

# Expertenstudie

## Die Auswirkungen von Covid-19 auf die Zukunft der Renten in der EU

*EGB Projekt SociAll*

### **Autoren:**

David Natali und Andrea Terlizzi, Scuola Superiore Sant'Anna di Studi Universitari e di Perfezionamento, Pisa

### **Einführung**

Die vorliegende Arbeit bietet eine vergleichende Untersuchung der Rentenpolitik in ganz Europa im Nachfeld der COVID-19-Krise. Ziel ist es, die Auswirkungen der wichtigsten wirtschaftlichen und sozialen Folgen der Pandemie auf die Rentenpolitik zu beleuchten und gleichzeitig aufzuzeigen, welche Maßnahmen die verschiedenen Länder ergriffen haben, um die wichtigsten Herausforderungen in Bezug auf die Angemessenheit und Nachhaltigkeit der Renten anzugehen.

Die Pandemie stellt einen gewaltigen exogenen Schock dar, der sich negativ auf die Wachstumsaussichten der europäischen Wirtschaft auswirkt und die Gefahr birgt, dass die Lebensbedingungen für ältere Menschen in den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union (EU) zunehmend angespannter werden. Wie die jüngsten Wirtschaftskrisen - z.B. die Große Rezession 2008 - bewiesen haben, haben Konjunkturerbrüche immer negative Auswirkungen auf die Renten. Die Rentensysteme - die auf den ersten Blick nicht von der Pandemie betroffen zu sein scheinen - stehen in Wirklichkeit vor längerfristigen Herausforderungen. Während der Pandemie garantieren die gesetzlichen Renten den Beziehern weiterhin eine stabile Einkommensquelle, während ein großer Teil der Erwerbsbevölkerung vor noch nie dagewesenen Herausforderungen steht. COVID-19 wird aber auch längerfristige Auswirkungen auf die Renten haben.

All dies geschieht im Kontext der Multi-Level-Governance für die Altersvorsorge, wo wir Anzeichen für Veränderungen sehen. Sowohl internationale Organisationen (IO) als auch die EU haben ihr Rentenreformprogramm überarbeitet. Die Internationale Arbeitsorganisation (IAO) spielt mit ihrer Kampagne für die sogenannte globale soziale Untergrenze eine Schlüsselrolle in der globalen Rentendebatte und hat die Angemessenheit von Rentenleistungen in den Vordergrund gestellt. Nach der Krise haben sich die IAO und die IVSS (Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit) auf die Frage der Erhöhung der Altersrenten für einige

Mit finanzieller Unterstützung der Europäischen Union.



gefährdete Gruppen der Bevölkerung konzentriert: z. B. Selbstständige, Wanderarbeitnehmer und Frauen. Letztere sollen in der Post-COVID-19-Phase das Ziel neuer Maßnahmen zur Verbesserung des Schutzes im Alter sein. Auf EU-Ebene war die jüngste Zeit von institutionellen Neuerungen geprägt. Dies ist der Fall bei der Europäischen Säule sozialer Rechte und insbesondere bei der Empfehlung des Rates über den Zugang zum Sozialschutz für alle. Die EU-Institutionen haben im Zusammenhang mit den erneuten Bemühungen um sozialen Fortschritt die Notwendigkeit betont, den Zugang und den Schutz für ältere Menschen zu verbessern. Auf nationaler Ebene haben viele europäische Länder in jüngster Zeit ihre Reformprioritäten sowohl in Bezug auf die Rentenprivatisierung als auch auf das Renteneintrittsalter überarbeitet, wobei der Schwerpunkt stärker auf der Alterssicherung liegt.

Das Dokument ist wie folgt aufgebaut. In Abschnitt 1 wird ein Überblick über die wichtigsten Faktoren, die die Multi-Level-Governance der Rentenpolitik in Europa prägen, gegeben. In Abschnitt 2 wird Bezug genommen auf die wichtigsten sozioökonomischen Herausforderungen im Zusammenhang mit der Pandemiekrise. In Abschnitt 3 werden die jüngsten Schritte der Multi-Level-Governance im Rentenbereich und die jüngsten Reformen, die in vier Ländern verabschiedet wurden, näher beleuchtet: Dänemark, Frankreich, Italien und Ungarn. Diese Länder weisen unterschiedliche Rentenmodelle und unterschiedliche Problemlasten auf. Ein vergleichende Analyse dieser Länder erlaubt einige Verallgemeinerungen über die jüngsten Reformtrends in Europa. Abschnitt 4 schließt mit einigen Vorbemerkungen und Überlegungen, die zur Debatte zwischen politischen Entscheidungsträgern und Gewerkschaftsvertretern beitragen sollen.

## **1. Rentenpolitik und Governance in Europa**

Dieser Abschnitt sieht einen vereinfachten Rahmen für die Analyse der Rentenpolitik nach COVID-19 vor. Dieser Rahmen wird uns helfen, sowohl die Herausforderungen als auch die Folgen der Pandemie zu analysieren. In diesem Rahmen werden die Hauptmerkmale der Krise und ihre möglichen Folgen für die Gesundheit (Sterblichkeit und Lebenserwartung), die Wirtschaft (BIP-Trends) und die Arbeitsmärkte (Beschäftigung und (Nicht-) Erwerbstätigkeit) untersucht. Wir gehen dann auf die „Governance der Renten“ ein und darauf, wie sie durch die Pandemie beeinflusst wurde: Der erste Bezugspunkt ist der politische Entscheidungsprozess auf mehreren Ebenen, bei dem internationale Organisationen und die Europäische Union mit inländischen politischen Entscheidungsträgern und Interessenvertretern interagieren. Die Auswirkungen der Pandemie werden durch die Rentensysteme (Institutionen und Modelle) in verschiedenen europäischen Ländern geprägt (Abbildung 1). Der Rahmen führt dazu, dass die tatsächlichen Auswirkungen der Pandemie auf die Renten (vor allem mittelfristig) enorm sein dürften, aber weitgehend durch die Entscheidungen der politischen Entscheidungsträger und durch die aus der Vergangenheit geerbten politischen Institutionen gefiltert werden.



Schaubild 1. Ein vereinfachter Rahmen für die Analyse der Entwicklung der Renten nach der Krise

<b>Exogenous shock</b>	<b>Multi-level Governance</b>	<b>Policy institutions</b>	<b>Pension policy</b>
	<b>Global</b> IMF/WB/ILO- ISSA		
<b>Pandemic crisis</b> (Economic and social consequences)	<b>EU</b> European Semester EPSR	<b>Multi-pillar</b>  <b>Social Insurance</b>	<b>Emergency measures</b>  <b>Reforms</b>
	<b>National</b> (Governments/ Stakeholders)		

Quelle: eigene Berechnungen.

Die Pandemiekrise stellt einen exogenen Schock mit offensichtlichen und potenziell großen Auswirkungen auf die Rentenpolitik und die in der zweiten Hälfte des Jahres 2000 und in den ersten Monaten des Jahres 2021 verabschiedeten Reformmaßnahmen dar. Doch der exogene Schock ist nicht die einzige Ursache für den Politikwechsel. Dieser wird durch eine Reihe von Akteuren, Institutionen und Governance-Prozessen „gefiltert“, die die Art und Weise, wie Probleme und Lösungen identifiziert werden, prägen.

Die Rentenpolitik steht im Mittelpunkt einer typischen Multi-Level-Governance, bei der nationale Politiker und Interessenvertreter immer noch die Hauptrolle bei der Rentenreform spielen, aber auch supranationale Institutionen fest in den Prozess eingebunden sind. Die EU trägt durch eine Reihe von Steuerungsinstrumenten zur Gestaltung der nationalen Reformagenda bei, während internationale Organisationen an der ideellen Debatte teilnehmen und Unterstützung und Hilfe für Reformen leisten. In den letzten zehn Jahren haben sich der IWF, die IAO und die IVSS sowie die OECD als die aktivsten Akteure in der Rentenpolitik erwiesen, und es ist auf die Stabilität der wichtigsten Organisationen in diesem Bereich hinzuweisen.

Auch die EU hat ihren Fokus auf die Altersvorsorge beibehalten, auch wenn sich deren Governance im letzten Jahr aufgrund der Auswirkungen der Pandemie geändert hat. Seit 2011 verfügen die EU-Organe über eine Vielzahl neuer Instrumente zur wirtschaftspolitischen Steuerung, die im Rahmen des Europäischen Semesters angesiedelt sind (Bauer und Becker, 2014; Guardiancich und Natali, 2021). Der präventive Zweig des SWP und des MIP sind weiche Konditionalitäten, die verhindern sollen, dass die Mitgliedstaaten die Defizitkonvergenzkriterien verletzen oder übermäßige makroökonomische Ungleichgewichte anhäufen. Die Konditionalität wird durch länderspezifische Empfehlungen vermittelt, die jährlich an die EU-28 Mitgliedsstaaten ausgegeben werden. Obwohl die länderspezifischen Empfehlungen explizit und formal sind, ist die Einhaltung meist freiwillig. Der korrektive Zweig des SWP und des MIP besteht aus dem Verfahren bei einem übermäßigen Defizit und dem Verfahren bei einem übermäßigen Ungleichgewicht. Sie machen ein sofortiges Handeln der Politik erforderlich, um Sanktionen zu vermeiden. In beiden Fällen haben die Länder jedoch noch einen gewissen Spielraum, wie sie die Empfehlungen umsetzen können. Seit 2017 stellt die

Mit finanzieller Unterstützung der Europäischen Union.



Europäische Säule sozialer Rechte (EPSR) einen Mechanismus dar, um die Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) wieder ins Gleichgewicht zu bringen und auf stärkere soziale Standards zu drängen. Die Europäische Säule sozialer Rechte wurde in einer feierlichen Erklärung vom Europäischen Parlament, der Europäischen Kommission und dem Rat der Europäischen Union im November 2017 angenommen. Ihre Grundsätze sollen durch verschiedene Instrumente umgesetzt werden, insbesondere durch soziales Benchmarking und Koordinierung von Maßnahmen, aber auch durch Richtlinien, die rechtsverbindlich sind (Rasnača, 2017). Die Säule besteht aus 20 Grundsätzen. Zwei davon sind für die Rente von Belang. Der Grundsatz Nr. 12 zum Sozialschutz besagt: „Unabhängig von Art und Dauer ihres Beschäftigungsverhältnisses haben Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und unter vergleichbaren Bedingungen Selbstständige das Recht auf angemessenen Sozialschutz.“ Der Grundsatz Nr. 15 zu den Alterseinkünften und Ruhegehältern sieht dagegen Folgende vor: „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.“ Beide oben genannten Grundsätze beruhen auf weicher Koordinierung und sozialem Benchmarking. Ersteres beinhaltet gemeinsame EU-Leitlinien, nationale Berichterstattung und die Überwachung/Bewertung der Politik der Mitgliedsstaaten durch die EU, einschließlich länderspezifischer Empfehlungen (obwohl diese nicht verbindlich sind, können sie die Agenda bestimmen). Eine Variante der weichen Koordinierung ist z. B. die Empfehlung des Rates über den Zugang zum Sozialschutz für Arbeitnehmer und Selbstständige. Eine solche Empfehlung soll den politischen Willen der Mitgliedsstaaten zur Unterstützung eines Grundsatzes unterstreichen. Eine Empfehlung des Rates könnte eine Analyse der Situation in den Mitgliedsstaaten beinhalten und eine entsprechende politische Lösung aufzeigen. Das soziale Benchmarking (SB) beruht auf Vergleichen in der Sozialpolitik, die auf gemeinsamen europäischen Daten und EU-Benchmarks basieren. In der Europäischen Säule sozialer Rechte ist das soziale Benchmarking in dem sogenannten „sozialpolitischen Scoreboard“ verankert.

Auf nationaler Ebene spielen politische Parteien, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände weiterhin eine wichtige Rolle in der Rentenpolitik (mit großen Unterschieden zwischen den Mitgliedstaaten). Was die politischen Parteien betrifft, so neigen sie dazu, die Wirksamkeit der EU-Politik zu verstärken, wenn ihre Reformagenda mit den EU-Prioritäten übereinstimmt. Das Gegenteil ist der Fall, wenn die Politiker mit den von der EU festgelegten politischen Zielen nicht einverstanden sind. Letzterer Effekt hat sich aufgrund des Aufstiegs populistischer Bewegungen<sup>1</sup> und des verstärkten Widerstands gegen die Austerität (Abou-Chadi und Immergut, 2019) verstärkt. Entweder prägen populistische Parteien direkt die Reformagenda, wenn sie an der Macht sind, indem sie oft eine Anti-Austeritätspolitik fördern, oder ihre sozialpolitischen Agenden, z.B. in Bezug auf Migration und Wohlfahrtschauvinismus, rufen eine Antwort der Mainstream-Parteien hervor.

---

<sup>1</sup> Als populistisch definieren wir die Bewegungen, die ihre politische Strategie auf das Konzept des „Volkes“ ausrichten. Letzteres wird sozioökonomisch und/oder ethnisch identifiziert und der politischen Elite (Caiani, 2019) gegenübergestellt.



Ein weiterer Aspekt, der zu berücksichtigen ist, wird durch die Rentenversicherungsträger in jedem Land repräsentiert. Die Rentensysteme unterscheiden sich von Land zu Land. In der Literatur wird meist von zwei Hauptrentenmodellen in Europa gesprochen. In „Sozialversicherungssystemen“ stellt der Staat den größten Teil des individuellen Renteneinkommens zur Verfügung. Eine einzige öffentliche Säule verfolgt das Ziel der „Einkommenssicherung“ mit großzügigen Leistungen und allgemeiner Absicherung, was den Spielraum für ergänzende Vorsorge verringert. Die Finanzierung erfolgt in der Regel umlagefinanziert, d.h. die laufenden Beiträge und Steuereinnahmen werden sofort zur Finanzierung der Leistungen ausgezahlt. Im vorliegenden Dokument werden Frankreich und Italien als typische Beispiele für dieses Rentenmodell betrachtet. Wir werden uns auch auf Ungarn konzentrieren, das einen besonderen Fall eines sozialistischen Systems darstellt, das in den 1990er Jahren weitgehend privatisiert wurde, um dann im Jahr 2010 wieder verstaatlicht zu werden. Das ungarische Rentensystem wird üblicherweise als Sozialversicherungssystem der dritten Generation bezeichnet (Natali, 2017).

Mehrsäulensysteme beruhen stattdessen auf einer ganz anderen Verteilung der Verantwortlichkeiten. Der Staat konzentriert sich vor allem auf die Armutsprävention und die Gewährung von pauschalen oder bedürftigkeitsabhängigen Grundleistungen. Nicht-öffentliche Systeme, betriebliche und/oder private, erfüllen meist die Einkommensersatzfunktion. Die Finanzierung ist also gemischt: Umlageverfahren für öffentliche Programme und Finanzierungen für Zusatzfonds. In unserer vergleichenden Analyse werden wir uns auf Dänemark konzentrieren, das dieses Modell umgesetzt hat.

Alle oben genannten Faktoren – exogener Schock, seine wichtigsten wirtschaftlichen und sozialen Folgen, Regierungsführung und Institutionen, Innenpolitik – tragen zur Definition der politischen Maßnahmen bei, die zur Bekämpfung der Pandemie diskutiert und angenommen werden. Unter politischen Maßnahmen verstehen wir sowohl Sofortmaßnahmen, die kurzfristig die Angemessenheit und/oder Nachhaltigkeit der Rentensysteme verbessern sollen, als auch Rentenreformen, die langfristig auf eine Neugestaltung der Rentenprogramme abzielen. Letzteres kann das Ergebnis der Pandemiekrise sein oder, was wahrscheinlicher ist, das Ergebnis einer längerfristigen Debatte über die sozioökonomischen Herausforderungen der Alterssicherung.

## **2. COVID-19 und seine wichtigsten sozioökonomischen Auswirkungen**

Der vorliegende Abschnitt enthält Informationen zu den wichtigsten gesundheitlichen und sozioökonomischen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie in der Europäischen Union und einigen ausgewählten Ländern. Letztere repräsentieren verschiedene europäische Regionen und Wohlfahrtsstaatsmodelle. Er enthält deskriptive Statistiken über die Ausbreitung der Pandemie, demografische Trends, wirtschaftliche Abschwächung, Haushaltsdruck, Schwierigkeiten auf dem Arbeitsmarkt sowie Trends auf dem Finanzmarkt. All diese Elemente haben dazu beigetragen, die Rentensysteme unter Druck zu setzen.

