

Schriften zum Öffentlichen Recht

---

Band 1357

**Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit  
einer signifikanten Erhöhung  
des Bundeszuschusses an  
die Gesetzliche Rentenversicherung**

Von

**Hermann Butzer  
Anna-Lena Hollo**



**Duncker & Humblot · Berlin**

HERMANN BUTZER / ANNA-LENA HOLLO

Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit  
einer signifikanten Erhöhung  
des Bundeszuschusses an  
die Gesetzliche Rentenversicherung

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1357

# Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer signifikanten Erhöhung des Bundeszuschusses an die Gesetzliche Rentenversicherung

Von

Hermann Butzer  
Anna-Lena Hollo



Duncker & Humblot · Berlin

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in  
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten  
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten

© 2017 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme: Konrad Triltsch GmbH, Ochsenfurt

Druck: CPI buchbücher.de, Birkach

Printed in Germany

ISSN 0582-0200

ISBN 978-3-428-15321-3 (Print)

ISBN 978-3-428-55321-1 (E-Book)

ISBN 978-3-428-85321-2 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

## Vorwort

Die Gesetzliche Rentenversicherung befindet sich wegen der anhaltend niedrigen Geburtenzahlen und der weiter ansteigenden Lebenserwartung mittelfristig in einer schwierigen Finanzierungssituation. Prognostiziert wird, dass sich etwa ab dem Jahre 2020 das Netto-Rentenniveau vor Steuern von derzeit 48,0 Prozent auf 41,7 Prozent im Jahr 2045 reduzieren und im gleichen Zeitraum der Beitragssatz zur Rentenversicherung von derzeit 18,7 Prozent auf 23,6 Prozent steigen wird. Dieses Szenario hat im politischen Raum – befördert auch durch den Wahlkampf zum 19. Deutschen Bundestag im September 2017 – verschiedenste Überlegungen hinsichtlich seiner Verhinderung bzw. Abmilderung ausgelöst. Das Diskussionspektrum reicht von der Einbeziehung zusätzlicher Beitragszahler über eine Ausweitung des Versichertenkreises sowie Maßnahmen zur besseren Ausschöpfung der vorhandenen Beschäftigtenpotenziale bis hin zu einer höheren Netto-Zuwanderung und einer Anhebung der Altersgrenzen.

Eine weitere Option besteht in der Erhöhung der Staatszuschüsse. Doch erhält der Haushalt der Deutschen Rentenversicherung Bund als Träger der Rentenversicherung bereits jetzt (2017) knapp 68 Mrd. Euro Staatszuschüsse und bezieht damit derzeit über 25 Prozent seiner Einnahmen aus dem Bundeshaushalt. Gegen eine weitere, mit Blick auf das genannte Szenario zu Rentenniveau- und Beitragssatzentwicklung in signifikanter Höhe erforderliche Anhebung dieser Zuschüsse erhebt sich – neben volkswirtschaftlichen Einwänden aller Art – spontan die Entgegnung, „das“ Versicherungsprinzip lasse es nicht zu, die Rentenversicherung allzu stark aus anderen Mitteln als aus den Beiträgen der Versicherten und ihrer Arbeitgeber zu finanzieren. Dass dieser Einwand allerdings so zu pauschal ist, zeigt sich darin, dass Staatszuschüsse seit jeher zum Rentensystem dazugehört haben und ihre Gewährung auch einfachgesetzlich abgesichert ist, so dass allenfalls eine Diskussion um ihre Höhe zu führen ist. Insoweit allerdings hat die Staats- und Sozialrechtswissenschaft die Frage, ob es für Bundeszuschüsse eine verfassungsrechtliche Obergrenze gibt und wo diese ggf. liegt, bislang nicht ausdrücklich gestellt und erst recht nicht inhaltlich näher untersucht und beantwortet. Dieser erstaunlich anmutende Befund hat den Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB) veranlasst, die Verfasser um eine Untersuchung zu der Obergrenze-Frage zu bitten. Die Ergebnisse dieser Studie, die sich auf dem Stand vom 1. August 2017 befindet, sollen mit dieser Veröffentlichung der weiteren Diskussion zur Verfügung gestellt werden.

