



Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Weißbuch der Europäischen Kommission „Eine Agenda für angemessene, sichere und nachhaltige Pensionen und Renten“¹

1. Vorbemerkungen

Die Stellungnahme des Deutschen Vereins richtet sich an die Europäische Kommission, das Europäische Parlament sowie an die Bundesregierung. Sie bezieht sich auf das Weißbuch der Europäischen Kommission „Eine Agenda für angemessene, sichere und nachhaltige Pensionen und Renten“, KOM(2012) 55 endg. vom 16. Februar 2012. Im September 2010 hat sich der Deutsche Verein mit einer Stellungnahme an der Konsultation zum Grünbuch „Angemessene, nachhaltige und sichere europäische Pensions- und Rentensysteme“ beteiligt.² Er greift die in seinem Konsultationsbeitrag dargelegten Positionen erneut auf und erweitert sie dort, wo das Weißbuch von den bisherigen Forderungen der Europäischen Kommission abweicht.

2. Generelle Einschätzungen

Die Europäische Kommission betont die Bedeutung der Alterssicherungssysteme und ihrer Reformen in den Mitgliedstaaten für die Wachstumspolitik sowie die Ziele der Strategie Europa 2020, insbesondere für die Erhöhung der Beschäftigungsquote auf 75 % und die Verringerung der Zahl der von Armut bedrohten Personen um mindestens 20 Millionen. Der Deutsche Verein unterstreicht, dass das Ziel der Alterssicherungspolitik in Deutschland die Lebensstandardsicherung ist. Beschäftigungs- und verteilungspolitische

¹ Verantwortlicher Referent im Deutschen Verein: Johannes Eisenbarth. Die Stellungnahme wurde mit dem Fachausschuss „Internationale Zusammenarbeit und europäische Integration“ abgestimmt und vom Präsidialausschuss des Deutschen Vereins am 25. Juni 2012 im Umlaufverfahren verabschiedet.

² Vgl. NDV 2010, S. 537 ff.

Auswirkungen müssen bei der Gestaltung der Alterssicherungssysteme zwar berücksichtigt werden, Wachstumspolitik gehört jedoch nicht zu den primären Aufgaben der gesetzlichen Rentenversicherung.

Der Deutsche Verein begrüßt hingegen, dass die Europäische Kommission die konjunkturell stabilisierende Wirkung der Rentensysteme zur Kenntnis nimmt.

3. Angemessenheit der Rentensysteme

Die jüngsten Rentenreformen haben nach Auffassung der Europäischen Kommission das Ziel verfolgt, einen besseren Armutsschutz zu gewährleisten. In erster Linie dienen Pensions- und Rentensysteme der Sicherung eines Ruhestandseinkommens, das älteren Menschen einen würdigen Lebensstandard ermöglicht. Die Europäische Kommission stellt jedoch fest, dass die meisten Rentenreformen zu einer geringeren Ersatzrate führen werden; nach EU-SILC-Erhebungen „liegen rund 22 % der Frauen über 75 Jahre unter der Armutgefährdungsgrenze“.³

Bereits in seiner Stellungnahme zum Grünbuch Renten hat der Deutsche Verein betont, dass eine Intensivierung der Debatte um Altersarmut notwendig ist. In diesem Zusammenhang ist zu bedauern, dass die Europäische Kommission trotz der Anerkennung der Bedeutung der Alterssicherungssysteme für das Armutsbekämpfungsziel der Strategie Europa 2020 in ihrem Weißbuch keine weiteren Vorschläge in diesem Bereich unterbreitet. Der Verweis der Europäischen Kommission auf kapitalgedeckte, private Zusatzvorsorge ist nicht ausreichend: Sie selbst weist auf die mit der Kapitaldeckung verbundenen Risiken hin, die durch die Finanzkrise besonders manifest geworden sind.

