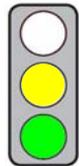


KERNPUNKTE

Ziel des Weißbuchs: Die Kommission stellt ihre Erwägungen vor, die angemessene, sichere und nachhaltige Pensionen und Renten in den Mitgliedstaaten gewährleisten sollen.

Betroffene: Arbeitgeber und Arbeitnehmer, Inhaber privater und betrieblicher Rentenversicherungen, gesetzliche und private Rentenversicherer.



Pro: (1) Erhöhungen des gesetzlichen und des tatsächlichen Renteneintrittsalters sowie der Frauenerwerbsquote können die finanziellen Lasten der demographischen Entwicklung abschwächen.

(2) Die Erleichterung grenzüberschreitender Tätigkeiten für Altersvorsorgeanbieter und die Beseitigung steuerlicher Ungleichbehandlungen stärken den Binnenmarkt.

Contra: Eine pauschale Regulierung der Insolvenzvorkehrungen nach Solvabilität-II-Maßstäben macht die betriebliche Altersversorgung unnötig teuer und damit für Arbeitgeber und Arbeitnehmer weniger attraktiv.

INHALT

Titel

Weißbuch KOM(2012) 55 vom 16. Februar 2012: Eine Agenda für **angemessene, sichere und nachhaltige Pensionen und Renten**

Kurzdarstellung

► Hintergrund

- Der demografische Wandel der Gesellschaft und die Folgen der Wirtschafts- und Schuldenkrise bedrohen laut Kommission die „nachhaltige Gewährleistung“ „angemessener“ Renten.
- Die meisten Mitgliedstaaten haben, entgegen ihrer eigenen Forderung beim Europäischen Rat im März 2001, bis heute diese Probleme ignoriert und notwendige Reformen nicht durchgeführt.
- Die Kommission fordert, die notwendigen Reformen künftig auf europäischer Ebene abzustimmen, da aufgrund der „eng miteinander verbundenen makroökonomischen, sozial- und beschäftigungspolitischen Herausforderungen“ (S. 10) nur ein „ganzheitlicher Ansatz“ erfolgversprechend sein kann.
- Die Kommission plant keine „legislative Gestaltung“ der Renten- und Pensionssysteme durch die EU. Vielmehr propagiert sie
 - „flankierende Rechtsakte“ zur Steigerung der Funktionsfähigkeit des Binnenmarktes,
 - „weiches Recht, wie Vorgaben für die gute fachliche Praxis“ (S. 16),
 - „die Mobilisierung finanzieller Mittel“ und
 - vor allem die Koordinierung der nationalen Politik.
- Die Kommission fasst die jüngeren mitgliedstaatlichen Reformen der umlagefinanzierten und kapitalgedeckten Altersversorgungssysteme zusammen und spricht länderspezifische Empfehlungen aus (Anhang 3).

► Probleme der umlagefinanzierten Altersversorgungssysteme

- Die steigende Lebenserwartung der Bevölkerung, der Eintritt der geburtenstärksten Jahrgänge in den Ruhestand und die sinkenden Geburtenzahlen führen zu einer erheblichen Belastung der umlagefinanzierten – in der Regel gesetzlichen – Altersversorgungssysteme der Mitgliedstaaten.
- Frauen haben eine höhere Lebenserwartung als Männer, gehen aber in den meisten Mitgliedstaaten früher in den Ruhestand. Diese längere Rentenbezugsdauer führt zu einer weiteren Belastung der umlagefinanzierten Systeme.

► Lösungen für die umlagefinanzierten Altersversorgungssysteme

- Ein höheres Renteneintrittsalter reduziert die finanzielle Belastung der Mitgliedstaaten und belebt den Arbeitsmarkt durch die Erfahrung der älteren Arbeitnehmer (S. 12). Insbesondere würde eine Kopplung des Ruhestandsalters an die steigende Lebenserwartung stabilisierend wirken (S. 11).
- Die Kommission sieht bei vielen Mitgliedstaaten Potenzial zur Steigerung der Erwerbsquote von Frauen, Migranten und älteren Arbeitnehmer, um das Verhältnis von Rentenbeziehern zu Beitragszahlern zu verbessern (S. 8).
- „Unnötig frühzeitige“ Verrentungen setzen ein falsches Signal an die Bevölkerung und sollten komplett abgeschafft werden.

