



Brüssel, den 22. September 2015
(OR. en)

12085/15

SOC 523
EMPL 344
PENS 9
ECOFIN 707

VERMERK

Absender:	Ausschuss für Sozialschutz
Empfänger:	Ausschuss der Ständigen Vertreter (1. Teil) / Rat (Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz)
Betr.:	Bericht 2015 zur Angemessenheit der Renten- und Pensionshöhe: gegenwärtige und künftige Angemessenheit der Altersversorgung in der EU: Gemeinsamer Bericht des Ausschusses für Sozialschutz und der Kommission – Billigung der Kernbotschaften

Die Delegationen erhalten in der Anlage die Kernbotschaften des obengenannten Berichts in der vom Ausschuss für Sozialschutz in seiner Sitzung vom 17. September 2015 abschließend überarbeiteten Fassung; diese Aussagen sollen vom Rat (Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz) auf seiner Tagung am 5. Oktober 2015 gebilligt werden.

Der vollständige Bericht ist in Dokument 12085/15 ADD 1 wiedergegeben.

Bericht zur Angemessenheit der Renten- und Pensionshöhe (2015): gegenwärtige und künftige Angemessenheit der Altersversorgung in der EU

*Gemeinsamer Bericht des Ausschusses für Sozialschutz
und der Europäischen Kommission (GD EMPL)*

KERNBOTSCHAFTEN

Angemessene Einkommen im Alter

1. Seit 2009 haben die Mitgliedstaaten eine Vielzahl von Reformen mit dem Ziel beschlossen, die öffentlichen Ausgaben für Renten so zu steuern, dass ihre künftige Tragfähigkeit erhalten bleibt. Infolgedessen wird im Bericht des Ausschusses für Wirtschaftspolitik von 2015 über die Bevölkerungsalterung ein Basisszenario skizziert, bei dem die durchschnittlichen staatlichen Rentenausgaben in der EU-28 trotz des dramatischen Anstiegs des Anteils von Personen im Alter von 65 Jahren und darüber im Jahr 2060 nicht höher sein könnten als 2013. Bei Ausgabenprognosen, die auf Grundlage der bis Ende 2014 beschlossenen Gesetze erstellt wurden, wird von einem höheren tatsächlichen Renteneintrittsalter und höheren Beschäftigungsquoten für ältere Arbeitnehmer ausgegangen; nach diesen Prognosen werden zwar viele Länder bis 2060 geringere Kosten haben als heute, aber einige Mitgliedstaaten könnten eine wesentliche Steigerung ihrer Ausgaben zu verzeichnen haben.
2. Der Bericht zur Angemessenheit der Renten- und Pensionshöhe (2015) des Ausschusses für Sozialschutz ergänzt den Bericht über die Bevölkerungsalterung (2015) um die Analyse der künftigen Risiken für eine angemessene Altersversorgung. Die Risikoprofile sind stark länderspezifisch und lassen sich auf Arbeitsmarktbedingungen und Rentenmodelle zurückführen. Der Bericht enthält Vorschläge, wie die Mitgliedstaaten gegen Risiken der Unangemessenheit vorgehen können. Maßnahmen, die es Frauen und Männern ermöglichen, später in Rente zu gehen, indem sie bis in ein höheres Lebensalter arbeiten, und mehr für ihren Ruhestand zu sparen, werden für die meisten Mitgliedstaaten wichtig sein. Ferner werden geeignete Schutzmechanismen für Menschen nötig sein, die nicht in der Lage sind, ein ausreichend langes Erwerbsleben zu haben und angemessene Ersparnisse für ihren Ruhestand anzulegen, wozu auch Menschen am Rande des Arbeitsmarkts zählen.

Der derzeitige Lebensstandard der Rentner ist während der Krise weitgehend erhalten geblieben, doch in einigen Ländern bestehen weiterhin Armutsprobleme und die Rentenbezüge sind allgemein von großen geschlechtsspezifischen Unterschieden geprägt

