

# Rentenangemessenheit: europäische Herausforderungen

Hintergrundpapier

*EGB SociAll*

*Projekt VS/2019/0015*

Igor Guardiancich, Feliciano Iudicone, David Natali und Michele Raitano

---

## 1. Einführung

Das Projekt SociAll (Social protection for All - Sozialschutz für alle) zielt darauf ab, den Gewerkschaften auf nationaler und europäischer Ebene wissenschaftliche und strategische Instrumente an die Hand zu geben, um zur Umsetzung der Europäischen Säule sozialer Rechte (ESSR) im Bereich der Rentenpolitik - insbesondere der Grundsätze 12 und 15 über den Zugang zum Sozialschutz und angemessene Alterseinkünfte und Ruhegehälter - unabhängig von der Art des Beschäftigungsverhältnisses beizutragen.

Das vorliegende Hintergrundpapier stellt den ersten Schritt zur Umsetzung des Projekts SociAll dar. Es ist Teil der Vorbereitungsphase, in der Erkenntnisse über gemeinsame Herausforderungen in allen Ländern zusammengetragen werden, einschließlich solcher im Zusammenhang mit dem sozialen Dialog und den Auswirkungen der gesamtwirtschaftlichen Steuerung der EU, was die Fähigkeit der Rentensysteme angeht, hochgradig integrativ zu sein, wirksame Leistungen zu erbringen und ein angemessenes Renteneinkommen zu gewährleisten.

Die Daten aus den EU-Mitgliedstaaten belegen das anhaltende, wenn nicht sogar wachsende Spannungsverhältnis zwischen zwei politischen Prioritäten: einer angemessenen Alterssicherung und der finanziellen Nachhaltigkeit der Renten. Diese Spannung wird durch die politischen Trends in der EU noch weiter verschärft. Die finanzielle Tragfähigkeit der Renten ist ein Schlüsselement der EU-Strategie zur Haushaltskonsolidierung, während die soziale Gerechtigkeit in jüngster Zeit zu einer der wichtigsten Prioritäten der Europäischen Säule sozialer Rechte (ESSR) erklärt wurde.

Das Dokument erläutert die Hintergründe dieser Spannung, zu der es auf zwei unterschiedlichen Ebenen kommt: Zum einen zwischen den beiden Dimensionen der Steuerung der Europäischen Union (EU) (der wirtschaftspolitischen gegenüber der sozialpolitischen Steuerung) und den Dimensionen der Reformpolitik auf der Ebene der Mitgliedstaaten (finanzielle Nachhaltigkeit gegenüber sozialer Gerechtigkeit). Diese doppelte Spannung hängt mit den Herausforderungen bei der Erreichung der Ziele der Empfehlung zum Zugang zum Sozialschutz für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und für Selbstständige zusammen (was ja bekanntlich das Kernstück des Projekts SociAll ist).

Der erste Teil des Hintergrundpapiers gibt einen Überblick über die Wechselwirkungen zwischen der sich weiterentwickelnden wirtschafts- und sozialpolitischen Steuerung in der EU und den Renten, insbesondere mit Blick auf den Zeitraum nach der Krise. In diesem ersten Teil wird die Rolle des Politikzyklus des Europäischen Semesters und seiner zugrunde liegenden Komponenten (Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) und dem gesamtwirtschaftlichen Ungleichgewichtsverfahren (MIP)) analysiert. Es hat sich gezeigt, dass dieses letztgenannte Verfahren im ersten Jahr der Umsetzung des Europäischen Semesters eine wichtige Rolle

spielte. Dies hat die Juncker-Kommission dazu veranlasst, die Europäische Säule sozialer Rechte (ESSR) einzuführen, die wir als Eckpfeiler der sozialpolitischen Steuerung in der EU betrachten. Dies ist eine große Herausforderung bei dem Versuch, die oben genannte Empfehlung wirksam umzusetzen, da die Betonung der Risiken der finanziellen Nachhaltigkeit den Spielraum für einen gerechteren und wirksameren Schutz der schwächsten sozialen und beruflichen Gruppen verringert.

Zunächst gehen wir auf die vorrangige Stellung der länderspezifischen Empfehlungen zur finanziellen Nachhaltigkeit der nationalen Rentensysteme gegenüber denjenigen in Bezug auf die Angemessenheit ein. Dieses Ungleichgewicht wurde während der Amtszeit der Juncker-Kommission teilweise, wenn auch unzureichend, ausgeglichen: Die Anzahl der Empfehlungen zur Behandlung von Fragen der sozialen Gerechtigkeit ist gestiegen, der Ansatz und die Bedingungen, unter denen dies geschieht, sind für die Gewerkschaften jedoch weiterhin fragwürdig.

Zweitens wird die Asymmetrie zwischen den wirtschaftlichen und sozialen Prioritäten der EU durch globalere Trends in der Rentenpolitik verstärkt (z.B. die Einbeziehung des Internationalen Währungsfonds in die wirtschaftlichen Anpassungsprogramme; die Rolle der Finanzmärkte in diesem Bereich). Tatsächlich zielt die ESSR darauf ab, die wirtschaftlichen und sozialen Prioritäten in der EU-Governance (und im Europäischen Semester) ins Gleichgewicht zu bringen: In Randnummer 11 der Präambel der ESSR wird klargestellt, wie wirtschaftlicher und sozialer Fortschritt miteinander verknüpft sind. Allerdings scheinen die Erwartungen nicht erfüllt worden zu sein. Die Ziele der ESSR sollten in die Governance der Wirtschafts- und Währungsunion (insbesondere der Eurozone, Rndnr. 13) eingebettet sein, und das Semester sollte die nötigen finanziellen und politischen Beiträge zu ihrer Erreichung liefern. Die ESSR wird jedoch in nationalen und - noch weniger - in europäischen Dokumenten immer noch unzureichend berücksichtigt.

Drittens gehen die Indikatoren des sozialpolitischen *Scoreboard* nicht angemessen auf Fragen des Wohlergehens älterer Menschen, der Ungleichheit und der Altersarmut ein (keiner der 12 Leitindikatoren des sozialpolitischen *Scoreboard* ist direkt auf Rentner oder ältere Menschen ausgerichtet). Die vorgeschlagenen EU-Indikatoren scheinen weiterentwickelt werden zu müssen.

Der zweite Teil des Hintergrundpapiers gibt einen Überblick über die Reformen, die in den EU-28-Mitgliedstaaten, insbesondere nach Einrichtung des Europäischen Semesters, durchgeführt wurden. Wir stellen fest, dass die Herausforderungen auf nationaler Ebene denen auf europäischer Ebene entsprechen. Kostendämpfungsmaßnahmen haben einen hohen Stellenwert gegenüber der Erhöhung der Renten. Dies gilt für die im Zeitraum 2010-14 beschlossenen Reformen. Ab 2015 sind die Reformen gemischerter und in einigen Ländern kam es zu einer teilweisen Reformumkehr, insbesondere was das gesetzliche Renteneintrittsalter und die Rentenprivatisierung angeht (siehe Ortiz et al., 2018).

In den Ländern, in denen die Reformen auf den engeren Zusammenhang zwischen Sozialversicherungsbeiträgen und -leistungen und/oder dem gesetzlichen Renteneintrittsalter und der Lebenserwartung hingewiesen haben, können Reformen besondere Probleme für die Angemessenheit der Altersversorgung und die Ungleichheit im Alter schaffen (z.B. Fragen der begrenzten formalen und effektiven Absicherung bei atypischen Beschäftigungsverhältnissen, heterogene Lebenserwartung, Altersarmut). Dies ist eine große Herausforderung für die Umsetzung der Ratsempfehlung.

Der abschließende Teil des Hintergrunddokuments geht auf die wichtigsten Fragen ein, die im Rahmen des Projekts SociAll untersucht werden müssen, um Licht in die vielversprechenderen Strategien zur Sozialisierung der EU-Governance zu bringen und einen wirksameren Schutz aller Arbeitnehmer zu fördern, auch derjenigen, die einen weniger erfolgreichen beruflichen Werdegang hatten (insbesondere im Einklang mit der ESSR und der Ratsempfehlung).

## **2. EU-Rentenpolitik im Kontext**

Der europäische Integrationsprozess zeichnete sich von Beginn an durch eine Asymmetrie der Zuständigkeiten im Bereich der Wirtschaftspolitik einerseits und der Sozialpolitik andererseits aus. Der erstgenannte Bereich hat sich als viel wichtiger erwiesen, während der letztgenannte unbedeutend und marginal war (Sabato et al., 2019). Diese Asymmetrie war auch im Rentenbereich weit verbreitet. Hier entwickelte die EU, obwohl sie nicht direkt zuständig ist, ein sich entwickelndes Programm der Rentenpolitik, das drei Hauptaktionslinien aufweist:

- i) Marktintegration (im Einklang mit der Vollendung des Binnenmarktes für Renten durch die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit, die Einrichtung europaweiter Rentenfonds und die Regulierung der Betriebsrentensysteme);
- ii) Verschärfung der Haushalts- und Währungsdisziplin (Betonung der finanziellen Nachhaltigkeit der Rentensysteme). Das letztgenannte Ziel wurde mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt sowie mit der gesamtwirtschaftlichen und haushaltspolitischen Koordinierung verfolgt, die sich selten auf strukturelle Rentenreformen konzentrierte (was wir in diesem Dokument als europäische wirtschaftspolitische Steuerung - European Economic Governance (EEG) bezeichnen).
- iii) Modernisierung der nationalen Rentenpolitik, die weitgehend auf Soft Law basiert (was wir in diesem Dokument als die europäische sozialpolitische Steuerung - European Social Governance (ESG) bezeichnen), die sich auf die Angemessenheit, Nachhaltigkeit und Sicherheit von Renten konzentrierte, deren Wirksamkeit aber selbst von ihren leidenschaftlichsten Unterstützern in Frage gestellt wurde (Barcevičius et al., 2016; Guardiancich und Natali, 2017).

Im Folgenden verweisen wir auf die wichtigsten Änderungen der EU-Strategie nach der Krise unter Bezugnahme auf die oben genannte zweite und dritte Handlungslinie. Letztere bilden den Kern des Projekts SociAll.

Was die wirtschaftspolitische Steuerung der EU betrifft, so erläutern wir zunächst die Funktionsweise des Europäischen Semesters und seiner Hauptkomponenten (Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) und des gesamtwirtschaftlichen Ungleichgewichtsverfahrens (MIP)). Das Europäische Semester ist sicherlich das wichtigste Instrument der EU für die wirtschafts- und sozialpolitische Koordinierung, wobei wir jedoch insbesondere auf dessen Schwerpunkt auf der Wirtschaftspolitik und die anhaltende Asymmetrie zwischen wirtschaftlichen und sozialen Prioritäten eingehen werden. Ferner konzentrieren wir uns auf das Instrument des wirtschaftlichen Anpassungsprogramms (Economic Adjustment Programme - EPA), das es der EU im ersten Teil der jüngsten Wirtschaftskrise ermöglicht hat, im Rentenbereich Sparmaßnahmen einzufordern.

Was die sozialpolitische Steuerung in der EU betrifft, konzentrieren wir uns auf die Europäische Säule sozialer Rechte (ESSR) und die damit verbundenen politischen Initiativen (wie den Vorschlag für eine Empfehlung des Rates zum Zugang zum Sozialschutz für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und für Selbstständige und die Annahme eines sozialpolitischen *Scoreboard*, das es dem Europäischen Semester ermöglicht, die Entwicklungen in den Bereichen

Beschäftigung und Soziales zu überwachen). Die ESSR ist der „Kompass“ für die Entwicklung der sozialpolitischen Steuerung der EU.

Wie in Tabelle 1 dargestellt, üben die Instrumente der wirtschaftspolitischen Steuerung einen stärkeren Einfluss auf die nationale Politikgestaltung aus als die sozialpolitische Steuerung. Die Gründe dafür sind vielfältig und spezifisch für das einzelne Instrument. Sie umfassen i) die Sensibilität der Finanzmärkte für Wirtschaftsindikatoren; ii) stärker artikulierte Rechtsinstrumente, die iii) strengere Strafen bei Nichteinhaltung wirtschaftspolitischer Empfehlungen im Vergleich zu den sozialpolitischen Empfehlungen vorsehen; iv) eine demografisch-haushaltspolitische Problemlast, die wirtschaftlichen und nicht sozialen Maßnahmen eine höhere Dringlichkeit verleiht.

## **2.1 Die wirtschaftspolitische Steuerung der EU und die Renten**

Die EU wirkt auf verschiedenen "Ebenen" auf die nationalen Rentensysteme ein, d.h. im Rahmen von Instrumenten, die den Mitgliedstaaten Empfehlungen mit Bedingungen übermitteln, die bei Nichteinhaltung mit weniger starken oder stärkeren Sanktionen verbunden sind (so genannte „Konditionalitäten“). Diese Ebenen mit unterschiedlichem Einfluss auf die innerstaatlichen Reformen wurden seit der Staatsschuldenkrise zunehmend artikuliert und kodifiziert (Tabelle 1).

Das Europäische Semester hat sich zum wichtigsten neuen Instrument für die wirtschafts- und sozialpolitische Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten entwickelt. Das Semester bringt eine Vielzahl von EU-Steuerungsinstrumenten mit unterschiedlichen Rechtsgrundlagen zusammen: den Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP), das gesamtwirtschaftliche Ungleichgewichtsverfahren (MIP), die integrierten Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung und Europa 2020. In diesem Zyklus setzen die Kommission, der Rat der EU und der Europäische Rat Prioritäten für die Union, überprüfen die nationalen Entwicklungen, Haushalte und Reformprogramme und geben länderspezifische Empfehlungen heraus, die in einigen Fällen durch mögliche finanzielle Sanktionen unterstützt werden (Verdun und Zeitlin, 2018).

