



Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

SOC/386
"Grünbuch –
Pensionen/Renten"

Brüssel, den 20. Januar 2011

STELLUNGNAHME

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
zu dem

"Grünbuch - Angemessene, nachhaltige und sichere europäische Pensions- und Rentensysteme"
KOM(2010) 365 endg.

Berichterstatter: **Petru Sorin DANDEA**
Mitberichterstatter: **Krzysztof PATER**

Die Europäische Kommission beschloss am 9. Juli 2010, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 304 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

"Grünbuch: Angemessene, nachhaltige und sichere europäische Pensions- und Rentensysteme"

KOM(2010) 365 endg.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft nahm ihre Stellungnahme am 16. Dezember 2010 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 468. Plenartagung am 19./20. Januar 2011 (Sitzung vom 20. Januar) mit 185 gegen 9 Stimmen bei 8 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

*

* *

1. Die wichtigsten Empfehlungen

1.1 Wie im **Grünbuch "Angemessene, nachhaltige und sichere europäische Pensions- und Rentensysteme"** festgestellt wird, sind die Mitgliedstaaten hinsichtlich der Festlegung der Grundlagen ihrer sozialen Sicherungssysteme und damit der Gestaltung und Leistungsfähigkeit ihrer Pensions- und Rentensysteme frei; auch tragen sie diesbezüglich die alleinige Verantwortung. Der EWSA ist jedoch der Auffassung, dass ein auf EU-Ebene koordinierter Ansatz zur Kohärenz beitragen und gewährleisten kann, dass die nationalen Pensions- und Rentensysteme mit den Säulen "Soziales" und "Beschäftigung" der Europa-2020-Strategie im Einklang stehen, da die Beschäftigung für die Nachhaltigkeit dieser Systeme von entscheidender Bedeutung ist. Die Bemerkungen des EWSA sollten nicht einzeln, sondern in ihrer Gesamtheit gesehen werden.

1.2 Die Reform der Pensions- und Rentensysteme wird auf einzelstaatlicher Ebene beschlossen, und zwar unter Berücksichtigung der länderspezifischen Situation und Geschichte und mit dem Ziel der Angemessenheit und Nachhaltigkeit dieser Systeme. Es sollte keine spezielle Art der Rentenreform - direkt oder indirekt - durch EU-Bestimmungen gefördert oder bestraft werden. In seinen 2000 und 2004 verabschiedeten Stellungnahmen¹ betonte der EWSA, dass dieser Bereich den Sozialpartnern überlassen werden sollte. Trotz größerer Unterschiede zwischen den nationalen Pensions- und Rentensystemen gibt es nach Auffassung des EWSA genügend Gemeinsamkeiten, die auf EU-Ebene angegangen werden könnten (von der politi-

¹ Stellungnahmen des EWSA, ABl. C 14 vom 16.1.2001, S. 50, und ABl. C 157 vom 28.6.2005, S. 120.

schen Koordinierung bis zur Regulierung), ohne aber die Befugnisse der EU im Bereich kapitalgedeckte Pensions- und Rentensysteme zu überschreiten.

- 1.3 Die Vorschläge im Grünbuch sollten im Gesamtzusammenhang der sozialen Marktwirtschaft neu betrachtet werden. Die Krise beeinträchtigt das Wachstum, die Beschäftigung und die Renten bzw. Pensionen. Die Union müsste entsprechend ihres Unterstützungsauftrags gleichzeitig eine strukturierte Politik zur Bewältigung der Krise zwecks Förderung von qualitätsorientiertem Wachstum einführen, und zwar durch aktive Arbeitsmarktpolitik, Berufsausbildung, Investitionen und Innovation, also durch die Förderung der Schaffung von mehr menschenwürdigen Arbeitsplätzen. Damit würden die in den Mitgliedstaaten bestehenden umlagefinanzierten Systeme stabilisiert. Diese Systeme tragen bedeutend dazu bei, die Folgen der Krise abzumildern. Vor einem möglichen Wechsel von gänzlich auf Solidarität fußenden Pensions- und Rentensystemen zu gemischten Systemen (umlagefinanzierten Systemen oder Rentenfonds) sollten die Mitgliedstaaten - u.a. mit der Begründung, dass die umlagefinanzierten auf Solidarität gründenden Systeme die Defizite der öffentlichen Finanzen erhöhen - die Tatsache berücksichtigen, dass die kapitalgedeckten Pensions- und Rentensysteme den Menschen nicht dabei helfen würde, die Auswirkungen von Wirtschaftskrisen zu überwinden; im Gegenteil: solche Systeme könnten durch jede Finanz- und Börsenkrise Schaden nehmen.
- 1.4 Infolge niedriger Geburtenraten und der zunehmenden Lebenserwartung erfährt Europa eine Bevölkerungsalterung. Der EWSA teilt die Ansicht, dass demografische Prognosen regelmäßig analysiert und kontrolliert werden sollten, um die Pensions- und Rentensysteme an die veränderten Bedingungen angemessen und rechtzeitig anpassen zu können. Allerdings müssen diese Prognosen - auch bezüglich der künftigen öffentlichen Ausgaben für Pensionen und Renten - mit Vorsicht verwendet und betrachtet werden, da sie zahlreiche Annahmen beinhalten können, hinsichtlich derer langfristige Vorhersagen nur schwer möglich sind². Die Annahme von Eurostat, dass die Lebenserwartung in der EU in den nächsten 50 Jahren um sieben Jahre zunehmen wird, ist, wenngleich auf bestem Fachwissen fußend, nicht sicher. Weitere Verbesserungen bei der Lebenserwartung können durch Veränderungen der Arbeits- und Lebensbedingungen beeinflusst werden. Nach Ansicht des EWSA wird bei den Vorschlägen im Grünbuch der Kommission, die sich im Wesentlichen auf die demografische Entwicklung und Prognosen für die nächsten 50 Jahre stützen, nicht beachtet, dass die Krise sich eher aufgrund des Mangels an Arbeitsplätzen und Investitionen als aufgrund der demografischen Entwicklung auf die Renten- und Pensionssysteme auswirkt.
- 1.5 Der EWSA bezweifelt, dass eine reine Anhebung des gesetzlichen Ruhestandsalters Probleme im Zusammenhang mit demografischen Herausforderungen lösen kann. Vielmehr ist er der Ansicht, dass dies dazu führen könnte, dass Millionen älterer Menschen (insbesondere Frauen) unter die Armutsgrenze fallen. Worum es gehen muss, ist eine Anhebung des faktischen Renteneintrittsalters auf das bestehende gesetzliche Renteneintrittsalter unter Rückgriff

