



Vision Europe Summit

Die wachsende Generationenkluff in Europa Welche Rolle spielt der Wohlfahrtsstaat?

Pia Hüttl, Karen Wilson und Guntram Wolff



Vision Europe Summit

Die wachsende Generationenklluft in Europa

Welche Rolle spielt der Wohlfahrtsstaat?

Kontakt

Katharina Barié
Project Manager
Programm Internationale Foren und Trends
Bertelsmann Stiftung
+49 (0) 5241 81-81485
katharina.barie@bertelsmann-stiftung.de
www.bertelsmann-stiftung.de



Inhalt

Zusammenfassung	2
1 Die Entstehung der Generationenkluft	4
2 Hauptursachen der Generationenkluft	8
2.1 Makroökonomische Steuerung	8
2.2 Ausrichtung und Struktur der Staatsausgaben.....	9
2.3 Rentenreformen	11
3 Ausblick: Politische Maßnahmen zur Überwindung der Generationenkluft	18
Über die Autoren	22
Danksagung	23
Literatur	24



Zusammenfassung

Im Verlauf der Krise waren wachsende Unterschiede zwischen den Jüngeren und Älteren in Europa festzustellen: Die Armutsindikatoren zeigen, wie eine Generationenkluft entsteht, insbesondere im krisengeschüttelten Süden. Die Arbeitslosigkeit, vor allem unter jungen Menschen, ist ein ernstes Problem. Der Anstieg der Jugendarbeitslosigkeit und Jugendarmut gibt Anlass zu großer Sorge, weil beide sich dauerhaft auf Produktivität und Wachstum auswirken, Jugendliche für ihr Leben prägen, ihre Leistungsfähigkeit beeinträchtigen und sie – häufig über längere Zeit – vom Arbeitsmarkt ausschließen.

In diesem Positionspapier beschreiben wir drei Arten von Maßnahmen, die in den letzten Jahren erheblich zur wachsenden Generationenkluft beigetragen haben. Zunächst die makroökonomische Steuerung. Vor dem Beschluss der Europäischen Zentralbank im Juli 2012, ein Programm für geldpolitische Outright-Geschäfte (OMT) aufzulegen, gab es im Euroraum große Unterschiede bei der Finanzkraft der Staaten, sodass manche Länder bzw. Unternehmen aus dem Markt gedrängt wurden. Insgesamt war die Haushaltspolitik im Euroraum allzu restriktiv. Dies hat die Rezession verschärft und die Armutsindikatoren sowie die (Jugend-)Arbeitslosigkeit ansteigen lassen.

Des Weiteren hat sich die Struktur der Staatsausgaben in der Krise verändert. Die Ausgaben für Familie und Kinder sowie Bildung gingen zurück, sodass Jugendliche noch stärker ins Hintertreffen gerieten. Nur Rentner scheinen von Kürzungen nicht betroffen, in einigen Fällen profitierten sie von steigenden Staatsausgaben. In dem Maße, wie sich die öffentlichen Ausgaben von Familien und Kindern sowie Bildung hin zu den Renten verlagerten, vertiefte dies die Generationenkluft.

Und drittens: die Generationengerechtigkeit der Rentensysteme. Im Sinne der Tragfähigkeit wurden in vielen Ländern die Leistungsansprüche gekürzt, doch scheinen die Lasten nicht gleichmäßig verteilt, sodass die heutige Generation gegenüber künftigen Rentenbeziehern, insbesondere in den Krisenländern des Südens, begünstigt wird (Italien ausgenommen).

Unsere nachdrückliche Empfehlung lautet: die Generationenkluft überwinden. Europa braucht makroökonomische Instrumente, die ein besseres haushaltspolitisches Management im Euroraum ermöglichen. Skeptisch sind wir zumindest auf kurze Sicht was die Schaffung umfassenderer europäischer Stabilisierungsmaßnahmen anbelangt, etwa eine europäische Arbeitslosenversicherung (Claeys et al. 2014). Derartiges könnte sich als wirksam erweisen, würde aber außergewöhnliche Anstrengungen zur Harmonisierung der europäischen Arbeitsmarktvorschriften erfordern. Stattdessen sollte man, wie in Sapir und Wolff (2015) beschrieben, den Schwerpunkt auf einen optimierten, symmetrischen und verbindlichen Rahmen für die Koordinierung der Haushaltspolitik setzen. Zur Bewältigung der Jugendarbeitslosigkeit schlagen wir Arbeitsmarktreformen vor, die eine abgestufte, von der Beschäftigungsdauer abhängige Arbeitsplatzsicherheit ermöglichen. Doch sind solche Maßnahmen nur hilfreich, wenn das Wirtschaftswachstum zunimmt. Des Weiteren: Sind Haushaltskürzungen notwendig, wäre es ratsam, unproduktive Staatsausgaben zu beschneiden und



die Ausgaben für die jüngere Generation sowie Investitionen in die Zukunft fortzuschreiben. Zu überprüfen wäre die Staatsausgabenstruktur, da dies nicht nur die Generationengerechtigkeit verbessern, sondern auch eine Investition in das langfristige Wachstumspotenzial unserer Volkswirtschaften bedeuten würde. Schließlich empfehlen wir für die Altersversorgungssysteme eine gerechtere Lastenteilung zwischen den Generationen; sie würde durch Anpassung der Beitragssätze für die Erwerbsbevölkerung und der Leistungsniveaus für die Rentenbezieher eine konstante Leistungsquote über Generationen hinweg sichern (Musgrave-Regel).

