



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 16.2.2012
SWD(2012) 8 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

**Zusammenfassung der Folgenabschätzung
Begleitunterlage zum
WEISSBUCH
Eine Agenda für angemessene, sichere und nachhaltige Pensionen und Renten**

{COM(2012) 55 final}
{SWD(2012) 7 final}

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

Zusammenfassung der Folgenabschätzung

Begleitunterlage zum

WEISSBUCH

Eine Agenda für angemessene, sichere und nachhaltige Pensionen und Renten

ZUSAMMENFASSUNG

1. Hintergrund

Vor dem Hintergrund einer immer rascheren Bevölkerungsalterung, der Wirtschaftskrise und eines Jahrzehnts, in dem sich die Renten- und Pensionssysteme in vielen Mitgliedstaaten erheblich geändert haben, erkannte die Europäische Kommission im Jahr 2009, dass eine Diskussion darüber angestoßen werden sollte, wie der EU-Pensions- und -Rentenrahmen so aktualisiert werden könnte, dass er die Mitgliedstaaten dabei unterstützt, ihren Bürgerinnen und Bürgern jetzt und auch in Zukunft angemessene, nachhaltige und sichere Renten- und Pensionssysteme zu bieten.

So sagte Präsident Barroso in seinen politischen Leitlinien für die amtierende Kommission im September 2009: „Wir müssen dafür sorgen, dass die Renten ihren Zweck erfüllen und den jetzigen und künftigen Rentenempfängern – auch den sozial schwächsten unter ihnen – größtmögliche Unterstützung vermitteln.“ Kommissar Andor wurde daher vom Präsidenten beauftragt, gemeinsam mit anderen Kommissaren Vorschläge zur Sicherung der europäischen Renten- und Pensionssysteme zu entwickeln.

Die Europäische Kommission hat versucht, den derzeit eher fragmentierten EU-Renten- und -Pensionsrahmen umfassend darzustellen und überlegt, ob dieser verbessert werden muss, um die Mitgliedstaaten ausreichend unterstützen zu können. Dies führte zu einer öffentlichen Konsultation über ein ganzheitlich angelegtes Grünbuch über Pensionen und Renten, das am 7. Juli 2010 veröffentlicht wurde.

Dieses Grünbuch folgte einem integrierten Ansatz, der Wirtschafts-, Sozial- und Finanzmarktpolitik einbezog und die Verbindungen und Synergieeffekte zwischen Pensionen bzw. Renten und der Gesamtstrategie Europa 2020 für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum anerkannte. Im Grünbuch wurde eingeräumt, dass die Mitgliedstaaten zwar für die Renten- und Pensionssysteme verantwortlich sind, die nationalen Ruhestandssysteme auf EU-Ebene aber durch zahlreiche Maßnahmen gestützt werden, die von der politischen Koordinierung bis hin zu Rechtsvorschriften reichen, da einige gemeinsame Themen koordiniert behandelt werden müssen. Hierzu zählen das Funktionieren des Binnenmarktes, die Anforderungen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes und die Vereinbarkeit von Pensions- und Rentenreformen mit der Strategie Europa 2020.

In einem Arbeitspapier zum Grünbuch wurden der derzeitige EU-Rechtsrahmen, sonstige Vorschriften und politische Koordinierungsmaßnahmen sowie die Ergebnisse einer Untersuchung über die private Altersvorsorge veröffentlicht, die gemeinsam mit nationalen Rentenregulierungsbehörden über den Ausschuss der Europäischen Aufsichtsbehörden für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung (CEIOPS) durchgeführt wurde.

Im Arbeitsprogramm der Kommission für das Jahr 2011 wurde ein Weißbuch über Renten und Pensionen angekündigt, um ausgehend von der Konsultation über das Grünbuch die EU-Unterstützung für die Renten- und Pensionssysteme der Mitgliedstaaten weiterzuentwickeln.

In der vorliegenden Folgenabschätzung werden die politischen Optionen für ein solches Weißbuch erörtert, mit dem ein ganzheitlicher EU-Rahmen und eine Strategie zur

Unterstützung der Mitgliedstaaten entwickelt werden sollen, damit diese für angemessene, nachhaltige und sichere Renten und Pensionen sorgen können.

2. Problemstellung

Die Verantwortung für angemessene, nachhaltige und sichere Renten und Pensionen liegt bei den Mitgliedstaaten; die EU spielt bislang nur hier und da eine kleine Nebenrolle. Die Bereitstellung der Renten und Pensionen wird jedoch schwieriger und zunehmend zu einem gemeinsamen Problem auf EU-Ebene.

Renten und Pensionen stellen die Haupteinkommensquelle für einen großen und wachsenden Teil der EU-Bürgerinnen und -Bürger (rund ein Viertel) dar. Sie spielen somit für die Wahrung des Lebensstandards während des Ruhestands und für die Vermeidung der Altersarmut eine entscheidende Rolle. Die Renten- und Pensionssysteme beeinflussen aber nicht nur maßgeblich die sozialen Bedingungen, sondern sind auch ein bedeutender Wirtschaftsfaktor. Da rund 10 % des BIP in der EU (2010) in Renten und Pensionen fließen, stellen sie einen großen Posten bei den öffentlichen Ausgaben dar. Die Gestaltung der Renten- und Pensionssysteme und die (fehlenden) Anreize, die sie für einen früheren oder späteren Renteneintritt bzw. Pensionsantritt bieten, haben signifikante Auswirkungen auf die Beschäftigung und damit auf das Wirtschaftswachstum. Wo die private Altersvorsorge weit entwickelt ist, spielen Pensionsfonds als institutionelle Anleger außerdem eine wichtige Rolle auf den Finanzmärkten.

