

Beschluss**des Bundesrates**

Weißbuch der Kommission: Eine Agenda für angemessene, sichere und nachhaltige Pensionen und Renten**COM(2012) 55 final**

Der Bundesrat hat in seiner 895. Sitzung am 30. März 2012 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

1. Der Bundesrat begrüßt das mit dem Weißbuch verfolgte Ziel der Kommission, angemessene Pensionen und Renten langfristig zu sichern. Es handelt sich hierbei um ein zentrales Thema für die Bürgerinnen und Bürger in Europa, das neben der sozialen Dimension auch große Bedeutung für die Wachstumsstrategie "Europa 2020" und für die Einhaltung der fiskalischen Ziele im Zusammenhang mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt hat.
2. Der Bundesrat teilt die Auffassung der Kommission, dass angesichts des demografischen Wandels sowie der zusätzlich zu bewältigenden Wirtschafts- und Finanzkrise in einigen Mitgliedstaaten Reformen der Renten- und Pensionsysteme sowie der Ruhestandspraxis dringend notwendig sind, um das Vertrauen in die Staatsfinanzen wieder herzustellen. Der Bundesrat bekräftigt den bereits in seiner Stellungnahme vom 15. Oktober 2010 zum "Grünbuch der Kommission: Angemessene, nachhaltige und sichere europäische Pensions- und Rentensysteme" (BR-Drucksache 419/10 (Beschluss)) formulierten Hinweis, dass Belastungen der öffentlichen Haushalte einzelner Mitgliedstaaten aufgrund ihres Alterssicherungssystems nicht dazu führen dürfen, dass die übrigen Mitgliedstaaten zu Ausgleichs- oder Unterstützungsleistungen herangezogen werden.

3. Der Bundesrat begrüßt, dass die Kommission in ihrem Weißbuch weiterhin einen Ansatz verfolgt, der neben finanz- und wirtschaftspolitischen Zielen auch sozialpolitische Aspekte berücksichtigt. Er weist ergänzend auf die grundsätzliche Bedeutung von sozialer Sicherheit als einem wichtigen Produktivfaktor jeder Volkswirtschaft hin. Besonders in wirtschaftlichen Krisenzeiten wird durch ein starkes soziales Netz das Fundament für wirtschaftliche Stabilität und sozialen Frieden gelegt. Soziale Sicherheit darf daher nicht einseitig als Kostenfaktor gesehen werden, sondern sollte zunehmend auch als kostensparender Stabilitätsfaktor wahrgenommen werden.

4. Der Bundesrat begrüßt die mehrfachen Hinweise der Kommission, dass die Verantwortung für die Gestaltung der Renten- und Pensionssysteme allein bei den Mitgliedstaaten liegt und der EU in diesem Bereich keine Legislativbefugnisse zustehen. Er bedauert in diesem Zusammenhang jedoch, dass in Bezug auf die in Anhang 1 genannten Rechtsetzungsvorhaben zum Ausbau der privaten Zusatz-Altersvorsorge nicht hinreichend deutlich wird, auf welche Rechtsgrundlagen diese gestützt werden sollen und inwieweit hier ohne entsprechende Legislativbefugnisse in die nationalen Gestaltungsspielräume eingegriffen werden soll. Insbesondere lässt sich schwerlich unterscheiden, welche der Maßnahmen auf die sozialpolitischen Ermächtigungsgrundlagen und welche auf die Binnenmarktvorschriften gestützt werden sollen und ob es der EU demzufolge überhaupt möglich ist, über lediglich unterstützende und ergänzende Tätigkeiten hinauszugehen. Der Bundesrat sieht in diesem Bereich einen erheblichen Präzisierungsbedarf.

5. Der Bundesrat vertritt die Auffassung, dass die Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung ihrer nationalen Renten- und Pensionsreformen durch die Kommission förderlich sein kann. Zu betonen ist allerdings, dass die Alterssicherungssysteme der einzelnen Mitgliedstaaten historisch gewachsen sind und sich daher teilweise stark voneinander unterscheiden. Einen "Königsweg" für angemessene, sichere und nachhaltige Pensionen und Renten, der auf alle Mitgliedstaaten gleichermaßen angewendet werden kann, gibt es daher nicht. Dies gilt sowohl für Reformen innerhalb der jeweiligen Alterssicherungssysteme, für die weiterhin entsprechend der Kompetenzverteilung nach dem AEUV die Mitgliedstaaten die Verantwortung tragen, als auch für die von der Kommission vorgeschlagenen unterstützenden Maßnahmen.

