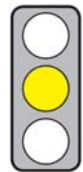


KERNPUNKTE

Ziel des Grünbuchs: Die Kommission zeigt auf, wie ihrer Ansicht nach angemessene, nachhaltige und gesicherte Pensionen und Renten erreicht werden können und eröffnet dazu eine öffentliche Anhörung.

Betroffene: Mitgliedstaaten, Arbeitgeber, Arbeitnehmer und Anbieter von Finanzprodukten zur Altersvorsorge



Pro: Die Kommission weist zu Recht auf die gravierenden Probleme der umlagefinanzierten Altersversorgungssysteme und die implizite Staatsverschuldung hin. Die erwogenen Maßnahmen, insbesondere die Steigerung des effektiven Renteneintrittsalters, verbessern die Finanzierbarkeit der umlagefinanzierten Systeme.

Contra: (1) Die EU besitzt weder eine Kompetenz dafür, zu bestimmen, wann die Altersversorgung „angemessen“ ist, noch gibt es einen sachlichen Grund für eine solche Bestimmung.

(2) Der Ansatz, allen privaten Altersversorgungssystemen Mindestertragsgarantien, Investitionsentscheidungen und Annuitäten vorzuschreiben, geht zulasten der Rentabilität und vermindert die Wahlmöglichkeiten der Versicherten.

INHALT

Titel

Grünbuch KOM(2010) 365 vom 7. Juli 2010: Angemessene, nachhaltige und sichere europäische Pensions- und Rentensysteme

Kurzdarstellung

► Allgemein

- Die Kommission ist der Auffassung, dass sowohl die umlagefinanzierten – in der Regel staatlichen – als auch die kapitalgedeckten – in der Regel privaten – Renten- und Pensionssysteme in ihrer derzeitigen Struktur kein „angemessenes und nachhaltiges Ruhestandseinkommen“ (S. 2) gewährleisten.
- Sie erläutert, vor welchen Problemen die jeweiligen Altersversorgungssysteme stehen und welche Reformansätze sie für erfolgversprechend hält.
- Anhand eines [Fragenkatalogs](#) möchte sie wissen, ob und wie die EU bei der Reform der Altersversorgungssysteme tätig werden soll.
- Ins Feld führt sie „auf europäischer Ebene ein Konzept für die Altersversorgung“ und „gemeinsame Konzepte für solvente und sozialverträgliche Versorgungssysteme“ (S. 2).

► Probleme der umlagefinanzierten Altersversorgungssysteme

- In den umlagefinanzierten Altersversorgungssystemen muss eine kleiner werdende Anzahl an Beitragszahlern für eine wachsende Zahl von Versorgungsempfängern aufkommen.
- Die Kommission begründet dies mit vier Entwicklungen:
 - Die Geburtenzahl in der EU ist rückläufig.
 - Die Menschen treten wegen längerer Ausbildungszeiten später in das Berufsleben ein.
 - Die Menschen treten wegen „der vorherrschenden Arbeitsmarktpolitik“ (S. 4) und des Umgangs mit dem Alter früher in den Ruhestand.
 - Die Lebenserwartung steigt.
- Auch angesichts des „prognostizierten Anstiegs der Staatsverschuldung auf ein untragbares Niveau“ (S. 10) stellt die Kommission die Nachhaltigkeit der öffentlichen Pensions- und Rentensysteme in Frage.
- Die Kommission prognostiziert, dass 2060
 - jedem Menschen über 65 Jahren nur zwei Menschen (derzeit vier) im erwerbsfähigen Alter gegenüberstehen und
 - die alterungsbedingten öffentlichen Ausgaben um fast fünf Prozentpunkte des Bruttoinlandsprodukts (BIP) steigen werden, wovon die Hälfte auf die Altersversorgungssysteme entfallen.