²

Die im Jahr 2000 für das Jahr 2010 angestellten Prognosen der OECD, von Eurostat und sogar der Vereinten Nationen entsprechen nicht den tatsächlichen Entwicklungen.

auf Initiativen zur Förderung einer längeren Lebensarbeitszeit, flankiert durch eine effiziente Wachstums- und Beschäftigungspolitik. Nur eine echte Politik für "aktives Altern", die auf ein stärkeres Engagement im Bereich Bildung und lebenslanges Lernen abzielt, kann zu einem deutlichen Anstieg der Beschäftigungsraten älterer Menschen beitragen, die ihre Tätigkeit wegen gesundheitlicher Probleme, der Arbeitsintensität, vorzeitiger Entlassung oder mangelnder Möglichkeiten der Ausbildung oder des Wiedereintritts in den Arbeitsmarkt aufgeben. Darüber hinaus kann eine Anhebung des gesetzlichen Ruhestandsalters den Druck auf andere Säulen des Sozialsystems³, z.B. Invalidenrenten oder Mindesteinkommen, erhöhen (so wie in einigen Mitgliedstaaten geschehen), was den Fortschritt hin zu stabileren öffentlichen Finanzen unterminiert; deshalb muss sie auf freiwilliger Basis erwogen werden.

- 1.6 Automatische Anpassungsmechanismen für das Ruhestandsalter, die entweder auf langer Lebenserwartung oder auf demografischem Wandel beruhen, werden als für die gesamte Gesellschaft gefährlich erachtet und deshalb vom EWSA abgelehnt. Die meisten dieser Mechanismen bewirken eine automatische Erhöhung des Ruhestandsalters im Zusammenhang mit einer höheren Lebenserwartung und anderen wirtschaftlichen oder arbeitsmarktbezogenen Parametern. Solche grundlegenden Entscheidungen zu Lebensbedingungen sollten nicht von Computern, sondern von Parlamenten - nach einer breit angelegten öffentlichen Debatte, an der auch die Sozialpartner und andere wichtige Akteure beteiligt sind - getroffen werden. Außerdem sollte jeder Mitgliedstaat, der diesen Mechanismus einführt, bedenken, dass dieser zwar den öffentlichen Druck gegen Reformen vermindert, aber in Ermangelung echter Beschäftigungsmöglichkeiten für ältere Arbeitnehmer eine Verlagerung der finanziellen Unterstützung für diese Personen auf andere Säulen der sozialen Sicherheit bewirken könnte. Somit würden bei der unvermittelten Anwendung eines solchen Mechanismus in den Pensions- und Rentensystemen mit dem Ziel, diese angemessen und nachhaltig zu gestalten, die versprochenen Vorteile ausbleiben.
- 1.7 Sowohl umlagefinanzierte als auch kapitalgedeckte Vorsorgesysteme sind von der derzeitigen Wirtschaftskrise betroffen, allerdings auf unterschiedliche Weise. Es ist zu betonen, dass die Einführung kapitalgedeckter Pflichtsysteme in den 1990er Jahren in einigen Mitgliedstaaten als Möglichkeit gesehen wurde, Vorsorgerisiken, z.B. hinsichtlich der Nachhaltigkeit oder Angemessenheit, zu vermeiden. Die Finanzkrise und ihre Folgen zeigen, dass Pflichtsysteme besonderen finanziellen Risiken unterliegen. Gleichwohl sind die umlagefinanzierten Systeme wegen der aggregierten Lohnsummen ebenfalls von der Wirtschaftskrise und der Bevölkerungsalterung tangiert. Inzwischen steht fest, dass alle Pensions- und Rentensysteme ungeachtet ihrer Finanzierungsmethode von den Auswirkungen der Wirtschaftskrise wie auch der demografischen Alterung betroffen sein können, allerdings auf unterschiedliche Weise. Deshalb sind eine gute Verwaltung und Überwachung dieser Systeme und eine entsprechende Wirtschaftspolitik notwendig, um die Risiken, die ihre Nachhaltigkeit gefährden, erheblich zu verringern. Trotz der Vielfalt der Pensions- und Rentensysteme in der EU muss jeder Ver-

³ Dies fand in den letzten zehn Jahren in einigen Mitgliedstaaten statt; Eurostat: Population and social conditions; Statistics in focus 40/2009.

such, deren Angemessenheit und Nachhaltigkeit sicherzustellen, auf einem ganzheitlichen Ansatz beruhen. Der EWSA ist der Auffassung, dass kapitalgedeckte Pflichtsysteme weiterhin eine grundlegende Rolle bei der Garantie der künftigen Altersversorgung spielen und besondere Aufmerksamkeit erhalten müssen, um die in vielen Mitgliedstaaten beobachtete Tendenz zur Abnahme der Lohnersatzleistungen umzukehren

