

Stellungnahme des AWO Bundesverbandes

**zum Entwurf
des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales
vom 12. Januar 2017**

**Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Leistungen bei Renten wegen
verminderter Erwerbsfähigkeit und zur Änderung anderer Gesetze**

Stand: 20. Januar 2017

Inhalt

I. Zusammenfassung	2
II. Zum Entwurf im Einzelnen	2
1. Zur Verlängerung der Zurechnungszeiten	2
2. Zu den Anrechnungszeiten bei Bezug von Arbeitslosengeld II	5
III. Schlussbemerkungen	6

I. Zusammenfassung

Die AWO begrüßt die Absicht, dass die Erwerbsminderungsrenten der gesetzlichen Rentenversicherung weiter verbessert werden sollen. Der vorliegende Entwurf verweist nämlich zu Recht auf aktuelle Daten, nach denen Erwerbsminderungsrentnerinnen und -rentner trotz der Leistungsverbesserungen des Rentenpakets 2014 ein besonders hohes Armutsrisiko tragen. Im Entwurf wird daher vorgeschlagen, die Zurechnungszeiten schrittweise bis 2024 um weitere drei Jahre auf das vollendete 65. Lebensjahr anzuheben. Damit würden künftige Erwerbsminderungsrentnerinnen und -rentner bei der Rentenberechnung so gestellt, als hätten sie entsprechend länger gearbeitet und Rentenbeiträge entrichtet. Aus Sicht der AWO stellt der Vorschlag zwar grundsätzlich eine Leistungsverbesserung gegenüber der aktuellen Rechtslage und damit einen Schritt in die richtige Richtung dar, kann im Hinblick auf das hohe Armutsrisiko der Betroffenen allerdings nur als ein Tropfen auf den heißen Stein bezeichnet werden. Denn durch die geplante schrittweise Einführung würden die Leistungsverbesserungen in den ersten Jahren allenfalls marginal ausfallen. Hinzu kommt, dass die heutigen Erwerbsminderungsrentnerinnen und -rentner leer ausgehen würden. Sie würden nicht von den geplanten Leistungsverbesserungen profitieren, obwohl gerade sie einem gesteigerten Armutsrisiko unterliegen. Vor diesem Hintergrund hält die AWO die Abschaffung der systemwidrigen Abschläge bei Erwerbsminderungsrenten für die bessere Lösung. Die Abschläge betragen aktuell rund 85 Euro im Monat und ihre Abschaffung würde die Betroffenen finanziell deutlich besser stellen. Der Entwurf schlägt weiterhin Änderungen bei den Anrechnungszeiten wegen Arbeitslosengeld II-Bezugs vor. Diese Änderungen würden zwar in bestimmten Fällen zu einer Verbesserung gegenüber der aktuellen Rechtslage führen. Die nach wie vor unzureichende Absicherung der Arbeitslosengeld II-Beziehenden in der gesetzlichen Rentenversicherung bliebe jedoch bestehen. Auch hier sieht die AWO einen weiter gehenden Handlungsbedarf.

II. Zum Entwurf im Einzelnen

1. Zur Verlängerung der Zurechnungszeiten

Geplante Neuregelung

Bei der Rentenberechnung werden grundsätzlich nur Zeiten vor Rentenbeginn berücksichtigt. Eine Ausnahme gilt bei den Erwerbsminderungs- und Hinterbliebenenrenten für so genannte Zurechnungszeiten (§ 75 Abs. 1 SGB VI). Dabei handelt es sich um die Zeiten, die aktuell zwischen dem Eintritt der Erwerbsminderung bzw. nach dem Tod des Versicherten und dem vollendeten 62. Lebensjahr liegen. Mit den Zurechnungszeiten sollen Erwerbsgeminderte bzw. Hinterbliebene so gestellt werden, als hätten sie bzw. der verstorbene Versicherte bis zum vollendeten

62. Lebensjahr weiter gearbeitet. Auf diese Weise soll erreicht werden, dass die Erwerbsminderungsrenten und die Hinterbliebenenrenten höher ausfallen. Die Bewertung der Zurechnungszeiten erfolgt nach der so genannten Gesamtleistungsbewertung, die sich an der durchschnittlichen Höhe und Dichte der Rentenbeitragsleistungen orientiert. Dabei können sich Einkommenseinbußen in den letzten vier Jahren vor dem Eintritt der Erwerbsminderung seit dem 1.7.2014 nicht mehr mindernd auf die Bewertung der Zurechnungszeiten auswirken.

