



Rat der  
Europäischen Union

Brüssel, den 4. Juni 2021  
(OR. en)

9145/21

SOC 356  
EMPL 266  
ECOFIN 509

## VERMERK

---

Absender:	Ausschuss für Sozialschutz
Empfänger:	Ausschuss der Ständigen Vertreter/Rat
Betr.:	Wichtigste Schlussfolgerungen zum Bericht zur Angemessenheit der Renten- und Pensionshöhe (2021) des Ausschusses für Sozialschutz und der Europäischen Kommission – Billigung

---

Die Delegationen erhalten anbei die wichtigsten Schlussfolgerungen des eingangs genannten Berichts, die der Ausschuss für Sozialschutz in seiner Sitzung vom 18. Mai 2021 angenommen hat, sodass sie vom Rat (Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz) am 14. Juni 2021 gebilligt werden können.

Der vollständige Bericht, der gemeinsam von der Europäischen Kommission (GD EMPL) und dem Ausschuss für Sozialschutz erstellt wurde, ist in Dokument 9145/21 ADD 1 und ADD 2 wiedergegeben.

# Bericht zur Angemessenheit der Renten- und Pensionshöhe (2021)

## WICHTIGSTE SCHLUSSFOLGERUNGEN

Grundsatz 15 der europäischen Säule sozialer Rechte betrifft die Förderung des Rechts auf Alterseinkünfte und Ruhegehälter. Wie im Aktionsplan zur europäischen Säule sozialer Rechte<sup>1</sup> dargelegt, unterstützt der Bericht zur Angemessenheit der Renten- und Pensionshöhe (2021), den der Ausschuss für Sozialschutz und die Kommission gemeinsam erstellt haben, die nationalen Bemühungen um die Gewährleistung angemessener Renten und Pensionen und eines angemessenen Mindesteinkommens, indem der Frage nachgegangen wird, ob die derzeitigen und die zukünftigen Renten und Pensionen ausreichend sind, d. h. inwieweit sie dazu beitragen, **das Einkommen von Männern und Frauen während des Ruhestands zu sichern und Armut im Alter zu verhindern**. Die steigende Lebenserwartung und der Rückgang der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter wird die europäischen Renten- und Pensionssysteme in den kommenden Jahrzehnten unter Druck setzen. Wenngleich davon ausgegangen werden kann, dass die COVID-19-Krise Auswirkungen auf die Alterseinkommen haben wird, ist es verfrüht, zu diesem Zeitpunkt diesbezüglich Schlussfolgerungen zu ziehen; dieser Punkt wird in der nächsten Ausgabe des Berichts behandelt werden. In dem Bericht wird Folgendes hervorgehoben:

*– Nach einem Jahrzehnt der Verbesserungen wurden keine weiteren Fortschritte bei der Verringerung des Risikos von Armut oder sozialer Ausgrenzung für ältere Menschen in der EU erzielt –*

1. **Altersarmut oder soziale Ausgrenzung im Alter hat seit 2016 leicht zugenommen, wenngleich sie nach wie vor deutlich niedriger als 2008 ist.** Im Jahr 2019 waren fast 18,5 % (16,1 Millionen) der Menschen ab 65 Jahren in der EU von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht, wobei der Anteil in einigen Ländern sogar bis 50 % erreicht. Das Risiko der Einkommensarmut bei älteren Menschen hat in den vergangenen drei Jahren leicht zugenommen, während Deprivation weiterhin zurückgegangen ist. Gleichzeitig wird die absolute Zahl der armutsgefährdeten älteren Menschen angesichts der prognostizierten Zunahme der älteren Bevölkerung voraussichtlich steigen.

---

<sup>1</sup> Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zum Aktionsplan zur europäischen Säule sozialer Rechte, SWD(2021) 46 final.