- Die Erhöhung des Renteneintrittsalters und der Abbau von vorzeitigen Ruhestandsmöglichkeiten wirken sich nur dann positiv aus, wenn die Arbeitnehmer in den zusätzlichen Jahren berufstätig sind. (S. 13).
- Die Produktivität älterer Arbeitnehmer hängt entscheidend von ihrem Gesundheitszustand ab. Daher soll die Gesundheit der Arbeitnehmer gefördert werden durch
 - den Ausbau einer kostengünstigen Gesundheitsvorsorge und
 - Hilfestellung beim „aktiven und gesunden Altern“ (S. 13).
- Die Arbeitsorganisation sollte verbessert werden durch
 - „Modifizierung der Arbeitsumgebung in Bezug auf die Altersstruktur der Arbeitnehmer“, insbesondere durch den Ausbau von „zweiten Karrieren“ und „Karriereende-Arbeitsplätzen“ (S. 13 f.),
 - Schaffung familienfreundlicher und altersgerechter Teilzeitarbeitsplätze,
 - Förderung des lebenslangen Lernens und
 - Verhinderung und Vorbeugung von Altersdiskriminierung.
- EU-Initiativen sollen die Mitgliedstaaten bei der langfristigen Sicherung angemessener Altersversorgungssysteme unterstützen. Hierfür plant die Kommission u. a. (Anhang 1):
 - ein „systematisches Monitoring“ (S. 18) der in der Strategie Europa 2020 (s. [cepThemenseite](#)) entwickelten Vorschläge für Ruhestands- und Arbeitsmarktreformen,
 - die Unterstützung des Beschäftigungsausschusses (EMCO), des Europäischen Zahlungsverkehrsausschusses (EPC) und des Ausschusses für Sozialschutz (SPC) bei der Überwachung der Renten und Pensionsreformen in den Mitgliedstaaten durch die Kommission,
 - noch 2012 einen Bericht zur „Angemessenheit“ der Renten- und Pensionshöhe,
 - die finanzielle Förderung des „Voneinander-Lernens“ (S. 18) durch das Programm PROGRESS und das geplante Programm für sozialen Wandel und soziale Innovation (PSCI) sowie
 - eine Empfehlung der Kommission an die Mitgliedstaaten, nationale Programme zur Förderung des aktiven und gesunden Alterns über den Europäischen Sozialfonds zu fördern.
- Die Kommission will die Sozialpartner zu der Frage konsultieren, wie ein „nicht gerechtfertigtes, zwingendes Ruhestandsalter im Rahmen von Kollektivvereinbarungen und nationalem Recht überarbeitet werden könnte“ (S. 19).

► Probleme der kapitalgedeckten Altersversorgungssysteme

- Die aktuelle Krise hat gezeigt, dass kapitalgedeckte Altersversorgungssysteme anfällig gegenüber Finanzkrisen und wirtschaftlichen Abschwüngen sind und deshalb derzeit mit „sinkenden Vermögenswerten und geringeren Erträgen“ (S. 3) zu kämpfen haben.
- Die Kommission fordert deshalb, die Vorschriften für die kapitalgedeckte Altersvorsorge und deren Strukturen zu überprüfen (S. 15).
- Da die umlagefinanzierten Systeme in Zukunft nur noch eine geringere Absicherung bieten können, muss der ergänzenden Altersvorsorge eine größere Rolle zukommen (S. 14).