Nach Einschätzung des Deutschen Vereins eignet sich private, kapitalgedeckte Altersvorsorge nicht als Ersatz der umlagefinanzierten, gesetzlichen Altersversorgung. Auch eine Teilsubstitution abnehmender Ersatzraten kann zu neuen Verwerfungen führen: Insbesondere von Armut bedrohten Personengruppen wird es besonders schwer fallen, zusätzlich privat vorzusorgen.⁴ Die gesetzliche Rentenversicherung ist die wichtigste

³ KOM (2012) 55, S. 5.

⁴ Bei Bezieher/innen niedriger Einkommen ist die Riester-Vorsorge wenig verbreitet. Laut Sozio-oekonomischem Panel lag der Anteil der Riester-Sparer/innen im untersten Einkommens-Quintil im

Säule bei der Sicherung angemessener Ruhestandseinkommen. Für viele Menschen ist sie die einzige Einkommensquelle im Alter. Da sie in besonderer Weise für Generationensolidarität- und Generationengerechtigkeit steht, muss sie die vorrangige Säule der Alterssicherung bleiben.

Aus Sicht des Deutschen Vereins sind beschäftigungspolitische Aspekte von zentraler Bedeutung für die Vermeidung zukünftiger Altersarmut. Voraussetzung einer angemessenen Alterssicherung sind in einem beitragsfinanzierten System daher zunächst angemessene Löhne. In seinem Konsultationsbeitrag zum Grünbuch hat er hervorgehoben, „dass eine lebenslagenorientierte Personalpolitik gemeinsam mit dem Ausbau von Infrastruktur zur professionellen Unterstützung bei Familien und Betreuungsverpflichtungen dazu beitragen können, dauerhafte Unterbrechungen des Erwerbslebens zu vermeiden“.⁵

Der Deutsche Verein begrüßt daher, dass die Europäische Kommission diese Aspekte unter dem Stichwort „Rentenschere zwischen den Geschlechtern“⁶ aufgreift und die Bedeutung von Maßnahmen zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben betont. Unterschiede bei Einkommen und Karriere, die durch die Übernahme von Betreuungsaufgaben, Berufsunterbrechungen oder Teilzeitarbeit entstehen, schlagen sich in Rentenansprüchen nieder. Der Abbau von geschlechterspezifischen Ungleichheiten in der Alterssicherung bedarf des Zusammenspiels von renten-, arbeitsmarkt- und familienpolitischen Maßnahmen. Nach Ansicht des Deutschen Vereins ist der Abbau des Lohngefälles zwischen Männern und Frauen ebenso erforderlich wie eine Verbesserung der Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben und die rentenrechtliche Ankerkennung von Betreuungszeiten. Gleichzeitig erkennt er an, dass durch die Berücksichtigung von Zeiten der Kindererziehung und der Pflege in der gesetzlichen Rentenversicherung bereits Schritte in die richtige Richtung getan wurden.

Bei Unterbrechung durch Arbeitslosigkeit sollte dem Verlust von Rentenansprüchen durch Anrechnung von Anwartschaftszeiten oder Beitragsleitungen durch den zuständigen Träger der Arbeitslosenversicherung entgegengewirkt werden. Generell sollte prä-

Jahr 2010 bei lediglich 22,1 %. Vgl. Geyer, J: Riester-Rente: Rezept gegen Altersarmut, in: DIW Wochenbericht 45, Berlin 2011, S. 16 ff.

⁵ NDV 2010, S. 539.

⁶ Vgl. KOM (2012) 55, S. 13 f.

ventiver Politik zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit Vorrang vor Maßnahmen des Ausgleichs von Unterbrechungszeiten im Rentensystem eingeräumt werden.