6. Der Bundesrat hebt hervor, dass der staatlichen gesetzlichen Alterssicherung die mit Abstand wichtigste Rolle bei der Sicherstellung eines angemessenen Einkommens im Alter zukommt. Für viele Menschen sind die gesetzlichen Renten nicht nur die wichtigste, sondern derzeit vielfach sogar die einzige Einnahmequelle im Alter. Auch auf langfristige Sicht muss die staatliche gesetzliche Rentenversicherung die vorrangige Säule der Alterssicherung bleiben, da sie in besonderer Weise für Solidarität und Generationengerechtigkeit steht. Der Bundesrat erkennt an, dass aufgrund der notwendigen Reformen der staatlichen Alterssicherungssysteme, der betrieblichen Altersversorgung und der privaten Eigenvorsorge ergänzend künftig eine zunehmend wichtigere Rolle zukommen wird.
7. Der Bundesrat erkennt ferner an, dass durch zusätzliche Altersvorsorge, betriebliche Altersversorgung und private Altersvorsorge die Alterssicherung insgesamt auf eine breitere Basis gestellt werden und damit auch das Risiko negativer Entwicklungen gestreut werden kann; als Ersatz für bisher staatlich organisierte Rentenleistungen eignet sich die betriebliche oder private Altersvorsorge - zumindest in freiwilliger Organisation - nicht.
8. Der Bundesrat spricht sich erneut gegen eine strikte Kopplung des Ruhestandsalters an die steigende Lebenserwartung aus. Die EU hat für die Festlegung des Renteneintrittsalters keine Kompetenz. Der Bundesrat gibt zu bedenken, dass eine höhere Lebenserwartung nicht zwangsläufig mit einer Verbesserung des Gesundheitszustandes bzw. der Leistungsfähigkeit der Menschen einhergeht. Zu beachten ist ferner, dass sich bereits heute in der niedrigen Beschäftigungsquote älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auch ihr höheres Krankheitsrisiko widerspiegelt. Neben den physischen Arbeitsbelastungen sind dabei insbesondere vielfältige psychische Belastungsarten hinzugekommen mit der Folge, dass vielfach das höhere Krankheitsrisiko in eine Minderung der Erwerbsfähigkeit bzw. vorzeitige Verrentung mündet. Bei den Menschen, bei denen es aufgrund gesundheitlicher Einschränkungen zu einer vorzeitigen Verrentung kommt, wird darauf zu achten sein, dass die daraus resultierenden finanziellen Verluste nicht unverhältnismäßig hoch sind.
9. Im Übrigen gibt es bereits in Deutschland Mechanismen, die die demografischen Veränderungen berücksichtigen. So wurde die Rentenanpassungsformel um einen sogenannten Nachhaltigkeitsfaktor erweitert, der die Ver-

änderungen in der Relation von Rentnern zu Beitragszahlern automatisch auf die jährliche Rentenanpassung zurückkoppelt. Außerdem unterliegt die Bundesregierung verschiedenen gesetzlichen Berichtspflichten mit dem Ziel, die gesetzliche Rentenversicherung, insbesondere im Hinblick auf ihre finanzielle Nachhaltigkeit und die Angemessenheit der Leistungen, regelmäßig zu überprüfen. Im Übrigen gebietet es die Generationengerechtigkeit, dass die Lasten der demografischen Entwicklung nicht einseitig auf die Rentenbezieher zu verteilen sind; auch die Beitragszahler werden einen Teil der aus der höheren Lebenserwartung resultierenden Lasten mittragen müssen. Von daher muss es weiter in der Verantwortung der Mitgliedstaaten stehen, unter Berücksichtigung der jeweiligen Gegebenheiten, insbesondere auch des Arbeitsmarktes für Ältere, die nötigen Schritte für eine Anpassung des Ruhestandsalters zu ergreifen. So wird in Deutschland die Lebenserwartung bis 2030 um voraussichtlich drei Jahre steigen, das Rentenalter wird jedoch nur um zwei Jahre angehoben.

10. Der Bundesrat erkennt an, dass die Kommission im Zusammenhang mit der Heraufsetzung des Ruhestandsalters Begleitmaßnahmen in den Bereichen Gesundheit, Arbeitsplatzgestaltung und Beschäftigung für notwendig hält, und begrüßt grundsätzlich die entsprechenden Vorschläge. Aus Sicht des Bundesrates ist allerdings ein Ansatz zu bevorzugen, der entsprechend dem Grundsatz "Prävention vor Rehabilitation vor Rente" gesundheitsfördernde Maßnahmen in den Vordergrund stellt und erst nach erkennbaren Erfolgen unter Berücksichtigung der Arbeitsmarktlage sowie der wirtschaftlichen und sozialen Situation älterer Beschäftigter prüft, ob eine Heraufsetzung des Ruhestandsalters vertretbar ist.
11. Der Bundesrat unterstützt das grundsätzliche Ziel der Kommission, eine längere Lebensarbeitszeit zu fördern. Er betont, dass die in der Vergangenheit erfolgten Anstrengungen, insbesondere zur Erhöhung der Beschäftigungsquote von Frauen und von älteren Beschäftigten, auch langfristig nicht nachlassen dürfen. Neben dieser gewissermaßen quantitativen Komponente muss allerdings zusätzlich auch die Qualität der Arbeit besondere Berücksichtigung finden. Durch gute Ausbildung, lebenslanges Lernen und gesundheitsfördernde Maßnahmen ist eine Steigerung der Produktivität möglich, die regelmäßig mit einer Erhöhung der Erwerbseinkommen einhergeht. Aufgrund der vielfach in den gesetzlichen Rentensystemen anzutreffenden Kopplung der Rentenhöhe an das erzielte Erwerbseinkommen verbessert sich auch die Aussicht auf angemessene