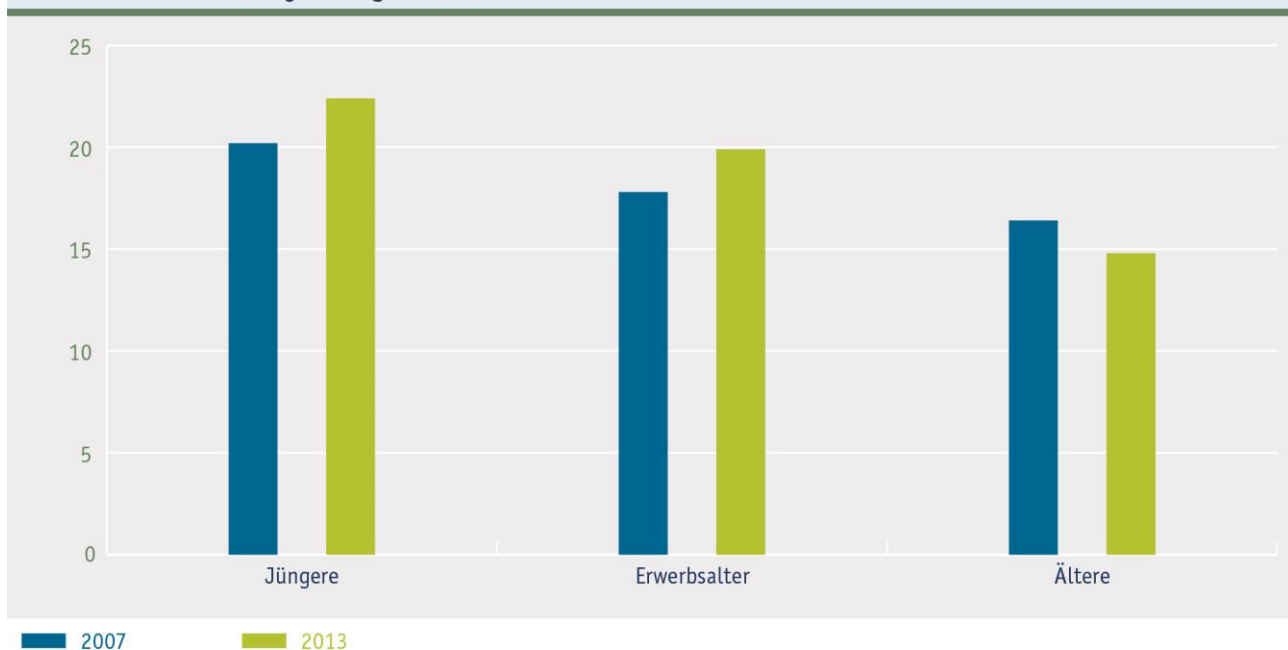
Insgesamt finden wir beunruhigend, dass die Krise ein schweres Erbe für die Generationengerechtigkeit hinterlassen hat. Um hier Abhilfe zu schaffen, sollte es für Entscheidungsträger in weiten Teilen der Europäischen Union ein zentrales Anliegen sein, die Zusammensetzung der Staatsausgaben zugunsten der jüngeren Generation zu verändern und gleichzeitig Generationengerechtigkeit bei den Rentensystemen zu schaffen.



1 Die Entstehung der Generationenkluft

Sieben Jahre Wirtschaftskrise haben die Generationenkluft in vielen EU-Ländern vertieft. Die Armut unter den Jüngeren hat erheblich zugenommen, während sie unter Rentnern abgenommen hat (Abbildung 1). Auch die Jugendarbeitslosigkeit ist deutlich gestiegen, während ältere Arbeitnehmer weniger von Arbeitslosigkeit betroffen sind (Abbildung 2). Dieses Muster ist in Südeuropa zwar besonders ausgeprägt, stellt aber ein europaweites Problem dar. In diesem Positionspapier gehen wir darauf näher ein und setzen den Schwerpunkt auf die politischen Entwicklungen, die für die wachsende Generationenkluft verantwortlich zu machen sind: makroökonomische Steuerung, veränderte Staatsausgabenstruktur und Rentenreformen.

Abbildung 1 | Quote der materiellen Deprivation in der Europäischen Union, in % der Bevölkerung in der jeweiligen Kohorte



