



Die Zukunft der Renten – Der „Angemessenheitsbericht 2018“

Rentenniveau im Sinkflug

Nur auf Englisch haben die EU-Kommission und der Ausschuss für Sozialschutz am 30. April ihren „Pension Adequacy Report 2018“ veröffentlicht. Bei insgesamt ca. 450 Seiten hochkomplexer Analysen – einschließlich der Länderteile – ist dies nicht weiter erstaunlich. Es ist der dritte Bericht seiner Art, der alle drei Jahre erscheint.

Nicht überraschend ist auch die Kernaussage: Manches haben die Mitgliedstaaten auf dem Weg zu angemessenen und nachhaltigen Renten bereits getan, aber vieles bleibt noch zu tun. Vor allem sollen die Mitgliedstaaten die folgenden Schritte unternehmen:

- Verbesserung des Zugangs zur Altersvorsorge für bisher ausgeschlossene oder unzureichend einbezogene Gruppen
- Anhebung des Rentenalters und Verbesserung der Rahmenbedingungen für ein längeres Arbeitsleben
- Förderung ergänzender Altersvorsorge
- Verringerung des geschlechtsspezifischen Rentengefälles („gender pension gap“)

Im analytischen Teil vermeldet der Bericht einen kleinen Fortschritt: Die Altersarmut ist zurückgegangen; in der Altersgruppe der über 65-jährigen leben heute 1,9 Millionen weniger in Armut als vor 10 Jahren, wobei diese Entwicklung seit 2013 stagniert. Oft ist das Armutsrisiko der Älteren niedriger als das der arbeitenden Bevölkerung; nur in sieben Mitgliedstaaten ist es höher. Vereinfacht ausgedrückt beträgt die Einkommensersatzrate im europäischen Durchschnitt 58% wobei es allerdings große Schwankungen unter den Mitgliedstaaten gibt – zwischen 40% und 80%. Ein nicht zu vernachlässigendes Problem ist die Erosion des Alterseinkommens als Ergebnis mangelhafter Indexierung der Renten. Ein wichtiger Faktor ist auch der kostengünstige Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen und insbesondere zur Gesundheitsversorgung und Pflege. Hier werden für manche Länder erhebliche Lücken festgestellt.

Hervorgehoben wird schließlich auch der „gender pension gap“. Die Frauenrenten sind immer noch 37% niedriger als die Renten von Männern. Nicht zuletzt dieser Umstand führt dazu, dass die Altersarmut der Frauen deutlich höher ist als die der Männer. Zur Abhilfe wird unter anderem ein besserer Schutz von Erwerbsunterbrechungen aufgrund von Betreuungs- und Pflegeaufgaben empfohlen.

Bedingt durch die Rentenreformen der zurückliegenden Jahre ist die Zahl der älteren Arbeitnehmer (Alter 55 bis 64) in den letzten 3 Jahren um 4,1 Millionen gestiegen, je zur Hälfte Frauen und Männer. Damit einher geht ein stark sinkender Anteil von Altersrentnern in dieser Gruppe, allerdings auch ein leicht



ansteigender Anteil an Menschen mit krankheits- oder invaliditätsbedingter Arbeitsunfähigkeit. Dennoch mache der zu erwartende weitere Anstieg der Lebenserwartung weitere Anhebungen des Rentenalters notwendig. Es sind aber nicht nur die Renten, die über den Lebensstandard im Ruhestand entscheiden.

Neben den regulären Analysen werden in jedem der Angemessenheits-Berichte auch neue Sonderthemen in den Fokus genommen. Diesmal ist es – ganz im Einklang mit Prinzip 15 der europäischen Säule sozialer Rechte – die Stärkung des Zugangs zum Sozialschutz. Zum ersten Mal untersucht der Bericht im Detail die Möglichkeiten, in verschiedenen Arten von Beschäftigung und Selbständigkeit einen angemessenen Schutz im Alter aufzubauen und fordert anschließend, die Alterssicherung der Selbständigen und atypisch Beschäftigten auszuweiten.

Schließlich soll zur Ergänzung der gesetzlichen Systeme die zusätzliche Alterssicherung gefördert werden.

Was der Bericht leistet – und was nicht

Der Bericht enthält neben der Einführung vier Kapitel:

- Kap. 2: Untersuchung des aktuellen Lebensstandards der älteren Bevölkerung
- Kap. 3: Beitrag der Rentensysteme zur Sicherung des Lebensstandards
- Kap. 4: Analyse der Konsequenzen zurückliegender und aktueller Rentenreformen
- Kap. 5: Identifizierung von Risiken für die künftige Angemessenheit der Renten, vor allem für die heute jüngeren Generationen, und mögliche Maßnahmen zur Abhilfe.