### **2.1 Gesundheitszustand nach der Pandemie**

Mit finanzieller Unterstützung der Europäischen Union.



Seit Anfang 2020 hat sich das Coronavirus schnell in den EU-Ländern ausgebreitet, die stark davon betroffen sind. Bis zum 26. April 2021 wurden über 30 Millionen Fälle und 650.000 Todesfälle in den EU-Ländern gemeldet (Abbildung 2 unten).

In den meisten west- und nordeuropäischen Ländern trat die erste Welle der Pandemie im März 2020 auf. Unter den bevölkerungsreichsten Ländern meldeten Spanien und Italien die höchste Anzahl von Fällen. Die Zahlen sind dann aber auch in Frankreich, Deutschland und Großbritannien exponentiell gestiegen (Abbildung 3 unten). Es ist jedoch zu beachten, dass die Anzahl der bestätigten Fälle stark von den länderspezifischen Unterschieden bei den Testkapazitäten und -strategien beeinflusst wird.

In Bezug auf die Todesfälle, die während der ersten Welle im April ihren Höhepunkt erreichten, meldete das Vereinigte Königreich zum 31. Oktober 2020 die höchste absolute Zahl (über 45.000), gefolgt von Italien, Frankreich und Spanien (die jeweils über 35.000 Todesfälle meldeten) (OECD/Europäische Union, 2020). Bereinigt um die Bevölkerungsgröße, meldete Belgien die höchste Anzahl von Todesfällen pro 1 Million Menschen (Abbildung 4 unten).

Wie bei den Testkapazitäten leidet die Vergleichbarkeit der gemeldeten Todesfälle unter mehreren Einschränkungen, die mit den Unterschieden in der Erfassung und Registrierung zwischen den Ländern zusammenhängen. Betrachtet man die monatliche Übersterblichkeit, d.h. den Prozentsatz der zusätzlichen Todesfälle in einem Monat im Vergleich zu den durchschnittlichen monatlichen Todesfällen im Zeitraum 2016-2019, kann man das wahre Ausmaß der COVID-19-Krise erfassen. Wie von Eurostat angegeben, ist die Übersterblichkeit ein präziserer Indikator für die Gesamtauswirkungen der Pandemie, da sie zusätzlich zu den bestätigten Todesfällen „COVID-19-Todesfälle erfasst, die nicht korrekt diagnostiziert und gemeldet wurden, sowie Todesfälle aus anderen Ursachen, die auf die allgemeine Krisensituation zurückgeführt werden können“<sup>2</sup>. Die Übersterblichkeit in der EU erreicht ihren ersten Höhepunkt im April 2020 mit einem Anstieg von 25,1 % und einen zweiten Höhepunkt im November 2020 mit einem Anstieg von 40,6 % (Abbildung 5 unten).

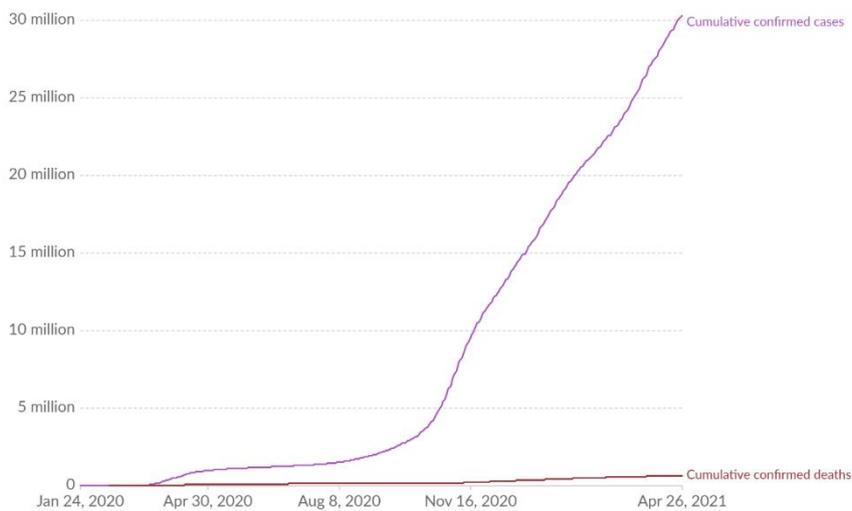
Was die ausgewählten Länder in Abbildung 2 betrifft, so verzeichnete Polen im November 2020 eine Übersterblichkeit von 97 % im Vergleich zum Durchschnitt des gleichen Monats im Zeitraum 2016-2019, gefolgt von Bulgarien (94,4 %), Ungarn (59,2 %), Italien (51,6 %), Frankreich (31,3 %), Deutschland (13,1 %), Schweden (10,9 %) und Dänemark (5,5 %).

---

<sup>2</sup> [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Excess\\_mortality](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Excess_mortality)

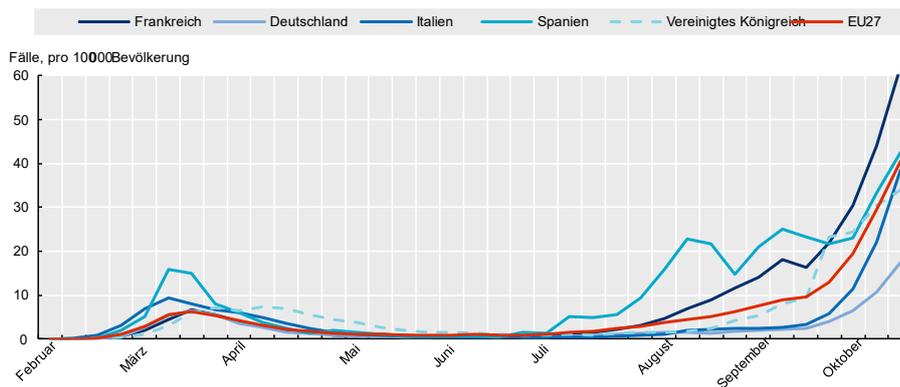


Abbildung 2. Kumulative bestätigte COVID-19-Todesfälle und -Fälle, Europäische Union



Quelle: Unsere Welt in Daten basierend auf CSSE COVID-19-Daten der Johns Hopkins University.

Abbildung 3: Entwicklung der gemeldeten COVID-19-Fälle, EU-Durchschnitt und bevölkerungsreichste europäische Länder, Februar bis Ende Oktober 2020



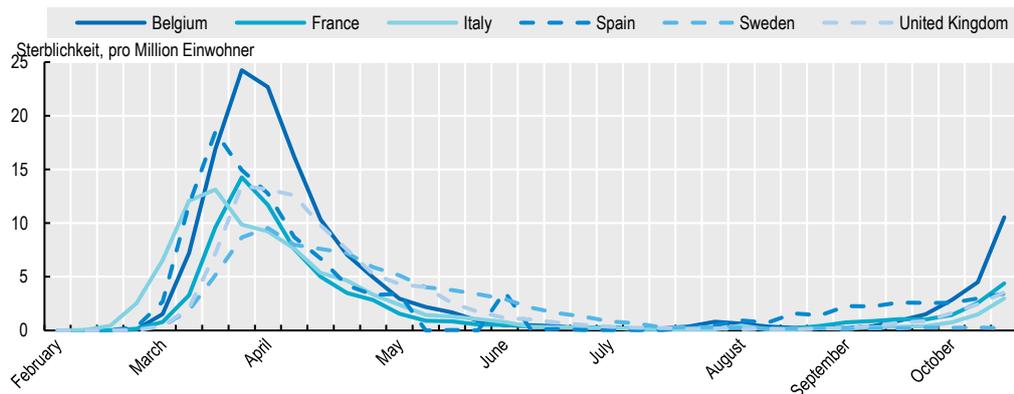
Quelle: OECD/Europäische Union (2020), basierend auf dem Europäischen Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten.

Anmerkung: Der EU-Durchschnitt ist gewichtet.

Mit finanzieller Unterstützung der Europäischen Union.

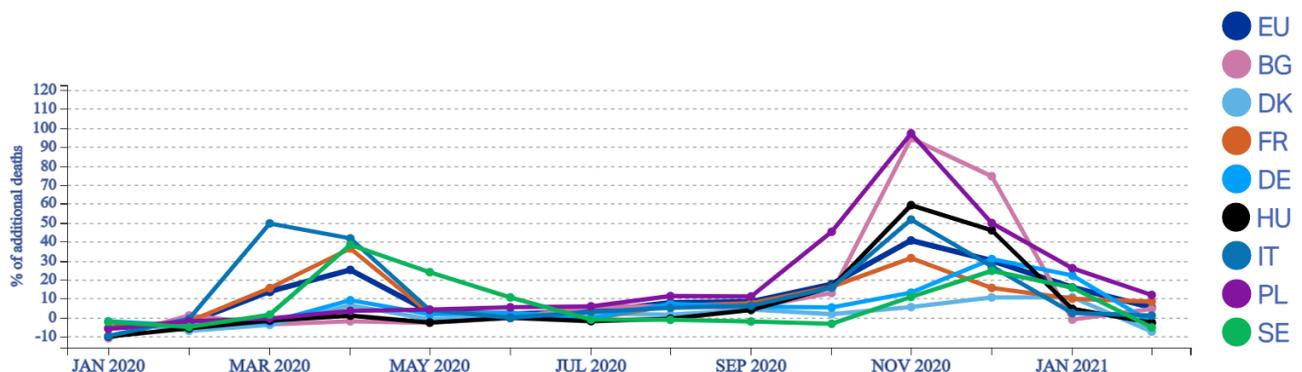


**Abbildung 4: Entwicklung der gemeldeten COVID-19-Mortalitätsraten in einigen der am stärksten betroffenen Länder in Europa, Februar bis Ende Oktober 2020**



Quelle: OECD/Europäische Union (2020), basierend auf Daten des Europäischen Zentrums für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten.

**Abbildung 5. Monatliche Übersterblichkeit (% der zusätzlichen Todesfälle im Vergleich zu den durchschnittlichen monatlichen Todesfällen im Zeitraum 2016-2019)**



Quelle: European Statistical Recovery Dashboard (Eurostat).

Die oben genannten gesundheitlichen Folgen der Pandemie haben und werden Auswirkungen auf die Rentenpolitik haben. Wie von der OECD (2020b) berichtet, hat die bisher beobachtete Übersterblichkeit aufgrund von COVID-19 die erwarteten Rentenverbindlichkeiten moderat gesenkt und wird daher die Rentenausgaben längerfristig nur geringfügig reduzieren. Eine um 6% höhere Sterblichkeit würde beispielsweise dazu führen, dass es Ende 2020 etwa 0,2% weniger Menschen gibt, die 65 Jahre oder älter sind, und hätte einen ähnlichen Einfluss auf die Rentenausgaben im Jahr 2020. Langfristige gesundheitliche Auswirkungen können die Lebenserwartung von älteren Menschen verkürzen. Doch die weitere Entwicklung der Pandemie ist ungewiss (ebenda).

## 2.2 Konjunkturabschwächung und haushaltspolitische Spannungen

Die Auswirkungen der Pandemie gehen über diese dramatischen Zahlen hinaus. Tatsächlich hat die Krise des öffentlichen Gesundheitswesens zu einer tiefgreifenden sozioökonomischen Krise geführt, die erhebliche

Mit finanzieller Unterstützung der Europäischen Union.

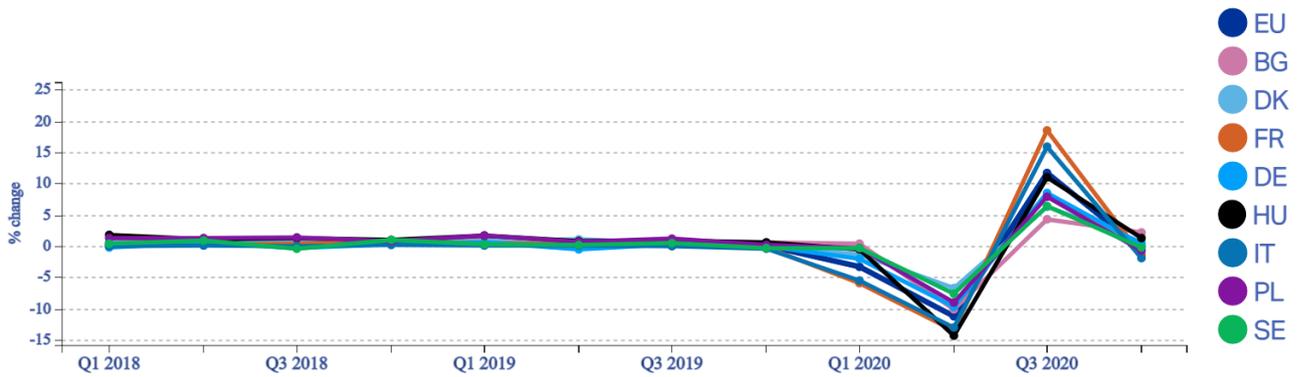


Auswirkungen auf das gesellschaftliche Wohlergehen und das allgemeine Funktionieren des Wohlfahrtsstaates hat. Die Lockdown-Maßnahmen, die gegen die Pandemie ergriffen wurden, hatten (und haben immer noch) enorme Auswirkungen auf die Wirtschaftstätigkeit. Die folgende Abbildung 6 zeigt die Entwicklung des BIP-Wachstums in der EU und ausgewählten Ländern.

Die ersten Anzeichen der Rezession zeigten sich im ersten Quartal 2020, als die Lockdown-Maßnahmen einsetzten. In der EU schrumpfte das BIP zwischen dem ersten und zweiten Quartal 2020 um 11,2 % (Abbildung 6 unten). Das am stärksten betroffene Land ist Ungarn (-14,3%), gefolgt von Frankreich (-13,5%), Italien (-13%), Bulgarien (-10,1%), Deutschland (-9,7%), Polen (-9%), Schweden (-7,6%) und Dänemark (-6,7%). Dieser große Schock kam nach einer Zeit, in der das BIP-Wachstum sehr langsam war (EGB und ETUI, 2020). Im dritten Quartal 2020 stieg das BIP in der EU um 11,7 %. Dies stellt einen deutlichen Aufschwung gegenüber dem zweiten Quartal dar. Unter den von uns ausgewählten Ländern verzeichneten Frankreich (+18,5 %) und Italien (+15,9 %) die stärksten Steigerungen. Im vierten Quartal 2020 ist das BIP in der EU erneut um 0,5 % gesunken. Dieser zweite wirtschaftliche Einbruch stand im Zusammenhang mit weiteren COVID-19-Eindämmungsmaßnahmen. Insgesamt hat die Pandemiekrise in der EU härter zugeschlagen als die Rezession von 2008: -6,1% BIP-Wachstum auf Jahresbasis im Jahr 2020 gegenüber -4,1% im Jahr 2009 (Abbildung 7 unten).

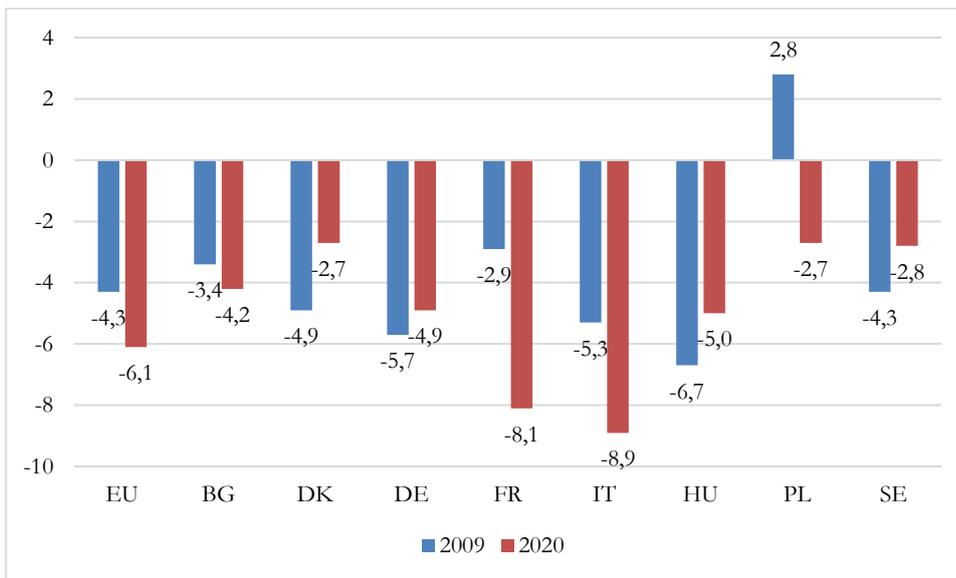


Abbildung 6. Vierteljährliches BIP-Wachstum (Prozentuale Veränderung zur Vorperiode)



Quelle: European Statistical Recovery Dashboard (Eurostat).

