

Das Modell „Soli-Rente-Plus“ der IG Metall

Chancen und Risiken, verfassungsrechtlicher Rahmen und
Umsetzungsvorschläge

Rechtsgutachten

im Auftrag der

IG Metall

erstellt von

Prof. Dr. Frauke Brosius-Gersdorf, LL.M.

Universität Potsdam

und

Prof. Dr. Ralf Kreikebohm

Technische Universität Braunschweig

Februar 2025

A) Zusatzbeiträge Versicherter in der gesetzlichen Rentenversicherung: Geltende Rechtslage und Reformmodell „Soli-Rente-Plus“

Nach geltendem Recht ist Versicherten der gesetzlichen Rentenversicherung die freiwillige Zahlung von Zusatzbeiträgen nur unter engen Voraussetzungen gestattet. § 187a SGB VI regelt die Entrichtung von Zusatzbeiträgen für den Fall einer vorzeitigen Inanspruchnahme¹ einer Rente wegen Alters. Rentenminderungen, die durch die vorzeitige Inanspruchnahme einer Rente wegen Alters entstehen, können bis zum Erreichen der Regelaltersgrenze durch Zahlung von Beiträgen vollständig oder teilweise² ausgeglichen werden (§ 187a Abs. 1 S. 1 SGB VI). Dieses Recht zur Ausgleichszahlung setzt voraus, dass Versicherte zuvor im Rahmen der Auskunft über die Höhe der Beitragszahlung zum Ausgleich einer Rentenminderung bei vorzeitiger Inanspruchnahme einer Rente wegen Alters (§ 109 Abs. 5 S. 4 SGB VI) erklärt haben, eine solche Rente in Anspruch nehmen zu wollen (§ 187a Abs. 1 S. 2 SGB VI). Eine Ausgleichszahlung auf Grundlage einer entsprechenden Auskunft ist ab dem Zeitpunkt nicht mehr zulässig, ab dem Versicherte die Rente wegen Alters, für die die Auskunft erteilt worden ist, nicht beansprucht haben oder ab dem eine Rente wegen Alters ohne Rentenminderungen bezogen werden kann (§ 187a Abs. 1 S. 3 SGB VI).

Grundlage für die Ausgleichszahlung ist die Rentenauskunft nach § 109 Abs. 5 S. 4 SGB VI (§ 187a Abs. 1a S. 1 SGB VI), welche die Höhe der Beitragszahlung, die zum Ausgleich einer Rentenminderung bei vorzeitiger Inanspruchnahme einer Rente wegen Alters erforderlich ist, und Angaben über die ihr zugrunde liegende Altersrente enthält. Ein berechtigtes Interesse für die Rentenauskunft im Sinne des § 109 Abs. 1 S. 3 SGB VI liegt jedenfalls nach Vollendung des 50. Lebensjahres vor (§ 187a Abs. 1a S. 2 SGB VI).³

Beiträge können bis zu der Höhe gezahlt werden, die sich nach der Auskunft über die Höhe der zum Ausgleich einer Rentenminderung bei vorzeitiger Inanspruchnahme ei-

¹ Näher dazu, wann eine vorzeitige Inanspruchnahme einer Altersrente gegeben ist, *Gürtner*, in: Rolfs/Körner/Krasney/Mutschler (Hrsg.), BeckOGK (Stand: 01.09.2020), § 187a SGB VI Rn. 3; v. *Koch*, in: Kreikebohm/Roßbach (Hrsg.), SGB VI, 6. Aufl. 2021, § 187a Rn. 3.

² *Gürtner*, in: Rolfs/Körner/Krasney/Mutschler (Hrsg.), BeckOGK (Stand: 01.09.2020), § 187a SGB VI Rn. 2; v. *Koch*, in: Kreikebohm/Roßbach (Hrsg.), SGB VI, 6. Aufl. 2021, § 187a Rn. 2.

³ Eingehend *Welti/Treffurth/Shafaei*, Das berechtigte Interesse, eine Rentenauskunft zu erhalten (§ 187a i.V.m. § 109 SGB VI), Gutachten im Auftrag der IG Metall, 2024.

ner Rente wegen Alters als erforderliche Beitragszahlung bei höchstmöglicher Minderung an persönlichen Entgeltpunkten durch eine vorzeitige Inanspruchnahme einer Rente wegen Alters ergibt (§ 187a Abs. 2 S. 1 SGB VI).

Entscheidet sich der Versicherte später, doch nicht vorzeitig in Rente zu gehen, erhält er für die gezahlten Zusatzbeiträge eine entsprechend höhere Altersrente.⁴ Die Erklärung des Versicherten nach § 187a Abs. 1 S. 2 SGB VI entfaltet keine Bindungswirkung dergestalt, dass sie er dadurch gezwungen wäre, eine Rente wegen Alters auch tatsächlich vorzeitig in Anspruch zu nehmen.⁵

Das von der IG Metall entwickelte Reformmodell der Soli-Rente-Plus sieht eine Ausweitung der Möglichkeit Versicherter zur Zahlung von Zusatzbeiträgen in der gesetzlichen Rentenversicherung vor. Sowohl der Kreis der Berechtigten als auch die Höhe der Beitragszahlung soll vergrößert werden, um allen gesetzlich Pflichtversicherten in angemessenem Umfang ergänzend freiwillig eine Zusatzvorsorge in der gesetzlichen Rentenversicherung zu ermöglichen. Pflichtversicherte sollen eine Zusatzvorsorge unabhängig vom Alter und vom Verwendungszweck aufbauen können, sodass Zusatzbeiträge auch zur Höherbewertung der Rente bei regulärem Renteneintritt entrichtet werden können. Zur Realisierung einer solchen Zusatzvorsorge im Rahmen der gesetzlichen Rentenversicherung werden folgende Änderungen des Rechtsrahmens vorgeschlagen:⁶

- Pflichtversicherte der gesetzlichen Rentenversicherung sollen ein Recht auf Zahlung von Zusatzbeiträgen (monatlich, jährlich oder als Einmalzahlung) unabhängig von ihrem Alter und vom Verwendungszweck haben, d.h., nicht erst ab dem 50. Lebensjahr oder bei (anderem) berechtigtem Interesse⁷ und nicht nur zur Vermeidung von Rentenabschlägen bei vorzeitigem Renteneintritt.

⁴ *Ehlscheid/Urban*, Die Soli-Rente-Plus – ein Weg der zusätzlichen Altersversorgung, *Betriebliche Altersversorgung* 2024, 105 (106); v. *Koch*, in: Kreikebohm/Roßbach (Hrsg.), SGB VI, 6. Aufl. 2021, § 187a Rn. 7; *Matlok*, in: Rolfs/Giesen/Meßling/Udsching (Hrsg.), BeckOK Sozialrecht, 74. Edition (Stand: 01.06.2024), § 187a SGB VI Rn. 7.

⁵ *Gürtner*, in: Rolfs/Körner/Krasney/Mutschler (Hrsg.), BeckOGK (Stand: 01.09.2020), § 187a SGB VI Rn. 6; v. *Koch*, in: Kreikebohm/Roßbach (Hrsg.), SGB VI, 6. Aufl. 2021, § 187a Rn. 4; *Matlok*, in: Rolfs/Giesen/Meßling/Udsching (Hrsg.), BeckOK Sozialrecht, 74. Edition (Stand: 01.06.2024), § 187a SGB VI Rn. 7.

⁶ *Ehlscheid/Urban*, Die Soli-Rente-Plus – ein Weg der zusätzlichen Altersversorgung, *Betriebliche Altersversorgung* 2024, 105 (107).

⁷ Zu diesem Merkmal eingehend *Welti/Treffurth/Shafaei*, Das berechtigte Interesse, eine Rentenauskunft zu erhalten (§ 187a i.V.m. § 109 SGB VI), Gutachten im Auftrag der IG Metall, 2024.

- Neben den Beschäftigten sollen auch Arbeitgeber Zusatzbeiträge zugunsten der Beschäftigten entrichten können.⁸
- Die Höhe der freiwilligen Zusatzbeiträge soll auf 4 % der Beitragsbemessungsgrenze der allgemeinen Rentenversicherung (2024: 62.100 Euro/Jahr) begrenzt werden.
- Zusatzbeiträge der Beschäftigten sollen steuerlich vollständig absetzbar sein. Vom Arbeitgeber für seine Beschäftigten gezahlte Zusatzbeiträge sollen weder der Steuerpflicht noch der Beitragspflicht unterliegen.
- Die gezahlten Zusatzbeiträge sollen mit dem Ziel eines inflationsbereinigten Wertehalts am Kapitalmarkt angelegt werden (z.B. Verwaltung durch die Deutsche Bundesbank).
- Es sollen flankierende Regelungen zum Schutz vor einem Absinken des Pflichtbeitragssatzes wegen Überschreitens der Höchstgrenze der Nachhaltigkeitsrücklage eingeführt werden.

Die IG Metall hat darum gebeten, rechtsgutachtlich zu untersuchen, ob und wie die Soli-Rente-Plus gesetzlich umsetzbar ist. Hierzu werden zunächst die Vor- und Nachteile der Soli-Rente-Plus betrachtet (s. B)). Anschließend wird der verfassungsrechtliche Rahmen für die Soli-Rente-Plus skizziert und der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers bei der Regelung von Zusatzbeiträgen zur gesetzlichen Rentenversicherung benannt (s. C)). Abschließend werden Vorschläge zur Umsetzung der Soli-Rente-Plus im Sozialgesetzbuch unterbreitet (s. D)). Der Beitrag endet mit einer kurzen Zusammenfassung (s. E)).

B) Vor- und Nachteile der Soli-Rente-Plus

I. Einwände im Schrifttum

Gegen eine Ausweitung der Möglichkeit Pflichtversicherter zur Zahlung von Zusatzbeiträgen zum Zwecke einer Zusatzvorsorge in der gesetzlichen Rentenversicherung und namentlich gegen das Modell der Soli-Rente-Plus der IG Metall erhebt namentlich

⁸ Hierfür auch *Rische/Thiede*, NZS 2013, 601 (605).

Gunkel Einwände. Seiner Ansicht nach ist die Soli-Rente-Plus „ein gefährlicher Irrweg“, der die Rentenversicherung destabilisieren könne.⁹ Seine Argumente sind:¹⁰

- Bei Fälligkeit der Ansprüche Versicherter aus freiwillig gezahlten Zusatzbeiträgen müsse die Solidargemeinschaft der Pflichtversicherten oder müssten freiwillige Beitragszahler für die Finanzierung der Zusatzrente aufkommen, auch wenn sie selbst keine Zusatzrente erhalten (Ausfallhaftung).
- Die Höhe freiwilliger Zusatzbeiträge hänge in erheblichem Maße ab von der Attraktivität privater Vorsorgeformen wie namentlich der Höhe der Zinsen auf dem Kapitalmarkt. Die Höhe freiwilliger Beitragszahlungen sei daher nicht vorhersehbar.
- Die Attraktivität freiwilliger Zusatzbeiträge leide wegen der gesetzlich die Rentenversicherung immer stärker erfassenden demografischen Wandels. Die je Entgelt-punkt erforderliche Ausgleichszahlung steige, sodass die Bereitschaft zur Zahlung von Zusatzbeiträgen sinken werde.
- Auch die stetige Schwächung des Äquivalenzprinzips in der gesetzlichen Rentenversicherung mindere die Attraktivität freiwilliger Zusatzbeiträge, weil sie zunehmend nicht rentensteigernd wirkten, sondern zum Teil zur Finanzierung etwa der Grundrente und von Midijobbern verwendet würden.
- Bei freiwilligen Zusatzbeiträgen bestehe die Gefahr einer „negativen Risikoselektion“, weil solche Beiträge überproportional von Versicherten genutzt werden könnten, die sich hiervon Vorteile versprechen.
- Die Zahlung freiwilliger Zusatzbeiträge sei „eine sehr risikoarme und dennoch höchst renditeträchtige Anlage“, welche die Solidargemeinschaft der Pflichtversicherten belasten könne.
- Freiwillige Zusatzbeiträge bedeuteten einen höheren Verwaltungsaufwand mit entsprechenden Kosten.