Darüber hinaus wirken sich Renten und Pensionen nicht nur stark auf die öffentlichen Haushalte, die Arbeits- und Finanzmärkte und die gesamte Wirtschaft der Mitgliedstaaten aus, sondern auch auf EU-Ebene sowie auf die Stabilität des Euro.

Die Wirtschaftskrise und die geringeren Wachstumsaussichten erschweren es den Mitgliedstaaten, die mit einer alternden Bevölkerung verbundenen großen Herausforderungen zu bewältigen. Die Sicherung der Renten und Pensionen ist zudem komplexer geworden und hängt stärker vom reibungslosen Funktionieren der Arbeits- und Finanzmärkte ab. Ergebnis: Die Mitgliedstaaten haben in den letzten zehn Jahren spürbare Anstrengungen unternommen, um die Renten und Pensionen besser an die Bevölkerungsalterung anzupassen, indem die Renten- und Pensionsansprüche eng an die während des gesamten Erwerbslebens gezahlten Beiträge gekoppelt und die Menschen angeregt werden, länger erwerbstätig zu bleiben und die gesetzlichen umlagefinanzierten Renten und Pensionen durch eine private kapitalgedeckte Altersvorsorge zu ergänzen.

Auf EU-Ebene entwickelt sich das Risiko nicht angemessener, nicht nachhaltiger und nicht sicherer Renten- und Pensionssysteme in einzelnen Mitgliedstaaten zu einem Problem für die gesamte EU. Dies ist vor allem eine Auswirkung der Tatsache, dass es sich angesichts der wirtschaftlichen Rezession, der Verschlechterung der öffentlichen Haushaltslage und der Staatsschuldenkrise als schwieriger erweist, die zunehmende Bevölkerungsalterung zu bewältigen, und dass diese sich auf die gemeinsame Währung und das gesamte soziale und wirtschaftliche Wohlergehen der Europäischen Union auswirkt.

Erfolgreiche Renten- und Pensionsreformen in den Mitgliedstaaten sind daher Schlüsselfaktoren für die Fähigkeit der EU, zwei der fünf Ziele der Strategie Europa 2020 zu

erreichen: die angestrebte Beschäftigungsquote (75 % der 20- bis 64-Jährigen), die in den meisten Mitgliedstaaten eine sehr viel stärkere Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitskräfte erfordert, und die Armutsverringerung (mindestens 20 Mio. Menschen weniger, die von Armut und sozialer Ausgrenzung bedroht sind) unter Berücksichtigung des hohen Armutsrisikos älterer Menschen.

Damit die EU die Anstrengungen der Mitgliedstaaten in dieser neuen Situation – größere Komplexität der Renten- und Pensionsversorgung und zunehmende Sorge auf EU-Ebene hinsichtlich der Renten- und Pensionshöhe – angemessen unterstützen kann, muss der bisher unzusammenhängende und bruchstückhafte Ansatz zugunsten eines umfassenden und integrierten Rahmens für die Renten- und Pensionsstrategien geändert werden. Dieser Ansatz geht von der Annahme aus, dass Renten- und Pensionsentscheidungen, wie die Entscheidung, in Ruhestand zu gehen, das Ergebnis eines komplexen Prozesses sind, der von der persönlichen oder familiären Situation sowie von makroökonomischen und institutionellen Variablen abhängt.

Durch eine bessere Abstimmung der verschiedenen Formen der politischen Koordinierung und Regulierung im Bereich Renten- und Pensionen und die Anpassung von Fokus, Umfang und Reichweite dieser Maßnahmen sowie einige angemessene neue Initiativen kann die EU den Mehrwert der europäischen Maßnahmen deutlich verbessern. Dies würde der EU auch ermöglichen, der Sorge der Mitgliedstaaten besser Rechnung zu tragen, indem der Gefahr, dass sich Renten- und Pensionsprobleme in einem Mitgliedstaat negativ auf andere Mitgliedstaaten auswirken, zuvorgekommen oder diese Gefahr gegebenenfalls abgemildert würde. Dies kann erreicht werden, indem vorhandene Kompetenzen im Bereich Regulierung und Politikkoordinierung zusammengeführt und auf koordiniertere Weise als Elemente eines ganzheitlichen EU-Ansatzes genutzt werden.

Der Zweck dieser Folgenabschätzung besteht darin festzustellen, wie laufende Aktivitäten angepasst, welche neuen Initiativen eingeleitet und durch welche Mechanismen diese koordiniert und in eine integrierte Strategie zur Unterstützung der Mitgliedstaaten eingebettet werden sollten. Eine Kernfrage dabei lautet, wie stark sich eine ganzheitlichere Strategie auf die Gesetzgebung und verbindliche Vorschriften in diesem Stadium auswirken sollte.

Am stärksten von diesem Prozess betroffen sind die Mitgliedstaaten und andere wichtige Stakeholder, die am Prozess der Politikkoordinierung und der Regulierung mit den Kommissionsdienststellen beteiligt sind. Letztendliche Nutznießer wären die Bürgerinnen und Bürger, denen Maßnahmen zugute kommen, die den Mitgliedstaaten helfen, jetzt und auch in Zukunft besser für angemessene, nachhaltige und sichere Renten und Pensionen zu sorgen.

Die Folgenabschätzung wird wie auch das Weißbuch vorrangig auf den EU-Mehrwert für die Mitgliedstaaten und wichtigsten Stakeholder eingehen. Die Auswirkungen auf die Bürgerinnen und Bürger können zum jetzigen Zeitpunkt nicht genau bewertet werden, da sie davon abhängen, wie intensiv die Mitgliedstaaten und Stakeholder die verbesserte EU-Unterstützung nutzen, um ihre Renten- und Pensionspolitik und -praxis zu verbessern.