Der Deutsche Verein betont, dass die Hauptverantwortung für die Bekämpfung der Altersarmut auf der Ebene der Mitgliedstaaten liegt. Auch in Deutschland besteht hier Handlungsbedarf.⁷

4. Nachhaltigkeit und Sicherheit der Rentensysteme

Um die Nachhaltigkeit der Rentensysteme in Europa zu fördern, möchte die Europäische Kommission die Dauer der Berufstätigkeit und des Ruhestandes in ein ausgewogenes Verhältnis bringen. Dazu schlägt sie eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit vor, etwa durch Einschränkung des Zugangs zu vorzeitigem Ruhestand oder durch die Koppelung des Renteneintrittsalters an die Lebenserwartung. Nach Auffassung der Kommission würde eine automatische Anpassung des Renteneintrittsalters an die zukünftig höhere Lebenserwartung erheblich zu Fortschritten bei der langfristigen Finanzierbarkeit beitragen.⁸ Eine automatische Anpassung des Renteneintrittsalters an die steigende Lebenserwartung lehnt der Deutsche Verein ab. Die Entscheidung über das Renteneintrittsalter ist genuin sozialpolitischer Natur. Sie sollte Ausfluss eines politischen Willensbildungsprozesses sein und vom Gesetzgeber getroffen werden. Ein technokratischer, scheinbar werturteilsfreier Anpassungsmechanismus dient weder der Transparenz noch der Akzeptanz. Die gesetzliche Rentenversicherung in Deutschland hat die Rentenanpassungsformel bereits durch einen Nachhaltigkeitsfaktor ergänzt. Dieser berücksichtigt nicht nur demografische Veränderungen, sondern auch relevante Entwicklungen am Arbeitsmarkt und das tatsächliche Rentenzutrittsverhalten.

Der Deutsche Verein begrüßt grundsätzlich, dass die Europäische Kommission in ihrem Weißbuch das Konzept der ökonomischen Abhängigkeitsrate als Alternative zur Alterslastquote zugrunde legt.⁹ Diese setzt die Zahl der Arbeitslosen und Personen im Ruhestand in Relation zur Zahl der Erwerbstätigen und verknüpft damit sinnvoll die demografischen Herausforderungen mit den Bedingungen des Arbeitsmarktes und der Erhöhung

⁷ Vgl. Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Entwurf eines Gesetzes zur Anerkennung des Lebensleistung in der Rentenversicherung – Referentenentwurf vom 22. März 2012, http://www.deutscher-verein.de/05-empfehlungen/empfehlungen_archiv/2012/DV%2013-12.pdf.

⁸ Vgl. KOM (2012) 55, Fn. 9.

⁹ Vgl. KOM (2012) 55, S. 7.

der Erwerbsbeteiligung aller Personengruppen. Nach dieser Betrachtung ergibt sich beträchtlicher Spielraum, den Herausforderungen einer alternden Gesellschaft und deren Auswirkungen auf die Alterssicherung dauerhaft zu begegnen.

Der Deutsche Verein hat bereits in seiner Stellungnahme zum Grünbuch Renten darauf hingewiesen, dass es einer Reihe von Begleitmaßnahmen bedarf, wenn die Integration älterer Arbeitnehmer/innen am Arbeitsmarkt erfolgreich sein soll. Neben betrieblicher Gesundheitsförderung ist vor allem eine alters- und generationenfreundliche Arbeitsorganisation notwendig. Ebenfalls entscheidend für die Erwerbsbeteiligung im Alter ist die Qualifikation. Die Kommission greift diese Aspekte – insbesondere vor dem Hintergrund der intensiven Debatte im Rahmen des Europäischen Jahres 2012 für Aktives Altern und Solidarität zwischen den Generationen – nur unzureichend auf. Der Deutsche Verein bekräftigt daher seine Forderung nach einem intensiveren Austausch auf europäischer Ebene über erfolgreiche Modelle guter Arbeitsorganisation, intensiver Weiterbildung und Qualifizierung in allen Phasen des Berufslebens und über deren möglichen Beitrag zur dauerhaften Stabilität der Alterssicherungssysteme.