1. Ausfallhaftung der Versicherten

Der gegen die Soli-Rente-Plus vorgebrachte Einwand, dass die Solidargemeinschaft der Pflichtversicherten oder freiwillige Beitragszahler im Wege einer Ausfallhaftung für

⁹ *Gunkel*, Freiwillige Rentenbeiträge: ein gefährlicher Irrweg, Betriebliche Altersversorgung 2024, 92 (92 ff.).

¹⁰ *Gunkel*, Freiwillige Rentenbeiträge: ein gefährlicher Irrweg, Betriebliche Altersversorgung 2024, 92 (92 ff.).

die Finanzierung von Rentenansprüchen aus freiwillig gezahlten Zusatzbeiträgen aufkommen müsse, verfährt nicht. Nach dem Modell der Soli-Rente-Plus sollen freiwillige Zusatzbeiträge nur von Pflichtversicherten bzw. von deren Arbeitgebern erbracht werden können. Im Ergebnis würden daher nur Pflichtversicherte für die freiwilligen Zusatzbeiträge haften. Eine Haftung für freiwillige Zusatzbeiträge von Nichtpflichtversicherten ist nicht vorgesehen.

Dass Pflichtversicherte für die Finanzierung der Rentenansprüche eintreten müssen, entspricht dem Solidarprinzip der gesetzlichen Rentenversicherung. Die Rentenversicherung beruht neben dem Äquivalenzprinzip (Versicherungsprinzip) auch auf dem Gedanken des sozialen Ausgleichs (Art. 74 Abs. 1 Nr. 12, Art. 87 Abs. 2 GG). Der Gedanke des sozialen Ausgleichs hat in der gesetzlichen Rentenversicherung eine lange Begründungslinie und gibt dem heutigen Rentenversicherungsrecht sein Gepräge. So zahlen nicht verheiratete und nicht verpartnerte Versicherte den gleichen Beitragssatz wie verheiratete oder verpartnerte Versicherte, obwohl die Risiken deutlich unterschiedlich sind: bei der ersten Gruppe besteht im Gegensatz zur zweiten Gruppe kein Hinterbliebenenrisiko. Mit anderen Worten: Die erste Gruppe trägt das Risiko der zweiten Gruppe mit. Die Hinterbliebenenrenten haben ein Ausgabevolumen von rund 15 % der Rentenausgaben. Mit der Argumentation von *Gunkel* ließe sich hinterfragen, weshalb unverheiratete und nicht verpartnerte Versicherte für das Hinterbliebenenrisiko verheirateter und verpartnerter Versicherter haften sollen.

Der soziale Ausgleich in der gesetzlichen Rentenversicherung bezieht sich des Weiteren auf alle versicherten Tätigkeiten unabhängig von individuellen versicherten Risiken. Dieser Grundgedanke war immer schon prägend für die gesetzliche Rentenversicherung. Im Gegensatz zur gesetzlichen Unfallversicherung, die durch einen Gefahrarif und Gefahrklassen geprägt ist (s. § 157 SGB VII), ist der gesetzlichen Rentenversicherung eine Beitragsdifferenzierung nach Gefährdungsrisiken fremd. Eine Differenzierung nicht nach der Wahrscheinlichkeit des Eintritts von Erwerbsminderung bei den versicherten Tätigkeiten kennt das SGB VI nicht. Mit anderen Worten: Versicherte mit einer geringeren Eintrittswahrscheinlichkeit von Erwerbsminderung zahlen den gleichen Beitragssatz wie Versicherte mit einer höheren Eintrittswahrscheinlichkeit von Erwerbsminderung. Da die Ausgaben für Renten mit Erwerbsminderung etwa 7 % der Gesamtausgaben für Renten ausmachen, sind dies ähnlich relevante Beispiele für sozialen Ausgleich wie die Absicherung des Hinterbliebenenrisikos.

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass die gesetzliche Rentenversicherung an bedeutenden Stellen dem Prinzip des sozialen Ausgleichs und nicht dem Äquivalenzprinzip folgt. Aus welchem Grund das Äquivalenzprinzip auch und gerade bei der Zahlung von freiwilligen Zusatzbeiträgen Anwendung finden soll, erschließt sich nicht und ist von *Gunkel* auch nicht begründet. Im Gegenteil: Seine Argumentation könnte der Einstieg in den Ausstieg der solidarischen Altersversorgung sein.

2. Volatilität freiwilliger Zusatzbeiträge

Dass sich die Höhe freiwilliger Zusatzbeiträge nicht vorherbestimmen lässt und insbesondere von der Attraktivität privater Vorsorgeformen abhängt, ist unbestreitbar.¹¹ Das Gleiche gilt für die Beobachtung, dass die Bereitschaft zur Zahlung von Zusatzbeiträgen wegen des (auch) die gesetzliche Rentenversicherung erschütternden demografischen Wandels leiden kann. Solche Zusammenhänge sind jedoch keine ungewöhnliche Erkenntnis, sondern der profanen Sachgesetzlichkeit geschuldet, dass die Bereitschaft zur Zahlung freiwilliger Zusatzbeiträge selbstredend von der Möglichkeit anderer Vorsorgeformen abhängt. Zu den Einflussfaktoren mag auch die Attraktivität der Zinsen auf dem Kapitalmarkt gehören, ebenso wie die demografiegesteuerte Rentierlichkeit der gesetzlichen Rentenversicherung und das Vertrauen in dieses System sowie höchst individuelle Gründe. Zu berücksichtigen ist aber, dass auf der Grundlage von § 187a SBB VI gezahlte freiwillige Zusatzbeiträge bislang nur einen Bruchteil der gesamten Beitragseinnahmen der gesetzlichen Rentenversicherung ausmachen.¹² Selbst wenn sich die Summe der freiwilligen Zusatzbeiträge zum Rentenausgleich oder zur Rentenhöherbewertung durch Umsetzung der Soli-Rente-Plus verzehnfachen sollte, wäre der Anteil gemessen an den Gesamtbeitragseinnahmen der gesetzlichen Rentenversicherung immer noch gering, sodass Schwankungen der Zusatzbeiträge keine unkontrollierbaren Risiken mit sich brächten.¹³

¹¹ Zur Rentierlichkeit der Einzahlung freiwilliger Zusatzbeiträge in die gesetzliche Rentenversicherung eingehend *Logeay*, Rentensimulationen, Gutachten im Auftrag der IG Metall, 2024, passim.

¹² Vgl. *Gunkel*, Freiwillige Rentenbeiträge: ein gefährlicher Irrweg, Betriebliche Altersversorgung 2024, 92 (94), wonach sogar die Gesamtheit aller freiwilligen Beiträge nur 0,6 % der gesamten Beitragseinnahmen der gesetzlichen Rentenversicherung ausmachen (2023).

¹³ Näher unten.

3. Gefahr negativer Risikoselektion

Das Argument, bei freiwilligen Zusatzbeiträgen bestehe die Gefahr einer „negativen Risikoselektion“ trägt aus denselben Gründen nicht. Dass Zusatzbeiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung etwa verglichen mit Anlagen auf dem Kapitalmarkt eine vergleichsweise risikoarme und dennoch renditeträchtige Vorsorgeform sein können, ist nicht von der Hand zu weisen. In Zeiten der Niedrig- bzw. Nullzinsphase hat die gesetzliche Rentenversicherung je nach individuellen Bedingungen höhere Renditen erzielt als Anlagen auf dem Kapitalmarkt.¹⁴ Der Grund hierfür sind die unterschiedlichen Finanzierungsgrundlagen der Rentenversicherung einerseits und des Kapitalmarktes andererseits, d.h. das Umlageverfahren in der Rentenversicherung mit der Abhängigkeit der Rentenentwicklung von der Entwicklung der Arbeitsentgelte und die Entwicklung der Anlagen auf den globalisierten Kapitalmärkten. Dies wirkt sich auch aus auf freiwillige Zusatzbeiträge, die hinsichtlich der Wertigkeit ebenso behandelt werden wie Pflichtbeiträge, weil sich die Höhe der freiwilligen Beiträge und deren Wert als Rentenanwartschaft aus den Rechengrößen für Pflichtbeiträge berechnen. Insofern haben freiwillige Beiträge die gleiche „Renditeerwartung“ wie Pflichtbeiträge. Das spricht jedoch nicht gegen die Soli-Rente-Plus, sondern im Gegenteil dafür, die Möglichkeiten der Zahlung freiwilliger Zusatzbeiträge auszuweiten. Wäre die Zahlung freiwilliger Zusatzbeiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung verglichen mit anderen Anlageformen von vorherein unattraktiver, machte eine Ausweitung des § 187a SGB VI keinen Sinn.

4. Verwaltungskostenaufwand

Dass eine Ausweitung der Möglichkeit Pflichtversicherter zur Zahlung von Zusatzbeiträgen einen höheren Verwaltungsaufwand mit entsprechenden Kosten nach sich ziehe, erschöpft sich in einer Behauptung. Zahlen hierfür sind nicht dargetan, geschweige denn belegt. Festzuhalten ist, dass die gesetzliche Rentenversicherung mit einem Verwaltungskostenanteil von weniger als 1,5 % ihres Gesamthaushalts¹⁵ zu den effizientesten öffentlichen Verwaltungen gehören dürfte. Weshalb die Zahlung von freiwilligen Zusatzbeiträgen hieran grundsätzlich etwas ändern sollte, ist nicht ersichtlich.

¹⁴ Vgl. nur *Buslei/Geyer/Haan*, Der Einfluss von steuer- und sozialrechtlichen Regelungen auf individuelle Erträge aus gesetzlicher und betrieblicher Altersversorgung, Hans-Böckler-Stiftung, November 2020 (https://www.boeckler.de/de/faust-detail.htm?Sync_id=HBS-007892, abgerufen am 26.12. 2024).

¹⁵ *Deutsche Rentenversicherung* (<https://www.deutsche-rentenversicherung.de/DRV/DE/Ueber-uns-und-Presse/Presse/Meldungen/2023/230918-vertrauen-in-die-rv-auf-hohem-niveau.html>, abgerufen am 26.12. 2024).

Das gilt umso mehr, als die Möglichkeit der Zahlung freiwilliger Zusatzbeiträge – wenn gleich unter engen Voraussetzungen – bereits nach geltendem Recht besteht (§ 187a SGB VI) und diese Möglichkeit nach dem Modell der Soli-Rente-Plus lediglich ausgeweitet werden soll. Zudem erfasst der Vorschlag der IG Metall nur Pflichtversicherte, bei denen ein Versicherungskonto bereits vorhanden ist. Im Versicherungskonto können aber schon nach geltender Verwaltungspraxis sowohl Pflichtbeiträge als auch freiwillige Beiträge erfasst werden. Vor diesem Hintergrund erscheint es fernliegend, dass eine Ausdehnung der Möglichkeit freiwilliger Zusatzbeiträge zu unverhältnismäßigen Verwaltungskosten führte.