3. Die Rentensysteme und insbesondere die öffentlichen Rentensysteme haben bisher weiterhin dafür gesorgt, dass die meisten älteren Menschen in der Mehrheit der Länder der EU vor der Gefahr von Armut und Entbehrungen geschützt sind und denselben Lebensstandard wie die übrige Bevölkerung genießen können. Renten sind die Haupteinkommensquelle älterer Europäer, doch hängt der Lebensstandard im Alter auch von anderen Faktoren ab, etwa privaten Vermögenswerten, vor allem Wohneigentum, Zugang zu weiteren Leistungen und Diensten und Beschäftigungsmöglichkeiten. Der Bericht des Ausschusses für Sozialschutz zur Angemessenheit der Renten- und Pensionshöhe soll daher einen umfassenden Überblick über die Mittel geben, die älteren Männern und Frauen zur Verfügung stehen.
4. Im Allgemeinen sind ältere Menschen (ab 65 Jahren) keinem höheren Armutsrisiko ausgesetzt als andere Altersgruppen. Tatsächlich scheint es, dass ältere Menschen in den meisten Ländern bisher besser vor den sozialen Auswirkungen des Wirtschaftsabschwungs und der Krise der öffentlichen Haushalte geschützt sind als andere Altersgruppen. Der Anteil älterer Menschen, deren Einkommen unter der Armutsgefährdungsschwelle liegen, ist sogar von 2009 bis 2012 gesunken. Jedoch ist dies in manchen Mitgliedstaaten in erster Linie eine Folge des gesunkenen Medianeinkommens und der daraus folgenden Absenkung der Armutsgrenze. Tatsächlich ist die Gefahr erheblicher materieller Unterversorgung für ältere Menschen in diesem Zeitraum leicht angestiegen.
5. Dennoch müssen, auch wenn die Renten in der EU insgesamt ausreichenden Schutz vor Armutsrisiken bieten, mehrere Mitgliedstaaten nach wie vor mehr Anstrengungen zur Bekämpfung der Armutsrisiken im Alter unternehmen, und in manchen Ländern sind die Probleme erheblicher materieller Unterversorgung besonders akut. Vor allem allein lebende ältere Frauen und Männer sind weiterhin hohen Armutsrisiken ausgesetzt.

6. In den meisten Ländern der EU ist das durchschnittliche Renteneinkommen für Frauen viel niedriger als für Männer. Derzeit liegt das geschlechtsbedingte Rentengefälle für die EU als Ganzes bei rund 40 Prozent. In diesem Gefälle zeigen sich die geschlechtsspezifischen Unterschiede bei der Beschäftigung, vor allem bei Bezahlung, Arbeitszeit und Dauer der Erwerbslaufbahn, und zeigt sich, in welchem Ausmaß die Rentensysteme diese Unterschiede abmildern können. Der Unterschied liegt über alle Mitgliedstaaten hinweg zwischen 4 Prozent und 46 Prozent. In nur drei Ländern beträgt das Gefälle weniger als 10 Prozent, in 15 Ländern dagegen mehr als 30 Prozent. Eine Kombination entschlossener Maßnahmen zur Förderung der Chancengleichheit in mehreren Bereichen, bevor die Menschen das Rentenalter erreichen, wird erforderlich sein, damit das geschlechtsbedingte Rentengefälle verringert wird, was aber nur langfristig positive Auswirkungen haben wird; in manchen Mitgliedstaaten können Anpassungen der Rentensysteme nötig sein, um das durch vergangene Beschäftigungsunterschiede zwischen Frauen und Männern bedingte Rentengefälle zu verringern. Frauen im Alter von 65 Jahren und darüber haben außerdem deutlich weniger Immobilien- und Geldvermögen und ein höheres Armutsrisiko als Männer.

Rentenreformen mit einem besonderen Schwerpunkt auf Tragfähigkeit wurden in den letzten Jahren intensiviert

7. Vor dem Hintergrund großer Haushaltsdefizite und eines verstärkten Rahmens für die wirtschaftspolitische Steuerung auf EU-Ebene haben die Mitgliedstaaten zahlreiche Rentenreformen beschlossen, um den Anstieg der staatlichen Rentenausgaben einzudämmen. Damit werden Reformanstrengungen aus der Zeit vor der Krise fortgesetzt, wobei aber mehr Wert auf die Verschiebung des Renteneintritts gelegt wird, indem der Zugang zu einem frühen Renteneintritt beschränkt und der Prozess der Erhöhung des Renteneintrittsalters, der in manchen Ländern mit einer erhöhten Lebenserwartung verknüpft ist, begonnen oder fortgesetzt wird. Andere Mitgliedstaaten schaffen Anreize dafür, länger zu arbeiten, indem sie das Rentenniveau an der Lebenserwartung ausrichten. Zu den Reformmaßnahmen mit dem Ziel, das Alter zu erhöhen, in dem die Menschen aus dem Arbeitsmarkt ausscheiden, gehört auch, das Renteneintrittsalter von Frauen an das von Männern anzugleichen.