Abbildung 7. Reale BIP-Wachstumsrate in 2009 und 2020 (Prozentuale Veränderung zur Vorperiode)

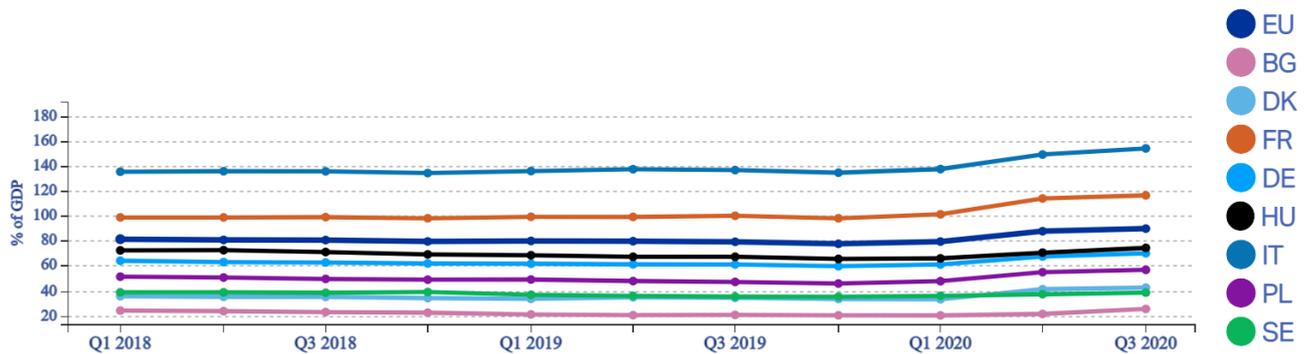


Quelle: Ausarbeitung der Autoren auf Basis von Eurostat-Daten

Mit finanzieller Unterstützung der Europäischen Union.

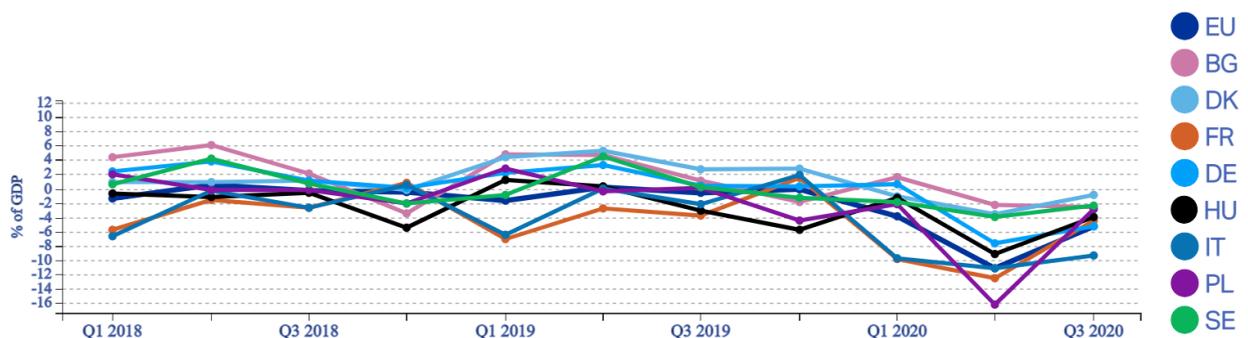


Abbildung 8. Vierteljährlicher gesamtstaatlicher Bruttoschuldenstand (% des BIP)



Quelle: European Statistical Recovery Dashboard (Eurostat).

Abbildung 9. Vierteljährlicher gesamtstaatlicher Überschuss/Defizit (% des BIP)



Quelle: European Statistical Recovery Dashboard (Eurostat).

Was den öffentlichen Schuldenstand im Verhältnis zum BIP betrifft (Abbildung 8 oben), stieg dieser zwischen dem zweiten und dritten Quartal 2020 in der EU von 87,7 % auf 89,8 %. Dies ist auf einen erheblichen Anstieg der Staatsverschuldung und einen Rückgang des BIP zurückzuführen. Im Vergleich zum zweiten Quartal 2020 wurden in unserer Länderstichprobe die größten Steigerungen in Italien (+4,9 Prozentpunkte) und Bulgarien (+4 Prozentpunkte) beobachtet, gefolgt von Ungarn (+3,8 Prozentpunkte), Deutschland (+2,6 Prozentpunkte), Frankreich (+2,5 Prozentpunkte), Polen (+1,9 Prozentpunkte), Schweden (+1,3 Prozentpunkte) und Dänemark (+1,2 Prozentpunkte).

Das allgemeine Haushaltsdefizit im Verhältnis zum BIP lag im zweiten Quartal 2020 in der EU bei 11,2 %. Dies ist das höchste Defizit seit Beginn der Aufzeichnungen<sup>3</sup> (Abbildung 9 oben). In der Tat verzeichneten alle

<sup>3</sup> <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/11442902/2-22102020-CP-EN.pdf/b7af0afd-d898-c815-9e16-ffc332d66350?t=1603351387000>



Mitgliedstaaten ein Haushaltsdefizit. Von den Ländern in unserer Länderstichprobe wiesen Polen (16,3 %), Frankreich (12,6 %) und Italien (11,2 %) die höchsten Defizite auf. Im dritten Quartal kam es jedoch zu einem deutlichen Aufschwung, wobei das Haushaltsdefizit in der EU durchschnittlich bei 5,3 % des BIP lag.

Dies wurde auch von der EU unterstützt. Im März 2020 schlug die Kommission daher die Aktivierung der allgemeinen Escape-Klausel des Stabilitäts- und Wachstumspakts vor, die es den Mitgliedstaaten erlaubt, von den üblichen Haushaltsregeln der Union abzuweichen. Darüber hinaus hat die Pandemie die Bedeutung wirksamer sozialer Sicherheitsnetze hervorgehoben und zur Verabschiedung des SURE-Mechanismus geführt, der die nationalen Kurzarbeitsregelungen unterstützt (EGB und ETUI, 2020).

Die oben genannten wirtschaftlichen und haushaltspolitischen Trends werden sowohl die Nachhaltigkeit als auch die Angemessenheit der Renten beeinflussen. In vielen EU-Ländern wird die Höhe der Leistungen direkt von der Entwicklung des BIP beeinflusst: Je stärker das BIP sinkt, desto weniger steigen die Leistungen. Hinzu kommt, dass ein wirtschaftlicher Einbruch stets auch Druck auf die öffentlichen Haushalte ausübt und die Möglichkeit einschränkt, Ausgaben für den Sozialstaat und insbesondere für die Renten zu tätigen. Während derzeit das Haushaltsdefizit und die Staatsverschuldung keine dringend zu lösenden Probleme darstellen, ist es wahrscheinlich, dass die politischen Entscheidungsträger in den nächsten Jahren beides zurückfahren müssen.

## **2.2 Die Auswirkungen der Pandemie auf die Beschäftigung**

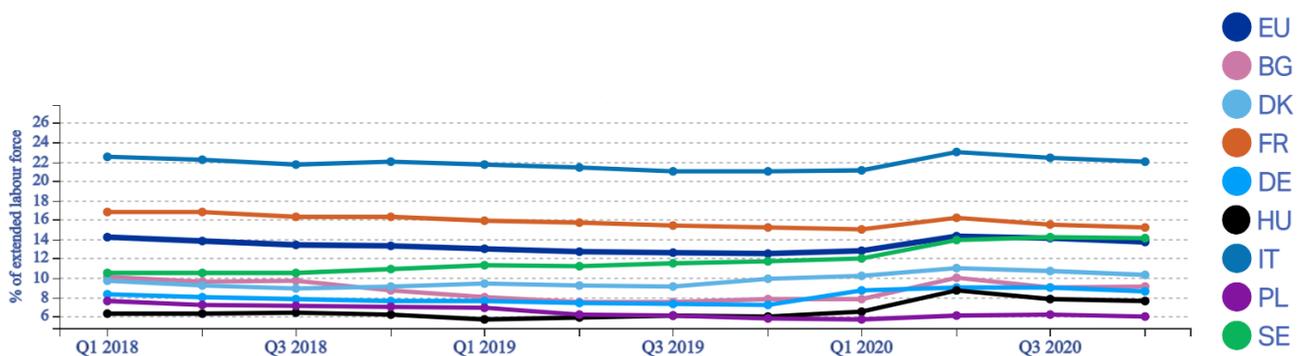
Im Vergleich zur Finanzkrise 2008 waren die Auswirkungen der Pandemie auf die Arbeitsmärkte in den OECD-Ländern zehnmal größer. Betrachtet man nämlich sowohl die Arbeitsplatzverluste als auch die Verringerung der Arbeitsstunden derjenigen, die beschäftigt blieben, so „sank die Gesamtzahl der geleisteten Arbeitsstunden in den ersten drei Monaten um 12,2 %, verglichen mit 1,2 % im Jahr 2008“ (OECD, 2020a). Allerdings gibt es in Bezug auf die Arbeitslosenquoten starke Unterschiede zwischen den Ländern, was die unterschiedlichen politischen Reaktionen widerspiegelt.

Was die EU-Arbeitsmärkte betrifft, stieg die Arbeitsmarktflaute, d.h. die Summe der Arbeitslosen, der unterbeschäftigten Teilzeitbeschäftigten und der Personen, die entweder Arbeit suchen, aber nicht sofort verfügbar sind, oder für eine Arbeit verfügbar sind, aber nicht suchen, in allen Ländern unserer Stichprobe - mit Ausnahme von Frankreich. Kurz gesagt, die Arbeitsmarktflaute führte zu nicht ausgelasteten Arbeitskräfte in der Wirtschaft (EGB und ETUI, 2020). In unserer Länderstichprobe ist das Land mit der höchsten Zahl im zweiten Quartal 2020 Italien (Abbildung 10 unten).



Laut Eurostat waren im Februar 2021 15,953 Millionen Männer und Frauen in der EU arbeitslos. Im Vergleich zum Februar 2020 stieg die Arbeitslosigkeit in der EU um 1,922 Millionen. Die Arbeitslosenquote lag im Februar 2021 in der EU bei 7,5 % (7,9 % für Frauen und 7,1 % für Männer)<sup>4</sup>.

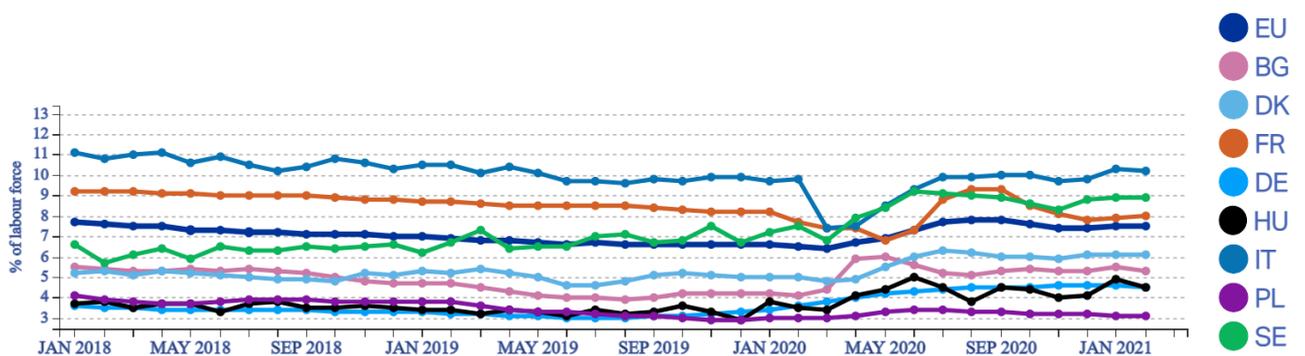
Abbildung 10. Arbeitsmarktflaute (% der erweiterten Erwerbsbevölkerung im Alter von 20-64 Jahren)



Quelle: European Statistical Recovery Dashboard (Eurostat).

Anmerkung: Die erweiterte Erwerbsbevölkerung bezieht sich auf die Erwerbsbevölkerung plus die Personen, die Arbeit suchen, aber nicht sofort verfügbar sind, und die Personen, die für eine Arbeit verfügbar sind, aber nicht suchen.

Abbildung 11. Monatliche Arbeitslosenquote (% der Erwerbspersonen im Alter von 15-74)



Quelle: European Statistical Recovery Dashboard (Eurostat).

<sup>4</sup> <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/11563007/3-06042021-AP-EN.pdf/15bf6b6d-2b36-cfb9-c833-d8efe89b881d?t=1617669574756>.

Mit finanzieller Unterstützung der Europäischen Union.



In Bezug auf unsere Länderstichprobe verzeichnete Italien die höchste Arbeitslosenquote (10,2%), gefolgt von Schweden (8,9%), Frankreich (8%), Dänemark (6,1%), Bulgarien (5,3%), Deutschland (4,5%), Ungarn (4,5%) und Polen (3,1%).

Die Schrumpfung der Beschäftigung und der Anstieg der Arbeitslosigkeit werden sich nachteilig auf die europäischen Rentensysteme auswirken, was sowohl haushaltspolitische als auch soziale Folgen hat. Erstens verringerten sich die Beitragszahlungen, die die öffentlichen Umlagesysteme benötigen, um auf dem Pfad der haushaltspolitischen Nachhaltigkeit zu bleiben. Zweitens behinderten sie die Anhäufung individueller Altersvorsorgeersparnisse und schränkten oder verhinderten Ansprüche auf höhere Leistungen sowohl in öffentlichen als auch in privaten Programmen. Schließlich werden die wahrscheinlichen Auswirkungen der Krise auf das Lohnniveau und die Produktivität auch düstere Folgen für die Renten haben.

Wichtig ist an dieser Stelle zu betonen, dass die europäische Politik Maßnahmen ergriffen hat, die die negativen Folgen der Pandemie auf die Beschäftigung wirksam abgemildert haben. Ende April 2020 nahmen schätzungsweise 50 Millionen Arbeitnehmer in Europa an Kurzarbeitsregelungen teil, in einigen Ländern sogar fast 50 % der Belegschaft. Auf europäischer Ebene wurde das Programm SURE (Support to mitigate unemployment risks in an emergency) mit dem Ziel ins Leben gerufen, Ländern, die eine solche Politik eingeführt haben, finanzielle Unterstützung zu gewähren. Das Programm stellt den Mitgliedstaaten günstige Darlehen (bis zu 100 Mrd. €) zur Verfügung, um Kurzarbeitsregelungen zu unterstützen. Das SURE-Instrument gab das Signal, dass die Kurzarbeit eine der wichtigsten Maßnahmen zur Bekämpfung der Auswirkungen der Covid-19-Krise und zur Verringerung des Arbeitsplatzabbaus ist (EGB und ETUI, 2020).

### **2.3 Die Auswirkungen der Pandemie auf den Kapitalmarkt**

Gerade in Mehrsäulensystemen sind die Renditen, die das Rentenvermögen an den Finanzmärkten erwirtschaftet, entscheidend. Sie bestimmen nicht nur die Rentabilität der nicht-öffentlichen Systeme, sondern auch die Fähigkeit der Reservefonds, nicht kapitalgedeckte Rentenprogramme kurzfristig finanziell zu entlasten. Doch Wirtschaftskrisen betreffen auch öffentliche Systeme, bei denen die Finanzierung ebenfalls eine wichtige Rolle spielt. Mehrere EU-Länder haben öffentliche Rentenreservefonds (PPRF) eingerichtet, um ihre traditionellen umlagefinanzierten Systeme finanziell zu entlasten (Natali und Stamatii, 2013).

