

Rechtspolitischer Kongress „Demokratisierung von Gesellschaft und Arbeitswelt – Impulse für eine soziale Rechtspolitik“ der Hans-Böckler-Stiftung, der Friedrich-Ebert-Stiftung und des Deutschen Gewerkschaftsbunds am 25. und 26. März 2014 in Berlin

Forum 5 – Sozialversicherungssysteme und Grundsicherung, 26. März 2014

Prof. Dr. iur. Felix Welti, Universität Kassel

Flexibel in die Rente – Vermeidung von Armut im Alter und bei Erwerbsminderung: Thesen

1. Das System der deutschen Rentenversicherung für die Risiken Alter, Erwerbsminderung und Unterhaltsausfall berücksichtigt als Sozialversicherung die Prinzipien der Leistungsgerechtigkeit durch Beitragsbezug und der Bedarfsgerechtigkeit durch allgemeinen Zugang, Bedarfsgerechtigkeit und Armutssicherung.

2. Die Prinzipien der Leistungsgerechtigkeit und der Bedarfsgerechtigkeit jeweils zu gewichten und zum Ausgleich zu bringen ist im sozialen Rechtsstaat gesetzgeberische Gestaltungsaufgabe, die der Rentenversicherung politische Legitimation und rechtliche Legitimität schaffen muss. Um die Pflichtmitgliedschaft zu rechtfertigen, muss die Rentenversicherung ermöglichen, ein Leistungsniveau oberhalb der Grundsicherung zu erreichen und durch Stabilität und sozialen Ausgleich einen Vorteil gegenüber der privaten Altersvorsorge bieten.

3. Die Reformen der gesetzlichen Rentenversicherung seit 1997 haben dazu beigetragen, die politische Legitimation und rechtliche Legitimität der gesetzlichen Rentenversicherung zu gefährden. Insbesondere für das Risiko Erwerbsminderung kann derzeit von vielen Versicherten kein Leistungsniveau oberhalb der Grundsicherung erreicht werden. Auch für das Risiko Alter ist dies gefährdet.

4. Die Definition des Eintrittsalters und der Eintrittsbedingungen für die Altersrente ist als typisierte Invalidität und Ruhestandsphase in der Erwerbsbiographie und für die Erwerbsminderungsrente als konkrete Invalidität zunächst eine Funktion der Bedarfsgerechtigkeit. Soweit der Renteneintritt an versicherungsrechtliche Voraussetzungen geknüpft ist, hat die entsprechende Regelung auch einen Bezug zur Leistungsgerechtigkeit. Die auf typisierte und konkrete Invalidität bezogenen Funktionen sind sozialpolitisch notwendige Risikosicherungen, die Definition einer Ruhestandsphase hat weiterreichende verteilungs- und arbeitsmarktpolitische Funktionen.

5. Die Risiken des Alters und der vorzeitigen Erwerbsminderung sind grundsätzlich getrennt zu betrachten. Die unterschiedslose Diskussion von vorgezogenen Altersrenten und Erwerbsminderungsrenten als „Frührenten“ ist insoweit irreführend.

6. Die schrittweise Anhebung des Eintrittsalters für die Altersrente auf 67 Jahre ist aus verschiedenen Gründen kritisiert worden. Unter Gesichtspunkten der Bedarfsgerechtigkeit wird befürchtet, dass gesundheitlich eingeschränkte Personen mit schlechter Arbeitsmarktposition längere Zeiten der Arbeitslosigkeit und einen Rentenbezug mit Abschlägen hinnehmen müssen. Unter Gesichtspunkten der Leistungsgerechtigkeit und Verteilungspolitik wird ein verkürzter Ruhestand auch nach langjähriger Beitragszahlung kritisiert.

7. Die geplante Neuregelung durch das RV-Leistungsverbesserungsgesetz berücksichtigt in Bezug auf das Ruhestandsalter vor allem den Gesichtspunkt der Leistungsgerechtigkeit, weniger denjenigen der Bedarfsgerechtigkeit. Es steht zu erwarten, dass vom früheren Renteneintritt nach 45 Versicherungsjahren eher männliche Versicherte mit hohen Rentenanwartschaften profitieren. Personen mit aus Gründen der Gesundheit oder der familiären Arbeitsteilung wechselhaften Erwerbsbiographien werden seltener profitieren. Ein Bezug zwischen besonders langjähriger

Beitragszahlung und eingeschränktem Gesundheitszustand („Verschleißtheorie“) mag in manchen Berufen bestehen, kann aber nicht durchgängig angenommen werden. Vielmehr ist es auch möglich, dass beeinträchtigende Arbeitsbedingungen dem Erreichen der 45 Versicherungsjahre in vielen Fällen im Wege stehen. Zudem gibt es in wachsendem Ausmaß akademische Berufe mit vorzeitig beeinträchtigter Gesundheit.

