

**Deutscher  
Gewerkschaftsbund**

**Bundesvorstand**

**Abteilung Europapolitik  
Abteilung Sozialpolitik**

**Stellungnahme  
des Deutschen Gewerkschaftsbundes**

**zum Weißbuch der EU-Kommission**

**„Angemessene, nachhaltige und**

**sichere europäische Pensions-**

**und Rentensysteme“**

**(KOM (2012) 55)**

**Berlin, 10. Dezember 2012**



## **A. Allgemeine Einschätzung**

Mit dem Weißbuch „Eine Agenda für angemessene, sichere und nachhaltige Pensionen und Renten“ führt die Europäische Kommission ihre Aktivitäten in der Rentenpolitik fort. Dabei unterstreicht die Kommission, dass die Verantwortung für Pensionen und Renten bei den Mitgliedsstaaten liegt. Folgerichtig beinhaltet das Weißbuch lediglich Vorschläge, die jedoch von 20 Initiativen der EU zur Unterstützung der Bemühungen der Mitgliedstaaten flankiert werden.

Das Weißbuch soll laut Kommission der Wachstumsstrategie „Europa 2020“ dienen, deren Erfolg wird in direktem Zusammenhang zur Anhebung der Beschäftigungsquote und Senkung der Zahl der armutsgefährdeten Personen gesehen. Die Kommission hat es aber in vielerlei Hinsicht versäumt, die aktuellen Entwicklungen aufzugreifen und damit die Möglichkeit vertan, innovative Wegbereiterin der Zukunft der Alterssicherung in Europa zu sein.

Stattdessen werden im Kern zwei Ansätze verfolgt, um „mit der richtigen Politik die massiven Herausforderungen“ (S. 3, deutsche Fassung) zu lösen: die Schaffung eines ausgewogenen Verhältnisses zwischen Berufs- und Ruhestandsjahren sowie der Ausbau zusätzlicher Altersvorsorge.

Aus gewerkschaftlicher Perspektive kommt jedoch der Sicherung des Lebensstandards im Alter die zentrale Bedeutung zu. Daher muss die Frage nach der Angemessenheit von Renten und Pensionen gleichbedeutend sein mit der Frage nach dem Sicherungsniveau. Das im Weißbuch genannte Ziel, einen „würdigen Lebensstandard und wirtschaftliche Unabhängigkeit“ zu gewährleisten (S. 5 deutsche Fassung), spricht für ein Sicherungsniveau weit oberhalb der Grundsicherung. Zugleich werden aber zukünftige Ersatzraten „in derselben Höhe oder sogar darüber“ im Vergleich zum Jahr 2008 mit der Notwendigkeit einer Verlängerung der Lebensarbeitszeit verknüpft (S. 6 deutsche Fassung).

Ein lebensstandardsicherndes Niveau leistet einen wesentlichen Beitrag für den sozialen Zusammenhalt der Gesellschaft. Allerdings sind dafür solide und angemessene Vorsorgesysteme eine zentrale Voraussetzung. Gerade die umlagefinanzierten staatlichen Rentensysteme haben in der Krise ihre Funktion als automatischer Stabilisator

DGB Stellungnahme zum Weißbuch der EU-Kommission „Angemessene, nachhaltige und sichere europäische Pensions- und Rentensysteme“ (KOM (2012) 55)

unter Beweis gestellt, worauf – wenngleich unzureichend – auch im Weißbuch eingegangen wird. Umlagesysteme haben sich als zuverlässige Systeme bewährt, vor allem im Vergleich zu Systemen, die auf ein Kapitaldeckungsverfahren mit gewinnorientierten Anbietern setzen. Kapitalgedeckte Systeme dürfen daher immer nur einen die Umlagefinanzierung ergänzenden Charakter haben, nicht einen ersetzenden.

Auch im Weißbuch werden die Probleme im Zusammenhang mit der aktuellen Wirtschafts- und Finanzkrise erwähnt – ohne daraus jedoch die notwendigen Konsequenzen zu ziehen. Vielmehr wird der Ausbau kapitalgedeckter Systeme angeregt – indirekt zu Lasten staatlicher Systeme (S. 3 deutsche Fassung). Dies führt jedoch zu einseitigen Belastungen für die Rentner/innen sowie die Versicherten und stellt für viele Bürger/innen keine angemessene Versorgung im Alter mehr sicher. Die heutigen wie auch die zukünftigen Rentnerinnen und Rentner dürfen nicht die Leidtragenden falscher Politik sein.

In Deutschland wurde bei den jüngeren rentenpolitischen Entscheidungen zu einseitig auf die Entlastung der Arbeitgebers und des Bundeshaushalts sowie die Einhaltung eines Beitragssatzziels fokussiert. Alternative Gestaltungsmöglichkeiten des demografischen Wandels wurden und werden auch im aktuellen Weißbuch nur unzureichend berücksichtigt.

