

Verbesserung der Absicherung bei Invalidität und mehr Flexibilität beim Übergang in Rente

– Denkanstöße aus der Rentenversicherung zu den wichtigsten Themen der aktuellen Reformagenda –

Dr. Herbert Rische, Prof. Dr. Ralf Kreikebohm

Die gesetzliche Rentenversicherung hat sich in den zurückliegenden Jahrzehnten als stabiler Grundpfeiler unseres sozialen Sicherungssystems und damit unserer Gesellschaft etabliert. In den Anfangsjahren der Bundesrepublik Deutschland gelang es, das damals drängende Problem der Altersarmut insbesondere durch die Einführung der dynamischen Rente im Zuge der großen Rentenreform des Jahres 1957 zu lösen: Altersarmut war danach und bis heute kein signifikantes gesellschaftliches Problem, weil die Rentner am einsetzenden wirtschaftlichen Aufschwung teilhatten. Erst mit der ersten Ölpreiskrise und dem damit einhergehenden wirtschaftlichen Abschwung kam auch die Phase des weiteren Ausbaus der sozialen Sicherungssysteme zum Stillstand. In Folge dieser Entwicklung wurden z. B. in der Rentenversicherung (RV) die kurz zuvor eingeführten flexiblen Altersgrenzen zurückgeführt und weitere diskretionäre Eingriffe vorgenommen. Die am historischen 9.11.1989 in dritter Lesung verabschiedete Rentenreform 1992 mit weiteren Eingriffen und einer Verlängerung der Lebensarbeitszeit – die die Anpassung der RV an den demographischen Wandel sicherstellen sollte – war in weiten Teilen Makulatur, als die Mauer fiel. Nun stand die Integration des DDR-Rentensystems in das westdeutsche Rentenrecht an. Nachdem auch diese historisch einmalige Aufgabe von der RV verwaltungsorganisatorisch hervorragend bewältigt worden war, rückte der demographische Wandel zunehmend zurück in das Bewusstsein der politisch Verantwortlichen. Sie reagierten im Wesentlichen durch zwei weitere politische Festlegungen: die Regelaltersgrenze wird schrittweise angehoben und den Bürgern wurde vermittelt, dass eine Lebensstandardsicherung allein im Rahmen der gesetzlichen RV nicht möglich sein würde, weshalb es gelte, ergänzend betrieblich oder privat vorzusorgen.

Gesellschaftspolitisch war und ist insbesondere die Anhebung der Regelaltersgrenze höchst umstritten. Doch die Debatte um die „Rente mit 67“ darf nicht die Augen davor verschließen, dass es einen über dieses Thema hinausgehenden Anpassungsbedarf für die gesetzliche RV gibt. Zu nennen sind dabei die inzwischen teilweise unzureichende Absicherung des Risikos der Erwerbsminderung (vor allem in der 2. und 3. Säule), die Gefahr eines künftigen Anstiegs der Altersarmut, die notwendige Flexibilisierung des Renteneintritts sowie noch einige weitere Themen. Zu einigen der genannten Themen soll dieser Beitrag Diskussionsanstöße liefern.

1. Möglichkeiten eines flexiblen Übergangs in den Ruhestand

Im Zusammenhang mit der Altersgrenzenanhebung wird in den Parteien und Verbänden bereits seit ca. drei Jahren darüber nachgedacht, ob die für die Zeit ab 2012 beschlossene schrittweise Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre nicht mit verbesserten Möglichkeiten des flexiblen Übergangs in die Rente verbunden werden sollte¹. Zielsetzung ist dabei, den Übergang von der Erwerbsphase in die Rente nach den persönlichen Präferenzen bzw. den betrieblichen Erfordernissen zu gestalten, also dem Einzelnen und den Unternehmen Handlungsspielräume zu eröffnen.

Auf den ersten Blick mag das erstaunlich erscheinen. Die Reformen der vergangenen Jahre zielten darauf ab, die Lebensarbeitszeit zu verlängern und das durchschnittliche Rentenzugangsalter zu erhöhen.

Tatsächlich ist das durchschnittliche Zugangsalter bei den Altersrenten im vergangenen Jahrzehnt deutlich gestiegen – von 62,3 Jahre im Jahr 2000 auf 63,5 Jahre im Jahr 2010². Die Anhebung der Regelaltersgrenze und ein flexibler Rentenzugang stehen aber nicht im Widerspruch zueinander; sie können sich sinnvoll ergänzen.

1.1 Flexibilisierung des Rentenrechts unabhängig von Altersgrenzenanhebung

Eine Flexibilisierung der rechtlichen Regelungen zum Übergang in die Rente ist auch unabhängig von der Frage der Altersgrenzenanhebung wichtig. In einer Arbeitswelt, in der von den Beschäftigten immer mehr

Dr. Herbert Rische ist Präsident der Deutschen Rentenversicherung Bund. Prof. Dr. Ralf Kreikebohm ist Erster Direktor der Deutschen Rentenversicherung Braunschweig-Hannover und Honorarprofessor an der TU Braunschweig.

¹ S. hierzu u. a. Programme von SPD, FDP, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE für die Bundestagswahl 2009.

² Deutsche Rentenversicherung Bund (Hrsg.), Rentenversicherung in Zeitreihen 2011, S.117.

Flexibilität hinsichtlich Arbeitszeiten, Arbeitsverhältnissen, Bereitschaft zu permanenter Fortbildung und anderes mehr gefordert wird, sollte auch der Rentenzugang flexibler als bisher gestaltet werden³. Das Rentenrecht muss den Arbeits- und Lebensbedingungen der Versicherten angemessen sein, wenn es Akzeptanz bei ihnen finden soll. Und je vielfältiger und bunter diese Arbeits- und Lebensbedingungen sind, umso flexibler sollte das Rentenrecht sein, damit es den jeweiligen individuellen Gegebenheiten und Möglichkeiten der einzelnen Versicherten gerecht werden kann. Das Rentenrecht – wie im Grunde andere Rechtsgebiete auch – darf den gesellschaftspolitischen Wandel nicht behindern.

Wir erleben in unserer Gesellschaft zz. am Beispiel verschiedener Großprojekte, wie konfliktträchtig und für die Bevölkerung unbefriedigend es ist, wenn in wichtigen Fragen den Menschen keine ausreichenden – oder vielleicht auch nur keine von ihnen als ausreichend empfundenen – Möglichkeiten zum Mitreden und Mitentscheiden gelassen werden. Wenn das schon bei gesellschaftlichen Entwicklungen der Fall ist, um wie viel mehr gilt es dann für Fragestellungen, die den Einzelnen in seinen ganz persönlichen Lebensbedingungen berühren, wie dies z. B. hinsichtlich des Übergangs vom Erwerbsleben in die Rente der Fall ist. Das Ende des Erwerbslebens und der Eintritt in den oft sog. wohlverdienten Ruhestand ist eine der zentralen Wegmarken in der Lebensplanung.

Aus unserer Sicht sollte es deshalb generell zu den Grundsätzen eines modernen Rentenversicherungsrechts gehören, den beteiligten Akteuren so viel Handlungsspielräume wie möglich zu belassen. Wobei allerdings eine Einschränkung gelten muss: Die Einräumung von Handlungsoptionen muss in einer Sozialversicherung letztlich dort ihre Grenzen finden, wo ihre Inanspruchnahme zu Belastungen für die Solidargemeinschaft führt. Der Nutzen einer verstärkten Flexibilisierung muss sich aus der besseren Verwirklichung der individuellen Präferenzen ergeben und nicht aus der Inanspruchnahme von Umverteilungseffekten zu Lasten der übrigen Solidargemeinschaft.

³ Im wissenschaftlichen Bereich wird diese Thematik bereits seit langem diskutiert; vgl. z. B. Helberger, Starre Sozialversicherungssysteme für flexibilisierte Arbeitsmärkte? Möglichkeiten und Probleme einer Flexibilisierung der Gesetzlichen Rentenversicherung; in: Rolf, Spahn, Wagner (Hrsg.), Sozialvertrag und Sicherung, Frankfurt/New York 1988, S. 381–402 oder – umfassender angelegt – die Beiträge in Schmähl (Hrsg.), Verkürzung oder Verlängerung der Erwerbsphase?, Tübingen 1988.

⁴ BT-Drucks. 6/3767.

⁵ Zu den vielfältigen Vorruhestandsregelungen vgl. Kreikebohm, Quass, ZSR 1985, S. 532 ff.

⁶ Vgl. Kurz-Scherf, Die Tarifbewegungen im 1. Halbjahr 1982, in: WSI-Mitteilungen, 9/1982, S. 527.

⁷ Vgl. etwa Stück, Abschied vom Arbeitsleben – Einstellungen der Angestellten zum Übergang in den Ruhestand, Angestelltenkammer Bremen (Hrsg. heute: Arbeitnehmerkammer Bremen), 1986, Abschn. 5.1, S. 90 m. w. N.).

1.2 Die Forderung nach einem flexiblen Rentenzugang ist schon „in die Jahre“ gekommen

Der Übergang vom Erwerbsleben in den Ruhestand kann sich in zwei Formen vollziehen. Die Phase der beruflichen Aktivität kann zu einem bestimmten Zeitpunkt abrupt durch den Ruhestand abgelöst werden. Das Ausscheiden aus dem Erwerbsleben kann aber auch durch einen sich über einen mehr oder weniger langen Zeitraum hinziehenden Prozess erfolgen (sog. gleitender Übergang).

Die Diskussion über die Sinnhaftigkeit eines gleitenden Übergangs vom Erwerbsleben in den Ruhestand ist bereits mindestens 40 Jahre alt. So ist den Gesetzesmaterialien zum Rentenreformgesetz (RRG) 1973⁴ zu entnehmen, dass es auch ein Motiv des Gesetzgebers im Zusammenhang mit der Einführung der flexiblen Altersgrenze war, den älteren Arbeitnehmern einen allmählichen Übergang vom Erwerbsleben in den Ruhestand zu ermöglichen. Hierzu wollte man dem Versicherten einen Hinzuverdienst zum Altersruhegeld gestatten, der über den bisherigen Rahmen für vorgezogenes Altersruhegeld hinausgehen sollte. Durch diese Regelung wollte man einerseits nachteilige Folgen einer abrupten Beendigung der Erwerbsarbeit bei Eintritt in den Ruhestand vermeiden helfen und andererseits dem Versicherten die Möglichkeit einräumen, sein bisheriges Nettoentgelt weiterzubeziehen. Die Einführung der „flexiblen Altersgrenze“ wurde demnach ursprünglich als sozialpolitische Maßnahme zur „humanen“ Ausgliederung älterer Arbeitnehmer aus dem Erwerbsleben konzipiert.

Auch im tarifpolitischen Rahmen gibt es Vorbilder für Modelle eines flexiblen Ausstiegs aus dem Erwerbsleben. Im Jahr 1978 wurde z. B. im Tarifbereich der Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten (NGG) für die Zigarettenindustrie eine Vereinbarung zur Flexibilisierung des Übergangs vom Berufsleben in den Ruhestand abgeschlossen⁵. Diese Vereinbarung eröffnete den älteren Arbeitnehmern (Männern mit 60 Jahren und Frauen mit 58 Jahren) die Wahlmöglichkeit zwischen Teilzeitarbeit (20-Stunden-Woche und Sicherung des „vollen Lohns“) und dem vorzeitigen Ruhestand (75 % des letzten Bruttoeinkommens = Tariffrente)⁶. Der „gleitende“ Ruhestand ermöglichte also den älteren Arbeitnehmern für die letzten Jahre des Berufslebens (bei Sicherung des Lohnniveaus) den Übergang zur Teilzeitarbeit ohne Inanspruchnahme von Altersrente⁷.

In der Folge hat die Form des gleitenden Übergangs in den Ruhestand in zwei voneinander unabhängigen gesetzlichen Regelungen eine rechtliche Grundlage erhalten. Bereits seit dem Inkrafttreten des RRG 1992 (zum 1.1.1992) ermöglicht zum einen die in § 42 Sechstes Buch Sozialgesetzbuch (SGB VI) eingeführte Teilrente einen gleitenden Übergang in den Ruhestand. Zum anderen ermöglicht – wie der Name schon sagt – das 1996 eingeführte Altersteilzeitgesetz ein schrittweises Ausscheiden aus dem Erwerbsleben. Grundidee der Altersteilzeit war es, die Men-

schen langsam „an den Ruhestand zu gewöhnen“, ihnen eine Brücke in die Rente zu bauen – eine Zeit, in der sie pro Tag weniger arbeiten müssen, in der sie dem Betrieb, wenn auch verkürzt, weiter zur Verfügung stehen und in der sie ihre Erfahrungen und Kenntnisse weiterhin einbringen können.