**Tabelle 1 Ebenen der Gestaltung der Rentenpolitik**

	<b>Globale wirtschaftspolitische Steuerung</b>	<b>Europäische wirtschaftspolitische Steuerung</b>	<b>Europäische sozialpolitische Steuerung</b>	<b>Globale sozialpolitische Steuerung</b>
<i>Instrumente</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Internationale Finanzmärkte (Ratingagenturen, globale Investoren)</li> <li>- Wirtschaftliche Anpassungsprogramme (Kommission, EZB, IWF)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Europäisches Semester               <ul style="list-style-type: none"> <li>• Präventiver Arm des Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP) und des gesamtwirtschaftlichen Ungleichgewichtsverfahrens (MIP) - Länderspezifische Empfehlungen innerhalb des Europäischen Semesters</li> <li>• Korrektiver Arm: Verfahren bei einem übermäßigen Defizit (EDP) und Verfahren bei einem übermäßigen Ungleichgewicht (EIP)</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Europäisches Semester               <ul style="list-style-type: none"> <li>• Strategie Europa 2020 und die Integrierten wirtschafts- und beschäftigungs-politischen Leitlinien</li> </ul> </li> <li>- Europäische soziale Rechte (ESSR)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ziele der nachhaltigen Entwicklung (SDG)</li> <li>- Internationale Arbeitsnormen (IAO)</li> <li>- Europäische Sozialcharta (Europarat)</li> </ul>
<i>Einfluss</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Starker Marktdruck auf die finanzielle Nachhaltigkeit durch Ausfallrisikoprämien</i></li> <li>- <i>Strenge Konditionalität in den wirtschaftlichen Anpassungsprogrammen</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Mittlere Konditionalität sowohl in Bezug auf den präventiven als auch auf den korrektiven Arm bei hohen Rentenausgaben</i></li> <li>- <i>Hohe Konditionalität, wenn die Maastrichter Kriterien (in Bezug auf die Staatsverschuldung und das Haushaltsdefizit) verletzt werden</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Geringe Konditionalität durch länderspezifischen Empfehlungen in Bezug auf die Angemessenheit</i></li> <li>- <i>Geringe Berücksichtigung der ESSR in den nationalen offiziellen Berichten und in den</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Geringer Druck auf die Angemessenheit in den SDG</i></li> <li>- <i>Beschränkte rechtliche Durchsetzbarkeit für IAO und die ESC</i></li> </ul>

			<i>Reformstrategien</i>	
--	--	--	-------------------------	--



Das Europäische Semester erneuert sich gegenüber den bisherigen Instrumenten in zweierlei Hinsicht (Laffan und Schlosser, 2016). Erstens werden die länderspezifischen Empfehlungen zu einem frühen Zeitpunkt des Haushaltsjahres ausgegeben und üben damit besonderen Druck auf die Haushaltspläne der Mitgliedstaaten aus, deren Entwürfe bis Mitte Oktober vorgelegt werden müssen. Zweitens werden die Empfehlungen zur Haushaltspolitik gemeinsam mit den Empfehlungen zu Strukturreformen vorgelegt, wodurch die vielen Komplementaritäten zwischen ihnen anerkannt werden (z.B. zwischen Rentenausgaben und künftigen Haushaltsdefiziten und Staatsverschuldung). Die Entscheidungsbefugnisse der EU-Institutionen und insbesondere der Europäischen Kommission werden so deutlich erweitert und umfassen somit Politikfelder, die traditionell der Politik der Mitgliedstaaten vorbehalten waren, wie die nationale Sozialpolitik, einschließlich der Renten (siehe Guardiancich und Natali 2017).

### *Finanzpolitische und makroökonomische Überwachung über die CSR*

Seit dem Maastrichter Vertrag unterliegen die EU-Mitgliedstaaten finanzpolitischen Beschränkungen, die mit den Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP), welcher der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) zugrunde liegt, ausdrücklich festgelegt wurden. Hennessy (2014) erklärt überzeugend, dass in den 1990er Jahren wichtige Rentenreformen durchgeführt wurden, um die Konvergenzkriterien für den Beitritt zur WWU zu erfüllen.

Seit 2011 verfügen die EU-Institutionen über eine Vielzahl neuer Instrumente zur wirtschaftlichen und politischen Ausrichtung, die im Rahmen des Europäischen Semesters verankert sind. Die Einführung mehrerer Verordnungen und Richtlinien stärkte den präventiven und korrektiven Arm des SWP, erhöhte die Überwachungskapazität der Kommission durch das neue gesamtwirtschaftliche Ungleichgewichtsverfahren (MIP) und legte einen Rahmen für die Gewährung von Finanzhilfen fest (Bauer und Becker 2014).

Der präventive Arm des SWP und des MIP sind eine weiche Konditionalität, die verhindern soll, dass die Mitgliedstaaten die Konvergenzkriterien von Maastricht verletzen oder übermäßige gesamtwirtschaftliche Ungleichgewichte entstehen. Die Konditionalität wird durch länderspezifische Empfehlungen (CSR) ausgegeben, die sich entweder auf den SWP oder auf das MIP beziehen und jährlich den Mitgliedstaaten der EU-28 unterbreitet werden. Obwohl CSR explizit und formal sind, ist die Einhaltung meist freiwillig. Ein interessantes Beispiel im Bereich der Renten ist der erste Jahreswachstumsbericht (Annual Growth Survey, AGS), in dem die Europäische Kommission die haushaltspolitische Nachhaltigkeit als Hauptreformziel für sich beanspruchte, indem sie die Verknüpfung des Renteneintrittsalters mit der Lebenserwartung, eine Verringerung des vorzeitigen Austritts aus dem Arbeitsmarkt, die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit älterer Arbeitnehmer usw. empfahl. All diese Maßnahmen sollen die haushaltspolitische Tragfähigkeit der Renten erhöhen, was unter Umständen mit der Vermeidung erheblicher Abweichungen von den mittelfristigen haushaltspolitischen Zielen verbunden sein kann.<sup>1</sup>

Der korrektive Arm des SWP und des MIP besteht aus Verfahren, die Fälle mittlerer Konditionalitäten darstellen. Das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit und das Verfahren bei einem übermäßigen Ungleichgewicht (das bisher nicht eingeleitet wurde) erfordern sofortige politische Maßnahmen, um Sanktionen zu vermeiden. In beiden

---

<sup>1</sup> Es ist darauf hinzuweisen, dass eine strikte Ausrichtung auf diese mittelfristigen haushaltspolitischen Zielen (siehe beispielsweise EGB (2018)) und vorübergehende Abweichungen im Bereich der Renten irreführend sind, in dem die meisten Reformen per Definition die Haushaltsaussichten nur langfristig beeinflussen.

Fällen haben die Länder jedoch noch einen gewissen Spielraum in Bezug auf den Umgang mit den Empfehlungen. Schwere unkorrigierte Abweichungen, wie Haushaltsdefizite, die eine bestimmte vereinbarte Obergrenze überschreiten, hohe Schuldenstände, die nicht schnell genug abgebaut werden, oder andere gesamtwirtschaftliche Ungleichgewichte lösen die beiden Verfahren aus. Diese haben Auswirkungen auf die finanzpolitische Stabilität eines Landes und indirekt auf diejenige der Eurozone. Da die Renten in den meisten Mitgliedstaaten einen beträchtlichen Teil der laufenden Ausgaben ausmachen, trägt ihre Verringerung oft (zusammen mit anderen Maßnahmen) dazu bei, die oben genannten Ungleichgewichte zu verringern.

Der präventive und der korrektive Arm des SWP und der MIP stellen Ebenen eines „formalisierten“ übernationalen politischen Drucks dar, die trotz der vielen Gesetzesänderungen relativ unveränderlich sind. Jede dieser Ebenen wird durch eine Reihe von Wirtschaftsindikatoren untermauert, die unterschiedliche Auswirkungen auf die finanzielle Nachhaltigkeit eines Landes haben.

Wie bereits erwähnt, besteht ein wesentlicher Aspekt des Europäischen Semesters darin, dass die EU ein einziges Paket von Empfehlungen an ihre Mitgliedstaaten ausgibt. Die Tabelle 2 enthält einen Überblick über die zwischen 2011 und 2018 ausgegebenen länderspezifischen Empfehlungen, die sich auf die Renten konzentrieren. Während die genaue Definition der relevanten politischen Dimensionen der CSR noch diskutiert wird, soll die Aufschlüsselung die Asymmetrie zwischen finanzieller Nachhaltigkeit und sozialen Angemessenheitszielen im Semester belegen.

**Tabelle 2 Aufschlüsselung der gesamten CSR im Zeitraum 2011-18**

	Anzahl der CSR
<b>1) FINANZIELLE NACHHALTIGKEIT INSGESAM</b>	<b>351</b>
<b>a) Finanzielle Aspekte</b>	108
Berechnungsformel	4
Invaliditäts- und Hinterbliebenenrentenversicherung	7
Verbesserung der Finanzierung (durch Kürzungen oder mehr Mittel)	58
Indexierungsregeln	9
Hinterziehung von Sozialversicherungsbeiträgen	8
Sondersysteme für die Altersversorgung	22
<b>b) Altersbezogene Maßnahmen</b>	167
Mit der Lebenserwartung verknüpfte Koeffizienten	55
Effektives Renteneintrittsalter	39
Vorruhestandsregelungen	41



Harmonisierung des Alters für Frauen	15
Gesetzliches Renteneintrittsalter	17
<b>c) Beschäftigungsfähigkeit älterer ArbeitnehmerInnen</b>	76
Maßnahmen zum aktiven Altern	25
Beschäftigungsfähigkeit älterer ArbeitnehmerInnen	51
<b>ANGEMESSENHEIT INSGESAMT</b>	<b>38</b>
Angemessenheit der Altersversorgung	24
Anreize für ergänzende Säulen	14

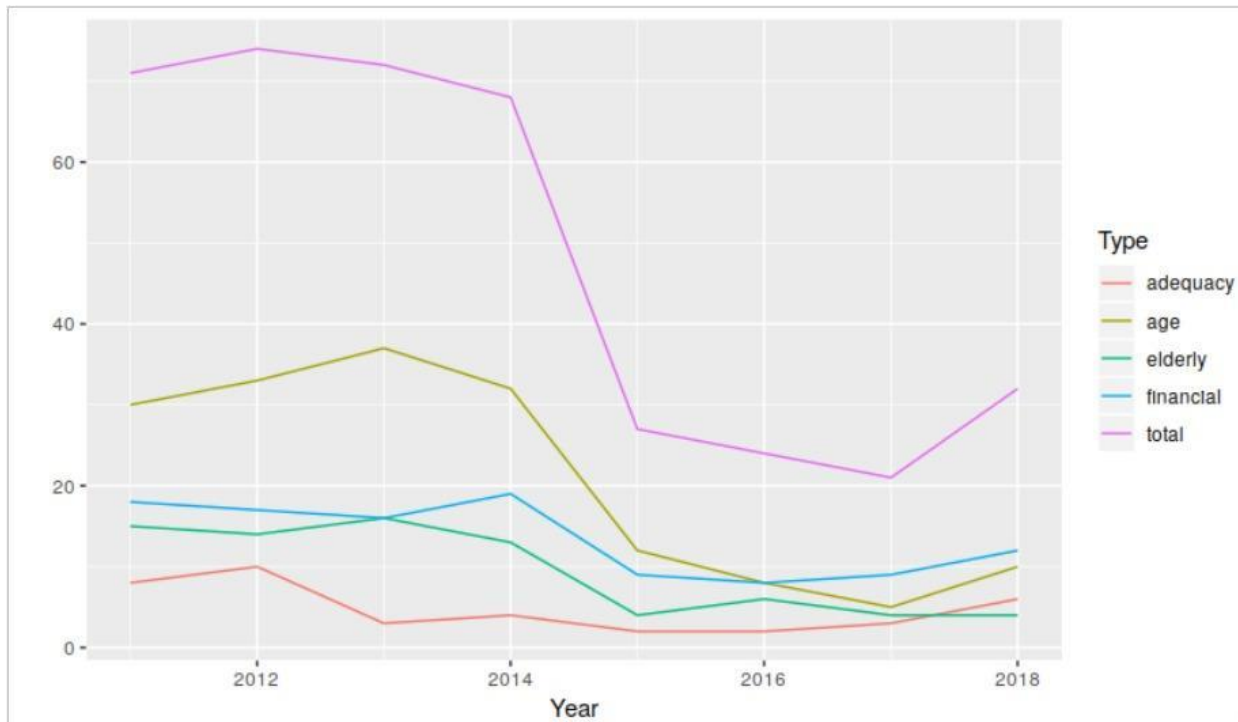
Quelle: Guardiancich und Guidi (2018)

Es gibt drei Aspekte der Formulierung von CSR, die für diese Analyse hervorzuheben sind. Erstens besteht ein erhebliches Ungleichgewicht zwischen CSR im Zusammenhang mit der Angemessenheit eines nationalen Rentensystems und solchen, die auf dessen finanzielle Nachhaltigkeit abzielen.<sup>2</sup> Es sei nicht nur darauf hingewiesen, dass das Verhältnis zwischen den beiden Bereichen im Zeitraum 2011-18 etwa 1:10 betrug, sondern auch darauf, dass die Kommission nicht explizit bewertet, ob einzelne Länder die Angemessenheitsempfehlungen in den Länderberichten erfüllt haben. Ein solcher Trend ist wahrscheinlich auf die Schwäche der Rechtsgrundlagen für Angemessenheitsempfehlungen (der inzwischen fast abgelaufenen Strategie Europa 2020) und die Notwendigkeit einer Haushaltskonsolidierung zurückzuführen, die im Zuge der großen Rezession entstanden war. Darüber hinaus zielen einige der CSR, die sich ausdrücklich auf die Angemessenheit beziehen, darauf ab, Zusatzrentenfonds (nicht nur Betriebsrenten) zu fördern. Die Fähigkeit der letzteren, zu einer gerechten und wirksamen Alterssicherung beizutragen, wird noch immer diskutiert.

Zweitens ist, wie in Abbildung 1 dargestellt, bei der Anzahl und der Richtung der CSR ein erheblicher "Juncker-Effekt" zu beobachten. Dieser kann in zwei Teile aufgeteilt werden. Auf der einen Seite hat sich die Zahl der CSR seit 2015 deutlich reduziert.

Abbildung 1: Die Entwicklung der CSR im Zeitraum 2011-18

<sup>2</sup>Es ist hervorzuheben, dass das von der Kommission verwendete Konzept der Angemessenheit aus einer Reihe von Gründen im Widerspruch zum Konzept der Gewerkschaften steht: i) Es gibt keine von der Kommission verwendete Definition, so dass sich die Angemessenheit auf eine Reihe verschiedener Maßnahmen bezieht (z.B. Verbesserung der Abdeckung, Großzügigkeit, Zielgerichtetheit usw.); ii) Es wird durch unbekannte Variablen ausgelöst (z.B. vermutlich nur im Falle Lettlands ist der Auslöser das voraussichtliche Absinken der Ersatzquote); iii) Es ist weit weniger umfassend als das in diesem Projekt entwickelte Konzept (dies zeigt sich de facto durch die Tatsache, dass das Konzept in EU-Dokumenten kaum erwähnt wird und dies trotz der zahlreichen Probleme bei der „Angemessenheit“ in der gesamten EU-28).



English	German
Type	Art
adequacy	Angemessenheit
age	Alter
elderly	Senioren
financial	Finanziell
total	Gesamt

Quelle: Guardiancich und Guidi (2018)

Tatsächlich bemühte sich die Juncker-Kommission bei der Übernahme des Semesterprozesses darum, wenige, aber „bedeutendere“ Empfehlungen auszusprechen, d.h. Empfehlungen mit weniger Details (und damit mehr Spielraum für die einzelnen Länder) zu wichtigeren Themen. Andererseits ist der relative Anteil der Angemessenheitsempfehlungen gegenüber den anderen deutlich gestiegen, und sogar die absolute Zahl ist 2018 gestiegen, was möglicherweise die Vermutung bestätigt, dass die Einführung der ESSR eine Rolle bei der Herstellung eines Gleichgewichts zwischen sozialen und wirtschaftlichen Zielen in der Wirtschaftspolitik der EU gespielt hat.<sup>3</sup> Diese Feststellung deutet jedoch nicht auf eine qualitative Veränderung der auf die Angemessenheit abzielenden CSR hin (siehe Fußnote 2).

