



WESTFÄLISCHE  
WILHELMS-UNIVERSITÄT  
MÜNSTER



LOVENS-  
CRONEMEYER

## Gutachten

zur Einbeziehung der Bundestagsabgeordneten in die gesetzliche Rentenversicherung sowie zur drastischen Anhebung/Aufhebung der Beitragsbemessungsgrenze und der Einführung einer „Beitragsäquivalenzgrenze“ in der gesetzlichen Rentenversicherung

erstattet im Auftrag der

Bundestagsfraktion DIE LINKE.  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin

von

Prof. Dr. Heinz-Dietrich Steinmeyer  
Rechtswissenschaftliche Fakultät  
Westfälische Wilhelms-Universität Münster  
Universitätsstraße 14-16  
48143 Münster

und

RA Dr. rer. publ. Sebastian Lovens-Cronemeyer, LL.M.  
Wundtstraße 5  
14059 Berlin

im April 2021

## Inhaltsverzeichnis

A.	Vorbemerkung .....	5
B.	Ergebnisse in Kurzform .....	6
I.	Zur Einbeziehung der Bundestagsabgeordneten in die gesetzliche Rentenversicherung.....	6
II.	Zur schrittweisen drastischen Anhebung und späteren Aufhebung der Beitragsbemessungsgrenze sowie zu der Frage, ob eine neu zu schaffende Beitragsäquivalenzgrenze mit dem Grundgesetz vereinbar wäre und falls ja, welches das höchste zulässige Maß, in dem die Rentenanwartschaften je eingezahltem Euro abgeflacht werden dürften .....	6
C.	Unter welchen Bedingungen ließe sich die Einbeziehung der Bundestagsabgeordneten in die gesetzliche Rentenversicherung realisieren?.....	9
III.	Vorbemerkungen .....	9
IV.	Verfassungsrechtliche Möglichkeiten und Begrenzungen.....	9
V.	Einfachgesetzliche Situation und Zusammenfassung der bisherigen Reformüberlegungen.....	13
VI.	Rechtliche Rahmenbedingungen für eine Einbeziehung der Abgeordneten in die gesetzliche Rentenversicherung.....	16
1.	Angemessenheit .....	16
a)	Höhe der Abgeordnetenentschädigung.....	17
b)	Höhe der Altersversorgung.....	17
2.	Vertrauensschutz.....	21
a)	Bestandsschutz für bereits erworbene Ansprüche.....	22

---

b)	Bestandsschutz für noch zu erwerbende Ansprüche während einer laufenden Legislaturperiode.....	22
c)	Maßgeblicher Zeitpunkt .....	23
d)	Aspekte des Vertrauensschutzes bei Systemwechsel und einer mehrere Legislaturperioden umfassenden Tätigkeit als Abgeordnete:r .....	24
e)	Zusammenfassung zum Vertrauensschutz .....	25
3.	Gleichheitsgrundsatz.....	25
4.	Leistungsfähigkeit, Transparenz, Attraktivität und Praktikabilität.....	25
VII.	Vergleich mit Landesregelungen.....	26
D.	Wäre eine schrittweise drastische Anhebung und spätere Aufhebung der Beitragsbemessungsgrenze rechtlich zulässig? .....	29
E.	Wäre eine neu zu schaffende Beitragsäquivalenzgrenze mit dem Grundgesetz vereinbar und falls ja, welches wäre das höchste zulässige Maß, in dem die Rentenanwartschaften je eingezahltem Euro abgeflacht werden dürften? Und falls nicht, aus welchen Gründen? .....	29
I.	Vorbemerkung .....	29
II.	Schrittweise drastische Anhebung und spätere Aufhebung der Beitragsbemessungsgrenze .....	29
1.	Beitragsfinanzierung.....	30
2.	Erhöhung der Beitragsbemessungsgrenze.....	31
a)	Bei Verknüpfung von Beitrags- und Leistungsbemessungsgrenze .....	31
b)	Bei Aufheben der Verknüpfung.....	32
c)	Schlussfolgerungen.....	40

---

3.	Resümee.....	41
4.	Aufhebung der Beitragsbemessungsgrenze .....	43
	a) Beitrag vs. Sonderabgabe .....	43
	b) Kompetenzielle Bedenken .....	47
	c) Kennzeichen der Sozialversicherung .....	49
5.	Zwischenfazit .....	53
III.	Verfassungsmäßigkeit und zulässige Reichweite einer Beitragsäquivalenzgrenze .	54
	1. Maßstäbe aus dem Äquivalenzprinzip .....	54
	a) Maßstab der Verteilungsgerechtigkeit .....	54
	b) Verfassungsrechtliche Grenzen der Beitragsäquivalenzgrenze .....	55
	c) Fixierung der Beitragsäquivalenzgrenze .....	56
	d) Maßstäbe für die Veränderung der Relation oberhalb der Beitragsäquivalenzgrenze.....	57
	2. Grenzen aus Art. 14 GG .....	58
	a) Eigentumsschutz sozialrechtlicher Ansprüche.....	58
	b) Schlussfolgerungen.....	63
	3. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.....	65
	4. Vertrauensgrundsatz .....	69
	5. Einführungs- und Übergangsprobleme.....	70

## A. Vorbemerkung

Das vorliegende Gutachten ist im Auftrag der Bundestagsfraktion DIE LINKE. erstellt worden. Anlass und Ausgangspunkt war der Antrag der Abgeordneten Matthias W. Birkwald, Susanne Ferschl, Amira Mohamed Ali, Dr. Dietmar Bartsch u.a. und der Fraktion die LINKE. „Bundestagsabgeordnete in die gesetzliche Rentenversicherung einbeziehen“ vom 18. Februar 2020<sup>1</sup>. Auf diesen Antrag hin hat am 25. Januar 2021 im Ausschuss für Arbeit und Soziales eine Öffentliche Anhörung stattgefunden.<sup>2</sup>

Die Bundestagsfraktion DIE LINKE. hat die Autoren damit beauftragt, die nachfolgend unter C.-E. aufgeführten Einzelfragen zu beantworten. Das Gutachten widmet sich den Untersuchungsgegenständen ausschließlich unter *rechtlichen* Aspekten. Politische oder volkswirtschaftliche Opportunität sind hingegen keine Prüfungsmaßstäbe.

Die hier vertretenen Ansichten stellen somit die rechtswissenschaftlichen Auffassungen der Autoren zu den Möglichkeiten und Grenzen der Untersuchungsgegenstände dar.

Münster/Berlin, im April 2021

Prof. Dr. Heinz-Dietrich Steinmeyer  
[steinmeyer@uni-muenster.de](mailto:steinmeyer@uni-muenster.de)

RA Dr. rer. publ. Sebastian Lovens-Cronemeyer, LL.M.  
[kontakt@lovens-cronemeyer.de](mailto:kontakt@lovens-cronemeyer.de)

---

<sup>1</sup> BT-Drs. 19/17255. Diesem Antrag mit gleicher oder ähnlicher Ausrichtung vorausgegangen sind u.a. der Entschließungsantrag der Abgeordneten Dr. Dagmar Enkelmann und der Gruppe der PDS vom 12.06.96 (BT-Drs. 13/4884, S. 2) und der Antrag der Abgeordneten Dr. Dagmar Enkelmann, Ulrich Maurer, Klaus Ernst, Volker Schneider (Saarbrücken) und der der Fraktion DIE LINKE. vom 14.11.2007 (BT-Drs. 16/7107).

<sup>2</sup> Protokoll-Nr. 19/106.

## B. Ergebnisse in Kurzform

### I. Zur Einbeziehung der Bundestagsabgeordneten in die gesetzliche Rentenversicherung

Die Einbeziehung der Bundestagsabgeordneten in die gesetzliche Rentenversicherung begegnet keinen durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken. Der Aspekt der Angemessenheit gem. Art. 48 Abs. 3 GG legt sogar möglicherweise eher nahe, die Bundestagsabgeordneten in die gesetzliche Rentenversicherung einzubeziehen – mit der zusätzlichen Unterstützung einer betrieblichen Altersversorgung.

Prominent ist allerdings der Vertrauensschutz zu beachten, und zwar insbesondere im Hinblick auf zwei Aspekte:

- Sorgfältige Übergangsregelungen sollten klarstellen, dass bereits erworbene Ansprüche unangetastet bleiben.
- Die Neuregelung darf unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten nur für die Zukunft erfolgen. Sie sollte mindestens zwei Monate (plus einen Tag) vor der konstituierenden Sitzung der kommenden Wahlperiode im Bundesgesetzblatt verkündet werden und dann mit der Konstituierung des nächsten Deutschen Bundestages in Kraft treten.

### II. Zur schrittweisen drastischen Anhebung und späteren Aufhebung der Beitragsbemessungsgrenze sowie zu der Frage, ob eine neu zu schaffende Beitragsäquivalenzgrenze mit dem Grundgesetz vereinbar wäre und falls ja, welches das höchste zulässige Maß, in dem die Rentenanwartschaften je eingezahltem Euro abgeflacht werden dürften

Insgesamt ergibt sich, dass das System der deutschen gesetzlichen Rentenversicherung nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vom Äquivalenzprinzip geprägt ist. Das bedeutet, dass grundsätzlich eine Relation von Leistung und Gegenleistung bestehen muss.

Ein Auseinanderfallen von Beitrag und Leistung ist grundsätzlich zulässig, sofern es dafür gute Gründe gibt. Als ein solcher Grund kann nicht eine pauschale Berufung auf Umverteilung von den Reichen zu den Armen herhalten, sondern es muss sich um systembezogene Gründe des Rentenversicherungsrechts handeln. Ein solcher kann aber darin gesehen werden, dass es für Geringverdiener schwieriger ist, sich eine angemessene Altersversorgung etwa durch Maßnahmen der Zusatzversorgung zu besorgen als dies für Besserverdienende der Fall sein könnte.

Es wäre allerdings verfassungsrechtlich problematisch, wollte man zu diesem Zweck die Beitragsbemessungsgrenze von der Leistungsbemessungsgrenze grundsätzlich entkoppeln, da dann die Qualifizierung als Sozialversicherung in Gefahr geraten kann, es zu kompetenziellen Problemen kommt und die Qualifizierung der Finanzierungsleistung als Beitrag in Gefahr gerät.

Eine drastische Anhebung von Beitrags- und Leistungsbemessungsgrenze in fortgesetzter Verknüpfung würde vorläufig erhebliche zusätzliche Beitragsmittel mit sich bringen, mittelfristig aber zu erheblichen höheren Leistungsausgaben führen. Damit könnte ein monatliches Einkommen z.B. von 20.000 € dann auch zu 5 bis 6 Entgeltpunkten pro Jahr führen – vom Einkommen eines hochbezahlten Profifußballers einmal ganz abgesehen.

Arbeitet man mit einer Beitragsäquivalenzgrenze, von der an eine Abflachung des Rentenbetrages erfolgt, so bedarf es einer Obergrenze, bis zu der Beiträge vom Einkommen erhoben werden, um nicht vermittelbare Höchstrenten zu vermeiden. Bis zur Beitragsäquivalenzgrenze wird also die Leistung in konkreter Relation zum Beitrag berechnet. Ab dieser Grenze erfolgt dann eine Abflachung, bei der nur noch ein Prozentsatz des die Grenze überschießenden Einkommensbetrages berücksichtigt wird.

In welchem Umfang und in welchen Schritten eine solche Abflachung erfolgen könnte, lässt sich von der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit kaum verlässlich ziffernmäßig bestimmen. Es steht lediglich fest, dass das Auseinanderfallen von Beitrag und Leistung nicht so beschaffen sein darf, dass dem geleisteten Beitrag keine wirkliche Gegenleistung mehr gegenübersteht.

Man mag hier mit dem Maßstab arbeiten, dass sich bei der höchsten Stufe nur 50 v.H. des beitragspflichtigen Einkommens zwischen Beitragsäquivalenzgrenze und einer Grenze, bis

---

zu der Beiträge nach Einkommen erhoben werden, leistungsmäßig auswirken müssen, was bedeutet, dass bis zu 50 v.H. des die Beitragsäquivalenzgrenze überschießenden Betrages zur Finanzierung der Leistungen der anderen Versicherten herangezogen werden kann. Diese Grenze mag man bei 150 v.H. der Beitragsäquivalenzgrenze ansetzen.

Setzt man also die Beitragsäquivalenzgrenze bei 10.000 € monatlich an, so erfolgt eine am Beitrag bzw. erzieltm Einkommen ausgerichtete Leistungsberechnung; die Einkommen bis zu dieser Höhe werden also wie bisher in Entgeltpunkte umgerechnet. Ab dieser Grenze bis zu einer Einkommensgrenze von 15.000 € wird dann nur für bis zu 50 v.H. des 10.000 € überschießenden Betrages eine Umrechnung in Entgeltpunkte vorgenommen. Geht man also davon aus, dass ein Einkommen von 10.000 € monatlich zu ca. 3 Entgeltpunkten führen würde, so würde der überschießende Betrag ca. 1,5 Entgeltpunkte bringen, die dann abstuftend bis auf 0,75 Entgeltpunkte gekürzt werden könnten.

Hier kann der Gedanke des sozialen Ausgleichs und der „Abschnittsgerechtigkeit“ greifen, da bei Überschreiten einer bestimmten Einkommensschwelle dieser Personenkreis gleichbehandelt wird.

Übergangsproblemen ist Rechnung zu tragen, was bedeutet, dass derartige Modifikationen mit einer gewissen Übergangsperiode einzuführen sind. Das ergibt sich aus dem Grundsatz des Vertrauensschutzes und der Verhältnismäßigkeit.

## C. Unter welchen Bedingungen ließe sich die Einbeziehung der Bundestagsabgeordneten in die gesetzliche Rentenversicherung realisieren?

### III. Vorbemerkungen

Die nachfolgenden Ausführungen sind von RA Dr. rer. publ. Sebastian Lovens-Cronemeyer, LL.M. verfasst. Sie thematisieren im Kern die Einbeziehung der Bundestagsabgeordneten in die gesetzliche Rentenversicherung im Hinblick auf ihre *Altersvorsorge*. Sie gelten in gleicher Weise bezüglich ihrer Hinterbliebenenversorgung und den Fall der Invalidität.

Insofern im Nachfolgenden zur Einbeziehung der Bundestagsabgeordneten eine Änderung des Abgeordnetengesetzes genannt wird, ist dies im Sinne einer notwendigen, nicht einer hinreichenden Bedingung zu verstehen. Mit anderen Worten: Die Einbeziehung der Abgeordneten in die gesetzliche Rentenversicherung bedingt zwingend eine entsprechende Änderung des Abgeordnetengesetzes, jedoch auch weiterer Regelungen wie insbesondere des SGB VI.

### IV. Verfassungsrechtliche Möglichkeiten und Begrenzungen

Verfassungsrechtlich ist die Altersversorgung<sup>3</sup> der Bundestagsabgeordneten Bestandteil des Entschädigungsanspruchs gemäß Art. 48 Abs. 3 Grundgesetz. Er lautet:

*Die Abgeordneten haben Anspruch auf eine angemessene, ihre Unabhängigkeit sichernde Entschädigung.*

Zwar nennt die Norm eine Altersvorsorge nicht explizit. Es ist jedoch allgemein anerkannt, dass zur Grundentschädigung (der Alimentation) als Annex<sup>4</sup> zur Aufwandsentschädigung auch eine Alterssicherung gehört.<sup>5</sup> Den Grund für die Entschädigung nennt das

---

<sup>3</sup> In Form des Abgeordnetenruhegelds.

<sup>4</sup> So *Bundesverfassungsgericht*, Beschluss vom 21.10.1971 (2 BvR 367/69), Rn. 31, zitiert nach juris.

<sup>5</sup> Vgl. u.a. *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth*, GG, 16. Auflage 2020, Art. 48 Rn. 8; *Leisner*, in: *Sodan*, Grundgesetz, 4. Auflage 2018, Art. 48 Rn. 9; *Storr*, in: *von Mangoldt/Klein/Stark*, Grundgesetz, 7. Auflage 2018, Art. 48 Rn. 58 („Unterbestandteil des Entschädigungsanspruchs“); *Risse/Witt*, in: *Hömig/Wolff*, Grundgesetz, 12. Auflage 2018, Art. 48 Rn. 7.

Grundgesetz selbst: es geht um die Sicherung der Unabhängigkeit der Abgeordneten, die während der Dauer ihres Mandats auch ohne ein ggf. entfallendes berufliches Einkommen eine Lebensgrundlage haben sollen.<sup>6</sup> Zur Lebensgrundlage gehört auch der Aufbau einer Altersvorsorge, so dass Art. 48 Abs. 3 eine (begrenzte<sup>7</sup>) Altersvorsorge der Abgeordneten nicht nur erlaubt, sondern nach ganz überwiegender Auffassung auch gebietet.<sup>8</sup> In diesem Zusammenhang ist Art. 48 GG in engem Zusammenhang mit der Freiheit des Mandats gem. Art. 38 GG zu verstehen.<sup>9</sup> Zudem legt insbesondere das Bundesverfassungsgericht Art. 48 Abs. 3 Satz 1 GG (und die entsprechenden landesverfassungsrechtlichen Bestimmungen) unter anderem im Zusammenhang mit dem Sozialstaatsprinzip aus, dessen Konkretisierung zu einer finanziellen Absicherung der Abgeordneten im Alter führt.<sup>10</sup>

Die konkrete Ausgestaltung – auch – der Altersvorsorge der Abgeordneten überlässt die Verfassung gem. Art. 48 Abs. 2 Satz 3 GG einem (einfachen) Bundesgesetz. Es ist allgemein anerkannt, dass dem Gesetzgeber dabei ein (sehr) großer Gestaltungsspielraum zukommt.<sup>11</sup> Art. 48 GG fordert nicht, an dem derzeitigen System festzuhalten – mehr noch: Da

---

<sup>6</sup> Vgl. u.a. *Sinner*, in: Austermann/Schmahl, Abgeordnetengesetz, 1. Auflage 2016, § 19 Rn. 17; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Auflage 2015, Art. 48 Rn. 22; *Klein*, in: Maunz/Dürig, GG, 92. EL August 2020, Art. 48 Rn. 22ff.; ausführlich *Welti*, Die soziale Sicherung der Abgeordneten des Deutschen Bundestages, der Landtage und der deutschen Abgeordneten im Europäischen Parlament, 1998, S. 293ff.

<sup>7</sup> Auf diesen Aspekt im Sinne der Angemessenheit „nach oben“ weisen deutlich insbesondere von *Arnim/Drysch*, in: Bonner Kommentar zum GG, Art. 48 Rn. 258ff. hin. Vgl. auch *Grundmann*, DÖV 1994, 329 (335).

<sup>8</sup> Vgl. etwa *Butzer*, in: Epping/Hillgruber, GG, 3. Auflage 2020, Art. 48 Rn. 22; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Auflage 2015, Art. 48 Rn. 28.

<sup>9</sup> Beispielsweise *Klein*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 92. EL August 2020, Art. 48 Rn. 22, der unter Bezugnahme u.a. auf *Maunz* von Art. 48 GG als „Ausführungsvorschrift“ zu Art. 38 Abs. 1 GG spricht.

<sup>10</sup> *Bundesverfassungsgericht*, Beschluss vom 21.10.1971 (2 BvR 367/69), Rn. 32, zitiert nach juris.

<sup>11</sup> Siehe unter anderem *Magiera*, in: Sachs, Grundgesetz, 8. Auflage 2018, Art. 48 Rn. 27; *Storr*, in: von Mangoldt/Klein/Stark, Grundgesetz, 7. Auflage 2018, Art. 48 Rn. 59; *Trute*, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 7. Auflage 2021, Art. 48 Rn. 24; *Sinner*, in: Austermann/Schmahl, Abgeordnetengesetz, 1. Auflage 2016, § 19 Rn. 22; *Kluth*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG Kommentar zum Grundgesetz, 14. Auflage 2018, Art. 48 Rn. 11. Sofern die von *Kluth* in Rn. 26 geäußerte Ansicht so zu verstehen ist, der Gesetzgeber können sich *nur* zwischen einem öffentlich-rechtlichem Versorgungssystem nach dem Vorbild des Beamtenrechts oder einem privatrechtlichem Versicherungssystem entscheiden, findet diese Beschränkung im Grundgesetz keine Stütze und widerspricht auch der zuvor betonten großen Gestaltungsfreiheit. Vgl. auch die Bekräftigung von *Klein*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 92. EL August 2020, Art. 48 Rn. 181 („weit, sehr weit“).

nach mittlerweile einhelliger Auffassung die Abgeordneten keine Beamt:innen sind,<sup>12</sup> gebietet der verfassungsrechtliche Zusammenhang auch die Orientierung an beamtenrechtlichen Versorgungsgrundsätzen nicht. Dies vermochte nach dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 21. Oktober 1971<sup>13</sup> und ggf. auch noch nach dessen sogenannten Diäten-Urteil vom 5. November 1971<sup>14</sup> noch angenommen werden. Spätestens seit dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 30. September 1987 ist jedoch geklärt, dass Abgeordnete keine Beamten sind, vielmehr zwischen diesen beiden Gruppen „grundlegende statusrechtliche Unterschiede“<sup>15</sup> bestehen.<sup>16</sup> Somit hat sich weder die allgemeine Entschädigung noch die Altersvorsorge der Abgeordneten zwingend an dem Vorbild der Beamt:innen zu orientieren. Der Beschluss vom 30. September 1987 gab dem Gesetzgeber mithin seine diesbezügliche Entscheidungsfreiheit zurück.<sup>17</sup>

Ob der Gesetzgeber das bisherige System beibehält oder andere Formen der Altersversorgung der Abgeordneten – hierzu unter V unten – wählt, ist ihm verfassungsrechtlich grundsätzlich freigestellt.<sup>18</sup>

Jedoch muss der Gesetzgeber dabei sich selbstverständlich an die allgemeinen verfassungsrechtlichen Grundsätze, namentlich den Gleichheitsgrundsatz<sup>19</sup> und den

---

<sup>12</sup> U.a. *Kluth*, in: Schmidt-Bleibtreu Hofmann/Henneke, GG Kommentar zum Grundgesetz, 14. Auflage 2018, Art. 48 Rn. 12; Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 05.11.1975 (2 BvR 193/74), v.a. Rn. 52; zitiert nach juris; a.A. wohl noch Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 21.10.1971 (2 BvR 367/69), Rn. 34ff., zitiert nach juris.

