

Die Absicherung des Erwerbsminderungsrisikos – Handlungsbedarf und Reformoptionen

Dr. Herbert Rische

„(...) auch diejenigen, welche durch Alter oder Invalidität erwerbsunfähig werden, haben der Gesamtheit gegenüber einen begründeten Anspruch auf staatliche Fürsorge. Für diese Fürsorge die rechten Mittel und Wege zu finden, ist eine schwierige, aber auch eine der höchsten Aufgaben des Gemeinwesens (...)“

Diese Aussage von Kaiser Wilhelm I, die Reichskanzler Otto von Bismarck am 17. 11. 1881 verlas¹, hat auch in der heutigen Zeit nicht an Aktualität verloren. Erwerbsminderung kann jeden treffen. Arbeit bedeutet Lebensunterhalt, Anerkennung und oft ein Stück Selbstverwirklichung. Der Schutz bei einer Minderung der Erwerbsfähigkeit ist daher für jeden wichtig. Und damals wie heute stellt sich die Frage, in welchem Maß die Absicherung gegen das Risiko der Erwerbsminderung erfolgen muss und von wem dafür entstehende Kosten getragen werden.

1. Die Absicherung des Erwerbsminderungsrisikos im Gesamtsystem der sozialen Sicherung

Erwerbsminderung wird durch die Sozialversicherung in mehreren Bausteinen abgesichert. Ein bedeutender Baustein ist die Rente wegen verminderter Erwerbsfähigkeit, die von der gesetzlichen Rentenversicherung (RV) geleistet wird. Sie greift ein, wenn die Erwerbsfähigkeit des Versicherten wegen Krankheit oder Behinderung auf längere Zeit gemindert ist. Der Versicherte soll vor dem daraus resultierenden Erwerbsausfall geschützt werden. Ist die Erwerbsfähigkeit nur für einen kurzen Zeitraum eingeschränkt, hilft im Regelfall die Krankenversicherung (§ 48 ff.

Fünftes Buch Sozialgesetzbuch – SGB V) oder die Arbeitslosenversicherung (§ 125 Drittes Buch Sozialgesetzbuch – SGB III). Erwerbsminderung, die auf einem Arbeitsunfall beruht, sichert vorrangig die gesetzliche Unfallversicherung ab. Neben der Rente aus der gesetzlichen Unfallversicherung kann aber auch ein Anspruch auf eine Rente wegen verminderter Erwerbsfähigkeit aus der gesetzlichen RV bestehen³. Insgesamt betragen die Gesamtausgaben für gesundheitsbedingte Renten⁴ in Deutschland im Jahr 2008 rd. 22,6 Mrd. EUR⁵.

1.1 Der Schutz bei Erwerbsminderung: Von Anfang an ein „Kerngeschäft“ der gesetzlichen RV

In den letzten Jahren schieden jährlich annähernd 160 000 Versicherte aus dem Berufsleben aus und bezogen erstmalig eine Rente wegen verminderter Erwerbsfähigkeit. Seit fast 120 Jahren⁶ gehört die Sicherung bei Minderung bzw. beim Verlust der Erwerbsfähigkeit zu den Hauptaufgaben der gesetzlichen RV. Nach Einführung der Invaliditätsabsicherung im Jahr 1889 wurde aufgrund der geringen Lebenserwartung⁷ und der Altersgrenze von 70 Jahren für den Bezug einer Altersrente die Invaliditäts-

rente zunächst wesentlich häufiger ausgezahlt als die Altersrente. Inzwischen hat sich zwar das Verhältnis zwischen Alters- und Erwerbsminderungsrenten – auch aufgrund des demographischen Wandels – verschoben, jedoch sind immer noch fast ein Fünftel⁸ aller neu zugehenden Versichertenrenten Erwerbsminderungsrenten (vgl. Tabelle 1).

Dr. Herbert Rische ist Präsident der Deutschen Rentenversicherung Bund².

¹ Vgl. Kaiserliche Sozialbotschaft; nachzulesen im stenographischen Bericht über die Verhandlungen des Reichstages, V. Legislaturperiode, I. Session 1881/82, Berlin, S. 1 f.

² Für die Unterstützung bei der Erstellung dieses Beitrags bedanke ich mich bei Dr. Dana Matlok.

³ Die Rente aus der gesetzlichen RV und die aus der Unfallversicherung dürfen jedoch einen bestimmten Höchstbetrag nicht übersteigen (§ 93 SGB VI).

⁴ Erfasst werden die Ausgaben der gesetzlichen RV, der Unfallversicherung, der Betrieblichen Altersversorgung, der Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst, der Alterssicherung der Landwirte, der Entschädigungssysteme, der Versorgungswerke und die Pensionen.

⁵ Das Sozialbudget 2008 betrug für die Leistungen bei Krankheit und Invalidität insgesamt 251,3 Mrd. EUR (Krankheit insgesamt: 197,7 Mrd. EUR, Invalidität insgesamt: 53,6 Mrd. EUR); vgl. Sozialbericht 2009, S. 259, Tabelle 7 sowie Sonderauswertung des BMAS zum Sozialbericht 2009.

⁶ Die Invaliditätsrente wurde zum 1.1.1889 mit dem Gesetz betreffend die Invaliditäts- und Altersversicherung (IaVG) vom 22.6.1889, RGBl. S. 97, eingeführt. Es trat zum 1.1.1891 in Kraft.

⁷ Die Lebenserwartung für neugeborene Jungen betrug 40,56 und für Mädchen 43,97 Jahre (Sterbetafeln 1891/1900); 1900 waren nur 2,7% der Bevölkerung älter als 70 (vgl. Statistisches Bundesamt sowie Rentenversicherung in Zeitreihen 2009, S. 258).

⁸ Im Jahr 2008 entfielen von den Versicherungsrentenzugängen 18,6% auf Erwerbsminderungsrenten (vgl. Statistik der Deutschen Rentenversicherung – Rentenzugang); 2009 waren 19,5% der Versichertenrenten Erwerbsminderungsrenten (Stand 7/2009).