Ferner greift diese Folgenabschätzung künftigen Folgenabschätzungen für Einzelmaßnahmen innerhalb des Gesamtpakets nicht vor, falls diese in Einzelfällen als Follow-up zum Weißbuch notwendig sein sollten.

3. Subsidiarität

Für die Renten- und Pensionspolitik sind zwar weitgehend die Mitgliedstaaten verantwortlich, die EU spielt jedoch eine unterstützende Rolle.

Durch die zunehmende Verflechtung, die sich auch in der derzeitigen Schuldenkrise zeigt, kann sich eine fehlgeschlagene Renten- und Pensionspolitik in einem oder mehreren Ländern negativ auf die Stabilität des Euro und andere Wirtschaftsleistungen der EU auswirken. Da die Mobilität der Menschen zunimmt, können ungeeignete Renten- und Pensionsmaßnahmen sich darüber hinaus auch direkt auf die Systeme der sozialen Sicherheit anderer EU-Länder auswirken.

Als Folge davon wächst in der gesamten EU zunehmend die Sorge um Renten und Pensionen; aus diesem Grund hat der Europäische Rat auf seiner Tagung vom 24. Juni 2011 die länderspezifischen Empfehlungen zu Renten und Pensionen im Hinblick auf Europa 2020 unterstützt.

Eine stärkere Unterstützung durch EU-Maßnahmen in allen Bereichen, die sich auf Renten und Pensionen auswirken, würde die Fähigkeit der Mitgliedstaaten, diese Empfehlungen umzusetzen, positiv beeinflussen. Die EU war jedoch bisher nicht in der Lage, all ihre Renten- und Pensionsmaßnahmen und -kompetenzen in einem umfassenden, kohärenten und vollständig koordinierten Rahmen zusammenzuführen, der die Mitgliedstaaten dabei unterstützt, angemessene, nachhaltige und sichere Renten für die Bürgerinnen und Bürger zu sichern. Sollte dies – wie im Weißbuch vorgeschlagen – gelingen, so würde dies maßgeblich zur Verbesserung des Mehrwerts der EU-Unterstützung für die Mitgliedstaaten im Renten- und Pensionsbereich beitragen.

4. Ziele der EU-Initiative

Ausgehend von der Analyse im Grünbuch und anderen wichtigen Arbeiten wird in dieser Folgenabschätzung die bisher eher bruchstückhafte Entwicklung von EU-weiten Renten- und Pensionsmaßnahmen und -verfahren beschrieben und dafür plädiert, zum jetzigen Zeitpunkt einen umfassenden und integrierten politischen Rahmen und eine Strategie für die künftigen Renten und Pensionen in der EU aufzubauen. Dieses Ziel wurde auch in der Konsultation zum Grünbuch unterstützt, bei der sich die Stakeholder mehrheitlich für den innovativen, ganzheitlichen Ansatz des Grünbuchs ausgesprochen haben.

Da in der EU die Sorge wegen der mittel- und langfristigen Schwierigkeiten bei der Renten- und Pensionsversorgung wächst und das Risiko des Versagens der Renten- und Pensionspolitik in einigen Mitgliedstaaten steigt, müssen in der EU wirksamere Methoden der Unterstützung der nationalen Politik entwickelt werden.

Dies führt zum **allgemeinen Ziel** des Weißbuchs über Renten und Pensionen: *„Wirksamere Unterstützung der Anstrengungen der Mitgliedstaaten, angemessene, nachhaltige und sichere Renten zu gewährleisten“*.

Konkret müssen EU-Leitlinien in den beiden Bereichen entwickelt werden, die für die Bewältigung der Herausforderungen im Renten- und Pensionsbereich am aussichtsreichsten sind: 1. *Erreichung eines ausgewogeneren Verhältnisses zwischen der Anzahl der Berufs- und der Ruhestandsjahre* (d. h. Anhebung des tatsächlichen Ruhestandsalters) und 2. *Ausweitung*

des Beitrags der privaten Zusatz-Altersvorsorge zu einer angemessenen Altersvorsorge. Darüber hinaus muss die EU 3. ihre Monitoring- und Koordinierungsinstrumente stärken, insbesondere dadurch, dass neben der langfristigen Finanzierbarkeit der Renten- und Pensionssysteme auch die Angemessenheit der Renten und Pensionen überwacht wird (siehe Tabelle 1).

Tabelle 1: Ziele und Politikbereiche

<i>Allgemeines Ziel</i>	<i>Einzelziele und Politikbereiche</i>
Wirksamere Unterstützung der Anstrengungen der Mitgliedstaaten, angesichts einer alternden Gesellschaft und knapper öffentlicher Mittel angemessene, nachhaltige und sichere Renten und Pensionen zu gewährleisten	<p>1 Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Herstellung eines ausgewogeneren Verhältnisses zwischen der Anzahl der Berufs- und der Ruhestandsjahre</p> <p>Politikbereiche:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Reform der Renten- und Pensionssysteme ➤ Fähigkeit der Menschen, länger erwerbstätig zu bleiben <p>2 Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Stärkung des Beitrags der privaten Zusatz-Altersvorsorge¹ zu einer angemessenen Altersvorsorge</p> <p>Politikbereiche:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Abdeckung und Kosteneffizienz der privaten Zusatz-Altersvorsorge ➤ Sicherheit der privaten Zusatz-Altersvorsorge ➤ Mobilität der Zusatz-Altersvorsorge² <p>3 Stärkung der EU-Monitoring- und Koordinierungsinstrumente im Renten- und Pensionsbereich</p> <p>Politikbereiche:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Koordiniertes Monitoring der Angemessenheit, Nachhaltigkeit und Sicherheit von Renten und Pensionen ➤ Kohärente politische Maßnahmen auf EU-Ebene

Diese drei Einzelziele hängen darüber hinaus mit den Politikbereichen zusammen, die in einem ganzheitlichen Rahmen auf EU-Ebene zusammengeführt werden müssen.