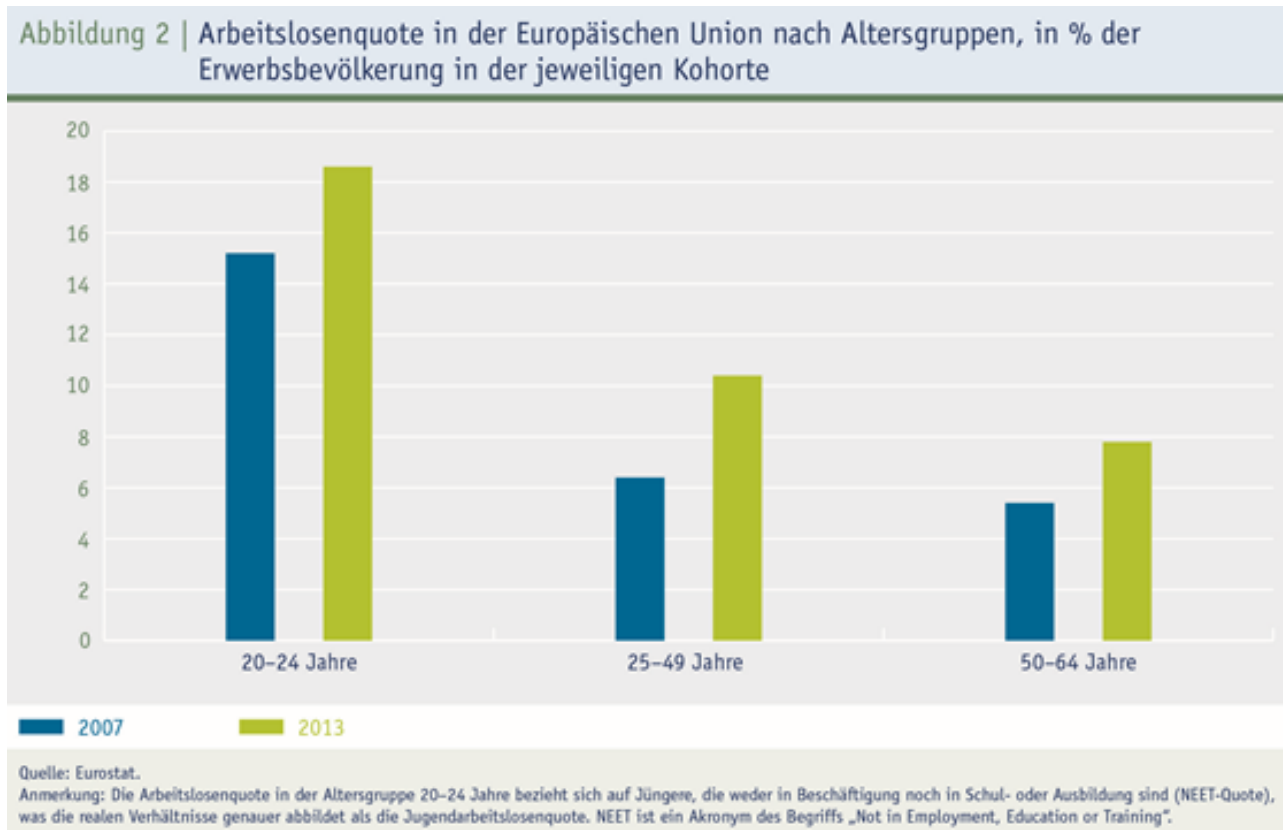
Quelle: Eurostat.

Anmerkung: Jüngere = unter 18 Jahre; Ältere = über 65 Jahre. Die Quote der materiellen Deprivation bezieht sich auf eine Situation der Unterversorgung, die folgendermaßen definiert ist: Die Betroffenen können es sich (entgegen ihrem eigenen Willen) aus finanziellen Gründen nicht leisten, unerwartete Ausgaben zu bestreiten; eine Woche Urlaub im Jahr außerhalb ihrer Wohnung zu verbringen; jeden zweiten Tag Fleisch, Fisch oder gleichwertige Lebensmittel zu essen; ihre Wohnung angemessen zu heizen; Gebrauchsgüter wie Waschmaschine, Farbfernsehgerät, Telefon und Auto zu besitzen oder Zahlungsverpflichtungen (Hypothek oder Miete, Rechnungen für Versorgungsleistungen, Ratenzahlungen oder andere Darlehenszahlungen) nachzukommen. Die Quote der materiellen Deprivation ist der Anteil derer, die aus finanziellen Gründen mindestens drei der genannten Ausgaben nicht bestreiten können.

Die Arbeitslosigkeit in der EU erreichte 2013 mit 10,9 Prozent der Erwerbsbevölkerung einen Höchstwert, bevor sie 2014 wieder etwas zurückging. Junge Menschen aber sind vom Anstieg am stärksten betroffen. Die als NEET-Quote ausgedrückte Jugendarbeitslosigkeit, also der Anteil Jugendlicher, die weder in Beschäftigung noch in Schul- oder Ausbildung sind, hat sich von 15,2 Prozent in 2007 auf 18,6 Prozent in 2013 erhöht, mit deutlichen Länderunterschieden: In den von der Krise am stärksten betroffenen Ländern (Griechenland, Zypern, Spanien, Italien und Irland) stieg



die NEET-Quote von 2007 bis 2013 um mehr als 15 Prozentpunkte, mit einem Höchstwert in Griechenland und Italien von über 30 Prozent. Dagegen sank die NEET-Quote in Deutschland im selben Zeitraum von 13,9 Prozent auf 9,5 Prozent (Abbildung 3).



Die Quoten materieller Deprivation sind bei Jüngeren höher als in anderen Altersgruppen (Erwerbsalter, Ältere), wie Abbildung 1 zeigt. Gegenüber 16 Prozent der älteren Menschen waren 2007 20 Prozent der Jüngeren materiell unterversorgt. Ähnlich den NEET-Quoten weisen auch die Quoten materieller Deprivation große Länderunterschiede auf (Tabelle 1). Während in den Nordischen Ländern (Dänemark, Schweden, Finnland) 2007 weniger als zehn Prozent der Jüngeren von Armut bedroht waren, waren in einigen südlichen Ländern (Griechenland, Portugal und Zypern) mehr als 20 Prozent der Jüngeren materiell unterversorgt. In Lettland, Ungarn und Polen gelten rund 40 Prozent der Jüngeren als arm. Bulgarien verzeichnet die höchsten Werte, sowohl bei Jüngeren als auch bei Älteren (70,4 Prozent bzw. 83,0 Prozent), doch schwächt sich dieser Trend ab.