Hannover, im September 2017

*Hermann Butzer und Anna-Lena Hollo*



# Inhaltsverzeichnis

## 1. Teil

<b>Einführung in die Thematik</b>	11
-----------------------------------	----

## 2. Teil

<b>Erfordernis einer einfachgesetzlichen Rechtsgrundlage für einen zusätzlichen bzw. erhöhten Bundeszuschuss</b>	16
A. Vorüberlegung: Notwendigkeit oder Entbehrlichkeit einer einfachgesetzlichen Rechtsgrundlage	16
B. Eignung der bisherigen Regelungen in § 213 SGB VI	18
I. § 213 Abs. 3, Abs. 4 SGB VI (Zusätzlicher Bundeszuschuss und Erhöhungsbeitrag) als Rechtsgrundlage	18
1. Genese und Regelungszweck des § 213 Abs. 3 bis 5 SGB VI	19
2. Tatbestandliche Voraussetzungen des § 213 Abs. 3 SGB VI	19
a) „Der Bund zahlt ... einen zusätzlichen Bundeszuschuss“	20
b) „Zur pauschalen Abgeltung nicht beitragsgedeckter Leistungen“	20
3. Zwischenergebnis	22
II. § 213 Abs. 1 SGB VI (Allgemeiner Bundeszuschuss) als Rechtsgrundlage	22
1. Vorgängerregelungen und Neukonzeptionierung im Jahre 1992	22
2. Tatbestandliche Voraussetzungen des § 213 Abs. 1 SGB VI	23
a) „Der Bund leistet ... Zuschüsse“	23
aa) Begrenzung der Erhöhung der Bundesmittel aus dem Begriff „Zuschuss“?	23
bb) Begriff „Zuschuss“: Zweckbestimmung erforderlich?	24
b) „Zu den Ausgaben der allgemeinen Rentenversicherung“	25
c) Aber: Unvereinbarkeit mit dem Anpassungsmechanismus in § 213 Abs. 2, Abs. 2a SGB VI	27
3. Zwischenergebnis	28
C. Vorschlag: Neue Rechtsgrundlage durch Erweiterung des § 213 SGB VI	29
D. Ergebniszusammenfassung	30



## 3. Teil

<b>Einfach-, verfassungs- und unionsrechtliche Vorgaben für einen zusätzlichen bzw. erhöhten Bundeszuschuss</b>		31
A. Vorgaben aus Art. 110 GG und § 213 Abs. 6 SGB VI		31
I. Aufnahme des Zuschusses in den Bundeshaushaltsplan		31
II. Festsetzung und Auszahlung durch das Bundesversicherungsamt		32
B. Mögliche Vorgaben aus Art. 120 Abs. 1 Satz 4 GG		32
I. Anwendbarkeit des Art. 120 Abs. 1 Satz 4 GG		33
1. Erste Ansicht: Art. 120 Abs. 1 Satz 4 GG erfasst nur Zuschüsse zu kriegsbedingten Lasten der Sozialversicherung		34
2. Gegenansicht: Art. 120 Abs. 1 Satz 4 GG erfasst auch Zuschüsse zu Lasten der Sozialversicherung <i>ohne</i> Kriegszusammenhang		34
3. Systematische, genetische, historische und teleologische Auslegung		35
II. Regelungsinhalte des Art. 120 Abs. 1 Satz 4 GG im Hinblick auf die Zuschussgewährung an die GRV		40
1. Inhalt des verfassungsrechtlichen Begriffs „Zuschüsse“		40
a) Arten von Zuschüssen		41
b) Direktivkraft des Begriffs „Zuschüsse“?		44
2. „Lasten“		46
3. „Sozialversicherung“ im Sinne von Art. 120 Abs. 1 Satz 4 GG		47
a) Maßgaben bei der Interpretation des Begriffs „Sozialversicherung“		48
aa) Gleichlauf mit Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG		48
bb) „Sozialversicherung“ als Strukturtypus		49
cc) Erscheinungsbildvergleich anhand typischer Merkmale		53
b) Die Verfassungsanforderungen für eine Zuschussgewährung an die Sozialversicherung		54
aa) Gesetzgebungskompetenz für die Zuschussregelung		54
bb) Grenzen hinsichtlich der Höhe von Bundeszuschüssen		57
(1) Betroffene Merkmale von Sozialversicherung		57
(a) Das Merkmal „Versicherung“		58
(b) Das Merkmal „Finanzierung durch Beiträge“		61
(2) Annäherung an eine konkrete Grenzziehung		61
4. Ergebniszusammenfassung		65
C. Mögliche Vorgaben aus Art. 14 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 1 GG		66
I. Berührung der Rechte der Beitragszahler und Bestandsrentner		67
1. Art. 14 Abs. 1 GG: Negativwirkung trotz Begünstigung durch höheres Rentenniveau und niedrigere Beitragssätze für alle?		67
2. Ausgangspunkt und Voraussetzungen des Eigentumsschutzes sozialversicherungsrechtlicher Positionen		68