Ähnlich wie die Teilrente hat jedoch auch das Altersteilzeitgesetz in den vergangenen fast zwei Jahrzehnten nicht dazu geführt, dass der allgemein befürwortete gleitende Übergang in den Ruhestand von mehr als nur einer verschwindend geringen Minderheit praktiziert wird. Rd. 90 % aller Menschen in Altersteilzeit arbeiten im Blockmodell, d. h., sie arbeiten in der ersten Hälfte der Altersteilzeit zunächst ganz normal weiter und in der zweiten Hälfte gar nicht mehr. Aus der Sicht der Betroffenen mag dieses Vorgehen nachvollziehbar sein. Aber das Ergebnis ist doch fatal: Die bestehende Altersteilzeit ist in der Praxis ein Modell zur Frühverrentung durch abrupte Beendigung des Erwerbslebens⁸.

1.3 Vorteile eines gleitenden bzw. schrittweisen Übergangs aus dem Erwerbsleben in den Ruhestand

Für einen gleitenden Übergang sprechen zunächst gerontologische Gesichtspunkte. Anders als ein unmittelbarer Wechsel von voller beruflicher Tätigkeit in eine Lebensphase ohne jede berufliche Betätigung trägt ein allmähliches Hinüberwechseln der Differenziertheit des Alterns Rechnung, erlaubt dem einzelnen Arbeitnehmer, den zeitlichen Umfang der Erwerbstätigkeit seiner Leistungsfähigkeit und seinen Bedürfnissen anzupassen und gibt ihm die Möglichkeit, sich auf den Ruhestand und die damit notwendig neu zu definierende soziale Rolle langsam vorzubereiten und Umstellungsprobleme zu vermeiden bzw. besser zu bewältigen⁹.

Weiterhin kann der Möglichkeit eines schrittweisen Ausscheidens aus dem Erwerbsleben im Vergleich mit einem abrupten Wechsel entlastende Wirkung für die gesetzliche RV zukommen. Das ist dann der Fall, wenn ein entsprechendes Übergangskonzept so attraktiv ausgestaltet ist, dass Arbeitnehmer auch nach dem Erreichen rentenversicherungsrechtlich maßgebender Altersgrenzen im Erwerbsleben verbleiben und so ihre Lebensarbeitszeit verlängern, anstatt eine Rente (in vollem Umfang) zu beziehen. Schließlich kann sich ein gleitender Übergang in den Ruhestand auch aus unternehmerischer Sicht als sinnvoll erweisen: Kompetenz und Erfahrung älterer Mitarbeiter können länger genutzt werden, als es bei einem frühzeitigen vollständigen Ausscheiden aus dem Erwerbsleben der Fall ist. Das Problem der Wissensweitergabe im Betrieb könnte damit entschärft werden.

1.4 Der sozialrechtliche Status quo

Im Hinblick auf den Grundsatz, dass ein modernes Rentenrecht dem Einzelnen Handlungsspielräume für

die Realisierung seiner persönlichen Präferenzen und Vorstellungen einräumen sollte, brauchen wir uns in Deutschland im Übrigen mit unserem geltenden Rentenrecht keineswegs zu verstecken. Entsprechende Ansätze gibt es bei uns längst: Das deutsche Rentenrecht ist schon heute weitaus flexibler und von den Versicherten besser mit ihren individuellen Bedürfnissen und Präferenzen vereinbar, als viele denken. So gibt es im geltenden Recht bereits eine Reihe von Handlungsoptionen, die es den Versicherten ermöglichen, den Übergang vom Erwerbsleben in die Rente zumindest in begrenztem Rahmen entsprechend ihren persönlichen Vorstellungen zu gestalten. Über die konkrete Ausgestaltung dieser Regelungen mag man im Einzelnen kontrovers diskutieren; die Tatsache, dass es diese Möglichkeiten gibt, sollte man aber nicht übersehen.

1.4.1 Vorziehen und Hinausschieben des Rentenbeginns

Die bekannteste und mit Abstand auch am häufigsten genutzte Regelung zum flexiblen Übergang vom Erwerbsleben in die Rente ist dabei zweifellos die Möglichkeit des vorzeitigen Eintritts in die Altersrente. Bei Vorliegen der entsprechenden versicherungsrechtlichen Voraussetzungen können Altersrenten bereits mit Vollendung des 63. Lebensjahres in Anspruch genommen werden, von Schwerbehinderten – derzeit – bereits im Alter von 60 Jahren. Der Zeitpunkt des frühestmöglichen Rentenbeginns bei der Altersrente für Schwerbehinderte wird im Zuge der Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre auf die Vollendung des 62. Lebensjahres angehoben.

Die vorzeitigen Altersrenten haben eine große praktische Bedeutung. Über die Regelaltersrente gingen in den alten Bundesländern im Jahr 2010 nur rd. 50 % der Altersrentner in Rente, in den neuen Ländern waren es sogar nur 23 %. Zum Ausgleich dafür, dass sie die Rente vorzeitig beziehen, müssen die Versicherten grundsätzlich Rentenabschläge hinnehmen. Diese Abschläge sind versicherungsmathematisch kalkuliert, gleichen also rechnerisch die Ausgaben der RV für den vorzeitigen Rentenbeginn über die gesamte Rentenlaufzeit gesehen, im Schnitt aus. Wer vorzeitig mit Abschlägen in Rente geht, wird also weder begünstigt noch benachteiligt. Die Rentenab- und -zuschläge gewährleisten somit gerade,

⁸ U. a. mit diesem Argument wurde eine Verlängerung der Förderung der Altersteilzeit durch die Bundesagentur für Arbeit über den 31.12.2009 hinaus (Gesetzentwurf der SPD, BT-Drucks. 17/20 und Antrag der Linksfraktion zur Änderung des Altersteilzeitgesetzes, BT-Drucks. 17/21) mehrheitlich im Bundestag abgelehnt. Gleichwohl ist damit das Thema Altersteilzeit aktuell nicht beendet. Nach dem Auslaufen der staatlichen Förderung sorgen Tarifverträge für den Fortbestand.

⁹ Die grundlegende Diskussion über die Vorteile gleitender Übergänge in die Rente findet sich bereits gut dokumentiert bei Lampert, Schule, Alternativen eines gleitenden und flexiblen Übergangs in den Ruhestand; in: Schmähl (Hrsg.), Verkürzung oder Verlängerung der Erwerbsphase, Tübingen 1988, S. 161–177.

dass die Entscheidung des Einzelnen über den Zeitpunkt seines Rentenzugangs die Solidargemeinschaft nicht belastet¹⁰. Konkret verringert sich die Rentenhöhe pro Monat des vorzeitigen Rentenbeginns um 0,3% – und zwar für die volle Laufzeit der Rente bis zum Lebensende.

Weniger bekannt und vor allem auch weitaus weniger genutzt als der vorzeitige Rentenbeginn ist die Möglichkeit des Hinausschiebens des Rentenbeginns über die Regelaltersgrenze hinaus. Als „Gegenstück“ zu den Rentenabschlägen bei vorzeitigem Rentenbeginn gibt es für jeden Monat, um den man den Rentenbeginn über die Regelaltersgrenze hinaus verschiebt, einen Rentenzuschlag von 0,5%. Wer also erst ein Jahr nach Vollendung der Regelaltersgrenze in Rente geht, erhält einen Rentenzuschlag von 6%.

1.4.2 Teilrente

Eine zweite, derzeit viel diskutierte Regelung zum flexiblen Übergang vom Erwerbsleben in die Rente stellt die sog. Teilrente dar. Grundsätzlich kann jede Altersrente nicht nur als volle Rente, sondern auch als Teilrente bezogen werden. Wer also bereits mit 63 vorzeitig eine Altersrente beansprucht, kann diese – sofern die für diese Rente erforderlichen Voraussetzungen gegeben sind – als volle Rente, aber auch als 1/3-, als halbe oder als 2/3-Teilrente erhalten.

Wird eine vorzeitige Altersrente als Teilrente genutzt, fallen selbstverständlich auch nur für den vorzeitig in Anspruch genommenen Rententeil die entsprechenden Abschläge an; wenn der zweite Teil der Rente erst mit Erreichen der Regelaltersgrenze in Anspruch genommen wird, bleibt dieser abschlagsfrei. Sofern neben dem Bezug einer Teilrente eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung – z.B. eine Teilzeittätigkeit – ausgeübt wird, entstehen dadurch zudem zusätzliche Rentenanwartschaften, die die spätere volle Rente entsprechend erhöhen. Allerdings definiert das geltende Recht beim Bezug einer Teilrente vor Erreichen der Regelaltersgrenze Hinzuverdienstgrenzen, die sich an der Höhe des individuell rentenversicherungspflichtigen Entgelts des betreffenden Versicherten vor dem Teilrentenbezug sowie an der jeweils aktuellen Höhe der Bezugsgröße orientieren. Die Hinzuverdienstgrenzen sind von daher für jeden Versicherten unterschiedlich hoch und verändern sich zudem immer dann, wenn es zu einer Änderung der Bezugsgröße kommt. Wird die Hinzuverdienstgrenze in mehr als zwei Monaten eines Jahres überschritten, wird die Teilrente auf einen geringeren Teilrentenbetrag herabgesetzt – also z.B. von einer 2/3- auf eine halbe Teilrente – oder sie entfällt ggf. ganz.

Es liegt auf der Hand, dass die Wirkungen dieser Hinzuverdienstregelungen sehr intransparent sind.

Die Versicherten und auch die Unternehmen, in denen sie neben dem Bezug der Teilrente beschäftigt sind, können nur schwer erkennen, in welchem Umfang im konkreten Einzelfall Teilrentenbezieher Arbeitsentgelt beziehen dürfen, ohne dass ihnen deshalb die Teilrente gekürzt oder gestrichen wird. Möglicherweise ist dies einer der Gründe dafür, dass die Teilrente bislang nur äußerst zögerlich angenommen wird; gegenwärtig zahlt die RV nur etwa 3 000 Teilrenten. Das sind nicht einmal 0,02% aller Altersrenten.

Auch wenn dazu keine statistischen Angaben vorliegen, ist wohl anzunehmen, dass unter den 3 000 Teilrentenbeziehern einige sind, die die Hinzuverdienstgrenzen versehentlich überschritten haben und deren Rente deshalb auf eine Teilrente zurückgesetzt wurde. Eine bewusste Entscheidung für eine Teilrente liegt also vermutlich nicht einmal in diesem sehr geringen Umfang vor. Ein Grund für die geringe Inanspruchnahme der Teilrentenregelungen ist sicher, dass den Versicherten mit der Altersteilzeitarbeit noch ein anderer – offensichtlich attraktiverer – Weg zum gleitenden Übergang vom Erwerbsleben in die Rente offensteht.

Das erscheint umso bedauerlicher, als ein gleitender, allmählicher Übergang vom Erwerbsleben in die Rente, wie ihn die Teilrente vom Grundgedanken her ermöglicht, von Gerontologen – wie bereits erwähnt – durchaus positiv bewertet wird.

1.4.3 Zusatzbeitrag zur Vermeidung von Rentenabschlägen

Ein dritter, derzeit bereits möglicher Ansatz im Rentenrecht, der den Versicherten Flexibilität im Hinblick auf den Übergang vom Erwerbsleben in die Rente ermöglicht, ist schließlich die Option zum „Rückkauf“ von Rentenabschlägen. Wer vorzeitig eine Altersrente in Anspruch nehmen, die damit verbundenen Rentenabschläge aber vermeiden will, kann das durch die Zahlung zusätzlicher Beiträge realisieren. Diese zusätzlichen Beiträge können als Einmalbetrag, aber auch in mehreren Teilbeträgen gezahlt werden. Sofern der Versicherte später entscheidet, doch nicht vorzeitig in Rente zu gehen, führen die zusätzlichen Beiträge zu entsprechend höheren Rentenansprüchen.

