Das wohlfeile Totschlagargument

Die Grundrentendebatte nicht vermeintlich verfassungsrechtlich ersticken, sondern politisch führen

Astrid Wallrabenstein

06.06.2019 doi: 10.17176/20190606-165911-0

Der jüngste Vorschlag von Bundessozialminister Hubertus Heil zur „neuen Grundrente“ wurde gemeinhin als parteipolitisch motivierter Vorschlag kurz vor den Europaparlamentswahlen wahrgenommen. Tatsächlich ist die Diskussion aber viel älter und auch parteipolitisch gar nicht eindeutig zuzuordnen. Jetzt, da die Reformvorschläge konkreter werden, droht die notwendige politische Debatte über die Ausgestaltung einer Grundrente mit fragwürdigen verfassungsrechtlichen Argumenten im Keim erstickt zu werden.

Bereits Ursula von der Leyen, Bundessozialministerin in der CDU-FDP-Koalition, wollte die „Lebensleistungsrente“ einführen. In die anschließenden Koalitionsverhandlungen 2013 startete die SPD mit der Forderung nach einer „Solidarrente“ und im Koalitionsvertrag 2013 zwischen CDU, CSU und SPD wurde eine „solidarische Lebensleistungsrente“ vereinbart. Andrea Nahles als Bundessozialministerin setzte sie aber nicht um. Also findet sich im aktuellen Koalitionsvertrag 2018 die Vereinbarung einer „Grundrente“ und Heil meint es nun offenbar ernster. Er kündigte Anfang 2019 eine „Respektrente“ an, präsentierte Eckpunkte und legte der Bundesregierung Mitte Mai einen Entwurf vor, der aber vom Kanzleramt nicht in die Ressortabstimmung gegeben wurde.

Stattdessen wird seit Ende Mai von der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft ein Thesenpapier von Heinz-Dietrich Steinmeyer verbreitet, nach dem die geplante Grundrente verfassungswidrig sei. Eine inhaltliche Auseinandersetzung lohnt sich damit nicht. Dem Autor sollte man auch so viel Zeit zugestehen, dass er die offenbar rasch hingeworfenen Thesen überdenken und das, was er aufrechterhalten will, mit einer fundierten Argumentation unterlegen kann. Umso mehr scheint die Publikation des Thesenpapiers als ein Versuch, die Debatte im Keim zu ersticken.

Differenzierter finden sich Überlegungen zu den verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen einer Grundrente bei Hans-Jürgen Papier. Papier reflektiert die Gesetzgebungskompetenz und Gleichheitsaspekte, die bei einer rentenrechtlichen Änderung zu berücksichtigen seien. Sein Referenzpunkt hierfür ist die Entscheidung des BVerfG zum Risikostrukturausgleich in der gesetzlichen Krankenversicherung (BVerfGE 113, 167). Reformen, die „die Lohn- und Beitragsäquivalenz nicht völlig ignorieren, sondern nur zugunsten des Solidarausgleichs relativieren, letzteren etwa erweitern“, sind für ihn verfassungsrechtlich grundsätzlich unbedenklich. Konkret seien die Höherbewertung von Anwartschaften und Mindestentgeltpunkte „verfassungsrechtlich, insbesondere im Hinblick auf den allgemeinen Gleichheitssatz, unbedenklich“. Etwas anderes soll laut Papier hingegen gelten, wenn niedrige Renten auf einen Mindestbetrag aufgestockt werden, weil es dann „um eine einseitige Durchsetzung des Prinzips staatlicher Fürsorge und [das] partielle […] Außerkraftsetzen […] des Äquivalenz- und Versicherungsprinzips“ gehe.

Unabhängig davon, ob der Unterschied zwischen aufgestockten Rentenentgeltpunkten – die übrigens der Grundrentenentwurf vorsieht – und aufgestockten Rentenbeträgen letztlich trägt, ist die Verschiebung der Maßstäbe, die Papier anlegt, bemerkenswert – und kritikwürdig.

Umverteilung und sozialer Ausgleich als typische Strukturmerkmale

Der von Papier gewählte Ausgangspunkt, die BVerfG-Entscheidung zum Risikostrukturausgleich, ist gut

gewählt, aber nicht ganz zutreffend wiedergegeben. In dem Verfahren von 2001 bis 2005 hatten die Landesregierungen Baden-Württembergs, Bayerns und Hessens das Ausgleichssystem zwischen den Gesetzlichen Krankenkassen gerügt und dabei (u.a.) darauf abgestellt, dass den Beitragszahlern der GKV die Last eines sozialen Ausgleichs abverlangt werde, der richtigerweise auf die Gesamtheit der Steuerzahler verteilt werden müsse. Darin liege eine ungleiche und unberechtigte Belastung. Das BVerfG hat – wie Papier es auch wiedergibt – sehr deutlich gemacht, dass die Beitragsbelastung „keiner besonderen Rechtfertigung bedarf […], wenn ein zulässig Versicherter über seine Steuerpflicht hinaus lediglich zu solchen Sozialversicherungsbeiträgen herangezogen wird, die der Finanzierung des gerade auch diesem Versicherten zugute kommenden Versicherungsschutzes dienen. Ein in diesem Sinne eigennütziger Sozialversicherungsbeitrag wird nicht dadurch fremdnützig, dass der Beitrag zugleich dem sozialen Ausgleich und der Umverteilung zugunsten anderer zulässig Versicherter dient. Denn eine solche Verwendung des Krankenversicherungsbeitrags entspricht dem klassischen, vom Verfassungsgeber grundsätzlich gebilligten Konzept einer Sozialversicherung."