3. Eigentumsrechtliche Fernwirkungen eines „Demographiezuschusses“	72
a) Das Kriterium der „zurechenbaren, nicht unerheblichen Eigenleistung“	73
b) Arbeitsleistung und Beitragsleistung	75
4. Ergebniszusammenfassung	77
II. Eingriff in die Rechte der Steuerzahler: Prospektiv höhere Steuerlast	77
1. Fehlende Eingriffswirkung in Art. 14 GG	78
2. Eingriff in Art. 2 Abs. 1 GG	79
a) Schutzbereichsbetroffenheit und Eingriff	79
b) Rechtfertigungsfähigkeit des Eingriffs	80
aa) Legitimer Zweck und Eignung zur Förderung desselben	80
bb) Erforderlichkeit	80
cc) Angemessenheit	81
3. Ergebniszusammenfassung	82
D. Mögliche Vorgaben aus Art. 3 Abs. 1 GG	83
I. Ungleichbehandlung GRV-versicherter Steuerzahler und <i>nicht</i> GRV-versicherter Steuerzahler	83
II. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung: Betrachtung des Gesamt-„Systems“ erforderlich	84
1. Gesteigerte Rechtfertigungsanforderungen für die Ungleichbehandlung aufgrund des „Grundsatzes“ der Systemgerechtigkeit?	85
a) Systemübergreifende Betrachtung	87
b) Rentenrechtssystematische Betrachtung	87
2. Geminderte Rechtfertigungsanforderungen für die Ungleichbehandlung aufgrund einer Betrachtung des Gesamt-„Systems“	91
a) Wechselbezüglichkeit sozialversicherungsrechtlicher und steuerlicher Alterssicherung	91
b) Weitere Aspekte der Gesamtbetrachtung	93
III. Ergebniszusammenfassung	94
E. Mögliche (zu vermeidende) Folge: Unternehmenseigenschaft nach Art. 101 AEUV	95
I. Die Rechtsprechung zur Unanwendbarkeit der Wettbewerbsregeln des AEUV auf Sozialversicherungsträger	95
II. Gefährdung der <i>Nicht</i> -Unternehmenseigenschaft der Deutschen Rentenversicherung Bund durch einen „Demographiezuschuss“?	98
1. Zentrale Bestandteile des „sozialen Ausgleichs“ in der GRV	98
2. Abschätzung der Gefährdungspotentiale	100

*4. Teil*

<b>Wesentliche Ergebnisse</b>	104
<b>Verzeichnis der verwendeten Literatur</b> .....	108
<b>Sachverzeichnis</b> .....	117