Stattdessen stellt die Kopplung des Ruhestandsalters an die steigende Lebenserwartung eine zentrale Forderung im Weißbuch dar. Dadurch wird die automatische schrittweise Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters empfohlen. Der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) und seine Mitgliedsgewerkschaften lehnen dies entschieden ab. Das gesetzliche Rentenalter muss sich immer auf die tatsächlich vorhandenen Rahmenbedingungen – wirtschaftlich und arbeitsmarktpolitisch – beziehen.

## **B. Zu den Vorschlägen im Einzelnen**

Neben der Kopplung der Ruhestandsjahre an die steigende Lebenserwartung und dem Ausbau der Zusatz-Altersvorsorge empfiehlt die Kommission weitere Maßnahmen.

DGB Stellungnahme zum Weißbuch der EU-Kommission „Angemessene, nachhaltige und sichere europäische Pensions- und Rentensysteme“ (KOM (2012) 55)

Dies sind die Einschränkung des Zugangs zu Frührentensystemen und frühzeitigen Ausstiegsmöglichkeiten, der Ausbau von Beschäftigungschancen für ältere Arbeitskräfte und die Unterstützung des aktiven und gesunden Alterns sowie die Angleichung des Ruhestandsalters für Frauen und Männer.

### **B.1 Koppelung des Ruhestandsalters an die gestiegene Lebenserwartung**

Der DGB weist Forderungen nach einer weiteren Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters vehement zurück. Stattdessen ist ein gesetzliches Rentenalter notwendig, das von der Mehrheit der Menschen auch realistisch in Arbeit erreicht werden kann. Das gelingt derzeit selbst beim Rentenalter von 65 Jahren und einem Monat (Deutschland 2012) nur einem geringen Teil. Fast die Hälfte der Beschäftigten muss vorzeitig eine Rente in Anspruch nehmen und dafür hohe Abschläge in Kauf nehmen. Wenn aber Übergänge vom Erwerbsleben in die Rente nicht gelingen, drohen ganze Erwerbsbiografien entwertet zu werden.

Empfehlungen der Kommission nach einer weiteren und automatischen Anhebung der Regelaltersgrenze lehnt der DGB auch deswegen ab, weil andere Möglichkeiten existieren, die Herausforderungen der prognostizierten demografischen Entwicklung für die Altersvorsorgesysteme zu bewältigen, um die Angemessenheit und nachhaltige Sicherung der Finanzierungsgrundlagen der Rentensysteme zu gewährleisten.

Die demografische Entwicklung ist – anders als im Weißbuch suggeriert – nur einer von vielen Faktoren, die den zukünftigen Wohlstand von Arbeitnehmer/innen und Rentner/innen bzw. die Situation der Rentenkasse beeinflussen. Andere Faktoren können die Folgen der demografischen Entwicklungen abmildern. Insbesondere spielt die Frage des mit der Produktivitätssteigerung verbundenen höheren Wohlstands eine zentrale Rolle.

Zudem ist für die Rentenkasse nicht allein von Bedeutung, wie viele Menschen im arbeitsfähigen Alter sind, sondern wie hoch die Erwerbsbeteiligung ist und wie die Sozialversicherungspflicht gestaltet ist. Arbeitslosigkeit, sozialversicherungsfreie Beschäftigung oder sinkende Reallöhne führen dazu, dass weniger Geld in die Rentenkasse fließt. Die erwartete Alterung der Gesellschaften wird daher nicht zu untragbaren Kosten führen, wie im Weißbuch behauptet, wenn der demografische Wandel vorausschauend und solidarisch gestaltet wird.

## **B.2 Einschränkung von Frühverrentungsmöglichkeiten**

Die Kommission fordert die Abschaffung von „nicht gerechtfertigten Möglichkeiten eines vorzeitigen Ruhestands“ (S. 12 deutsche Fassung), ohne das jedoch näher zu erläutern. Aus Sicht des DGB ist es in diesem Zusammenhang viel entscheidender, flexible und abgesicherte Übergänge passgenau zu ermöglichen und durch die Sozialpartner zu gestaltet. Dabei dürfen konkrete Vorschläge, wie etwa eine Teilrente ab 60, allerdings nicht als Instrument der Frühverrentung fehlinterpretiert werden. Vielmehr geht es darum, Menschen möglichst lange – idealerweise bis zum Erreichen der Regelaltersgrenze – im Erwerbsleben zu halten. Dies ist besonders bei körperlich und/oder psychisch belastenden Berufen gerade im höheren Alter häufig aber nur noch in Teilzeit möglich. Zur Sicherung des Einkommens ist dann in der Regel eine vorgezogene Teilrente notwendig.