Ein Schlüsselfaktor für ein ausgewogeneres Verhältnis zwischen der Anzahl der Berufs- und der Ruhestandsjahre wäre die Kombination von Renten- und Pensionsreformen mit Arbeitsmarktmaßnahmen, die es den Menschen ermöglichen, länger erwerbstätig zu sein. Wichtig für die Aufstockung des Beitrags der privaten Zusatz-Altersvorsorge zu einer angemessenen Altersvorsorge ist die Reichweite und Kosteneffizienz der privaten Zusatz-Altersvorsorge, deren Sicherheit und Mobilität. Für die Stärkung der EU-Monitoring- und -Koordinierungsinstrumente wäre es von entscheidender Bedeutung, ein koordiniertes Monitoring der Angemessenheit, Sicherheit und Nachhaltigkeit von Renten und Pensionen zu entwickeln und für koordinierte politische Maßnahmen auf EU-Ebene zu sorgen.

5. Politikoptionen

In dieser Folgenabschätzung werden drei Optionen verglichen; hierbei werden die Ergebnisse der Konsultation zum Grünbuch und die Konzentration auf Renten und Pensionen in den

¹ Der Begriff „private Zusatz-Altersvorsorge“ bezieht sich auf Renten und Pensionen der zweiten und dritten Säule, d. h. sowohl betriebliche Modelle als auch individuelle Pensions- und Rentensparverträge.

² „Zusatz-Altersvorsorge“ ist der etablierte EU-Begriff für die betriebliche Altersvorsorge.

länderspezifischen Empfehlungen des Jahres 2011 im Hinblick auf Europa 2020 berücksichtigt.

Die **erste Option** („Status Quo“) wäre, wie bisher weiterzumachen: Auf EU-Ebene werden einzelne Renten- und Pensionsfragen eher isoliert auf Einzelfallbasis behandelt. Es gäbe keine gemeinsame Vision zur Sicherung angemessener Renten und Pensionen in der EU als Ganzes.

Der EU-Rahmen würde sich schrittweise ändern; außerhalb des Governance-Rahmens von Europa 2020 würden jedoch wenn überhaupt nur wenige zusätzliche Anstrengungen unternommen, um die verschiedenen betroffenen Politikbereiche zu integrieren oder diesen Rahmen an die sich im Zuge der Veränderungen der Renten- und Pensionssysteme wandelnden Bedürfnisse der Mitgliedstaaten anzupassen. Auch wenn im Rahmen von Europa 2020 einige Aspekte im Zusammenhang mit der Beschäftigung und der Angemessenheit von Renten und Pensionen neben Fragen der öffentlichen Finanzen berücksichtigt würden, so würden sie jedoch nicht unbedingt gemeinsam behandelt. Darüber hinaus würden Überlegungen zur Sicherheit und Kosteneffizienz der privaten Altersvorsorge, die angesichts ihrer zunehmenden Bedeutung innerhalb der gesamten Altersversorgung immer wichtiger werden, weiterhin getrennt von Fragen der Angemessenheit und Nachhaltigkeit angestellt. Bei der Koordinierung der Wirtschaftspolitik würden Renten und Pensionen primär aus finanzwirtschaftlicher Sicht betrachtet und hauptsächlich auf die direkten Ausgaben für die gesetzliche Altersvorsorge abheben, während die indirekten Ausgaben für Steuerbefreiungen für die private Altersvorsorge weniger Beachtung fänden. Nur bei der Koordinierung des Sozialschutzes würden umfassend alle Auswirkungen auf die Angemessenheit berücksichtigt und würde versucht, die Beiträge aller Arten von Altersvorsorge zum Renten- und Pensionspaket einzubeziehen. Allerdings blieben Überlegungen zur Nachhaltigkeit und zur Sicherheit unberücksichtigt.

Die **zweite Option** („ganzheitlicher oder integrierter, umfassender Ansatz“) umfasst zwei Unteroptionen, die jeweils ein umfassendes Maßnahmenpaket beinhalten: IIa und IIb. Beiden Paketen liegt ein ganzheitlicher Ansatz für Renten und Pensionen zugrunde, d. h. alle Politikbereiche werden gemeinsam betrachtet, alle Synergien ausgeschöpft und Kompromisse eingegangen und abgewogen. Beide Unteroptionen führen eine breite Palette von bereits existierenden und neuen politischen Initiativen in einem strategischen Politikpapier (Weißbuch) zusammen, damit eine gemeinsame Vision von angemessenen, sicheren und nachhaltigen Renten und Pensionen entworfen und ein neuer EU-Rahmen für die Umsetzung dieses wichtigen politischen Ziels der nächsten Jahre entwickelt werden kann.

Die beiden Unteroptionen sind parallel aufgebaut: Ihre Maßnahmenpakete umfassen Instrumente der Regulierung, der politischen Koordinierung und finanziellen Initiativen, die in den Jahren 2012-2014 umgesetzt werden sollen.

