

**ETUC SociAll**

# **Die Rentenpolitik auf europäischer Ebene**



CONFEDERATION  
**SYNDICAT  
EUROPEËN**  
**TRADE UNION**

# **Die Rentenpolitik auf europäischer Ebene**

---

**BRYN DAVIES**

Direktor der Union Pension Services Ltd. (UK) und beratender Aktuar

**2021**

---



Mit finanzieller Unterstützung  
der Europäischen Union

---

# Zusammenfassung

Dieser Bericht stellt die letzte Phase des SociAll-Projekts des EGB zur Unterstützung der gewerkschaftlichen Ziele im Bereich des Sozialschutzes dar, wozu auch die Umsetzung der Europäischen Säule sozialer Rechte zählt.

Basierend auf den Informationen aus den Länderberichten für die 12 Projektländer wurden im Rahmen des Projekts zahlreiche Herausforderungen bei der Erreichung einer formalen und effektiven Abdeckung und Angemessenheit der Renten- und Pensionshöhe analysiert.

Zu den bedeutendsten und am häufigsten berichteten Herausforderungen zählen die Folgenden:

- **Wirtschaftliche und haushaltspolitische Herausforderungen:** d.h. die eingefahrene Annahme der Regierungen, dass Verbesserungen des Sozialschutzes unbezahlbar seien und dass die damit verbundenen sozialen Folgen nur begrenzt berücksichtigt werden sollten;
- **Demografische Herausforderungen:** d.h. die Annahme der Regierungen, dass die einzige Möglichkeit, mit der Erhöhung der Lebenserwartung umzugehen, darin bestehen könne, die Höhe der Rentenleistungen zu senken, in der Regel durch eine Erhöhung des Renteneintrittsalters;
- **Arbeitsmarktpolitische Herausforderungen:** d.h. die Art und Weise, in der unzulängliche Arbeitsmarktbedingungen und eine unzureichende Qualität der Arbeitsverhältnisse, einschließlich Faktoren wie niedrige Löhne, die Entwicklung neuer atypischer Beschäftigungsformen und der informellen Wirtschaft sowie geschlechtsspezifische Diskriminierung, zu einer unzureichenden Altersversorgung führen;
- **Strukturelle und parametrische Herausforderungen:** Die Struktur und die Regeln der Rentensysteme führen zu unzureichenden Leistungen.

Zu den Elementen eines Programms zur Bewältigung dieser Herausforderungen zählen:

- Eine stärkere Betonung sozialer Ziele innerhalb der EU gegenüber wirtschaftlichen Zielen, im Einklang mit der Europäischen Säule sozialer Rechte, dem Aktionsplan zu ihrer Umsetzung und ihrer Rolle bei der Steuerung der Empfehlungen des Semesterprozesses;
- Ein angemesseneres Verständnis des Begriffs der „Nachhaltigkeit“ von Rentensystemen, das den zunehmenden Anteil älterer Menschen an der Gesamtbevölkerung und die Rentenkosten insgesamt berücksichtigt (eine Kostenverschiebung vom öffentlichen zum privaten Sektor, wie häufig empfohlen, ist nämlich keine Kostenreduzierung);
- Eine Arbeitsmarktstrategie der „Aufwärtskonvergenz“, die sich positiv auf die Entwicklung des Belastungsquotienten der Erwerbsbevölkerung und damit sowohl auf die Angemessenheit als auch auf die Nachhaltigkeit auswirkt;
- Verbesserungen bei der Arbeitsmarktintegration während des gesamten Arbeitslebens mit Rentenpflichtbeiträgen für alle Formen der bezahlten Arbeit, auch für Selbständige und in atypischen Beschäftigungsverhältnissen;
- Die Weiterentwicklung einer Definition des Begriffs „Angemessenheit“, um das Ziel der Säule sozialer Rechte und des EGB „Altern in Würde“ zu erreichen;
- Die Ausarbeitung von Leitlinien für eine angemessene Struktur und angemessene Parameter für die Altersversorgung, welchen in Übereinstimmung mit den unterschiedlichen nationalen Besonderheiten zu einer angemessenen Altersversorgung führen;
- Die Entwicklung geeigneterer und präziserer Indikatoren, die nach Geschlecht und Altersgruppen aufgeschlüsselt sind und welche Aufmerksamkeit angemessen auf bestehende Defizite (und auf politische Optionen) sowohl bei der Integration auf dem Arbeitsmarkt als auch beim Sozialschutz lenken;
- Die Anwendung verbesserter Indikatoren zur Überwachung der Umsetzung der sozialen Ziele der Säule sozialer Rechte, der Empfehlung, der länderspezifischen Empfehlungen und des sozialpolitischen Scoreboards.

---

# Inhaltsverzeichnis

|          |  |           |
|----------|--|-----------|
| <b>1</b> | <b>INTERGRUND</b>  | <b>5</b>  |
| 1.1      | Inhalt des Berichts  | 5         |
| 1.2      | Rentenpolitik in der EU  | 5         |
| 1.3      | Die strategische Ausrichtung des Projekts                        | 7         |
| <b>2</b> | <b>HERAUSFORDERUNGEN AN DIE ALTERSVORSORGE</b>                   | <b>8</b>  |
| 2.1      | Übersichtstabelle  | 8         |
| 2.2      | Wirtschaftliche und haushaltspolitische Herausforderungen        | 8         |
| 2.3      | Demografische Herausforderungen                                  | 9         |
| 2.4      | Herausforderungen auf dem Arbeitsmarkt                           | 14        |
| 2.5      | Strukturelle und parametrische Herausforderungen                 | 16        |
| <b>3</b> | <b>MASSNAHMEN ZUR BEWÄLTIGUNG DER HERAUSFORDERUNGEN</b>          | <b>20</b> |
| 3.1      | Themen aus den Länderberichten                                   | 20        |
| 3.2      | Ein korrektes Verständnis des Begriffs „Nachhaltigkeit“          | 20        |
| 3.3      | Eine integrierte Strategie der Beschäftigungs- und Rentenpolitik | 21        |
| 3.4      | Angemessenheit - Fragen zur Struktur und zu den Parametern       | 22        |
| <b>4</b> | <b>INDIKATOREN UND BENCHMARKS</b>                                | <b>24</b> |
| 4.1      | Einführung   | 24        |
| 4.2      | Nachhaltigkeit   | 24        |
| 4.3      | Demografie   | 26        |
| 4.4      | Arbeitsmarkt   | 28        |
| 4.5      | Angemessenheit   | 30        |
| 4.6      | Zusammenfassung von Vorschlägen für Indikatoren und Benchmarks   | 32        |
| <b>5</b> | <b>GEWERKSCHAFTEN UND RENTENPOLITIK</b>                          | <b>35</b> |
|          | Anhänge  | 37        |
|          | Bibliografie   | 42        |

---

# Hintergrund

---

## 1.1 INHALT DES BERICHTS

Dieser Bericht stellt die letzte Phase des EGB-Projekts Social All (Social protection for All) dar. Ziel des Projektes war es, die Fähigkeit der Gewerkschaften sowohl auf nationaler als auch auf Ebene der Europäischen Union (EU) dabei zu stärken, Einfluss auf die Politikgestaltung im Bereich der Renten und des Sozialschutzes zu nehmen. Aufbauend auf den in früheren Phasen des Projekts durchgeführten Untersuchungen, insbesondere den nationalen Berichten, wird eine praktische, wissensbasierte Methodik erarbeitet, mit der die Gewerkschaften zur Gestaltung der Politik im gesamten Spektrum der Altersversorgung mit dem Ziel einer Aufwärtskonvergenz beitragen können. Der Sozialschutz ist jedoch nur ein Bereich der sozialpolitischen Maßnahmen, die die Lebensqualität älterer Generationen bestimmen, und es sollte allen klar sein, dass Gesundheits- und Sozialfürsorge sowie Wohnungsfragen ebenfalls von entscheidender Bedeutung sind, um das Ziel „Altern in Würde“ zu erreichen.

Im vorliegenden Bericht wird auf die Rentenpolitik auf europäischer Ebene eingegangen. Es wird ein Überblick über die wiederkehrenden nationalen Herausforderungen für eine effektive und angemessene Altersvorsorge gegeben, der auf den Erkenntnissen aus den nationalen Erhebungen und den Länderberichten (Abschnitt 2) basiert. Er enthält nicht nur eine Zusammenfassung der in den Länderberichten angesprochenen Themen, sondern baut auch auf den allgemeinen Lehren auf, die in diesen enthalten sind. Anschließend wird in diesem Bericht das Spektrum der Lösungen beleuchtet, mit denen diese Herausforderungen angegangen werden, einschließlich derjenigen, die von den Gewerkschaften in Betracht gezogen werden (Abschnitt 3). In dem Bericht werden dann die Indikatoren überprüft, die zur Bewertung des Fortschritts bei der Erreichung der einschlägigen Ziele im Bereich des Sozialschutzes verwendet werden, und es wird aufgezeigt, welche Mängel die derzeitigen Indikatoren aufweisen und wo neue

oder zusätzliche Indikatoren eingeführt werden sollten (Abschnitt 4). Schließlich werden Empfehlungen und Leitlinien auf EU-Ebene für die europäischen Sozialpartner und Organe zusammengefasst und dargelegt (Abschnitt 5)

Der Bericht basiert auf Informationen für die zwölf Mitgliedstaaten, die an dem Projekt teilgenommen haben, d.h. Belgien, Bulgarien, Deutschland, Frankreich, Italien, Kroatien, Lettland, Österreich, Polen, Rumänien, Schweden und Spanien. Obwohl die Auswahl dieser Mitgliedstaaten keinesfalls darauf abzielt, eine statistisch repräsentative Stichprobe zu bilden, bieten diese Mitgliedstaaten eine breit gefächerte und anschauliche Auswahl an Beispielen, die zur Identifizierung der Herausforderungen und des geeigneten Weges nach vorn genutzt wurden.

## 1.2 RENTENPOLITIK IN DER EU

Eines der erklärten Ziele der Europäischen Union ist die Aufwärtskonvergenz der sozialen Rechte, einschließlich Chancengleichheit und Arbeitsmarktzugang, faire Arbeitsbedingungen, hochwertige Arbeitsbedingungen sowie Sozialschutz. Diese Ziele werden in den 20 Grundsätzen der Europäischen Säule sozialer Rechte zum Ausdruck gebracht (Europäische Kommission, 2017). Die Ziele werden auch durch den Rat entwickelt im Rahmen der Empfehlung des Rates zum Zugang zum Sozialschutz für Arbeitnehmer und Selbstständige (im Folgenden „Empfehlung“) (Europäische Kommission, 2019).

Die Einhaltung der Säule sozialer Rechte soll im Rahmen der wirtschaftspolitischen Steuerung (European Economic Governance - EEG) (Europäische Kommission, 2021) überwacht werden. Der EGB hat sich für eine vollständige Reform des bestehenden Rahmens der europäischen wirtschaftspolitischen Steuerung stark gemacht, um die Austerität zu beenden, Investitionen zu fördern und den Druck auf Löhne und Tarifverhandlungen zu beenden. Der EGB ist der Ansicht, dass

---

„eine vertiefte Europäische Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) mit einer starken sozialen Dimension einhergehen muss, bei der soziale und ökologische Indikatoren integraler Bestandteil sind“ (EGB, 2021).

Leider lehrt die Erfahrung, dass die nationalen Rentenpolitiken eher von den wirtschaftlichen Zielen der Europäischen Union als von ihren sozialen Zielen beeinflusst wurden (Guardiancich, Iudicone, Natali und Raitano, 2019). Die Hauptgründe für dieses Ungleichgewicht sind der Druck der Finanzmärkte, die explizitere Formulierung der wirtschaftlichen Ziele, die strengeren und sichereren Sanktionen bei Nichteinhaltung der wirtschaftlichen Ziele und die Entscheidung der politischen Entscheidungsträger, den wirtschaftlichen Maßnahmen eine höhere Dringlichkeit einzuräumen als den sozialen. Die Empfehlung des Rates über den Zugang zum Sozialschutz für Arbeitnehmer und Selbstständige wiederholt das Muster (EGB, 2019).

Dies führte dazu, dass die beiden Ziele einer angemessenen Absicherung des Einkommens im Alter und der finanziellen Nachhaltigkeit der Renten zu oft als miteinander im Widerspruch stehend interpretiert wurden. Es gibt seit langem eine Asymmetrie der Kompetenzen zwischen der Wirtschafts- und der Sozialpolitik. Erstere wurde als wichtiger angesehen, während Letztere beschränkt und von marginaler Bedeutung war (Sabato, Corti, Spasova und Vanhercke, 2019). Diese Asymmetrie führte im Bereich der Altersvorsorge zu einem durchgängig zu verzeichnenden Versagen, ein angemessenes Verständnis des Begriffs Nachhaltigkeit zu erreichen, was in Abschnitt 2 ausführlich erörtert wird.

Am deutlichsten wird die EU-Politik im Bereich des Sozial-schutzes in den länderspezifischen Empfehlungen zum Ausdruck gebracht, die im Prozess des Europäischen Semesters ausgesprochen werden. Dabei wurde durchweg Maßnahmen, die die haushaltspolitischen Aspekte der nationalen Rentensysteme betreffen, gegenüber solchen, die sich auf die Angemessenheit beziehen, Priorität eingeräumt. Diese Asymmetrie wurde durch andere Trends in der EU-Politik noch weiter verschärft, wobei das irreführende Verständnis der finanziellen Nachhaltigkeit der Renten ein entscheidender Teil der EU-Strategie zur Haushaltskonsolidierung ist. Sie spiegelt auch die globalen Trends in der Rentenpolitik wider. Einfach ausgedrückt: Zu viele politische Entscheidungsträger verfolgen einen ideologischen Ansatz, bei dem es als gegeben betrachtet wird, dass die Ausgaben für den Sozialschutz eingeschränkt werden sollten, um wirtschaftliche Ziele zu erreichen, ohne den Fragen der Angemessenheit und der Deckung die Aufmerksamkeit zu schenken, die sie verdienen.

Angesichts der Bedeutung und der Relevanz der Europäi-

schen Säule sozialer Rechte innerhalb dieses Prozesses ist es wichtig, deren Umsetzung im Rahmen des Europäischen Semesters und die Folgen für das Gleichgewicht zwischen wirtschaftlicher und sozialer Governance zu überwachen. Es ist auch wichtig, ein systematisches Monitoring der länderspezifischen Empfehlungen im Bereich der Renten durchzuführen. Es gibt jedoch drei Probleme mit der bisherigen Arbeitsweise der länderspezifischen Empfehlungen (Guardiancich, Iudicone, Natali und Raitano, 2019):

- Erstens besteht bei den länderspezifischen Empfehlungen ein Ungleichgewicht zwischen denjenigen, die sich auf die haushaltspolitische Nachhaltigkeit beziehen, und denjenigen, die sich auf die Angemessenheit der Renten- und Pensionshöhe beziehen. Dabei betrug nicht nur das Verhältnis zwischen beiden im Zeitraum 2011-18 etwa 10:1, vielmehr prüft die Kommission auch nicht explizit, ob einzelne Länder die in den Länderberichten enthaltenen Angemessenheitsempfehlungen erfüllt haben;
- Zweitens ist die rechtliche Befugnis für Empfehlungen zur Angemessenheit gegenüber der Befugnis für haushaltspolitische Maßnahmen schwach; und während die meisten länderspezifischen Empfehlungen explizit und formell sind, ist die Einhaltung sozialer Ziele meist freiwillig;
- Drittens fördern einige der länderspezifischen Empfehlungen, die sich auf die Angemessenheit beziehen, nur Zusatzrentenfonds, obwohl es an Beweisen dafür mangelt, dass diese notwendigerweise zu einem fairen und effektiven Schutz im Alter beitragen.

Die Europäische Säule sozialer Rechte wird von einem sozialpolitischen Scoreboard zur Leistungsüberwachung und zum Aufspüren von Trends in Mitgliedstaaten flankiert, indem Trends in 12 Bereichen verfolgt werden (Europäische Kommission, 2019). Es gibt jedoch Forderungen, dass das sozialpolitische Scoreboard ehrgeiziger sein sollte, indem es zum Beispiel die Daten nicht nur nach Geschlecht, sondern auch nach Alter, Behinderung und Haushaltszusammensetzung aufschlüsselt, um bei der Bestimmung der Lebensbedingungen eine Reihe von Schwachstellen zu berücksichtigen.

Es liegt auf der Hand: Je gesünder die Wirtschaft ist, desto eher ist sie in der Lage, alle ihre Bürger zu unterstützen, nicht zuletzt diejenigen, die auf Sozialschutz angewiesen sind. Es wird jedoch deutlich, dass der Rahmen der wirtschaftspolitischen Steuerung in der Praxis ohne Rücksicht auf seine sozialen Auswirkungen interpretiert wurde. Infolgedessen haben viele Mitgliedsstaaten die Ausgaben für den Sozialschutz reduziert, machen geltend, dass Umverteilungssysteme nicht

nachhaltig seien, und kommen zu dem Schluss, dass es eine Verlagerung hin zu einem stärkeren Vertrauen in beitragsorientierte und kapitalgedeckte Ansätze der Altersvorsorge geben müsse.

Es besteht jedoch keine Notwendigkeit für einen solchen Ansatz. Der EGB hat gefordert, dass die sozialen und wirtschaftlichen Prioritäten innerhalb eines reformierten Rahmens der wirtschaftspolitischen Steuerung neu austariert werden (EGB, 2019). Die Europäische Säule sozialer Rechte und die Empfehlung bieten die Möglichkeit, die haushaltspolitische Nachhaltigkeit im Dienste der Inklusivität, Wirksamkeit und Angemessenheit der Renten und Pensionen zu fördern und die in der Säule verankerten Rechte zu unterstützen. Während die GD ECFIN Renten, Gesundheit und Langzeitpflege als „Kosten des Alterns“ bezeichnet hat, wäre es besser, von der „Würde des Alterns“ zu sprechen und mögliche Wege aufzuzeigen, die bisher im Rahmen der wirtschaftspolitischen Steuerung vernachlässigt wurden, um dieses Konzept nachhaltig zu gestalten.

### 1.3 DIE STRATEGISCHE AUSRICHTUNG DES PROJEKTS

Es wird vorgeschlagen, das Ziel des Projekts als „Altern in Würde“ zu definieren. Unter Berücksichtigung der unterschiedlichen nationalen Hintergründe sollte es eine Politik fördern, die den Sozialschutz in hohem Maße inklusiv, gerecht, solidarisch, angemessen, effektiv und nachhaltig macht. Angesichts des oben skizzierten europäischen Kontextes sollte es die Probleme des Rentensystems im Vergleich zu den Zielen der Gewerkschaften aufzeigen und die Argumente unterstützen, die sowohl auf nationaler als auch auf EU-Ebene verwendet werden könnten, um auf die Umsetzung der Ziele der Europäischen Säule sozialer Rechte zu drängen.

Ein umfassender Ansatz in Bezug auf das Ziel „Altern in Würde“ muss sich mit den folgenden Prioritäten befassen, die mit denjenigen übereinstimmen, die vom EGB festgelegt wurden (EGB, 2019):

- Schließung der Lücken beim Zugang zum Sozialschutz durch die Sicherstellung einer formell verpflichtenden und effektiven Deckung für alle Arbeitnehmer und Selbstständigen gleichermaßen, wobei die Besonderheiten der nationalen Systeme zu berücksichtigen sind;
- Verbesserte Arbeitsmarktintegration und Qualität der Arbeit, um den effektiven Aufbau angemessener Rentenleistungen zu ermöglichen, zusammen mit der Bekämpfung der Auswirkungen geschlechtsspezifischer und anderer Formen von Diskriminierung, wodurch ein Beitrag zur Nach-

haltigkeit des Systems geleistet wird;

- Sicherstellung angemessener öffentlicher Renten durch vorhersehbare und kohärente Reformen, die auch den Erhalt der Kaufkraft der Renten gewährleisten;
- Gewährleistung der Einkommenssicherheit für alle Bürger und Einwohner, ohne Diskriminierung, mit hochgradig integrativen und adäquaten Systemen, kombiniert mit einer Arbeitsmarktstrategie der „Aufwärtskonvergenz“ und einer Stärkung der öffentlichen Arbeitsverwaltung;
- Gewährleistung einer qualitativ hochwertigen und universellen öffentlichen Gesundheitsversorgung und einer erschwinglichen Langzeitpflege als festem Bestandteil der Sozialschutzsysteme;
- Anstrengungen für eine angemessene und geeignete Verteilung öffentlicher Ausgaben, um die notwendigen Ressourcen für die konkrete Umsetzung dieser Rechte bereitzustellen.

Öffentliche und kollektiv finanzierte gesetzliche Systeme müssen eine grundlegende Rolle für die Universalität und Angemessenheit des Sozialschutzes spielen. Basierend auf Universalität, Risikoteilung, Solidarität und Fairness sind sie nach wie vor das effektivste Mittel, um einen hohen Deckungsgrad und Nutzen zu gewährleisten. Die Rolle der betrieblichen und privaten Rentensysteme kann wichtig sein, aber diese spielen nur eine ergänzende Rolle - angesichts der unsicheren und ungleichen Ergebnisse, die in ganz Europa damit erzielt werden. Es ist wichtig, darauf hinzuweisen, dass dieser Ansatz mit der im Grundrechte-Bericht 2018 der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte dargelegten Auffassung übereinstimmt (Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, 2018). Dieser Ansatz begünstigt eine Vorgehensweise, die:

• „... den langsamen, aber unaufhaltsamen Wandel der Haltung gegenüber dem Altern in Begriffen von „Defiziten“, die „Bedürfnisse“ schaffen, hin zu einem umfassenderen Ansatz, der einen „rechtebasierten“ Ansatz des Alterns umfasst. Dieser sich allmählich abzeichnende Paradigmenwechsel zielt darauf ab, das Grundrecht auf Gleichbehandlung aller Menschen, unabhängig vom Alter, zu wahren - ohne dabei den Schutz und die Unterstützung derjenigen zu vernachlässigen, die sie benötigen. Ein menschenrechtsbasierter Ansatz widerspricht nicht der Realität altersspezifischer Bedürfnisse; im Gegenteil, ein rechtebasierter Ansatz ermöglicht es, Bedürfnisse besser zu erfüllen, so wie sie benötigt werden, während man sie in eine menschenrechtsbasierte Darstellung einbettet.“

# Herausforderungen an die Altersvorsorge

## 2.1 ÜBERSICHTSTABELLE

Dieser Abschnitt gibt einen Überblick über die wesentlichen nationalen Herausforderungen für eine wirksame und angemessene Altersversorgung aus Sicht der EU. Die Informationen wurden durch nationale Umfragen von Gewerkschaftszentren und durch nationale Berichte, die von nationalen Rentenexperten in Zusammenarbeit mit den Gewerkschaftszentren verfasst wurden, gewonnen. Hintergrundinformationen zum Rentensystem in diesen Ländern sind in Anhang 1 enthalten<sup>1</sup>.

Die Herausforderungen, die durch die auf nationaler Ebene durchgeführten Untersuchungen identifiziert wurden, sind vielfältig und unterschiedlich, wobei ein erheblicher Anteil spezifisch für den nationalen Kontext des jeweiligen Landes ist. Im Großen und Ganzen lassen sich die Herausforderungen jedoch sinnvollerweise unter den folgenden Überschriften einordnen, um diesem Bericht eine Struktur zu geben:

- Wirtschaft und Finanzen
- Demografie
- Arbeitsmarkt
- Strukturelle und parametrische Herausforderungen

Diese Herausforderungen werden im Folgenden nacheinander behandelt. Es sollte jedoch verstanden werden, dass in der Praxis die meisten Herausforderungen mehrdimensional sind und eine Reihe dieser verschiedenen Kategorien um-

fassen. Eine vorgeschlagene Anhebung des Renteneintrittsalters könnte beispielsweise als haushaltspolitische Maßnahme zur Senkung der Kosten für den Sozialschutz, als Arbeitsmarktmaßnahme, als Reaktion auf eine längere Lebenserwartung oder einfach nur als parametrisch vorgeschlagen werden.