<sup>13</sup> *Bundesverfassungsgericht*, Beschluss vom 21.10.1971 (2 BvR 367/69), zitiert nach juris.

<sup>14</sup> *Bundesverfassungsgericht*, Urteil vom 05.11.1971 (2 BvR 193/74), zitiert nach juris.

<sup>15</sup> *Bundesverfassungsgericht*, Beschluss vom 30.09.1987 (2 BvR 933/82), insbesondere die Leitsätze 5.1 („grundlegende statusrechtliche Unterschiede“) und 5.2 (insofern ausdrückliche Abweichung vom Urteil vom 05.11.1975 (2 BvR 193/74)), zitiert nach juris.

<sup>16</sup> Vgl. auch *Bayerischer Verfassungsgerichtshof*, Entscheidung vom 15.12.1982 (Vf. 22-VII-80), zitiert nach juris.

<sup>17</sup> So *Klein*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 92. EL August 2020, Art. 48 Rn. 118.

<sup>18</sup> Vgl. u.a. *Butzer*, in: Epping/Hillgruber, GG, 3. Auflage 2020, Art. 48 Rn. 22; *Sinner*, in: Austermann/Schmahl, Abgeordnetengesetz, 1. Auflage 2016, § 19 Rn. 22; *Braun/Jantsch/Klante*, Abgeordnetengesetz, § 19 Rn. 14. Die Argumentation von *Giesen*, DVBl. 1999, 291 eine Einbeziehung der Abgeordneten in die gesetzliche Rentenversicherung verstoße gegen das Gebot der „unmittelbaren Entschädigung“, verfängt indes schon deshalb nicht, weil es aus Sicht der Abgeordneten gleichgültig sein kann, ob sie ihr Altersruhegeld vom Bundestag oder der gesetzlichen Rentenversicherung erhalten.

<sup>19</sup> Vgl. bereits *Bundesverfassungsgericht*, Beschluss vom 21.10.1971 (2 BvR 367/69), Rn. 28, zitiert nach juris.

Vertrauensschutz, halten. Zudem muss er sich an Sinn und Zweck von Art. 48 Abs. 3 GG selbst orientieren, den Abgeordneten eine ihre Unabhängigkeit sichernde Entschädigung zu sichern.

Zusammenfassend setzt sich der verfassungsrechtliche Rahmen des im Übrigen sehr weiten Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers bei einer Reform der Altersvorsorge der Abgeordneten somit aus drei Elementen<sup>20</sup> zusammen:

1. Die Altersvorsorge muss ihren Beitrag zur Unabhängigkeit der Abgeordneten leisten; diese dürfen sich nicht verpflichtet sehen, zu Sicherung ihrer Altersvorsorge während ihrer Abgeordnetentätigkeit Tätigkeiten nachzugehen, die möglicherweise mit ihrer Unabhängigkeit in Konflikt geraten. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Zahlung der Altersvorsorge nicht mehr aus der Staatskasse erfolgt.<sup>21</sup>
2. Der Vertrauensschutz muss gewahrt sein, d.h. einmal erworbene Ansprüche auf Altersvorsorge dürfen nicht nachträglich entzogen oder vermindert werden.
3. Der Gleichheitsgrundsatz muss beachtet werden, d.h. gesetzliche Änderungen müssten im Hinblick auf eine vergleichbare Gruppe sachlich vertretbar und somit gerechtfertigt sein. Umgekehrt wird der durch Art. 3 Abs. 1 GG geschützte Bereich (erst) dann tangiert, wenn eine ungleiche Behandlung mit einer am Gerechtigkeitsgedanken orientierten Betrachtungsweise nicht mehr vereinbar ist.<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> Zum ersten und dritten Aspekt vgl. auch *Klein*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 92. EL August 2020, Art. 48 Rn. 175ff.

<sup>21</sup> *Klein*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 92. EL August 2020, Art. 48, weist in Rn. 118 (Fn. 291) zutreffenderweise darauf hin, dass ein Verzicht auf eine aus der Staatskasse zu bezahlende Altersentschädigung eine Regelung gefunden werden müsste, die den Abgeordneten in den Stand versetzt, auf seinem Einkommen als Abgeordneter Vorsorge für sein Alter zu treffen. Bei einer ersatzlosen Streichung – von der *Klein* hypothetisch auszugehen scheint – liefe dies wohl in der Tat auf eine deutliche Erhöhung der laufenden Bezüge hinaus.

<sup>22</sup> *Bundesverfassungsgericht*, Beschluss vom 21.10.1971 (2 BvR 367/69), Rn. 38, zitiert nach juris; zum Prüfungsmaßstab vgl. auch *Bundesverfassungsgericht*, Urteil vom 05.11.1975 (2 BvR 193/74), Rn. 35, zitiert nach juris.

## V. Einfachgesetzliche Situation und Zusammenfassung der bisherigen Reformüberlegungen

Die Altersversorgung der Abgeordneten regeln die §§ 19ff. AbgG. Die Vorschriften enthalten detaillierte Berechnungsgrundlagen, (§§ 19, 20 AbgG) Berücksichtigung von Zeiten in anderen Parlamenten (§ 21 AbgG), die Frage von Gesundheitsschäden (§ 22 AbgG), Abfindungsregelungen (§ 23 AbgG), Regelungen zur Hinterbliebenenversorgung (§§ 24, 25) und zum Versorgungsausgleich (§§ 25a, 25b) sowie, subsidiär, zur Anwendung beamtenrechtlicher Vorschriften. Das Abgeordnetengesetz behandelt somit im Kern Aufgaben, die ebenfalls, wenn auch im Detail anders, von der gesetzlichen Rentenversicherung geklärt werden. Hinsichtlich der Altersvorsorge lässt es sich als „eigenständiges öffentlich-rechtliches System mit privilegierenden Struktur- und Systemanleihen aus dem Beamtenversicherungsrecht“<sup>23</sup> bezeichnen.

Die jüngeren Überlegungen zur Reform der Altersvorsorge der Abgeordneten spiegeln sich insbesondere in dem Bericht und den Empfehlungen der Unabhängigen Kommission zu Fragen des Abgeordnetenrechts<sup>24</sup> wider. Die durch Beschluss des Ältestenrates des Deutschen Bundestages vom 24. November 2011 eingesetzte Kommission kam zu keinem einheitlichen Ergebnis. Vielmehr votierten fünf der elf Mitglieder für eine Beibehaltung des bisherigen Systems, weitere fünf für das sogenannte Bausteinmodell (vorhandenes Alterssicherungssystem, parlamentsgewährte Zusatzversorgung und eventuell Eigenvorsorge) und ein Mitglied für eine reine Eigenvorsorge.<sup>25</sup>

Die Kommission hat fünf Kriterien herausgearbeitet.<sup>26</sup> Die Altersvorsorge bzw. das dahinterstehende System müssen nach Auffassung der Kommission...

1. ...angemessen sein und die Unabhängigkeit der Abgeordneten sichern sowie dem formalen Gleichheitssatz genügen,

---

<sup>23</sup> *Welti*, Die soziale Sicherung der Abgeordneten des Deutschen Bundestages, der Landtage und der deutschen Abgeordneten im Europäischen Parlament, 1998, S. 332 m.W.n.

<sup>24</sup> Vgl. BT-Drs. 17/12500 – im Folgenden: Kommission.

<sup>25</sup> BT-Drs. 17/12500, S. 4. Ausführliche Darstellung bei *Welti*, Die Alterssicherung der Bundestagsabgeordneten. Der Bericht der Unabhängigen Kommission zu Fragen des Abgeordnetenrechts und die Reform 2014, ZParl 2014, 258ff.

<sup>26</sup> BT-Drs. 17/12500, S. 22f.

2. ... auch in Zukunft leistungsfähig sein,
3. ...transparent sein,
4. ...attraktiv sein und
5. ...praktikabel organisiert sein.

Die herausgearbeiteten Kriterien sind in (verfassungs-)rechtlicher Hinsicht hinreichend, um auch hinsichtlich der Einbeziehung der Bundestagsabgeordneten in die gesetzliche Rentenversicherung als „Prüfsteine“ zu fungieren. Es wird ausdrücklich empfohlen, die von der Kommission herausgearbeiteten Kriterien der Weiterentwicklung der Altersvorsorge der Abgeordneten zu Grunde zu legen. Sie stehen der Einbeziehung der Abgeordneten in die gesetzliche Rentenversicherung nicht nur nicht entgegen, sondern legen sie vielmehr durchaus nahe.

Nach einer umfangreichen Auswertung verschiedener Alterssicherungssysteme in der Bundesrepublik Deutschland<sup>27</sup> kommt die Kommission zu der oben genannten, dreigeteilten Auffassung, also der der modifizierten Beibehaltung des bisherigen Systems, dem Aufbau eines „Baustein-Modells“ aus der Beibehaltung bisheriger Ansprüche, die Eingliederung in die gesetzliche Rentenversicherung und ggf. beispielsweise der VBL oder der VBLU sowie einer Eigenvorsorge oder der vollständigen Eigenvorsorge. Während die zweite Meinung die Eingliederung in die gesetzliche Rentenversicherung ausdrücklich nennt, lehnen die anderen beiden Auffassungen diese jedenfalls nicht mit dem Hinweis auf, sie sei verfassungs- oder in anderer Hinsicht rechtswidrig. Vielmehr stellt die Kommission die Verfassungskonformität aller dreier Modelle und somit auch der Einbeziehung der Abgeordneten in die gesetzliche Rentenversicherung ausdrücklich fest.<sup>28</sup>

An anderer Stelle führt die Kommission führt zudem aus:

*[Die Altersentschädigung] befreit die Abgeordneten von der Notwendigkeit [...], neben dem Mandat einem weiteren Beruf nachgehen zu müssen, um*

---

<sup>27</sup> BT-Drs. 17/12500, S. 24ff.

<sup>28</sup> BT-Drs. 17/12500, S. 28.

*dadurch Anwartschaften auf eine Altersversorgung, z.B. in der gesetzlichen Rentenversicherung, erwerben zu können,...*<sup>29</sup>

Dies schließt den Erwerb von Anwartschaften in der gesetzlichen Rentenversicherung *durch* das Mandat im Umkehrschluss eben nicht aus.

Die Kommission weist des Weiteren im Sinne des Vertrauensschutzes auf die Erforderlichkeit von Übergangsbestimmungen hin sowie darauf, dass sich die notwendige Angemessenheit prinzipiell, aber nicht punktgenau durch einen Niveauvergleich mit anderen Alterssicherungssystemen bestimmen lässt.<sup>30</sup> Sie zeigt sich insgesamt und abschließend betrachtet gegenüber einer Neuordnung der Altersvorsorge der Abgeordneten – ungeachtet der Frage haushalterischer und politischer Opportunität – gegenüber offen.

Die Öffentliche Anhörung vom 25. Januar 2021 des Bundestagsausschusses für Arbeit und Soziales bestärkt diesen Befund. Bereits die vorab eingereichten Stellungnahmen der eingeladenen Verbände und Einzelsachverständigen diskutieren zwar generell-ökonomische Erwägungen und Fragen der politischen und haushalterischen Opportunität,<sup>31</sup> ziehen die (verfassungs-)rechtliche Möglichkeit einer Umgestaltung als solche jedoch nicht in Zweifel oder bejahen<sup>32</sup> sie ausdrücklich. Auch im Rahmen der Öffentlichen Anhörung selbst ging keine:r der Sachverständigen von (verfassungs-)rechtlichen Bedenken als solchen aus. Vielmehr wurde betont, dass eine Altersvorsorge der Abgeordneten deren Unabhängigkeit sichern müsse<sup>33</sup> oder die Zulässigkeit der Einbeziehung der Abgeordneten in die gesetzliche Rentenversicherung ausdrücklich bejaht<sup>34</sup>.

Zusammenfassend lässt sich somit festhalten, dass die Einbeziehung der Bundestagsabgeordneten in die gesetzliche Rentenversicherung möglich ist, sofern die o.g.

---

<sup>29</sup> BT-Drs. 17/12500, S. 23, Hervorhebungen nicht im Original.

<sup>30</sup> BT-Drs. 17/12500, S. 23.

<sup>31</sup> Vgl. die Stellungnahmen in der Ausschuss-Drucksache 19(11)925 ab S. 4.

<sup>32</sup> So *Welti*, Ausschuss-Drucksache 19(11)925 ab Seite 33 oder der Mitautor des vorliegenden Gutachtens *Lovens-Cronemeyer* ab Seite 41.

<sup>33</sup> Antwort des Sachverständigen *Welti* auf die Frage des Abgeordneten *Kapschack* (SPD), Protokoll der 106. Sitzung des Ausschusses für Arbeit und Soziales der 19. Wahlperiode, S. 9.

<sup>34</sup> Antwort des Mitautors dieses Gutachtens und Sachverständigen *Lovens-Cronemeyer* auf die Frage der Abgeordneten *Schielke-Ziesing* (AfD), Protokoll der 106. Sitzung des Ausschusses für Arbeit und Soziales der 19. Wahlperiode, S. 10f. bzw. auf die Fragen des Abgeordneten *Birkwald* (DIE LINKE.) ab S. 14.

verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen und jedenfalls die vorgenannten Vorgaben der Unabhängigen Kommission beachtet werden, die vertiefte rechtliche Relevanz haben. Hierauf geht das Gutachten im Folgenden im Einzelnen ein.

## VI. Rechtliche Rahmenbedingungen für eine Einbeziehung der Abgeordneten in die gesetzliche Rentenversicherung

Diese Rahmenbedingungen und Vorgaben werden nachfolgend im Einzelnen beleuchtet. Sie sind dabei kumulativ zu verstehen. Zudem lassen sie sich teilweise nicht immer trennscharf voneinander abgrenzen, sondern greifen bisweilen ineinander über.

### 1. Angemessenheit

Hinsichtlich der Angemessenheit der Entschädigung und der Altersversorgung der Abgeordneten geht dieses Gutachten davon aus, dass die derzeit bestehende Entschädigung *während der aktiven Zeit als Abgeordnete:r* „angemessen“ im Sinne von Art. 48 Abs. 3 GG sind.<sup>35</sup> Dies bedeutet, dass das derzeitige Entschädigungsniveau zu Gunsten der Abgeordneten des Deutschen Bundestages hinreichend, aber auch notwendig ist, um ihre Unabhängigkeit im Sinne von Art. 48 Abs. 3 GG – i.V.m. Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG – zu sichern.

Eine Einbeziehung der Abgeordneten des Deutschen Bundestages in die gesetzliche Rentenversicherung und eine Abkehr von den bisherigen Regelungen des Abgeordnetengesetzes hat sich daher daran zu orientieren, dass auch nach diesem Systemwechsel die Angemessenheit gewährleistet ist. Es geht dabei ausdrücklich nicht um den Schutz des Vertrauens in bereits erworbene öffentlich-rechtliche Ansprüche für zurückliegende Zeiten als Abgeordnete:r, sondern ausschließlich um die Frage, ob auch nach Einbeziehung in die gesetzliche Rentenversicherung ein hinreichend ähnliches Niveau erreicht wird.

---

<sup>35</sup> Da die Altersversorgung der Abgeordneten sowohl materiell einen „Annex“ zur Entschädigung darstellen als auch formal als solcher ausgestaltet sind, würde eine anderweitige Annahme notwendigerweise zur Überprüfung der Angemessenheit der Abgeordnetenentschädigung selbst führen müssen, die nicht Gegenstand des Gutachtens ist. Zu diesem Thema vgl. vielmehr bspw. Bericht und Empfehlung der Unabhängigen Kommission zu Fragen des Abgeordnetenrechts, BT-Drs. 17/12500.

### a) Höhe der Abgeordnetenentschädigung

Zunächst ist die Höhe der Entschädigung der Abgeordneten während ihrer aktiven Parlamentstätigkeit in den Blick zu nehmen. Diese beträgt gem. § 11 Abs. 1 AbgG derzeit<sup>36</sup> 10.083,47 Euro abzüglich 27,63 Euro für die Pflegeversicherung – für ihre Altersvorsorge wird dabei nichts „einbehalten“.

Würden Abgeordnete in die gesetzliche Rentenversicherung einbezogen, wären ihre Abgeordneteneinkommen mit dem Rentenversicherungsbeitrag i.H.v. 18,6 vom Hundert beitragspflichtig, jedoch nur bis zur Beitragsbemessungsgrenze und jeweils zur Hälfte von den Abgeordneten selbst und vom Bundeshaushalt.

Die Beitragsbemessungsgrenze in der gesetzlichen Rentenversicherung liegt derzeit bei 7.100 Euro.<sup>37</sup> Hierdurch ergibt sich ein Rentenversicherungsbeitrag der Abgeordneten i.H.v. 660,30 Euro<sup>38</sup>. Um diese Summe muss die Entschädigung erhöht werden.<sup>39</sup>

Würde die Abgeordnetenentschädigung nicht um den Beitragszahler:innensatz zur gesetzlichen Rentenversicherung erhöht, käme die Einbeziehung der Abgeordneten in die gesetzliche Rentenversicherung faktisch einer Kürzung der Abgeordnetenbezüge gleich. Dies erscheint vor dem Hintergrund der Angemessenheit der Entschädigung bedenklich.

### b) Höhe der Altersversorgung

Auch die Höhe der Altersversorgung muss sich an dem Kriterium der Angemessenheit messen lassen. Zwar wird die Altersvorsorge als „Annex“ zur Entschädigung während der aktiven Zeit als Abgeordnete:r begriffen. Dies bedeutet jedoch nicht zwingend, dass die derzeitige prozentuale Orientierung der Altersversorgung an der Aktiventschädigung

---

<sup>36</sup> Hier und im Folgenden: Stand April 2021.

<sup>37</sup> Hier und im Folgenden wird davon ausgegangen, dass als rentenversicherungsrechtlicher Arbeitsort der Abgeordneten der Reichstag angenommen wird und damit die Beitragsbemessungsgrenze (West) zu Grunde zu legen ist.

<sup>38</sup> 7.100 Euro x 18,6 v.H.: 2. Den gleichen Beitrag hätte ergänzend der Bundeshaushalt zu tragen.

<sup>39</sup> Indes ist auch zu konzedieren, dass die Altersvorsorgebeiträge von den Abgeordneten im Rahmen ihrer Einkommenssteuer abgesetzt werden können, was für eine geringere Erhöhung spricht – bereits hieran zeigt sich, dass eine „1:1“-Umsetzung kaum durchführbar ist und mit gewissen Näherungen gearbeitet werden muss.

zwingend ist. Die Angemessenheit der Altersversorgung ist vielmehr separat und eigenständig zu bewerten.

Gerade angesichts der Vielgestaltigkeit der Alterssicherungssysteme bietet sich die gesetzliche Rentenversicherung hinsichtlich der Angemessenheit der Altersversorgung sogar an. Als mindestens hinsichtlich der Anzahl der Versicherten und Versorgten größtes Alterssicherungssystem bildet es den Referenzmaßstab für das Niveau der Alterssicherung in der Bundesrepublik Deutschland. Zudem ist es durch die turnusmäßige Festlegung der Rentenhöhen demokratisch legitimiert.<sup>40</sup> Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages bestätigen durch die Festlegung der Rahmenbedingungen der gesetzlichen Rentenversicherung selbst die Angemessenheit der gesetzlichen Rente jedenfalls als Basisabsicherung neben ergänzender Vorsorge wie insbesondere der betrieblichen und der privaten Altersvorsorge.

Im Sinne des allgemeinen Gleichheitssatzes ist – vorbehaltlich besonderer Anforderungen – der Grad der sozialen Sicherung angemessen, wie er auf der gefundenen angemessenen Einkommensebene auch im Übrigen gesetzlich gewährleistet ist. Die Zugehörigkeit zu unterschiedlichen Systemen rechtfertigt keine größeren Unterschiede, als sie der Sache nach geboten sind.<sup>41</sup>

Die Altersversorgung der Abgeordneten durch deren Einbeziehung in die gesetzliche Rentenversicherung wäre lediglich dann unangemessen im Sinne von Art. 48 Abs. 3 GG, wenn es sachlich zwingende Gründe für eine erhebliche Besserstellung von Bundestagsabgeordneten gegenüber sozialversicherungspflichtig Beschäftigten nach Ablauf ihrer jeweils aktiven Tätigkeiten gäbe. Solche sind jedoch nicht ersichtlich.<sup>42</sup>

---

<sup>40</sup> Dies gilt allerdings auch für das derzeitige System der Altersversorgung der Abgeordneten.

<sup>41</sup> *Welti*, ZParl 2000, 254 (260); *ders.*, Die soziale Sicherung der Abgeordneten des Deutschen Bundestages, der Landtage und der deutschen Abgeordneten im Europäischen Parlament, 1998, S. 155f. m.W.n.

