



Schriftliche Stellungnahme
Professor Dr. Felix Welti

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 30. Mai 2022 zum
Gesetzentwurf der Bundesregierung
**Entwurf eines Gesetzes zur Rentenanpassung 2022 und zur Verbesserung von Leistungen für
den Erwerbsminderungsrentenbestand (Rentenanpassungs- und Erwerbsminderungsrenten-
Bestandsverbesserungsgesetz)**
20/1680

Siehe Anlage

Universität Kassel · 34109 Kassel

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Arbeit und Soziales
Der Vorsitzende

Prof. Dr. Felix Welti

Institut für Sozialwesen
Fachgebiet Sozial- und
Gesundheitsrecht, Recht der
Rehabilitation und Behinderung

Universität Kassel
Arnold-Bode-Straße 10
34109 Kassel

Tel. 0561 804 2970
welti@uni-kassel.de

Sekretariat: Edgar Ladwig
ladwig@uni-kassel.de
Telefon +49 561 804 2956
Fax +49 561 804 3045

25.05.2022
Seite 1 von 5

Öffentliche Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur Rentenanpassung 2022 und zur Verbesserung von Leistungen für den Erwerbsminderungsrentenbestand (Rentenanpassungs- und Erwerbsminderungsrenten-Bestandsverbesserungsgesetz); BT-Drs. 20/1680, am 30. Mai 2022

Sehr geehrter Herr Rützel,
Sehr geehrte Damen und Herren,

zu dem Gesetzentwurf nehme ich gerne Stellung. Ich konzentriere mich auf die Regelungen zur Erwerbsminderungsrente.

Wesentlicher Inhalt

Der Gesetzentwurf sieht die Einführung eines Zuschlags an persönlichen Entgeltpunkten bei Renten wegen Erwerbsminderung und bei Renten wegen Todes in § 307i SGB VI und § 99a Gesetz über die Alterssicherung der Landwirte vor, um Renten zu erhöhen, deren Höhe von der Zurechnungszeit abhängt und die zwischen 1. Januar 2001 und dem 31. Dezember 2018 begonnen haben. Der Zuschlag soll zu einer Erhöhung um 7,5% für Rentenzugänge zwischen 1.1.2001 und 30.6.2014 und von 4,5% für Rentenzugänge zwischen 1.7.2014 und 31.12.2018 führen. Der Zuschlag soll zum 1.7.2024 in Kraft treten.

Begründung des Zuschlags

Zur Begründung des Zuschlags wird angeführt, dass sich seit der grundsätzlichen Neugestaltung der Renten wegen Erwerbsminderung im Jahr 2001 die durchschnittlichen

Zahlbeträge dieser Renten bei einem Neuzugang im Laufe der Jahre nach und nach verringert haben. Eine Analyse, warum dies erfolgt ist und ob der Effekt rechtssystematisch und sozialpolitisch gewollt und vorhersehbar war, erfolgt nicht. Es wird ausgeführt, dass dem Absinken der EM-Zugangsrenten durch die Verlängerung der Zurechnungszeiten mit dem RV-Leistungsverbesserungsgesetz ab 2014, mit dem EM-Leistungsverbesserungsgesetz ab 1.1.2018 und mit dem RV-Leistungsverbesserungs- und Stabilisierungsgesetz vom 1.1.2019 an entgegengewirkt wurde und somit der durchschnittliche monatliche Zahlbetrag neuer EM-Renten deutlich erhöht werden konnte. Mit der jetzt beabsichtigten Reform wird beabsichtigt, eine Erhöhung der Renten für die EM-Rentnerinnen und -Rentner im Rentenbestand zu erreichen, die von diesen Regelungen nicht oder nur teilweise profitieren konnten.

Das Regelungsziel ist sozialpolitisch angesichts der niedrigen Zahlbeträge der EM-Renten und des hohen Armutsrisikos Erwerbsgeminderter sehr positiv zu bewerten.