II. Demografischer Wandel spricht für die Soli-Rente-Plus

Tragen mithin die gegen die Soli-Rente-Plus vorgebrachten Einwände nicht, spricht für dieses Modell der demografische Wandel in Deutschland. Er erfordert eine grundlegende Reform der Alterssicherung, bei der die Soli-Rente-Plus ein kleiner Baustein sein kann.

Dass die demografische Entwicklung eine große politische Herausforderung für die finanzielle Stabilität der Sozialversicherungssysteme darstellt, ist seit langem bekannt. Die seit Jahrzehnten anhaltende niedrige Geburtenzahl in Deutschland (2023: 1,35 Kinder/Frau)¹⁶ und der stetige Anstieg des Lebensalters der Menschen haben trotz hoher Zuwanderungszahlen dazu geführt, dass sich die Altersstruktur der Bevölkerung Deutschlands verschiebt¹⁷ und sich das Verhältnis zwischen Personen im Erwerbsalter (20 bis 66 Jahre) und Personen im Rentenalter (ab 67 Jahren) verändert. Diese Entwicklung spiegelt der Altersquotient, der die Zahl der Personen im Rentenalter im Verhältnis zur Zahl der Personen im Erwerbsalter angibt.¹⁸ Der Altersquotient, der im Jahr 1990 noch bei 23 und im Jahr 2021 bei 32 lag, wird unter der Annahme einer moderaten demografischen Entwicklung im Jahr 2030 bei 43 liegen.¹⁹ Das führt dazu,

¹⁶ Statistisches Bundesamt (https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Geburten/_inhalt.html, abgerufen am 26.12. 2024).

¹⁷ Statistisches Bundesamt, Bevölkerung im Wandel. 15. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung. Annahmen und Ergebnisse, 2022 (<https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Bevoelkerungsvorausberechnung/begleit-heft.html?nn=208696#ver%C3%A4nderung>, abgerufen am 26.12. 2024).

¹⁸ Statistisches Bundesamt, Bevölkerung im Wandel. 15. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung. Annahmen und Ergebnisse, 2022 (<https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Bevoelkerungsvorausberechnung/begleit-heft.html?nn=208696#jugend>, abgerufen am 26.12. 2024).

¹⁹ Statistisches Bundesamt, Bevölkerung im Wandel. 15. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung.

dass immer weniger erwerbstätige Menschen immer mehr Menschen im Rentenalter finanzieren müssen.

Das gefährdet sowohl die auf dem Umlageverfahrende beruhende gesetzliche Rentenversicherung als auch überwiegend kapitalgedeckte Alterssicherungssysteme wie die betriebliche Altersversorgung und die staatlich geförderte private Altersvorsorge (zB Riesterrente), weil für alle das Verhältnis von Beitragszahlenden zu Rentenempfängern entscheidend ist.²⁰ In der gesetzlichen Rentenversicherung führt ein Bevölkerungsrückgang unter sonst unveränderten Bedingungen zu einer Erhöhung des Rentnerquotienten und zu einem höheren Beitragssatz, sofern das Rentenniveau unverändert bleibt.²¹

In einem kapitalfundierte System, das auf individueller Vermögensansammlung basiert, in dem jedoch die Sparquote (bzw. der Beitragssatz) für die einzelnen Mitglieder einer Kohorte im Zeitablauf unverändert bleibt, bewirkt ein Anstieg des Altersquotienten, dass die Summe des Entsparens älterer Menschen im Vergleich zur Sparsumme der Menschen im Erwerbsalter steigt. Sorgen weniger Personen für ihr Alter vor (geringere Vermögensbildung) und lösen mehr ältere Menschen ihr Vermögen zur Deckung ihres Lebensunterhaltes auf, übersteigt das Angebot auf dem Kapitalmarkt die Nachfrage und der Wert der Vermögensanlage sinkt.

In der gesetzlichen Rentenversicherung lässt sich der demografischen Entwicklung v.a. durch eine Absenkung des Leistungsniveaus der Renten, eine Anhebung des Beitragssatzes und/oder eine Erhöhung des Bundeszuschusses begegnen. Eine spürbare Absenkung des Rentenniveaus brächte die Gefahr von Altersarmut mit sich und erscheint politisch kaum durchsetzbar. Eine merkliche Anhebung des Beitragssatzes belastete die Beschäftigten und die Arbeitgeber, zumal auch der Beitragsatz zur gesetzlichen Krankenversicherung und zur sozialen Pflegeversicherung in der Zukunft

Annahmen und Ergebnisse, 2022 (<https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Bevoelkerungsvorausberechnung/begleitheft.html?nn=208696#jugend>, abgerufen am 26.12. 2024).

²⁰ Zu den demografischen Risiken kapitalgedeckter Alterssicherungssysteme s. *Schmähl*, Ökonomische Grundlagen sozialer Sicherung, in: Sozialrechtshandbuch, Ruland/Becker/Axer (Hrsg.), 7 Aufl. 2022, § 4 Rn. 86 ff., insbes. 91 ff.

²¹ *Schmähl*, Ökonomische Grundlagen sozialer Sicherung, in: Sozialrechtshandbuch, Ruland/Becker/Axer (Hrsg.), 7 Aufl. 2022, § 4 Rn. 196 ff.

deutlich steigen dürfte.²² Es steht zu befürchten, dass der Gesamtsozialversicherungsbeitrag auf über 40 % wachsen wird.²³ Eine weitere Erhöhung des Bundeszuschusses zur gesetzlichen Rentenversicherung, der bereits heute bei über 100 Mrd. Euro liegt und bis zum Jahr 2027 auf knapp 124 Mrd. Euro in 2027 anwachsen wird,²⁴ belastet die Steuerzahler, also wiederum die erwerbstätigen Menschen in Deutschland.

Vor dem Hintergrund dieser Gefährdung der finanziellen Stabilität der gesetzlichen Rentenversicherung sind dringend Reformen notwendig. Ein Baustein kann die Soli-Rente-Plus sein, weil sie den Versicherten ermöglicht, durch Zusatzbeiträge Rentenabschläge bei einem vorzeitigen Rentenantritt zu vermeiden bzw. eine Höherbewertung ihrer Rente bei regulärem Rentenauftritt zu erhalten. Dadurch wird sowohl die Solidargemeinschaft der Versicherten geschont als auch der Steuerzahler, der bei Hilfebedürftigkeit für Leistungen der Grundsicherung im Alter aufkommen müsste.

Dies gilt umso mehr, als nur ca. 60 % der abhängig Beschäftigten Anspruch auf eine betriebliche Altersversorgung haben, wobei das Leistungsniveau sehr unterschiedlich ist.²⁵ Die Verbreitung der Riesterrente als geförderte private Alterssicherungsform stagniert seit Jahren.²⁶ Das IG Metall-Modell der Soli-Rente-Plus kann dazu beitragen, diese Versorgungslücke ein Stück weit zu schließen.

Die Soli-Rente-Plus setzt auch keine Anreize für eine vorzeitige Inanspruchnahme einer Altersrente, was angesichts der demografischen Entwicklung und des damit verbundenen Arbeitskräftemangels politisch nicht vertretbar wäre. Im Gegensatz zu § 187a SGB VI setzt das Modell der Soli-Rente-Plus gerade keine Erklärung des Versicherten voraus, vorzeitig in Rente gehen zu wollen, sondern ermöglicht Versicherten die Zahlung von Zusatzbeiträgen ohne eine solche Erklärung. Bei einem vorzeitigen Rentenantritt können die Zusatzbeiträge zur Vermeidung von

²² Tagesschau vom 13.06.2023: Lauterbach kündigt höhere Beitragssätze an (<https://www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/lauterbach-hitzeschutzplan-100.html>, abgerufen am 26.12. 2024). Dazu ebenfalls *Neuhaus*, Grober Behandlungsfehler, *Die Zeit* vom 27.06.2024, S. 19.

²³ Im 2. Halbjahr des Jahres 2023 betrug der Gesamtsozialversicherungsbeitrag 40,80 %, s. *BDA*, Gesamtsozialversicherungsbeitrag ([https://arbeitgeber.de/themen/sozialpolitik-und-soziale-sicherung/sozialversicherung/#:~:text=Zum%201.%20Juli%202023%20addieren,%C3%BCber%20der%2040%2D%25%2DMarke.\)](https://arbeitgeber.de/themen/sozialpolitik-und-soziale-sicherung/sozialversicherung/#:~:text=Zum%201.%20Juli%202023%20addieren,%C3%BCber%20der%2040%2D%25%2DMarke.)).

²⁴ *Engelstädter/Kraft*, Das Generationenkapital – Hintergründe, Möglichkeiten, Notwendigkeiten, Betriebliche Altersversorgung 2024, 109 (111).

²⁵ *Kommission Verlässlicher Generationenvertrag*, Bericht, Kurzfassung, Stand: 27.03.2020, S. 13.

²⁶ *Kommission Verlässlicher Generationenvertrag*, Bericht, Kurzfassung, Stand: 27.03.2020, S. 13; vgl. auch *Rische/Thiede*, NZS 2013, 601 (604).

Rentenabschlägen genutzt werden, bei einem regulären Rentenantritt dienen die Zusatzbeiträge der Höherbewertung der Rente.

Sichergestellt werden muss, dass die Ausweitung der Möglichkeit, freiwillig Zusatzbeiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung zu zahlen, keine unerwünschten Negativeffekte auf die Einnahmesituation und andere zentrale Parameter des Versicherungssystems hat wie den Beitragssatz, den Bundeszuschuss, das Sicherungsniveau vor Steuern und die Nachhaltigkeitsrücklage. Ungeachtet dessen, dass solche Negativeffekte zusätzlicher Einzahlungen auf wesentliche Größen der gesetzlichen Rentenversicherung nur in geringem Umfang zu erwarten wären,²⁷ lassen sie sich durch gesetzliche Regelungen wie die Festlegung eines Mindestbeitragssatzes und einer geringen Erhöhung der Nachhaltigkeitsrücklage ausschließen.

Schließlich können Zusatzbeiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung das Vertrauen in die Zukunftsfähigkeit der ersten Säule der Altersversorgung in Deutschland stärken. Die Versicherten erhalten dadurch eine zusätzliche Möglichkeit der Altersvorsorge innerhalb des Systems der Rentenversicherung, die neben die Pflichtbeiträge zur Rentenversicherung und neben die beiden anderen Säulen der Altersvorsorge (betriebliche und private Altersvorsorge) tritt und diese sinnvoll ergänzt. Die Versicherten könnten selbst entscheiden, welche der optionalen Möglichkeiten der Altersvorsorge (staatlich geförderte Riester-Produkte mit garantierter Einlagensicherheit, Anlageprodukte außerhalb der Riester-Produkte mit evtl. höherer Rendite und höheren Risiken oder freiwillige Zusatzbeiträge im System der gesetzlichen Rentenversicherung) die Zahlung der Pflichtbeiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung für sie sinnvoll ergänzt.