<sup>42</sup> Vgl. *Thüringer Verfassungsgerichtshof*, Urteil vom 16.12.1998 (VerfGH 20/95), AU Seite 46f., [http://www.thverfgh.thueringen.de/OVGThueringen/rechtsp.nsf/\(\\$Websuchtreff-fer\)/FDD713DC2FA45CC4C1256C84006BB3DA?OpenDocument](http://www.thverfgh.thueringen.de/OVGThueringen/rechtsp.nsf/($Websuchtreff-fer)/FDD713DC2FA45CC4C1256C84006BB3DA?OpenDocument) (zuletzt aufgerufen am 21.04.2021); kritisch auch, wenngleich eine Steigerungsrate i.H.v. 2,5 vom Hundert wohl noch akzeptierend auch *Welti*, Die soziale Sicherung der Abgeordneten des Deutschen Bundestages, der Landtage und der deutschen Abgeordneten im Europäischen Parlament, 1998, S. 310f.

Insbesondere erscheint der zur angemessenen Deckung des Lebensbedarfs im Alter erforderliche Bedarf an finanziellen Mitteln nicht automatisch und zwingend deshalb höher, weil die jeweilige Person Mitglied des Deutschen Bundestages gewesen ist. Auch die Erwägung einer evtl. diskontinuierlichen Erwerbsbiografie, weil ein:e Abgeordnete:r nach Ausscheiden aus dem Bundestag möglicherweise nicht unmittelbar wieder anderweitig beruflich tätig werden kann, scheidet als sachlich *zwingende* Begründung aus. Denn dieses Risiko tragen auch anderweitig Erwerbstätige.

Festzustellen ist, dass die Einbeziehung der Abgeordneten in die gesetzliche Rentenversicherung die Höhe ihrer Altersversorgung vermindern würde. Dies gilt jedenfalls im zunächst einmal ausschließlichen Vergleich der Höhe der jeweiligen Anwartschaften aufgrund der aktiven Abgeordnetentätigkeit. Denn gemäß § 20 Satz 2 AbgG beträgt der Steigerungssatz der Altersentschädigung für jedes Jahr der Mitgliedschaft im Deutschen Bundestag 2,5 vom Hundert der Abgeordnetenentschädigung nach § 11 Abs. 1 AbgG. Somit führt ein Jahr der Mitgliedschaft im Deutschen Bundestag zu einem Altersversorgungsanspruch i.H.v. 252,09 Euro. Unter der Voraussetzung eines Zugangsfaktors von 1,0 und bei einem (angenommenen) Durchschnittseinkommen von 41.541 Euro sowie einem Rentenwert von 34,19 Euro betrüge der Altersversorgungsanspruch eines Bundestagsabgeordneten in der gesetzlichen Rentenversicherung nach einem Jahr der Mitgliedschaft im Bundestag hingegen lediglich  $2,05 \times 34,19 \text{ Euro} = 70,09 \text{ Euro}$ . Selbst wenn die Beitragsbemessungsgrenze erheblich und also über die Entschädigung der Bundestagsabgeordneten angehoben würde, ergäbe sich derzeit ein maximaler Altersversorgungsanspruch von Bundestagsabgeordneten in der gesetzlichen Rentenversicherung in Höhe von 99,59 Euro.<sup>43</sup>

Hieraus ist allerdings nicht zu schlussfolgern, dass sich die Altersversorgung der Abgeordneten durch die Einbeziehung in die gesetzliche Rentenversicherung als unangemessen darstellt. Vielmehr wird durch diese Vergleichsrechnung lediglich die erheblich bessere Altersversorgung der Abgeordneten im Vergleich zu sozialversicherungspflichtig Beschäftigten deutlich. Möglicherweise – auch wenn dies nicht Gegenstand dieses Gutachtens ist – stellt sich die derzeitige Höhe der Altersversorgung der Abgeordneten des Deutschen Bundestages „nach oben hin“ nicht als angemessen im Sinne des Art. 48 Abs. 3 GG dar: Der Thüringer Verfassungsgerichtshof hat in einem einstimmig ergangenen Urteil darauf

---

<sup>43</sup>  $10.083,47 \text{ Euro} / 41.541 \text{ Euro} * 34,19 \text{ Euro}$ .

hingewiesen, dass die Altersentschädigung von Abgeordneten diese nicht unangemessen privilegieren darf – jedenfalls dann nicht, wenn sie zu einer die spätere Lebensführung allein absichernden Versorgungsleistung wird. Ausdrücklich zieht der Thüringer Verfassungsgerichtshof dabei die Versorgung durch die gesetzliche Rentenversicherung als Vergleichsmaßstab heran und weist bezüglich der zum Urteilszeitpunkt geltenden Rechtslage darauf hin, dass ein Versicherter in der gesetzlichen Rentenversicherung 78 Jahre lang jeweils Höchstbeiträge erbringen müsste, um die damals in Thüringen geltende Höchstversorgung der Thüringer Abgeordneten zu erhalten.<sup>44</sup> Diese Höhe verwarf der Thüringer Verfassungsgerichtshof als unangemessen und somit als verfassungswidrig.

Ohne die derzeitige Altersversorgung der Abgeordneten des Deutschen Bundestages als unangemessen (hoch) zu bezeichnen:<sup>45</sup> Die Altersversorgung durch die Einbeziehung in die gesetzliche Rentenversicherung wäre jedenfalls nicht unangemessen niedrig.

Im Sinne der von der Unabhängigen Kommission empfohlenen Attraktivität der Tätigkeit als Bundestagsabgeordnete:r und der Solidität der Altersversorgung könnte es jedoch politisch opportun sein, die Beitragsbemessungsgrenze auch unter diesem Gesichtspunkt auf einen Betrag zu steigern, der oberhalb der Abgeordnetenentschädigung liegt, um den Abgeordneten eine höhere (gesetzliche) Rente zu ermöglichen. Zwingend ist dies jedoch nicht, wie sich im direkten Vergleich mit einer hypothetischen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ergibt, die ein Arbeitnehmerinnen-Brutto in der gleichen Höhe wie die Abgeordneten bezieht: Auch diese ist hinsichtlich einer höheren Altersversorgung als sich aus ihrem gesetzlichen Rentenanspruch unter Berücksichtigung der Beitragsbemessungsgrenze ergibt, auf ergänzende, betriebliche und/oder private, weitere Vorsorge verwiesen.

Es erscheint daher naheliegend, den Abgeordneten des Deutschen Bundestages die Möglichkeit einer betrieblichen Zusatzversorgung zu eröffnen, beispielsweise über die VBL oder die VBLU. Privat zusätzliche Vorsorge zu treffen, steht den Abgeordneten bereits jetzt frei.

---

<sup>44</sup> *Thüringer Verfassungsgerichtshof*, Urteil vom 16.12.1998 (VerfGH 20/95), AU Seite 43ff., [http://www.thverfgh.thueringen.de/OVGThueringen/rechtsp.nsf/\(\\$Websuchtreff-fer\)/FDD713DC2FA45CC4C1256C84006BB3DA?OpenDocument](http://www.thverfgh.thueringen.de/OVGThueringen/rechtsp.nsf/($Websuchtreff-fer)/FDD713DC2FA45CC4C1256C84006BB3DA?OpenDocument) (zuletzt aufgerufen am 21.04.2021).

<sup>45</sup> So jedoch von *Arnim/Drysch*, in: Bonner Kommentar zum GG, Art. 48 Rn. 258ff.

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass der de-facto-Unterschied zwischen der derzeitigen Altersversorgung der Abgeordneten und ihrer Einbeziehung in die gesetzliche Rentenversicherung in vielen Fällen geringer ausfallen wird als lediglich beim Blick auf die Anwartschaften, die durch die aktive Zeit als Abgeordnete erworben werden. Denn gemäß § 29 Abs. 4 AbgG werden – beim Vorliegen weiterer Voraussetzungen – Renten im Sinne des § 55 Abs. 1 Satz 2 des Beamtenversorgungsgesetzes auf die Altersversorgung nach dem Abgeordnetengesetz angerechnet. Dabei handelt es sich u.a. um Renten aus den gesetzlichen Rentenversicherungen, Renten aus einer zusätzlichen Alters- oder Hinterbliebenenversorgung für Angehörige des öffentlichen Dienstes und Leistungen aus berufsständischen Versorgungseinrichtungen. Diese Anrechnung würde bei der Einbeziehung der Abgeordneten in die gesetzliche Rentenversicherung sach- und systemgerecht selbstverständlich entfallen (müssen), schon um eine Schlechterstellung gegenüber der Situation von sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten zu vermeiden.<sup>46</sup> Dadurch, dass die (teilweise) Anrechnung der vorgenannten Versorgungsansprüche entfiel, vermindert sich jedenfalls bei den Abgeordneten, die über entsprechende Anwartschaften verfügen und bei denen es aufgrund der Höhe des Abgeordnetenruhegeldes zu einer Anrechnung käme, der Unterschiedsbetrag zwischen der derzeitigen Altersversorgung und der Höhe der gesetzlichen Rente.

## 2. Vertrauensschutz

Bei der Einbeziehung der Abgeordneten in die gesetzliche Rentenversicherung sind des Weiteren zwingend Aspekte des Vertrauensschutzes einzubeziehen, der aus dem Rechtsstaatsprinzip des Art. 20 GG folgt. Eine Veränderung des Systems der Altersvorsorge würde die rechtlichen Rahmenbedingungen, unter denen Abgeordnete ihrer Tätigkeit nachgehen, verändern. Auch wenn sich – verfassungsmäßig zwingend – die Altersversorgung der Abgeordneten auch nach einer entsprechenden Umstellung als angemessen im Sinne des Art. 48 Abs. 3 GG darstellt, kann es hinsichtlich der Ausgestaltung im Detail zu

---

<sup>46</sup> Die Problematik der „Doppelalimentation“ entfiel dann – diese war bspw. Gegenstand eines jüngeren sozialrechtlichen Verfahrens, vgl. *Bundessozialgericht*, Beschluss vom 11.09.2019 (B 5 R 108/19 B), zitiert nach juris.

---

Abweichungen zu Lasten der Abgeordneten kommen. Somit ist sicherzustellen, dass diese Veränderungen nicht in unzulässiger Weise rückwirkend erfolgen.<sup>47</sup>

**a) Bestandsschutz für bereits erworbene Ansprüche**

Hieraus folgt zunächst, dass bereits erworbene Ansprüche – die ggf. ergänzend unter die Eigentumsgarantie gemäß Art. 14 GG fallen<sup>48</sup> – durch die Änderung nicht tangiert werden dürfen. Durch entsprechende Übergangsbestimmungen ist somit sicherzustellen, dass mindestens die bis zum Inkrafttreten einer entsprechenden Änderung des Abgeordnetengesetzes erworbenen Ansprüche auf Altersversorgung in voller Höhe erhalten bleiben.

**b) Bestandsschutz für noch zu erwerbende Ansprüche während einer laufenden Legislaturperiode**

Sollte sich der Gesetzgeber entschließen, das Altersversorgungssystem der Abgeordneten während einer laufenden Legislaturperiode verändern zu wollen, würde sich verfassungsrechtlich die Frage stellen, ob es sich dabei um eine „echte“ oder eine „unechte“ Rückwirkung handelt.<sup>49</sup> Unter einer „echten“ Rückbewirkung wird dabei die Rückbewirkung von Rechtsfolgen verstanden, wenn der Gesetzgeber nachträglich in einen abgeschlossenen Sachverhalt ändernd eingreift. Eine „unechte“ Rückwirkung liegt dabei vor, wenn es sich lediglich um eine „tatbestandliche Rückanknüpfung“ handelt, wenn eine Norm auf gegenwärtige, noch nicht abgeschlossene Sachverhalte und Rechtsbeziehungen für die Zukunft einwirkt und damit zugleich die betroffene Rechtsposition nachträglich entwertet. Vereinfacht ausgedrückt, ist die echte Rückwirkung grundsätzlich verboten und nur in Ausnahmefällen erlaubt, während es sich bei der unechten Rückwirkung andersherum verhält.

Bei einer Veränderung des Altersversorgungssystems während einer laufenden Legislaturperiode ließen sich jeweils Gründe finden, diese als echte oder unechte Rückwirkung zu bewerten, wobei dieses Gutachten zur zweiten Lesart tendiert.

---

<sup>47</sup> Vgl. auch *Sinner*, in: Austermann/Schmahl, Abgeordnetengesetz, 1. Auflage 2016, § 19 Rn. 23.

<sup>48</sup> Zum Bestandsschutz als Ausprägung des Vertrauensschutzes vgl. nur *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, GG, 16. Auflage 2020, Art. 14 Rn. 46.

<sup>49</sup> Vgl. hierzu und im Folgenden *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, GG, 16. Auflage 2020, Art. 20 Rn. 96ff.

Es sollte jedoch nicht den parlamentarischen Gepflogenheiten entsprechen, eine grundlegende Veränderung der Altersversorgung der Abgeordneten während der laufenden Legislaturperiode wirksam werden zu lassen, weshalb unterstellt (und empfohlen) wird, eine entsprechende Änderung jeweils erst zum Beginn der kommenden Legislaturperiode wirksam werden zu lassen.

### c) Maßgeblicher Zeitpunkt

Von größerer Relevanz dürfte die Frage sein, ab welchem Zeitpunkt sich (ggf. zukünftige) Abgeordnete zu Lasten einer Änderung der Altersversorgung auf Vertrauensschutz berufen könnten.

Spätester Zeitpunkt ist hierbei die konstituierende Sitzung einer neuen Legislaturperiode, die gem. Art. 39 Abs. 2 GG spätestens am dreißigsten Tage nach der Bundestagswahl stattfindet. Denn bei der konstituierenden Sitzung treten die Abgeordneten ihr Mandat an und fügen sich mithin (auch) in das System der Entschädigung und der Altersversorgung ein.

Als deutlich früherer Zeitpunkt kommt die Einreichung der Kreiswahlvorschläge bzw. der Landeslisten in Betracht, also gem. § 19 BWahlG der neunundsechzigste Tag vor der Wahl. Denn ab diesem Zeitpunkt genießt die Kandidatur eine gewisse wahlrechtliche Festigkeit. Als noch früherer Zeitpunkt käme bei Kandidat:innen, die über Listen von Parteien aufgestellt werden, der Aufstellungsbeschluss der jeweiligen Partei in Betracht. Denn ab diesem Moment erhöhen sich die Chancen auf die Wahl selbst.

Um den Zeitpunkt des Vertrauensschutzes weder zu weit nach hinten noch nach vorne zu verlegen und Ungleichheiten zwischen Direkt- und Listenkandidat:innen sowie den Kandidat:innen unterschiedlicher Parteien<sup>50</sup> zu vermeiden, ist sinnvollerweise an § 3 AbgG anzuknüpfen. Demzufolge erhalten Bewerber:innen um einen Sitz im Bundestag zur Vorbereitung der Wahl innerhalb der letzten zwei Monate vor der Wahl auf Antrag Urlaub von bis zu zwei Monaten. Das Abgeordnetengesetz sieht den Zeitraum von (bis zu) zwei Monaten als angemessenen Zeitraum an, sich dem Wahlvolk als Persönlichkeit darzustellen.<sup>51</sup> Spätestens ab dem Moment, in dem die Kandidat:innen Urlaub nehmen (können) und sich nicht

---

<sup>50</sup> Deren Parteitage zu unterschiedlichen Terminen stattfinden.

<sup>51</sup> Vgl. *Welti*, in: Austermann/Schmahl, Abgeordnetengesetz, 1. Auflage 2016, § 3 Rn. 3.

mehr ihrem bisherigen Beruf, sondern der Vorbereitung auf ihr Abgeordnetenmandat widmen, dürfte sich auch bei ihnen selbst nicht nur die Vorstellung, sondern auch das (in diesem Stadium noch nicht rechtlich geschützte) Vertrauen auf die Chance auf ein Mandat verfestigt haben.

Es scheint sachgerecht, auch den Zeitpunkt, ab dem zukünftige Abgeordnete Vertrauen auf das System und die Höhe ihrer möglichen Entschädigung aufbauen dürfen, an § 3 AbgG zu orientieren. Die mögliche Einbeziehung der Abgeordneten in die gesetzliche Rentenversicherung sollte somit jedenfalls zwei Monate vor dem Wahltag beschlossen werden. Das Inkrafttreten selbst kann dann für den Zeitpunkt der konstituierenden Sitzung des kommenden Bundestages terminiert werden. Entscheidend kommt es auf die Vertrauensgrundlage an, die möglichen Bewerber:innen durch die gesetzlichen Rahmenbedingungen zur eigenen Orientierung geschaffen werden. Dies ist mit bereits mit der Verkündung, nicht erst mit dem Inkrafttreten einer möglichen Veränderung der Fall.

**d) Aspekte des Vertrauensschutzes bei Systemwechsel und einer mehrere Legislaturperioden umfassenden Tätigkeit als Abgeordnete:r**

Aus Sicht von Bundestagsabgeordneten, die zunächst Ansprüche nach dem bisherigen System des Abgeordnetengesetzes erwerben und sodann der Einbeziehung in die gesetzliche Rentenversicherung unterliegen, würde sich eine entsprechende Umstellung als Veränderung ihrer beruflichen Rahmenbedingungen darstellen. Dies gilt gleichviel, ob sie vor und nach der Umstellung „nahtlos“ oder mit einer bspw. anderweitig beruflich begründeten Unterbrechung dem Bundestag angehören.

Dies stellt sich unter Wahrung der o.g. Rahmenbedingungen jedoch (verfassungs-)rechtlich als unproblematisch dar. Hierfür lässt sich zum einen der Diskontinuitätsgrundsatz des Bundestages selbst anführen. Zum anderen vermag eine einmal erworbene Mitgliedschaft im Deutschen Bundestag keinen Vertrauensschutz dahingehend zu begründen, dass die Rahmenbedingungen der Arbeit als Parlamentarier:in sich nicht ändern bzw. allenfalls verbessern können. So hat das Bundesverfassungsgericht bei der Einführung der Altersvorsorge für Abgeordnete in Hessen ausdrücklich betont, diese müsse nicht rückwirkend, d.h. auch für bereits ausgeschiedene Abgeordnete, eingeführt werden. Denn es gehe bei der Altersvorsorge im Kern um die wirtschaftliche Unabhängigkeit bei der Ausübung des

---

Abgeordnetenmandats.<sup>52</sup> Die Ausgestaltung der Altersvorsorge bezieht sich mithin auf die Unabhängigkeit in der jeweils aktuellen Legislaturperiode – sinnvollerweise sowohl rückblickend als auch in der Vorausschau.

#### e) Zusammenfassung zum Vertrauensschutz

Unter Aspekten des Vertrauensschutzes ist es für eine Einbeziehung der Abgeordneten in die gesetzliche Rentenversicherung notwendig, aber auch hinreichend, dass über entsprechende Übergangsregelungen erworbene Ansprüche erhalten bleiben und die Neuordnung spätestens zwei Monate vor dem jeweils nächsten Wahltermin in Kraft tritt.

### 3. Gleichheitsgrundsatz

Hinsichtlich des formalen Gleichheitsgrundsatzes bestehen bei einer Einbeziehung der Abgeordneten in die gesetzliche Rentenversicherung keine Bedenken, sofern diese für alle Abgeordneten in gleicher Weise durchgeführt wird.<sup>53</sup>

### 4. Leistungsfähigkeit, Transparenz, Attraktivität und Praktikabilität

Des Weiteren definierte die Unabhängige Kommission die Leistungsfähigkeit, die Transparenz, die Attraktivität und die Praktikabilität der Altersversorgung der Abgeordneten als wichtige Prüfsteine. Bei der Einbeziehung von Abgeordneten in die gesetzliche Rentenversicherung als 130jährigem und bewährtem System bestehen hinsichtlich der Leistungsfähigkeit, der Transparenz<sup>54</sup> und der Praktikabilität keinerlei Bedenken. Hinsichtlich der Attraktivität wird auf die oben zur Angemessenheit gemachten Ausführungen verwiesen.

---

<sup>52</sup> *Bundesverfassungsgericht*, Beschluss vom 21.10.1971 (2 BvR 367/69), Rn. 39, zitiert nach juris.

<sup>53</sup> Vgl. BT-Drs. 17/12500, S. 28f.; *Welti*, ZParl 2000, 254 (261); die Argumentation von *Giesen*, DVBl. 1999, 291, es käme durch die Einbeziehung von Abgeordneten in die gesetzliche Rentenversicherung zu einer Schlechterstellung derjenigen Abgeordneten, die keine (weiteren?) Rentenversicherungsansprüche hätten, ist demgegenüber nicht nachvollziehbar: Art und Umfang der Altersvorsorge vor und nach einer Abgeordnetentätigkeiten werden dadurch nicht tangiert.

<sup>54</sup> Pointiert hierzu *Welti*, ZParl 2000, 254 (265): „(Es) dürfte ... einfacher nachvollziehbar sein, wenn zum Thema ‚Alterssicherung‘ gesagt wird: ‚rentenversichert‘ als wenn ein eigenständiges System entwickelt wird, das auf immanenten Verweisungen beruht.“

## VII. Vergleich mit Landesregelungen

Die nachfolgende Tabelle<sup>55</sup> gibt einen Überblick über die jeweiligen landes(verfassungs)rechtlichen Regelungen zur Altersvorsorge der Landtagsabgeordneten. Teilweise wird eine „Ausstrahlung“ der bundes(verfassungs)rechtlichen Regelung auf die Länder angenommen,<sup>56</sup> teilweise beurteilt das Bundesverfassungsgericht auch landesrechtliche Regelungen. Im Sinne des föderalen Verständnisses erscheint jedoch auch die umgekehrte Blickrichtung nicht nur zulässig, sondern zur besseren Einordnung möglicher Handlungsoptionen des Gesetzgebers auch geboten. Denn die grundsätzliche Frage, wie die Altersvorsorge von Abgeordneten im Hinblick auf ihre Unabhängigkeit geregelt werden kann und soll, stellt sich im Prinzip in den Ländern ebenso wie im Bund.