► Lösungen für die kapitalgedeckten Altersversorgungssysteme

- Die Kommission will noch 2012 Änderungen der Richtlinie über die Tätigkeit und Beaufsichtigung von Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung („IORP“, RL 2003/41/EG) vorschlagen. Konkret will sie
 - die grenzüberschreitende Tätigkeit von Anbietern privater Altersvorsorgeprodukten regulatorisch erleichtern, dabei aber, anders als bisher, die Besonderheiten der verschiedenen Träger der betrieblichen Altersversorgung berücksichtigen (S. 15),
 - das Insolvenzrisiko der Träger der betrieblichen Altersversorgung verringern, indem sie sie Bedingungen unterwirft, wie sie die Solvabilität-II-Richtlinie (RL 2009/138/EG) für Versicherungsunternehmen vorsieht (S. 20).
- Zudem will die Kommission noch 2012 ein Konzept entwickeln, wie betriebliche Altersversicherungsansprüche bei Insolvenz des Arbeitgebers besser geschützt werden können. Grundlage soll die Richtlinie über den Schutz der Arbeitnehmer bei Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers (RL 2008/94/EG) sein.
- Die Kommission fordert bessere Rahmenbedingungen für die Förderung von privater Zusatz-Altersvorsorge. Konkret will sie
 - Vertragsverletzungsverfahren gegen die Mitgliedstaaten einleiten, wenn deren Steuervorschriften die grenzüberschreitende Tätigkeit der Anbieter von Altersvorsorgeprodukten behindern,
 - gemeinsam mit den Mitgliedstaaten erörtern, wie die Doppel- und Nichtbesteuerung von Altersbezügen verhindert werden kann,
 - gemeinsam mit allen Betroffenen einen „Leitfaden für betriebliche Vorsorgesysteme“ (S. 20), um sichere und belastbare Altersversorgungssysteme zu gewährleisten,
 - die Bedingungen vereinheitlichen, zu denen Bürger Zugang zu den verschiedenen Versorgungsmöglichkeiten erhalten können und
 - die Erhöhung von „Konsumenteninformation und Konsumentenschutz“ durch die Entwicklung freiwilliger Verhaltenskodizes und „möglicherweise“ (S. 20) durch die Einführung eines europaweiten Zertifizierungssystems für private Vorsorgeprodukte.

- Die Kommission erwägt, die Verordnung zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit [(EG) Nr. 883/2004] auf die betrieblichen Altersversorgungssysteme auszudehnen. Dies soll verhindern, dass diese Systeme die berufliche Mobilität und Flexibilität der Arbeitsmärkte gefährden (S. 21).
- Die Kommission möchte die Aufzeichnung aller Ansprüche auf staatliche und betriebliche Altersversorgung befördern, damit Arbeitnehmer den Überblick über ihre erworbenen Ansprüche behalten.
- Zudem will sich die Kommission weiter für die Verabschiedung der Richtlinie über Erwerb und Erhalt von Zusatzrentenansprüchen (Vorschlag KOM(2007) 603; s. [cepAnalyse](#)) einsetzen.

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Der Kommission geht es darum, das EU-Recht so zu gestalten, dass er die Reformbemühungen in den Mitgliedstaaten besser unterstützt. Die „Hauptverantwortung“ für die Gewährleistung angemessener und nachhaltiger Renten sieht die Kommission dagegen „ganz klar bei den Mitgliedstaaten“ (S. 16).

Politischer Kontext

Die Kommission knüpft mit dem Weißbuch an die Ergebnisse der Konsultation aus dem Grünbuch über die Gewährleistung angemessener Altersversorgungssysteme [KOM (2010) 365, s. [cepAnalyse](#)] an. Die eingegangenen Stellungnahmen sprechen laut Kommission für erheblichen Verbesserungsbedarf, führen aber auch zu der Erkenntnis, dass die Mehrheit der Mitgliedstaaten keinen „Ausbau des derzeitigen europäischen Rahmens für die Pensions- und Rentenpolitik“ (S. 22) wünscht.