Positiv anzumerken ist, dass die Kommission im Kontext der Frühverrentungsmöglichkeiten die Option thematisiert, Arbeitgeber zur Übernahme der Kosten vorzeitiger Ruhestandsleistungen zu verpflichten. Sie müssen in der Tat immer ihren Beitrag zur Finanzierung solcher Programme erbringen. Notwendig sind aber gute gesetzliche Rahmenbedingungen, die eine faire Kostenverteilung zwischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, Unternehmen und öffentlicher Hand ermöglichen. Zu Recht wird zudem darauf hingewiesen, dass beim Abbau von Frühverrentungsmöglichkeiten immer zu prüfen ist, ob eine längere Beschäftigung überhaupt möglich ist und das Einkommen gesichert wird.

## **B.3 Verlängerung der Lebensarbeitszeit, bessere Beschäftigungschancen für Ältere**

Die in vielen Mitgliedsstaaten stark gestiegene Arbeitslosigkeit muss wirksam bekämpft werden und es müssen die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dass auch ältere Menschen auf dem Arbeitsmarkt mehr Chancen bekommen. Dies gilt insbesondere auch für Arbeitnehmer/innen, die in körperlich und/oder psychisch belastenden Berufen tätig sind und/oder über keinen ausreichenden Kündigungsschutz verfügen. Vor allem für sie bedeutet eine Anhebung des Renteneintrittsalters eine Vergrößerung des Risi-

DGB Stellungnahme zum Weißbuch der EU-Kommission „Angemessene, nachhaltige und sichere europäische Pensions- und Rentensysteme“ (KOM (2012) 55)

kos, schon deutlich vor der Regelaltersgrenze gesundheitsbedingt in die (Langzeit-) Arbeitslosigkeit gedrängt zu werden und danach nur eine Niedrigrente beziehen zu können.

In diesem Zusammenhang kritisiert der DGB, dass eine mögliche Verbreiterung der Einnahmehasis der staatlichen Systeme sowie die Zurückdrängung bisher nicht sozial versicherter Beschäftigungsverhältnisse nicht einmal Erwähnung finden, obwohl sie angesichts der Zunahme prekärer Beschäftigungsformen und nicht versicherungspflichtiger Erwerbseinkommen eine Schlüsselfrage für die nachhaltige Finanzierung der staatlichen Systeme ist. Der DGB kritisiert darüber hinaus, dass im Weißbuch die Renten für den Erwerbsminderungsfall (Invaliditätsrenten) nicht ausreichend berücksichtigt werden. Die Förderung der längeren Lebensarbeitszeit durch Gesundheitsförderung kann nicht in allen Fällen erfolgreich sein. Die systematische Berücksichtigung von Erwerbsminderung muss aber gewährleistet werden.

#### **B.4 Angleichung des Ruhestandsalters von Männern und Frauen**

Eine Angleichung des Ruhestandsalters von Männern und Frauen wurde in Deutschland bereits umgesetzt. Dessen ungeachtet sieht der DGB in der Erhöhung der Erwerbsbeteiligung von Frauen die viel größere Aufgabe. Dies hält grundsätzlich auch die Kommission für erforderlich (S. 7 f. deutsche Fassung). Allerdings bleiben Vorschläge hierzu unvollständig, da die Frage der Qualität von Arbeit nicht thematisiert wird. Geringfügige, nicht sozialversicherungspflichtige Beschäftigung lehnt der DGB ab. Stattdessen müssen sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse fair entlohnt werden. Dazu ist in Deutschland ein einheitlicher gesetzlicher Mindestlohn einzuführen. Auch die Entgeltgleichheit von Frauen und Männern muss vorangebracht werden. Davon würden in besonderem Maße Frauen profitieren, die überdurchschnittlich häufig im sog. Niedriglohnsektor beschäftigt werden. Darüber hinaus ist eine bessere Vereinbarkeit von Familienaufgaben und Erwerbsarbeit notwendig.

#### **B.5 Ausbau der Zusatz-Altersvorsorge**

Die Finanzkrise hat das Vertrauen in kapitalgedeckte Altersvorsorgeprodukte schwer beschädigt. Wie bereits dargestellt wurde ist es bemerkenswert, dass dies auch seitens der Kommission im Weißbuch thematisiert wird, sie aber keine wirksamen Konse-

DGB Stellungnahme zum Weißbuch der EU-Kommission „Angemessene, nachhaltige und sichere europäische Pensions- und Rentensysteme“ (KOM (2012) 55)

quenzen zieht. Stattdessen soll der (weitere) Ausbau kapitalgedeckter Zusatz-Altersvorsorge gefördert werden, um „das Ruhestandseinkommen zu erhöhen“ (S. 11 deutsche Fassung). Der DGB betont in diesem Zusammenhang, dass die zusätzliche Altersvorsorge immer eine die gesetzliche Rente ergänzenden Funktion haben muss, nicht einen ersetzenden. Dabei ist die betriebliche Altersversorgung (bAV) allen anderen Systemen der Zusatzvorsorge überlegen.