Bundesland	Norm(en)	Regelung
Baden-Württemberg	Art. 40 BWVerf, § 11 AbgG BW	Pflichtmitgliedschaft im Versorgungswerk der Landtage von NRW, BB und BW; Zuschuss in Höhe des jeweils geltenden Höchstbeitrags zur allgemeinen Rentenversicherung
Bayern	Art. 31 BayVerf., Art. 12f. BayAbgG	Altersentschädigung i.H.v. 33,5 v.H. der Aktiventschädigung ab zehn Jahre Mitgliedschaft zzgl. 3,825 v.H. für jedes weitere Jahr
Berlin	Art. 53 BerlVerf., §§ 11f. LAbgG	Altersentschädigung i.H.v. 35 v.H. der Aktiventschädigung ab neun Jahren Mitgliedschaft zzgl. 3 v.H. für jedes weitere Jahr
Brandenburg	Art. 60 BrandVerf., §§ 5 Abs. 2, 15 AbgG	wie BW
Bremen	Art. 82 Abs. 2 BremVerf., § 12 AbgG	Zuschuss in i.H.v. 750.- Euro monatlich für die Altersversorgung auf Nachweis
Hamburg	Art. 13 Abs. 1 HambVerf., § 11 AbgG	Altersentschädigung in Abhängigkeit von einem teilweise vorherigen Verzicht auf das Aktiventgelt

<sup>55</sup> Jeweiliger Gesetzesstand vom 21.04.2021.

<sup>56</sup> Vgl. *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Auflage 2015, Art. 48 Rn. 41.

Hessen	Art. 98 HessVerf., §§ 10f. AbgG	Altersentschädigung i.H.v. 27,75 v.H. der Aktivenentschädigung ab acht Jahren Mitgliedschaft zzgl. 2,75 v.H. für jedes weitere Jahr
Mecklenburg-Vorpommern	Art. 22 Abs. 3 MVVerf., §§ 17ff. AbgG	Degressiv gestaffelte Altersentschädigung in Abhängigkeit von der Dauer der Zugehörigkeit (4/3,5/3/2 v.H.)
Niedersachsen	Art. 13 Abs. 3 Verf ND, § 18ff. NAbfG	Altersentschädigung i.H.v. 2,5 v.H. der Aktivenentschädigung pro Jahr
Nordrhein-Westfalen	Art. 50 NRWVerf., §§ 5, 10 AbgG	wie BW
Rheinland-Pfalz	Art. 97 RhPfVerf., §§ 11f. AbgGRhPf	Altersentschädigung i.H.v. 33 v.H. der Aktivenentschädigung ab zehn Jahren Mitgliedschaft zzgl. 3,5 v.H. für jedes weitere Jahr
Saarland	[Art. 84 SaarlVerf.] <sup>57</sup> , §§ 11, AbgG SL	Altersentschädigung i.H.v. 35 v.H. der Aktivenentschädigung ab zehn Jahren Mitgliedschaft zzgl. 3,5 v.H. für jedes weitere Jahr
Sachsen	Art. 42 Abs. 3 SächsVerf., §§ 13ff. SächsAbgG	Wahlrecht: Vorsorgebeitrag in Höhe des Höchstbeitrags in der gesetzlichen Rentenversicherung aufgrund Nachweises oder Altersentschädigung: 0,3 v.H. der Aktivenentschädigung für jeden Monat der Mitgliedschaft
Sachsen-Anhalt	Art. 56 Abs. 4 Sachs-AnhVerf., § 17f. AbgG	Altersentschädigung i.H.v. 3 v.H. für jedes angefangene Jahr der Mitgliedschaft
Schleswig-Holstein	Art. 17 Abs. 3 SchlHVerf., § 17 SH AbgG	Altersvorsorgezuschuss i.H.v. 1.975,39 Euro, sofern dieser zu mindestens 85 v.H. zur Altersversorgung eingesetzt wird
Thüringen	Art. 54 Abs. 1 ThürVerf., § 13f. ThürAbgG	Altersentschädigung i.H.v. 26 v.H. der Aktivenentschädigung ab sechs Jahren Mitgliedschaft zzgl. 3 v.H. für jedes weitere Jahr der Mitgliedschaft

<sup>57</sup> Die Verfassung des Saarlandes enthält keine direkte Regelung zur Entschädigung.

Neben der Vielfalt der Regelungen als solcher, die den pluralen Charakter des föderalen Staates widerspiegelt, fällt auf, dass die Bundesländer auch strukturell durchaus unterschiedliche Formen der Altersversorgung der Abgeordneten gewählt haben:

- Drei Bundesländer haben ein Versorgungswerk gegründet (BW, BB, NRW)
- Viele Bundesländer haben das „klassische“ System der Altersentschädigung gewählt (BY, BE, HE, MVP, NDS, RLP, SL, S-A, TH). Hier differieren allerdings „Wartezeiten“, Grund-Altersvorsorge und Steigerungsraten teilweise erheblich.
- Einige Bundesländer gewähren einen zweckgerichteten Zuschuss (HB, i.Ü. siehe unten)

Besonders hingewiesen sei auf folgende drei Bundesländer:

- HH gewährt Altersentschädigung, wenn zuvor auf Aktiventschädigung teilweise verzichtet wurde, stellt die Abgeordneten also vor die Wahl zwischen einer Altersentschädigung und rein privater Vorsorge.
- Sachsen gewährt ein Wahlrecht zwischen einem Vorsorgebeitrag und einer Altersentschädigung.
- S-H gewährt einen Zuschuss, der jedoch nicht vollständig für die formale Altersvorsorge eingesetzt werden muss.

Die sehr unterschiedlichen landesgesetzlichen Regelungen betonen den grundsätzlich großen Spielraum des Gesetzgebers bei der Ausgestaltung der Altersvorsorge für Abgeordnete. Da sich die verfassungsrechtliche Ausgangslage und die übrige rechtliche Struktur auf der Ebene von Bund und Ländern nicht grundlegend unterscheidet, unterstreicht der Befund auch die große Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers auf Bundesebene.

**D. Wäre eine schrittweise drastische Anhebung und spätere Aufhebung der Beitragsbemessungsgrenze rechtlich zulässig?**

**E. Wäre eine neu zu schaffende Beitragsäquivalenzgrenze mit dem Grundgesetz vereinbar und falls ja, welches wäre das höchste zulässige Maß, in dem die Rentenanwartschaften je eingezahltem Euro abgeflacht werden dürften? Und falls nicht, aus welchen Gründen?**

### **I. Vorbemerkung**

Die nachfolgenden Ausführungen sind von Prof. Dr. Heinz-Dietrich Steinmeyer verfasst worden. Der Verfasser dieses rechtswissenschaftlichen Teils des Gutachtens ist gebeten worden, im Rahmen des Gesamtgutachtens zur Einbeziehung der Bundestagsabgeordneten in die gesetzliche Rentenversicherung sowie zur drastischen Anhebung/Aufhebung der Beitragsbemessungsgrenze und der Einführung einer „Beitragsäquivalenzgrenze“ in der gesetzlichen Rentenversicherung in rechtswissenschaftlicher Unabhängigkeit die oben genannten Fragen zu behandeln.

Es hat sich im Rahmen der Arbeiten am Gutachten ergeben, dass diese beiden Fragen in einem unmittelbaren Zusammenhang miteinander stehen, so dass sie gemeinsam beantwortet werden.

### **II. Schrittweise drastische Anhebung und spätere Aufhebung der Beitragsbemessungsgrenze**

Im derzeitigen System der gesetzlichen Rentenversicherung besteht für 2021 eine Beitragsbemessungsgrenze in Höhe von 7.100 € im Monat (85.200 € jährlich) in den alten und 6.700 € (80.400 €) in den neuen Bundesländern. In der knappschaftlichen Rentenversicherung liegt diese Einkommensgrenze bei 8.700 (104.400 €) in den alten und 8.250 € (99.000 €) in den neuen Ländern. Diese Beitragsbemessungsgrenze ist zugleich Leistungsbemessungsgrenze, was bedeutet, dass bis zu dieser Grenze die Leistungen beitragsbezogen

berechnet werden und Einkommen oberhalb dieser Grenze sich weder beitrags- noch leistungsrechtlich auswirken.

## 1. Beitragsfinanzierung

Damit verbunden ist der Gedanke, dass die gesetzliche Rentenversicherung grundsätzlich beitragsbezogen ist, also hier das Äquivalenzprinzip gilt. Die gesetzliche Rentenversicherung ist ein beitragsbezogenes System, das die Aufgabe hat, für Lohnersatz im Fall des Alters und bei Erwerbsminderung zu sorgen und im Fall der Hinterbliebenenleistungen für den Unterhaltersatz. Es gewährt Leistungen aufgrund der eingezahlten Beiträge ohne Rücksicht darauf, ob der Versicherte eine solche Leistung zur Bestreitung seines Lebensunterhalts auch tatsächlich braucht. Das System enthält daneben Zeiten ohne Beitrag des Versicherten, mit den sozial- und gesellschaftspolitischen Gesichtspunkten Rechnung getragen wird. Zu nennen sind hier – ohne auf die Systematik näher eingehen zu wollen – etwa Zeiten der Kindererziehung, Zeiten der Ausbildung etc.

Das System der gesetzlichen Rentenversicherung wird überwiegend durch Beiträge finanziert; diese sind wie die Steuern öffentliche Abgaben. Die neue Kategorie der Lebensleistung ist eine sozialpolitische, für die verfassungsrechtliche Beurteilung aber nicht relevant.

Dabei unterscheiden sich Steuern und Abgaben dadurch, dass unter Steuern gemäß § 3 Abs. 1 der Abgabenordnung Geldleistungen zu verstehen sind, die nicht eine Gegenleistung für eine bestimmte Leistung darstellen und von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einnahmen allen auferlegt werden, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft; die Erzielung von Einnahmen kann dabei durchaus auch (nur) Nebenzweck sein. Unter Beitrag wird dann eine Abgabe verstanden zur vollen oder teilweisen Deckung der Kosten einer öffentlichen Einrichtung, die von denjenigen erhoben wird, denen die Einrichtung einen besonderen Vorteil gewährt.

## 2. Erhöhung der Beitragsbemessungsgrenze

Eine Erhöhung der Beitragsbemessungsgrenze ist mit Wirkung für die Zukunft im Grundsatz jederzeit möglich. Dies führt dann in Konsequenz zu einer nominell höheren Beitragslast für diejenigen, die bisher über der Beitragsbemessungsgrenze lagen. Wer über dieser Beitragsbemessungsgrenze liegt, entrichtet Beiträge nur bis zur Höhe dieser Grenze, so dass mit wachsendem Einkommen die prozentuale Belastung ab Überschreiten dieser Grenze sinkt.

### a) Bei Verknüpfung von Beitrags- und Leistungsbemessungsgrenze

Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass diese Beitragsbemessungsgrenze auch zugleich Leistungsbemessungsgrenze ist, ab Überschreiten der Beitragsbemessungsgrenze die Rentenleistungen also weiter auf der Basis der Beiträge bis zur Beitragsbemessungsgrenze berechnet werden. Ein Abweichen von diesem Prinzip ist bisher etwa die Rente nach Mindesteinkommen und die Rente nach Mindestentgeltpunkten nach § 262 SGB VI. Auch die sogenannte Grundrente<sup>58</sup> weicht von diesem Prinzip ab. Diese Ausnahmefälle bewegen sich aber sämtlich im Bereich der unteren Einkommensgruppen und begünstigen sie im Ergebnis. Es wird also zugunsten eines bestimmten Personenkreises von der genauen Beitragsäquivalenz abgewichen<sup>59</sup>.

Erhöht man die Beitragsbemessungsgrenze und belässt es bei der Verknüpfung von Beitragsbemessungsgrenze und Leistungsbemessungsgrenze, so erhöhen sich die Einnahmen der gesetzlichen Rentenversicherung, die im geltenden Umlagesystem damit ein höheres Beitragsaufkommen zur Finanzierung der aktuellen Leistungen hat. Werden dann allerdings

---

<sup>58</sup> Kritisch dazu *Steinmeyer*, Altersvorsorge und Demographie – Herausforderungen und Regelungsbedarf, Gutachten zum 73. Deutschen Juristentag 2020/2022, B 49 f.

<sup>59</sup> In diesem Sinne auch der Gedanke einer gewichteten Rentenformel bei *Steinmeyer*, Gutachten 73.DJT, B 76 f.

die Leistungen fällig – ggf. um Jahrzehnte zeitversetzt – so ist auch eine entsprechend höhere Rentenleistung zu gewähren.

Ein solcher Schritt ist daher vom Grundansatz verfassungsrechtlich unproblematisch, muss aber hinsichtlich seiner finanziellen Konsequenzen für die gesetzliche Rentenversicherung in der Zukunft bedacht werden. Eine weitere Konsequenz wäre sicherlich, dass die betreffenden Personen, deren Einkommen über der Beitragsbemessungsgrenze liegen, basierend auf dieser Grenze entsprechende Zusatzversorgung betrieben haben, die sich nunmehr je nach Ausmaß der Erhöhung der Grenze als überflüssig erweist. Auch dies mag man als unproblematisch ansehen, da es keine Beeinträchtigung der Betroffenen darstellt.

#### **b) Bei Aufheben der Verknüpfung**

Anders ist dies, wenn die Verknüpfung von Beitragsbemessungsgrenze und Leistungsbemessungsgrenze aufgehoben wird. In einem solchen Fall wird eine strikte Beitragsbezogenheit aufgelöst.

Bei der gesetzlichen Rentenversicherung sind die Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung die Abgabe, der als Gegenleistung die Rentenleistung gegenübersteht. Bei der Rentenversicherung führt dann das Versicherungsprinzip dazu, dass grundsätzlich eine Äquivalenz zwischen Beiträgen und Leistungen bestehen muss. Das der Sozialversicherung immanente Solidaritätsprinzip erlaubt insoweit ebenso Abweichungen wie der Gedanke des sozialen Ausgleichs.

Es wird dabei unterschieden zwischen der Globaläquivalenz – also der Äquivalenz zwischen Einnahmen und Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung und der Individualäquivalenz, also der zwischen dem Beitrag des einzelnen Versicherten und der ihm gewährten Leistung.

Insoweit argumentiert *Ruland*<sup>60</sup>, dass der Rentenversicherungsbeitrag der Preis ist für die gehobene soziale Sicherung, die die Rentenversicherung im Vergleich zur Sozialhilfe bietet. Der Beitrag, den nicht alle zu zahlen haben, stelle nur dann kein gleichheitswidriges Sonderopfer dar, wenn er eine Gegenleistung auslösen könne, die auch der Höhe nach ein Äquivalent darstelle. Es gebe keine besondere Gruppenverantwortung der Rentenversicherten und Rentenansprüche unterfielen dem Eigentumsschutz.

Daraus folgt dann für *Ruland*, dass etwa die Grundrente, die die Beitragsbezogenheit aufgibt, gegen das Prinzip der Teilhabeäquivalenz verstößt.

### (1) Das Äquivalenzprinzip und seine Herleitung aus Art. 3 GG

Verfassungsrechtlich bewegt man sich hier im Bereich des Art. 3 Abs. 1 GG, der es verbietet, Gleiches ungleich zu behandeln. Das bedeutet vorliegend grundsätzlich, dass gleichen Beiträgen auch gleiche Leistungen gegenüberstehen sollen. Ein höherer Beitrag muss deshalb auch zu einer höheren Leistung führen ebenso wie ein niedrigerer Beitrag zu einer niedrigeren Leistung führt. Eine Ungleichbehandlung ist dann möglich, wenn sie durch einen hinreichend wichtigen Grund gerechtfertigt ist<sup>61</sup>. Es ist also nach Rechtfertigungen zu suchen, um dem Verdikt des Verstoßes gegen Art. 3 Abs. 1 GG zu entgehen.

Bei der Rente nach Mindesteinkommen bzw. Mindestentgeltpunkten bestand der Sinn darin, Nachteile auszugleichen, die Frauen im Erwerbsleben erlitten haben. Die Begrenzung auf Zeiten vor 1992 beruht insbesondere auf der Erwägung des Nachteilsausgleichs bei Frauen. Das hätte – obwohl auch hier Bedenken geäußert worden sind – einer verfassungsrechtlichen Prüfung wohl standgehalten<sup>62</sup>. In anderen Fällen – etwa bei der Grundrente – geht es nicht um einen Solidarausgleich im System der gesetzlichen Rentenversicherung

---

<sup>60</sup> *Ruland*, Die Bedeutung des Äquivalenzprinzips in der gesetzlichen Rentenversicherung, DRV 2013, 101 ff.

<sup>61</sup> BVerfGE 100, 128 ff., 174; *Jarass* in: *Jarass/Pieroth*, Grundgesetz, 16. Aufl. 2020, Art. 3 Rn 18 mwN.

<sup>62</sup> Vgl. zu diesem Komplex *Merten*, Armutsfeste Alterssicherung und Verfassungsrecht, DRV 2008, 382 ff., 388; *Papier*, Verfassungsschutz sozialrechtlicher Rentenansprüche, - anwartschaften, „erwerbsberechtigungen“, VSSR 1973, 33 ff. 56.

zur Kompensation von Nachteilen sondern um die Strategie einer Vermeidung der Inanspruchnahme der Grundsicherung, also einer steuerfinanzierten und bedürftigkeitsabhängigen Sozialleistung. Diese Art der Armutsbekämpfung – so wird geltend gemacht – sei aber nicht Aufgabe der gesetzlichen Rentenversicherung, sondern eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, die ein Abweichen vom Äquivalenzprinzip in der gesetzlichen Rentenversicherung nicht rechtfertigt<sup>63</sup>.

i) Literaturstimmen

*Merten*<sup>64</sup> weist darauf hin, dass eine – damals so diskutierte – Sockelrente für langjährig Versicherte verfassungsrechtlich nur dann Bestand haben könne, wenn auch dem Verfassungsgebot der Gleichbehandlung innerhalb des begünstigten Personenkreises Rechnung getragen werde. Er verweist insofern auf die Einführung der Rente nach Mindesteinkommen, deren Ziel es gewesen sei, die Auswirkungen der Lohndiskriminierungen bei Frauen auf die Rente auszugleichen. Unter bestimmten Voraussetzungen wurde damals bei Versicherten ein Durchschnittswert in Höhe des 1,5 fachen des tatsächlichen Durchschnittswerts bei der Rentenberechnung zugrunde gelegt.

*Papier*<sup>65</sup> begründete die Verfassungswidrigkeit in diesem Zusammenhang damit, dass der Gesetzgeber über sein Ziel, die Unterbezahlung bestimmter Berufsgruppen durch die Fiktion eines Mindesteinkommens auszugleichen, mit seiner Regelung hinausgeschossen sei, indem er z.B. auch für angemessen bezahlte Neben- oder Teilzeitbeschäftigung ein an der Vollzeittätigkeit orientiertes Durchschnittseinkommen zugrunde gelegt und nicht alle Fälle berücksichtigt habe, in denen Arbeitnehmer nicht ganztägig oder überhaupt nicht täglich tätig gewesen seien.

---

<sup>63</sup> *Ruland*, DRV 2013, 101 ff., 110.

<sup>64</sup> *Merten*, Armutsfeste Alterssicherung und Verfassungsrecht, DRV 2008, 382 ff., 388.

<sup>65</sup> *Papier*, Verfassungsschutz sozialrechtlicher Rentenansprüche, -anwartschaften, -erwerbsberechtigungen; VSSR 1973, 33 ff., 56.

---

Daraus ergibt sich insgesamt für *Merten*, dass der Gesetzgeber willkürlich handeln würde, wenn er sich bei einer Sockelleistung für langjährig Versicherte allein vom monatlichen oder jährlichen Durchschnittseinkommen leiten ließe, ohne die Gründe hierfür zu erforschen, und dabei das System der beitragsproportionalen Rente auch in den Fällen durchbräche, in denen soziale Hilfsbedürftigkeit einen Ausgleich nicht gebiete.

Es zeigt sich an dieser Diskussion, die sich an der Abweichung von der Beitragsbezogenheit in den unteren Einkommensgruppen entzündet hat, welche verfassungsrechtlichen Risiken sich bei einer solchen Abweichung ergeben. Da es sich hier um gewichtige Stimmen aus der Literatur handelt, sollten diese bei der Abschätzung der verfassungsrechtlichen Risiken unbedingt berücksichtigt werden.

Für die vorliegende Fragestellung ergibt sich daraus, dass Abweichungen vom Äquivalenzprinzip nach der Sichtweise dieser Autoren grundsätzlich einer besonderen Rechtfertigung bedürfen. Dabei geht es nicht um eine Individualäquivalenz, die sich an Beitrag und Leistung bei einzelnen Versicherten orientiert, sondern um eine Globaläquivalenz, was bedeutet, dass Abweichungen bei einer Betrachtung des Gesamtsystems gerechtfertigt sein müssen.

#### ii) Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

Die Bedeutung des Versicherungsprinzips und dementsprechend des Äquivalenzgedankens betont das Bundesverfassungsgericht in seiner ständigen Rechtsprechung.

So heißt es in einer Entscheidung des 2. Senats vom 6.12.1988<sup>66</sup>, dass nach den Grundsätzen des Versicherungsrechts die Versicherungsleistungen und Versicherungsbeiträge aufeinander bezogen seien, also in einem „Gegenleistungsverhältnis“ stünden; das gelte auch für die Sozialversicherung, soweit das Prinzip der sozialen Gerechtigkeit keine Abweichungen erfordere. Dabei entspreche es im Bereich der gesetzlichen Krankenversicherung dem

---

<sup>66</sup> 2 BvL 18/84, BVerfGE 79, 223.