2. **Das Einkommen älterer Menschen ist seit 2016 im Vergleich zum Einkommen jüngerer Generationen leicht zurückgegangen, was dem anhaltenden Wachstum der Einkommen von Menschen im erwerbsfähigen Alter entspricht.** Das Medianeinkommen älterer Menschen in der EU lag 2019 bei 89 % des Einkommens der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (18-64), wobei große Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern bestehen. Längerfristig ist der Anstieg des Bildungsniveaus der jüngeren Generationen ein Schlüsselfaktor für die Einkommensunterschiede zwischen den Generationen. In den Mitgliedstaaten insgesamt beträgt das Renten- und Pensionseinkommen zwischen einem Drittel und über zwei Dritteln des Erwerbseinkommens am Ende der Karriere.
3. **Auf EU-Ebene hat die Dauer des Ruhestands im letzten Jahrzehnt leicht abgenommen, da das Alter des Austritts aus dem Arbeitsmarkt in einigen Mitgliedstaaten schneller gestiegen ist als die Lebenserwartung.** Das Leben im Ruhestand – gemessen ab dem Zeitpunkt des Ausscheidens aus der letzten Beschäftigung – dauert im Durchschnitt knapp über 20 Jahre, was etwas weniger als die Hälfte des Erwerbslebens ist. Wenngleich zahlreiche Länder die Bedingungen für den Austritt aus dem Arbeitsmarkt und die Frühverrentung verschärft haben, sind diese Maßnahmen noch nicht so lange her und ihre vollständigen potenziellen Auswirkungen auf die Dauer des Ruhestands sind möglicherweise noch nicht deutlich sichtbar.
- Die Wahrung eines angemessenen Lebensstandards während des gesamten Ruhestands bleibt eine Herausforderung, insbesondere für Frauen –
4. **Die Ungleichheiten zwischen den Geschlechtern nehmen im Alter zu.** In der EU-27 ist das Geschlechtergefälle bei der Altersarmut größer als im erwerbsfähigen Alter, während das durch die aggregierten Auswirkungen der Arbeitsmarktungleichheiten verursachte geschlechtsspezifische Rentengefälle weiterhin hoch ist (29,5 % im Jahr 2019), trotz eines leichten Rückgangs (von 32,3 % im Jahr 2016); die Konvergenz zwischen den Ländern ist gering.
5. **Das Altersarmutsrisiko für Frauen nimmt ab 75 Jahren zu, da Frauen** eine höhere Lebenserwartung haben und oft alleinstehend sind. Hinterbliebenenrenten tragen zur Umverteilung von Einkommen an ältere Frauen bei, reichen aber nicht aus, um Ungleichheiten der beruflichen Laufbahn auszugleichen.

6. **Rentengutschriften für Unterbrechungen der Erwerbstätigkeit aus familiären Gründen oder aufgrund von Arbeitslosigkeit sind ein wirksamer politischer Hebel für den Schutz von Rentenansprüchen.** Prognosen zufolge begrenzen Gutschriften für Kinderbetreuung und Arbeitslosigkeit die Auswirkungen von Unterbrechungen der Erwerbstätigkeit auf die Rentenleistungen in den meisten Mitgliedstaaten ganz erheblich, und die Verbreitung von Gutschriften für die Betreuung pflegebedürftiger Erwachsener nimmt zu, wenngleich weiterhin Lücken bestehen.
7. **Erschwingliche und hochwertige Gesundheits- und Langzeitpflegedienste sind wichtig, um während des gesamten Ruhestands einen angemessenen Lebensstandard zu erhalten.** Auch wenn der Anteil älterer Menschen, die sich die Gesundheitsversorgung nicht leisten können, in den vergangenen drei Jahren abgenommen hat, können sich noch immer zu viele ältere Menschen in Europa – überwiegend Frauen – nicht die erforderliche Langzeitpflege leisten; jeder Dritte kann sich zum Beispiel keine häusliche Pflege leisten.

*– Einkommensungleichheiten bei älteren Menschen bestehen nach wie vor, aber Renten- und Steuerpolitik kann dazu beitragen, sie abzumildern –*

8. **Einkommensungleichheiten bei älteren Menschen bestehen nach wie vor, aber dank der Umverteilungswirkung der Renten- und Steuersysteme sind sie in den meisten Mitgliedstaaten niedriger als bei Menschen im erwerbsfähigen Alter.** Die Einkommensungleichheit bei Menschen ab 65 Jahren hat im Zeitraum 2007-2019 in der EU-27 leicht zugenommen. Die Einkommensersatzleistungen sind in der Regel bei Geringverdienern höher und unterstützen somit die gemeinsame Nutzung von Ressourcen und die Umverteilung zwischen sozioökonomischen Gruppen. Die steuerliche Behandlung der Rentenbeiträge und -leistungen wirkt sich auf die Verteilung und die Angemessenheit der Ruhestandseinkommen aus.
9. **Das Ausmaß der Altersarmut hat in den vergangenen drei Jahren stetig zugenommen,** was bedeutet, dass die ärmeren älteren Menschen weiter hinter den Rest der Bevölkerung zurückfallen und umfassendere Bemühungen nötig wären, um ihre Einkommen über die Armutsschwelle zu heben.

