



Der Beitrag der European Social Insurance Platform (ESIP) zur Weiterentwicklung des europäischen Sozialmodells am Beispiel des Weißbuchs

„Eine Agenda für angemessene, sichere und nachhaltige Pensionen und Renten“

Teil 1



Dr. Wolfgang Schulz-Weidner

studierte Rechtswissenschaften in Frankfurt/Main. Als Mitarbeiter der DRV-Bund ist er seit 1996 ständiger Vertreter der deutschen gesetzlichen Rentenversicherung in der Europaververtretung der Deutschen Sozialversicherung/Brüssel und Koordinator für Rentenpolitik in der „European Social Insurance Platform“.

Zur Orientierung

Die Auseinandersetzung mit dem demografischen Wandel findet auf verschiedensten gesellschaftspolitischen Feldern statt. Es ist keine Überraschung, dass die Alterssicherungs- und Rentenpolitik hierbei an prominenter Stelle steht. Eine der wesentlichen Antworten auf die demografischen Herausforderungen will das Ruhestandsalter mehr oder weniger automatisch heraufsetzen, getreu dem Motto „Wenn wir alle länger leben, müssen wir alle länger arbeiten“. Auch wenn die Notwendigkeit einer Anhebung des faktischen Rentenalters mit Augenmaß nicht in Abrede gestellt werden kann, so wollen die Autoren in diesem Beitrag andererseits zeigen, dass dieser Ansatz zu kurz greift und wesentliche Elemente und Chancen der Veränderung einer demografisch alternden Gesellschaft ausblendet: die Nutzung des Beschäftigungspotentials über alle Altersgruppen hinweg. Der wesentliche Teil des

Beitrags („2 Demografie und Sozialstaat: Arbeitsmarkt hat zentrale Bedeutung“) weist anhand eines von der Arbeiterkammer Wien entwickelten analytischen Werkzeugs darauf hin, dass nicht die Beobachtung der „demografischen Abhängigkeitsrate“ und ihrer künftigen Entwicklung handlungsanleitend sein kann, sondern dass es ganz wesentlich auf die Entwicklung der „ökonomischen Abhängigkeitsrate“ ankommt. In demselben Abschnitt werden die Konsequenzen für Österreich erörtert. Begleitet wird die Analyse durch einen Ausblick auf die Entwicklungen in Belgien („3 Prognose der Ausgaben für die soziale Sicherheit in Belgien“). Auch hier wird deutlich, wie sehr ein eindimensionaler Blick auf rein demografische Trends in die Irre führen kann. Auf eine Übertragung der Methode auf Deutschland wird an dieser Stelle bewusst verzichtet, weil der relativ große Anteil des Niedriglohnssektors in der Gruppe der „Aktiven“ die Ergebnisse verzerren würde; hier

müssen noch korrigierende Elemente eingefügt werden. In der europäischen Debatte ist die Notwendigkeit einer stärkeren Gewichtung der „ökonomischen Abhängigkeitsrate“ noch keineswegs allgemein anerkannt, eher im Gegenteil. Dies wird im Kapitel 1 („Einfluss der Europäischen Union auf den Pensionsbereich“) dargestellt. Dabei werden einschlägige Überlegungen der EU-Kommission nachgezeichnet, die sich seit dem Jahr 1989 immer weiter verdichteten. Zugleich werden hierzu die Positionen und Antworten der europäischen Plattform „European Social Insurance Platform“ (ESIP) vorgestellt. Die strategische Bedeutung von ESIP im Rahmen der globalen Allianzbildung beschreibt gleich zu Beginn des Artikels die vorangestellte Vorbemerkung.

Vorbemerkung

Aufgrund der zunehmenden Globalisierung und der damit einhergehenden Regelungen auf europäischer und internationaler Ebene sind die Zusammenarbeit und die Bildung von Allianzen mit Institutionen mit ähnlicher Interessenslage notwendig geworden, um nationale Ziele (zumindest teilweise) durchzusetzen.

Der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) legt zwar für den Bereich der Systeme der sozialen Sicherheit das Subsidiaritätsprinzip fest, jedoch bilden die Artikel 48 AEUV (ex-Artikel 42 EGV) und 352 AEUV (ex-Artikel 308 EGV) die Basis für Koordinierungsregelungen – Verordnungen (EG) Nr. 883/2004 und 987/2009. Diese Koordinierung führt zwangsläufig in einem gewissen Ausmaß zur Harmonisierung der europäischen Systeme der sozialen Sicherheit. Das diesbezügliche Recht entwickelt sich ebenfalls dynamisch weiter. Auch Bestimmungen über die Ausgestaltung des Binnenmarktes, Gleichbehandlungsregelungen, Wettbewerbsrecht, Richtlinien und Verordnungen im Bereich der Dienstleistungen, für die Mobilität der Grenzgänger etc. beeinflussen direkt und indirekt die Bereiche der sozialen Sicherheit. Verordnungen sind dabei direkt in Österreich anwendbar, Richtlinien müssen in der Regel durch innerstaatliches Recht innerhalb einer bestimmten Frist umgesetzt werden. Die Judikatur des Europäischen Gerichtshofs beeinflusst ebenfalls das österreichische Sozialversicherungswesen.