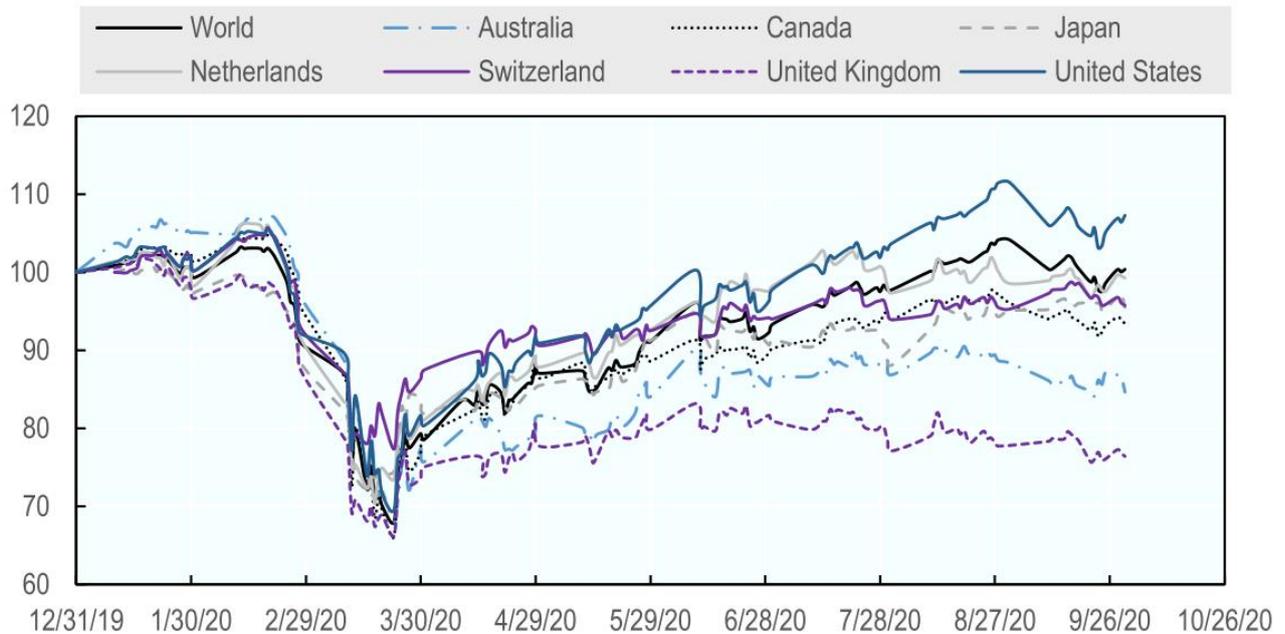
Anfang 2020 hat der Ausbruch von COVID-19 zu Unsicherheit und Instabilität auf den Finanzmärkten geführt, was Investitionsverluste für Altersvorsorgepläne zur Folge hatte. Die Erholung der Finanzmärkte im Laufe des Jahres 2020 könnte es den Rentenanbietern jedoch ermöglicht haben, diese Verluste wieder auszugleichen und das Niveau der Rentenvermögen wieder auf das Niveau vor der Pandemie ansteigen zu lassen (OECD, 2020c)

Die wichtigsten globalen Aktienmärkte und die MSCI-Indizes erreichten im März 2020 das niedrigste Niveau im Vergleich zum Jahresende 2019 (Abbildung 12). Danach verzeichneten die Aktienmärkte einen Aufschwung, der wahrscheinlich auf die Verabschiedung politischer Maßnahmen zur Unterstützung der Wirtschaftstätigkeit



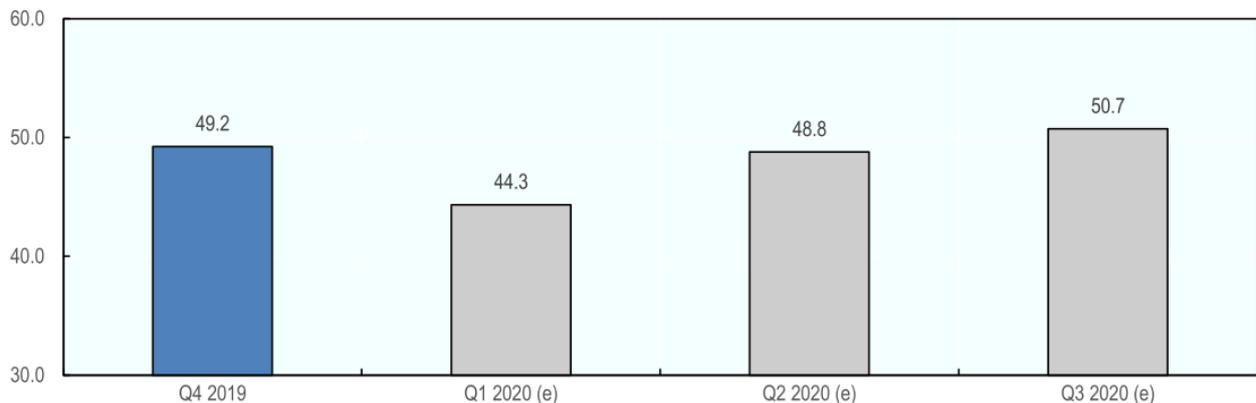
zurückzuführen ist. Was die Vermögenswerte in Rentensparplänen betrifft, so scheinen sie dem gleichen Trend wie die Finanzmärkte zu folgen (Abbildung 13 unten) (OECD, 2020c).

**Abbildung 12. Entwicklung der MSCI-Indizes der sieben größten Rentenmärkte und der Welt, 2020 (Basis: 100 Stand Ende 2019)**



Quelle: OECD (2020d) basierend auf investing.com.

**Abbildung 13. Vermögen der Rentensparpläne in den OECD-Ländern (in Billionen USD)**



Quelle: OECD (2020d).

Die jüngste Entwicklung der Rentenmärkte lässt sich besser einschätzen, wenn wir die längerfristige Entwicklung der Vermögenswerte und des Deckungsgrads von Pensionsfonds betrachten. Die Bedeutung von Altersvorsorgeplänen hat im Laufe der Zeit zugenommen. Die Summe des gesamten Rentenvermögens im

Mit finanzieller Unterstützung der Europäischen Union.



Verhältnis zum gesamten BIP des OECD-Raums stieg von 60 % Ende 2009 auf 92 % zehn Jahre später. Das Rentenvermögen hat Ende 2019 weltweit erstmals die Marke von 50 Billionen USD überschritten. Die Zahl der OECD-Länder, in denen das Rentenvermögen das BIP übersteigt, stieg von sechs Ende 2009 auf acht Ende 2019. Wie im Jahr 2009 führte Dänemark auch 2019 die Rangliste mit einem Vermögen im Wert von 220 % des BIP an, gefolgt im OECD-Raum von den Niederlanden (194 %) und Island (178 %).

Der Anteil der Menschen mit einem Rentenplan ist in den letzten zehn Jahren allgemein gestiegen, insbesondere in Ländern, die eine automatische Einschreibung und obligatorische Pläne eingeführt haben. Die Deckungsraten der freiwilligen Pläne blieben in den letzten zehn Jahren mehr oder weniger stabil, trotz einiger bemerkenswerter Ausnahmen (wie in Frankreich und Ungarn, siehe Abschnitte unten). Nach diesem Rückgang der Finanzierungsquote haben die politischen Entscheidungsträger Reaktionen vorbereitet, um leistungsorientierte Pläne, ihre Anbieter und Sponsoren zu unterstützen. Dies ist der Fall in den Niederlanden, wo die Regierung kürzlich angekündigt hat, die Galgenfrist für die Senkung der Mindestfinanzierungsquote von leistungsorientierten Plänen (von 100 % auf 90 %, die bereits für 2019 gilt) bis 2021 zu verlängern (OECD, 2020c).

## **2.4 Die potenziellen und konkreten Auswirkungen der Pandemie**

Die in diesem Abschnitt dargelegte Evidenz belegt, dass COVID-19 eine große Krise mit negativen Auswirkungen auf die langfristige Nachhaltigkeit und Angemessenheit der Rentensysteme darstellt. Dennoch ist es wichtig, zwischen potenziellen und realen Folgen zu unterscheiden. Zwischen ersterem und letzterem liegen die Entscheidungen, die von den politischen Entscheidungsträgern getroffen werden. Diese politischen Maßnahmen machen einen Unterschied.

Das wird ganz deutlich, wenn wir uns anschauen, was im letzten Jahr in Europa passiert ist. Erstens haben die von den nationalen Regierungen beschlossenen Maßnahmen zur Begrenzung der Ausbreitung des Virus die gesundheitlichen Folgen der Pandemie (in Bezug auf Fälle und Sterblichkeit) verringert, aber den wirtschaftlichen Rückgang des BIP verschärft. Zweitens hat der Einsatz von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen dazu beigetragen, die Auswirkungen der Gesundheits- und Wirtschaftskrisen auf den Arbeitsmarkt zu verringern. Die Arbeitslosenzahlen sind in Europa nicht in die Höhe geschneit, was wichtige positive Auswirkungen auf die langfristige Angemessenheit und Nachhaltigkeit der Renten hat. Drittens haben die Wirtschafts- und Geldpolitik sowie die Regulierung der Finanzmärkte und der Pensionsfonds eine effektive Antwort auf die Krise gegeben und einen wirksamen Schutz der Börsenmärkte und Finanzprodukte gewährleistet. Sowohl auf nationaler als auch auf EU-Ebene wurden riesige antizyklische Konjunkturpakete beschlossen. In Europa haben die schnelle Reaktion der Europäischen Zentralbank und die weitere Entwicklung außergewöhnlicher geldpolitischer Eingriffe (z. B. *Quantitative Easing*) den wirtschaftlichen Aufschwung im letzten Teil des Jahres 2020 begünstigt.



Dadurch wurden auch größere Schäden an der Nachhaltigkeit der Pensionsfonds und der Altersvorsorge im Allgemeinen vermieden.

### 3. Rentenreformen in ganz Europa

Dieser Abschnitt wirft ein Licht auf die jüngsten Reformtrends in ganz Europa. Im ersten Teil fassen wir die Debatte innerhalb der internationalen Organisationen zusammen. Dies hilft uns, die auf globaler Ebene gesetzten Prioritäten zu sehen, um sie dann auf ihre Relevanz in nationalen Reformprozessen zu überprüfen. Im zweiten Teil geben wir einige Beispiele für die wichtigsten Maßnahmen, die im Rentenbereich nach der Pandemie ergriffen wurden, mit Informationen und Daten aus der COVID-19-Datenbank der Internationalen Vereinigung für Soziale Sicherheit (IVSS<sup>5</sup>), den Datensätzen der OECD<sup>6</sup> (2020) und des IWF<sup>7</sup> (2020), ESPN<sup>8</sup> (2020) und dem COVID-19-Monitoring des EGB. Internationale Datensätze liefern Belege für fünf Arten von Interventionen, die von den europäischen Ländern weitgehend geteilt werden. Im dritten Teil schauen wir uns vier Fälle genauer an: Dänemark, Frankreich, Ungarn und Italien. Die vier repräsentieren unterschiedliche Rentensysteme und unterschiedliche Regierungskoalitionen (Tabelle 1).

Tabelle 1. Die vier untersuchten Länder

	<b>Rentensysteme</b>	<b>Ausmaß der Krise (% BIP-Wachstum 2020)</b>	<b>Politischer Kontext</b>
<b>Dänemark</b>	Mehrsäulig	-2,7	Links-der-Mitte-Regierung
<b>Frankreich</b>	Sozialversicherung Erste Generation	-8,1	Regierungen der politischen Mitte (Philippe; Castex)
<b>Ungarn</b>	Sozialversicherung Dritte Generation	-5,0	Populistische Regierung
<b>Italien</b>	Sozialversicherung Erste Generation	-8,9	Koalition zwischen Populisten und linken Parteien (Conte II) Technokratische Regierung/Große Koalition (Draghi I)

<sup>5</sup> Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit - Coronavirus, Social security Responses, <https://www.issa.int/coronavirus>

<sup>6</sup> OECD, Bekämpfung des Coronavirus Covid-19, Country tracker, <http://www.oecd.org/coronavirus/en/#country-tracker>

<sup>7</sup> IMF COVID-19 Knowledge Hub, <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19>.

<sup>8</sup> ESPN,

<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=9753&tableName=news&moreDocuments=yes>  
Mit finanzieller Unterstützung der Europäischen Union.



Die vier Länder zeigen auch ein unterschiedliches Ausmaß der Pandemiekrise (in Bezug auf die Verbreitung des Virus und die Todesfälle).

### 3.1 Die Rolle der Internationalen Organisationen in der Rentenpolitik

In der Zeit nach der Pandemie setzten internationale Organisationen - wie auch globale Meinungsbildner - schnell ihre eigenen Prioritäten für die Bewältigung der durch COVID-19 entstandenen sozioökonomischen Herausforderungen. Wir identifizieren diesbezüglich drei Hauptpositionen. Die erste Position (eine Fortführung der längerfristigen Debatten über die Renten) konzentriert sich auf die anhaltenden - wenn nicht sogar zunehmenden - finanziellen Spannungen bei den Renten. Jüngste Veröffentlichungen von internationalen Organisationen (wie dem IWF und in gewissem Maße auch von der OECD) sind ein deutliches Beispiel für den anhaltenden Fokus auf die finanzielle Tragfähigkeit von Rentensystemen. Laut Feher und De Bidegain (2020, 6) müssen Regierungen jeder Versuchung widerstehen, das Rentensystem als Instrument zur Bewältigung der negativen Folgen der Krise zu nutzen, und sollten temporäre regulatorische Änderungen sparsam einsetzen. Folgt man ihrer Argumentation, dann sollten Vorruhestands- und Invaliditätsrentenregelungen nicht dazu genutzt werden, um temporären Arbeitsmarkt- und Konjunkturbelastungen Rechnung zu tragen.

Die zweite Position ist nuancierter und stellt ein Novum dar. Die Position von Mario Draghi - ehemaliger Präsident der EZB und seit 2021 italienischer Ministerpräsident - ist ein interessanter Fall, den es zu betrachten gilt. In Presseinterviews betonte er die Notwendigkeit einer neuen europäischen Anstrengung zur wirtschaftlichen Erholung. Für Draghi stellt die Pandemie eine massive Krise dar, die eine noch nie dagewesene Antwort erforderlich mache: einen signifikanten Anstieg der Staatsverschuldung. Die Einkommensverluste des privaten Sektors müssen schließlich ganz oder teilweise in den staatlichen Bilanzen aufgefangen werden. Eine viel höhere Staatsverschuldung wird zu einem dauerhaften Merkmal unserer Volkswirtschaften werden und mit einem privaten Schuldenerlass einhergehen. In einer weiteren Rede stellte Draghi seine Botschaft klar: Mehr Schulden wären durch die Notwendigkeit gerechtfertigt, die jüngeren Generationen zu schützen, die von der Pandemie massiv betroffen seien. Er schlägt außerdem vor, zwischen „schlechten“ und „guten“ Schulden zu unterscheiden. Letztere bestehen aus Ausgaben für Forschung, kritische Infrastrukturen Investitionen in Humankapital und Bildung (für jüngere Generationen), während er in Bezug auf die Erstgenannten Folgendes sagt: „Wenn Schulden für unproduktive Zwecke verwendet werden, werden sie als „schlechte“ Schulden angesehen und ihre Nachhaltigkeit wird untergraben“. Wie wir in den abschließenden Bemerkungen zeigen, könnte diese Position ambivalente Folgen für die Rentenreformdebatte haben. Einerseits eröffnet sie die Möglichkeit, die öffentliche Rolle (auch in der Sozialschutzpolitik) zu erweitern. Zum anderen kann sie eine Rechtfertigung für weitere Rentenkürzungen im Namen der Generationengerechtigkeit darstellen (Natali, 2018).

Die dritte Position in der Debatte stellt eine explizitere Veränderung dar. Man könnte dies als das Ergebnis eines *Austeritäts-Backlashs* bezeichnen, der sich in den letzten Jahren in ganz Europa ausgebreitet hat und durch die Pandemie noch akzentuiert zu werden scheint. Bei den politischen Führern (vor allem aus dem populistischen Lager) und der öffentlichen Meinung ist eine Reformmüdigkeit festzustellen: Sie teilen zunehmend die

Mit finanzieller Unterstützung der Europäischen Union.