– Unter Einzelziel 1 – Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Erreichung eines ausgewogeneren Verhältnisses zwischen der Anzahl der Berufs- und der Ruhestandsjahre – und im Politikbereich *Reform der Renten- und Pensionssysteme* geht es bei beiden um Fragen der Gleichstellung von Frauen und Männern bei Renten und Pensionen, der Verringerung des vorzeitigen Ruhestands, der Prüfung des speziellen Reformbedarfs der Mitgliedstaaten und der Förderung einer Renten- und Pensionsreform gemäß den einschlägigen Empfehlungen der Strategie Europa 2020. Bei den Initiativen zur *Verbesserung der Möglichkeit der Menschen, länger auf dem Arbeitsmarkt zu bleiben*, die mit Reformen der Renten- und Pensionssysteme einhergehen müssen, schlagen beide eine Abschaffung des zwingenden Ruhestandsalters vor

sowie die Förderung des gesunden Alterns am Arbeitsplatz, die Nutzung von EU-Mitteln, um älteren Arbeitskräften zu ermöglichen, länger erwerbstätig zu bleiben, die Anpassung der Arbeitsplätze und Arbeitsmärkte an ein längeres Erwerbsleben und die Entwicklung von Möglichkeiten zur Verlängerung des Erwerbslebens, z. B. durch „Karriereende“-Arbeitsplätze.

Unter Einzelziel 2 – Unterstützung der Mitgliedstaaten beim Ausbau des Beitrags der privaten Zusatz-Altersvorsorge zur Angemessenheit der Altersvorsorge – und im Politikbereich Reichweite und Kosteneffizienz der privaten Zusatz-Altersvorsorge schlagen beide Unteroptionen Initiativen zur Förderung kosteneffizienter Zusatz-Renten- und Pensionssysteme und zur Optimierung der Wirkung von Steuervergünstigungen für die private Altersvorsorge vor. Die Initiativen im Politikbereich Sicherheit der privaten Zusatz-Altersvorsorge zielen darauf ab, die Sicherheit betrieblicher Vorsorgesysteme zu erhöhen, den Schutz bei Insolvenz des in betriebliche Vorsorge investierenden Unternehmens zu verbessern, die Qualität der Altersvorsorge der dritten Säule zu steigern, den Verbraucherschutz zu verbessern und die Gestaltung und Performance von kapitalgedeckten betrieblichen Vorsorgemodellen zu verbessern. Die im Politikbereich Mobilität von Zusatzrenten- und -pensionsansprüchen vorgeschlagenen Maßnahmen sollen die Hindernisse für die grenzüberschreitende Mobilität von Zusatzrenten- und -pensionsansprüchen im privaten und öffentlichen Sektor verringern, den Arbeitskräften ermöglichen, einen besseren Überblick über ihre verschiedenen Renten- und Pensionsansprüche zu behalten, steuerliche Hindernisse für die grenzüberschreitende Mobilität und Investitionen von Pensionsfonds und Lebensversicherern beseitigen und die grenzüberschreitende Sicherheit Ansprüche aus der betrieblichen Altersvorsorge von Wissenschaftlern verbessern, die im Ausland arbeiten.

– Unter Einzelziel 3 – Ausbau der EU-Monitoring- und Koordinierungsinstrumente im Renten- und Pensionsbereich, und im Politikbereich Koordiniertes Monitoring der Angemessenheit, Nachhaltigkeit und Sicherheit von Renten und Pensionen schlagen beide Unteroptionen Initiativen zu Koordinierung des Monitoring der Angemessenheit, Nachhaltigkeit und Sicherheit von Renten und Pensionen und zur Verbesserung der Qualität des Monitorings der Angemessenheit vor. Maßnahmen im Politikbereich Kohärente Maßnahmen auf EU-Ebene zielen darauf ab, die Kohärenz und Integration der EU-Maßnahmen zu stärken, die Auswirkungen auf Renten und Pensionen haben, die umfassende Koordinierung und Integration der Renten- und Pensionspolitik der Kommission sowie das ganzheitliche Monitoring der Fortschritte im Renten- und Pensionsbereich in der EU sicherzustellen.

Die beiden Unteroptionen unterscheiden sich darin, dass die konkreten **Maßnahmen** unterschiedlich stark auf potenzielle legislative Befugnisse zurückgreifen und unterschiedlich stark auf den Reaktionen der Stakeholder auf das Grünbuch basieren. **Unteroption IIa** stützt sich stärker auf die Konsultation. **Unteroption IIb** legt mehr Gewicht auf rechtsverbindliche Instrumente mit dem Ziel, die länderspezifischen Empfehlungen für das Jahr 2011 stärker zu unterstützen. Beide Unteroptionen würden die derzeitigen EU-Interventionen in einen ganzheitlichen Rahmen einbetten und gleichzeitig einige neue Maßnahmen aufnehmen, die gemäß den länderspezifischen Empfehlungen für 2011 stärker auf die Anhebung des Ruhestandsalters und dessen Verknüpfung mit der steigenden Lebenserwartung ausgerichtet wären.

Die Unterschiede bei den Unteroptionen werden in der folgenden Tabelle dargestellt.