Wünschenswert wäre, dass im Gesetzgebungsverfahren auch dazu Stellung genommen würde, welchem grundsätzlichen sozialpolitischen Sicherungsziel zur Höhe der Erwerbsminderungsrenten der Gesetzgeber (nun) folgt und mit welchen Mitteln dies zukünftig dauerhaft erreicht werden sollte.

Dies würde eine verfassungsrechtlich, völkerrechtlich und rechtssystematisch begründete Stellungnahme dazu einschließen, ob und wie eine Sicherung bei Erwerbsminderung insgesamt für alle in Deutschland lebenden Menschen und für in eine Pflichtversicherung einbezogene Personen geboten ist, ob das Sicherungsziel ins Verhältnis zum allgemeinen Lebensstandard zu setzen und ob es sich negativ von der Sicherung anderer Lebensrisiken (Arbeitslosigkeit, Krankheit, Alter) unterscheiden dürfte. Als normative Maßstäbe sollten dabei dienen das Sozialstaatsgebot, der Schutz gegen ungerechtfertigte (weil unzureichende) Pflichtversicherung aus Art. 2 Abs. 1 GG, das allgemeine Gleichbehandlungsgebot aus Art. 3 Abs. 1 GG, das Benachteiligungsverbot wegen Behinderung aus Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG, das Recht auf soziale Sicherheit aus Art. 9 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und aus Art. 12 der revidierten Europäischen Sozialcharta sowie aus Art. 28 UN-Behindertenrechtskonvention sowie das ILO-Übereinkommen Nr. 128 über Leistungen bei Invalidität und Alter und an Hinterbliebene von 1967.

Somit könnte auch mehr Klarheit über die aktuell anhängige Rechtsfrage geschaffen werden, ob die bisherige Höhe der EM-Renten für den betroffenen Personenkreis verfassungswidrig ist. Es spricht viel für die Annahme, dass zumindest der bisherige Unterschied zwischen Bestandsrenten und Neurenten, von dem gerade langjährig dauerhaft Erwerbsgeminderte negativ betroffen waren, auch verfassungsrechtlich nicht haltbar war und dass das Sicherungsniveau Bedenken begegnet, weil eine Pflichtversicherung nur bei angemessenem Sicherungsniveau zu rechtfertigen ist und weil eine adäquate anderweitige Sicherung nicht erreichbar ist.

Höhe des Zuschlags

Nach der Begründung des Gesetzentwurfs ergibt sich die Höhe des Zuschlags aus der Wirkung der zum Vergleich herangezogenen Regelungen entsprechend einem vorab finanzierten Finanzvolumen, es soll „ein Ausgleich zwischen dem sozialpolitisch Wünschenswerten und dem finanziell Möglichen“ erreicht werden. Um diese Aussage bewerten zu können, müsste transparent gemacht werden, bei welcher Zuschlagshöhe das sozialpolitisch Wünschenswerte aus Sicht des Gesetzgebers läge und wie die

finanzpolitisch begründete Unterschreitung des Wünschenswerten verfassungsrechtlich vor dem Untermaßgebot und dem Gleichbehandlungsgebot zu rechtfertigen ist. Eine solche Transparenz ist den Materialien bisher nicht zu entnehmen.