Die Europäische Kommission weist zu Recht darauf hin, „dass die Fähigkeit zu arbeiten – und Arbeit zu finden – individuell sehr verschieden ist und dass Arbeitskräfte, die schon früh ins Berufsleben eingestiegen sind, mit 60 oder 65 Jahren meist eine geringere Lebenserwartung haben und einen schlechteren Gesundheitszustand aufweisen“.¹⁰ Geringere Beschäftigungsquoten bei älteren Arbeitnehmer/innen sind zum Teil auf ein höheres Krankheitsrisiko zurückzuführen. Körperliche und zunehmend auch psychische Belastungen führen vielfach zu verminderter Erwerbstätigkeit und vorzeitiger Verrentung. Vor diesem Hintergrund muss das Ziel, die Erwerbsfähigkeit möglichst lange zu erhalten, Vorrang genießen. Präventions- und Rehabilitationsleistungen erfüllen hierbei eine wichtige Aufgabe. Der Deutsche Verein verleiht seiner Forderung Nachdruck, dass Anreize gegen einen früheren Renteneintritt in Verbindung mit Maßnahmen zur Verlängerung der Lebensarbeitszeit nicht zu unverhältnismäßigen Härten für Personen führen, die aufgrund gesundheitlicher Einschränkungen nicht am Arbeitsmarkt verbleiben können. Eine generelle Anhebung des Renteneintrittsalters mit Abschlägen bei vorzeitiger Verrentung käme für gefährdete Personengruppen einer Rentenkürzung gleich.

¹⁰ KOM(2012) 55, S. 8.

Der Deutsche Verein ist der Auffassung, dass mit der Erhöhung des Renteneintrittsalters wirksame Maßnahmen in den Bereichen Gesundheitsförderung und Arbeitsmarktpolitik, die zu einer erkennbaren Verbesserung der Situation älterer Personen am Arbeitsmarkt führen, umso wichtiger werden. Deren wirtschaftliche und soziale Lage ist ebenfalls zu berücksichtigen.

Die Anstrengungen zur Erhöhung der Erwerbsbeteiligung, insbesondere der Älteren und der Frauen, müssen – auch auf europäischer Ebene – fortgesetzt werden. Dabei muss zukünftig die Qualität der Beschäftigung stärker in den Blick genommen werden. Bereits in seiner vorangegangenen Stellungnahme hat der Deutsche Verein betont, dass die Steigerung der Arbeitsmarktpartizipation durch prekäre Arbeitsverhältnisse dem Ziel der sozialen Sicherung widerspricht.¹¹ Vor dem Hintergrund einer nachhaltigen Alterssicherung zeichnet sich „gute Arbeit“ nicht nur durch gesundheitsfördernde Maßnahmen sowie alters- und generationenfreundliche Arbeitsorganisation aus. Der Deutsche Verein teilt die Auffassung der Europäischen Kommission, dass insbesondere der Zugang zu Weiterbildung und Qualifizierung, ein solider Kündigungsschutz und angemessene und regelmäßig steigende Löhne wichtige Merkmale für gute Arbeit sind. Die Absicht der Kommission, menschenwürdige und nachhaltige (Mindest-)Entgelte zu fördern und der durch befristete und atypische Beschäftigungsverhältnisse verschärften Segmentierung am Arbeitsmarkt entgegenzuwirken,¹² wird daher unterstützt.

Der Deutsche Verein stimmt grundsätzlich mit der Europäischen Kommission überein, dass Bürgerinnen und Bürger einen möglichst klaren Überblick über ihre im Rahmen der gesetzlichen oder betrieblichen Vorsorgesysteme erworbenen Ansprüche erhalten. Dies gilt nach Auffassung des Deutschen Vereins nicht nur für grenzüberschreitend erworbene Ansprüche. Ein EU-weites System von Rentenaufzeichnungsdiensten scheint aufgrund der hohen Komplexität und Heterogenität der mitgliedstaatlichen Systeme wenig praktikabel. Insbesondere das Subsidiaritätsprinzip legt eine mitgliedstaatliche Lösung in Bezug auf die Aufzeichnung von Rentenansprüchen nahe.¹³ In Deutschland informiert die gesetzliche Rentenversicherung ihre Versicherten bereits jetzt regelmäßig und umfassend über persönliche Ansprüche. Auch ist eine grenzüberschreitende Auskunft an

¹¹ Vgl. NDV 2010, 540.