Papier schließt diesem Zitat aber die Folgerung an, dass dem „also [ein] Konzept [entspricht], das auf einer angemessenen Verknüpfung des Versicherungs- und des Solidarprinzips und einem verhältnismäßigen Ausgleich zwischen diesen beiden Prinzipien basiert". Genau dies sagt aber weder das BVerfG noch folgt es sonst aus dem Grundgesetz. Tatsächlich beschreibt das BVerfG unmittelbar vor der zitierten Passage die traditionell vom Gesetzgeber vorgefundene Sozialversicherung damit, dass „die auf Umverteilung und sozialen Ausgleich angelegte einkommensbezogene Beitragsfinanzierung ein typisches Strukturmerkmal" sei. Für sie dürfe der Gesetzgeber deshalb den versicherungspflichtigen Personenkreis abgrenzen. Die dadurch stattfindende Ungleichbehandlung von Versicherten und Nicht-Versicherten in Bezug auf die Umverteilung und den sozialen Ausgleich in der Sozialversicherung ist mit der verfassungskonformen Entscheidung über den versicherungspflichtigen Personenkreis gefallen und „bedarf keiner besonderen Rechtfertigung". Für das BVerfG ist gleichheitsrelevant also nur, wie der versicherte Personenkreis abgegrenzt wird. Ob, wie und wie sehr innerhalb der Sozialversicherung umverteilt wird, ist verfassungsrechtlich nicht weiter rechtfertigungsbedürftig.

Mit anderen Worten handelt es sich bei der These, dass Sozialversicherung auf einer angemessenen Verknüpfung des Versicherungs- und des Solidarprinzips und einem verhältnismäßigen Ausgleich zwischen beiden basiert, um eine Aussage darüber, wie man Sozialversicherung gestalten will, aber nicht um eine verfassungsrechtliche Vorgabe. Die zugespitzte Wendung, der wohl Steinmeyer anzuhängen scheint, und die von einigen Autoren vertreten wird, lautet: Sozialversicherung beruhe auf „dem Versicherungsprinzip"; ihr Wesensmerkmal oder zumindest das der Rentenversicherung sei die – monetär gedachte – Äquivalenz zwischen Beiträgen und Leistungen; Umverteilung durch „das Solidarprinzip" sei hierzu eine Ausnahme und bedürfe besonderer Rechtfertigung. Nach meiner Überzeugung (ausgeführt in der Gedächtnisschrift für Arndt Schmehl, 2019, S. 303 ff.) lassen sich die komplexen Strukturen der Sozialversicherung wesentlich besser erfassen und erklären, wenn man umgekehrt zunächst vom Prinzip sozialer Gleichheit ausgeht, das durch Sozialversicherung hergestellt werden soll, und erst anschließend auf einer zweiten Argumentationsstufe Äquivalenz zwischen Beitrag und Leistung als Rechtfertigung für Ungleichheit zwischen den Sozialversicherungspflichtigen heranzieht. Aber für die verfassungsrechtlichen Leitplanken für Sozialversicherungsreformen kommt es weniger auf das beste Erklärungsmodell an als darauf, dass Umverteilung und sozialer Ausgleich durch einkommensbezogene Beiträge typische Strukturmerkmale der Sozialversicherung darstellen, die der Gesetzgeber vorgefunden hat und die daher verfassungsrechtlich nicht weiter rechtfertigungsbedürftig sind.

Für die aktuelle Grundrentendiskussion folgt daraus: Allein die Tatsache, dass mit einer Leistung der Rentenversicherung Umverteilung stattfindet, bildet noch keinen verfassungsrechtlichen Einwand. Es mag viele Gründe gegen den aktuellen Grundrenten-

vorschlag Heils geben. Auch eine andere Umverteilung als gegenwärtig – denn selbstverständlich findet in der Rentenversicherung auch heute Umverteilung, etwa zu Erwerbsgeminderten oder Kindererziehenden, statt – mag man ablehnen. Aber die Argumente dafür sind keine verfassungsrechtlichen.