## 2.2 WIRTSCHAFTLICHE UND HAUSHALTSPOLITISCHE HERAUSFORDERUNGEN

Aus den Länderberichten geht klar hervor, dass die größte Herausforderung für Verbesserungen in der Altersversorgung die von vielen Regierungen vertretene Behauptung ist, dass die Kosten für einen wirksamen und angemessenen Sozialschutz unbezahlbar sind. In den Länderberichten wird darauf hingewiesen, dass die nationalen Regierungen die Notwendigkeit eines nachhaltigen Rentensystems fast ausschließlich in finanzieller Hinsicht auslegen und dabei die Notwendigkeit, dabei auch soziale Ziele zu erfüllen, weitgehend unbeachtet lassen. In einigen der Berichte wird ein grundsätzliches Überdenken dessen gefordert, was Nachhaltigkeit ausmacht, oder es wird betont, dass die Frage, was ein nachhaltiges System ausmacht, im Kern eher eine politische als eine wirtschaftliche Angelegenheit ist.

Die Daten zeigen jedoch, dass die Situation von Land zu Land sehr unterschiedlich ist. Informationen zu der Situation in den 12 Projektländern sind in Anhang 2 enthalten, der dem Ae-

<sup>1</sup> Neben den Informationen aus den Länderberichten wird auch auf die wichtigsten Texte der Europäischen Kommission in diesem Bereich verwiesen, wie die regelmäßig veröffentlichten Ageing Reports (Berichte über das Altern) und die Bericht zur Angemessenheit der Renten- und Pensionshöhe. Diese werden alle drei Jahre von der Arbeitsgruppe „Auswirkungen der Bevölkerungsalterung“ des Ausschusses für Wirtschaftspolitik, der Generaldirektion für Wirtschaft und Finanzen (GD ECFIN) und der Generaldirektion für Beschäftigung, Soziales und Integration (GD EMPL) der Europäischen Kommission erstellt. Jeder Ageing Report liefert detaillierte Informationen über aktuelle und geschätzte zukünftige altersbedingte Ausgaben, die nicht nur Renten, wie in diesem Bericht behandelt, sondern auch Gesundheitsversorgung, Langzeitpflege, Bildung und Arbeitslosenunterstützung umfassen. In dem Bericht zur Angemessenheit der Renten- und Pensionshöhe (der parallel veröffentlicht wird) wird analysiert, inwieweit die aktuelle und zukünftige Renten- und Pensionshöhe dazu beitragen, Altersarmut zu verhindern und das Einkommen der Bürger für die Dauer ihres Ruhestands zu sichern.

Zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichts ist die jüngste veröffentlichte Version des Berichts der „The 2018 Ageing Report - Economic and Budgetary Projections for the 28 EU Member States (2016-2070)“ (Europäische Kommission, 2018). Es liegt jedoch bereits ein Dokument vor, in dem das Szenario dargestellt wird, das die Grundlage für die nächste Reihe von Projektionen bildet, d. h. „The 2021 Ageing Report - Underlying Assumptions and Projection Methodologies“ (Europäische Kommission, 2020), das zusätzliche, aktuellere Informationen enthält. Der aktuellste Bericht zur Angemessenheit der Renten- und Pensionshöhe ist der 2018 veröffentlichte „Pension adequacy report 2018 - Current and future income adequacy in old age in the EU“ (Europäische Kommission, 2018).



---

ging Report 2018 entnommen ist (Europäische Kommission, 2018). Dieser umfasst auch Projektionen der Ausgaben für öffentliche Renten, ausgedrückt in Prozent des BIP. Über den Zeitraum bis zum Jahr 2070 wird erwartet, dass diese Kosten:

- in 7 dieser Mitgliedstaaten (Frankreich, Italien, Kroatien, Lettland, Polen, Spanien, Schweden) sinken werden; und
- in 5 dieser Mitgliedsstaaten (Belgien, Bulgarien, Deutschland, Österreich, Rumänien) steigen werden.

Für die EU-27 insgesamt ist eine Verringerung des BIP-Anteils, der für öffentliche Renten ausgegeben wird, von 11,9% auf 11,4% vorgesehen, d.h. ein Rückgang um 0,5 Prozentpunkte. Die stärksten Rückgänge in den 12 Ländern sind in Kroatien von 10,6% auf 6,8% und in Frankreich von 15,0% auf 11,8% zu verzeichnen. Diese Rückgänge, wie sie für mehrere Mitgliedsstaaten prognostiziert werden, müssen massive Defizite im zukünftigen Sozialschutz befürchten lassen. Wenn die Versorgung gesichert, wenn nicht sogar verbessert, werden soll, ist es selbstverständlich, dass mit der wachsenden Zahl älterer Menschen auch die altersbedingten Kosten steigen. Angesichts des zu erwartenden starken Anstiegs des Anteils älterer Menschen an der Gesamtbevölkerung - für die EU-27 wird zwischen 2020 und 2070 ein Anstieg von 20 % auf 30 % der Bevölkerung im Alter von über 65 Jahren prognostiziert - erfordert die Generationengerechtigkeit eine angemessene Erhöhung des Anteils am BIP, der für Sozialausgaben für ältere Menschen verwendet wird. Die Herausforderung wird noch größer sein, wenn es um das geht, was die Gewerkschaften als notwendige Verbesserung der Versorgung ansehen.

Die Höhe der Ausgaben für den Sozialschutz ist letztlich eine politische Entscheidung, mit oder ohne Berücksichtigung des stattfindenden demografischen Wandels. Es gibt nichts, was a priori feststeht darüber, welche Höhe der Ausgaben für Renten sozial und politisch akzeptabel ist. Dies muss jedes Land zu einem bestimmten Zeitpunkt entscheiden. Dennoch gibt es Einschränkungen in Bezug auf die Frage, was man sich praktisch leisten kann, was wiederum vor allem davon abhängt, von wo aus man startet. Zu diesen Einschränkungen gehören die politische Akzeptanz der Höhe und des Tempos einer Erhöhung, um diesem demografischen Wandel und den verbesserten Versorgungsstandards Rechnung zu tragen, die erforderlich sind, um die Ziele der Europäischen Säule sozialer Rechte und des EGB zu erreichen.

Die wirtschaftlichen Faktoren werden einen Einfluss darauf haben, was machbar und politisch akzeptabel ist. Die Altersvorsorge kann nicht von den Geschehnissen in der übrigen Wirtschaft isoliert werden, selbst wenn wir die plumpen

Rufe nach Sparmaßnahmen seitens jener Interessengruppen außer Acht lassen, die Kürzungen der öffentlichen Ausgaben um ihrer selbst willen fordern. Zu den wirtschaftlichen Herausforderungen, die in den Umfragen und Länderberichten angesprochen werden und im Rahmen derer ein verbesserter Sozialschutz angestrebt wird, gehören die folgenden:

- geringes Wirtschaftswachstum;
- unzureichende Investitionen und geringes Wachstum der Produktivität;
- niedrige Zinssätze, die Sparen unproduktiv machen; und
- wachsende Einkommens- und Vermögensungleichheit, wodurch die Zahl der Menschen steigt, die nicht über die Runden kommen und für die eine Altersvorsorge schwer oder gar nicht möglich ist.

Keiner dieser Faktoren hat direkt mit dem Sozialschutz zu tun, aber die Daten unterstreichen, dass ihre Lösung dazu beitragen würde, die wirtschaftlichen und haushaltspolitischen Herausforderungen, mit denen eine Volkswirtschaft direkt konfrontiert ist, zu meistern, wenn man das Ziel eines angemessenen und nachhaltigen Sozialschutzes verfolgt. Gleichzeitig handelt es sich dabei nicht um Probleme, die sich aus einer Politik ergeben, die den Sozialschutz fördert, wobei es keine stichhaltigen Beweise dafür gibt, dass es einen definitiven Zusammenhang zwischen der Alterung der Bevölkerung und einem langsameren Wirtschaftswachstum gibt (Guardianich, Iudicone, Natali und Raitano, 2019).

### **2.3 DEMOGRAFISCHE HERAUSFORDERUNGEN**

Die Alterung der Bevölkerung, vor allem als Folge der erwarteten weiteren Verbesserung der Lebenserwartung, stellt eine Herausforderung für die Altersvorsorge dar. Einerseits ist eine längere Lebenszeit bei guter Gesundheit als bei früheren Generationen natürlich eindeutig positiv. Dennoch bedeutet diese auch, wie in den Länderberichten allgemein anerkannt wurde, dass die Renten über einen längeren Zeitraum gezahlt werden müssen, und insbesondere bei einer sinkenden Geburtenrate wird natürlich auch der Anteil der Rentner an der Gesamtbevölkerung steigen.

Die potenziellen Auswirkungen dieser Trends werden im Ageing Report der Kommission verdeutlicht. Die Daten des Ageing Report 2021 (Europäische Kommission, 2020) prognostizieren einen Rückgang der Gesamtbevölkerung der EU von 447 Millionen im Jahr 2019 auf 424 Millionen im Jahr 2070. Im gleichen Zeitraum soll die Bevölkerung im erwerbsfähigen

---

Alter (Menschen zwischen 20 und 64 Jahren) ebenfalls abnehmen, allerdings deutlicher, nämlich von 264 Millionen im Jahr 2019 auf 216 Millionen im Jahr 2070. Infolgedessen wird das, was im Ageing Report 2021 als „Alterslastquote 20-64“ bezeichnet wird, d. h. die Zahl der über 65-Jährigen im Verhältnis zur Zahl der 20- bis 64-Jährigen, voraussichtlich von 34,4 % im Jahr 2019 auf 59,2 % im Jahr 2070 steigen. Die Abbildungen in Anhang 3 liefern weitere Details zum Ausmaß dieser Herausforderung.

Die demografischen Daten werden ergänzt durch die im Bericht zur Angemessenheit der Renten- und Pensionshöhe 2018 (Europäische Kommission, 2018) enthaltenen Analyse der Reformmaßnahmen zur Sicherung angemessener und finanziell nachhaltiger Renten. Laut dem Bericht wird erwartet, dass die haushaltspolitischen Kosten im Zusammenhang mit Renten und Pensionen, Gesundheitsversorgung und Langzeitpflege in den kommenden Jahrzehnten steigen werden, da die Bevölkerung in Europa weiterhin stark altert.

Die Notwendigkeit eines Wachstums der altersbezogenen Ausgaben ist weder überraschend noch unangemessen für eine Gesellschaft mit einem zunehmenden Anteil älterer Menschen an der Gesamtbevölkerung. Dies ist zu erwarten, wenn ein höherer Anteil der Gesamtressourcen für ältere Menschen aufgewendet wird. Würden Renten- und Arbeitsmarktreformen den Anteil der für ältere Menschen aufgewendeten Ressourcen verringern, ist es selbstverständlich, dass dies im Durchschnitt deren Wohlbefinden durch eine Kombination aus niedrigeren Renten und längerer Lebensarbeitszeit verringern wird. Es gibt jedoch keinen Beweis dafür, dass dieser Alterungsprozess die in einer Gesellschaft verfügbaren Gesamtressourcen reduziert - im Ageing Report 2021 (Europäische Kommission, 2020) werden Zahlen genannt, die in Anhang 3 aufgeführt sind, die ein kontinuierliches Wachstum des BIP, sowohl insgesamt als auch pro Kopf, prognostizieren. Die eigentliche Frage ist also die Frage nach der Verteilung der Ressourcen, d.h. wie das prognostizierte Wachstum der Ressourcen zwischen den Erwerbstätigen und den Nichterwerbstätigen aufgeteilt wird und wie sich das zahlenmäßige Verhältnis zwischen Beitragszahlern und Leistungsempfängern entwickeln wird.

Dennoch werden diese und ähnliche Zahlen häufig im Zusammenhang mit dem Sozialschutz angeführt, mit der expliziten oder impliziten Konsequenz, dass der Sozialschutz unter Druck steht und daher gekürzt werden muss. Einige Analysten sind der Meinung, dass selbst ein relativ moderater Anstieg des Anteils des BIP, der für Renten benötigt wird, an sich schon ein Beweis für eine „fehlende Nachhaltigkeit“ sei, unabhängig von der Alterung der Bevölkerung. Dies wirft grundlegen-

de Fragen der intergenerationellen (Un-) Gerechtigkeit Generationen auf Kosten der heutigen Jugend auf. Angesichts der Häufigkeit, mit der diese Zahlen in unsere Debatten einfließen, ist es also wichtig, besser zu verstehen, was sie für die Erreichung eines angemessenen Sozialschutzes bedeuten.

Ein wesentlicher demografischer Wandel wird in der Tat zu erheblichen Herausforderungen sowohl für die Gesellschaft als Ganzes als auch insbesondere für die Rentensysteme sowie die Gesundheitsversorgung und Langzeitpflege führen. Die Sicherstellung der langfristigen Finanzierung angemessener Renten vor dem Hintergrund der erwarteten Bevölkerungsalterung ist eine der großen Herausforderungen unserer Zeit. Daher ist es besorgniserregend, dass viele der politischen Empfehlungen zur Bewältigung dieser Herausforderung auf einer irreführenden Interpretation der demografischen Zahlen beruhen.

Es gibt drei Arten von Missverständnissen in Bezug auf die demografische Herausforderung:

- Erstens wird ein falscher Vergleich angestellt, indem die Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter immer wieder fälschlicherweise mit der Zahl der Erwerbstätigen (Beitragszahler) gleichgesetzt wird, während die Zahl der Personen im Rentenalter fälschlicherweise mit der Zahl der Rentner (Leistungsempfänger) gleichgesetzt wird;
- Zweitens werden die prognostizierten demografischen Veränderungen isoliert betrachtet, ohne die begleitenden sozialen und wirtschaftlichen Veränderungen zu berücksichtigen, die im selben Zeitraum auftreten werden, oder den Zeitrahmen, in dem die Veränderungen stattfinden werden;
- Drittens wird nicht ausreichend beachtet, dass die Zahlen zur Lebenserwartung in der Regel Durchschnittswerte enthalten, wodurch die diskriminierenden Auswirkungen von Vorschlägen zur Erhöhung des Rentenalters, insbesondere auf Menschen mit einer unterdurchschnittlichen Lebenserwartung, ignoriert werden.

Auf diese Missverständnisse wird im Folgenden näher eingegangen.

### **Missverständnis 1**

**Gleichsetzung der Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter mit der Zahl der Erwerbstätigen (Beitragszahler); und Gleichsetzung der Zahl der Personen im Rentenalter mit der Zahl der Rentner (Leistungsempfänger).**

Dieser Fehler ist weit verbreitet und hartnäckig. So gab EU-Kommissar Andor 2010 bei der Eröffnung einer europaweiten

Konsultation zu den langfristigen Perspektiven der Rentensysteme mit voller Rückendeckung durch die Kommissare Olli Rehn und Michel Barnier eine aufsehenerregende Erklärung ab:

„Laut Prognosen wird sich bis zum Jahr 2060 in Europa die Anzahl der Personen im Ruhestand gegenüber jenen, die die Pensionen und Renten finanzieren, verdoppeln – diese Situation ist auf Dauer einfach nicht tragbar.“  
(Europäische Kommission, 2010)

In der Folge versuchte eine häufig veröffentlichte Grafik, die auf der Website der EU-Kommission als Begleitinformation zum Ageing Report 2015 veröffentlicht wurde, eine Verdoppelung des Verhältnisses zwischen Erwerbstätigen und Rentnern mit einer Verschiebung von 4:1 im Jahr 2013 auf 2:1 im Jahr 2060 zu suggerieren (Europäische Kommission, 2015).

Die tatsächliche Lage ist jedoch deutlich anders, wenn man sich auf diejenigen konzentriert, die aktiv im Erwerbsleben stehen und einen Beitrag leisten, anstatt nur auf deren Alter zu achten. Wie groß der Unterschied ist, zeigen die Zahlen in Tabelle III.1.86 Belastungsquote (Beitragszahler/100 Rentner, öffentliche Renten) im Ageing Report 2018 (Europäische Kommission, 2018). Die Tabelle zeigt, dass im Jahr 2016 auf 100 Rentner 159,9 Beitragszahler kamen, was einem Verhältnis von Beitragszahlern zu Rentnern von 1,6:1 entspricht. Diese Zahl unterscheidet sich erheblich von dem Verhältnis von 4:1, das in der Grafik der Kommission und der alarmierenden Aussage des Kommissars als „nicht tragbar“ bezeichnet wird.

Der Grund dafür, dass das angebliche Verhältnis von 4:1 zwischen Arbeitnehmern und Rentnern so stark von der tatsächlichen Zahl von 1,6:1 abweicht, ist ganz einfach: 4:1 ist nicht das Verhältnis zwischen Erwerbstätigen und Rentnern, sondern zwischen der Altersgruppe der 15- bis 64-Jährigen und derjenigen, die über 65-Jährigen. Dabei wird außer Acht gelassen, dass in der Europäischen Union nur etwa zwei Drittel der 15- bis 64-Jährigen einer Beschäftigung nachgehen. In dieser Zahl sind auch diejenigen enthalten, die nicht vollzeitbeschäftigt sind, wie z. B. in Deutschland Personen mit sogenannten „Minijobs“. Auf der anderen Seite sind von denjenigen, die keine Arbeit haben, viele Millionen verzweifelt auf der Suche nach einem Arbeitsplatz und viele weitere Millionen gehen in Frührente, ein großer Teil davon aus gesundheitlichen Gründen. Im Jahr 2016 waren denn auch 28 % aller Rentner in der EU-27 jünger als 65 Jahre (Europäische Kommission, 2018).

Die gängige Praxis, diese Realität zu ignorieren, hat erhebliche Konsequenzen, wenn es darum geht, das Ausmaß der demografischen Herausforderung zu beurteilen. Definiert man das Verhältnis einfach über das Alter und nicht über den wirtschaftlichen Status, kann man der enormen Verschiebung des Verhältnisses von 4:1 auf 2:1 zwischen den Altersgruppen über und unter der Grenze von 65 Jahren nur dadurch begegnen, dass man diese Grenze anhebt. Wenn man das Problem nur in Bezug auf das Alter definiert, liegt die Lösung zwangsläufig in einer Erhöhung des Renteneintrittsalters<sup>2</sup>. Es handelt sich um eine Zirkelargumentation, da die Beibehaltung der öffentlichen Rentenausgaben auf dem heutigen Niveau, unabhängig von der zukünftigen Alterszusammensetzung der Bevölkerung a priori als Nachhaltigkeit definiert wird! Selbst neoliberale Analysten teilen diese höchst problematische Argumentationslinie.

In scharfem Kontrast dazu wird, wenn der Fokus eher auf dem Erwerbstatus als auf dem Alter liegt, die Aufmerksamkeit auf die bestehenden Defizite innerhalb der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter gelenkt, die sich sowohl in niedrigen Beschäftigungsquoten als auch in hohen Arbeitslosenquoten, Behinderungen und Frühverrentungen widerspiegeln. Die notwendige Schlussfolgerung ist, dass zum Ausgleich einer Verringerung des Verhältnisses von Beitragszahlern zu Leistungsempfängern eine Verbesserung der Arbeitsmarktintegration der Personen im erwerbsfähigen Alter im Vordergrund stehen sollte. Die Europäische Kommission selbst hat diese Realität erkannt, als sie bereits 2008 feststellte, wie wichtig es ist:

„die Erwerbsquoten in der EU zu steigern [mit hochwertigen Arbeitsbedingungen] ist wohl die effektivste Strategie, mit der sich Länder auf die Alterung der Bevölkerung vorbereiten können.“  
(Europäische Kommission, 2008)

Um die Bedeutung des wirtschaftlichen Status der Menschen zu verdeutlichen, muss klar zwischen rein demografischen und wirtschaftlichen Abhängigkeitsquoten unterschieden werden. Dies macht eine deutliche Verbesserung der Art und Weise erforderlich, wie die wirtschaftliche Abhängigkeitsrate zum Zweck der Bewertung der Nachhaltigkeit definiert wird, wie z. B. „Anzahl der Arbeitslosen und der Personen im Ruhestand in Relation zur Anzahl der Erwerbstätigen“, wie im Weißbuch der Europäischen Kommission über Renten und Pensionen (im Folgenden „Weißbuch“) vorgeschlagen wurde (Europäische

<sup>2</sup> Aufbauend auf dieser Überlegung stellt das kürzlich veröffentlichte Grünbuch der EU-Kommission zum Thema Altern fest: „Der jüngsten Bevölkerungsprognose von Eurostat zufolge würde der Altenquotient der EU im Jahr 2040 nur dann auf dem Niveau von 2020 bleiben, wenn das Erwerbsleben auf das Alter von 70 Jahren ausgedehnt würde“ (Europäische Kommission, 2021).

---

Kommission, 2012). Langfristige Szenario-Berechnungen, die den gesellschaftlichen Spielraum für eine bessere Erwerbsintegration von Personen im erwerbsfähigen Alter berücksichtigen, zeigen eindeutig die Möglichkeit auf, den erwarteten Anstieg der wirtschaftlichen Abhängigkeit deutlich abzumildern und damit die finanzielle Nachhaltigkeit zu verbessern.

### **Missverständnis 2**

**Die prognostizierten demografischen Veränderungen werden isoliert betrachtet, ohne die begleitenden sozialen und wirtschaftlichen Veränderungen, die im gleichen Zeitraum auftreten werden, oder den Zeitrahmen, in dem der Wandel stattfinden wird, zu berücksichtigen.**

Allzu oft gehen Kommentatoren davon aus, dass jeder Anstieg der Abhängigkeitsrate per se gleichbedeutend mit fehlender Nachhaltigkeit ist. Wie die Zahlen von EU-Kommissar Andor werden diese Zahlen zitiert, ohne sie in den Kontext zu stellen. Sie ignorieren Faktoren wie das potenzielle Wirtschaftswachstum und die Zeitspanne, in der die Änderungen auftreten werden. Wenn diese berücksichtigt werden, ergeben sich andere Schlussfolgerungen als die, die üblicherweise gezogen werden.

Der erste Punkt, den es zu verstehen gilt, ist, dass jede Bewertung der Auswirkungen der demografischen Verschiebungen die anderen wirtschaftlichen und sozialen Veränderungen im betreffenden Zeitraum berücksichtigen sollte. Es ist unvernünftig, den demografischen Wandel in ein Argument einzubauen, ohne auch andere zu erwartende Entwicklungen zu berücksichtigen. Dies gilt insbesondere für das prognostizierte Wachstum des BIP. Dies ist natürlich nicht garantiert, aber es ergibt sich ein anderes Bild, wenn man dies berücksichtigt, selbst wenn die erwarteten demografischen Veränderungen in den nächsten 50 Jahren erheblich sein werden.

Der Ageing Report 2021 (Europäische Kommission, 2020) sieht vor, dass sich das BIP für die EU-27 im Zeitraum von 2019 bis 2070 fast verdoppeln wird. Ausgedrückt pro Kopf der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter oder älter, beträgt das Wachstum 108 Prozent. Das bedeutet, dass selbst unter Berücksichtigung einer Zunahme der älteren Bevölkerung im Vergleich zu den Menschen im erwerbsfähigen Alter der Anstieg des Pro-Kopf-Einkommens mehr als ausreichend ist, um allen Menschen, egal ob sie erwerbstätig sind oder eine Rente beziehen, eine bessere Situation zu ermöglichen<sup>3</sup>.

Aus der Erfahrung mit dem Ausbau des Wohlfahrtsstaates wissen wir bereits, dass eine deutliche Erhöhung der Sozialausgaben im Verhältnis zum BIP und die damit verbundene Erhöhung der Einkommenssteuer- und Sozialversicherungsbeitragssätze möglich ist, ohne dass der Lebensstandard der Erwerbstätigen darunter leidet. Dies war aufgrund des Produktivitäts- und Lohnwachstums möglich. Es gibt keinen Grund anzunehmen, dass sich dieser Mechanismus angesichts der im Ageing Report aufgezeigten Erwartung weiter steigender Produktivität in Zukunft nicht fortsetzen wird. Es bleibt unweigerlich die Frage, wie die Produktivitätsgewinne gerecht verteilt werden, aber die Möglichkeit verbesserter Standards für alle Gruppen besteht.

