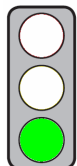


## KERNPUNKTE

**Ziel der Mitteilung:** Die Kommission mahnt Strukturreformen in den Mitgliedstaaten an, um den Auswirkungen des demografischen Wandels zu begegnen.

**Betroffene:** Nahezu alle Bereiche der Volkswirtschaft.



**Pro:** (1) Grundlegende Strukturreformen der sozialen Sicherungssysteme sind dringend notwendig, um sie auf eine solide und nachhaltige Finanzierungsbasis zu stellen.  
(2) Den Arbeitnehmern sollte es grundsätzlich selbst überlassen bleiben, den Zeitpunkt des Renteneintritts zu bestimmen.

**Contra:** Der Aufruf an Politiker, für ein „umsichtiges Management der Rentensparnisse“ Sorge zu tragen, schließt direkte Eingriffe in das Geschäft der privaten Altersversorgungsträger nicht aus. Die Politik sollte jedoch lediglich eine effektive Aufsicht über diese sicherstellen.

## INHALT

### Titel

**Mitteilung KOM(2009) 180** vom 29. April 2009: **Die Auswirkungen der demografischen Alterung in der EU bewältigen**

### Kurzdarstellung

#### ► Ziel der Mitteilung

Die Kommission räumt zwar der Bekämpfung des gegenwärtigen Wirtschaftseinbruchs kurzfristig Priorität ein und ist sich der damit einhergehenden Verschuldung der Mitgliedstaaten bewusst. Dessen ungeachtet weist sie aber auf zukünftige, aus der Alterung der Bevölkerung resultierende hohe Belastungen für die öffentlichen Haushalte hin. Sie mahnt „dringende“ Reformen an und betrachtet „die Krise als den richtigen Zeitpunkt für soziale Innovationen“ (S. 14).

#### ► Erwartete Bevölkerungsentwicklung in der EU bis zum Jahr 2060

Die Kommission erwartet unter der Annahme gleichbleibender Rahmenbedingungen (Projektion) bis 2060 folgende Entwicklungen:

- Die Gesamtbevölkerung der EU wird aufgrund höherer Lebenserwartung und fortdauernder Zuwanderung von 495 Millionen (2008) auf 505 Millionen Menschen geringfügig ansteigen (2009 Ageing Report, S. 19).
- Das Verhältnis zwischen der Zahl der 15- bis 64-Jährigen („Erwerbsfähige“) und der Zahl der über 65-Jährigen wird von 4:1 (2008) auf 2:1 zurückgehen.
- Die Zahl der Beschäftigten wird um 19 Millionen sinken, obwohl der Anteil der Erwerbstätigen an der Gesamtzahl der Erwerbsfähigen (Beschäftigungsquote) von 65,5% auf etwa 70% steigen wird.

#### ► Erwartete Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf die öffentlichen Haushalte

- Die Kommission rechnet bis 2060 mit einem Anstieg der alterungsbedingten öffentlichen Ausgaben um durchschnittlich 4,75 Prozentpunkte des Bruttoinlandproduktes (BIP) in der EU-27 und um mehr als 5 Prozentpunkte des BIP in der Eurozone. In Mitgliedstaaten, die bereits Reformen durchgeführt haben, wird der Anstieg unterdurchschnittlich ausfallen.
- Im Einzelnen geht sie davon aus, dass
  - die demografische Entwicklung die Rentenausgaben in allen Mitgliedstaaten „gewaltig“ in die Höhe treibt,
  - die relative Einkommensposition von Rentnern sich in einigen Mitgliedstaaten „erheblich“ verschlechtert,
  - die öffentlichen Gesundheitsausgaben selbst unter der Annahme, dass sich der technische Fortschritt langfristig auch kostensenkend auswirken könnte – im EU-Durchschnitt um 1,25 Prozentpunkte des BIP ansteigen,
  - die öffentlichen Ausgaben für die Langzeitpflege alter Menschen um 1,25 Prozentpunkte des BIP ansteigen, zumal anstelle der derzeit verbreiteten Pflege durch Angehörige in Zukunft verstärkt externe Dienstleister in Anspruch genommen werden müssen,
  - mit einer Reduktion des Anteils der Bildungsausgaben am BIP nicht zu rechnen ist, weil trotz sinkender Schülerzahl höhere Bildungsausgaben notwendig sind, um eine erwünschte „substantielle Verbesserung der Bildungsqualität“ zu erreichen.