---

Solidaritätsprinzip, dass die besser verdienenden Versicherten durch höhere Beiträge für den Versicherungsschutz der weniger gut verdienenden mit aufkämen; der Beitrag für die bedarfsgerecht gewährten Leistungen werde also im Interesse der sozialen Gerechtigkeit entsprechend der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Versicherten gezahlt.

Überträgt man dies auf die gesetzliche Rentenversicherung, so mag man annehmen, dass es für den gleichen Beitrag unterschiedliche Leistungshöhen zulässt. Auf diese Weise lassen sich auch andere vergleichbare Modelle begründen – etwa die Rente nach Mindesteinkommen und die Rente nach Mindestentgeltpunkten nach § 262 SGB VI. Daraus lässt sich entnehmen, dass auch in der gesetzlichen Rentenversicherung das Solidaritätsprinzip Modifikationen bei der Beitragsbezogenheit der Rente grundsätzlich zulässt. Es lässt sich bereits hieraus entnehmen, dass es letztlich um eine Frage des Ausmaßes geht.

Allerdings haben die obigen Ausführungen auch gezeigt, dass eine solche Vorgehensweise einer Überprüfung im Einzelfall bedarf. Es ist festzuhalten, dass eine Abweichung vom strikten Äquivalenzprinzip zwar grundsätzlich möglich ist, aber einer sachlichen Rechtfertigung bedarf.

In einer anderen Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts hat sich das Gericht mit den Auswirkungen des Gleichheitssatzes des Art. 3 Abs. 1 GG auf die Bewertung von Kindererziehungszeiten beim Zusammentreffen mit beitragsbelegten Zeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung befasst<sup>67</sup>. Hier ging es um eine Vorschrift (§ 32a Abs. 5 Satz 2 AVG), die zu einer ungleichen Behandlung verschiedener Personengruppen insoweit führte, also sich Kindererziehungszeiten nicht bei allen Versicherten in gleicher Weise günstig auf die Rente auswirkten. Diese Vorschrift benachteilige insbesondere solche Versicherten, die auch während der ersten Lebensphase ihres Kindes die Solidargemeinschaft durch die Entrichtung von Rentenversicherungsbeiträgen unterstützt und für ihr Alter eigenständig Vorsorge getroffen hätten. Hier führte der 1. Senat des Bundesverfassungsgerichts aus, dass die

---

<sup>67</sup> BVerfG v. 12.03.1996 – 1 BvR 609/90 – NJW 1996, 2293.

Ungleichbehandlung sich (auch) nicht mit dem Sozialstaatsprinzip rechtfertigen lasse. Dieses verpflichte den Staat, für eine gerechte Sozialordnung zu sorgen. Angesichts der Weite und Unbestimmtheit dieses Grundsatzes lasse sich daraus jedoch regelmäßig kein Gebot entnehmen, soziale Leistungen in einem bestimmten Umfang zu gewähren. Dem Sozialstaatsprinzip möge es am besten entsprechen, soziale Ausgleichsleistungen nur dorthin zu lenken, wo im Einzelfall ein Bedarf festgestellt werde. Im Rahmen des gesetzlichen Rentenversicherungssystems, das nicht an konkrete Bedarfslagen anknüpfe, reiche jedoch der Bedarfsgesichtspunkt für sich allein nicht als Differenzierungsgrund aus. Das Sozialstaatsprinzip in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG könne die beschriebene Subsidiarität der Kindererziehungszeiten und die daraus resultierende Ungleichbehandlung allenfalls dann rechtfertigen, wenn es sich hierbei um Leistungen handelte, die der Behebung einer Notlage oder eines konkreten Sicherungsdefizits dienten.

Damit stellt das Bundesverfassungsgericht strenge Anforderungen an die Bewertung von Beitragszeiten und betont so unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten die Beitragsbezogenheit der gesetzlichen Rentenversicherung.

Legt man dies zugrunde, so bedarf es eines sachlichen Grundes, wenn von der Beitragsbezogenheit und damit vom Äquivalenzprinzip abgewichen wird. Die Abweichung muss auch dem Verhältnismäßigkeitsprinzip standhalten.

## **(2) Überlegungen zum sachlichen Grund**

Wichtig in diesem Zusammenhang ist die sich mit dem Beitragsrecht der Sozialversicherung befassende Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Künstlersozialabgabe. In seiner Entscheidung von 1987<sup>68</sup> fragt das Gericht nach einem - bei einer am Gerechtigkeitsgedanken orientierten Betrachtungsweise - sachlich einleuchtenden Grund dafür, dass ein Privater im Unterschied zu anderen Privaten über seine Steuerpflicht hinaus als Beteiligter im Sinne des Sozialversicherungsrechts zu einer Abgabe herangezogen werde, die weder

---

<sup>68</sup> BVerfG v. 08.04.1987 - 2BvR 909/82 - NJW 1987, 3115.

ihm selbst noch seiner Gruppe zugute komme, ihm vielmehr als fremdnützige Abgabe auferlegt werde, die sozialen Ausgleich und Umverteilung zum Ziel habe und herstelle.

Hierfür stelle die in der Literatur erhobene Forderung nach sozialer Gruppenhomogenität als Voraussetzung gesetzlicher Gruppensolidarität (P. Selmer, *Steuerinterventionismus und Verfassungsrecht*, 1972, S. 371; J. Isensee, *Umverteilung durch Sozialversicherungsbeiträge*, 1973, S. 63; W. Leisner, *Sozialversicherung und Privatversicherung*, 1974, S. 96) keinen geeigneten Anknüpfungspunkt dar. Es könne dahinstehen, wie weit dieser Forderung für die Einbeziehung neuer Gruppen als Versicherter in die Sozialversicherung Bedeutung zukommen mag, jedenfalls erscheine sie nicht geeignet, um die Heranziehung Dritter zu den Beitragslasten zulässig Versicherter zu begrenzen. Denn insoweit sei für die Sozialversicherung gerade eine Umverteilung und die Geltendmachung einer sozialen Verantwortlichkeit jenseits vorgegebener Gruppenhomogenität typisch; sie führe eben deswegen zu Fremdlasten, die gerade nicht eigen- oder gruppennützig sind (vgl. M. Kloepfer, *Sozialversicherungsbeiträge und Gruppensolidarität*, VSSR 1974, S. 156 [168]; H. J. Papier, *Besprechung von: J. Isensee, Umverteilung*, AÖR 100 [1975], S. 640 [644]).

Andererseits reichten allgemeine Erwägungen zur Leistungsfähigkeit nicht aus, um die Belastung bestimmter Bürger mit Sozialversicherungsbeiträgen, die Fremdlasten sind, zu rechtfertigen. Insoweit unterscheide sich die Belastung mit Sozialversicherungsbeiträgen von der Pflicht jedes Bürgers, Steuern zu zahlen. Während jeder Bürger ohne weiteres der Steuergewalt unterworfen sei, bedürften weitere, auf Ausgleich und Umverteilung angelegte Abgabebelastungen im Hinblick auf die Belastungsgleichheit der Bürger einer besonderen Rechtfertigung. Dafür sind beliebige Konfigurationen, die sich der Gesetzgeber fallweise zusammensuchen kann, nicht ausreichend. Eine solche Rechtfertigung könne sich indes aus spezifischen Solidaritäts- oder Verantwortlichkeitsbeziehungen zwischen Zahlungsverpflichteten und Versicherten ergeben, die in den Lebensverhältnissen, wie sie sich geschichtlich entwickelt haben und weiter entwickeln, angelegt sind. Solche Beziehungen, die von einer besonderen Verantwortlichkeit geprägt seien, könnten z. B. aus auf Dauer ausgerichteten, integrierten Arbeitszusammenhängen oder aus einem kulturgeschichtlich

gewachsenen besonderen Verhältnis gleichsam symbiotischer Art entstehen. Das Verhältnis zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern sei der in der modernen Erwerbs- und Industriegesellschaft weithin typische und nach der Dichte der ihm zugrundeliegenden Sozialbeziehung beispielhafte, aber - auch nach geltendem Sozialversicherungsrecht - nicht etwa der einzige Fall einer solchen spezifischen Verantwortlichkeit.

Diese Entscheidung macht deutlich, dass das Bundesverfassungsgericht Grenzen bei der Belastung durch Beiträge in Relation zur Nützigkeit zieht. Für den vorliegenden Zusammenhang bedeutet das, dass eine Grenze für das Auseinanderfallen von Beitrag und Leistung - also ein Abweichen von der Äquivalenz von Beitrag und Leistung - dort besteht, wo aus einer „eigennützigen“ Abgabe ganz oder in wesentlichen Teilen eine fremdnützige wird. Wer also eine Leistung für einen anderen und nicht für sich finanziert, zahlt nicht mehr einen Beitrag für eine ihn schützende Versicherung, sondern eine Abgabe für die Finanzierung einer einem anderen zu gewährenden Leistung.

Man mag nun einwenden, dass genau das geschieht, wenn der Arbeitgeber im Bereich der Sozialversicherung die Hälfte der Beiträge übernimmt. Insoweit macht aber gerade diese Entscheidung deutlich, dass dieser Einwand nicht zieht, wenn es zwischen dem Zahlenden und dem Begünstigten eine Verantwortungsbeziehung gibt. Dies ist zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer aufgrund des Arbeitsverhältnisses der Fall. Das Bundesverfassungsgericht hat dies dann *noch* angenommen im Verhältnis zwischen Künstler und Publizisten und dem Vermarkter. Dies lässt sich aber nicht verallgemeinern. Eine derartige Verantwortungsbeziehung kann man nicht unter den Versicherten der gesetzlichen Rentenversicherung annehmen, d.h. man kann nicht annehmen, dass der eine Versicherte - als Versicherter - für das Wohlergehen des anderen verantwortlich ist. Das Bundesverfassungsgericht würde jedenfalls einen solchen Schritt nicht mehr mitgehen, da damit die Unterscheidung zwischen Beitrag und Steuer aufgelöst wäre.

### c) Schlussfolgerungen

Aus diesen Überlegungen ergibt sich mehrerlei.

So lässt sich der bislang dargestellten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts entnehmen, dass grundsätzlich eine Äquivalenz von Leistung und Gegenleistung zu fordern ist. Über das Solidaritätsprinzip sind allerdings Abweichungen von der strengen Einhaltung des Äquivalenzprinzips möglich. Zu beachten ist dabei, dass die einschlägige und hier geschilderte Rechtsprechung sich insoweit mit dem Recht der gesetzlichen Krankenversicherung befasst, wo beitragsbezogene Leistungen eher die Ausnahme sind (Krankengeld). Ein allgemeiner Verweis allein auf den sozialen Ausgleich dürfte deshalb nicht ausreichend sein; vielmehr bedarf es einer näheren Begründung, die die Abweichung vom Äquivalenzprinzip rechtfertigt.

Soweit es die Finanzierung durch Beiträge anbetrifft, kann aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Künstlersozialversicherung hergeleitet werden, dass eine Abgabenbelastung zugunsten Dritter und eine auf Ausgleich und Umverteilung angelegte Abgabenbelastung im Hinblick auf die Abgabenbelastung der Bürger einer besonderen Rechtfertigung bedarf. Hier wendet sich das Gericht gegen eine Beliebigkeit und verlangt spezifische Solidaritäts- und Verantwortlichkeitsbeziehungen zwischen Zahlungsverpflichteten und Versicherten, die in den Lebensverhältnissen, wie sie sich geschichtlich entwickelt haben und weiter entwickeln, angelegt sind. Das bedeutet für die vorliegende Fragestellung, dass es im Rahmen der Beitragsfinanzierung nicht ohne weiteres zu rechtfertigen ist, dass Leistungen an andere durch eine durch eine unverhältnismäßige Belastung bestimmter Beitragszahler finanziert wird. Anders gewendet bedeutet das, dass sich Grenzen für das Verhältnis von Beitrag und Leistung ergeben. Bei Überschreitung einer bestimmten – im Einzelnen schwer zu ziehenden – Grenze kann der Beitrag zu einer fremdnützigen Abgabe werden.

Aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu den Kindererziehungszeiten lässt sich entnehmen, dass die Wertigkeit von Beiträgen in den Leistungen auch angemessen

zum Ausdruck kommen muss. Wenn jemand für einen Zeitraum, für den er Kindererziehungszeiten angerechnet erhält, auch Arbeitsentgelt erhält und damit Pflichtbeiträge zahlt, muss sich dies auch in der Leistungshöhe niederschlagen. Übertragen auf die vorliegende Problematik bedeutet dies, dass auch hier die Wertigkeit der Beiträge zum Ausdruck kommen muss.

### 3. Resümee

Zu Art. 3 GG geht es abgesehen von Fragen der Einzelausgestaltung im Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung um die Beitragsbezogenheit und damit um die Reichweite des Äquivalenzprinzips und damit auch des sozialen Ausgleichs<sup>69</sup>. Grundsätzlich ist insoweit festzuhalten, dass in der gesetzlichen Rentenversicherung eine Abweichung von der konkreten Beitragsbezogenheit einer Rechtfertigung bedarf. Diese ergibt sich aus dem Versicherungsprinzip und dem Umstand, dass Sozialversicherungsbeiträge zur Eigenfinanzierung durch eine Solidargemeinschaft dienen. Sie werden als solche Versicherungsbeiträge nach dem allgemeinen Risiko der Versichertengemeinschaft berechnet, wobei Elemente des sozialen Ausgleichs, der Fürsorge und der Verantwortung Berücksichtigung finden dürfen. Allerdings sind dies Begriffe, die schwer zu konkretisieren sind, was die Gefahr einer Beliebigkeit mit sich bringt.

Als Grundsatz ist hier auf die Teilhabeäquivalenz<sup>70</sup> zu verweisen, die die eigene Beitragsleistung eines Versicherten in Korrespondenz mit dem jeweiligen gesamten Beitragsaufkommen aller Versicherten bringt, weshalb sich Rentenansprüche nach dem Verhältnis des beitragspflichtigen Einkommens eines Versicherten im Vergleich zum Durchschnittslohn bemessen und eine Übertragung relativer Einkommenspositionen aus der Erwerbsphase in

---

<sup>69</sup> S. hierzu insbes. *F.Kirchhof*, Das Solidarprinzip im Sozialversicherungsbeitrag, Schriftenreihe des Deutschen Sozialrechtsverbandes – SDRSV Bd. 35, Wiesbaden 1992, S. 65 ff.; *ders.* Sozialversicherungsbeitrag und Finanzverfassung, NZS 1999, 161 ff.

<sup>70</sup> *Bäcker*, Mindestsicherungselemente im Spannungsfeld von Versicherung, Versorgung und Fürsorge, DRV 2019, 206 ff.

die Ruhestandsphase bewirken<sup>71</sup>. Hiervon ist als Grundsatz auszugehen und für Modifikationen besteht Legitimationsbedarf.

Das Prinzip der (sozialen) Verantwortung bedeutet die Belastung eines Dritten für Leistungsrechte, die ihn nicht selbst betreffen. Dafür wird man eine gewisse Verantwortungsbeziehung voraussetzen müssen, deren äußerste Grenze die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Künstlersozialabgabe kennzeichnet<sup>72</sup>. Dies setzt etwa der Heranziehung Dritter zu Beiträgen etwa beim Projekt der Erwerbstätigenversicherung Grenzen.

Das Prinzip des sozialen Ausgleichs legitimiert Umverteilung innerhalb der Versichertengemeinschaft; damit wird ermöglicht, die Beitragslasten abweichend vom Versicherungsrisiko zu verteilen. Schwierigkeiten bereitet aber die genaue Konkretisierung des Begriffs des sozialen Ausgleichs<sup>73</sup>. In eine ähnliche Richtung geht die Sichtweise von *Rüfner*<sup>74</sup>, der zwar darauf hinweist, dass das Bundesverfassungsgericht keine Verletzung eines der Rentenversicherung zugrundeliegenden Prinzips darin sieht, dass gleich hohe Beiträge zu unterschiedlichen Rentenleistungen führen können; die zitierten Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts seien allerdings auf besonders begründete Fälle beschränkt - etwa freiwillige Beiträge und Pflichtbeiträge.

Auf jeden Fall ergibt sich daraus, dass der Hinweis allein auf den sozialen Ausgleich zur Begründung nicht ausreicht. Es kann also z.B. nicht einfach darauf hingewiesen werden, dass Wohlhabende genug haben und es den Ärmeren gegeben werden müsse. Vielmehr müsste ein konkreter Mangel bezeichnet werden, der so aufgehoben werden könne. Man wird auch geltend machen dürfen, dass es Beziehern niedriger Einkommen schwerer fällt, eine eigene zusätzliche Vorsorge zu betreiben, als dies bei Beziehern höherer Einkommen

---

<sup>71</sup> BVerfG v. 11.11.2008 - 1 BvL 3/05 u.a. BVerfGE 122, 151 ff., 181.

<sup>72</sup> v. 08.04.1987 - 2 BvR 909/82 u.a., BVerfGE 75, 108 ff., 157.

<sup>73</sup> S. dazu auch die statistische Analyse von *Stegmann/Bieber*, Maßnahmen des sozialen Ausgleichs innerhalb der gesetzlichen Rentenversicherung - Relevante Anwartschaftsbestandteile des Versicherungszugangs 2007, DRV 2010, 518 ff.

<sup>74</sup> *Merten*, Gleichheitssatz und Willkürverbot, NZS 1992, 81 ff.

typischerweise der Fall ist. Insoweit wird man eine zielgerichtete und zielgenaue Umverteilung im Leistungsrecht der gesetzlichen Rentenversicherung rechtfertigen können. Man wird daraus auch herleiten können, dass die Beitragsgrundlage erweitert wird, was im Wege einer Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze geschehen kann.

#### 4. Aufhebung der Beitragsbemessungsgrenze

Bei einer Aufhebung der Beitragsbemessungsgrenze würde sich allerdings der Grundcharakter des Systems verändern, da der Äquivalenzgedanke völlig aufgegeben würde, wenn man die Beitragsbemessungsgrenze nicht gleichzeitig auch Leistungsbemessungsgrenze sein lässt, sondern diese Beziehung völlig löst.

##### a) Beitrag vs. Sonderabgabe

Eine solche Gestaltung könnte dann aus dem Begriff der Sozialversicherung herausfallen, was dazu führt, dass dies nicht mehr als Beitrag qualifiziert werden kann, sondern als Sonderabgabe erfolgt.

Sonderabgaben sind nur temporär zulässig und stellen im Gesamtsystem der Finanzverfassung nur eine Ausnahmeerscheinung dar, die besonderen Voraussetzungen genügen muss. Dies fasst das Bundesverfassungsgericht in seiner maßgeblichen Entscheidung wie folgt zusammen:

*a) Der Gesetzgeber darf sich des Finanzierungsinstruments der Sonderabgabe nur zur Verfolgung eines Sachzwecks bedienen, der über die bloße Mittelbeschaffung hinausgeht. In dem Gesetz muß außer der Belastung mit der Abgabe und der Verwendung ihres Aufkommens auch die gestaltende Einflußnahme auf den geregelten Sachbereich zum Ausdruck kommen. Bei Gesetzen, die das Recht der Wirtschaft betreffen, muß daher das Gesetz selbst wirtschaftsgestaltenden Inhalt haben; nur das steuernde, das Marktverhalten leitende oder Staatsinterventionen ausgleichende Abgabengesetz kann in den Kompetenzbereich des Art. 74 (BVerfGE 82, 159 (179) BVerfGE 82, 159*

(180)) Nr. 11 GG fallen. Entsprechendes gilt für die Inanspruchnahme der Kompetenz nach Art. 74 Nr. 17 GG.

b) Die einen Sachbereich gestaltende Sonderabgabe darf nur eine vorgefundene homogene Gruppe in Finanzverantwortung nehmen; diese Gruppe muß durch eine vorgegebene Interessenlage oder durch besondere gemeinsame Gegebenheiten von der Allgemeinheit und anderen Gruppen abgrenzbar sein. Es ist dem Gesetzgeber verwehrt, für eine beabsichtigte Abgabenerhebung beliebig Gruppen nach Gesichtspunkten zu bilden, die nicht in der Rechts- oder Sozialordnung materiell vorgegeben sind.

