

Gesetzliche Rentenversicherung in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit

Von Brigitte Loose, Christian Rieckhoff*

Die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit ist eines der zentralen gesellschaftlichen Probleme der Gegenwart. Für die gesetzliche Rentenversicherung (RV), die in erster Linie als Sicherungssystem der dauerhaft abhängig beschäftigten Arbeitnehmer konzipiert wurde, stellt Arbeitslosigkeit eine ernsthafte Herausforderung dar. Dabei sind vor allem zwei Aspekte bedeutsam: die generelle Finanzierbarkeit des Systems der gesetzlichen RV und die Aufrechterhaltung eines angemessenen Sicherungsniveaus für die einzelnen Versicherten.

In den folgenden Ausführungen sollen die Auswirkungen der gegenwärtigen hohen Arbeitslosigkeit auf die individuelle Alterssicherung, auf den Rentenzugang und auf die Finanzsituation der RV skizziert werden. Um die Frage, welche sozialpolitischen Maßnahmen geeignet sein könnten, die Folgen der Arbeitslosigkeit auf das individuelle Sicherungsniveau der Betroffenen wenn nicht zu beseitigen, so doch wenigstens zu mildern, wird es im letzten Teil dieses Beitrags gehen.

1. Arbeitsmarkt und gesetzliche RV

Um die Auswirkungen der Arbeitslosigkeit auf die Finanzsituation der RV zu beschreiben, muss zunächst generell die Arbeitsmarktentwicklung betrachtet werden: In der Arbeitswelt vollzog sich zeitgleich mit dem Anstieg der Arbeitslosenzahlen ein struktureller Wandel, der zu Veränderungen der Erwerbsarbeit, insbesondere zur Differenzierung der Beschäftigungsverhältnisse, beitrug. Neben das sozialversicherungspflichtige, kontinuierliche Vollzeitbeschäftigungsverhältnis traten Formen der Erwerbstätigkeit, die durch eine geringe Integration in die sozialen Sicherungssysteme gekennzeichnet sind. Ihren empirischen Niederschlag findet diese Entwicklung im Rückgang der Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, einer Zunahme der Zahl der Selbständigen und einem starken Anstieg der Zahl geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse¹.

Von der dargestellten Entwicklung ist die RV in zweifacher Weise negativ betroffen: Zum einen wird aufgrund der dargestellten Entwicklung die Beitragszahlerbasis geschwächt und die Einnahmen gehen

zurück. Zum anderen wächst aber auch die Zahl derjenigen, die als Alternative zur Arbeitslosigkeit versuchen, vorzeitig in den Ruhestand zu gehen. Das wiederum führt (unter sonst gleichen Bedingungen) – mindestens kurzfristig – zu einem Anstieg der Ausgaben.

2. Arbeitslosigkeit und Rentenzugang

Das Risiko der Arbeitslosigkeit wird bereits seit 75 Jahren in der gesetzlichen RV berücksichtigt. Die entsprechenden rechtlichen Regelungen wurden jedoch im Laufe der Zeit vielfach modifiziert und sollen im Folgenden für die relevanten Rentenarten dargestellt werden. Insbesondere in den achtziger und neunziger Jahren wurde dabei das Rentenrecht instrumentalisiert, um angesichts der ungünstigen Arbeitsmarktsituation das Angebot an Arbeitskräften der reduzierten Nachfrage anzupassen. Durch die starke Inanspruchnahme der Frühverrentungsmöglichkeiten entstanden der RV dabei erhebliche Kosten, die in den neunziger Jahren nicht unerheblich zu einem tendenziell steigenden Beitragssatz beitrugen. Steigende Beitragssätze in der RV wiederum führen zu einem Anstieg der Lohnnebenkosten und können auf diese Weise zunehmend das ursprüngliche Ziel der Frühverrentung – die Senkung der Arbeitslosigkeit – konterkarieren.

2.1 Altersrente wegen Arbeitslosigkeit

Nach heutigem Recht können arbeitslose Versicherte, die nach Vollendung eines Lebensalters von 58 Jahren und 6 Monaten insgesamt 52 Wochen arbeitslos waren, ab Vollendung des 60. Lebensjahres eine vorzeitige Altersrente wegen Arbeitslosigkeit beziehen, wenn sie acht Jahre Pflichtbeiträge für eine versicherte Beschäftigung oder Tätigkeit in den letzten zehn Jahren vor Rentenbeginn geleistet haben und eine Wartezeit von 15 Jahren erfüllen.

Mit dem Rentenreformgesetz 1992 (RRG 1992) wurde die stufenweise Anhebung der Altersgrenze für die Altersrente wegen Arbeitslosigkeit von 60 auf 65 Jahre ab dem Jahr 2001 beschlossen, so dass der weiterhin mögliche vorzeitige Beginn einer solchen Rente zu Rentenabschlägen führt. Die Höhe des Abschlags beträgt 0,3 % für jeden Monat bzw. 3,6 % für jedes Jahr des vorzeitigen Rentenbezugs. Wird eine Rente fünf Jahre vorzeitig bezogen, ergibt sich also ein Abschlag von 18 %. Der Abschlag ist dauerhaft und mindert nach dem Tod des Versicherten auch eine ggf. zu leistende Hinterbliebenenrente.

Rentenabschläge können durch die Zahlung zusätzlicher Beiträge ganz oder teilweise ausgeglichen werden. Der Beitragsaufwand ist hierbei allerdings verhältnismäßig hoch. Ein Rentner in den alten Bun-

* Brigitte Loose und Christian Rieckhoff sind Mitarbeiter im Referat für Entwicklungsfragen der Sozialen Sicherheit der BfA, Brigitte Loose ist z. z. zum Referat finanzielle Grundsatzfragen der Sozialpolitik des BMGS abgeordnet.