Tabelle 1: Rentenzugang von Erwerbsminderungs- und Altersrenten nach dem SGB VI

	Versichertenrenten insgesamt	Davon:	
		Altersrenten	Renten wegen Erwerbsminderung
2005	937 227	773 267	163 960
2006	916 708	756 993	159 715
2007	865 976	704 461	161 515
2008	873 249	710 410	162 839

Quelle: Statistik der Deutschen Rentenversicherung – Rentenversicherung in Zeitreihen 2009.

● Rechtliche Rahmenbedingungen

Zum 1.1.2001 wurde das Recht der Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit durch das Gesetz zur Reform der Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit⁹ grundlegend verändert. Seit diesem Zeitpunkt wird zwischen den Renten wegen teilweiser und voller Erwerbsminderung unterschieden. Die bisherigen Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrenten entfielen, werden aber an Versicherte weitergewährt, wenn diese bereits am 1.1.2001 einen Anspruch auf eine dieser beiden Renten hatten. Aus Vertrauensschutzgründen blieb der Berufsschutz über die Rente wegen teilweiser Erwerbsminderung bei Berufsunfähigkeit (§ 240 Sechstes Buch Sozialgesetzbuch – SGB VI) für die vor dem 2.1.1961 geborenen Versicherten erhalten.

Entscheidend dafür, ob Versicherte eine Rente wegen voller oder wegen teilweiser Erwerbsminderung erhalten, ist vorrangig die medizinische Leistungsfähigkeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt. Bei einem Leistungsvermögen von sechs Stunden und mehr besteht kein Anspruch auf Erwerbsminderungsrente. Ist das Leistungsvermögen auf nicht absehbare Zeit so weit gemindert, dass der Versicherte außerstande

ist, mindestens drei Stunden täglich erwerbstätig zu sein, so steht ihm eine Rente wegen voller Erwerbsminderung zu¹⁰. Kann der Versicherte noch zwischen drei bis unter sechs Stunden täglich arbeiten, erhält er eine Rente wegen teilweiser Erwerbsminderung¹¹. Diese bleibt auch erhalten, wenn der Versicherte einen Teilzeitarbeitsplatz innehat. In diesem Fall wird das erzielte Entgelt auf die Rente angerechnet¹². Ist der Teilzeitarbeitsmarkt verschlossen, besteht nach der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts (BSG) ein Anspruch auf Rente wegen voller Erwerbsminderung¹³. Neben einem eingeschränkten Leistungsvermögen muss der Versicherte grundsätzlich fünf Jahre an Beitragszeiten und 36 Monate an Pflichtbeitragszeiten während der letzten fünf Jahre vor Eintritt der Erwerbsminderung aufweisen. Diese Voraussetzungen entfallen, wenn die Erwerbsminderung z. B. aufgrund eines Arbeitsunfalls oder einer Berufskrankheit eingetreten ist (§§ 43 Abs. 5, 53, 245 SGB VI). Der 5-Jahres-Zeitraum verlängert sich nach §§ 43 Abs. 4, 241 Abs. 1 SGB VI um bestimmte beitragsfreie Zeiten (z. B. Zeiten des Bezugs einer Erwerbsminderungsrente, Berücksichtigungszeiten für die Kindererziehung oder Zeiten der schulischen Ausbildung nach dem 17. Lebensjahr). Des Weiteren müssen die Hinzuverdienstgrenzen eingehalten werden¹⁴.

Seit 1.1.2001 werden Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit grundsätzlich nur auf Zeit geleistet. Die Befristung aus medizinischen Gründen darf insgesamt neun Jahre nicht überschreiten, wobei jede Einzelbefristung nicht länger als drei Jahre andauern darf. Erst wenn eine Besserung der Leistungsfähigkeit unwahrscheinlich ist, kann die Rente auf unbestimmte Zeit geleistet werden. Eine Rente wegen voller Erwerbsminderung, die vom verschlossenen Teilzeitarbeitsplatz abhängt, ist stets zeitlich befristet. 49% der Erwerbsminderungsrenten, die im Jahr 2008 zugegangen sind, waren befristete Renten¹⁵.

● Erwerbsminderung und Arbeitsmarkt

Obwohl im Zuge der Reformierung der Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit zunächst beabsichtigt war, die von der Renten- und Arbeitslosenversicherung zu tragenden Risiken klarer zu trennen und bei der Entscheidung über den Rentenanspruch allein auf das gesundheitliche Leistungsvermögen abzustellen (abstrakte Betrachtungsweise), wurde schließlich aufgrund der ungünstigen Situation auf dem Arbeitsmarkt¹⁶ insbesondere im Teilzeitbereich die sog. konkrete Betrachtungsweise beibehalten. Entscheidend bleibt demnach, ob der Versicherte noch in der Lage ist, einen seiner Leistungsminderung entsprechenden Arbeitsplatz in Teilzeit zu erlangen. Ist der Versicherte bei der Bundesagentur für Arbeit arbeitslos gemeldet oder ist kein Teilzeitarbeitsplatz vorhanden, geht die RV vor dem Hintergrund der angespannten Lage auf dem Arbeitsmarkt von einem verschlossenen Teilzeitarbeitsmarkt aus.

Vergleicht man die Arbeitslosenzahlen¹⁷ und die Zugänge zu den Renten wegen voller Erwerbs-

⁹ Gesetz zur Reform der Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit (EM-ReformG) vom 20.12.2000; BGBl. I S.1827; BT-Drucks.14/4230.

¹⁰ Vgl. § 43 Abs. 2 SGB VI.

¹¹ Vgl. § 43 Abs. 1 SGB VI.

¹² Vgl. § 96 a SGB VI.

¹³ Dazu unter 1.1; vgl. BSGE 30, 167; 43, 75; 30, 192; zuletzt BSGE 95, 112, 114. Diese Rechtsprechung spiegelt sich auch in der Gesetzesbegründung zum EM-Reformgesetz, BT-Drucks.14/4230, S. 23, wider.

¹⁴ Neben einer Rente wegen voller Erwerbsminderung in voller Höhe können monatlich höchstens 400 EUR brutto hinzuverdient werden. Übersteigt der Verdienst diesen Betrag, wird die Rente nur als Teilrente geleistet oder ruht (vgl. § 96 a SGB VI).