- 1.8 In Zeiten der Bevölkerungsalterung hängt der Erfolg bei der Gewährleistung nachhaltiger öffentlicher Finanzen von den Anstrengungen der EU in folgenden Kernbereichen ab: Förderung der Quantität und Qualität der Beschäftigung, Steigerung der Produktivität und der Wirtschaftsleistung, Verbesserung der Flexicurity auf dem Arbeitsmarkt, lebenslanges Lernen, Einwanderung und Integration von Migranten. Nach Ansicht des EWSA sollten die Kommission empfehlen, auf ein Beschäftigungsmodell für alle hinzuwirken, das menschenwürdige Arbeit in jedem Alter bedeutet, insbesondere junge Menschen in den Arbeitsmarkt einbindet, das aktive Altern und die Teilnahme an Maßnahmen der Ausbildung und des lebenslangen Lernens fördert. Die Menschen erwarten, dass alle arbeiten bzw. besser arbeiten können - und zwar umgehend. Daher kommt es darauf an, für angemessene Bedingungen für die Schaffung neuer Arbeitsplätze zu sorgen.
- 1.9 Der EWSA unterstreicht, dass ein Pensions- und Rentensystem glaubwürdig und angemessen sein muss, was bedeutet, dass neue Finanzierungsquellen erschlossen und ausgeschöpft werden sollten, um ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den Generationen zu gewährleisten. Nur dann werden künftige Generationen zu einem Pensions- und Rentensystem beitragen - eine Grundvoraussetzung für die Nachhaltigkeit dieser Systeme. Pensions- und Rentensysteme müssen transparent sein, außerdem müssen verständliche Informationen und Statistiken bezüglich ihrer Funktionsweise sowie aller Rechte der Beteiligten zur Verfügung stehen. Schullehrpläne sollten Unterricht in finanzieller Allgemeinbildung vorsehen.
- 1.10 Der EWSA fordert die Mitgliedstaaten und die Kommission auf, die Gleichstellung von Frauen und Männern in die Tat umzusetzen. Das für Frauen und Männern unterschiedliche Pensions- bzw. Renteneintrittsalter sollte überprüft werden. Die Wechselbeziehungen zwischen Sozialleistungen und demografischen Faktoren in Verbindung mit dem niedrigeren Pensions- bzw. Renteneintrittsalter birgt für Frauen ein höheres Risiko der Altersarmut. Das verstärkt im Übrigen das für Frauen ohnehin schon höhere Risiko geringerer Altersbezüge infolge geringerer Einkommen (geschlechtsspezifisches Lohngefälle) und längerer Elternurlaube sowie eine größere Gefahr der Langzeitarbeitslosigkeit. Die Karrieren von Frauen sind zudem weniger stabil. Von daher ist es wichtig, einen längeren Verbleib außerhalb des Arbeitsmarkts zu vermeiden. Beispielsweise können verbesserte Betreuungsangebote für Kinder und Ältere in erheblichem Maße dazu beitragen, dass eine Vielzahl von Frauen Arbeit finden und behalten. Der EWSA fordert die Mitgliedstaaten auf, konkrete Maßnahmen zur Begegnung dieser Probleme zu ergreifen.

- 1.11 Der EWSA weist erneut darauf hin, dass Renten und Pensionen entgegen der Darstellung im Grünbuch nicht etwa "der Lohn für ein ganzes Arbeitsleben" sind, sondern vielmehr eine Form von aufgeschobenem Lohn oder Ersparnissen, unabhängig von der Art des Systems. Rentner und Pensionäre bilden eine sehr wichtige sozioökonomische Kategorie. Sie sollten nicht als Belastung, sondern als zentrale Wirtschaftsakteure betrachtet werden, die 25% der Bevölkerung ausmachen und die Gesamtnachfrage in der Wirtschaft ankurbeln.
- 1.12 Es sollte berücksichtigt werden, dass auch in den Mitgliedstaaten mit umlagefinanzierten Vorsorgesystemen die freiwilligen kapitalgedeckten Pensions- und Rentensysteme nicht nur von Arbeitnehmern angefüllt werden können, die Geld zur Seite legen können. Wenn kapitalgedeckte Pflichtsysteme zur Norm und umlagefinanzierte Systeme zum Teil auf kapitalgedeckte Systeme verlagert werden, muss vermieden werden, Ungleichheiten zu schaffen und das Einkommen künftiger Pensionäre und Rentner zu gefährden.
- 1.13 Die Angemessenheit und Nachhaltigkeit von Pensionen und Renten sollten aus makroökonomischer und sozialer Sicht als Priorität betrachtet werden. Angesichts der Bedeutung dieser Frage für die Wirtschaft sollten die zuständigen Behörden Finanzierungsquellen oder ergänzende Finanzierungsformen als Alternativen zu Abgaben auf das Arbeitsentgelt im Interesse der Finanzierung der Pensions- und Rentensysteme in Erwägung ziehen.
- 1.14 Die Kommission sollte die Mitgliedstaaten dazu ermutigen, ihre nationalen Pensions- und Rentensysteme aus Gründen der Angemessenheit, Nachhaltigkeit und Sicherheit zu reformieren - unter umfassender Beteiligung und Einbindung der Sozialpartner.

2. **Antworten auf Fragestellungen im Grünbuch der Europäischen Kommission**

- 2.1 *Wie kann die EU die Mitgliedstaaten bei ihren Bemühungen unterstützen, die Angemessenheit der Vorsorgesysteme zu stärken? Soll die EU versuchen, klarer zu definieren, was unter einem angemessenen Ruhestandseinkommen zu verstehen ist?*
- 2.1.1 Die Kommission sollte zunächst Leitprinzipien der Angemessenheit auf EU-Ebene definieren. Der Ruhestand muss eine materielle Sicherheit und Würde bieten. Es gibt zahlreiche EU-Instrumente zur Unterstützung der Mitgliedstaaten. Dazu zählen die offene Koordinierungsmethode, der Wachstums- und Stabilitätspakt und die Stockholm-Strategie⁴. Ebenso können gemäß AEUV auf EU-Ebene Rechtsvorschriften über Systeme der sozialen Sicherheit und der Altersversorgung gebilligt werden. Der EWSA erkennt zwar die Schwierigkeit der Regulierung auf EU-Ebene an, doch könnte die Kommission den bestehenden Rechtsrahmen insbesondere hinsichtlich der kapitalgedeckten Pensions- und Rentensysteme bewerten und gegebenenfalls überarbeiten, zumindest in den folgenden Bereichen:

⁴ Schlussfolgerungen des Rates vom März 2001.