Auffassung, einen großen Teil des Reformprogramms erfüllt zu haben. Die enormen Auswirkungen der Kostendämpfung auf die sozialen Rechte und die dramatische Erfahrung des schnellen Abbaus haben weiter dazu beigetragen, dass die Opposition gegen die haushaltspolitische Austerität mit der verstärkten Forderung nach einem „Post-Austeritäts“-Programm wächst (ebenda).

Es sind nur wenige Beispiele zu nennen. Auf nationaler Ebene wurde die zentrale Frage der Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittsalters – eine der obersten Prioritäten der Reformagenda der letzten Jahrzehnte – zunehmend in Frage gestellt. In der Post-COVID-19-Phase debattiert Italien über die Überarbeitung des Renteneintrittsalters, um es für diejenigen flexibler zu gestalten, die vorzeitig aus dem Berufsleben ausscheiden wollen. Die bisher diskutierten Änderungen sind weniger großzügig als die Reform von 2018 (die von der Regierung der Populisten verabschiedet wurde), aber weniger streng als die Regelung von 2011, die vom ehemaligen Ministerpräsidenten Mario Monti auf dem Höhepunkt der Schuldenkrise in der Eurozone verabschiedet wurde. Auch auf EU- und globaler Ebene scheinen sich die rentenpolitischen Prioritäten leicht verändert zu haben: Die Verbesserung der Alterssicherung hat nun Priorität. In der EU hat die Einführung der Europäischen Säule sozialer Rechte (de la Porte, 2019) dazu beigetragen, die Bedeutung des Schutzes sozialer Rechte in den Mittelpunkt zu rücken. Die Alterssicherung für atypisch Beschäftigte ist ein Beispiel dafür. Einen weiteren Beleg liefert die jüngste Veröffentlichung der länderspezifischen Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters. Empfehlungen zu Renten sind weitgehend entfallen, während sich der Schwerpunkt eher auf die Verbesserung des sozialen Schutzes als auf Kostendämpfung verlagert hat (Rainone, 2020). Darüber hinaus hat die EU für 2020 und 2021 den Stabilitäts- und Wachstumspakt ausgesetzt (die sogenannte „Escape-Klausel“), während neue Programme die Solidarität in der EU gestärkt haben. Das SURE-Programm zur Unterstützung der Mitgliedsstaaten und ihrer Arbeitsplatzerhaltungsprogramme sowie die Initiative NextGenerationEU sind Beispiele für diese neue Phase des Integrationsprozesses.

Auf globaler Ebene hat sich die IVSS auf die Frage der Erhöhung der Altersrenten für einige gefährdete Gruppen konzentriert: z.B. Selbständige, Wanderarbeitnehmer und Frauen. In der Phase nach der Pandemie sollten die letztgenannten Gruppen das Ziel neuer Maßnahmen zur Verbesserung der Alterssicherung sein. Dies unterstützt die von der IAO vorangetriebene langfristige Strategie zur globalen sozialen Grundsicherung (Jürgens und Galvani, 2020).

### **3.2 Grundlegende politische Trends in Europa**

Nach dem Auftreten der Pandemie liegt die wichtigste Herausforderung für die Entscheidungsträger in der Notwendigkeit, ein Gleichgewicht zwischen kurzfristiger Entlastung und langfristiger Nachhaltigkeit in Bezug auf kapitalgedeckte und umlagefinanzierte Pensionspläne, leistungs- und beitragsorientierte Systeme sowie private Altersvorsorge zu finden (OECD 2020c).

Im Bereich der Altersvorsorge sehen wir Anzeichen für vier Haupttypen von Notfallmaßnahmen. Die erste Art von Maßnahmen steht im Einklang mit der aufgeschobenen Zahlung oder vorübergehenden Senkung der

Mit finanzieller Unterstützung der Europäischen Union.



laufenden Sozialversicherungs- (und Renten-) Beiträge. Wir nennen im Folgenden einige Beispiele (Natali, 2020: S. 2-3). In Finnland umfassen die Maßnahmen niedrigere Rentenbeiträge für 2020. Die einkommensabhängigen Rentenbeiträge der Arbeitgeber wurden vorübergehend (bis Ende des Jahres) um rund 2 % gesenkt. Unternehmen, deren Betrieb aufgrund der Epidemie vollständig zum Erliegen gekommen ist, können die Zahlung ihrer einkommensabhängigen Rentenbeiträge um maximal drei Monate verschieben. Der Verlust wird durch eine Erhöhung der Arbeitgeberbeiträge in den Jahren 2022-2025 ausgeglichen. Gleichzeitig können die Rentenfonds die Beitragszahlungen von vorübergehend entlassenen Mitarbeitern um bis zu 3 Monate bis Mai 2020 aussetzen, mit der Möglichkeit einer weiteren Verlängerung dieser Aussetzung. Der Staat übernahm die Verantwortung, diese Beiträge zu zahlen, um die Rechte der Versicherten zu wahren. Auch Selbstständige sind von der Beitragszahlung befreit (bis Mai 2020). Im Falle Spaniens wurde die vorübergehende Beitragsstundung und/oder -befreiung an die Bedingung geknüpft, dass die Arbeitnehmer in einem bezahlten Arbeitsverhältnis verbleiben, wenn auch mit reduzierten Arbeitszeiten und Löhnen. Für Unternehmen, die einen Teil ihrer Belegschaft wieder einstellen, sind die Ausnahmen großzügiger. Arbeitgeber, die die Arbeitszeit ihrer Mitarbeiter vorübergehend reduzieren oder Arbeitsverträge aussetzen, sind von der Zahlung aller oder eines Teils ihrer Sozialversicherungsbeiträge befreit. Die Regierung übernimmt 100 Prozent dieser Beiträge für Arbeitgeber mit weniger als 50 Mitarbeitern und 75 Prozent für solche mit 50 oder mehr Mitarbeitern. Um mögliche Liquiditätsprobleme für Selbstständige und kleine und mittlere Unternehmen zu vermeiden, hat die Regierung beschlossen, für einen Zeitraum von sechs Monaten Steuerstundungen vorzunehmen und Zuschüsse zu gewähren. Es wird erwartet, dass dadurch bis zu 14 Milliarden Euro an Liquidität zugeführt werden können. Auch in anderen Ländern haben die Regierungen die Aussetzung der Beitragszahlungen für private Rentenfonds beschlossen (siehe den Fall von Estland und Polen).

Die zweite Art von Maßnahmen besteht aus zusätzlichen Mitteln aus dem öffentlichen Haushalt, um das Rentensystem zu stabilisieren. In Deutschland hat die Regierung eine Finanzspritze von 5,3 Milliarden Euro im Jahr 2020 und zusätzliche Mittel im Jahr 2021 für den Sozialversicherungshaushalt beschlossen. Dies soll sowohl den Unternehmen als auch den Arbeitnehmern helfen, indem die Sozialbeiträge unter der 40 %-Grenze des Einkommens bleiben. In Frankreich wurde neben der Aussetzung der geplanten großen Rentenreform aufgrund der Pandemie (siehe unten) vereinbart, dass der französische Rentenreservefonds (FRR) mindestens 13 Mrd. € zusätzlich zur Finanzierung der staatlichen Renten beitragen wird (Sutcliffe, 2020).

Die dritte Art von Maßnahmen besteht in der Ad-hoc-Verbesserung der Rentenleistungen. Dies ist der Fall in Slowenien, wo die Rentner mit den niedrigsten Renten aufgrund der Auswirkungen der Pandemie einen Solidaritätsbonus erhalten. Litauen führte einen Sonderbonus in Form eines Pauschalbetrags von 200 € für ältere Menschen, Behinderte, Hinterbliebene und Waisen ein. In Bulgarien wurden alle ärztlichen Bescheinigungen zur Bestimmung des Grades der Arbeitsunfähigkeit, die während der Zeit des Ausnahmezustands ablaufen und erneuert werden müssen, automatisch für die gesamte Zeit des Ausnahmezustands + 2 Monate danach erneuert. Etwa 75.000 Personen, die eine Invalidenrente beziehen, profitierten von dieser Maßnahme. Ungarn verabschiedete neue Maßnahmen, die unter anderem die Einführung des 13. Rentenmonats (ein zusätzlicher

Mit finanzieller Unterstützung der Europäischen Union.



Monat an Leistungen für Rentner) beinhalten. In einigen Ländern wurden Maßnahmen zur Unterstützung von Rentnern eingeführt, die in der Regel geringere Einkommensverluste bei wirtschaftlichen Abschwüngen erleiden als die Erwerbsbevölkerung, da die gezahlten Renten oft nur teilweise an die Löhne gekoppelt sind.

Bei der vierten Art von Maßnahmen geht es um die Einführung einer speziellen Regulierung für Pensionsfonds, um deren Nachhaltigkeit zu unterstützen. Wie oben betont, haben die Niederlande die Galgenfrist für die Senkung der Mindestfinanzierungsquote von leistungsorientierten Plänen (von 100 % auf 90 %, die bereits für 2019 in Kraft ist) bis 2021 verlängert. Finnland bereitete auch eine Notstandsgesetzgebung vor, um die Solvenz von Rentenanbietern zu stärken und die prozyklischen Effekte zu begrenzen, die Träger oder Anbieter in einer Zeit, in der sich ihre Finanzen verschlechtern, weiter belasten würden. Darüber hinaus haben einige Länder den Mitgliedern erlaubt, auf ihre Rentenersparnisse vor der Pensionierung zuzugreifen. Zum Beispiel hat die französische Regierung die Bedingungen für den Zugang zu Ersparnissen erweitert, um die kurzfristige finanzielle Notlage im Zusammenhang mit den Herausforderungen des COVID-19 zu überwinden (OECD 2020c).

Zusätzlich zu den oben erwähnten Notfallmaßnahmen haben einige EU-Mitglieder auch ihre umfassende Rentenreformagenda und deren Zeitplan überarbeitet. Einige haben die vorübergehende Verschiebung von weitreichenden Reformen beschlossen. Dies ist der Fall in Frankreich, wo die Reform, die von Präsident Emmanuel Macron im Jahr 2019 mit aller Kraft vorangetrieben wurde, im Februar 2020 aufgrund der Pandemie gestoppt wurde. Der Reformplan, der eine Erhöhung des Rentenalters um zwei Jahre auf 64 Jahre vorsieht, wurde ebenfalls bis nach den Präsidentschaftswahlen 2022 verschoben. Andere Länder haben dagegen Reformen verabschiedet, die in einigen Fällen schon lange vor der Pandemiekrise eingeleitet wurden. Dies ist in den Ländern der Fall, die ihr gesetzliches und/oder effektives Renteneintrittsalter überarbeitet haben. Im Folgenden stellen wir die in Dänemark verabschiedeten und in Italien diskutierten Reformen vor. Ein weiterer Fall ist Rumänien, wo die neuen, 2019 erlassenen Rentengesetze zwischen 2019 und 2021 in Kraft treten. Die Reform besteht in der Verbesserung der Rentenleistungen durch die Erhöhung der Rentenpunkte und die Änderung der Rentenformel und in der Berechnung der Mindestleistung, was zu einer weiteren Erhöhung des Leistungsniveaus im Jahr 2021 führen wird.

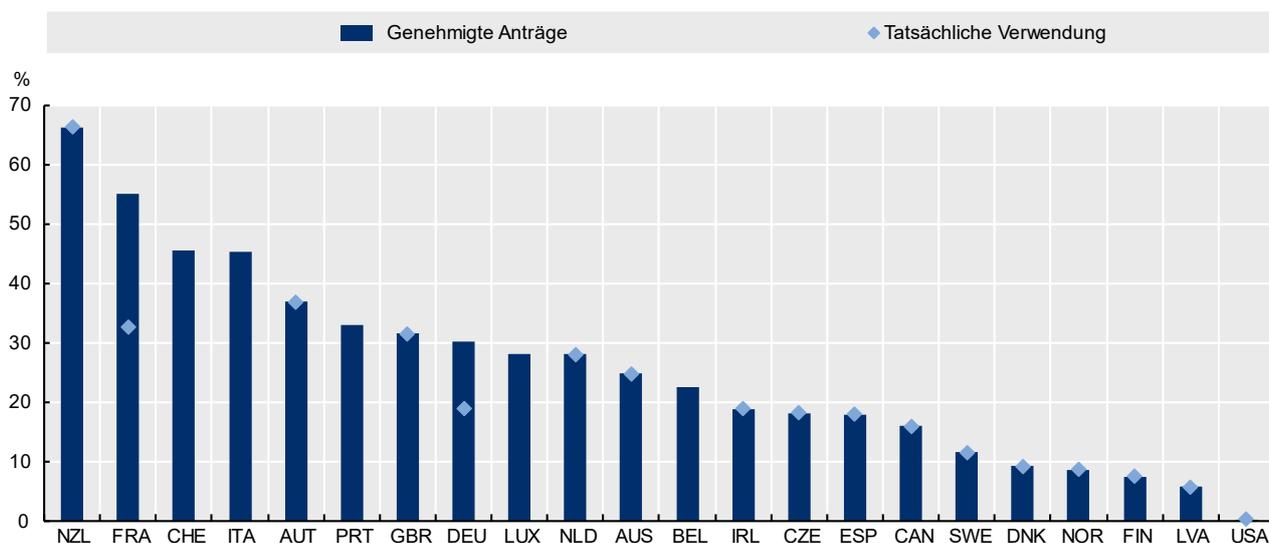
Dies sind zwar die häufigsten Notmaßnahmen der EU-Mitgliedsstaaten, aber auch Maßnahmen in anderen Politikbereichen haben dazu beigetragen, die gegenwärtigen und vor allem die zukünftigen Probleme bei der Angemessenheit der Alterssicherung zu lindern (OECD 2020b, 2020a). Dies ist der Fall bei Programmen zum Erhalt von Arbeitsplätzen - wie dem Kurzarbeitsprogramm *Activité partielle* in Frankreich: Löhne wurden teilweise oder vollständig subventioniert, um Arbeitsplätze in Unternehmen zu erhalten, die eine vorübergehende Verlangsamung der wirtschaftlichen Aktivität erfahren. Im Mai 2020 haben in Frankreich mehr als 50 % der Mitarbeiter und in Italien zwischen 30 % und 50 % der Mitarbeiter von solchen Programmen Gebrauch gemacht (Abbildung 13). Andere Maßnahmen zur Einkommensunterstützung für Arbeitnehmer umfassen einen erweiterten Zugang zu Arbeitslosenunterstützung sowie gezielte Geldtransfers für Selbstständige. Während zum

Mit finanzieller Unterstützung der Europäischen Union.



Beispiel in Dänemark Selbstständige, die einen Einkommensverlust von mehr als 30 % erlitten haben, einen Bargeldtransfer in Höhe von 75 % des Verlustes für bis zu 3 Monate erhalten, wurden in Frankreich und Italien Pauschaltransfers eingeführt. Insbesondere in Italien gewährte die Regierung im März und April eine Entschädigung von 600 Euro und im Mai von 1 000 Euro (OECD 2020c).

**Abbildung 13. Teilnahme an Maßnahmen zur Arbeitsplatzerhaltung (genehmigte Anträge und tatsächliche Teilnehmer an Maßnahmen zur Arbeitsplatzerhaltung als Anteil der abhängig Beschäftigten, Mai 2020)**



Quelle: OECD (2020a).

Insgesamt betrachtet haben Maßnahmen zum Schutz des Arbeitseinkommens Kaskadeneffekte auf den Rentenschutz. Neben Regelungen zur Arbeitsplatzerhaltung und anderen Maßnahmen zur Einkommensstützung haben Länder wie Frankreich und Italien auch Rentenbeiträge gestundet, ausgesetzt oder subventioniert (z. B. durch Senkung oder Abschaffung der Strafen für verspätete Beitragszahlungen). In Italien wurden bis zu 80 % der Löhne in Kurzarbeitssystemen nicht mit Rentenbeiträgen belegt. Darüber hinaus hat die italienische Regierung für ausgewählte Sektoren die zwischen Februar und Mai 2020 fälligen Rentenbeiträge zum öffentlichen fiktiven beitragsorientierten System gestundet. Auch Ungarn hat die Rentenbeiträge in den Sektoren ausgesetzt, die am meisten von den Lockdowns betroffen waren.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die ersten Maßnahmen, die aufgrund von Covid-19 verabschiedet wurden, aus Notmaßnahmen bestanden, um kurzfristige Probleme der Angemessenheit und der wirtschaftlichen Unterstützung anzugehen: Beschlossen wurden einige Leistungsverbesserungen zur Abfederung der sozialen Folgen, eine Senkung der Sozialabgaben von Arbeitgebern und Arbeitnehmern zu deren Entlastung und die

Mit finanzieller Unterstützung der Europäischen Union.