¹² Vgl. Mitteilung der Europäischen Kommission „Einen arbeitsplatzintensiven Aufschwung gestalten“, KOM(2012) 173, S. 11 und 13.

¹³ Vgl. NDV 2010, S. 541.

Versicherungsträger in anderen EU-Mitgliedstaaten möglich. Insofern besteht hier aus Sicht des Deutschen Vereins kein weiterer Harmonisierungsbedarf.

5. Die Rolle der Europäischen Union

Die Vorstellungen der Europäischen Kommission bezüglich der Rolle der Europäischen Union (EU) in der Alterssicherungspolitik werden in der vorliegenden Mitteilung nicht deutlich. Einerseits betont sie zwar die oberste Verantwortung der Mitgliedstaaten für die Gestaltung der Pensions- und Rentensysteme. Andererseits scheint sie Alterssicherung zunehmend als ein Instrument zu sehen, dass vorrangig für das Gelingen der Wirtschafts- und Währungsunion von Bedeutung und für die Mitgliedstaaten von gemeinsamem Interesse ist und daher im Rahmen der Strategie Europa 2020 und dem Europäischen Semester zu überprüfen ist. Aus Sicht des Deutschen Vereins sollte der Eindruck vermieden werden, Kompetenzen der Mitgliedstaaten würden schleichend auf die europäische Ebene übergehen.

Der Deutsche Verein weist erneut auf die engen kompetenzrechtlichen Grenzen hin, die der Europäischen Union im Bereich der Unterstützung und Ergänzung der mitgliedstaatlichen Tätigkeiten bei der Modernisierung der Systeme des sozialen Schutzes auferlegt sind.¹⁴ Ein europäischer Mehrwert ergibt sich im Zusammenhang mit Renten insbesondere in den Bereichen Vermeidung von Armut und sozialer Ausgrenzung, aktives Altern, Koordinierung der Rentenversicherungssysteme und aus der Förderung des Voneinander-Lernens. Ein grundsätzlich geeignetes Instrument für das Tätigwerden der EU in diesem Bereich ist die Offene Methode der Koordinierung (OMK). Zu ihrer Ausgestaltung und Weiterentwicklung hat der Deutsche Verein seine Positionen dargelegt.¹⁵ Er bedauert, dass die Europäische Kommission keine Vorschläge zur Weiterentwicklung der OMK im Bereich Renten unterbreitet. Stattdessen verweist sie auf die stärkere Koordinierung durch die Strategie Europa 2020 und das Europäische Semester. Eine Ablösung der OMK im Bereich Renten durch eine generelle Berücksichtigung des Themas im Rahmen der wirtschaftspolitischen Steuerung bedeutet weniger Transparenz und weniger Mitgestaltungsmöglichkeiten für Expert/innen aus den Mitgliedsstaaten und aus der Wissenschaft.

¹⁴ Vgl. Art. 153 AEUV.

¹⁵ Vgl. NDV 2011, S. 154 f.

Im Zusammenhang mit der oben bereits kommentierten privaten Zusatzvorsorge für das Alter sind kompetenzrechtliche Fragen im Einzelnen ebenfalls zu klären. Grundsätzlich sollte die Europäische Kommission in diesem Bereich besonders zurückhaltend agieren, da es sich bei Systemen der Zusatzversorgung – bei all der Heterogenität ihrer Ausgestaltung – in der Regel um freiwillige Arrangements handelt.