10. **Mindestleistungen bei Alter können bei Menschen mit einer kurzen Berufslaufbahn oder geringem Einkommen ein wichtiger Garant für Angemessenheit sein.** Die Mitgliedstaaten haben unterschiedliche Mindesteinkommensregelungen eingeführt, die oft beitragsunabhängig und bedarfsorientiert sind. Der Anteil älterer Menschen, die auf Mindestleistungen angewiesen sind – häufiger Frauen –, ist in den letzten drei Jahren insgesamt stabil geblieben; zugleich hat eine Reihe von Ländern neue Maßnahmen zur Ausweitung der Mindestsicherung im Alter ergriffen.

*– Berufslaufbahnen müssen künftig länger sein, damit die Renten angemessen bleiben –*

11. **Angemessene Renten werden in zunehmendem Maße von längeren beruflichen Laufbahnen abhängen.** Theoretische Fallprognosen zeigen, dass Personen, die 2059 in den Ruhestand treten, in den meisten Mitgliedstaaten im Vergleich zu ihrem Erwerbseinkommen niedrigere Renten haben werden als solche mit einer vergleichbaren Laufbahn im Jahr 2019. Sowohl das ruhestandsfähige Alter als auch das tatsächliche Renteneintrittsalter werden in den nächsten Jahrzehnten weiter steigen, wobei die Möglichkeiten eines Vorruhestands zurückgehen, wenn auch mit erheblichen Unterschieden zwischen den einzelnen Ländern. Die prognostizierte Verlängerung der Lebensarbeitszeit bleibt meist hinter der Anhebung des Ruhestandsalters zurück und würde nicht ausreichen, einen relativen Rückgang des Leistungsniveaus zu verhindern.

12. **In den meisten Ländern wirkt sich das Alter des Eintritts in den Arbeitsmarkt weniger stark auf die Höhe der Rentenleistungen aus als das Renteneintrittsalter.** Prognosen zufolge wären zwei Jahre Erwerbstätigkeit über das Rentenalter hinaus von großem Nutzen, doch würde eine lange Berufslaufbahn, die früh beginnt, aber mit dem regulären Renteneintrittsalter endet, wie dies bei vielen gering qualifizierten Arbeitnehmern der Fall sein könnte, in den meisten Mitgliedstaaten nicht zu besonders hohen Ersatzquoten führen, was die Frage aufwirft, wie Rentensysteme lange Lebensarbeitszeiten belohnen.

– Die Rentensysteme entwickeln sich in einem sich wandelnden Wirtschafts- und Arbeitsmarktumfeld, und die Gewährleistung, dass sie angemessen bleiben, könnte eine Überprüfung der Finanzierungsquellen erfordern —

13. **Während viele Reformen weiter in die Richtung gehen, das Erwerbsleben zu verlängern, haben einige Mitgliedstaaten auch Maßnahmen ergriffen, um die Angemessenheit der Renten zu verbessern.** Die wichtigsten Reformtrends der letzten drei Jahre waren die Förderung eines späteren Renteneintritts durch Anreize, die Verbesserung der Einkommenserhaltungskapazitäten und der Inklusivität der Rentensysteme, einschließlich der Abdeckung atypischer Beschäftigungsverhältnisse und der Selbstständigkeit, die Fortsetzung der Bemühungen um eine Ausweitung von Schutzvorkehrungen gegen Armut, etwa Mindestleistungen, sowie die Reform der Rentenfinanzierung.
14. **Die Ausgaben für Leistungen bei Alter stehen für einen beträchtlichen Teil des BIP und der Gesamtausgaben für Sozialschutz; auf EU-Ebene blieben sie zwischen 2005 und 2018 weitgehend stabil.** Die Folgen der demografischen Entwicklung wurden durch finanzpolitische Maßnahmen weitgehend aufgefangen. Während der Durchschnitt bei 10,8 % des BIP liegt, unterscheiden sich die Ausgaben von Land zu Land erheblich (zwischen 4,6 % und 13,7 % des BIP im Jahr 2018), was auf die unterschiedlichen Strukturen der Rentensysteme und der allgemeinen Sozialschutzsysteme zurückzuführen ist. Gleichzeitig ging der Anstieg der Rentenausgaben in diesem Zeitraum in den meisten Mitgliedstaaten mit einer etwas geringeren Einkommensungleichheit bei älteren Menschen einher.