Auch diese Regelung wird bislang nur sehr zögerlich in Anspruch genommen. Das wird vermutlich u. a. daran liegen, dass der zum Ausgleich für die nicht realisierten Rentenabschläge zu zahlende Zusatzbeitrag nicht unerheblich ist. Im Prinzip muss ein Versicherter für die Vermeidung eines Rentenabschlags den gleichen Beitrag zahlen, den er auch für den Erwerb einer Rentenanwartschaft in gleicher Höhe entrichten müsste. Wenn man eine Rente in Höhe der Standardrente im Jahr 2011 drei Jahre vorzeitig antreten und die dafür eigentlich anfallenden Rentenabschläge vermeiden wollte, musste man im Jahr 2011 einen Zusatzbeitrag von rd. 33 000 EUR auf-

¹⁰ Vgl. dazu näher Ohsmann, Stolz, Thiede, Rentenabschläge bei vorzeitigem Rentenbeginn: Was ist versicherungsmathematisch fair?; in: Sozialer Fortschritt 10/2004, S. 267–271.

bringen. Einen solchen Betrag bei Rentenbeginn einzuzahlen, um damit die Abschläge zu vermeiden, dürfte für viele Versicherte kaum möglich sein.

1.5 Reformvorschläge für das Recht der gesetzlichen RV

Wie dargestellt, bietet das geltende Recht einige Möglichkeiten, bereits vor Vollendung der Regelaltersgrenze unter bestimmten Voraussetzungen vorzeitig und flexibel in Rente zu gehen. Sofern keine Schwerbehinderung vorliegt, finden diese Möglichkeiten aber zum einen ihre Grenzen in den Voraussetzungen der Altersrente für langjährig Versicherte, nämlich der Vollendung des 63. Lebensjahres und der relativ langen Vorversicherungszeit von 35 Jahren, und zum anderen in den Hinzuverdienstgrenzen, die noch dazu für jeden Versicherten unterschiedlich hoch sind.

Insbesondere diese individuellen Hinzuverdienstgrenzen werden in der sozialpolitischen Diskussion als erhebliche Einschränkung der betrieblichen Umsetzung eines gleitenden Übergangs in den Ruhestand diskutiert¹¹. So kann etwa die gleiche Teilrentenstufe bei verschiedenen Arbeitnehmern aufgrund der unterschiedlichen Hinzuverdienstgrenzen auch eine unterschiedliche Arbeitszeit bedeuten. Die Arbeitszeit kann insofern nicht den Bedürfnissen des Betriebes entsprechend gestaltet werden, sondern muss sich an der individuellen Hinzuverdienstgrenze ausrichten und eine Lohnerhöhung führt im Fall einer ausgeschöpften Hinzuverdienstgrenze bei unveränderter Arbeitszeit zu einer Überschreitung der Hinzuverdienstgrenze. Soll der Rentenanspruch nicht wegfallen bzw. die Rente auf eine geringere Teilrentenstufe gesenkt werden, müsste man die Arbeitszeit verringern. Hinzu kommt, dass eine Veränderung der Bezugsgröße, die in der Regel jährlich zum 1. Januar erfolgt, zu einer Änderung der Hinzuverdienstgrenze führt¹².

Individuelle Hinzuverdienstgrenzen erhöhen aber nicht nur den Verwaltungsaufwand in den Personalabteilungen der Betriebe, sie erschweren auch kollektive Vereinbarungen auf Tarifvertragsebene und stehen damit einer Förderung des gleitenden Übergangs in den Ruhestand entgegen. So sind etwa einheitliche Arbeitszeitmodelle für Teilrentenbezieher kaum mit den individuellen Hinzuverdienstgrenzen der Arbeitnehmer vereinbar.

Im Folgenden möchten wir aus der Vielzahl der diskutierten Ideen zu Reformmaßnahmen in diesem Bereich auf einige Vorschläge eingehen, die eine weitere Flexibilisierung des Übergangs vom Erwerbsleben in den Ruhestand im Rentenversicherungsrecht bewirken und damit einen gleitenden Übergang in den Ruhestand befördern könnten. Aus unserer Sicht sind dabei zwei Anforderungen unverzichtbar:

- Zum einen darf die Nutzung flexibler Regelungen im Ergebnis nicht zu Belastungen der Versicherungsgemeinschaft führen. Der Nutzen von flexiblen

Regelungen des Rentenrechts muss darin bestehen, Versicherten und Unternehmen eine bessere Realisierung ihrer Präferenzen und Bedürfnisse zu ermöglichen. Die Inanspruchnahme der flexiblen Möglichkeiten darf aber grundsätzlich nicht Umverteilungseffekte zulasten der Versicherungsgemeinschaft nach sich ziehen¹³. Im Hinblick auf flexible Regelungen zum Übergang von der Erwerbsphase in die Rente gibt es im Rentenrecht hierfür ein bewährtes und geeignetes Instrument: Die versicherungsmathematischen Abschläge bei Inanspruchnahme vorzeitiger Altersrenten.

- Zum anderen dürfen durch flexiblere Regelungen keine neuen Armutsrisiken entstehen – weder in der Phase des Übergangs von Arbeit in Rente noch später im Alter.

1.5.1 Einführung der Teilrente als eigene Rentenart (frühestens) nach Vollendung des 60. Lebensjahres

Der wohl am weitesten gehende Vorschlag zur stärkeren Flexibilisierung der Rentenzugangsmöglichkeiten ist die Einführung einer speziellen „Altersrente wegen Teilrentenbezuges“ ab Vollendung des 60. Lebensjahres – also bereits vor dem frühestmöglichen Zeitpunkt, zu dem der Bezug einer Altersrente als Vollrente möglich ist¹⁴. Hierdurch würde diese Teilrente als eigene Rentenart ausgestaltet und von den anderen vorgezogenen Altersrenten „gelöst“. Der Bezug dieser Teilrente würde nicht mehr voraussetzen, dass ein Anspruch auf eine vorgezogene Altersrente – als Vollrente – besteht. Diskutiert wird diese Teilrente derzeit vor allem mit folgenden Anspruchsvoraussetzungen:

- Vollendung des 60. Lebensjahres und
- Verringerung der zuvor ausgeübten Arbeitszeit.

Darüber hinaus wird zum Teil als Anspruchsvoraussetzung gefordert, dass der Arbeitgeber die anfallenden Rentenabschläge ausgleicht¹⁵ oder dass im weiteren Verlauf kein Grundsicherungsbedarf zu erwarten ist¹⁶.

¹¹ S. etwa Boecken, Wie sollte der Übergang vom Erwerbsleben in den Ruhestand rechtlich gestaltet werden, Gutachten B für den 62. Deutschen Juristentag; in: Verhandlungen des 62. Deutschen Juristentages, Bd. I, B 185, Ch. Beck 1998.

¹² Das ist in der Regel unproblematisch, da sich die Bezugsgröße bei steigenden Löhnen erhöht, kann im Einzelfall bei sinkenden Löhnen aber auch anders sein.

¹³ Buntenbach, Übergang vom Erwerbsleben in den Ruhestand; in: 4. Aktuelles Presseseminar vom 20.–21. November 2007 in Würzburg, DRV-Schriften, Bd. 76.

¹⁴ SPD-Antrag vom 1.12.2010 [BT-Drucks. 17/3995]; Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 1.12.2010 [BT-Drucks. 17/4046].

¹⁵ SPD-Antrag vom 1.12.2010 [BT-Drucks. 17/3995].

¹⁶ Abschlussbericht der AG „Arbeitsbedingungen verbessern – Rentenzugang flexibilisieren“ des SPD-Parteivorstandes und der SPD-Bundestagsfraktion vom 12.10.2007, Abs. V.3.

Eine solche Teilrente ab dem 60. Lebensjahr würde den Versicherten die Möglichkeit erleichtern, ihre Beschäftigung in der letzten Erwerbsphase zu reduzieren, wenn ihnen eine volle Erwerbstätigkeit nicht mehr möglich ist oder sie eine solche nicht mehr wünschen. Da die Rente nur als Teilrente zu beziehen sein soll und sie eine Reduzierung der Arbeitszeit voraussetzt, würde sie keinen Anreiz zur vollständigen Aufgabe der Erwerbstätigkeit, sondern lediglich einen gleitenden Übergang in den Ruhestand darstellen.

Wie jeder andere Bezug einer vorzeitigen Altersrente soll auch der Bezug der Altersrente wegen Teilrentenbezugs mit Abschlägen in Abhängigkeit von der Dauer des vorzeitigen Bezugs verbunden sein. Bei einem Teilrentenbezug ab Vollendung des 60. Lebensjahres würde dies – nach Abschluss der schrittweisen Altersgrenzenanhebung auf 67 Jahre ab dem Jahr 2031 – einen Rentenabschlag von 25,2%¹⁷ bedeuten, allerdings nur bezogen auf den vorzeitig in Anspruch genommenen Rententeil. Diese Abschläge wirken nicht nur für die Dauer der Teilrente, sondern lebenslang. Hinzu kommt, dass aus der Teilzeitarbeit nur noch geringere Rentenanwartschaften entstehen würden als aus der vorausgegangen Vollzeittätigkeit. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob und wie das evtl. mit diesen Rentenabschlägen verbundene höhere Risiko eines späteren Grundsicherungsbedarfs verlässlich vermieden werden kann. Die Umsetzung der diesbezüglich diskutierten Anspruchsvoraussetzung „Ausschluss eines späteren Grundsicherungsbedarfes“ erscheint jedoch problematisch. Hierfür wäre eine Bedarfsprognose für viele Jahre im Voraus zu erstellen, die auch die Vermögenssituation des Antragstellers und seiner Haushaltsgemeinschaft berücksichtigen müsste.

Eine solche Prognose erscheint kaum möglich, jedenfalls aber zu verwaltungsaufwendig und nicht hinreichend wirksam. Insbesondere ließe sich nicht voraussehen, ob aufgrund einer nicht vorhergesehenen Änderung der Verhältnisse doch irgendwann Bedürftigkeit im Sinne des Grundsicherungsrechts eintritt. Viele verschiedene Faktoren, z.B. ob die Haushaltsgemeinschaft überhaupt bestehen bleibt oder ob sich z.B. die Ehepartner trennen, lassen sich im Voraus nicht feststellen.

Wollte man – wie es teilweise diskutiert wird – den Bezug der Teilrente an die Bedingung knüpfen, dass die Rentenabschläge durch eine zusätzliche Beitragszahlung des Arbeitgebers vermieden werden, würde das

zwar das Risiko eines späteren Grundsicherungsbedarfs verringern; gleichzeitig würde das aber wohl auch die Wahrscheinlichkeit mindern, dass von der Teilrente in der Praxis häufig Gebrauch gemacht wird.

1.5.2 Einführung weiterer Teilrentenstufen

Zur weiteren Flexibilisierung des Übergangs in Rente wurde auch die Möglichkeit diskutiert, die bisherigen drei Stufen der Teilrente durch ein mehr Stufen umfassendes System zu ersetzen¹⁸. Ziel war dabei vor allem, den Bedürfnissen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer nach individuell passgenauen Regelungen entgegenzukommen und so für eine größere Flexibilität in der Anwendung zu sorgen.

Eine solche Änderung hätte sicher den Vorteil, dass sie mehr Flexibilität bei der individuellen Wahl der Rentenhöhe ließe als das heutige System. Auf der anderen Seite wäre eine solche Änderung aber auch mit einem Verlust an Flexibilität z.B. bei einem schwankenden Hinzuverdienst verbunden: Wenn nur drei Teilrentenstufen bestehen, kann der Versicherte die jeweilige Stufe mit seinem Hinzuverdienst voll ausschöpfen; er kann also „flexibel hinzuverdienen“. Gibt es viele Stufen, fällt er bei Überschreiten einer Hinzuverdienstgrenze zwar nicht so tief, er fällt aber schneller in eine niedrigere Stufe. Zudem wäre eine solche Regelung auch relativ verwaltungsaufwendig, da es vermutlich häufig Änderungen der Teilrentenstufen gäbe, die jeweils mit einem Änderungsbescheid an die Betroffenen verbunden wäre.

