

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
18. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 18(11)1012

11. Mai 2017

## Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 15. Mai 2017 zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Leistungen bei Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit und zur Änderung anderer Gesetze (EM-Leistungsverbesserungsgesetz) - BT-Drs.18/11926

b) Antrag der Abgeordneten Matthias W. Birkwald, Sabine Zimmermann (Zwickau), Klaus Ernst, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Die Erwerbsminderungsrente stärken und den Zugang erleichtern - BT-Drs. 18/12087

**Prof. Dr. Gerhard Bäcker, Duisburg**

Vorbemerkung: Die Stellungnahme bezieht sich nicht auf die Änderungen anderer Gesetze

1. Die aktuelle und zukünftige Situation der Empfängerinnen und Empfänger von Erwerbsminderungsrenten (EM-Rentner) ist von zentraler Bedeutung für die Einschätzung der Entwicklungstendenzen und Reformbedarfe der Alterssicherung insgesamt und der Gesetzlichen Rentenversicherung im Besonderen. Dafür sprechen im Wesentlichen drei Gründe:

- EM-Rentner beziehen eine im Schnitt niedrige Rente (auch Vollrenten) und haben damit ein besonders hohes Risiko, ergänzend auf Leistungen der Grundsicherung bei dauerhafter Erwerbsminderung zurückgreifen zu müssen. Es deutet viel darauf hin, dass dieses Armutsrisiko in den nächsten Jahren weiter zunehmen wird. Die problematischen Folgewirkungen des sinkenden Rentenniveaus auf der einen Seite und der Umbrüche auf dem Arbeitsmarkt auf der anderen Seite zeigen sich insofern im besonderen Maße bei den EM-Renten.
- EM-Renten werden im Rahmen des Drei-Säulen-Konzeptes der Alterssicherung weder von der privaten noch von der betrieblichen Altersvorsorge gewährt. Die durch die Niveauabsenkung der GRV entstehende Versorgungslücke können EM-Rentner nicht oder nur höchst unzureichend ausgleichen. Es spricht wenig dafür, dass die Betriebsrenten im Kontext des angestrebten Sozialpartnermodells daran etwas ändern werden.

- Die schrittweise Anhebung der Regelaltersgrenzen wird auch zu einer Zunahme der quantitativen Bedeutung von EM-Renten führen. Denn angesichts der großen interpersonellen Unterschiede in den Lebens-, Arbeits- und Gesundheitsbedingungen der Beschäftigten (die sich auch in der Lebenserwartung widerspiegeln), wird ein Teil der Beschäftigten gesundheitsbedingt nicht in der Lage sein, eine Erwerbstätigkeit bis hin zum 67. Lebensjahr auszuüben. Flexible Altersübergänge (Verbindung von Teilzeitarbeit und Teilrente) können das Problem entschärfen, aber nicht lösen, zumal der Anspruch auf den Bezug einer Teilrente erst mit dem Erreichen des Anspruchs auf eine vorgezogene Altersrente besteht.

2. Der Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen sieht vor, dass Versicherte Menschen mit verminderter Erwerbsfähigkeit werden besser abgesichert werden, indem die Zurechnungszeit auf das vollendete 65. Lebensjahr verlängert wird. Die Zurechnungszeit schließt die Lücke im Erwerbs- und Erwerbseinkommensverlauf, die infolge der Erwerbsminderung entsteht. Geht man von einem Zugangsalter in EM-Rente von zuletzt (2015) im Schnitt 52,1 Jahren/Männer bzw. 51,2 Jahren/Frauen aus, würde dies bedeuten, dass in etwa gut ein Viertel der Versicherungsbiografie auf die Zurechnungszeit entfällt. Da das durchschnittliche Zugangsalter seit Jahren steigt und (angesichts fehlender Möglichkeiten eines Bezugs vorgezogener Altersrenten) ein weiterer Anstieg zu erwarten ist, dürfte sich dieser Anteilswert

allerdings etwas verringern, bleibt aber immer noch hoch.