### ► Politische Handlungsfelder für die Mitgliedstaaten

- **Rentenpolitik:** Die Kommission plädiert trotz der gegenwärtigen Kapitalmarktkrise für eine Ergänzung umlagefinanzierter Altersrenten durch eine kapitalgedeckte Altersversorgung, um „eine angemessene und nachhaltige private Altersvorsorge in den Mitgliedstaaten sicherzustellen“ (S. 13). Gleichzeitig fordert sie „Politiker, Regulierer und Aufsichtsinstanzen“ dazu auf, für „ein umsichtiges Management der Rentensparnisse der Menschen“ Sorge zu tragen (S. 7). Darüber hinaus fordert sie ,
  - Anspruchsvoraussetzungen für den Bezug einer staatlichen Rente zu verschärfen und Anreize zur Frühverrentung abzuschaffen,
  - Rentensysteme so flexibel auszugestalten, dass die Arbeitnehmer selber entscheiden können, wann sie in den Ruhestand gehen, und „Beschäftigungshindernisse“ wie ein gesetzliches Renteneintrittsalter abzuschaffen.
- **Familienpolitik:** Die Kommission empfiehlt den Mitgliedstaaten, Maßnahmen zur demografischen „Erneuerung“ zu ergreifen. So sollten sie der Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie der Gleichstellung von Männern und Frauen „Priorität“ einräumen. Denn Investitionen in qualitativ hochwertige Kinderbetreuung sowie die Beschäftigungsfähigkeit der Eltern können „ausgesprochen hohe potentielle Renditen“ aufweisen (S. 9). Ferner erwägt die Kommission:
  - steuerliche Entlastungen für Zweitverdiener, da dies nach Auffassung der Kommission deren Erwerbsbeteiligung erhöht.
  - eine Verbesserung der „Work-Life-Balance“ insbesondere durch vereinfachte Bedingungen für die Inanspruchnahme von Elternurlaub.
- **Arbeitsmarktpolitik:** Ziel muss es nach Auffassung der Kommission sein, die Erwerbsbeteiligung zu erhöhen und das Arbeitskräftepotenzial besser zu nutzen. Hierzu sollen Maßnahmen beitragen, die
  - jungen Menschen den Eintritt und älteren Arbeitslosen den Wiedereintritt in den Arbeitsmarkt ermöglichen und somit eine (potenziell lebenslange) Abhängigkeit von Sozialleistungen verhindern,
  - die Arbeitsaufnahme gegenüber dem Bezug öffentlicher Sozialleistungen hinreichend attraktiv machen und somit negative Arbeitsanreize beseitigen. Leistungsempfänger sollen zur aktiven Arbeitssuche ermuntert werden, insbesondere Geringqualifizierte auch durch „gezielte Aktivierungsmaßnahmen“ (S. 9).
- **Gesundheits- und Pflegepolitik:** Die Kommission sieht bei den nationalen Gesundheitssystemen ein „beträchtliches“ Potenzial für Effizienzsteigerungen. Hinsichtlich der Langzeitpflege empfiehlt sie, die professionelle Pflege „im häuslichen Umfeld“ zu fördern (S. 13).
- **Bildungs- und Forschungspolitik:** Da nach Auffassung der Kommission das künftige Wirtschaftswachstum entscheidend von der Arbeitsproduktivität beeinflusst wird, muss sowohl das Bildungsniveau – insbesondere der Niedrigqualifizierten – als auch das institutionelle Umfeld für Forschung und Entwicklung verbessert werden.
- **Zuwanderungspolitik:** Die Kommission glaubt zwar, dass eine „gut geplante“ Zuwanderungspolitik das zu erwartende Arbeitskräftedefizit abmildern kann. Sie weist aber darauf hin, dass Zuwanderer oftmals schlecht ausgebildet sind oder Schwierigkeiten haben, ihre beruflichen Qualifikationen im Zuwanderungsland zu nutzen. Daher fordert sie die Mitgliedstaaten auf, Maßnahmen zur besseren Integration von Zuwanderern zu ergreifen.

### ► Politische Handlungsfelder für die EU

Die Kommission will positive Erfahrungen („Best Practices“) aus den einzelnen Mitgliedstaaten sammeln. Konkret will sie

- ihre im Stabilitäts- und Wachstumspakt definierte Überwachungsfunktion „über die Haushaltspolitik hinaus“ auf Bemühungen zur Reform der „Sozialausgabenprogramme“ ausweiten, die auf einen besseren Einkommenschutz bei Arbeitslosigkeit und stärkere Anreize zur Arbeitsaufnahme zielen („Flexicurity“).
- Maßnahmen für ein „einwandfreies Funktionieren“ der Finanzmärkte ergreifen, um insbesondere Kapitalanlagen zur „ergänzenden“ Altersversorgung und Krankenversicherung zu schützen.
- sich für „effiziente und gerechte“ Bildungs- und Ausbildungssysteme in den Mitgliedstaaten einsetzen, um die Produktivität zu steigern. Zudem will sie gemeinsam mit den Mitgliedstaaten ermitteln, welche Qualifikationen in der Zukunft benötigt werden.