Der zweite Punkt ist, dass der demografische Wandel nicht auf einmal stattfindet, sondern sich relativ langsam über längere Zeiträume vollzieht. Wenn wir die Vergangenheit betrachten, wird deutlich, dass sich die Zahl der älteren Menschen, ausgedrückt als Anteil an der erwachsenen Bevölkerung, im Laufe der Zeit deutlich verändert hat. Wenn man zum Beispiel in das Jahr 1900 zurückgeht, ist ersichtlich, dass die Zahl der älteren Menschen viel niedriger war als heute. Bis ins 21. Jahrhundert hinein ist der Anteil der Rentner jedoch stetig und nachhaltig gewachsen.

Die Geschichte macht deutlich, dass Gesellschaften in der Lage sind, mit erheblichen Verschiebungen in der relativen Größe der verschiedenen Alterskohorten umzugehen, vorausgesetzt, es wird ihnen genügend Zeit gegeben. Es gibt keinen Grund für die Annahme, dass dieser Prozess zu diesem Zeitpunkt zum Stillstand gekommen ist. Es ist also nicht die absolute Größe einer Veränderung der Zahl der Rentner, welche Probleme in Bezug auf die Nachhaltigkeit schafft. Der begrenzende Faktor ist die Geschwindigkeit dieser Veränderung. Eine Veränderung, die soziale und politische Schwierigkeiten verursachen könnte, wenn sie innerhalb etwa eines Jahres geschieht, wird akzeptabel, wenn sie über viele Jahrzehnte erreicht wird. Wir haben in der Vergangenheit erhebliche Verschiebungen gesehen und es gibt keinen Grund anzunehmen, dass sie in der Zukunft nicht wieder auftreten können.

Was die zeitliche Dimension der zukünftigen Veränderungen in der Demografie betrifft, ist z. B. folgende Passage in Abschnitt 2 der Zusammenfassung des Ageing Report 2021 (Europäische Kommission, 2020) der Europäischen Kommission interessant:

---

<sup>3</sup> Darüber hinaus haben die europäischen Sozialpartner eine Reihe alternativer Indikatoren ausgearbeitet und vorgeschlagen, die das BIP als Indikator für das Wohlbefinden ergänzen (3. März 2021 - <https://est.etuc.org/?p=817>)

Der demografische Altersabhängigkeitsquotient (d.h. das Verhältnis zwischen Menschen im Alter von 65 Jahren und darüber und den 20- bis 64-Jährigen) wird in den kommenden Jahrzehnten voraussichtlich deutlich ansteigen. Von etwa 29% im Jahr 2010 war er auf 34% im Jahr 2019 gestiegen und wird voraussichtlich weiter ansteigen, auf 59% im Jahr 2070 ...

Der prognostizierte Anstieg von 34% auf 59% ist erheblich. Es gibt jedoch kein wirtschaftliches oder soziales Gesetz, das festlegt, wie der nationale Reichtum zwischen verschiedenen Altersgruppen verteilt werden sollte oder dass ein Verhältnis a priori nachhaltiger ist als ein anderes. Es ist einfach

das kombinierte Ergebnis von geschichtlichen und aktuellen politischen Entscheidungen.

Das Ausmaß des nachhaltigen demografischen Wandels wird in Tabelle 3.1 veranschaulicht, in der die Veränderung der Altersverteilung, die in den letzten 60 Jahren stattgefunden hat, mit der für die nächsten 60 Jahre erwarteten verglichen wird. Zur Veranschaulichung verwendet die Tabelle Zahlen, die von der OECD (OECD, 2019) zur Verfügung gestellt wurden, für das, was die OECD als „Altenquotient“ (Verhältnis zwischen Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter und Senioren) bezeichnet. Die Zahlen sind für einzelne Länder dargestellt, wobei die für die am Projekt beteiligten Länder und die EU-28 verfügbaren Zahlen aufgeführt wurden.

**Tabelle 2.1. Anteil der erwachsenen Bevölkerung über 65 Jahre  
Anstieg der historischen und prognostizierten Werte**

|             | 1960 bis 2020 |             | 2020 bis 2080 |             |
|-------------|---------------|-------------|---------------|-------------|
|             | Insgesamt     | Pro Jahr    | Insgesamt     | Pro Jahr    |
| Österreich  | 37%           | 0.5%        | 58%           | 0.8%        |
| Belgien     | 47%           | 0.6%        | 46%           | 0.6%        |
| Frankreich  | 58%           | 0.8%        | 41%           | 0.6%        |
| Deutschland | 67%           | 0.9%        | 40%           | 0.6%        |
| Italien     | 101%          | 1.2%        | 57%           | 0.7%        |
| Lettland    | 74%           | 0.9%        | 27%           | 0.4%        |
| Polen       | 146%          | 1.5%        | 74%           | 0.9%        |
| Spanien     | 94%           | 1.1%        | 73%           | 0.9%        |
| Schweden    | 57%           | 0.8%        | 32%           | 0.5%        |
| <b>EU28</b> | <b>80%</b>    | <b>1.0%</b> | <b>52%</b>    | <b>0.7%</b> |

**ERLÄUTERUNGEN**

1. Originalquelle für die Zahlen der OECD: Vereinte Nationen, Department of Economic and Social Affairs (2019), World Population Prospects 2019, Online-Ausgabe (für zukünftige Zeiträume: mittlere Variante der Prognose).
2. Die Zahlen in der Tabelle sind Berechnungen des Verfassers, die auf den im OECD-Bericht angegebenen Zahlen für die Anzahl der Personen im Alter von 65 Jahren und älter pro 100 Personen im Alter zwischen 20 und 64 Jahren basieren.
3. Von der OECD wurden keine Zahlen für Bulgarien, Kroatien und Rumänien bereitgestellt.

Die Tabelle zeigt zum Beispiel, dass für die EU-28 die erwachsene Bevölkerung im Alter von 65 Jahren und älter, ausgedrückt als Anteil an der Bevölkerung im Alter von 20 Jahren und älter, zwischen 1960 und 2020 um 80 % zugenommen hat. Ausgedrückt als durchschnittliche jährliche Steigerungsrate entspricht dies 1,0 % pro Jahr. In den nächsten 60 Jahren wird für die EU-28 ein Gesamtanstieg von 52 % erwartet, was einem durchschnittlichen jährlichen Anstieg von 0,7 % entspricht.

Aus der Tabelle ist ersichtlich, dass es in den letzten 60 Jahren zu erheblichen demografischen Veränderungen ge-

kommen ist, die von Land zu Land unterschiedlich sind. Nichtsdestotrotz waren diese Veränderungen mit diesen sehr unterschiedlichen Raten alle erheblich. Die Veränderungen, die jetzt für die nächsten 60 Jahre erwartet werden, stehen nicht im Widerspruch zur Vergangenheit und sind in den meisten Fällen im Verhältnis geringer. Es obliegt nun denjenigen, die glauben, dass ein jahrzehntelanger Veränderungsprozess nun einen Punkt erreicht hat, an dem er nicht mehr funktioniert, zu beweisen, warum dies der Fall ist. Es sollte nicht ohne jede Evidenz davon ausgegangen werden, dass derartige Verschiebungen nicht mehr nachhaltig sind.

### Missverständnis 3

Die Auswirkungen des demografischen Wandels werden zu oft in Form von Durchschnittswerten diskutiert, wobei die großen Unterschiede in Bezug auf die Auswirkungen auf den Einzelnen ignoriert werden.

Das dritte Missverständnis besteht darin, dass sich die öffentliche Diskussion über die Erhöhung der Lebenserwartung fast immer auf Durchschnittswerte beschränkt, nur unterteilt nach Geschlecht. Die Lebenserwartung von Männern und Frauen unterscheidet sich jedoch ebenso stark oder stärker mit dem sozioökonomischen Status, dem Einkommen oder der Bildung. Sie variiert auch nach Rasse und sozialer Schicht. Menschen mit hohem Einkommen, mit Hochschulabschluss usw. leben tendenziell deutlich länger als Menschen mit niedrigem Einkommen und geringer Bildung. Die Entwicklung einer Politik für den Rentner mit der durchschnittlich erwarteten Lebenserwartung kann zu einer erheblichen Diskriminierung derjenigen führen, deren Lebenserwartung kürzer ist. Angesichts der Tatsache, dass Menschen mit einer kürzeren Lebenserwartung tendenziell zu Gruppen gehören, die bereits unter Diskriminierung leiden, verschärft dies einfach die Probleme, vor denen sie bereits stehen. In der Praxis bedeutet dies, dass eine automatische Verbindung zwischen dem durchschnittlichen Anstieg der Lebenserwartung und dem Renteneintrittsalter im Widerspruch zu der Evidenz steht, wonach nur wenige Dinge ungleicher sind als die individuelle Lebenserwartung und der Gesundheitszustand. Aus ökonomischen und epidemiologischen Studien geht hervor, dass es einen eindeutigen Zusammenhang zwischen der individuellen Gesundheit und sozioökonomischen Merkmalen gibt (Guardiancich, Iudicone, Natali und Raitano, 2019). Dies ist schon seit geraumer Zeit klar. Zum Beispiel kam der Bericht der Generaldirektion Gesundheit und Verbraucherschutz (Mackenbach, Meerding und Kuns, 2007) aus dem Jahr 2007 mit dem Titel „Economic implications of socio-economic inequalities in health in the European Union“, zu dem Schluss:

Die meisten Analysen der Beziehung zwischen Gesundheit und Wirtschaft konzentrieren sich auf den durchschnittlichen Gesundheitszustand, aber die Gesundheit ist tatsächlich sehr ungleichmäßig über die Gesellschaft verteilt. In allen Ländern mit verfügbaren Daten bestehen signifikante Unterschiede in Bezug auf den Gesundheitszustand zwischen sozioökonomischen Gruppen, in dem Sinne, dass Menschen mit niedrigerem Bildungsniveau geringqualifiziertem Beruf und/oder geringem Einkommen dazu neigen, systematisch höhere Morbiditäts- und Mortalitätsraten zu haben ....

Diese Erkenntnisse wurden durch die Veröffentlichung des weiteren Berichts der Generaldirektion „Health inequalities in the EU“ im Jahr 2013 verstärkt (Marmot, 2013).

Daher besteht ein Bedarf an einem besseren Verständnis der Auswirkungen, die die sozioökonomischen Merkmale der verschiedenen Gruppen auf die Rentenpolitik haben. Das hervorstechendste Problem ist die unterschiedliche Auswirkung der Erhöhung des Rentenalters auf Gruppen mit unterschiedlicher Lebenserwartung. Je kürzer die Lebenserwartung einer bestimmten Gruppe ist, desto größer ist die proportionale Auswirkung auf ihre erwartete Rente. Mit anderen Worten: Gruppen, die bereits benachteiligt sind und denen es an sozialen Chancen mangelt, sind diejenigen, die am meisten verlieren, wenn das Rentenalter erhöht wird. Ihre Situation wird bei den automatischen Anpassungsmechanismen systematisch außer Acht gelassen.

## 2.4 HERAUSFORDERUNGEN AUF DEM ARBEITSMARKT

Auf der Grundlage der Daten aus allen Länderberichten wird deutlich, dass schlechte Arbeitsmarktbedingungen eine weit verbreitete und bedeutende Herausforderung für einen angemessenen, wirksamen und umfassenden Sozialschutz darstellen. Es gibt zahlreiche Belege dafür, dass Unzulänglichkeiten auf den Arbeitsmärkten und bei der Qualität der Beschäftigung zu einer unzureichenden Altersversorgung führen. Verschiedene Faktoren wirken sich auf die Renten aus und zwar sowohl für:

- den Einzelnen, bei dem der Aufbau von Leistungen von der Teilnahme am Arbeitsmarkt abhängt, als auch für
- das System als Ganzes, durch den Einfluss auf die Finanzen des Systems.

Wenn beispielsweise ein Arbeitnehmer in die weniger formale Wirtschaft wechselt oder arbeitslos wird, erwirbt er niedrigere Rentenansprüche für die Zukunft. Gleichzeitig ist er weniger in der Lage, zur Unterstützung derjenigen beizutragen, die sich bereits im Ruhestand befinden. Folglich sind diese Faktoren sowohl für die heutigen als auch für die zukünftigen Rentner relevant, und die Überwindung dieser Arbeitsmarktdefizite ist von entscheidender Bedeutung, wenn es um den Sozialschutz geht.

Die Bedeutung und Relevanz des Themas sind weithin anerkannt. Die OECD kommt in der Ausgabe 2019 ihres regelmäßigen Berichts über Rententrends, genannt „Renten auf einen Blick“, zu dem Schluss, dass das Aufkommen und die Auswei-

---

tung neuer Arbeitsformen die Rentenprobleme im Zusammenhang mit atypischer Arbeit verstärkt haben, insbesondere bei Geringverdienern“ (OECD, 2019).

Die Erkenntnisse aus den Länderberichten betonen den Zusammenhang zwischen qualitativ schlechten Arbeitsplätzen und unzureichenden Renten und wie dies bestimmt, welche politischen Maßnahmen erforderlich sind, um Verbesserungen in der Altersversorgung zu erreichen. Zu den spezifischen Herausforderungen, die es zu bewältigen gilt, gehören:

- niedriges Lohnniveau;
- Arbeitsplatzsicherheit;
- Arbeitslosigkeit in jeder Phase des Berufslebens;
- fehlende Möglichkeiten zur beruflichen Weiterentwicklung;
- das Wachstum der informellen Wirtschaft und neue Arten von Beschäftigung und
- je nach Rentenstruktur des Landes, fehlender Zugang zu einem angemessenen Niveau der Zusatzaltersvorsorge.

Aus den vorliegenden Daten geht hervor, dass es eine große Herausforderung ist, weil die Rentenstruktur typischerweise mit einem begrenzten Blick auf die Organisation der Beschäftigung eingerichtet wird. Es gibt zu oft eine implizite Annahme, dass eine Person Vollzeit und lebenslang bei ein- und demselben Arbeitgeber beschäftigt ist. Diese Annahme galt natürlich noch nie für alle Arbeitnehmer, aber die jüngsten Trends in den Beschäftigungsmustern zeigen, dass atypische Arbeitsplätze und die informelle Wirtschaft immer weiter verbreitet sind. Wie oben beschrieben, stellen unfreiwillige Teilzeitarbeit, Zeitverträge, Null-Stunden-Verträge, ausbeuterische Praktika und Scheinselbstständigkeit eine Herausforderung für die Sicherung einer angemessenen Rente dar.

Scheinselbstständigkeit stellt eine besondere Herausforderung dar. Die Abgrenzung zwischen einem abhängigen Arbeitsverhältnis und Selbstständigkeit ist oft unklar und wird immer unklarer, wenn kommerzielle Organisationen versuchen, die regulatorische Arbitrage zwischen den beiden auszunutzen. Da die traditionellen Merkmale des Arbeitnehmerstatus an Bedeutung verlieren, entstehen neue Arten von abhängiger Arbeit, die nicht als solche zu qualifizieren sind, was zum Verlust des arbeitsrechtlichen und tarifvertraglichen Schutzes führt. In Bezug auf die Rente spielt es selbst in Systemen, in denen alle Arten von Beschäftigung automatisch eingeschlossen sind, eine große Rolle, ob man als abhängig Beschäftigter qualifiziert ist oder nicht, zumindest in Bezug auf die Aufteilung der Beiträge mit dem Arbeitgeber.

Leider vermitteln wichtige Arbeitsmarktindikatoren, wie z. B. die Gesamtbeschäftigungsquote, oft einen falschen Eindruck

vom vorhandenen Potenzial für eine bessere Arbeitsmarktintegration, vor allem weil nicht zwischen Personen mit stark variierenden Arbeitszeiten unterschieden wird. Aus diesem Grund sollten, wie in Abschnitt 4 ausführlicher erörtert, Indikatoren wie die Beschäftigungsquote in Vollzeitäquivalenten verbessert und stärker beachtet werden, während neue Indikatoren wie spezifizierte Beschäftigungsquoten eingeführt werden sollten, die eine Abtrennung der marginalen Teilzeitbeschäftigung ermöglichen. In Anhang 5 sind einige einschlägige Daten enthalten.

Der Bedarf an besserer zusätzlicher arbeitgeberfinanzierter Vorsorge ist von Land zu Land sehr unterschiedlich und hängt von der Rentenstruktur des jeweiligen Landes ab. In einigen Ländern ist das Vertrauen in die private Vorsorge aus geschichtlichen Gründen bzw. aufgrund ihrer Gestaltung relativ gering. Dort, wo dies der Fall ist, wird die Herausforderung darin gesehen, die öffentliche Versorgung aufrechtzuerhalten oder weiter zu verbessern und einer vorgeschlagenen Verlagerung auf private Versorgung zu widerstehen. In den Ländern, die in größerem Maße von der Bereitstellung von Zusatzrenten durch den Arbeitgeber oder die Branche abhängen, besteht jedoch eine besondere Herausforderung bei der Erzielung von Verbesserungen in der Altersversorgung darin, effektive Arbeitsbeziehungen zu verteidigen und zu entwickeln. Dort, wo die Altersvorsorge vom Arbeitsverhältnis abhängt, werden die Gewerkschaften unweigerlich versuchen, eine wichtige Rolle zu spielen, aber wie effektiv sie diese Rolle erfüllen können, ist unterschiedlich. Unter diesen Umständen sind auch Maßnahmen zur Stärkung der Tarifverhandlungen erforderlich.

Die oben skizzierten Unzulänglichkeiten auf den Arbeitsmärkten betreffen alle Bereiche der Gesellschaft. Auf den Arbeitsmärkten gibt es jedoch nach wie vor Formen der Diskriminierung, die die oben erörterten Defizite für eine Reihe von Gruppen, darunter Frauen, Menschen mit Behinderungen, ethnische Minderheiten sowie sexuelle und geschlechtliche Minderheiten, verstärken. Diese Gruppen verlieren weitgehend den sozialen Schutz, weil sie allgemeineren Formen der Diskriminierung ausgesetzt sind. Sie leiden unter niedrigen Löhnen und mangelnden Beschäftigungsmöglichkeiten, was zu niedrigen Renten führt.

Zum Beispiel sind die Arbeitsmärkte durch starke Ungleichheiten zwischen den Geschlechtern gekennzeichnet. Trotz eines deutlichen Anstiegs der Frauenerwerbsquote in den letzten Jahren bestehen weiterhin geschlechtsspezifische Ungleichheiten bei der Integration in den Arbeitsmarkt. Frauen erhalten immer noch deutlich niedrigere Stundenlöhne, verbringen deutlich weniger Zeit pro Woche in bezahlter Beschäftigung, haben viel mehr Karriereunterbrechungen aufgrund von Kin-

derbetreuung oder der Pflege älterer Angehöriger, während sie gleichzeitig den größten Teil der unbezahlten Arbeit leisten. All diese Unterschiede wirken sich auf das Lebenseinkommen und die Beschäftigungszeiten von Frauen und damit auf ihre Renten aus. Neben Frauen sind junge Menschen, Migranten, Menschen mit eingeschränkter Arbeitsfähigkeit und Langzeitarbeitslose am stärksten von einer schlechten Arbeitsmarktintegration betroffen und damit dem Risiko geringer Renten ausgesetzt.

Deutlich niedrigere Renteneinkünfte gehen auf all diese arbeitsmarktbedingten Ungleichheiten zurück. Gemäß Eurostat (Eurostat, 2021) sind 20,9 % der Frauen, verglichen mit 15,5 % der Männer, in der Altersgruppe 65 und älter von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht. Es wird auch berichtet, dass Frauen in der EU im Alter von 65 Jahren und älter eine Rente erhielten, die im Durchschnitt 29 % niedriger war als die der Männer, wenngleich dies 5 % weniger ist als die entsprechende Zahl im Jahr 2010. Die Unterschiede zwischen Männern und Frauen gibt es auch in Bezug auf den Nichtbezug einer Rente. Während fast alle Männer ab 65 Jahren eine Rente beziehen, beziehen etwa 11 % der Frauen gar keine Rente. Im Jahr 2019 war dieser Unterschied zwischen Männern und Frauen bei den 65- bis 79-Jährigen um 6,2 Prozentpunkte geringer als im Jahr 2008; er betrug jedoch immer noch 10,2 %.

## 2.5 STRUKTURELLE UND PARAMETRISCHE HERAUSFORDERUNGEN

Die Länderberichte enthalten Hinweise auf Herausforderungen, die sich auf die Struktur und die Regeln des Rentensystems eines Landes beziehen, die naturgemäß länderspezifisch sind und daher zu einem großen Teil durch die Geschichte und die spezifischen Regelungen der Altersvorsorge bestimmt werden. Es ist auch klar, dass die Gewerkschaften zwar stets nach

Verbesserungen des Sozialschutzes streben, aber die meisten Debatten über vorgeschlagene Änderungen der Rentensysteme in den letzten Jahren in der Praxis „defensiver“ Natur waren, d.h. dass sie sich gegen Änderungen wehrten, die die Angemessenheit der Altersvorsorge verringern oder die darauf abzielen, mehr Risiken auf die Arbeitnehmer und weg von den Arbeitgebern zu verlagern. Größtenteils handelte es sich dabei um eine Reaktion auf Maßnahmen, die mit dem Ziel der Haushaltskürzungen und nicht der strukturellen Verbesserung vorgeschlagen wurden.

Der allgemeine Trend der Veränderungen, die im Sozialschutz stattgefunden haben, ist klar, obwohl es große Unterschiede zwischen den verschiedenen Ländern gibt, (Guardiancich, Ludicone, Natali und Raitano, 2019). Die Entwicklung verlief jedoch nicht nur in eine Richtung, da einige Länder die Angemessenheit der Rentenleistungen verbessert haben (OECD, 2019). Nichtsdestotrotz ist aus den Länderberichten ersichtlich, dass die Diskussionen von Haushaltseinsparungen dominiert werden, die eng mit politischen Maßnahmen verbunden sind, die darauf abzielen:

- **erstens: die Rentenausgaben zu kürzen** - durch eine strengere Verknüpfung von Beiträgen und Leistungen und eine geringere Indexierung der Renten;
- **zweitens: das Arbeitsleben zu verlängern** - durch Erhöhung des Renteneintrittsalters und Verschärfung der Anspruchsvoraussetzungen für den Vorruhestand.

In Tabelle 3.2 wird das Thema der wesentlichen Herausforderungen in einem oder mehreren Ländern des Projekts mit einigen erläuternden Kommentaren dargestellt. Derartige Herausforderungen können wirklich in allen Arten von Systemen auftreten, sowohl in öffentlichen als auch in privaten. Die spezifischen Herausforderungen für private kapitalgedeckte Systeme werden im Folgenden separat behandelt.