Abbildung 3 | 20- bis 24-Jährige, die weder in Beschäftigung noch in Schul- oder Ausbildung sind, in % der Alterskohorte

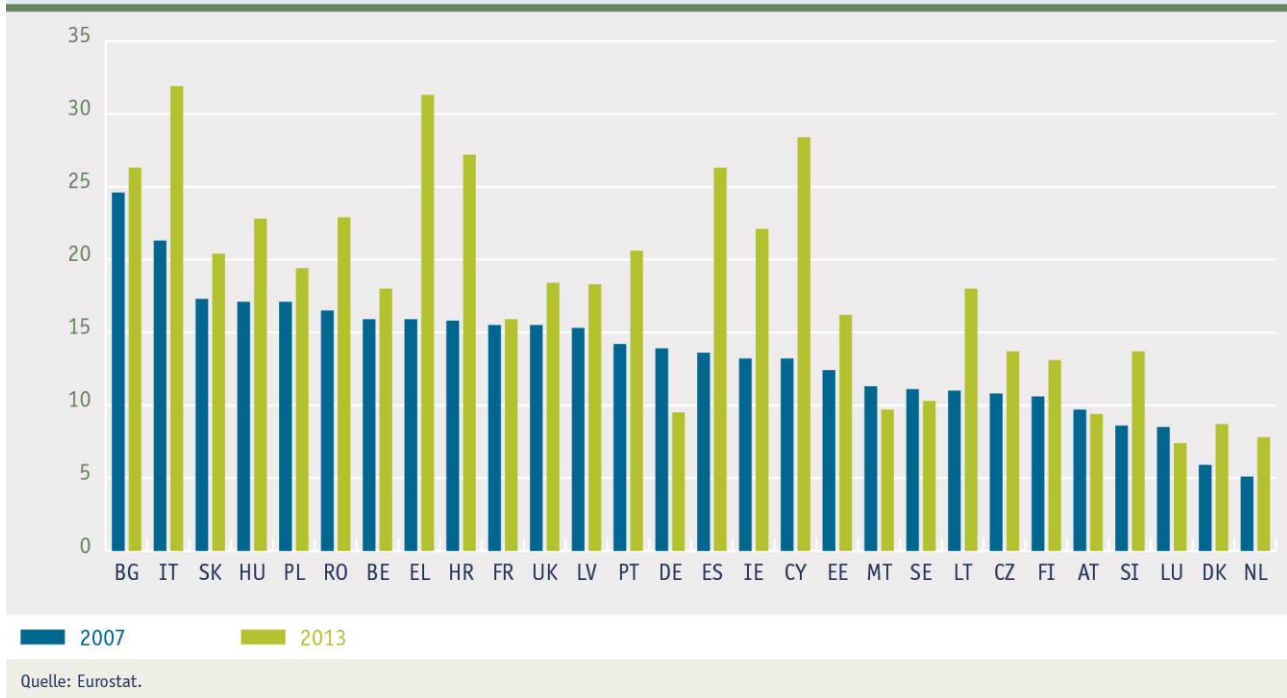


Tabelle 1: Quote der materiellen Deprivation bei Jüngeren und Älteren (in % der Alterskohorte)

	<i>Jüngere</i>			<i>Ältere</i>		
	<i>2007</i>	<i>2013</i>	<i>Änderung in %</i>	<i>2007</i>	<i>2013</i>	<i>Änderung in %</i>
LU	4,0	7,6	90,0	1,0	2,8	180,0
NL	6,3	8,2	30,2	3,1	3,9	25,8
SE	7,6	6,1	-19,7	3,1	1,2	-61,3
DK	8,3	9,7	16,9	3,6	3,4	-5,6
FI	9,8	9,3	-5,1	8,0	4,3	-46,3
AT	12,0	13,0	8,3	9,8	6,1	-37,8
ES	12,7	21,8	71,7	10,8	8,6	-20,4
SI	12,7	15,1	18,9	18,4	18,2	-1,1
IE	13,9	29,8	114,4	4,2	10,8	157,1
DE	14,0	12,3	-12,1	6,8	7,6	11,8
EE	14,3	19,5	36,4	20,3	18,6	-8,4
FR	15,1	15,5	2,6	8,0	7,5	-6,3
UK	15,4	25,6	66,2	4,9	6,5	32,7
IT	17,9	27,1	51,4	14,0	20,8	48,6
CZ	19,5	16,4	-15,9	16,7	16,6	-0,6
EL	20,0	39,9	99,5	28,9	31,1	7,6



	Jüngere			Ältere		
	2007	2013	Änderung in %	2007	2013	Änderung in %
PT	23,9	29,2	22,2	27,5	23,1	-16,0
CY	28,1	39,8	41,6	44,2	27,0	-38,9
LT	28,6	33,2	16,1	38,6	41,2	6,7
PL	38,8	26,0	-33,0	40,6	25,3	-37,7
LV	40,8	41,1	0,7	59,1	45,9	-22,3
HU	43,5	51,8	19,1	37,0	35,7	-3,5
BG	70,4	59,9	-14,9	83,0	68,8	-17,1

Quelle: Eurostat. Anmerkung: Jüngere: unter 18 Jahre; Ältere: über 65 Jahre. Der Indikator wird definiert als Prozentsatz der Bevölkerung mit unverschuldetem Mangel an mindestens drei von neun Gütern in der Dimension „wirtschaftliche Belastung“.

Abbildung 4 zeigt die prozentualen Veränderungen der Quote materieller Deprivation im Krisenverlauf (2007–2013). Für Jüngere stieg sie im Vergleich zu Älteren, insbesondere in den Krisenländern (mit Ausnahme von Irland), was bedeutet, dass die dort bereits vor der Krise festgestellten hohen Quoten noch weiter anstiegen. Nur in Italien (und in geringerem Umfang in Großbritannien) verschlechterte sich die Quote bei Jüngeren wie bei Älteren. Dagegen verzeichneten die skandinavischen Länder (Schweden, Finnland) bei geringeren Ausgangsniveaus im selben Zeitraum einen Rückgang ihrer jeweiligen Deprivationsquoten bei Jüngeren und Älteren. Gleiches gilt für Polen.¹

Abbildung 4 | Prozentuale Veränderungen der Quote materieller Deprivation, in % der Alterskohorte, 2007–2013



¹ In Polen verlangsamte sich das Wirtschaftswachstum in den Krisenjahren nicht, was diese Entwicklung erklären mag.