Da der österreichische Gesetzgeber daher oftmals nur europäisches Recht umsetzen kann, ist es wichtig, die Position der österreichischen Sozialversicherung bereits im Gesetzwerdungsprozess in Brüssel zu vertreten und mittels entsprechenden Lobbyings zu versuchen, Einfluss zu nehmen. Darüber hinaus sind auch Überlegungen anzustellen, wie das System der Sozialversicherung global ge-

gen Bestrebungen der Privatisierung, etc. verteidigt bzw. ausgebaut werden kann.

Der Hauptverband bzw. die österreichische Sozialversicherung ist zwar zum Teil in offiziellen Gremien in Brüssel vertreten (z. B. Verwaltungskommission für die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit, Fachausschuss für Datenverarbeitung, Rechnungsausschuss, Steering Committee, Ad-hoc-Arbeitsgruppen, Ausschuss der Transparenzrichtlinie), dennoch ist ein über diese offizielle Vertretung hinausgehendes Lobbying von hoher Bedeutung, denn die meisten Entscheidungen auf Brüsseler Ebene werden nicht mehr nach dem Einstimmigkeitsprinzip (hier könnte ein Partner letztendlich eine Entscheidung blockieren), sondern nach dem Mehrheitsprinzip getroffen. Daher ist es notwendig, Allianzen zu bilden.

Ein wichtiger Partner dafür ist die European Social Insurance Platform (ESIP).

Der Hauptverband beteiligt sich seit Anfang an (1996) an ESIP, bei deren regelmäßigen Treffen es zum Informations- und Erfahrungsaustausch, zur Durchführung gemeinsamer Studien und zur Positionsbestimmung gegenüber den EU-Initiativen kam. Um gegenüber den Institutionen der Europäischen Union offizieller auftreten zu können, wurde diese informelle Initiative als eine „Association internationale sans but lucratif“ (AISBL) nach belgischem Recht am 27. Oktober 2008 gegründet (Erwerb der Rechtspersönlichkeit am 20. November 2008 durch königlichen Erlass).

Sozialversicherungsinstitutionen aus Österreich (eben der Hauptverband), Belgien, Bulgarien, der Tschechischen Republik, Finnland, Frankreich, Deutschland, Italien, Luxemburg, den Niederlanden, Polen, Rumänien, Slowakei, Schweden, der Schweiz und dem Vereinigten Königreich gehören zu den Gründungsorganisationen.

Mitglieder von ESIP können nur für öffentliche Aufgaben des Sozialschutzes zuständige, nicht auf Gewinn abzielende nationale Einrichtungen aus Mitgliedstaaten der Europäischen Union werden, deren Tätigkeit in den Anwendungsbereich der eu-



Mag. Peter Wieneringer

leitet im Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger die Abteilung für internationale und europäische Angelegenheiten der Sozialversicherung.

ESIP hilft, die Anliegen der Sozialversicherung auf Europäischer Ebene durchzusetzen.



© bluedesign - Fotolia.com

europäischen Rechtsvorschriften über die Koordinierung der sozialen Sicherheit fällt, besonders jene nationalen Institutionen, die mehrere Organisationen koordinieren (wie der Hauptverband).

Sitz ist Brüssel, die Arbeitssprache ist Englisch. Die geschäftsführenden Organe sind die Generalversammlung (Vertretung jedes Mitgliedstaates) und der Verwaltungsrat (sieben Vertreter der Generalversammlung); daneben existieren ein Rechnungsprüfungsausschuss und Fachausschüsse, in denen die wesentliche inhaltliche Arbeit geleistet wird:

Pension Committee
Health Committee
Family and Social Inclusion Committee
Disability and Rehabilitation Committee

Hauptsächliche Ziele sind:

- Vertretung der Interessen des auf Solidarität beruhenden Sozialschutzes gegenüber den EU-Instanzen in allen Sparten und für alle Gefahren;
- Implementierung einer formalen Beratungs- und Begutachtungsstelle im Bereich des Sozialschutzes und Beteiligung an diesbezüglichen Diskussionen oder Entscheidungsprozessen;
- Austausch von Informationen und guten Praktiken unter den Mitgliedern und Bestimmung von gemeinsamen Positionen;
- Entwicklung von Kooperationen und gemeinsamen Maßnahmen zur Verwirklichung der oben festgelegten Ziele.

Auf dem Gebiet der Medikamente arbeitet ESIP eng mit MEDEV (Medicines Evaluation Committee) zusammen, an dem der Hauptverband ebenfalls in führender Position vertreten ist. ESIP ist dabei die „hosting organisation“, übernimmt Positionen, die von MEDEV ausgearbeitet wurden, bzw. wird gemeinsames Lobbying betrieben.

