

Ausgleich von Zeiten der Arbeitslosigkeit in der gesetzlichen Rente

Zusammenfassung

Zeiten der Arbeitslosigkeit werden seit vielen Jahren nur noch dann teilweise bei der Rentenberechnung ausgeglichen, wenn echtes Arbeitslosengeld bezogen wird – Empfänger von Arbeitslosengeld II („Hartz IV“) und Arbeitslose ohne Leistungsbezug gehen grundsätzlich leer aus. Die Auswirkungen auf Alterseinkommen sind erheblich, sodass der soziale Ausgleich auch in diesem Bereich wieder gestärkt werden sollte. Häufig wird dafür vorgeschlagen, bei „Hartz-IV-Bezug“ pauschal einen halben Entgeltpunkt pro Jahr gutzuschreiben. Dies birgt aber erhebliche Tücken. Sinnvoller wäre es, wieder anhand der im Arbeitsleben durchschnittlich erreichten Vorleistung auszugleichen, um damit weitgehenden Statuserhalt zu ermöglichen. Allerdings könnten daraus auch bei nur wenigen Arbeitsjahren recht hohe Renten resultieren, was die Akzeptanz dieses Ausgleichs und der beitragspflichtigen Versicherung insgesamt gefährden dürfte. Es sollte deshalb darüber nachgedacht werden, bei der Berechnung solcher Zuschläge einen zusätzlichen Faktor zu verwenden, der die Arbeitsleistung der jeweiligen Person auch in der langen Frist systematisch berücksichtigt.

Arbeitslosigkeit und Rente: Die Ausgangslage

In den letzten Jahrzehnten hat es hinsichtlich der rentenrechtlichen Absicherung von Arbeitslosigkeit (ALO) erhebliche Veränderungen gegeben.¹ Nach der großen Rentenreform von 1957 wurde offiziell registrierte ALO zunächst als sogenannte Anrechnungszeit im jeweiligen Rentenkonto vermerkt. Zum Rentenbeginn wurde sie dann nachträglich mit 80 Prozent der ansonsten durchschnittlich erzielten Ansprüche bewertet. Die Maßnahme war damit klar am damals noch neuen Ideal der Statusbewahrung nach langjähriger Versicherung orientiert. Ab der Jahresmitte 1978 traten in teils rascher Abfolge zahlreiche Reformen in Kraft. Zur Absicherung wurden nun teilweise direkte Rentenbeiträge gezahlt, und neue Arbeitslosigkeit ohne Leistungsbezug (zum Beispiel aufgrund von Partnereinkommen) bewertete man fortan nur noch in Ausnahmefällen. Ab Mitte der 1990er Jahre wurde schließlich auch bei der rentenrechtlichen Absicherung zwischen Arbeitslosengeld (ALG), Arbeitslosenhilfe und zuletzt Arbeitslosengeld II (ALG II, „Hartz IV“) differenziert. In der Konsequenz ist die Lage für ALO-Zeiten seit 2011 wie folgt: ALG wird durch direkte Beitragszahlung der Bundesagentur für Arbeit (BA) mit 80 Prozent des vorherigen Lohns abgesichert, während ALG-II-Bezug bis zum 25. Geburtstag nach wie vor zu Anrechnungszeiten führt, die nachträglich mit 80 Prozent des ermittelten Gesamtleistungswerts (GLW, siehe Infobox) bewertet werden. Spätere „Hartz-IV-Arbeitslosigkeit“ und ALO, bei der wegen Einkommens-/Vermögensanrechnung keine Leistungen bezogen werden, bewirken hingegen nur noch unbewertete Anrechnungszeiten. Diese reduzieren den Gesamtleistungswert zwar nicht, was etwa von Vorteil für Erwerbsminderungsrenten sein kann, führen aber per se eben nicht mehr zu höheren Anwartschaften.

Infobox: Gesamtleistungswert

Der in einem komplizierten Verfahren ermittelte GLW bildet ab, welche relative Vorleistung die jeweilige Person im Jahresdurchschnitt bis zum Rentenbeginn erbracht hat. Rentenrechtlich „entschuldigte“ Beitragslücken – zum Beispiel durch ALG-II-ALO oder (Hoch-)Schulausbildung – schlagen dabei nicht negativ zu Buche. Anhand eines vereinfachten Beispiels mit fiktiv bereits geltender Regelaltersgrenze 67 lässt sich der Mechanismus wie folgt illustrieren:

Annahmen:

50 „belegungsfähige“ Jahre vom 17. bis 67. Geburtstag, davon 35 Jahre mit 90 Prozent des Durchschnittslohns (0,9 Entgeltpunkte pro Jahr) und 15 Jahren mit „entschuldigten“ (Variante 1) beziehungsweise „unentschuldigten“ Lücken (Variante 2)

Berechnung:

Variante 1: $(35 \text{ Jahre} * 0,9 \text{ EP}) / (50 \text{ mögliche Jahre} - 15 \text{ entschuldigte Jahre}) = 31,5 \text{ EP} / 35 = 0,9 \text{ EP}$

