

## Forum D

Entwicklungen und Reformvorschläge  
– Diskussionsbeitrag Nr. 9/2014 –

05.05.2014

### **Soziales Recht zum Ausgleich von Erwerbsminderung Reformoptionen für betriebliche Prävention und Rehabilitation (Teil 2)**

*von Prof. Dr. Felix Welti und Henning Groskreutz, Universität Kassel*

#### **3. Zugang zur Erwerbsminderungsrente**

Verfahrensverbesserung im Rehabilitations- und Rentenverfahren zur Vermeidung von (gegebenenfalls langwierigen) Gerichtsverfahren:

- Stärkung der Rolle der Versichertenältesten/Versichertenberaterinnen und -berater (§ 39 SGB IV) durch die Möglichkeit im Rahmen des Widerspruchsverfahrens sich deren Hilfe zu bedienen.
- Persönliches Anhörungsrecht der Betroffenen beim Widerspruchsausschuss.
- Stärkung der Amtsermittlung (§ 20 SGB X) durch die Verpflichtung, aktiv ärztliche Gutachten nachzufordern, wenn diese aufgrund geringer Aussagekraft als Entscheidungsgrundlage untauglich sind. Eine entsprechende Anpassung der internen Arbeitsanweisungen könnte von der Selbstverwaltung initiiert werden.
- Möglichkeit zur Gutachterausswahl für die Versicherten (entsprechend § 14 Abs. 5 S. 3 SGB IX, § 200 Abs. 2 SGB VII).
- Möglichkeit der Beiladung weiterer Rehabilitationsträger schon im Widerspruchsverfahren, um möglichst rasch eine einheitliche Entscheidung gegenüber mehreren Trägern zu erreichen.
- Anpassung des Erfordernisses der Anwartschaftszeit von bisher drei Beitragsjahren in den letzten fünf Jahren vor dem Eintritt der Erwerbsminderung. Um die Leistungen der Rentenversicherung zielgerichteter erbringen zu können, wird angeregt, die Anwartschaftszeit mit den Voraussetzungen für den Anspruch auf Arbeitslosengeld gleichzustellen oder gänzlich entfallen zu lassen. Die Verkürzung auf zwölf Beitragsmonate in den letzten zwei Jahren sollte dem Charakter einer Risikoversicherung ausreichend Rechnung tragen. Unabhängig davon sollten jedoch im vorhandenen System Zeiten aus anderen Sicherungssystemen (zum Beispiel Beamte, Versorgungswerke der freien Berufe) nach einem Wechsel des Beschäftigungsstatus berücksichtigt werden.
- Anpassung der Anspruchsvoraussetzungen auf die volle Erwerbsminde-

rungsrente für Personen, die ab dem 55. Lebensjahr bei Vorliegen einer Summierung gewöhnlicher Leistungseinschränkungen oder einer spezifischen Leistungseinschränkung nur noch leichte Tätigkeiten des allgemeinen Arbeitsmarktes verrichten können und denen dauerhaft kein konkreter freier Arbeitsplatz vermittelt werden kann.

#### **Anpassung der Betrachtung des Arbeitsmarktes:**

- Wenn durch das BEM keine beruflichen Einsatzmöglichkeiten gefunden werden können und eine wirksame krankheitsbedingte Kündigung ausgesprochen wurde, könnte bis zum Nachweis eines konkreten Arbeitsplatzes von einem verschlossenen Arbeitsmarkt ausgegangen werden.
- Der Begriff des Arbeitsmarktes sollte als „Kontextfaktor“ nach der ICF<sup>1</sup> im Rahmen der Feststellungen zur Einschränkung der Teilhabemöglichkeit vom Rentenversicherungsträger im Rahmen der Begutachtung stärker einbezogen werden.

Die Umdeutung von Rehabilitationsanträgen in Rentenanträge sollte auf die Fälle begrenzt werden, in denen die Möglichkeiten einer Rehabilitation bereits umfassend ausgeschöpft worden sind (Streichung von § 116 Abs. 2 Nr. 1 SGB VI). Ebenfalls sollte die Verweismöglichkeit der GKV (in § 51 Abs. 1 S. 2 SGB V) auf die Rentenversicherung so beschränkt werden, dass der Vorrang der Rehabilitation nicht in Frage gestellt wird.