► Lösungen für die umlagefinanzierten Altersversorgungssysteme

- Allgemein fordert die Kommission eine Steigerung des Wachstumspotenzials der EU. Eine Verbesserung des Arbeitskräfteangebots sollte ein höheres Wachstum der Arbeitsproduktivität ermöglichen.
- Die Kommission will die Dauer der Teilnahme am Arbeitsleben verlängern. Dazu schlägt sie vor,
 - das gesetzliche Renteneintrittsalter anzuheben, beispielsweise durch eine automatische Anpassung des Renteneintrittsalters an die steigende Lebenserwartung,
 - das effektive Renteneintrittsalter anzuheben, beispielsweise durch eine Einschränkung der Möglichkeit der Frühverrentung,

- durch eine Anpassung „sozialer und finanzieller Arbeitsanreize“ die Erwerbsfähigkeit von Frauen und älteren Menschen zu steigern,
- die umlagefinanzierten Systeme durch kapitalgedeckte Systeme zu ergänzen,
- Rentenansprüche am Durchschnittseinkommen während des gesamten Erwerbslebens auszurichten statt am Einkommen während ausgewählter Erwerbszeiten.
- Die Kommission fragt,
 - ob der EU-Rechtsrahmen ausreichend ist für die „Koordinierung“ der Altersversorgungssysteme durch die EU und die Gewährleistung stabiler öffentlicher Finanzen in den Mitgliedstaaten und
 - ob die Kommission bestimmen sollte, „wann“ die Altersversorgung „angemessen“ ist.
- **Probleme der kapitalgedeckten Altersversorgungssysteme**
 - Die Finanz- und Wirtschaftskrise hat gezeigt, dass auch kapitalgedeckte Altersversorgungssysteme störungsanfällig sind. Insbesondere wirken sich „sinkende Zinssätze und Vermögenswerte auf die Erträge und die Solvenz“ (S. 7) aus. So haben die Pensionsfonds 2008 mehr als 20% ihres Wertes verloren und konnten diese Verluste bisher nicht vollständig wieder gutmachen. Einige betriebliche Pensionsfonds waren nicht in der Lage, ihren Verpflichtungen nachzukommen.
 - Die Anfälligkeit der kapitalgedeckten Altersversorgungssysteme für Schwankungen an den Finanzmärkten liegt nach Ansicht der Kommission im Wesentlichen an ihrer Investitionsstrategie.
 - Nach Auffassung der Kommission ist zudem der rechtliche Rahmen „fragmentiert und unvollständig“ (S. 15):
 - Ähnliche Systeme fallen unter unterschiedliche Regelungen.
 - Einige Systeme sind überhaupt nicht erfasst.
 - Es fehlen klare Abgrenzungskriterien zwischen staatlichen, betrieblichen und privaten Systemen.
 - Es fehlt eine Definition, wann ein Vorsorgeprodukt ein Altersversorgungsprodukt ist.
 - Einige Systeme, z.B. betriebliche Rückstellungssysteme, sind bei einem Arbeitsplatzwechsel nicht auf den neuen Arbeitgeber übertragbar. Dies behindert die Mobilität der Arbeitnehmer.
- **Lösungen für die kapitalgedeckten Altersversorgungssysteme**
 - Die Kommission will mit Rechtsvorschriften die Effizienz und Krisensicherheit der kapitalgedeckten Altersversorgungssysteme – einschließlich betrieblicher Rücklagen- und Rückstellungsmodelle sowie „gesetzlich verpflichtender kapitalgedeckter Modelle“ (z.B. berufsständischer Versorgungswerke) – verbessern und gleichzeitig gewährleisten, dass betriebliche Systeme weiterhin angeboten und Arbeitgeber durch die Leistungserbringung nicht insolvent werden.
 - Die Kommission regt an,
 - alle kapitalgedeckten Altersversorgungssysteme EU-weit zu regulieren,
 - die mitgliedstaatlichen Aufsichten stärker aneinander anzugleichen,
 - die Anerkennung eines Produkts als „Altersversorgung“ davon abhängig zu machen, ob es Kriterien wie Sicherheit, eingeschränkter Zugang und stetigen Zahlungsfluss im Ruhestand erfüllt, und
 - Anbietern betrieblicher Altersversorgungssysteme „transnationale Aktivitäten“ (S. 13) zu erleichtern.
 Zu diesem Zweck überlegt die Kommission, die Richtlinie über die Tätigkeiten und die Beaufsichtigung von Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung (IOPR-Richtlinie, 2003/41/EG) zu einer Rahmenrichtlinie umzugestalten.
 - Für die Übertragbarkeit von Betriebsrentenansprüchen verweist die Kommission auf ihren Vorschlag für eine Richtlinie zur Übertragbarkeit von Betriebsrenten [KOM(2005) 507, s. [CEP-Analyse](#)].
 - Insbesondere: Verbesserung des Verbraucherschutzes
 - Die Kommission strebt bei kapitalgedeckten Altersversorgungsprodukten ein „ausgewogeneres Verhältnis zwischen Risiko, Sicherheit und Leistbarkeit“ (S. 16) an.
 - Die Kommission stellt für beitragsorientierte Systeme, bei denen die endgültige Höhe der Versorgung nicht vorab bekannt ist, ein „Investitions-, Inflations- und Langlebigkeitsrisiko“ fest, das derzeit allein vom Anleger getragen wird. Sie schlägt gegen diese „ungleiche Risikoverteilung“ Mindestertragsgarantien und an die Lebensphase des Versicherten angepasste Investitionsentscheidungen vor.
 - Die Höhe der Altersversorgungszahlungen kann bei bestimmten – z.B. aktiengestützten – Versorgungssystemen je nach Jahr der Verrentung schwanken; um diesem Risiko zu begegnen kann, sollen Zahlungen einmalig oder laufend für die Lebensdauer oder einen bestimmten Zeitraum garantiert werden („Annuität“).
 - Die Kommission will für Pensionsfonds Vorschriften zur Verwahrung und Steuerung („Governance“) entwickeln. Damit sollen insbesondere die Investitionsentscheidungen besser überwacht werden.
 - Insbesondere: Verbesserung des Schutzes vor Insolvenz des Pensionsfonds und des Arbeitgebers
 - Die Kommission will prüfen, ob die Solvabilitätsanforderungen, die ab 2012 für Versicherungsunternehmen gelten (Solvency-II-RL, 2009/138/EG, s. [CEP-Analyse](#)), auch für Pensionsfonds gelten sollten.
 - Die Kommission erwägt, die europäischen Regeln zum Schutz von Pensionsansprüchen im Falle einer Unternehmensinsolvenz (Richtlinie 80/987/EWG) zu verbessern. Vor allem bei Versorgungszusagen, die mit Rücklagen und Rückstellungen des Unternehmens gesichert sind, sieht sie Handlungsbedarf.