Einbezogen sind alle Formen von Alterssicherung, d.h. gesetzliche Renten und Betriebsrenten. Auch auf die Rolle rein privater Alterssicherung wird eingegangen, sie werden aber mit wenigen Ausnahmen (Deutschland!) nicht in die Analysen und Projektionen einbezogen. Ebenfalls außen vor bleiben Mindestrenten, soweit diese einkommens- bzw. bedürftigkeitsgeprüft sind. Diese seien vielmehr in die Kategorie der „Mindesteinkommensregeln“ einzuordnen. Schließlich untersucht der Bericht auch die nicht steuerliche Behandlung der Renten. Dessen ungeachtet werden bei der Errechnung der Einkommensersatzrate die Netto-Raten zugrunde gelegt, d.h. die Einkommen nach Steuern und Sozialabgaben.

Lebensstandard der älteren Bevölkerung

Erfasst werden nicht nur Renten, sondern auch sonstige Einkünfte um Alter. Der Armutsindikator („AROPE“) beschreibt sowohl das „Armutrisiko“, d.h. die relative Einkommensarmut, als auch die (absolute) soziale Ausgrenzung im Sinne schwerer materieller Entbehrungen, wobei aber beide Komponenten durchaus bei Bedarf auch getrennt betrachtet werden. Dabei stellt sich heraus, dass in den „reicheren“ Ländern eher die relative Einkommensarmut den Kern der Armutsquote erzeugt, während in ärmeren Ländern wie vor allem Bulgarien die Komponente der sozialen Ausgrenzung dominiert. Insgesamt leben heute ca. 18,2% (=17,3 Millionen) der über 65-Jährigen in Armut. Dabei wurden die Menschen,



die in „Einrichtungen“ leben, von vornherein von der Untersuchung ausgeschlossen.

Der Rückgang der Altersarmut seit dem Jahr 2007 und ihre Stagnation in den letzten 3 Jahren wird vor allem auf die Effekte der Finanzkrise zurückgeführt. In ihrer Folge ging es den Rentnern nicht besser, aber vielen Erwerbstätigen schlechter. Dies verbesserte die relative Einkommensposition der Älteren. Nach dem Wiederaufschwung entwickelten sich die Einkommensverhältnisse eher in die umgekehrte Richtung.

Beitrag der Rentensysteme zur Sicherung des Lebensstandards

Hier findet sich das „Herzstück“ jeder Untersuchung der Wirkung von Rentensystemen: die Einschätzung und der Vergleich der so genannten „Einkommensersatzraten“. Diese werden mit zwei verschiedenen Methoden gemessen:

- Die „aggregierte“ Ersatzrate, eine eher makro-ökonomische Methode. Sie vergleicht empirisch das Renten-Einkommen der Gesamt-Bevölkerung in den Altersgruppen 65-74 mit den Erwerbseinkünften der (renten-nahen) Jahrgänge der Altersgruppen 50 bis 59. Das Resultat: die schon oben erwähnten 58% im europäischen Durchschnitt. Die Quote hat sich in den letzten Jahren verbessert, was aber vor allem auf die krisenbedingten Absenkungen der Löhne zurückgeführt wird, während die Renten zunächst einmal stabil blieben.
- Im Unterschied dazu beschreibt die individuelle Einkommensersatzrate das Renteneinkommen im ersten Jahr nach dem Eintritt in den Ruhestand mit dem Lohn des letzten Jahres vor Eintritt. Sie wird nicht empirisch ermittelt, sondern „theoretisch“ auf der Grundlage von Musterfällen. Es ist die aus der Sicht des individuellen Versicherten selbst entscheidende Größe. Das Basis-Szenario geht von einem Versicherten aus, der vor dem Eintritt in den Ruhestand 40 Jahre lang durchschnittlich verdient hat. Damit kommt diese Person dem deutschen „Eckrentner“ ziemlich nahe, der sich aber immerhin 45 Jahre dem Erwerbsleben hingeben muss. Ausgewiesen werden zunächst die gegenwärtigen Ersatzraten, in Kap. 5 dann aber auch die künftig zu erwartenden.