Drittens schlagen wir einige Interpretationen der wichtigsten Faktoren vor, die die Kommission dazu zu veranlassen scheinen, CSR zu Renten herauszugeben. Sie scheinen gute Prädiktoren für die Anzahl und das Vorhandensein von CSR zu sein. Was die verschiedenen Indizes angeht, sind drei Indikatoren für die Nachhaltigkeit der Renten für die EU von Bedeutung: die Rentenausgaben als Prozentsatz des BIP (Messung der laufenden Kosten) und die Differenz zwischen den Rentenausgaben und dem tatsächlichen Renteneintrittsalter heute und der Zukunft, was die Reformbemühungen eines Landes misst (aus Gründen der Vergleichbarkeit der Berichte über die demografische Alterung seit 2006 haben wir das Basisjahr 2010 und das Jahr 2060 für

<sup>3</sup> Sowohl die Diskrepanz zwischen Nachhaltigkeit und Angemessenheit bei früheren CSR als auch die jüngste Konvergenz sind Folgerungen, die erst im nachhinein getroffen wurden. Der einzige Weg, die Kausalität zu beweisen, besteht darin, direkt die GD Beschäftigung zu fragen.

Prognosen herangezogen).<sup>4</sup> Die Koeffizienten für die Rentenausgaben sind positiv (höhere tatsächliche oder projizierte Rentenausgaben) führen zu mehr Empfehlungen) und die für das Renteneintrittsalter sind negativ (ein niedrigeres Renteneintrittsalter führt zu mehr Empfehlungen). Die Interpretation ist einfach: geringere zukünftige Ausgaben und ein höheres effektives Renteneintrittsalter verbessern die finanzielle Nachhaltigkeit der Rentensysteme rechtzeitig. In den meisten Ländern, die automatische Stabilisierungsmechanismen (Automatic Stabilization Mechanisms, ASM) eingeführt haben, die - wie die Kommission das formuliere - das gesetzliche Renteneintrittsalter oder die Renten mit der Lebenserwartung verknüpfen, wurde sogar eine Verringerung der künftigen Rentenausgabenprognosen festgestellt.<sup>5</sup>

Die Bewertung der bisherigen Reformen durch die Kommission ist ein weiterer starker Prädiktor. Insbesondere wenn die Kommission mit früheren Reformen zufrieden ist (wenn die CSR teilweise oder vollständig erfüllt werden, wie durch jährliche Bewertungen in den Länderberichten signalisiert), nimmt die Zahl der nachfolgenden CSR ab. Darüber hinaus hat das Vorhandensein von automatischen Stabilisierungsmechanismen (ASM) eine ähnliche Wirkung. Wenn ein Land einen ASM einführt, kann es in den Folgejahren weniger CSR von der Kommission erwarten. Daher können wir mit einiger Sicherheit davon ausgehen, dass die Haushaltskonsolidierung im Europäischen Semester die wichtigste Antriebskraft für CSR im Rentenbereich war.

### *Wirtschaftliche Anpassungsprogramme*

Eine weitere, noch effektivere Ebene ist die „globale“ Ebene (in dem Sinne, dass die EU mit anderen internationalen Organisationen zusammenarbeitet). Dies umfasst die strengste Form von Konditionalität (die Auszahlung der Finanzhilfe ist an die Erfüllung verbindlicher Empfehlungen gebunden) und wird durch wirtschaftliche Anpassungsprogramme mit einer detaillierten Absichtserklärung mit den EU-Institutionen und dem Internationalen Währungsfonds umgesetzt (aufgrund der Präsenz der Bretton-Woods-Institutionen sind die wirtschaftlichen Anpassungsprogramme als „globale“ Instrumente zu betrachten). Ein wirtschaftliches Anpassungsprogramm wird auf offiziellen Antrag des Landes, das finanziell unter Druck steht, festgelegt. Die Programme basieren auf unterschiedlichen Kreditfazilitäten, je nachdem, ob die Länder der Eurozone angehören oder nicht. Die Einhaltung der Vorgaben ist grundsätzlich nicht verhandelbar. Die Unterwerfung unter ein Anpassungsprogramm bedeutet, dass ein Land nicht in der Lage ist, seine Staatsschulden zu marktüblichen Konditionen zu bedienen. Überhöhte Zinssätze, die oft auf eine Verschlechterung der Kreditwürdigkeit von Staaten zurückzuführen sind, stellen eine unmittelbare und direkte Bedrohung für die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen sowohl des einzelnen Landes als auch der Eurozone dar. Bisher haben acht Länder an wirtschaftlichen Anpassungsprogrammen teilgenommen: Griechenland, Irland, Lettland, Portugal, Rumänien, Spanien (nur zur Rettung der Banken), Ungarn und Zypern. Viele von ihnen waren gezwungen, umfassende Rentenreformen durchzuführen.

Auf globaler Ebene üben die Finanzmärkte extremen Druck aus, indem sie hohe Risikoprämien auf die Renditen von Staatsanleihen erheben, wenn makro- und mikropolitische Indikatoren unausgewogen sind (z.B. Haushaltsdefizite und Rentenausgaben). Wie in Abschnitt 3 dargestellt, haben einige EU-Mitglieder einen

<sup>4</sup> Einerseits zeigt die Kommission in ihren Berichten über die demografische Alterung ein höheres Maß an Flexibilität, wodurch die Rentensysteme mit moderaten prognostizierten Ausgabenerhöhungen nicht automatisch als unhaltbar angesehen werden und so Spielraum für ein akkommodierenderes Konzept der "Nachhaltigkeit" besteht, wie es der EGB entwickelt hat.

<sup>5</sup> Es ist jedoch wichtig, die Warnung der Ökonomen der Weltbank zur Kenntnis zu nehmen, wonach die Prognosen der Berichte über die demografische Alterung hinsichtlich der Projektionen der Rentenausgaben zu optimistisch sind.

solchen Marktdruck erlebt, was ein Beweis dafür ist, dass globale Zwänge oft die Prioritäten der wirtschaftspolitischen Steuerung der EU verstärken.

## 2.2 Die europäische sozialpolitische Steuerung und die europäische Säule sozialer Rechte (ESSR)

Im Zuge der jüngsten Finanz- und Wirtschaftskrise haben viele die Strategie der Europäischen Union zur Bewältigung sozioökonomischer Fragen kritisiert. Viele haben die weitere Verschlechterung der sozialen Dimension der EU und das offensichtlichere Ungleichgewicht zwischen den wirtschaftlichen Prioritäten des Integrationsprojekts und seinen sozialen Zielen beklagt (Copeland und Daly, 2018).

In diesem Zusammenhang formulierte die Juncker-Kommission ein ehrgeiziges Programm für ein ausgewogenes Verhältnis zwischen der sozialen und der wirtschaftlichen Seite der EU. Insbesondere hat die Kommission am 26. April 2017 die Europäische Säule sozialer Rechte (ESSR) vorgeschlagen. Die Säule wurde als ein Mechanismus zur Wiederherstellung des Gleichgewichts in der WWU und zur Förderung stärkerer Sozialstandards vorgestellt. Die ESSR wurde im November 2017 in einer feierlichen Erklärung des Europäischen Parlaments, der Europäischen Kommission und des Rates der Europäischen Union angenommen. Ihre Grundsätze sollen durch verschiedene Instrumente umgesetzt werden, insbesondere durch soziales Benchmarking und politische Koordinierung, aber auch durch rechtsverbindliche Richtlinien (Rasnaca, 2017).

Die Säule besteht aus 20 Grundsätzen, die in drei Kategorien unterteilt sind: Chancengleichheit und Zugang zum Arbeitsmarkt, faire Arbeitsbedingungen sowie Sozialschutz und soziale Integration. Zwei der 20 Grundsätze sind für diese Studie von Belang: Nr. 12 zum Sozialschutz: „Unabhängig von Art und Dauer ihres Beschäftigungsverhältnisses haben Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und unter vergleichbaren Bedingungen Selbstständige das Recht auf angemessenen Sozialschutz.“ Nr. 15 zu den Alterseinkünften und Ruhegehältern: „a. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und Selbstständige im Ruhestand haben das Recht auf ein Ruhegehalt, das ihren Beiträgen entspricht und ein angemessenes Einkommen sicherstellt. Frauen und Männer sind gleichberechtigt beim Erwerb von Ruhegehaltsansprüchen. b. Jeder Mensch im Alter hat das Recht auf Mittel, die ein würdevolles Leben sicherstellen.“

Wie oben bereits erwähnt, schlägt die Säule vier Arten von Instrumenten vor, um die verschiedenen Grundsätze voranzutreiben:

- Das erste Instrument ist die *soziale Regulierung*. Dies bezieht sich auf Rechtsnormen auf EU-Ebene in der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik. Die meisten Rechtsvorschriften im sozialen Bereich im Rahmen der Säule bestehen aus Richtlinien, die den Mitgliedstaaten einen gewissen Ermessensspielraum bei der Umsetzung der Bestimmungen einräumen. Dies trifft auf drei Richtlinien zu - zwei dieser Richtlinien betreffen die Vereinbarkeit von Beruf und Familie und die Richtlinie über schriftliche Erklärungen -, die fünf Grundsätze umfassen;
- *Weiche Koordinierung*, die gemeinsame EU-Leitlinien, nationale Berichterstattung und EU-Überwachung/Bewertung der Politik der Mitgliedstaaten umfasst. Eine Variante der weichen Koordinierung ist eine Empfehlung des Rates;
- *Soziales Benchmarking* (SB) besteht aus sozialpolitischen Vergleichen auf der Grundlage gemeinsamer europäischer Daten und EU-Benchmarks, jedoch ohne Berichterstattung der Mitgliedstaaten, ohne EU-Überwachung und ohne länderspezifische Empfehlungen. In der Säule ist das soziale Benchmarking im

„Sozialpolitischen Scoreboard“ verankert, das im Europäischen Semester entwickelt wurde, um sich auf wichtige Benchmarks zu konzentrieren;

- Die *EU-Kofinanzierung*, das wichtigste Finanzierungsinstrument in Sozial- und Arbeitsmarktfragen, ist der Europäische Sozialfonds (ESF), der Mittel zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung und zum Abbau von Ungleichheiten bereitstellt (de la Porte, 2019: 5).

Was die Renten betrifft, stützen sich beide Grundsätze auf eine sanfte Koordinierung und ein soziales Benchmarking. Ersteres ist die von der EU unterstützte politische Koordinierung, die gemeinsame EU-Leitlinien, nationale Berichterstattung und EU-Überwachung/Bewertung der Politik der Mitgliedstaaten, einschließlich länderspezifischer Empfehlungen (obwohl sie nicht verbindlich sind, können sie die Agenda festlegen) umfasst. Eine Variante der weichen Koordinierung ist beispielsweise die Empfehlung des Rates über den Zugang zum Sozialschutz für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und Selbständige. Mit dieser Empfehlung soll die politische Bereitschaft der Mitgliedstaaten zur Unterstützung eines Grundsatzes unterstrichen werden. Eine Ratsempfehlung könnte eine Analyse der Situation in den Mitgliedstaaten beinhalten und eine sachdienliche politische Lösung aufzeigen.

Das soziale Benchmarking (SB) besteht aus sozialpolitischen Vergleichen auf der Grundlage gemeinsamer europäischer Daten und EU-Benchmarks. In der Säule ist das soziale Benchmarking im „Sozialpolitischen Scoreboard“ verankert. Im folgenden Abschnitt werden die wichtigsten Probleme des Instruments beschrieben.

Die Literatur über die ESSR hat ihr Potenzial für eine gewisse Neugewichtung der EU-Governance (im Allgemeinen und für die Renten im Besonderen) aufgezeigt. Die Analysten haben betont, dass die ESSR das derzeitige sozialpolitische System der EU bekräftigt und das Bewusstsein für die soziale Dimension der EU schärft. Durch verschiedene neue Initiativen setzt sie ferner Impulse, um die Mitgliedstaaten bei der Bewältigung der aktuellen sozial- und arbeitsmarktpolitischen Herausforderungen zu unterstützen (de la Porte, 2019). Für Sabato und Corti (2018) besteht die erste potenzielle Funktion der Säule darin, die EU-Sozialagenda zu überarbeiten, indem sie die sozialen Prioritäten stärkt, bestehende Debatten und Initiativen im sozialen Bereich neu belebt und neue vorschlägt. Dies gilt insbesondere für die Einbeziehung von Interessengruppen und Gewerkschaften. Darüber hinaus bietet die Säule der EU einen sozialpolitischen Rahmen, um die Sozialpolitik der Mitgliedstaaten in Richtung der Leitlinien und Empfehlungen der EU zu lenken. Drittens kann die ESSR die Richtung der gesamtwirtschaftlichen und finanzpolitischen Maßnahmen der EU beeinflussen und so die soziale und die wirtschaftliche Dimension der Union wieder ins Gleichgewicht bringen. Die Säule stellte eine Hinwendung zu einem Ansatz der sozialen Rechte dar, bei dem die stärkere Betonung des Sozialschutzes im Einklang mit dem Hauptziel der Förderung der sozialen Rechte steht (siehe EGB-EntschlieÙung, 2019).

Im Einklang mit einigen Beiträgen in der Literatur kam es im Prozess des Europäischen Semesters zu einer Form der Sozialisierung der wirtschaftspolitischen Steuerung der EU. Diese Sozialisierung begann lange vor der Einführung der Säule, wurde aber durch die ESSR weiter verstärkt. Mit den Worten von Hacker (2019) bezog sich der Jahreswachstumsbericht 2018 auf 15 der 20 ESSR-Grundsätze und konzentrierte sich auf die Bildungs-, Sozial-, Arbeits- und Beschäftigungspolitik. Parallel dazu wurde im Vorschlag der Kommission für die neuen beschäftigungspolitischen Leitlinien (Europäische Kommission 2017f; 2017g) auf 11 der 20 Grundsätze verwiesen. Im Gemeinsamen Bericht zur Beschäftigung (Europäische Kommission 2018) wurden zwölf von vierzehn Indikatoren des sozialpolitischen *Scoreboard* aufgenommen, allerdings auf Wunsch der Mitgliedstaaten. Im Bereich der Renten scheinen derartige Fortschritte weniger offensichtlich zu sein. Der Jahreswachstumsbericht 2018 selbst enthielt eine sehr enge Auslegung des Grundsatzes 15 der ESSR aus einer primär

arbeitsmarktorientierten Perspektive: Die Verlängerung der Lebensarbeitszeit wird als eine soziale Maßnahme zur Sicherung eines angemessenen Renteneinkommens angesehen.