C) Verfassungsrechtlicher Rahmen für die Soli-Rente-Plus

I. Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers bei der Ausgestaltung der gesetzlichen Rentenversicherung

Bei der Ausgestaltung des Systems der gesetzlichen Rentenversicherung hat der Gesetzgeber einen weiten Gestaltungsspielraum. Das Grundgesetz sieht kein geschlossenes System eines kodifizierten Sozialrechts vor, aus dem sich die

²⁷ Logeay, Rentensimulationen, Gutachten im Auftrag der IG Metall, 2024, passim.

Organisation, die Aufgaben und die Finanzierung der Sozialversicherung ohne Weiteres ablesen lassen, sondern der verfassungsrechtliche Rahmen für die Sozial- und insbesondere die Rentenversicherung ist bruchstückhafter Natur.²⁸ Das Sozialversicherungsrecht entfaltet sich in erster Linie im einfachen Recht.²⁹

Verfassungsrechtlich begrenzt ist der Gestaltungsspielraum durch die Gesetzgebungs- und Organisationsvorgaben des Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 und des Art. 87 Abs. 2 GG. Sozialversicherungsträgern dürfen nach Art. 87 Abs. 2 GG nur Aufgaben übertragen werden, für die dem Bund die Gesetzgebungskompetenz gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG („Sozialversicherung“) zusteht. Aufgaben der gesetzlichen Rentenversicherung müssen sich als „Sozialversicherung“ darstellen. Der Begriff „Sozialversicherung“ in Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG und der inhaltlich gleichbedeutende³⁰ Begriff „soziale Versicherungsträger in Art. 87 Abs. 2 GG ist ein „weitgefasster verfassungsrechtlicher Gattungsbegriff“, der alles umfassen soll, was sich der Sache nach als Sozialversicherung darstellt.³¹ Erforderlich ist, dass der Gesetzgeber ein System wählt, das sowohl das Versicherungsprinzip („Sozialversicherung“) als auch das Solidarprinzip („Sozialversicherung“) und mithin sozialen Ausgleich verwirklicht.³²

Es unterliegt von Verfassungswegen auch der Entscheidung des Gesetzgebers, die Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung entweder – wie bislang – nach dem Umlageverfahren zu organisieren oder ein kapitalgedecktes, dem Privatrecht unterworfenen System wählen oder eine Kombination aus beiden Systemen zu wählen. Dabei steht es dem Gesetzgeber insbesondere frei, Versicherten neben der Zahlung von Pflichtbeiträgen aus sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung hinaus die freiwillige Zahlung von Zusatzbeiträgen zu ermöglichen, um eine Höherbewertung ihrer Altersrente zu erreichen oder im Fall eines vorzeitigen Renteneintritts Rentenabschläge auszugleichen und so eine Versorgungslücke zu vermeiden.

²⁸ F. Kirchhof, NZS 2015, 1 (8).

²⁹ F. Kirchhof, NZS 2015, 1.

³⁰ S. nur BVerfGE 63, 1 (35); 114, 196 (223); BSG, JZ 1999, 617 (619); Axer, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 209. Aktualisierung Dezember 2020, Art. 74 Nr. 12 Rn. 46; Burgi, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. 3, 8. Aufl. 2024, Art. 87 Rn. 59; Hermes, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. 3, 3. Aufl. 2018, Art. 87 Rn. 56; Ibler, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), Grundgesetz, Werkstand: 103. EL Januar 2024, Art. 87 Rn. 171.

³¹ BVerfGE 11, 105 (112); 75, 108 (146); 114, 196 (221); BSG, NZS 2022, 57 (62 Rn. 53); Ibler, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), Grundgesetz, Werkstand: 103. EL Januar 2024, Art. 87 Rn. 171.

³² Vgl. Axer, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 209. Aktualisierung Dezember 2020, Art. 74 Nr. 12 Rn. 41.

Darüber hinaus kommt dem Grundgesetz Prägekraft für die Sozial- und insbesondere die Rentenversicherung vor allem über die Grundrechte zu, welche die gesamte Staatstätigkeit (Art. 1 Abs. 3 GG) binden. Relevant sind vor allem die Menschenwürdegarantie (Art. 1 Abs. 1 GG), das Grundrecht der Allgemeinen Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG), der allgemeine Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG), die Grundrechte der Ehe und Familie nebst dem Elternrecht (Art. 6 Abs. 1 und 2 GG) und die Eigentumsgarantie (Art. 14 Abs. 1 GG).

II. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Soli-Rente-Plus

1. Verfassungskonformität freiwilliger Zusatzbeiträge zur Vermeidung von Rentenabschlägen oder zur Höherbewertung der Rente

Das Modell der Soli-Rente-Plus der IG Metall hält sich grundsätzlich innerhalb dieses verfassungsrechtlichen Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers. Die Umsetzung dieses Modells durch gesetzliche Regelungen im SGB VI³³ wahrt die Gesetzgebungs- und Organisationsvorgaben der Art. 74 Abs. 1 Nr. 12, Art. 87 Abs. 2 GG. Die Soli-Rente-Plus trägt im Wesentlichen dem Versicherungsprinzip Rechnung, indem sie Versorgungslücken beim Versicherten durch Zahlung von am Kapitalmarkt angelegten Zusatzbeiträgen vermeidet bzw. eine Rentenaufstockung ermöglicht. Dem Solidarprinzip wird im System der gesetzlichen Rentenversicherung mehrfach durch sozialen Ausgleich zwischen Versicherten entsprochen.³⁴ Es muss nicht jede gesetzliche Regelung im SGB VI sowohl dem Versicherungs- als auch dem Solidarprinzip entsprechen, sondern nur das System der gesetzlichen Rentenversicherung in seiner Gesamtheit. Das Versicherungs- und damit das Äquivalenzprinzip muss nicht gerade bei der Zahlung freiwilliger Zusatzbeiträge verwirklicht werden.

Da Versicherten die Zahlung von Zusatzbeiträgen freiwillig ermöglicht werden soll, liegt kein Eingriff in Grundrechte (Art. 2 Abs. 1 GG) der Versicherten vor.

³³ Dazu näher sub D)

³⁴ S. bereits oben sub B) I.1.

2. Zur Verfassungskonformität einer Verwaltung der Zusatzbeiträge durch die Deutsche Bundesbank

Als verfassungsrechtlich problematisch kann sich allerdings eine Anlage und Verwaltung der Zusatzbeiträge Versicherter durch die Deutsche Bundesbank erweisen, die das Modell der Soli-Rente-Plus in Betracht zieht. Das gilt dann, wenn die Entscheidung über die konkrete Anlageform nicht von den Trägern der Rentenversicherung selbst getroffen wird, sondern diese Entscheidung der Deutschen Bundesbank überlassen wird. Damit ist ein sehr grundsätzliches Problem angesprochen.

Eine solche „Fremdverwaltung“ von Versichertenbeiträgen kann mit der Vorgabe des Art. 87 Abs. 2 GG in Konflikt geraten, wonach die Aufgabe der Sozialversicherung in die Hände von Sozialversicherungsträgern zu legen ist, die als bundes- oder landesunmittelbare Körperschaften des öffentlichen Rechts organisiert sind. Art. 87 Abs. 2 GG verwehrt dem Gesetzgeber die Übertragung von Sozialversicherungsaufgaben auf Träger der unmittelbaren Staatsverwaltung. Es dürfte verfassungsrechtlich aber auch untersagt sein, mit Sozialversicherungsaufgaben Körperschaften (Träger mittelbarer Staatsverwaltung) zu betrauen, die im Übrigen andere Staatsaufgaben, also keine Sozialversicherungsaufgaben wahrnehmen und mithin nicht Sozialversicherungsträger sind. Die Wahrnehmung von Sozialversicherungsaufgaben ist nach der Verfassung ausschließlich den in mittelbarer Bundes- bzw. Landesverwaltung zu führenden Versicherungsträgern vorbehalten.

Kernelement des „Führens eines Sozialversicherungsträgers“ i.S.d. Art. 87 Abs. 2 GG ist das Erbringen von Sozialversicherungsleistungen gegenüber den Versicherten durch Finanzierung (jedenfalls auch) aus Versichertenbeiträgen. Art. 87 Abs. 2 GG erfordert eine spezifische Zuständigkeits- und Verantwortlichkeitsbeziehung zwischen dem Sozialversicherungsträger und seinen Versicherten. Die Verantwortung für die Erbringung von Sozialversicherungsleistungen und die Verwaltung sowie den Einsatz der hierfür erhobenen Beiträge muss bei dem jeweils zuständigen Sozialversicherungsträger liegen. Die Verwaltungs- und Ertragskompetenz für die Versichertenbeiträge liegt nach Art. 87 Abs. 2 GG bei den Sozialversicherungsträgern.³⁵

³⁵ Vgl. BVerfGE 113, 167 (200); BSG, NZS 2022, 57 (62 Rn. 52) mit weiteren Nachweisen aus dem Schrifttum.

Art. 87 Abs. 2 GG ist gegenüber Art. 87 Abs. 3 GG *lex specialis*, sodass der Bundesgesetzgeber auch nicht gestützt auf Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG Aufgaben der Sozialversicherung auf Stellen der unmittelbaren oder mittelbaren Bundesverwaltung übertragen darf.³⁶ Der Bund darf sich nicht „selbst zum sozialen Versicherungsträger machen und seinen eigenen (bundesunmittelbaren) Behörden über Art. 87 Abs. 3 GG Aufgaben der Sozialversicherung übertragen“.³⁷ Das Gleiche gilt für Körperschaften, Anstalten oder Stiftungen (mittelbare Staatsverwaltung) des Bundes, die nicht Versicherungsträger sind.

Der durch Art. 87 Abs. 2 GG geforderte Zuständigkeits- und Verantwortungszusammenhang wird aufgelöst, wenn die Entscheidung über die konkrete Anlage der Beitragsmittel der Versicherten nicht in den Händen der Sozialversicherungsträger (hier: Rentenversicherungsträger) liegt, sondern hierfür andere Stellen der unmittelbaren oder mittelbaren Staatsverwaltung wie die Deutsche Bundesbank zuständig sind. Das dürfte nicht nur gelten für die Anlage von Pflichtbeiträgen, sondern auch für die Anlage von freiwilligen Zusatzbeiträgen. Die Deutsche Bundesbank ist zwar eine „bundesunmittelbare juristische Person des öffentlichen Rechts“ (§ 2 S. 1 BBankG), stellt nach allgemeiner Ansicht aber keine Körperschaft, sondern eine Anstalt dar.³⁸ Bereits aus diesem Grund, weil die Deutsche Bundesbank keine Körperschaft i.S.d. Art. 87 Abs. 2 GG ist, dürfen ihr keine Sozialversicherungsaufgaben übertragen werden. Im Übrigen lässt sich die Deutsche Bundesbank auch deshalb nicht als Sozialversicherungsträger i.S.d. Art. 87 Abs. 2 GG qualifizieren, weil sie keine Sozialversicherungsaufgaben wahrnimmt (s. §§ 3, 20 BBankG).

III. Verfassungsrechtliche Gebotenheit der Soli-Rente-Plus?

1. Verzicht auf eine Altersgrenze

Besitzt der Gesetzgeber grundsätzlich einen Gestaltungsspielraum, ob er Versicherten die freiwillige Zahlung von Zusatzbeiträgen in die gesetzliche Rentenversicherung erlaubt, um Versorgungslücken bei einem vorzeitigen Renteneintritt zu vermeiden oder um eine Rentenaufstockung zu erreichen,³⁹ erscheint bei einer solchen Zielsetzung

³⁶ BSG, NZS 2022, 57 (62 Rn. 52) mit weiteren Nachweisen aus dem Schrifttum.