Tabelle 2: Vergleich der Unteroptionen IIa und IIb

Einzelziel 1: Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Herstellung eines ausgewogeneren Verhältnisses zwischen der Anzahl der Berufs- und der Ruhestandsjahre		
Reform der Renten- und Pensionssysteme	<i>Gleichstellung von Frauen und Männern bei Renten und Pensionen</i>	
	Veröffentlichung einer <i>Empfehlung der Kommission</i> zur Gleichstellung von Frauen und Männern beim Ruhestandsalter und zur Schließung der geschlechterspezifischen Pensions- bzw. Rentenschere	Vorschlag <i>zur Änderung der Richtlinie 79/7/EWG</i> vom 19. Dezember 1978, damit Frauen im selben Alter wie Männer renten- und pensionsberechtigt werden
Möglichkeit der Menschen, länger erwerbstätig zu bleiben	<i>Abschaffung des zwingenden Ruhestandsalters:</i>	
	Veröffentlichung einer <i>Empfehlung der Kommission</i> zur Abschaffung des zwingenden Ruhestandsalters und zur Beseitigung anderer Hindernisse, die einem längeren Erwerbsleben im Weg stehen	Vorschlag <i>zur Änderung der Richtlinie 2000/78/EG</i> , die die Diskriminierung bei der Beschäftigung untersagt, im Hinblick auf eine restriktivere Anwendung des verpflichtenden Ruhestandsalters
	<i>Möglichkeit älterer Arbeitskräfte, länger erwerbstätig zu bleiben</i>	
	<i>Ermunterung</i> der Mitgliedstaaten, die Mittel des Europäischen Sozialfonds zu nutzen, um Maßnahmen stärker zu unterstützen, die älteren Arbeitskräften ermöglichen, länger erwerbstätig zu bleiben	<i>Einführung einer strengeren Konditionalität</i> für den ESF, falls die Mitgliedstaaten die länderspezifischen Empfehlungen in Bezug auf Maßnahmen nicht befolgen, die älteren Arbeitskräften ermöglichen, länger erwerbstätig zu bleiben, und Nutzung des ESF für diesen Zweck
Einzelziel 2: Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Stärkung des Beitrags der privaten Zusatz-Altersvorsorge zu einer angemessenen Altersvorsorge		
Sicherheit der privaten Zusatz-Altersvorsorge	<i>Besserer Schutz bei Insolvenz des in die betriebliche Vorsorge investierenden Unternehmens:</i>	
	Sicherstellung der <i>wirksameren Durchsetzung von Artikel 8</i> der Insolvenzrichtlinie	Vorschlag <i>zur Änderung von Artikel 8</i> der Insolvenzrichtlinie, um besseren Schutz zu gewähren
	<i>Verbesserung der Qualität der Altersvorsorge der dritten Säule und Verbesserung des Verbraucherschutzes:</i>	
	Verbesserung von Qualität und Verbraucherschutz durch <i>freiwillige Vereinbarungen</i> und möglicherweise eine EU-Zertifizierung von Produkten der dritten Säule	Verbesserung von Qualität und Verbraucherschutz durch <i>verbindliche Standards</i> und eine EU-Zertifizierung von Produkten der dritten Säule
Mobilität von Zusatzrenten- und -pensionsansprüchen	<i>Verbesserung der grenzüberschreitenden Übertragbarkeit von Zusatzrenten- und -pensionsansprüchen:</i>	
	Vorlage eines Richtlinienvorschlags für die Übertragbarkeit mit Mindeststandards für den Erwerb und die Wahrung von Renten- und Pensionsansprüchen	Vorlage eines Richtlinienvorschlags für die Übertragbarkeit mit Mindeststandards für <i>Übertragbarkeit</i> sowie Erwerb und Wahrung von Renten- und Pensionsansprüchen
	<i>Verbesserung der Möglichkeit der Arbeitskräfte, den Überblick über ihre verschiedenen Renten- und Pensionsansprüche zu behalten:</i>	
	<i>Förderung</i> einer Grundlage für EU-Aufzeichnungsdienste durch Entwicklung <i>nationaler</i> Aufzeichnungsdienste für Renten- und Pensionsansprüche	Entwicklung eines europäischen Aufzeichnungsdienstes mittels <i>öffentlicher Aufträge und Vorschriften</i>

Einzelziel 3: Stärkung der EU-Monitoring- und Koordinierungsinstrumente im Renten- und Pensionsbereich		
Koordiniertes Monitoring der Angemessenheit, Nachhaltigkeit und Sicherheit von Renten und Pensionen	Verbesserung des Monitorings der Angemessenheit:	
	<i>Nutzung vorhandener Verfahren und Indikatoren</i> , um die Qualität und Reichweite des Performance-Monitoring der Angemessenheit und anderer Renten- und Pensionsindikatoren zu verbessern	Entwicklung gemeinsamer Standards für die Angemessenheit und andere Aspekte der Performance von Renten und Pensionen, die bei der Festlegung von EU-weiten und nationalen Zielen verwendet werden
Kohärente politische Maßnahmen auf EU-Ebene	Stärkung der Kohärenz und Integration von EU-Maßnahmen, die sich auf Renten und Pensionen auswirken:	
	Stärkung der Rolle des <i>Pensions- und Rentenforums</i> im Rahmen einer kohärenten EU-Renten- und Pensionspolitik	Ersetzung des Pensions- und Rentenforums durch ein neues <i>Europäisches Pensions- und Rentenforum</i> , das alle Arten der Altersvorsorge abdeckt
	Sicherstellung eines ganzheitlichen Monitorings der Fortschritte bei der Sicherung der Renten und Pensionen in der EU:	
	Veröffentlichung eines Berichts über die Fortschritte auf dem Weg zu angemessenen, nachhaltigen und sicheren Renten und Pensionen im Jahr 2014	Veröffentlichung regelmäßiger Berichte über die Fortschritte auf dem Weg zu angemessenen, nachhaltigen und sicheren Renten und Pensionen

Eine **dritte Option**, die darin besteht, die nationale Renten- und Pensionspolitik allgemein zu harmonisieren, wurde nicht eingehend geprüft, da sie nicht die Subsidiaritätskriterien erfüllen würde. Unteroption IIb enthält jedoch einige Elemente, die einer Form der Harmonisierung in Bereichen nahekommen, in denen bereits EU-Rechtsvorschriften vorhanden sind.

6. Folgenabschätzung

In der Folgenabschätzung werden nicht die Auswirkungen von Einzelmaßnahmen untersucht, sondern die Auswirkungen der vorgeschlagenen Maßnahmen insgesamt, damit eine allgemeine Bewertung der möglichen wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen verschiedener renten- und pensionspolitischer Ansätze auf EU-Ebene vorgenommen werden kann. Die Legislativmaßnahmen werden gegebenenfalls individuell in separaten Folgenabschätzungen analysiert.