Diese Verbesserung betrifft jedoch nur

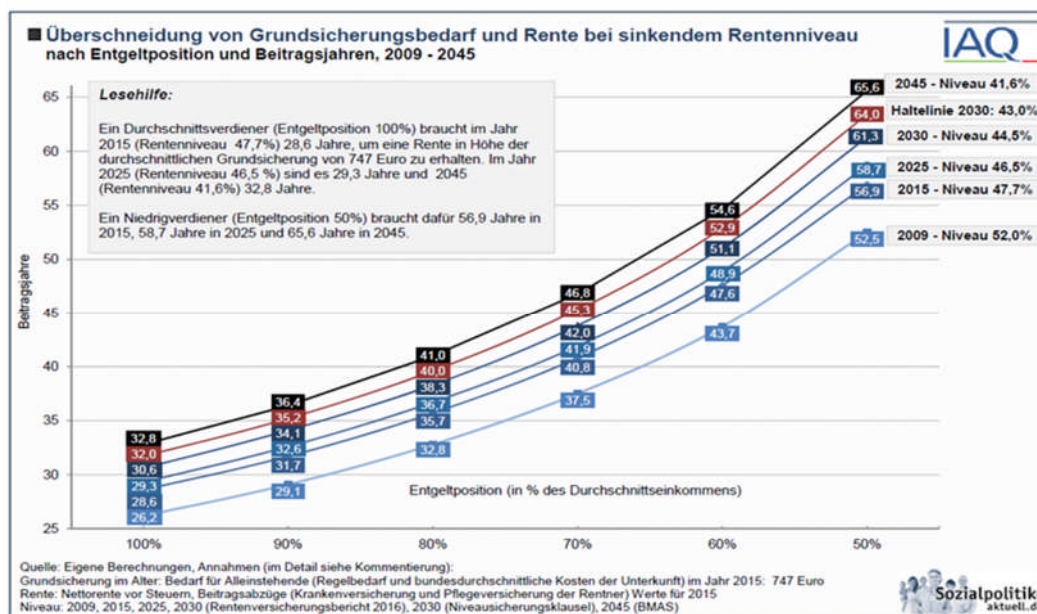
- Neuzugänge in EM-Renten ab 01.01.2018; die Bestandsrenten (die mit Erreichen der Regelaltersgrenze in Altersrenten umgewandelt werden) bleiben davon unberührt.
- eine stufenweise Anhebung der Zurechnungszeiten in 3-Monatsschritten. Die Verlängerung um 3 Jahre kommt insofern nur Versicherten zu Gute, die 2023 zum ersten Mal eine EM-Rente erhalten.

Damit werden die EM-Regelungen, die im Rahmen des GRV-Leistungsverbesserungsgesetzes durchgesetzt wurden, noch einmal aufgestockt. Mit Wirkung ab Juli 2014 wurde die Zurechnungszeit um zwei Jahre auf das 62. Lebensjahr verlängert. Zudem erfolgt eine sog. Günstigerprüfung: etwaige Einkommens- bzw. Entgeltpunktminderungen in den letzten vier Jahren vor Eintritt in die EM-Rente werden sich im Rahmen der Gesamtleistungsbewertung nicht länger negativ auswirken.

Insofern ist die ergänzende Neuregelung ausdrücklich zu begrüßen. Sie stellt einen wichtigen, allerdings noch keineswegs ausreichenden Markstein dar, um die Alterssicherung – gerade am unteren Ende der Einkommens- und Rentenhierarchie – arbeitsfest und zukunftssicher zu machen.