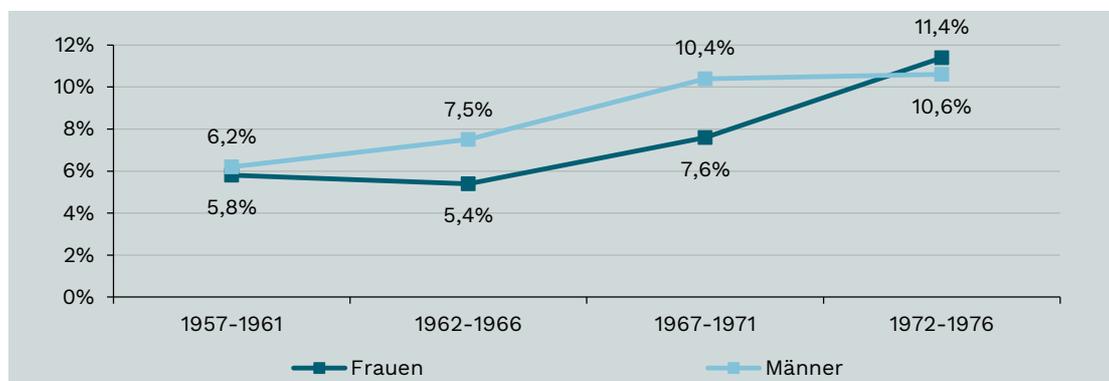
Variante 2: $(35 \text{ Jahre} * 0,9 \text{ EP}) / (50 \text{ mögliche Jahre} - 0 \text{ entschuldigte Jahre}) = 31,5 \text{ EP} / 50 = 0,63 \text{ EP}$

Während das in den Arbeitsphasen erreichte Einkommensniveau von 90 Prozent bei der GLW-Ermittlung durch vollständig „entschuldigte“ Fehlzeiten in Variante 1 nicht geschmälert wird, sorgen vollständig „unentschuldigte“ Zeiten in Variante 2 für ein deutliches Absinken auf nur noch 63 Prozent (bei „gemischten“ Zeiten läge das Resultat entsprechend dazwischen). Die Auffüllung von Lücken – etwa von ALO-Zeiten – im Rahmen einer auf den GLW aufbauenden „Gesamtleistungsbewertung“ erfolgt also gegebenenfalls auf einem erheblich geringeren Niveau. Für eine detaillierte Darstellung der Zusammenhänge siehe Steffen 2011: 8.

1) Für eine detaillierte Darstellung siehe Steffen, Johannes (2011): Arbeitslosigkeit und Rente. Modelle zur Absicherung von Zeiten der Arbeitslosigkeit in der gesetzlichen Rentenversicherung, Bremen.

Infolge dieser Konstruktion machen sich Phasen der Arbeitslosigkeit außerhalb des ALG-Bezugs nun sehr deutlich in der gesetzlichen Rente bemerkbar. Weitgehende Lebensstandardsicherung im Alter wird für Betroffene damit nahezu unmöglich, und gegebenenfalls droht ihnen sogar Altersarmut – zumal in Zeiten eines tendenziell sinkenden Rentenniveaus. Im vielfältigen Gesamtsystem des sozialen Ausgleichs in der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) besteht hier eine merkbliche Lücke. Nachdem in den vergangenen Jahren deutliche Verbesserungen für neue Erwerbsminderungsrenten, für die Erziehung vor 1992 geborener Kinder („Mütterrente“) und zuletzt für Personen mit jahrelang unterdurchschnittlichem Einkommen („Grundrente“) vorgenommen wurden, liegt es erst recht nahe, sie durch eine zielgerichtete Reform zu schließen. Dafür spricht auch die empirische Relevanz von Arbeitslosigkeit, die nicht nur im Land Bremen offenkundig ist, sondern auch in überregionalen Erhebungen deutlich wird. So zeigt etwa die „LeA-Studie“ zu Lebensverläufen und Altersvorsorge, dass unter zu Beginn der 1970er Jahre geborenen Personen in den alten Ländern etwa ein Neuntel schon zum 40. Geburtstag mindestens 60 Monate mit Arbeitslosigkeit aufwies und damit deutlich stärker betroffen war als ältere Kohorten:

Abbildung 1:
Anteil der Geburtskohorte mit mindestens 60 Monaten Arbeitslosigkeit vor dem 40. Geburtstag
Alte Länder, Erhebung im Jahr 2016



Quelle: Heien, Thorsten/Krämer, Marvin (2018): Lebensverläufe und Altersvorsorge der Personen der Geburtsjahrgänge 1957 bis 1986 und ihrer Partner, München, S. 76.

© Arbeitnehmerkammer Bremen

Zwar lässt die aufbereitete Statistik keine exakten Rückschlüsse darauf zu, wie stark sich diese ALO-Zeiten auf überwiegend gesetzlich Rentenversicherte konzentrieren, und inwieweit auch rentenrechtlich bereits zufriedenstellend abgesicherte ALG-Bezugszeiten dazu zählen. Letztere dürften aber klar in der Minderheit sein, da der größte Teil der Arbeitslosen seit Jahren auf bloßes „Hartz IV“ verwiesen wird – insbesondere im Land Bremen. Ebenfalls ist unklar, in welchem Umfang auch individuell erinnerte, aber nicht bei der GRV registrierte und insofern verlorene Zeiten erhoben wurden. Es ist angesichts der erheblichen Anteile an den Lebensverläufen und ihrer Entwicklung allerdings davon auszugehen, dass viele der bereits erfassten und seitdem hinzugekommenen ALO-Episoden bislang nicht rentenrechtlich abgesichert sind, dies aber vergleichsweise unproblematisch

möglich und auch zukünftig sehr wohl relevant wäre. Dies gilt jedenfalls für Arbeitslosigkeit mit ALG-II-Bezug seit 2011. Für eine nähere sozialpolitische Befassung mit der Thematik spricht auch, dass Personen mit langer Arbeitslosigkeitserfahrung bis zum Erhebungszeitpunkt 2016 nur sehr geringe durchschnittliche GRV-Anwartschaften erworben hatten² und dies auch nicht wesentlich durch unter ihnen kaum verbreitete³ betriebliche und private Vorsorge ausgleichen dürften.