Die Bewertung der vorgeschlagenen Optionen zeigt, dass es schwierig ist, verbindliche Aussagen über die genauen wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen zu machen, da diese davon abhängen, wie die Mitgliedstaaten auf den neuen EU-Rahmen reagieren.

Insgesamt dürfte Option II positivere wirtschaftliche und soziale Vorteile mit sich bringen als der Status quo (Option I). Zu den wichtigsten wirtschaftlichen Auswirkungen könnten die effizientere Nutzung von Ressourcen auf EU-Ebene, eine höhere grenzüberschreitende Mobilität der Arbeitskräfte und positive Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der EU gehören. Option II dürfte sich außerdem positiv auf die Unternehmen einschließlich die kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) auswirken, selbst wenn vorübergehend einige Umstellungskosten zu erwarten sind. Die Arbeiten zur Kosteneffizienz der Steuerausgaben für die private Altersvorsorge könnte zu einer geringeren oder besseren Nutzung von öffentlichen Ausgaben führen.

Was die sozialen Auswirkungen betrifft, so sollte die stärkere Konzentration auf Angemessenheit und Geschlechterfragen in Kombination mit besserem Monitoring auf EU-Ebene sowie Maßnahmen zur einfacheren Verlängerung des Erwerbslebens und zur besseren Qualität der privaten Zusatz-Altersvorsorge (siehe Option II) dazu beitragen, eine angemessenere Renten- bzw. Pensionshöhe und ein geringeres Armutsrisiko zu erreichen.

Werden die Legislativmaßnahmen gemäß Unteroption IIb erfolgreich umgesetzt, so dürfte diese größere positive wirtschaftliche und soziale Auswirkungen haben als Unteroption IIa. Die Ausarbeitung und Umsetzung der unter Unteroption IIb vorgesehenen Legislativvorschläge dürfte ein langwieriger und schwieriger Prozess werden, der sehr viel mehr Ressourcen auf EU-Ebene und auf nationaler Ebene beanspruchen würde und die Unterstützung verschiedener Stakeholder (wie der Mitgliedstaaten) für EU-Maßnahmen schwächen könnte.

Die geprüften Optionen dürften keine wesentlichen direkten Auswirkungen auf die Umwelt oder für Drittländer haben.

Tabelle 3: Zusammenfassung der wichtigsten sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen

Option	Soziale Auswirkungen	Wirtschaftliche Auswirkungen
<u>Option I</u>	<p>Zu geringes Augenmerk auf der Angemessenheit der Renten und Pensionen und der Armutproblematik im Alter</p> <p>Die Konzentration auf die Anhebung des Ruhestandsalters ohne Maßnahmen zur Förderung eines längeren Erwerbslebens könnte negative soziale Auswirkungen haben (mehr ältere Arbeitnehmer von Sozialleistungen abhängig)</p> <p>Weiterhin keine ausreichende Beachtung von geschlechterspezifischen Problemen</p> <p>Der langsame Fortschritt bei der Entwicklung neuer Indikatoren könnte die Fähigkeit der EU beeinträchtigen, die Performance der Renten- und Pensionssysteme umfassend zu überwachen.</p>	<p>Die EU nutzt die vorhandenen Ressourcen nicht optimal (Doppelarbeiten, geringe Koordinierung zwischen den verschiedenen Strukturen)</p> <p>Das Fehlen eines koordinierten Ansatzes kann dazu führen, dass suboptimale und bruchstückhafte Maßnahmen entwickelt werden, mit denen es vielleicht nicht gelingt, positive wirtschaftliche Auswirkungen zu maximieren und negative wirtschaftliche Auswirkungen abzumildern.</p> <p>Geringe Fortschritte bei der Beseitigung von Hindernissen für die Mobilität der Arbeitskräfte</p> <p>Verringerung der Fähigkeit der EU, rasch zu reagieren und sich an sozioökonomische und finanzielle Herausforderungen anzupassen, die sich in der Zukunft ergeben können</p>
<u>Option II</u>	<p>Maßnahmen zur tatsächlichen Anhebung des Ruhestandsalters werden positive Beschäftigungseffekte haben. So können das Ruhestandseinkommen älterer Menschen angehoben und Probleme der sozialen Isolation und Ausgrenzung bekämpft werden.</p> <p>Geschlechterspezifische Fragen werden stärker berücksichtigt.</p> <p>Die Angemessenheit der Renten und Pensionen wird besser überwacht.</p> <p>Positive Auswirkungen auf die Grundrechte</p>	<p>Die Beseitigung von Hindernissen für die Arbeitskräftemobilität würde zu effizienteren Arbeitsmärkten beitragen, insbesondere hinsichtlich der erwarteten Engpässe in bestimmten Berufen.</p> <p>Maßnahmen zur Anhebung des tatsächlichen Ruhestandsalters können sich positiv auf die öffentlichen Finanzen (höhere Einnahmen und niedrigere Sozialausgaben), die Wettbewerbsfähigkeit der EU (höheres Arbeitskräfteangebot) und das BIP-Wachstum auswirken.</p> <p>Bessere Nutzung der Ressourcen auf EU-Ebene</p> <p>Einige positive Auswirkungen auf den Finanzsektor</p> <p>Geringe Umstellungskosten für Unternehmen und KMU im Zusammenhang mit der Anpassung an neue Rechtsvorschriften</p> <p>Größere Sicherheit der privaten Zusatzrenten bzw. -pensionen</p> <p>Optimierung der Wirkung von Steuervergünstigungen zur Unterstützung der privaten Altersvorsorge</p>
<u>Unteroption IIb</u>	<p>Wenn es keine negativen Reaktionen der Mitgliedstaaten auf einen interventionistischeren EU-Ansatz gibt, könnten die sozialen Auswirkungen</p>	<p>Stärkere positive wirtschaftliche Auswirkungen als unter Option IIa, wenn die vorgeschlagenen Maßnahmen erfolgreich sind und rechtzeitig umgesetzt werden.</p>