Das Gesamtbild ist besorgniserregend. Zunächst bilden die Armutsindikatoren das Entstehen einer Generationenkluft ab, insbesondere in den Krisenländern des Südens. Zweitens hat sich die Arbeitslosigkeit zu einem Hauptproblem entwickelt, das während der Krise besonders die Jüngeren getroffen hat. Vor allem gibt wohl der Anstieg der Jugendarbeitslosigkeit und Jugendarmut Anlass zur Sorge, weil beide sich dauerhaft auf Produktivität und Wachstum auswirken, Jugendliche für ihr Leben prägen, ihre Leistungsfähigkeit beeinträchtigen und sie häufig über längere Zeit vom Arbeitsmarkt ausschließen (Bell und Blanchflower 2010; Arulampalam 2001; Gregg und Tominey 2005). Sie wirken sich ferner negativ auf Fruchtbarkeitsziffern und Demografie aus, möglicherweise aufgrund wachsender Einkommensunsicherheit durch Arbeitslosigkeit und der daraus resultierenden Entscheidung, die Familiengründung aufzuschieben (Kreyenfeld und Andersson 2014; Currie und Schwandt 2014). Die mit NEET-Jugendlichen verbundenen Kosten sind daher viel höher als die unmittelbaren Verluste aus entgangener Wirtschaftstätigkeit. Der folgende Abschnitt untersucht, in welchem Maße Regierungshandeln diese Probleme bewältigt oder verschärft hat.

2 Hauptursachen der Generationenkluft

Die in der Krise entstandene Generationenkluft ist drei wichtigen politischen Entwicklungen geschuldet. Da ist zunächst die makroökonomische Steuerung. Arbeitslosigkeit hängt u. a. mit dem Konjunkturverlauf zusammen, wobei Jugendarbeitslosigkeit viel stärker als die Gesamtarbeitslosigkeit durch Rezessionen beeinflusst wird. Dies liegt teils an der überproportional häufigen Verwendung von Zeitverträgen für jüngere Arbeitnehmer (Boeri 2011), jedoch auch an Informationsasymmetrien und anderen Problemen. Meist vertieft sich daher die Generationenkluft in der Rezession. Wichtig sind zweitens Strukturveränderungen bei den Staatsausgaben. Wie Darvas und Tschekassin (2015) zeigen, führt die Haushaltskonsolidierung in der Krise zu einem Anstieg der Armutsquoten. Daraus ergibt sich die Frage: Benachteiligen die Staatsausgaben die Jüngeren stärker, und erhöhen sie den Anteil der materiell unterversorgten Jüngeren? Für die Generationengerechtigkeit sind drittens Reformen der Rentensysteme von großer Bedeutung. Diese die Generationenkluft bestimmenden Faktoren werden im Folgenden näher erörtert.

2.1 Makroökonomische Steuerung

Über die makroökonomische Steuerung in der EU während der Krise ist viel geschrieben worden. Allgemein ausgedrückt greift der öffentliche Sektor ein, um Krisenfolgen zu dämpfen, beispielsweise durch automatische Stabilisatoren (konjunkturstabilisierende Maßnahmen) und Ermessensentscheidungen wie Investitionsprogramme. Was Letztere betrifft stellen Darvas und Barbiero (2014) fest, dass die öffentlichen Bruttoinvestitionen in der Europäischen Union während der Staatsschuldenkrise sanken und in den schwächsten Ländern sogar ausfielen, wodurch die Wirtschaftsleistung noch weiter zurückging. Automatische Stabilisatoren wurden in der EU während der Finanzkrise 2008/2009 weithin eingesetzt. Allerdings wurde im Verlauf der Staatsschuldenkrise der Haushaltsspielraum einiger Länder stetig enger, sodass diese zügiger die Staatsausgaben kürzten als unter Stabilitäts Gesichtspunkten ratsam gewesen wäre. Von 2011 bis 2013 war die allgemeine Haushaltspolitik im Euro-Währungsgebiet deutlich zu restriktiv. Zudem gab es im Euroraum eine Reihe



geldpolitischer Fehler; vor allem waren die Zinsanhebungen im April und Juli 2011 voreilig, zumindest rückblickend. Schließlich gab es vor dem Beschluss der Europäischen Zentralbank im Juli 2012, ein Programm für geldpolitische Outright-Geschäfte (OMT) aufzulegen, im Euroraum große Unterschiede bei der Finanzkraft, die manche Länder bzw. Unternehmen aus dem Markt drängten. Dies hat die Rezession in den betroffenen Ländern verschärft und die Gesamt- sowie die Jugend- arbeitslosigkeit steigen lassen (Darvas und Wolff 2014).

2.2 Ausrichtung und Struktur der Staatsausgaben

Die EU-Mitgliedsstaaten gaben 2008 etwa 7,8 Prozent des BIP für Renten aus, gefolgt von den Posten Gesundheit (6,2 Prozent) und Bildung (4,3 Prozent). Weitaus geringer fielen die Ausgaben für Arbeitslosenunterstützung sowie für Familien und Kinder aus (Tabelle 2).

Auf Länderebene zeigen sich deutliche Unterschiede: In Italien entfielen zwölf Prozent des BIP auf Renten – weit mehr als der EU-Durchschnitt –, gefolgt von den Kernländern mit zehn Prozent und den Programmländern mit neun Prozent des BIP. Des Weiteren lagen die Ausgaben für Bildung sowie Familien und Kinder in den Programmländern, in Italien und den mittel- und osteuropäischen Staaten (MOES) unter, in den nordischen Ländern und Großbritannien über dem EU-Durchschnitt.