► Sonstiges

- Die Kommission möchte auch den sozialen Zusammenhalt stärken. Sie plädiert deshalb für Mindestrenten und dafür, atypische Beschäftigungsformen und Erwerbsunterbrechungen, etwa zur Pflege von Angehörigen, bei der Berechnung von Rentenansprüchen zu berücksichtigen.
- Aufbauend auf dem Monti-Binnenmarktbericht überlegt die Kommission, für Privatpensionen ein zusätzliches und optionales europäisches Regelwerk zu schaffen, das von nationalen Regeln losgelöst ist (so genanntes „28. Regime“).

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Die Kommission will die Verantwortung der Mitgliedstaaten für die Altersversorgung „nicht in Frage“ stellen. Gleichzeitig betont sie aber auch, dass Pensionsfonds fester Bestandteil der Finanzmärkte sind und ihre Ausgestaltung Einfluss auf die Arbeitnehmerfreizügigkeit und den freien Kapitalverkehr haben kann und dass „spezifische Aspekte“ bereits heute in die Zuständigkeit der EU fallen. (S. 2)

Politischer Kontext

Der Europäische Rat stellte 2001 fest: „Der demografischen Herausforderung kann in den kommenden zehn Jahren begegnet werden, indem die Beschäftigungsquoten gesteigert, die öffentliche Verschuldung verringert und die sozialen Sicherungssysteme, einschließlich der Rentenversicherung, angepasst werden.“ Das Grünbuch knüpft daran an. Die Situation der öffentlichen Haushalte und Altersversorgungssysteme zeigt, dass die Mitgliedstaaten den geforderten Anpassungsprozess noch nicht beendet haben, weshalb die Kommission nun ein stärker koordiniertes Vorgehen vorschlägt. Dies wird auch in der Strategie „Europa 2020“ [KOM(2010) 2020, s. [CEP-Analyse](#)] deutlich, deren eines Ziel es ist, mehr Menschen in die Erwerbstätigkeit zu bringen und sie länger dort zu halten.