Weitere Reformvorschläge unter anderem auch im Hinblick auf die Bemessung des Verlustes der Verdienfähigkeit, der Beurteilung der Erwerbsminderung und der Berück-

sichtigung der Möglichkeiten zur Teilhabe am Arbeitsmarkt finden sich im Projektbericht von Professor Dr. Oskar Mittag und Diplom-Psychologin Christina Reese vom Universitätsklinikum Freiburg.<sup>2</sup>

#### **4. Sicherungsniveau der Erwerbsminderungsrente**

Im Hinblick auf die Sicherung werden verschiedene Reformmodule zur Verbesserung des Sicherungsniveaus aufgeführt, die in unterschiedlicher Weise kombiniert werden könnten.

##### **a) Integrierte Lebensunterhaltssicherung**

Die nach dem Äquivalenzprinzip ermittelte Höhe der Erwerbsminderungsrente sollte durch Elemente der Grundsicherung zu einer „Mindestrente bei Erwerbsminderung“ ergänzt werden.<sup>3</sup> Dieser Ergänzungsbetrag sollte sich an dem Aufstockungsbetrag auf das Niveau der Leistungen nach § 42 SGB XII für die Grundsicherung bei dauerhafter voller Erwerbsminderung orientieren. Der Niveauaufschlag sollte steuerfinanziert der GRV erstattet werden. Damit könnte das Kooperationsverfahren zwischen GRV und dem Träger der Sozialhilfe nach § 46 SGB XII ersetzt werden.

Es sollte bis zur Umstellung auf dieses System erwogen werden, einen gesonderten Freibetrag für Renteneinkommen vorzusehen,<sup>4</sup> der bei der Anrechnung von Einkünften im SGB XII nicht herangezogen wird. Mit

<sup>1</sup> Internationale Klassifikation der Funktionsfähigkeit, Behinderung und Gesundheit der Weltgesundheitsorganisation (WHO).

<sup>2</sup> Projekt der Hans Böckler Stiftung mit dem Projekttitel „Berentungsgeschehen bei Erwerbsminderung“, Projektnummer: S-2012-532-4 B; siehe auch die Beiträge D10-2014 und D11-2014 von Reese/Mittag unter [www.reha-recht.de](http://www.reha-recht.de).

<sup>3</sup> So wohl auch Bäcker, Gerhard; Kistler, Ernst; Stapf-Finé, Heinz, Erwerbsminderungsrente. Reformnotwendigkeit und Reformoptionen, Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn 2011, S. 34 f. ff.

<sup>4</sup> Bäcker/Kistler/Stapf-Finé: a. a. O., S. 35.

dieser Maßnahme könnte die Akzeptanz des Rentenversicherungssystems durch die Übertragung des Lohnabstandsgebots auf die Sicherung in der Rentenversicherung gestärkt werden.

Darüber hinaus sollten Zahlungen aus einer betrieblichen oder einer Riester-geförderten Versicherung zur Absicherung der Invalidität von der Anrechnung anteilig ausgenommen werden, damit auch für Bezieherinnen und Bezieher geringerer Einkünfte eine zusätzliche (ggf. betriebliche) Sicherung wirtschaftlich sinnvoll ist.

### **b) Einheitliche Grundsicherung**

Die Gewährung von Leistungen der Grundsicherung sollte auch bei befristeter Erwerbsminderung wie eine unbefristete Erwerbsminderung im SGB XII beurteilt werden. Damit würde ein Verweis dieser Personengruppe auf die Hilfe zum Lebensunterhalt (§§ 27 ff. SGB XII) entfallen, mit der Folge, dass die Anrechnung von Einkünften und Vermögen bei Erwerbsminderung systematisch einheitlich erfolgen könnte.