1.5.3 Festlegung der Hinzuverdienstgrenzen über die zulässige Arbeitszeit

Bereits in einer frühen Phase der sozialpolitischen Diskussion um eine stärkere Flexibilisierung des Übergangs in die Rente wurde die Möglichkeit diskutiert, die heutigen individuellen Hinzuverdienstgrenzen durch Arbeitszeitgrenzen zu ersetzen und dadurch die betriebliche Handhabung eines gleitenden Übergangs vom Erwerbsleben in den Ruhestand zu vereinfachen¹⁹. Mit einer solchen Regelung würden vermutlich auch kollektive Vereinbarungen erleichtert, die bestimmte Teilrenten mit bestimmten Arbeitszeitmodellen verbinden könnten. Da die Arbeitszeit jedoch nicht zu den meldepflichtigen Tatbeständen gehört und im Nachhinein auch nur schwer zu ermitteln ist, dürfte die verwaltungsmäßige Umsetzung einer solchen Regelung eine ganz erhebliche Herausforderung darstellen.

1.5.4 Gleitende Anrechnung von Hinzuverdienst

In jüngerer Zeit wurden Überlegungen diskutiert, die starren Teilrenten- und Hinzuverdienstgrenzen generell durch eine Hinzuverdienstgrenze zu ersetzen, bei deren Überschreiten der weitere Hinzuverdienst gleitend auf die Rente angerechnet wird²⁰. Mit dem Modell der Kombirente sind diese Überlegungen in den sog. Regierungsdialo- g über die Rente aufgenommen wor-

¹⁷ 7 Jahre × 12 Monate × 0,3%.

¹⁸ Abschlussbericht der AG „Arbeitsbedingungen verbessern – Rentenzugang flexibilisieren“ des SPD-Parteivorstandes und der SPD-Bundestagsfraktion vom 12.10.2007, Abs. V.2.

¹⁹ Boecken, a. a. O., B 187 m. w. N.; Schmähl in: Verhandlungen des 62. Deutschen Juristentages, Bd. II/1, K 77, Ch. Beck 1998.

²⁰ S. etwa Presseberichte über entsprechende Überlegungen im politischen Raum in der BILD vom 31.1.2011 bzw. in der Süddeutschen Zeitung vom 1.2.2011.

den²¹. Die Hinzuverdienstgrenze soll dabei so bemessen werden, dass aus Rente und Hinzuverdienst zusammen ein Einkommen in Höhe des vor Rentenbeginn erzielten Bruttoeinkommens erzielt, jedoch nicht überschritten werden kann. Das die Hinzuverdienstgrenze überschreitende Vorjahreseinkommen soll danach jeweils ab 1. Juli des laufenden Jahres auf die Rente angerechnet werden.

Diese Art der Hinzuverdienstberücksichtigung hätte gegenüber der bestehenden Regelung den Vorteil, dass sie sich linear und nicht in Teilrentensprüngen vollzöge. Nur schwer vermittelbare Rückforderungen der Rente wegen eines geringfügigen Überschreitens der Hinzuverdienstgrenze für die Vergangenheit – die nach geltendem Recht immer wieder vorkommen – wären nicht mehr nötig.

Für Arbeitgeber und Arbeitnehmer wäre die Hinzuverdienstregelung transparenter und würde deshalb vermutlich auch in der realen Umsetzung zu mehr Flexibilität beim Übergang vom Erwerbsleben in den Ruhestand führen als die heutigen starren Hinzuverdienstregelungen. Ein solches System hätte aber auch zur Folge, dass sich der Teilrentenanteil häufiger ändern könnte. Der auszuzahlende Teilrentenbetrag wäre bei einer Änderung der Hinzuverdiensthöhe oder der für die Höhe der Hinzuverdienstgrenze maßgeblichen Bezugsgröße ab dem 1. Juli des Folgejahres neu zu ermitteln. Dementsprechend wäre dann auch die Berechnung der späteren Vollrente nur noch sehr schwer zu vermitteln, da sich mit jeder Änderung des Teilrentenanteils auch der Anteil der Rente an der späteren Gesamtrente ändern würde, der mit Abschlägen für den gesamten weiteren Bezug der Rente verbunden ist. Die Vollrente bestünde aus einer Reihe von Rentenbestandteilen mit unterschiedlich hohen Abschlägen.

1.5.5 Pauschale einheitliche Hinzuverdienstgrenzen für Teilrenten

Eine deutliche Vereinfachung des aktuellen Rechtsstandes ließe sich durch eine Abkehr von der individuellen, an den Vorverdiensten jedes Versicherten orientierten Festlegung der Hinzuverdienstgrenzen erreichen. Sofern diese Hinzuverdienstgrenze für keinen Versicherten im Vergleich zum geltenden Rentenrecht niedriger sein soll, böte sich als pauschale Hinzuverdienstgrenze für die jeweilige Teilrente jener Betrag an, der heute für Versicherte gilt, die ein für die Ermittlung der Hinzuverdienstgrenze maßgebliches Einkommen in Höhe der Beitragsbemessungsgrenze aufweisen. Danach würden sich im Jahr 2011 in den alten Bundesländern Hinzuverdienstgrenzen von rd. 4 000 EUR bei einer 1/3-Teilrente, 3 000 EUR bei einer halben Teilrente und 2 000 EUR bei einer 2/3-Teilrente ergeben. Die Beträge würden mit jeder Veränderung der Beitragsbemessungsgrenze angepasst und wären insofern – orientiert an den durchschnittlichen Lohnzuwachsen – dynamisch. Vorstellbar wäre allerdings auch eine pauschale einheitliche Hinzuverdienstgrenze für alle Teilrentenstufen, die

sich dann – wenn man den oben genannten Orientierungsgrundsatz verfolgt – an der aktuellen Hinzuverdienstgrenze für die 1/3-Teilrente für Versicherte mit Einkommen an der Beitragsbemessungsgrenze ausrichten sollte; zum gegenwärtigen Stand entspräche das einer einheitlichen Hinzuverdienstgrenze für alle Teilrenten von rd. 4 000 EUR in den alten Bundesländern.

Im Vergleich zur geltenden Rechtslage mit der Festlegung individualisierter, von den individuellen Vorverdiensten der Versicherten abhängiger Hinzuverdienstgrenzen, erscheinen pauschale Hinzuverdienstgrenzen weitaus einfacher und für Versicherte und Unternehmen transparenter. Die entsprechenden Werte könnten – ähnlich wie nach geltendem Rechtsstand die pauschale Hinzuverdienstgrenze von 400 EUR für Vollrenten vor Vollendung der Regelaltersgrenze – regelmäßig in den Verlautbarungen der Rentenversicherungsträger (RV-Träger) und anderer sozialpolitischer Akteure veröffentlicht werden. Die Gefahr des „ungewollten“ Überschreitens der Grenze wäre dadurch vermutlich deutlich geringer. Vor allem aber wüssten Versicherte und Unternehmen ohne Inanspruchnahme zusätzlicher Beratung diese Grenze einzuschätzen. Es spricht vieles dafür, dass eine der Ursachen für die bislang äußerst zögerliche Inanspruchnahme der Teilrente damit hinfällig wäre. Im Vergleich zu den anderen, zuvor beschriebenen Modifikationen der Hinzuverdienstregelungen wäre der Übergang zu pauschalen Hinzuverdienstgrenzen insofern zu präferieren.

1.5.6 Abschaffung der Hinzuverdienstgrenzen

● Vollständige Abschaffung der Hinzuverdienstgrenzen

In der Diskussion um eine stärkere Flexibilisierung des Übergangs in Rente wird die Berechtigung von Hinzuverdienstbeschränkungen bei vorgezogenem Rentenbezug aber auch grundsätzlich infrage gestellt²². Tatsächlich muss man sich die Frage stellen, ob angesichts der inzwischen eingeführten versicherungsmathematischen Rentenabschläge bei vorzeitigem Bezug einer Altersrente eine Begrenzung des zulässigen Hinzuverdienstes neben dem Rentenbezug generell noch sinnvoll und begründbar ist. Die Abschläge sind tendenziell so festgesetzt, dass der Barwert der Rentenzahlungen über die gesamte Rentenlaufzeit – bei durchschnittlicher Lebenserwartung – unabhängig vom Alter des Versicherten bei Rentenbeginn stets gleich hoch ist²³. Ein Versicherter bekommt also, über die gesamte Rentenlaufzeit betrachtet, im Durchschnitt bei vorzeitigem Rentenbeginn die gleiche Rentensumme aus-

²¹ www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Pressemitteilung/presse-infos-regierungsdialog-rente.pdf?_blob=publicationFile.

²² FDP-Antrag vom 12.3.2008 (BT-Drucks. 16/8542).

²³ Ohsmann, Stolz, Thiede, Rentenabschläge bei vorzeitigem Rentenbeginn: Was ist versicherungsmathematisch fair?; in: Sozialer Fortschritt 10/2004, S. 267–271.

gezahlt wie bei einem Rentenzugang bei Erreichen der Regelaltersgrenze oder – wegen der Rentenzuschläge bei hinausgeschobenem Rentenbeginn – bei einem Rentenbeginn erst in der Zeit nach Überschreiten der Regelaltersgrenze. Dementsprechend hat die Solidargemeinschaft der Beitragszahler und Rentner auch keinen Vor- oder Nachteil davon, wenn ein Versicherter vor Erreichen der Regelaltersgrenze, genau mit Erreichen der Altersgrenze oder aber erst später in Rente geht. Vor diesem Hintergrund erscheint es vielen nicht mehr nachvollziehbar, warum man die Möglichkeit des Hinzuverdienstes während des Rentenbezugs überhaupt reguliert und die Entscheidung darüber nicht allein den Versicherten überlässt.

Der Wegfall der Hinzuverdienstgrenzen würde allerdings auch bedeuten, dass Arbeitnehmer ab dem Zeitpunkt, ab dem sie die Voraussetzungen für eine vorzeitige Altersrente erfüllen, ihr aktuelles Monatseinkommen optimieren könnten. Letztendlich könnten sie damit durch eine Kombination aus Rente und Hinzuverdienst ihr aktuelles Einkommen sogar erhöhen, wenn sie z. B. neben einer uneingeschränkt aufrechterhaltenen Erwerbstätigkeit bereits eine Rente beziehen. Sofern der Rentenbeginn vor Vollendung der Regelaltersgrenze liegt, nähmen sie damit allerdings in Kauf, dass wegen der während der gesamten Rentenlaufzeit anfallenden Rentenabschläge ihr Einkommen später – nach Wegfall des Hinzuverdienstes in einem höheren Lebensalter – geringer ausfallen wird als das ohne den vorzeitigen Rentenbezug neben der fortgeführten Erwerbstätigkeit der Fall gewesen wäre.

Hier setzt auch der Hauptkritikpunkt der Gegner eines Wegfalls der Hinzuverdienstgrenzen an. Sie halten den Wegfall der Hinzuverdienstgrenzen mit der Einkommensersatzfunktion der Rente für unvereinbar²⁴. Der Leistungsfall des Alters stellt danach eine besondere Form des Versicherungsschutzes dar. Dem durch die vorzeitige Inanspruchnahme einer Altersrente bekundeten Willen, aufgrund einer entsprechenden Selbsteinschätzung der Erwerbsfähigkeit (zumindest teilweise) vorzeitig, aber endgültig aus dem Erwerbsleben auszuschneiden und hierfür Rente in Anspruch nehmen zu wollen, widerspräche es, wenn dennoch durch Erwerbstätigkeit weiterhin schrankenlos gerade zu ersetzendes Arbeitsentgelt oder Arbeitseinkommen erzielt werden könnte²⁵.

Darüber, ob die Rente ihrer Einkommensersatzfunktion nicht mehr gerecht werden würde, wenn neben der vorgezogenen Altersrente unbeschränkt hinzuverdient werden könnte, lässt sich trefflich streiten.

Grundsätzlich erscheint es allerdings nicht von vornherein überzeugend, wenn sich die konkrete Ausgestaltung rentenrechtlicher Regelungen strikt an abstrakten systematischen Grundsätzen orientiert – unabhängig davon, ob die konkreten Auswirkungen der Regelung aufgrund veränderter rechtlicher oder gesellschaftlicher Rahmenbedingungen (hier konkret aufgrund der Einführung versicherungsmathematisch begründeter Rentenabschläge bei vorzeitigem Rentenbeginn) inzwischen sowohl für die betroffenen Versicherten als auch für die RV insgesamt grundlegend verändert sind. Vor allem aber kann auch schon nach geltendem Recht ab Vollendung der Regelaltersgrenze neben der Rente unbeschränkt hinzuverdient werden, obwohl heute sicher nicht mehr ohne Weiteres davon ausgegangen werden kann, dass typischerweise und generell ab dem Alter von 65 Jahren ein Einkommenserwerb nicht mehr zumutbar wäre. Die systematische Einordnung der Rente als Einkommensersatz findet hier faktisch längst ihre Grenze.