Dabei rechtfertigt die Homogenität einer Gruppe eine Sonderabgabe nur, wenn sie sich aus einer spezifischen Sachnähe der Abgabepflichtigen zu der zu finanzierenden Aufgabe ergibt. Die mit der Abgabe belastete Gruppe muß dem mit der Erhebung verfolgten Zweck evident näherstehen als jede andere Gruppe oder die Allgemeinheit der Steuerzahler. Aus dieser Sachnähe der Abgabepflichtigen zum Erhebungszweck muß eine besondere Gruppenverantwortung für die Erfüllung der mit der außersteuerlichen Abgabe zu finanzierenden Aufgabe entspringen. Bei einer nicht in die besondere Verantwortung der belasteten Gruppe fallenden Aufgabe handelt es sich um eine öffentliche Angelegenheit, deren Lasten nur die Allgemeinheit treffen dürfen und die deshalb nur mit von der Allgemeinheit zu erbringenden Mitteln, d.h. im wesentlichen mit Steuermitteln finanziert werden darf.

c) Die nichtsteuerliche Belastung von Angehörigen einer Gruppe setzt voraus, daß zwischen den von der Sonderabgabe bewirkten Belastungen und den mit ihr finanzierten Begünstigungen eine sachgerechte Verknüpfung besteht. Diese Verknüpfung wird hergestellt, wenn das Abgabenaufkommen im Interesse der Gruppe der Abgabepflichtigen, also gruppennützig, verwendet wird. "Fremdnützige" Sonderabgaben sind - unerachtet möglicher Bedenken aus den Grundrechten - unzulässig, es sei denn, daß die Natur der Sache eine finanzielle Inanspruchnahme der Abgabepflichtigen zugunsten fremder Begünstigter aus triftigen Gründen eindeutig rechtfertigt. Gruppennützige Verwendung besagt allerdings nicht, daß das Aufkommen im spezifischen

---

*Interesse jedes einzelnen Abgabepflichtigen zu verwenden ist; es genügt, wenn es überwiegend im Interesse der Gesamtgruppe verwendet wird.*

*d) Die Sonderabgabe ist nur zulässig, wenn und solange die zu finanzierende Aufgabe auf eine Sachverantwortung der belasteten Gruppe trifft; die Abgabe ist also grundsätzlich temporär. Soll eine solche Aufgabe auf längere Zeit durch Erhebung einer Sonderabgabe finanziert werden, so ist der Gesetzgeber gehalten, in angemessenen Zeitabständen zu überprüfen, ob seine ursprüngliche Entscheidung für den Einsatz des gesetzgeberischen Mittels "Sonderabgabe" aufrechtzuerhalten oder ob sie wegen veränderter Umstände, insbesondere wegen Wegfalls des Finanzierungszwecks oder Zielerreichung, zu ändern oder aufzuheben ist (vgl. BVerfGE 72, 330 [423]; 73, 40 [94])*

*e) Diese für die Einführung einer Sonderabgabe erforderlichen Rechtfertigungsgründe ergeben insgesamt, daß die Sonderabgabe ein spezielles gesetzgeberisches Instrument ist, das gegenüber der Steuer die seltene Ausnahme zu sein hat. Aus diesem Ausnahmecharakter der Sonderabgabe folgt, daß die Zulässigkeitskriterien strikt auszulegen und anzuwenden sind. Sie gelten uneingeschränkt für alle Sonderabgaben, die einen Finanzierungszweck - sei es als Haupt- oder als Nebenzweck - verfolgen.*

*Der Ausnahmetatbestand der Sonderabgaben ist allerdings kein Ausschlußtatbestand, der jede weitere Abgabe neben den Steuern und den aufwandabhängigen Gebühren und Beiträgen schlechthin unzulässig machte. Unter besonderen Voraussetzungen sind neben Steuern, Gebühren und Beiträgen sowie Sonderabgaben auch andere Abgaben verfassungsrechtlich möglich (vgl. BVerfGE 75, 108 - Künstlersozialversicherung -; 78, 249 - Fehlbelegungsabgabe -; Urteil des Ersten Senats vom 23. Januar 1990 - 1 BvL 44/86 und 48/87 - § 128 AFG)."<sup>75</sup>*

---

<sup>75</sup> BVerfG v. 31.05.1990 - 2 BvL 12/88 u.a., BVerfGE 82, 159 ff. unter B I 2.

Speziell zur Sozialversicherung findet sich im Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Künstlersozialversicherung:

*„Demgegenüber ist die Kompetenz aus Art. 74 Nr. 12 GG, die dem Bund das Recht zur konkurrierenden Gesetzgebung auf dem Gebiet der Sozialversicherung einräumt, bereits aus sich heraus auch auf die Regelung der Finanzierung der Sozialversicherung, mithin die Erhebung von Sozialversicherungsabgaben, gerichtet. Zu dem bei der Erhebung von Sonderabgaben typischerweise drohenden Konflikt mit den Regelungen der Finanzverfassung kann es hier nicht kommen. Die Sozialversicherungsbeiträge dienen von vornherein nicht der allgemeinen Mittelbeschaffung des Staates, sondern finden ihren Grund und ihre Grenze in der Finanzierung der Sozialversicherung. Der Gesetzgeber kann sich seiner Regelungskompetenz für die Sozialversicherung nicht bedienen, um dadurch Mittel für die Finanzierung allgemeiner Staatsaufgaben aufzubringen. Die Finanzmasse der Sozialversicherung ist tatsächlich und rechtlich von den allgemeinen Staatsfinanzen getrennt. Ein Einsatz der Sozialversicherungsbeiträge zur Befriedigung des allgemeinen Finanzbedarfs des Staates ist ausgeschlossen. Soweit gesetzgeberische Regelungen sich sachlich-gegenständlich im Kompetenzbereich Sozialversicherung halten (siehe oben a), sind kompetenzrechtlich auch die zur Finanzierung der Sozialversicherung getroffenen Regelungen unbedenklich. Weitergehende Begrenzungen sind aus Kompetenzgründen weder erforderlich noch angezeigt.“<sup>76</sup>*

Verlässt man also die Charakterisierung als Beitrag, so begibt man sich in den Bereich der nur begrenzt zulässigen Sonderabgaben. Ein derartiges Vorgehen wäre für eine nachhaltige Reform untauglich und sollte deshalb ausscheiden.

---

<sup>76</sup> BVerfG v. 08.04.1987 – 2 BvR 909/82 u.a., BVerfGE 75, 108 ff., 148.

## b) Kompetenzielle Bedenken

Ein solches Vorgehen würde in Konsequenz auch kompetenzielle Bedenken hervorrufen, da so der Bereich der Sozialversicherung verlassen wird. Das Bundesverfassungsgericht führt in seiner Entscheidung zum Beitragssicherungsgesetz insoweit aus:<sup>77</sup>

*Sozialversicherung im Sinne des Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG ist als weit gefasster Gattungsbegriff zu verstehen. Er erfasst Systeme, die das soziale Bedürfnis nach Ausgleich besonderer Lasten erfüllen und dazu selbständige Anstalten oder Körperschaften des öffentlichen Rechts als Träger vorsehen, die ihre Mittel im Wesentlichen durch Beiträge aufbringen. Dazu gehören jedenfalls die schon bei Entstehen des Grundgesetzes bekannten Versicherungszweige zum Ausgleich der Lasten infolge von Krankheit, Alter, Invalidität und Unfall (vgl. BVerfGE 11, 105 <111 ff.>), also auch die heute im V. und VI. Buch des Sozialgesetzbuches geregelte gesetzliche Kranken- und Rentenversicherung. Neue Lebenssachverhalte wie die Pflegeversicherung (XI. Buch des Sozialgesetzbuches) gehören in das Gesamtsystem "Sozialversicherung", wenn sie ihm nach dem Zweck des Lastenausgleichs und der Art und Weise der Aufgabenerledigung durch beitrags erhebende selbständige Sozialversicherungsträger zuzuordnen sind".*

Die Aufhebung der Beitragsbemessungsgrenze unter Beibehaltung der Leistungsbemessungsgrenze würde den Charakter der Einzahlungen verändern, da das für Versicherung erforderliche Verhältnis von Leistung und Gegenleistung aufgehoben würde.

Art. 120 GG sieht eigentlich nur vor, dass der Bund die Zuschüsse zu den Lasten der Sozialversicherung mit Einschluss der Arbeitslosenversicherung und der Arbeitslosenhilfe trägt. Daraus ergibt sich zum einen, dass ein Zuschuss – also eine Steuerfinanzierung – nur dann vom Bund auf Art. 120 GG gestützt werden kann, wenn das System, das bezuschusst wird, als Sozialversicherung zu qualifizieren ist wobei dafür auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG und den dazu von der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts konkretisierten Begriff zu

---

<sup>77</sup> BVerfG vom 13.09.2005 – 2 BvF 2/03 – BVerfGE 114, 196 ff., 221.

verweisen ist. Eine Absicherung, die allein durch Steuern finanziert wird, erfüllt dann nicht diese Voraussetzungen und ist – da nicht Sozialversicherung – dann auch nicht durch Art. 74 Nr. 12 GG gedeckt.

Das bedeutet, dass ein bestehendes System die Eigenschaft als Sozialversicherung verliert, wenn es sich bei der Finanzierung aus Steuermitteln nicht mehr um einen Zuschuss handelt, sondern der finanzielle Beitrag darüber hinausgeht. Grundsätzlich ergibt sich daraus, dass einerseits eine Mitfinanzierung aus Steuermitteln nicht schädlich für die Qualifikation als Sozialversicherung ist, andererseits aber eine Finanzierung allein aus Steuermitteln dieser Qualifikation abträglich ist. Die Grenze dürfte dort liegen, wo das versicherungstypische System von Beiträgen und Leistungen aufgegeben wird. Man wird annehmen müssen, dass das Kriterium „Sozialversicherung“ nicht nur dann nicht mehr gegeben ist, wenn ein System allein aus Steuermitteln finanziert wird, sondern bereits dann, wenn eine Finanzierung (auch) durch Beiträge zwar noch gegeben ist, dieser Beitrag aber so unbedeutend ist, dass er das Erscheinungsbild des Systems nicht mehr prägt<sup>78</sup>. *Butzer* geht von einer 50-Prozent-Grenze an echten Zuschüssen aus<sup>79</sup>. Dabei versteht er unter „echten Zuschüssen“ nicht solche für „nicht beitragsgedeckte Leistungen“ iSd § 213 Abs. 3 SGB VI sowie Fremdlasten<sup>80</sup>.

Dies bedeutet vorliegend zugleich auch, dass Finanzierungen, die nicht mehr als Beiträge qualifiziert werden können, nur in einem begrenzten Umfang genutzt werden können. Zumindest in der Literatur wird hier auch einmal eine konkrete Grenze benannt. Allerdings knüpft dies daran an, dass eine Prägung der Finanzierung durch Beiträge ab einer bestimmten Grenze nicht mehr gegeben ist und es geht um eine staatliche Leistung und nicht um die Heranziehung von Pflichtbeiträgen, denen nicht eine entsprechende Gegenleistung

---

<sup>78</sup> *Butzer*, in Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Art. 120, Rn 197.

<sup>79</sup> *Butzer*, aaO.

<sup>80</sup> Vgl. hierzu auch *Butzer/Hollo*, Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer signifikanten Erhöhung des Bundeszuschusses an die Gesetzliche Rentenversicherung, Berlin 2017, S. 41 f.

---

gegenübersteht. Anders als bei Art. 120 GG bewegt man sich hier im grundrechtlichen Bereich.

### c) Kennzeichen der Sozialversicherung

Die Sozialversicherung macht aus, dass gute und schlechte Risiken zu einem gleichen Beitragssatz von einer Versicherungspflicht erfasst werden. Die Außerachtlassung des individuellen Risikos unterscheidet die Sozialversicherung von der Privatversicherung und ist damit der Kern des sozialen Ausgleichs<sup>81</sup>. Daneben finden sich allerdings zahlreiche weitere Elemente wie etwa der Familienlastenausgleich, die zum sozialen Ausgleich gerechnet werden können. Grundsätzlich ist damit eine Relativierung der Beitragsäquivalenz durch den sozialen Ausgleich verfassungsrechtlich möglich, vorbehaltlich genauer Grenzen aus dem Wesen der Sozialversicherung und damit der Rentenversicherung.

#### (1) Das Konzept

Die Sozialversicherung beruht auf einem Konzept, das das Prinzip der Versicherung und das Solidarprinzip zu einem angemessenen Ausgleich bringt<sup>82</sup>. Das bedeutet dann aber auch, dass durch den Gedanken des sozialen Ausgleichs das Versicherungsprinzip nicht sinnentleert werden darf, was im Übrigen auch zu einer Kollision mit Art. 14 GG führen dürfte. Entscheidend ist, dass ein Bezug zur Solidargemeinschaft der Sozialversicherten besteht, was es verbietet, Aufgaben, die dem Staat und damit der Allgemeinheit der Steuerpflichtigen obliegen, unter den sozialen Ausgleich zu fassen. Maßnahmen des sozialen Ausgleichs müssen also systemgerecht sein, was etwa zu Bedenken hinsichtlich der Grundrente führt, mit der Elemente der staatlich zu finanzierenden Grundsicherung in das Rentenversicherungsrecht getragen werden<sup>83</sup>. Rentenversicherung und Grundsicherung sind in sich

---

<sup>81</sup> *Ruland*, Die Bedeutung des Äquivalenzprinzips in der gesetzlichen Rentenversicherung, DRV 2013, 101 ff.

<sup>82</sup> *Papier*, Mindestsicherungselemente im System der Alterssicherung: Spielräume und Grenzen aus verfassungsrechtlicher Sicht, DRV 2019, 1 ff., 5.

<sup>83</sup> Ähnlich *Papier* DRV 2019, 6.

geschlossene Systeme mit eigener Systemlogik. Eine Aufweichung dieser Grenzen trägt der Besonderheit einer beitragsbezogenen Rentenversicherung nicht ausreichend Rechnung<sup>84</sup>.

Aus Art. 3 GG lassen sich schließlich noch Maßstäbe für die Generationengerechtigkeit herleiten. Wird durch Maßnahmen des Gesetzgebers im Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung eine Generation gegenüber der anderen Generation benachteiligt, so ist auch hier nach der sachlichen Rechtfertigung zu fragen. Das bedeutet nicht, dass eine stärkere Belastung der erwerbstätigen Bevölkerung gegenüber der älteren nicht mehr erwerbstätigen generell vor Art. 3 Abs. 1 GG bedenklich wäre. Wenn aber eine einseitige Belastung etwa nur mit der Sicherung der Rentenfinanzen begründet wird, überschreitet dies die Grenze zum verfassungsrechtlich Bedenklichen. Eine ausgewogene Belastung der Generationen ist dann verfassungsrechtlich geboten<sup>85</sup>.

## (2) Finanzierung gesamtgesellschaftlicher Aufgaben

Die gesetzliche Rentenversicherung ist beitragsbezogen und diese Beiträge dienen der Finanzierung der Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung, die durch den Leistungskatalog des SGB VI vorgegeben sind. Dieser Satz klingt als Selbstverständlichkeit; gleichwohl taucht immer wieder die Frage auf, ob die Finanzierung gesamtgesellschaftlicher Aufgaben über Beitragsmittel erfolgen darf.

Es geht darum, wann etwas aus der Sicht des Systems der gesetzlichen Rentenversicherung als gesamtgesellschaftliche Aufgabe und wann als Aufgabe der gesetzlichen Rentenversicherung zu qualifizieren ist. Hat man etwas als (nur) gesamtgesellschaftliche Aufgabe qualifiziert, so muss es in einem nächsten Schritt darum gehen, zu klären, welche Grenzen das Verfassungsrecht der Finanzierung gesamtgesellschaftlicher Aufgaben durch Beitragsmittel setzt.

---

<sup>84</sup> Anders und weitergehend *Wallrabenstein*, *Versicherung im Sozialstaat*, Tübingen 2009, S. 407.

<sup>85</sup> Ähnlich *Jarass*, *Sicherung der Rentenfinanzierung und Verfassungsrecht*, NZS 1997, 545 ff., 549 ff.

---

Es sind immer wieder Versuche gemacht worden, hier eine genaue Abgrenzung zu finden. Diese Diskussion wird insbesondere über den Begriff der versicherungsfremden Leistungen geführt. Das Bundessozialgericht konkretisiert dies in einer Entscheidung aus 1998 dahin, dass als "versicherungsfremde Leistungen" Leistungen und Teile davon bezeichnet werden, denen keine entsprechenden Beiträge gegenüberstünden, ferner Leistungen, die vorzeitig bewilligt oder günstig berechnet würden. Hierzu gehörten in einer ersten Gruppe unter anderem Renten vor Vollendung des 65. Lebensjahres, sogenannte arbeitsmarktbedingte Renten wegen Erwerbsminderung, Renten, soweit sie auf Zeiten ohne Beitragsentrichtung wie Anrechnungszeiten oder Kindererziehungszeiten oder auf günstig bewerteten Beitragszeiten beruhen, die auf solche Renten oder Rententeile entfallenden Aufwendungen für die Krankenversicherung der Rentner, die Ausgaben für Kindererziehungsleistungen. Eine zweite Gruppe bildeten die Kriegsfolge- und Wiedergutmachungslasten, im Wesentlichen Leistungen, die auf der Anrechnung von Ersatzzeiten, der Anwendung des Fremdrechtenrechts oder des Gesetzes zur Regelung der Wiedergutmachung nationalsozialistischen Unrechts in der Sozialversicherung (WGSVG) beruhten. Eine dritte Gruppe seien Leistungen im Zusammenhang mit der Herstellung der deutschen Einheit.<sup>86</sup>

Bei dieser Begriffsbestimmung können eindeutig nur die klaren Fälle abgegrenzt werden. Sieht man als "versicherungsfremde Leistungen" Leistungen und Teile davon an, denen keine entsprechenden Beiträge gegenüberstehen, so wird das Problem verlagert, da zu fragen ist, welche Leistungen zu den Beiträgen in einer solchen Entsprechungs-Beziehung stehen. Dies kann sich etwa bei Ausbildungszeiten ergeben, bei denen ein konkreter individueller Bezug von Beitrag und Leistung nicht erkennbar ist, es aber durchaus zu fragen ist, ob nicht die Versichertengemeinschaft insgesamt von diesen Qualifizierungen profitiert; zugleich aber lässt sich dieser Gedanke auch auf die Gesamtgesellschaft übertragen. Nicht versicherungsfremd sind entgegen dem BSG vorgezogene Rentenleistungen; der Zugangsfaktor stellt einen versicherungsmathematischen Ausgleich dar, so dass dies

---

<sup>86</sup> BSG v. 29.01.1998 - B 12 KR 35/95 R, NZS 1998, 482 ff.; kritisch dazu *Rolfs*, Versicherungsfremde Leistungen der Sozialversicherung, NZS 1998, 551 ff.

---

unmittelbar mit dem Versicherungsgedanken und der Äquivalenz von Beitrag und Leistung vereinbar ist, wenn man einmal von der sogenannten Rente ab 63 absieht.

Aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG ergibt sich ebenso wie aus Art. 120 Abs. 1 Satz 4 GG nur, dass sich die finanzierte Einrichtung insgesamt als Sozialversicherung darstellt, was bei versicherungsfremden Leistungen nicht der Fall ist, sofern sie sich in einem Rahmen halten, der das Gesamt-Erscheinungsbild Sozialversicherung nicht entscheidend beeinträchtigt<sup>87</sup>.

Es soll hier nicht der Versuch gemacht werden, die versicherungsfremden Leistungen abschließend zu definieren<sup>88</sup>. Zutreffender Ansatzpunkt bei der Frage der Finanzierung gesamtgesellschaftlicher Aufgaben über Beitragsmittel ist Art. 3 Abs. 1 GG. Das Bundesverfassungsgericht stellt in seiner Entscheidung zur Künstlersozialabgabe fest, dass ein sachlich einleuchtenden Grund dafür erforderlich ist, „dass ein Privater im Unterschied zu anderen Privaten über seine Steuerpflicht hinaus als Beteiligter im Sinne des Sozialversicherungsrechts zu einer Abgabe herangezogen wird, die weder ihm selbst noch seiner Gruppe zugutekommt, ihm vielmehr als fremdnützige Arbeit auferlegt wird, die sozialen Ausgleich und Umverteilung zum Ziel hat und herstellt“<sup>89</sup>. Weiterhin weist das Bundesverfassungsgericht darauf hin, dass sich die Belastung des Bürgers mit Sozialversicherungsbeiträgen entscheidend von der Belastung durch Steuern unterscheidet. Jeder Bürger dürfe der Steuer Gewalt unterworfen werden. Darüber hinausgehende Belastungen bedürften im Hinblick auf die Belastungsgleichheit der Bürger einer besonderen Rechtfertigung. Eine solche Rechtfertigung könne sich insbesondere aus spezifischen Solidaritäts- und Verantwortlichkeitsbeziehungen zwischen Zahlungsverpflichteten und Versicherten ergeben<sup>90</sup>. Aus dieser Rechtsprechung wird deutlich, dass die Versichertengemeinschaft nicht zur Finanzierung herangezogen werden kann, wenn dadurch Leistungen finanziert werden, die nicht nur der

---

<sup>87</sup> S. dazu auch *Siekmann*, in: *Sachs* (Hrsg.), *Grundgesetz*, 9. Aufl. 2021, Vor Art. 104a, Rn 127 ff.

<sup>88</sup> S. dazu *Rolfs* NZA 1998, 554 ff.; s. auch *Deutscher Bundestag, Wissenschaftlicher Dienst*, Sachstand – Nicht beitragsgedeckte Leistungen aus der Rentenversicherung, WD6-3000-118/16.

<sup>89</sup> BVerfGE 75, 108 ff., 157.

<sup>90</sup> BVerfG aaO.

---

Versichertengemeinschaft zugutekommen, sondern auch solchen Personen, die zu deren Finanzierung nicht beitragen.

---

Übertragen auf die vorliegende Fragestellung bedeutet das, dass eine verfassungsrechtliche Grenze dann gezogen ist, wenn der Finanzierung von Sozialleistungen im Rahmen einer Sozialversicherung durch Beiträge keine im Verhältnis stehende Leistung gegenübersteht. Wo allerdings diese Grenze genau verläuft, lässt sich daraus nicht entnehmen.

## 5. Zwischenfazit

Das Prinzip der Beitragsäquivalenz ist in der gesetzlichen Rentenversicherung verankert. Es gibt gewichtige Stimmen, die hier die Beitragsäquivalenz auch verfassungsrechtlich verankern. Es ergeben sich Grenzen zum einen aus der Abgrenzung zur Steuer, zum anderen aus Art. 120 GG.

Es ist für die vorliegende Fragestellung deutlich geworden, dass ein Abweichen von der genauen Beitragsäquivalenz durchaus möglich ist, aber letztlich eine Frage des Ausmaßes und der sachgerechten Begründung ist. Für einen ziffernmäßig ausdrückbaren Anhaltspunkt gibt die dargestellte Rechtsprechung nicht ausreichend etwas her.

Es wird aber deutlich, dass Kennzeichen der gesetzlichen Rentenversicherung der soziale Ausgleich ist, dass es ein Solidarsystem ist, das Abweichungen zulässt. Ebenso klar ist aber auch auf der anderen Seite, dass diese Abweichungen einer Rechtfertigung bedürfen, die sich nicht allein im Wunsch nach allgemeiner Umverteilung erschöpfen dürfen.