³⁷ BSG, BeckRS 2023, 25425 Rn. 16; BSG, NZS 2022, 57 (62 Rn. 52).

³⁸ S. nur *Berger/Rübsamen*, Bundesbankgesetz, 2. Aufl. 2014, § 2 BBankG Rn. 3 f.; *Remmert*, in: *Epping/Hillgruber* (Hrsg.), BeckOK Grundgesetz, 59. Edition (Stand: 15.09.2024), Art. 88 Rn. 12.1 m.w.N.

³⁹ S. oben C) I.

der Verzicht auf eine Altersgrenze verfassungsrechtlich geboten. Anders als § 187a Abs. 1a S. 2 SGB VI sieht das Modell der Soli-Rente-Plus vor, dass Versicherte ein Recht auf Zahlung von Zusatzbeiträgen unabhängig von ihrem Alter und vom Verwendungszweck haben sollen, also nicht erst ab dem 50. Lebensjahr oder durch den Nachweis eines (anderen) berechtigten Interesses und nicht nur zur Vermeidung von Rentenabschlägen bei vorzeitigem Renteneintritt.

Es soll dahinstehen, ob die Altersgrenze von mindestens 50 Jahren in § 187a Abs. 1a S. 2 SGB VI angesichts des (alleinigen) Zwecks der Norm, Rentenminderungen zu vermeiden, die durch die vorzeitige Inanspruchnahme einer Rente wegen Alters entstehen, verfassungsgemäß ist oder einer extensiven Auslegung bedarf.⁴⁰ Bei einem Modell wie der Soli-Rente-Plus erschiene eine solche Altersgrenze jedenfalls unvereinbar mit dem allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG. Aus Art. 3 Abs. 1 GG folgt das „Gebot, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln“,⁴¹ was für (un-)gleiche Belastungen ebenso gilt wie für (un-)gleiche Begünstigungen.⁴² Weicht der Gesetzgeber hiervon ab, bedarf er der Rechtfertigung durch Sachgründe, die dem Ziel und dem Ausmaß der Ungleichbehandlung angemessen sind.⁴³

Das Modell der Soli-Rente-Plus gestattet Versicherten die freiwillige Zahlung von Zusatzbeiträgen in die gesetzliche Rentenversicherung, um ihnen eine Zusatzvorsorge zu ermöglichen. Pflichtversicherte sollen Zusatzbeiträge sowohl zur Vermeidung von Rentenabschlägen bei vorzeitigem Renteneintritt als auch zur Höherbewertung ihrer Rente bei regulärem Renteneintritt zahlen können. Eine regelhaft zwingende Altersgrenze wie die Vollendung des 50. Lebensjahres⁴⁴ wäre angesichts dieser Zwecksetzung der Soli-Rente-Plus nicht zu rechtfertigen. Das Ziel, Rentenabschläge zu vermeiden oder Rentenaufschläge zu erreichen, lässt sich umso eher erreichen, je frühzeitiger Zusatzbeiträge gezahlt werden. Eine Beschränkung dieser Zusatzvorsorgemöglichkeit auf Versicherte ab Vollendung des 50. Lebensjahres

⁴⁰ Hierzu *Welti/Treffurth/Shafaei*, Das berechtigte Interesse, eine Rentenauskunft zu erhalten (§ 187a i.V.m. § 109 SGB VI), Gutachten im Auftrag der IG Metall, 2024.

⁴¹ S. nur BVerfGE 112, 268 (279); 138, 136 (180); 148, 217 (242); BVerfG, Beschluss vom 17.06.2020 – 1 BvR 1134/15, Rn. 9 (juris).

⁴² Vgl. BVerfGE 79, 1 (17); 121, 108 (119); 121, 317 (370); 126, 400 (416); 138, 136 (180); 148, 217 (242).

⁴³ Vgl. etwa BVerfGE 129, 49 (68); 133, 1 (13); 138, 136 (180); 139, 285 (309); 148, 217 (242 f.).

⁴⁴ Zur Auslegung dieses Tatbestandsmerkmals des § 187a Abs. 1a S. 2 SGB VI näher *Welti/Treffurth/Shafaei*, Das berechtigte Interesse, eine Rentenauskunft zu erhalten (§ 187a i.V.m. § 109 SGB VI), Gutachten im Auftrag der IG Metall, 2024.

erschiene willkürlich und wäre daher sachlich nicht zu legitimieren. Sie verstieße gegen Art. 3 Abs. 1 GG.

2. Aufhebung weiterer Regelungen des § 187a SGB VI

Dass nach dem Modell der Soli-Rente-Plus keine Erklärung mehr zur vorzeitigen Inanspruchnahme einer Altersrente erforderlich ist (s. aber § 187a Abs. 1 S. 2 SGB VI) und dass das Erfordernis einer Rentenauskunft entfällt (s. aber § 187a Abs. 1a S. 1 i.V.m. § 109 Abs. 5 S. 4 SGB VI), ist durch die doppelte Zwecksetzung der Soli-Rente-Plus (Vermeidung von Rentenabschlägen oder Rentenaufstockung) geboten.

Der Verzicht auf eine Erklärung zur vorzeitigen Inanspruchnahme einer Altersrente beseitigt zudem die mit der Erklärung nach § 187a Abs. 1 S. 2 SGB VI verbundenen Anreize für einen vorzeitigen Renteneintritt. Solche Anreize schwächen die Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung und leisten dem Arbeitskräftemangel in Deutschland Vorschub. Ungeachtet dessen, ob die Bekämpfung des Arbeitskräftemangels eine Aufgabe des Staates von Verfassungsrang ist, ist sie jedenfalls politisch dringend geboten.

D) Vorschläge zur Umsetzung der „Soli-Rente-Plus“: Reformbedarf im Sozialgesetzbuch

I. Realisierungsoptionen für die Soli-Rente-Plus: Freiwillige Zusatzbeiträge oder Höherversicherung?

Technisch kommen für die Umsetzung des IG-Metall-Modells der Soli-Rente-Plus zwei Möglichkeiten in Betracht: Die Einzahlung von freiwilligen Beiträgen neben Beiträgen aus sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung ohne weitere versicherungsrechtliche Voraussetzungen (außer der Eigenschaft als Pflichtversicherter) oder die Schaffung einer von der Beitragssystematik im Rentenversicherungsrecht unabhängigen Methode etwa nach dem Vorbild der vor einiger Zeit abgeschafften Höherversicherung.⁴⁵

⁴⁵ Zur Höherversicherung s. etwa *Rische/Thiede*, NZS 2013, 601 (605).

Die Höherversicherung hat in der gesetzlichen Rentenversicherung eine lange Tradition. Sie wurde durch das „Gesetz über die Höherversicherung“ vom 14.03.1951⁴⁶ für die Zeit ab 01.06.1949 in das Nachkriegsrentenrecht eingeführt. Es handelt sich um eine nach versicherungsmathematischen Grundsätzen kalkulierte Zusatzversicherung mit dem Ziel, den Versicherten eine zusätzliche Vorsorge zu ermöglichen.⁴⁷ Damit wurde an die „freiwillige Zusatzversicherung“ angeknüpft, die mit der Reichsversicherungsordnung (RVO) vom 19.07.1911⁴⁸ ab dem 01.01.1912 die Möglichkeit eröffnete, eine Zusatzmarke im Wert von 1 Mark in die Quittungskarten in beliebiger Zahl und zur beliebigen Zeit zur Erhöhung der Invalidenrente einzukleben (§ 1472 RVO).⁴⁹ Im SGB VI wurde in der Folgezeit nach der RVO das Höherversicherungsrecht grundlegend geändert und die Höherversicherung bis auf Übergangsfälle zum 31.12.1991 geschlossen. Die Gründe für die Schließung der Höherversicherung sind auch heute noch beachtenswert:

- Die Höherversicherungsbeiträge haben an die Beitrags- und Lohnklassen der RVO angeknüpft.⁵⁰ Diese Lohn- und Beitragsklassen fehlen im SGB VI.
- Eingehend diskutiert wurde in der Literatur die Frage, welche Beiträge (Pflichtbeiträge aufgrund der versicherungspflichtigen Beschäftigung oder Höherversicherungsbeiträge) rentierlicher seien⁵¹. *Wagner* formuliert: „Es ist doch eigentlich nicht tragbar, daß der regelmäßige Beitragszahler durch § 1255b RVO gegenüber dem latent Versicherten gravierende Nachteile erleidet (...).“⁵²

⁴⁶ BGBl. I S. 188

⁴⁷ *Kölzsch*, Die Höherversicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung, NWB Nr. 44 vom 31.10.1994, 3679 Fach 27, S. 4297.

⁴⁸ RGBl. I, S. 509 f

⁴⁹ Dazu *Köhler*, Entwicklungslinien der 100jährigen Geschichte der gesetzlichen Rentenversicherung: Die Zeit von 1891–1957, in: Ruland (Hrsg.), Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung, 1990, 51 (69).

⁵⁰ Ohne Autor, Die Höherversicherung in der Arbeiterrentenversicherung, Archiv der damaligen LVA Braunschweig, 189 (193, 194).

⁵¹ Ausführlich dazu *Wagner*, Die finanziellen Auswirkungen dynamisch und statisch zu bewertenden freiwilligen Beiträge auf die Rentenhöhe, Mitteilungen der Landesversicherungsanstalt Oberfranken und Mittelfranken, Nr. 1/1986, 1 und insbesondere 6 ff.

⁵² *Wagner*, Die finanziellen Auswirkungen dynamisch und statisch zu bewertenden freiwilligen Beiträge auf die Rentenhöhe, Mitteilungen der Landesversicherungsanstalt Oberfranken und Mittelfranken, Nr. 1/1986, 9.

- Der Höherversicherung wurde der Nachteil zugeschrieben, dass für den Versicherten intransparent sei, welche Rentenhöhe er erworben habe.⁵³
- Die auf einer Höherversicherung basierende Leistung konnte – so ein weiterer Einwand – nur beansprucht werden, wenn der Versicherungsfall eintreten konnte; anderenfalls sei eine Kapitalabfindung zu zahlen, was den Sinn der Höherversicherung infrage stelle.⁵⁴
- Schließlich wurde gegen das Modell der Höherversicherung eingewandt, dass mit einem geringen Höherversicherungsbeitrag ein deutlich höherer Zuschuss zur freiwilligen Krankenversicherung erreicht werden konnte⁵⁵ (gleichsam ein früher „sozialpolitischer cum-ex-Fall“).

Diese Einwände und Erfahrungen mit der Höherversicherung sprechen dagegen, auf dieses Modell auch für die Soli-Rente-Plus zu setzen. Der Hauptgrund ist, dass die Berechnungslogik der gesetzlichen Rentenversicherung die individuellen Beiträge jedes Versicherten ins Verhältnis setzt zum Durchschnittsentgelt aller Versicherten bezogen auf das gesamte Erwerbsleben; die Summe der Entgeltpunkte gibt die relative beitragsrechtliche Stellung des einzelnen Versicherten im Verhältnis zu allen anderen Versicherten wieder. Damit verträgt sich die versicherungsmathematische Logik von Höherversicherungsbeiträgen kaum. Es träten Bewertungsfragen auf mit der Gefahr von Bewertungsunplausibilitäten. Das – und eine weitere Verkomplizierung der Berechnung von Rentenansprüchen – sollte vermieden werden. Bei freiwilligen Beiträgen bestünde eine solche Gefahr nicht, weil sie in der gleichen Logik wie Pflichtbeiträge zu Ansprüchen führen. Empfehlenswert erscheint daher die Zahlung von freiwilligen Zusatzbeiträgen zur Realisierung des IG-Metall-Modells der Soli-Rente-Plus.