- Aufsichtsfragen von Investitionen für kapitalgedeckte Pensions- und Rentensysteme;
- Geschlechterfragen kapitalgedeckter Pensions- und Rentensysteme;
- Solvabilität aller kapitalgedeckter Pensions- und Rentensysteme;
- Verwaltungskosten kapitalgedeckter Pensions- und Rentensysteme; und
- Garantiesysteme für privat verwalteter Pensions- und Rentensysteme.

2.1.2 Bei der Bewertung sollte insbesondere die Entwicklung kapitalgedeckter Pflichtsysteme, die von privaten Institutionen mit individuellen Wahlmöglichkeiten verwaltet werden, geprüft werden; einige Mitgliedstaaten haben solche Systeme Ende der 90-er Jahre eingeführt. Die bestehenden EU-Rechtsvorschriften beruhen auf den Erfahrungen von Ländern, die eine derartige Lösung nicht in ihr Pensions- und Rentensystem aufgenommen haben. Im Deshalb sollte die Kommission ihr Augenmerk auf kapitalgedeckte Pflichtsysteme richten, insbesondere auf

- die Behandlung von Vermögenswerten dieser Systeme aus der Sicht der öffentlichen Finanzen;
- die Frage der Begegnung des Wechselkursrisikos;
- die Gewährleistung einer angemessenen Überwachung im Interesse eines entsprechenden Sicherheitsniveaus für diese Systeme, die über ein gewisses Maß an öffentlichen Garantien verfügen.

Der EWSA mahnt zur Umsicht bei der Überarbeitung, da die Übertragung eines Teils der Beiträge, die derzeit in umlagefinanzierte Systeme fließen, auf kapitalgedeckte Systeme die umlagefinanzierten Systeme nicht schwächen darf, um echte Vorteile für künftige Ruhegehaltsempfänger zu gewährleisten. Das Fehlen wirkungsvoller Rechtsvorschriften führt zu einem erhöhten finanziellen Risiko, besonders in Zeiten einer Wirtschaftskrise. Altersvorsorgeinvestitionen sollten der Notwendigkeit der Aufteilung von Vermögenswerten über einen Lebenszyklus (*lifecycle asset allocation*) Rechnung tragen.

2.1.3 Der EWSA ist der Ansicht, dass im Rahmen der OMK der Ausschuss für Sozialschutz und seine Untergruppe "Indikatoren" mit Unterstützung des Ausschusses für Wirtschaftspolitik und seiner Arbeitsgruppe "Auswirkungen der Bevölkerungsalterung" Instrumente entwickeln und verbessern könnte, um die potenziellen Folgen der Alterung auf die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen und ein angemessenes Renten- und Pensionsniveau zu bewerten. Die auf der allgemeinen Eurostat-Methode beruhenden Berechnungen des Armutrisikos für Rentner- und Pensionärshaushalte geben wegen der unterschiedlichen Einkommens- und Ausgabenstruktur dieser Haushalte nicht genügend Aufschluss über das Armutrisiko von Ruheständlern. Es sollte eine bessere Methode zur Einschätzung des Armutrisikos von Rentnern und Pensionären entwickelt werden. Damit könnte auch die Angemessenheit des Ruhestandseinkommens überwacht werden. Es bedarf einer größeren Zahl statistischer Prognosen zur Beurteilung der Angemessenheit der Renten und Pensionen im Hinblick auf ihre Fähigkeit, Altersarmut zu verhindern und würdige Lebensbedingungen für die Betroffenen zu ermöglichen, so dass diese am öffentlichen, gesellschaftlichen und kulturellen Leben teilneh-

men können⁵. Die Angemessenheit der Renten und Pensionen muss jedoch auf einzelstaatlicher Ebene definiert werden.

- 2.2 *Reicht der bestehende EU-Rahmen für Pensionen und Renten aus, um nachhaltige öffentliche Finanzen zu gewährleisten?*
- 2.2.1 Im Mittelpunkt des europäischen Rechtsrahmens für Renten und Pensionen steht die Kontrolle der künftigen Ausgaben gemäß allgemein anerkannter Regeln. Diese Methode verleitet die politischen Entscheidungsträger dazu, sich bei ihren Prognosen auf das Ende des betrachteten Zeithorizonts zu konzentrieren. Der EWSA hält eine Überwachung des allgemeinen Niveaus der Verbindlichkeiten der Pensions- und Rentensysteme für grundlegend. Dementsprechend könnte der derzeitige Rahmen durch die Überwachung und Berichterstattung bezüglich impliziter Renten- und Pensionsverpflichtungen auf der Grundlage einer zuvor gebilligten Methodik ergänzt werden.
- 2.2.2 Es sollte auch erwogen werden, die Bestimmungen des Wachstums- und Stabilitätspakts zu überarbeiten, um die Ergebnisse von Reformen (einschließlich des Wechsels von vollkommen umlagefinanzierten zu teilweise kapitalgedeckten Pensions- und Rentensystemen) angemessen zu berücksichtigen, die zu Veränderungen bei der Finanzierung der Systeme führen, welche wiederum die expliziten Verpflichtungen erhöhen und die impliziten Verpflichtungen verringern. In diesem Falle würden solche Reformen, die auf die Lösung langfristiger Nachhaltigkeitsfragen abzielen, wegen der höheren expliziten Staatsschuld kurzfristig nicht bestraft.
- 2.2.3 Sich heute für Reformen einzusetzen, die auf Prognosen für das Jahr 2060 beruhen, kann dazu führen, dass das Ziel der Angemessenheit und der Nachhaltigkeit der Pensionen und Renten verfehlt wird. Der EWSA empfiehlt die Ergänzung von umlagefinanzierten Pensions- und Rentensystemen durch Pufferfonds im Einzelfall, um durch rasche Anpassungen hervorgerufene Risiken für besonders gefährdete Personen zu vermeiden.
- 2.2.4 Der EWSA ist der Ansicht, dass die Frage der Kommission für die breite Bevölkerung irreführend ist. Es ist wesentlich, nachhaltige öffentliche Finanzen zu garantieren. Das muss auf nationaler Ebene passieren und erfordert weit mehr als eine bloße Auseinandersetzung mit dem Pensions- und Rentensystem.
- 2.3 *Wie kann ein höheres effektives Pensionsantritts- bzw. Renteneintrittsalter am besten erreicht werden und wie könnte die Anhebung des Pensions- bzw. Rentenalters dazu beitragen? Sollen an demografische Veränderungen gebundene automatische Anpassungsmechanismen in die Vorsorgesysteme eingebaut werden, um ein ausgewogenes Verhältnis zwischen der Dauer des Arbeitslebens und der des Ruhestandes herzustellen? Welche Rolle könnte die EU-Ebene dabei spielen?*