Zeitpunkt des Inkrafttretens

Geht man mit dem Entwurf davon aus, dass es sozialpolitisch nicht wünschenswert war, dass die EM-Neurenten zwischen 2001 und 2018 niedriger ausgefallen sind als heute und zwischen 2014 und 2018 niedriger ausgefallen sind als die Neurenten, so ist zu konstatieren, dass dem betroffenen Personenkreis zum Teil für Jahrzehnte eine sozialpolitisch wünschenswerte, wenn nicht sogar verfassungsrechtlich gebotene Leistungshöhe vorenthalten worden ist. Umso drängender wäre es, diese nun erkannte Fehlentwicklung zu korrigieren. Nach dem vorgelegten Entwurf wird diese Korrektur erst in zwei Jahren und ohne Rückwirkung erfolgen. Zu diesem Zeitpunkt wird ein Teil des adressierten Personenkreises verstorben sein. Gegenwärtig ist der Personenkreis – wie alle Personen niedrigen Einkommens – besonders stark vom allgemeinen Preisanstieg und vom Anstieg der Wohnungsmieten betroffen. Ob die im Entwurf angeführten Praktikabilitätsgründe tatsächlich eine Bearbeitungszeit von zwei Jahren für einen pauschalen Zuschlag erfordern, kann nicht sicher nachvollzogen werden. Einige der angeführten Prognosen – z.B. 158.500 Widersprüche und Klagen gegen eine Erhöhung von Leistungen – sind eher schwer nachvollziehbar, zumal Widersprüche erst nach Inkrafttreten eingelegt werden können, also nicht zur Begründung des vorherigen Zeitaufwands herangezogen werden können.

Es sollte dringend geprüft werden, ob ein früheres Inkrafttreten möglich ist. Denkbar wäre auch, stattdessen im Rahmen der gesetzgeberischen Reaktion auf das aktuelle Inflationsgeschehen für den hier adressierten Personenkreis eine noch pauschalere Einmalzahlung vorzusehen. Diese könnte mit dem primären Ziel der Armutsvermeidung allein an der Rentenhöhe orientiert sein.

Weiterer Reformbedarf

Der Zuschlag zu den zwischen 2001 und 2018 begonnenen Erwerbsminderungsrenten ist sozialpolitisch sinnvoll und notwendig. Das zu Grunde liegende Problem ist jedoch schon lange bekannt, wie die Reformen von 2014 und 2018 zeigen. Es ist daher dringend zu überprüfen, ob es strukturelle Gründe dafür gibt, dass die Erwerbsminderungsrenten mit sozialpolitisch zu niedrigen Beträgen und in verfassungsrechtlich bedenklicher Weise ausgestaltet worden sind und die Gesetzgebung darauf mit großer Zeitverzögerung reagiert hat.

Aufnahme der Erwerbsminderungsrente in den Rentenversicherungsbericht und in die Aufgabe des Sozialbeirats (§§ 154–156 SGB VI)

Bei der finanziellen Sicherung gegen Erwerbsminderung handelt es sich um eine Kernaufgabe des Sozialstaats und der gesetzlichen Rentenversicherung. Um zu verhindern, dass diese Aufgabe unzureichend erfüllt wird, ist eine ständige Beobachtung der Rentenhöhe und der Lebenssituation Erwerbsgeminderter erforderlich, die bei Wahrnehmung sozialpolitisch bedenklicher Situationen zu einem Bericht an die Bundesregierung und die gesetzgebenden Körperschaften führt.

Der Rentenversicherungsbericht ist ausweislich § 154 Abs. 2 SGB VI ausschließlich auf das versicherte Risiko Alter ausgerichtet, während zu den versicherten Risiken Erwerbsminderung und Hinterbleiben nicht eigenständig berichtet wird. Eine solche

Berichterstattung, die auch ergänzende Sicherungssysteme (private und betriebliche Vorsorge, Grundsicherung) einschließt wäre erforderlich, um zu vermeiden, dass sich Sicherungslücken über viele Jahre entwickeln, wie es bei der Erwerbsminderungsrente seit 2001 der Fall gewesen ist.

Um eine unabhängige und sachkundige Beratung des auf das Risiko Erwerbsminderung erweiterten Rentenversicherungsberichts durch den Sozialbeirat (§ 155 SGB VI) zu gewährleisten, sollte dessen Zusammensetzung in § 156 SGB VI um vier Vertreter der Sozial- und Behindertenverbände und eine weitere Person aus den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften erweitert werden. Diese könnten auf Vorschlag des Beirats für die Teilhabe behinderter Menschen nach § 86 SGB IX berufen werden.