## 1. Teil

# Einführung in die Thematik

Im Rahmen der aktuellen Diskussionen über die zukünftige Ausgestaltung der Alterssicherung hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) im November 2016 ein „Gesamtkonzept zur Alterssicherung“<sup>1</sup> vorgelegt. Darin wird – bezogen auf die Gesetzliche Rentenversicherung (GRV) – als eine von mehreren kumulativen Maßnahmen die Erhöhung der bisherigen Bundeszuschüsse an die GRV durch die Einführung eines weiteren aus Bundesmitteln zu finanzierenden Zuschusses, eines sogenannten „Demographiezuschusses“<sup>2</sup>, für notwendig gehalten.<sup>3</sup> Diese Initiative des Ministeriums liegt in § 154 Abs. 3 SGB VI begründet; denn danach hat die Bundesregierung dem Gesetzgeber zur Stabilisierung des Beitragssatzes und zur Sicherung des Rentenniveaus

„geeignete Maßnahmen vorzuschlagen, wenn

1. der Beitragssatz in der allgemeinen Rentenversicherung in der mittleren Variante der 15-jährigen Vorausberechnungen des Rentenversicherungsberichts bis zum Jahre 2020 20 vom Hundert oder bis zum Jahre 2030 22 vom Hundert überschreitet,
2. der Verhältniswert aus einer jahresdurchschnittlichen verfügbaren Standardrente und dem verfügbaren Durchschnittsentgelt in der mittleren Variante der 15-jährigen Vorausberechnungen des Rentenversicherungsberichts (Sicherungsniveau vor Steuern) bis zum Jahr 2020 46 vom Hundert oder bis zum Jahr 2030 43 vom Hundert unterschreitet [...].“

Das BMAS befürchtet, dass bei unveränderter Beibehaltung des bisherigen Rentenrechts zwar voraussichtlich noch nicht bis zum Jahr 2030, aber jedenfalls nach 2030 spätestens bis zum Jahr 2045 die jeweils aufgeführten Szenarien der Nummern 1 und 2 eintreten würden.<sup>4</sup> Nach den jüngsten Berechnungen des gemeinsamen Schätzerkreises von Deutscher Rentenversicherung Bund und Bundessozialministerium werde sich – so das Ministerium – bei unveränderter Rechtslage das Netto-Rentenniveau vor Steuern von derzeit 48,0 Prozent auf 41,7 Prozent im Jahr 2045 reduzieren. Der Beitragssatz zur Rentenversicherung werde im gleichen Zeitraum von derzeit 18,7 Prozent auf 23,6 Prozent steigen. Eine Stabilisierung des Netto-

---

<sup>1</sup> BMAS, Gesamtkonzept zur Alterssicherung, 2016 ([http://www.bmas.de/Shared\\_Docs/Downloads/DE/Thema-Rente/gesamtkonzept-alterssicherung-detail.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=6](http://www.bmas.de/Shared_Docs/Downloads/DE/Thema-Rente/gesamtkonzept-alterssicherung-detail.pdf?__blob=publicationFile&v=6)).

<sup>2</sup> So die Bezeichnung durch das BMAS, Gesamtkonzept zur Alterssicherung, 2016, S. 28.

<sup>3</sup> So die Bezeichnung durch das BMAS, Gesamtkonzept zur Alterssicherung, 2016, S. 27 ff.

<sup>4</sup> BMAS, Gesamtkonzept zur Alterssicherung, 2016, S. 10 f., 18 f., 23 ff.

Rentenniveaus vor Steuern auf dem aktuellen Niveau von 48,0 Prozent würde – unter sonst gleichen Annahmen – eine Erhöhung des Beitragssatzes bis auf 26,9 Prozent im Jahr 2045 zur Folge haben. Gegenüber der Fortschreibung bei sinkendem Rentenniveau wäre dies also eine nochmalige Mehrbelastung von 3,3 Prozentpunkten.