¹ Vgl. z. B. Bundesagentur für Arbeit, Mini- und Midijobs in Deutschland, Sonderbericht, Dezember 2004; Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung RWI-Essen, Aspekte der Entwicklung von Minijobs, Abschlussbericht vom 5. 11. 2004; DIW Berlin, Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Herbst 2004, Wochenbericht Nr. 43/2004.

Tabelle 1: Rentenzugang von Altersrenten wegen Arbeitslosigkeit

Jahr	Zugänge (RV)	Durchschnittlicher Rentenzahlbetrag (RV) in EUR	Durchschnittliche Abschläge (Renten mit Abschlägen, Zugang BfA) in % der Rente
2000	184 449	987	9,3
2001	138 244	993	11,7
2002	113 017	1 006	14,3
2003	112 309	990	14,1

Quelle: VDR, Rentenzugang BfA.

desländern, der 40 Jahre lang als Durchschnittsverdiener versichert war und fünf Jahre vorzeitig eine Altersrente bezieht, müsste zum Abschlagsausgleich z.B. – nach aktuellen Werten – einen Betrag von rd. 50 000 EUR aufwenden. Der Anteil der Altersrentenzugänge, die von dieser Regelung Gebrauch machen, an allen Altersrenten mit Abschlägen liegt unter 1%.

Mit dem Gesetz zur Förderung eines gleitenden Übergangs in den Ruhestand sowie dem Wachstums- und Beschäftigungsförderungsgesetz wurde 1996 – nicht zuletzt wegen der stark gestiegenen Inanspruchnahme dieser Altersrente – der Beginn der Anhebung auf 1997 vorgezogen und die Anhebungsschritte wurden verkürzt. Für die Versicherten der rentennahen Jahrgänge wurden umfassende Vertrauensschutzregelungen geschaffen, so dass es für viele Versicherte faktisch bei der Anhebung nach Maßgabe des RRG 1992 blieb.

Die Inanspruchnahme der Altersrente wegen Arbeitslosigkeit unterlag in den letzten Jahren starken Veränderungen. Während sie in der ersten Hälfte der neunziger Jahre aufgrund der Wiedervereinigung und der Frühverrentungspraxis der Unternehmen stark zunahm, ging sie seit 1996 von rd. 224 000 Rentenzugängen um die Hälfte auf rd. 112 000 Rentenzugänge im Jahr 2003 zurück (s. auch Tabelle 1).

Mit dem Rentenreformgesetz 1999 ist grundsätzlich die vollständige Abschaffung dieser Rentenart beschlossen worden: Nur noch Versicherte, die vor 1952 geboren wurden, können die Altersrente wegen Arbeitslosigkeit in Anspruch nehmen. Die Altersgrenze für die frühestmögliche Inanspruchnahme der Rente – unter Inkaufnahme der Rentenabschläge – wird aufgrund einer Bestimmung des Rentenversicherungsnachhaltigkeitsgesetzes zudem mit einer Übergangsregelung vom Januar 2006 bis Dezember 2008 auf das 63. Lebensjahr angehoben.

2.2 Altersrente nach Altersteilzeitarbeit

Als Alternative zur herkömmlichen Frühverrentung, bei der sich der Bezug einer Altersrente wegen Arbeitslosigkeit zumeist mit Vollendung des 60. Lebensjahres an eine ein- oder mehrjährige Arbeitslosigkeit anschloss, hat der Gesetzgeber 1996 die Möglichkeit der Altersteilzeitarbeit eröffnet. Um einen nahtlosen Übergang von der Altersteilzeit-

arbeit in eine Altersrente zu gewährleisten, wurde parallel eine „Altersrente nach Altersteilzeitarbeit“ geschaffen. Diese Rentenart hat im Wesentlichen dieselben Anspruchsvoraussetzungen wie die Altersrente wegen Arbeitslosigkeit und kann wie diese nur von Versicherten in Anspruch genommen werden, die vor 1952 geboren wurden. Anstelle von Arbeitslosigkeit wird jedoch das Vorliegen von insgesamt 24 Monaten Altersteilzeit i.S. des Altersteilzeitgesetzes vorausgesetzt. Die Altersgrenze von 60 Jahren wurde auch bei der Altersrente nach Altersteilzeitarbeit – parallel zur Altersrente wegen Arbeitslosigkeit – auf 65 Jahre angehoben und die Altersgrenze für die frühestmögliche Inanspruchnahme der Rente wird ebenfalls auf 63 Jahre angehoben. Gegenwärtig ist bei der Altersrente nach Altersteilzeitarbeit noch ein vorzeitiger Rentenbezug ab 60 Jahre – unter Inkaufnahme von Abschlägen – möglich.

Während die Inanspruchnahme der Altersrente nach Altersteilzeitarbeit von rd. 4 400 Rentennewugängen im Jahr 1999 auf rd. 34 000 im Jahr 2002 gestiegen ist, ging sie im Jahr 2003 wieder leicht auf rd. 33 100 Rentennewugänge zurück (s. auch Tabelle 2).

2.3 Arbeitsmarktbedingte Renten wegen Erwerbsminderung

Bei der Bewilligung von Erwerbsminderungsrenten findet ebenfalls die Lage auf dem Arbeitsmarkt Berücksichtigung. Voraussetzung für den Bezug dieser Rente ist zunächst das Vorliegen einer Erwerbsminderung. Dabei gilt nur als voll erwerbsgemindert, wer nicht mehr in der Lage ist, mindestens drei Stunden täglich erwerbstätig zu sein. Als teilweise erwerbsgemindert gilt, wer nicht mehr in der Lage ist, mindestens sechs Stunden täglich erwerbstätig zu sein. Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundessozialgerichts ist allerdings nicht allein auf die medizinische Sichtweise abzustellen. Vielmehr muss bei der Beurteilung, ob eine Erwerbsminderung vorliegt, auch die tatsächliche Arbeitsmarktsituation berücksichtigt werden. Diese als „konkret“ bezeichnete Betrachtungsweise führte bis zum In-Kraft-Treten des Erwerbsminderungsreformgesetzes im Jahr 2001 dazu, dass sogar nur geringfügig erwerbsgeminderte Versicherte Anspruch auf eine (sog. arbeitsmarktbedingte) Berufs- bzw. Erwerbsunfähigkeitsrente er-

Tabelle 2: Rentenzugang von Altersrenten nach Altersteilzeitarbeit

Jahr	Zugänge (RV)	Durchschnittlicher Rentenzahlbetrag (RV) in EUR	Durchschnittliche Abschläge (Renten mit Abschlägen, Zugang BfA) in % der Rente
2000	12 875	1 313	9,0
2001	30 687	1 320	8,5
2002	33 957	1 320	14,0
2003	33 116	1 298	14,4

Quelle: VDR, Rentenzugang BfA.

langen konnten, wenn ihnen kein entsprechender Teilzeitarbeitsplatz vermittelt werden konnte.