Auch wenn wegen der versicherungsmathematischen Abschläge bei Inanspruchnahme vorgezogener Altersrenten der Barwert einer Altersrente vom Alter der Versicherten bei Rentenbeginn unabhängig ist und die RV durch den vorgezogenen Rentenbeginn somit grundsätzlich nicht belastet würde, hätte ein Wegfall der Hinzuverdienstgrenzen jedoch auch Auswirkungen auf die Finanzierung der gesetzlichen RV. Er wäre in dem Maße mit Vorfinanzierungskosten verbunden, in dem die Versicherten eine vorzeitige Altersrente beanspruchen würden, die sie sonst nicht oder nur zu einem geringeren Anteil in Anspruch genommen hätten²⁶. Da diese Renten aber nur mit den entsprechenden Abschlägen bezogen werden könnten, stünden den Vorfinanzierungskosten entsprechende beitragsentlastende Einsparungen beim weiteren Rentenbezug nach Erreichen der Altersgrenze gegenüber. Die mit der Rentenzahlung verbundene Finanzierungsbelastung der RV verschiebt sich also in die Gegenwart. Umgekehrt wäre es in jenen Fällen, in denen Versicherte aufgrund der geänderten Rechtslage anstelle einer Vollrente ohne Hinzuverdienst infolge der größeren Flexibilität nunmehr eine Teilrente mit Hinzuverdienst in Anspruch nehmen würden, für die RV zunächst mit Einsparungen und zusätzlichen Beitragseinnahmen verbunden, langfristig aber mit entsprechend höheren (teilweise) abschlagsfreien Rentenzahlungen. Die Finanzierungsbelastung würde sich also – bei insgesamt grundsätzlich gleichem Rentenbarwert – in die Zukunft verschieben.

Wie sich eine Abschaffung der Hinzuverdienstgrenzen auf die Finanzbelastung in einem einzelnen Jahr und damit auf den Beitragssatz in jenem Jahr auswirken würde, lässt sich somit im Ergebnis nur schwer einschätzen, da die Auswirkungen maßgeblich vom Verhalten bzw. von Verhaltensänderungen der Versicherten abhängen würden. Aufgrund der versicherungsmathematischen Abschläge beim vorzeitigen

²⁴ Boecken, a. a. O., Fn. 17, B 66 ff. m. w. N.

²⁵ BSG-Urteil vom 4. 5. 1999 (B 4 RA 55/98 R).

²⁶ Geht man davon aus, dass mit dem Wegfall der Hinzuverdienstgrenzen auch die Versicherungsfreiheit im Falle des Bezugs einer Altersvollrente abgeschafft würde – was sinnvoll wäre – ergäben sich allerdings auch zusätzliche Beitragseinnahmen aus dem Hinzuverdienst.

Rentenbezug wären die Auswirkungen aber im Hinblick auf die zu finanzierenden Rentenansprüche langfristig aufwendungsneutral.

● Abschaffung der Hinzuverdienstgrenzen ausschließlich für Teilrenten

Will man spezielle Anreize schaffen, anstelle einer vorgezogenen vollen Altersrente zunächst nur eine Teilrente in Anspruch zu nehmen, könnte ein Verzicht auf Hinzuverdienstgrenzen auch auf den Teilrentenbezug beschränkt werden. Für die Vollrente verbliebe es dann bei der Hinzuverdienstgrenze von 400 EUR. Bei einem Einkommen von mehr als 400 EUR bestünde nur noch Anspruch auf eine Teilrente; diese könnte z. B. in Höhe der halben Vollrente geleistet werden. Die Freigabe des Hinzuverdienstes nur für Teilrenten hätte gegenüber der vollständigen Freigabe den Vorteil, dass nur der Teilrentenbezug und damit der gleitende Übergang in den Ruhestand attraktiver würde.

Die Vorfinanzierungskosten wären in diesem Fall deutlich geringer als bei einer vollständigen Freigabe des Hinzuverdienstes. Anders als bei völliger Freigabe der Hinzuverdienstgrenzen entstünde nämlich kein neuer Anreiz, eine vorzeitige Altersrente als Vollrente zu beziehen. Es entstünde zwar die Möglichkeit, neben der unverändert fortgeführten Beschäftigung bereits eine Teilrente in Anspruch zu nehmen, es entstünde aber auch der Anreiz, anstatt der Aufgabe der Beschäftigung und dem Bezug einer Vollrente nur eine Teilrente zu beanspruchen, die in diesem Fall mit beliebigem Hinzuverdienst kombinierbar wäre.

1.5.7 Zusatzbeiträge in der gesetzlichen RV (vor allem zur Abwendung von Abschlägen)

Bereits jetzt ist es möglich, zusätzliche Beiträge in die gesetzliche RV einzuzahlen, um Abschläge beim Bezug einer vorzeitigen Altersrente zu vermeiden. Die Möglichkeit, Zusatzbeiträge zur Erlangung einer höheren Rente über das Maß etwaiger Abschläge hinaus zu zahlen, besteht dagegen grundsätzlich nicht. Vor allem die Höhe der bei einmaliger Beitragszahlung zu Rentenbeginn erforderlichen Beitragszahlung dürfte dafür verantwortlich sein, dass von der Möglichkeit bislang allerdings nur wenig Gebrauch gemacht wird.

Insofern erscheint es sinnvoll, neben der weiterhin bestehenden Möglichkeit, Rentenabschläge durch eine Einmalzahlung abzuwenden, die regelmäßige Zahlung zusätzlicher Beiträge über das gesamte Versicherungsleben zuzulassen. Zudem sollten solche „Zusatzbeiträge“ auch unabhängig davon möglich sein, ob damit die Abschläge einer vorzeitigen Altersrente abgewendet werden sollen oder sich „lediglich“ die spätere Rente erhöht. Wenn die Beitragszahlung über einen Zeitraum von 30 Jahren erfolgte, hätte der Versicherte im o. g. Beispiel (s. unter 1.4.3) einen monatlichen Beitrag von rd. 90 EUR (in heutigen Werten) zu entrichten, um die Rentenabschläge zu

kompensieren, die bei einem vorzeitigen Rentenbeginn von drei Jahren anfallen. Die monatliche Belastung läge dann nur noch bei rd. 3,6% des Bruttoeinkommens. Sofern er nicht vorzeitig in Rente geht, würde sich die Rente um rd. 150 EUR (in heutigen Werten) erhöhen. Eine solche Regelung könnte es evtl. auch den Sozialpartnern ermöglichen, die regelmäßige Zahlung von Zusatzbeiträgen für besonders belastete Berufsgruppen zu vereinbaren. Entsprechende Zahlungen sollten – ebenso wie die Zahlung eines Beitrags zur Vermeidung von Rentenabschlägen nach geltendem Recht – in Form von Entgeltpunktzuschlägen bei der Rentenberechnung berücksichtigt werden, um keine Optimierungsmöglichkeiten auf Kosten der Solidargemeinschaft zu schaffen²⁷.

Zu überlegen wäre auch, die weiterhin bestehende Möglichkeit, Rentenabschläge gem. § 187a SGB VI durch eine Beitragszahlung abzuwenden, attraktiver zu gestalten. In Betracht käme ein reduzierter Beitrag, der dadurch gerechtfertigt wäre, dass mit der Zahlung ausschließlich der Rentenabschlag für den vorzeitigen Altersrentenbezug vermieden würde. Im Gegensatz zur „normalen“ Beitragszahlung wird mit diesem Beitrag nämlich nicht mehr das Risiko der Erwerbsminderung abgesichert. Eine solche reduzierte Beitragszahlung käme aber nur im unmittelbaren zeitlichen Zusammenhang mit dem Rentenbeginn in Betracht, wenn feststeht, dass eine vorzeitige Erwerbsminderungsrente ausgeschlossen ist.

2. Weiterentwicklung der Absicherung des Invaliditätsrisikos

2.1 Reformbedarf im Bereich der Absicherung des Invaliditätsrisikos

Die amtliche Statistik des Statistischen Bundesamtes weist aus, dass inzwischen annähernd die Hälfte der Bezieher von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung diese Leistungen vor Vollendung des 65. Lebensjahres und somit aufgrund von Invalidität beziehen²⁸. Während in der gesetzlichen RV nur etwa 10 % aller Versichertenrenten Erwerbsminderungsrenten sind, werden aktuell rd. 48 % aller Leistungen der Grundsicherung aufgrund von Invalidität gezahlt. Seit Einführung der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung ist dieser Anteil permanent gestiegen. Das Risiko, Grundsicherungsleistungen beziehen zu müssen, ist insoweit im Fall der Invalidität deutlich größer als im Alter. Zugleich zeigt sich, dass fast zwei Drittel aller Bezieher von Grundsicherung bei Erwerbsminderung keinen Anspruch auf eine Erwerbsminderungsrente der gesetzlichen RV besitzen. Offenkundig gibt es hier also

²⁷ Entgeltpunktzuschläge wirken (auch bei der Erwerbsminderungsrente) rentenerhöhend, führen aber nicht zu einem erhöhten Gesamtleistungswert und damit nicht zu einer besseren Bewertung der Zurechnungszeit bei der Erwerbsminderungsrente.

²⁸ Dorn u. a., Ergebnisse der Sozialhilfestatistik 2008; in: Wirtschaft und Statistik, 1/2010, S. 60–73, hier: S. 62.

Sicherungsdefizite vor allem bei Menschen, die nicht im Rahmen der gesetzlichen RV gegen das Invaliditätsrisiko abgesichert sind.

Hinzu kommt, dass seit längerer Zeit auch in der gesetzlichen RV die Zugangszahlen bei Erwerbsminderungsrenten rückläufig sind und die durchschnittlichen Zahlbeträge der neu zugehenden Erwerbsminderungsrenten stagnieren oder sogar zurückgehen²⁹. Das lässt darauf schließen, dass generell im Bereich der Absicherung des Invaliditätsrisikos sozialpolitischer Handlungsbedarf besteht. Die Regelungen im Bereich der gesetzlichen RV können zumindest für einen Teil der Bevölkerung weder für sich allein genommen noch im Zusammenspiel mit ergänzenden Leistungen aus der zweiten und dritten Säule sicherstellen, dass bei Eintritt von Erwerbsminderung die Inanspruchnahme von Grundsicherungsleistungen vermieden oder gar in etwa der zuvor erreichte Lebensstandard aufrechterhalten werden kann³⁰. Folgerichtig hat die Regierungskoalition im Koalitionsvertrag 2009 angekündigt: „Wir wollen, dass auch erwerbsgeminderte Menschen angemessen sozial abgesichert sind. Wir werden prüfen, ob und wie die Absicherung gegen das Erwerbsminderungsrisiko in der staatlich geförderten Vorsorge kostenneutral verbessert werden kann.“ Angesichts der bereits heute bei Erwerbsminderungsrenten in erhöhtem Umfang auftretenden Versorgungsdefizite sollte daneben aber auch über Weiterentwicklungen im Bereich der gesetzlichen RV nachgedacht werden.

2.2 Reformansätze im Bereich der gesetzlichen RV

2.2.1 Prävention und Rehabilitation stärken

Dabei liegt es nahe, entsprechend dem Grundsatz „Reha vor Rente“ zunächst die Präventions-, Rehabilitations- und Wiedereingliederungsbemühungen zu verstärken und ggf. zielgerichteter auszugestalten. Erfolgreiche Bemühungen in diesem Bereich, mit denen der Eintritt von Invalidität vermieden oder bei bestehender Invalidität eine Reintegration der Versicherten in die Arbeitswelt erreicht werden kann, sind zweifellos die effizientesten und fruchtbarsten Wege zur besseren Absicherung des Erwerbsminderungsrisikos. In dem Maße, wie der dauerhafte Bezug von Erwerbsminderungsrenten aufgrund gelungener

Rehabilitations- oder Reintegrationsbemühungen vermieden werden kann, verringern sich nicht nur die ansonsten notwendig werdenden Rentenausgaben der gesetzlichen RV, sondern die Versicherten erwerben durch ihre Weiterarbeit auch zusätzliche Rentenanwartschaften, die später im Alter zu einer entsprechend höheren gesetzlichen Rente führen.