Es wurde auch deutlich, wo die äußerste Grenze verläuft. Diese lässt sich kennzeichnen dadurch, dass der Gedanke der Sozialversicherung nicht verlassen werden darf, was der Fall wäre, wenn die Beitragsbemessungsgrenze unter Beibehaltung der Leistungsbemessungsgrenze vollständig aufgehoben würde. Das wäre auch der Fall, wenn die erkannte Aufgabe eine gesamtgesellschaftliche ist, da deren Finanzierung nicht Aufgabe der Sozialversicherung ist. Schließlich bedarf es für die Finanzierung fremder Leistungen einer

---

Verantwortungsbeziehung, wie die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Künstlersozialabgabe deutlich macht.

Zugleich ergibt sich aus den bisherigen Betrachtungen, dass eine Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze bei synchroner Anhebung der Leistungsbemessungsgrenze verfassungsrechtlich unproblematisch ist. Eine andere Frage ist, ob sie angesichts der späteren Leistungsverpflichtungen sinnvoll ist und ob die Perspektive erbaulich ist, dass bei hohen Gehältern auch hohe Rentenversicherungsleistungen gewährt werden. Deshalb war man sich bei der Rentenreform 1957, die unser derzeitiges System entscheidend gestaltet hat, auch über die Beitragsbemessungsgrenze als solche einig. Streit bestand über die Höhe dieser Grenze, wobei der Kompromiss zwischen Union und SPD schließlich noch über den ursprünglichen Vorstellungen beider Parteien lag<sup>91</sup>.

### **III. Verfassungsmäßigkeit und zulässige Reichweite einer Beitragsäquivalenzgrenze**

Aus den Überlegungen zum Äquivalenzprinzip in der gesetzlichen Rentenversicherung und insbesondere in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ergibt sich, dass eine Abweichung von einer strengen Beitragsbezogenheit Grenzen hat, die zu beachten sind.

#### **1. Maßstäbe aus dem Äquivalenzprinzip**

Im Grundsatz ist eine Abweichung von der strikten Beitragsäquivalenz möglich, die aber eine Grenze findet.

##### **a) Maßstab der Verteilungsgerechtigkeit**

Dies bringt recht gut der VGH München zum Ausdruck:

*Das Äquivalenzprinzip fordert, dass zwischen der Höhe des Beitrags und dem Nutzen des Mitglieds ein Zusammenhang besteht. Die Höhe des Beitrags darf*

---

<sup>91</sup> *Schmähl*, Alterssicherungspolitik in Deutschland - Vorgeschichte und Entwicklung von 1945 bis 1998, Tübingen 2018, S. 252.

*nicht in einem Missverhältnis zu dem Vorteil stehen, den er abgelten soll, und einzelne Mitglieder dürfen nicht im Verhältnis zu anderen übermäßig hoch belastet werden. Der Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG verlangt, niemanden im Vergleich zu anderen Normadressaten anders zu behandeln, ohne dass zwischen ihnen Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie eine ungleiche Behandlung rechtfertigen. Für die Erhebung vorteilsbezogener Mitgliedsbeiträge durch eine öffentlich-rechtliche Körperschaft bedeutet dies, dass wesentlichen Verschiedenheiten der Mitglieder Rechnung getragen werden muss. Aus dem Gleichheitssatz ergibt sich insbesondere, dass die Beiträge im Verhältnis der Beitragspflichtigen zueinander grundsätzlich vorteilsgerecht bemessen werden müssen. Dabei ist zwar zu berücksichtigen, dass eine berufsständische Kammer in erster Linie die Gesamtbelange ihrer Mitglieder zu wahren hat und daher der für die Beitragsbemessung maßgebende Nutzen nicht in einem unmittelbaren wirtschaftlichen Vorteil bestehen muss, der sich bei dem einzelnen Mitglied messbar niederschlägt. Jedoch gebieten der Gleichheitssatz und das Äquivalenzprinzip im Rahmen einer vorteilsbezogenen Beitragsbemessung die Berücksichtigung des Umstands, dass Kammermitglieder wegen der Eigenart ihrer beruflichen Tätigkeit grundsätzlich aus der Kammertätigkeit nur einen wesentlich geringeren Vorteil ziehen können als andere Kammermitglieder.<sup>92</sup>*

Diese Entscheidung ist zwar zu einer berufsständischen Kammer ergangen, betont aber deutlich, dass bei einer Belastung diese gerecht zu verteilen ist.

#### **b) Verfassungsrechtliche Grenzen der Beitragsäquivalenzgrenze**

Wendet man sich vor diesem Hintergrund der Frage einer Beitragsäquivalenzgrenze und ihrer verfassungsrechtlichen Grenzen zu, so ergibt sich, dass ausgehend vom Äquivalenzprinzip Abweichungen davon möglich sind. Aus Art. 3 Abs. 1 GG folgt dann auch, dass Gruppen gebildet werden können, sofern diese Gruppenbildung und ihre Abgrenzung

---

<sup>92</sup> VGH München, Beschluss vom 26.08.2005 - 22 ZB 03.2600 BeckRS 2005, 17151.

---

verfassungsrechtlich gerechtfertigt sind, also ein hinreichend wichtiger Grund für eine unterschiedliche Behandlung gegeben ist.

Deshalb ist die vom Verfasser dieses Gutachtens an anderer Stelle vorgeschlagene gewichtete Rentenformel, die Einkommensteile bis zu einer bestimmten Grenze höher bewertet als darüber hinausgehende<sup>93</sup>, auch mit der Verfassung vereinbar, da sie sich daraus rechtfertigt, dass es Beziehern niedriger Einkommen schwerer fällt, selbst zusätzlich vorzusorgen. Diese Gruppe lässt sich mit Einkommensgrenzen sauber abgrenzen und die genannten Grundannahme trifft typischerweise zu.

Überträgt man diesen Gedanken nun entsprechend auf Bezieher höherer Einkommen, so stellen sich Frage und Rechtfertigung in vergleichbarer Weise. Man kann sicherlich annehmen, dass es Beziehern höherer Einkommen leichter fällt, für sich zusätzlich vorzusorgen, weshalb ihr Beitrag zu einem Teil auch zur Finanzierung der Leistungen für Geringverdiener herangezogen werden kann.

Bestimmt man also eine Beitragsäquivalenzgrenze, so bringt man damit zum Ausdruck, dass bis zu dieser Grenze bzw. zu diesem Punkt eine Äquivalenz von Beitrag und Leistung grundsätzlich gegeben sein sollte. Das bedeutet konkret, dass bis zu dieser Grenze in Anwendung der geltenden Rentenformel erreichte Verdienste vollständig in Entgeltpunkte umgerechnet werden.

### c) Fixierung der Beitragsäquivalenzgrenze

Nach den bisherigen Überlegungen gibt es keine zwingende verfassungsrechtliche Vorgabe, wo diese Beitragsäquivalenzgrenze zu ziehen ist, wenn man einmal davon absieht, dass sie nicht zu niedrig angesetzt werden sollte. Sie sollte sich oberhalb der derzeitigen Beitragsbemessungsgrenze bewegen, da eine Rentenleistung bis zu dieser Höhe etwa zwei Entgeltpunkten pro Jahr entspricht, was bei einer 45-jährigen Erwerbstätigkeit an oder über

---

<sup>93</sup> S. dazu *Steinmeyer*, Gutachten zum 73. DJT, B 76 f.

der Beitragsbemessungsgrenze zu einer Rente in Höhe von  $90 \times 34,19 \text{ €}$  (aktueller Rentenwert West 2021) = 3.077,10 € führen würde. Dies ist eine Idealannahme eines - theoretisch - erreichbaren Höchstbetrags. Angesichts der Eigenart von Erwerbsverläufen wird der tatsächliche Betrag stets darunterliegen. Greift man deshalb unterhalb ein, so werden Versicherte belastet, die zwar ein gehobenes Einkommen erzielt haben, aber gleichwohl keine großzügige Altersversorgung aus der gesetzlichen Rentenversicherung zu erwarten haben.

An welcher Stelle man deshalb eine Beitragsäquivalenzgrenze ansetzt, ist keine Frage, die man aus verfassungsrechtlicher Sicht verlässlich beantworten kann. Aus den genannten Gründen macht das Verfassungsrecht insoweit keine Vorgaben.

#### **d) Maßstäbe für die Veränderung der Relation oberhalb der Beitragsäquivalenzgrenze**

Eine - auch - verfassungsrechtlich zu beantwortende Frage ist vielmehr, in welchem Umfang ab einer Beitragsäquivalenzgrenze Beitrag und Leistung auseinandergehen können, was konkret bedeutet, dass ab dieser Grenze das erzielte und darüber hinausgehende Einkommen nur noch zu einem bestimmten Prozentsatz für die Ermittlung der Entgeltpunkte zugrunde gelegt wird.

Insoweit konnten bisher nur die Extrempositionen fixiert werden.

Konkret zu der hier interessierenden Fragestellung lassen sich getroffene Festlegungen nicht feststellen. Es bleibt deshalb nur der Versuch, dies auf der Basis anderweitig verwendeter Maßstäbe zu konkretisieren.

Dazu ließen sich - obwohl für Eingriffe in erworbene Rechte konzipiert - die zu Art. 14 GG entwickelten Maßstäbe heranziehen, die zumindest deutlich machen, welche Eingriffe zu Lasten von Versicherten möglich sind. Im Umkehrschluss lässt sich daraus herleiten, dass jedenfalls Einschränkungen solchen Ausmaßes auch hier möglich sind, wo es nur um Änderungen mit Wirkung für die Zukunft gehen soll und nicht um Eingriffe in in der Vergangenheit erworbene Rechte. Zugleich hat die vorliegende Fragestellung eine eigentumsähnliche Dimension, wenn die genaue Relation zwischen Beitrag und Leistung aufgehoben wird, die

Beiträge also unterschiedlich proportional Wirkung entfalten, also insofern unterschiedlich und in unterschiedlicher Höhe Eigentumspositionen begründen. Anders ausgedrückt geht es hier um unterschiedliche Preise für das gleiche Produkt. Das rechtfertigt es, die Diskussion zum Eigentumsschutz hier für die Ermittlung von Maßstäben heranzuziehen.

Alles gesetzgeberische Handeln steht unter dem verfassungsrechtlich begründeten Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Die Heranziehung Besserverdienender zur Finanzierung der Alterssicherung anderer muss verhältnismäßig sein.

Schließlich ist bei Belastungen der Vertrauensschutz zu beachten, aus dem sich hier ebenfalls Maßstäbe ergeben mögen.

## 2. Grenzen aus Art. 14 GG

Grenzen für eine Umgestaltung der gesetzlichen Rentenversicherung können sich auch aus Art. 14 GG ergeben, da diese Vorschrift rentenrechtliche Positionen schützt; dies ergibt sich aus dem Versicherungsprinzip und führt auch zum Äquivalenzprinzip, da der Erwerb vermögensrechtlicher Positionen durch Beitragsleistung eine Relation von Beitrag und Leistung von der Natur der Sache her voraussetzt.

Auch hier gilt, was oben bereits unter anderen verfassungsrechtlichen Aspekten vorgezeichnet wurde. Der sich durch Art. 14 GG ergebende Äquivalenzgedanke erfährt wiederum seine Grenzen bzw. Konkretisierung auch durch das Sozialstaatsprinzip und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

### a) Eigentumsschutz sozialrechtlicher Ansprüche

Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts genießen sozialrechtliche Ansprüche

*„nur dann grundrechtlichen Eigentumsschutz, wenn es sich um vermögenswerte Rechtspositionen handelt, die dem Rechtsträger nach Art eines Ausschließlichkeitsrechts privatnützig zugeordnet sind, auf nicht unerheblichen*

*Eigenleistungen beruhen und seiner Existenzsicherung dienen (vgl. BVerfGE 69, 272; 92, 365; 97, 217, 284; 100, 100, 1, 32 f.).*

*Für die Anerkennung einer sozialversicherungsrechtlichen Rechtsposition als Eigentum im Sinne von Art. GG Artikel 14 Abs. GG Artikel 14 Absatz 1 GG ist eine an den Versicherungsträger erbrachte Eigenleistung notwendig (vgl. BVerfGE 116, 96, 121). Nur als Äquivalent einer nicht unerheblichen eigenen Leistung, die der besondere Grund für die Anerkennung als Eigentumsposition ist, erfahren sozialversicherungsrechtliche Anwartschaften den Schutz des Art. GG Artikel 14 Abs. GG Artikel 14 Absatz 1 GG (vgl. BVerfGE 53, 257, 291 f.; 100, 1, 33). Nicht von Art. GG Artikel 14 Abs. GG Artikel 14 Absatz 1 GG geschützt sind demgegenüber Rechtsstellungen und gesetzliche Ansprüche, soweit sie vorwiegend auf staatlicher Gewährung beruhen (vgl. BVerfGE 22, 241, 253; 24, 220, 226; 53, 257, 291 f.; 100, 1, 33]; 116, 96, 121 f.).“<sup>94</sup>*

Die nicht unerheblichen Eigenleistungen sind im Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung die Beiträge der Versicherten, und zwar sowohl Arbeitnehmeranteil als auch Arbeitgeberanteil, da auch letzterer Lohnbestandteil ist und damit insoweit auch als Eigenleistung des Versicherten zu werten ist, denn auch er knüpft an die Arbeitsleistung des Versicherten an.<sup>95</sup>

Problematisch wird es dann aber bei der Frage der Schutzzreichweite des Art. 14 GG in Bezug auf sozialrechtliche Ansprüche. Dabei geht es zum einen darum, ob und inwieweit Anwartschaften erfasst sind und zum anderen, wie weit Eingriffe gehen können.

Dies ist für die vorliegende Fragestellung von Bedeutung, da daraus Schlussfolgerungen gezogen werden können für mögliche Grenzziehungen bei der Bestimmung von Grenzen für Ausnahmen vom Äquivalenzprinzip und zum anderen für die Grenzen bei Übergangsfällen anlässlich der Einführung eines neuen Systems.

---

<sup>94</sup> BVerfG vom 07.12.2010 - 1 BvR 2628/07 - BVerfGE 128, 90 ff., 101.

<sup>95</sup> BVerfG v. 13.06.2006 - 1 BvL 9/00 u.a. - BVerfGE 116, 96 ff., 122.

So ist umstritten, ab wann im Versicherungsverlauf die Eigentumsgarantie greift. Sicherlich besteht der Eigentumsschutz bei Erfüllung der Leistungsvoraussetzungen für die Altersrente, also im Fall des Ruhestands. Fraglich ist aber, ob ein Eigentumsschutz bereits bei Erfüllung der Wartezeit besteht, wovon in ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ausgegangen werden kann<sup>96</sup>. Eine andere Frage – und bislang noch nicht endgültig geklärt – ist die, ob auch Anwartschaften vor Erfüllung der Wartezeit bereits vom Eigentumsschutz erfasst werden. Das Bundesverfassungsgericht hat diese Frage bisher offengelassen<sup>97</sup>, in dieser Entscheidung aber zugleich auch zum Ausdruck gebracht, dass das Lebensalter, d.h. Nähe zum Ruhestand, nicht zu einem gesteigerten Bestandsschutz führt. In der Literatur wird ein Schutz von Anwartschaft auch vor Erfüllung der Wartezeit überwiegend bejaht<sup>98</sup>. Dem schließt sich der Verfasser dieses Gutachtens an, da der Versicherte insoweit seinen Eigenbeitrag bereits geleistet hat und auch das Vertrauen auf die Beständigkeit des Systems der gesetzlichen Rentenversicherung bereits mit dem ersten Beitrag schützenswert ist; für viele Menschen ist immer noch die Rente aus der gesetzlichen Rentenversicherung die einzige Form der Alterssicherung. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass die Wartezeiten eine Funktion haben, die nicht zwingend mit dem Eigentumsschutz in Verbindung gebracht werden kann. Die allgemeine Wartezeit von fünf Jahren (§ 50 SGB VI) dient in erster Linie der Vermeidung von Kleinrenten und dem damit verbundenen unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand; versicherungsmathematisch ist sie nicht begründet. Die sonstigen Wartezeiten der §§ 50 ff. SGB VI finden ihre Rechtfertigung in besonderen Leistungen, die auch versicherungsmathematisch eine längere Versicherungszugehörigkeit erfordern.

Einzelfragen sind dann noch, ob auch die Anpassung der Renten an die allgemeine Lohnentwicklung erfasst wird und ob – was hier wohl keine Rolle spielen dürfte – das

---

<sup>96</sup> S. nur BVerfG v. 23.05.2018 – 1 BvR 97/14, 1 BvR 2392/14 – NJW 2018, 3007; s auch *Brosius-Gersdorf*, Verfassungsrechtlicher Spielraum für Reformen der gesetzlichen Rentenversicherung zur Bewältigung des demografischen Wandels, DRV 2020, 45 ff.

<sup>97</sup> BVerfG v. vom 27.02.2007 – 1 BvL 10/00 – BVerfGE 117, 272 ff. 292.

<sup>98</sup> *Brosius-Gersdorf*, DRV 2020, 45 ff., 58; *Jarass*, NZS 1997, 545.

Renteneintrittsalter nach Art. 14 GG geschützt ist. Zu ersterem vertritt das Bundessozialgericht<sup>99</sup> die Auffassung, dass die lohn- und gehaltsorientierte Rentenanpassung nur teilweise unter Eigentumsschutz stehe. Sie sei eigentumsgeschützt, soweit sie innerhalb der Systemgrenzen der gesetzlichen Rentenversicherung dem Schutz bereits erworbener geldwerter Rechte vor inflationsbedingten Einbußen (also dem Schutz des realen Geldwertes des Rechts auf Rente) zu dienen bestimmt sei. Die weitergehende Chance auf Beteiligung an steigenden Realeinkünften der aktiven Beitragszahler und Beitragstragenden sei dagegen nicht eigentumsgeschützt. Diese Erwartung genieße Schutz auf Grund der früheren Vorleistung der Versicherten sowie der rechtsstaatlichen Gewährleistungsfunktion von Parlamentsgesetzen (Grundsatz der Verlässlichkeit des Gesetzes) und sei Schutzgegenstand von Art. GG Artikel 2 GG Artikel 2 Absatz 1 GG i.V. mit Art. GG Artikel 3 GG Artikel 3 Absatz 1 GG sowie mit dem Rechtsstaatsprinzip.

Eine wiederum andere Frage ist, ob die Rentenleistung als Ganze dem Schutz des Art. 14 Abs. 1 GG unterliegt oder nur ein fiktiver Teil, der – wie auch immer man das dann bestimmen mag – den eigenen Beitragsleistungen (Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge) – entspricht. So führt das Bundesverfassungsgericht aus<sup>100</sup>, dass Gegenstand des Schutzes des Art. 14 Abs. 1 GG die Anwartschaft sei, wie sie sich insgesamt aus der jeweiligen Gesetzeslage ergebe. Rentenanwartschaften beruhen auf verschiedenen Elementen, die erst in ihrem funktionalen Zusammenwirken zu einem Gesamtergebnis führten. Die Einzelelemente könnten nicht losgelöst voneinander behandelt werden, als seien sie selbständige Ansprüche. Im Hinblick auf Art. 14 GG sei die rentenversicherungsrechtliche Position insgesamt Schutzobjekt (vgl. BVerfGE 58, 81 [109]). Dies gelte auch, soweit sie auf einer (Höher-)Bewertung der ersten Berufsjahre als Maßnahme des sozialen Ausgleichs in der gesetzlichen Rentenversicherung beruhe (vgl. dazu Dünn/Sengpiel, DRV 2001, S. 449 [452]).

---

<sup>99</sup> BSG v. 31.07.2002 - B 4 RA 120/00 R. BSGE 90, 11 ff. 18ff.

<sup>100</sup> BVerfG v. 27.02.2007 - 1 BvL 10/00 BVerfGE 117, 272 ff., 293.

Allerdings sind solche Rentenleistungen ausgeklammert, die allein auf staatlicher Gewährung beruhen<sup>101</sup>.

Was den genauen Umfang des Schutzes anbetrifft, so ist die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts derzeit in eine Richtung zu deuten, die dies abschwächt. In einer jüngeren Entscheidung zum Versorgungsausgleich spricht das Bundesverfassungsgericht aus<sup>102</sup>, dass der eigentumsrechtliche Schutz der Anwartschaft aus der Sozialversicherung ein Stammrecht auf eine Rente sichere, nicht aber die späteren tatsächlichen Leistungen (vgl. BVerfGE 131, 66), weil sich die späteren konkreten Rentenzahlungen nach der dann geltenden Gesetzeslage, nach dem Renteneintritt und der Gesamtbezugszeit der Rente bestimmten. Sie sind zur Zeit der Aufteilung der Anwartschaften durch den Versorgungsausgleich noch nicht bezifferbar. Allerdings konkretisiert das Bundesverfassungsgericht hier nicht, was es unter dem Stammrecht hinsichtlich des konkreten Umfangs genau versteht.

Wenn es nun im nächsten Schritt um die Eingriffsgrenzen und deren Rechtfertigung geht, so ist festzuhalten, dass nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sich die konkrete Reichweite des Eigentumsschutzes erst ergibt aus der Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG durch den Gesetzgeber. In der maßgeblichen neueren Entscheidung<sup>103</sup> heißt es:

*„Soweit in schon bestehende Anwartschaften eingegriffen wird, ist zu berücksichtigen, dass in ihnen von vornherein die Möglichkeit von Änderungen in gewissen Grenzen angelegt ist. Eine Unabänderlichkeit der bei ihrer Begründung bestehenden Bedingungen widerspricht dem Rentenversicherungsverhältnis, das im Unterschied zum Privatversicherungsverhältnis von Anfang an nicht auf dem reinen Versicherungsprinzip, sondern wesentlich auch auf dem Gedanken der Solidarität und des sozialen Ausgleichs beruht (vgl. BVerfGE 70, 101 [111]; 116, 96 [125]; stRspr).*

---

<sup>101</sup> BVerfGE v. 07.12.2010 - 1 BvR 2628/07 128, 90 ff., 101.