II. Erweiterung des Altersvorsorgekontos

Bedenkenswert erscheint, ein Altersvorsorgekonto einzuführen, das den Versicherten einen umfassenden Überblick über ihre gesamte Versorgungssituation im Alter ermöglicht. In einem Altersvorsorgekonto könnten die Rentenansprüche ebenso enthalten sein wie betriebliche Altersrentenanwartschaften und Rentenansprüche aus privaten

⁵³ Rohrlach, Die Auswirkungen des § 32b AVG auf die Rentenhöhe, DAngVers. 1981, 161 (167).

⁵⁴ Ohne Autor, Ansprüche aus HV-Beiträgen, in: Amtliche Mitteilungen der LVA Rheinprovinz, Nr. 7/1976, 338 (339).

⁵⁵ Ludwig, Zum Wegfall der „reinen“ Höherversicherungsrente, Die Sozialversicherung 1973, 287.

Verträgen. Freiwillige Zusatzbeiträge könnten bei den Rentenansprüchen aus der gesetzlichen Rentenversicherung gesondert in einem Altersvorsorgekonto ausgewiesen werden.

III. Gesetzlicher Änderungsbedarf zur Realisierung der Soli-Rente-Plus

Zur Umsetzung der Soli-Rente-Plus bestehen zwei Möglichkeiten. Zum einen kann der geltende § 187a SGB VI erweitert werden. Zum anderen kann seine jetzige Fassung beibehalten und eine gesetzliche Alternative entwickelt werden. Welche der beiden Möglichkeiten gewählt wird, obliegt letztlich der Entscheidung des Gesetzgebers, dem insoweit ein Gestaltungsspielraum zukommt. Für die hier gewählte zweite Umsetzungsvariante spricht, dass bereits bestehende Tarifverträge und Einzelarbeitsverträge auf § 187a SGB VI in der aktuell geltenden Fassung verweisen, sodass bei dessen Erweiterung ein vertraglicher Änderungsbedarf entstünde.

Um das IG-Metall-Modell der Soli-Rente-Plus gesetzestechnisch umzusetzen, muss das SGB VI um eine Vorschrift ergänzt werden, die freiwillige Zusatzbeiträge von Versicherten bzw. von Dritten (Arbeitgeber) für Versicherte zulässt.

Da es sich um „Versicherte“ handelt, müssen nicht die Bestimmungen zum versicherten Personenkreis (§§ 1 – 8 SGB VI) erweitert werden.

In Betracht kommt die Einfügung eines Sondertatbestands im Vierten Kapitel Zweiter Abschnitt Erster Unterabschnitt Siebter Titel des SGB VI (§§ 187 – 188), der die Zahlung von Zusatzbeiträgen für Versicherte erlaubt. Zum einen ist denkbar, die bestehende Norm des § 187a SGB VI zu erweitern. Zum anderen kann eine neue Regelung erlassen werden, die neben § 187a SGB VI tritt. Wählt der Gesetzgeber die zweite Möglichkeit, wäre eine neu zu schaffende Vorschrift als Generalnorm und damit vor den Bestimmungen der §§ 187 ff. SGB VI zu platzieren, während §§ 187, 187a, 187b und 188 SGB VI Spezialfälle regelten. Gegen beide Regelungsoptionen spricht aber, dass in Tarifverträgen und Einzelarbeitsverträgen auf die geltende Fassung des § 187a SGB VI Bezug genommen wird. Solche Verträge müssten daher geändert werden, wenn der Gesetzgeber den Sondertatbestand des § 187a SGB VI modifizierte oder die Sonderregelungen der §§ 187 ff. SGB VI um eine Generalnorm ergänzte.

Eine dritte Möglichkeit besteht darin, das Vierte Kapitel Zweiter Abschnitt Erster Unterabschnitt Dritter Titel des SGB VI (§§ 168 ff. SGB VI 87) um eine neue Vorschrift zu ergänzen, konkret: nach § 171 SGB VI einen neuen 171a SGB VI mit der Überschrift

„Freiwillige Zusatzbeiträge von Versicherten“ einzuführen (s. näher sub 1.). Die Vorschrift zur Beitragstragung könnte als neuer § 170a SGB VI mit der Überschrift „Beitragstragung für freiwillige Zusatzbeiträge von Versicherten“ verortet werden (dazu sub 2.). Dies erscheint zwar von der Reihenfolge der Vorschriften her nicht optimal, weil gesetzessystematisch zunächst die Berechtigung zur Zahlung von freiwilligen Zusatzbeiträgen und danach erst die Beitragstragung zu regeln ist, wäre aber hinnehmbar. Auf einen neuen § 171a SGB VI müsste in neuen Arbeits- und Tarifverträgen verwiesen werden. Neben dieser Neuregelung müssten weitere Vorschriften des Sozialgesetzbuches ergänzt oder angepasst werden (s. sub 3.–12.).

1. § 171a SGB VI (neu)

Regelungsvorschlag:

Nach § 171 SGB VI wird eingefügt:

„§ 171 a Freiwillige Zusatzbeiträge von Versicherten

(1) Versicherte können freiwillige Zusatzbeiträge auch für Zeiten, die mit Pflichtbeiträgen belegt sind oder die als belegt gelten oder für die freiwillige Beiträge gezahlt wurden, zahlen.

(2) Die Zahlung der freiwilligen Zusatzbeiträge kann zugunsten von Versicherten auch durch Dritte erfolgen.

(3) Die Zahlung der freiwilligen Zusatzbeiträge setzt voraus, dass Versicherte die allgemeine Wartezeit erfüllt haben.“

Begründung:

Um einem größtmöglichen Teil der Versicherten der gesetzlichen Rentenversicherung die Schließung von Versorgungslücken zu ermöglichen, wird die Entrichtung von freiwilligen Zusatzbeiträgen sämtlichen Versicherten ermöglicht, selbst wenn sie bereits Zeiten mit Pflichtbeiträgen belegt haben oder diese als belegt gelten (z.B. nach § 201 Abs. 1 S. 1 SGB VI). Dies soll auch gelten für Zeiten, die mit freiwilligen Beiträgen belegt sind, weil sich auch für diese Versicherten Versorgungslücken auftun können.

Nach Absatz 2 der Vorschrift können freiwillige Zusatzbeiträge von Dritten zugunsten von Versicherten gezahlt werden. Dritte im Sinne dieser Vorschrift können insbesondere Arbeitgeber sein. Damit wird ermöglicht, dass Arbeitgeber und Arbeitnehmer durch arbeitsrechtliche Verträge (Individualarbeitsverträge oder Tarifverträge) Vereinbarungen über die Zahlung von freiwilligen Zusatzbeiträgen zugunsten der pflichtversicherten Arbeitnehmer rechtssicher schließen können.

Die Möglichkeit zur Zahlung freiwilliger Zusatzbeiträge soll nur für Versicherte bestehen, die die allgemeine Wartezeit von 60 Kalendermonaten und damit einen Rentenanspruch erfüllt haben. Mit dieser Regelung soll verhindert werden, dass gezahlte freiwillige Zusatzbeiträge erstattet werden müssen, wenn Versicherte keinen Rentenanspruch aufgrund fehlender Wartezeit haben.

2. § 170 a SGB VI (neu)

Regelungsvorschlag:

Nach § 170 SGB VI wird eingefügt:

„§ 170a Beitragstragung für freiwillige Zusatzbeiträge von Versicherten

(1) Versicherte tragen ihre freiwilligen Zusatzbeiträge selbst.

(2) Dritte können freiwillige Zusatzbeiträge zugunsten von Versicherten tragen, wenn die Zahlung durch arbeitsrechtliche Individualabrede oder durch Tarifvertrag zwischen dem Dritten und dem Versicherten vereinbart wurde.“

Begründung:

Da die freiwilligen Zusatzbeiträge eine Versorgungslücke der Versicherten schließen sollen, obliegt die Beitragstragung grundsätzlich den Versicherten selbst. Ausnahmen von dieser Grundregel nennt Absatz 2.

Nach Absatz 2 können auch Dritte die freiwilligen Zusatzbeiträge tragen. Dies sind die Arbeitgeber der Versicherten. Dazu bedarf es einer rechtswirksamen arbeitsrechtlichen Grundlage entweder in einem individualrechtlichen Arbeitsvertrag oder in einem Tarifvertrag. Ohne eine solche arbeitsrechtlich sichere Grundlage bestünde die Gefahr, dass Dritte die Zahlung freiwilliger Zusatzbeiträge zurückfordern, wenn z.B. das

Arbeitsverhältnis aufgelöst wird. Sinn der arbeitsrechtlichen Verankerung ist es sicherzustellen, dass freiwillige Zusatzbeiträge zugunsten der Versicherten erhalten bleiben, selbst wenn das Arbeitsverhältnis nicht mehr besteht.

3. Neubelegung des § 164 SGB VI

Regelungsvorschlag:

Nach § 163 SGB VI wird § 164 (weggefallen) neu belegt:

„§ 164 Sonderregelung für freiwillige Zusatzbeiträge von und/oder zugunsten von Versicherten

(1) Für Versicherte können freiwillige Zusatzbeiträge nur bis zu 4 % der jeweils geltenden Beitragsbemessungsgrenze gezahlt werden.

(2) Der Antrag auf Zahlung der freiwilligen Zusatzbeiträge für Versicherte kann beim für den Versicherten zuständigen Rentenversicherungsträger oder beim Arbeitgeber gestellt werden. Der Antrag kann nur für künftige Lohn- und Gehaltsabrechnungszeiträume gestellt werden. Der Antrag kann zeitlich befristet werden. Soll die Zahlung von freiwilligen Zusatzbeiträgen für Versicherte eingestellt werden, muss eine entsprechende Erklärung mindestens die Monate vor dem Zeitpunkt erfolgen, zu dem die Zahlung von freiwilligen Zusatzbeiträgen eingestellt werden soll.“

Begründung:

Die Zahlung von freiwilligen Zusatzbeiträgen für Versicherte lässt sich bis zu einer gewissen Höhe sozialpolitisch mit dem Ziel, Versorgungslücken zu schließen, rechtfertigen. Maßstab einer solchen Höchstbegrenzung ist die Beitragsbemessungsgrenze in der allgemeinen Rentenversicherung. In Anlehnung an die Regelungen zur Riester-Rente bieten sich 4 % der Beitragsbemessungsgrenze an.

Um die Zahlung von freiwilligen Zusatzbeiträgen möglichst einfach umzusetzen, können sie ähnlich wie bereits nach geltendem Recht (s. § 163 Abs. 4 SGB VI für ehrenamtlich Tätige) über die Lohn- und Gehaltszahlungen des Arbeitgebers oder direkt mit dem zuständigen Träger der Rentenversicherung abgewickelt werden. Der Arbeitgeber hat nach einem entsprechenden Antrag arbeitsrechtlich die Zahlung vom Entgelt abzuziehen und an den zuständigen Rentenversicherungsträger zu überweisen. Dieser Antrag soll Wirkung nur für die Zukunft entfalten und kann auch befristet werden.