Um die Absicherung der Erwerbsgeminderten und Hinterbliebenen zu verbessern, soll die Zurechnungszeit um weitere drei Jahre auf das vollendete 65. Lebensjahr angehoben werden (§ 59 Abs. 1 und Abs. 2 S. 2 SGB VI in der Fassung des vorliegenden Entwurfs – SGB VI-E). Anders als beim Rentenpaket 2014, bei dem die Zurechnungszeit ohne Übergangsphase vom vollendeten 60. auf das vollendete 62. Lebensjahr angehoben wurde, soll die nunmehr geplante Anhebung auf das vollendete 65. Lebensjahr schrittweise erfolgen. Vorgeschlagen wird, dass die Anhebung in den Jahren 2018 und 2019 um jeweils drei Monate und in den Jahren 2020 bis 2024 um jeweils sechs Monate erfolgt, so dass das vollendete 65. Lebensjahr im Jahr 2024 erreicht wäre (§ 253a SGB VI-E). Damit würde die Anhebung der Zurechnungszeit zum gleichen Zeitpunkt abgeschlossen wie die Anhebung des Referenzalters, das für die Berechnung der Abschläge bei den Erwerbs- und Hinterbliebenenrenten maßgeblich ist (§ 264d SGB VI).

Bewertung

Die AWO teilt die Einschätzung des Entwurfs, dass trotz der Leistungsverbesserungen, die bei den Erwerbsminderungsrenten mit dem Rentenpaket der Großen Koalition zum 1. Juli 2014 eingeführt wurden, ein weiterer Handlungsbedarf besteht. Die Bundesregierung hat zuletzt im Entwurf für den 5. Armuts- und Reichtumsbericht darauf hingewiesen (vergleiche Kapitel B.III.2.2.4), dass Menschen, die aus gesundheitlichen oder behinderungsbedingten Gründen vorzeitig aus dem Erwerbsleben ausscheiden müssen, ein besonders hohes Armutsrisiko tragen. So belief sich der durchschnittliche Zahlbetrag einer im Jahr 2015 neu gewährten, vollen Erwerbsminderungsrente bei den Männern auf 737 Euro in den alten bzw. 682 Euro in den neuen Bundesländern und bei den Frauen auf 681 Euro in den alten bzw. 761 Euro in den neuen Bundesländern. Die durchschnittlichen Zahlbeträge lagen somit – trotz der Leistungsverbesserungen des Rentenpakets 2014 – weit unter der Grundsicherungsschwelle, die im Entwurf für den 5. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung für den Monat Dezember 2015 mit 785 Euro ausgewiesen ist (vergleiche Kapitel B.IV.1.3.2).

Dementsprechend hoch war der Anteil der Beziehenden einer vollen Erwerbsminderungsrente, der auf ergänzende Sozialhilfeleistungen in Form der Grundsicherung bei Erwerbsminderung angewiesen war. Er lag im Jahr 2015 bei 15,4 % und damit deutlich über dem Anteil der Beziehenden einer Altersrente mit zusätzlichem Grundsicherungsanspruch, der im gleichen Jahr lediglich 2,7 % betrug. Dabei kommt erschwerend hinzu, dass viele Beziehende einer niedrigen Erwerbsminderungsrente

trotz einer existenziellen Notlage keinen Anspruch auf Leistungen der Grundsicherung bei Erwerbsminderung haben. Denn die Grundsicherung bei Erwerbsminderung wird nur gewährt, wenn die volle Erwerbsminderung dauerhaft ist. Volle Erwerbsminderungsrenten werden aber grundsätzlich nur noch befristet gewährt (§ 102 Abs. 2 SGB VI), so dass ein Grundsicherungsanspruch bereits wegen der fehlenden Dauerhaftigkeit der vollen Erwerbsminderung ausscheidet. Die betroffenen Rentenbeziehenden werden auf ergänzende Leistungen des Sozialgeldes nach dem SGB II oder der Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem SGB XII verwiesen. Die AWO geht daher davon aus, dass die Dunkelziffer derjenigen, deren volle Erwerbsminderungsrente nicht für ein menschenwürdiges Dasein ausreicht, weit höher liegt, als es der bloße Blick auf die Grundsicherungsquote der Erwerbsminderungsrentenbeziehenden vermuten lässt.