In Reaktion auf diese Berechnungen des Schätzerkreises hat das BMAS in dem von ihm erstellten Gesamtkonzept zur Alterssicherung verschiedene Maßnahmen vorgestellt, die es als geeignet i.S.v. § 154 Abs. 3 SGB VI ansieht. Zu diesen Maßnahmen zählt das Ministerium, wie bereits erwähnt, die Erhöhung der Bundeszuschüsse durch die Einführung eines sogenannten „Demographiezuschusses“. Laut dem Gesamtkonzept zur Alterssicherung wird insoweit für das Jahr 2030 ein Betrag von 1,5 Prozent der Rentenausgaben (derzeit: 4,2 Mrd. Euro) angestrebt, der dann bis zum Jahr 2045 allmählich auf 2,5 Prozent der Rentenausgaben (derzeit: 7,8 Mrd. Euro) steigen soll. Ziel aller zu ergreifender Maßnahmen soll es sein, für das Rentenniveau eine „Haltelinie“ von 46 Prozent Netto-Rentenniveau nach unten und für den Beitragssatz eine „Haltelinie“ von 25 Prozent nach oben zu erreichen.

Das Echo auf die beschriebenen BMAS-Vorschläge ist unterschiedlich. Ausweislich von Pressemeldungen hat sich der Vorsitzende der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag *Volker Kauder*<sup>5</sup> dahingehend geäußert, dass er keinen Handlungsbedarf zur Sicherung des Rentenniveaus sehe. Seiner Einschätzung nach führt die „gute wirtschaftliche Lage [...] dazu, dass das Rentenniveau nicht so absinkt, wie es befürchtet worden war“. Der Präsident der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände e. V. (BDA) *Ingo Kramer*<sup>6</sup> erklärte, das Konzept enthalte „milliardenschwere Forderungen“, die weder in der Koalition noch mit den Sozialpartnern abgestimmt seien. Es handele sich um einen „Angriff auf die Beitragszahler“. Allein durch den höheren Rentenbeitrag könnten die gesamten Sozialbeiträge auf deutlich über 45 Prozent steigen. „Wer drastisch höhere Sozialbeiträge in Kauf nimmt, gefährdet massiv unsere Wettbewerbsfähigkeit und damit Arbeitsplätze und die Basis, von der auch die Rentenversicherung lebt“, warnte Kramer.

Bei Gewerkschaften<sup>7</sup> und Sozialverbänden stößt das Konzept dagegen eher auf Rückhalt. Bundesministerin Andrea Nahles und das BMAS werden aus diesen Reihen jedenfalls dafür gelobt, dass durch ihren Vorstoß Bewegung in die Debatte über das Rentenniveau gekommen sei. Allerdings geht die Initiative den Ge-

---

<sup>5</sup> Zitiert nach einer Meldung der Online-Zeitung Welt/N 24 v. 25.11.2016 (<https://www.welt.de/newsticker/news1/article159745224/Einige-Antworten-und-viele-Fragen-in-der-Rentenpolitik.html>, zuletzt aufgerufen am 1.8.2017, 16:00 Uhr).

<sup>6</sup> Zitiert nach Meldungen der Online-Zeitungen Welt/N 24 v. 25.11.2016 (<https://www.welt.de/newsticker/news1/article159745224/Einige-Antworten-und-viele-Fragen-in-der-Rentenpolitik.html>) und Onetz v. 26.11.2016 (<http://www.onetz.de/deutschland-und-die-welt-r/politik-de-welt/neuer-koalitionsstreit-bei-rente-keine-einigung-auf-doppelte-haltelinie-finanzierungsteils-offen-d1713300.html>, zuletzt aufgerufen am 1.8.2017, 16:05 Uhr).

<sup>7</sup> Zitiert nach einer Meldung der Online-Ausgabe des Tagespiegels v. 26.11.2016 (<http://www.tagesspiegel.de/politik/dgb-chef-reiner-hoffmann-nichtstun-treibt-die-leute-in-richtung-rechtspopulismus/14898222.html>, zuletzt aufgerufen am 1.8.2017, 16:10 Uhr).

werkschaften und Sozialverbänden nicht weit genug: Das Konzept reiche bei weitem nicht aus, weil der Vorschlag die bislang gesetzlich vorgesehene Absenkung des Rentenniveaus nur abbremsen, das Netto-Rentenniveau gegenüber dem heutigen Stand aber dennoch absinken lasse. Von Nöten sei vielmehr eine Erhöhung des gesetzlichen Netto-Rentenniveaus über die jetzigen 48 Prozent hinaus.