### **c) Abschläge**

Auf Abschläge<sup>5</sup> sollte zukünftig verzichtet werden.<sup>6</sup> In Bezug auf die Systematik erscheint die Regelung über die Rentenabschläge von bis zu 10,8 Prozent bei EM-Renten systemwidrig. Die Berechnung wird aufgrund einer objektiven Begutachtung bewilligt, die dabei ermittelten Voraussetzun-

<sup>5</sup> § 77 Abs. 2 Nr. 3 SGB VI.

<sup>6</sup> Vgl. dazu auch VdK Zeitung April 2011, Abschläge belasten Rentner; Fünf-Punkte-Plan des SoVD zur Verbesserung des Erwerbsminderungsschutzes (2011), S. 2f. ff.; ver.di: Alterssicherung – zukunftssicher, sozial und solidarisch gestalten (2008), S. 67; DGB: Erwerbsminderungsrente: Gesetzgeber gefordert (2008); IG BAU: Rente muss zum Leben reichen! (2012), S. 4; Bäcker/Kistler/Stapf-Finé: a. a. O., S. 32; Bäcker, Gerhard, Erwerbsminderungsrenten im freien Fall. Zahlen und Fakten zu einem drängenden sozialpolitischen Problem. In: SozSich 2012, S. 365 (372).

gen können nicht vom Betroffenen beeinflusst werden, sodass keine Gefahr des Ausweichens aus der Altersrente mit Abschlägen besteht.

### **d) Entgeltpunkte**

Es sollten Veränderungen bei der Ermittlung der Entgeltpunkte bis zum Eintritt der Erwerbsminderung vorgenommen werden.

Im Hinblick auf einen Fünfjahreszeitraum vor dem Eintritt der Erwerbsminderung sollte ein Günstigkeitsvergleich vorgenommen werden. Dabei könnten die erworbenen Entgeltpunkte der letzten fünf Jahre mit dem Durchschnitt der im Vorzeitraum erworbenen Entgeltpunkte verglichen werden und die für die Versicherten günstigste Betrachtung zugrunde gelegt werden. Damit wäre eine Verzerrung durch häufig längere Krankheitszeiten mit vermindertem Beitragsaufkommen vor dem Eintritt der Erwerbsminderung begrenzt.

Da durch den Eintritt der Erwerbsminderung die Möglichkeit eines Einkommensanstiegs im Verlauf der weiteren Erwerbsbiographie ausgeschlossen ist, ist zu prüfen, ob eine veränderte Bewertung der ersten sechs Jahre nach dem Berufseintritt als Beitragszeit mit dem Durchschnittsentgelt erfolgen sollte.<sup>7</sup> Damit könnten insbesondere jüngere Beschäftigte bedarfsgerechter abgesichert werden.

### **e) Renteneintritt**

Die Zurechnungszeit bis zum 60. Lebensjahr<sup>8</sup> erscheint im Hinblick auf die Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittsalters als nicht angemessen. Hier sollte die parallele Anpassung an das Renteneintrittsalter für

<sup>7</sup> Köhler-Rama, Tim; Lohmann, Albert; Viebrok, Holger: Vorschläge zu einer Leistungsverbesserung bei Erwerbsminderungsrenten aus der gesetzlichen Rentenversicherung. In: ZSR 2010, S. 59–83, 80.

<sup>8</sup> § 59 Abs. 1 SGB VI.

die abschlagsfreie Altersrente angestrebt werden.

#### f) Altersvorsorge

Die eingeschränkten Möglichkeiten zum Aufbau einer zusätzlichen privaten Altersvorsorge könnte zumindest teilweise ausgeglichen werden, indem die „Riesterförderung“ nur noch für Altersvorsorgeverträge erfolgt, die auch das Erwerbsminderungsrisiko diskriminierungsfrei mit abdecken. Zugleich wäre festzulegen,

- dass der private Versicherer an die Entscheidung der gesetzlichen Rentenversicherung über das Vorliegen einer Erwerbsminderung zu binden ist,
- dass der Beitrag diskriminierungsfrei und ohne Risikoprüfung für diese Komponente zu kalkulieren wäre (Dies würde über die europarechtlich ohnehin fragwürdige Regelung in § 20 Abs. 2 Satz 3 AGG hinausgehen.),
- dass der sogenannte „Altersvorsorgeanteil“ (Riesterfaktor) in der Renten Anpassungsformel wegen der dann geringeren Ausschüttung der privaten Vorsorgeverträge im Alter angepasst wird.