3. Zu identifizieren sind deshalb bei einer Bewertung vier Kernprobleme:

- (a) Die isolierte Verbesserung bei den EM-Renten ändert nichts an der Tatbestand, dass im Zuge des kontinuierlich absinkenden Rentenniveaus (Netto-Rentenniveau vor Steuern) bei einer gegebenen Entgeltposition immer mehr Versicherungsjahre erforderlich sind, um eine Erwerbsminderungs- wie auch Altersrente in Höhe des Grundsicherungsniveaus zu erhalten. Oder anders herum: Bei gegebenen Versicherungsjahren (einschließlich Zurechnungszeiten!) werden eine immer bessere Entgeltposition bzw. immer mehr persönliche Entgeltpunkte pro Jahr erforderlich, um eine entsprechend hohe Rente zu erzielen



Dabei sind selbstverständlich die regional und lokal hoch abweichenden Kosten der Unterkunft zu berücksichtigen. Und auch entsteht ein Grundsicherungsanspruch im Rahmen der Bedürftigkeitsprüfung nur, wenn das gesamte (Haushalts)Einkommen wie auch das verwertbare Vermögen in Rechnung gestellt werden. Gleichwohl kommt es zu einem Legitimations- und Akzeptanzproblem der Gesetzlichen Rentenversicherung, wenn die aus Pflichtbeiträgen erworbenen Leistungen nicht erkennbar höher sind als die vorleistungsunabhängige Grundsicherung

Die Senkung des Rentenniveaus von 47,7 Prozent (2015) auf 44,5 Prozent bis zum Jahr 2030 und auf unter 42 Prozent im Jahr 2045 (Projektion des BMAS) macht insofern die höheren Zurechnungszeiten wieder zunichte. Verglichen mit den

Löhnen wären die EM-Renten dann trotz verlängerter Zurechnungszeit weniger wert als sie es noch im Zugangsjahr 2015 ohne die längere Zurechnungszeit waren.

- (b) Bei den Zurechnungszeiten handelt es sich um einen Kernbestandteil des Solidarausgleichs innerhalb der Gesetzlichen Rentenversicherung. Insofern ist die Finanzierung dieser Leistungen aus dem Gesamteinnahmen der Rentenversicherung (Beitragseinnahmen und (!) Bundeszuschüsse) systemgerecht. Allerdings müssten einzelne kostenwirksame Maßnahmen in ein Gesamtkonzept zur Alterssicherung eingebettet werden, um ein umfassendes Bild über die mittel- und längerfristigen Leistungs- wie auch Finanzierungsbedingungen der Rentenversicherung zu erhalten. Es ist zu bedauern, dass sich die Regierungskoalition sich darauf nicht hat verständigen können.