¹⁵ Zum Vergleich: Im Jahr 2000 wurden nur 29% der Zugänge zu Erwerbsminderungsrenten befristet gewährt.

¹⁶ S. BT-Drucks. 14/4230, S. 25.

¹⁷ Zugrunde gelegt wurden die Arbeitslosenzahlen der abhängigen zivilen Erwerbspersonen (ohne Soldaten).

minderung aufgrund des verschlossenen Teilzeitarbeitsplatzes miteinander, werden die Auswirkungen der konkreten Betrachtungsweise deutlich. Steigt oder sinkt der Anteil der Arbeitslosen, schlägt sich dies im Zugang zu arbeitsmarktbedingten Erwerbsminderungsrenten nieder. Der Anteil neu zugegangener arbeitsmarktbedingter Renten wegen voller Erwerbsminderung schwankt im Allgemeinen analog zu den Arbeitslosenzahlen. Die dadurch bedingten Mehrkosten bei der Deutschen Rentenversicherung werden von der Bundesagentur für Arbeit nur teilweise ausgeglichen¹⁸. Damit trägt die gesetzliche RV einen erheblichen Teil des Arbeitsmarktrisikos.

● Entwicklungen des Leistungsniveaus

Die sich verändernden demographischen und gesellschaftlichen Bedingungen und die Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt haben in den vergangenen Jahren Anpassungen der sozialen Sicherungssysteme notwendig gemacht. Die Politik hat bei der gesetzlichen Rente erhebliche Einschnitte¹⁹ vorgenommen, um den ansonsten zu erwartenden Beitragssatzanstieg für die künftigen Beitragszahlergenerationen zu begrenzen. Die Grundphilosophie des Alterssicherungssystems veränderte sich dadurch wesentlich²⁰. Das bis zum Ende der neunziger Jahre gültige Leitbild der gesetzlichen RV als Lebensstandardsicherung im Alter wandelte sich zur „Lebensstandardsicherung aus drei Säulen“.

Das bedeutet, dass nach der Senkung des Rentenniveaus auch für langjährig Versicherte die volle Lebensstandardsicherung in der Regel nur dann zu realisieren ist, wenn neben der gesetzlichen Rente weitere Alterseinkünfte aus der betrieblichen Altersversorgung oder aus privater Vorsorge bezogen werden²¹. Das Sicherungsniveau vor Steuern²² aus der gesetzlichen RV soll aber perspektivisch bis zum Jahr 2020 46 % und bis zum Jahr 2030 43 % nicht unterschreiten²³, wobei ein Niveau von 46 % auch über 2020 hinaus angestrebt wird. Damit bleibt die gesetzliche RV auch in Zukunft die stärkste Säule der Alterssicherung.

Die Einschnitte in der gesetzlichen RV hatten auch Auswirkungen auf die Erwerbsminderungsrenten. Der durchschnittliche Rentenzahlbetrag einer neu zugegangenen Rente wegen voller Erwerbsminderung ist im Zeitraum von 2000²⁴ bis 2008 von 738 EUR auf 647 EUR gesunken²⁵. Er sank bei Männern in den alten Bundesländern von 835 EUR auf 691 EUR und bei den Männern in den neuen Bundesländern von 740 EUR auf 623 EUR. Der durchschnittliche Rentenzahlbetrag einer neu zugegangenen Rente wegen voller Erwerbsminderung stieg zwischenzeitlich bei Frauen von 2000 bis 2003 in den alten Bundesländern von 613 EUR auf 640 EUR und in den neuen Bundesländern von 689 EUR auf 706 EUR. Seit 2004 ist aber der gleiche Trend wie bei den Männern festzustellen: Der durchschnittliche Rentenzahlbetrag ist 2008²⁶ niedriger als 2000.

Die Minderung des Rentenzahlbetrags beruht vor allem auf den höheren Beitragsanteilen der Rentner zur Kranken- und Pflegeversicherung der Rentner und auf der stufenweisen Einführung von Abschlägen für Fälle mit einem Rentenbeginn ab dem Jahr 2001²⁷. Für jeden Monat, für den die Erwerbsminderungsrente vor Vollendung des 63. Lebensjahres²⁸ in Anspruch genommen wird, ist die Rente um 0,3 % zu vermindern.

Die 2008 erstmalig bewilligten Renten wegen Erwerbsminderung waren bereits zu 96,4 % mit Abschlägen²⁹ behaftet. Dabei betrug die durchschnittliche Anzahl der Abschlagsmonate 34,8 Monate und lag damit nahe dem Höchstwert von 36 Monaten, der zum maximalen Abschlag von 10,8 % führt. Im Durchschnitt wird eine Rente wegen Erwerbsminderung

¹⁸ Gegenwärtig erstattet die Bundesagentur für Arbeit der RV die Hälfte der Aufwendungen für arbeitsmarktbedingte Renten wegen voller Erwerbsminderung, allerdings nur so lange, wie ein Anspruch auf Arbeitslosengeld besteht (§ 224 SGB VI).

¹⁹ Z.B. durch das Gesetz zur Reform der Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit (BGBl. I 2000 S.1827). Weitere Einschnitte folgten durch das Gesetz zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen RV (RV-Nachhaltigkeitsgesetz) vom 21.7.2004; BT-Drucks.15/2149 und 15/3158, BGBl. I 2004 S.1791 und werden durch das RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz (BGBl. I 2007 S.554) ab 2012 folgen.

²⁰ Rische, Gesetzliche Rentenversicherung als Dienstleister in Sachen Alterssicherung; in: Kompetenz und Verantwortung in der Bundesverwaltung – 30 Jahre Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, Festschrift (hrsg. von Bönders unter Mitwirkung von Dorf und Müller), München (Beck) 2009, S. 597–608.

²¹ Vgl. u.a. die sog. Riester-Reform durch das Altersvermögensergänzungsgesetz (AVmEG) vom 21.3.2001, BT-Drucks.14/4595 und 14/5146, BGBl. I S.403 und das Altersvermögensgesetz (AVmG) vom 26.6.2001, BT-Drucks.14/4595, BGBl. I S.1310; vgl. dazu auch Rische, DAngVers 2001, S.1; Dünn/Fasshauer, DRV 2001, S.266.