Durch die konkrete Betrachtungsweise ist es zu einer erheblichen Ausweitung des Personenkreises, der eine Rente wegen verminderter Erwerbsfähigkeit beanspruchen konnte, gekommen. Im Jahr 1997 ist von rd. 264 000 zugegangenen Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit rd. ein Drittel aufgrund der Arbeitsmarktsituation gewährt worden. Nachdem die Zugangsvoraussetzungen für Erwerbsminderungsrenten mit dem Gesetz zur Reform der Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit ab dem Jahr 2001 verschärft worden sind und eine Berufsunfähigkeitsrente nur noch von vor dem 2.1.1962 Geborenen beansprucht werden kann, ist der Anteil der arbeitsmarktbedingten Erwerbsminderungsrenten an allen Renten wegen verminderter Erwerbstätigkeit, der im Jahr 2000 noch 33 % betrug, über 24 % im Jahr 2001, 19 % im Jahr 2002 auf 17 % im Jahr 2003 zurückgegangen (s. auch Tabelle 3, S. 74).

3. Folgen der Arbeitslosigkeit für die individuelle Rentenhöhe

Arbeitslosigkeit stellt auch und zuerst ein Problem für die davon betroffenen Personen dar. Es äußert sich nicht nur in aktuellen Einkommensverlusten: Arbeit gilt in unserer Gesellschaft als das zentrale Integrationsmedium in der aktiven Lebensphase. Ein Verlust der Erwerbsarbeit führt deshalb in der Regel zu beschränkten Möglichkeiten der Teilhabe am gesellschaftlichen Leben. Damit gehen vielfach Prozesse der Dequalifizierung, des beruflichen Abstiegs sowie psycho-soziale und gesundheitliche Probleme einher. Nicht zuletzt führen Zeiten der Arbeitslosigkeit auch zu Einbußen bei der individuellen Alterssicherung. Dies ergibt sich aus der Beitragsbezogenheit der Rente in der RV – und noch stärker – in der privaten Alterssicherung.

Für Zeiten, in denen Arbeitslosengeld bezogen wird, halten sich die Einbußen bei den Rentenanwartschaften zunächst noch in Grenzen, da aufgrund der Beitragszahlungen der Bundesagentur für

Arbeit grundsätzliche Rentenansprüche entstehen, die etwa 80 % der ansonsten in diesem Zeitraum erzielten Ansprüche erreichen. Für die Bezugsdauer von Arbeitslosenhilfe wurden bisher Beiträge in Höhe des tatsächlichen Zahlbetrags der Arbeitslosenhilfe gezahlt. Bei Zeiten der Arbeitslosigkeit ohne Leistungsbezug bzw. Sozialhilfebezug kam es hingegen – jedenfalls bei einem Rentenbeginn ab 2001 – grundsätzlich nicht zu einem weiteren Aufbau von Rentenanwartschaften. Diese Zeiten sind zwar sog. Anrechnungszeiten, sie werden jedoch nicht bewertet. Die Anrechnungszeit verhindert daher lediglich das Entstehen einer Lücke, durch die die Gesamtleistungsbewertung anderer beitragsfreier Zeiten gemindert und die Erfüllung der versicherungsrechtlichen Voraussetzungen für die Inanspruchnahme bestimmter Leistungen der RV (z.B. Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit) erschwert würde.

Mit der Einführung des Arbeitslosengeldes II² werden für Zeiten mit ausschließlichem Bezug dieser Leistung Mindestbeiträge (in Höhe von zz. 78 EUR) zur RV gezahlt.

Welche Relevanz bestimmte Phasen der Arbeitslosigkeit für die spätere Rente haben können, zeigt folgende Modellbetrachtung:

Der Bezug von einem Jahr Arbeitslosengeld führt bei einem vorherigen Durchschnittsverdiener zu einer Rentenanwartschaft in Höhe von 0,8 Entgeltpunkten. Der Bezug von einem Jahr Arbeitslosengeld II führt zu einer Rentenanwartschaft in Höhe von 0,163 Entgeltpunkten. Eine dreijährige Arbeitslosigkeit bedeutet daher für einen vorherigen Durchschnittsverdiener bei Bezug von Arbeitslosengeld für ein Jahr sowie Arbeitslosengeld II für zwei Jahre einen Verlust bei der Rente von 1,87 Entgeltpunkten bzw. 48,86 EUR nach heutigen Werten in den alten Bundesländern.

Von Arbeitslosigkeit sind insbesondere ältere Arbeitnehmer betroffen. Viele von ihnen nutzen daher die Möglichkeit, vorzeitig in den Ruhestand zu gehen. In den meisten Fällen müssen sie dabei jedoch Rentenabschläge für den vorzeitigen Rentenbezug in Kauf nehmen, die Auswirkungen auf die individuelle Höhe ihrer Rente aus der gesetzlichen RV haben. Das soll wiederum anhand eines Beispiels verdeutlicht werden:

² Eingeführt mit dem Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz IV) vom 24.12.2003; BGBl. I, S. 2954.