Ähnlich wie auf Seiten des BMAS führt diese Einschätzung – will man nicht an (weitere) Leistungskürzungen oder an eine Erhöhung des Beitragssatzes bis in den Bereich von 26 bis 27 Prozent denken – zu der Frage, wie der GRV (über den in jedem Fall erforderlichen Beitragssatzanstieg hinaus) zusätzliche Einnahmen verschafft werden könnten. Eine<sup>8</sup> der möglichen Handlungsoptionen liegt darin, zukünftig die Bundeszuschüsse an die GRV zu erhöhen bzw. einen gegenüber dem im Alterssicherungskonzept vorgesehenen Demographiezuschuss deutlich höheren Demographiezuschuss einzuführen. Soll das Netto-Rentenniveau zukünftig nicht (abgebremst) sinken, sondern sogar steigen, wäre dafür allerdings nicht nur eine „leichte“, sondern sogar eine signifikante Erhöhung der Bundeszuschüsse an die GRV geboten.

Solche Überlegungen und Vorschläge treffen auf eine Situation, in der schon jetzt sehr hohe Bundeszuschüsse zu verzeichnen sind. So betragen im Jahr 2015 die Einnahmen der allgemeinen Rentenversicherung (ohne knappschaftliche Rentenversicherung) insgesamt rd. 276,2 Mrd. Euro, von denen 207,3 Mrd. Euro auf Beiträge, 67,7 Mrd. Euro auf Bundeszuschüsse und 1,1 Mrd. Euro auf sonstige Finanzierungsmittel entfielen. Der Finanzierungsanteil der Bundeszuschüsse an den Gesamteinnahmen betrug im Jahr 2015 damit rd. 25 Prozent;<sup>9</sup> der – aus Steuergeldern finanzierte – Bundeszuschuss war nach den Beiträgen der Versicherten und ihrer Arbeitgeber die zweitwichtigste Einnahmequelle der GRV. In historischer Betrachtung ist die Zuschussgewährung – auch in dieser Quote der Gesamteinnahmen – indessen nichts Neues. Zum Zeitpunkt der Rentenreform von 1957 betrug das Verhältnis von Bundeszuschüssen zu Renteneinnahmen<sup>10</sup> 31,8 Prozent.<sup>11</sup> Dieser Anteil ist in den folgenden Jahren bis zum Jahr 1977 stetig zurückgegangen; damals

---

<sup>8</sup> Weitere Handlungsoptionen wären etwa – wie bereits im Vorwort zu dieser Untersuchung kurz erwähnt – die Einbeziehung zusätzlicher Beitragszahler durch eine Ausweitung des Versichertenkreises sowie durch eine bessere Ausschöpfung der vorhandenen Beschäftigungspotenziale, z. B. die Einbeziehung von bislang nicht beschäftigten Frauen und Älteren bzw. von Arbeitslosen oder durch mehr Vollzeit- und vollzeitnahe Beschäftigung, ferner eine höhere Netto-Zuwanderung oder auch die Verlängerung der durchschnittlichen versicherungspflichtigen Beitragsjahre, beispielsweise durch eine Anhebung der Altersgrenzen. Zu berücksichtigen ist jedoch, dass diese Maßnahmen zeitversetzt immer auch zu höheren Ansprüchen gegen die Rentenversicherung führen, was ihren entlastenden Effekt jedenfalls relativiert.

<sup>9</sup> BMAS, Alterssicherungsbericht, 2016, S. 26, 32.

<sup>10</sup> Ausgenommen sind hier etwa die Beiträge der allgemeinen Rentenversicherung zur Krankenversicherung der Rentner (KVdR) und – früher – zur Pflegeversicherung der Rentner (PflVdR), die Leistungen nach dem Kindererziehungsleistungsgesetz (KLG) und die Verwaltungsausgaben. Entsprechende Zahlen, die diese Ausgaben einschließen, finden sich etwa in KomGRV, § 213 SGB VI Rn. 3.1. in Tabelle 2.

<sup>11</sup> Angabe nach BT-Drucks. 11/4124 v. 7. 3. 1989, S. 139.