²² „Sicherungsniveau vor Steuern“ ist das Verhältnis der Bruttostandardrente abzüglich Sozialabgaben zum Bruttodurchschnittsentgelt der Versicherten, ebenfalls abzüglich Sozialabgaben.

²³ § 154 Abs.3 S.1 Nr.2 SGB VI i.d. F. d. RV-Nachhaltigkeitsgesetzes.

²⁴ Der Zahlbetrag für das Jahr 2000 bezieht sich auf die Rente wegen Erwerbsunfähigkeit.

²⁵ Zugrunde gelegt werden die Zahlbeträge aller neu zugegangenen Renten wegen voller Erwerbsminderung von Männern und Frauen in Deutschland.

²⁶ 2008 betrug der Rentenzahlbetrag einer Rente wegen voller Erwerbsminderung bei den Frauen 605 EUR (West) bzw. 646 EUR (Ost).

²⁷ § 77 Abs.2 Nr.3 und 4 a SGB VI.

²⁸ Künftig steigt diese Grenze auf das 65. Lebensjahr; vgl. Binne/Matlok, ZUVO 2008, 31.

²⁹ 2001 wurden nur 39,7% der neu zugegangenen Erwerbsminderungsrenten abschlagsbehaftet gezahlt (vgl. Statistik der Deutschen Rentenversicherung – Rentenzugang, verschiedene Jahrgänge).

durch Abschläge um rd. 10,4 %, d. h. um etwa 78 EUR³⁰ monatlich reduziert.

Die gleichzeitig mit den Abschlägen eingeführte stufenweise Verbesserung der Bewertung der Zurechnungszeit kompensiert die rentenmindernde Wirkung der Abschläge zwar ganz erheblich, aber nicht vollständig³¹. Abhängig von der individuellen Erwerbsbiographie mildert die verbesserte Bewertung der Zurechnungszeit die Wirkung der Rentenabschläge mehr oder weniger stark ab. Sieht man die Einführung der Abschläge und die verbesserte Bewertung der Zurechnungszeit im Zusammenhang, müssen Versicherte, bei denen die Erwerbsminderung bereits in jungen Jahren eintritt, im Vergleich zu dem bis zum 31.12.2000 geltenden Recht nur eine Rentenminderung von etwa 3 %³² hinnehmen. Bei Versicherten, die in höherem Lebensalter erwerbsgemindert werden, fällt die abschlagsbedingte Rentenminderung unter Berücksichtigung der verbesserten Berechnung der Zurechnungszeit stärker ins Gewicht.

Bei den Frauen stieg der durchschnittliche Rentenzahlbetrag im Zeitraum von 2000 bis 2003 trotz der genannten Effekte an, da sich in diesem Zeitraum gegenläufige Effekte – insbesondere die stufenweise verbesserte Bewertung der Kindererziehungszeit und die starke Wirkung von Kinderberücksichtigungszeiten – rentensteigernd auswirkten. Es kam zu einer höheren Bewertung der beitragsfreien Zeiten, hier vor allem der Zurechnungszeit³³, die für die Höhe der Erwerbsminderungsrente ganz wesentlich ist. Daneben führte auch die gestiegene Erwerbsbeteiligung der Frauen im Westen dazu, dass Frauen im Kohortenvergleich höhere Rentenanwartschaften erwarben.

1.2 Erwerbsminderungsschutz in der Zusatzvorsorge – künftig ein Muss

Die Zahlen verdeutlichen, dass die Lebensstandardsicherung bei Eintritt der vollen Erwerbsminderung – ebenso wie bei der Altersrente – vor dem Hinter-

grund der Entwicklung des Rentenniveaus künftig im Regelfall nicht mehr allein durch die Leistungen der gesetzlichen RV gewährleistet werden kann, auch wenn die gesetzliche RV die stärkste Säule der Sicherung bei Alter und Erwerbsminderung bleiben wird. Im Rahmen der Riester-Reform wurde eine steuerliche Förderung der kapitalgedeckten Zusatzvorsorge eingeführt, um Anreize für die Versicherten zu schaffen, Anwartschaften in der zweiten und dritten Säule aufzubauen. Die Entwicklung der letzten Jahre zeigt, dass die Umsetzung des Grundsatzes der Lebensstandardsicherung aus drei Säulen bei der Alterssicherung inzwischen mehr und mehr voranschreitet. Viele Versicherte nutzen die staatliche Förderung und bauen eine ergänzende Zusatzvorsorge für das Alter auf. Das verdeutlichen u. a. die aktuellen Zahlen zum Abschluss von Riester-Verträgen³⁴ oder zu den gezahlten Riester-Zulagen³⁵.

Obwohl das Sicherungsniveau bei der Erwerbsminderungsrente ebenso wie bei den Altersrenten sinkt, findet eine ergänzende Vorsorge in der zweiten und dritten Säule für den Fall der Erwerbsminderung bisher kaum statt. Das liegt nicht allein an der mangelnden Vorsorgebereitschaft der Versicherten. Eine Ursache für die unzureichende Absicherung ist auch, dass die private Versicherungswirtschaft derzeit nicht für alle betroffenen Personen Zusatzvorsorgeprodukte zu akzeptablen Konditionen anbietet. Stark risikobehaftete Versicherte (Arbeitnehmer in Berufen mit besonderem gesundheitlichen Risiko, ältere Arbeitnehmer, Versicherte mit Vorerkrankungen usw.) können sich z. T. gar nicht oder nur zu unverhältnismäßig hohen Kosten gegen das Invaliditätsrisiko absichern. Versicherungsunternehmen verlangen für ihre Produkte risikoadäquate Prämien. Für Personen mit einem überdurchschnittlich hohen Erwerbsminderungsrisiko ist daher eine private Absicherung kaum bezahlbar.

Inwieweit bei der betrieblichen Altersversorgung im Fall der vorzeitigen Erwerbsminderung Leistungen bezogen werden können, hängt vom jeweiligen Sicherungssystem ab. Zumindest in den Fällen, in denen die betriebliche Anwartschaft in Form einer Direktversicherung – ggf. finanziert durch Entgeltumwandlung – erfolgt, besteht vielfach kein zusätzlicher Erwerbsminderungsschutz.