Tabelle 2.2 Strukturelle und parametrische Herausforderungen von Rentensystemen

|   |   |
|---|---|
| <p><b>Unzureichende Ansparraten</b></p>                             | <p>Theoretische Berechnungen von Lohnersatzraten für Berufsanfänger zeigen, dass in mehreren EU-Mitgliedstaaten aufgrund unzureichender Ansparraten selbst Durchschnittsverdiener mit Laufbahnen ohne Lücken nicht erwarten können, Einkommensersatzraten zu erreichen, die es erlauben, während des Ruhestands „die Aufrechterhaltung eines angemessenen Lebensstandards zu ermöglichen“ (Empfehlung, 2019).</p> |
| <p><b>Restriktive Leistungsanforderungen und Schwellenwerte</b></p> | <p>Die Leistungsanforderung sollte in Verbindung mit der Ansparrate die Zielrente ergeben, wie oben erläutert. Eine damit verbundene Herausforderung ist die Frage, was diese Regeln für Arbeitnehmer bedeuten, deren Laufbahn nicht dem Muster einer einzigen lebenslangen Beschäftigung entspricht, einschließlich der Bestimmungen für den Erhalt und die Übertragbarkeit der erworbenen Ansprüche.</p>        |



|  |   |
|--|---|
| <b>Unzureichende soziale Ausgleichsmechanismen</b> | <p>Zur Abdeckung von Arbeitnehmern mit Lücken in ihrer Erwerbsbiografie, oft aufgrund der Wahrnehmung von Betreuungsaufgaben und dem zunehmenden Bedarf an Umschulung oder Zeiten von Krankheit und Arbeitslosigkeit. Soziale Ausgleichsmechanismen (Rentengutschriften für Zeiten der Arbeitslosigkeit, Krankheit, Kinderbetreuung usw.) sind kennzeichnende Merkmale der öffentlichen Rentensysteme, die darauf abzielen, diejenigen zu unterstützen, deren Laufbahn nicht in das Muster der lebenslangen Beschäftigung passt, sofern bestimmte Kriterien erfüllt sind. Es muss auch überlegt werden, welche Regelungen speziell für Flüchtlinge und andere Zuwanderer, die eine verkürzte Lebensarbeitszeit haben, notwendig sind.</p> |
| <b>Restriktive Lohnschwellen und -obergrenzen</b>  | <p>Viele Rentensysteme, bei denen die Renten vom Verdienst abhängen, haben eine Obergrenze für den Verdienst, der berücksichtigt wird. Dies kann zu Problemen führen, wenn diese Schwelle nicht ausreichend hoch ist, z. B. weil sie vor einiger Zeit festgelegt wurde und danach nicht entsprechend der Lohn- und Gehaltsentwicklung neu festgesetzt wurde. Wenn sie zu niedrig angesetzt ist, entzieht sie einem System auch potenzielle Beitragseinnahmen von Besserverdienern.</p>  |
| <b>Unzureichende Indexierung</b>                   | <p>Eine angemessene Indexierung der Leistungen, sowohl bei der Auszahlung als auch bei der Aufschiebung, d. h. in der Zeit zwischen dem Erwerb der Ansprüche und dem Zeitpunkt der Auszahlung, ist ein wichtiges Element eines angemessenen Rentensystems. Die größte Herausforderung besteht darin, eine geeignete Grundlage zu definieren, die den realen Wert der Rentenleistungen in Bezug auf die Kaufkraft und die Parität mit dem Lebensstandard der erwerbstätigen Bevölkerung aufrechterhält.</p>  |
| <b>Rentenbeiträge</b>                              | <p>Die Rentenbeiträge sollten so festgelegt werden, dass eine faire Verteilung der Kosten zwischen dem Mitglied, dem Arbeitgeber und dem Staat erreicht wird.</p>   |
| <b>Fehlende Übertragbarkeit</b>                    | <p>Die Bestimmungen sollten die Kumulierung, Erhaltung und Übertragbarkeit der erworbenen Rentenansprüche sicherstellen.</p>  |
| <b>Renteneintrittsalter</b>                        | <p>Neben den Ansparraten und den sozialen Ausgleichsmechanismen ist das Renteneintrittsalter häufig die größte Herausforderung bei der Erreichung angemessener Renten. Die Mitglieder wurden sowohl formell als auch in der Praxis immer wieder unter Druck gesetzt, einer Erhöhung des Renteneintrittsalters zuzustimmen. Auf verschiedene Aspekte der Herausforderung wird im Folgenden eingegangen.</p>  |
| <b>- Gesetzliches Renteneintrittsalter</b>         | <p>Der Druck von Seiten der EU, durch die länderspezifischen Empfehlungen, und von Seiten der nationalen Regierungen in Bezug auf eine Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittsalters, wie es durch das öffentliche Rentensystem vorgegeben wird, ist fast schon zu einer universellen Konstante geworden. Dies hat einige Länder dazu veranlasst, so genannte „automatische Anpassungsmechanismen“ oder „Nachhaltigkeitsfaktoren“ einzuführen. Das gemeinsame Merkmal ist, dass das „Rentenversprechen“ automatisch entsprechend den sozioökonomischen und demografischen Faktoren angepasst wird. Solche Mechanismen sind zu oft grob und undifferenziert.</p>   |
| <b>- Effektives Renteneintrittsalter</b>           | <p>Unabhängig vom offiziellen oder gesetzlichen Renteneintrittsalter ist das Alter, in dem die Mitglieder in der Praxis ihre Rente beziehen, oft unterschiedlich, abhängig von ihren Lebensumständen und davon, wie effektiv die Rentenformel ist, um das zu erreichen, was die Mitglieder als eine akzeptable Rente ansehen. Es wird auch von den Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt bestimmt, wo sich die Verfügbarkeit von Arbeitsplätzen auf die Entscheidung für den Ruhestand auswirkt, oder eben auch nicht.</p>   |

|   |  |
|---|--|
| <p><b>- Unterschiedliche Altersgrenzen für Männer und Frauen</b></p>  | <p>Das gesetzliche Renteneintrittsalter ist inzwischen fast vollständig angeglichen, mit wenigen Ausnahmen. Indirekte Formen der Diskriminierung von Frauen, wie sie oben beschrieben wurden, führen jedoch dazu, dass das tatsächliche Renteneintritts-/Erwerbsaustrittsalter aus der letzten Beschäftigung weiterhin unterschiedlich ist. Ein früheres Renteneintrittsalter für Frauen ist nicht unbedingt zu ihren Gunsten, wenn dadurch die Rente, die sie erwerben können, verringert wird.</p> |
| <p><b>- Regelungen für beschwerliche Arbeiten und Behinderung</b></p> | <p>Es gibt nach wie vor Defizite bei der Altersversorgung von Arbeitnehmern mit Behinderungen, bei denen die Dauer des Arbeitslebens unter dem Durchschnitt liegt und es daher schwieriger ist, eine ausreichende Lebensarbeitszeit zu erreichen, um eine angemessene Rente zu erhalten. Solche Defizite bestehen auch bei Arbeitnehmern, die beschwerliche Arbeiten ausführen, welche oft nicht bis zum gesetzlichen Rentenalter weiterarbeiten können.</p>   |
| <p><b>- Rückstellung für Früh- und Spätpensionierung</b></p>          | <p>Der Mangel an Beschäftigungsmöglichkeiten und Chancen zur Umschulung zwingt Arbeitnehmer zu oft dazu, zu ungünstigen Bedingungen in den Vorruhestand zu gehen, so dass sie während ihres gesamten Ruhestands keine ausreichenden Leistungen erhalten.</p>   |

Neben diesen Herausforderungen, die sich bei allen Rentensystemen ergeben, gibt es zusätzliche Herausforderungen, die spezifisch für die Zusatzaltersversorgung sind. Der Druck hin zur Einrichtung von Zusatzrentenfonds (und deren Kosten) ist an sich schon eine weitere Herausforderung. Während die Sozialschutzsysteme traditionell eine breite Risikoverteilung in Bezug auf Demografie, Lebenserwartung, Inflation, Arbeitslosenzeiten usw. umfassen, hat es in den betrieblichen und privaten Rentensystemen eine erhebliche Risikoverschiebung hin zum einzelnen Arbeitnehmer gegeben.

Bei betrieblichen, d.h. arbeitgeberbasierten Systemen hat dies meist die Form einer Verlagerung von der „Leistungszusage“ zur „Beitragszusage“ angenommen. In anderen Ländern, in denen sich private Verträge durchgesetzt haben, erfolgte eine Umstellung von traditionellen Lebensversicherungsverträgen auf Produkte mit sehr begrenzter oder gar keiner Garantie. Zusätzlich zur Verlagerung der Investitionsrisiken wird in vielen Ländern auch das Risiko der Langlebigkeit verlagert, indem lebenslange Rentenzahlungen durch Finanzprodukte ersetzt werden, die eine Inanspruchnahme der Rentenleistung über einen vordefinierten Zeitraum vorsehen.

Es ist bemerkenswert, dass hier, in scharfem Gegensatz zur häufigen Infragestellung der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen umlagefinanzierten Renten, die langfristige Trag-

fähigkeit der Finanzmärkte, auf denen das Funktionieren der privaten vorfinanzierten Renten beruht, selten in Frage gestellt wird. Wie auch immer die Struktur des Rentensystems aussehen mag, muss dieses innerhalb des gleichen wirtschaftlichen und sozialen Umfelds funktionieren. Eine Umstellung der Rentenfinanzierung vom staatlichen Umlageverfahren auf kapitalgedeckte Renten sollte also nicht als Kostensenkung angesehen werden. Die Kosten eines Rentensystems werden letztlich durch die gezahlten Rentenleistungen bestimmt und nicht durch die Methode, die zur Finanzierung dieser Leistungen verwendet wird (Barr und Diamond, 2010).

Gleichzeitig sollte dem Marktrisiko, das mit kapitalgedeckten Renten unweigerlich verbunden ist, und seinen Auswirkungen auf die mögliche Bandbreite der Ergebnisse für die Leistungen jedes Einzelnen mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden. Ein System mit einer großen Bandbreite an wahrscheinlichen Ergebnissen sollte nicht nur nach dem durchschnittlichen Ergebnis beurteilt werden. Die Tatsache, dass die Mehrheit der anderen Arbeitnehmer durchschnittliche oder bessere Ergebnisse erzielt, wird für diejenigen, die dagegen Verluste hinnehmen müssen, kein Trost sein.

Die spezifischen Herausforderungen, die bei der Zusatzrente festzustellen sind, sind in Tabelle 3.3 zusammengefasst.

**Tabelle 2.3 Spezifische Herausforderungen in Zusatzrentensystemen**

|  |   |
|--|---|
| <p><b>Begrenzter oder kein Spielraum für soziale Ausgleichsmechanismen</b></p> | <p>Vor dem Hintergrund der zunehmenden Mobilität auf dem Arbeitsmarkt, einer steigenden Zahl von Karriereunterbrechungen, prekären Beschäftigungsformen usw. wird der Mangel an sozialen Ausgleichsmechanismen in den meisten Zusatzrentensystemen zu einem wachsenden Problem. Darüber hinaus erwerben viele mobile Arbeitnehmer aufgrund von Warte- und/oder Unverfallbarkeitsfristen keine angemessenen Rentenansprüche, selbst wenn sie formal in einem Zusatzrentensystem versichert sind.</p> |
| <p><b>Risikoverlagerung auf die Mitglieder</b></p>                             | <p>Die größte Herausforderung bei Zusatzrentensystemen ist die Verlagerung des Risikos innerhalb solcher Systeme vom Arbeitgeber (und/oder dem Anbieter) auf den einzelnen Arbeitnehmer. Typischerweise wird dies durch eine Verlagerung von der „Leistungszusage“ zur „Beitragszusage“ erreicht.</p>   |
| <p><b>Privatisierung und Kosten</b></p>  | <p>In Verbindung mit der Verlagerung des Risikos auf die Mitglieder gab es eine Entwicklung hin zu einer marktbasierteren Vorsorge im Gegensatz zu einer kollektiven Vorsorge, was sich zwangsläufig auf die von den Mitgliedern getragenen Kosten auswirkt.</p>  |
| <p><b>Unzureichende Beitragshöhe</b></p>                                       | <p>Eine Herausforderung bei Systemen mit Beitragszusagen besteht darin, die Beiträge auf ein Niveau festzulegen, von dem erwartet wird, dass es zu angemessenen Leistungen führen wird, mit einer fairen Aufteilung zwischen den Beiträgen von Arbeitnehmern und Arbeitgebern.</p>  |
| <p><b>Verlust von garantierten Renditen</b></p>                                | <p>Ein Element des Risikotransfers, der stattgefunden hat, ist der Verlust von garantierten Renditen, die in der Vergangenheit von einigen Systemen angeboten wurden.</p>   |

---

# 3

## Maßnahmen zur Bewältigung der Herausforderungen

### 3.1 THEMEN AUS DEN LÄNDERBERICHTEN

In Abschnitt 2 des Berichts wurden die Herausforderungen dargelegt, die es zu bewältigen gilt, um die Angemessenheit, die Wirksamkeit und die Abdeckung der Altersversorgung zu erreichen, die sowohl den Prioritäten des EGB für den Sozialschutz als auch den Zielen der Europäischen Säule sozialer Rechte und der Empfehlung entsprechen. Die Länderberichte machen deutlich, dass das Ausmaß und die Bedeutung dieser Herausforderungen von Land zu Land unterschiedlich sind. Dennoch lassen sich auf der Grundlage der in den Länderberichten vorgestellten Leitlinien und Empfehlungen einige gemeinsame Themen identifizieren, die auf europäischer Ebene angegangen werden müssen, mit dem praktischen Ziel, auch gewerkschaftliche Initiativen auf nationaler Ebene zu unterstützen. Die wichtigsten Schritte, die im Rahmen der Studie identifiziert wurden, um den Herausforderungen zu begegnen, die die Gewerkschaften im sozialen, arbeitsmarktpolitischen und wirtschaftlichen Kontext auf nationaler und EU-Ebene identifiziert haben, sind:

- ein besseres Verständnis des Begriffs Nachhaltigkeit und insbesondere die Erkenntnis, dass die zu erwartende demografische Entwicklung zwar langfristige Veränderungen erforderlich macht, dies aber für sich genommen nicht ein Beweis für eine fehlende Nachhaltigkeit ist;
- eine integrierte Strategie für die Beschäftigungs- und Rentenpolitik, wobei Arbeitsmarktreformen durchgeführt werden, die die Qualität der Arbeit verbessern, Diskriminierung beseitigen und Tarifverhandlungen stärken;
- die Identifizierung von gemeinsamen strukturellen und parametrischen Faktoren angesichts der unterschiedlichen nationalen Rentensysteme, bei denen geeignete Maßnahmen die Bereitstellung einer nachhaltigen und angemessenen Sicherheit im Rentenalter erhöhen können.

Diese Bereiche werden im Folgenden nacheinander behandelt. Dieser Bericht ist auf den Sozialschutz fokussiert, der natürlich nur ein Teil des Spektrums an sozialpolitischen Maßnahmen ist, die die Lebensqualität der älteren Generationen bestimmen. Wie in der Einleitung betont, soll dies nicht heißen, dass Themen wie Gesundheit und soziale Versorgung sowie Wohnen nicht auch von großer Bedeutung für das Erreichen des Ziels „Altern in Würde“ sind.

### 3.2 EIN KORREKTES VERSTÄNDNIS DES BEGRIFFS „NACHHALTIGKEIT“

Bei der Nachhaltigkeit geht es um die Fähigkeit einer Gesellschaft, die Lebensbedingungen der älteren Generationen zu erhalten oder sogar zu verbessern. Leider ist, wie in Abschnitt 2 erörtert, das gängige Verständnis von Nachhaltigkeit im Zusammenhang mit der zu erwartenden Bevölkerungsalterung höchst fragwürdig. Dabei geht es nicht nur um den Anteil der älteren Generationen am BIP oder um die Veränderung der Rohdaten der Bevölkerungsanteile. Wie in Abschnitt 2 ausführlich ausgeführt, gibt es dabei folgende Missverständnisse:

- die Verschlechterung der rein demografischen Verhältnisse in den nächsten Jahrzehnten ist nicht gleichzusetzen mit der Veränderung des Verhältnisses zwischen Erwerbstätigen und Rentnern;
- der signifikante Anstieg des Anteils älterer Menschen an der Gesamtbevölkerung oder ein Anstieg des erforderlichen BIP-Anteils für die Finanzierung künftiger Renten ist für sich genommen kein Beweis für die fehlende Nachhaltigkeit, da dies im Zusammenhang mit dem Wirtschaftswachstum und der Veränderungsrate gesehen werden sollte;

- die Verlagerung der Kosten von öffentlichen umlagefinanzierten zu kapitalgedeckten Renten wird als Kostensenkung fehlinterpretiert, während das Marktrisiko, das mit kapitalgedeckten Renten verbunden ist, nicht ausreichend berücksichtigt wird.

Daher ist es wichtig, dass die Gewerkschaften darauf drängen, das Konzept der Nachhaltigkeit und die Verwendung entsprechender Indikatoren zu überdenken. Die Indikatoren werden in Abschnitt 4 ausführlich erörtert, aber zusammenfassend lässt sich sagen, dass eine größere Anerkennung folgender Faktoren erforderlich ist:

- **Abhängigkeitsquotient:** Der Fokus muss auf Abhängigkeitsquotienten liegen, die den wirtschaftlichen Status der Menschen widerspiegeln und nicht nur auf Gruppen eines bestimmten Alters basiert sind. Dies wird auch im Weißbuch der Kommission vorgeschlagen (Europäische Kommission, 2012), in dem folgender Quotient verwendet wird: „Anzahl der Arbeitslosen und der Personen im Ruhestand in Relation zur Anzahl der Erwerbstätigen“. Langfristige Projektionen dieses Verhältnisses unter der Annahme der Umsetzung einer Arbeitsmarktstrategie der „Aufwärtskonvergenz“ zeigen das enorme Potenzial einer besseren Arbeitsmarktintegration zur Eindämmung des zukünftigen Anstiegs der wirtschaftlichen Abhängigkeit und damit der finanziellen Nachhaltigkeit (Wöss/Astleitner/Schäfer/Stadtler/Türk/Watt, 2021) (Wöss und Türk, 2011).
- **BIP-Anteil für Rentner:** Vor dem Hintergrund der Bevölkerungsalterung macht es die Generationengerechtigkeit zwangsläufig erforderlich, einen gewissen zukünftigen Anstieg des BIP-Anteils der Rentner zu akzeptieren. Solche Veränderungen sind für sich genommen kein Beweis für eine fehlende Nachhaltigkeit, da in der Vergangenheit bedeutende Umstellungen ohne soziale Schwierigkeiten stattgefunden haben. Derartige Veränderungen sind auch vor dem Hintergrund des erwarteten Wirtschaftswachstums und der erforderlichen relativ begrenzten und daher nachhaltigen Veränderungsrate zu bewerten.

### 3.3 EINE INTEGRIERTE STRATEGIE DER BESCHÄFTIGUNGS- UND RENTENPOLITIK

Ein wichtiges Thema in diesem Bericht ist die unvermeidliche Verbindung zwischen Sozialschutz und Arbeitsmarkt. Fast die gesamte Finanzierung der Renten basiert auf der Er-

werbstätigkeit, sei es direkt über die Zahlung von Beiträgen oder, soweit die Systeme ganz oder teilweise durch Steuern finanziert werden, eher indirekt über den Beitrag zu den Staatseinnahmen durch die Zahlung der Einkommensteuer. Gleichzeitig sind in den meisten Rentensystemen die Leistungen in irgendeiner Weise an den Verlauf der Karriere des einzelnen Mitglieds über Faktoren wie Dauer der Beschäftigung, Höhe des Verdienstes, Höhe der gezahlten Beiträge usw. gebunden.

Das Ergebnis ist, dass die Einführung eines höheren Mindestlohns eine der wirksamsten Maßnahmen sein könnte, um sowohl angemesseneren Renten in der Zukunft zu erreichen als auch die Steuerbasis zu schaffen, die für die Zahlung angemessener Renten an die heutigen Rentnergenerationen erforderlich ist.

Vor dem Hintergrund einer sinkenden Zahl von Menschen im erwerbsfähigen Alter und einer steigenden Zahl älterer Menschen wird die Quantität und Qualität von Arbeitsplätzen für Menschen im erwerbsfähigen Alter in den kommenden Jahren und Jahrzehnten noch kritischer werden. Eine gerechte Verteilung von bezahlter Arbeit, angemessene Einkommen, gute Arbeitsbedingungen und ein Diskriminierungsverbot werden in einer sich schnell verändernden Welt des grünen und digitalen Wandels tendenziell noch wichtigere Ziele. Auch die Ausbildung für neue Berufe spielt eine entscheidende Rolle; sie bietet die Möglichkeit einer Beschäftigung über ein ganzes Arbeitsleben hinweg. Dies sind alles Ziele, die an sich schon wichtig sind, aber sie sind auch von entscheidender Bedeutung für die Erreichung einer angemessenen Altersversorgung.

Die Europäische Kommission hat diesen Zusammenhang in einer Reihe von Berichten anerkannt. Wie bereits erwähnt, stellte die Kommission bereits 2008 fest, dass

• „die Erhöhung des Beschäftigungsniveaus [mit qualitativ hochwertigen Arbeitsplätzen] wohl die effektivste Strategie ist, mit der sich die Länder auf die Bevölkerungsalterung vorbereiten können.“  
(Europäische Kommission, 2008)

Leider wird ihr trotz solcher expliziten Aussagen in der Praxis nicht genügend Gewicht beigemessen. So wurde die Definition aus dem Weißbuch nicht für die Berechnungen in den wichtigsten Berichten der Kommission über die Alterung, dem Ageing Report und dem Bericht zur Angemessenheit der Renten- und Pensionshöhe, verwendet.

Unzulänglichkeiten des Arbeitsmarktes liegen vor, wenn Arbeitnehmer die Möglichkeit verlieren, in der Praxis eine

---

angemessene Rente aufzubauen, auch wenn das System theoretisch eine angemessene Rente vorsieht. Die Unzulänglichkeiten auf den Arbeitsmärkten, die zu unzureichenden Renten führen, wurden in Abschnitt 2 des Berichts ausführlich untersucht. Die Defizite auf dem Arbeitsmarkt ziehen sich zwar durch die gesamte Erwerbsbevölkerung, zeigen sich aber am deutlichsten bei den Auswirkungen auf Frauen. Bestehende Lücken in Bezug auf die Angemessenheit gehen zu einem großen Teil auf die starken Ungleichheiten in den Karrieren zurück, die sich bei Themen ergeben, die insbesondere Frauen betreffen, wie die schlechtere Verteilung von bezahlter und unbezahlter Arbeit, Lohndiskriminierung und die Bereitstellung von sozialer Unterstützung. Hinzu kommt, dass die Zeiten der Kindererziehung nicht angemessen berücksichtigt werden.

Vor diesem Hintergrund sollten bessere Daten über die Verbindung zwischen Renten und Beschäftigung bei der Analyse und in der Folge bei der politischen Entscheidungsfindung in den Vordergrund gerückt werden. Dies ergibt sich direkt aus der Europäischen Säule sozialer Rechte und der Empfehlung. Die Gewerkschaften wissen selbstverständlich bereits, welche politischen Maßnahmen in diesem Bereich erforderlich sind, und dieser Bericht ist nicht der Ort, um ausführlich darzulegen, was ihre Prioritäten sein sollten. Es lohnt sich jedoch, die folgenden Arbeitsmarktthemen hervorzuheben, die für die Altersvorsorge besonders relevant sind:

- Förderung der Arbeitsmarktintegration und Bekämpfung von prekärer und geringfügiger Beschäftigung, damit Rentenansprüche während des gesamten Berufslebens erworben werden können;
- Bekämpfung des fortbestehenden geschlechtsspezifischen Lohngefälles und anderer Formen der Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt aus Gründen wie Rasse, sexueller Orientierung und Geschlechtsidentität;
- aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, die die Beschäftigung ankurbeln und das System mit den erforderlichen Mitteln ausstatten, um angemessene Renten zu zahlen und den Arbeitnehmern eine angemessene Leistung zu bieten;
- Maßnahmen zur Weiterbildung und Karriereentwicklung, damit jeder mehr Kontrolle über sein Arbeitsleben und die Möglichkeit hat, bis zum Ruhestand zu arbeiten;
- Die Stärkung der Rolle der Gewerkschaften bei Tarifverhandlungen führt zu einem höheren Lohnniveau und besseren Beschäftigungsbedingungen.