Auch die Kommission räumt der 2. Säule viel Raum ein, insbesondere in den 20 Initiativen. Dabei sind jedoch die nationalen Besonderheiten zu beachten. Im Weißbuch bleiben die Interessen Deutschlands, aber auch anderer Staaten, jedoch weitgehend unbeachtet. Das deutsche System der bAV würde unter den Vorgaben des Weißbuchs massiv leiden.

Auf europäischer Ebene wird – im Rahmen der Solvency II-Diskussion – die Eigenkapitalausstattung u. a. von Institutionen erörtert, die bAV durchführen. Hierbei ist die besondere Ausgestaltung der bAV in Deutschland zu berücksichtigen, was bislang aber nicht geschehen ist. Der DGB ist der Auffassung, dass die tarifliche und betriebliche Altersversorgung in Deutschland bereits heute den von der EU geforderten Zielen und Mindestanforderungen hinsichtlich Nachhaltigkeit, Sicherheit, Portabilität und Information entspricht. Deshalb tritt der DGB dafür ein, dass alle Initiativen auch auf europäischer Ebene unterbleiben, die den bestehenden bewährten Rahmen der bAV in Deutschland negativ beeinflussen können.

Daher müssen die Einrichtungen der bAV von den geplanten Regelungen im Rahmen von Solvency II ausgenommen werden. Denn die Sicherheitsregelungen nach Solvency II würden zu einem Verlust an Anwartschaften führen – also genau zu dem, wovor die Arbeitnehmer/innen eigentlich durch die Regelung geschützt werden sollten.

Jeder Anspruch auf bAV, unabhängig vom Durchführungsweg, ist zum einen dadurch abgesichert, dass der Arbeitgeber bei einer Finanzierungslücke haftet. Gleichgültig wie die jeweilige „Performance“ des Anlageproduktes im Zeitpunkt der Rentenzahlung aussieht, ist damit gewährleistet, dass die dem Beschäftigten zugesagte Leistung auch tatsächlich zufließt. Bei den externen Durchführungswegen führen zudem die strengen Anlagevorschriften und die Finanzaufsicht zu einem hohen Sicherheitsstandard. Ein

DGB Stellungnahme zum Weißbuch der EU-Kommission „Angemessene, nachhaltige und sichere europäische Pensions- und Rentensysteme“ (KOM (2012) 55)

Wertverlust ist durch diese Vorschriften nahezu ausgeschlossen. Allein schon wegen der Nachhaftung des Arbeitgebers besteht eine hohe Akzeptanz der Einhaltung dieser Vorschriften.

Bei den internen Durchführungswegen, bei denen im Falle der Insolvenz des Arbeitgebers eine Nachhaftung ins Leere laufen würde und damit die Erfüllung der Ansprüche gefährdet sein könnte, ist durch die Selbsthilfeeinrichtung der deutschen Wirtschaft – dem Pensionssicherungsverein – ein Sicherungsinstrument vorhanden, das die Erfüllung der Ansprüche im Insolvenzfall garantiert. Dieses Sicherungssystem ist in dieser Form einmalig in Europa.

Durch diesen „Dreiklang“ – Nachhaftung des Arbeitgebers, strenge Anlagevorschriften bei externen Durchführungswegen und Pensionssicherungsverein für interne Durchführungswege – ist sichergestellt, dass die Kapitalmarktrisiken bei Einrichtungen der bAV in Deutschland nicht zu Lasten der Ansprüche der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gehen können.

Eine solche Absicherung von Ansprüchen fehlt bei Versicherungsunternehmen im Rahmen der privaten Vorsorge. Deshalb ist es durchaus sachgerecht, wenn auf europäischer Ebene Überlegungen angestellt werden, im Wege einer Harmonisierung größere Sicherheit für die Kunden dieser Versicherungsunternehmen in Europa herzustellen. Umgekehrt bedeutet dies aber, dass eine Regulierung in dieser Form für die Einrichtungen der bAV überflüssig ist. Eine Gleichstellung hätte im Gegenteil zur Folge, dass die Einrichtungen der bAV in ihrem Bestand gefährdet werden.

Deshalb werden vom DGB und seinen Mitgliedsgewerkschaften alle Maßnahmen nachdrücklich abgelehnt, die den erfolgreichen Aufbau der bAV in Deutschland gefährden. Eine Erstreckung der Solvency II-Vorschriften auf die bAV muss unterbleiben.