Das Ausmaß der privaten bzw. betrieblichen Absicherung gegen das Risiko der Erwerbsminderung lässt sich zwar aufgrund fehlender statistischer Angaben derzeit noch nicht valide feststellen. Es ist aber zu vermuten, dass aktuell ein Großteil der Versicherten keine ergänzende private und/oder betriebliche Absicherung gegen das Risiko der Erwerbsminderung aufbaut. Wenn sich das nicht grundlegend ändert, wird im Zuge der schrittweisen Senkung des Rentenniveaus der gesetzlichen RV der Anspruch einer Lebensstandardsicherung aus den drei Säulen für den Fall der Erwerbsminderung immer weniger realisiert werden.

³⁰ Der Rentenzahlbetrag ist eine Nettogröße vor Steuern, bei der die Bruttorente um Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge vermindert wird. Die Höhe der Abschläge bezieht sich dagegen auf die Bruttorente.

³¹ Vgl. hierzu auch Kruse, DRV 1998, 48 ff.

³² Betrachtet werden hierbei typisierte Leistungsfälle (drei Jahre Berufsausbildung nach dem 17. Lebensjahr, danach Verdienst in Höhe des Durchschnittsentgelts bis zum Eintritt des Rentenfalls), bei denen der Rentenzugang im Alter von 30 bis 55 Jahren erfolgte.

³³ Die Zurechnungszeit ist die Zeit, die bei einer Rente wegen Erwerbsminderung den sonstigen rentenrechtlichen Zeiten hinzugerechnet wird, wenn der für die jeweilige Rente maßgebende Leistungsfall vor Vollendung des 60. Lebensjahres eines Versicherten eingetreten ist (vgl. § 59 SGB VI).

³⁴ Die Anzahl der Riester-Vorsorgepolice stieg im 3. Quartal 2009 auf 12,9 Millionen, Pressemitteilung des BMAS vom 12.11.2009.

³⁵ Vgl. dazu Stolz/Rieckhoff, RVaktuell 2009, 377.

2. Reformbedarf – Erwerbsminderung als Armutsrisiko

Die ergänzende Absicherung des Erwerbsminderungsrisikos über die zweite und dritte Säule ist für viele Versicherte aus den o. g. Gründen weitaus schwieriger umzusetzen als die zusätzliche Altersvorsorge. Es ist deshalb zu befürchten, dass der Eintritt einer Erwerbsminderung in Zukunft häufiger dazu führen könnte, dass Versicherte ihren Lebensunterhalt nicht mehr allein bestreiten können und verstärkt Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung in Anspruch nehmen müssen.

Zz. ist Erwerbsminderung bei fast der Hälfte aller Beziehender von Grundsicherungsleistungen die Ursache für den Grundsicherungsbedarf³⁶. Dass bei Erwerbsminderung Grundsicherungsleistungen bezogen werden müssen, liegt allerdings häufig nicht daran, dass die Erwerbsminderungsrente zu niedrig ist, sondern daran, dass gar kein Anspruch auf eine Erwerbsminderungsrente – und erst recht nicht auf eine Zusatzvorsorge aus anderen Systemen – besteht, die Betroffenen also nicht dem Schutz der gesetzlichen RV unterliegen. Bezogen auf eine vergleichbare Fallgruppe (volle und dauerhafte Erwerbsminderungsrenten mit Wohnort im Inland) ergibt sich, dass etwa 8,8%³⁷ der Erwerbsminderungsrenten der gesetzlichen RV durch Grundsicherungsleistungen aufgestockt werden.

Die fehlende zusätzliche Absicherung im Fall der Erwerbsminderung hat daneben auch negative Auswirkungen auf die Absicherung im Alter, denn die Betroffenen sind – bei fehlender privater Absicherung³⁸ – nach Eintritt der Erwerbsminderung häufig wirtschaftlich nicht mehr in der Lage, zusätzlich für das Alter vorzusorgen. Hinzu kommt, dass angesichts der seit langem angespannten Lage auf dem Arbeitsmarkt selbst nur teilweise erwerbsgeminderte Personen ihr Restleistungsvermögen in aller Regel nicht ergänzend verwerten können.

Erwerbsminderung könnte sich somit künftig verstärkt als Armutsrisiko darstellen. Vor allem bei Personen, die nicht in die gesetzliche RV einbezogen sind und auch nicht über eine vergleichbare Regelsicherung verfügen, sind eklatante Sicherungslücken zu vermuten.

3. Handlungsoptionen

Vor dem Hintergrund der schrittweisen Senkung des Leistungsniveaus der gesetzlichen Renten, von dem auch die Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit betroffen sind, und der Lage auf dem Arbeitsmarkt ist die Politik dringend aufgefordert zu prüfen, welche Wege beschritten werden können, um das Armutsrisiko von erwerbsgeminderten Personen deutlich zu vermindern. Folgendes ist dabei zu beachten:

3.1 Vermeidung von Erwerbsminderung

Das primäre sozialpolitische Ziel muss weiterhin in der Vermeidung von Erwerbsminderung liegen. Ver-

sicherten muss so lange wie möglich eine Teilhabe am aktiven Erwerbsleben ermöglicht werden. Bei gesundheitlichen Einschränkungen muss möglichst schnell und möglichst weitgehend eine (Re-)Integration in den Arbeitsmarkt erfolgen. Dazu muss der Bedarf für eine Leistung zur Teilhabe frühzeitig erkannt werden. Entscheidend ist der richtige Zeitpunkt der Leistungsgewährung: Diese darf weder zu spät noch zu früh einsetzen.

Um Erwerbsminderung noch effektiver als bisher zu vermeiden, arbeitet die gesetzliche RV daran, die zur Verfügung stehenden bewährten Instrumente stärker zu nutzen und zielgenauer und flexibler einzusetzen.

