

Forum D

Entwicklungen und Reformvorschläge
– Diskussionsbeitrag Nr. 22/2013 –

16.08.2013

Bericht von der Fachtagung „Soziales Recht zur Prävention und zum Ausgleich von Erwerbsminderung“ am 18. April 2013 in Kassel

von Isabell Amann, Daniel Hlava, Meike Warncke (Universität Kassel)

Am 18. April 2013 fand im Bundessozialgericht in Kassel die von der Hans-Böckler-Stiftung veranstaltete Fachtagung „Soziales Recht zur Prävention und zum Ausgleich von Erwerbsminderung“ statt. Die Referentinnen und Referenten informierten die Teilnehmerinnen und Teilnehmer über aktuelle Entwicklungen im Erwerbsminderungsrecht und stellten Reformvorschläge zur Diskussion. Diese Vorschläge basierten insbesondere auf den (vorläufigen) Ergebnissen von zwei Forschungsprojekten im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung.

Der erste Vortrag befasste sich mit dem Reformbedarf der Erwerbsminderungsrente aus gewerkschaftlicher Sicht. **Ingo Nürnberger** (Deutscher Gewerkschaftsbund) referierte über Altersarmut und die Optionen, wie mit einer Sicherung im Alter und der Erwerbsminderungsrente weiter verfahren werden sollte.

Aus gewerkschaftlicher Sicht seien dabei vor allem die verschiedenen Bestandteile der Erwerbsminderungsrente, deren Höhe und Zugangsregelungen sowie die allgemeine Vermeidung von Erwerbsminderungsrenten

reformbedürftig.

Im Hinblick auf die Höhe der Erwerbsminderungsrente sei die momentane durchschnittliche Rentenhöhe zu kritisieren, die der Grundsicherung bei Erwerbsminderung entspreche. Nach Ansicht der Gewerkschaften würde eine adäquate Absicherung von erwerbsgeminderten Menschen erst dann erreicht werden, wenn die Gesetzliche Rentenversicherung ein adäquates Niveau erreichen würde. Dies sei als Instrument der ersten Wahl zu bedenken. Die Erwerbsminderungsrente solle somit stärker an einen auskömmlichen Sicherungsstand herangerückt werden. Als Mittel hierzu könne unter anderem die Abschaffung der Abschläge (§ 77 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 SGB VI) dienen. Die Kosten für die Umsetzung dieser Maßnahmen werden vom Gewerkschaftsbund auf fünf bis sieben Milliarden Euro geschätzt. Beim Zugang zur Erwerbsminderungsrente sei eine Modifizierung der Zugangsregelungen erforderlich, damit diese zukünftig sachgerecht, nachvollziehbar und gerechtfertigt seien. Für die Gewerkschaften bestehe die Lösung in einer vollen Teilhabe erwerbsgeminderter Menschen am Arbeitsmarkt und in einer

besseren Ausgestaltung der Rahmenbedingungen für Prävention, Teilhabe und Rehabilitation. Hierfür sei es notwendig, die Arbeitgeber mit einzubeziehen. Nur eine Reform des SGB IX sei an dieser Stelle nicht ausreichend. Die Leistungsgesetze müssten hinsichtlich der Zuständigkeitsregelungen und des Fallmanagements revidiert werden. Um eine Erwerbsminderung zu verhindern, müsse besonders der Arbeitsschutz modifiziert und eine Arbeitsbeteiligung für erwerbsgeminderte Menschen auf dem Arbeitsmarkt gefunden werden. Ein Ausscheiden aus dem Erwerbsleben sei keine adäquate Lösung für einen funktionierenden Arbeitsmarkt.

Anschließend stellte **Prof. Dr. Oskar Mittag** den Systemvergleich über die „Berufliche Wiedereingliederung und soziale Sicherung von erwerbsgeminderten Menschen in den Niederlanden und in Deutschland“ (zusammen mit **Christina Reese**, beide Universitätsklinikum Freiburg) vor.