⁵ Private Rentensysteme, Europäische Kommission, 2009, S. 5.

- 2.3.1 Bis 2020 wird das gesetzliche Ruhestandsalter in den meisten Mitgliedstaaten bei 65 Jahren liegen. Nach Eurostat-Informationen lag das tatsächlich durchschnittliche Ruhestandsalter in der EU 2008 bei 61,4 Jahren⁶. Jedoch ist die Beschäftigungsrate der zwischen 55 und 64 Jahre alten Personen noch immer gering (ca. 40%). Initiativen zur Schaffung von Arbeitsplätzen für ältere Arbeitnehmer, zur Änderung der Einstellung von Arbeitgebern gegenüber dieser Altersgruppe und zur Herbeiführung eines Einstellungswandels bei den älteren Arbeitnehmern selbst sind erforderlich, da die Einführung automatischer Anpassungsmechanismen für das Ruhestandsalter, die zu einem höheren rechtlichen Pensions- und Renteneintrittsalter führen, einen Wechsel von Millionen Arbeitnehmern in andere Säulen des Sozialsystems (z.B. Arbeitslosenunterstützung, Erwerbsunfähigkeitsrente oder garantiertes Mindesteinkommen) bewirken würde - verbunden mit einer drastischen Zunahme des Armutrisikos für diese Kategorie. Der EWSA vertritt den Standpunkt, dass beschäftigungsfördernde Maßnahmen in der EU Priorität haben sollten. Die zentrale Antwort auf die demografische Herausforderung muss auf Wachstumspolitik und höhere Beschäftigung ausgerichtet sein.
- 2.3.2 Es kommt entscheidend darauf an, EU-Initiativen im Rahmen der aktuellen Europa-2020-Strategie zu fördern, um Arbeitnehmern eine Beschäftigungsmöglichkeit zu geben. Die Mitgliedstaaten sollten die Beschäftigungsfähigkeit erhöhen und Unternehmensbedingungen festlegen, um Arbeitsplätze zu schaffen und es Arbeitnehmern zu ermöglichen, weiter zu arbeiten. Die Förderung eines längeren Arbeitslebens erfordert gemeinsame Anstrengungen des Staats, der Arbeitgeber und der Betroffenen. Arbeitgeber benötigen eine deutliche Unterstützung, um mehr Arbeitsplätze für ältere Arbeitnehmer bereitzustellen, die ihren Beruf frühzeitig aufgeben - infolge von Gesundheitsproblemen oder Arbeitsbedingungen, der Arbeitsintensität, vorzeitiger Entlassung oder mangelnder Möglichkeiten zur Ausbildung oder zum Wiedereintritt in den Beschäftigungsmarkt. Auch ältere Menschen sollten ermutigt und angeregt werden, ihre Beschäftigungsfähigkeit zu erhöhen und erwerbstätig zu bleiben. Da das Recht auf Ruhestand ein Grundrecht ist, käme eine automatische Anhebung des gesetzlichen Ruhestandsalter nicht in Frage. Der EWSA weist darauf hin, dass das gesetzliche Ruhestandsalter ein gesondertes Thema ist, das nicht mit der Frage der Länge der Beitrags- oder Einzahlungszeiten verquickt werden darf.
- 2.3.3 Ob die Anhebung des gesetzlichen Ruhestandsalters alleine eine Zunahme des effektiven Renten- und Pensionsalter bewirken kann, ist fraglich. Das wäre sicherlich der Fall, wenn aktive Arbeitsmarktpolitiken, angemessene Arbeitsbeziehungen, Strategien des aktiven Alterns und Maßnahmen für mehr Solidarität in den Pensions- und Rentensystemen nicht umgesetzt würden. Nur eine bewusste Politik des "aktiven Alterns", also der Ausweitung der Weiterbildung und des lebenslangen Lernens, kann die Beschäftigung älterer Menschen fördern.

⁶ Eurostat, MISSOC, Bericht über die demografische Alterung, Zwischenbericht 2010 über Pensionen und Renten, vom Ausschuss für Wirtschaftspolitik und Ausschuss für Sozialschutz.