Tabelle 3: Arbeitsmarktbedingte Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit

Jahr	Zugänge arbeitsmarktbedingter Erwerbsminderungsrenten	Anteil an allen Erwerbsminderungsrenten in %	Durchschnittlicher Rentenzahlbetrag (alle Erwerbsminderungsrenten) in EUR
1997	87 628	33,2	691
1998	78 460	33,1	690
1999	70 867	32,5	703
2000	70 570	33,0	706
2001	47 729	23,8	676
2002	33 181	18,8	658
2003	29 880	17,1	652

Quelle: VDR.

Ein Versicherter, der 45 Jahre mit Durchschnittsverdienst gearbeitet hat und mit Vollendung des 65. Lebensjahres in Rente geht, erhält nach heutigen Werten in den alten Bundesländern eine Regelaltersrente von 1 175,85 EUR. Wird er hingegen mit Vollendung des 57. Lebensjahres – d.h. nach 37 Arbeitsjahren – arbeitslos und bezieht für 18 Monate Arbeitslosengeld, für weitere 18 Monaten Arbeitslosengeld II und nachfolgend Altersrente wegen Arbeitslosigkeit, beträgt seine Rente 823,75 EUR. Für ihn ergäbe sich folglich durch die Arbeitslosigkeit ein Verlust von 352,23 EUR bzw. 30 % gegenüber der Regelaltersrente mit Vollendung des 65. Lebensjahres. Der Verlust entfällt dabei ungefähr zur Hälfte auf die geringeren Rentenanwartschaften infolge der verringerten bzw. fehlenden Beitragszahlung vom vollendeten 57. bis zum vollendeten 65. Lebensjahr und zur anderen Hälfte auf den Rentenabschlag wegen des fünfjährigen vorzeitigen Bezugs der Rente.

Die Arbeitslosigkeit hat allerdings nicht nur Auswirkungen auf die Rentenhöhe derjenigen, die unmittelbar von Arbeitslosigkeit betroffen sind. Vielmehr hat sie auch Einfluss auf die Rentendynamik bzw. -anpassung und erfasst somit alle gegenwärtigen und künftigen Rentenbezieher. Die Ursache dafür liegt im Anpassungsverfahren, wonach sich die Höhe der Rentenanpassung auch an der Entwicklung des Zahlenverhältnisses zwischen Versicherten und Rentnern orientiert. Steigende Arbeitslosigkeit führt danach grundsätzlich zu einer geringeren Höhe der Rentenanpassungen.

4. Finanzielle Auswirkungen der Arbeitsmarktentwicklung auf die RV

4.1 Mindereinnahmen infolge der Arbeitslosigkeit

Die finanziellen Folgen der Arbeitslosigkeit sind nicht nur bei der individuellen Rentenhöhe spürbar, sie haben auch auf die gesetzliche RV als Ganzes erhebliche Auswirkungen. Auf der Beitragsseite führte die Arbeitslosigkeit bei den Trägern der gesetzlichen RV im Jahr 2003 laut Schätzung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) zu Beitrags-

ausfällen von insgesamt 9,6 Mrd. EUR (s. Tabelle 4). Die Mindereinnahmen der RV entstanden, weil für die Bezieher von Arbeitslosengeld Rentenversicherungsbeiträge nur auf der Grundlage von 80 % der vorherigen Bruttoentgelte und für Arbeitslosenhilfebezieher nur auf Basis des tatsächlichen Leistungsbetrages gezahlt wurden. Die Mindereinnahmen ergaben sich auch durch den hohen Anteil von Arbeitslosen ohne Leistungsbezug, für die keine Beiträge zur RV abgeführt wurden.

Aus Sicht der RV handelt es sich dabei jedoch nur um die Untergrenze der den Trägern der RV durch Arbeitslosigkeit tatsächlich entstandenen Mindereinnahmen. So blieben z. B. bei der IAB-Schätzung jene Mindereinnahmen unberücksichtigt, die im Rahmen der sog. 58er-Regelung bei Arbeitslosen entstanden sind, die zwar Arbeitslosengeld bzw. Arbeitslosenhilfe bezogen haben, dem Arbeitsmarkt aber nicht mehr zur Verfügung standen. Auch die Beitragsausfälle für alle diejenigen, die sich nicht als arbeitslos registrieren ließen – die „stille Reserve“ – oder die aufgrund der Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt vorzeitig in Rente gegangen sind, wurden bei diesen Schätzungen vernachlässigt. Tatsächlich dürften also die durch die Arbeitslosigkeit in der RV verursachten Mindereinnahmen noch deutlich über den vom IAB ausgewiesenen Werten liegen.

Nun ließe sich bezüglich der Mindereinnahmen der RV durch die Arbeitslosigkeit einwenden, dass diese – anders als bei einigen anderen Zweigen der Sozialversicherung – langfristig keine negativen Auswirkungen haben dürften. Geringeren Beiträgen stehen ja auch geringere Leistungen in der Zukunft gegenüber. Man könnte sogar argumentieren, dass durch die heutige Arbeitslosigkeit die Belastung der künftigen Beitragszahler verringert wird und damit in gewisser Weise eine Entschärfung der künftigen demographischen Probleme der RV einhergeht. Bei isolierter Betrachtung der Finanzierungsseite der RV mag ein solches Argument sogar richtig sein, es lässt jedoch das eigentliche Ziel der RV aus den Augen: die Gewährleistung einer ausreichenden Alterssicherung der einzelnen Versicherten.

Tabelle 4: Mindereinnahmen der RV aufgrund von Arbeitslosigkeit

Jahr	Mindereinnahmen bei Beiträgen zur RV – in Mrd. EUR –
1997	8,1
1998	7,7
1999	7,5
2000	8,6
2001	7,8
2002	8,0
2003	9,6

Quelle: IAB 2003/2004.