15. **Die Gestaltung von Steuersystemen und Sozialbeiträgen, einschließlich ihrer Anspruchsvoraussetzungen und Progressivität, beeinflusst die Finanzierungsgrundlage der Rentensysteme und ihre Widerstandsfähigkeit in einem sich wandelnden Wirtschafts- und Arbeitsmarktumfeld.** Während die Leistungen bei Alter in der EU hauptsächlich aus Sozialbeiträgen finanziert werden, war zwischen 2005 und 2018 eine weitverbreitete Verlagerung hin zu einer Finanzierung aus den gesamtstaatlichen Einnahmen festzustellen, was im Wesentlichen einem Rückgang des von den Arbeitgebern gezahlten Anteils entspricht. Die Alterung der Bevölkerung und Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt setzen beitragsbasierte Systeme unter Druck, weshalb verschiedene Finanzierungsquellen sondiert werden müssen, unter anderem eine Ausweitung der Einkommensart, die als Besteuerungsgrundlage herangezogen wird, und eine Verlagerung der Besteuerung vom Arbeitseinkommen auf andere Einkommensformen. Die Verwirklichung der sozialen Ziele der Rentensysteme bei gleichzeitiger Wahrung der Nachhaltigkeit könnte unterschiedliche Finanzierungskonzepte in den Mitgliedstaaten erfordern. Insgesamt waren die Einnahmen aus der allgemeinen Besteuerung stabiler als die aus dem Arbeitseinkommen, und ihre Zweckbindung zur Finanzierung des Sozialschutzes könnte einen Beitrag zur Finanzierungsgrundlage bedeuten. Andere Finanzierungsquellen wie die Mehrwertsteuer, die in einigen Mitgliedstaaten bereits genutzt wird, oder Umweltsteuern werden zunehmend in Betracht gezogen.

**Vor diesem Hintergrund ist der Ausschuss für Sozialschutz der Auffassung, dass weitere Anstrengungen erforderlich sind, um die einschlägigen Grundsätze der europäischen Säule sozialer Rechte umzusetzen, wie dies auch im Aktionsplan gefordert wird.<sup>2</sup> Die EU sollte die einzelstaatlichen Bemühungen zur Gewährleistung angemessener Renten weiterhin unterstützen, unter anderem durch die Förderung der Geschlechtergleichstellung bei Renten und Rentengutschriften für pflegebedingte Unterbrechungen der Berufslaufbahn. Initiativen zur Verbesserung der Gleichstellung und des Einkommenschutzes während des Arbeitslebens, etwa die Richtlinie zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben<sup>3</sup>, sowie die Förderung der Jugendbeschäftigung und eines längeren Erwerbslebens können den Arbeitskräften von heute helfen, angemessene Renten zu erwerben. Nachhaltige Anstrengungen sind gefordert, um zu gewährleisten, dass auch Arbeitskräfte in atypischen Beschäftigungsverhältnissen und Selbstständige angemessen erfasst werden und entsprechende Möglichkeiten für den Erwerb von Rentenansprüchen erhalten – infolge der Empfehlung des Rates zum Zugang zum Sozialschutz<sup>4</sup> – und um die Rentensysteme an die Bedürfnisse flexibler und mobiler Arbeitskräfte anzupassen.**

**Der Ausschuss für Sozialschutz ruft zu einer breit angelegten und offenen Debatte über die Frage auf, wie die Rentensysteme vor dem Hintergrund einer alternden Bevölkerung und eines sich wandelnden Arbeitsmarktes zusammen mit umfassenderen sozial-, beschäftigungs- und steuerpolitischen Maßnahmen angemessene Alterseinkommen unterstützen können.** Der Ausschuss für Sozialschutz ersucht den Ausschuss für Wirtschaftspolitik, im Anschluss an das 2019 vorgelegte gemeinsame Papier zu Renten gemeinsame Überlegungen über die Ergebnisse des Berichts 2021 zur Angemessenheit der Renten- und Pensionshöhe, des Berichts über Langzeitpflege und des Berichts über die Bevölkerungsalterung anzustellen.

**Die Angemessenheit der Renten und die Feststellung von Ungleichheiten erfordern eine kontinuierliche Überwachung und Analyse, nicht zuletzt im Zusammenhang mit der COVID-19-Krise und ihren zu erwartenden Auswirkungen auf die Arbeitsmärkte, den Sozialschutz und den sozialen Zusammenhalt. Der Ausschuss für Sozialschutz und die Kommission beabsichtigen daher, einen fünften Bericht zur Angemessenheit der Renten- und Pensionshöhe zu erstellen, der 2024 verabschiedet werden soll.**

---

<sup>2</sup> Aktionsplan zur europäischen Säule sozialer Rechte, COM(2021) 102 final

<sup>3</sup> Richtlinie (EU) 2019/1158 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben für Eltern und pflegende Angehörige

<sup>4</sup> Empfehlung des Rates vom 8. November 2019 zum Zugang zum Sozialschutz für Arbeitnehmer und Selbstständige