### **3.4 ANGEMESSENHEIT - FRAGEN ZUR STRUKTUR UND ZU DEN PARAMETERN**

Die im Rahmen des SociAll-Projekts durchgeführten nationalen Erhebungen machen deutlich, dass ohne signifikante Verbesserungen zu viele Rentner jetzt und in Zukunft unzureichende Bezüge erhalten. Dies geht auch aus den Daten hervor, die in den aufeinanderfolgenden von der EU ausgearbeiteten Berichten zur Angemessenheit der Renten- und Pensionshöhe vorgelegt wurden (Europäische Kommission, 2018). Es gibt jedoch keine allgemein akzeptierte Definition dessen, was eine angemessene Altersversorgung ausmacht, und wie in Abschnitt 4 des Berichts erörtert wird, ist weitere Arbeit erforderlich, um einen Ansatz für die Definition der Angemessenheit zu finden, der zwar die unterschiedliche Situation widerspiegelt, aber auch dem in Abschnitt 1 dargelegten Ziel des Alterns in Würde gerecht wird. Bei dieser Arbeit muss berücksichtigt werden, dass die Festlegung der Höhe des Renteneinkommens, das als angemessen angesehen wird, letztlich eine politische Entscheidung darüber sein wird, was wirtschaftlich und sozial als akzeptabel betrachtet wird. Politische Maßnahmen gegen ineffektive und unzureichende Altersversorgung, selbst für Menschen, die vollständig in den Arbeitsmarkt integriert sind, müssen zwei damit verbundene Probleme angehen:

- strukturelle Unzulänglichkeiten: Unangemessenheit der Struktur des Rentensystems selbst;
- parametrische Unzulänglichkeiten: in Bezug auf die Parameter, die die Höhe der Rente bei der bestehenden Rentenstruktur bestimmen.

Diese werden nun nacheinander erörtert.

#### **Strukturelle Unzulänglichkeiten**

Die Rentenstrukturen sind in den einzelnen Mitgliedsstaaten sehr unterschiedlich, was sich auch in der Situation in den zwölf Ländern widerspiegelt, die in der aktuellen Studie untersucht wurden. Strukturelle Unzulänglichkeiten werden also länderspezifisch sein und vom nationalen Rentensystem abhängen, was folglich auf für die Lösungen gilt. Im Rahmen des Projekts wurde jedoch wenig Druck seitens der Gewerkschaften in Richtung einer wesentlichen Änderung der Struktur der jeweiligen nationalen Rentensysteme festgestellt. Das bedeutet nicht unbedingt, dass die bestehende Struktur das ist, was die Gewerkschaft in einem bestimmten Land anstreben würde, wenn sie ein leeres Blatt vor sich hätte. Es geht eher darum, was als politisch sinnvoll erachtet wird, ge-

---

paart mit dem Wunsch, erworbene Rechte zu schützen. Der Bereich, in dem die Struktur eines Rentensystems am stärksten von Änderungsvorschlägen betroffen ist, ist das Gleichgewicht zwischen einem bestehenden staatlichen System, das nach dem Umlageverfahren finanziert wird, und einer vorfinanzierten marktbasierteren Vorsorge. Ausgehend von den Erkenntnissen der Länderberichte sind die Gewerkschaften im Allgemeinen gegen jede wesentliche Verlagerung hin zu Letzterem, weil es die Arbeitnehmer übermäßigen Risiken aussetzt und unnötige Kosten verursacht. Im Allgemeinen werden Zusatzsysteme als Ergänzung und nicht als Ersatz für ein umfassendes System der gesetzlichen Rentenversicherung gesehen. Daraus folgt jedoch nicht zwangsläufig, dass in Ländern, in denen marktbasiertere Angebote bereits eine größere Rolle spielen, die Gewerkschaften aktiv eine deutliche Verlagerung zu mehr staatlichen Angeboten angestrebt haben.

### **Parametrische Unzulänglichkeiten**

Anstatt die Struktur der Altersvorsorge zu verändern, streben die Gewerkschaften in der Regel eine Verbesserung der Angemessenheit der Altersversorgung durch parametrische Änderungen an. Zum Beispiel führen die Formeln zur Berechnung der Renten nicht zu „angemessenen Renten“, vielleicht weil die Obergrenze der Einkünfte, die bei der Berechnung berücksichtigt wird, zu niedrig angesetzt ist. Ein weiteres Beispiel für Systeme mit Beitragszusage ist, dass die Beitragssätze hoch genug sein müssen, um eine angemessene Rente zu erzielen, wenn man bedenkt, welche Renditen man mit den zugrunde liegenden Anlagen in der Praxis erzielen kann.

Die relevanten Parameter hängen von der jeweiligen Rentenstruktur ab, aber typischerweise gehören dazu:

- Renteneintrittsalter, d.h. das Alter, ab dem erstmals die volle Rente bezogen wird;
- Ansparsatz, der auf die Einkünfte angewendet wird, die zur Berechnung der Rente herangezogen werden;
- Definition der Einkünfte, die zur Berechnung der Rente herangezogen werden, einschließlich der Ober- und Untergrenzen;
- Beitragszeiten, die für den Anspruch auf und die Berechnung von Rentenleistungen herangezogen werden;
- Die Bestimmungen zur Indexierung von Rentenzahlungen, sowohl während des Ruhestands (Erhöhungen der Rentenzahlungen) als auch in Bezug auf den Rückstellungszeitraum zwischen dem Entstehen des Leistungsanspruchs und dem Zeitpunkt der Fälligkeit (Verlängerung der Rückstellung);
- Die Beitragssätze, die vom zukünftigen Rentner und dem Arbeitgeber zu zahlen sind, was bei Systemen mit Beitragszusage (sowohl kapitalgedeckten als auch staatlichen) von besonderer Bedeutung ist;
- Abzugs- und Bonusregelungen bei vorzeitigem oder späterem Renteneintritt.

Die Parameter eines Rentensystems müssen als Ganzes beurteilt werden, weil sie untrennbar miteinander verbunden sind. Zum Beispiel könnte eine höhere Ansparrate eine Erhöhung des Renteneintrittsalters ausgleichen, wenn sie ausreicht, um eine angemessene Rente bei vorzeitigem Eintritt in den Ruhestand zu gewährleisten.

---

# 4

## Indikatoren und Benchmarks

### 4.1 EINFÜHRUNG

In diesem Abschnitt des Berichts werden die Indikatoren erläutert, die zur Bewertung der Fortschritte bei der Erreichung der Ziele der Gewerkschaften im Bereich des Sozialschutzes herangezogen werden können. Es werden die Unzulänglichkeiten der derzeitigen Indikatoren aufgezeigt, hauptsächlich mit Blick auf die Indikatoren, die von der Europäischen Kommission in den Diskussionen zum Politikzyklus des Europäischen Semesters verwendet werden, einschließlich derjenigen, die sich aus der Europäischen Säule sozialer Rechte und der Empfehlung ergeben, und in denen neue oder zusätzliche Indikatoren eingeführt werden sollten.

In diesem gesamten Abschnitt ist zu berücksichtigen, dass die Faktoren, die die Verteilung des wirtschaftlichen Wohlstands innerhalb einer Bevölkerung, nicht zuletzt unter den älteren Menschen, bestimmen, komplexe Phänomene sind, die in ihrer Gesamtheit beurteilt werden müssen. Die Fokussierung auf nur eine Handvoll Indikatoren birgt die Gefahr, dass sie eine unvollständige, wenn nicht gar verzerrte Bewertung offenbart, mit dem zusätzlichen Risiko, den Ländervergleich und die Fähigkeit der politischen Entscheidungsträger, die geeigneten politischen Maßnahmen zu identifizieren, zu verzerren (Guardiancich, Iudicone, Natali und Raitano, 2019). Im Großen und Ganzen gibt es zwei Typen relevanter Indikatoren:

- Erstens messen einige das Umfeld, in dem die Renten gezahlt werden oder gezahlt werden sollen, wie z. B. haushaltspolitische Nachhaltigkeit, Arbeitsmarkt, Demografie, aktuelle und zukünftige Produktivität und Wirtschaftswachstum. Mit anderen Worten: Wie groß ist die Aufgabe des Sozialschutzes und welche Ressourcen sind und werden zur Verfügung stehen, um den Bedarf an angemessenen Renten zu decken?
- Zweitens messen einige die Erreichung aktueller oder

prognostizierter Rentenziele, wie z.B. Angemessenheit (Einkommensersatz und Armutsvermeidung), effektive Abdeckung und, als Querschnittsthema, Gerechtigkeit (einschließlich Geschlecht). Mit anderen Worten: Wie angemessen, umfassend und gerecht ist die derzeitige Altersvorsorge, und wie wird sich dies in Zukunft ändern?

Die wichtigsten Bereiche, in denen eine deutliche Verbesserung der Indikatoren erforderlich ist, werden im Folgenden zusammengefasst:

- Nachhaltigkeit
- Demografie
- Arbeitsmarkt
- Angemessenheit

Diese werden im Folgenden der Reihe nach erörtert, wobei aufgezeigt wird, wo die derzeitigen Indikatoren unzureichend oder in einigen Fällen irreführend sind und wo daher an der Weiterentwicklung geeigneterer Indikatoren gearbeitet werden muss. Eine Zusammenfassung der vorgeschlagenen Verbesserungen ist am Ende dieses Abschnitts in Tabelle 4.1. enthalten.

### 4.2 NACHHALTIGKEIT

In den aufeinanderfolgenden Ageing Reports der Kommission wurde die finanzielle Nachhaltigkeit als Schlüsselindikator für die Bewertung der Tragfähigkeit eines öffentlichen Rentensystems in den Mittelpunkt gestellt. Daher ist es wichtig zu verstehen, dass es Grenzen für diesen Ansatz gibt. Die Analyse basiert zwangsläufig auf Projektionen und nicht auf einer endgültigen Prognose, wobei verschiedene Szenarien ohne angemessene Bewertung ihrer relativen Wahrscheinlichkeit dargestellt werden. Trotz dieser Unsicherheit, die an-



---

gesichts der Bandbreite möglicher Ergebnisse unvermeidlich ist, wird das vorgestellte Basisszenario standardmäßig zum Mittelpunkt der öffentlichen Debatte und zur Grundlage für politische Vorschläge. Daher ist es entscheidend, sowohl die Zuverlässigkeit als auch das Verständnis für die Grenzen der Simulationsübung zu verbessern.

Die Vernachlässigung der Auswirkungen der Bevölkerungsalterung bei der Festlegung von haushaltspolitischen Nachhaltigkeitszielen wirft grundlegende Fragen der Ungerechtigkeit zwischen den Generationen zu Lasten der heutigen Jugend auf. Um zu beurteilen, ob ein bestimmtes Niveau der Rentenausgaben (als Anteil am BIP) gerechtfertigt ist, sollte auch die Qualität des angebotenen Schutzes (effektive Deckung, Angemessenheit) berücksichtigt werden.

Es gibt weitere Probleme mit einem Ansatz für einen Indikator für die Nachhaltigkeit der Renten, der nur den Anteil des BIP berücksichtigt, der für den Sozialschutz ausgegeben wird, und diesen durch die Einführung „automatischer Stabilisierungsformeln“ begrenzen will. Das Grundproblem ist, dass die Nachhaltigkeit eines Rentensystems im Kern eine politische Entscheidung ist, die von der Einstellung der Öffentlichkeit zur Höhe der Rentenausgaben und der Qualität des Rentenangebots abhängt. Beides kann nicht auf eine Formel reduziert werden, die nur dazu dient, die politischen Entscheidungen, die getroffen werden müssen, zu verschleiern. Es gibt auch technische Probleme bei der Bewertung der Nachhaltigkeit, wenn man nur den Anteil am BIP betrachtet. Das Verhältnis zwischen den Kosten, die mit dem Altern verbunden sind, und dem BIP ist natürlich entscheidend, um den Anteil der älteren Menschen an den Gesamtressourcen deutlich zu machen, und ist ein wichtiger Indikator für die öffentlichen Haushalte. Drei Schwierigkeiten begrenzen jedoch seinen Wert:

- Erstens muss anerkannt werden, dass der Indikator nur eine begrenzte Aussagekraft über die Lebensqualität der Rentenempfänger hat, die ein entscheidendes Element der sozialen und politischen Nachhaltigkeit ist;
- Zweitens sollte die Belastung der öffentlichen Finanzen durch die steigenden Kosten der Steuerabzüge zugunsten der privaten Altersvorsorge in die Berechnung einbezogen werden;
- Drittens sollten zur Bewertung der Auswirkungen der Rentensysteme auf die öffentlichen Haushalte (und zur Erfassung länderspezifischer Besonderheiten bei der Besteuerung) die Ausgaben netto und nicht brutto nach Steuern bewertet werden.

Wie in Abschnitt 2 dargelegt, ist das gängige Verständnis

von Nachhaltigkeit im Zusammenhang mit der erwarteten Bevölkerungsalterung höchst fragwürdig. Dabei wird nämlich Folgendes nicht berücksichtigt:

Dabei wird nämlich Folgendes nicht berücksichtigt:

- die Verschlechterung der rein demografischen Verhältnisse in den nächsten Jahrzehnten ist nicht gleichzusetzen mit der Veränderung des Verhältnisses zwischen Erwerbstätigen und Rentnern;
- angesichts des signifikanten Anstiegs des Anteils älterer Menschen an der Gesamtbevölkerung ist ein Anstieg des erforderlichen BIP-Anteils für die Finanzierung künftiger Renten an sich kein Beweis für die fehlende Nachhaltigkeit, da er im Zusammenhang mit dem Wirtschaftswachstum und der jährlichen Änderungsrate gesehen werden muss;
- die Verlagerung der Kosten von der öffentlichen umlagefinanzierten auf die kapitalgedeckte private Altersvorsorge wird häufig als Kostensenkung fehlinterpretiert, während es keine Belege dafür gibt, dass Unternehmen (betriebliche Altersvorsorge) und/oder Einzelpersonen (private Altersvorsorge) in der Lage und bereit sind, die steigenden Kosten zu tragen;
- Marktrisiken der kapitalgedeckten Altersvorsorge werden nicht ausreichend beachtet.

In Anbetracht all dieser erheblichen Mängel bei den derzeitigen Indikatoren besteht die Notwendigkeit, die Bewertung der Nachhaltigkeit von Rentensystemen zu überdenken. Dies sollte die folgenden spezifischen Änderungen beinhalten:

**Änderung 1.** Die Veröffentlichung der Netto-Rentenausgaben zusätzlich zu den Bruttoausgabenwerten für alle Mitgliedsstaaten (im Ageing Report 2018 werden die Nettowerte des jeweiligen BIP-Anteils nicht für alle Mitgliedsstaaten veröffentlicht);

**Änderung 2.** Indikatoren für die Lebenserwartung, die die Lage nicht nur für den Durchschnitt, sondern auch für Bevölkerungsgruppen mit unterschiedlichem sozioökonomischem Status beleuchten;

**Änderung 3.** Abhängigkeitsquoten auf der Grundlage eines realistischen Wirtschaftsmodells, das die tatsächliche Zahl der Erwerbstätigen und der von Einkommensersatzleistungen abhängigen Personen berücksichtigt, wie im Weißbuch der Kommission über Renten vorgeschlagen (Europäische Kommission, 2012);

**Änderung 4.** Eine explizitere Anerkennung des steigenden

Anteils älterer Menschen an der Gesamtbevölkerung unter Berücksichtigung anderer wirtschaftlicher Faktoren und der erforderlichen Anpassungsrate; und

**Änderung 5.** Die Entwicklung eines Indikators, der die gesamten Rentenkosten (einschließlich öffentlicher, betrieblicher und privater Renten) misst.

### 4.3 DEMOGRAFIE

Das Thema der Bevölkerungsalterung spielt in den Diskussionen über die Zukunft der Rentensysteme eine große Rolle. Jahrzehntelang konzentrierte sich die öffentliche Diskussion über die zukünftigen Herausforderungen für die Rentensysteme auf die Auswirkungen der Bevölkerungsalterung und auf den so genannten „Altersabhängigkeitsquotienten“, der üblicherweise als die Anzahl der 15- bis 64-Jährigen oder 20- bis 64-Jährigen im Verhältnis zur Anzahl der 65-Jährigen und Älteren definiert wird. Leider werden, wie in Abschnitt 2 erläutert, sowohl der gegenwärtige Zustand als auch die zukünftigen Verschiebungen des Altersabhängigkeitsquotienten häufig in Bezug auf den gegenwärtigen Zustand und die zukünftigen Veränderungen im Verhältnis zwischen Beitragszahlern und Rentnern fehlinterpretiert. Politische Empfehlungen zur Bewältigung der Herausforderung des Alterns beruhen allzu oft auf dieser Fehlinterpretation.

Doch der Ageing Report 2018 der EU-Kommission (Europäische Kommission, 2018) offenbart einen enormen Unterschied zwischen dem rein demografischen „Altersabhängigkeitsquotienten“ und dem Verhältnis von Beitragszahlern zu Rentnern, das – unter dem Gesichtspunkt der wirtschaftlichen Nachhaltigkeit – viel relevanter ist. Im Jahr 2016 lag das demografische Verhältnis (basierend auf der Anzahl der 20- bis 64-Jährigen im Vergleich zu den 65-Jährigen und Älteren) bei 3,3:1. Das wirtschaftliche Verhältnis (d.h. Beitragszahler zu Rentnern) betrug jedoch nur 1,6:1<sup>4</sup>.

Die Fokussierung auf den (uminterpretierten) demographischen „Alterslastquoten“ lenkt die Aufmerksamkeit auf die Bestimmung der Grenze zwischen Erwerbs- und Rentenalter, weil die „Alterslastquote“ bei gegebener Altersstruktur allein durch diesen Faktor beeinflusst werden kann. In scharfem Kontrast dazu zwingt der Fokus auf die heutige herausfordernde soziale Realität des Verhältnisses von 1,6:1 zwischen Erwerbstätigen und Rentnern die Aufmerksamkeit auf bestehende Defizite im gesamten Erwerbsleben, die

sich am besten in niedrigen Vollzeitäquivalent-Beschäftigungsquoten widerspiegeln. Schon vor dem Ausbruch der Coronavirus-Krise lag die Beschäftigungsquote in Vollzeitäquivalenten in der Altersgruppe 20-64 Jahre laut Eurostat bei nur 76,1 % für Männer und bei nur 58,7 % für Frauen (Werte EU 27/2019).

Vor dem Hintergrund der weit verbreiteten Fehlinterpretation der Alterslastquote hat die OECD in ihrer jüngsten Ausgabe von „Renten auf einen Blick“ die Terminologie geändert. Die numerische Relation zwischen den Altersgruppen 65+ und 20 bis 64 wird nun korrekter als „Altenquotient“ (Verhältnis zwischen Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter und Senioren) bezeichnet. Es bleibt zu hoffen, dass die EU nachzieht und die Bezeichnung dieses häufig zitierten Indikators ebenfalls überarbeitet.

Wenn man die Aufmerksamkeit auf den wirtschaftlichen Status der Menschen lenkt, wird deutlich, dass es sowohl einen enormen Bedarf als auch Spielraum für die Verbesserung der Arbeitsmarktintegration vieler Millionen Frauen, Jugendlicher, älterer Arbeitnehmer, Migranten usw. gibt und infolgedessen die effektive Abdeckung der Rentensysteme, die Angemessenheit der Rentenleistungen und die Aufrechterhaltung der haushaltspolitischen Nachhaltigkeit trotz der erwarteten demografischen Veränderungen verbessert werden müssen.

Die im Weißbuch dargelegte Analyse (Europäische Kommission, 2012) befasst sich sowohl mit der Notwendigkeit, eine klare Unterscheidung zwischen Alter und Erwerbsstatus der Menschen zu treffen, als auch mit der Möglichkeit, die Angemessenheit der Renten und die haushaltspolitische Nachhaltigkeit durch eine bessere Integration in den Arbeitsmarkt zu verbessern. Darin ist Folgendes zu lesen:

„Die Alterungsproblematik wird häufig anhand der Verdoppelung der Alterslastquote (Verhältnis der Bevölkerung 65+ zur Bevölkerung 15-64) von 26 % im Jahr 2010 auf 50 % im Jahr 2050 aufgezeigt. Der springende Punkt ist jedoch die wirtschaftliche Abhängigkeitsrate, die wie folgt definiert ist: Arbeitslose und Personen im Ruhestand als Prozentsatz der Erwerbstätigen... Viele Länder haben beträchtlichen Spielraum bei der Verbesserung der zukünftigen Angemessenheit und Nachhaltigkeit ihrer Pensions- und Rentensysteme, indem sie die Erwerbsquote steigern, und das nicht nur in der Gruppe der Älteren, sondern auch in Gruppen mit

<sup>4</sup> Berechnung des Autors basierend auf Zahlen aus dem EU-Altersbericht, Tabellen III.1.61 und III.1.86) (Europäische Kommission, 2018).

geringeren Erwerbsquoten wie Frauen, Migrantinnen und Migranten sowie junge Menschen. Wenn sie das EU-Beschäftigungsziel erreichen oder zu den Ländern mit den besten Werten aufschließen, könnten sie die Auswirkungen der Bevölkerungsalterung auf die BIP-Belastung durch Pensionen und Renten fast neutralisieren.“

Ausgehend vom wirtschaftlichen Status der Menschen schlägt das Weißbuch daher eine Definition der wirtschaftlichen Abhängigkeitsraten vor, die sich auf der Seite der Leistungsempfänger sowohl auf alle Arten von Rentnern (Alters-, Vorruhestands- und Erwerbsunfähigkeitsrenten) als auch auf Arbeitslose konzentriert und damit einen umfassenden Ansatz für die wirtschaftliche Abhängigkeit bietet, die sich aus dem Bedarf an Einkommensersatzleistungen ergibt.

Angesichts einer solch klaren Aussage der Kommission ist es unverständlich, dass die Definition der „wirtschaftlichen Abhängigkeitsrate“ aus dem Weißbuch bisher nicht in den Ageing Reports und den Berichten zur Angemessenheit der Renten- und Pensionshöhe, den Schlüsseldokumenten der Kommission zum Thema Rente, verwendet wurde. Der rein demografische Begriff „Alterslastquote“ steht bei der Beurteilung der zukünftigen Entwicklung des Verhältnisses von Beitragszahlern zu Leistungsempfängern immer noch im Vordergrund. Im Ageing Report 2021 (Europäische Kommission, 2020) heißt es: „Die Alterslastquoten... sind ein Gradmesser dafür, wie die demografische Alterung das Verhältnis von Leistungsempfängern und Beitragszahlern verändert“. Wenn die Kommission in dem Bericht sagt, dass sie die Auswirkungen der Bevölkerungsalterung auf die Haushaltsausgaben, insbesondere auf die Rentenkomponente bewertet, bezieht sie sich auf die „wirtschaftliche Abhängigkeitsrate“, die als „Anteil der nicht erwerbstätigen älteren Bevölkerung (65 Jahre und älter) an der Gesamtbeschäftigung (im Alter von 20-64 oder 20-74 Jahren)“ definiert ist. Allerdings schließt dieser Indikator sowohl den großen Anteil von 28 % der Rentner unter 65 Jahren (Europäische Kommission, 2018, Tabelle III.1.80) als auch alle „abhängigen“ Arbeitslosen auf der Seite der Leistungsempfänger von der Bewertung aus.

Neben diesen grundsätzlichen Fehlern gibt es auch bei anderen Indikatoren, die sich auf die Verknüpfung von Arbeitsmärkten und Renten beziehen, erhebliche Defizite.

### **Durchschnittliches effektives Erwerbsaustrittsalter**

Dieser Indikator, definiert als Zeitpunkt des Austritts aus

dem Erwerbsleben und abgeleitet aus den Erwerbsquoten, wird häufig (falsch) als durchschnittliches effektives Rentenalter interpretiert. Solange eine ältere Person jedoch einer bezahlten Arbeit nachgeht, liegt per Definition kein Ausscheiden aus dem Erwerbsleben vor, auch wenn diese Person parallel dazu Rentenleistungen bezieht. Da eine beträchtliche Anzahl von Rentnern eine (geringfügige) Teilzeitbeschäftigung gegen Entgelt ausübt (in vielen Fällen, um Altersarmut aufgrund einer niedrigen Rente zu vermeiden), ist das „durchschnittliche effektive Erwerbsaustrittsalter“ tendenziell deutlich höher als das durchschnittliche effektive Rentenalter. Es fehlt ein Indikator zur Messung des durchschnittlichen effektiven Rentenalters, der wichtige Zusatzinformationen zu den bestehenden Daten über das „gesetzliche Rentenalter“ liefert.