2.2.2 Verstärkte Reintegrationsbemühungen und -anreize bei befristeten Erwerbsminderungsrenten

Es sei besonders betont, dass in diesem Zusammenhang nicht nur an die Vermeidung des Eintritts von Erwerbsminderung durch verstärkte Präventions- und Rehabilitationsbemühungen zu denken ist. Ein besonderes Augenmerk sollte in Zukunft vielmehr auch darauf gerichtet werden, dass bei Versicherten, denen im Erwerbsminderungsfall zunächst nur eine befristete Erwerbsminderungsrente gewährt wird, die in diesen Fällen bestehende Perspektive zur Wiedereingliederung in das Erwerbsleben in einem größeren Umfang als bisher auch tatsächlich realisiert wird. Gegenwärtig wird bei den befristeten Erwerbsminderungsrenten in aller Regel nach Ablauf der Befristung die Rente verlängert bzw. als dauerhafte Erwerbsminderungsrente „entfristet“, da sich der gesundheitliche Zustand der Versicherten in der Zeit der befristeten Erwerbsminderungsrente im Regelfall nicht verbessert. Das ist höchst unbefriedigend – vor allem auch deshalb, weil bei Bewilligung der Rente offensichtlich die Chancen für die Wiedereingliederung in die Arbeitswelt positiv eingeschätzt wurden, da ansonsten von vornherein eine unbefristete Erwerbsminderungsrente gewährt worden wäre.

Vor diesem Hintergrund sollten alle Ansätze für eine bessere Betreuung der Versicherten während der Phase des befristeten Erwerbsminderungsrentenbezuges verstärkt und ausgebaut werden. Das umfasst u. a. gezielte Rehabilitationsmaßnahmen in dieser Zeitphase und/oder ein Case-Management, in dem den Beziehern befristeter Erwerbsminderungsrenten gezielt und an den Bedingungen ihres jeweiligen Einzelfalles orientiert Hilfestellung zur Wiedereingliederung in das Erwerbsleben geleistet wird. Auf diese Weise könnte dazu beigetragen werden, dass zumindest bei einem Teil der Bezieher von befristeten Erwerbsminderungsrenten nach Ablauf der Befristung die Reintegration ins Erwerbsleben gelingt.

In den Fällen, in denen eine Rente wegen Erwerbsminderung auf Zeit zuerkannt wird, bestehen verschiedene arbeitsrechtliche Regelungen. Entweder – das ist der Regelfall – bleibt das Arbeitsverhältnis bestehen, wobei es für die Dauer des Bezugs der Rente ruht (z. B. § 33 Abs. 2 Sätze 5 u. 6 Tarifvertrag öffentlicher Dienst)³¹. Oder aber das Arbeitsverhältnis endet, aber es besteht eine Wiedereinstellungsgarantie für die Zeit nach Ablauf der Rentenzahlung³². Die Zuerkennung einer Rente wegen Erwerbsminderung auf Zeit bleibt demnach regelmäßig ohne Einfluss auf die Fortgeltung des Arbeitsverhältnisses. Es besteht zu

²⁹ Rische, Die Absicherung des Erwerbsminderungsrisikos – Handlungsbedarf und Reformoptionen; in: RVaktuell, 1/2010, S. 2–9.

³⁰ Ende 2010 bezogen rd. 9,5% aller Bezieher einer Erwerbsminderungsrente der gesetzlichen RV ergänzend Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung. Zum Vergleich: von den Altersrentenbeziehern waren es nur 1,9%.

³¹ Der Interessenverband Deutscher Zeitarbeitsunternehmen (IGZ e.V.) bietet im Internet unter www.ig-zeitarbeit.de einen Musterarbeitsvertrag an, der unter § 12 Abs. 2 eine entsprechende Regelung vorsieht.

³² ErfK/Müller-Glöge, § 21 TzBfG, Rdnr. 6; zu den Einzelheiten s. auch Rolfs, Giesen, Kreikebohm, Udsching, Arbeitsrecht, § 21 TzBfG, Rdnr. 8 (Bayreuther).

den bisherigen Arbeitsbedingungen fort. Während der Ruhensphase aufgrund des Zeitrentenbezuges ergeben sich keinerlei Rechte oder Pflichten aus dem Arbeitsverhältnis, weder für den Arbeitgeber noch für den Arbeitnehmer. Der Arbeitnehmer ist von seiner Arbeits- und der Arbeitgeber von seiner Vergütungspflicht befreit.

Seit dem 1. 5. 2004 sind Arbeitgeber gem. § 84 Abs. 2 Neuntes Buch Sozialgesetzbuch (SGB IX) zum Betrieblichen Eingliederungsmanagement (BEM) verpflichtet. Mit diesen Regelungen weist der Gesetzgeber einen wesentlichen Teil der Verantwortung für die Wiedereingliederung gesundheitlich beeinträchtigter Beschäftigter den Arbeitgebern zu. Hier scheint es angebracht, die Verpflichtung der Arbeitgeber zum BEM durch Klarstellung bzw. Ergänzung des § 84 Abs. 2 SGB IX auf die Reintegration der Bezieher von Zeitrenten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit zu erweitern.

Auf Seiten des Arbeitnehmers wäre zudem eine Verpflichtung denkbar, an den vom Arbeitgeber während des ruhenden Arbeitsverhältnisses angebotenen Informations- und Fortbildungsveranstaltungen teilzunehmen, soweit der Gesundheitszustand dies erlaubt.

Den RV-Trägern stehen mit den Leistungen zur Teilhabe Instrumente zur Verfügung, um Arbeitgeber beim BEM wirksam zu unterstützen und die Reintegration von Zeitrentnern in ihre Berufstätigkeit zu fördern. Mit der Unterstützung der Arbeitgeber beim BEM wird dem Grundsatz „Rehabilitation vor Rente“ entsprochen³³. Darüber hinaus erscheint es sinnvoll, ein spezielles Case-Management (CM) der RV-Träger für Zeitrentenbezieher³⁴ zu installieren. Das CM sollte möglichst bereits zu Beginn der ersten Zeitrentenphase einsetzen und nicht erst dann, wenn der Rentner am Ende dieser Phase nach „Gewöhnung“ an den Rentenbezug bereits einen Antrag auf Weiterzahlung der Rente über das Fristende hinaus gestellt hat.

2.2.3 Ausweitung der Zurechnungszeit

Ein weiterer naheliegender Ansatz zur Reform der Absicherung bei Erwerbsminderung im Bereich der gesetzlichen RV, der auch vom Bundesministerium für Arbeit im Rahmen des sog. Regierungsdialogs Rente aufgegriffen wurde³⁵, ist in der Ausweitung der Zurechnungszeit zu sehen. Der Zurechnungszeit liegt die Überlegung zugrunde, dass die Versicherten durch Eintritt einer Erwerbsminderung an der Weiterführung einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung und damit am Erwerb von Rentenanwartschaften gehindert werden. Die Zeit zwischen dem Eintritt der Erwerbsminderung und der Vollendung des 60. Lebensjahres, in der die Versicherten ohne die Erwerbsminderung – so wird unterstellt – weiter sozialversicherungspflichtig beschäftigt geblieben wären, wird deshalb als spezielle rentenrechtliche Zeit („Zurechnungszeit“) bei der Ermittlung der Höhe einer Erwerbsminderungsrente berücksichtigt. Die

Bewertung dieser Zeit erfolgt dabei grundsätzlich entsprechend der von dem Versicherten in der Zeit zwischen dem vollendeten 16. Lebensjahr und dem Eintritt der Erwerbsminderung durchschnittlich erworbenen Rentenanwartschaften.

Die Abgrenzung der Zurechnungszeit ist in der Vergangenheit mehrfach geändert worden. Vor der heute aktuellen Rechtslage galt nur die Zeit zwischen Eintritt der Erwerbsminderung und der Vollendung des 55. Lebensjahres in vollem Umfang als Zurechnungszeit, während die Jahre zwischen dem 55. und dem 60. Lebensjahr nur zu einem Drittel als Zurechnungszeit rentenrechtlich berücksichtigt wurden. Erst mit der grundlegenden Reform der Erwerbsminderungsrenten im Jahr 2001, in deren Rahmen u. a. die Rentenabschläge bei Erwerbsminderungsrenten eingeführt wurden, ist die Zurechnungszeit auf die komplette Zeit bis zur Vollendung des 60. Lebensjahres ausgeweitet worden. Die Zurechnungszeit reicht damit bis zum frühestmöglichen Zeitpunkt des Anspruchs auf eine Altersrente wegen Schwerbehinderung.

Im Zusammenhang mit der beschlossenen schrittweisen Anhebung der Regelaltersgrenze ab dem Jahr 2012 wird auch die Grenze für den frühestmöglichen Renteneintritt für Schwerbehinderte vom 60. auf das 62. Lebensjahr angehoben. Da sich insofern das bisherige Referenzalter für die Dauer der Zurechnungszeit um zwei Jahre verschiebt, wäre es naheliegend, im Erwerbsminderungsfall auch die Zeit bis zum vollendeten 62. Lebensjahr künftig als Zurechnungszeit anzurechnen und die Zurechnungszeit um zwei Jahre zu verlängern. Im Fall eines lebenslangen Durchschnittsverdieners, der vor dem 60. Lebensjahr erwerbsgemindert wird, würde dies, unter Berücksichtigung der Rentenabschläge, nach aktuellen Werten zu einer Erhöhung des Erwerbsminder-

³³ Friemelt, Lewerenz, BEM unverzichtbar in Zeiten des demographischen Wandels; in: RVaktuell 12/2010, S. 401 ff.

³⁴ Die Deutsche Rentenversicherung Braunschweig-Hannover bietet z. B. seit Frühjahr 2007 psychisch erkrankten Versicherten, die eine Rente wegen voller Erwerbsminderung (auf Zeit) beziehen, ein CM an, das Unterstützung bei der Wiedereingliederung in das Erwerbsleben leisten soll. Über psychologische Beratungen und medizinisch-berufliche Teilhabeleistungen sollen Hilfestellungen zur Wiederaufnahme einer Tätigkeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt angeboten werden, auch um Alternativen zum Rentenbezug aufzuzeigen. Die für die Rentenentscheidungen verantwortlichen Mitarbeiter sind angehalten, Kontakt mit den zuständigen Case-Managern aufzunehmen, um gemeinsam die Erfolgsaussicht von Teilhabeleistungen zu diskutieren. S. a. Brader, Faßmann, Lewerenz, Steger, Wübbecke, (2005) Case Management zur Erhaltung von Beschäftigungsverhältnissen behinderter Menschen (CMB) – Abschlußbericht der wissenschaftlichen Begleitung einer Modellinitiative der Bundesarbeitsgemeinschaft für Rehabilitation. Materialien aus dem Institut für empirische Soziologie an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg, 1/2005, Nürnberg: IfeS.

³⁵ www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Pressemitteilung/presse-infos-regierungsdialog-rente.pdf?__blob=publicationFile.

rungsrentenanspruchs in einer Größenordnung von ca. 43 EUR (neue Länder) bis 49 EUR (alte Länder) monatlich führen. Die dadurch induzierten Mehrausgaben der gesetzlichen RV werden für das Jahr 2030 auf rd. 750 Mio. EUR geschätzt³⁶.

2.2.4 Rentenrechtliche Behandlung von Zeiten des Arbeitslosengeld-II-Bezuges und Absicherung bei Invalidität

Da sich die Höhe der Erwerbsminderungsrente aus der gesetzlichen RV (ebenso wie die Altersrente) wesentlich danach bemisst, welche Rentenanwartschaften vom Versicherten selbst durch Beitragszahlung erworben oder ihm aufgrund anderer rentenrechtlich relevanter Tatbestände zugeschrieben wurden, führen Lücken in der Versicherungsbiographie oder Zeiten mit sehr niedrigen Rentenanwartschaften auch zu entsprechend geringeren Alters- und Erwerbsminderungsrenten. Im Falle der Erwerbsminderung wird dieser Effekt noch dadurch verstärkt, dass Versicherungslücken und/oder Phasen mit niedrigem Anwartschaftserwerb vor Eintritt des Erwerbsminderungsfalles im Rahmen der Bewertung der Zurechnungszeit quasi in die Phase zwischen Eintritt der Erwerbsminderung und dem 60. Lebensjahr fortgeschrieben werden.