Gleichzeitig wurden einige potenzielle Mängel hervorgehoben. Aus rechtlicher und verfahrenstechnischer Sicht enthält die ESSR für Rasnaca (2017) mehr ein Versprechen als eine verbindliche Verpflichtung, die in ihm verankerten Prinzipien und Rechte zu nutzen, da sie weitgehend auf unverbindlichen und sekundärrechtlichen Rechtsvorschriften basiert. Darüber hinaus ist eine ihrer Schlüsselkomponenten, das sozialpolitische *Scoreboard*, unterentwickelt (siehe Abschnitt 2.4). Das sozialpolitische *Scoreboard*, das aus 14 Hauptindikatoren und 21 Sekundärindikatoren für 12 Themenbereiche besteht, die in Übereinstimmung mit den drei Kapiteln der ESSR gegliedert sind, gilt als weitgehend ungenau und für die Bewertung der Leistung der Mitgliedstaaten im Bereich der Sozialpolitik unzureichend (Galgóczi et al., 2017).

Der Vorschlag für eine Empfehlung des Rates über den Zugang zum Sozialschutz für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und für Selbstständige ist von besonderer Bedeutung. Einerseits stellt diese Empfehlung eine Gelegenheit für die Umsetzung eines rechtsbasierten Ansatzes für den Sozialschutz und eine umfassende Perspektive dar, um „hochgradig integrative, solidarische, faire, gerechte, wirksame, angemessene und nachhaltige Rentensysteme sicherzustellen“ (EGB, 2018). Andererseits wurde der endgültige Text der Empfehlung aus einer Reihe von Gründen als schwach eingestuft. Diesbezüglich sei verwiesen auf die Zurücknahme der Frage der Übertragbarkeit, die Schwächung der Priorität der verstärkten formalen Abdeckung (aufgrund des Verweises auf die Freiwilligkeit im Falle der selbständigen Erwerbstätigkeit) (ebd.). Da es sich um nicht zwingendes Recht (Soft Law) handelt, ist die wirksame Überwachung der nationalen Situation und der wirksamen Abdeckung von Altersrisiken ein kritischer Punkt (siehe Abschnitt über die weiterzuentwickelnden Indikatoren unten).

Neben der wirtschaftspolitischen Steuerung der EU wird die sozialpolitische Steuerung der EU durch ein globales soziales Gegenstück ergänzt. Die Vereinten Nationen haben in ihrer Agenda für nachhaltige Entwicklung von 2030 sowohl die Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDG) entwickelt - z.B. SDG 1.3 „Den nationalen Gegebenheiten entsprechende Sozialschutzsysteme und -maßnahmen für alle umsetzen, einschließlich eines Basisschutzes, und bis 2030 eine breite Versorgung der Armen und Schwachen erreichen“ und SDG 8, das die Agenda für menschenwürdige Arbeit umfasst - als auch die seit langem bestehenden Internationalen Arbeitsnormen durch das Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation Nr. 152 über soziale Sicherheit (Mindeststandards) und die Empfehlung Nr. 202 für einen sozialen Basisschutz. Trotz der Ratifizierungen und einer gewissen rechtlichen Durchsetzbarkeit sind dies jedoch schwache Instrumente, insbesondere in Bezug auf die UN-Geberländer, die sich teilweise in der EU konzentrieren. Darüber hinaus gehen sie nicht auf die Angemessenheit der Renten oder das Altern in Würde ein, sondern beziehen sich nur auf einen Basisschutz, der in Europa bereits 97,7 Prozent der Rentner umfasst (IAO, 2017: 79). Ebenso ist die Sozialcharta des Europarates ein relativ vernachlässigtes Instrument, das im Bereich der Renten selten eingesetzt wird (De Schutter, 2016).

Tatsächlich waren Versuche, Bestimmungen in den Bereichen Arbeitsrecht und Sozialschutz, die im Rahmen von wirtschaftlichen Anpassungsprogrammen vor internationalen Gerichten, wie dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, und sogar vor dem Europäischen Gerichtshof geltend zu machen, bisher weitgehend wirkungslos<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Siehe beispielsweise das Urteil 7.5.2013 in der Rechtssache 163 des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (Koufaki und Adedy gegen Griechenland) und den Beschluss vom 27. November 2012 in der Rechtssache T-541/10 (Adedy und andere gegen Rat).

### **2.3 Grenzen der wirtschaftlichen und sozialen Indikatoren der wirtschaftspolitischen Steuerung in der EU in Bezug auf die Renten**

Die EU-Institutionen bewerten die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen in Bezug auf das Thema der demografischen Alterung, indem sie die so genannten Kosten der demografischen Alterung anhand einer Reihe von makroökonomischen Prognosen schätzen, die auf verschiedenen Annahmen und Szenarien beruhen (wobei sie jedoch ein "Basisszenario" als Benchmark definieren), d.h. die Erhöhung der Ausgaben für Renten und andere altersbedingte Ausgaben im Simulationszeitraum (2016-2070 im letzten Bericht über die demografische Alterung). Die Prognosen für die Rentenausgaben werden von den nationalen Regierungen auf der Grundlage ihrer nationalen Modelle ausgehend von Annahmen, die von allen Mitgliedstaaten geteilt werden, erstellt, während die EU-Kommission Prognosen für andere altersbedingte Ausgaben als Renten durchführt.

Die Angemessenheit der Altersversorgung heute und in zukünftigen Jahren wird stattdessen im Bericht über die Angemessenheit anhand der Berechnung der erwarteten "theoretischen" Lohnersatzquoten (d.h. das Verhältnis zwischen der Rentenhöhe im ersten Jahr nach der Pensionierung und dem letzten Lohn) für einige repräsentative Personen, die durch unterschiedliche berufliche Laufbahnen gekennzeichnet sind, bewertet. Ebenso wird der Lebensstandard der heutigen älteren Menschen anhand der Indikatoren AROP und AROPE bewertet. Es ist anzumerken, dass die im Bericht über die Angemessenheit enthaltenen Berechnungen auf einfachen Simulationen der beruflichen Laufbahn repräsentativer Personen unter einigen gemeinsamen Annahmen (z.B. über das BIP-Wachstum) basieren, während die Indikatoren AROP und AROPE für ältere Menschen unter Verwendung von EU-SILC-Daten berechnet werden. Für den Vergleich der Entwicklung in den verschiedenen Ländern, werden dagegen keine komplexen dynamischen Mikrosimulationsmodelle verwendet, die die Entwicklung einer bestimmten Population und ihrer Einkommensverteilung im Laufe der Zeit bestimmen, einschließlich der Entwicklung von Arbeitnehmern, die sich durch verschiedene Laufbahnen auszeichnen, auch wenn die nationalen Regierungen zunehmend auf diese Art von Modell zurückgreifen, die es unter bestimmten Annahmen ermöglichen, beispielsweise die zeitliche Entwicklung von Ungleichheit und Armut bei älteren Menschen zu berechnen.

Schließlich muss darauf hingewiesen werden, dass keiner der 12 Leitindikatoren des sozialpolitischen Scoreboard sich direkt auf Rentner oder ältere Menschen konzentriert.

Diesbezüglich muss unterstrichen werden, dass der Ansatz der EU in Bezug auf die Rentenpolitik durch die Grenzen der verwendeten Indikatoren gekennzeichnet ist, was schwerwiegende Auswirkungen auf die Fähigkeit hat, die Leistungen der Länder korrekt zu vergleichen und geeignete politische Maßnahmen im Rentenbereich vorzuschlagen. In diesem Unterabschnitt beziehen wir uns zum einen auf die Indikatoren des sozialpolitischen Scoreboard und zum anderen auf den Standardansatz der Berichte über die demografische Alterung und die Angemessenheit.

Erstens berücksichtigen die Indikatoren des sozialpolitischen Scoreboard Fragen der Angemessenheit der Altersversorgung und ganz allgemein der Alterung in Würde nur teilweise, und das aus vielerlei Gründen, z.B.:

- Es wird nicht ausdrücklich auf die Höhe der Renten und die Angemessenheit der Absicherung des Lebensstandards unabhängig vom Erfolg der vorangegangenen beruflichen Laufbahn Bezug genommen (z.B. als Indikatoren für erwartete Renten von repräsentativen Personen mit unterschiedlichen Laufbahnen);

- Es werden mit Ausnahme der Höhe der Renten keine für das Wohlbefinden älterer Menschen entscheidenden Dimensionen berücksichtigt, wie ein angemessener Zugang zu hochwertigen Sachleistungen wie Langzeitpflege und Wohnen. Darüber hinaus reicht der Indikator "unerfüllter Bedarf an ärztlicher Versorgung" allein nicht aus, um die facettenreichen Fragen der Gesundheitsversorgung zu erfassen;
- Es wird nicht auf weitere Dimensionen verwiesen, die für das Wohlergehen älterer Menschen von entscheidender Bedeutung sind - und die eindeutig mit möglichen politischen Maßnahmen zusammenhängen, z.B. Maßnahmen des aktiven Alterns und Möglichkeiten zur Fortsetzung der Erwerbstätigkeit im fortgeschrittenen Lebensalter (z.B. durch die Erhöhung der Beschäftigungsquote älterer Arbeitnehmer je nach Qualifikation der Arbeitnehmer), Arbeitslosigkeitsrisiken im fortgeschrittenen Lebensalter (auch über 64 Jahre), Lebenserwartung bei guter Gesundheit und deren Zusammenhang mit der früheren Erwerbstätigkeit (sofern die soziale Differenzierung der Gesundheit eindeutig mit Rentensystemen kollidiert, bei denen die Chancen gleichmäßig verteilt sind);
- Es wird nicht auf die Einkommensungleichheit älterer Menschen Bezug genommen, abgesehen von der Verwendung des Indikators AROP (Armutgefährdungsquote), der nur die Ungleichheit am unteren Ende der Verteilung erfasst;
- Der bloße Verweis auf die Indikatoren AROP und AROPE erlaubt es nicht, die Ursachen von Armut und sozialer Ausgrenzung zu bestimmen, d.h. wenn sie mit einem hohen Bedarf (z.B. aufgrund der Zusammensetzung der Haushalte oder aufgrund einer Erwerbsunfähigkeit) oder mit weniger Ressourcen verbunden sind (Indikatoren für die Armutsdynamik würden beispielsweise mehr Aufschluss über diese Fragen geben). Im Falle von weniger Ressourcen sollten auch die Gründe dafür geklärt werden, um zu verstehen, ob der Indikator AROPE auf Lücken beim formalen Zugang zu Sozialleistungen oder auf eine eingeschränkte Wirksamkeit zurückzuführen ist (z.B. auf erfolglose frühere berufliche Laufbahnen, früherer Nichterwerbstätigkeit, unzureichende Renten);
- die Auswirkungen der Sozialpolitik auf die Armutsbekämpfung sollten durch detailliertere Modelle als durch einen einfachen Ex-ante- und Ex-post-Vergleich bewertet werden, auch um mögliche Umverteilungseffekte im Zusammenhang mit Steuern und Abgaben zu berücksichtigen. Auch wenn dies nicht in den Anwendungsbereich des sozialpolitischen *Scoreboard* fällt, sollte der Analyse und dem Vergleich der Umverteilungseffekte der Renten große Aufmerksamkeit geschenkt werden, wobei zu berücksichtigen ist, dass diese Auswirkungen nicht durch den Vergleich der relativen Positionen älterer Menschen mit und ohne Renten bewertet werden können, sondern durch die Analyse des Zusammenhangs zwischen Rentenbeiträgen und den erhaltenen Leistungen über den gesamten Lebenszyklus;

Generell sind Ungleichheit, soziale Ausgrenzung und die Verteilung des wirtschaftlichen Wohlstands innerhalb der Bevölkerung und unter älteren Menschen sehr komplexe Phänomene, die aus verschiedenen Perspektiven sorgfältig beleuchtet werden sollten, um ein klareres Bild zu erhalten. Daher könnte die Konzentration auf wenige Indikatoren nur ein verzerrtes Bild des Gegenstands vermitteln, mit dem zusätzlichen Risiko, den Ländervergleich zu verzerren, und die Fähigkeit der politischen Entscheidungsträger beeinträchtigen, die am besten geeigneten Maßnahmen zu bestimmen.

Was den Ansatz des Berichts über die Angemessenheit betrifft, ist eine Sensitivitätsanalyse in Bezug auf viele Aspekte erforderlich. Es lohnt sich beispielsweise, den Erfolg der beruflichen Laufbahn genauer zu untersuchen, auch wenn eine größere Anzahl von fragmentierten und komplexen Laufbahnen verglichen



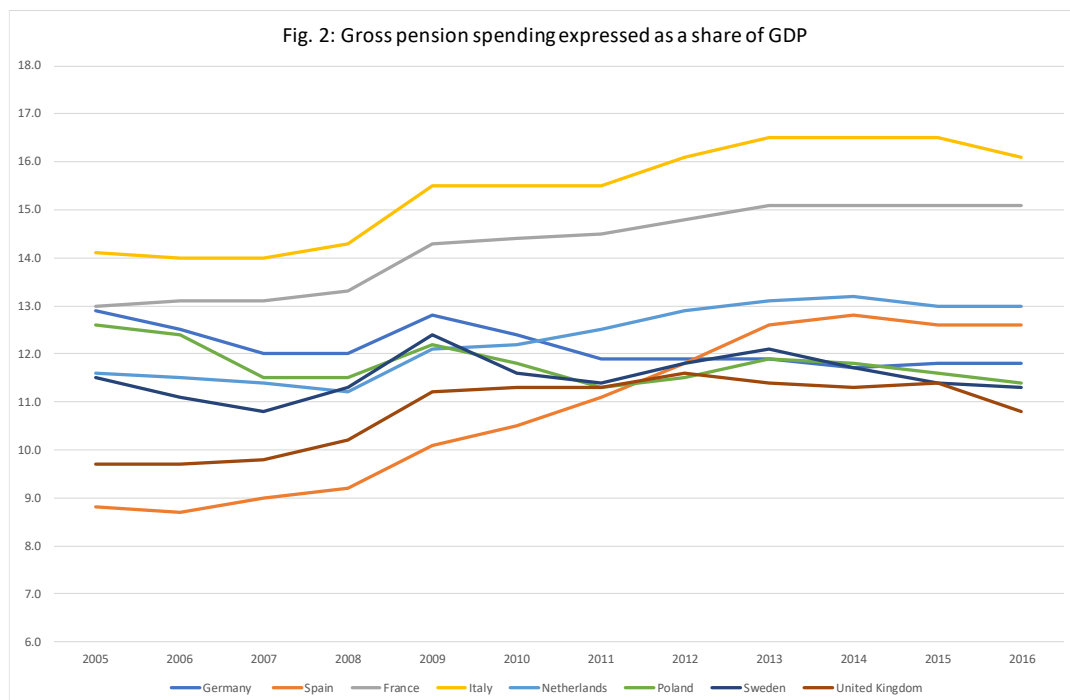
werden sollte, um mögliche Risiken für aktuelle und zukünftige Rentner besser zu erfassen (individuelle Laufbahnen sind oft nicht linear - sie umfassen z.B. Übergänge von einem atypischen Arbeitsverhältnis zu einem unbefristeten Arbeitsvertrag, Arbeitnehmer erleben oft viele Übergänge zwischen unterschiedlichen Beschäftigungsverhältnissen). Die Verwendung des Indikators der theoretischen Ersatzquote (TRR) birgt die Gefahr der Kurzsichtigkeit, da dieser Indikator nur die Rente mit dem Einkommen vor der Pensionierung vergleicht, ohne darauf hinzuweisen, ob diese Rente (oder der von ihr ersetzte Lohn) ausreicht, um einen angemessenen Lebensstandard im Alter zu erreichen. Dieser Indikator ist in einkommensbezogenen Systemen, in denen der Zusammenhang zwischen Löhnen und Renten klar ist, sicherlich als geeignet einzustufen, aber seine Fähigkeit, die Angemessenheit der Renten zu erfassen, nimmt ab, wenn diese Verbindung durch die Berechnungsmethode des Rentensystems nicht hergestellt wird (z.B. in fiktiven Beitragssystemen - NDC). Er sollte zumindest mit Indikatoren verknüpft werden, die für derzeitige und künftige Rentner das Verhältnis zwischen der Rente und einer Geldschwelle messen, die als Indikator für eine angemessene wirtschaftliche Situation gilt. So könnte es beispielsweise unsinnig sein, zu argumentieren, dass ein System einem Arbeitnehmer in einem atypischen Arbeitsverhältnis eine 60%ige Ersatzquote garantiert, wenn die Größe des Nenners (die Angemessenheit des Lohnes) nicht berücksichtigt wird. Auch wenn es sich um ein äußerst komplexes Verfahren handelt, sollten dynamische Mikrosimulationsmodelle verwendet werden, um die Entwicklung der Arbeitsmarkttrends und den Einfluss dieser Trends und politischer Reformen auf die gesamte Verteilung der Rentenleistungen zu bewerten.