Durch die Zusammenarbeit mit ESIP konnten auf EU-Ebene bereits schöne Erfolge erzielt werden, z. B. in Bezug auf die EU-Transparenzrichtlinie im Medikamentenbereich (ESIP ist in diesem Prozess offizieller Stakeholder der „Zahler“). Derzeit werden u. a. die Lobbying-Aktivitäten in Bezug auf die allfällige Änderung der EU-Richtlinie zur Umsatzsteuer vorbereitet, die ein Bedrohungspotential in Höhe eines Euro-Milliardenbetrages enthält.

Im Rahmen des Balanced-Scorecard-Prozesses ist u. a. vorgesehen, dass der Hauptverband ein Konzept zur Optimierung der internationalen Kooperation vorlegt. ESIP ist in diesem Konzept von zentraler Bedeutung, wobei sicherlich ein wichtiger Schritt zur Optimierung die Verbesserung des Wissenstransfers zwischen ESIP und den österreichischen Trägern über den Katalysator Hauptverband ist.

In diesem Artikel wird nun ein Beispiel für die ko-

ordinierende Tätigkeit von ESIP in einem strategischen Bereich dargestellt, nämlich in Bezug auf das Weißbuch „Eine Agenda für angemessene, sichere und nachhaltige Pensionen und Renten“.

1 Einfluss der Europäischen Union auf den Pensionsbereich

Entsprechend dem Thema dieses Beitrags befasst sich der folgende Abschnitt nicht umfassend mit allen europäischen Dimensionen der Alterssicherung. Hierzu haben in der April-Ausgabe der Sozialen Sicherheit bereits Prof. Dr. Karl Aiginger, Prof. Dr. Stephan Leibfried und Dr. Eric Seils hervorragende und sehr umfassende Beiträge geliefert, nicht zuletzt auch mit Blick auf die wachsende „Kompetenz“ der Union, mit Hilfe makroökonomischer, fiskal- und wirtschaftspolitischer Instrumente die Sozialpolitiken der Mitgliedstaaten zu steuern. Vielmehr wird an dieser Stelle der Schwerpunkt auf das „Pensionsalter“ und die vor- sowie nachgelagerten Fragen gelegt. In diesem Zusammenhang werden auch die bisherigen einschlägigen Aktivitäten und Stellungnahmen des europäischen Netzwerks „European Social Insurance Platform“ (ESIP) vorgestellt.

1.1 Der europäisch-globale gesellschaftspolitische Rahmen

Um die europäische „Vision“ eines Sozialmodells im Allgemeinen und der Alterssicherungspolitik im Besonderen besser zu verstehen, lohnt sich ein Rückblick auf das Jahr 1989, auf die andere Seite des Atlantiks. Damals wurde der Begriff des „Washington Consensus“ geprägt – ein Konsens unter drei in Washington ansässigen Institutionen: dem Internationalen Währungsfonds (IWF), der Weltbank und dem amerikanischen Finanzministerium. In zehn Punkten beschreibt der Konsens die wesentlichen Elemente eines Umbaus von Wirtschaft und Gesellschaft. Fünf von ihnen sollen hier kurz skizziert werden, weil sie eng mit Sozialreformen zu tun haben:

- fiskalische Disziplin, Vermeidung hoher Defizite,
- Umsteuerung öffentlicher Ausgaben und Steuervorteile weg von ungezielten Unterstützungsleistungen hin zu 1) „Investitionen“ in Wachstum und 2) Dienstleistungen für die Armen,
- Steuerreformen mit dem Ziel einer Verbreiterung der Bemessungsgrundlage – bei moderatem Steuersatz,
- Privatisierung öffentlicher Einrichtungen,
- Deregulierung: Abschaffung aller Regeln, die Markteintritt und Wettbewerb behindern.

Das Konzept war seinerzeit zunächst nur für Lateinamerika gedacht; es sollte dem Kontinent einen Weg aus seiner Krise zeigen. Jedoch beschreibt der Washington Consensus inhaltlich perfekt die welt-

Die Lissabon-Strategie erklärt das Wirtschaftswachstum zur Priorität der Sozialpolitik.



© style-photography.de - Fotolia.com

Der Staat zieht sich aus seiner ehemals marktkorrigierenden und ausgleichenden Funktion zurück und konzentriert sich (neben der Armutsbekämpfung) auf die Erhöhung des Arbeitskräfteangebots und die Ausdehnung der Erwerbstätigkeit.

weiten Entwicklungen, einschließlich derer in Europa. Die genannten Punkte sind in der europäischen Diskussion „gute Bekannte“. Für die Zwecke dieses Beitrags entscheidend ist ein Blick auf den zweiten Punkt: Umsteuerung öffentlicher Ausgaben. Sprachlich und inhaltlich deckt sich das mit dem sogenannten „Paket für Sozialinvestitionen“, welches die EU-Kommission vor kurzem veröffentlicht hat.¹