Dass längere Arbeitslosigkeit nicht nur die Altersvorsorge heutiger Erwerbspersonen gefährdet, sondern auch in einem Zusammenhang mit aktueller, zuletzt merklich gestiegener Altersarmut steht, machen Daten des Alterssicherungsberichts 2020 der Bundesregierung deutlich.⁴ War der Bezug der Sozialhilfeleistung „Grundsicherung im Alter“ bisher recht stark auf vergleichsweise „rentenversicherungsferne“ und gegebenenfalls nicht über anderweitige Alterseinkommen verfügende Gruppen wie ehemalige Hausfrauen, Selbstständige oder spät Zugewanderte konzentriert, so zeigt sich mittlerweile eine Tendenz in Richtung arbeitsmarktorientierterer Personen: Von allen Menschen im Leistungsbezug weisen nun 30 Prozent (2016 noch 19 Prozent) mindestens fünf Jahre ALO auf. Auch weil heutige Rentner immer weniger vom weitreichenden ALO-Ausgleich früherer Jahrzehnte erfasst werden, stieg der Anteil jener, die nach derart langer Arbeitslosigkeit im Alter auf Grundsicherung angewiesen sind, außerdem binnen vier Jahren von 9 auf 14 Prozent.

Was tun? Reformansätze im Überblick

Vor einem Ausbau des GRV-Sozialausgleichs wären zunächst einige prinzipielle Fragen zu klären. Dazu zählt zum einen der Umgang mit dem Bezug von Arbeitslosengeld, der seit vielen Jahrzehnten durch direkte Beiträge der BA rentenrechtlich abgesichert wird. Aus Sicht der Arbeitnehmerkammer ist es sinnvoll und systematisch, dass diese lohnbezogene Versicherungsleistung durch lohnbezogene Beitragszahlung unmittelbar zu garantierten und substanziellen Ansprüchen an die gesetzliche Rentenversicherung führt. Diese Regelung sollte deshalb auch nicht wieder zugunsten eines Einheitssystems der nachträglichen Bewertung von ALO-Zeiten aufgegeben werden, auch wenn dies bis 1978 so üblich war. Falls weitere ALO-Phasen allerdings wieder rückwirkend anhand des GLW oder vergleichbarer Konstrukte bewertet würden, wäre eine Günstigerprüfung für bereits „beitragsgedeckte“ ALG-Bezugszeiten notwendig, um Schlechterstellungen gegenüber sonstiger Arbeitslosigkeit zu verhindern.

Noch grundsätzlicher ist die Frage danach, ob ein Ausgleich für bislang unbewertete ALO-Zeiten dem Ziel „gleicher Versorgung in der Not“ dienen soll, oder ob er auf anhaltende Absicherung eines erreichten Lebensstandards ausgerichtet ist.⁵ Auf ersterer Logik beruht

2) Siehe Heien/Krämer (2018): 68.

3) Siehe Heien/Krämer (2018): 98.

4) Siehe Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2020): Ergänzender Bericht der Bundesregierung zum Rentenversicherungsbericht 2020 gemäß § 154 Abs. 2 SGB VI (Alterssicherungsbericht 2020), Berlin: 19.

5) Vgl. Steffen (2011): 2.

die verbreitete Forderung, für ein Jahr des „Hartz-IV-Bezugs“ stets einen halben Entgelt-punkt (EP) gutzuschreiben – also eine Anwartschaft zu begründen, die sich für beitrags-pflichtige Beschäftigte unmittelbar⁶ erst mit einem halben Durchschnittslohn von derzeit gut 20.000 Euro brutto pro Jahr ergibt. Ein solcher Ansatz zöge allerdings erhebliche Probleme nach sich,⁷ was unter anderem daran liegt, dass „Hartz-IV-Bezug“ und renten-rechtlich ungesicherte Arbeitslosigkeit eben nicht deckungsgleich sind: Beispielsweise würden arbeitslos gemeldete Personen, die aber aufgrund sonstiger Einkommen oder Vermögen keine Leistungen beziehen, auch weiterhin keine Rentengutschrift erhalten, während erwerbstätigen ALG-II-Beziehern (sogenannte „Ergänzer“), die nicht arbeitslos sind und gegebenenfalls später noch Anspruch auf Grundrentenzuschläge haben werden, tatsächlich weitere EP gutgeschrieben würden. Nennenswerte Zuschläge gäbe es auch für Arbeitslose, die ihr zu niedriges Arbeitslosengeld durch ALG II aufstocken müssen, während jene mit gerade noch ausreichendem Arbeitslosengeld leer ausgehen würden. Darüber hinaus läge ein solcher Ansatz quer zu Kernprinzipien der GRV, die eben nicht auf allgemeine Armutsvermeidung, sondern im Wesentlichen auf die anteilige Aufrecht-erhaltung des individuell erreichten Lohnniveaus ausgerichtet ist. Mit pauschalen 0,5 EP pro ALG-II-Jahr würde innerhalb dieses Systems aber suggeriert, damit könne ein substanzieller Beitrag zu einer Rente geleistet werden, die unabhängig von individueller Arbeits- und Beitragsvorleistung ausreicht. Bei stark von Arbeitslosigkeit geprägten Versicherungsverläufen ist dies allerdings illusorisch, denn für auskömmliche Renten führt insgesamt kein Weg an guter, anhaltender Arbeitsmarktintegration mit ordentlichen Löhnen vorbei.⁸ Auch die Erwartungen langjährig Erwerbstätiger, trotz gewisser ALO-Lücken noch einen effektiven Status zu erreichen, würden so oft nicht erfüllt. „Ein halber Entgelt-punkt bei Hartz IV“ könnte also trotz wohlmeinender Intention letztlich kein Ziel zuverlässig erreichen und würde mit hoher Wahrscheinlichkeit neue Gerechtigkeits- und Akzeptanzprobleme erzeugen.