Umverteilende Elemente öffentlicher Rentensysteme

Die Untersuchung beginnt mit der Feststellung, dass die theoretischen Ersatzraten bei niedrigeren Einkünften tendenziell steigen im Vergleich zu durchschnittlichen oder gar überdurchschnittlichen Verdiensten. Zwei Quellen werden hierfür ausgemacht: die umverteilende Wirkung der Rentensysteme selbst, und die Wirkung der Steuersysteme. Die umverteilenden Elemente der Rentensysteme werden im Einzelnen beschrieben, wozu neben der Berücksichtigung einkommens- bzw. beitragsloser Zeiten auch die Hinterbliebenenrenten zählen.

Leider wird einer wichtigen Frage nicht nachgegangen, die eine Brücke zum nächsten Abschnitt und zum Thema bilden könnte: „Zugang zum Sozialschutz



für alle – ja, aber zu welchem Preis?“ Es geht darum, inwieweit schon heute die Sonderbedingungen des Zugangs zum Sozialschutz für Selbstständige Umverteilungs- und Quersubventionierungen erzeugen.

Selbstständige und atypisch Beschäftigte

Sehr ausführlich geht der Bericht – immer noch in Kapitel 3 – auf die Zugangsbedingungen und Sicherungslücken für Selbstständige und atypisch Beschäftigte ein und betritt hierbei das Zentrum der aktuellen europäischen Debatte um die Verbesserung des Sozialschutzes für alle. Wertvolle Einblicke bietet er vor allem in dem Umgang mit den typischen Problemen bei der Gestaltung der Bemessungsgrundlage. Diese führen dann, wie am Beispiel von 8 Ländern nachgewiesen wird, selbst in den Ländern zu erheblichen Deckungslücken, die eigentlich auch die Selbstständigen in die Pflichtversicherung einbeziehen.

Geschlechtsspezifische Unterschiede

In diesem Abschnitt geht der Bericht den verschiedenen Quellen der evidenten geschlechtsspezifischen Unterschiede der „Abdeckung“ durch Rentensysteme und der Rentenhöhe nach. Der so genannte „gender pension gap“ bei der Rentenhöhe ist in den letzten Jahren leicht rückläufig und beträgt zurzeit 37,2%, wobei die Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten ganz erheblich auseinander liegen. Der Bericht räumt durchaus ein, dass bei Frauen eine evtl. aktuell niedrige Deckungsquote oft wegen der später zu erwartenden Witwenrenten wenig aussagekräftig ist und eigentlich einer „dynamischeren“ Betrachtungsweise Platz machen müsste. Dargestellt wird dieses Phänomen am Beispiel Spaniens. Unter anderem wegen der langen Mindestbeitragszeiten leben dort ca. 1,25 Millionen Frauen über 65 ohne Rentenanspruch. Von ihnen sind allerdings 1,06 Millionen verheiratet und werden im Todesfall ihres Partners Anspruch auf eine Witwenrente haben.

Untersucht werden schließlich die verschiedenen Faktoren, die zu niedrigeren Frauen-Renten führen, einschließlich des schwierigeren Zugangs zu Betriebsrenten.

Die Rolle ergänzender Renten

Hierzu zählen sowohl Betriebsrenten als auch private Renten („individual pension savings contracts; personal pensions“). In der Hälfte der Mitgliedstaaten spielen derartige Vorsorgeinstrumente keine nennenswerte Rolle. Individuelle Renten sind als Folge der Riester-Reformen besonders wichtig in Deutschland, aber auch in der Tschechischen Republik. Entscheidend für den Erfolg der privaten Vorsorge seien neben steuerlichen Anreizen auch direkte Zuschüsse.

Arbeitseinkommen bis zum Erreichen des Rentenalters und danach

Dieser Abschnitt ist gewiss einer der wichtigsten Teile des Berichts, da er die Rahmenbedingungen und Erfolge für eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit und eines Hinausschiebens des Renteneintrittsalters nachzeichnet. Im Zeitraum zwischen 2013 und 2016 haben die älteren Arbeitnehmer (der Altersgruppe 55 bis 64) die Hälfte des gesamten Beschäftigungszuwachses in der Union