Tabelle 2: Staatsausgaben in % des (Gruppen-)BIP, 2008

	EU-27*	Programm- länder	Italien	Kern- länder	Vereinigtes Königreich	MOES	Nordische Länder
Gesamt	44,3	45,6	47,8	47,9	46,6	42,1	49,7
Gesundheit	6,2	6,5	7,0	7,1	7,2	5,7	7,2
Bildung	4,3	4,0	3,9	4,2	5,5	3,8	4,8
Ältere	7,8	9,2	12,3	10,1**	7,4	7,2	8,5
Familien und Kinder	1,9	0,9	0,9	2,0	2,3	1,6	3,4
Arbeits- losigkeit	1,0	1,2	0,5	1,7	0,3	0,4	1,8

Quelle: Bruegel-Berechnungen auf Basis der Eurostat gov_10a_exp-Datenbank. Anmerkung: Ausgaben für Familien und Kinder werden definiert als die Bereitstellung von Sozialschutz in Form von Geld- oder Sachleistungen für Haushalte mit unterhaltsberechtigten Kindern sowie Mutterschaftsgeld, Elternzeit und Beihilfen für Kinderbetreuung. Ausgenommen sind Ausgaben für die Hochschulbildung. *ohne RO (wegen begrenzter Datenverfügbarkeit). **ohne NL. Die Ländergruppen setzen sich wie folgt zusammen: Programmländer = EL, ES, PT; Kernländer = BE, DE, FR, NL, AT; MOES = BG, CZ, HU, PL, SI, SK; Nordische Länder = DK, SE, FI.

Um zu veranschaulichen, wie sich die Struktur der Staatsausgaben während der Krise verändert hat und welche Auswirkungen das auf die Generationenkluft hatte, zeigt Tabelle 3 die Veränderungen der Staatsausgabenstruktur zwischen 2008 und 2013 in Prozentpunkten. Wenig überraschend: In den Ländern mit der strengsten Haushaltskonsolidierung im Euroraum (Griechenland, Irland und Portugal) sowie in Italien war mit den rasch ansteigenden Arbeitslosenquoten eine deutlichere



Zunahme der durch Arbeitslosigkeit bedingten Ausgaben als Anteil an den Gesamtausgaben zu verzeichnen. Die Ausgaben für Gesundheit stiegen in den Kernländern und Großbritannien und sanken in den Programmländern erheblich (zusätzlich zur Haushaltskonsolidierung). Die Ausgaben für Bildung sanken in der EU-27 gering, hingegen beträchtlich in Großbritannien und Italien. Was Familien und Kinder betrifft, sanken die jeweiligen Anteile in Großbritannien und den Programmländern. Dagegen profitierten von den Haushaltsanpassungen vor allem die Rentner, da die Ausgaben in diesem Bereich in allen Ländern über den EU-27-Durchschnitt stiegen, insbesondere in Großbritannien, den Programmländern und – in geringerem Umfang – den mittel- und osteuropäischen Staaten (MOES).²

Tabelle 3: Struktur der gesamtstaatlichen Ausgaben nach Zweck, Veränderung in Prozentpunkten, 2008 bis 2013

	EU-27*	Programmländer	Italien	Kernländer	Vereinigtes Königreich	MOES	Nordische Länder
Gesundheit	-0,2	-2,5	-0,5	0,7	1,3	-0,4	-0,1
Bildung	-0,4	-0,3	-1,1	-0,1	-1,0	-0,3	-0,6
Ältere	2,1	2,9	1,8	1,1	3,0	2,3	2,2
Familien und Kinder	-0,2	-0,5	0,1	-0,2	-1,2	0,3	-0,4
Arbeitslosigkeit	0,6	1,1	1,3	0,2	0,0	0,0	0,6

Quelle: Bruegel-Berechnungen auf Basis der Eurostat gov_10a_exp-Datenbank. Anmerkung: Siehe Fußnote in Tabelle 2.

Allgemein fällt zweierlei auf: Zunächst sind die Jüngeren von den sinkenden Ausgaben für Familien und Kinder sowie Bildung während der Krise stärker negativ betroffen, insbesondere in Großbritannien und den Programmländern. Eine solche Schwächung der Sicherheitsnetze für Familien und Kinder mag erklären, warum sich die Armutsquoten bei den Jüngeren am stärksten in Griechenland, Spanien und Großbritannien veränderten (Abbildung 4). Zweitens scheinen nur Rentner von Kürzungen nicht betroffen, in einigen Fällen profitierten sie sogar von steigenden Staatsausgaben. In dem Maße also, wie sich die Struktur der öffentlichen Ausgaben von den Bereichen Familien und Kinder sowie Bildung hin zu den Renten verschob, vergrößerte dies die Generationenkluft.

² Darauf weisen auch Begg, Mushövel und Niblett (2015) hin.