Was dies für das Zusammenwirken von Wachstums-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik bedeutet, hat Eric Seils in seinem Beitrag in der Fachzeitschrift „Soziale Sicherheit“ knapp, präzise und völlig zutreffend beschrieben.² Der Staat zieht sich aus seiner ehemals marktkorrigierenden und ausgleichenden Funktion zurück und konzentriert sich (neben der Armutsbekämpfung) auf die Erhöhung des Arbeitskräfteangebots und die Ausdehnung der Erwerbstätigkeit. Besonders gut lässt sich dies auf den Feldern der Arbeitslosenversicherung, der Familienpolitik (Ausdehnung der institutionellen Kinderbetreuung) und der Rentenversicherung (Verlängerung der Lebensarbeitszeit) beobachten, und zwar nicht nur in der EU, sondern weltweit. Bezogen auf Europa wurde diese Neuausrichtung unter dem Schlagwort „Modernisierung des Europäischen Sozialmodells“ durchgesetzt. Im Einklang mit der Lissabon-Strategie (inzwischen abgelöst von der Strategie „Europa 2020“) besteht die Hauptaufgabe dieses Modells darin, Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum zur Priorität und zu

Orientierungspunkten der Sozialpolitik zu machen. Dabei ist es eher nebensächlich, ob man Sozialschutz auf die Rolle einer „Produktivkraft“ (wie dies begrifflich noch vor zehn Jahren geschah) oder die Funktion einer „Sozialinvestition“³ reduziert. In jedem Fall sind die Kernbestandteile eines so verstandenen Modells:

- Vermeidung von beschäftigungshemmenden Fehlanreizen durch Sozialsysteme, die Inaktivität kompensieren und fördern,
- Neuausrichtung von Sozialleistungen hin zu solchen (Sach-)Leistungen, welche die Aktivität und Beschäftigungsfähigkeit der Menschen unterstützen,
- (begleitend hierzu:) Strukturreformen auf den Feldern der Güter- und Dienstleistungsmärkte (Liberalisierung und Marktöffnung), des Arbeitsrechts, der Kollektivverhandlungen, der Lohnpolitik und der Lohnnebenkosten – mit dem Ziel, den Menschen dabei zu helfen, ihre Beschäftigungsfähigkeit in tatsächliche Beschäftigung zu transformieren.

Die vorangegangenen Ausführungen sind zum Verständnis der folgenden Analyse des europäischen Primats der Heraufsetzung des gesetzlichen Renteneintrittsalters unerlässlich. Es geht dabei (nur) vordergründig um die Bewältigung des demografischen Wandels, im Wesen jedoch um einen Paradigmenwechsel des Sozialstaats. Dieser drückt sich unter anderem darin aus, dass sich das Risiko „Alter“ in die Risiken „Invalidität“, individuelle „Be-

1 Mitteilung der Kommission „Sozialinvestitionen für Wachstum und sozialen Zusammenhalt ...“, 20. Februar 2013, KOM(2013) 83.

2 Dr. Eric Seils, Soziale Sicherheit, Ausgabe vom April 2013, 186 ff. In diesem Sinne auch Sabine Horstmann, GVG, in der Sitzung des GVG-Ausschusses EU am 22. April 2013 in Berlin: „Soziale Sicherung wird zunehmend lediglich als Instrument zur Armutsvermeidung und zur Förderung der Erwerbsfähigkeit definiert“.

3 Mitteilung der Kommission „Sozialinvestitionen für Wachstum und sozialen Zusammenhalt ...“, 20. Februar 2013, KOM(2013) 83.



© oly - Fotolia.com

„Beschäftigungsunfähigkeit“ und „Arbeitslosigkeit“ auflöst. Damit soll jedoch nicht bestritten werden, dass die veränderte demografische Situation tatsächlich Antworten erfordert; es gibt jedoch Alternativen zu der von europäischer Seite vorgegebenen Strategie.

1.2 Umsetzung des sozialpolitischen „Beschäftigungsprimats“ in die europäische Politik der „Altersgrenzen“

Die auf Investition und Wachstum reduzierten Sichtweise des Sozialstaates und das auf eine Erhöhung des Arbeitskräfteangebots gerichtete europäische Sozialmodell haben unmittelbare Konsequenzen auch für die Ausgestaltung der Alterssicherungspolitik. Prof. Karl Aiginger hat sie in der Sozialen Sicherheit im Sinne einer „Priorisierung“ von Sozialausgaben klar aufgezeichnet:⁴ „Passive Ausgaben“ wie die für Alter beschränkten die Mittel für die Bewältigung neuer Herausforderungen, z. B. auf den Feldern der Familienpolitik, berufliche und örtliche Mobilität, Qualifikation (Bildung und Weiterbildung), Jugendarbeitslosigkeit, Geschlechterungleichheit, gesundheitliche Prävention usw. Der Vorwurf, die Sozialpolitik investiere zu viel in die „Alten“ (Renten) und zu wenig in die Jugend, findet sich versteckt auch in den an Italien gerichteten länderspezifischen Empfehlungen im Rahmen des „Europäischen Semesters“: Es werde zu viel für Rentenzahlungen ausgegeben, auf Kosten anderer „Transferleistungen“, die „zur Bekämpfung von Armut und der Förderung der sozialen Eingliederung“ nötig wären.⁵

Als Ergebnis lässt sich jedenfalls vorwegnehmen, wie sich der sozialpolitische Beschäftigungsprimat in die europäische Alterssicherungspolitik überträgt: Es wird systematisch eine Anhebung des Ren-

tenalters betrieben mit dem Ziel, das Beschäftigungspotential der „Senioren“ auszuschöpfen - und das abgekoppelt von den realen Arbeitsweltchancen der Älteren und der hohen Arbeitslosigkeits- und Inaktivitätsrate bei Jüngeren. Allerdings änderte sich im Lauf der Jahre der rhetorische Überbau, wie im Folgenden gezeigt wird.