Auch die im Grünbuch geforderte stärkere Regulierung der kapitalgedeckten Altersversorgungssysteme folgt Rahmenbeschlüssen auf internationaler Ebene. Insbesondere bei den G-20-Gipfeltreffen in Pittsburgh 2009 und Toronto 2010 wurde gefordert, alle Finanzinstitute zu regulieren und weltweite Regeln zu schaffen, die starke Verwerfungen an den Finanzmärkten künftig verhindern helfen. Die EU hat bereits einschlägige Maßnahmen ergriffen, insbesondere die Vorschläge zur Einrichtung europäischer Aufsichtsbehörden [s. [CEP-Themenseite](#)].

Politische Einflussmöglichkeiten

Zuständige Generaldirektion: GD Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit
 Konsultationsverfahren: Jeder Bürger darf Stellung nehmen. Das Verfahren endet am 15. November 2010. Der Online-Fragebogen ist abrufbar unter <http://ec.europa.eu/yourvoice/ipm/forms/dispatch?form=pensions>

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Die Kommission äußert sich zu Recht kritisch über die Lage der umlagefinanzierten – in der Regel staatlichen – Altersversorgungssysteme. Schnelle und einschneidende Änderungen sind daher geboten. Da eine massive Steigerung der Arbeitsproduktivität der immer kleiner werdenden Gruppe der arbeitenden Bevölkerung nicht absehbar ist, sind die Anhebung des gesetzlichen und des effektiven Renteneintrittalters sachgerecht. Die vorgeschlagene Steigerung der Erwerbsbeteiligung von Frauen und älteren Menschen trägt zwar zur Finanzierbarkeit der heutigen Renten bei, lässt aber auch in späteren Jahren zusätzliche Rentenansprüche entstehen, die ebenfalls finanziert werden müssen. **Ohne höhere Erwerbsbeteiligung lässt sich das heute geltende Verhältnis zwischen arbeitender und pensionierter Bevölkerung bis 2060 nur dann halten, wenn die Menschen tatsächlich bis zum Alter von 70 Jahren (bisher im EU-Schnitt: 61 Jahre) arbeiten.** (Quelle: Eurostat Population Projections 2008 und Folgenabschätzung der Kommission, S. 29).

Es gibt keinen sachlichen Grund für eine europäische Festlegung, was eine „angemessene“ Altersversorgung ist. Viele umlagefinanzierte staatliche Rentensysteme schieben zwar eine enorme implizite Staatsverschuldung vor sich her, die eine Gefahr für die Stabilität des Währungs- und Finanzwesens werden könnte. Mit der Überwachung der impliziten Staatsverschuldung sollte jedoch nicht die Kommission betraut werden. Besser wäre es, den geplanten unabhängigen Europäischen Ausschusses für Systemrisiken (ESRB) mit der Prüfung zu beauftragen.

Das Vorhaben, alle kapitalgedeckten Altersversorgungssysteme EU-weit zu regulieren, erleichtert zwar das Funktionieren des Binnenmarktes für Altersversorgungsprodukte, da etwa die Aufsicht- und Vertriebsregeln je nach Mitgliedstaat sehr unterschiedlich sind. Ob allerdings eine Vollharmonisierung der Regulierung für kapitalgedeckte Altersversorgungssysteme den zum sehr unterschiedlichen Produkten und Traditionen in den Mitgliedstaaten gerecht werden kann, muss bezweifelt werden.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Kapitalgedeckte Altersvorsorgesysteme sind zwar risikoarm, aber nicht risikofrei. **Mindestertragsgarantien, an der Lebensphase angepasste Investitionsentscheidungen und Annuitäten** können das Risiko sicherlich verringern. Es sollte allerdings dem Versicherten überlassen bleiben, ob er darauf Wert legt und bereit ist, den damit verbundenen Verlust an Rendite hinzunehmen. Gesetzliche Verpflichtungen für alle **sind abzulehnen**. Die Übertragbarkeit von Betriebsrentenansprüchen erhöht zwar die Arbeitnehmermobilität, kann aber bei Unternehmen, die Betriebsrenten als Instrument der Arbeitnehmerbindung einsetzen, dazu führen, dass die Betriebsrentensysteme geschlossen werden. Dies schadet vor allem den Versicherten. Im Übrigen bestehen, je nach konkreter Ausgestaltung der betrieblichen Altersvorsorge, bereits jetzt Unterschiede im Ausmaß der Übertragbarkeit und damit der Arbeitnehmermobilität. **Eine für alle Produkte gesetzlich vorgeschriebene maximale Portabilität** bevormundet Arbeitnehmer und **ist abzulehnen**.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Das Heraufsetzen des Rentenalters stellt der Wirtschaft die Fachkräfte länger zur Verfügung. Das kann sich, insbesondere angesichts des bereits aufkommenden Fachkräftemangels, positiv auf das Wachstum auswirken.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Die Kompetenz der Kommission zum Erlass des Grünbuchs folgt aus Art. 17 EUV. Danach kann die Kommission 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 der Modernisierung der Systeme des sozialen Schutzes (Art. 153 Abs. 1 lit. k AEUV) ist der EU hingegen nur die Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten erlaubt (Art. 153 Abs. 2 lit. a). Zudem ist jeglicher Eingriff in die Grundprinzipien der Sozialschutzsysteme der Mitgliedstaaten untersagt (Art. 153 Abs. 4 AEUV). Für die im Grünbuch erwogenen Lösungsansätze für die umlagefinanzierten Systeme folgt daraus: **EU-Regelungen zum gesetzlichen Renteneintrittsalter, zur Frühverrentung und zur Angemessenheit der staatlichen Altersversorgung wären ein Verstoß gegen die Kompetenzordnung**. Für diese Beschränkung besteht im Übrigen ein Umgehungsverbot. Entsprechende Regelungen könnten also auch nicht auf andere Kompetenzgrundlagen gestützt werden.