4.2 Mehrausgaben infolge von Arbeitslosigkeit

4.2.1 Bestimmung der Mehrausgaben

Die Arbeitslosigkeit beeinflusst die finanzielle Situation der RV allerdings nicht nur durch fehlende oder verminderte Beiträge auf der Einnahmeseite; von ebenso großer Bedeutung sind auch die dadurch entstehenden Mehrausgaben.

Die Mehrausgaben infolge der Arbeitslosigkeit sind nur sehr schwer zu ermitteln. Sie sind zudem entscheidend davon abhängig, ob man die Betrachtung auf das jeweils aktuelle Jahr oder die gesamte Laufzeit einer Rente richtet. Grundsätzlich können die durch die Arbeitslosigkeit entstehenden Finanzbelastungen der RV allenfalls in der Form von Alternativrechnungen bestimmt werden. Geht z.B. ein älterer Arbeitsloser kurz vor dem Erreichen des regulären Rentenalters vorzeitig in den Ruhestand anstelle weiterhin arbeitslos zu sein, so entstehen aufgrund der Rentenzahlungen zwischen dem tatsächlichen und dem gesetzlichen Renteneintrittsalter echte (kurzfristige) Mehrausgaben durch Arbeitslosigkeit in der RV. Hätte der Betroffene aber auch ohne den Eintritt der Arbeitslosigkeit einen vorzeitigen Renteneintritt, z. B. mit dem 63. Lebensjahr, gewählt, wären vergleichbare Mehrausgaben angefallen, ohne dass dies auf Arbeitslosigkeit zurückzuführen gewesen wäre. Ob die kurzfristigen Mehrausgaben bei vorzeitigem Rentenbeginn von arbeitslosen Versicherten als Folge der Arbeitslosigkeit anzusehen sind, ist insoweit also davon abhängig, wann der Versicherte in Rente gegangen wäre, wenn er nicht erwerbslos geworden wäre.

³ Vgl. dazu Ohsmann/Stolz/Thiede, Rentenabschläge bei vorgezogenem Rentenbeginn: Welche Abschlagssätze sind richtig? DAngVers 4/2003, S. 1 ff.

⁴ Berechnung: Es wurde die Altersstruktur des Rentenbestandes der Altersrente wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeitarbeit zugrunde gelegt. Bei der Annahme, dass die Versicherten, wenn sie nicht arbeitslos geworden wären, bereits mit 63 Jahren in Rente gegangen wären, ergeben sich Mehrausgaben in Höhe von 3,6 Mrd. EUR. Wird die Annahme zugrunde gelegt, dass die Betroffenen ohne Arbeitslosigkeit bis zum 65. Lebensjahr gearbeitet hätten, betragen die Mehrausgaben 10,2 Mrd. EUR.

Hinzu kommt, dass für eine sachgerechte Bestimmung der Mehrausgaben in der RV durch Arbeitslosigkeit auch bestimmte Trends bei der Entstehung der Arbeitslosigkeit untersucht werden müssten. So wurde lange Zeit Beschäftigungsabbau in den Unternehmen besonders zu Lasten älterer Arbeitnehmer betrieben. Das Abschieben älterer Arbeitnehmer in den vorzeitigen Rentenbezug wird dabei von den beteiligten Tarifparteien nicht selten als vergleichsweise „sozialverträgliche“ Beschäftigungsanpassung beschrieben. Diese aus Sicht der Unternehmen rationalen Maßnahmen führen zu ganz erheblichen Mehrausgaben in den sozialen Sicherungssystemen, insbesondere der RV. Die Kosten des Strukturwandels in den Unternehmen werden dadurch teilweise sozialisiert und müssen von der Gemeinschaft der Beitragsszahler getragen werden.

Auf der anderen Seite wären der RV aber möglicherweise auch finanzielle Belastungen entstanden, wenn die Unternehmen den Strukturwandel anderweitig – z.B. durch Entlassungen bzw. Nicht-Einstellung jüngerer Arbeitnehmer – umgesetzt hätten. Diese Betrachtungen machen deutlich, dass eine genaue Quantifizierung der durch Arbeitslosigkeit entstehenden Mehraufwendungen in der RV nicht ohne weiteres möglich ist. Wenn im Folgenden trotzdem der Versuch einer Abschätzung dieser Mehrausgaben gemacht wird, so kann dies nur unter sehr konkreten Annahmen erfolgen, die im Einzelnen sicher diskussionswürdig sind.

4.2.2 Kurzfristige Mehrausgaben

Bei der Diskussion der Mehrausgaben, die durch die Arbeitslosigkeit in der RV entstehen, stellt sich zunächst die Frage des betrachteten Zeithorizonts. Geht man von einer langfristigen Betrachtung aus, so stellt ein vorzeitiger Renteneintritt für die RV seit der Einführung von Rentenabschlägen in finanzieller Hinsicht kein Problem dar³. Da die Rentenabschläge versicherungsmathematisch „fair“ bestimmt wurden, ist ein vorzeitiger Renteneintritt mit Rentenabschlägen mit dem gleichen finanziellen Gesamtaufwand für die RV verbunden wie ein regulärer Renteneintritt ohne Rentenabschläge. Kurzfristig entstehen jedoch sehr wohl höhere Ausgaben, die dann allerdings im Zeitablauf durch entsprechend geringere Ausgaben ausgeglichen werden. Derartige Verschiebungen von Ausgaben im Zeitablauf haben auch verteilungspolitische Konsequenzen, z.B. zwischen den einzelnen Generationen, die an dieser Stelle jedoch nicht untersucht werden.