Soll die Zahlung freiwilliger Zusatzbeiträge eingestellt werden, hat der Arbeitgeber dafür drei Monate Zeit.

4. Neufassung des § 167 SGB VI

Regelungsvorschlag:

§ 167 erhält folgende Fassung:

„§ 167 Freiwillig Versicherte und Versicherte, für die freiwillige Zusatzbeiträge gezahlt werden

Die Mindestbeitragsbemessungsgrenze beträgt für freiwillig Versicherte und für Versicherte, die oder für die freiwillige Zusatzbeiträge gezahlt werden, monatlich 450 Euro.“

Begründung:

Diese Regelung leistet Minibeiträgen sowohl für freiwillige Beiträge als auch für freiwillige Zusatzbeiträge Vorschub. Auf der Basis von 450 Euro/Monat ergibt sich bei dem geltenden Beitragssatz ein monatlicher Mindestbeitrag i.H.v. 83,70 Euro.

5. Ergänzung des § 197 Abs. 2 SGB VI

Regelungsvorschlag:

§ 197 Absatz 2 erhält folgende Fassung:

„(2) Freiwillige Beiträge und freiwillige Zusatzbeiträge sind wirksam, wenn sie bis zum 31. März des Jahres, das dem Jahr folgt, für das sie gelten sollen, gezahlt werden.“

Begründung:

Es bietet sich an, die Regelungen zur Wirksamkeit von freiwilligen Beiträgen auf die freiwilligen Zusatzbeiträge zu erstrecken. § 197 Abs. 2 SGB VII alter Fassung enthielt gegenüber Pflichtbeiträgen um drei Monate erweiterte Frist zur rückwirkenden Zahlung von freiwilligen Beiträgen. Diese Zahlungsfrist für freiwillige Beiträge vermeidet nach der Gesetzesbegründung zur Einführung dieser Regelung durch das Rentenreformgesetz 1992, dass Versicherte, die z.B. den Dezemberbeitrag erst in einer der ersten drei Monate des Folgejahres zahlen, die Anwartschaft auf eine Rente wegen Erwerbsmin-

derung verlieren. Diese Begründung ist auf die Zahlung von freiwilligen Zusatzbeiträgen zu übertragen. Es bedarf deshalb der Gleichstellung von freiwilligen Beiträgen und freiwilligen Zusatzbeiträgen auch hinsichtlich der Wirksamkeit der Beitragszahlung.

6. Ergänzung des § 153 SGB VI um einen Absatz 4

Regelungsvorschlag:

In § 153 wird nach Absatz 3 folgender Absatz 4 eingefügt:

„(4) Nach § 171 a entrichtete freiwillige Zusatzbeiträge sind nicht Teil des Umlageverfahrens. Die zu verwaltenden Mittel aus freiwilligen Zusatzbeiträgen sind keine Einnahmen und die aus freiwilligen Zusatzbeiträgen zu zahlenden Rentenanteile sind keine Ausgaben der allgemeinen Rentenversicherung.“

Begründung:

Ein Einwand gegen die Ausweitung der Möglichkeit der freiwilligen Zahlung von Zusatzbeiträgen ist, dass dadurch die Beitragseinnahmen deutlich steigen. Dies habe wiederum Auswirkungen auf die gesamte Finanzarchitektur der Rentenversicherung. Die Beitragssätze seien abzusinken, die Nachhaltigkeitsrücklage steige und der Bundeszuschuss drohe zu sinken.⁵⁶ Obwohl nach den Berechnungen von Logeay⁵⁷ diese Gefahr nicht besteht bzw. vernachlässigt werden könne,⁵⁸ kann gesetzestechnisch dem Argument durch die vorgeschlagene Ergänzung in § 153 Abs. 4 SGB VI begegnet werden. Dadurch werden freiwillige Zusatzbeiträge aus dem Umlageverfahren herausgenommen. Diese Regelung ähnelt insofern der vormaligen Höherversicherung, bei der Höherversicherungsbeiträge ebenfalls nicht beitragsatzrelevant waren.

7. Ergänzung des § 154 Abs. 2 S. 1 SGB VI durch eine Nr. 6

Regelungsvorschlag:

In § 154 Absatz 2 Satz 1 wird nach Nr. 5 der Punkt durch ein Semikolon „;“ ersetzt und folgende Nr. 6 eingefügt:

⁵⁶ Hierzu insgesamt näher sub B) I.

⁵⁷ Logeay, Rentensimulationen, Gutachten im Auftrag der IG Metall, 2024, passim.

⁵⁸ Logeay, Rentensimulationen, Gutachten im Auftrag der IG Metall, 2024, S. 12, Tabelle 3 Beitragssatz.

„6. Die Höhe aller freiwillig gezahlten Zusatzbeiträge in einem Kalenderjahr und deren Verteilung auf Versichertengruppen.“

Begründung:

Die Höhe der Gesamtzahlung von freiwilligen Zusatzbeiträgen sollte erfasst und sozialpolitisch bewertet werden, um beurteilen zu können, ob und inwieweit diese Möglichkeit zur Schließung von Versorgungslücken von Versicherten genutzt wird.

8. Ergänzung des § 158 Abs. 3 SGB VI durch einen Satz 2

Regelungsvorschlag:

In § 158 Absatz 3 wird nach Satz 1 folgender Satz 2 eingefügt:

„§ 153 Absatz 4 gilt entsprechend.“

Begründung:

Auch in der knappschaftlichen Rentenversicherung sollen die freiwilligen Zusatzbeiträge keinen Einfluss auf die dortige Finanzarchitektur haben.

9. Ergänzung des § 186 Abs. 1 SGB VI durch einen Satz 2

Regelungsvorschlag:

In § 186 Absatz 1 wird nach Satz 1 folgender Satz 2 eingefügt:

„Satz 1 gilt entsprechend auch für freiwillige Zusatzbeiträge, sofern die Versorgungsordnungen die Zahlung von freiwilligen Zusatzbeiträgen zulassen.“

Begründung:

Nachzuversichernde sind wie Versicherte zu behandeln. Daher sollte auch für diesen Personenkreis die Möglichkeit zur Zahlung von freiwilligen Zusatzbeiträgen bestehen, wenn die jeweiligen Versorgungsordnungen eine solche Möglichkeit vorsehen.

10. Ergänzung des § 195 SGB VI durch eine Nr. 4

Regelungsvorschlag:

In § 195 wird in Nummer 3 der Punkt durch ein Semikolon „;“ ersetzt und folgende Nummer 4 eingefügt:

„4. Das Nähere über die Meldung, Bearbeitung, Sicherung und Weiterleitung von freiwilligen Zusatzbeiträgen.“

Begründung:

Damit für die Zahlung von freiwilligen Zusatzbeiträgen eine schlanke Regelung in der DEÜV durch den Ordnungsgeber erlassen werden kann, bedarf es der Erweiterung der Verordnungsermächtigung.

11. Anpassung von Regelungen in der DEÜV

Regelungsvorschlag:

In der „Verordnung über die Erfassung und Übermittlung von Daten für die Träger der Sozialversicherung (DEÜV)“ wird technisch das Melde- und Beitragsverfahren in der Sozialversicherung geregelt. Die Zahlung von freiwilligen Zusatzbeiträgen soll möglichst schlank und einfach über die Meldungen und das Beitragsverfahren vom Arbeitgeber erfolgen. Dazu müssen die entsprechenden Regelungen in der DEÜV ergänzt werden.

a) Ergänzung des § 3 DEÜV durch eine Nr. 7

Regelungsvorschlag:

In § 3 Satz 1 wird nach Nummer 6 der Punkt durch ein Komma „;“ ersetzt und folgende Nummer 7 angefügt:

„7. Beschäftigte, die einen Antrag auf Zahlung von freiwilligen Zusatzbeiträgen gestellt haben und in der gesetzlichen Rentenversicherung versicherungspflichtig sind.“

Begründung:

Haben Beschäftigte gegenüber ihrem Arbeitgeber nach § 164 Abs. 2 SGB VI (neu) einen Antrag auf Zahlung freiwilliger Zusatzbeiträge gestellt und unterliegen sie der Versicherungspflicht in der gesetzlichen Rentenversicherung, sollen Arbeitgeber im Rahmen ihrer ohnehin bestehenden Meldepflichten für Entgelte die freiwillig gezahlten Zusatzbeiträge an den zuständigen Träger der Rentenversicherung melden.

b) In § 5 DEÜV ist Nr. 5 (weggefallen) neu zu belegenRegelungsvorschlag:

In § 5 DEÜV ist Nr. 5 (weggefallen) wie folgt neu zu belegen:

„(5) Freiwillige Zusatzbeiträge müssen die Höhe und den Zeitraum, für die sie gelten sollen, enthalten.“

Begründung:

Damit die freiwilligen Zusatzbeiträge dem Konto des Versicherten wirksam zugeordnet werden können, müssen die Höhe und der Zeitraum, für die die Beiträge gelten sollen, mitgeteilt werden.

c) Ergänzung des § 8 DEÜV durch einen Absatz 4Regelungsvorschlag:

§ 8 DEÜV ist um einen Absatz 4 zu ergänzen:

„(4) Das Ende der Zahlung von freiwilligen Zusatzbeiträgen ist innerhalb von sechs Wochen nach dem Ende zu melden.“

Begründung:

Nach § 164 Abs. 2 Satz 4 SGB VI (neu) kann der Versicherte eine Erklärung zur Einstellung der Zahlung von freiwilligen Zusatzbeiträgen gegenüber dem Arbeitgeber innerhalb von drei Monaten vor dem beabsichtigten Ende abgeben. Innerhalb dieses Zeitraumes hat der Arbeitgeber für die Meldung sechs Wochen Zeit.

d) Ergänzung des § 10 DEÜV durch einen Abs. 4

Regelungsvorschlag:

Ergänzung des § 10 DEÜV um einen Absatz 4:

„(4) Werden freiwillige Zusatzbeiträge gezahlt, endet die Frist in § 10 Absatz 1 erst am 15. April des folgenden Jahres.“

Begründung:

Nach § 197 Abs. 2 SGB VI (neu) können freiwillige Zusatzbeiträge bis zum 31. März des Folgejahres wirksam entrichtet werden. In diesen Fällen muss die Jahresmeldung erst bis zum 15. April erfolgen.

12. Änderungen haushaltsrechtlicher Vorschriften

Neben den Änderungen und Ergänzungen von Vorschriften im SGB VI und der DEÜV müssen haushaltsrechtliche Vorschriften angepasst werden. Die folgenden Vorschläge orientieren sich nicht an der Normenhierarchie, sondern an der Systematik des Haushaltsrechts. Das Haushaltsrecht unterscheidet zwischen den Phasen der Einnahmen, der Mittelverwendung und der Ausgaben.

a) Kontenrahmen für die Träger der Deutschen Rentenversicherung

1. Regelungsvorschlag:

Der Kontenrahmen⁵⁹ schreibt für die Träger der Deutschen Rentenversicherung die Struktur der jeweiligen Haushaltspläne vor. Da die freiwilligen Zusatzbeiträge nach den vorgeschlagenen Änderungen und Ergänzungen im SGB VI nicht die Finanzarchitektur der Rentenversicherung beeinflussen sollen, wären sie im Kontenrahmen als Sondervermögen (Aktiva) zu vereinnahmen. Sie könnten nach „078 Mittel der Versorgungsrücklage und des Versorgungsfonds“ einsortiert werden und folgende Bezeichnung erhalten:

„0780 Beiträge aus der freiwilligen Zusatzversicherung“.