Statt einen derartigen Fremdkörper in das gesetzliche Rentenversicherungssystem einzu-bauen, sollte deshalb zur besseren Absicherung von ALO an bewährten Mechanismen festgehalten und – wie zuletzt bei der Grundrente – auf sonstige Vorleistung abgestellt werden. Will man diese in zwar rentenrechtlich erfassten, aber bisher unbewerteten Arbeitslosigkeitsepisoden verstetigen und damit Lücken zur Lebensstandardsicherung schließen, so wären zunächst mindestens folgende Punkte zu klären:

- ▶ Was ist überhaupt Vorleistung, anhand derer ein Ausgleich für ALO bemessen werden soll? Beschränkt sie sich auf Erwerbstätigkeit mit Beitragszahlungen oder zählt auch Lohnersatz jenseits von ALO dazu, zum Beispiel Krankengeld? Inwiefern ist außerdem unentgeltliche Sorgearbeit zu berücksichtigen? Und ist bereits

6) Ob es zu einem späteren Zeitpunkt noch zu Aufwertungen durch eine etwaige „Grundrente“ oder Vorgängerregelungen kommt, ist im Moment der Beitragsentrichtung in der Regel noch nicht absehbar.

7) Für eine detaillierte Auseinandersetzung damit siehe Steffen (2011): 12ff.

8) Vgl. Steffen (2011): 20.

erfolgter Sozialausgleich – etwa für Zeiten der Niedriglohnbeschäftigung – eine wenn auch fingierte Vorleistung, die dem Ausgleich ebenfalls zugrunde zu legen wäre?

- ▶ Welcher Bemessungszeitraum ist relevant? Ist das gesamte Erwerbsleben zu berücksichtigen, oder beschränkt sich Vorleistung hier auf einen gewissen Zeitraum vor der jeweiligen ALO? Wenn dann ein Vorleistungsschnitt ermittelt wird: Fließen ALO-bedingte Lücken dämpfend in die Berechnung ein, oder bleiben sie außer Acht?
- ▶ Existieren Zugangsschwellen und Deckel für den Ausgleich? Wird er also erst dann gewährt, wenn eine gewisse Zahl an „Vorleistungsjahren“ nachgewiesen wird? Und ist die Zahl der auszugleichenden ALO-Jahre andererseits begrenzt? Wenn ja: Mit einem fixen Wert (zum Beispiel fünf Jahre) oder abhängig von der Vorleistung (zum Beispiel ein Zehntel der Arbeitsjahre)?
- ▶ In welchem Ausmaß wird anhand der Vorleistung ausgeglichen? Erhalten berücksichtigte ALO-Zeiten einen vollständigen Lückenschluss, wird dieser auf 80 Prozent begrenzt (bisherige Regelung mit Blick auf den GLW) oder fällt er noch niedriger aus?
- ▶ Zuletzt: Wer übernimmt die Kosten für den ALO-Ausgleich, auf welchem Wege und zu welchem Zeitpunkt geschieht dies?

Statt aus sinnvoll erscheinenden und miteinander kompatiblen Mechanismen ein genuin neues Modell zu entwickeln, liegt es aus einem systematischen und einem praktischen Grund nahe, an ältere Regelungen anzuknüpfen: Zum einen gibt es für die wirksame Verstetigung eines erreichten Status mit der Bewertung nach GLW bereits ein erprobtes Instrument. Zum anderen sollte die Komplexität des für viele Menschen ohnehin nur noch schwer nachvollziehbaren Rentenberechnungssystems nicht unnötig erhöht werden. Eine Lösung des Sicherungsproblems läge also vorläufig darin, als Anrechnungszeiten registrierte ALO-Phasen wieder zum Rentenbeginn⁹ in substantzieller Höhe anhand des dann erreichten Gesamtleistungswerts zu bewerten. Steffen (2011: 21ff.) zeigt in Beispielrechnungen eindrücklich, welche – teils deutlich rentensteigernden – Auswirkungen dieses Modell in vielfältigen Kombinationen von Vorleistung, GLW-Ersatzrate pro ALO-Jahr, Arbeitslosigkeitsumfang und sonstigen rentenrechtlichen Lücken hätte. Zweifellos könnte es bei passender Konfiguration (die Ersatzrate pro ALO-Jahr sollte beispielsweise nicht wesentlich unter 80 Prozent des GLW sinken) auch bei mehrjähriger Arbeitslosigkeit eine weitgehende Aufrechterhaltung des ansonsten erreichten Lebensstandards gewährleisten – ein angemessenes Rentenniveau stets vorausgesetzt. Da die rentenrechtliche Bewältigung von (Langzeit-)Arbeitslosigkeit kaum als Aufgabe der „engen“ Solidargemeinschaft der gesetzlich

⁹⁾ Ein offensichtlicher Nachteil dieses Ansatzes müsste in Kauf genommen werden: Rentenansprüche werden damit nur in Aussicht gestellt, sind aber nicht durch Beitragszahlungen sofort im individuellen Rentenkonto festgeschrieben.