2.3 Rentenreformen

Die Staatsausgaben für Renten können steigen, weil Änderungen bei den Renten als politisch heikler als bei anderen Leistungen gelten. Dennoch haben mehrere Mitgliedsstaaten Rentenreformen durchgeführt. Davon können die heutigen Ruheständler auf Kosten künftiger Generationen profitieren – oder umgekehrt. Die bedeutendsten Rentenreformen gab es in den von der Krise am stärksten betroffenen Ländern, insbesondere in Griechenland, Spanien, Portugal und Italien,³ da hier die fehlende Tragfähigkeit der jeweiligen Altersversorgungssysteme und ihre Problematik offenbar wurde. Das griechische Parlament stimmte 2010 und 2012 einer beispiellosen Revision des alten Rentensystems zu, die Kürzungen bei den Ansprüchen und Anhebungen des Rentenalters mit sich brachte. Ähnliche Reformen gab es 2011 und 2013 in Spanien und ebenfalls 2013 in Portugal. Aufgrund der großzügig angelegten Vorruhestandsregelungen während der Krise, insbesondere im öffentlichen Sektor, ist das griechische Rentensystem allerdings nach wie vor nicht tragfähig. Die Einführung eines *Nachhaltigkeitsfaktors* in Spanien und Portugal machte den Umfang der Rentenleistungen abhängig von den prognostizierten demografischen Veränderungen (etwa Lebenserwartung zum Zeitpunkt der Verrentung).⁴ Darüber hinaus verabschiedete Spanien 2013 eine Rentenreform, durch die Programme gefördert werden, die Beschäftigte länger im Erwerbsleben halten und den Eintritt in den Vorruhestand erschweren. In Italien brachte Ministerpräsident Mario Monti eine bedeutende Rentenreform auf den Weg (Kasten 1). Die Verabschiedung von Rentenreformen, die die Alterssicherungssysteme nachhaltig gestalten sollten, war ein bedeutendes Mittel, um das Vertrauen in die von der Krise betroffenen Länder wieder herzustellen.

In der Regel zielen solche Reformen darauf ab, die Tragfähigkeit der Altersversorgungssysteme zu verbessern, indem die impliziten Schuldverpflichtungen reduziert werden, sodass die Jüngeren sowie künftige Generationen begünstigt werden. Im Allgemeinen sollten erfolgreiche Reformen die Nachhaltigkeit verbessern, ohne künftige Generationen zu benachteiligen.

Kasten 1: Ein Überblick über die italienische Rentenreform im Jahr 2011

Ein Beitrag von Elsa Fornero

Im November 2011 stand der italienische Fiskus vor dem Bankrott, das politische System des Landes befand sich in einer Sackgasse. Finanzakteure wandten sich von italienischen Staatsanleihenauktionen ab, und wer sich dennoch beteiligen wollte, verlangte übertriebene Zinssätze. Die Folge: Die von Italien auf die neuen zehnjährigen Anleihen gezahlten Zinsen lagen um 500 Basispunkte über den Zinsen, die Deutschland für vergleichbare Anleihen zahlen musste (dies entspricht mehr als dem Dreifachen des Zinsabstands von Juli 2015). Italien musste (und muss

³ Ein vollständiges Verzeichnis der Rentenreformen in der Europäischen Union enthält Kasten I.2.1 in European Commission (2015a).

⁴ Derartige Schritte hatten Schweden und Deutschland bereits ein Jahrzehnt zuvor unternommen, Dänemark 2006 und die Niederlande 2011.



bis heute) täglich im Durchschnitt mehr als eine Milliarde Euro seiner enormen Staatsverschuldung refinanzieren; das bewährte System, um dies zu leisten, ächzte unter dem Druck.

Die Aussage, dass der Zusammenbruch kurz bevorstand, ist nicht übertrieben. Es bestand die durchaus reale Möglichkeit, dass Zinszahlungen unterblieben, und die Rückzahlung von Anleihen nach Laufzeitende war ungewiss. Renten und Beamtengehälter waren unsicher, Staat und Kommunen konnten Lieferanten bereits nicht mehr bezahlen.

Die Finanzkrise war jedoch nur die eine Seite der Medaille. Die andere war ein langsamer Niedergang der Industrie, der bereits rund zwanzig Jahre andauerte und die einst am stärksten florierende Wirtschaft Europas zu einem Schatten ihrer selbst gemacht hatte. Italien hatte die Ausgaben für Forschung und Entwicklung gekürzt, sich aus Bereichen mit hohem Produktivitätswachstum (etwa Elektronik, Chemie und Pharmazie) zurückgezogen und auf arbeitsintensive, trendorientierte „Made in Italy“-Produkte gesetzt, wo es auf die zunehmend harte Konkurrenz der Entwicklungsländer stieß.

Als die technokratische Regierung am 16. November 2011 ins Amt kam, räumte diese der Rentenreform eine Vorrangstellung ein. Sie musste tiefgreifend genug sein, um die europäischen Partner ebenso wie die Finanzmärkte zu überzeugen, dass Italien als Schuldner Vertrauen verdiente, aber immer noch behutsam genug, um die (wenn auch zögerliche) Zustimmung einer Mehrheit im Parlament und in der Bevölkerung zu erhalten. Sie musste unmittelbare Einsparungen bei den Rentenausgaben ebenso wie künftige Einsparungen (für die kommenden Jahrzehnte) realisieren, um damit die Belastung der Jüngeren und künftiger Generationen zu senken. Sie musste die Deformationen beheben oder zumindest deutlich ausgleichen, die dem System nach zwanzig Jahren zwar vernünftiger, aber zu zögerlicher Reformen noch innewohnten.

Die Reform (Gesetz 214/2011) bildet die jüngste Phase einer sehr langen und langsamen Umstrukturierung des italienischen Rentensystems, die 1992 begann (auch damals als Reaktion auf einen Finanznotstand). Sie hat die Umstellung auf das NDC-System, also die Leistungsbeurteilung auf Basis des neuen fiktiven beitragsdefinierten Systems, beschleunigt, weil diese seit dem 1. Januar 2012 für alle Beschäftigten (auch Abgeordnete) gilt. Dies war sehr wichtig, um die Glaubwürdigkeit der Formel wiederherzustellen, die vielen nicht vertraut ist und die Politiker für „zu schwierig“ halten. Was die parametrischen Änderungen betrifft, wurde durch die Reform das gesetzliche Renteneintrittsalter deutlich angehoben und die so genannten Altersrenten abgeschafft, die auf der Anzahl der Erwerbsjahre beruhten, meist unabhängig vom Alter. Die Reform hat das Renteneintrittsalter von Frauen und Männern zum Jahr 2018 angeglichen und alle Anspruchsvoraussetzungen an Änderungen der Lebenserwartung gebunden. Um Fairness im Hinblick auf die früheren „großzügigen“ Renten mit fester Leistungszusage herzustellen, sah die Reform einen „Solidarbeitrag“ für die Bezieher sehr hoher Renten vor. Darüber hinaus wurde angesichts der kritischen Lage des Landes auch die Indexierung der Renten eingefroren, mit Ausnahme jener von unter 1400 Euro monatlich. Die beiden letztgenannten Maßnahmen wurden später vom Verfassungsgericht aufgehoben, von den Nachfolgeregierungen jedoch im Wesentlichen wiedereingeführt.