Politische Einflussmöglichkeiten

Zuständige Generaldirektion: GD Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit
Konsultationsverfahren: Es wird keine Konsultation durchgeführt.

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Die Kommission äußert sich zu Recht kritisch über die Lage der umlagefinanzierten und kapitalgedeckten Altersversorgungssysteme. Schnelle und einschneidende Änderungen sind geboten.

Die finanziellen Lasten in der umlagefinanzierten Rentenversicherung infolge der demographischen Entwicklung – steigende Lebenserwartung, in etlichen Mitgliedstaaten Bevölkerungsrückgänge – **können**, wie von der Kommission gefordert, **durch eine Erhöhung des gesetzlichen und des tatsächlichen Renteneintrittsalters und eine Erhöhung der Frauenerwerbsquote abgeschwächt werden**. Richtig ist auch die Empfehlung, die Höhe des gesetzlichen Ruhestandsalters an die steigende Lebenserwartung zu koppeln, da eine einmalige Erhöhung alleine nicht für eine nachhaltige Finanzierung ausreicht.

Um höhere Beschäftigungsquoten bei Älteren und Frauen zu erreichen, sind altersgerechte Arbeitsplätze mit entsprechenden Qualifizierungsmaßnahmen und Maßnahmen für die bessere Vereinbarkeit von Kindererziehung, Pflege und Beruf notwendig. Diese Maßnahmen sollten allerdings nicht hoheitlich vorgegeben, sondern auf Ebene der Sozialpartner und der Unternehmen vereinbart werden.

Das Vorhaben der Kommission, **grenzüberschreitende Tätigkeiten der Altersvorsorgeanbieter** durch Änderung der IORP-Richtlinie – **unter Berücksichtigung von nationalen Besonderheiten – zu erleichtern und steuerliche Ungleichbehandlungen abzuschaffen, stärkt den Binnenmarkt**.

Im Gegensatz dazu verwundert der angestrebte Insolvenzschutz nach dem Vorbild der Solvabilität-II-Richtlinie, für den nationale Besonderheiten offenbar nicht berücksichtigt werden sollen. Für die betriebliche Altersversorgung existieren in den Mitgliedstaaten zum Teil sehr unterschiedliche Insolvenzversicherungen, die eine einheitliche Eigenkapitalhinterlegung nicht rechtfertigen. **Eine pauschale Regulierung nach Solvabilität-II-Maßstäben macht daher die betriebliche Altersversorgung unnötig teuer und damit weniger attraktiv für Arbeitgeber und Arbeitnehmer machen**. Denn sie erhöht den Eigenkapitalbedarf der betrieblichen Altersversorgung stark, was zwangsläufig zu geringeren Renditen oder höheren Beiträgen führt. Dies widerspricht dem erklärten Ziel, die zusätzliche private Altersvorsorge zu stärken.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Eine pauschale Regulierung nach Solvabilität-II-Maßstäben, die das personalpolitische Instrument der betrieblichen Altersversorgung für die Arbeitgeber unattraktiv werden lässt, geht zu Lasten der individuellen Wahlmöglichkeiten bei der privaten Altersvorsorge der Arbeitnehmer.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Das Heraufsetzen des Rentenalters wird sich, insbesondere angesichts des Rückgangs der Personen im erwerbsfähigen Alter, positiv auf das Wachstum auswirken.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Die Kompetenz der Kommission zum Erlass von Weißbüchern folgt aus Art. 17 EUV. Danach kann sie die ihr erforderlich erscheinenden Initiativen ergreifen, um die gemeinsamen Interessen der EU zu fördern.

Für legislative Folgemaßnahmen der EU bestehen folgende Kompetenzgrundlagen: Bestimmungen zur Übertragbarkeit von Betriebsrenten können auf Art. 48 AEUV (Arbeitnehmerfreizügigkeit) gestützt werden, der Schutz der Arbeitnehmeransprüche auf betriebliche oder überbetriebliche Zusatzversorgung vor Insolvenz des Arbeitgebers auf Art. 153 Abs. 1 lit. c AEUV (Soziale Sicherheit und sozialer Schutz der Arbeitnehmer), die Regulierung von Pensionsfonds auf Art. 53 AEUV (Ausübung selbständiger Tätigkeit), die Beaufsichtigung von Pensionsfonds auf Art. 114 AEUV (Vollendung des Binnenmarktes).