8. Die geplante Anhebung der Zurechnungszeit in der Erwerbsminderungsrente durch das RV-Leistungsverbesserungsgesetz ist der systemgerechte Ausgleich für die Anhebung der Regelaltersgrenze. Sie löst aber nicht die weiteren Probleme bedarfsgerechter Sicherung bei Erwerbsminderung.

9. Für das Problem des bedarfsgerechten vorzeitigen Übergangs in die Altersrente und für das Problem der sozialen Sicherung bei Erwerbsminderung sind daher andere Lösungen noch zu entwickeln.

10. Der bedarfsgerechte vorzeitige Übergang in die Altersrente wäre vor allem durch eine Kombination arbeits- und sozialrechtlicher Instrumente anzugehen, die in möglichst vielen Fällen eine der altersbedingt geminderten Leistungsfähigkeit angepasste Erwerbstätigkeit ohne wesentliche Verluste bei der Sicherung im Alter ermöglichen. Hier sind neue Varianten der Teilrente und Altersteilzeitregelungen zu prüfen.

11. Durch gesetzliche und tarifliche Regelungen sollten Möglichkeiten der individuellen Anpassung von Arbeitszeit und Arbeitsbedingungen in den Jahren vor der Regelaltersgrenze vereinfacht werden und Ersatz für Einkommensverluste durch reduzierte Arbeitszeit zu schaffen.

12. Systemgerecht wäre zudem zu erwägen, die Altersgrenze für die abschlagfreie Inanspruchnahme der Altersrente für schwerbehinderte Menschen zu senken.

13. Für die Erwerbsminderungsrente bleiben die Abschläge systemwidrig. Die Erwerbsminderungsrente wird aus individuell überprüften zwingenden gesundheitlichen Gründen regelhaft befristet in Anspruch genommen. Sie ist nicht als freiwillige Frührente zu behandeln.

14. Die Möglichkeit, die letzten vier Jahre bei der Berechnung der Erwerbsminderungsrente nicht einzurechnen, ist ein Schritt zur Berücksichtigung individueller Erwerbsbiographien, der jedoch nur denjenigen nützt, die zuvor ein angemessenes Sicherungsniveau aufbauen konnten.

15. Weiter gehend ist zu erwägen, das Risiko der Erwerbsminderung systematisch von der Altersrente zu entkoppeln. Gegen Erwerbsminderung ist in weit geringerem Maße als für das Alter private Vorsorge möglich. Damit ist die Koppelung beider Sicherungsniveaus seit den Riester-Normen fragwürdig geworden.

16. Das Erwerbsminderungsrisiko könnte durch eine eigenständige Lohnersatzleistung mit Einkommensersatz- und Grundsicherungskomponente gesichert werden. Diese wäre existenzsichernd auszugestalten und mit dauerhaften Bemühungen des Leistungsträgers zur medizinischen Rehabilitation und zur Teilhabe am Arbeitsleben zu verknüpfen. Die Teilsicherung bei gesundheitlich bedingt reduzierter Arbeitszeit wäre zu verallgemeinern. Die versicherungsrechtlichen Voraussetzungen sollten abgeschafft oder gelockert werden.

17. Die Rehabilitation ist insgesamt effektiver zu gestalten. Hierzu reicht die Verkoppelung des Rehabilitationsbudgets mit der demografischen Entwicklung nicht aus. Der Rehabilitationsbedarf steigt auch bei jüngeren Erwerbstätigen. Mittel für Rehabilitation sollten grundsätzlich bedarfsgerecht zur Verfügung gestellt werden.

18. Die stufenweise Wiedereingliederung bei Arbeitsunfähigkeit ist sozialrechtlich und arbeitsrechtlich stärker zu unterstützen. Es ist zu prüfen, ob sie einem Träger (RV oder KV) zugeordnet wird, um Zuständigkeitsstreit zu verhindern.

19. Das Betriebliche Eingliederungsmanagement (BEM) sollte als Mitbestimmungstatbestand ausgestaltet werden. Seine Unterstützung durch die Sozialleistungsträger, namentlich in Klein- und Mittelbetrieben, ist zu verbessern.

20. Die Mechanismen der trägerübergreifenden Koordination und Kooperation des SGB IX sind zu effektivieren, auch im Verhältnis zur akuten Krankenbehandlung und zur betrieblichen Gesundheitsförderung. Hierzu ist auf Bundesebene (BAR) und auf Landesebene (regionale Arbeitsgemeinschaften) verbindliche Kooperation zu institutionalisieren.