Geht man von den Strukturdaten des Rentenbestandes im Jahr 2003 aus, entstanden durch Renten wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeit kurzfristige Mehrausgaben in der RV in Höhe von ca. 3,6 bis 10,2 Mrd. EUR⁴. Welche Relevanz das für die RV hat, zeigen die möglichen Auswirkungen auf den Beitragssatz: Wären diese Mehrausgaben nicht entstanden, hätte der Beitragssatz im Jahr 2004 um 0,4 bis 1,2 Beitragssatzpunkte gesenkt werden können. Bei den Renten wegen Erwerbsminderung ent-

standen im Jahr 2003 arbeitsmarktbedingte Mehrausgaben in Höhe von ca. 4,1 Mrd. EUR⁵. Das entsprach im Jahr 2004 ca. 0,5 Beitragssatzpunkten. Auch andere Rentenarten werden für einen vorzeitigen Renteneintritt nach Arbeitslosigkeit genutzt⁶, so dass auch hier durch Arbeitslosigkeit bedingte (kurzfristige) Mehrausgaben entstehen. Da eine direkte Zuordnung der daraus resultierenden Aufwendungen auf die vorherige Arbeitslosigkeit aber noch schwieriger ist, wurde auf die Berechnung der Mehraufwendungen an dieser Stelle verzichtet.

4.2.3 Langfristige Mehrausgaben

Wie bereits dargestellt, liegt den berechneten Mehrausgaben ein kurzfristiger Betrachtungshorizont zugrunde. Sofern die gezahlten Renten mit Abschlägen aufgrund des vorzeitigen Bezugs versehen werden, entstehen der RV langfristig dagegen grundsätzlich keine Mehrausgaben. Allerdings wurde bei der Einführung der Rentenabschläge auch eine Vielzahl von Vertrauensschutzregelungen beschlossen, so dass eine Reihe von Versicherten nach wie vor trotz eines vorzeitigen Renteneintritts keine Rentenabschläge in Kauf nehmen muss. Dadurch entstehen der RV Mehrausgaben, die auch langfristig nicht durch geringere Ausgaben kompensiert werden. Auch bei dieser Berechnungsweise muss wieder eine Alternativbetrachtung zugrunde gelegt werden: Hätte für diejenigen Rentner, die aufgrund von Vertrauensschutzregelungen keine Rentenabschläge bei vorzeitigem Renteneintritt aufgrund von Arbeitslosigkeit in Kauf nehmen mussten, dieser Vertrauensschutz nicht bestanden, wären langfristig Ausgaben in Höhe der nicht angerechneten Rentenabschläge erspart geblieben. Die daraus resultierenden Mehrausgaben belaufen sich allein bei den Renten wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeitarbeit z. z. noch auf ca. 850 Mio. EUR jährlich⁷. Das entspricht ca. 0,1 Beitragssatzpunkten in der RV im Jahr 2004.

Rechnet man bei den langfristigen Mehrausgaben auch jene hinzu, die dadurch entstanden sind, dass Versicherte aufgrund von Arbeitslosigkeit vorzeitig in Rente gegangen sind, aber noch keine Rentenabschläge zahlen mussten (Rentenzugänge vor 1997), erhöhen sich diese um ca. 2,2 Mrd. EUR jährlich⁸, das entspricht nochmals 0,2 Beitragssatzpunkten im Jahr 2004. Die errechneten langfristigen Mehrausgaben erscheinen im Vergleich zur kurzfristigen Betrachtungsweise gering, wirken aber über einen wesentlich längeren Zeitraum. Hinzu kommt, dass hier nur die langfristigen Mehrausgaben bei einer Rentenart betrachtet wurden. Auch bei anderen Rentenarten, z. B. der Altersrente für Frauen, könnten sich langfristige Mehrausgaben aufgrund von Arbeitslosigkeit ergeben. Da allerdings die Vertrauensschutzregelungen bezüglich des abschlagsfreien vorzeitigen Rentenbeginns zeitlich befristet sind und in absehbarer Zeit (für Rentenanzugänge) ausgelaufen sein werden, dürften die beschriebenen langfristigen Mehrausgaben aufgrund von Arbeitslosigkeit in Zukunft stetig geringer werden.

5. Arbeitslosigkeit als Herausforderung für die Zukunft der gesetzlichen RV

Wie die bisherigen Ausführungen gezeigt haben, hat die Arbeitslosigkeit gravierende Auswirkungen sowohl auf die Finanzen der RV als auch auf das individuelle Rentenniveau der von der Arbeitslosigkeit betroffenen Versicherten. Durch die Anhebung der Altersgrenzen für den regulären und vorzeitigen Renteneintritt, die Einführung von Rentenabschlägen und das allmähliche Auslaufen der Vertrauensschutzregelungen kann erwartet werden, dass sich Mehrausgaben in der RV durch die Arbeitslosigkeit künftig verringern werden. Für die Beitragsausfälle und die arbeitsloskeitsbedingten Auswirkungen auf das individuelle Rentenniveau zeichnet sich unter den gegebenen Bedingungen allerdings keine Entspannung ab, teilweise kann hier sogar eine Verschärfung der Problemlage in der Zukunft vermutet werden.

Die rechtlichen Neuregelungen, die mit dem als „Harz IV“ beschriebenen Maßnahmenpaket einhergehen, legen die Vermutung nahe, dass die Folgen längerer Arbeitsloskeitsphasen auf die individuelle Alterssicherung tendenziell gravierender werden, auch wenn hier eine differenzierte Betrachtung angebracht erscheint. Die Bezieher von Arbeitslosengeld II werden generell in die Versicherungspflicht der RV einbezogen. Für sie werden Mindestbeiträge (78 EUR) auf der Bemessungsgrundlage von 400 EUR gezahlt. Für vormals erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger bedeutet das eine Verbesserung, da sie nunmehr in den Schutz der RV einbezogen sind, während sich die gezahlten Beiträge und die dadurch

⁵ Berechnung: Der Anteil der arbeitsmarktbedingten Erwerbsminderungsrenten am Gesamtzugang der Erwerbsminderungsrenten der Jahre 1993 bis 2003 betrug rd. 32%. Die Gesamtausgaben für Erwerbsminderungsrenten im Jahr 2003 der RV betragen rd. 13,5 Mrd. EUR. Geht man davon aus, dass die Höhe der arbeitsmarktbedingten Erwerbsminderungsrenten im Schnitt dem Durchschnitt aller Erwerbsminderungsrenten entspricht, läge der Anteil der arbeitsmarktbedingten Ausgaben an den Erwerbsminderungsrenten daher bei ca. 4,3 Mrd. EUR. Im Jahr 2002 wurden der RV dafür nur rd. 200 Mio. EUR durch die BA erstattet (§ 224 SGB VI), dieser Betrag wurde auch für das Jahr 2003 angesetzt.