In den Niederlanden seien verschiedene Reformen angestoßen worden, die dazu geführt haben, dass seit 1998 (nach dem sogenannten „Gatekeeper-Gesetz“) die Zahl der Erwerbsminderungsrentner um 60 Prozent reduziert wurde. Zu diesen zähle u. a. eine intensive Begleitung arbeitsunfähig erkrankter Beschäftigter durch einen Fallmanager, der die Betroffenen bei der Wiedereingliederung in den Betrieb unterstütze. Hierbei würden sowohl dem Arbeitnehmer als auch dem Arbeitgeber unterschiedliche Anreize gesetzt, an diesem Prozess mitzuwirken. So sei der Arbeitgeber verpflichtet, über die gesamte Krankheitszeit hinweg für zwei Jahre Lohnfortzahlung zu leisten; sofern er sich nicht hinreichend um die Wiedereingliederung bemüht, könne dieser Zeitraum noch verlängert werden. Weiterhin werde der Arbeitnehmer bei der Aufnahme einer schlechter bezahlten Beschäftigung durch eine gesetzliche Lohnaufstockung unterstützt. Ein Unterschied zu dem deutschen System bestehe

– so **Mittag** – auch in der unterschiedlichen Bezeichnung der Leistungen. Während in Deutschland eine Erwerbsminderungsrente geleistet werde, verwende man in den Niederlanden den Begriff „soziale Leistung“, der keine dauerhafte Unterstützung suggeriere. Ferner werde die standardisierte medizinische Begutachtung in den Niederlanden durch einen Facharzt für Versicherungsmedizin und einen Arbeitsexperten durchgeführt. Die komplexen, auf einheitlichen Leitlinien basierenden Gutachten seien streng nach der Internationalen Klassifikation der Funktionsfähigkeit, Behinderung und Gesundheit (ICF) ausgerichtet. Zudem sei bei der Begutachtung, anders als in Deutschland, der Verlust der Verdienstfähigkeit des Beschäftigten von Interesse.

Mittag leitete aus der Untersuchung verschiedene Anregungen für die Weiterentwicklung des deutschen Systems ab. So wären ein zeitlich festgelegtes, strukturiertes Vorgehen bei längeren Arbeitsunfähigkeitszeiten sowie frühe Reintegrationsbemühungen und die Unterstützung durch einen Fallmanager auch für das deutsche System gewinnbringend. Weiter sollten insbesondere die Arbeitgeber stärker in die Verantwortung genommen werden. Zudem sollte der Verlust der Verdienstfähigkeit als mögliche Grundlage für Leistungen überdacht werden und eine bessere finanzielle Kompensation des Verdienstauffalls infolge von Krankheit erfolgen.

In der sich anschließenden **Diskussion** wurde u. a. der mangelnde Kündigungsschutz erkrankter Arbeitnehmer in Kleinbetrieben thematisiert. Wie sich dieses Problem in den Niederlanden darstellt, müsse noch näher evaluiert werden. Die Reformen in den Niederlanden wurden von den Anwesenden positiv bewertet. Es müsse bei einer möglichen Übertragbarkeit auf Deutschland jedoch berücksichtigt werden, dass die verschiedenen Systemtypen nicht unbedingt

vergleichbar seien. Einigkeit bestand darüber, dass der Begriff „Rente“ dem Leistungsempfänger ein falsches Bild vermitteln könne. Ferner bestehe in den beiden untersuchten Ländern ein unterschiedliches Verständnis von Rehabilitation, das in den Niederlanden stärker betrieblich ausgerichtet sei. Weiterhin wurde kritisiert, dass das Fallmanagement in Deutschland zu gering ausgeprägt sei und Betroffenen – trotz vorhandener gesetzlicher Regelungen – zu wenig Anreize gesetzt würden, aus der Erwerbsminderung in eine Beschäftigung zurückzukehren.

Im Anschluss daran stellte **Prof. Dr. Felix Welti** (Universität Kassel) in seinem Vortrag „Reformoptionen für Prävention, Rehabilitation und Ausgleich von Erwerbsminderung“ eine Vielzahl von Reformvorschlägen vor, die zusammen mit **Henning Groskreutz** (Universität Kassel) im gleichnamigen Projekt erarbeitet wurden. Im Rahmen dieses Forschungsprojekts wurde neben einer Untersuchung des aktuellen Rahmens und der politischen Zielsetzung der Renten wegen Erwerbsminderung auch die Statistik der Deutschen Rentenversicherung Bund ausgewertet. **Welti** stellte aus der Auswertung einerseits Reformoptionen vor, die ohne Gesetzesänderung kurzfristig möglich seien und andererseits solche, die einer Gesetzesänderung bedürfen. Ziel der Reform solle eine Neubestimmung des Sicherungsziels der Erwerbsminderungsrente sein: eine Sicherung des Erwerbseinkommensausfalls aufgrund einer Einschränkung der Teilhabe am Arbeitsleben für einen bestimmten Zeitraum. Um dies zu erreichen schlägt **Welti** vor, im Bereich Prävention und Rehabilitation vor allem das Betriebliche Eingliederungsmanagement weiterzuentwickeln und hier beispielsweise die betriebliche Mitbestimmung durch Schaffung eines neuen Mitbestimmungsstatbestandes für Betriebsräte zu stärken. Im System der betrieblichen Prävention könne die Gefährdungsbeurteilung