Das Versprechen der Solidargemeinschaft

Wie dünn die Argumentation wird, zeigt sich exemplarisch an Papiers Unterscheidung zwischen aufgestockten Entgeltpunkten und aufgestockten Renten. Obwohl am Ende die gleichen Finanzströme stehen, sollen „Aufstockungsregelungen […] eine einseitige Durchsetzung des Prinzips staatlicher Fürsorge und [das] partielle […] Außerkraftsetzen […] des Äquivalenz- und Versicherungsprinzips“ sein. Eine solche „Armutsverhinderung […] in den Formen des Sozialversicherungsrechts“ soll „eine Aufgabe [sein], die nicht der Solidargemeinschaft der Sozialversicherten, sondern dem Staat und damit der Allgemeinheit der Steuerpflichtigen obliegt.“ Dabei ist doch Grund und Ausgangspunkt für die Sozialversicherungspflicht die Schutzbedürftigkeit von abhängig Beschäftigten. Was anderes als Armut beim Eintreten von Lebensrisiken soll denn Sozialversicherung verhindern? Wäre es nicht gerade umgekehrt eher erklärungsbedürftig, warum „die Allgemeinheit der Steuerpflichtigen“ dafür aufkommen soll, wenn das Rentensystem Armut im Alter nicht effektiv verhindert? Papier sieht ein Gleichheitsproblem darin, dass zwei Personen mit gleicher Rentenhöhe unterschiedlich hohe Beiträge eingezahlt hätten. Aber dies ist bei den heute bestehenden Umverteilungen – und bei denen, die in der Vergangenheit bestanden – nicht anders. Solidargemeinschaft bedeutet gerade, dass nicht nur der Geldbetrag und seine Zinserträge zählen. Wie gesagt, diese Umverteilung lässt sich mit guten Gründen kritisieren, aber sie ist kein verfassungsrechtliches Gleichheitsproblem. Womöglich sucht Papier deshalb zum Abschluss seines Beitrags Zuflucht beim Eigentumsschutz der Rentenansprüche. Er deutet allerdings die BVerfG-Rechtsprechung einseitig, wenn er behauptet, der Grund für die Zuerkennung des Schutzes von Art. 14 GG liege darin, dass die Rentenversicherung „versicherungsorientierte Leistungen [gewährt], die grundsätzlich ein Äquivalent für eigene Leistungen des Versicherten sind“. Das BVerfG stellt zwar auf die eigene Leistung des Berechtigten ab und sieht den personalen Bezug umso stärker, je größer diese (Arbeits-!)Leistung ist. Aber weder steht dabei eine Versicherungsorientierung noch Äquivalenz im Fokus. Vielmehr „müssen Berechtigung und Eigenleistung einander nicht entsprechen“ (BVerfGE 53, 257, 291 f.). Die These, dass bei zunehmender Aushöhlung des Versicherungs- und Äquivalenzprinzips die Eigentumsqualität der Rentenansprüche zunehmend verloren gehe, ist daher nicht aus der BVerfG-Rechtsprechung ableitbar. Schlicht unzutreffend ist zudem die Behauptung, sie stünden dann ohne verfassungsrechtlichen Schutz da. Auch für die Hinterbliebenenrente, die das BVerfG – nach meiner Überzeugung verfehlt – nicht dem Schutz des Art. 14 GG unterstellt hat (BVerfGE 97, 271), gilt, dass Änderungen den rechtsstaatlichen Vertrauensschutz achten müssen, und es ist mindestens unklar, ob dadurch der Gestaltungsspielraum des Sozialversicherungsgesetzgebers effektiv weniger beschränkt wird als durch Art. 14 GG. Warum sollte auch das Vertrauen eines Versicherten, dass er aufgrund seiner durch Arbeit erworbenen Rentenansprüche im Alter eine ausreichende Existenzgrundlage hat, weniger schutzwürdig sein, wenn zur Erfüllung dieses Versprechens mehr Umverteilung erforderlich ist?

Aus diesem Grund – weil ein solches Versprechen eine hohe Bindungswirkung entfaltet – wird verständlich, warum die Ausgestaltung einer Grundrente gut überlegt sein will. Er mag auch erklären, warum die schon lange erklärte Absicht erst jetzt zu einem ersten Umsetzungsvorschlag geführt hat. Die Diskussion sollte geführt werden – mit politischen Argumenten und Ideen, aber nicht gleich mit dem wohlfeilen Totschlagargument der Verfassungswidrigkeit.

AUTOR*IN

Astrid Wallrabenstein

Astrid Wallrabenstein ist Professorin für Öffentliches Recht mit Schwerpunkt Sozialrecht an der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt/Main und Geschäftsführende Direktorin des Instituts für europäische Gesundheitspolitik und Sozialrecht (ineges).

EMPFOHLENE ZITATION

Wallrabenstein, Astrid: Das wohlfeile Totschlagargument: Die Grundrentendebatte nicht vermeintlich verfassungsrechtlich ersticken, sondern politisch führen, Verfassungsblog, 06.06.2019, doi: 10.17176/20190606-165911-0.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20190606-165911-0.