Definition des Sicherungsziels der Erwerbsminderungsrente

Die Einführung einer Berichtspflicht zum Risiko Erwerbsminderung müsste sinnvollerweise mit der Definition eines Sicherungsziels und eines Sicherungsniveaus verbunden sein, wie es für das Risiko Alter in § 154 Abs. 3 und 3a SGB VI festgelegt ist. Die Festlegung eines Sicherungsniveaus für das Risiko Erwerbsminderung sollte nicht automatisch am Risiko Alter orientiert sein, sondern berücksichtigen, dass es schwieriger ist, für Erwerbsminderung privat und betrieblich vorzusorgen als für das Alter. Das liegt daran, dass die Zeit vor Eintritt der Erwerbsminderung kürzer ist als die Zeit bis zur Altersgrenze und dass private Vorsorgeverträge für das Risiko Erwerbsminderung wegen der Risikoadäquanz der Privatversicherung für chronisch kranke und behinderte Menschen schwer oder gar nicht zugänglich sind. Zudem ist die steuerliche Förderung privater Vorsorge derzeit nur auf das Risiko Alter ausgerichtet. Bei der Definition des Sicherungsziels der Erwerbsminderungsrente wäre es begründungsbedürftig, warum dies unterhalb des Niveaus von Krankengeld und Arbeitslosengeld liegen sollte. Bei Erwerbsminderung handelt es sich wie bei Arbeitslosigkeit und längerer Krankheit um ein Risiko, dass Menschen aus dem Erwerbsleben heraus plötzlich und in Situationen mit Zahlungs- und Unterhaltspflichten treffen kann. Zudem ist Erwerbsminderung grundsätzlich durch Rehabilitation aufhebbar. Es liegt daher nahe, eine relative Lebensstandardsicherung als Ziel zu definieren.

Überprüfung der Voraussetzungen der Erwerbsminderungsrente

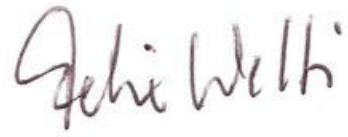
Im Rahmen einer genaueren Betrachtung der bisherigen Sicherung des Risikos Erwerbsminderung sollten auch die bisherigen Leistungsvoraussetzungen überprüft werden. Die Rentenkommission der 19. Wahlperiode hat sich dieses Themas nicht angenommen. Es wäre daher sinnvoll, eine Erwerbsminderungsrentenkommission einzusetzen. Diese könnte die Berechtigung des sozialmedizinischen Konzepts von Erwerbsminderung einschließlich der Rolle des allgemeinen Arbeitsmarkts, die Frage der versicherungsrechtlichen Voraussetzungen und die Berechtigung der Abschläge sowie das Verhältnis von Rente zur Rehabilitation untersuchen und Reformbedarfe identifizieren. Schließlich sollte untersucht werden, inwieweit die Ziele der Grundrente auch für das Risiko Erwerbsminderung erreicht werden können.

Gesamtbewertung

Ein Zuschlag zu den Erwerbsminderungsrenten, die nicht oder nur teilweise von den Neuregelungen der Jahre 2014 und 2018 profitiert haben, ist sinnvoll und notwendig. Die Höhe und die Frist des Inkrafttretens sollten überprüft werden. Es sind Instrumente gesetzlich und politisch zu verankern, die eine solche nachgelagerte Lösung nicht wieder

erforderlich werden lassen und das Ziel einer armutsfesten Lebensstandardsicherung bei Erwerbsminderung erreichen. Dazu gehören eine eigenständige Regelung zur Berichterstattung und Beratung mit einem gesetzlich definierten Sicherungsziel und eine Überprüfung des gesetzlichen Regelungskonzepts im Ganzen.

Mit freundlichen Grüßen



Gerd Welth