- 2.3.4 Der EWSA ist überzeugt, dass automatische Anpassungsmechanismen eine übliche politische Beschlussfassung nicht ersetzen können. Grundlegende Entscheidungen zu Lebensbedingungen sollten von Parlamenten - nach einer breit angelegten öffentlichen Debatte - getroffen werden. Wenn sie zum Einsatz kämen, würden automatische Anpassungen möglicherweise eine unangemessene Verbindung von verlängerten Beschäftigungs- und Ruhestandszeiten bewirken. In der Vergangenheit gingen Veränderungen bei der Lebenserwartung mit längeren Ausbildungs- und Renten- bzw. Pensionszeiten sowie geringeren Zeiten in aktiver Beschäftigung einher. Die Heraufsetzung des Ruhestandsalters sollte keine selbstständige Maßnahme sein, sondern durch Maßnahmen zur Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten für kurz vor dem Ruhestand stehende Personen flankiert werden.
- 2.4 *Wie kann die Umsetzung der Strategie Europa 2020 genutzt werden, um eine längere Erwerbstätigkeit zu fördern, ihre Vorteile für die Wirtschaft aufzuzeigen und der Altersdiskriminierung am Arbeitsmarkt einen Riegel vorzuschieben?*
- 2.4.1 Die Ausweitung der Beschäftigung ist für die Ziele der Europa-2020-Strategie von Relevanz. Die Sozialpartner müssen in die Initiativen zur Erhöhung der Beschäftigungsrate auf 75% der Erwerbsbevölkerung einbezogen werden. Nach Ansicht des EWSA ist ein spezieller Ansatz erforderlich, um die Herausforderung der Erhöhung der Beschäftigungsrate in der Altersklasse 55-64 zu meistern. Der Ausschuss empfiehlt, dass die Mitgliedstaaten in ihren nationalen Reformprogrammen ein auf diese Altersgruppe bezügliches und mit den Sozialpartnern ausgehandeltes Ziel festschreiben.
- 2.4.2 Der EWSA hat bereits in der Vergangenheit ausführliche Empfehlungen für die EU und die Mitgliedstaaten hinsichtlich der Maßnahmen zur Förderung eines längeren Arbeitslebens vorgelegt⁷. Neben lebenslanger Berufsbildung, aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen, finanziellen Anreizen für das Verbleiben im Berufsleben (auch für Selbstständige) und die Veränderung der Einstellung von Unternehmern gegenüber älteren Arbeitnehmern sollten folgende Initiativen gefördert werden, um älteren Arbeitnehmern neue Wahlmöglichkeiten zu eröffnen:
- Änderung der Rechtsvorschriften, die in einigen Mitgliedstaaten die Verknüpfung von Gehältern und Pensionen/Renten von Personen im Ruhestand oder Empfängern von Ruhegehalt wegen Dienstunfähigkeit, die arbeiten wollen, nicht zulassen;
 - Einführung eines Bonus-Systems, um Arbeitnehmer zu ermutigen, auch über das gesetzliche Pensions- bzw. Rentenalter hinaus weiter zu arbeiten: die nach Erreichen des Pensions- bzw. Rentenalters erworbenen Leistungen sollten attraktiver sein als die vorher erworbenen Ansprüche;
 - Aufforderung an die Mitgliedstaaten, sich gemeinsam mit den Sozialpartnern mit dem Thema der belastenden Berufstätigkeit zu befassen;

7

Stellungnahme des EWSA: ABl. C 117 vom 28.6.2005, S. 120.

- umfassende Beratung und Begleitung Arbeitsuchender und Eingliederungsmaßnahmen zur langfristigen Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt;
- Schaffung sozial verträglicher Anreize für ein späteres Ausscheiden aus dem Berufsleben sowie im Bedarfsfalle Ausbau attraktiver Modelle zum gleitenden Übergang vom Erwerbsleben in Ruhestand;
- Maßnahmen zur Verringerung der körperlichen und geistigen Belastung von Arbeit, um Arbeitnehmer länger im Arbeitsleben zu halten;
- Ermutigung älterer Arbeitnehmer, sich weiterzubilden;
- Sensibilisierung älterer Arbeitnehmer und der Unternehmen, insbesondere KMU, hinsichtlich innovativer Personalverwaltung und altersgerechter Arbeitsorganisation⁸.

2.4.3 Politische Maßnahmen zur Förderung längerer Erwerbstätigkeit sollten auch berücksichtigen, dass junge Menschen viel später als vorherige Generationen in den Arbeitsmarkt eintreten. Eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit bedeutet auch, die Arbeitslosigkeit, insbesondere die Langzeitarbeitslosigkeit, zu bekämpfen und Karriereunterbrechungen aufgrund von Kindererziehung, der Betreuung pflegebedürftiger Familienangehöriger oder vorübergehender Invalider anzuwenden.

2.5 *Wie sollte die Richtlinie über Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung geändert werden, um die Bedingungen für transnationale Angebote zu verbessern?*

2.5.1 Die Kommission erklärt in ihrem Bericht⁹ über die Durchführung der Richtlinie über Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung (IORP), es bestehe zum gegenwärtigen Zeitpunkt kein Anlass, die Vorschriften zu ändern. Sollte nach einer Beurteilung ihrer Funktionsweise eine Überarbeitung der Richtlinie erforderlich sein, sollte nach Auffassung des EWSA die Zweideutigkeit des Begriffs "Risikokapitalmärkte" angegangen werden, da durch sie möglicherweise Risiken für Pensionsfonds und ihre Mitglieder entstehen. Aufsichtsfragen müssen geklärt und das Recht der Fonds, Vermögenswerte in riskanten Finanzinstrumenten anzulegen, eingeschränkt werden.

2.5.2 Der EWSA macht auf die Möglichkeit der Entstehung zusätzlicher **freiwilliger** privater Altersvorsorgesysteme aufmerksam, die neben den derzeitigen Pensions- und Rentensysteme fortbestehen. In diesem Zusammenhang sollte die Möglichkeit europäischer Garantien untersucht werden, um Vorteile für Grenzgänger zu schaffen. Die Notwendigkeit und Möglichkeit der Entwicklung europaweiter persönlicher Rentenkonten (nach dem Vorbild der *Individual*

⁸ Stellungnahmen des EWSA: ABl. C 256 vom 27.10.2007, S. 93 und ABl. C 228 vom 22.9.2009, S. 24.

⁹ KOM(2009) 203 endg.