Subsidiarität

Die Möglichkeit, den erwogenen Maßnahmen konkrete Legislativvorschläge folgen zu lassen, ist durch das Subsidiaritätsprinzip begrenzt. Die grenzüberschreitende Übertragbarkeit von Betriebsrentenansprüchen und einheitliche Regulierungs- und Aufsichtsstandards für kapitalgedeckte Altersversorgungssysteme lassen sich realistisch nicht einzelstaatlich herbeiführen. In diesen Bereichen liegt kein Subsidiaritätsverstoß vor. Eine EU-weite Vorgabe, Altersversorgungssysteme gegen Insolvenz zu schützen, ist als solche sachgerecht. Wie ein solcher Schutz konkret erreicht werden kann, sollte indes – wegen der bestehenden unterschiedlichen Sicherungseinrichtungen und Insolvenzordnungen – den Mitgliedstaaten überlassen bleiben. Ebenso ist zwar eine EU-weite Definition erforderlich, welche Vorsorgeprodukte unter den geplanten europäischen Rechtsrahmen fallen. Weitergehende EU-Regelungen – insbesondere dazu, welche Vorsorgeprodukte zur Förderung der privaten Altersversorgung durch das nationale Steuer- und Sozialrecht begünstigt werden können, verstoßen gegen das Subsidiaritätsprinzip.

Vereinbarkeit mit deutschem Recht

Der überwiegende Teil der von der Kommission genannten Maßnahmen ist in Deutschland bereits verwirklicht.

Mögliche zukünftige Folgemaßnahmen der EU

Im April 2009 hat die Kommission eine Mitteilung über „Anlageprodukte für Kleinanleger“ (PRIIPS) vorgelegt und für diese Produkte einen Rechtsrahmen angekündigt, der einheitliche Informations- und Vertriebsregeln enthalten soll [KOM(2009) 304, s. [CEP-Analyse](#)]. Es ist davon auszugehen, dass die Kommission diesen „horizontalen Ansatz“ auch bei der Überarbeitung der IOPR-Richtlinie anwenden wird.

Zusammenfassung der Bewertung

Die Kommission kommt zwar bei den staatlichen Altersversorgungssystemen zu den richtigen Schlussfolgerungen. Allerdings hat die EU hier keine Regelungskompetenz. Es gibt weder eine Kompetenz noch einen sachlichen Grund für eine europäische Vorgabe, wann die Altersversorgung „angemessen“ ist. Die Empfehlung, privaten Altersversorgungssystemen Mindestertragsgarantien, an der Lebensphase angepasste Investitionsentscheidungen und Annuitäten vorzuschreiben, verbessert zwar die Sicherheit der Anleger, führt aber auch zu einem deutlichen Verlust an Wettbewerb und Wahlmöglichkeiten. Die gesetzliche Maximierung der Übertragbarkeit von Betriebsrentenansprüchen ist sachwidrig.