#### g) Hinzuverdienst

Die Möglichkeiten des Zuverdienstes für teilerwerbsgeminderte Personen (§ 96a SGB VI) sind zu überprüfen. Da das gesetzliche Leitbild der Erwerbsminderungsrente die Rente auf Zeit ist, sollten die Möglichkeiten zum Zuverdienst in einem Umfang erweitert werden, der dazu führt, dass der Erhalt des Kontakts zum Arbeitsmarkt für die Betroffenen attraktiv bleibt. Zielführend erscheint deshalb eine Aufhebung der Beschränkungen oder zumindest eine Orientierung der Zuverdienstmöglichkeiten am Bruttoerwerbseinkommen der vorherigen Jahre.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Bieback, Karl-Jürgen: Abstimmung zwischen Altersrenten, Schutz bei Erwerbsminderung und Arbeitslosigkeit. In: Deutscher Sozialrechtsver-

Durch diese Maßnahme könnte zudem die Gefahr des Ausweichens in die „Schwarzarbeit“ bei ungünstigen Arbeitsstandards vermieden werden.

### 5. Flankierende Maßnahmen

Die Bemessung des Rehabilitations-Budgets der Rentenversicherungsträger am tatsächlichen sozialmedizinisch festgestellten Rehabilitationsbedarf (Reform von § 220 SGB VI).<sup>10</sup> Die Budgetsteuerung sollte dabei der Selbstverwaltung in der GRV vorbehalten werden.

Es sollte die Möglichkeit zu bedarfsorientierten Leistungen der medizinischen Rehabilitation geschaffen werden. Leistungen der medizinischen Rehabilitation können im Regelfall nicht vor Ablauf von vier Jahren erneut erbracht werden (§ 12 Abs. 2 SGB VI). Wenn entsprechend dem Grundsatz „Rehabilitation vor Rente“ vor Bewilligung einer Erwerbsminderungsrente derartige erbracht wurden, muss der Zeitraum der ersten vier Jahre (bei einer Befristung auf drei Jahre) der Erwerbsminderungsrentenphase ohne Möglichkeit zur Intervention verstreichen. Eine Anpassung der Arbeitsanweisungen der Rentenversicherungsträger zu § 12 SGB VI könnte dahin erfolgen, dass „vorzeitige gesundheitliche Gründe“ ohne ausdrückliche ärztliche Feststellung auch dann anzunehmen sind, wenn eine befristete Erwerbsminderungsrente bezogen wird.

Die teilweise Erwerbsminderung sollte im SGB III angemessen berücksichtigt werden. Die Bundesagentur für Arbeit (BA) hat eine teilerwerbsgeminderte und arbeitslose Per-

band (Hg.): Sozialrecht für ein längeres Leben. Bundestagung des Deutschen Sozialrechtsverbandes e. V., am 11. und 12. Oktober 2012 in Mannheim, Berlin 2013.

<sup>10</sup> Vgl. nur die Vorschläge SoVD, Fünf-Punkte-Plan zur Verbesserung des Erwerbsminderungsschutzes (2011), S. 6; Nürnberger, Ingo: Das Rehabilitationssystem in Deutschland. Was gut läuft, wo es hakt und was sich ändern muss. In: SozSich 2013, S. 125 (131).

son unverzüglich aufzufordern, einen Antrag auf Rente wegen voller Erwerbsminderung zu stellen (§ 156 Abs. 1 S. 2 SGB III). Diese Regelung sollte dahin gefasst werden, dass für den Zeitraum des Anspruchs auf Arbeitslosengeld die BA sich in besonderem Maße um die Integration dieser Personen in den allgemeinen Arbeitsmarkt zu bemühen hat.