	<p>insgesamt positiver als unter Option IIa sein.</p> <p>Die Möglichkeit eines Transfers von Ansprüchen aus der betrieblichen Altersvorsorge zu neuen Renten- und Pensionsystemen kann zusätzliche positive soziale Auswirkungen haben.</p> <p>Höhere positive Auswirkungen auf die Grundrechte als unter Option IIa</p>	<p>Es besteht jedoch das Risiko, dass die Mitgliedstaaten sich gegen die vorgeschlagenen Lösungen stellen, was die allgemeine Wirksamkeit des Pakets und die positiven wirtschaftlichen Auswirkungen schwächen würde.</p> <p>Der stärkere Schutz gemäß der Insolvenzrichtlinie und die Übertragbarkeit von Renten- und Pensionsansprüchen können höhere Kosten für Wirtschaft und KMU mit sich bringen.</p>
--	--	---

7. Vergleich der Optionen

Gemäß der Folgenabschätzung, bei der zunächst Option I mit Option II verglichen wurde, ist Option II die bevorzugte Option.

Mit Option I kann das Ziel, die Mitgliedstaaten bei der Bereitstellung angemessener, nachhaltiger und sicherer Renten und Pensionen wirksamer zu unterstützen, nicht zufriedenstellend erreicht werden. Bei Option I würde die Renten- und Pensionspolitik nicht umfassend geprüft, wie dies im Gemeinsamen Rentenbericht des Ausschusses für Wirtschaftspolitik und des Ausschusses für Sozialschutz sowie in den Schlussfolgerungen des Rates gefordert wurde. Insbesondere würde nicht auf die vom Rat herausgestellte Notwendigkeit eingegangen, die zahlreichen Verflechtungen zwischen den Arbeitsmärkten, den Systemen der sozialen Sicherheit und der Finanzmarktpolitik, die Analysen der Reformfortschritte, die Auswirkungen der Krise und die größeren Herausforderungen zu berücksichtigen. Diese Option würde ferner nicht die Erwartungen der Stakeholder erfüllen, die sich in ihren Antworten im Rahmen der Konsultation zum Grünbuch deutlich für einen ganzheitlichen Ansatz ausgesprochen haben.

Die dritte Option dürfte zum gegenwärtigen Zeitpunkt unrealistisch sein.

Die Folgenabschätzung kommt außerdem zu dem Schluss, dass bei Option II der Unteroption IIa der Vorzug gegeben werden sollte. Die Maßnahmen der Unteroption IIa dürften eher die gewünschte Gesamtwirkung haben und auf die breite Zustimmung der Stakeholder stoßen als die bei Unteroption IIb vorgeschlagenen Maßnahmen. Da viele der Maßnahmen vom gemeinsamen Engagement der Stakeholder abhängen, ist letzteres für die Umsetzung der Maßnahmen von Bedeutung.

Zwar können einige Maßnahmen von Unteroption IIB als wirksamer angesehen werden, weil sie sich stärker auf Rechtsvorschriften stützen, aber dies wäre nur dann der Fall, wenn diese Rechtsvorschriften innerhalb eines vernünftigen Zeitrahmens vereinbart und umgesetzt werden könnten. Aufgrund der großen Unterschiede bei den nationalen Gegebenheiten und der Tatsache, dass die EU nur in einigen der erforderlichen Bereiche Rechtsvorschriften erlassen kann, gibt es klare Grenzen für den Wert der unter Unteroption IIB vorgeschlagenen zusätzlichen EU-weiten Rechtsvorschriften. Um eine frühere Umsetzung und eine bessere Abstimmung auf nationale Gegebenheiten zu erreichen, könnte es besser sein, die Festlegung des Regelpensions- bzw. -rentenalters für Frauen und Männer und das zwingende Ruhestandsalter den Reformbemühungen der Mitgliedstaaten zu überlassen und diese dabei durch „weichere“ Maßnahmen bestmöglich zu unterstützen.

Im Gegensatz dazu werden die festgestellten Probleme bei Unteroption IIa durch eine ausgewogene Mischung von EU-Instrumenten (wie Rechtsvorschriften und weiche Instrumente) angegangen; diese Option würde zu einer engen Partnerschaft von EU, Mitgliedstaaten und anderen Stakeholdern beitragen, indem durch Leitlinien und Unterstützung für angemessene, nachhaltige und sichere Renten und Pensionen Reformen gefördert würden.

8. Monitoring und Evaluierung

Die Folgenabschätzung stellt die Mechanismen zum Monitoring der Durchführung des bevorzugten Pakets vor. Hierzu gehören sowohl die strenge und regelmäßige Überprüfung der Performance der nationalen Renten- und Pensionssysteme ab 2012, die auf den im Rahmen der offenen Koordinierungsmethode entwickelten Instrumenten (Grundlage: gemeinsame Indikatoren und festgelegte Berichterstattungsstrukturen) aufbaut, sowie die regelmäßige Überprüfung der Vollständigkeit des EU-Ansatzes durch die Arbeitsgruppe der Kommissare zu Pensionen bzw. Renten und die dienststellenübergreifende Arbeitsgruppe zu Pensionen bzw. Renten. Die Umsetzung des Weißbuchs wird in einem Bericht über die Fortschritte auf dem Weg zu angemessenen, nachhaltigen und sicheren Renten und Pensionen bewertet, der im Jahr 2014 veröffentlicht wird.