Das gilt u. a. für die beruflichen Leistungen zur Teilhabe. Werden medizinische Leistungen zur Teilhabe gewährt, muss weitergehender beruflicher Rehabilitationsbedarf frühzeitig erkannt werden. Die notwendigen beruflichen Leistungen zur Teilhabe können dann rechtzeitig eingeleitet werden, um bestehende Arbeitsplätze möglichst zu erhalten. Je früher die beruflichen Leistungen zur Teilhabe einsetzen, umso höher ist die Wahrscheinlichkeit, dass Renten wegen voller Erwerbsminderung aufgrund des verschlossenen Arbeitsmarktes vermieden werden. Um die (Re-)Integration in ein bestehendes Arbeitsverhältnis zu fördern, müssen verstärkt arbeitsplatzausgestaltende Leistungen (z. B. behindertengerechte Computerausstattung, technische Arbeitshilfen, orthopädische Sitzhilfen, Hebe- oder Transporthilfen etc.) eingesetzt werden.

Daneben ist auch ein aktiveres Rehabilitationsmanagement bei bewilligter und noch laufender Erwerbsminderungsrente sinnvoll. Die Versicherten könnten damit während des Rentenbezugs besser dabei unterstützt werden, ihre Erwerbsfähigkeit innerhalb der medizinischen Befristung wiederherzustellen. Dadurch würde ein Wechsel von der passiven Rentenleistung zur aktiven Förderung durch Leistungen zur Teilhabe erfolgen.

Auch dem betrieblichen Gesundheitsmanagement kommt im Vorfeld der Rehabilitation eine entscheidende Rolle zu. Durch die Kombination von verhaltens- und verhältnispräventiven Maßnahmen lässt sich viel für die Gesundheit des einzelnen Arbeitnehmers erreichen.

3.2 Verbesserung der Arbeitsmarktsituation

Die Rente wegen teilweiser Erwerbsminderung hat keine volle Lohnersatzfunktion. Sie soll vielmehr den Teil des Einkommens ersetzen, der wegen der gesundheitlichen Beeinträchtigung entfällt. Teilweise erwerbsgeminderte Personen sollen ihr Restleistungs-

³⁶ Vgl. Pressemitteilung des Statistischen Bundesamtes Nr. 418 vom 15. 11. 2009, www.destatis.de.

³⁷ Gegenüber dem 31. 12. 2007 ist dieser Anteil um 0,5 Prozentpunkte gestiegen.

³⁸ Diese Absicherung kann z. B. durch eine Berufsunfähigkeitszusatzversicherung erfolgen.

vermögen zur Sicherung ihres Lebensunterhalts auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt einsetzen.

Die Zahl der Teilzeitbeschäftigten stieg in Deutschland seit Anfang der neunziger Jahre in allen Altersgruppen kontinuierlich. Die Gründe für eine Teilzeitbeschäftigung sind jedoch vielfältig. Für 23 % (West) bzw. 65 % (Ost) der Teilzeitbeschäftigten ist der Hauptgrund, keine Vollzeittätigkeit gefunden zu haben, letztlich also die angespannte Lage auf dem Arbeitsmarkt. Offenbar wird immer öfter³⁹ in Teilzeitarbeit ausgewichen, wenn keine Vollzeittätigkeit gefunden wird. Das Ausweichen gesunder Personen aus einer Vollzeittätigkeit in eine oder mehrere Teilzeitbeschäftigungen führt aber – trotz des Anstiegs der Anzahl der Teilzeitarbeitsplätze – dazu, dass für gesundheitlich beeinträchtigte Personen weniger Teilzeitarbeitsplätze zur Verfügung stehen. Diese Personen müssen nun mit nicht Erwerbsgeminderten um die vorhandenen Teilzeitarbeitsplätze konkurrieren.

Damit erwerbsgeminderte Versicherte ihr noch vorhandenes Leistungsvermögen auf dem Arbeitsmarkt einsetzen können, müssen auf dem Teilzeitarbeitsmarkt ausreichend Beschäftigungsmöglichkeiten geschaffen werden – und zwar gezielt auch für teilweise erwerbsgeminderte Personen. Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen sollte – unter stärkerer Ausnutzung vorhandener Instrumente des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (SGB II) – Zugang zu sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungen verschafft werden. In diesen „geschützten Arbeitsverhältnissen“ könnte den Betroffenen durch die intensive Betreuung eine Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt besser gelingen.

Die Verbesserung der Teilzeitarbeitsmöglichkeiten würde gleichzeitig den Grund für die Beibehaltung der konkreten Betrachtungsweise entfallen lassen⁴⁰. Die von der Renten- und der Arbeitslosenversicherung zu tragenden Risiken wären dann wieder sachgerecht zugeordnet.

3.3 Lebensstandardsicherung aus drei Säulen – auch bei Erwerbsminderung!

Während das Alter in der Regel bereits als dritte Lebensphase gesehen und geplant wird, wird das Risiko, aufgrund einer Erwerbsminderung früher aus dem Arbeitsleben ausscheiden zu müssen, von vielen noch nicht ausreichend wahrgenommen.

Will man den Ansatz einer Lebensstandardsicherung aus mehreren Säulen konsequent verfolgen, müssen die Träger der zweiten und dritten Säule für alle Ver-

sicherten Produkte zu vertretbaren Konditionen anbieten, müssen die Versicherten derartige Produkte tatsächlich nutzen und die Leistungen der drei Säulen müssen besser koordiniert werden. Dazu gehört insbesondere, dass der Tatbestand der Erwerbsminderung in allen drei Säulen gleich definiert wird, denn nur wenn die einzelnen Systeme – zumindest im Großen und Ganzen – „synchronisiert“ sind, können sich ihre Leistungen tatsächlich ergänzen. Eine gesundheitliche Beeinträchtigung muss deshalb in allen drei Säulen gleichermaßen eine Leistung auslösen.

Darüber hinaus wäre an eine ergänzende staatliche Förderung ähnlich der Riester-Förderung zu denken, um für die Versicherten den Anreiz zu erhöhen, nicht nur für das Alter, sondern auch für den Fall der Erwerbsminderung zusätzlich vorzusorgen. Alternativ könnte die staatliche Förderung an die Voraussetzung geknüpft werden, dass beide Risiken abgesichert werden.