geleistet. Dies liegt zum Teil an Kohorten-Effekten – der Anteil der älteren Erwerbstätigen an der gesamten Erwerbsbevölkerung wächst einfach schneller als der Rest – zum größeren Teil aber an der Zunahme der Beschäftigung in höheren Altersgruppen. Insgesamt hat die Beschäftigungsrate in der Gruppe der 55-64-Jährigen in den letzten 3 Jahren um 10% zugenommen und beträgt nun (Stand: 2016) im europäischen Durchschnitt 55,3%. Deutlich niedriger ist naturgemäß die Quote derer, die nach Erreichen des gesetzlichen Rentenalters weiterarbeiten. Die Beschäftigungsquote in der Altersgruppe 65-74 beträgt 12% bei Männern und 7% bei Frauen. Die in Arbeit verbrachte Lebenszeit ist fast überall im Ansteigen und beträgt im Jahr 2016 35,6 Jahre. Die Spanne des tatsächlichen Renteneintrittsalters variiert stark zwischen den Mitgliedstaaten, zwischen 61 in Frankreich und 65 in Irland. Ähnliches gilt für das Verhältnis der im Ruhestand verbrachten zu der in Arbeit verbrachten Jahren. Es reicht von 40% in Estland (d.h. 10 Jahre in Arbeit, 4 im Ruhestand) bis 60% u.a. in Belgien und Frankreich. Dieser Indikator ist zentral für die europäische Debatte um die Verlängerung der Lebensarbeitszeit. In der Tendenz strebt die Europäische Kommission ein Verhältnis von 50% an, d.h. für jedes Jahr einer zusätzlichen Lebenserwartung sollen 2/3 in Arbeit und höchstens 1/3 im Ruhestand verbracht werden.

Ein entscheidender Faktor für eine längere Lebensarbeitszeit ist eine Verbesserung des Gesundheitszustands. Zu seiner Messung wird in Europa der Indikator des vom Individuum „selbst wahrgenommenen Gesundheitszustands“ eingesetzt. Er wird zwar wegen seiner teilweise recht willkürlichen Ergebnisse in Deutschland kritisiert. Zurzeit gibt es aber keine Alternativen. Vielleicht ist das auch ein Grund dafür, dass Deutschland als einziges Land in den nun präsentierten vergleichenden Statistiken nicht auftaucht. Hier steht im Zentrum ein Überblick, wie viele ältere Arbeitnehmer (diesmal 50 bis 64) ihren Gesundheitszustand als „schlecht“ einschätzen; europaweit sind dies fast 30%. Es kommt daher nicht ganz überraschend, dass der Anteil von Invalidität in der Altersgruppe der 55-64-Jährigen um 2,1 Prozentpunkte gestiegen ist.

Abschließend werden Möglichkeiten einer Kombination von Rente und Arbeit vorgestellt, ohne allerdings empirische Ergebnisse aufzuzeigen.

Die Auswirkungen der Rentenreformen

Das vierte Kapitel beschreibt die Reformtrends der letzten 10 Jahre, meistens motiviert durch das Ziel der Stabilisierung der Finanzierungsfähigkeit („Nachhaltigkeit“) – allerdings auf Kosten von Leistungsniveau und Zugangsvoraussetzungen („generosity“). Im Fokus stand die Anhebung des Rentenalters. Die Zugangsbedingungen für einen vorgezogenen Ruhestand wurden teilweise verschärft, teilweise aber auch wieder gelockert. Auffällig ist, dass nach „Abflauen“ der Krise wieder mehr getan wurde, um die Angemessenheit zu stärken, vor allem zugunsten von Rentnern mit niedrigeren Einkünften, aber auch durch Anpassung der Renten an die steigenden Lebenshaltungskosten und die wirtschaftliche Entwicklung.



Angemessene Renten – auch noch Mitte des 21. Jahrhunderts?

Das fünfte Kapitel befasst sich mit der Angemessenheit der Renten „in Langzeitperspektive“. Im Zentrum stehen die Projektionen der theoretischen Ersatzraten bis zum Jahr 2056 unter Berücksichtigung der bereits beschlossenen Reformen. Es ist nicht überraschend, dass die Ersatzraten auf breiter Linie sinken werden. Am geschlechtsspezifischen Rentengefälle wird sich nichts Grundsätzliches ändern, und auch die relativ höhere Ersatzrate der Niedrigverdiener wird im Trend fortbestehen. Sehr vorsichtige Projektionen werden auch zur Entwicklung des Armutsrisikos angestellt.

Ein eigener Abschnitt widmet sich der Frage, wie sich die Anhebung des Rentenalters auf das tatsächliche Arbeitsmarkt-Austrittsalter auswirkt. In den meisten Ländern wird der Anstieg des Austrittsalters wohl hinter dem Anstieg des Rentenalters „hinterherhinken“. Dies wird Einkommenslücken aufreißen und nicht zuletzt dazu führen, dass Möglichkeiten eines Vor-Ruhestands – soweit sie denn bestehen – verstärkt in Anspruch genommen werden.