Bereitstellung zusätzlicher Mittel für die Sozialversicherungshaushalte. Während die langfristigen Auswirkungen der oben genannten Maßnahmen auf die Rentenausgaben voraussichtlich gering sein werden, kann das potenzielle Ungleichgewicht (zwischen Ausgaben und Einnahmen) über Jahre hinweg bestehen bleiben und zu weiterem haushaltspolitischen Druck beitragen (Feher und De Bidegain, 2020).

### 3.3 Vier Länderfälle

Dieser Abschnitt enthält eine kurze Zusammenfassung der wichtigsten Folgen der Pandemie für die Rentenpolitik in den vier untersuchten Ländern. Für jedes Land beginnen wir mit der Bereitstellung von Informationen über das jeweilige Rentensystem. Dann gehen wir ein auf die Ausbreitung der Pandemie und die wichtigsten Maßnahmen (Notfallmaßnahmen und/oder breitere Rentenreformen), die im letzten Jahr verabschiedet wurden.

#### Dänemark

Dänemark hat ein typisches Mehrsäulen-Rentensystem, das sich auf drei Hauptsysteme stützt: die erste Säule der gesetzlichen Rentenversicherung, die betriebliche und die private Altersvorsorge. Die erste Säule besteht aus öffentlichen Renten (Pauschalsatz plus einen bedürftigkeitsabhängigen Zuschlag) mit universeller Abdeckung. Die zweite Säule basiert auf Tarifverträgen, die eine verpflichtende Absicherung für die betroffenen Mitarbeiter vorsehen. Diese Säule deckt 94 % der Vollzeitbeschäftigten bzw. 63,4 % der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter ab. Die dritte Säule besteht aus Rentenspar- und Lebensversicherungsprogrammen. Sie ist wichtig für Selbstständige, die keinen Zugang zu betrieblichen Systemen haben.

In den letzten Jahrzehnten wurde das Rentensystem durch die Wohlfahrtsvereinbarung von 2006 weitgehend reformiert, mit dem Ziel, die Erwerbsbeteiligung der reiferen Arbeitnehmerkohorten zu erhöhen. Die Reform sah eine freiwillige Frühverrentung, die Anhebung des allgemeinen Rentenalters und die Einführung der demografischen Anpassung des Rentenalters an die Lebenserwartung vor (de la Porte und Natali 2014). Mit der Reform sollten die steigenden Kosten der Rentenversicherung angegangen und gleichzeitig der Lebensstandard im Alter erhalten werden. Im Jahr 2011 verabschiedete die dänische Regierung ein Reformpaket, das die Prioritäten der vorherigen Reformen bestätigte. Das *Reformpaketen 2020* zielte darauf ab, das Renteneintrittsalter von 65 auf 67 Jahre anzuheben (und 2035 weiter auf 69 Jahre zu erhöhen). Die anderen Maßnahmen betrafen die Vorruhestandsregelung und im Januar 2013 wurde die Einführung der „Senioreninvalidenrente“ für Menschen mit gesundheitlichen Problemen verabschiedet.

Die dänische Volkswirtschaft - und die Renten - sind von der Pandemie stark betroffen. Bis zum 26. April 2021 wurden in Dänemark etwa 250.000 Fälle und 2.480 Todesfälle gemeldet. Zwischen dem ersten und zweiten Quartal 2020 schrumpfte das BIP um 6,7 %. Insgesamt verzeichnete das reale BIP-Wachstum im Jahr 2020



einen Rückgang um -2,7% (2009 waren es -4,9%). Was die Arbeitslosenquote betrifft, so verzeichnete das Land im Februar 2021 einen Wert von 6,1 % (siehe Abschnitt 2 oben).

Nach COVID-19 hat Dänemark eine Reihe von Notfallmaßnahmen verabschiedet, um die Auswirkungen der Pandemie abzufedern und gleichzeitig die potenziellen Kosten für den wirtschaftlichen und produktiven Sektor zu mindern (Kvist, 2020). Das Finanzministerium hat geschätzt, dass insgesamt 135 Mrd. DKK (18 Mrd. €) ausgegeben wurden, um die Auswirkungen von COVID-19 zu begrenzen. Zu den vom Parlament verabschiedeten Maßnahmen gehörten Subventionen für private Unternehmen, deren Umsätze stark zurückgegangen waren; zusätzliche Mittel für soziale Dienste, zusätzliche Mittel für NGO, die sich um einsame oder alleinstehende Menschen kümmerten, und eine Einmalzahlung an arbeitslose Sozialhilfeempfänger. Etwa neun dreiseitige Vereinbarungen haben weitere Maßnahmen zur Unterstützung von Arbeitnehmern und Arbeitgebern hinzugefügt (z.B. Jobsharing und Lohnausgleich). Interessant ist, dass die sozialdemokratische Minderheitsregierung formell darlegte, dass Sparmaßnahmen, wie sie nach der Finanzkrise 2008 verabschiedet wurden, nicht als mögliche Lösung für die wirtschaftlichen Folgen der Pandemie betrachtet wurden (Hansen et al, 2021: 10). Wir sehen Anzeichen für diese Wende auch bei den Renten. In der Zwischenzeit hat sich die EU im Rahmen des Europäischen Semesters nicht mit dem dänischen Rentensystem befasst (keine länderspezifischen Empfehlungen in 2018 und 2019). In der Vergangenheit hat die EU empfohlen, das Problem der Frühverrentung anzugehen, um die Beschäftigungsquoten der Älteren zu verbessern.

Im Bereich der Renten legte die sozialdemokratische Minderheitsregierung im August 2020 einen Vorschlag vor, der es Arbeitnehmern mit sehr langen Arbeitszeiten ermöglichen soll, vor Erreichen des gesetzlichen Rentenalters in Rente zu gehen (Kvist, 2019). Im Rahmen der neuen Vorruhestandsregelung können Personen, die im Alter von 61 Jahren (Bemessungsalter) mindestens 42, 43 oder 44 Arbeitsjahre vorweisen können, vor dem gesetzlichen Rentenalter eine vorzeitige Rente beziehen. Der berufliche Werdegang der Referenz umfasst Teilzeitbeschäftigung und Selbstständigkeit, Zeiten der Arbeitslosigkeit, Ausbildung, Krankheit und Mutterschaftsgeld. Die vorgezogene Altersrente hat fast die gleiche Höhe wie die gesetzliche Rente. Am 1. Januar 2021, als das gesetzliche Renteneintrittsalter 66,5 Jahre betrug, lag das Anspruchsbewertung bei 61 Jahren und das jüngste Alter für die vorzeitige Inanspruchnahme der gesetzlichen Rente bei 63,5 Jahren (drei Jahre vor dem gesetzlichen Renteneintrittsalter, für Personen mit 44 Arbeitsjahren). Sowohl das Alter der Anspruchsbewertung als auch die Länge der bisherigen Berufstätigkeit folgen den Zunahmen der Langlebigkeit. Projektionen zu den Kosten des neuen Systems gehen von 309 Millionen € im Jahr 2022 mit einem weiteren Anstieg auf 443 Millionen € ab 2026 aus. Finanziert wird das Programm aus einem Mix aus allgemeiner Besteuerung, Produktivitätseinsparungen in der aktiven Arbeitsmarktpolitik auf kommunaler Ebene und einer neuen Abgabe für den Finanzsektor (Kvist, 2021).

Weitere Möglichkeiten des vorzeitigen Ausstiegs wurden geschaffen, z.B. mit der Verbesserung der sog. *Seniorenrente*, die von Arbeitnehmern mit eingeschränkter Leistungsfähigkeit bis zu 6 Jahre vor dem gesetzlichen Rentenalter in Anspruch genommen werden kann. Mit der Verbesserung der Regelung werden mehr Menschen

Mit finanzieller Unterstützung der Europäischen Union.



Anspruch auf die Leistung haben, da sie nun auch von Personen mit einer größeren Resterwerbsfähigkeit in Anspruch genommen werden kann. Die Gewerkschaften haben bei der Unterstützung der neueren Maßnahmen eine Rolle gespielt. Sie stellen auch die automatische Anpassung des Renteneintrittsalters an die Lebenserwartung in Frage und unterstützen damit die neuen Möglichkeiten der Frühverrentung. Es ist wahrscheinlich, dass das Thema im Jahr 2022 im Mittelpunkt der politischen Debatte stehen wird.

## **Frankreich**

Das französische Rentensystem besteht aus zwei Säulen: der gesetzlichen Rentenversicherung und der betrieblichen Altersversorgung. Erstere sind in die vom Staat eingerichtete Sozialversicherungsorganisation integriert. Dazu gehören das allgemeine System (das zwei Drittel der erwerbstätigen Bevölkerung abdeckt), das landwirtschaftliche System, Systeme für Selbstständige und spezielle Systeme für einige Arten von Arbeitnehmern (wie Beamte). Die betriebliche Altersvorsorge wird durch die Programme AGIRC (für Manager) und ARRCO (für Nicht-Manager) repräsentiert. Sie wurden von den Sozialpartnern für die Beschäftigten der Privatwirtschaft geschaffen und können durchschnittlich 40 % der Gesamrente ausmachen. Insgesamt machten betriebliche Altersversorgungssysteme im Jahr 2018 24,5 % der gesamten Rentenansprüche aus, die von obligatorischen Systemen ausgezahlt wurden (Ausschuss für Sozialschutz und Europäische Kommission, in Vorbereitung).

Die Finanzierung sowohl der gesetzlichen als auch der betrieblichen Systeme basiert auf einem Umlageverfahren, d.h. die von Arbeitgebern und Arbeitnehmern eingezahlten Beiträge werden zur Finanzierung der im gleichen Zeitraum ausgezahlten Renten verwendet. Die persönliche Altersvorsorge hingegen wird durch kapitalgedeckte Pensionspläne finanziert. Das durchschnittliche Renteneintrittsalter liegt bei 62 Jahren, doch für die Erlangung einer Vollrente (50 % Ersatzquote, ohne Berücksichtigung der betrieblichen Altersversorgung), die auf der Grundlage des durchschnittlichen Jahreseinkommens der besten 25 Jahre berechnet wird, ist je nach Geburtsjahrgang eine Beitragsdauer von 163 bis 172 Versicherungsquartalen erforderlich. Wenn diese Bedingung nicht erfüllt werden kann, ist es immer noch möglich, mit 62 Jahren in Rente zu gehen, allerdings mit weniger großzügigen Leistungen. Frührenten gibt es für Arbeitnehmer mit langer Betriebszugehörigkeit, reduzierter Arbeitsfähigkeit oder für Arbeitnehmer, die beschwerlichen Bedingungen ausgesetzt sind und/oder Mitglieder von Sondersystemen (z. B. im öffentlichen Dienst).

Die Epidemie hatte erhebliche Auswirkungen auf den allgemeinen Gesundheitszustand der Bevölkerung und setzte die Wirtschafts- und Sozialeinrichtungen unter erheblichen Druck. In Frankreich sind mehr als 5 Millionen Fälle und 100.000 Todesfälle gemeldet worden. Das BIP sank im zweiten Quartal 2020 um 13,5 % mit einem Gesamtrückgang von 8,1 % im Jahr 2020. Die Arbeitslosenquote lag im Februar 2021 bei 8% (siehe Abschnitt 2 oben)

Die französische Regierung - unterstützt von der Zentrumsparterie "En Marche" - hat verschiedene Konjunkturpakete verabschiedet. Zwischen März und Juli 2020 wurden drei Ad-hoc-Finanzgesetze

Mit finanzieller Unterstützung der Europäischen Union.



verabschiedet. Als Folge der Konjunkturpakete ist das öffentliche Defizit auf -11,4% des BIP gestiegen. Die Konjunkturpakete beinhalten: Unterstützung für Arbeitnehmer und Unternehmen (31 Mrd. € für Teilaktivitäten und 8 Mrd. € für sehr kleine Unternehmen); Kredite für die Umsetzung von Unterstützungsplänen für die am stärksten betroffenen Sektoren (Tourismus, Automobilindustrie, Luftfahrt, Kultur, Start-ups); eine Aussetzung der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung, kombiniert mit einer Gutschrift für Sozialversicherungsbeiträge (in Höhe von fast 3 Mrd. €); Maßnahmen, um den lokalen Behörden bei der Bewältigung der Krise zu helfen und die Erholung der lokalen Wirtschaft zu unterstützen (Turlan, 2021).

Im Bereich der Renten hat die Krise den seit 2019 laufenden Rentenreformprozess gestoppt. Das Ziel des Vorschlags der Regierung war es, zu einem „universellen Rentensystem“ überzugehen, bei dem für alle Arbeitnehmer die gleichen Beitrags- und Rentenregeln gelten. Dieses Reformprojekt sah vor, die 42 bestehenden gesetzlichen und betrieblichen Systeme, die jeweils einer sozio-professionellen Kategorie entsprechen (Privatangestellte, Beamte usw.), durch ein einziges Punktesystem zu ersetzen, das sich an der versicherungsmathematischen Gerechtigkeit orientiert (jeder eingezahlte Euro wird zu den gleichen Ansprüchen auf eine Altersrente führen). Die Reform zielte auf die Abschaffung spezieller Ruhestandsregelungen (für Beamte usw.) ab, die schrittweise zurückgenommen werden sollten, während Sonderregelungen für bestimmte Kategorien (Angehörige der Polizei und der Armee, Lokführer usw.) beibehalten wurden. Außerdem würde es das Ende der Unterscheidung zwischen den beiden Arten von Pflichtaltersversorgungssystemen bedeuten, d. h. den gesetzlichen Sozialversicherungssystemen und den betrieblichen Altersversorgungssystemen, die in einer einzigen Verwaltungs- und Finanzorganisation zusammengefasst würden (Legros und Martin, 2020). Ziel der Reform war es, die Leistungen zu kürzen, die geforderte Erwerbsbiografie für eine Vollrente zu verlängern und damit Anreize für private kapitalgedeckte Altersvorsorge zu schaffen. Das Reformdesign steht im Einklang mit den EU-Empfehlungen. Seit 2011 hat Frankreich immer länderspezifische Empfehlungen zu Renten erhalten (mit Ausnahme von 2016 und 2017). Viele von ihnen bestanden aus der Forderung nach kostensparenden Maßnahmen, während die für 2018 und 2019 geplanten Maßnahmen auf die Notwendigkeit einer Vereinfachung des Regelwerks für alle Berufsgruppen ausgerichtet waren.

Dieses Vorhaben stieß im Mai 2019 auf starken Widerstand sowohl bei den Gewerkschaften als auch bei einem großen Teil der Bevölkerung, die von den Auswirkungen betroffen ist. Die Gewerkschaften kritisieren vor allem den Angriff auf die künftigen Rentenansprüche der jüngeren Generationen und die zu erwartenden düsteren Aussichten für die Alterssicherung. Um die nationale Einheit während der aktuellen Pandemie-Situation zu wahren, verschob Präsident Macron die Verabschiedung dieser Überarbeitung des Rentensystems auf eine unbestimmte Zukunft.



## Ungarn

Das ungarische Rentensystem ist ein umlagefinanziertes System. In der Literatur wird von Sozialversicherungssystemen der „dritten Generation“ gesprochen, um zu skizzieren, dass Ungarn nach der Teilprivatisierung des alten sozialistischen Systems in den 1990er Jahren 2011 die privaten Rentenfonds wieder verstaatlichte und damit *de facto* zum Monosäulensystem zurückkehrte (Natali, 2017). Die umlagefinanzierte erste Säule wird in der Tat durch persönliche Zusatzrentensysteme ergänzt (die etwa 25 % der Arbeitnehmer abdecken). Was die Angemessenheit betrifft, so ist die Altersarmut in den letzten Jahren deutlich zurückgegangen. In Bezug auf das Armutsrisiko sind sowohl die relative Position Ungarns im Ländervergleich als auch die Trends gegenteilig. Die relative Einkommensposition der Rentner gegenüber den erwerbstätigen Arbeitnehmern hat sich in einem kurzen Zeitraum zwischen 2015 und 2019 deutlich verschlechtert, mit einem Rückgang um 13,9 Prozentpunkte, von 67,6 % im Jahr 2014 auf 53,7 % im Januar 2019. Dieser rasche Rückgang war hauptsächlich auf die Lohndynamik zurückzuführen.