Rentenversicherten gelten kann, müsste für diesen Ausgleich allerdings ein entsprechend erhöhter Bundeszuschuss aus Steuergeldern gezahlt werden. Zur exakten Abgrenzung wäre eine Spitzabrechnung der entstehenden Aufwendungen naturgemäß noch besser geeignet, zumal dies nicht dämpfend auf den Nachhaltigkeitsfaktor (und damit auf die allgemeinen Rentenanpassungen) einwirken würde.

Die keineswegs neue GLW-Lösung wäre nicht nur institutionell anschlussfähig und systematisch „stimmig“, sondern auch wirksam. Sie hat allerdings eine offene Flanke hinsichtlich ihrer Akzeptanz, die für tatsächliche Aussichten auf Umsetzung und langfristige Beibehaltung nach Möglichkeit geschlossen werden sollte: Weil als Anrechnungszeit erfasste Arbeitslosigkeit als „entschuldigte Lücke“ gilt und den in sonstigen Zeiten erreichten Gesamtleistungswert nach hergebrachter Berechnungsweise nicht senkt, würde auch sehr langjährig arbeitslosen und damit eigentlich beschäftigungsfernen Personen gegebenenfalls ein nennenswerter Verdienststatus unterstellt, den sie tatsächlich aber nur sporadisch erreichen konnten. An einem konkreten Beispiel illustriert (vgl. Infobox zum GLW): Wer zukünftig von 50 Jahren zwischen dem 17. und dem 67. Geburtstag 45 Jahre zum Durchschnittslohn gearbeitet hat (also dafür 1 EP pro Jahr verbuchen konnte) und fünf Jahre ungesicherter, aber rentenrechtlich registrierter ALO aufweist,¹⁰ würde damit einen Gesamtleistungswert von $(45 * 1 \text{ EP}) / (50 - 5) = 1 \text{ EP}$ erreichen. Dies würde aber auch für eine Person gelten, die lediglich 25 Jahre zum Durchschnittsverdienst erreicht hat und weitere 25 ALO-Jahre verbuchen musste: $(25 * 1 \text{ EP}) / (50 - 25) = 1 \text{ EP}$. Die im konstruierten Querschnitt formal gleiche Vorleistung auch im letztgenannten Fall durch einen sehr umfassenden sozialen Ausgleich zu verstetigen, wäre anders als in Fällen frühzeitiger Erwerbsminderung¹¹ wohl kaum vermittelbar. Wie die folgende Darstellung¹² zeigt, würde der „25/25-Fall“ bei einer erneuten Bewertung von ALO mit 80 Prozent des GLW (hellgrüne Balken) in puncto Rentenhöhe nahezu zu der Person aufschließen, die über 50 Jahre immer beitragspflichtig gearbeitet hat – seine Rente wäre nur um zehn Prozent niedriger.

10) Der Einfachheit halber wird hier und im Folgenden ausgeblendet, dass in derartigen Konstellationen oft tatsächlich ALG bezogen und bereits ein weitgehend ausgleichender Anspruch gegenüber der GRV aufgebaut wurde/wird. Dies gilt allerdings wiederum nicht für Personen, die nach einem langen Arbeitsleben mehrere Jahre vor der Altersgrenze ihren Arbeitsplatz verlieren und deren ALG-Bezugszeit nicht ansatzweise als Brücke in die Rente ausreicht. Sie scheitern damit relativ knapp am Stuserhalt qua Rente und könnten erheblich von einem vorleistungsbezogenen Ausgleich einiger ALG-II-Jahre profitieren.

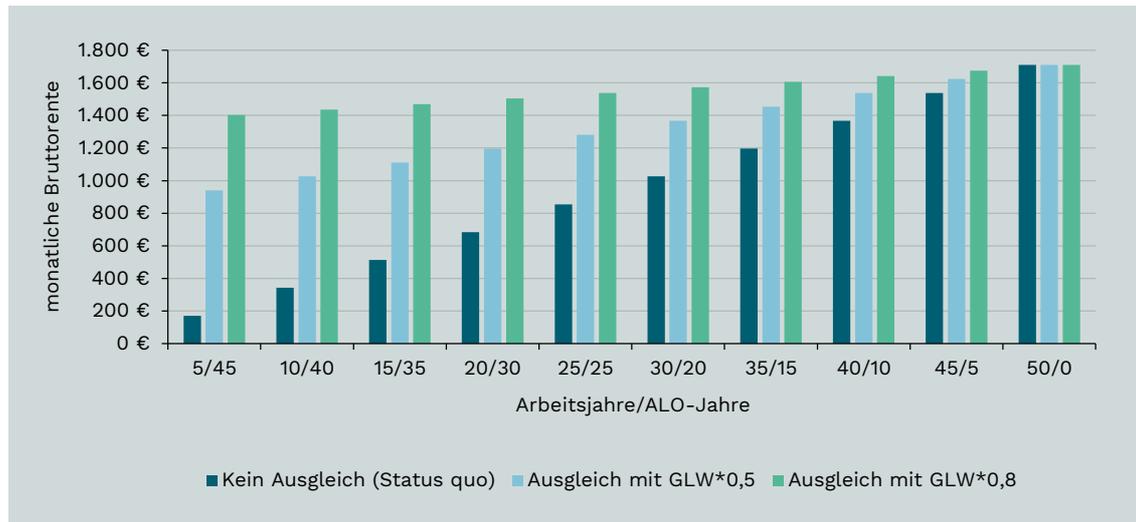
11) Dort erfolgt eine Bewertung sogenannter Zurechnungszeiten mit dem vollen Gesamtleistungswert. Dieser Ausgleich erfolgt allerdings, weil in diesem in der Zukunft liegenden Zeitraum bis zur Regelaltersgrenze aus gesundheitlichen Gründen nicht weitergearbeitet werden kann, und nicht, weil in zurückliegenden – gegebenenfalls ebenfalls jahrzehntelangen – Zeiten tatsächlich nicht versichert gearbeitet wurde.