Vor diesem Hintergrund hält auch die AWO trotz des Rentenpakets 2014 weitere Leistungsverbesserungen bei den Erwerbsminderungsrenten für unverzichtbar. Angesichts des erheblichen Armutsrisikos, das erwerbsgeminderte Menschen schon heute tragen, hält die AWO die vorgeschlagene schrittweise Anhebung der Zurechnungszeit allerdings nur für einen Tropfen auf den heißen Stein. Die Erhöhung wird nicht ausreichen, um das bestehende Armutsrisiko bei Erwerbsminderung substantiell zu reduzieren. Denn durch die schrittweise Anhebung der Zurechnungszeit fallen die Leistungsverbesserungen zunächst nur sehr niedrig aus. So würde die erste Stufe der geplanten Anhebung um drei Monate, wenn sie bereits zu Beginn dieses Jahres in Kraft getreten wäre, im Falle einer Erwerbsminderungsrente mit durchschnittlichen Entgeltpunkten von rund 0,744 für jedes Jahr zu einer Erhöhung der monatlichen Erwerbsminderungsrente von weniger als 6 Euro führen. Erst diejenigen erwerbsgeminderten Versicherten, die ab dem Jahr 2024 in Rente gehen, dürften mit einer um durchschnittlich rund 67 Euro höheren Erwerbsminderungsrente rechnen. Hinzu kommt, dass die Anhebung nur für den Rentenzugang gelten soll und diejenigen, die heute bereits eine niedrige Erwerbsminderungsrente beziehen, damit überhaupt nicht von dieser Leistungsverbesserung profitieren würden.

Aus Sicht der AWO wäre eine Abschaffung der Abschläge bei Erwerbsminderungsrenten die bessere Lösung. Die Abschläge betragen im Durchschnitt aktuell rund 85 Euro im Monat. Ihre sofortige Abschaffung wäre daher mit einer deutlich höheren Leistungsverbesserung für die Beziehenden einer Erwerbsminderungsrente verbunden, als es die hier vorgeschlagene Anhebung der Zurechnungszeiten im Jahr 2024 bringen würde. Das im Entwurf vorgetragene Argument, die Abschläge verhinderten, dass die Erwerbsminderungsrente im Hinblick auf die Höhe der Abschläge als günstigere Alternative zu einer vorzeitigen Altersrente in Anspruch genommen wird, überzeugt nach Auffassung der AWO nicht. Denn dieses Argument lässt sich ohne weiteres auch auf die vorgeschlagene Ausweitung der Zurechnungszeiten übertragen. Wenn nämlich bei den Erwerbsminderungsrenten künftig die Zurechnungszeiten bis zum vollendeten 65. Lebensjahr anerkannt würden, dann könnte eine Erwerbsminderungsrente ebenfalls höher ausfallen als eine vorgezogene Altersrente, die regelmä-

ßig ab dem vollendeten 63. Lebensjahr in Anspruch genommen werden kann und bei der dann entsprechend weniger Zeiten zu berücksichtigen sind.

Die befürchteten Ausweichreaktionen von vorgezogenen Altersrenten hin zu vollen Erwerbsminderungsrenten sind aber schon deshalb unbegründet, weil die vollen Erwerbsminderungsrenten – im Gegensatz zu den vorzeitigen Altersrenten – gerade nicht freiwillig in Anspruch genommen werden können. Die Inanspruchnahme einer vollen Erwerbsminderungsrente ist vielmehr – im Gegensatz zu den vorgezogenen Altersrenten – an strenge gesundheitliche bzw. behinderungsbedingte Voraussetzungen geknüpft, so dass sie regelmäßig nicht alternativ zu einer vorgezogenen Altersrente in Anspruch genommen werden kann. Während der Rentenbeginn bei einer vorgezogenen Altersrente freiwillig erfolgt, sind Versicherte, die aus gesundheitlichen oder behinderungsbedingten Gründen aus dem Erwerbsleben ausscheiden müssen, faktisch gezwungen, eine volle Erwerbsminderungsrente in Anspruch zu nehmen. Die Abschläge bei Erwerbsminderungsrenten stellen sich für die Betroffenen daher zu Recht als systemwidrige und aufgezwungene Rentenkürzungen dar, die auch durch die hier vorgeschlagene Anhebung der Zurechnungszeiten nicht kompensiert werden können.