Darüber hinaus sollte - wie bereits bei der Erörterung der Grenzen des sozialpolitischen Scoreboard erwähnt - die Angemessenheit des Lebensstandards im Alter anhand multidimensionaler Indikatoren bewertet werden, die monetäre Aspekte (z.B. Rentenleistungen, Mindesteinkommen), den Zugang zu angemessenen Sachleistungen (z.B. gute Qualität und erschwingliche oder kostenlose Gesundheitsversorgung und Langzeitpflege) und ganz allgemein Aspekte, die sich auf die Lebensqualität auswirken, insgesamt berücksichtigen. Was den letztgenannten Punkt betrifft, sollte der Schwerpunkt auf der Qualität der Arbeitsplätze liegen, wenn die Lebensarbeitszeit sich verlängert. Eine angemessene Politik des aktiven Alterns könnte daher die Lebensqualität verbessern und positive Auswirkungen auf die Gesundheit älterer Menschen haben, auch wenn sie nicht mehr erwerbstätig sind.

Was die Frage der finanziellen Nachhaltigkeit betrifft, auf die sich der Bericht konzentriert, sollten einige klare Grenzen hervorgehoben werden. Zunächst wird der Prozess durch Projektionen und nicht durch Prognosen analysiert (es werden verschiedene langfristige Szenarios ohne eine klare Wahrscheinlichkeitsverteilung des Auftretens der verschiedenen Szenarien vorgestellt). Das Basisszenario (eines der tausend möglichen Szenarien) geht jedoch von einer Art der „Tyrannei des Status quo“ aus und wird in der öffentlichen Debatte zu einer Quelle für politische Vorschläge und Reformen, ohne die Zuverlässigkeit und die methodischen Grenzen hinter dem Szenario und der Simulation zu erörtern. Es werden beispielsweise Simulationen mit unabhängigen Modulen durchgeführt, ohne mögliche Reaktionen zwischen dem Nenner (dem BIP) und dem Zähler (den Rentenausgaben) zu berücksichtigen. Infolgedessen wird beispielsweise keine mögliche Auswirkung einer Kürzung der Rentenausgaben auf das BIP-Wachstum in Betracht gezogen. Ebenso werden bei diesen angebotsseitig getriebenen Modellen keine möglichen negativen Auswirkungen eines steigenden Renteneintrittsalters auf die Nachfrage nach jüngeren Arbeitnehmern berücksichtigt, und ohne Berücksichtigung von Verteilungsfragen wird auch die ungleiche Verteilung der Möglichkeit einer Verschiebung des Renteneintritts berücksichtigt. Darüber hinaus gibt es Unklarheit in Bezug auf einige wichtige Annahmen (z.B. Einwanderungsraten, Produktivitätswachstum), die die Ergebnisse grundsätzlich beeinflussen.

Schließlich muss die Betonung der Bereitstellung von Indikatoren für die Nachhaltigkeit der Renten, bei denen der Anteil der Rentenausgaben am BIP berücksichtigt wird, aus mindestens drei Gründen in Frage gestellt werden. Erstens, um die Auswirkungen der Rentensysteme auf die öffentlichen Haushalte zu bewerten (und die länderspezifischen Besonderheiten der Besteuerung zu berücksichtigen), sollten die Ausgaben netto und nicht brutto bewertet werden. Zweitens sollte auch die Belastung der öffentlichen Finanzen durch die steigenden Kosten der Steuerabzüge zugunsten der privaten Rentensysteme berechnet werden. Drittens ist das Verhältnis zwischen Ausgaben und BIP natürlich entscheidend für die Berechnung des Anteils der älteren Menschen an den Gesamtressourcen und ist ein Hauptindikator für die öffentlichen Haushalte. Dieses Verhältnis gibt jedoch keinen Aufschluss über das Wohlergehen der älteren Menschen und den Trend im Laufe der Zeit durch Differenzierung zwischen der Zahl der älteren Menschen (d.h. die Zusammensetzung der im Alter gefährdeten Bevölkerung) nach Ländern und im Zeitverlauf. So ändern sich beispielsweise die Trends und die Länderrankings deutlich, wenn man die Rentenausgaben pro Kopf betrachtet, anstatt die Ausgaben im Verhältnis zum BIP zu berücksichtigen (siehe Abbildungen 2 und 3, in denen wir die Trends dieser beiden Indikatoren in einigen ausgewählten großen EU-Ländern im Zeitraum 2005-2016 gemäß den Eurostat-Zahlen vergleichen).

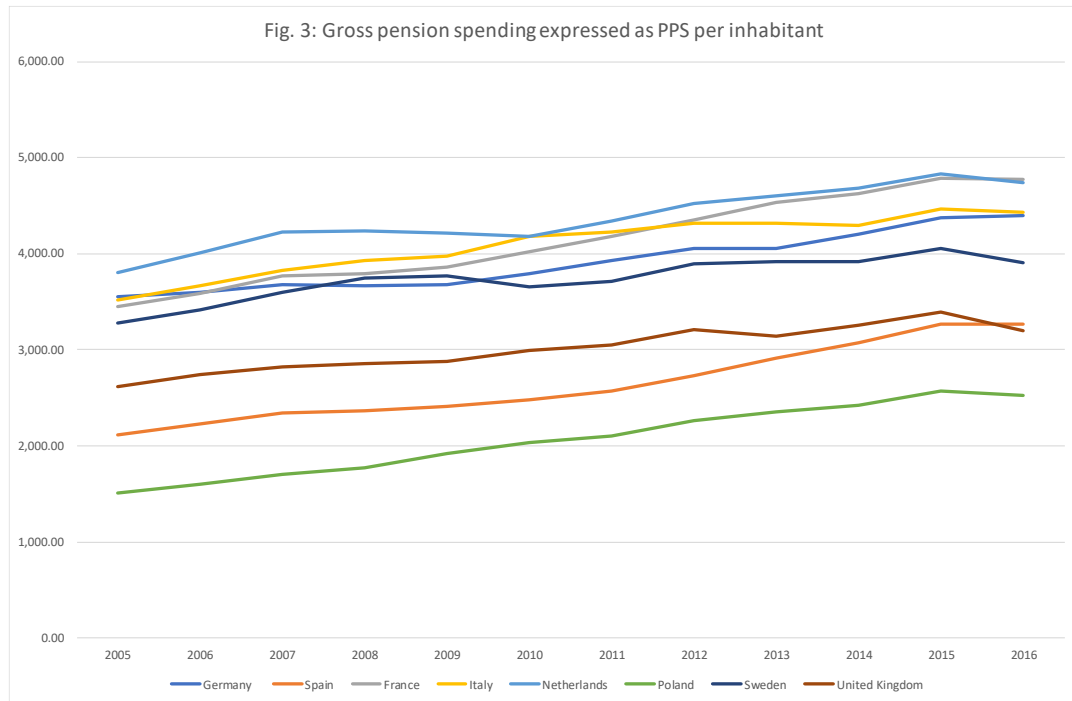
Dabei ist zu berücksichtigen, dass das Rentensystem und der Sozialstaat im Allgemeinen eine Form der Sozialversicherung sind, deren Gewicht (und Merkmale) von der Anzahl (und den Merkmalen) der Personen abhängen, die einem bestimmten Risiko ausgesetzt sind. Die Bewertung von Sozialsystemen ohne Berücksichtigung dieser Besonderheiten birgt die Gefahr, dass die Möglichkeit, das Ziel "in Würde altern" zu verfolgen, beeinträchtigt wird. Daher werden die Betonung eines bestimmten Phänomens und die politischen Vorschläge eindeutig von der spezifischen Art der von den politischen Entscheidungsträgern gewählten Indikatoren bestimmt.



English	German
Fig. 2: Gross pension spending expressed as a share of GDP	Abbildung 2: Anteil der Bruttorentenausgaben am BIP
Germany	Deutschland
Spain	Spanien



France	Frankreich
Italy	Italien
Netherlands	Niederlande
Poland	Polen
Sweden	Schweden
United Kingdom	Vereinigtes Königreich



English	German
Fig. 3: Gross pension spending expressed as PPS per inhabitant	Abbildung 3: Bruttorentenausgaben pro Kopf
Germany	Deutschland
Spain	Spanien
France	Frankreich
Italy	Italien
Netherlands	Niederlande
Poland	Polen
Sweden	Schweden
United Kingdom	Vereinigtes Königreich

### 3 Renten in EU-Mitgliedstaaten

Nach der Überprüfung der rentenpolitischen Steuerung der EU und ihrer wichtigsten Herausforderungen beginnt dieser Abschnitt mit einem kurzen Überblick über die nationalen Rentenreformen der letzten Jahre in der gesamten EU. Diese vergleichende Kurzanalyse lässt die wichtigsten Trends in Bezug auf die politischen Inhalte (den Inhalt der Reformen) und die Ergebnisse (ihre Auswirkungen auf die Renten) erkennen. Was die Ergebnisse der Reformen betrifft, sehen wir Hinweise auf eine vorrangige Stellung des Ziels der finanziellen Nachhaltigkeit in den Mitgliedstaaten. Die Asymmetrie zwischen wirtschaftlichen und sozialen Prioritäten, die auf EU-Ebene erkennbar ist, wurde durch den Schwerpunkt auf die finanzielle Nachhaltigkeit (Senkung der Rentenausgaben und/oder Erhöhung der Einnahmen) auf nationaler Ebene ergänzt. Was die Ergebnisse der Reform betrifft, sind die langfristigen Aussichten für die finanzielle Nachhaltigkeit der Rentensysteme nicht so düster. Vergleichsdaten zeigen

jedoch potenziell verstärkte Probleme für die zukünftige Angemessenheit der Renten (teilweise eine Folge der bisher durchgeführten Reformen). Wir weisen auf einige der wichtigsten Herausforderungen hin, die schwerwiegende Folgen für das wirtschaftliche Wohlergehen älterer Menschen haben könnten, wenn die Rentensysteme diese in naher Zukunft angemessen angehen. Schließlich geben wir eine kurze Zusammenfassung der wichtigsten Auslöser, die in der neueren vergleichenden Literatur identifiziert wurden, und liefern Belege für die tatsächlichen wirtschaftlichen und sozialen Ergebnisse der Reformen.

### 3.1 Jüngste Entwicklungstendenzen bei den Reformen in der gesamten EU: Ein Überblick

Im letzten Jahrzehnt kam es in Europa zu intensiven Reformprozessen. Zwischen 2009 und 2010 gab es in vielen Ländern antizyklische Maßnahmen zur Verbesserung der Angemessenheit der Renten. Doch danach rückten Sparmaßnahmen weiter in den Vordergrund. Bei der Betrachtung der Maßnahmen, die zwischen 2011 und 2014 auf die Systeme der ersten Säule ausgerichtet waren, **sah die von vielen europäischen Ländern geteilte Agenda eine Eindämmung der Rentenausgaben vor** (durch einer strengere Verbindung zwischen Beiträgen und Leistungen und eine geringere Indexierung der Renten) und eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit (Erhöhung des Renteneintrittsalters und Verschärfung der Voraussetzungen für den Vorruhestand). Diese Pakete erwiesen sich in vielerlei Hinsicht als innovativ. Erstens hatten einige der Reformen eine sofortige Wirkung oder eine sehr kurze Einführungsphase. Zweitens wurde ein Teil der Kostendämpfung durch automatische Mechanismen umgesetzt, die in Zukunft die „Rentenversprechen“ den sozioökonomischen und demographischen Faktoren anpassen werden. Dies ist der Fall in Bezug auf die automatische Erhöhung des Renteneintrittsalters entsprechend der vorgesehenen Erhöhung der Lebenserwartung. Drittens ist die Verlängerung der Lebensarbeitszeit für die politischen Entscheidungsträger zu einem Muss geworden. In vielen Ländern wurde das gesetzliche Renteneintrittsalter angehoben. Parallel dazu ist der Zugang zur vorzeitigen Pensionierung weitgehend eingeschränkt (Natali, 2017).