Die Notwendigkeit, die bestehende Absicherung zu überprüfen und ggf. neu zu regeln, wurde inzwischen auch in der Politik erkannt. Im Koalitionsvertrag von CDU/CSU und FDP vom 26.10.2009 wird ausgeführt, dass der Erwerbsminderungsschutz verbessert werden soll. Auch erwerbsgeminderte Menschen sollen angemessen sozial abgesichert sein. Daher soll geprüft werden, ob und wie die Absicherung gegen das Erwerbsminderungsrisiko in der staatlich geförderten Vorsorge kostenneutral verbessert werden kann.

3.4 Stärkung der gesetzlichen RV

Um die Lebensstandardsicherung auch für den Fall der Erwerbsminderung zu gewährleisten, sollte neben der Schaffung einer finanzierbaren Zusatzabsicherung in der zweiten und dritten Säule sichergestellt bleiben, dass die Erwerbsminderungsrenten in der gesetzlichen RV ausreichend hoch sind, denn für einen Großteil der Versicherten ist und bleibt die gesetzliche Rente die wichtigste Komponente ihrer Absicherung.

● Abschaffung der Abschläge?

In diesem Zusammenhang ist vom Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB) und von den Sozialverbänden (VdK und SoVD) die Abschaffung der Abschläge bei den Renten wegen Erwerbsminderung gefordert worden. Im Durchschnitt würde zz. eine Rente wegen Erwerbsminderung dadurch um etwa 78 EUR brutto monatlich steigen.

Verfassungsrechtlich geboten ist die Abschaffung der Abschläge nicht. Der 5. Senat des BSG hat in seinen Entscheidungen vom 14. 8. 2008⁴¹ und vom 25.11.2008⁴² die Berechnung der Rente wegen Erwerbsminderung unter Berücksichtigung von Abschlägen als verfassungsgemäß angesehen. Es liege weder ein Verstoß gegen Art.14 Abs.1 und Art.3 Abs.1 Grundgesetz (GG) vor, noch sei der verfassungsrechtliche Grundsatz des Vertrauensschut-

³⁹ 1998 gaben noch 13% der Teilzeitbeschäftigten in den alten Bundesländern an, dass der Grund für die Teilzeit die fehlende Vollzeittätigkeit ist. Die Angaben über die Teilzeittätigkeit wurden dem Internetauftritt des Statistischen Bundesamtes (www.destatis.de) entnommen.

⁴⁰ Dazu s. unter 1.1.

⁴¹ Az. B 5 R 140/07 R.

⁴² Az. B 5 R 112/08 R.

zes verletzt. Die Senkung des Zugangsfaktors⁴³ bei Inanspruchnahme einer Rente wegen Erwerbsminderung vor Vollendung des 63. Lebensjahres sei Teil einer Gesamtstrategie gewesen. In mehreren aufeinander aufbauenden Schritten sollte auf die demographische Entwicklung reagiert und die Finanzierbarkeit der gesetzlichen RV gesichert werden. In dieses Konzept füge sich die Senkung des Zugangsfaktors für Renten wegen Erwerbsminderung nur dann weitgehend widerspruchlos ein, wenn sie auch in den Fällen zum Tragen komme, in denen der Leistungsfall der Erwerbsminderung vor Vollendung des 60. Lebensjahres des Versicherten eintrete. Zz. liegen dem Bundesverfassungsgericht zwei Verfassungsbeschwerden⁴⁴ zur Thematik der Abschläge auf Renten wegen Erwerbsminderung vor. Die gesetzliche RV geht jedoch davon aus, dass die bestehende Regelung zu den Abschlägen Bestand haben wird.

Aus sozialpolitischen Erwägungen ist zu bedenken, dass bei Abschaffung der Abschläge womöglich die Gefahr von Ausweichreaktionen aus vorgezogenen Altersrenten in Erwerbsminderungsrenten steigt. Es bestünde ein Anreiz, statt einer abschlagsbehafteten Altersrente noch „rechtzeitig“ eine abschlagsfreie Rente wegen Erwerbsminderung in Anspruch zu nehmen.

Daneben wären auch die Kosten einer Abschaffung der Abschläge immens. Schon ohne die Berücksichtigung von Ausweichreaktionen entstünden der gesetzlichen RV jährliche Mehrausgaben von ca. 1,8 Mrd. EUR (einschließlich der dadurch ausgelösten Mehrausgaben für die Krankenversicherung der Rentner)⁴⁵, wenn sämtliche Renten wegen Erwerbsminderung abschlagsfrei gezahlt werden würden. Zur Finanzierung dieser Ausgaben müsste der Beitragssatz um knapp 0,2 Prozentpunkte steigen. Je nachdem, wie stark sich die Zahl der Zugänge bei den Renten wegen Erwerbsminderung aufgrund der genannten Ausweichreaktionen erhöht, könnten darüber hinaus weitere Mehrausgaben entstehen.

Hinzu kämen Aufwendungen für im Anschluss an Renten wegen Erwerbsminderung gezahlte Alters- und Hinterbliebenenrenten, bei denen der ungeminderte Zugangsfaktor für die bei den Renten wegen Erwerbsminderung bereits berücksichtigten Entgeltpunkte zu übernehmen wäre.

Überlegenswert wäre es jedoch, für Versicherte und Arbeitgeber die Möglichkeit zu schaffen, durch zusätzliche Beitragszahlungen die spätere Kürzung der Erwerbsminderungsrente durch die Abschläge auszugleichen oder aber auch z. B. tarifliche Zulagen, die für besondere Belastungen gezahlt werden, zum Aufbau von Rentenanwartschaften zu verwenden. Im Rahmen der Altersabsicherung besteht bereits die Möglichkeit⁴⁶, die durch die Abschläge entstehende Rentenminderung bei einer vorzeitigen Altersrente durch Zahlung eines Kapitalbetrags auszugleichen. Diesen Betrag kann der Versicherte oder auch ein Dritter, z. B. der Arbeitgeber, bis zum Erreichen der Regelaltersrente zahlen. Diese Regelung sollte ausgeweitet werden.