8. Anders als bei früheren Reformwellen wurde bei den Reformen seit 2008 im Allgemeinen kein Wechsel von einem staatlichen umlagefinanzierten zu einem privat verwalteten kapitalgedeckten Altersversorgungssystem angestrebt. Tatsächlich haben mehrere Länder teilweise oder ganz frühere Reformen zurückgenommen, die darin bestanden, einen Teil der Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung vom staatlichen umlagefinanzierten System in eine kapitalgedeckte Vorsorge umzuleiten. Andere Mitgliedstaaten, in denen bereits Systeme der betrieblichen und privaten Altersvorsorge etabliert sind, haben sich darum bemüht, diese Systeme zu konsolidieren, unter anderem durch eine Verbesserung der Reaktionsfähigkeit auf Volatilitäten an den Finanzmärkten und auf das niedrigere Zinsniveau, damit diese Systeme weiterhin zu angemessenen Einkommen im Alter beitragen können.
9. Die meisten Einsparungen bei den staatlichen Ausgaben für Renten werden erst langfristig wirksam, aber einige Länder, die besonders stark von der Krise betroffen sind, sahen sich gezwungen, die ausgezahlten Renten zu kürzen oder die verfügbaren Einkommen für ältere Menschen durch Steuererhöhungen oder zeitweilige oder dauerhafte Änderungen der Indexierung der Leistungen zu mindern. In Ländern mit hoher Arbeitslosigkeit leiden unter Umständen viele Rentnerhaushalte außerdem unter einer schlechteren finanziellen Lage, weil sie Ressourcen mit den jüngeren Generationen ihrer Familie teilen.

Insgesamt wird für 2060 nicht mehr erwartet, dass die staatlichen Rentenausgaben höher sind als heute ...

10. Zum ersten Mal, seitdem der Ausschuss für Wirtschaftspolitik langfristige Prognosen für alterungsbedingte staatliche Ausgaben erstellt, geht er jetzt davon aus, dass die durchschnittlichen staatlichen Ausgaben für Renten trotz des deutlichen Anstiegs der Zahl der Menschen über 65 am Ende des Prognosezeitraums (2060) nicht höher sein werden als zu Beginn (2013). Dennoch gibt es wesentliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten: Die Veränderung des Anteils der staatlichen Rentenausgaben am BIP würde von einem Anstieg um 4,1 Prozentpunkte bis zu einem Rückgang um -3,9 Prozentpunkte im Vergleich zu 2013 reichen. Isoliert betrachtet würde der demografische Faktor für die EU-28 im Zeitraum 2013-2060 eine Steigerung der staatlichen Ausgaben um 7,6 Prozentpunkte des BIP bewirken. Die Verringerung der Anzahl der Menschen, die eine Rente beziehen, vor allem durch Reformen, mit denen der Zugang zu einem frühen Renteneintritt beschränkt und das Renteneintrittsalter erhöht wird, würde die Steigerung der Rentenausgaben um 2,6 Prozentpunkte verringern. Künftige im Vergleich mit Löhnen niedrigere durchschnittliche Rentenleistungen würden die Steigerung um weitere 3,0 Prozentpunkte verringern, und mehr Beschäftigung würde noch einmal 1,4 Prozentpunkte weniger bedeuten.

11. Im Bericht zur Angemessenheit der Renten- und Pensionshöhe wird betont, dass ein Absinken des Leistungsniveaus wesentliche Risiken für die künftige Angemessenheit der Einkommen im Alter mit sich bringen könnte. Die theoretischen Ersatzeinkommensquoten aus öffentlichen Rentensystemen werden laut Prognose in der Mehrzahl der Mitgliedstaaten in den kommenden 40 Jahren sinken, und zwar in 16 Ländern um fünf Prozentpunkte oder mehr und in sechs Mitgliedstaaten um fünfzehn Prozentpunkte oder mehr.
12. Die Verschiebung des Renteneintritts im Einklang mit der Erhöhung des Renteneintrittsalters könnte neben anderen Maßnahmen die Verringerung der Ersatzquoten in den meisten Mitgliedstaaten abmildern, da längere Erwerbslaufbahnen zu besseren persönlichen Rentenansprüchen führen. Dies wird jedoch davon abhängen, inwieweit die künftigen Kohorten, insbesondere der Frauen, dazu in der Lage sein werden, vollständigere berufliche Laufbahnen zu erreichen, und ob die Gesundheit, die Qualifikationen und die Beschäftigungsmöglichkeiten auf dem Arbeitsmarkt der älteren Arbeitnehmer gut genug sein werden, damit sie bis in ein höheres Lebensalter arbeiten und mehr Rentenansprüche erwerben können. In manchen Mitgliedstaaten könnten die Auswirkungen geringerer Renten aus öffentlichen Rentensystemen auch durch höhere Ansprüche aus zusätzlicher Altersvorsorge kompensiert oder abgemildert werden. Für acht Länder wird erwartet, dass der Beitrag aus zusätzlichen Rentensystemen an den gesamten Ersatzquoten um zehn Prozentpunkte oder mehr steigen wird.