12) Hier und im Folgenden werden die grundsätzlichen Zusammenhänge aus Gründen der Übersichtlichkeit anhand andauernder Durchschnittsverdienste illustriert: Anders als stark unterdurchschnittliche Löhne führen diese nicht zu weiteren Entgeltpunkten durch die Grundrente oder Vorgängerinstrumente.

Abbildung 2:

Bruttorenten bei Bewertung bislang ungesicherter ALO qua Gesamtleistungswert

Annahmen: Durchschnittsverdienst in allen Arbeitsjahren, aktueller Rentenwert = 34,19 Euro



Quelle: Eigene Berechnung

© Arbeitnehmerkammer Bremen

Versicherten mit einem „45/5-Verlauf“ würde das System mit 80-Prozent-Ausgleich also den fast vollständigen Lückenschluss trotz ALO sichern, doch geschähe dies um den Preis einer deutlich reduzierten Unterscheidbarkeit der Renten. Der Verlauf der hellgrünen Balken macht dieses strukturelle Problem in seiner ganzen Breite deutlich: Nach fünf Jahren zum Durchschnittsverdienst würden 45 Jahre entsprechender Mehrarbeit gegenüber 45 Jahren mit Arbeitslosigkeit letztlich nur zu gut 20 Prozent Rentenplus führen, sodass die tatsächliche Dauer der Vorleistung offenbar kaum noch eine Rolle spielt. Auch wenn Versicherungsverläufe mit jahrzehntelanger, stets rentenrechtlich registrierter Arbeitslosigkeit auch zukünftig ein eher seltenes Phänomen sein dürften, würden derartige Resultate eines erweiterten ALO-Ausgleichssystems die Akzeptanz des Instruments und der maßgeblich aus Pflichtbeiträgen finanzierten GRV insgesamt schwächen. Um den Effekt zu reduzieren, könnte der Ausgleich von 80 Prozent des GLW auf beispielsweise 50 Prozent abgesenkt werden (hellblaue Balken). Dies würde allerdings zwangsläufig auch zu einer schlechteren Erfüllung der von diesem Instrument wohl vor allem erwarteten Funktion führen, weitgehenden Stuserhalt trotz einiger – aber eben nicht sehr vieler – ALO-Jahre zu erreichen.

Das beschriebene Kompressionsproblem könnte auch bei einer hohen „GLW-Ersatzrate“ von 80 Prozent oder mehr einfach dadurch vermieden werden, dass die nachträgliche Bewertung qua Gesamtleistungswert auf einige wenige ALO-Jahre begrenzt wird – etwa maximal fünf. Personen mit ganz überwiegend vollständigen Erwerbsverläufen und überschaubaren Phasen bislang ungesicherter ALO erhielten damit einen zuverlässigen Lückenschluss, während bei sehr langjährig Arbeitslosen jedenfalls keine dramatische Rentensteigerung resultierte. Auch sie würden zwar vom auf fünf Jahre gedeckelten Ausgleich profitieren, und dieser fiel relativ zu ihrem durch Arbeit erworbenen Anspruch noch immer sehr hoch

aus. Die Lücke zu sehr langjährig Versicherten könnte er aber nicht ansatzweise schließen. Diese Methode wäre damit zwar einigermaßen „zielgenau“, weil sie bei jahrzehntelanger Beschäftigung mit wenig ALO einen weitgehenden Statuserhalt sichert, Personen mit nur wenigen Arbeitsjahren zum gleichen Verdienst aber eben nicht nahezu identische Rentenansprüche verschafft. Sie wäre allerdings nicht systematisch nachvollziehbar, da sie ihr Ziel nur durch bloße Leistungsdeckelung erreichen will, statt dafür an tatsächlicher Arbeitsmarktnähe der jeweiligen Person anzusetzen.

Es erscheint deshalb sinnvoll, neben der Vorleistung in Querschnittperspektive auch die wirkliche Bedeutung von Beschäftigung in der Längsschnittperspektive zu berücksichtigen, die bei der Berechnung des Gesamtleistungswerts nicht voll zum Tragen kommt.¹³ In diesem Sinne könnte ein ALO-Ausgleich wiederum auf jene Personen beschränkt werden, die für den weit überwiegenden Teil der möglichen Erwerbsdauer tatsächlich gearbeitet haben. Derartige Zuschnitte mit strikten Grenzen sind dem Rentenversicherungsrecht keineswegs fremd, wie zuletzt auch die Zugangsregelungen zur Altersrente für besonders langjährig Versicherte (oft als „Rente mit 63“ bezeichnet) und zur Grundrente¹⁴ deutlich machten. Würde aber auch hier eine Zugangshürde von beispielsweise 35 Arbeitsjahren geschaffen, so würden daran scheiternde Personen vollständig von jeglicher Verbesserung ausgeschlossen, und der streng auf einen „erlauchten Kreis“ bezogene Ansatz zöge ähnlich wie bei der zurückliegenden Grundrentenreform vermutlich vielfältige Kritik auf sich.