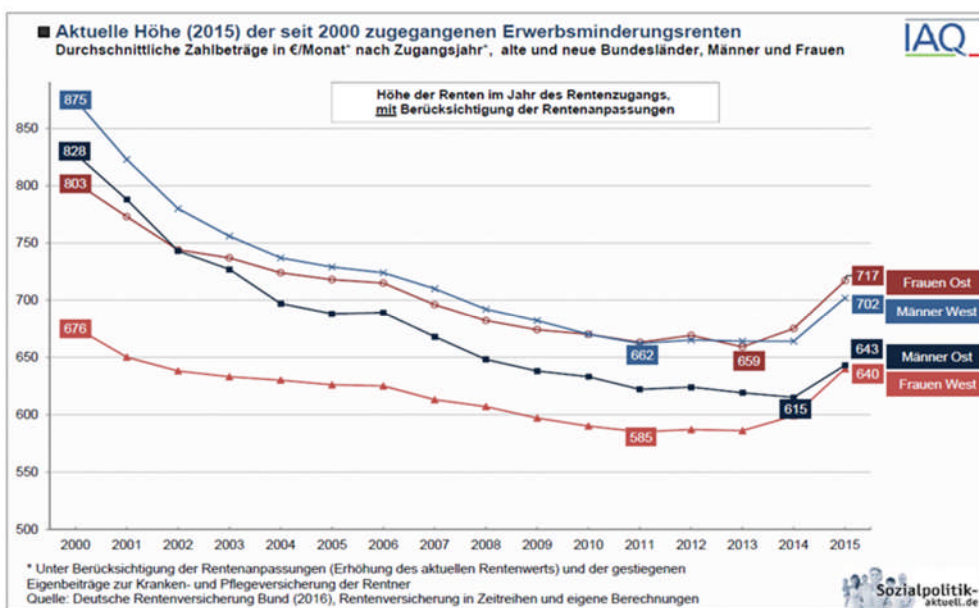
- (c) Die Leistungsverbesserungen begünstigen ausschließlich die Neuzugänge in EM-Renten und treten zudem nur schrittweise in Kraft. Dahinter stehen administrativ-verwaltungstechnische Probleme aber zweifelsohne vor allem finanzielle Überlegungen. Dies ist für die Betroffenen, die bereits eine EM-Rente beziehen oder bald beziehen werden, schwer vermittelbar, weil sich an deren, häufig misslichen Einkommenslage nichts ändert. Es bleibt überdies kaum zu begründen, warum die sog. Mütterrente alle Rentnerinnen begünstigt, also auch jene im Rentenbestand, während bei den EM-Renten eine andere Logik herrscht.
- (d) Die Zugangsvoraussetzungen für den Bezug einer EM-Rente sind in Deutschland besonders hoch. Das betrifft zum einen die versicherungsrechtlichen Voraussetzungen (Erfüllung der allgemeinen Wartezeit von fünf Jahren sowie die Pflichtbeitragsbelegung mit mindestens drei Jahren in den letzten fünf Jahren vor Eintritt der Erwerbsminderung). Da während des Bezugs von Arbeitslosengeld II keine Beiträge mehr gezahlt werden (seit 2011 gelten Zeiten im ALG-II-Bezug als Anrechnungszeiten), wird es für den unverändert großen Kreis der Langzeitarbeitslosen nur schwer bis kaum möglich, diese Voraussetzungen zu erfüllen. Hinzu kommt die Hürde infolge der Definition von Erwerbsminderung bzw. Erwerbsfähigkeit. Ein Versicherter ist voll erwerbsgemindert, wenn er aus gesundheitlichen Gründen auf nicht absehbare Zeit nur noch weniger als drei Stunden pro Tag arbeiten kann. Diese Grenze von drei Stunden findet ihre Parallele im SGB III (Arbeitslosenversicherung) und im SGB II (Grundsicherung für Arbeitsuchende): Als erwerbsfähig - und damit potenziell auch arbeitslos - gelten all jene, die für mindestens drei Stunden täglich erwerbstätig sein können. Eine halbe Erwerbsminderungsrente erhalten Erwerbsgeminderte bei einem Restleistungsvermögen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt von 3 bis unter 6 Stunden täglich. Wer unter den üblichen Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes mindestens 6 Stunden pro Tag arbeiten kann, ist also seit der Reform des Rechts der Erwerbsminderungsrenten von 2001 nicht erwerbsgemindert und wird, obwohl eine vollschichtige Tätigkeit (acht Stunden pro Tag) nicht möglich ist, völlig aus dem Leistungsbezug ausgeschlossen. Angesichts dieser Rahmenbedingungen kann es nicht verwundern,

dass ein hoher Anteil der Neuanträge auf eine Rente wegen verminderter Erwerbsfähigkeit abgelehnt wird, weil entweder die versicherungsrechtlichen Voraussetzungen fehlen oder weil entschieden wird, dass Erwerbsfähigkeit noch vorhanden ist. Seit vielen Jahren schwankt die Ablehnungsquote zwischen 40 und 42%. Deshalb stellt sich die Frage, ob angesichts der steigenden Regelaltersgrenze Veränderungen/Erleichterungen bei den Bezugsvoraussetzungen erforderlich sind, um dem Kreis der Beschäftigten/Versicherten gerecht zu werden, die „zu gesund sind, um eine EM-Rente zu erhalten, aber zu krank sind, um im Arbeitsleben bis zum Rentenalter durchzuhalten“. Ein wichtiger Schritt wäre es, für Zeiten des ALGII-Bezuges wieder Beitragszahlungen (in ausreichender Höhe!) vorzusehen.