Bei den sozialen Sicherungssystemen (Art. 153 Abs. 1 lit. k AEUV) ist der EU hingegen nur die Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten erlaubt und zwar durch Initiativen, „die die Verbesserung des Wissensstands, die Entwicklung des Austauschs von Informationen und bewährten Verfahren, die Förderung innovativer Ansätze und die Bewertung von Erfahrungen zum Ziel haben“ (Art. 153 Abs. 2 lit. a). Zudem ist jeglicher Eingriff in die Grundprinzipien der sozialen Sicherungssysteme der Mitgliedstaaten untersagt (Art. 153 Abs. 4 AEUV). Für die im Weißbuch erwogenen Lösungsansätze für die umlagefinanzierten Systeme folgt daraus: EU-Regelungen zum gesetzlichen Renteneintrittsalter und zur Frühverrentung wären ein Verstoß gegen die Kompetenzordnung. Für diese Beschränkung besteht im Übrigen ein Umgehungsverbot: Entsprechende Regelungen dürfen also auch nicht auf andere Kompetenzgrundlagen gestützt werden (EuGH Rs. C-120/95, Rn. 21 m.w.N.).

Vertragsverletzungsverfahren gegen Mitgliedstaaten zur Beseitigung von Steuervorschriften, die den Grundfreiheiten entgegenstehen, sind möglich (Art. 258 AEUV). Eine Harmonisierung der steuerlichen Behandlung sowohl der Aufwendungen für die private Altersversorgung als auch der Träger der Vorsorgeprodukte wäre mit der Kompetenzordnung des AEUV indes nicht vereinbar. Denn dabei handelt es sich um Fragen der direkten Besteuerung, während sich die Kompetenz der EU grundsätzlich auf indirekte Steuern beschränkt (Art. 113 AEUV).

Subsidiarität

Eine EU-weite allgemeine Vorgabe, betriebliche Altersversorgungssysteme gegen Insolvenz zu schützen, ist als solche sachgerecht. Allerdings sollte sie sich auf ein allgemeines Mindestschutzniveau beschränken. Wie dieses Schutzniveau konkret erreicht werden kann, sollte – wegen der bestehenden unterschiedlichen Sicherungseinrichtungen und Insolvenzordnungen – den Mitgliedstaaten überlassen bleiben.

Verhältnismäßigkeit

Unproblematisch.

Vereinbarkeit mit EU-Recht

Unproblematisch.

Vereinbarkeit mit deutschem Recht

Der überwiegende Teil der von der Kommission genannten Maßnahmen zur Reform der staatlichen Altersversorgung ist in Deutschland bereits verwirklicht. Die betriebliche Altersversorgung hingegen ist bisher vom europäischen Rechtsrahmen weitgehend ausgenommen. Die deutschen Regelungen in diesem Bereich entsprechen den Vorstellungen der Kommission in weiten Teilen nicht.

Zusammenfassung der Bewertung

Die vorgeschlagene Erhöhung des gesetzlichen und des tatsächlichen Renteneintrittsalters und eine Erhöhung der Frauenerwerbsquote können die finanziellen Lasten der demographischen Entwicklung abschwächen. Die Erleichterung grenzüberschreitender Tätigkeiten der Altersvorsorgeanbieter und die Beseitigung steuerlicher Ungleichbehandlungen stärken den Binnenmarkt. Eine pauschale Regulierung nach Solvabilität-II-Maßstäben macht die betriebliche Altersversorgung unnötig teuer und damit für Arbeitgeber und Arbeitnehmer weniger attraktiv.