Renten im Alter.

12. Der Bundesrat begrüßt die Zielsetzung der Kommission, die Pensions- bzw. Rentenschere zwischen den Geschlechtern abzubauen. Er verweist in diesem Zusammenhang auf eine im Dezember 2011 veröffentlichte Untersuchung des Fraunhofer-Instituts für Angewandte Informationstechnik für das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zum "Gender Pension Gap". Danach beträgt in Deutschland der Unterschied zwischen Frauen und Männern in den eigenen Alterssicherungseinkommen 59,6 Prozent. Der Bundesrat teilt die Auffassung der Kommission, dass diese Unterschiede nur durch ein Zusammenspiel aus pensions-/renten-, familienpolitischen und beschäftigungspolitischen Maßnahmen gelöst werden können. Entgeltgleichheit, die Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie sowie die rentenrechtliche Anerkennung von Kindererziehung spielen hierbei eine wichtige Rolle. Allerdings wird auch zu beachten sein, dass sich die Lebensverläufe über die Generationen hinweg stark verändert haben. Zu fordern ist dementsprechend eine generationengerechte Herangehensweise zum Abbau der Pensions- bzw. Rentenschere zwischen den Geschlechtern. Die ungleiche Verteilung der Einkommenssituation bedarf insbesondere auch Maßnahmen zur Vermeidung zukünftiger Altersarmut, die eine Spätfolge prekärer Erwerbsbiographien und Beschäftigungsverhältnisse vor allem bei Frauen und noch einmal im besonderen Maße bei Migrantinnen ist. Der Bundesrat erinnert allerdings auch in diesem Zusammenhang an die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Gestaltung ihrer Pensions- und Rentensysteme.
13. Der Bundesrat weist auf die beschäftigungspolitischen Aspekte hin, die zu berücksichtigen sind, um Altersarmut als Folge von Langzeitarbeitslosigkeit und dauerhafter Abhängigkeit von Grundsicherung (SGB II) zu vermeiden.
14. Der Bundesrat erachtet die Absicht der Kommission für sinnvoll, die Rahmenbedingungen für die private Zusatz-Altersvorsorge angesichts deren zunehmender Bedeutung zu verbessern. Unabhängig von der jeweils im Einzelfall zu prüfenden Frage der Zuständigkeit der EU sollte die Kommission jedoch nach Ansicht des Bundesrates in diesem Bereich sehr zurückhaltend mit Regulierungsabsichten sein. Dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass Bedeutung, Verbreitung und Ausgestaltung der Zusatz-Altersvorsorge zwischen den Mitgliedstaaten sehr stark variieren und es sich regelmäßig um freiwillige

Leistungen zur Altersvorsorge handelt.

15. Der Bundesrat hält ein behutsames Vorgehen der Kommission insbesondere bei der Überprüfung der IORP-Richtlinie für notwendig. Regelungen, die zusätzliche Kosten für Unternehmen verursachen, die ihren Beschäftigten freiwillig betriebliche Altersversorgung bieten, müssen vermieden werden. Der Bundesrat spricht sich daher insbesondere gegen Überlegungen zur Anwendung von Solvabilität II auf Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung aus. Eine 1 : 1-Übernahme der Solvency-II-Rahmenrichtlinie würde den Unterschieden zwischen Versicherern und Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung - beispielsweise der uneingeschränkten Haftung der Arbeitgeber bei den Einrichtungen - nicht gerecht werden. Die Aufsichtsstandards für Versicherer (Solvency-II-Rahmenrichtlinie) und für Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung (sogenannte IORP-Richtlinie) weisen heute erhebliche Unterschiede auf, die auf den verschiedenen Geschäftsfeldern beruhen. So gilt für Pensionskassen/-fonds beispielsweise ein ausdrückliches Kreditaufnahmeverbot (Artikel 18 Absatz 2 der IORP-Richtlinie), an dem es in der Solvency-II-Rahmenrichtlinie für Versicherer fehlt. Diese unterschiedlichen Aufsichtsstandards sind beizubehalten und nicht zu nivellieren.