⁵⁹ Anlage 3 zu § 25 Abs. 2 Nr. 3 der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift über das Rechnungswesen in der Sozialversicherung (SRVwV) vom 15.07.1999 (BAnz. Nr. 145a vom 06.08.1999) i.d.F. der Änderung vom 27.11.2018 (BAnz. AT 03.12.2018 B 2).

Begründung:

Hier sind die freiwilligen Zusatzbeiträge von Versicherten einschließlich Zinsen nachzuweisen.

2. Regelungsvorschlag:

Auf der Passivseite könnten die Mittel nach „150 Versorgungsrücklage und Versorgungsfonds“ wie folgt einsortiert werden:

„1500 Freiwillige Zusatzbeiträge“.

Begründung:

Hier werden die auf den freiwilligen Zusatzbeiträgen beruhenden Rentenzahlungen nachgewiesen.

b) Verwendung der Mittel

Die Verwaltung der Finanzmittel ist im SGB IV in den §§ 80 bis 86 geregelt. Da die freiwilligen Zusatzbeiträge nicht in die Finanzarchitektur der Rentenversicherung eingebunden werden sollen, stehen für die Anlage grundsätzlich zwei Wege offen: Die freiwilligen Zusatzbeiträge könnten wie die anderen Mittel (z.B. Beiträge) nach dem Grundsatz in § 80 Abs. 1 SGB IV ohne Wertverlust bei einem angemessenen Ertrag in den Anlageformen des § 83 SGB IV angelegt werden. Der in § 80 Abs. 1 SGB IV verwendete Begriff „Mittel“ umfasst alle Vermögensgegenstände der Rentenversicherungsträger, z.B. auch die Versorgungsrücklage.⁶⁰ Da der Grundsatz der Anlagesicherheit höchste Priorität hat und dem Gebot der Erzielung eines angemessenen Ertrages vorgeht,⁶¹ ist diese Anlageform risikoarm und ertragsschwach. Im Hinblick auf die freiwilligen Zusatzbeiträge bedürfte es allerdings keiner Änderung oder Ergänzung von Vorschriften, wenn diese Form der Mittelverwendung gewünscht werden sollte.

Eine Ergänzung sowohl des § 80 Abs. 1 SGB IV als auch des § 83 SGB IV wäre dagegen nötig, wenn die Mittel aus freiwilligen Zusatzbeiträgen ertragsreicher, wenngleich mit höheren Anlagerisiken angelegt werden sollen. Hierfür gibt es im geltenden

⁶⁰ Brandt, in: Kreikebohm/Dünn (Hrsg.), SGB IV, 4. Aufl. 2022, § 80 Rn. 3.

⁶¹ Abermals Brandt, in: Kreikebohm/Dünn (Hrsg.), SGB IV, 4. Aufl. 2022, § 80 Fn. 17.

Recht bereits eine gute Vorlage: Nach § 7d Abs. 3 SGB IV kann die Anlage von Wertguthaben mit höheren Anteilen von Aktien oder Aktienfonds erfolgen. Ebenso bereits nach geltendem Recht möglich sind Insolvenzschutzregelungen durch die Vertragsparteien einer Wertguthabenvereinbarung oder durch Tarifverträge oder Betriebsvereinbarungen (§ 7e Abs. 1 SGB IV). Hinsichtlich der Mittelverwendung und insbesondere der Anlagestrategien von freiwilligen Zusatzbeiträgen sind die rechtstechnischen Möglichkeiten schon im geltenden Recht vorhanden bzw. könnten durch geringfügige Anpassungen erreicht werden. Hierüber muss ebenfalls (sozial-)politisch entschieden werden.

c) Umgang mit Erschöpfung des Sondervermögens

Nicht nur, aber auch im Kontext des Haushaltsrechts stellt sich die Frage, wie zu verfahren ist, wenn der Haushaltstitel (neu) 0780 die Ausgaben im Haushaltstitel (neu) 1500 nicht mehr deckt. Da die Konstruktion der freiwilligen Zusatzbeiträge eine tarifvertragliche oder individualarbeitsrechtliche Absicherung voraussetzt, ist die Gefahr einer Unterdeckung als eher gering einzuschätzen. Sie kann aber nicht gänzlich ausgeschlossen werden. Unter solchen kollektiv-rechtlichen Bedingungen ist nicht mit einem plötzlichen und massiven Ausfall von neuen Umlagezahlern zu rechnen. Moderate Schwankungen und ein allmählicher Rückgang führen angesichts der Eigenschaft eines Umlagesystems dagegen auch zu einem schrittweisen Rückgang der Anwartschaften, sodass Beiträge und Anwartschaften nicht aus der Waage geraten dürften. Gleichwohl kann eine Unterdeckung systematisch nicht gänzlich ausgeschlossen werden.

Um dieser Gefahr entgegenzuwirken sind Maßnahmen wie die Erhöhung der freiwilligen Beiträge, Senkung der Rentenanteile aus freiwilligen Beiträgen oder eine Kombination aus beiden Maßnahmen zwar denkbar, aber wenig zielführend, wenn man Beiträge zur und Leistungen der Zusatzvorsorge im Gleichklang mit den Pflichtbeiträgen und den daraus resultierenden Anwartschaften halten will. Als besser geeignet könnte sich die Einführung einer Art Risikopuffer erweisen, der eine Absicherung der Zahlungen aus freiwilligen Zusatzbeiträgen nach versicherungsmathematischen Berechnungen für einen definierten Zeitraum sicherstellt. Dabei könnte auch auf ein bewährtes Instrument der gesetzlichen Rentenversicherung zurückgegriffen werden: das Ab-

schnittsdeckungsverfahren. Es handelt sich dabei um ein besonderes Umlageverfahren, mit dem ein temporäres Puffervermögen aufgebaut werden könnte.⁶² Dieses Puffervermögen müsste nicht zwangsläufig aus Beitragsmitteln finanziert werden, sondern könnte sich auch aus staatlichen Mitteln speisen. Auch hierüber ist (sozial-)politisch zu entscheiden.

D) Zusammenfassung

Das Reformmodell Soli-Rente-Plus der IG Metall sieht vor, dass anders als bislang (s. § 187a SGB VI) alle gesetzlich Pflichtversicherten das Recht zur Zahlung von Zusatzbeiträgen in die gesetzliche Rentenversicherung erhalten sollen, um in angemessenem Umfang (Begrenzung der Zusatzbeiträge auf max. 4 % der Beitragsbemessungsgrenze) ergänzend eine Zusatzvorsorge in der gesetzlichen Rentenversicherung aufbauen zu können. Eine solche freiwillige Zusatzvorsorge im System der gesetzlichen Rentenversicherung unabhängig vom Alter und vom Verwendungszweck soll sowohl zur Vermeidung von Rentenabschlägen bei vorzeitigem Renteneintritt als auch zur Höherbewertung der Rente bei regulärem Renteneintritt dienen können. Die Zusatzbeiträge der Beschäftigten sollen steuerlich vollständig absetzbar sein. Vom Arbeitgeber für seine Beschäftigten gezahlte Zusatzbeiträge sollen weder der Steuerpflicht noch der Beitragspflicht unterliegen. Die gezahlten Zusatzbeiträge sollen mit dem Ziel eines inflationsbereinigten Werterhalts am Kapitalmarkt angelegt werden.

Das Modell der Soli-Rente-Plus ist umsetzbar. Ihm stehen weder praktische Nachteile noch zwingende verfassungsrechtliche Gründe entgegen. Die im Schrifttum erhobenen Einwände gegen das Modell wie die Gefahr einer Ausfallhaftung der Solidargemeinschaft der Pflichtversicherten für die Zusatzbeiträge, die Unvorhersehbarkeit der Höhe tatsächlich geleisteter Zusatzbeiträge, die Gefahr einer „negativen Risikoselektion“ und der mit dem Modell verbundene Verwaltungsaufwand überzeugen nicht. Für das Reformmodell spricht namentlich der fortschreitende demografische Wandel, der eine grundlegende Reform der Alterssicherung in Deutschland erfordert, bei der die Soli-Rente-Plus ein Baustein sein kann.

Das Modell der Soli-Rente-Plus hält sich auch innerhalb des verfassungsrechtlichen Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers, der ihm durch Art. 74 Abs. 1 Nr. 12, Art. 87

⁶² *Beckstette/Blome*, Versicherungsmathematische Aspekte des 100jährigen gleitenden Abschnittsdeckungsverfahrens, Betriebliche Altersversorgung 2023, S. 646 ff.

Abs. 2 GG eröffnet ist. Die Soli-Rente-Plus trägt im Wesentlichen dem Versicherungsprinzip Rechnung, indem sie Versorgungslücken beim Versicherten durch Zahlung von am Kapitalmarkt angelegten Zusatzbeiträgen vermeidet bzw. eine Rentenaufstockung ermöglicht. Dem Solidarprinzip wird im System der gesetzlichen Rentenversicherung mehrfach durch sozialen Ausgleich zwischen Versicherten entsprochen. Bei der gesetzlichen Ausgestaltung der Soli-Rente-Plus muss aber darauf geachtet werden, dass die Entscheidung über die konkrete Anlage und Verwaltung der Zusatzbeiträge der Pflichtversicherten durch die Träger der gesetzlichen Rentenversicherung selbst getroffen wird. Die Anlageentscheidung darf nicht anderen Stellen wie der Deutschen Bundesbank überlassen werden. Eine solche „Fremdverwaltung“ von Versichertenbeiträgen verstieße gegen Art. 87 Abs. 2 GG, wonach die Aufgabe der Sozialversicherung in den Händen der Sozialversicherungsträger liegen muss.

Verfassungsrechtlich geboten (Art. 3 Abs. 1 GG) erscheint bei einer Realisierung der Soli-Rente-Plus angesichts ihrer Zwecksetzung der Verzicht auf eine regelhaft zwingende Altersgrenze für die Zahlung freiwilliger Zusatzbeiträge. Pflichtversicherten muss ein Recht auf Zahlung von Zusatzbeiträgen unabhängig von ihrem Alter zustehen, es darf nicht etwa auf die Vollendung des 50. Lebensjahres begrenzt sein (vgl. aber § 187a Abs. 1a S. 2 SGB VI).

Zur Umsetzung der Soli-Rente-Plus im Sozialgesetzbuch gibt es verschiedene Möglichkeiten. Entweder kann § 187a SGB VI erweitert werden oder § 187a SGB VI wird unverändert beibehalten und durch eine gesetzliche Alternative ergänzt. Welche der beiden Möglichkeiten gewählt wird, obliegt der Entscheidung des Gesetzgebers, dem insoweit ein Gestaltungsspielraum zukommt. Für die zweite Umsetzungsvariante spricht, dass bereits bestehende Tarifverträge und Einzelarbeitsverträge auf § 187a SGB VI in der aktuell geltenden Fassung verweisen, sodass bei dessen Erweiterung ein vertraglicher Änderungsbedarf entstünde. Für die zweite Umsetzungsvariante hat der Beitrag konkrete Regelungsvorschläge mit neu in das SGB VI einzufügenden Vorschriften sowie erforderlichen Anpassungen weiterer Vorschriften des SGB VI unterbreitet. Angepasst werden müssten zudem Regelungen der DEÜV sowie haushaltsrechtliche Vorschriften.