Jüngeren Versicherten könnte die Möglichkeit eingeräumt werden, durch eine kontinuierliche zusätzliche Beitragszahlung die spätere Minderung einer vorzeitigen Altersrente oder einer Rente wegen Erwerbsminderung ganz oder teilweise zu vermeiden oder eine spätere Rente, die nicht vorzeitig beginnt, aufzustocken. Um Mitnahmeeffekte zu vermeiden, sollten die Anwartschaften aus den zusätzlichen Beiträgen rentenrechtlich jedoch als „Zuschläge an Entgeltpunkten“ berücksichtigt werden.

● Verlängerung der Zurechnungszeit

Sinnvoll erscheint es außerdem, die Zurechnungszeit um zwei Jahre zu verlängern. Die Zurechnungszeit ist die Zeit, die bei einer Rente wegen Erwerbsminderung den sonstigen rentenrechtlichen Zeiten hinzugerechnet wird, wenn die Erwerbsminderung vor Vollendung des 60. Lebensjahres des Versicherten eingetreten ist. Die Zurechnungszeit ersetzt damit Beiträge, die aufgrund der Erwerbsminderung bis zum Eintritt in die Altersrente nicht gezahlt werden konnten. Ohne dieses „Auffüllen“ würde die Erwerbsminderungsrente ihre Eigenschaft als adäquater Einkommensersatz verlieren.

Durch die Zurechnungszeit wird der Empfänger einer Erwerbsminderungsrente im Ergebnis so gestellt, als hätte er bis zur Vollendung des 60. Lebensjahres weitergearbeitet und Beiträge zur gesetzlichen RV gezahlt⁴⁷. Bis zum Erreichen der Regelaltersgrenze fehlen dem Versicherten jedoch immer noch fünf Jahre mit rentenrechtlichen Zeiten. Dieser Abstand wird sich im Zuge der Anhebung der Altersgrenzen ab 2012 stufenweise um zwei weitere Jahre auf sieben Jahre erhöhen. Außerdem steigen durch die Anhebung der Regelaltersgrenze die durchschnittlichen Rentenanwartschaften derjenigen Versicherten, die ohne Erwerbsminderung die Regelaltersgrenze erreichen, so dass sich das relative Niveau der Erwerbsminderungsrente reduziert.

Durch die Verlängerung der Zurechnungszeit um zwei Jahre würde sich die Rente wegen voller Erwerbsminderung bei einer Modellbetrachtung durchschnittlich um etwa 47 EUR pro Monat erhöhen⁴⁸. Bei einem weiterhin bestehenden Höchstabschlag von 10,8 % läge die durchschnittliche Steigerung bei etwa 42 EUR. Nach bisherigen Schätzungen entstünden für die gesetzliche RV dadurch im Jahr

⁴³ § 77 SGB VI wurde durch Art. 1 Nr. 22 EM-ReformG neu gefasst.

⁴⁴ Az. 1 BvR 3588/08 und Az. 1 BvR 555/09.

⁴⁵ Angaben der Bundesregierung.

⁴⁶ § 187 a SGB VI.

⁴⁷ Art. 1 Nr. 16 des EM-ReformG.

⁴⁸ Bei dieser Berechnung wurden ein Gesamtleistungswert in Höhe von 0,8594 Entgeltpunkten/Jahr (= durchschnittlicher Gesamtleistungswert bei EM-Fällen mit Gesamtleistungsbewertung im Rentenzugang 2007; 2008: 0,8379) und ein aktueller Rentenwert von 27,20 EUR (2. Halbjahr 2009, West) zugrunde gelegt.

2030 zusätzliche Kosten von knapp einer Milliarde Euro⁴⁹. In den folgenden Jahrzehnten ist jedoch mit weiter steigenden Kosten zu rechnen⁵⁰.

4. Fazit

Eine ausreichende Absicherung lässt sich auch im Leistungsfall der Erwerbsminderung nur durch ein

⁴⁹ Dabei wurden die heutigen Werte zugrunde gelegt und es wurde angenommen, dass die Verlängerung der Zurechnungszeit parallel zur stufenweisen Anhebung der Regelaltersgrenze erfolgt und dass sich das Verhalten der Versicherten nicht ändert.

⁵⁰ Weit mehr als die Hälfte des Betrags entfällt auf Renten, die schon vor Anhebung der Altersgrenzen wegen Erwerbsminderung zugehen. Für die von der Anhebung der Altersgrenzen betroffenen Personen wurde unterstellt, dass 30 % von Altersin Erwerbsminderungsrenten ausweichen. Im Jahr 2030 ist die Übergangsphase noch nicht abgeschlossen.

⁵¹ „Jeder hat das Recht auf einen Lebensstandard, der seine und seiner Familie Gesundheit und Wohl gewährleistet, einschließlich Nahrung, Kleidung, Wohnung, ärztliche Versorgung und notwendige soziale Leistungen, sowie das Recht auf Sicherheit im Falle von Arbeitslosigkeit, Krankheit, Invalidität oder Verwitwung, im Alter sowie bei anderweitigem Verlust seiner Unterhaltsmittel durch unverschuldete Umstände.“

stärkeres Zusammenspiel der drei Säulen erreichen. Die Leistungen der drei Säulen dürfen sich nicht mehr nur bei der Versorgung im Alter ergänzen. Dazu müssen für die Versicherten vor allem finanzierbare Möglichkeiten zur Zusatzabsicherung des Erwerbsminderungsrisikos in der zweiten und dritten Säule geschaffen werden. Die private Versicherungswirtschaft und auch die betriebliche Altersversorgung müssen letztlich allen Versicherten einen ergänzenden Erwerbsminderungsschutz zu akzeptablen Bedingungen ermöglichen. Darüber hinaus sollte über eine zusätzliche staatliche Förderung – ähnlich der Riester-Förderung für Altersrenten – nachgedacht werden. Auch im Bereich der gesetzlichen RV sind Anpassungen – insbesondere die Verlängerung der Zurechnungszeit – vorstellbar.

Die Anpassungen innerhalb und zwischen den drei Säulen könnten dazu beitragen, dass auch in Zukunft jedem Versicherten auch im Falle der Invalidität die Möglichkeit eröffnet wird, aus eigener Kraft sein Recht auf einen angemessenen Lebensstandard umzusetzen – ein Recht, das in Art. 25 Abs.1 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte⁵¹ ausdrücklich verankert ist.