## Subsidiaritätsbegründung

Die Mitteilung der Kommission geht auf Fragen der Subsidiarität nicht ein.

## Politischer Kontext

Im März 2001 hat der Rat beschlossen, den wirtschaftlichen und finanziellen Herausforderungen des demografischen Wandels durch Schuldenabbau, höhere Beschäftigungsquoten, steigende Produktivität und Reformen der Renten-, Gesundheits- und Langzeitpflegesysteme zu begegnen. Die Kommission hat diese Strategie 2006 bei der Vorstellung ihrer neuesten Projektionen für die künftige demografische Entwicklung wieder aufgenommen und um konkrete Handlungsempfehlungen an die Mitgliedstaaten erweitert (Mitteilung KOM(2006) 571). An diesen Empfehlungen hält die Kommission nun ausdrücklich fest, wengleich sie eine vorübergehend höhere Staatsverschuldung angesichts der Wirtschaftskrise toleriert (in diesem Sinne bereits Mitteilung KOM(2008) 800).

## Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion:

GD Wirtschaft und Finanzen

# BEWERTUNG

## Ökonomische Folgenabschätzung

### Ordnungspolitische Beurteilung

**Zu Recht weist die Kommission auf die negativen Auswirkungen des demografischen Wandels** für die öffentlichen Haushalte und die Sozialversicherungssysteme **hin und mahnt notwendige Strukturreformen in den Mitgliedstaaten an.** Denn obwohl die demografische Entwicklung schon seit Jahrzehnten absehbar ist und auch deren Folgen bekannt sind, ist es in vielen Mitgliedstaaten bisher nicht gelungen, die sozialen Sicherungssysteme für die Alters-, Gesundheits- und Pflegevorsorge auf eine solide und nachhaltige Finanzierungsbasis zu stellen.

Die bisherige Finanzierung dieser Vorsorgesysteme per Umlageverfahren, bei dem die laufenden Ausgaben aus laufenden Beiträgen der Erwerbstätigen finanziert werden, stößt nämlich an ihre Grenzen, wenn die Anzahl der Leistungsempfänger gegenüber den Erwerbstätigen stetig zunimmt. Denn dann müssen entweder die Beitragssätze erhöht oder aber die Leistungen gekürzt werden. Da Leistungskürzungen politisch meist nicht durchsetzbar sind, muss der Beitragssatz für die Erwerbstätigen steigen. Da dieser wie eine Steuer empfunden wird, führt eine Erhöhung entweder zu einer Einschränkung der Beschäftigung oder aber zur Flucht in illegale, aber beitragsfreie Beschäftigung (Schwarzarbeit).

Bei einer kapitalgedeckten Finanzierung, hingegen, werden die eigenen Beiträge zunächst am Kapitalmarkt angelegt und erst bei Leistungsempfang ausgezahlt. **Es ist positiv zu bewerten, dass die Kommission bei der Altersvorsorge eine kapitalgedeckte Ergänzung zu den umlagefinanzierten Systemen empfiehlt. Denn ein kompletter Umstieg auf eine kapitalgedeckte Altersvorsorge wäre** wegen der damit verbundenen Doppelbelastung der jetzigen Erwerbsgeneration **unrealistisch.** Wird jedoch die kapitalgedeckte Altersvorsorge als ergänzendes Element eingeführt, kann ein weiterer Anstieg der am Lohn bemessenen Beitragssätze verhindert oder zumindest reduziert werden, ohne dass es zu einem Absinken des eigenen Rentenniveaus kommen muss. Zwar schränken auch die Beiträge für die ergänzende Altersvorsorge den finanziellen Spielraum der Beitragszahler ein, doch werden diese im Gegensatz zu einer Beitragssatzerhöhung in der Regel nicht als Steuer empfunden, da die Beiträge tatsächlich angespart werden und individuell zurechenbar sind.