In der Rentenpolitik war der jüngste Reformweg durch den Ansatz der so genannten „Arbeitsgesellschaft“ geprägt. Die Priorität der Regierung ist es, die Menschen so lange wie möglich auf dem Arbeitsmarkt zu halten. Von dieser Strategie wird erwartet, dass sie sowohl Fragen der finanziellen Nachhaltigkeit als auch der sozialen Angemessenheit durch Anreize zur Kombination von Ruhestand und Arbeit angeht. Anzumerken ist dabei, dass Ungarn im Rahmen des Europäischen Semesters keine Empfehlung zu den Renten erhalten hat.

Das Renteneintrittsalter wird derzeit von 62 auf 65 Jahre angehoben, und zwar um ein halbes Jahr für aufeinanderfolgende Jahrgänge. Die Übergangszeit begann 2014 für den Geburtsjahrgang 1952 und endet 2022 mit dem Geburtsjahrgang 1957. Ein spezielles Vorruhestandsprogramm bietet Frauen, die 40 Jahre Anspruchsberechtigung gesammelt haben, die volle Altersrente. Die Zahl der Bezieher von Vorruhestandsgeld sank von 2017 auf 2018 um 1 %, die der Personen mit reduzierter Arbeitsfähigkeit um 7 %. Infolgedessen stieg die Erwerbsbeteiligung in den älteren Altersgruppen rasch an: von 49 % im Jahr 2008 auf 76 % bis 2019 in der Altersgruppe der 55- bis 59-Jährigen; von 13 % auf 43 % bei den 60- bis 64-Jährigen. Der Vorruhestand ging bei den unter 60-Jährigen deutlich zurück. Parallel dazu stieg die Arbeitslosigkeit in der Altersgruppe der 60- bis 64-Jährigen von 2,8 % im Jahr 2008 auf 7,6 % im Jahr 2014 und lag damit über dem Niveau der jüngeren Altersgruppen; bis 2019 sank sie jedoch auf 2,1 % und damit unter den Durchschnitt (Ausschuss für Sozialschutz und Europäische Kommission, in Vorbereitung).

In Ungarn wurden mehr als 700.000 Fälle und fast 27.000 Todesfälle gemeldet. In unserer Länderstichprobe ist das Land vom BIP-Rückgang zwischen dem ersten und zweiten Quartal 2020 am stärksten betroffen (-14,3 %). Insgesamt lag das BIP-Wachstum im Jahr 2020 bei -5 %, verglichen mit -6,7 % im Jahr 2009. Im Februar 2021 lag die Arbeitslosenquote bei 4,5 % (siehe Abschnitt 2). Von Februar bis Mai 2020 sank die Zahl der Erwerbstätigen um 2,2 %. Der Lockdown hatte unterschiedliche Auswirkungen auf die verschiedenen Teile der Wirtschaft, abhängig von der Branche, der Beschäftigungsform sowie dem Alter und Bildungsniveau der Beschäftigten.

Mit finanzieller Unterstützung der Europäischen Union.



In Ungarn wurde die mangelnde Beteiligung der Sozialpartner am Sozialdialog wiederholt dokumentiert (Hars, 2021). Die Rolle der Sozialpartner hat sich in Bezug auf die Gestaltung der politischen Maßnahmen im Kontext der COVID-19-Krise nicht verändert. Die staatlichen Konjunkturmaßnahmen beliefen sich auf etwa 3,2 % des BIP. Das Paket umfasst zusätzliche Ausgaben für das Gesundheitswesen (1,6 % des BIP), Steuererlasse und eine Ausweitung der Geldleistungen (0,8 % des BIP), Lohnsubventionen einschließlich der ungarischen Version der Kurzarbeit (0,7 % des BIP) und Subventionen für technologischen Wandel und Ausbildung (0,2 % des BIP). Die Reaktion der Regierung konzentrierte sich darauf, die Nachfrage nach Arbeitskräften aufrechtzuerhalten, anstatt den Konsum zu unterstützen. Die Regierung bekundete ihre Absicht, die Dauer des Arbeitslosengeldes, 90 Tage, nicht zu verlängern oder neue Leistungen einzuführen (aber sie erhöhte das Budget für das öffentliche Arbeitsprogramm und bot den Arbeitslosen Subventionen an). Daraufhin wurde die Wiedereinführung der 13. Monatsrente beschlossen. Rentner erhalten seit Januar 2021 eine Woche zusätzlich zur regulären Rente. Dieser Betrag wird im Jahr 2022 um zwei Wochenleistungen und im Jahr 2023 um drei Wochenleistungen erhöht. Ab 2024 wird den Rentnern ein voller Monat an zusätzlicher Leistung gezahlt (Hars, 2021).

## **Italien**

Das italienische Rentensystem ist ein typisches Beispiel für eine Sozialversicherungsmodell (erste Generation): Die erste Säule (öffentliche umlagefinanzierte Systeme) stellt die Haupteinkommensquelle für ältere Menschen dar, während die ergänzenden Rentenfonds (betriebliche Systeme der zweiten Säule und private Renten der dritten Säule) immer noch nur einen kleinen Teil der Erwerbstätigen abdecken (etwa 34 %). Seit Anfang der 1990er Jahre zielten die Reformen darauf ab, die öffentlichen Ausgaben unter Kontrolle zu bringen (mit dem Ersatz von leistungsorientierten durch fiktive beitragsorientierte Modelle in der gesetzlichen öffentlichen umlagefinanzierten Säule und der schrittweisen Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters), während gleichzeitig die Absicherung durch private Zusatzfonds erhöht wurde.

In der jüngeren Vergangenheit, zwischen 2015 und 2019, hat sich das Tempo der Reformen verlangsamt, während Maßnahmen zur Bewältigung von Angemessenheitsproblemen deutlicher geworden sind. Die neue Vorruhestandsoption wurde 2017 als Folge der zunehmenden Kritik an der Reform von 2011 durch Gewerkschaften und einige politische Parteien sowohl am rechten als auch am linken Ende des Spektrums eingerichtet. Erstens ermöglicht eine Vorschussrente (APE) Einzelpersonen, ein Darlehen bei einem Finanzinstitut aufzunehmen, das durch zukünftige Renten abgesichert ist, sofern sie das Alter von 63 Jahren und 20 Beitragsjahre erreicht haben. Dieser Mechanismus wirkt wie eine Vorruhestandsregelung. Die Reform (die von der linksgerichteten Regierung unter Matteo Renzi unterstützt wurde) umfasst auch die „soziale Vorruhestandsrente“ (APE Sociale), eine separate Vorruhestandsregelung für einige gefährdete Gruppen. Für letztere ist das Renteneintrittsalter auf 63 Jahre mit 30 bis 36 Beitragsjahren festgelegt. Die Regierung verfasst eine neue Liste von beschwerlichen und gefährlichen Tätigkeiten auf, die unter günstigeren Bedingungen in den Ruhestand gehen dürfen. Für diese Kategorien wird die automatische Verknüpfung zwischen Lebenserwartung



und Renteneintrittsalter nicht angewendet. In der Zwischenzeit haben einige rechtsextreme, linke und populistische Bewegungen ihr Ziel geäußert, die Rentenreform von 2011 aufzuheben, um das gesetzliche Renteneintrittsalter zu senken. Im Jahr 2019 führte die Di Maio-Salvini-Reform mehrere in diese Richtung gehenden Maßnahmen ein, angefangen mit den Reformen 2016-2018. Die beiden wichtigsten Neuerungen waren die „Quote-100-Rente“ (*pensione quota 100*) und die „Staatsbürgerschaftsrente“ (*pensione di cittadinanza*). Die als Pilotmaßnahme für drei Jahre (2019-2021) eingeführte Quote-100-Rente ermöglicht es, vor Erreichen des gesetzlichen Rentenalters (derzeit 67 Jahre) mit einer gewissen Beitragszeit (42 Jahre und 10 Monate für Männer, 41 Jahre und 10 Monate für Frauen) in den frühzeitigen Ruhestand zu gehen, sofern eine kombinierte Beitragszahlungs- (mindestens 38 Jahre) und Altersvoraussetzung (mindestens 62 Jahre) erfüllt ist ( $38+62=100$ ) (Natali, 2018).

In den letzten Jahren hat die EU oft die Notwendigkeit betont, die in der Vergangenheit beschlossenen Kürzungen umzusetzen und diese Einsparungen zur Finanzierung anderer sozialer Maßnahmen zu verwenden, die in Italien unterentwickelt sind. Die länderspezifischen Empfehlungen in den Jahren 2018 und 2019 konzentrierten sich auf die Reduzierung des Anteils der Altersrenten an den öffentlichen Ausgaben, „um Raum für andere Sozialausgaben zu schaffen“ (Gardiancich und Natali, 2021).

Die Auswirkungen der Pandemie waren in Italien massiv: Es wurden fast 4 Millionen Fälle und mehr als 100.000 Todesfälle verzeichnet. Zwischen dem ersten und zweiten Quartal 2020 schrumpfte das BIP um 13 %. Im Jahr 2020 verzeichnete das Land einen Einbruch des BIP um -8,9%, verglichen mit -5,3% im Jahr 2009. Die Arbeitslosenquote stieg auf bis zu 10,2% im Februar 2021 (siehe Abschnitt 2)

Nach der Pandemie verabschiedete die italienische Regierung zunächst Notmaßnahmen, um die Not der älteren Menschen zu lindern. Die wichtigsten Maßnahmen waren die Einführung einer speziellen COVID-19-Kurzarbeitregelung und der Kündigungsstopp, der bisher bis zum 31. März 2021 verlängert wurde (und die Gewerkschaften fordern eine weitere Verlängerung). Die Gesamtzahl der bis zum 31. Dezember 2020 genehmigten COVID-19-Kurzarbeitsstunden beläuft sich auf etwa 4,05 Milliarden Stunden (Pedersini, 2021). Weitere Maßnahmen sind die Einkommensunterstützung für Arbeitnehmer und die Unternehmensförderung. Die Regierung verabschiedete Maßnahmen zur Entschädigung verschiedener Kategorien (von Selbstständigen bis hin zu häuslichen Pflegekräften und Arbeitnehmern, die nicht bei den Arbeitgebern wohnen), Kreditfazilitäten für Unternehmen und die Aussetzung von Sozialbeiträgen und Steuerzahlungen. Die Regierung entschied sich für die Vereinfachung der Regeln für die Telearbeit, wobei die individuelle Vereinbarung zur Aktivierung von intelligentem Arbeiten vorübergehend ausgesetzt wurde.

In der Zwischenzeit ist der Prozess der Rentenreform wieder in Gang gekommen, als Folge der erwarteten Beendigung der Pilotinitiativen der Regierung Conte (die oben erwähnte *Quote-100-Rente*) und der Notwendigkeit, einige langfristige Herausforderungen anzugehen. Die Übergangsphase der Anwendung der sogenannten *Quote-100* wird Ende 2021 enden und durch Maßnahmen für Kategorien mit körperlich anstrengenden Aufgaben ersetzt werden. Die Details sind jedoch alle noch zu definieren. Zu den in der Debatte vorgeschlagenen

Mit finanzieller Unterstützung der Europäischen Union.



Hypothesen zählt eine so genannte *Quote 102*, mit der man früher in Rente gehen kann: mit 64 Jahren (indexiert auf die Lebenserwartung); und 38 Beitragsjahren, davon nicht mehr als 2 figurative Jahre (ausgenommen bei der Berechnung von Mutterschaft, Wehrdienst, freiwillige Beitragszahlungen). Die Gewerkschaften haben versucht, die Hypothese der *Quote 41* wieder aufleben zu lassen, mit der Möglichkeit, in den Ruhestand zu gehen, sobald man 41 Beitragsjahre erreicht hat, und zwar für alle Arten von Arbeitsplätzen. Die Gewerkschaften schlagen auch ein flexibles Rentenalter vor, um nicht zum Fornero-Gesetz in seiner jetzigen Form zurückzukehren.

Ein weiteres Thema auf der Tagesordnung ist die Notwendigkeit, die Fluktuation in der öffentlichen Verwaltung mit möglichen Folgen für die Rentenpolitik zu unterstützen. Im März 2021 unterzeichneten die Regierung und die Gewerkschaften (CGIL, CISL und UIL) den „Pakt für die Innovation der öffentlichen Arbeit und den sozialen Zusammenhalt“. Es handelt sich um eine Vereinbarung, die aus sechs Artikeln besteht: Vertragsverlängerungen für den Dreijahreszeitraum 2019-2021, Online-Arbeit, Überarbeitung der Berufsklassifizierungssysteme, Mitarbeiterschulung, Gewerkschaftsbeteiligungssysteme und betriebliche Sozialleistungen. Der Pakt stellt die erste Zusammenarbeit zwischen der Regierung Draghi und den Gewerkschaften dar, um der Reform der öffentlichen Verwaltung, die eine führende Rolle im Aufbau- und Resilienzplan spielen soll, einen Schub zu geben. Die Regierung hat die Absicht erklärt, in die Fluktuation in der öffentlichen Verwaltung zu investieren: einen früheren Eintritt in den Ruhestand im öffentlichen Sektor zu ermöglichen und gleichzeitig den Prozess der Einstellung neuer Generationen von Mitarbeitern zu beschleunigen, die über die Fähigkeiten verfügen, den technologischen Wandel und die weiteren Herausforderungen, denen sich das Land in naher Zukunft stellen wird, zu bewältigen. Die italienischen Politiker haben diese Prioritäten klar mit der Notwendigkeit verknüpft, die effektive Umsetzung des nationalen Aufbau- und Resilienzplans im Kontext der EU-Aufbau- und Resilienzfähigkeit zu unterstützen.



## 4. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

COVID-19 stellt einen gewaltigen exogenen Schock dar, der sich negativ auf die Wachstumsaussichten der europäischen Wirtschaft auswirkt und die Gefahr birgt, dass die Lebensbedingungen älterer Menschen in Europa zunehmend angespannter werden. Wie die jüngsten Wirtschaftskrisen - z.B. die Große Rezession 2008 - bewiesen haben, haben Konjunkturreinbrüche immer negative Auswirkungen auf die Renten. Die Rentensysteme - die auf den ersten Blick nicht von der Pandemie betroffen zu sein scheinen - stehen in Wirklichkeit vor längerfristigen Herausforderungen. Der Rückgang des Bruttoinlandsprodukts, negative Trends auf dem Arbeitsmarkt und die Belastung der Rentenkassen sind einige der Probleme, die sich auf heutige und zukünftige Renten auswirken.

Das vorliegende Dokument hat die Auswirkungen der Krise, die Maßnahmen zur Bewältigung der Notlage und die komplexe Governance der Rentenreformen aufgezeigt. Erstens haben wir gezeigt, dass die Krise besonders schwer war, viel schwerer als die *Große Rezession* von 2008. Der Rückgang des Bruttoinlandsprodukts war massiv, ebenso wie die Reduzierung der Arbeitsstunden und der Anstieg des Haushaltsdefizits und der Schulden. Konjunkturabschwächung, Haushaltsdruck, Schwierigkeiten auf dem Arbeitsmarkt und negative Trends auf den Finanzmärkten sind alles Elemente, die die Rentensysteme unter Druck gesetzt haben.

In einem solchen Kontext hat die Politik mit einer ehrgeizigen antizyklischen Strategie reagiert. Die Konjunkturpakete sahen hohen öffentliche Investitionen und Ausgaben vor, um die Auswirkungen der Krise abzufedern, aber auch Strategien zum Erhalt von Arbeitsplätzen sowie großzügigere Sozialleistungen. All diese Maßnahmen haben dazu beigetragen, die Schwere der Rezession und ihre negativen Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und die sozialen Rechte zu verringern. Dies macht deutlich, dass politische Entscheidungen einen Unterschied ausmachen und dass die Entscheidungsträger sowohl auf nationaler als auch auf supranationaler Ebene mit einem umfangreichen antizyklischen Programm schnell auf die Pandemie reagiert haben.