⁶ Vgl. Kaldybjajewa, Rentenzugang der BfA 2002: Immer weniger Unterschiede im Rentenzugangverhalten zwischen Ost- und Westdeutschland, DAngVers 5/2003, S. 250–260 und Kaldybjajewa, Rentenzugang der BfA 2003: Jeder achte Altersrentner kommt aus Altersteilzeitarbeit, DAngVers 5/6/2004, S. 227–236.

⁷ Berechnung: 625 819 Vollrenten wegen Arbeitslosigkeit oder Altersteilzeitarbeit (2003, RV) mit Vertrauensschutz \times 1 104 EUR (monatlicher Rentenzahlbetrag) \times 12 Monate \times Korrekturfaktor zur Berücksichtigung des KVdR-Anteils der RV (1,15) \times 9% (zu berechnender Rentenabschlag ohne Vertrauensschutz entsprechend 30 Monate durchschnittlicher vorzeitiger Renteneintritt – lt. Rentenzugang BfA). Renten, bei denen – aufgrund von Vertrauensschutzregelungen – nur ein Teil der vorzeitigen Rentenanspruchnahme zu Rentenabschlägen führte, blieben unberücksichtigt.

⁸ Berechnung: 985 377 Vollrenten wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeitarbeit (RV) ohne Abschläge und ohne Vertrauensschutz \times 1 323 EUR (monatlicher Rentenzahlbetrag) \times 12 Monate \times Korrekturfaktor zur Berücksichtigung des KVdR-Anteils der RV (1,15) \times 12% (zu berechnender Rentenabschlag nach jetzigem Rechtsstand entsprechend 40 Monate durchschnittlicher vorzeitiger Renteneintritt – lt. Rentenbestand mit Abschlägen).

Tabelle 5: Anteil der abhängig Beschäftigten¹, die schon einmal arbeitslos waren (in Prozent der jeweils abhängig Beschäftigten)

	Deutschland	West	Ost
Nach Art des Beschäftigungsverhältnisses ²			
Sozialversicherungspflichtig	33,8	31,1	44,0
Nicht sozialversicherungspflichtig	33,8	30,0	58,9
Unbefristet	31,4	29,9	37,8
Befristet	54,3	43,2	77,0
Nach Geburtskohorte			
Vor 1936	18,6	19,2	– ³
1936 bis 1945	23,3	19,9	36,1
1946 bis 1955	32,7	29,8	43,8
1956 bis 1965	35,9	33,3	46,0
1966 bis 1975	32,7	29,6	48,7
Nach 1975	20,3	17,9	31,5
Nach höchstem Berufsabschluss			
Ohne Abschluss	33,0	32,3	39,7
Lehre/Berufsfachschule	31,6	28,3	44,6
Fachschule	34,4	30,2	46,4
Fachhochschule/Universität	26,7	23,3	38,1

¹ Arbeiter, Angestellte, Beamte.

² Abhängig Beschäftigte zum Zeitpunkt der Befragung.

³ Zellenbesetzung unzureichend.

Quelle: BIBB/IAB 1998/99.

entstehenden Rentenanwartschaften für vormalige Bezieher von Arbeitslosenhilfe in vielen Fällen verringern. Unter der realistischen Annahme, dass Arbeitslosigkeit mittlerweile nicht nur ein normaler Bestandteil vieler Erwerbsbiographien ist (s. Tabelle 5), sondern sie auch einen zunehmend größer werden Teil des Erwerbslebens einnimmt, muss deshalb von einem deutlich gestiegenen Altersarmutsrisiko für die betroffenen Bevölkerungsgruppen ausgegangen werden.

Entscheidende Verbesserungen dieser Situation hängen vor allem von der Entwicklung am Arbeitsmarkt ab. In der langfristigen Perspektive wird in diesem Zusammenhang oftmals erwartet, dass das mit dem demographischen Wandel sinkende Arbeitskräfteangebot die Arbeitslosigkeit zurückgehen lassen wird. Die Prognosen der Arbeitsmarktexperten könnten dabei allerdings kaum unterschiedlicher ausfallen. Sie reichen von Szenarien, nach denen wir in etwa zehn Jahren vor der Notwendigkeit stehen, die Abnahme des Erwerbspersonenpotenzials durch eine Steigerung der Erwerbstätigkeit von Frauen, eine

Mobilisierung der stillen Reserve und auch durch Zuwanderung zu kompensieren⁹, bis hin zu Szenarien, nach denen die Demographie nur geringe Entlastungswirkungen auf dem Arbeitsmarkt bewirken wird¹⁰, da Arbeitsnachfrage und Arbeitsangebot in Bezug auf die erforderlichen Qualifikationen mutmaßlich nicht übereinstimmen (sog. Mismatching). Einigkeit besteht deshalb vor allem in Hinblick auf die Notwendigkeit, mögliche Mismatch-Effekte durch besondere Aus- und Weiterbildungsbemühungen zu minimieren.

Im Einzelnen wird es dabei neben einer Verbesserung der vorschulischen und schulischen, der beruflichen und der universitären Ausbildung auch darum gehen, die „Beschäftigungsfähigkeit“ der im Erwerbsleben Stehenden möglichst dauerhaft zu stärken. Damit ist nicht nur eine qualifizierte Ausbildung gemeint, sondern die kontinuierliche berufliche Weiterbildung im Sinne des „lebenslangen Lernens“. Phasen der beruflichen Weiterbildung oder Umorientierung können dabei zunehmend einen zeitweiligen Ausstieg aus dem Erwerbsleben oder eine Einschränkung der Berufstätigkeit erforderlich machen. Bei derartigen Entwürfen künftiger Erwerbsverläufe stellt sich die Frage, ob das vor allem an die abhängige Beschäftigung gekoppelte, lohnbezogene System der RV ausreichend an diese neuen Anforderungen angepasst ist und ob erwünschte Verhaltensweisen auf

⁹ Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit (Hartz-Kommission) 2002.