1.2.1 Der politische Zyklus bis 2005 – „Arbeiten bis 80“

Zahlreiche Vorarbeiten kristallisierten sich bereits 2003 in der Mitteilung der EU-Kommission zur „Modernisierung des Sozialschutzes“⁶ heraus. Dort vertrat diese die Auffassung, die Menschen sollten in Zukunft über das gesetzliche Rentenalter hinaus arbeiten, um – notfalls zusammen mit einer Rente – über ein angemessenes Einkommen zu verfügen. Dies bedeute im Klartext, deutlich über das Alter 65 hinaus zu arbeiten. Schon damals antwortete ESIP in ihrer Stellungnahme vom Oktober: „Die Aufgabe einer sozial verantwortlichen Rentenpolitik besteht darin, die Menschen mit einer angemessenen Rente auszustatten, wenn sie das normale Rentenalter erreicht haben. Das schließt nicht aus, dass diejenigen, die länger arbeiten wollen, dies auch tun können. Und ebenfalls schließt dies nicht das Konzept eines flexiblen Überganges in den Ruhestand aus.“ Dies ist bis heute die Position von ESIP. Die Forderung musste allerdings seitdem immer wieder erneuert und „geschärft“ werden.

Das war schon wenig später der Fall, als die Kommission im Jahr 2005 ein Grünbuch unter dem Titel „Angesichts des demografischen Wandels – eine neue Solidarität zwischen den Generationen“⁷ veröffentlichte. Manches von dem, was damals in den Raum gestellt wurde, scheint sich inzwischen erst einmal überholt zu haben, etwa die Anregung der Kommission, die Mitgliedstaaten mögen mehr zur Förderung der Geburtenraten unternehmen. Anderes dagegen ist nach wie vor aktuell. Die wichtigste Botschaft bestand in der Entwicklung eines neuen „Lebenszyklus-Modells“ mit der Einführung einer neuen Gruppe, der „Senioren“ in der Altersgruppe 65 bis 80. Auch in diesem Alter soll jedermann nach Auffassung der Kommission im Rahmen seiner Möglichkeiten arbeiten, wenigstens in einer Kombination von Arbeit und Rente, und – wenn nötig – in „neuen“ Beschäftigungsformen wie Teilzeit oder befristet. Als Vorbild stellte die Kommission den Fall der USA in den Raum, wo die Beschäftigungsrate der 65- bis 74-Jährigen 18,5 % betrage.

Es ist daher nur konsequent, dass die Kommission

4 Prof. Dr. Karl Aiginger, Soziale Sicherheit, Ausgabe vom April 2013, 168 ff.

5 Nur im Erwägungsgrund 15, nicht aber in den Empfehlungen selbst.

6 Mitteilung der Kommission „Modernisierung des Sozialschutzes für mehr und bessere Arbeitsplätze - ein umfassender Ansatz, um dazu beizutragen, dass Arbeit sich lohnt“, 30. Dezember 2003, KOM (2003) 842 endgültig.

7 Mitteilung der Kommission: Grünbuch „Angesichts des demografischen Wandels – eine neue Solidarität zwischen den Generationen“, 16. März 2005, KOM (2005) 94 endgültig.

ESIP-Kernbotschaft:
Der demographische Wandel erklärt nur zum Teil die bestehenden und zukünftigen Probleme im Sozialbereich.

seinerzeit das Konzept eines „gesetzlichen Rentenalters“ ausdrücklich in Frage stellte. Wenn Krankheit und Behinderung derart zunehmen, dass eine Arbeitsleistung überhaupt nicht mehr möglich sei, müsse sich der Sozialstaat auf die Gewährung der nötigen Sachleistungen zur Bewältigung des Verlusts autonomer Lebenschancen konzentrieren. Auch werde die Unterscheidung zwischen „Altersrenten“ und „Invaliditätsrenten“ („independency allowance“) verschwinden. In überspitzter Form könnte man das Kommissions-Konzept wie folgt zusammenfassen: Wem es gesundheitlich noch so gut geht, dass er seine Rente genießen kann, der kann auch arbeiten. Wem es nicht mehr so gut geht, der braucht auch keine Rente mehr. „Ruhestand“ und „Altersrente“ hätten in diesem Konzept in letzter Konsequenz keinen Platz mehr.