Retirement Accounts in den USA oder eines ähnlichen Systems - *IKE* - in Polen) für mobile Arbeitskräfte könnte geprüft werden, einschließlich der Grundsätze für das Funktionieren, die Beaufsichtigung und Überprüfung eines solchen Modells. Hierbei könnte die Kommission etwa auch erwägen, das im Monti-Bericht vorgeschlagene und vom EWSA empfohlene¹⁰ "28. Regime" zu nutzen.

2.6 *Welchen Geltungsbereich sollten durch Maßnahmen auf EU-Ebene abgedeckte Projekte zum Abbau von Mobilitätshindernissen haben?*

Sollte die EU die Frage der Übertragung noch einmal prüfen oder wären Mindeststandards für Erwerb und Wahrung plus einen Aufzeichnungsdienst für alle Arten von Pensions- und Rentenansprüchen eine bessere Lösung?

2.6.1 Für den Schutz mobiler Arbeitskräfte haben sich die EU-Vorschriften zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit als äußerst nützlich erwiesen. Sie unterstützen den Grundsatz des Erwerbs von Pensions- und Rentenansprüchen für in einem anderen Mitgliedsstaat verbrachte Versicherungszeiten. Die Anwendung dieses Grundsatzes auf alle kapitalgedeckten Systeme der ergänzenden - betrieblichen und privaten - Altersversorgung könnte untersucht werden. Nach Ansicht des EWSA sollte die Möglichkeit des grenzübergreifenden Erwerbs von Pensions- bzw. Rentenansprüchen geprüft werden.

2.6.2 Der EWSA ersucht die Kommission, die Möglichkeit zu prüfen, einen grundlegenden Rahmen auf EU-Ebene für den grenzübergreifenden Erwerb und Erhalt aller Pensions- bzw. Rentenansprüche festzulegen. Er ist jedoch der Auffassung, dass sich dies schwer mit der Wahlfreiheit der Mitgliedstaaten vereinbaren ließe. Nützlich wäre ein für diese Ansprüche auf EU-Ebene koordinierter Aufzeichnungsdienst. Innerhalb der Länder erfordert die Arbeitsmarktmobilität zugleich eine Mobilität der Pensions- und Rentenansprüche zwischen Arbeitgeberinnen/Arbeitgebern. Jede EU-Verordnung sollte die zunehmende Vielfalt der Versorgungssysteme widerspiegeln. Die transnationale Mobilität der Arbeitnehmer sollte durch die Beseitigung von Mobilitätshemmnissen, insbesondere der steuerlichen und administrativen Auflagen, für alle in freiwilligen kapitalgedeckten Altersversorgungssystemen erworbenen Ansprüche gefördert werden.

2.7 *Müssen die derzeitigen EU-Bestimmungen überprüft werden, um eine einheitliche Regulierung und Aufsicht für kapitalgedeckte (d.h. fondsgestützte) Vorsorgemodelle und -produkte zu gewährleisten? Wenn ja, welche Teile?*

Wie könnten EU-Vorschriften oder ein Verhaltenskodex den Mitgliedstaaten helfen, für Vorsorgesparer und Vorsorgeträger ein ausgewogeneres Verhältnis zwischen Risiko, Sicherheit und Leistbarkeit zu erreichen?

¹⁰ Siehe EWSA-Stellungnahme vom 27.5.2010 zu dem Thema "Das 28. Regime - weniger Rechtsetzung", Berichterstatter: Jorge PEGADO LIZ.

2.7.1 Die Kommission stellt fest, dass die EU-Vorschriften zu kapitalgedeckten Pensions- und Rentensystemen unzureichend und lückenhaft sind. Der EWSA fordert die Kommission auf, die Möglichkeit des Erlasses von Rechtsvorschriften über die Anspar- und Auszahlungsphasen dieser Pensions- und Rentensysteme auf EU-Ebene zu bewerten und gegebenenfalls zu erwägen, wobei folgende Aspekte zu prüfen sind:

- Aufsichtsfragen von Investitionen;
- Geschlechterfragen;
- Solvabilität;
- Kosten;
- Nichtdiskriminierung beim Zugang zum System (Bezug);
- Garantien für die erworbenen Pensions- und Rentenansprüche;
- Mindestanforderungen an die den Anspruchsberechtigten erteilten Informationen;
- Garantie- oder Mindestertragssysteme und
- Kontrolle.

2.7.2 Bei vielen kapitalgedeckten beitragsorientierten Pensions- und Rentensystemen tragen die Teilnehmer den Hauptteil der Risiken. Auch die Verwaltungskosten dieser Systeme sind oft hoch. Der EWSA vertritt die Auffassung, dass einige Aspekte der kapitalgedeckten Pensions- und Rentensysteme auf EU-Ebene bewertet und erforderlichenfalls geregelt werden müssen. Nach dem Bericht des Ausschusses für Wirtschaftspolitik über die demographische Alterung 2010 werden diese Pensions- und Rentensysteme in einigen Mitgliedstaaten eine wichtige Rolle bei der Sicherung eines angemessenen Einkommens für zukünftige Pensions- und Rentenempfänger spielen. Gemeinsame europäische Grundsätze würden es den Mitgliedstaaten daher ermöglichen, diese von Finanzinstitutionen verwaltete Pensions- und Rentensysteme so zu überarbeiten, dass sie effizient sind und im besten Interesse der Pensions- und Rentenbezieher liegen. Die Gewinne der Geschäftsführer von Pensionsfonds sollten leistungsabhängig und an die Gewinne der Leistungsberechtigten gebunden sein. Ein Verhaltenskodex ist nützlich, reicht aber nicht aus. Auch Auszahlungssysteme von gesetzlich verpflichtenden kapitalgedeckten Modellen stellen eine Herausforderung dar, die weiter erörtert und im Rahmen der OMK geprüft werden sollte.