¹⁰ Vgl. z.B. Bellmann/Kistler/Wahse, Herausforderungen des demografischen Wandels für den Arbeitsmarkt und die Betriebe, MittAB 2/2003, S. 133–149.

dem Arbeitsmarkt nicht mit negativen Sanktionen bei der Alterssicherung einhergehen.

Betrachtet man die jüngsten Reformmaßnahmen unter dem Aspekt des Lückenschlusses in der Alterssicherung für Zeiten der Aus- und Weiterbildung, kommt man zu einem widersprüchlichen Ergebnis: Mit dem RV-Nachhaltigkeitsgesetz entfällt einerseits für Rentenzugänge ab 2009 die bisherige Bewertung von drei Jahren des Schul- und Hochschulbesuchs nach dem 17. Lebensjahr. Andererseits wurde mit dem gleichen Gesetz für Rentenzugänge ab 2009 die Höherbewertung der ersten 36 Kalendermonate mit Pflichtbeitragszeiten auf Zeiten tatsächlicher beruflicher Ausbildung, des Fachschulbesuchs oder der Teilnahme an berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen beschränkt und damit die Bildungsorientierung dieses Lückenschlusses gestärkt.

Ein innovativer Ansatz zur besseren rentenrechtlichen Absicherung diskontinuierlicher Erwerbsverläufe liegt mit dem Modell der flexiblen Anwartschaften, das in der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (BfA) in den späten neunziger Jahren entwickelt wurde, vor¹¹. Die darin zugrunde gelegte Idee einer Einführung pauschaler Ausgleichsleistungen zum Schließen von Lücken in der Erwerbsbiographie könnte ein geeigneter Ansatz sein, die Bemühungen um die „Employability“ der aktiven Erwerbsgeneration auf Seiten der Alterssicherung zu flankieren. Dieses Modell könnte gleichzeitig dazu dienen, die Auswirkungen von Diskontinuitäten in der Erwerbsbiographie – z.B. durch den Wechsel der Beschäftigungsformen, den Wechsel zwischen Erwerbs- und Familienarbeit und nicht zuletzt durch Arbeitslosigkeit – auf die individuelle Alterssicherung zu dämpfen.

Der Blick allein auf die RV greift allerdings zu kurz, wenn berücksichtigt wird, dass seit der Rentenreform des Jahres 2001 die Lebensstandardsicherung im Alter nicht mehr länger allein durch die gesetzliche RV, sondern nur noch in Verbindung mit zusätzlicher Altersvorsorge in der betrieblichen und privaten Altersvorsorge (zweite und dritte Säule) gewährleistet werden soll. Damit rückt auch die Frage in den Vordergrund, wie individuelle Defizite in der zweiten und dritten Säule der Altersvorsorge, die durch Arbeitslosigkeit entstehen, vermieden werden können. Es sollte deshalb z.B. darüber nachgedacht werden, wie eine durch Arbeitslosigkeit bedingte eingeschränkte

Altersvorsorge in der zweiten und dritten Säule in darauf folgenden Erwerbszeiten wieder ausgeglichen werden kann. Vorstellbar wäre dabei z.B. eine Regelung, die es erlaubt, die bestehende steuerliche Begünstigung der zusätzlichen Altersvorsorge (Sonderausgabenabzug) in Phasen von Arbeitslosigkeit aufzusparen, um sie in anschließenden Phasen der erneuten Erwerbstätigkeit zusätzlich zu nutzen. Dadurch könnte ein stärkeres, die Verluste kompensierendes Engagement bei der zusätzlichen Vorsorge gefördert werden¹². Ebenfalls denkbar – wenn auch aus finanziellen Gründen wenig realistisch – wäre die Übernahme der Beiträge für die geförderte zusätzliche Altersvorsorge durch die Bundesagentur für Arbeit.

6. Fazit

Arbeitslosigkeit ist ein vielschichtiges gesellschaftliches Problem und hat gravierende Folgen für die finanzielle Situation der gesetzlichen RV sowie für die individuelle Alterssicherung. Die Lösung dieses Problems erfordert in erster Linie eine adäquate Gestaltung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Die sozialpolitische Flankierung der Folgen von Arbeitslosigkeit darf dabei jedoch nicht außer Acht gelassen werden.

Um die Folgen der Arbeitslosigkeit für die individuelle Alterssicherung so gering wie möglich zu halten, ist kein grundlegender Systemwechsel in der gesetzlichen RV erforderlich oder sinnvoll. Die gesetzliche RV sollte allerdings generell besser an den Wandel der Strukturen in der Arbeitswelt und die damit einhergehenden Veränderungen der individuellen Erwerbs- und Versicherungsverläufe angepasst werden.

Angesichts einer sich abzeichnenden Gewichtsverschiebung im Alterssicherungssystem in Deutschland – mit einer stärkeren Rolle der betrieblichen und privaten Altersvorsorge – müssen entsprechende Anpassungen zudem auch in der zweiten und dritten Säule vorgenommen werden.

¹¹ Vgl. Langelüddecke/Rabe/Thiede, Flexible Anwartschaften und Anwartschaftszeiten, DAngVers 1/1999, S. 7–13.

¹² Zu bedenken ist allerdings, dass die Kompensation von arbeitslosigkeitsbedingten Beitragslücken durch zusätzliche Beitragszahlungen in einer späteren Phase des Erwerbslebens in kapitalgedeckten Sicherungssystemen wegen des Zinseszins-Effekts nur mit überproportionalem Aufwand möglich ist.