Stärkung der Verantwortlichkeit von Arbeitgebern:

- Die Risikoverteilung zwischen dem Entgeltfortzahlungsrisiko der Arbeitgeber und der Erbringung von Lohnersatzleistungen durch Träger der Sozialversicherung sollte neu austariert werden.
- Generell sollte eine Verlängerung der Pflicht zur Entgeltfortzahlung von sechs auf mindestens zwölf Wochen – gegebenenfalls in den zweiten sechs Wochen auf dem Niveau des Krankengeldes – für den Fall erwogen werden, dass kein BEM versucht wurde.
- Es wird zudem angeregt, die Bemessung der U1 Umlage<sup>11</sup> anzupassen. Diese Entgeltfortzahlungsausgleichskasse für Kleinunternehmen mit bis zu 30 Beschäftigten könnte die Erstattung der Entgeltfortzahlungskosten danach staffeln, in welchem Maße der Arbeitgeber Maßnahmen zur Prävention und zum BEM durchgeführt hat.
- Ferner sollte die Möglichkeit zum Regress durch die Gesetzliche Rentenversicherung beim Arbeitgeber vorgesehen werden. Für den Fall, dass Reha- und Rentenleistungen an versicherte Beschäftigte erbracht werden müssen, für deren Arbeitsplätze keine ausreichende Gefährdungsbeurteilung vorlag oder denen kein BEM angeboten wurde, sollte ein Teil der Kosten durch den Arbeitgeber zu erstatten sein.
- Ebenfalls ist zu erwägen, den Arbeitgeberanteil an den Rentenbeiträgen um einen Zusatzbeitrag zu ergänzen. Dieser könnte sich insbesondere am vorhandenen Arbeitsschutzniveau, der Quote der aus dem Betrieb stammenden Fälle von Erwerbsminderung, der beschäftigten älteren Arbeitnehmer und den betrieblichen Reintegrationserfolgen orientieren.
- Um die Integration von teilerwerbsgeminderten Personen in den Arbeitsmarkt zu erleichtern, sollte ein arbeitsrechtlicher Anspruch auf eine Teilzeitbeschäftigung im bestehenden Beschäftigungsverhältnis für diese Personengruppe geschaffen werden.
- Die Tarifvertragsparteien sollten bestehende Tarifwerke anpassen und Regelungen zu erleichterten Möglichkeiten der Beendigung von Beschäftigungsverhältnissen bei Teilerwerbsminderung streichen (zum Beispiel § 33 Abs. 2 TVöD). Diese Regelungen sollten durch tarifvertragliche Weiterbeschäftigungsansprüche ersetzt werden. Gesetzlich sollte § 41 SGB VI um eine Regelung zum Kündigungsschutz bei Teilerwerbsminderung ergänzt werden.
- Die Möglichkeit zur besseren Sicherung der Erwerbsminderung im System der gesetzlichen Rentenversicherung sollte erwogen werden. Die staatliche Förderung einer privaten Vorsorge gegen Erwerbsminderung erscheint nicht empfehlenswert, solange diese Produkte nicht diskriminierungsfrei mit einheitlicher Tarifstruktur angeboten werden (siehe oben, 4. f.). Eine Lösung könnte daher sein, dass im Rahmen des bestehenden Systems der DRV, tarifvertraglich vereinbarte zusätzliche Beiträge zur besseren Absicherung des Erwerbsminderungsrisikos geleistet werden könnten.

<sup>11</sup> Umlage nach § 1 Abs. 1 Aufwendungsausgleichsgesetz.

Der Zugang in die Altersrente für schwerbehinderte Menschen (§ 37 SGB VI) ist zu

überprüfen. Für diesen Personenkreis könnte ein abschlagsfreier Rentenzugang bereits ab dem 58. Lebensjahr in dem Fall ermöglicht werden, indem kein konkreter geeigneter Arbeitsplatz nachgewiesen werden kann.

---

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

---