Deshalb hatten z. B. auch Zeiten des Bezuges von Arbeitslosengeld II, soweit diese – wie etwa nach dem Rechtsstand des Jahres 2010 – rentenrechtlich als Pflichtversicherungszeit mit sehr niedriger Beitragsbemessungsgrundlage bewertet wurden, tendenziell einen negativen Einfluss auf die Höhe der Erwerbsminderungsrente: Jedes Pflichtbeitragsjahr mit sehr niedriger Bewertung mindert – da es die durchschnittliche Bewertung der Zeiten vor Eintritt der Erwerbsminderung verringert – auch die Bewertung der Zurechnungszeit. Um das zu ändern sind grundsätzlich zwei sehr unterschiedliche Vorgehensweisen möglich:

- Zum einen kann man die rentenrechtliche Bewertung der Zeiten des Bezuges von Arbeitslosengeld II höher ansetzen, um auf diese Weise sowohl in der Phase der Arbeitslosigkeit als auch im Hinblick auf die Bewertung der Zurechnungszeit in vermehrtem Umfang Rentenanwartschaften entstehen zu lassen.
- Auf der anderen Seite kann sich aber auch dann eine höhere Erwerbsminderungsrente ergeben, wenn die Zeiten des Arbeitslosengeld-II-Bezuges völlig aus der Bewertung der Zurechnungszeit herausgenommen werden, indem die Zeit des Arbeitslosengeld-II-Bezuges nicht mehr als Pflichtversicherungszeit, sondern als Anrechnungszeit behandelt wird.

Im zuletzt genannten Fall würde die Zeit des Arbeitslosengeld-II-Bezuges bei der Ermittlung der durch-

schnittlich vor Eintritt der Erwerbsminderung erworbenen Rentenanwartschaften nicht mehr berücksichtigt, so dass der regelmäßig höhere Durchschnittswert der in den übrigen Versicherungszeiten erworbenen Rentenanwartschaften auf die Zurechnungszeit übertragen wird. Diesen Weg ist die Bundesregierung bei der Neuregelung der rentenrechtlichen Bewertung von Arbeitslosengeld-II-Zeiten gegangen, die zum Jahresbeginn 2011 in Kraft getreten ist und nach den Zeiten des Bezuges von Arbeitslosengeld II als Anrechnungszeiten ohne Bewertung gelten. Zeiten des Arbeitslosengeld-II-Bezuges nach 2010 werden deshalb die Rentenhöhe bei den Erwerbsminderungsrenten nicht mehr negativ beeinflussen.

2.2.5 Rentenrechtliche Bewertung der Zeit vor Eintritt der Erwerbsminderung als beitragsgeminderte Zeit

Es gibt Hinweise darauf, dass bei einem Teil der Rentenzugänge in die Erwerbsminderungsrente die Versicherungsverläufe nach Eintritt ins Erwerbsleben zunächst ähnlich wie bei Versicherten verlaufen, die später nicht erwerbsgemindert werden; in den letzten Jahren vor Eintritt der Erwerbsminderung tritt dann jedoch ein deutlicher Abfall der pro Jahr erworbenen Rentenanwartschaften ein, etwa aufgrund von Arbeitslosigkeit, Zeiten mit Krankengeldbezug oder auch einer Einschränkung der Erwerbstätigkeit bzw. der Umsetzung auf geringer entlohnte Arbeitsplätze. Inhaltlich könnte das auf zwei verschiedene Weisen erklärt werden: Entweder zeichnet sich in den letzten Jahren vor Eintritt der Erwerbsminderung diese bereits durch eine Einschränkung des Erwerbsvermögens ab, die dann zu längeren Krankheitszeiten, Arbeitslosigkeit, Einschränkungen der Arbeitszeit oder Umsetzung auf einen „Schon-Arbeitsplatz“ führt; das hat dann entsprechend geringere Rentenanwartschaften zur Folge. Oder die betreffenden Versicherten werden aus anderen Gründen arbeitslos, krank oder auf weniger attraktive Arbeitsplätze versetzt, und dieser Tatbestand löst dann eine Erwerbsminderung aus bzw. unterstützt diese Entwicklung. Auf jeden Fall hat ein deutlicher Rückgang der erworbenen Rentenansprüche in den Jahren unmittelbar vor Eintritt der Erwerbsminderung Auswirkungen auch auf die Bewertung der Zurechnungszeit. Die Minderung der rentenrechtlichen Bewertung der Zeiten unmittelbar vor Eintritt der Erwerbsminderung führt so zu einer „doppelten Minderung“ der Höhe der Erwerbsminderungsrente.

Vermeiden könnte man das, indem die letzten Jahre vor Eintritt der Erwerbsminderung rentenrechtlich als beitragsgeminderte Zeit eingestuft werden. Die rentenrechtliche Bewertung beitragsgeminderter Zeiten erfolgt im Rahmen einer Vergleichsberechnung: Einerseits werden die Rentenanwartschaften (d. h. die Entgeltpunkte) aufgrund der tatsächlichen Beitragsbemessungsgrundlage für diese Zeiten ermittelt, also z. B. aufgrund der beitragspflichtigen Entgelte, wenn es sich um Zeiten einer versicherungs-

³⁶ Dabei wird unterstellt, dass sich die Zurechnungszeit stufenweise parallel zur Anhebung der Regelaltersgrenze verlängert.

pflichtigen Beschäftigung handelt. Andererseits wird eine Gesamtleistungsbewertung der beitragsgeminderten Zeit vorgenommen, bei der grundsätzlich die durchschnittliche Bewertung der Beitragszeiten der gesamten Versichertenbiographie (mit Ausnahme der beitragsgeminderten Zeiten selbst) auf diese Zeiten übertragen wird. Der höhere der beiden Werte bestimmt dann die rentenrechtliche Bewertung der beitragsgeminderten Zeit.

Durch die Definition der unmittelbar vor Eintritt der Erwerbsminderung liegenden Jahre als beitragsgeminderte Zeiten werden – sofern die durchschnittliche Bewertung der zuvor zurückgelegten Beitragszeiten höher ist als die sich aus den Beitragsleistungen in dieser Zeit ergebende Bewertung – in diesen Zeiten im Vergleich zum geltenden Recht zusätzliche Rentenanwartschaften erworben. Darüber hinaus würde sich in diesen Fällen auch die Bewertung der Zurechnungszeiten der Betroffenen verbessern, so dass auch daraus im Vergleich zum geltenden Recht zusätzliche Rentenanwartschaften entstehen. Sofern Versicherte in den Jahren unmittelbar vor Eintritt der Erwerbsminderung einen Rückgang der pro Jahr erworbenen Rentenanwartschaften hinnehmen mussten, würde die Bewertung dieser Zeiten als beitragsgeminderte Zeiten somit zu einer deutlich höheren Erwerbsminderungsrente führen. Falls dagegen die Jahre unmittelbar vor Eintritt der Erwerbsminderung rentenrechtlich nicht schlechter (oder gar besser) bewertet wurden als es der durchschnittlichen Entgeltposition des Betroffenen in seiner übrigen Versicherungsbiographie entspricht, bleibt die Rentenhöhe trotz Behandlung dieser Zeiten als beitragsgeminderte Zeiten unverändert. Die Mehrausgaben der allgemeinen RV werden z. B. bei einer Bewertung des letzten Jahres vor Eintritt der Erwerbsminderung als Berücksichtigungszeit auf ca. 10 Mio. EUR pro Zugangsjahr geschätzt; im Jahr 2030 würden die Mehrausgaben ca. 200 Mio. EUR (in heutigen Werten) betragen.

2.3 Verbesserungen bei der Absicherung im Invaliditätsfall durch grundlegende strukturelle Veränderungen

Die bislang genannten möglichen Ansätze für eine bessere Absicherung des Erwerbsminderungsrisikos im Rahmen der gesetzlichen RV basieren auf Modifikationen der bestehenden rechtlichen Regelungen in diesem Bereich. Bei Umsetzung dieser Ansätze würde es vor allem zu Verbesserungen der Situation der Erwerbsgeminderten kommen, die eine gesetzliche Erwerbsminderungsrente beziehen. Sozialpolitisch besonders drängend erscheinen aber auch jene Invaliditätsfälle, in denen die Betroffenen gerade keine Erwerbsminderungsrente aus der gesetzlichen RV beziehen. Bei jenen rd. zwei Drittel aller Bezieher von Grundsicherung bei Erwerbsminderung, die keinerlei Leistungen aus der gesetzlichen RV erhalten, würde z. B. auch eine Verlängerung oder bessere Bewertung der Zurechnungszeit wirkungslos verpuffen. Um hier

wirkungsvoll gegenzusteuern, bedürfte es grundlegender struktureller Veränderungen sowohl im Bereich der gesetzlichen RV als auch bei den Sicherungssystemen der zweiten und dritten Säule. Im Folgenden soll zunächst erörtert werden, welche grundlegenden strukturellen Veränderungen im Bereich der gesetzlichen RV diesbezüglich zu einer nennenswerten Verbesserung der Absicherung beitragen könnten.

2.3.1 Strukturelle Veränderungen im Bereich der gesetzlichen RV

Die Beurteilung des Gesundheitszustandes bei Prüfung einer Erwerbsminderung wird im Bereich der Grundsicherung grundsätzlich nach den gleichen Kriterien vorgenommen wie im Bereich der gesetzlichen RV. Dass rd. zwei Drittel der Bezieher von Grundsicherung bei Erwerbsminderung keinen Anspruch auf eine Erwerbsminderungsrente der gesetzlichen RV haben, dürfte deshalb häufig darauf zurückzuführen sein, dass sie die versicherungsrechtlichen Voraussetzungen für diese Rente nicht erfüllen. Hierzu zählt vor allem und in erster Linie das Vorliegen von 36 Monaten mit Pflichtbeitragszeiten innerhalb der letzten fünf Jahre vor Eintritt der Erwerbsminderung.

Diese Voraussetzung ist vor allem in jenen Fällen nicht gegeben, in denen dem Eintritt der Erwerbsminderung eine längere Phase der Nichterwerbstätigkeit bzw. einer nicht sozialversicherungspflichtigen Erwerbstätigkeit vorausgegangen ist. Das erscheint – auch im Hinblick auf die Akzeptanz der gesetzlichen RV als Pflichtversicherung für die abhängig Beschäftigten – vor allem in jenen Fällen problematisch, in denen Personen die versicherungsrechtlichen Voraussetzungen für den Bezug einer Erwerbsminderungsrente aufgrund längerer sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung zunächst erfüllt hatten, das Erfordernis von 36 Pflichtbeitragszeiten vor Eintritt einer Erwerbsminderung dann jedoch durch eine längere nicht sozialversicherungspflichtige Tätigkeit – etwa im Rahmen einer Existenzgründung oder einer anderweitigen selbständigen Tätigkeit – nicht mehr erfüllen und deshalb der zuvor bestehende Erwerbsminderungsschutz verlorengeht. Diese Problematik könnte durch die generelle Einbeziehung der Selbständigen in die gesetzliche RV weitgehend entschärft werden. Da im Regelfall davon auszugehen ist, dass bei Selbständigen, die in andere obligatorische Sicherungssysteme einbezogen sind – z. B. in ein berufsständisches Versorgungswerk – im Erwerbsminderungsfall kein Sicherungsdefizit vorliegt, würde vermutlich in aller Regel auch die Einbeziehung nur der bislang nicht obligatorisch in einem Alterssicherungssystem gesicherten Selbständigen in die gesetzliche RV dazu führen, dass im Erwerbsminderungsfall ein Anspruch auf eine Erwerbsminderungsrente entsteht. Das Armutrisiko im Falle einer vorzeitigen Invalidität – und dann später auch im Alter – würde dadurch vermutlich ganz erheblich gemindert.

Auch die Schaffung einer Möglichkeit, Zusatzbeiträge (neben den Pflichtversicherungsbeiträgen) zu entrichten³⁷ könnte die Absicherung für den Invaliditätsfall verbessern. Die mit Zusatzbeiträgen erworbenen Rentenanwartschaften würden im Fall einer vorzeitigen Erwerbsminderung nicht für den „Rückkauf“ von Rentenabschlägen benötigt, sondern generell zu zusätzlichen Anwartschaften führen, die im Erwerbsminderungsfall eine höhere Erwerbsminderungsrente nach sich ziehen. Das Ermöglichen der Entrichtung von Zusatzbeiträgen könnte dabei insbesondere auch auf die bessere Absicherung von Beschäftigten in gesundheitlich besonders belastenden Tätigkeiten ausgerichtet werden. Denkbar wären hier etwa auf tarifvertraglicher oder betrieblicher Ebene vereinbarte Zusatzbeiträge, ähnlich den vielfach praktizierten Schwerarbeiter- oder Schichtarbeiterzulagen, die ganz oder teilweise vom Arbeitgeber finanziert werden. Um dabei mögliche „Mitnahmeeffekte“ durch eine gezielte Verbesserung der Bewertung der Zurechnungszeit zu vermeiden, sollte man die durch eine Entrichtung von Zusatzbeiträgen entstehenden Anwartschaften allerdings als „Zuschlag an Entgeltpunkten“ definieren; diese bleiben bei der Bewertung der Zurechnungszeit unberücksichtigt.