In ihrem Positionspapier vom Oktober 2005 hat ESIP zunächst darauf hingewiesen, dass heute weniger die Anzahl der Geburten über das wirtschaftliche Wohlergehen von Gesellschaften entscheidet, sondern die Qualität von Bildung und Ausbildung. Sehr skeptisch wurde auch die Option einer Ausweitung von Einkommensunterstützungs- und -ersatzleistungen an Eltern gesehen, die sich zum Zweck der Kindererziehung (zu) lange aus dem Erwerbsleben zurückziehen und dadurch erhebliche Nachteile in ihrer Erwerbsbiografie erleiden.

Der Schwerpunkt der ESIP-Stellungnahme galt jedoch der Frage des „Arbeitens bis 80“. Anknüpfend an die vorherige Stellungnahme bekräftigt die Plattform noch einmal die Konzepte sowohl eines gesetzlichen Rentenalters als auch eines flexiblen Übergangs in den Ruhestand, die beide nebeneinander ihre Berechtigung haben und sich nicht ausschließen. Energisch zurückgewiesen wurde dagegen der Vorschlag, das gesetzliche Rentenalter völlig aufzugeben zugunsten eines Regimes, das die graduell nachlassende Leistungsfähigkeit individuell durch eine Art Teil-Invalidenrente ausgleicht. Im Vordergrund der Position von ESIP steht dabei zunächst das Anliegen der Menschen, ihren Ruhestand planbar zu machen. Daneben aber wurden nachdrücklich Zweifel daran geäußert, dass es den 65- bis 79-Jährigen tatsächlich in großem Stil gelingen wird, angemessene Arbeitsplätze zu finden. Die Erfahrung zeige vielmehr, dass selbst über 55-Jährige, wenn sie erst einmal ihren Job verloren haben, kaum einen neuen finden. Hierbei handle es sich keineswegs um ein vorübergehendes, sondern um ein permanentes Phänomen. Selbst das Grünbuch „Demografischer Wandel“ beklagte die unerwünschten Konsequenzen einer Alterung der Er-

werbsbevölkerung für Innovation, Initiative und Unternehmergeist – womit die Kommission indirekt zu erkennen gebe, dass die Unternehmen auch in Zukunft bei der Neueinstellung (gut ausgebildete) jüngere Menschen vorziehen würden. Aus heutiger Sicht und vor dem Hintergrund der Massenarbeitslosigkeit Jugendlicher in Südeuropa wird man ergänzen müssen, dass aus gesamteuropäischer Sicht nicht einmal die Integration der nachwachsenden Generation gelingt, geschweige denn, dass vibrierende Arbeitsmärkte auf (angeblich) beschäftigungsfähige „Senioren“ warten. ESIP wandte sich auch gegen die Vorstellung, der „Beschäftigungsfähigkeit“ durch niedrige Löhne oder fragile Beschäftigungsverhältnisse auf die Sprünge zu helfen. Schließlich warnte ESIP seinerzeit vor der Konsequenz einer mit dem Alter zunehmenden individuellen Ausprägung der Leistungsfähigkeit. Sie würde in ganz neuem Umfang einzelfallbezogene Invaliditätsbegutachtungen erfordern, um das Restleistungsvermögen und damit den Grad der tatsächlichen Erwerbsfähigkeit zu ermitteln.

Vor diesem Hintergrund lautet die Kernbotschaft von ESIP: Zahlreiche Probleme im Zusammenhang mit der Beschäftigungsfähigkeit und ihren Hindernissen, der Leistungsfähigkeit der Arbeitsmärkte und des Ausgleichs von Berufs-, Familien- und Privatleben haben ihre Wurzeln nicht im demografischen Wandel, sondern an ganz anderen Stellen in Wirtschaft und Gesellschaft und müssen auch dort gelöst werden.

1.2.2 Der politische Zyklus 2010 bis 2012 – arbeiten bis 70, 75 und dann weiter ...

Es dauerte weitere fünf Jahre, bis die EU-Kommission ihre Strategie in einer überarbeiteten Version erneut präsentierte, und zwar – in Form einer „öffentlichen Anhörung“ – in ihrem Grünbuch „Angemessene, nachhaltige und sichere europäische Pensions- und Rentensysteme“ aus dem Jahr 2010.⁸ Offenbar in Reaktion auf die auch von anderer Seite geäußerte Kritik an der Vision „Rente mit 80“ hat sie dem Primat eines Anstiegs des Rentenalters einen neuen Anstrich gegeben und rhetorisch einem Begrün-



© Lisa F. Young - Fotolia.com

⁸ Europäische Kommission, Grünbuch „Angemessene, nachhaltige und sichere europäische Pensions- und Rentensysteme“, 7. Juli 2010, KOM (2010)365 endgültig.