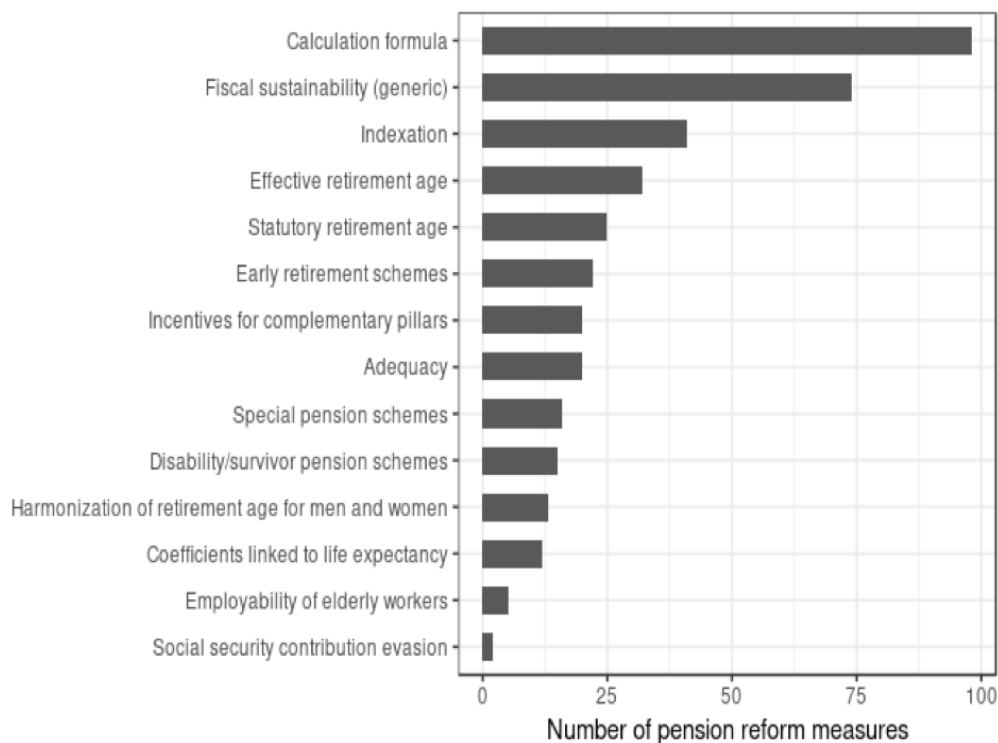
Im Folgenden haben wir die Datenbank der Kommission ergänzt, indem wir die Rentenreformen entsprechend ihrem Wirkungsbereich neu kodiert haben, was ausgehend von den von Guidi und Guardiancich (2018) vorgeschlagenen Kategorien geschah. Dies führte uns dazu, die 14 Kategorien zu identifizieren, die in Abbildung 4 unten dargestellt sind<sup>7</sup>. Ähnlich wie der Inhalt der länderspezifischen Empfehlungen befassen sich auch die meisten Elemente der Reformen mit Fragen der haushaltspolitischen Nachhaltigkeit (von weniger großzügigen Berechnungsformeln bis hin zur Anhebung des Renteneintrittsalters usw.) und nicht mit der Angemessenheit oder den Anreizen für privates Sparen.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Wir stützen uns auf die Ergebnisse von Guardiancich und Guidi (2019), die sich auf die Datenbank der Rentenreformen von Carone et al. (2016) stützen. Die Datenbank enthält Daten über die wichtigsten Reformen der privaten und öffentlichen Renten, die zwischen den 1990er Jahren und 2015 in den derzeitigen 28 Mitgliedstaaten der EU stattgefunden haben und die fünf großen Kategorien zugeordnet sind (Anspruchsberechtigung, Indexierung, Rentenformel, Ressourcen und Systeme). Die beiden Autoren untersuchen den Zeitraum 2006-15.

<sup>8</sup> Auch in diesem Fall stimmt das Konzept der Angemessenheit nicht mit dem des EGB überein. Hier wird davon ausgegangen, dass Reformen die Angemessenheit verbessern, wenn sie die erworbenen Leistungsansprüche der Rentner (Höhe, Dauer, Deckung usw.) in irgendeiner Weise erhöhen.

Abbildung 4: Anzahl der Rentenreformen nach Art (2006-2015).



English	German
Calculation formula	Berechnungsformel
Fiscal sustainability (generic)	Haushaltspolitische Nachhaltigkeit (generell)
Indexation	Indexierung
Effective retirement age	Effektives Renteneintrittsalter
Statutory retirement age	Gesetzliches Renteneintrittsalter
Early retirement scheme	Vorruhestandsregelung
Incentives for complementary pillars	Anreize für Zusatzrenten
Adequacy	Angemessenheit
Special pension schemes	Sondersysteme für die Altersversorgung
Disability/survivor pension schemes	Invalideitäts- und Hinterbliebenenrenten
Harmonization of retirement age for men and women	Harmonisierung des Renteneintrittsalters für Männer und Frauen
Coefficients linked to life expectancy	Mit der Lebenserwartung verknüpfte Koeffizienten
Employability of elderly workers	Beschäftigungsfähigkeit von älteren Arbeitnehmern
Social security contribution evasion	Hinterziehung von Sozialversicherungsbeiträgen

Hinweis: Der Posten „Haushaltspolitische Nachhaltigkeit (generell)“ umfasst zusätzliche zweckgebundene Mittel, z.B. höhere Beiträge und/oder Steuern.

Über einen solchen gemeinsamen Reformverlauf hinaus haben die europäischen Länder auch einige Besonderheiten beibehalten. In einigen Ländern wurden besonders starke Kürzungen in der ersten Säule vorgenommen, die sich deutlich auf die Rentenansprüche auswirken. Dies sind die Länder, die am stärksten von der Krise betroffen waren und in denen die Haushaltslage besonders angespannt war: südeuropäische Länder, Irland, das Baltikum und einige osteuropäische Länder. In anderen Ländern wurden gemischtere Reformpakete mit langfristigen Kürzungen, aber

auch mit einigen Leistungsverbesserungen verabschiedet. Dies gilt für die Länder, die von den wirtschaftlichen, finanziellen und haushaltspolitischen Spannungen weniger betroffen waren, wie Österreich, Deutschland und die Niederlande. Wieder andere (z.B. Finnland) erlebten eine Mischung aus Ausgabenkürzungen und Verbesserungen der Mindestrenten. In einigen osteuropäischen Ländern (z.B. Bulgarien, Kroatien) stand das nationale politische Klima im Widerspruch zur Idee der Rentenkürzung im Rahmen der Haushaltskonsolidierung.

Insgesamt bestätigen viele der Reformen im Zeitraum 2011-14 weitgehend den längerfristigen Trend zur Kostendämpfung. Es wird erwartet, dass dies die künftige finanzielle Tragfähigkeit der öffentlichen Rentensysteme in der gesamten EU verbessern wird. Als Folge der in den letzten Jahrzehnten beschlossenen Sparmaßnahmen sind die Aussichten für die finanzielle Tragfähigkeit des Rentensystems nicht so beunruhigend. Erstmals wird zwischen 2013 und 2060 für die EU insgesamt eine Verringerung der durchschnittlichen Rentenausgaben erwartet. Der Höhepunkt wird irgendwann um 2037 erreicht, wenn die Ausgaben allmählich zu sinken beginnen (Natali, 2017). In vielerlei Hinsicht wurde die in den 1980er Jahren heraufbeschworene "Rentenzeitbombe" entschärft. Im Gegensatz dazu scheint die zukünftige soziale Nachhaltigkeit der Renten gefährdet zu sein. Es wird erwartet, dass die künftigen Rentenleistungen der ersten Säule in vielen Ländern sinken werden (siehe Abschnitt unten), während die Ungleichheit im Alter ebenfalls zunehmen könnte (siehe Spasova et al, 2018).

**In der jüngeren Zeit, zwischen 2015 und 2017, hat sich das Reformtempo in Europa verlangsamt, während Maßnahmen zur Bewältigung der Probleme der Rentenangemessenheit stärker in den Vordergrund rückten** (OECD, 2017). Einige Länder bestätigten die in früheren Phasen des Reformprozesses festgelegten Prioritäten (siehe Dänemark, wo eine weitere Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters auf 68 Jahre im Jahr 2030 geplant ist). Andere Länder haben eine eher **gemischte Strategie** verfolgt **und den in der Vergangenheit eingeschlagenen Sparkurs teilweise umgekehrt**. In Deutschland erweiterte das *Flexirentengesetz* vom Dezember 2016 die verschiedenen Optionen für den Übergang in den Ruhestand vor und nach dem normalen Renteneintrittsalter. Dieses Gesetz ermöglicht es älteren Arbeitnehmern, länger erwerbstätig zu bleiben; die OECD (2017) geht jedoch davon aus, dass dieses Gesetz mit Vorruhestandsprogrammen vergleichbar ist, was zu einer Verringerung des Arbeitskräfteangebots führen könnte. Seit Januar 2017 sind Vollrentner bis zum Erreichen des gesetzlichen Renteneintrittsalters weiterhin beitragspflichtig. Dadurch erhöhen sie in der Regel ihre Rentenansprüche. Im Jahr 2016 führte Italien eine selbst finanzierte freiwillige vorzeitige Rente (APE) und eine „soziale vorzeitige Rente“, ein separates Vorruhestandsprogramm für einige gefährdete Gruppen, ein (z.B. Langzeitarbeitslose und einige Kategorien von Arbeitnehmern, die „schwer“ arbeiten). Diesem ersten Schritt folgte dann - im Einklang mit dem allgemeinen Anstieg der Rentenausgaben - die umfassendere Reform der populistischen gelb-grünen Regierung im Jahr 2018, die versuchsweise Vorruhestandsregelungen einführte, indem sie es allen Arbeitnehmern erlaubte, in den Ruhestand zu gehen, wenn sie entweder 41 Beitragsjahre oder 100 Jahre als Summe aus Alter und Beitragsjahren (so genannte „Quota 100“) im Alter von nicht weniger als 62 Jahren vorweisen können. Es wird erwartet, dass diese Maßnahme die öffentlichen Ausgaben in den nächsten drei Jahren um rund 22 Milliarden Euro erhöhen wird. Zweitens hat die Regierung eine „Bürgerrente“ eingeführt, um die Leistungen der ärmeren Rentner aufzustocken (aufgrund der strengen Bedingungen der Bedürftigkeitsprüfung wird jedoch erwartet, dass nur wenige tausend arme Rentner diese Art von Leistung erhalten werden).

Parallel dazu kam es in den **Mitgliedstaaten nicht zu einem generellen Ausbau der Zusatzrentenfonds** (in Bezug auf Beitragssätze und Deckung). Was die süd- und

kontinentaleuropäischen Länder betrifft, wurden keine wichtigen Reformmaßnahmen für kapitalgedeckte Modelle beschlossen. Einige dieser Länder haben jedoch eine Senkung der Steuersubventionen für Beiträge zu freiwilligen Rentenfonds beschlossen (z.B. Österreich, Belgien, Griechenland, Spanien). Parallel dazu hat sich die Abdeckung durch freiwillige Rentenfonds leicht erhöht (z.B. Italien und Spanien), allerdings deutlich langsamer als in der Vergangenheit. In Mittel- und Osteuropa beschlossen einige Länder zunächst, die Beiträge einzufrieren. Darauf folgte eine radikalere Intervention. Ungarn hat 2010 die obligatorischen Rentenfonds zurückgefahren. In Polen mussten die Mitglieder des Rentenfonds wählen, ob sie Beiträge an kapitalgedeckte private Systeme zahlen oder den gesamten Beitrag in das öffentliche umlagefinanzierte System einzahlen wollen. Die Ersparnisse verbleiben derzeit in den Rentenfonds, werden aber schrittweise in ein umlagefinanzierte System überführt. Die Mitgliedschaft in kapitalgedeckten Systemen könnte auf freiwilliger Basis fortgesetzt werden.

### **3.2 Vergangene und erwartete Trends: eine allgemeine Bewertung**

Abgesehen von der Richtung dieser Reformen und ihren allgemeinen Auswirkungen auf die Nachhaltigkeit und Angemessenheit, muss darauf hingewiesen werden, dass die Auswirkungen der Reformen für die verschiedenen Typologien der Arbeitnehmer sehr heterogen sein können.

Wenn beispielsweise einerseits die Anhebung des Renteneintrittsalters und die Verschärfung der Anforderungen an den Vorruhestand das Wohlergehen von Personen, die zur Fortsetzung der Erwerbstätigkeit gezwungen sind, verringern, aber auch ihre Ersatzquote aufgrund der längeren Lebensarbeitszeit erhöhen könnten (insbesondere wenn ein enger Zusammenhang zwischen Beiträgen und Leistungen besteht), könnten andererseits dieselben Maßnahmen das psychische und physische Wohlbefinden der älteren Menschen ernsthaft beeinträchtigen, die es schwierig finden, ihre Erwerbstätigkeit aus vielen - oft sich gegenseitig beeinflussenden - Gründen (z.B. Schwere der zu erbringenden Arbeit, ein geringer Arbeitskräftebedarf, der insbesondere Geringqualifizierte einem hohen Arbeitslosigkeitsrisiko im Alter aussetzt, Gesundheitsprobleme, die sich verschlimmern, weil man gezwungen ist, weiterhin zu arbeiten, den Bedarf Berufs- und Privatleben miteinander zu vereinbaren) fortzusetzen. Daher sollten mögliche heterogene Auswirkungen von Reformmaßnahmen bei der Beurteilung der sozialen Folgen einer Reform sorgfältig berücksichtigt werden.

Ebenso steht der automatische Zusammenhang zwischen der durchschnittlichen Erhöhung der Lebenserwartung und dem Renteneintrittsalter eindeutig im Widerspruch zu dem Nachweis, dass vermutlich nichts ungleicher ist als die individuelle Lebenserwartung (und der Gesundheitszustand im Alter), wie alle wirtschaftlichen und epidemiologischen Studien bestätigen, die ein klares Gefälle zwischen individueller Gesundheit und sozioökonomischen Merkmalen aufzeigen (Marmot, 2015).

Darüber hinaus sind bei der Analyse möglicher Auswirkungen von Reformen auf die Nachhaltigkeit die möglichen negativen Auswirkungen von konsolidierenden Reformen auf das BIP und das Beschäftigungswachstum nicht zu übersehen. Obwohl die Wirtschaftsliteratur auf die so genannte „lump of labor fallacy“ hingewiesen hat, wonach ältere Arbeitnehmer die Jugendbeschäftigung nicht verdrängen (z.B. Brugiavini und Peracchi 2010), könnte ein nicht gradueller, starker Anstieg des Renteneintrittsalters, insbesondere in einer Rezessionsphase, die Beschäftigungsmöglichkeiten der jüngeren Menschen einschränken, die Arbeitskosten erhöhen und die Produktivität der Arbeitnehmer verringern.

Darüber hinaus müssen die Vor- und Nachteile von Systemen, in denen der Zusammenhang zwischen Beiträgen und Leistungen enger ist, sowie die Merkmale des Arbeitsmarktes sorgfältig analysiert werden. Wenn einerseits ein engerer

Zusammenhang Anreize für das Arbeitskräfteangebot und die Beitragszahlungen schafft, muss die Fairness dieser Art von System unter Berücksichtigung der Akzeptanz von Arbeitsmarktergebnissen bewertet werden. Wenn Rentensysteme beispielsweise zu einem reinen Spiegelbild individueller Ergebnisse auf dem Arbeitsmarkt werden (wie es bei den fiktiv beitragsorientierten Systemen der Fall ist), sollten individuelle Unterschiede bei den Rentenleistungen aufgrund von Umständen, die für die individuelle Wahl exogen sind - z.B. das Glück, mit besseren vertraglichen Vereinbarungen eingestellt zu werden oder keine Laufbahnunterbrechungen zu haben - durch weitere Arten von Transfers (z.B. fiktive Beiträge, Rentenpunkte, garantierte Mindestleistungen) ausgeglichen werden.