### **Ungleichheiten in der Lebenserwartung**

In diesem Zusammenhang ist auch anzumerken, dass im Hinblick auf die (steigende) Lebenserwartung die bestehenden Indikatoren, die erhebliche Disparitäten in Bezug auf den sozioökonomischen Status offenbaren, viel mehr Beachtung finden sollten. Der Bericht der Kommission (Europäische Kommission, 2020) weist darauf hin, dass in allen Ländern die Sterblichkeit, die Gesundheit und das Alter, in dem Menschen sterben, stark von sozioökonomischen Faktoren wie Bildungsstand, Beschäftigungsstatus und Einkommensniveau beeinflusst werden. Unverständlicherweise sind jedoch Daten zu dem wichtigen Eurostat-Indikator „Lebenserwartung nach Alter, Geschlecht und Bildungsabschluss“ derzeit nur für eine begrenzte Anzahl von EU-Mitgliedstaaten verfügbar.

Zusammenfassend besteht also ein Bedarf an demografischen und wirtschaftlichen Indikatoren, die:

- unterscheiden zwischen jenen, die nur auf dem Alter beruhen, und solchen, die auf dem wirtschaftlichen Status der Menschen basieren;
- eine realistischere Definition des „wirtschaftlichen Abhängigkeitsrate“, z. B. „Anzahl der Arbeitslosen und der Personen im Ruhestand in Relation zur Anzahl der Erwerbstätigen“ (Europäische Kommission, 2012) vorsehen;
- aufzeigen, was als „durchschnittliches effektives Rentenalter“ bezeichnet werden sollte;
- den großen Unterschieden bei der Lebenserwartung verschiedener sozioökonomischer Gruppen viel mehr Aufmerksamkeit schenken (Europäische Kommission, 2020).

## 4.4 ARBEITSMARKT

Wie in den folgenden Abschnitten ausführlich erläutert, ist der Sozialschutz untrennbar mit dem Arbeitsmarkt verbunden. Fast die gesamte Finanzierung der Renten basiert auf dem Arbeitseinkommen, sei es direkt über die Zahlung von Beiträgen sei es, soweit die Systeme ganz oder teilweise über Steuern finanziert werden, indirekt über eine Lohnsteuer. Parallel dazu sind in den meisten Rentensystemen sowohl die formale als auch der effektive Abdeckung und die Höhe der Rentenleistungen (Angemessenheit) eng mit der vorangegangenen Erwerbskarriere verknüpft, und zwar über die Dauer der Beschäftigung, die Höhe des Verdienstes, die Höhe der gezahlten Beiträge usw. Daher ist es bedauerlich, dass die derzeit verwendeten Arbeitsmarktstatistiken dieser Realität nicht Rechnung tragen. Die Quantität und Qualität von Arbeitsplätzen sind wesentliche Parameter, die in der Praxis bestimmen, wie die Rentensysteme für die heutigen und zukünftigen Rentner aussehen werden. Angemessene Indikatoren, die sich auf die enge Verbindung der Renten mit der Beschäftigung konzentrieren, sollten daher bei der Analyse und folglich bei der Politikgestaltung stärker berücksichtigt werden. Bei diesem Ansatz ist die Betrachtung von Gruppen mit unterschiedlichem wirtschaftlichem Status eine wesentliche Voraussetzung für die Relevanz der Indikatoren. Die Version 0 des Überwachungsrahmens der EU-Kommission zur Empfehlung des Rates über den Zugang zu sozialem Schutz für Arbeitnehmer und Selbstständige (Europäische Kommission, 2020) mit seiner breiten Palette an arbeitsmarktbezogenen „Kontextindikatoren“ bietet in dieser Hinsicht einige Fortschritte.

Traditionell wird im Zusammenhang mit Renten immer dann, wenn es um die Integration in den Arbeitsmarkt geht, fast ausschließlich auf die Beschäftigungsintegration älterer Arbeitnehmer und das Austrittsalter aus dem Arbeitsmarkt verwiesen. In Wirklichkeit hat eine gute/schlechte Integration auf dem Arbeitsmarkt erhebliche Auswirkungen auf das gesamte Erwerbsleben, was die individuellen Rentenansprüche (Deckung, Angemessenheit) und die Gesamtfinanzierung der Renten (finanzielle Nachhaltigkeit) betrifft.

### **Beschäftigung/Arbeitslosigkeit**

Die wichtigsten Arbeitsmarktindikatoren wie Erwerbsquote, Beschäftigungsquote und Arbeitslosenquote werden im Rahmen der Arbeitskräfteerhebung der Europäischen Union (EU AKE) bereitgestellt (Eurostat, 2021). Leider sind diese Daten, selbst wenn sie nach Geschlecht und Altersgruppen aufgeteilt sind, bei weitem nicht genau genug, um ein präzises Bild des aktuellen Bedarfs (und des Verbesserungspotenzials) zu geben. Ein großes Manko ist, dass bei den Beschäftigungs-

quoten nicht zwischen stark variierenden Arbeitszeiten (und allgemeiner: stark variierender Qualität der Beschäftigung) unterschieden wird. Die Klassifizierung „erwerbstätig“ umfasst sehr unterschiedliche Arten von Beschäftigung, von Voll- bis zu geringfügiger Teilzeitarbeit, von hochwertigen bis zu prekären Arbeitsplätzen usw. Um zu den „Erwerbstätigen“ gezählt zu werden, genügt es, wenn eine Person angibt, in der Vorwoche mindestens eine Stunde gegen Entgelt gearbeitet zu haben. Basierend auf dieser weitreichenden Begriffsbestimmung umfassen die von Eurostat, OECD usw. veröffentlichten Beschäftigungsquoten auch viele Millionen Menschen, die eine geringfügige Teilzeitarbeit von nur wenigen Stunden pro Woche ausüben, was in vielen Fällen parallel zum Bezug einer (kleinen) Rente oder von Arbeitslosengeld geschieht.

Während die EU-AKE-Definition (Eurostat, 2021) von „erwerbstätig“ sehr weit gefasst ist, ist die Definition von „arbeitslos“ sehr eng. Die Klassifizierung „arbeitslos“ umfasst weder die „entmutigten“ Langzeitarbeitslosen, die für eine Arbeit zur Verfügung stehen, aber nicht aktiv eine Stelle suchen, noch diejenigen, die zwar eine Stelle suchen, aber nicht sofort verfügbar sind. Andererseits werden auch Personen, die Arbeitslosenunterstützung erhalten, in der EU-AKE nicht als „arbeitslos“ eingestuft, wenn sie parallel dazu eine geringfügige Teilzeitarbeit unter voller Einhaltung der Bestimmungen des Arbeitslosenversicherungssystems ausüben. In Anbetracht der Unbestimmtheit darüber, ob ein bestimmtes Individuum zu der einen oder der anderen Gruppe zählt, genügt es nicht, nur die offizielle Arbeitslosenquote zu betrachten.

Folglich klafft eine enorme Lücke zwischen den Daten zur Arbeitslosigkeit und dem Überangebot an Arbeitskräften, was auf die Definitionsmängel sowohl der offiziellen Beschäftigungs- als auch der Arbeitslosenquote zurückzuführen ist. Laut Eurostat (Eurostat, 2021) lag die saisonbereinigte Arbeitslosenquote in der EU-27 im zweiten Quartal 2020 bei 6,5 %. Gleichzeitig betrug das von Eurostat ermittelte saisonbereinigte Überangebot an Arbeitskräften, das auf die nicht befriedigte Nachfrage nach Arbeitskräften zurückgeht, 14,0 % der erweiterten Erwerbsbevölkerung. Da sich in fast allen Rentensystemen ein Überangebot an Arbeitskräften negativ auf die Renten auswirkt, sowohl auf die Rentenperspektiven der direkt Betroffenen als auch auf die Nachhaltigkeit des Systems insgesamt, ist dies von zentraler Bedeutung, wenn es darum geht, wirtschaftlich und sozial angemessene Antworten auf bestehende Defizite in der Alterssicherung zu finden.

### **Dauer des Arbeitslebens:**

Die Anzahl der Jahre, die eine Person arbeitet, hat in den meisten Fällen einen erheblichen Einfluss auf ihre Rente. Derzeit wird die Dauer des Arbeitslebens mit dem Indika-

---

tor „durchschnittliche Lebensarbeitszeit“ gemessen. Leider werden bei der Definition dieses wichtigen Indikators entscheidende Unterschiede hinsichtlich des wirtschaftlichen Status der Menschen ignoriert. Zeiten der Beschäftigung und Zeiten der Arbeitslosigkeit werden mit „Zeiten des Erwerbslebens“ gleichgesetzt. Außerdem werden Zeiten geringfügiger Teilzeitarbeit mit anderen Zeiten der Erwerbstätigkeit gleichgesetzt. Eine Unterscheidung zwischen diesen sehr unterschiedlichen wirtschaftlichen Zuständen nicht vorzunehmen, ist jedoch irreführend, z.B. werden die effektiven Zeiten tatsächlicher Beschäftigung überschätzt und damit das Potenzial einer zunehmenden Erwerbsintegration durch die Verringerung von Zeiten in Arbeitslosigkeit und offensichtlicher Unterbeschäftigung verringert.

Im Zusammenhang mit der Rente ist auch die Dauer der einzelnen Arbeitsverhältnisse relevant. In mehreren Ländern führen einige Arten von Zeitarbeitsverträgen nicht zu Rentenansprüchen, wie in der OECD-Veröffentlichung „Renten auf einen Blick“ berichtet wird (OECD, 2019). Für eine effektive Absicherung von Betriebsrentensystemen ist die Dauer der Betriebszugehörigkeit aufgrund von Anwartschafts- und Unverfallbarkeitszeiten noch wichtiger.

### Entwicklung von Indikatoren

Vor diesem Hintergrund müssen bestehende Indikatoren, wie z. B. die Beschäftigungsquote in Vollzeitäquivalenten, weiterentwickelt und in den Vordergrund gerückt werden. Es sollten auch einige neue Indikatoren eingeführt werden, wie z. B. erweiterte Arbeitslosenquoten und spezifizierte Beschäftigungsquoten, die die Abtrennung von geringfügiger Teilzeitbeschäftigung ermöglichen. Leider erfüllt der Indikator „Personen, die weniger als 10 Stunden gearbeitet haben“, der in Version 0 des Überwachungsrahmens zur Empfehlung über den Zugang zum Sozialschutz verwendet wird, diesen Zweck nicht, da die gewählte Höhe der Arbeitszeit zu niedrig angesetzt ist. Es besteht Bedarf an zusätzlichen Indikatoren, unterteilt nach Geschlecht und Altersgruppen, um ein genaueres Bild der aktuellen Situation und des vorhandenen Beschäftigungspotenzials zu erhalten und folglich wertvolle arbeitsmarkt- und rentenpolitische Ziele in Bezug auf vorangegangene Erwerbskarrieren setzen zu können.

Daher ist eine weitere Analyse in Bezug auf zusätzliche Indikatoren erforderlich, u. a. die Folgenden:

- die Beschäftigungsquote in Vollzeitäquivalenten (dieser Indikator existiert bereits, wird aber selten verwendet);
- die Beschäftigungsquote ohne marginale Teilzeitbeschäftigung (z. B. nur mit Personen, die mehr als 12 Stunden pro

Woche arbeiten);

- die „durchschnittliche Dauer der (mehr als geringfügigen) Beschäftigung“ anstelle des bisherigen Indikators „Durchschnittliche Lebensarbeitszeit“, der leider sowohl Zeiten der Arbeitslosigkeit als auch der geringfügigen Teilzeitarbeit einschließt;
- die Höhe und Verteilung der rentenversicherten Einkünfte und
- eine umfassendere und relevantere Bewertung der Arbeitslosigkeit, unter Berücksichtigung:
  - aller Personen, die Arbeitslosengeld beziehen (auch wenn parallel dazu eine geringfügige Beschäftigung besteht);
  - aller Personen, die eine Arbeit suchen, aber nicht sofort für eine Arbeit verfügbar sind; und
  - aller entmutigten Arbeitssuchenden, die für eine Arbeit verfügbar sind, aber nicht mehr aktiv nach einer Beschäftigung suchen.

### Abdeckung

Auch der Arbeitsmarkt hat einen erheblichen Einfluss auf die Rentenabdeckung. Der Überwachungsprozess zur Empfehlung über den Zugang zum Sozialschutz für Arbeitnehmer und Selbstständige, der vor kurzem mit der Veröffentlichung der Version 0 des Überwachungsrahmens mit seinem Blick auf verschiedene Kategorien von Erwerbstätigen begonnen hat, wird einige Fortschritte bei der Aufdeckung bestehender Lücken bringen. Leider ist das System der Überwachung zur formalen Erfassung auf Nicht-Standard-Arbeitnehmer und Selbstständige beschränkt. Vor allem bei der Zusatzrente ist eine genaue Überwachung des Erfassungsgrads (einschließlich der Standardarbeitnehmer) von zentraler Bedeutung.

In Anbetracht der Art vieler der zugrunde liegenden Verträge (Beitragszusage) hängt die Wirksamkeit des Versicherungsschutzes sehr stark von der Höhe der gezahlten Beiträge ab. Darüber hinaus ist die effektive Absicherung aufgrund der weit verbreiteten Anwartschafts- und Unverfallbarkeitsfristen tendenziell deutlich niedriger als die formale Abdeckung, was vor allem auf Kosten der mobilen Nicht-Standard-Arbeitnehmer geht.

### Unterschiede zwischen Männern und Frauen

Schließlich muss bei der Verwendung von Arbeitsmarktindikatoren unbedingt berücksichtigt werden, dass in fast allen EU-Mitgliedstaaten ein erhebliches geschlechtsspezifisches Beschäftigungs- und Lohngefälle besteht, das sich negativ auf die Deckung und Angemessenheit der Renten auswirkt. Zahlen von Eurostat (Eurostat, 2021) zur Messung des geschlechtsspezifischen Rentengefälles in der EU-27 zeigen,

dass Frauen in allen Mitgliedsstaaten weniger Rente beziehen als Männer, was auf erhebliche Ungleichheiten bei der Arbeitsmarktintegration zurückzuführen ist. Frauen erhalten nach wie vor deutlich niedrigere Stundenlöhne, verbringen deutlich weniger Zeit pro Woche in bezahlter Beschäftigung, haben viel mehr Unterbrechungen ihrer Karriere wegen Kindererziehungszeiten usw. und leisten gleichzeitig den größten Teil der unbezahlten Arbeit.

Daher sind geschlechtsspezifische Indikatoren von besonderer Bedeutung, wie z. B. die geschlechtsspezifische Beschäftigungsquote in Vollzeitäquivalenten, das geschlechtsspezifische Beschäftigungsgefälle und das geschlechtsspezifische Lohngefälle.

#### 4.5 ANGEMESSENHEIT

Derzeit gibt es keine allgemein anerkannte Definition der Angemessenheit der Renten. Anders als bei der Definition von Armut, wo es so etwas wie einen allgemeinen Konsens gibt, definieren nur wenige Länder, was eine angemessene Rente ist. Die Europäische Säule sozialer Rechte bezieht sich in den Grundsätzen 12 und 15 auf die Angemessenheit der Alters-einkünfte und Ruhegehälter, enthält aber keine klare Definition dafür. In der Empfehlung wird noch ein Schritt weiter gegangen und den Mitgliedstaaten wird empfohlen, sicherzustellen, dass die einschlägigen Systeme ihren Mitgliedern

*im Einklang mit den nationalen Gegebenheiten zeitnah ein angemessenes Schutzniveau bieten, (...); [wobei] die Systeme die Aufrechterhaltung eines menschenwürdigen Lebensstandards ermöglichen sollten und einen angemessenen Einkommensersatz bieten und stets dafür Sorge tragen, dass die betroffenen Mitglieder nicht in die Armut abgleiten“ .  
(Europäische Kommission, 2019)*

Dies ist jedoch immer noch keine zufriedenstellende Definition aus gewerkschaftlicher Sicht.

Im Bericht der Kommission zur Angemessenheit der Renten- und Pensionshöhe von 2018 (Europäische Kommission, 2018) werden drei Dimensionen der Angemessenheit der Altersversorgung, die als Armutsschutz, Einkommenssicherung und Rentendauer angegeben werden, erörtert. Es wird jedoch keine klare Aussage dazu gemacht, welches Rentenniveau in einer dieser Dimensionen als angemessen angesehen wird. Trotz des Titels des Berichts überlässt es der Bericht dem Leser, sich anhand der darin enthaltenen Informationen

ein eigenes Urteil über die Angemessenheit zu bilden. Ein solches Vorgehen könnte für die Kommission angesichts des gegenläufigen politischen Drucks, dem sie ausgesetzt ist, unvermeidlich sein. Für die Gewerkschaften wäre jedoch eine spezifischere Vorgabe, was als angemessene Altersvorsorge gilt, ganz klar sehr wichtig.

Daher ist vorrangig mehr Arbeit erforderlich, um eine Arbeitsdefinition des Begriffs „Angemessenheit“ zu finden, die zwar den unterschiedlichen nationalen Situationen Rechnung trägt, aber dem gewerkschaftlichen Ziel des „Alterns in Würde“ gerecht wird (das neben guten Renten auch eine bezahlbare, hochwertige Gesundheitsversorgung und Langzeitpflege vorsieht).

Trotz der mangelnden Klarheit einer genauen Zielvorgabe für die Angemessenheit gibt es Unterstützung für die folgenden allgemeinen Grundsätze mit Blick auf eine Definition der Angemessenheit von Renten und Pensionen (aufbauend auf den Zielen der Empfehlung, „die Aufrechterhaltung eines menschenwürdigen Lebensstandards ermöglichen (...) und stets dafür Sorge tragen, dass die betroffenen Mitglieder nicht in die Armut abgleiten“):

- Es sollte ausreichen, den Rentnern die Möglichkeit zur vollen und aktiven Teilhabe an der Gesellschaft zu bieten, was stets auch mehr bedeuten muss als nur die Linderung von Armut;
- Dies wird in einem gewissen Verhältnis zu dem während der Erwerbstätigkeit erzielten Einkommen stehen, damit zumindest Durchschnittsverdiener ihren allgemeinen Lebensstandard während der Erwerbstätigkeit beim Renteneintritt beibehalten können;
- Ein solches System sollte die Kosten für die gesundheitliche und soziale Langzeitpflege berücksichtigen, wenn diese von der Person selbst getragen werden;
- Es muss nationale Besonderheiten widerspiegeln, z. B. in Bezug auf Wohnkosten und Eigentumsformen.

Letztendlich sollten die Indikatoren, die zur Beurteilung der Angemessenheit verwendet werden, ein Urteil darüber ermöglichen, ob die derzeitigen und zukünftigen Renten akzeptabel sind, was immer eine politische Entscheidung und keine Frage der Statistik sein wird.

In Anbetracht ihrer Rolle bei der Bewertung der Angemessenheit eines Rentensystems, jetzt und in Zukunft, ist es bedauerlich, dass die Indikatoren, die üblicherweise verwendet werden, erhebliche Mängel aufweisen und daher verbessert oder ersetzt werden sollten. Diese Indikatoren werden im Folgenden nacheinander betrachtet:

- Aggregatsersatzverhältnis;
- durchschnittliche Ersatzrate;
- Nutzenverhältnis;
- theoretische Ersatzraten.

Außerdem wird ein neuer Indikator benötigt, der die zunehmend problematische Frage abdeckt, wie das Risiko zwischen den verschiedenen an der Bereitstellung von Renten beteiligten Parteien verteilt wird, d. h. Mitgliedern, Arbeitgebern, Rentenanbietern und dem Staat. Darüber hinaus ist im Hinblick auf vorfinanzierte beitragsbasierte Systeme ein Hinweis auf die mögliche Bandbreite der Ergebnisse und deren Wahrscheinlichkeit ebenso erforderlich wie eine Zahl für das durchschnittliche Ergebnis.

### **Aggregatsersatzverhältnis**

Das Aggregatsersatzverhältnis, wie im Bericht zur Angemessenheit der Renten- und Pensionshöhe definiert (Europäische Kommission, 2018), ist das Verhältnis zwischen (i) dem medianen individuellen Bruttorenteneinkommen von Personen im Alter von 65-74 Jahren und (ii) dem medianen individuellen Bruttoverdienst von Personen im Alter von 50-59 Jahren. Laut dem Bericht zur Angemessenheit der Renten- und Pensionshöhe zielt dieser Indikator darauf ab, den Einkommensunterschied zwischen dem späten Berufsleben und den frühen Jahren des Ruhestands zu erfassen. Obwohl dies nützliche Informationen über die (relative) Einkommenssituation der Rentner liefert, gibt es Raum für Verbesserungen, z. B. in Bezug auf:

- sowohl die tatsächlichen Beträge der Renteneinkommen, die den Quoten zugrunde liegen, als auch deren Zusammensetzung (d. h. öffentliche, betriebliche, private Rente);
- Verhältnisse, die sowohl auf Netto- als auch auf Bruttowerten basieren, wie sie für „theoretische Ersatzraten“ vorgesehen sind;
- das Verhältnis für Verdienende im höchsten und im niedrigsten Quintil von Renten/Einkommen sollte ebenfalls überwacht werden.

### **Durchschnittliche Ersatzrate**

Dieser Indikator wurde im Anhang des Berichts zur Angemessenheit der Renten- und Pensionshöhe 2018 als „vorläufig“ eingeführt (Europäische Kommission, 2018) und stellt einen Versuch dar, die durchschnittliche Ersatzrate auf der Grundlage tatsächlicher administrativer Daten zu berechnen, die u. a. Unterschiede in der Länge der beruflichen Laufbahn, den Arbeitseinkünften und dem Rentenalter berücksichtigen.

Diese Ersatzrate könnte ein Schlüsselindikator für die Angemessenheit sein, der auf dem Vergleich des anfänglichen Brutto- und Nettorenteneinkommens mit dem durchschnittlichen Brutto- und Nettoverdienst vor der Pensionierung basiert. Wie für das Aggregatsersatzverhältnis vorgeschlagen, wären Transparenz und detaillierte Informationen wertvoll (Anzeige der Renten- und Einkommensbeträge; Brutto- und Nettowerte; höchstes und niedrigstes Quintil; Aufteilung nach Geschlecht; besondere Beachtung der geschlechtsspezifischen Unterschiede).

### **Nutzenverhältnis**

Das Nutzenverhältnis ist definiert als die durchschnittliche Rentenhöhe (einschließlich aller ihrer Komponenten, d. h. beitragsabhängig und beitragsunabhängig) geteilt durch einen von der Kommission berechneten wirtschaftsweiten Durchschnittslohn (Europäische Kommission, 2020). Trotz der Tatsache, dass er von entscheidender Bedeutung für die Projektion der Rentenkosten ist (Europäische Kommission, 2020), wird weder die aktuelle Höhe der durchschnittlichen Renten und Löhne noch die projizierte zukünftige Höhe und die Methode (und die verwendeten Basisdaten) ihrer Berechnung veröffentlicht.

Mehr Transparenz ist vor allem in Bezug auf die berücksichtigten Renten erforderlich. Nur Altersrenten oder auch Hinterbliebenenrenten? Nur private Renten oder auch Ruhegehälter von Beamten? Invaliditätsrenten? Teilrenten?

### **Theoretische Ersatzraten**

Die Berechnung der theoretischen Ersatzraten, die sowohl von der EU als auch von der OECD erstellt wurden (Europäische Kommission, 2018; OECD, 2019), stellen einfache Simulationen der zu erwartenden Rente für einige hypothetische Personen dar, wobei eine bestimmte Länge der beruflichen Laufbahn, ein bestimmtes Einkommensniveau und ein bestimmtes Rentenalter angenommen werden. Sie werden als Prozentsatz des Vorruhestandseinkommens ausgedrückt. Anhang 5 enthält Zahlen der OECD (OECD, 2019), die die Base-Case-Ergebnisse für die meisten der in das Projekt einbezogenen Länder veranschaulichen.