Es kann sogar eine Verpflichtung zur ergänzenden privaten Altersvorsorge gerechtfertigt werden. Denn das Vertrauen darauf, dass die Solidargemeinschaft allen Rentnern auch in Zukunft mindestens eine Grundsicherung garantieren wird, könnte andernfalls Fehlanreize schaffen, Konsumausgaben zu tätigen, statt in die Altersvorsorge zu investieren. Es wäre jedoch ordnungspolitisch verfehlt, eine spezielle Förderung für die ergänzende, kapitalgedeckte Altersvorsorge einzuführen, wie dies etwa mit der „Riester-Rente“ in Deutschland der Fall ist. Denn auch diese Förderung muss letztlich über die Steuereinnahmen finanziert werden. Zudem besteht die Gefahr, dass nur bestimmte Arten der Kapitalanlage zur Altersvorsorge gefördert werden. Dies kann zu verzerrten Anlageentscheidungen führen.

**Die Träger einer kapitalgedeckten Altersvorsorge müssen** im Interesse der Sicherheit der von ihnen verwalteten Vermögen **von einer Aufsichtsbehörde kontrolliert werden.** Für eine effektive Aufsicht hat die Politik zu sorgen. **Nur in diesem Sinne ist der Aussage der Kommission zuzustimmen, dass Politiker für das „umsichtige Management der Rentenersparnisse“ Sorge tragen sollten.** Allerdings kann auch eine effektive Aufsicht das Kapitalmarktrisiko niemals komplett ausschalten.

**Die geforderte Flexibilisierung des Renteneintritts** in den umlagefinanzierten Systemen **ist zu begrüßen,** da es die Entscheidung jedes Einzelnen sein sollte, wann er sein Arbeitsleben beendet. **Allerdings müssen** bei vorzeitigem Rentenbezug **die vorzunehmenden Abschläge, bzw. bei längerer Erwerbszeit die Zuschläge, richtig berechnet und finanziert werden, so dass die Versichertengemeinschaft durch diese Entscheidung nicht schlechter gestellt wird.** Zu diesen konkreten Fragen äußert sich die Kommission nicht.

Die Forderung der Kommission nach größerer Beteiligung Geringqualifizierter am Erwerbsleben ist zu unterstützen. Allerdings wäre es ordnungspolitisch verfehlt, Arbeitslose über öffentlich finanzierte „Arbeitsanreize“ aus der Arbeitslosigkeit herauszukaufen – wie dies etwa Kombilohnmodelle vorsehen. Denn wer arbeiten kann, ist der Solidargemeinschaft gegenüber ohnehin zur Arbeitsaufnahme verpflichtet, um deren Unterstützungsleistung auf ein Minimum zu begrenzen. Für viele Arbeitslose sind fehlende Anreize für die Arbeitsaufnahme nicht entscheidend; sie wollen arbeiten, finden aber keine Arbeitsstelle. Daher sind von der Politik und den Tarifparteien alle Hindernisse zu beseitigen, die der Entstehung von Beschäftigung gerade im unteren Lohnsegment entgegenstehen, wie etwa gesetzliche oder tarifliche Mindestlöhne.

### Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Reformen, die – wie etwa bei einer ergänzenden kapitalgedeckten Altersvorsorge – zu einer Entkopplung der Sozialversicherungsbeiträge von den Arbeitslöhnen führen, steigern die gesamtwirtschaftliche Effizienz. Denn Löhne können dann deutlicher tatsächliche Knappheiten anzeigen und somit ihre Lenkungsfunktion innerhalb einer Marktwirtschaft besser wahrnehmen.

### Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Die mit den Reformen einhergehende Steigerung der gesamtwirtschaftlichen Effizienz fördert das Wachstum. Je geringer die Belastung des Arbeitslohns mit Beiträgen für die Sozialversicherungen ist, desto attraktiver wird auch die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung gegenüber Schwarzarbeit.

### Folgen für die Standortqualität Europas

Soweit eine Entkopplung der Sozialversicherungsbeiträge von den Arbeitslöhnen geringere Lohnforderungen der Arbeitnehmer zur Folge hat, senkt dies die Kosten des Produktionsfaktors Arbeit und steigert somit die Attraktivität des Standorts Europa.