etwa durch gezielte Erfassung psychischer Belastungen ausgebaut werden. In der Rehabilitation wäre eine obligatorische Fallbegleitung trägerübergreifend durch die gesetzliche Rentenversicherung ab der sechsten Woche Arbeitsunfähigkeit bis zur Erwerbsminderungsrente denkbar.

Welti stellte ausdrücklich eine Anpassung der Rentenhöhe bis zum Erreichen einer integrierten Lebensunterhaltssicherung und die eventuelle Erhöhung der Hinzuverdienstmöglichkeiten für erwerbsgeminderte Personen zur Diskussion.

Während der **Diskussion** wurde insbesondere versucht, Ideen aus dem niederländischen System in die Reformüberlegungen mit einzubeziehen. Als ein Problem wurde in diesem Zusammenhang bewertet, dass Arbeitgeber in Deutschland bei einer länger als sechs Wochen dauernden Arbeitsunfähigkeit im Grunde keine weiteren Verpflichtungen trifft. Weiterhin stünden Kleinbetrieben nur geringe Eingliederungsmöglichkeiten zur Verfügung, weshalb die Bemühungen auch überbetrieblich erfolgen müssten.

Abschließend diskutierten die Teilnehmerinnen und Teilnehmer über die Frage, was getan werden kann, um die Situation erwerbsgeminderter Menschen zu verbessern. Es wurde vorgeschlagen, ein betriebliches Arbeitsfähigkeitsmanagement zu etablieren, das nicht nur auf den konkreten Arbeitsplatz beschränkt ist, sondern auch andere Stellen im Betrieb berücksichtigt. Dies sei bereits bei bestehender Gesetzeslage möglich, gestalte sich bei kleinen und mittleren Betrieben jedoch schwierig. In diesem Zusammenhang wurde nochmals eine Sanktionierung des Arbeitgebers bei mangelhaften Wiedereingliederungsbemühungen angesprochen, beispielweise durch Verlängerung der Entgeltfortzahlungspflicht auf zwölf Wochen. Ferner sei es bereits jetzt möglich, tarifvertragliche Diskriminierungen von dauerhaft teilweise erwerbsgeminderten Menschen

durch die Tarifvertragsparteien zu beseitigen. Zudem könnten in den Arbeitsanweisungen der Rehabilitationsträger Regelungen getroffen werden, die eine bessere Förderung von Teil-Erwerbsminderungsrentnern vorsehen. Weiterhin wurde kritisiert, dass eine medizinische Rehabilitationsmaßnahme in der Regel auf einmalig drei Wochen innerhalb von vier Jahren begrenzt ist (§ 40 Abs. 3 SGB V, § 15 Abs. 3 SGB VI, § 12 Abs. 2 SGB VI), was in anderen Ländern nicht der Fall sei. Dabei könne insbesondere der gestiegenen Zahl an Arbeitsunfähigen aufgrund von psychischen Beeinträchtigungen nicht Rechnung getragen werden.

Im Ergebnis zeigte die Veranstaltung, welche vielfältigen und umfangreichen Reformoptionen für das deutsche Erwerbsminderungsrecht möglich sind. Dabei bestand unter den Referenten und den Zuhörern Einigkeit, dass das derzeitige System dringend

einer Reform bedarf. Hier machte ein Blick in die Niederlande deutlich, dass eine völlig andere Herangehensweise an die Gefahr von Erwerbsminderung, eine intensivere Begleitung von Arbeitgebern und Arbeitnehmern und Anreize zur Suche nach einem anderen, möglicherweise geeigneteren Arbeitsplatz zu wesentlich niedrigeren Erwerbsgemindertenzahlen führen. Doch selbst ohne komplette Übernahme des niederländischen Systems und eine damit einhergehende Umgestaltung großer Teile des Sozialversicherungssystems sind zahlreiche, teilweise auch kurzfristig einführbare, Änderungen im Erwerbsminderungsrecht möglich und sinnvoll.

Ihre Meinung zu diesem Diskussionsbeitrag ist von großem Interesse für uns. Wir freuen uns auf Ihren Beitrag.