Der Bundesrat verweist weiterhin darauf, dass in Deutschland die Sicherheit der erworbenen Rentenanwartschaften durch die nach deutschem Recht bestehende Subsidiärhaftung der Arbeitgeber und die gesetzlich geregelte Insolvenzsicherung angemessen gewährleistet ist. Zudem brauchen Unternehmen finanzielle Mittel vor allem für Investitionen, um wettbewerbsfähig zu bleiben und damit auch Arbeitsplätze sichern zu können. Eine Vorgabe, mehr Eigenkapital zur Sicherung der betrieblichen Altersversorgung zurückzulegen, hätte dementsprechend negative Folgen für die Investitionsbereitschaft der Betriebe bzw. deren Bereitschaft, betriebliche Altersversorgung im bisherigen Umfang anzubieten.

Vor dem Hintergrund fordert er die Bundesregierung auf, sich auf EU-Ebene gegen eine Übernahme der Solvency-II-Rahmenrichtlinie für Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung auszusprechen.

16. In Bezug auf die von der Kommission beabsichtigte Förderung der grenzüberschreitenden Tätigkeit von Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung muss nach Auffassung des Bundesrates zunächst sehr sorgfältig geprüft werden,

ob es angesichts der derzeit geringen Zahl an grenzüberschreitend tätigen Einrichtungen überhaupt einen Binnenmarkt für betriebliche Altersversorgung gibt. Für die meisten der ca. 150 000 Einrichtungen beschränkt sich die Geschäftstätigkeit auf das eigene Trägerunternehmen. An dieser Situation dürfte sich auch künftig wenig ändern, so dass betriebliche Altersvorsorge daher im Wesentlichen eine nationale Angelegenheit bleiben wird. Kritisch zu sehen sind im Übrigen die Überlegungen, parallel zu den nationalen Systemen EU-weite Systeme einrichten zu wollen. Neben einer teilweisen Kompetenzverlagerung im Bereich der Alterssicherung von den Mitgliedstaaten auf die EU würde die heute bereits bestehende hohe Regelungsichte der betrieblichen Altersversorgung noch deutlich erhöht werden. Unübersichtliche Regelungen führen jedoch dort, wo solche Systeme auf freiwilliger Grundlage bestehen, zu Hemmnissen beim Ausbau der betrieblichen Altersversorgung.

17. Der Bundesrat bekräftigt seine ablehnende Haltung gegenüber einer Richtlinie zur Übertragbarkeit von betrieblichen Renten und Pensionen, mit der Mindestvoraussetzungen für den Erwerb und die Wahrung von Zusatz-Ruhestandsansprüchen festgelegt werden. Er bedauert, dass die Kommission trotz der von verschiedener Seite geäußerten Kritik die Arbeiten an einer solchen Richtlinie erneut aufnehmen möchte, und mahnt die Einhaltung der von der Kommission ausdrücklich anerkannten Kompetenzverteilung nach dem AEUV an. Aus Sicht des Bundesrates birgt jeder Harmonisierungsversuch die Gefahr, dass sich dadurch die Kosten für die betriebliche Altersversorgung in einzelnen Mitgliedstaaten erhöhen können. Zudem würde bei einer sehr geringen Unverfallbarkeitsfrist die betriebliche Altersversorgung ihre wichtige Bedeutung als personalpolitisches Instrument zur Mitarbeiterbindung verlieren.
18. Der Bundesrat begrüßt grundsätzlich die Errichtung eines Pensions- und Rentenaufzeichnungsdienstes auf EU-Ebene. Wesentliches Kriterium für einen Aufzeichnungsdienst sollte jedoch sein, dass eine gebündelte Auskunft aussagekräftig ist. Schon auf nationaler Ebene wäre dies mit Schwierigkeiten auch deshalb behaftet, als die Zusammenführung von Auskünften über die in der gesetzlichen Rentenversicherung, der betrieblichen und der privaten Vorsorge erworbenen Anwartschaften nur mit hohem Verwaltungsaufwand zu realisieren wäre. Eine Verwirklichung auf EU-Ebene erscheint bei der Vielgestaltigkeit der Alterssicherungssysteme noch schwieriger. Allenfalls umsetzbar könnte eine länderübergreifende Renteninformation im Bereich der staatlichen Pflicht-

rentensysteme sein, zumal bereits jetzt für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit Verbindungsstellen benannt sind, über die ein Datenaustausch mit den anderen Mitgliedstaaten erfolgt.

19. Der Bundesrat übermittelt diese Stellungnahme direkt an die Kommission.