2.3.2 Ansätze zur Verbesserung der Invaliditäts-sicherung im Bereich der zweiten und dritten Säule

Nach dem Leitbild der „Lebensstandardsicherung aus mehreren Säulen“, das die deutsche Alterssicherung spätestens seit den Rentenreformen 2001 und 2004 charakterisiert, wird in Zukunft die gesetzliche Rente für sich allein genommen auch nach einem „erfüllten Erwerbsleben“ nicht mehr ausreichen, um den Lebensstandard nach dem Ausscheiden aus dem Erwerbsleben aufrechtzuerhalten. Das gilt grundsätzlich gleichermaßen für den Fall der Altersrente wie für Erwerbsminderungsrenten aus der gesetzlichen RV. Im Hinblick auf die Altersrente ist es in den vergangenen Jahren allerdings – mit Hilfe erheblicher staatlicher Subventionierung – im Rahmen des Konzeptes der Riester-Rente gelungen, den Versicherten einen gangbaren Weg aufzuzeigen, die für die Realisierung der Lebensstandardsicherung im Alter erforderliche Zusatzvorsorge in der zweiten und dritten Säule auch tatsächlich aufzubauen.

Das ist dagegen im Hinblick auf die Invaliditätssicherung bislang nicht gelungen: Kaum ein Riester-Rentenvertrag enthält Elemente einer zusätzlichen Absicherung für den Invaliditätsfall. Das bedeutet: Bei Eintritt einer vorzeitigen Erwerbsminderung wird die – vom Leistungsniveau her zunehmend gemin-

derte – Rente der gesetzlichen RV dann auch nicht durch eine zusätzliche private oder betriebliche Zusatzvorsorge ergänzt. Darüber hinaus werden den Erwerbsgeminderten im Regelfall auch die finanziellen Mittel fehlen, um in der Phase der Erwerbsminderung die – nach den Förderregeln mögliche – Weiterführung des Riester-Vertrages zu realisieren, so dass auch im Alter keine nennenswerte Ergänzung der Rente aus der gesetzlichen RV zu erwarten ist. Das Ziel der Lebensstandardsicherung aus mehreren Säulen ist dann jedenfalls kaum mehr realisierbar; die Gefahr von Altersarmut steigt.

Die fehlende Zusatzsicherung gegen das Invaliditätsrisiko ist u. a. darauf zurückzuführen, dass im Bereich der privaten Versicherungswirtschaft ein für alle Versicherten der gesetzlichen RV zugängliches Angebot für eine ergänzende Invaliditätsabsicherung zu akzeptablen Konditionen bislang nicht vorhanden ist: Insbesondere für Personengruppen mit erhöhtem Invaliditätsrisiko – und damit auch besonderem Schutzbedarf – sind entsprechende Angebote der privaten Versicherungswirtschaft entweder nur zu unverträglich hohen Prämien oder überhaupt nicht erhältlich. Wenn man das Leitbild der Lebensstandardsicherung aus mehreren Säulen jedoch ernst nehmen und auch im Bereich der Invaliditätssicherung umsetzen möchte, ist die Bereitstellung eines entsprechenden Angebots der privaten Versicherungswirtschaft erforderlich, das für alle im Rahmen der Riester-Rente förderberechtigten Versicherten zugänglich ist und einen zusätzlichen Erwerbsminderungsschutz zu akzeptablen Bedingungen – d. h. insbesondere ohne Beitragsdifferenzierung nach Beruf, Geschlecht, Alter oder Vorerkrankung – ermöglicht³⁸. Fraglich ist allerdings, ob private Versicherungsunternehmen im Rahmen eines Konkurrenzmarktes zur Bereitstellung eines solchen Angebotes überhaupt in der Lage sind. Erforderlich wäre hierfür vermutlich eine weitgehende staatliche Regulierung dieses Marktsegmentes, u. U. auch zusätzliche Förderanreize. Immerhin liegen erste Überlegungen zur Gestaltung einer solchen „Erwerbsminderungs-Ergänzungssicherung“ inzwischen vor³⁹.

In der betrieblichen Altersversorgung gab es traditionell in den meisten (der damals ganz überwiegend arbeitgeberfinanzierten) Systemen eine integrierte Absicherung des Invaliditätsrisikos. Die ganz oder teilweise von den Arbeitnehmern im Rahmen einer Entgeltumwandlung finanzierten Formen der betrieblichen Altersversorgung, die in den vergangenen Jahren stark an Bedeutung gewonnen haben, sehen das dagegen häufig nicht vor. Von den großen tarifvertraglich vereinbarten Systemen enthält die Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder (VBL) weiterhin eine Absicherung im Falle der Erwerbsminderung; das „Versorgungswerk Chemie“ und die „Metallrente“ lassen eine Absicherung des Erwerbsminderungsrisikos zumindest als Option zu. Das Versorgungswerk Chemie bietet z. B. als eine von fünf Möglichkeiten an, eine im Rahmen des sog. Demogra-

³⁷ Vgl. unter 1.5.7.

³⁸ Vgl. Rische (2010), a. a. O., S. 5–7.

³⁹ Heinen, Tiedemann, Aufstockung der gesetzlichen Erwerbsminderungsrente – Eine Chance für die private Versicherungswirtschaft?; in: Zeitschrift für Versicherungswesen, 21/2011, S. 730–734.

phie-Tarifvertrages vereinbarte Arbeitgeberleistung von 300 EUR/Jahr zur Invaliditätsabsicherung im Rahmen der „Berufsunfähigkeitszusatzversicherung Chemie (BUC)“ zu verwenden – aber nur, wenn alle Mitarbeiter eines Unternehmens sich für diesen Weg entscheiden.

In diesem Fall zahlen alle Arbeitnehmer eines Betriebs den gleichen Beitrag und haben Anspruch auf die gleiche Leistung – unabhängig von Alter, Geschlecht und Gesundheitszustand. (Einzige Bedingung: Bei Vertragsabschluss darf der Arbeitnehmer noch nicht berufsunfähig sein.) Bislang finden derartige optionale Angebote im Rahmen der tarifvertraglich begründeten betrieblichen Alterssicherung allerdings erst einen vergleichsweise geringen Zuspruch.

Sofern eine der Riester-Rente vergleichbare staatlich geförderte und relativ weit verbreitete Zusatzsicherung im Hinblick auf den Fall der Erwerbsminderung nicht realisierbar sein sollte, kann man zumindest an kleinere Schritte in Richtung auf eine bessere Absicherung des Erwerbsminderungsrisikos im Rahmen der zweiten und dritten Säule denken. Infrage käme hier zum einen die Verknüpfung von Riester-Rentenverträgen mit einer privaten bzw. betrieblichen Zusatzsicherung zur Aufrechterhaltung der Beitragszahlung im Erwerbsminderungsfall. Hiermit könnte sichergestellt werden, dass auch bei Eintritt von Erwerbsminderung die Fortführung der Beitragszahlung zu einem laufenden Riester-Rentenvertrag sichergestellt wird. Die Versicherten würden hieraus zwar im Erwerbsminderungsfall keine unmittelbaren Leistungen erhalten, zumindest wäre aber sichergestellt, dass mit Erreichen der Altersgrenze die Riester-Rente die zuvor erwartete Höhe erreicht und damit zu einer wirkungsvollen Ergänzung der gesetzlichen Altersrente wird. Erste entsprechende Angebote der privaten Versicherungswirtschaft gibt es inzwischen; inwieweit sie erfolgreich etabliert werden können, ist derzeit aber noch nicht absehbar. Zu bedenken wäre jedoch, ob der Erhalt der vollen Riester-Förderung nicht obligatorisch an den Abschluss einer solchen Zusatzsicherung zur Aufrechterhaltung der Beitragszahlung im Erwerbsminderungsfall gekoppelt werden sollte.

Gleiches gilt auch im Hinblick auf den Aufbau von Betriebsrentenanwartschaften im Zuge einer steuer- und sozialabgabenbefreiten Entgeltumwandlung. Der Gesetzgeber hat bekanntlich – gegen den Rat der gesetzlichen RV – Versicherten die Möglichkeit gegeben, Teile ihres eigentlich sozialversicherungspflichtigen Entgelts zum Zwecke des Aufbaus zusätzlicher betrieblicher Versorgungsanwartschaften umzuwandeln; die hierfür verwendeten Entgeltteile sind zum Zeitpunkt des Entgelterwerbs von Steuern und Sozialabgaben befreit, während die daraus entstehenden späteren Betriebsrentenansprüche in der Auszahlungsphase der Besteuerung und der Sozialversicherungspflicht unterliegen. Die Sozialversicherungspflicht bezieht sich im Rentenalter

jedoch nur noch auf Abgaben zur Krankenversicherung (die Krankenversicherungsbeiträge auf Betriebsrenten sind allerdings – anders als die Renten aus der gesetzlichen RV – von den Versicherten in vollem Umfang zu tragen, also ohne Beitragsbeteiligung des Rententrägers) sowie zur Pflegeversicherung, da Rentner im Hinblick auf die gesetzliche Renten- und Arbeitslosenversicherung nicht pflichtversichert sind.

Die Beitragsfreiheit der Entgeltumwandlung hat allerdings zur Folge, dass die individuellen Rentenanwartschaften der Betroffenen in der gesetzlichen RV geringer ausfallen. Zum einen führen die beitragsfreien Entgeltteile bei den betroffenen Arbeitnehmern selbstverständlich auch nicht zu entsprechenden Rentenanwartschaften; dementsprechend fallen im Alter bzw. bei vorzeitiger Invalidität die Rentenansprüche geringer aus. Die durch die Entgeltumwandlung bedingte Minderung der beitragspflichtigen Lohnsumme hat zudem Auswirkungen auf die Rentenanpassungen, die Renten fallen langfristig somit für alle Rentenbezieher – auch für diejenigen, die selbst kein Entgelt umwandeln, geringer aus als ohne diese Regelung. Im Hinblick auf den Erwerbsminderungsschutz werden diese Effekte schließlich noch dadurch ergänzt, dass auch bei der Bewertung der Zurechnungszeit die zuvor beitragsfreien Entgeltbestandteile nicht berücksichtigt werden und die dadurch ausgelöste Minderung der Rentenanwartschaften – je nach Länge der Zurechnungszeit – noch entsprechend größer wird. Die Beitragsfreiheit der Entgeltumwandlung führt insoweit letztlich in mehrfacher Weise im Fall einer Erwerbsminderung zu geringeren Rentenansprüchen in der gesetzlichen RV. Um Versorgungsdefizite im Erwerbsminderungsfall zu vermeiden, sollte deshalb daran gedacht werden, die Sozialabgabenfreiheit bei Entgeltumwandlungen obligatorisch daran zu koppeln, dass die so aufgebaute Anwartschaft in der betrieblichen Alterssicherung auch Leistungen im Falle der Erwerbsminderung vorsieht.

3. Fazit

Die hier angesprochenen Themenbereiche – also der Ausbau der Möglichkeiten zum flexiblen Übergang vom Erwerbsleben in die Rente sowie die Weiterentwicklung der Absicherung im Falle der Erwerbsminderung – werden seit längerem diskutiert. Sie waren auch Gegenstand des „Rentendialogs“, den das Bundesministerium für Arbeit und Soziales im Herbst 2011 begonnen hat. Es ist aus unserer Sicht sehr zu begrüßen, dass die Politik zu diesen Bereichen nun offenbar gesetzliche Veränderungen vorbereitet. Wir hoffen, dass unsere Anmerkungen und Vorschläge dazu beitragen können, durch zielgerichtete Reformmaßnahmen den gesetzlichen Rahmen so fortzuschreiben, dass er den Bedürfnissen der Versicherten weiter entgegenkommt und eine auskömmliche Versorgung im Alter und bei Invalidität sicherstellen kann.