... daher sind energische Maßnahmen gegen die Gefahr einer künftigen Unangemessenheit unerlässlich

13. Die Rentensysteme in der gesamten EU bieten durchaus Möglichkeiten, sich ein ausreichendes und sicheres Einkommen für einen langen Ruhestandszeitraum zu sichern. Jedoch sind diese Möglichkeiten mit der Beschäftigungsfähigkeit des Einzelnen und seinen Chancen, einen hochwertigen Arbeitsplatz zu finden und zu behalten, verknüpft, und in einer Reihe von Ländern setzen sie den Zugang zu Zusatzrentensystemen voraus. Diese Möglichkeiten sind in der Bevölkerung oft ungleich verteilt. Daher ist es wichtig, dafür zu sorgen, dass die öffentlichen Rentensysteme geeignete Mechanismen für die Bedürfnisse der Frauen und Männer enthalten, die diese Möglichkeiten weniger nutzen können. Zu diesen Mechanismen zählen Mindestrenten, Mindesteinkommen für ältere Menschen oder sonstige Maßnahmen wie z.B. die Anrechnung von Zeiträumen, in denen die Menschen keine vollständigen Ansprüche erwerben konnten.

14. Vorrangig müssen möglichst viele Arbeitnehmer in die Lage versetzt werden, bis zum gesetzlichen Rentenalter zu arbeiten und damit das tatsächliche Renteneintrittsalter schneller zu erhöhen, als es durch Rentenreformen alleine möglich wäre. Dafür ist es erforderlich, dass die Gesundheit und die Qualifikationen alternder Arbeitnehmer erhalten bleiben und dass ältere Arbeitnehmer durch mehr Flexibilität an den Arbeitsplätzen und auf den Arbeitsmärkten in die Lage versetzt werden, zu einer Beschäftigung zu wechseln, die besser zu ihren Fähigkeiten und Stärken passt. Dazu gehört auch, den Zugang zu erschwinglicher Betreuung für Kinder und ältere Betreuungsbedürftige zu gewährleisten, so dass sich familiäre Verpflichtungen mit einem längeren Erwerbsleben vereinbaren lassen.
15. Arbeitsmärkte für späte Laufbahnzeiten und arbeitsrechtliche Vorschriften sollten sich so entwickeln, dass ältere Arbeitnehmer, und zwar Frauen wie Männer, nicht nur auf die Möglichkeit beschränkt sind, länger derselben Beschäftigung nachzugehen, sondern auch einfacher eine neue Beschäftigung bei einem anderen Arbeitgeber und mit Arbeitsbedingungen und -zeiten, die zu ihren Fähigkeiten, Bedürfnissen und Vorlieben passen, finden können. Mehr ältere Arbeitnehmer haben möglicherweise den Wunsch, über das gesetzliche Renteneintrittsalter hinaus zu arbeiten, auch als Selbständige. Die Beschäftigungspolitik sollte das unterstützen, und die Rentensysteme sollten es ohne Sanktionen zulassen oder sogar fördern, wodurch auch zusätzliche Möglichkeiten zur Verbesserung der Einkommen im Alter geschaffen würden.
16. Besondere Aufmerksamkeit muss älteren Frauen und Männern gewidmet werden, die aus persönlichen oder arbeitsbezogenen Gründen nicht imstande sind, bis zum stetig steigenden gesetzlichen Renteneintrittsalter oder bis zu einem Alter, in dem sie ein angemessenes Renteneinkommen genießen würden, auf dem Arbeitsmarkt zu bleiben. Wenn sich ein frühes Ausscheiden aus dem Arbeitsmarkt nicht verhindern lässt, sollten Sozialschutzmechanismen greifen, die gezielt auf diejenigen ausgerichtet sind, die es mit ernsthaften Hindernissen auf dem Arbeitsmarkt zu tun haben, so dass vermieden wird, dass die Sozialschutzmechanismen das Ziel der Erhöhung des tatsächlichen Renteneintrittsalters untergraben.