Die Überlegung im Antrag der Fraktion „Die Linke“, die geltende Regelung, nach der in den letzten fünf Jahren vor Eintritt der Erwerbsminderung drei Jahre mit Pflichtbeiträgen liegen müssen, so zu ändern, dass lediglich zwei Jahre mit Pflichtbeiträgen nötig sind, ist erwägenswert. Allerdings muss darauf geachtet werden, dass nicht auch „arbeitsmarktferne“ Personen vor schnell eine Versicherungsleistung erhalten. Deswegen erscheint es ergänzend (und nicht alternativ!) erforderlich, als Zugangsvoraussetzung eine Mindestbeitragszeit einzuführen.

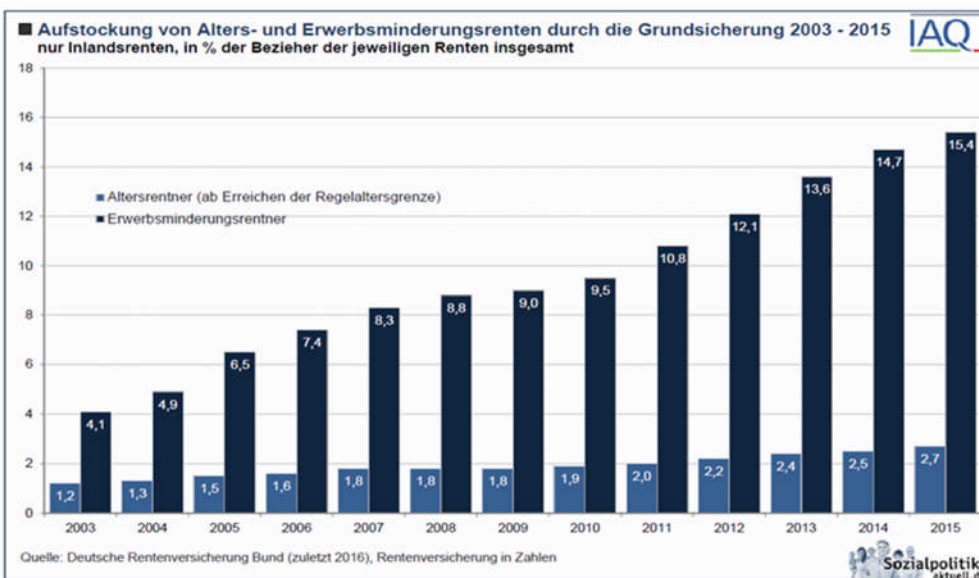
4. In der Begründung des Gesetzentwurfs weist die Bundesregierung zu Recht darauf hin, dass EM-Rentner in deutlich höherem Ausmaß von Grundsicherungsleistungen abhängig sind als Altersrentnerinnen und Altersrentner. Auch wird betont, dass im Zuge des RV-Leistungsverbesserungsgesetzes die durchschnittlichen Zahlbeträge für EM-Renten wieder angestiegen sind. Gleichwohl wird damit die Problematik nicht umfassend beschrieben:

- Verfolgt man die Entwicklung der durchschnittlichen EM-Rentenzahlbeträge im Zeitverlauf seit 2000 und berücksichtigt dabei die jährliche Anpassung der Renten nach Maßgabe der Veränderung des aktuellen Rentenwerts zeigt sich nämlich, dass die Zahlbeträge auch 2015 noch deutlich unterhalb des Niveaus von 2000 liegen. In etwa wird lediglich der Zustand der Jahre 2007/2008 wieder erreicht