## Juristische Bewertung

### Kompetenz

Die Mitgliedstaaten sind für die Grundprinzipien der sozialen Sicherungssysteme und deren finanzielles Gleichgewicht verantwortlich. Bei den Renten- und anderen Sozialversicherungen kann die EU nur nationale Tätigkeiten unterstützen und ergänzen (Art. 137 Abs. 1 lit. k EGV). Eine Überwachung der Reformen der Sozialausgabenprogramme ist deshalb auch nur begrenzt zulässig: Insbesondere „überwacht der Rat anhand von Berichten der Kommission“ die wirtschaftliche Entwicklung der Mitgliedstaaten, um eine engere Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten zu gewährleisten (Art. 99 Abs. 3 EGV). Zu diesem Zweck unterbreiten die Mitgliedstaaten jährlich drei- bis vierjährige Stabilitäts- und Konvergenzprogramme, in denen sie auch wirtschaftspolitische Maßnahmen und größere Strukturreformen beschreiben (Art. 3 Abs. 2 und Art. 7 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97). Soweit sich daraus ergibt, dass in einem Mitgliedstaat ein übermäßiges öffentliches Defizit droht, kann die EU diesen Staat darauf aufmerksam machen und empfehlen, dass er die erforderlichen Gegenmaßnahmen ergreift. Hält sich die erwogene Ausweitung der Überwachung an diesen Rahmen, ist sie zulässig.

Im Bereich der Bildung ist unter „striktter Beachtung“ der nationalen Verantwortung jede Harmonisierung ausgeschlossen (Art. 149 Abs. 1 EGV). Die EU kann aber „Fördermaßnahmen“ (Bildung) bzw. „Maßnahmen“ (Berufsbildung) beschließen (Art. 149 Abs. 4 und 150 Abs. 4 EGV). Außerdem kann sie Empfehlungen für die Bildungspolitik aussprechen (Art. 149 Abs. 4 EGV). Maßnahmen zur Stabilisierung der Finanzmärkte kann die EU zumeist auf ihre Kompetenz zur Verwirklichung des Binnenmarktes (Art. 95 EGV) stützen. Für Maßnahmen im Bereich „Flexicurity“, die das Arbeitslosengeld betreffen, ist Art. 137 Abs. 1 lit. c EGV einschlägig.

### Subsidiarität

Eine Beurteilung der Subsidiarität ist derzeit noch nicht möglich.

### Verhältnismäßigkeit

Eine Beurteilung der Verhältnismäßigkeit ist gegenwärtig nicht möglich.

### Vereinbarkeit mit EU-Recht

Unproblematisch.

### Vereinbarkeit mit deutschem Recht

Systeme zur privaten Altersvorsorge dürfen nicht die Freizügigkeit ungerechtfertigt einschränken (Art. 18 EGV und speziell für Arbeitnehmer Art. 39 EGV und Art. 7 der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68). Dies ist in Deutschland bei der sogenannten „Riester-Rente“ (§§ 79–99 Einkommenssteuergesetz) fraglich. Soweit diese bei einem Wegzug aus Deutschland eine Rückzahlung der staatlichen Zulage und der Steuerermäßigungen vorsieht (§ 95 EStG i.V.m. § 93 Abs. 1 EStG), liegt ein Eingriff in die Freizügigkeit vor. Gleiches gilt, soweit der Einsatz des Kapitals aus der Riester-Rente auf den Immobilienerwerb in Deutschland beschränkt ist (§ 92a EStG). Die Frage, ob dieser Eingriff gerechtfertigt ist, liegt dem Europäischen Gerichtshof derzeit zur Entscheidung vor (EuGH Rs. C-269/07).

## Mögliche zukünftige Folgemaßnahmen der EU

Mehrere Maßnahmen zur Finanzmarktregulierung hat die Kommission bereits angekündigt (KOM(2009) 114).

## Zusammenfassung der Bewertung

Die Kommission weist angesichts der zukünftigen demografischen Entwicklung völlig zu Recht auf die Notwendigkeit grundlegender Strukturreformen in den Mitgliedstaaten hin. Bei Altersvorsorgesystemen ist es sinnvoll, ergänzende Kapitaldeckungsverfahren einzuführen, da ein kompletter Umstieg zu einer Doppelbelastung für die jetzigen Erwerbstätigen führen würde. Allerdings sollte sich das geforderte „umsichtige Management der Rentensparnisse“ durch die Politik darauf beschränken, eine effektive Aufsicht über private Altersvorsorgeträger sicherzustellen. Den Arbeitnehmern sollte es, wie von der Kommission gefordert, grundsätzlich selbst überlassen bleiben, den Zeitpunkt des Renteneintritts zu bestimmen. Eine Flexibilisierung des Renteneintrittsalters in der umlagefinanzierten Rentenversicherung ist daher zu begrüßen. Allerdings darf diese Entscheidung keine negativen Konsequenzen für die übrigen Beitragszahler nach sich ziehen, so dass entsprechende Modelle zur Berechnung von Rentenab- und -zuschlägen entwickelt werden müssen.