17. In vielen Ländern der EU liegt der Schwerpunkt der reformierten öffentlichen Rentensysteme stärker darauf, angemessene Renteneinkommen für Menschen am unteren Ende der Einkommensskala sicherzustellen, unter anderem durch starke Umverteilungselemente. Infolgedessen erfüllen sie ihre Einkommensersatzfunktion für Frauen und Männer mit überdurchschnittlichen Einkommen möglicherweise nicht mehr vollständig. Daher kann es Spielraum für mehr Möglichkeiten zur zusätzlichen Altersvorsorge geben, vor allem in Form eines breiteren Zugangs zu ergänzenden Altersvorsorgeformen wie etwa betriebliche oder individuelle Altersversorgung. Dies kann durch Tarifverträge und Regelungen über automatische Mitgliedschaft sowie durch Steueranreize und andere finanzielle Anreize erreicht werden, wobei zu berücksichtigen ist, dass ihre Kostenwirksamkeit, Sicherheit und Transparenz gewährleistet sein muss. In einigen Ländern sorgen die gesetzlichen Rentensysteme durchaus für angemessene einkommensbezogene Renten, so dass nicht in allen Mitgliedstaaten der gleiche Bedarf an Zusatzrenten herrscht. Schließlich könnte auch darüber nachgedacht werden, wie älteren Menschen mehr Möglichkeiten gegeben werden können, ihre Vermögenswerte, einschließlich des Wohneigentums, sofern sie dies möchten, als Quelle für zusätzliche Renteneinkommen zu nutzen.

Zusammenarbeit der EU für die Gewährleistung angemessener Einkommen im Alter bleibt wichtig

18. Im Hinblick auf die Ergebnisse des Berichts von 2015 zur Angemessenheit der Renten- und Pensionshöhe und auf die Vorbereitungen für den Bericht 2018 plant der Ausschuss für Sozialschutz eingehendere Untersuchungen zu den Bevölkerungsgruppen, bei denen die Gefahr festgestellt wurde, dass sie im Alter unter unzureichenden Einkommen leiden (z.B. Frauen, jüngere Arbeitnehmer, Migranten, Geringqualifizierte oder Niedriglohnempfänger), und dazu, wie diese Gefahr der Unangemessenheit durch geeignete Vorbeugungsmaßnahmen und durch Abhilfemaßnahmen im Rahmen der Renten- und Sozialhilfesysteme abgewendet werden kann. Besonderes Augenmerk wird auf ältere Frauen gelegt werden.

19. Was die Vorbeugungsmaßnahmen betrifft, muss das Hauptaugenmerk auf Maßnahmen liegen, die die Beschäftigungsmöglichkeiten für ältere Arbeitnehmer erhöhen und es damit den meisten von ihnen ermöglichen, bis zum gesetzlichen Renteneintrittsalter – und darüber hinaus, falls sie es wünschen – zu arbeiten. Es wird wichtig sein, besser zu verstehen, wie Wirtschafts-, Arbeits-, Gesundheits- und Sozialvariablen ineinandergreifen und sich auf das späte Erwerbsleben und den Übergang von der Arbeit in den Ruhestand auswirken. Der Ausschuss für Sozialschutz beabsichtigt, bei diesem Thema eng mit dem Beschäftigungsausschuss zusammenzuarbeiten.

20. Darüber hinaus plant der Ausschuss für Sozialschutz, zu untersuchen, wie diejenigen Mitgliedstaaten, in denen die Angemessenheit der Renten in hohem Maße von zusätzlicher Altersvorsorge abhängen wird, eine solche Vorsorge so kostenwirksam wie möglich fördern können.
21. Der Ausschuss für Sozialschutz wird die Umverteilungselemente der öffentlichen Rentensysteme eingehender prüfen, wobei den Ungleichheiten insbesondere im Gesundheitswesen und bei den Arbeitsmarktchancen, die unterschiedliche Gruppen von Frauen und Männern betreffen, Rechnung getragen wird. Zu diesen Umverteilungselementen gehören die Verknüpfungen zwischen Beiträgen und Leistungen, die Anrechnung von Rentenansprüchen, Mindesteinkommensvorschriften und Regelungen für Menschen, die zum frühzeitigen Ausscheiden aus dem Arbeitsmarkt gezwungen sind (insbesondere Leistungen bei Invalidität und Arbeitslosigkeit), und abgeleitete Ansprüche (Hinterbliebenenrenten). Besonderes Augenmerk sollte auf Rentner gelegt werden, die allein leben.
22. Da Nicht-EU-Staaten in Bezug auf die Gewährleistung der künftigen Angemessenheit der Renten in einer alternden Gesellschaft mit ähnlichen Problemen konfrontiert sind, plant der Ausschuss für Sozialschutz, mit internationalen Organisationen wie der OECD, der Weltbank und der IAO zusammenzuarbeiten, um zu sondieren, welche politischen Maßnahmen als Reaktion auf diese Herausforderungen am besten geeignet sind.