Das Weißbuch geht vor allem von der demographischen, ESIP von der ökonomischen Altersabhängigkeitsrate aus.

dungswechsel unterzogen. Nun wurde das erste Mal ein „automatischer Anpassungsmechanismus“ ins Spiel gebracht, um angesichts der steigenden Lebenserwartung das Verhältnis zwischen Lebensarbeitszeit und der Dauer des Rentenbezugs zu wahren. Dabei nahm die Kommission nur die Altersabhängigkeitsrate in den Blick. Um diese im europäischen Durchschnitt beim heutigen Wert von 0,4 stabil zu halten, müsse das effektive Rentenalter bis zum Jahr 2060 auf 70 Jahre angehoben werden. Diese Botschaft ist in den öffentlichen Medien seinerzeit durchaus verstanden und aufgegriffen worden. Will man aber das effektive Rentenalter tatsächlich auf 70 Jahre anheben, so müsste man das Standard-Alter (gesetzliches Renteneintrittsalter) mit ca. drei weiteren Jahren deutlich höher ansetzen, um die Effekte eines in vielen Fällen unvermeidbaren früheren Ausstiegs zu kompensieren – ein Zusammenhang, der seinerzeit weniger auffiel.⁹

Auch hierauf antwortete ESIP in ihrer Stellungnahme vom 2. November 2010, wobei sie die bereits früher abgegebenen Stellungnahmen aufgriff. Die Plattform wies darauf hin, dass die Anhebung des gesetzlichen Rentenalters tatsächlich eine mögliche Antwort auf die Erhöhung der Lebenserwartung sei, bestand aber darauf, dass es sich eben nur um eine unter mehreren Möglichkeiten handelt. Weitere mögliche Parameter seien das Rentenniveau, das Beitragsniveau sowie die Beitrags- und Bemessungsgrundlage. Sie auszutarieren und mit den Verhältnissen der Arbeitsmärkte abzustimmen sei die Aufgabe demokratischer Willensbildungsprozesse auf Ebene der Mitgliedstaaten durch den nationalen Gesetzgeber. Das Prinzip eines „Automatismus“ würde diesen Grundsatz verletzen und – setzt man

ihn am gesetzlichen Rentenalter an – die Planbarkeit des Ruhestandes gefährden und damit den Aspekt der „Sicherheit“ im Rahmen des Systems der sozialen Sicherheit weiter reduzieren. Im Vordergrund stünden daher, so abschließend die ESIP-Stellungnahme, Maßnahmen, welche die tatsächliche Lebensarbeitszeit verlängern. Dies setzte vor allem einen Arbeitsmarkt und eine angepasste Arbeitsumgebung voraus, die es älteren Menschen erlaubt, überhaupt bis zum gesetzlichen Rentenalter erwerbstätig zu sein.

Nach Abschluss und Auswertung der öffentlichen Anhörung veröffentlichte die EU-Kommission schließlich im Februar 2012 das einschlägige Weißbuch.¹⁰ Zwei Kernbotschaften dominierten: mehr private/kapitalgedeckte Vorsorge und länger arbeiten.

Im Zentrum steht dabei die „Koppelung des Ruhestandsalters an die steigende Lebenserwartung“. Jedoch äußert sich das Weißbuch etwas vorsichtiger als das vorangegangene Grünbuch. Die Forderung nach einer „automatischen Anpassung“ des Rentenalters wurde fallen gelassen.¹¹ Auch ist es positiv zu bewerten, dass das Weißbuch bei der Beschreibung der sogenannten „Alterungsproblematik“ einen Schritt weiter geht als die bisherigen Ansätze. Der Fokus wird von der rein demografischen „Altersabhängigkeitsrate“ auf die „ökonomische Altersabhängigkeitsrate“ verlagert. Diese beschreibt nicht das Verhältnis der Älteren zu den Jüngeren, sondern das Verhältnis der wirtschaftlich Aktiven zu den wirtschaftlich Inaktiven. Oder etwas präziser: Die „Altersabhängigkeitsrate“ beschreibt das Verhältnis der über 65-Jährigen zu den 15- bis 64-Jährigen; die ökonomische Abhängigkeitsrate beschreibt das Verhältnis der Arbeitslosen und Personen im Ruhestand als Prozentsatz der Erwerbstätigen. Damit griff die Kommission eine Debatte auf, die zwar nicht ganz neu ist, aber dringender denn je geführt werden muss: Ist es wirklich richtig, die Zukunft der Alterssicherung ausschließlich unter dem Gesichtspunkt der demografischen Entwicklung zu betrachten? In der Tat kommt es nicht auf das Verhältnis der Alten zu den Jungen an, sondern auf das Verhältnis der ökonomisch Aktiven zu den nicht Aktiven. Dieser Ansatz wirft das Licht auf alle Altersklassen – auch dort, wo ein viel zu großer Teil relativ Jüngerer aus verschiedenen Gründen nicht oder nur schwach bzw. schlecht im Erwerbsleben integriert ist. Viele Länder, so die Kommission, hätten hier be-

9 So bestand seinerzeit ein Abstand von mehr als drei Jahren zwischen dem EU-weiten durchschnittlichen effektiven Ruhestandsalter von 61,4 Jahren und dem gesetzlichen Rentenalter mit Werten zwischen 65 und 67.

10 EU-Kommission, Weißbuch „Eine Agenda für angemessene, sichere und nachhaltige Pensionen und Renten“, 16. Februar 2012.