Die theoretischen Ersatzraten können einige nützliche Informationen liefern, aber es besteht die Gefahr, dass man annimmt, dass sie mehr bieten als eine zwangsläufig begrenzte Anzahl von Beispielen. Erstens vergleicht die theoretische Ersatzrate nur die Anfangsrente mit dem letzten Lohn, ohne eine Aussage dazu zu machen, ob diese Rente (oder der Lohn, den sie ersetzt) ausreicht, um einen angemessenen Lebensstandard während des gesamten Ruhestands zu erreichen. Die theoretischen Ersatzraten könnten ein Schlüsselindikator für die Angemessenheit sein, der auf dem Vergleich des anfänglichen Brutto- und Nettorenteneinkommens mit dem durchschnittlichen Brutto- und Nettoverdienst vor der Pensionierung basiert.

---

tischen Ersatzraten sollten mit Indikatoren verknüpft werden, die für aktuelle und zukünftige Rentner das Verhältnis zwischen der Rente und einem monetären Schwellenwert messen, der als Indikator für eine angemessene wirtschaftliche Lage gilt (Guardiancich, Iudicone, Natali und Raitano, 2019). Zweitens sollten die Auswirkungen von Erhöhungen des gesetzlichen Renteneintrittsalters auf die theoretischen Ersatzraten offengelegt werden, um wertvolle Informationen zu liefern (und ein gewisses Maß an Vergleichbarkeit zwischen den Ländern zu ermöglichen). Um den Basisfall zu berechnen, sollte beispielsweise das geschätzte länderspezifische Rentenalter im Zieljahr innerhalb einer bestimmten Grenze gehalten werden, die 67 Jahre nicht überschreitet. Für Länder mit einem höheren „Standard-Renteneintrittsalter“ (d.h. das früheste Alter, in dem man in den Ruhestand gehen kann, ohne irgendwelche Einbußen zu erleiden) (Europäische Kommission, 2018) sollte die theoretische Ersatzrate unter Berücksichtigung der Einbußen berechnet werden, die bei einem früheren Renteneintritt abgezogen werden. Die Darstellung der Berechnungen von theoretischen Ersatzraten für ein Renteneintrittsalter von bis zu 74 Jahren, wie in der OECD-Ausgabe 2019 „Renten auf einen Blick“ für Dänemark dargestellt, ohne die viel niedrigeren theoretischen Ersatzraten für diejenigen offenzulegen, die viel früher in Rente gehen müssen, ist grundlegend irreführend im Hinblick auf die realen Renteneinkommensperspektiven der heutigen Jugend in Ländern, in denen die Gesetzgebung eine drastische Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittsalters vorsieht, sei es durch direkte Entscheidung im Parlament als auch durch die Verknüpfung des gesetzlichen Renteneintrittsalters mit der steigenden Lebenserwartung.

Drittens: Während die theoretische Ersatzrate als Indikator in einkommensabhängigen Systemen, in denen die Verbindung zwischen Löhnen und Renten klar ist, von großer Bedeutung ist, ist sie von geringerem Wert, wenn diese Verbindung nicht besteht, z. B. in beitragsorientierten Systemen, ganz gleich ob marktbasierend oder fiktiv beitragsorientiert. Bezüglich der vorfinanzierten (beitragsorientierten) Komponenten des Renteneinkommens sollten alternative Varianten der Renditeannahmen (real/nach Kosten) berechnet und veröffentlicht werden, z. B. eine optimistischere (3 %) und eine pessimistischere (1 %) Variante im Vergleich zu der aktuellen 2 %-Annahme der Kommission (Europäische Kommission, 2020). Dadurch würden zukünftige Rentner und politische Entscheidungsträger wertvolle Informationen über die Auswirkungen von Finanzmarktentwicklungen auf zukünftige Renteneinkommen aus vorfinanzierten kapitalgedeckten Systemen erhalten. Schließlich sollte die theoretische Ersatzrate, wenn sie in

wichtigen Dokumenten der EU-Kommission zitiert wird, auch in den Berichten zur Angemessenheit der Renten- und Pensionshöhe, den OECD-Standards folgen (OECD, 2019). Das bedeutet, dass sie sowohl Brutto- als auch Nettowerte und die verschiedenen Bestandteile (öffentliche, betriebliche, private Altersvorsorge) ausweisen sollte.

### **Verteilung der Ergebnisse und des Risikos**

Die Qualität von Alterssicherungssystemen hängt wesentlich von der möglichen Bandbreite der Ergebnisse ab, sowohl innerhalb als auch zwischen den Generationen, und nicht nur vom Durchschnitt. Seit den 1990er Jahren haben viele Rentenreformen das Risiko stärker auf den Einzelnen verlagert und dadurch den Staat, die Rentenanbieter oder die Arbeitgeber entlastet, vor allem durch den Wechsel von der „Leistungszusage“ zur „Beitragszusage“ in vorfinanzierten Rentensystemen. Eine Durchschnittszahl ist nur von begrenztem Wert, da es für diejenigen, die mit niedrigeren Leistungen enden, kein Trost ist zu wissen, dass es andere mit einer durchschnittlichen oder höheren Rente gibt. Dies bedeutet, dass es einen Indikator für das relative Risiko, weniger als die prognostizierte Rente zu erhalten, und für die mögliche Bandbreite der Ergebnisse im Laufe der Zeit geben sollte.

Das relative Risiko könnte dabei durchaus durch den verstärkten Einsatz von dynamischen Mikrosimulationsmodellen auf EU-Ebene aufgezeigt werden, die im Laufe der Zeit die Entwicklung einer bestimmten Bevölkerung und ihrer Einkommensverteilung nachzeichnen, wobei auch berücksichtigt wird, dass die Arbeitnehmer im Laufe ihres Berufslebens zunehmend verschiedene Berufe durchlaufen. Die Regierungen der Mitgliedstaaten nutzen zunehmend Modelle, die es unter bestimmten Annahmen ermöglichen, eine Reihe von Szenarien für die zeitliche Entwicklung von Ungleichheit und Armut unter älteren Menschen zu bewerten (Guardiancich, Iudicone, Natali und Raitano, 2019).

## **4.6 ZUSAMMENFASSUNG VON VORSCHLÄGEN FÜR INDIKATOREN UND BENCHMARKS**

Die Vorschläge für die Weiterentwicklung von Indikatoren, die in diesem Abschnitt dargestellt sind, werden in Tabelle 4.1 zusammengefasst.



**Tabelle 4.1. Entwicklung von Indikatoren:**

### **Nachhaltigkeit**

- Bei der Festlegung zukünftiger Ziele der finanziellen Nachhaltigkeit (als Anteil am BIP) muss die sich verändernde demografische Altersstruktur der Bevölkerung berücksichtigt werden. Die Nichtberücksichtigung der Alterung unserer Bevölkerung stellt die Generationengerechtigkeit zu Lasten der heutigen Jugend in Frage.
- Um zu beurteilen, ob ein bestimmter BIP-Anteil der Rentenausgaben gerechtfertigt ist, muss auch die Qualität des angebotenen Schutzes (Höhe des Einkommensersatzes, Schutz vor Armut) berücksichtigt werden.
- Bei der Bewertung der Entwicklung von „Abhängigkeitsraten“ als Nachhaltigkeitsindikator sollte klar zwischen rein demographischen Zahlen und den viel relevanteren wirtschaftlichen Abhängigkeitsquoten unterschieden werden, wie es die Definition im Weißbuch der Kommission zu Renten nahelegt (Europäische Kommission, 2012).
- Durch eine stärkere Anerkennung der Bedeutung der Integration auf dem Arbeitsmarkt (Quantität und Qualität der Arbeitsplätze) von Personen im erwerbsfähigen Alter könnte der künftige Anstieg der wirtschaftlichen Abhängigkeit erheblich gemildert werden, was sich positiv auf die finanzielle Nachhaltigkeit auswirken würde.
- Da langfristige Berechnungen der Rentenausgaben zwangsläufig auf Projektionen beruhen, ist es entscheidend, sowohl die Verlässlichkeit und Transparenz als auch das Verständnis für die Simulation und ihrer Grenzen zu verbessern.
- Infolge des Produktivitätswachstums sagen Wirtschaftsprognosen voraus, dass das Bruttoinlandsprodukt in den kommenden Jahrzehnten deutlich steigen wird. Selbst wenn also ein höherer Anteil des Bruttoinlandsprodukts für den wachsenden Anteil älterer Menschen aufgewendet wird, ist der Anstieg des Pro-Kopf-Einkommens mehr als ausreichend, damit es allen, den Erwerbstätigen und den Rentnern, besser geht.
- Die Kostenverschiebung von der öffentlichen umlagefinanzierten Vorsorge zur kapitalgedeckten privaten Vorsorge darf nicht als Kostensenkung fehlinterpretiert werden, es ist ein Gesamtindikator für die Gesamtkosten der öffentlichen, betrieblichen und privaten Vorsorge erforderlich.

### **Demografie**

- Rein demografische Indikatoren sollten nicht als Äquivalent zu den wirtschaftlichen Abhängigkeitsraten missverstanden werden. In Anlehnung an die OECD (Renten auf einen Blick, 2019) sollte die EU das Verhältnis zwischen den Altersgruppen 65+ und 20 bis 64 Jahre in „Altenquotient“ anstelle von „Alterslastquote“ umbenennen.
- Bereits existierende Indikatoren zu den Unterschieden bei der Lebenserwartung in Abhängigkeit vom sozioökonomischen Status der Menschen sollten stärker berücksichtigt werden.

### **Arbeitsmarkt**

- Es ist wichtig, den Beschäftigungsquoten in Vollzeitäquivalenten, geschlechtsspezifischen Beschäftigungs- und Lohnunterschieden sowie Indikatoren für die Arbeitsplatzqualität mehr Bedeutung beizumessen.
- Ergänzende neue Beschäftigungs- und Arbeitslosenindikatoren sind erforderlich für (i) eine Beschäftigungsquote, bei der die Beschäftigung mehr als geringfügig ist, z. B. mehr als 12 Stunden pro Woche, und (ii) eine breiter definierte Arbeitslosenquote, die auch Arbeitslose umfasst, die als „entmutigt“ oder „nicht sofort verfügbar“ eingestuft werden.
- Es wird ein neuer Indikator zur Messung der „durchschnittlichen Dauer der tatsächlichen Beschäftigung“ benötigt, der im Gegensatz zum bestehenden Indikator „durchschnittliche Lebensarbeitszeit“ Zeiten der Arbeitslosigkeit und nur geringfügige Beschäftigung nicht berücksichtigt.
- Es wird ein neuer Indikator zur Messung des durchschnittlichen Erwerbsaustrittsalters von Arbeitnehmern aus der letzten, mehr als geringfügigen Beschäftigung benötigt.

### **Angemessenheit**

- Unter Berücksichtigung der unterschiedlichen nationalen Gegebenheiten ist eine Definition des Begriffs „Angemessenheit der Rente“ erforderlich, die das Ziel der Europäischen Säule sozialer Rechte und der Gewerkschaften unter dem Motto „Altern in Würde“ erfüllt (einschließlich des Zugangs zu einer hochwertigen Gesundheitsversorgung und zur Langzeitpflege).

- 
- Die Aussagekraft des bestehenden Indikators „Aggregatsersatzverhältnis“ sollte durch die Offenlegung der zugrundeliegenden Daten verbessert werden, einschließlich der Aufschlüsselung des Renteneinkommens (Anteil der öffentlichen, betrieblichen, privaten Rente).
  - Der bestehende Indikator „theoretische Ersatzrate“ sollte verbessert und zwischen den EU-Mitgliedstaaten vergleichbarer gemacht werden, indem Berechnungen hinzugefügt werden, die auf ähnlichen (vernünftigen) Annahmen zum Renteneintrittsalter basieren. Darüber hinaus sollten das anfängliche Renteneinkommen und der Verlauf des Renteneinkommens im Ruhestand dargestellt werden. Für Rentenerträge aus beitragsorientierten Plänen ohne Garantien sollten die Auswirkungen unterschiedlicher Anlagerenditen offengelegt werden.
  - Eine umfassendere Überwachung ist erforderlich, um die formale und tatsächliche Deckung zu messen (sowohl für öffentliche als auch für betriebliche Rentensysteme). Über das hinaus, was bereits in der Version 0 des Überwachungsrahmens der EU-Kommission zur Empfehlung über den Zugang zum Sozialschutz für Arbeitnehmer und Selbstständige enthalten ist, muss die Erfassung von Daten zu den „Standardarbeitnehmern“ und Arbeitslosen Teil des Überwachungsprozesses sein.
  - Im Zusammenhang mit der weit verbreiteten Umstellung von der Leistungs- auf die Beitragszusage besteht ein Bedarf an einem Indikator für das relative Risiko, weniger als die prognostizierte Rente zu erhalten, und mit Aussagekraft in Bezug die mögliche Bandbreite der Renten.
  - Bezüglich des Renteneintrittsalters wird ein Indikator benötigt, der das durchschnittliche effektive Renteneintrittsalter misst, bezogen auf den Zeitpunkt des Bezugs der Alters- oder Vorruhestandsrente.
-

---

# 5

## Gewerkschaften und Rentenpolitik

In diesem letzten Abschnitt des Berichts wird ein möglicher Ansatz für Gewerkschaften vorgeschlagen, die einen angemessenen und nachhaltigen Sozialschutz auf europäischer Ebene fördern wollen und sich dabei an den Zielen der Europäischen Säule sozialer Rechte und der Empfehlung orientieren. Dies geschieht im politischen und wirtschaftlichen Umfeld des Programms NextGenerationEU, den Vorschlägen der EU zum Wiederaufbau nach der Covid-19-Pandemie (Europäische Kommission, 2020). Ziel ist es, praktische Unterstützung für einen evidenzbasierten Ansatz zu bieten, mit dem die Gewerkschaften zur Festlegung von politischen Maßnahmen durch die EU, die Mitgliedsstaaten und andere Akteure beitragen können. Das zentrale Merkmal ist die Etablierung eines effektiven Beitrags der Gewerkschaften zum Europäischen Semester und zur EU-Politikgestaltung, basierend auf einem gewerkschaftlichen Ansatz zum Benchmarking im Bereich der Renten.

Das Europäische Semester hat sich zur wichtigsten „Arena“ der wirtschafts- und sozialpolitischen Koordinierung zwischen den Mitgliedsstaaten entwickelt (Guardiancich, Iudicone, Natali und Raitano, 2019). Das Europäische Semester führt verschiedene EU-Governance-Instrumente mit unterschiedlichen Rechtsgrundlagen zusammen: den Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP), das Verfahren bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht, die Integrierten Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung und die Empfehlungen für den Euroraum [die Ziele für 2020 können durch neue Ziele im Aktionsplan zur Europäischen Säule sozialer Rechte ersetzt werden]. Innerhalb dieser Struktur legen die Kommission, der Rat der EU und der Europäische Rat jährlich die Prioritäten für die Union fest, überprüfen die nationalen Ergebnisse, Haushalte und Reformprogramme, erstellen Länderberichte und geben länderspezifische Empfehlungen ab. Das Semester wurde ausdrücklich so konzipiert, dass es eine robustere soziale Dimension als die vorangegangene Lissabon-Strategie vorsieht, einschließlich spezifischer Leitlinien und Ziele zu Armut und

sozialer Inklusion (Verdun und Zeitlin, 2018).

Mit der COVID-19-Pandemie gibt es eine neue Situation, innerhalb derer der Semesterprozess nun durchgeführt werden muss. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt wurde teilweise ausgesetzt und parallel dazu widmet sich der Semesterzyklus für den Teil, der die Koordinierung der wirtschaftlichen und sozialen Reformen betrifft, nun auch der Umsetzung der nationalen Plänen der Aufbau- und Resilienzfähigkeit. Dies bedeutet ein neues Design, das die Rolle und den Zeitpunkt von Länderberichten, länderspezifischen Empfehlungen und folglich die weitere Anwendung der im Mai 2020 veröffentlichten Länderberichte verändern kann. Die Kommission hat in ihrer Jährlichen Strategie für nachhaltiges Wachstum 2021 strategische Leitlinien für die Umsetzung der Aufbau- und Resilienzfähigkeit festgelegt (Europäische Kommission, 2021). Die Fähigkeit ist das zentrale Aufbauinstrument im Rahmen von NextGenerationEU, das sicherstellen soll, dass die EU gestärkt und widerstandsfähiger aus der aktuellen Krise hervorgeht. Die Kommission hat erklärt, dass sie glaubt, dass die Pandemie, indem sie seit langem bestehende Schwächen der Sozialschutzsysteme ans Licht bringt, ein Katalysator für die Ausweitung des Sozialschutzes auf bisher nicht erfasste Gruppen ist.

Mit der Veröffentlichung des Jährlichen Strategie für nachhaltiges Wachstum begann der diesjährige Zyklus des Europäischen Semesters. In der letztjährigen Strategie für nachhaltiges Wachstum hat die Kommission eine neue Wachstumsstrategie vorgestellt, die auf dem europäischen Grünen Deal und dem Konzept der wettbewerbsfähigen Nachhaltigkeit basiert. Die diesjährige Strategie für nachhaltiges Wachstum führt den Ansatz des Vorjahres mit seinen vier Dimensionen ökologische Nachhaltigkeit, Produktivität, Fairness und makroökonomische Stabilität fort und passt die Strategie an die bedauerlichen Folgen der Pandemiekrise für die EU-Wirtschaft, die Beschäftigung und die sozialen Sicherungssysteme an. Diese vier Dimensionen bleiben die Leitprinzipien, die den Aufbau- und Resilienzplänen der Mit-

---

gliedstaaten und ihren nationalen Reformen und Investitionen zugrunde liegen. Sie sollen sicherstellen, dass die neue Wachstumsagenda dazu beiträgt, die Grundlagen für einen grünen, digitalen und nachhaltigen Aufschwung zu schaffen. Die Gewerkschaften haben ganz klar eine wichtige Rolle bei der politischen Entscheidungsfindung innerhalb dieser Struktur und zwar zusammen mit anderen Sozialpartnern. Sie können aufgrund ihrer Mitgliederzahl, ihrer Rolle bei Tarifverhandlungen und ihrer Fähigkeit zur sozialen Mobilisierung einflussreich sein. In einigen Fällen haben sie eine formelle Rolle bei der Steuerung des Sozialschutzes oder einen informellen Einfluss durch ihre politische Rolle, auch über ihre Verbindungen zu politischen Parteien. Sie verfügen auch über die operativen Ressourcen, die erforderlich sind, um effektive Beiträge zum politischen Entscheidungsprozess zu entwickeln (Ebbinghaus, 2017).

Leider hat die Tendenz zum Abbau des Sozialschutzes in den letzten Jahren dazu geführt, dass die Gewerkschaften immer weniger Einfluss auf die Politikgestaltung ausüben können. Die Gewerkschaften sind von Natur aus für die Verbesserung des Sozialschutzes „prädisponiert“, und es wird für sie leichter sein, auf den Prozess einzuwirken, wenn die Tendenz in Richtung einer Verbesserung des Sozialschutzes geht. Wenn Regierungen aktiv versuchen, den Sozialschutz zu reduzieren, wird es offensichtlicher, dass Zusammenarbeit und Konsultation nur bei zu einem gewissen Punkt geht und die Regierung die letzte Verantwortung für die Definition jedes Pakets der Rentenreform hat.

Auch der Trend zu mehr privater Altersvorsorge im Gegensatz zu kollektiver Vorsorge hat eine doppelte Wirkung. Erstens ist es für die Gewerkschaften im Allgemeinen schwieriger, eine klare Rolle in diesem Bereich zu etablieren, was ihre Einbeziehung erschwert. Zweitens wurden andere Akteure mit kommerziellen Interessen in den Politik-Mix eingeführt, die noch umfangreichere Ressourcen zur Beeinflussung politischer Ergebnisse einsetzen können.

Die Gewerkschaften müssen also erkennen, vor welchen Herausforderungen sie stehen, wenn sie einen wirksamen Einfluss auf die Rentenpolitik nehmen wollen, insbesondere auf EU-Ebene. Wie bereits in diesem Bericht angedeutet, geht es dabei hauptsächlich um die folgenden Punkte:

- die anhaltende Unausgewogenheit und teilweise sogar Widersprüchlichkeit zwischen den wirtschaftlichen und sozialen Zielen der EU, sowohl in Bezug auf die Art und Weise, wie sie festgelegt werden, als auch auf die Art und Weise, wie sie umgesetzt werden;
- die Notwendigkeit, ein effektiveres und breiter akzeptier-

tes Konzept der Angemessenheit zu entwickeln, das auf die Altersvorsorge angewendet wird;

- der globale Kontext, in dem die Rentenpolitik umgesetzt wird, sowohl in internationalen Organisationen als auch auf den Finanzmärkten, mit allgegenwärtigen, aber irreführenden Vorstellungen vom demografischen Wandel und davon, was als nachhaltig gilt;
- die zunehmende Beteiligung von Akteuren mit einem kommerziellen oder ideologischen Interesse an der aktiven Förderung der kapitalgedeckten Altersvorsorge, obwohl es keinen Beweis dafür gibt, dass sie eine Antwort auf die anstehenden Herausforderungen bietet.

Trotz dieser Herausforderungen müssen die Gewerkschaften weiterhin ihre Rolle spielen. Dies sollte die folgenden weiteren Anstrengungen umfassen:

- klare Definition und Förderung der Definition von „Nachhaltigkeit“, die sowohl soziale als auch wirtschaftliche Ziele vollständig berücksichtigt;
- Entwicklung und Förderung einer klaren Aussage zum Ziel „Altern in Würde“;
- Entwicklung einer Arbeitsdefinition von „Angemessenheit“ und Identifizierung von Rentenkonzepten, die die Angemessenheit sicherstellen;
- Anstrengungen zur Entwicklung von aussagekräftigeren Indikatoren, die die Vorsorge in wichtigen Bereichen überwachen, wie in Tabelle 4.1 zusammengefasst;
- Engagement im Rahmen des Aktionsplans zur Umsetzung der Säule sozialer Rechte, um die sozialen und wirtschaftlichen Ziele des EU-Semesters wieder ins Gleichgewicht zu bringen und die Zielvorgaben zu erreichen, wobei diese Indikatoren verwendet werden, ein weiteres Überwachen der Umsetzung der Europäischen Säule sozialer Rechte, der Empfehlung, der länderspezifischen Empfehlungen und eines verstärkten sozialen sozialpolitischen Scoreboard, um die Auswirkungen der Säule sozialer Rechte gegenüber der wirtschaftlichen Governance zu belegen.

Es wird besonders wichtig sein, die systematische Überwachung der länderspezifischen Empfehlungen, die sich aus dem Semester ergeben und die sich auf die Rentenpolitik auswirken, sicherzustellen, wobei die in Abschnitt 1 dargelegten Unzulänglichkeiten der länderspezifischen Empfehlungen zu berücksichtigen sind. Zu diesen Unzulänglichkeiten gehört, dass bei der Festlegung und Überwachung der Umsetzung wirtschaftlichen Interessen Vorrang vor sozialen Zielen eingeräumt wird.