2.8 *Wie sollte eine entsprechende Solvenzregelung für Pensionsfonds aussehen?*

2.8.1 Die Richtlinie Solvabilität II hebt vornehmlich auf Sach- und Lebensversicherungen ab und könnte deshalb nicht auf Pensions- und Rentenprodukte angewandt werden. Angesichts der besonderen Natur von Vorsorgeprodukten und dem, was sie von Versicherungsprodukten unterscheidet, ist der EWSA jedoch der Auffassung, dass dies ein gutes Beispiel für die Ausarbeitung eines ähnlichen Systems für kapitalgedeckte Pensionen bzw. Renten sein könnte.

2.8.2 Ein auf EU-Ebene koordiniertes allgemeines System für die Solvabilität kapitalgedeckter Pensions- und Rentensysteme auf nationaler Ebene wäre die optimale Lösung, um die Solvabilität aller Pensions- und Rentensysteme zu gewährleisten, unabhängig von ihrer Struktur. Eine ähnliche Solvabilitätsregelung sollte zumindest die folgenden Aspekte abdecken:

- Überwachung indirekter Verbindlichkeiten;
- Überwachung der Solvenz und der Höhe der Reserven für kapitalgedeckte Pflichtsysteme;
- Überwachung des Finanzierungsniveaus und der möglichen Risiken für betriebliche Pensions- und Rentensysteme;
- Aufbau einer Einrichtung auf nationaler Ebene zur Gewährleistung der Solvabilität betrieblicher Pensions- und Rentensysteme¹¹.

2.9 *Sollte der von EU-Bestimmungen gebotene Schutz im Falle der Insolvenz von in betriebliche Vorsorge investierenden Unternehmen verbessert werden und wenn ja, wie?*

2.9.1 Die betrieblichen Pensions- und Rentensysteme und die kapitalgedeckten Pflichtsysteme spielen, wo sie existieren, jetzt und in Zukunft bei der Gewährleistung eines angemessenen Ruhestandseinkommens eine wichtige Rolle. Der EWSA ist der Ansicht, dass die EU die Mitgliedstaaten dazu verpflichten sollte, die Einrichtung von Garantiemechanismen (in Form von Sonderfonds) zu regeln, um das zukünftige Ruhestandseinkommen zu sichern.

2.10 *Gibt es Gründe, die aktuellen Mindestanforderungen an die Informationspflicht für Vorsorgeprodukte zu modernisieren (z.B. im Hinblick auf Vergleichbarkeit, Standardisierung und Klarheit)?*

Sollte die EU einen gemeinsamen Ansatz für Standardoptionen bei der Wahl der Beteiligungs- und Investitionsform entwickeln?

2.10.1 Kapitalgedeckte Vorsorgeprodukte sind sehr komplex und die Wahl und Verantwortung werden zunehmend auf die Einzelperson übertragen. In diesem Zusammenhang ist der EWSA der Auffassung, dass die EU sicherstellen sollte, dass der Rechtsrahmen auf nationaler Ebene verbessert wird, um alle Pensions- und Rentensysteme abzudecken. Ein gemeinsamer Ansatz durch Leitlinien auf EU-Ebene bezüglich Investitionsauswahl und Mindestanforderungen an die Informationspflicht (insbesondere über die Risiken für Teilnehmer) für die Vorsorgeträger ist unumgänglich.

¹¹ Nach dem Vorbild der US-amerikanischen Pension Benefit Guaranty Corporation (PBGC).

- 2.10.2 Die Kommission räumt ein, dass fundierte Entscheidungen von Einzelpersonen in Bezug auf die angemessene Alterssicherung eine Rolle spielen. Der EWSA fordert die Kommission auf, eine EU-Initiative zur Vertiefung der Kenntnisse der Bürger in finanziellen Angelegenheiten in Bezug auf Vorsorgeprodukte vorzulegen. Angesichts der Komplexität dieses Themas kann die hohe Verantwortung, strategische Entscheidungen zu treffen, nicht allein von Einzelpersonen getragen werden, und da dies in erster Linie in die Zuständigkeit der Regierungen fällt, sollten die Sozialpartner soweit wie möglich einbezogen werden.
- 2.11 *Sollte der politische Koordinierungsrahmen auf EU-Ebene gestärkt werden? Wenn ja, welche Teile müssen gestärkt werden, um die Gestaltung und Umsetzung der Vorsorgepolitik durch einen integrierten Ansatz zu verbessern? Wäre die Einrichtung einer Plattform für die integrierte Überwachung aller Aspekte der Vorsorgepolitik Teil dieses Weges?*
- 2.11.1 Der politische Koordinierungsrahmen auf EU-Ebene ist gegenwärtig relativ lückenhaft. Der EWSA begrüßt die von der Kommission angeregte Gründung einer gemeinsamen Plattform für die integrierte Überwachung aller Aspekte der Vorsorgepolitik, bei der Behörden, Sozialpartner, die Zivilgesellschaft und der Pensions- bzw. Rentensektor vertreten sind. Die Plattform sollte mithilfe einer ganzen Reihe von Indikatoren einen Vergleich der Situationen in den Mitgliedstaaten und der Lebensstandards von Ruheständlern ermöglichen.
- 2.11.2 Eine gemeinsame Plattform für die Überwachung aller Aspekte der Vorsorgepolitik, einschließlich der Angemessenheit, des Versicherungsschutzes, des Armutsrisikos, der finanziellen Stabilität, des Risikos und der Solvabilität, würde zuverlässige, aktuelle Daten erfordern. Daher müsste unter Einbeziehung der Sozialpartner und anderer Hauptakteure eine EU-Methodik für die Vorsorgestatistik ausgearbeitet werden. Darüber hinaus wären ähnliche Instrumente zur Überwachung indirekter Verbindlichkeiten der Pensions- und Rentensysteme auf nationaler Ebene erforderlich.

Brüssel, den 20. Januar 2011

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und
Sozialausschusses

Staffan NILSSON