2. Zu den Anrechnungszeiten bei Bezug von Arbeitslosengeld II

Geplante Neuregelung

Das Rentenrecht sieht für bestimmte beitragsfreie Zeiten so genannte Anrechnungszeiten vor. Anrechnungszeiten sind Elemente des sozialen Ausgleichs und sollen Lücken im Versicherungsleben schließen. Sie können sich anspruchserhaltend oder rentensteigernd auswirken. Seit dem Wegfall der Rentenversicherungsbeiträge für Arbeitslosengeld II-Beziehende ab dem 1. Januar 2011 werden auch die Zeiten des Arbeitslosengeld II-Bezugs als Anrechnungszeiten berücksichtigt. Eine Berücksichtigung als Anrechnungszeit ist allerdings bislang in Fällen ausgeschlossen, in denen das Arbeitslosengeld II nur deshalb bezogen wird, weil die Betroffenen sich in einer schulischen Ausbildung befinden und aus bestimmten Gründen keinen oder einen reduzierten Anspruch auf BAföG haben (siehe § 58 Abs. 1 S. 1 Nr. 6 Buchstaben c) und d) SGB VI). Weil sich die Betroffenen im Vergleich zu Arbeitslosengeld II-Beziehenden in einer beruflichen Ausbildung schlechter stellen, sollen die zuvor beschriebenen Ausschlussstatbestände aufgehoben werden.

Bewertung

Die vorgeschlagene Streichung der Ausschlussstatbestände nach § 58 Abs. 1 S. 1 Nr. 6 Buchstaben c) und d) SGB VI stellt für Leistungsberechtigte nach dem SGB II, die das Arbeitslosengeld II nur deshalb beziehen, weil sie sich in einer schulischen Ausbildung befinden und aus bestimmten Gründen keinen oder einen reduzierten Anspruch auf BAföG haben, eine Leistungsverbesserung dar. Denn diese Zeiten des Arbeitslosengeld II-Bezugs können künftig als Anrechnungszeiten berücksichtigt werden und damit dazu beitragen, dass bestimmte, bereits erworbene Anwartschaf-

ten oder Ansprüche aus der gesetzlichen Rentenversicherung, wie etwa auf Leistungen zur medizinischen Rehabilitation oder Erwerbsminderungsrenten, erhalten bleiben. Neue oder höhere Ansprüche aus der gesetzlichen Rentenversicherung können durch unbewertete Anrechnungszeiten wegen Arbeitslosengeld II-Bezugs allerdings nur in wenigen Ausnahmefällen begründet werden, etwa im Falle der Zurechnungszeiten oder bei der Wartezeit von 35 Jahren für bestimmte Rentenarten. Trotz dieser positiven Wirkungsweise von Anrechnungszeiten führt der Wegfall der Rentenversicherungsbeiträge für den Arbeitslosengeld II-Bezug seit dem Jahr 2011 in aller Regel zu einem gesteigerten Armutsrisiko im Alter. Dieses gesteigerte Risiko der Altersarmut wegen Arbeitslosengeld II-Bezugs wird mit dem vorliegenden Vorschlag nicht angegangen, sondern bleibt ungelöst. Die AWO fordert daher, den Arbeitslosengeld II-Bezug rentenrechtlich besser abzusichern.

III. Schlussbemerkungen

Die AWO begrüßt, dass die Große Koalition den dringenden Handlungsbedarf bei den Erwerbsminderungsrenten der gesetzlichen Rentenversicherung erkannt hat. Die im vorliegenden Entwurf vorgeschlagenen Leistungsverbesserungen für Erwerbsminderungsrentnerinnen und -rentner reichen allerdings nicht, um das Armutsrisiko bei Erwerbsminderung substantiell zu reduzieren. Hierfür bedarf es weiter gehender Leistungsverbesserungen. Die AWO bekräftigt daher ihren Vorschlag, die systemwidrigen und als unangemessen empfundenen Abschläge bei Erwerbsminderungsrenten abzuschaffen. Nur so können das Vertrauen und die Akzeptanz der Versicherten und Rentenbeziehenden in die gesetzliche Rentenversicherung als tragende Säule der sozialen Sicherheit im Fall einer Erwerbsminderung nachhaltig gestärkt werden.

AWO Bundesverband
Berlin, 20. Januar 2017