# Anhänge

| Anhang 1: Allgemeiner Überblick über Rentensysteme |             |                 |  |                 |             |                                   |             |  |
|--|-------------|-----------------|--|-----------------|-------------|-----------------------------------|-------------|--|
|  | Altersrente |                 |  | Private Rente   |             | Gesetzliches Renteneintrittsalter |             | Automatischer Anpassungsmechanismus                  |
|  | Typ         | Einkünfte       | Indexierung  | Betriebsrente   | Privatrente | 2019                              | 2050        |  |
| <b>Belgien (BE)</b>                                | DB/ER       | Volle Laufbahn  | Preise und Lebensstandard                                  | M private       | V           | 65                                | 67          | Keine  |
| <b>Bulgarien (BU)</b>                              | DB/ER       | Volle Laufbahn  | Preise u. Löhne/Gehälter                                   | V self-employed | M/V         | 64,2M/<br>61,3 F                  | 65          | Keine  |
| <b>Deutschland (DE)</b>                            | DB/ER       | Volle Laufbahn  | Löhne und Nachhaltigkeitsfaktor                            | V               | V           | 65,7                              | 67          | Automatischer Ausgleichsmechanismus                  |
| <b>SPANIEN (ES)</b>                                | DB/ER       | Letzte 25 Jahre | Index für Rentenaufwertung                                 | V               | V           | 65,7                              | 67          | Zusammenhang zwischen Rentenhöhe und Lebenserwartung |
| <b>Frankreich (FR)</b>                             | DB + PS/ER  | Volle Laufbahn  | Preise   | V               | V           | 66,8                              | 67          | Zusammenhang zwischen Rentenhöhe und Lebenserwartung |
| <b>Kroatien (HR)</b>                               | PS/ER       | Volle Laufbahn  | Preise u. Löhne/Gehälter                                   | V               | M           | 65M/<br>62,3 F                    | 65          | Keine  |
| <b>Italien (IT)</b>                                | NDC/ER      | Volle Laufbahn  | Preise   | Keine           | V           | 67                                | 69,3        | Zusammenhang zwischen Rentenhöhe und Lebenserwartung |
| <b>Lettland (LV)</b>                               | NDC/ER      | Volle Laufbahn  | Preise u. Lohnsumme  | V               | V           | 63,5                              | 65          | Zusammenhang zwischen Rentenhöhe und Lebenserwartung |
| <b>Österreich (AT)</b>                             | DB/ER       | Volle Laufbahn  | Preise u. Löhne/Gehälter                                   | Keine           | V           | 65M/<br>60W                       | 65          | Keine  |
| <b>Polen (PO)</b>                                  | NDC/ER      | Volle Laufbahn  | fiktives beitragsorientiertes Modell 1: Löhne und Gehälter | M               | V           | 65M/<br>60W                       | 65M/<br>60W | Zusammenhang zwischen Rentenhöhe und Lebenserwartung |
| <b>Rumänien (RO)</b>                               | PS/ER       | Volle Laufbahn  | fiktives beitragsorientiertes Modell 2: BIP                | V               | M           | 65M/<br>61,2 F                    | 63          | Keine  |
| <b>Schweden (SE)</b>                               | NDC/ER      | Volle Laufbahn  | Preise u. Löhne/Gehälter                                   | Keine           | V           | 67                                | 67          | Zusammenhang zwischen Rentenhöhe und Lebenserwartung |

DB: Leistungszusage | NDC: fiktives beitragsorientiertes Modell | PS: Punktesystem | ER: Verdienstabhängig  
V: Freiwillig | M: Pflicht

---

**Anhang 2: Projektionen der öffentlichen Bruttorentenausgaben (in % des BIP)**

|             | 2016 | 2040 | 2070 | 2070/2016  |
|-------------|------|------|------|------------|
| EU 27       | 11.9 | 12.7 | 11.4 | - 0.5 p.p. |
| Italien     | 15.6 | 18.7 | 13.9 | - 1.7 p.p. |
| Frankreich  | 15.0 | 15.1 | 11.8 | - 3.3 p.p. |
| Österreich  | 13.8 | 14.9 | 14.3 | + 0.5 p.p. |
| Spanien     | 12.2 | 13.9 | 10.7 | - 1.5 p.p. |
| Belgien     | 12.1 | 14.5 | 15.0 | + 2.9 p.p. |
| Polen       | 11.2 | 10.8 | 10.2 | - 1.0 p.p. |
| Kroatien    | 10.6 | 8.3  | 6.8  | - 3.8 p.p. |
| Deutschland | 10.1 | 12.0 | 12.5 | + 2.4 p.p. |
| Bulgarien   | 9.6  | 9.8  | 10.9 | + 1.4 p.p. |
| Schweden    | 8.2  | 6.8  | 7.0  | - 1.2 p.p. |
| Rumänien    | 8.0  | 7.7  | 8.7  | + 0.7 p.p. |
| Lettland    | 7.4  | 6.3  | 4.7  | - 2.6 p.p. |

2016 – 2070 (Europäische Kommission, Ageing Report, 2018)

### Anhang 3: Demografische und wirtschaftliche Daten - aktuell und Prognose für 2070

|                     | Jahren | Bevölkerung          |                      | Belastungsquote<br>- Beitragszahler<br>pro 100 Rentner | Beschäfti-<br>gungsquote<br>20-64 | BIP-Index<br>2070<br>(2019 = 100) | Lebenserwartung<br>im Alter von 65 |        |
|---------------------|--------|----------------------|----------------------|--|-----------------------------------|-----------------------------------|------------------------------------|--------|
|                     |        | Summe<br>(Millionen) | Alterslast-<br>quote |  |                                   |                                   | Männer                             | Frauen |
| Belgien<br>(BE)     | 2019   | 11.5                 | 307.7                | 164.9  | 70.6                              | 184                               | 79.8                               | 84.3   |
|                     | 2070   | 11.8                 | 187.6                | 128.4  | 70.9                              |                                   | 86.3                               | 90.3   |
| Bulgarien<br>(BU)   | 2019   | 7.0                  | 277.8                | 126.8  | 75.2                              | 184                               | 71.5                               | 78.8   |
|                     | 2070   | 5.0                  | 164.5                | 107.9  | 73.5                              |                                   | 82.9                               | 87.7   |
| Deutschland<br>(DE) | 2019   | 83.1                 | 277.0                | 157.1  | 80.6                              | 184                               | 79.1                               | 83.7   |
|                     | 2070   | 81.7                 | 183.2                | 103.7  | 80.7                              |                                   | 86.0                               | 89.9   |
| SPANIEN<br>(ES)     | 2019   | 47.1                 | 311.5                | 195.3  | 68.1                              | 203                               | 81.2                               | 86.8   |
|                     | 2070   | 47.0                 | 160.0                | 149.0  | 76.2                              |                                   | 87.1                               | 91.4   |
| Frankreich<br>(FR)  | 2019   | 67.1                 | 274.0                | 137.1  | 71.6                              | 193                               | 80.1                               | 86.3   |
|                     | 2070   | 69.4                 | 175.7                | 124.6  | 74.5                              |                                   | 86.7                               | 91.4   |
| Kroatien<br>(HR)    | 2019   | 4.1                  | 287.4                | 117.8  | 66.8                              | 175                               | 75.3                               | 81.6   |
|                     | 2070   | 3.0                  | 154.8                | 104.0  | 69.6                              |                                   | 84.3                               | 88.8   |
| Italien<br>(IT)     | 2019   | 60.3                 | 257.1                | 155.1  | 63.6                              | 166                               | 81.3                               | 85.7   |
|                     | 2070   | 53.9                 | 152.4                | 139.1  | 69.8                              |                                   | 87.0                               | 90.9   |
| Lettland<br>(LV)    | 2019   | 1.9                  | 289.0                | 168.7  | 77.6                              | 184                               | 70.6                               | 80.2   |
|                     | 2070   | 1.2                  | 157.2                | 123.7  | 77.4                              |                                   | 82.6                               | 88.5   |
| Österreich<br>(AT)  | 2019   | 8.9                  | 325.7                | 166.2  | 76.8                              | 193                               | 79.8                               | 84.3   |
|                     | 2070   | 9.2                  | 178.9                | 116.3  | 79.5                              |                                   | 86.3                               | 90.2   |
| Polen<br>(PO)       | 2019   | 38.0                 | 344.8                | 179.0  | 73.3                              | 214                               | 74.1                               | 82.0   |
|                     | 2070   | 30.8                 | 147.5                | 91.1   | 72.1                              |                                   | 84.3                               | 89.5   |
| Rumänien<br>(RO)    | 2019   | 19.3                 | 321.5                | 108.5  | 71.0                              | 236                               | 71.9                               | 79.5   |
|                     | 2070   | 13.7                 | 161.0                | 88.3   | 72.7                              |                                   | 83.5                               | 88.5   |
| Schweden<br>(SE)    | 2019   | 10.3                 | 284.1                | 230.4  | 82.1                              | 248                               | 81.4                               | 84.7   |
|                     |        | 13.1                 | 200.8                | 151.6  | 83.0                              |                                   | 86.8                               | 90.3   |
| UE27                | 2019   | 447.2                | 290.7                | 159.0  | 73.1                              | 193                               | 78.7                               | 84.2   |
|                     |        | 424.0                | 168.9                | 122.6  | 76.2                              |                                   | 86.1                               | 90.3   |

Quelle:

Ageing Report 2021 (Europäische Kommission, 2020) und Bericht zur Angemessenheit der Renten- und Pensionshöhe 2018, Band 1 (Europäische Kommission, 2018)

Altersabhängigkeitsquotient berechnet aus Tabelle 1: Bevölkerung im Alter von 20-64/100 Bevölkerung ab 65 Jahren

Belastungsquote aus Tabelle III.1.86: Beitragszahler je 100 Rentner, Öffentliche Renten - Zahlen für 2016 und 2070

Bruttorentenausgaben der öffentlichen Hand - Zahlen für 2016 und 2070

#### Anhang 4: Arbeitsmarktindikatoren

|   | Beschäftigungsquote<br>(Altersgruppe<br>20–64 Jahre) in % |                                |                                |   | Beschäftigungsquote<br>(Altersgruppe<br>55–64 Jahre) in % |                                |   |                                | Vollzeitäquivalent Beschäftigungsquote (Altersgruppe<br>20–64 Jahre) in % |   |  |  |
|---|---|--------------------------------|--------------------------------|---|---|--------------------------------|---|--------------------------------|---|---|--|--|
|   | Insgesamt   | Männl.                         | Weibl.                         | geschlechts-<br>spezifisches<br>Lohngefälle | Männl.  | Weibl.                         | geschlechts-<br>spezifisches<br>Lohngefälle | Männl.                         | Weibl.  | geschlechts-<br>spezifisches<br>Lohngefälle |  |  |
| <b>Belgien</b>                              | 70.6  | 74.6                           | 66.6                           | 8.0 p.p.                                    | 57.6  | 47.3                           | 10.3 p.p.                                   | 71.4                           | 57.1  | 14.3 p.p.                                   |  |  |
| <b>Bulgarien</b>                            | 75.2  | 79.4                           | 70.8                           | 8.6 p.p.                                    | 69.3  | 60.0                           | 9.3 p.p.                                    | 78.4                           | 69.9  | 8.5 p.p.                                    |  |  |
| <b>Deutschland</b>                          | 80.6  | 84.6                           | 76.5                           | 8.1 p.p.                                    | 77.0  | 68.3                           | 8.7 p.p.                                    | 80.3                           | 59.9  | 20.4 p.p.                                   |  |  |
| <b>Spanien</b>                              | 68.1  | 74.0                           | 62.2                           | 11.8 p.p.                                   | 61.1  | 47.0                           | 14.1 p.p.                                   | 71.7                           | 55.6  | 16.1 p.p.                                   |  |  |
| <b>Frankreich</b>                           | 71.6  | 75.2                           | 68.1                           | 7.1 p.p.                                    | 55.3  | 50.9                           | 4.4 p.p.                                    | 72.9                           | 61.1  | 11.8 p.p.                                   |  |  |
| <b>Kroatien</b>                             | 66.8  | 72.2                           | 61.5                           | 10.7 p.p.                                   | 53.2  | 36.0                           | 17.2 p.p.                                   | 71.0                           | 59.7  | 11.3 p.p.                                   |  |  |
| <b>Italien</b>                              | 63.6  | 73.3                           | 53.8                           | 19.5 p.p.                                   | 64.8  | 44.6                           | 20.2 p.p.                                   | 70.7                           | 46.5  | 24.2 p.p.                                   |  |  |
| <b>Lettland</b>                             | 77.6  | 79.4                           | 75.9                           | 3.5 p.p.                                    | 67.6  | 67.7                           | - 0.1 p.p.                                  | 77.4                           | 72.1  | 2.3 p.p.                                    |  |  |
| <b>Österreich</b>                           | 76.8  | 81.2                           | 72.4                           | 8.8 p.p.                                    | 63.4  | 46.0                           | 17.4 p.p.                                   | 77.6                           | 57.4  | 20.2 p.p.                                   |  |  |
| <b>Polen</b>                                | 73.3  | 81.0                           | 65.5                           | 15.5 p.p.                                   | 61.4  | 39.4                           | 22.0 p.p.                                   | 79.5                           | 62.8  | 16.7 p.p.                                   |  |  |
| <b>Rumänien</b>                             | 71.0  | 80.5                           | 61.3                           | 19.2 p.p.                                   | 60.3  | 36.5                           | 23.8 p.p.                                   | 78.8                           | 59.7  | 19.1 p.p.                                   |  |  |
| <b>Schweden</b>                             | 82.1  | 84.5                           | 79.7                           | 4.8 p.p.                                    | 80.0  | 75.8                           | 4.2 p.p.                                    | 81.0                           | 72.7  | 8.3 p.p.                                    |  |  |
| <b>EU 27</b>                                | <b>73.1</b>   | <b>78.9</b>                    | <b>67.2</b>                    | <b>11.7 p.p.</b>                            | <b>66.1</b>   | <b>52.6</b>                    | <b>13.5 p.p.</b>                            | <b>76.1</b>                    | <b>58.7</b>   | <b>17.4 p.p.</b>                            |  |  |
| <b>beste/<br/>schlechteste<br/>Leistung</b> | 82.1 –<br>63.6<br>18.5 p.p.                               | 84.6 –<br>72.2<br>12.4<br>p.p. | 79.7 –<br>53.8<br>16.1<br>p.p. |   | 80.0 –<br>53.2<br>26.8<br>p.p.                            | 75.8 –<br>36.0<br>39.8<br>p.p. |   | 81.0 –<br>70.7<br>10.3<br>p.p. | 72.7 –<br>46.5<br>26.2<br>p.p.  |   |  |  |

Eurostat



## Anhang 5: Prognostizierte theoretische Ersatzraten (TRR)

|             | Renten<br>-Alter | Laufbahn<br>-Länge<br>(Jahre) | Brutto<br>Ersatzrate<br>gesetzliche<br>Pflichtrente | Brutto<br>Ersatzrate<br>Pflichtrente*<br>Private | Brutto<br>Ersatzrate<br>Freiwillig**<br>privat | Netto<br>Ersatzrate<br>gesetzliche<br>Systeme | Netto<br>Ersatzrate<br>Pflicht +<br>Freiwillig |
|-------------|------------------|-------------------------------|---|--|--|---|--|
| Italien     | 71               | 49                            | 79.5  | ---  | --   | 91.8  | 91.8   |
| Österreich  | 65               | 43                            | 76.5  | ---  | ---  | 89.9  | 89.9   |
| Spanien     | 65               | 43                            | 72.3  | ---  | ---  | 83.4  | 83.4   |
| Frankreich  | 66               | 44                            | 60.1  | ---  | ---  | 73.6  | 73.6   |
| Belgien     | 67               | 45                            | 46.8  | ---  | 14.2   | 66.2  | 72.4   |
| Lettland    | 65               | 43                            | 44.6  | ---  | ---  | 54.3  | 54.3   |
| Schweden    | 65               | 43                            | 41.6  | 12.5   | ---  | 53.4  | 53.4   |
| Deutschland | 67               | 45                            | 38.7  | ---  | 13.5   | 51.9  | 68.0   |
| Polen***    | 65               | 43                            | 29.4  | ---  | ---  | 35.1  | 35.1   |

Quelle: OECD, Renten auf einen Blick 2016, Tabellen 51, 5.3, 5.6  
Für Bulgarien, Kroatien und Rumänien liegen von der OECD keine Daten vor

Schlüsselannahmen (Basisfall):

Arbeitsmarkteintritt im Jahr 2018 im Alter von 22 Jahren

Volle Laufbahn ohne Unterbrechungen bei durchschnittlichem Einkommen (es wird angenommen, dass der Reallohn jährlich um 1,25 % wächst)

Renteneintritt im nationalen gesetzlichen Rentenalter

(Für vorfinanzierte Systeme) Durchschnittliche reale Investitionsrendite: 3% jährlich

Die Berechnungen beziehen sich auf das nationale Rentensystem für Arbeitnehmer des privaten Sektors.

\* Die OECD stuft Systeme mit einem Deckungsgrad von mindestens 85 % als (quasi) Pflichtsysteme ein

\*\* Die OECD betrachtet als freiwillige private Systeme solche mit einem Deckungsgrad von mehr als 40%

\*\*\* Wert für Männer (für Frauen liegt das Rentenalter bei 60 Jahren, die Ersatzraten sind niedriger)

---

# Literaturverzeichnis

- Barr, N., und Diamond, P. (2010). *Pension Reform; A Short Guide*. Oxford: Oxford University Press.
- Davis, A., Hirsch, D., Padley, M., und Shepherd, C. (8. Juli 2020). *A Minimum Income Standard for the United Kingdom in 2020*. Abgerufen von der Josef Rowntree Foundation: [file:///C:/Users/brinl/AppData/Local/Temp/a\\_minimum\\_income\\_standard\\_for\\_the\\_united\\_kingdom\\_in\\_2020\\_-\\_report.pdf](file:///C:/Users/brinl/AppData/Local/Temp/a_minimum_income_standard_for_the_united_kingdom_in_2020_-_report.pdf)
- Ebbinghaus, B. (2017). *The role of trade unions in pension policymaking and private pension governance in Europe*. In P. Lang, *The New Pension Mix in Europe: Recent Reforms, their Distributional Effects and Political Dynamics*. Brüssel: PIE.
- EGB. (4. April 2019). *ETUC Action on access to social protection (Resolution)*. Abgerufen von EGB: <https://www.etuc.org/en/document/etuc-action-access-social-protection-resolution>
- EGB. (4. Juli 2019). *EGB-Maßnahmen-Programm2019-2023*. Abgerufen von EGB: <https://www.etuc.org/sites/default/files/publication/file/2019-08/CES-14e%20Congre%CC%80s-Action%20Programme-UK-02.pdf>
- EGB. (24. Februar 2021). *Economic Governance/European Semester*. Abgerufen von EGB: <https://www.etuc.org/en/issue/economic-governance-european-semester>
- Europäische Kommission. (2008). *Demography Report 2008: Meeting Social Needs in an Ageing Society*. Brüssel: Europäische Kommission.
- Europäische Kommission. (7. Juli 2010). *EU startet öffentliche Diskussion über die Zukunft von Pensionen und Renten*. Abrufbar bei der Europäischen Kommission: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=de&catId=89&newsId=839>
- Europäische Kommission. (2012). *Weißbuch. Eine Agenda für angemessene, sichere und nachhaltige Pensionen und Renten*. Brüssel: Europäische Kommission. Abrufbar bei der Europäischen Kommission: <https://www.esn-eu.org/news/agenda-adequate-safe-and-sustainable-pensions>
- Europäische Kommission. (5. Mai 2015). *Graph of the week: Ageing report*. Abrufbar bei der Europäischen Kommission: [https://ec.europa.eu/economy\\_finance/graphs/2015-05-12\\_ageing\\_report\\_en.htm](https://ec.europa.eu/economy_finance/graphs/2015-05-12_ageing_report_en.htm)
- Europäische Kommission. (2015). *The 2015 Ageing Report: Economic and Budgetary projections for the 28 EU Member States (2013-2060)*. Brüssel: Europäische Kommission.
- Europäische Kommission. (2017). *Europäische Säule sozialer Rechte*. Abrufbar bei der Europäischen Kommission: [https://ec.europa.eu/info/european-pillar-social-rights\\_de](https://ec.europa.eu/info/european-pillar-social-rights_de)
- Europäische Kommission. (2018). *The 2018 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the 28 EU Member States (2016-2070)*. Brüssel: Europäische Kommission.
- Europäische Kommission. (2018). *The 2018 Pension Adequacy Report: current and future income adequacy in old age in the EU, Volume 1*. Brüssel: Europäische Kommission.
- Europäische Kommission. (11. November 2019). *Empfehlung des Rates zum Zugang zum Sozialschutz für Arbeitnehmer und Selbstständige*. Abrufbar bei der Europäischen Kommission: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=9478&furtherNews=yes>
- Europäische Kommission. (12. September 2019). *Sozialpolitisches Scoreboard*. Abrufbar bei der Europäischen Kommission: <https://composite-indicators.jrc.ec.europa.eu/social-scoreboard/>
-

- 
- Europäische Kommission. (Dezember 2020). *Monitoring framework on Access to social protection for workers and the self-employed - Version 0*. Abrufbar bei der Europäischen Kommission: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=de&pubId=8358&furtherPubs=yes>
- Europäische Kommission. (17. September 2020). *NextGenerationEU: Kommission stellt in der jährlichen Strategie für nachhaltiges Wachstum 2021 nächste Schritte für die Aufbau- und Resilienzfähigkeit in Höhe von 672,5 Mrd. € vor*. Abrufbar bei der Europäischen Kommission: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP\\_20\\_1658](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP_20_1658)
- Europäische Kommission. (2020). *The 2021 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies*. Luxemburg: Europäische Kommission.
- Europäische Kommission. (24. Februar 2021). *Jährliche Strategie für nachhaltiges Wachstum 2021*. Abrufbar bei der Europäischen Kommission: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0575&from=en>
- Europäische Kommission. (2021, November 2020). *Demografischer Wandel in Europa - Grünbuch zum Altern*. Abrufbar bei der Europäischen Kommission: [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12722-Demographic-change-in-Europe-green-paper-on-ageing\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12722-Demographic-change-in-Europe-green-paper-on-ageing_en)
- Europäische Kommission. (22. Februar 2021). *Wirtschaftspolitische Steuerung auf EU-Ebene: Überwachung, Prävention, Korrektur*. Abrufbar bei der Europäischen Kommission: [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction\\_de](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction_de)
- Agentur der Europäischen Union für Grundrechte. (2018). *Fundamental Rights Report 2018*.
- Eurostat. (2. Februar 2021). *Closing the gender pension gap?* Abgerufen von Eurostat: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/ddn-20210203-1>
- Eurostat. (2021). *European Union Labour Force Survey*. Abgerufen von Eurostat: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/EU\\_labour\\_force\\_survey\\_%E2%80%93\\_data\\_and\\_publication](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/EU_labour_force_survey_%E2%80%93_data_and_publication)
- Eurostat. (2021). *Glossary: Employed person - LFS - Statistics Explained*. Abgerufen von Eurostat: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Employed\\_person\\_-\\_LFS](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Employed_person_-_LFS)
- Guardiancich, I., Ludicone, F., Natali, D. und Raitano, M. (2019). *European challenges for pension adequacy: Background Paper*. Brüssel: EGB.
- Harasty, C. und Ostermeier, M. (2020). *Population Ageing: Alternative measures of dependency and implications for the future of work*. Genf: ILO.
- Mackenbach, P. D., Meering, D. W. und Kuns, D. A. (Juli 2007). *Economic implications of socio-economic inequalities in health in the European Union*. Abrufbar bei der Europäischen Kommission: [https://ec.europa.eu/health/ph\\_determinants/socio\\_economics/documents/socioeco\\_inequalities\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/health/ph_determinants/socio_economics/documents/socioeco_inequalities_en.pdf)
- Marmot, S. (Dezember 2013). *Health inequalities in the EU — Final report of a consortium. Consortium lead: Sir Michael Marmot*. Abrufbar bei der Europäischen Kommission: [https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/social\\_determinants/docs/healthinequalitiesineu\\_2013\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/social_determinants/docs/healthinequalitiesineu_2013_en.pdf)
- OECD. (2019). *Gesundheit auf einen Blick 2019: OECD-Indikatoren*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2019). *Pensions at a Glance 2019, OECD and G20 Indicators*. Paris: OECD.
- Sabato, S., Corti, F., Spasova, S. und Vanhercke, B. (2019). *Integrating the European Pillar of Social Rights into the roadmap for deepening Europe's Economic and Monetary Union*. Brüssel: Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss
- Verdun, A. und Zeitlin, J. (2018). *Introduction: the European Semester as a new architecture of EU socioeconomic governance in theory and practice*. *Journal of European Public Policy*, 137-148.
- Wöss, J. und Türk, E. (2011). *Dependency ratios and demographic change: The labour market as a key element*. Brüssel: ETUI.
-

**[www.etuc.org](http://www.etuc.org)**

— — —

**[etuc.spa.org](http://etuc.spa.org)**