Die Stärkung der Rolle privater Systeme muss auch mit Blick auf die Effizienz und Gerechtigkeit bewertet werden. Einerseits müssen, wie bereits erwähnt, die Haushaltskosten der steuerlichen Anreize für private Systeme sorgfältig berechnet und mit den Ausgaben für das öffentliche System verglichen werden, und auch die vermeintlich höhere Effizienz der privaten Systeme im Hinblick auf höhere (und sicherere) Erträge muss analysiert werden, insbesondere unter Berücksichtigung der Verwaltungskosten. Andererseits sind private Systeme (und die damit verbundenen Steuerbefreiungen) in der Regel rückläufig, da die Art der Steuerabzüge und die Wahrscheinlichkeit der Teilnahme (Begünstigung stärkerer Arbeitnehmer und Benachteiligung vor allem derjenigen in atypischen Arbeitsverhältnissen) eher weniger benachteiligte Arbeitnehmer begünstigen.

Schließlich müssen mögliche soziale Ergebnisse von Rentenreformen unter Berücksichtigung der Entwicklungen des Arbeitsmarktes bewertet werden. Wie bereits erwähnt, könnten flexiblere und individualisierte Arbeitsmärkte - in denen die beruflich Unsicherheit für viele Menschen zunimmt - die Akzeptanz von Systemen beeinträchtigen, bei denen die Renten nur vom Erfolg der gesamten Berufstätigkeit abhängen.

Die erwarteten Trends des technologischen Fortschritts (Digitalisierung und Robotisierung), eine schwächere Verhandlungsposition der Arbeitnehmer und ein stärkerer Wettbewerb auf globalisierten Märkten könnten das Risiko einer unzureichenden Altersversorgung in den kommenden Jahren weiter erhöhen. Diese Trends stellen sowohl die Finanzierung des Systems als auch die Leistungen, die es bieten wird, in Frage. Was den erstgenannten Aspekt betrifft, können technologische Innovationen zu einem Rückgang der Erwerbsbevölkerung, einem Rückgang des Anteils der Arbeitnehmer am Gesamtprodukt (d.h. der Arbeitseinkommensquote) und damit zu einem fortschreitenden Rückgang der Lohnsteuer führen. Was dagegen den letztgenannten Aspekt betrifft, kann die Gefahr einer stärkeren Fragmentierung der beruflichen Laufbahn - die viele Arbeitnehmer daran hindert, während ihres Arbeitslebens angemessene Beiträge zu zahlen - und einer dramatischen Zunahme der Einkommensungleichheit die Notwendigkeit eines Sicherheitsnetzes (das weniger vom beruflichen Status abhängig ist) für ältere Menschen deutlicher machen.

Der Rückgang des Anteils am Arbeitseinkommen kann zu Änderungen der Finanzierungsweise der Renten der ersten Säule führen. Die Rolle der Steuern auf alle möglichen Steuerbemessungsgrundlagen (z.B. Arbeit, Gewinn, Vermögen, Konsum) kann zunehmen, während die Sozialbeiträge sinken können. Es ist jedoch zu beachten, dass solange die in einem Land verfügbaren Gesamtressourcen (BIP) nicht abnehmen und nur die funktionale Ungleichheit zwischen Löhnen und Gewinnen zunimmt, es nicht notwendig ist, die Umlagefinanzierung aufzugeben, sondern nur die Finanzierungsquellen der Umlagefinanzierung zu ändern.

Auch was die Leistungsstruktur angeht, sind Veränderungen zu erwarten, wenn die Ungleichheit der Arbeitnehmer weiter zunimmt. Bedürftigkeitsorientierte Leistungen und/oder Pauschalleistungen könnten weiterentwickelt werden, während die Rolle der einkommensabhängigen Leistungen (insbesondere wenn das Einkommen nicht nur auf



die erfolgreichsten Arbeitszeiten bezogen ist) und der beitragsabhängigen Leistungen abnehmen könnte. Technologische Innovationen können auch zu Veränderungen der Arbeitsplätze und größeren Ungleichheiten führen. Die Verbreitung von atypischen und Niedriglohnverträgen kann dieselbe Wirkung haben wie der Abbau von Arbeitsplätzen: die Verringerung der Lohnquote und die daraus resultierende geringere Abdeckung von einkommensbezogenen und arbeitsbezogenen Systemen (Renten der ersten und der zweiten Säule). Daher könnte eine Zunahme der Ungleichheiten die Angemessenheit der Beitragssysteme schwächen, und es sollten mehr Umverteilungsmaßnahmen ergriffen werden, um die am stärksten benachteiligten Kategorien, d.h. die Verlierer der Herausforderungen der Globalisierung und Innovation, abzusichern.

Was schließlich die Belastung der öffentlichen Finanzen durch die Alterung betrifft - d.h. die Erhöhung der altersbedingten Ausgaben, wenn keine wirklichen Reformen durchgeführt werden -, muss klargestellt werden, dass eine Gesellschaft mit einer höheren Anzahl älterer Menschen fast unvermeidlich natürlich auch eine Gesellschaft ist, in der ein höherer Anteil der Gesamtmittel für ältere Menschen bestimmt ist. Die Renten- und Arbeitsmarktreform kann die Verschiebung des Anteils der für ältere Menschen bestimmten Ressourcen verringern, dürfte aber ihr Wohlergehen beeinträchtigen, z.B. durch ein viel längeres Arbeitsleben und/oder niedrigere Renten. Es sollte jedoch deutlich auf eine Auswirkung der demografischen hingewiesen werden, ähnlich wie bei dem, was zuvor in Bezug auf den technologischen Fortschritt diskutiert wurde. Wenn die demografische Alterung die in einer Gesellschaft verfügbaren Gesamtressourcen nicht reduziert, wird das Hauptproblem des Prozesses zu einer Verteilungsfrage - d.h. wie können die Ressourcen zwischen den erwerbstätigen und den nicht erwerbstätigen Personen aufgeteilt werden? Allerdings würden viel schwerwiegendere Probleme auftreten, wenn der Prozess der demografischen Alterung mit einem Rückgang der Gesamtressourcen einhergehen würde, da der Verteilungsdruck der höheren Zahl von nicht erwerbstätigen Personen mit einer geringeren Menge von Gesamtressourcen einhergehen würde, was einen möglichen Konflikt zwischen Bevölkerungsgruppen in verschiedenen Lebensphasen verstärken würde. Beruhigend ist jedoch, dass in der Wirtschaftsliteratur keine belastbaren Beweise für einen eindeutigen Zusammenhang zwischen Bevölkerungsalterung und langsamerem Wirtschaftswachstum zu finden sind, da es eine Reihe möglicher gegenläufiger Verbindungen zwischen der demografischen Alterung und dem Wachstum gibt.

### **3.3 Was ist die treibende Kraft hinter diesen Reformen?**

Was hat die Rentenreformen in der EU im letzten Jahrzehnt geprägt? Wir verweisen diesbezüglich auf zwei wichtige "externe" Faktoren: i) den Druck der Finanzmärkte und die wirtschaftlichen Anpassungsprogramme auf globaler Ebene; ii) die präventiven und korrektiven Arme des Stabilitäts- und Wachstumspakts und des gesamtwirtschaftlichen Ungleichgewichtsverfahrens. Ferner erörtern wir kurz auch die aktuellen, wenn auch noch begrenzten Auswirkungen der ESSR sowie über die sich verändernde Rolle der Gewerkschaften auf der nationalen Entscheidungsebene.<sup>9</sup>

Die erste Erkenntnis ist, dass der Marktdruck, den der internationale Finanzmarkt durch die Anleiherenditen ausübt, der stärkste Faktor für Reformen ist (also auf globaler Ebene, außerhalb des europäischen Einflusses). Hier signalisieren eine Vielzahl von Akteuren wie internationale Organisationen, Ratingagenturen und globale Investoren, dass Reformen notwendig sind, bevor ein Rettungspaket unvermeidlich wird, und

<sup>9</sup> Unsere Analyse basiert weitgehend auf Guardiancich und Guidi (2019), die die wichtigsten Auslöser für Rentenreformen in der EU-28 zwischen 2006 und 2015 analysiert haben.



beeinflussen damit die innenpolitische Entscheidungsträger, noch bevor sie die Troika um finanzielle Unterstützung bitten.

Ein Beispiel dafür ist das Schreiben von Trichet und Draghi (d.h. des scheidenden und designierten EZB-Präsidenten), das im August 2011 an den italienischen Ministerpräsidenten Silvio Berlusconi geschickt wurde. In diesem Schreiben wurde empfohlen, das gesetzliche Renteneintrittsalter von Frauen im privaten und öffentlichen Sektor zu erhöhen und dem von Männern anzugleichen und vorgezogene Altersrenten zu begrenzen. Das Nichthandeln ließ die Renditen von Staatsanleihen auf ein kritisches Niveau ansteigen und führte zu einer dramatischen Regierungskrise. Unerträglich gewordene Schuldendienstkosten öffneten das Tor zu den weitreichenden Reformen unter der technokratischen Regierung von Mario Monti.

Auch jüngere Ereignisse bestätigen die anhaltende Bedeutung des Marktdrucks. Die rechtspopulistische italienische Regierung, die nach den Parlamentswahlen 2018 gebildet wurde, wollte die vorgezogenen Altersrenten wieder einführen und andere großzügige Ausgabenprogramme durchführen. Die Pläne provozierten eine stürmische Reaktion. Die italienischen Anleiherenditen kletterten in die Höhe, zahlreiche Akteure (IWF, internationale Investoren, Ratingagenturen) lehnten diesen Schritt ab, und die Kommission drohte, ein Verfahren bei einem übermäßigen Defizit einzuleiten, das sich erstmals auf das Kriterium der Verschuldung (und nicht auf das Defizit) stützte. Diese Reaktionen führten dazu, dass die Regierung den Anwendungsbereich einer Frührentierung einschränkte und das insgesamt geplante Haushaltsdefizit deutlich reduzierte.

Politische Empfehlungen sollten jedoch nicht von vornherein abgelehnt werden. Harte, formale Konditionalitäten scheinen den Ländern, die unter finanziellem Druck stehen und mit enormen Problembelastungen konfrontiert sind, klare Reformrichtlinien zu bieten. Ein Blick auf die wichtigsten Reformen zeigt, dass die meisten Mitgliedstaaten des Euroraums, die finanzielle Unterstützung erhalten (Griechenland, Portugal und Zypern), während des Beobachtungszeitraums einen automatischen Stabilitätsmechanismus eingeführt haben, der beispielsweise das gesetzliche Renteneintrittsalter oder die Höhe der Renten mit der Lebenserwartung verknüpft.

Bei weniger extremen Formen von Markt- und politischem Druck stellen wir fest, dass sowohl sich verschlechternde makroökonomische Fundamentaldaten (Haushaltsdefizite) als auch mikroökonomische Indikatoren (Rentenausgaben) Reformen auslösen, sofern sie mit formalen Konditionalitäten gekoppelt sind. Die Stärke der beiden Interaktionen zeugt von einer höheren Konformität der Länder mit dem korrektiven Arm des Stabilitäts- und Wachstumspakts als mit dem präventiven (siehe De Nederlandsche Bank 2016), sowie von insgesamt niedrigen bis mittleren durchschnittlichen Umsetzungsraten von CSR (siehe Darvas und Leandro 2015), insbesondere in einem heiklen Bereich wie dem der Renten (Al-Kadi und Clauwaert, 2019).

Ausgehend vom korrektiven Arm des SWP stellen wir fest, dass bereits vor Beginn der starken Schwankungen der Anleiherenditen jährliche Haushaltsdefizite von über 6 Prozent des BIP und die damit verbundenen Verfahren bei übermäßigem Defizit zu der geplanten Überarbeitung des slowenischen Rentensystems geführt haben. Die radikale Reform wurde Mitte 2011 in einem Referendum aufgehoben, das den Sturz der Mitte-Links-Regierung von Borut Pahor zur Folge hatte. Sein Mitte-Rechts-Nachfolger Janez Janša billigte dann eine Kopie der Reform, da er dem Druck der schnellen Erhöhung der Staatsverschuldung, die sich in drei Jahren verdoppelte, und dem Spread zwischen slowenischen und deutschen Anleihen, der von Null auf über 500 Basispunkte stieg, nicht standhalten konnte.

Was die weichen Konditionalitäten des präventiven Arms des SWP betrifft, so gibt es keine Hinweise darauf, dass die den länderspezifischen Empfehlungen zugrunde liegenden rentenbezogenen Indikatoren (Guidi und Guardiancich, 2018) autonomen Druck ausüben. Solange das Defizit unter Kontrolle ist, es keine Spekulationen über die Schulden eines Landes gibt und die Europäische Kommission nicht handelt, führt das Vorhandensein struktureller Ungleichgewichte bei den nationalen Renten nicht zu erheblichen Reformbemühungen.

Schließlich scheint das Europäische Semester den Handlungsspielraum für Politiker auf nationaler Ebene verringert zu haben, indem es die politischen Haushaltszyklen bei den Renten erheblich verkürzt. Anschauliche Beispiele dafür sind Kroatien und Ungarn, die in den Wahljahren vor 2011, aber nicht nach Einführung des Europäischen Semesters, bedeutende Steigerungen der Rentenleistungen vorgenommen haben.

Was die Auswirkungen der ESSR auf die nationalen Reformen betrifft, ist es noch zu früh, um eine systematische Bewertung vorzunehmen. Einige vorläufige vergleichende Forschungsarbeiten (siehe Hacker, 2019) haben jedoch eine begrenzte Wirkung auf nationale offizielle Dokumente betont, zumindest was die breitere soziale Dimension angeht. Betrachtet man beispielsweise die Nationalen Reformprogramme von 2018, wurde die ESSR in nur 11 der 27 NRP als Bezugspunkt genannt. Obwohl die 16 verbleibenden Mitgliedstaaten die ESSR nicht erwähnt haben, haben sie alle Erklärungen zu ihrer Arbeitsmarkt-, Beschäftigungs-, Sozial- und Bildungspolitik im Einklang mit der Strategie Europa 2020 abgegeben, und in einigen Fällen auch als Reaktion auf die CSR des Vorjahres (ebd., 28).