Was die Renten anbelangt, haben die politischen Entscheidungsträger in Europa eine weitgehend ähnliche Strategie verfolgt, die auf fünf verschiedenen Prioritäten beruht: Stundung oder vorübergehende Senkung der laufenden Sozialversicherungs- (und Renten-) Beiträge, zusätzliche Mittel aus dem öffentlichen Haushalt zur Stabilisierung des Rentensystems, *Ad-hoc*-Verbesserungen der Rentenleistungen, Sonderregelungen für Rentenfonds zur Unterstützung ihrer Nachhaltigkeit und Überarbeitung des allgemeinen Rentenreformprozesses.

Die bisher verabschiedeten und/oder diskutierten Reformen in den vier Ländern, die im Mittelpunkt der vertieften Analyse stehen (Dänemark, Frankreich, Ungarn und Italien), zeigen einige Regelmäßigkeiten auf und geben Hinweise auf einige neue Prioritäten. Im Vergleich zu den Reformen der letzten Jahrzehnte gehört zu den neueren Trends auch der Kampf gegen die Ungleichheit im Alter, mit einem erneuerten Fokus auf die Diversifizierung der Regeln sowohl für die Berechnung der Leistungen als auch für die Festlegung des gesetzlichen Rentenalters.

Mit finanzieller Unterstützung der Europäischen Union.



Dies steht im Einklang mit dem prognostizierten Anstieg der öffentlichen Rentenausgaben und der weniger rigiden Anwendung der EU-Vorschriften. Die Aussetzung des Stabilitäts- und Wachstumspakts sowie die Einführung der Europäischen Säule sozialer Rechte scheinen (zusammen mit der proaktiven Rolle internationaler Organisationen wie der IAO) dazu beigetragen zu haben, dass die Reformprioritäten überdacht wurden und den innenpolitischen Entscheidungsträgern mehr Spielraum bei der Verbesserung der Alterssicherung gegeben wurde. In anderen Fällen half die Pandemie der Gewerkschaftsbewegung, einseitige Reformen wie in Frankreich zu vermeiden.

Es gibt zwar Anzeichen dafür, dass der sozialen Angemessenheit und dem Problem des Schutzes derjenigen Gruppen, die stärker von unzureichendem Schutz im Alter bedroht sind, mehr Aufmerksamkeit geschenkt wird, aber es besteht immer noch die Gefahr einer weiteren politischen Kehrtwende. Die Austerität scheint heute passé zu sein, aber die geforderte Revision der haushaltspolitischen Koordinierung der EU ist noch nicht beschlossene Sache. Die Große Rezession lehrt uns, dass Haushaltskürzungen wieder auf die Tagesordnung gesetzt werden könnten, sobald die große Krise vorbei ist.

Wenn wir die Multi-Level-Governance der Rentenreformen betrachten, sehen wir einige Veränderungen in der Debatte. Sowohl auf internationaler als auch auf nationaler Ebene haben sich drei unterschiedliche Positionen herauskristallisiert: Einige (z. B. der IWF) konzentrieren sich nach wie vor auf die finanziellen Zwänge der demografischen Alterung und die Notwendigkeit, die öffentlichen Ausgaben einzudämmen, während andere mehr auf die Verbesserung des Schutzes im Alter zu drängen scheinen (Interessengruppen, neue politische Kräfte und bis zu einem gewissen Grad die erneuerte EU-Strategie auf diesem Gebiet). Eine dritte Gruppe von Experten betont die Notwendigkeit, auf eine höhere Staatsverschuldung zu drängen, um den Aufbau in Europa zu unterstützen. Der letztgenannte Diskurs hat ambivalente Auswirkungen auf die Rentendebatte. Einerseits scheint er mehr Spielraum für Sozialausgaben zu eröffnen, um die Auswirkungen der Krise abzufedern; andererseits erinnert er an die alte Debatte des Generationenkonflikts zwischen jüngeren, hilfsbedürftigen Generationen und älteren Generationen mit unhaltbaren Sozial- (und Renten-)Ansprüchen (siehe Mercher, 2013 versus Concialdi und Lechevalier, 2004).

Wie oben betont, zeigt die vergleichende Analyse der Rentenreformen in Europa einige gemeinsame Prioritäten. Dennoch behalten die Länder einige Eigenheiten bei. Einige Länder sind von dem Grundsatz abgewichen, das gesetzliche Renteneintrittsalter entsprechend dem Fortschritt der Lebenserwartung zu erhöhen. Dies ist geschehen - vor und nach COVID-19 - als die Regierungen den Dialog mit den Gewerkschaften gesucht haben (in Dänemark und Italien). In Ländern, in denen die Gewerkschaften weniger im Mittelpunkt des Rentenreformprozesses stehen, konzentriert sich die Reformagenda immer noch auf die Erhöhung der Beschäftigungsquoten in den älteren Arbeitnehmerkohorten (siehe Ungarn). Im Fall von Frankreich hat sich der Dialog zwischen Regierung und Gewerkschaften über die Renten als schwierig erwiesen. Erst die Pandemie stoppte die einseitige Reform und gab den Gewerkschaften die Möglichkeit, die Debatte (nach Jahren intensiver Mobilisierung) wieder aufzunehmen.

Mit finanzieller Unterstützung der Europäischen Union.



Die gesammelten Erkenntnisse über die Reaktion der EU-Mitglieder auf die Pandemie und die erwarteten langfristigen Folgen der Krise bieten die Möglichkeit, einige Beiträge zur Debatte und Empfehlungen für die Gewerkschaftsbewegung zu geben:

- Politische Entscheidungsträger und Interessenvertreter sollten sich sowohl mit Fragen der finanziellen Nachhaltigkeit als auch der Angemessenheit befassen. Während Rentner auf den ersten Blick vor den Hauptfolgen der Pandemie geschützt scheinen, muss unbedingt vermieden werden, dass die wirtschaftliche Rezession zu einer sozialen Krise für ältere Menschen wird.
- Politische Entscheidungsträger und Interessenvertreter haben ein Zeitfenster, um die Reformprioritäten in einem gesellschaftlichen Kontext neu zu gestalten, der von einer starken Rezession sowie Arbeitsmarkt- und sozialen Problemen geprägt ist. Ein solcher Kontext scheint für die Lösung von Problemen der Angemessenheit günstiger zu sein.
- Reformen, die darauf abzielen, den Zugang zu Rentensystemen und die Angemessenheit der Renten zu verbessern, sollten gegenwärtige und zukünftige Ungleichheiten angehen. Insbesondere sind in vielen Ländern einige soziale und berufliche Gruppen - nämlich atypische Arbeitnehmer, Frauen, Selbstständige (die bereits Ziel der Europäischen Säule sozialer Rechte und des EU-Ziels sind, einen wirksamen Altersschutz für alle zu bieten) - gefährdet, unter den wirtschaftlichen und sozialen Folgen der Pandemie zu leiden.
- Praktiker und Experten sollten es vermeiden, sich auf den allzu vereinfachten Generationenspagat zu beziehen, der die jüngere und ältere Generation gegeneinander ausspielt. Dagegen sollten sie über ein Reformprogramm nachdenken, bei dem Transfers und Dienstleistungen gemeinsam entwickelt werden. Ersteres sollte sich mit den wichtigsten Herausforderungen in Bezug auf Angemessenheit und Gleichberechtigung im Alter befassen, während letzteres Bemühungen um einen gleichberechtigten Zugang zu den sozialen Dienstleistungen für ältere Menschen (z. B. Gesundheit, LTC) sehen sollte. Soziale Dienste sollten im Mittelpunkt einer Investitionsstrategie stehen, die sich an junge Generationen auf der Suche nach Beschäftigungsmöglichkeiten richtet.
- Mehr Aufmerksamkeit für die Angemessenheit der Altersversorgung kann sich auch aus der Verbindung verschiedener Politikfelder ergeben. In einigen der untersuchten Länder haben die Notwendigkeit, die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen, und die Effizienz der öffentlichen Verwaltung dazu beigetragen, sich auf mehr Optionen für den Vorruhestand zu konzentrieren;
- In der Debatte um die Rentenreformen wurden im letzten Jahr weniger strenge Vorgaben von der EU gemacht. Die vorübergehende Aussetzung des Stabilitäts- und Wachstumspakts und die Einführung der Europäischen Säule sozialer Rechte und wahrscheinlich der Resilienzfazilität werden mehr Raum für Sozialausgaben und den Fortschritt eines zugänglicheren Sozialschutzes schaffen. Es besteht jedoch das Risiko, dass dies eine vorübergehende Ausnahme ist und dass die EU in Zukunft Sparmaßnahmen einfordern wird, um die gestiegene Staatsverschuldung und das Haushaltsdefizit einzudämmen. Es ist

Mit finanzieller Unterstützung der Europäischen Union.



wichtig, der Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts Priorität einzuräumen, um eine Rückkehr zu Rentenkürzungen zu vermeiden.

- Die Zusammenarbeit zwischen internationalen Organisationen (z.B. ILO) und Interessenvertretern stellt eine Möglichkeit dar, soziale Prioritäten zu stärken und ein politisches Programm zur Verbesserung des Schutzes im Alter weltweit zu entwerfen.

Mit finanzieller Unterstützung der Europäischen Union.



## Quellenverzeichnis

- Abou-Chadi, T. und Immergut, E. M. (2019) 'Recalibrating social protection: Electoral competition and the new partisan politics of the welfare state', *European Journal of Political Research*, 58(2), S. 697–719. doi: 10.1111/1475-6765.12308.
- Antolin, P. und Despalins, R. (2020), Retirement savings in the time of Covid 19, *OECD policy series*, Paris, OECD.
- Bauer, M. W. und Becker, S. (2014) 'The Unexpected Winner of the Crisis: The European Commission's Strengthened Role in Economic Governance', *Journal of European Integration*. Routledge, 36(3), S. 213–229. doi: 10.1080/07036337.2014.885750.
- Caiani, M. (2019) 'The rise and endurance of radical right movements', *Current Sociology*, 67(6), S. 918–935. doi: 10.1177/0011392119868000.
- Concialdi, P. und Lechevalier, A. (2004), Intergenerational justice and pension reform: the case of France, in Hughes und Jim Stewart (Herausgeber.), *Reforming Pensions in Europe: Evolution of Pension Financing and Sources of Retirement Income*. Cheltenham: Edward Elgar, 2004 S. 247-284.
- de la Porte, C. (2019). The European Pillar of Social Rights Meets the Nordic Model. *Swedish Institute for European Policy Studies*.
- de la Porte, C.; Natali, D. (2014), Altered Europeanisation of Pension Reform in the Context of the Great Recession: Denmark and Italy Compared, *West European Politics*, (ISI-Wos Scopus Index Journal), 4/37, S. 732-749.
- Draghi, M. (2020), We face a war against coronavirus and must mobilise accordingly, <https://www.ft.com/content/c6d2de3a-6ec5-11ea-89df-41bea055720b>
- Ebbinghaus, B. (2020) 'Multiple hidden risks for older people: the looming pension crisis following the pandemic', *Journal of European Social Policy (JESP) Blog*. <https://bit.ly/3y79fDF>.
- EGB und ETUI (2020) *Benchmarking Working Europe*. Brüssel: ETUI.
- Europäische Kommission (2020) — Europäische Wirtschaftsprognose – Frühjahr 2020, [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip125\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip125_en.pdf)
- Feher, C. und De Bidegain, I. (2020), Pension schemes in the Covid19 crisis: Impacts and policy considerations, *IMF special series on Covid19*.
- Gál, R. (2020). Hungary re-introduces the 13th month pension as part of its response to COVID-19, *ESPN Flash Report 2020/37*, European Social Policy Network (ESPN), Brüssel: Europäische Kommission.
- Guardiancich, I. und Natali, D. (2021) 'German and Italian Pensions: Similar Roots, Different Reform Paths, Comparable Trajectories?', *German Politics*, S. 1–19. doi: 10.1080/09644008.2021.1902506.
- Hansen, M.; Jørgensen, C.; Bhuring, T. (2021), Denmark: Working life in the COVID 19 pandemic 2020, *Eurofound working paper*, Dublin, S. 1-20.
- Hars, A. (2021), Hungary, Working life in the COVID 19 pandemic 2020, Eurofound working paper, Dublin, S. 1-27.
- Juergens, F. und Galvani, F. (2020), *Social protection for older people during Covid-19 and beyond*, [https://socialprotection.org/sites/default/files/publications\\_files/Social%20protection%20for%20older%20people%20during%20COVID-19.pdf](https://socialprotection.org/sites/default/files/publications_files/Social%20protection%20for%20older%20people%20during%20COVID-19.pdf)
- Kvist, J. (2019). Early retirement for worn-out workers: A major election topic in Denmark, *ESPN Flash Report*

Mit finanzieller Unterstützung der Europäischen Union.



- 2019/23, European Social Policy Network (ESPN), Brüssel: Europäische Kommission
- Kvist, J. (2020). Dänemark: Early start and early end of income measures in response to COVID-19, *ESPN Flash Report 2020/50*, European Social Policy Network (ESPN), Brüssel: Europäische Kommission.
- Kvist, J. (2021). A new early pension scheme in Denmark since 1 January 2021, *ESPN Flash Report 2021/01*, European Social Policy Network (ESPN), Brüssel: Europäische Kommission.
- Legros, M., Martin, C. (2020). France in the face of COVID-19: from lockdown to crises and responses for the future, *ESPN Flash Report 2020/36*, European Social Policy Network (ESPN), Brüssel: Europäische Kommission
- Mersch, Y. (2013), *Intergenerational justice in times of sovereign debt crises, speech at the Minsky Conference in Greece*, organisiert vom Levy Economics Institute, Athen, 8. November 2013.
- Natali, D. (2017), Conclusion: The New Pension Mix in Europe: Inequality and two further risks, in Natali, D. (eds.) (2017), *The New Pension Mix in Europe*, Brussels, PIE-Peter Lang.
- Natali, D. (2018), Recasting Pensions in Europe: Policy Challenges and Political Strategies to Pass Reforms, *Swiss Political Science Review*, 24 (1), S. 53-59.
- Natali, D. (2020), Pensions at the time of Covid-19: Recent changes and future challenges, *ETUI policy brief*, n. 13/20, S. 1-5.
- Natali, D. und Stamati, F. (2013) 'Reforming Pensions in Europe: A Comparative Country Analysis', *European Trade Union Institute, Working Paper 2013.08*. doi: 10.2139/ssrn.2376720.
- OECD/Europäische Union (2020) *Gesundheit auf einem Blick: Europa 2020: Gesundheitszustand in der EU*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2020a) *OECD Employment Outlook 2020: Worker Security and the COVID-19 Crisis*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2020b) *OECD Pensions Outlook 2020*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2020c) *Pension Markets In Focus*. Paris: OECD Publishing.
- Pedersini, R. (2021), Italy, Working life in the COVID 19 pandemic 2020, Eurofound working paper, Dublin, S. 1-21.
- Rainone, S. (2020), The country specific recommendations in the social field. An overview and comparison update including the 2020-21 CSRs, *ETUI background analysis*.
- Rasnača, Z. (2017) 'Bridging the gaps or falling short? The European Pillar of Social Rights and what it can bring to EU-level policymaking', *ETUI Working Papers*, 5 (Oktober 2017), S. 1–44. doi: 10.13140/RG.2.2.32569.26724.
- Ausschuss für Sozialschutz und Europäische Kommission (wird in Kürze veröffentlicht), Adequacy Report, The 2021 Pension Adequacy Report: current and future income adequacy in old age in the EU, Brüssel.
- Speciale, A. (2020), Draghi Tells Governments Only 'Good' Debt Can Save Economies, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-08-18/draghi-tells-governments-good-debt-can-save-their-economies>
- Sutcliffe, C. (2020), The implications of the Covid 19 pandemic for pensions, *Innovation in Business and Economics and Finance, ebook series*.
- Turlan, F. (2021), France, Working life in the COVID 19 pandemic 2020, Eurofound working paper, Dublin, S. 1-30.