Für einen wirksamen und akzeptierten Ausgleich von ALO in der Rente sollten neben wohl übermäßig egalisierenden Effekten einer „traditionellen“ Bewertung qua GLW also auch unsystematische Deckel und hohe Hürden vermieden werden. Nach Auffassung der Arbeitnehmerkammer wäre es zwar richtig und würde auch allgemeinen Gerechtigkeitsvorstellungen entsprechen, einen wirklich umfassenden ALO-Lückenschluss auf Versicherte zu konzentrieren, die in jahrzehntelanger Arbeit einem anhaltenden Lebensstandard tatsächlich sehr nahe gekommen sind. Gleichzeitig wäre es aber nicht erforderlich, jene, denen dies wegen häufiger Arbeitslosigkeit nicht gelungen ist, völlig vom Ausgleich im statussichernden System auszuschließen. Eine adäquate Kompromisslösung könnte darin bestehen, auch sehr langjährig Erwerbslose in den Ausgleich einzubeziehen, ihn aber mit zunehmender Bedeutung von Arbeitslosigkeit immer schwächer ausfallen zu lassen. Von einem solchen Instrument würden tatsächlich alle bislang unbewerteten ALO-Anrechnungszeiten erfasst. In ihrer prozentualen Höhe annähernd lückenschließende EP-Gutschriften gäbe es aber nur für solche Jahre der Arbeitslosigkeit, die bei Personen mit nahezu vollständigen Erwerbsverläufen vorliegen. Statt einer einheitlichen Ersatzrate von beispielsweise 80 Pro-

¹³) Der GLW bildet eben „nur“ die allgemeine Rentenversicherungsnähe ab und blendet dabei insofern anerkannte Fehlzeiten aus. Als Anrechnungszeiten berücksichtigte ALO-Phasen drücken den Schnitt deshalb anders als echte Lücken – zum Beispiel durch unregistrierte Arbeitslosigkeit, Sabbaticals ohne fortgezählten Lohn oder unversicherte Selbständigkeit verursacht – nicht (vgl. Infobox).

¹⁴) Unterhalb der eigentlichen Zugangsschwelle von 35 „Grundrentenjahren“ wurde als politischer Kompromiss zwar ein Übergangsbereich eingerichtet, der aber sehr kurz und wegen unsystematischer Ausgestaltung kaum relevant ist. Siehe Brosig, Magnus (2020): Stellungnahme zum geplanten „Grundrentengesetz“, Bremen.

zent des GLW müsste man sich den anteiligen Ersatz also schrittweise verdient haben. Technisch formuliert: Der nachträglich ermittelte Ausgleichswert für einzelne ALO-Jahre steigt nicht nur mit dem sonstigen EP-Schnitt, sondern auch mit der im Lebensverlauf erreichten „Arbeitsjahrdichte“.

Ein neues Modell: Gesamtleistungswert * Arbeitsfaktor

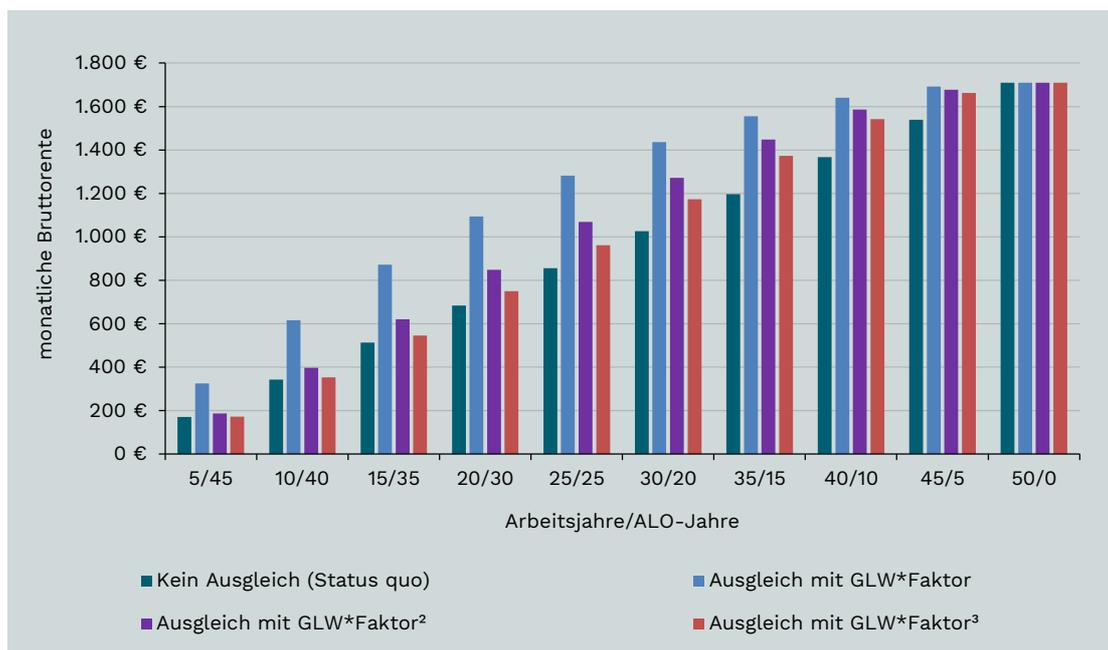
Um dies zu bewirken, könnte der errechnete Gesamtleistungswert anstelle des pauschalen 80-Prozent-Satzes im hergebrachten Modell mit einem neuen, individuell bestimmten **Faktor** multipliziert werden. Damit dieser die **tatsächliche „Arbeitsnähe“ beziehungsweise „Arbeitslosigkeitsferne“** widerspiegelt, kann man ihn einfach als **Quotienten von Arbeitsjahren und der Summe von Arbeitsjahren und erfassten ALO-Jahren** definieren. Wie auch an vielen anderen Stellen im SGB VI sollte dabei ein modernes und relativ weites Verständnis von Vorleistung zugrunde gelegt werden. Neben versicherter Erwerbstätigkeit würden also jedenfalls Phasen rentenrechtlich anerkannter Sorgearbeit (Kindererziehung, Angehörigenpflege) und wohl auch noch die meisten sozialversicherungsrechtlich begründeten Lohnersatzzeiten (zum Beispiel Krankengeldbezug)¹⁵ bei den Arbeitsjahren angerechnet.