- 15,5 % der Erwerbsminderungsrentner müssen (2015) aufstockende Leistungen der Grundsicherung in Anspruch nehmen. Erfasst sind hierbei aber nur jene Personen, die tatsächlich den Weg zum Grundsicherungsamt gehen und die strengen Bedürftigkeitskriterien erfüllen. Nicht berücksichtigt sind hingegen alle, die trotz Erfüllung der Bedingungen ihr Recht nicht wahrnehmen – aus Gründen der Scham, der Unkenntnis

der Ansprüche oder der falschen Einschätzung hinsichtlich der Unterhaltsverpflichtung ihrer Kinder. Irene Becker hat in ihrer letzten diesbezüglichen Studie (auf der Grundlage einer repräsentativen Bevölkerungsbefragung) die Dunkelziffer der Nicht-Inanspruchnahme 68 Prozent geschätzt.

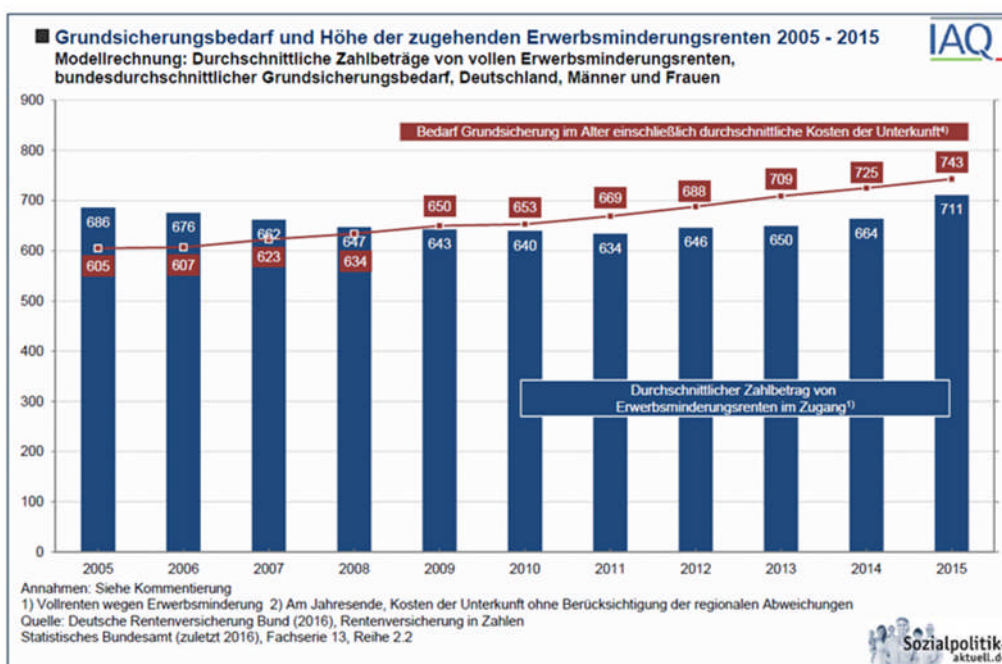


- Es ist zu befürchten, dass auch die Leistungsverbesserungen das Problem unzureichender EM-Renten auch für die Neuzugänge (!) nicht vollständig lösen werden/können. Denn zum einen ist davon auszugehen, dass die Grundsicherungsbedarfsschwelle (einschließlich KdU) schneller steigt als der durchschnittliche Zahlbetrag. Denn die Regelbedarfe der Grundsicherung bemessen sich nach Verbrauchsausgaben niedriger Einkommensgruppen (Datenbasis EVS) und werden nach