11 Lediglich in Fußnote 9 werden entsprechende Andeutungen gemacht, unter Bezug auf ältere Papiere der Kommission.

achtliche Spielräume; deren Nutzung könnte „die Auswirkungen der Bevölkerungsalterung auf die BIP-Belastung durch Pensionen und Renten fast neutralisieren“. Konkret: Wenn das Beschäftigungsziel der Strategie „Europa 2020“ erreicht würde (Erwerbsquote von 75 % in der Gruppe der 20- bis 64-Jährigen) und anschließend bis 2050 weitere Fortschritte erzielt würden, stiege die ökonomische Abhängigkeitsquote von derzeit 65 % auf lediglich 79 % im Jahr 2050.

Allerdings ließ bereits die Art und Weise der Präsentation des Weißbuchs durch die mit verantwortliche Kommissions-Generaldirektion „Wirtschaft und Finanzen“ Zweifel daran aufkommen, dass in der Kommission tatsächlich ein Prozess des Umdenkens stattgefunden hat. Zunächst einmal erschließt sich aus den vorgelegten Prognosen, dass die Kommission wenig Vertrauen in das Ziel der Strategie „Europa 2020“ einer Beschäftigungsrate von 75 % hat: Dieses würde nicht einmal im Jahr 2060 erreicht, geschweige denn, wie geplant, im Jahr 2020. Zum anderen aber suggerieren die Prognosen, dass bis zum Jahr 2060 das tatsächliche durchschnittliche Renteneintrittsalter auf 75 steigen muss. Nur dann ließe sich die Altersabhängigkeitsquote auf dem heutigen Wert stabilisieren. Rechnet man noch ca. drei weitere Jahre hinzu, um das hierzu nötige gesetzliche Rentenalter zu konstruieren (s. o.) – dann ist man vom Referenzwert „Rentenalter 80“ nicht mehr weit entfernt.

1.2.3 Das Rentenalter im „Europäischen Semester“ – 2012, 2013

Seit dem Start des sogenannten „Europäischen Semesters“ richtet die EU-Kommission einmal im Jahr an jeden Mitgliedstaat sogenannte „länderspezifische Empfehlungen“. Sie äußert sich regelmäßig auch zu Fragen von Sozial- und Steuerreformen. Die Empfehlungen müssen zwar vom Rat angenommen werden, das europäische Recht erwartet aber von ihm „grundsätzlich, den Empfehlungen und Vorschlägen der Kommission zu folgen oder aber seine Haltung öffentlich zu erläutern“¹² („comply or explain“). Man kann daher davon ausgehen, dass die Annahme der Kommissions-Vorschläge im Rat eher eine Formsache ist.

In der ersten Runde – 2012 – wurden in vielen der länderspezifischen Empfehlungen die jeweiligen Adressaten dazu aufgefordert, das Renteneintrittsalter mit der zunehmenden Lebenserwartung steigen zu lassen. In der zweiten Runde – 2013 – gingen die diesbezüglichen Vorlagen der Kommission allerdings nicht „glatt“ durch. So folgte der Rat bei der An-



In der ersten Runde – 2012 – wurden in vielen der länderspezifischen Empfehlungen die jeweiligen Adressaten dazu aufgefordert, das Renteneintrittsalter mit der zunehmenden Lebenserwartung steigen zu

nahme der Empfehlungen am 9. Juli¹³ nicht den Vorstellungen der Kommission, die zahlreiche Mitgliedstaaten verpflichten wollte, das gesetzliche Rentenalter mehr oder weniger automatisch an die steigende Lebenserwartung anzupassen. Betroffen waren neben Belgien und Österreich auch Finnland, Frankreich, Italien, Luxemburg, Malta, Spanien und die Tschechische Republik. Dagegen bestand der Rat – der im Übrigen nur wenig an den Kommissionsvorlagen kritisierte – darauf, dass es neben einer Erhöhung des gesetzlichen Rentenalters noch andere Wege gebe, die Erhöhung der Lebenserwartung finanziell zu bewältigen, vor allem durch Anpassungen beim Rentenniveau. Außerdem stehe zunächst einmal die Erhöhung des tatsächlichen Renteneintrittsalters im Vordergrund; auch hier gebe es andere Instrumente als ausgerechnet eine weitere Erhöhung des gesetzlichen Rentenalters.

Die geschilderten Fälle zeigen, dass die „Deutungs-
hoheit“ über die Konsequenzen und politische Bewältigung des demografischen Wandels längst noch nicht entschieden und nach wie vor mit eindimensionalen Lösungsansätzen zu rechnen ist, die das „Heil“ in einer quasi nur durch Altersschwäche oder Invalidität begrenzten Ausdehnung der Lebensarbeitszeit sehen.

Die Erhöhung des faktischen Renteneintrittsalters steht im Vordergrund.

Den 2. Teil dieses Artikels – Demografie und Sozialstaat: Arbeitsmarkt hat zentrale Bedeutung – finden Sie in einer der nächsten Ausgaben.

¹² Art. 2ab Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitik, ABl. L 209 vom 2. August 1997, S. 1.

¹³ Begleitdokument zu den Empfehlungen des Rates an die Mitgliedstaaten im Rahmen des Europäischen Semesters 2013, ABl. C 217, 30. Juli 2013, S. 100 ff.