Im oben beschriebenen Fall mit 45 Jahren Arbeit + 5 Jahren ALO würde der so konstruierte GLW-Multiplikationsfaktor also $45 / (45 + 5) = 0,9$ betragen, im „25/25-Fall“ läge er hingegen bei $25 / (25 + 25) = 0,5$. Bei einem „belegungsfähigen Gesamtzeitraum“ von (tatsächlich absehbar) 50 Jahren und Ausblendung weiterer Anrechnungszeiten (zum Beispiel wegen Schulbesuch) hieße dies faktisch, dass man durch jedes Arbeitsjahr 2 Prozent des herkömmlichen Gesamtleistungswerts für jedes abzusichernde ALO-Jahr erwirbt. Bei einer nur minimalen Arbeitslosigkeit im Lebenslauf würde diese Lücke in puncto gesetzlicher Alterssicherung zu fast 100 Prozent geschlossen und wäre dem „80 Prozent-des-GLW-Modell“ damit in vielen Fällen sogar überlegen. Wird derart umfassender Ersatz auch gegenüber den 80 Prozent bei ALG-Bezug – dort allerdings bemessen am kurzfristig vorangegangenen Einkommen – als zu hoch angesehen, so könnte man den Faktor entsprechend deckeln. Die folgende Abbildung 3 zeigt im Vergleich mit Abbildung 2 eindrucklich, wie sehr ein ALO-Ausgleich „mit Faktor“ (blaue Balken) nach zuvor erreichten Arbeitsjahren differenzieren würde, obwohl auch bei sehr langjähriger Arbeitslosigkeit noch immer erhebliche Zuschläge resultierten. Falls diese Differenzierung nicht ausreicht, weil man einen wirklich umfassenden ALO-Ausgleich noch entschiedener auf (sehr) langjährig Versicherte zuschneiden will, könnte die „Arbeitsnähe“ verstärkt berücksichtigt werden. Da der vorgeschlagene Faktor stets zwischen 0 und 1 liegt, kann man sich dafür zunutze machen, dass eine Potenzierung derartiger Werte mit natürlichen Zahlen nur im Bereich nahe 1 noch zu einigermaßen hohen Resultaten und ansonsten zu regelrechten „Abstür-

¹⁵⁾ Hingegen könnten ALG-Zeiten, obwohl versicherungspflichtig und bei der Wartezeitbestimmung für die „Rente mit 63“ grundsätzlich noch erfasst, bei dieser Faktorberechnung offensichtlich nicht als Arbeitsjahre zugrunde gelegt werden. Genau wie ALO-Anrechnungszeiten wären sie ausschließlich und sogar zwingend im Nenner zu berücksichtigende ALO-Jahre.

zen“ führt – der Funktionsgraph verläuft konvex.¹⁶ Man müsste den einfach berechneten Faktor für einen entsprechenden Zuschnitt also lediglich quadrieren oder gar kubieren, wobei die Effekte hier mit den violetten beziehungsweise roten Balken abgebildet werden:

Abbildung 3:
Bruttorenten bei Bewertung bislang ungesicherter ALO qua Gesamtleistungswert (mit Faktor)
Annahmen: Durchschnittsverdienst in allen Arbeitsjahren, aktueller Rentenwert = 34,19 Euro



Quelle: Eigene Berechnung
© Arbeitnehmerkammer Bremen

Für langjährig versicherte Erwerbspersonen mit nur wenigen ALO-Jahren ergäben sich geringe Einbußen gegenüber dem Modell mit einfachem Faktor, während der ALO-bedingte Rentenzuschlag für jahrzehntelang arbeitslose Personen drastisch absänke und bei nur 5- oder 10-jähriger Beschäftigungsdauer nahe Null läge (anders als bei einfacher Faktoranwendung würde eine „Armutsvermeidung en passant“ also erheblich erschwert). Ein solches Modell hätte zweifellos einen noch klareren sozialpolitischen Zuschnitt auf Stuserhalt nach langjähriger Beschäftigung und bedürfte der unmissverständlichen Erläuterung. Anders als Ansätze mit strikter Schwelle würde es aber auch Personen mit jahrzehntelanger ALO noch immer einen (wenngleich marginalen) Ausgleich verschaffen. Dieser Zuschlag dürfte ihnen bei wohl anzunehmendem Grundsicherungsbezug im Alter und weiterhin voller Anrechnung der gesetzlichen Rente¹⁷ zwar in der Regel keinen konkreten materiellen Mehrwert bieten. Gleichwohl würde er die Teilhabe Betroffener an der sozialen Rentenversicherung anerkennen, statt sie rigoros von jeglichem Ausgleich auszuschließen.

¹⁶) Vgl.: $0,9^2 = 0,81$, aber $0,5^2 = 0,25$. Und noch deutlicher: $0,9^3 = 0,729$, aber $0,5^3 = 0,125$.

¹⁷) Ein Freibetrag nach den mit dem Grundrentengesetz geschaffenen Regelungen dürfte in den meisten Fällen mangels ausreichender Grundrentenzeiten nicht in Betracht kommen.

April 2021

Dr. Magnus Brosig

Referent für Sozialversicherungs- und Steuerpolitik
brosig@arbeitnehmerkammer.de