<sup>102</sup> BVerfG v. 06.05.2014 - 1 BvL 9/12, 1 BvR 1145/13 - BVerfGE 136, 152 ff., 170.

<sup>103</sup> BVerfG v. 27.2.2007 - 1 BvL 10/00 - BVerfGE 117, 272 ff., 293.

*Eingriffe in rentenrechtliche Anwartschaften müssen allerdings einem Gemeinwohlzweck dienen und verhältnismäßig sein (vgl. BVerfGE 53, 257 [293]; 70, 101 [111]; 100, 1 [38]; stRspr). Dabei verengt sich die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers in dem Maße, in dem Rentenanwartschaften durch den personalen Anteil eigener Leistungen der Versicherten geprägt sind (vgl. BVerfGE 53, 257 [293]; 100, 1 [38]). Die eigene Leistung findet dabei vor allem in einkommensbezogenen Beitragszahlungen Ausdruck (vgl. BVerfGE 53, 257 [291]; 58, 81 [112]; 69, 272 [301]; 100, 1 [33]; 116, 96 [122]). Sie rechtfertigt es, dass der durch sie begründeten rentenrechtlichen Rechtsposition ein höherer Schutz gegen staatliche Eingriffe zuerkannt wird als einer Anwartschaft, soweit sie nicht auf Beitragsleistungen beruht (vgl. BVerfGE 58, 81 [112 f.]; 116, 96 [122]).*

*Knüpft der Gesetzgeber - wie hier - an ein bereits bestehendes Versicherungsverhältnis an und verändert er die in dessen Rahmen begründete Anwartschaft zum Nachteil des Versicherten, so ist darüber hinaus ein solcher Eingriff am rechtsstaatlichen Grundsatz des Vertrauensschutzes zu messen, der für die vermögenswerten Güter und damit auch für die rentenrechtliche Anwartschaft in Art. 14 GG eine eigene Ausprägung erfahren hat (vgl. BVerfGE 36, 281 [293]; 58, 81 [120]; 64, 87 [104]; 71, 1 [11 f.]; 76, 220 [244 f.]; stRspr).“*

Es steht fest, dass Inhalts- und Schrankengesetze im Sinne des Art. 14 GG ein verfassungsrechtlich legitimes Ziel verfolgen müssen. Sie müssen den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit und des Vertrauensschutzes entsprechen und auch mit Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar sein.

## **b) Schlussfolgerungen**

Übersieht man diese Überlegungen insbesondere hinsichtlich der gefallenen Stichworte, so ergeben sich verschiedene Folgerungen. Zum einen zeigt sich, dass der Eigentumschutz bei sozialrechtlichen Leistungen nur begrenzt und sich ggf. auf das - wie auch immer genau zu konkretisierende - Stammrecht beschränkt. Andererseits sind eigentumsrechtliche Positionen bereits mit Entrichtung eines Beitrages verknüpft und nicht erst mit der

Erfüllung der typischen Wartezeit. Daraus lassen sich mit aller Vorsicht zwei Folgerungen ziehen. Zum einen sind entrichtete Beiträge Eigentumspositionen hinsichtlich späterer Leistungen und zum anderen bedürfen Eingriffe einer Rechtfertigung, die sich auf Gemeinwohlbelange bezieht. Ohne dass deshalb hier eine ziffernmäßige Grenze ermittelt werden kann, lässt sich aber folgern, dass entscheidend für die Grenzen einer Umgestaltung die auf Gemeinwohlbelange gestützte Rechtfertigung ist.

Diese darf nicht in einer politischen Pauschalforderung bestehen, sondern muss auf die gesetzliche Rentenversicherung systembezogen sein. Heranzuziehen ist etwa die Finanzierung bzw. Sicherung der Finanzierbarkeit der gesetzlichen Rentenversicherung oder aber eben auch der Gesichtspunkt, dass es Bezieher höherer Einkommen leichter haben, sich eine zusätzliche Altersversorgung zu verschaffen als Bezieher niedriger Einkommen und ihre Beiträge deshalb teilweise zur Finanzierung der Renten von geringer Verdienenden herangezogen werden. Hier mag dann das Stichwort des sozialen Ausgleichs fallen.

Allerdings ist eine Grenze dann erreicht, wenn ein Bezug von Beitrag zu Leistung nicht mehr besteht. Dies kann man annehmen, wenn der überwiegende Teil des Beitrags zur Finanzierung der Leistungen anderer herangezogen wird. Es fehlt dann an einem Bezug von Leistung und Gegenleistung, der die gesetzliche Rentenversicherung ausmacht. Es handelt sich dann praktisch um die Finanzierung eines allgemeinen Ausgleichssystems.

Daraus ergibt sich – wie auch schon aus den obigen Überlegungen, dass ab Erreichen der Beitragsäquivalenzgrenze gleichwohl weiter eine Relation von Leistung und Gegenleistung bestehen muss, weshalb bereits oben der Gedanke einer Beibehaltung der Leistungsbeurteilungsgrenze bei Aufgabe der Beitragsbemessungsgrenze als verfassungsrechtlich nicht gangbar verworfen wurde. Andererseits stellt sich dann aber bei der Heranziehung auch hoher Einkommen und fortschreitender Absenkung der Gegenleistung in Gestalt der Rentenhöhe das Problem, dass auch für hohe Einkommen entsprechend hohe – wenn auch abgesenkte – Renten gezahlt werden müssten, die die derzeit erreichbare Rentenhöhe zum Teil deutlich übersteigen würden. Dies dürfte kaum vermittelbar sein und spräche für eine Deckelung, also eine in einem Abstand über der Beitragsäquivalenzgrenze liegende

---

Grenze, bis zu der Beiträge in Relation zum Einkommen erhoben werden, ohne dass die Einkommen zwischen der Beitragsäquivalenzgrenze und dieser Grenze vollständig sondern nur abgestuft zur Rentenberechnung herangezogen werden.

Ein denkbarer Rahmen könnte sich dann bei in der höchsten Stufe 50 v.H. des Einkommens zwischen Beitragsäquivalenzgrenze und dieser Grenze bewegen, was bedeutet, dass bis zu 50 v.H. des die Beitragsäquivalenzgrenze überschießenden Betrages zur Finanzierung der Leistungen der anderen Versicherten herangezogen werden kann. Setzt man also etwa die Beitragsäquivalenzgrenze bei 10.000 € monatlich an, so kann der Einkommensbetrag zwischen 10.000 € und der Grenze, bis zu der Beiträge erhoben werden, bis zur Hälfte zum Ausgleich herangezogen werden.

Eine damit zusammenhängende Frage ist dann, wie hoch die letztgenannte Grenze sein könnte. Der Beitragsleistung muss noch ein Leistungsbetrag gegenüberstehen, der den Beitrag nicht zu einer fremdnützigen Geldzahlung macht. Will man zudem eine zu hohe Rentenleistung aus der Logik des Systems vermeiden – wie oben angesprochen – so mag diese Grenze um 50 v.H. über der Beitragsäquivalenzgrenze liegen. Sie würde in unserem Beispiel also 15.000 € betragen. Dies aber sind dann Größen, die einer verfassungsrechtlichen Fixierung nicht mehr zugänglich sind.

### **3. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit**

Sucht man nach zulässigen Gründen für Eingriffe oder Maßstäbe für Neugestaltungen, so kann man nach zulässigen Zielen fragen, wobei hier etwa die Sicherung der finanziellen Stabilität sowie der Funktions- und Leistungsfähigkeit des Rentenversicherungssystems herangezogen werden kann. Hier spricht das Bundesverfassungsgericht sogar von einer Gemeinwohlaufgabe von hohem Rang, einem besonders wichtigen Gemeinschaftsgut oder gar einem überragend wichtigen Gemeinwohlbelang<sup>104</sup>. Das ist zugleich als ein Verweis auf das Sozialstaatsprinzip zu verstehen.

---

<sup>104</sup> BVerfG v. 20.03.2001 – 1 BvR 491/96 BVerfGE 103, 172 ff.

Aus dem Sozialstaatsprinzip folgt dann allerdings ein Gestaltungsauftrag des Gesetzgebers, der sich auf den Ausgleich sozialer Gegensätze bezieht. Dies erlaubt im Grundsatz auch Umverteilung, sofern die Gegensätze zwischen einzelnen Gruppen so sind, dass sie eine in der Umverteilung liegende Ungleichbehandlung rechtfertigen<sup>105</sup>.

Dies führt dann im Ergebnis zu einer Wertungsfrage, die nur schwer zu konkretisieren ist.

Zum Grundsatz der Verhältnismäßigkeit findet sich eine neuere Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, die zwar das Recht der gesetzlichen Krankenversicherung betrifft, aber eben auch das Verhältnis von Beitrag und Leistung:

*„Die Schutzwirkungen des Art. GG Artikel 2 Abs. GG Artikel 2 Absatz 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip und des Art. GG Artikel 2 Abs. GG Artikel 2 Absatz 2 Satz 1 GG gehen über den im Beschluss vom 6. Dezember 2005 anerkannten, besonderen Extremfall der lebensbedrohlichen oder regelmäßig tödlichen Krankheit hinaus und vermitteln einen weitergehenden subjektivrechtlichen Grundrechtsschutz. Die Ausgestaltung des Leistungsrechts der gesetzlichen Krankenversicherung hat sich an der grundrechtlichen Pflicht des Staates zu orientieren, sich schützend und fördernd vor die Rechtsgüter des Art. GG Artikel 2 Abs. GG Artikel 2 Absatz 2 Satz 1 GG zu stellen (vgl. BVerfGE 115, 44f. m.w.N.). Zugleich schützt das Grundrecht aus Art. GG Artikel 2 Abs. GG Artikel 2 Absatz 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip in einem auf Zwangsmitgliedschaft und Beitragspflicht beruhenden Versicherungssystem, bei dem der Einzelne typischerweise keinen unmittelbaren Einfluss auf die Höhe seines Beitrags und auf Art und Ausmaß der aus seinem Versicherungsverhältnis geschuldeten Leistung hat, den beitragspflichtigen Versicherten vor einer Unverhältnismäßigkeit von Beitrag und Leistung. Zwar ergibt sich daraus grundsätzlich kein verfassungsrechtlicher Anspruch auf bestimmte Leistungen zur Krankenbehandlung. Gesetzliche oder auf Gesetz beruhende Leistungsausschlüsse und Leistungsbegrenzungen sind aber daraufhin zu prüfen, ob sie im Rahmen von Art. GG Artikel*

---

<sup>105</sup> Siehe hierzu auch *Brosius-Gersdorf*, Verfassungsrechtlicher Spielraum für Reformen der gesetzlichen Rentenversicherung zur Bewältigung des demographischen Wandels, DRV 2020, 45 ff., 61 mwN.

---

*2 Abs. GG Artikel 2 Absatz 1 GG gerechtfertigt sind (vgl. BVerfGE 115, 43]). Den Versicherten steht insoweit ein Anspruch auf eine verfassungsmäßige Ausgestaltung und auf eine grundrechtsorientierte Auslegung des Leistungsrechts der gesetzlichen Krankenversicherung zu (vgl. BVerfGE 115, 45]).“<sup>106</sup>*

Das bedeutet hier, dass Art. 2 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip des Art. 20 GG eine Unverhältnismäßigkeit zwischen Beitrag und Leistung nicht zulässt. Das bedeutet für die vorliegende Fragestellung, dass einer Abweichung von der strikten Beitragsäquivalenz Grenzen gesetzt sind. Die äußerste Grenze wäre sicherlich dort erreicht, wo angesichts des Auseinanderfallens von Beitrag und Leistung aus der Rentenversicherung die Gewährung eines gleichhohen Pauschalbetrages für alle würde.

Die hier entscheidende Frage besteht nun aber darin, einen konkreten Grenzbetrag herzu-  
leiten.

Dazu ist festzustellen, dass – wie auch bisher schon deutlich wurde – nicht an eine Individualäquivalenz zu denken ist, d.h. dass beim einzelnen Versicherten eine solche Äquivalenz bestehen muss. Vielmehr müssen Umverteilungsaspekte bei der gesetzlichen Rentenversicherung möglich sein und umgesetzt werden können. Das Bundesverfassungsgericht hat sich dazu bisher nicht mit einer eindeutigen Grenze für das Verhältnis von Beitrag und Leistung geäußert. Es findet sich lediglich folgende Charakterisierung:

*„Allerdings ist der Gesetzgeber bei Eingriffen in die Systematik der regelmäßigen Rentenanpassung verfassungsrechtlich gebunden. Im Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung begründen die langfristigen Beitragsverpflichtungen, die erst zu einem sehr viel später liegenden Zeitpunkt zu Leistungen führen, ein besonderes Vertrauen auf den Fortbestand gesetzlicher Leistungsregeln (vgl. BVerfGE 69, 272 = NJW 1986, 39), zu denen auch die Vorschriften über die regelmäßige Rentenanpassung gehören (vgl. BVerfG NZS 2008, 254). Zudem folgt aus dem in der gesetzlichen Rentenversicherung grundsätzlich angeordneten Versicherungszwang mit einem erheblichen Beitragssatzniveau die Pflicht des Gesetzgebers, für die erbrachten Beitragsleistungen im Versicherungsfall adäquate Versicherungsleistungen zu*

---

<sup>106</sup> BVerfG v. 10.11.2015 - 1 BvR 2056/12 - BVerfGE 140, 229 ff, 237.

---

*erbringen (vgl. BVerfG NZS 2008, 254 mwN). Schließlich dürfen die Regelungen über die Rentenanpassung nicht zu einer substanziellen Entwertung der erreichten Ansprüche und Anwartschaften mit der Folge führen, dass diese im Ergebnis leerlaufen (vgl. BVerfGE 64, 87 = NJW 1983, 2433).*

*Wo konkret der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers bei der Ausgestaltung der Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung seine Grenze findet, weil die Rente ihre Funktion als substanzielle Alterssicherung verlöre, bedarf mit Blick auf die hier angegriffene Rentenanpassung zum 1.7.2005 jedoch keiner Entscheidung. Denn es ist offensichtlich, dass diese Grenze hierdurch nicht erreicht wird (vgl. BVerfG NZS 2008, 254).“<sup>107</sup>*

Aus dieser Entscheidung ließe sich allenfalls entnehmen, dass Maßstab die Grenze ist, ab der die Rente ihre Funktion als substanzielle Alterssicherung verliert. Wo diese Grenze allerdings genau verläuft, findet sich nicht. Es lässt sich auch entnehmen, dass die Erwartung beitragsadäquater Leistungen verfassungsrechtliche Relevanz hat.

In der Literatur finden sich nun verschiedene Versuche, diese Grenze zumindest näherungsweise zu bestimmen. So findet sich bei *Papier/Shirvani*<sup>108</sup> die Bemerkung, dass für heutige Beitragszahler die Rendite der Beitragsleistungen nicht unbedingt das bisherige Niveau halten müsse, ein dauerhaft eintretender Minuswert dergestalt, dass die Rentenzahlungen regelhaft nicht mehr ausreichen, um das „investierte Kapital“ zu verbrauchen, könne allerdings die Grenze der verfassungsrechtlich unzulässigen, evidenten Disproportionalität von Leistung und Gegenleistung überschreiten.

*Axer*<sup>109</sup> bringt zum Ausdruck, dass eine Rentenversicherung, die nur noch einheitlich Grundversicherung gewährleisten würde, nicht dem Leistungsversprechen einer Sozialversicherung entspräche, sondern sich statt als Sozialversicherung der Funktion nach als öffentliche

---

<sup>107</sup> BVerfG v. vom 03.06.2014 – 1 BvR 79/09, 1 BvR 1235/09, 1 BvR 1298/09, 1 BvR 1701/09, 1 BvR 3148/10 – NJW 2014, 3634 ff., 3637.

<sup>108</sup> *Papier/Shirvani*, Der Einfluss des Verfassungsrechts auf das Sozialrecht, in: *Ruland/Becker/Axer*, Sozialrechtshandbuch, 6. Aufl. 2018, § 3 Rn 58.

<sup>109</sup> *Axer*, Grundfragen des Versicherungs- und Beitragsrechts, in: *Ruland/Becker/Axer*, Sozialrechtshandbuch, 6. Aufl. 2018, § 14 Rn 70.

---

Fürsorge erweise, bei der sich dann die Frage stellen würde, wie sich noch eine Finanzierung über Beiträge gerade auch im Hinblick auf Art. 2 Abs.1 GG rechtfertigen ließe.

Wieder von anderen Autoren wird mit dem Begriff der Anteilsgerechtigkeit oder Belastungsgleichheit<sup>110</sup> gearbeitet. Hier wird zum Ausdruck gebracht, dass eine vergleichbare Situation bestehe zwischen Versicherten mit gleich hohem Einkommen. Diese müssten hinsichtlich Beitrag und Leistung gleich behandelt werden. Das bedeutet dann aber auch implizit, dass zwischen Beitragsgruppen differenziert werden kann, also statt linear auch degressiv/progressiv gearbeitet werden könnte, also mit höherem Einkommen eine niedrigere Ersatzrate verbunden ist.

Leider lässt sich aus diesen Stimmen auch nur herleiten, dass es Grenzen gibt, ohne dass sich diese genau bestimmen lassen.

Der konkreteste Maßstab ist noch der von *Papier/Shirvani*, der aber recht eng gezogen ist und der Rentenpolitik wenig Spielraum lässt. Er würde auch je nach wirtschaftlicher Entwicklung zu Problemen führen, wenn aus allgemeinen wirtschaftlichen Gründen die Rentenzahlungen regelhaft nicht mehr ausreichen, um das „investierte Kapital“ zu verbrauchen.

#### 4. Vertrauensgrundsatz

Der Vertrauensschutz, der sich aus Art. 14 Abs. 1 Satz 1 und Art. 20 Abs. 3 GG ergibt, besteht darin, dass es ein schützenswertes Vertrauen auf den Fortbestand von Regeln eines bestimmten Leistungssystems – hier der gesetzlichen Rentenversicherung ergibt. Dies bedeutet zwar nicht die Unantastbarkeit derzeitiger bestehender Regelungen, was zu einer unerwünschten und völlig unzutraglichen Versteinerung des Systems führen würde. Es bedeutet aber, dass bei Modifikationen der Vertrauensschutz angemessen berücksichtigt werden muss, wobei der Maßstab mit zunehmendem Lebensalter und Herannahen des Rentenbezuges strenger werden muss. Während der Anwartschaftsphase ist das Vertrauen als geringer einzuschätzen als bei der Rentenbezugsphase<sup>111</sup>.

---

<sup>110</sup> Jarass, Sicherung der Rentenfinanzierung und Verfassungsrecht, NZS 1997, 545 ff., 549.

<sup>111</sup> S. dazu Jarass, NZS 1997, 545 ff., 548.

---

Dies bedeutet hier, dass bei einer Umgestaltung dies zu berücksichtigen ist, soweit es den Zeitpunkt anbetrifft, von dem ab die neue Regelung gelten soll.

Da hier die Einführung einer Beitragsäquivalenzgrenze mit Wirkung für die Zukunft erfolgen soll, ist der geltend zu machende Vertrauensschutz begrenzt. Es besteht zwar ein grundsätzlich schützenswertes Vertrauen darauf, dass einmal erworbene Positionen in Zukunft nicht beeinträchtigt werden. Hier aber soll im Grundsatz das bisherige System unangetastet bleiben und über eine bisher gezogene Grenze hinaus gehende Beiträge in der Zukunft hinsichtlich der zu erwartenden Gegenleistung anders behandelt werden. Es ginge also darum, ob das Vertrauen darauf, dass die Relation von Leistung und Gegenleistung stets gleichbleibt, schützenswert ist.

Betrachtet man zur Beantwortung dieser Frage die bisherigen auch höchstrichterlichen Stellungnahmen zur Relation von Leistung und Beitrag, so lässt sich ein - schützenswertes - Vertrauen nur insoweit feststellen, als ein deutliches Auseinanderfallen nicht erwartet werden muss.

## 5. Einführungs- und Übergangsprobleme

Sowohl aus dem Grundsatz des Vertrauensschutzes als auch aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ergeben sich Grenzen für die Einführungsphase eines solchen Systems.

So wird es nicht möglich sein, die Beitragsäquivalenzgrenze übergangslos einzuführen, da die damit einhergehende zusätzliche Beitragsbelastung nicht ohne weiteres vorhersehbar ist und deshalb anderweitige finanzielle Dispositionen getroffen worden sind.

Entsprechendes gilt auch für die Anhebung der Beitragsgrundlage.

Je nach Ausgestaltung mag es auch angezeigt sein, auf die rentennahen Jahrgänge besondere Rücksicht zu nehmen<sup>112</sup>.

---

<sup>112</sup> S. dazu etwa BVerfG v. 13.06.2006 - 1 BvL 9/00 - BVerfGE 116, 96 ff.

---

Bei Anwendung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit ergibt sich hier das gleiche Ergebnis, da es unverhältnismäßig wäre, diese Reform unmittelbar und ohne Übergang wirksam werden zu lassen. Es geht um die Verbesserung der Situation einkommensschwächerer Versicherter, die zwar je nach Sichtweise eine soziale Dringlichkeit hat, aber mit den Interessen der von der Erhöhung der Beiträge betroffenen Versicherten in Verhältnis gesetzt werden muss.