Maßgabe eines Mischindex fortgeschrieben, der auf der jährlichen Preis- und Lohnentwicklung im Verhältnis von 30 % zu 70 % basiert. Die Entwicklung der Rentenhöhe hingegen wird durch die gedämpfte Anpassung des aktuellen Rentenwerts (mit der Folge eines absinkenden Niveaus) begrenzt. Die vorliegenden Daten geben zum anderen auch Hinweise darauf, dass die nachrückenden Kohorten niedrige Entgeltpunkte als die Vorgängerkohorten aufweisen. Die Umbrüche auf

dem Arbeitsmarkt (Langzeitarbeitslosigkeit, prekäre und Niedriglohnbeschäftigung, unterbrochene Erwerbsverläufe) machen sich hier bemerkbar. Im besonderen Maße vom Risiko der vorzeitigen Erwerbsminderung betroffen sind Versicherte, die in belastenden Berufen tätig waren. Dies gilt auch für Arbeitnehmer/-innen mit durchbrochenen Erwerbsbiografien und Phasen der Arbeitslosigkeit. Arbeitslosigkeit, und hier insbesondere Langzeitarbeitslosigkeit, stellt ein zentrales Eintrittstor in die Erwerbsminderung

dar. Die Zusammenhänge lassen sich in zweifacher Hinsicht erklären: Arbeitnehmer mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen haben ein besonders hohes Risiko, arbeitslos zu werden und zu bleiben. Zugleich führt ein mehrjähriger Verbleib in der Arbeitslosigkeit zu einer Gefährdung der physischen und vor allem psychischen Gesundheit bzw. verstärkt schon vorhandene Einschränkungen.



5. Dauerhaft strittig wird bleiben, mit welcher Begründung Erwerbsminderungsrenten durch Abschläge gekürzt werden. Diese betragen (wie bei vorzeitiger Inanspruchnahme von Altersrenten) 0,3 Prozent pro Monat der Inanspruchnahme zwei Jahre vor der jeweiligen Regelaltersgrenze und sind auf maximal 3 Jahre (= 10,8%) begrenzt. Da nahezu alle ErwerbsminderungsrentnerInnen ihre Rente bereits zwei Jahre vor der Regelaltersgrenze erhalten, werden auch alle von den Abschlägen betroffen (96,5 Prozent im Jahr 2015). Diese Regelung ist nicht systemgerecht. Denn Abschläge beziehen sich in ihrer Logik auf Altersrenten und sind so bemessen, dass die mit einem vorgezogenen Beginn einer Altersrente einhergehende Verlängerung der Rentenbezugsdauer nicht zu einer finanziellen Mehrbelastung der Rentenversicherung führt. Zugleich sollen sie das Rentenzugangsverhalten steuern, indem sie spürbar werden lassen, dass es „teuer“ ist, frühzeitig eine Rente zu beziehen. Geht man von einem korrekten medizinischen Beurteilungsverfahren aus, dann können aber Erwerbsgeminderte ihren Gesundheitszustand nicht so weitgehend beeinflussen, dass sie wieder in der Lage sind, eine Arbeit aufzunehmen.

Der Verlust der Erwerbsfähigkeit und Zeitpunkt des Renteneintritts sind nicht freiwillig gewählt und mit der Inanspruchnahme einer vorgezogenen Altersrente nicht vergleichbar. Auch das Argument der Finanzneutralität bei einer verlängerten Rentenlaufzeit kann bei Erwerbsminderungsrenten nicht greifen, da die Erwerbsminderung nicht an eine Altersgrenze gebunden ist, sondern schon früh im Leben eintreten kann und – bei einer unterstellt gleichen durchschnittlichen Lebenserwartung wie von Altersrentnern – sehr viel länger gezahlt wird.

Im Ergebnis gleich die ausgeweiteten Zurechnungszeiten werden die Abschläge in ihren Wirkungen aber mehr oder minder aus. Die Forderung (Fraktion Die Linke), die Zurechnungszeiten zu erhöhen und zugleich die Abschläge zu streichen, ist deshalb nicht zu vertreten. Denn dies würde in der Tat zu einer Besserstellung der EM-Rentner gegenüber Versicherten führen, die eine abschlagsbehaftete Rente wegen Schwerbehinderung erhalten, deren Versicherungszeiten aber nicht bis zum 65. Lebensjahr reichen.