Was die Rolle der Gewerkschaften betrifft, kam es in den letzten Jahren zu einem Wandel ihrer Fähigkeit, Rentenreformen zu gestalten (siehe Natali, 2017). Während das Ende des 20. Jahrhunderts von der anhaltenden Rolle der Gewerkschaften in diesem Bereich geprägt war, kam es im letzten Jahrzehnt zu einem gewissen Verfall. Trotz der Tatsache, dass einige wichtige Ressourcen ihrer Macht nach wie vor vorhanden sind (z.B. der Organisationsgrad und ihre anhaltende Rolle bei Kollektivverhandlungen, die Überalterung der Gewerkschaftszugehörigkeit, das Potenzial für soziale Mobilisierung und ihre Beteiligung an der Steuerung der Renten), zeigt uns die letzte Welle von Reformen ein komplexeres Bild. Während die Gewerkschaften im politischen Entscheidungsprozess im Bereich der Renten viel Macht behalten haben, hat sich ihre Rolle weitgehend verändert. Die Konzertierung ist subtileren Formen der Konsultation gewichen, bei denen die Regierung nach wie vor für die Festlegung des Reformpakets verantwortlich ist. Strategisches Lernen hat es den politischen Entscheidungsträgern ermöglicht, die gewerkschaftliche Opposition zu isolieren oder auf jeden Fall ihre potenzielle Einflussnahme zu verringern. Darüber hinaus wurden vor allem in den kontinental- und südeuropäischen Ländern neue Akteure (wie die Finanzindustrie) in den politischen Entscheidungsprozess einbezogen. All dies spiegelt den Rückgang der Gewerkschaften und ihrer Mitglieder und die Destabilisierung der zentralisierten Tarifverhandlungen wider (ebd., 100-01). Wie von Duchemin und Weber (2013) betont, haben die Gewerkschaften ihr De-facto-Vetorecht bei der Gestaltung der Rentenpolitik weitgehend verloren. In vielen Ländern sind sie an den Rand gedrängt worden, und ihr Mitspracherecht beim Reformprozess ist deutlich zurückgegangen.

Doch Ebbinghaus (2017) und Guardiancich und Molina (2017) zeigen in der Analyse der Renten bzw. der Praktiken des sozialen Dialogs im Allgemeinen, dass die Rolle der Gewerkschaften das Ergebnis einer Reihe von Faktoren ist: ihrer organisatorischen Ressourcen und ihrer Mitgliedschaft, der Dezentralisierung der Tarifverhandlungen, ihrer administrativen Rolle in den Sozialsystemen, ihrer eigenen Einheit, des politischen Kontextes und ihrer Verbindung zu politischen Parteien. Die Schwäche und/oder Stärke der Gewerkschaften bei den Rentenreformen wird durch das komplexe Zusammenspiel all dieser Faktoren und nicht durch eine einzige Determinante bestimmt. Deshalb sehen

wir einen so großen Unterschied zwischen den Ländern. Während in einigen Ländern (z.B. Polen) eine Marginalisierung der Gewerkschaften zu erkennen ist, spielen sie in anderen (z.B. Finnland) eine zentrale Rolle bei der Gestaltung der Rentenpolitik. Darüber hinaus scheint die Rolle der Gewerkschaften sowohl von strukturellen als auch von ungewissen Faktoren beeinflusst zu werden. Während erstere (z.B. sinkende Mitgliederzahlen) zu einem allgemeinen Rückgang ihres Einflusses führen können, können letztere (z.B. interne Aufspaltungen) die Ursache für eine vorübergehende Schwäche sein. Und wenn die Gewerkschaften schwächer werden, werden auch die politischen Parteien und Regierungen schwächer (Pochet, 2015). Die jüngste Entwicklung nach der *großen Rezession* beweist, dass einige Länder eher eine Wiederbelebung des sozialen Dialogs als dessen Untergang erleben (siehe Guardiancich und Molina, 2017).

#### 4 Schlussbemerkungen

In diesem Hintergrundpapier werden die anhaltende doppelte Spannung zwischen einer fortgeschritteneren wirtschaftspolitischen Steuerung (insbesondere im Rahmen des Europäischen Semesters und seinem Schwerpunkt auf Rentenreformen) und einer schwächeren sozialpolitischen Steuerung (mit der Europäischen Säule sozialer Rechte, die sich als das stärkere Instrument zur "Sozialisierung" der EU herausgestellt hat) einerseits und die Prioritäten der finanziellen Nachhaltigkeit und der sozialen Angemessenheit der Reformen der Mitgliedstaaten andererseits analysiert.

Das Dokument liefert eine Zusammenfassung der jüngsten Entwicklung der EU-Governance ausgehend von den Prioritäten des Europäischen Semesters (durch die länderspezifischen Empfehlungen) und der noch begrenzten Rolle der ESSR.

Wir haben auf eine Reihe von Herausforderungen hingewiesen, die angegangen werden müssen, z.B. das anhaltende Ungleichgewicht zwischen der Wirtschafts- und Sozialpolitik der EU, die potenziellen Widersprüche zwischen den vorgeschlagenen gesamtwirtschaftlichen, beschäftigungspolitischen und sozialpolitischen Maßnahmen, die im Europäischen Semester und der ESSR festgelegt wurden, und die schwache Entwicklung von Indikatoren, die auf die Angemessenheit abstellen. Darüber hinaus haben wir die Bedeutung globaler Faktoren (sowohl internationale Organisationen als auch Finanzmärkte) betont, die die Asymmetrie zwischen wirtschaftlichen und sozialen Prioritäten in der EU verstärken können. Die Asymmetrie zwischen wirtschaftspolitischer und sozialpolitischer Steuerung birgt die Gefahr, dass der Spielraum für die Umsetzung der Ratsempfehlung zum Zugang zum Sozialschutz für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und für Selbstständige eingeschränkt wird, da sie dazu neigt, die zur Verbesserung der Leistungen erforderlichen finanziellen Mittel zu begrenzen.

Was die Rentenreformen in den Mitgliedstaaten betrifft, enthält das Hintergrundpapier einen Überblick über die Entwicklung der Reformen in den letzten zehn Jahren. Hier wird auf die wichtigsten Herausforderungen im Zusammenhang mit der anhaltenden vorrangigen Stellung von Reformmaßnahmen zur Kostendämpfung gegenüber der Verbesserung der Leistungen eingegangen, auch wenn einige Länder in den letzten Jahren damit begonnen haben, die bereits durchgeführten Reformen in Frage zu stellen. Von den Reformen in einigen Mitgliedstaaten wird erwartet, dass sie in der Zukunft zu Problemen der Rentenangemessenheit beitragen. Dies ist die Folge des zunehmenden Missverhältnisses zwischen Rentensystemen und Arbeitsmärkten. Die begrenzte Entwicklung der Zusatzrentenfonds (und ihre Kosten) ist eine weitere Quelle von Spannungen.

Die Kombination der wirtschaftspolitischen Steuerung der EU und weiteren globalen Zwängen hat sich auf die nationalen Reformen ausgewirkt. Im Gegensatz dazu wird bei Reformen (wie den Nationalen Reformprogrammen und anderen offiziellen Dokumenten

zu entnehmen ist) (zumindest vorläufig) nicht ausdrücklich auf die ESSR Bezug genommen.

Auf der Grundlage dieser Erkenntnisse schlagen wir einige Forschungslinien vor, die wir in den Mittelpunkt der zukünftigen Entwicklung des Projekts stellen:

- Was die EU-Governance der Renten betrifft,
  - ist es äußerst wichtig, die Umsetzung der ESSR weiter zu bewerten. Es ist wichtig, deren Integration in das Europäische Semester und die Auswirkungen auf die vorgesehene Schaffung eines Gleichgewichts zwischen wirtschafts- und sozialpolitischer Steuerung zu überwachen. Auch die künftige Umsetzung der Ratsempfehlung ist zu überwachen.
  - Die systematische Überwachung der CSR (einschließlich derjenigen von 2019) wird es ermöglichen, jede Änderung ihres wesentlichen Inhalts und ihre Durchsetzung zu bewerten.
  - Die künftige Entwicklung des sozialpolitischen Scoreboard wird bewertet, während wir weiter über geeignetere Indikatoren für eine wirksamere Umsetzung des Grundsatzes "in Würde altern" nachdenken werden.
  
- Was die vergleichende Analyse der Rentenreformen betrifft,
  - schlagen vor, uns auf die Häufigkeit von atypischen Beschäftigungsverhältnissen in den verschiedenen Mitgliedstaaten zu konzentrieren (mit besonderem Schwerpunkt auf den 12 untersuchten Ländern) und die damit verbundenen Rentenansprüche zu bewerten;
  - Ferner werden wir die Auswirkungen der jüngsten Reformen analysieren und deren Fähigkeit beleuchten, die größten Mängel bei der formalen und effektiven Abdeckung (sowie bei der Transparenz) von Rentenansprüchen und Sozialschutz zu beheben.

## Bibliographie

---

- Baerg, N. R., & Hallerberg, M. (2016), Explaining Instability in the Stability and Growth Pact: The Contribution of Member State Power and Euroskepticism to the Euro Crisis. *Comparative Political Studies*, 49(7), 968–1009.
- Barcevičius, E., Weishaupt, T. J., & Zeitlin, J. (2014). *Assessing the Open Method of Coordination: Institutional Design and National Influence of EU Social Policy Coordination*. Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Bauer, M. W., & Becker, S. (2014). The Unexpected Winner of the Crisis: The European Commission's Strengthened Role in Economic Governance. *Journal of European Integration*, 36(3), 213–229.
- Blyth, M. (2013). *Austerity: The History of a Dangerous Idea*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Brugiavini A. & Peracchi F. (2010), "Youth Unemployment and Retirement of the Elderly: the Case of Italy", in Gruber J. & Wise D. A., eds., *Social Security Programs and Retirement around the World: the Relationship to Youth Employment*", The University of Chicago Press.
- Carone, G., Giamboni, L., Laine, V., & Pamies, S. (2016), Pension Reforms in the EU since the Early 2000's: Achievements and Challenges Ahead. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2964933>
- Copeland P and Daly M (2018) The European Semester and EU Social Policy. *Journal of Common Market Studies* 58(5): 1001-18.
- Darvas, Z., & Leandro, Á. (2015), *The limitations of policy coordination in the euro area under the European Semester*. *Bruegel Policy Contribution 2015/19*. [http://bruegel.org/wp-content/uploads/2015/11/pc\\_2015\\_194.pdf](http://bruegel.org/wp-content/uploads/2015/11/pc_2015_194.pdf)
- De la Porte, C. 2019. The European Pillar of Social Rights Meets the Nordic Model. Swedish Institute for European Policy Studies.
- De Nederlandsche Bank (2016), Stability and Growth Pact compliance mainly good when economy is in bad shape. *DNBulletin*, 22 December 2016. <https://www.dnb.nl/en/news/news-and-archive/dnbulletin-2016/dnb350743.jsp>
- De Schutter, O. (2016). *The European Social Charter in the context of implementation of the EU Charter of Fundamental Rights*. Brussels: AFCO Committee, European Parliament.
- Drahokoupil, J., & Domonkos, S. (2012). Averting the funding-gap crisis: East European pension reforms since 2008. *Global Social Policy*, 12(3), 283–299.
- Duchemin, C., & Weber, T. (2013). Social Partners' Involvement in Pension Reform in the EU. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Ebbinghaus, B. (2017). The role of trade unions in pension policymaking and private pension governance in Europe. *The New Pension Mix in Europe: Recent Reforms, Their Distributional Effects and Political Dynamics*. Brussels: PIE Peter Lang, 206, 38.
- Ebbinghaus, B., & Whiteside, N. (2012). Shifting responsibilities in Western European pension systems: What future for social models? *Global Social Policy*, 12(3), 266–282.
- European Commission (2012) White Paper for Adequate, Safe and Sustainable Pensions, COM (2012) 55 final of 6 Feb. 2012.

European Commission (2018), *The 2018 Ageing Report: Economic & Budgetary Projections for the 28 EU Member States (2016-2070)*. Institutional Paper 079. [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip065\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip065_en.pdf)

ETUC (2018) *ETUC for Growth and Social Progress: ETUC Package for Early Stage Consultation on Semester 2019 (Resolution)*. Brussels: European Trade Union Confederation.

Galgóczi, B., Hoffmann, A., Jepsen, M., Müller, T., Myant, M., Piasna, A., & Theodoropoulou, S. (2017). The Social Scoreboard Revisited. ETUI Background Analysis.

Guardiancich, I., & Molina, O. (Eds.). (2017). *Talking through the crisis: Social dialogue and industrial relations trends in selected EU countries*. Geneva: ILO.

Guardiancich, I., & Natali, D. (2017). The Changing EU 'Pension Programme': Policy Tools and Ideas in the Shadow of the Crisis. In D. Natali (Ed.), *The New Pension Mix in Europe* (pp. 239–265).

Guardiancich, I. & Guidi, M. (2019) *The Political Economy of Pensions in Europe under Financial Stress*. Florence: *mimeo*.

Guidi, M., & Guardiancich, I. (2018), Intergovernmental or supranational integration? A quantitative analysis of pension recommendations in the European Semester. *European Union Politics*, 19(4), 684–706.

Hacker, B. (2019). A European Social Semester? The European Pillar of Social Rights in practice. The European Pillar of Social Rights in practice (June 12, 2019). ETUI Research Paper-Working Paper.

Hennessy, A. (2014), *The Europeanization of Workplace Pensions: Economic Interests, Social Protection, and Credible Signaling*. Cambridge University Press, Cambridge.

ILO. (2017). *World Social Protection Report 2017-19: Universal social protection to achieve the Sustainable Development Goals* [Report]. Geneva: International Labour Organization.

Laffan, B., & Schlosser, P. (2016). Public finances in Europe: fortifying EU economic governance in the shadow of the crisis. *Journal of European Integration*, 38(3), 237–249.

Marmot M. (2015), *The health gap. The challenge of an unequal world*. London: Bloomsbury Publishing.

Natali, D. (ed.) (2017), *The New Pension Mix in Europe*, PIE-Peter Lang, Brussels.OECD. (2017). *Pensions at a Glance 2017*. Paris: OECD.

Ortiz, I., Durán-Valverde, F., Urban, S., & Wodsak, V. (eds) (2018). *Reversing Pension Privatization: Rebuilding Public Pension Systems in Eastern European and Latin American Countries (2000-18)*. Geneva: International Labour Organization.

Pochet, P. (2015). Are Trade Unions in Crisis. *Social Europe*, 5.

Rasnaca, Z. (2017), *Bridging the gaps of falling short? The European Pillar of social rights and what it can bring to the EU-level policymaking*. ETUI working paper 2017/05, Brussels.

Sabato, S., & Corti, F. (2018). 'The times they are a-changin''?The European pillar of social rights from debates to reality check. *Social policy in the European Union: state of play 2018*, 51.

Sabato, S., Corti, F., Vanhercke, B., and Spasova, S. (2019) *Integrating the European Pillar of Social Rights into the roadmap for deepening Europe's Economic and Monetary Union*. Brussels: European Economic and Social Committee.

Spasova S., Bouget D., Ghailani, D. and Vanhercke B. (2017). *Access to social protection for people working on non-standard contracts and as self-employed in Europe. A study of national policies*. European Social Policy Network (ESPN), Brussels: European Commission.

Windwehr, J. (2017), Europeanization in Pension Policy: the Crisis as a Game-Changer? *Journal of Contemporary European Research*, 13(3),1301-1318.