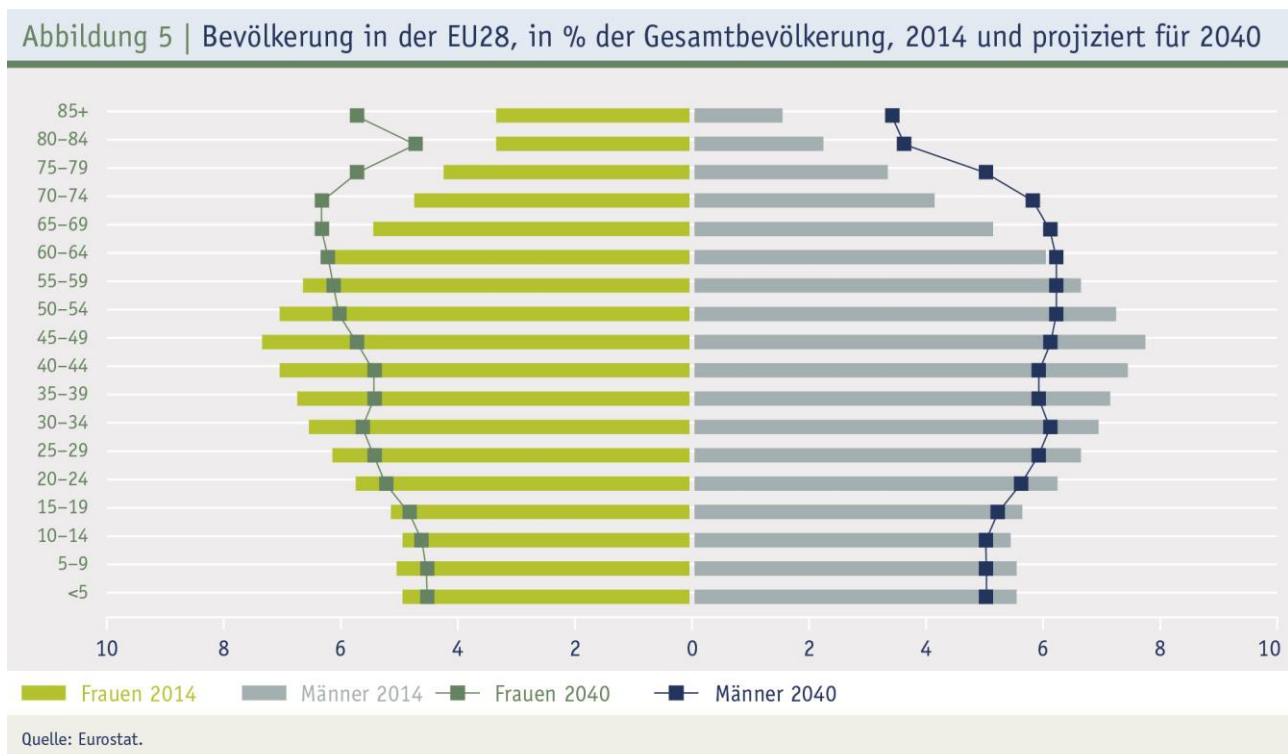
Im Ergebnis, so internationale Evaluierungen, ist das italienische Rentensystem inzwischen finanziell stabil. Die meisten Familien mussten angesichts der neuen Bedingungen ihre finanzielle Lebensplanung überdenken. Bedingt durch den Finanznotstand gab es kaum Zeit für einen sozialen Dialog, weder für parlamentarische Debatten (die Reform wurde den Abgeordneten als Regierungserlass vorgelegt und nach nur wenigen Wochen durch ein Vertrauensvotum angenommen) noch Spielraum für eine bei Rentenreformen sonst übliche Übergangszeit. Die fehlende Übergangsphase führte zu Problemen bei Beschäftigten, die entweder ihre Arbeit bereits verloren hatten, an einem Mobilitätsprogramm teilnahmen, nur noch wenige Jahre bis zur Rente hatten oder in ihrem Erwerbsleben einmal freiwillig ihre Arbeit aufgegeben hatten, im Vertrauen darauf, dass sich das Rentenrecht nicht ändern würde. Nach einer Schätzung des Sozialversicherungsträgers INPS betraf eine in der Reform vorgesehene Schutzklausel rund 65.000 Beschäftigte. Später stellte sich die Zahl als viel zu niedrig heraus, weil zahlreiche Einzel- und einige Tarifverträge zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern ohne eine formelle Registrierung geschlossen worden waren. Presse und Öffentlichkeit warfen alles in einen Topf und bezeichneten diese Gruppe als „Esodati“, was sich auf eine Verdrängung vom Arbeitsmarkt bezieht; man fand, dass alle Betroffenen gleichermaßen Schutz verdienten, ungeachtet der Heterogenität ihrer Situationen und vor allem, weil viele ihre Arbeit freiwillig, häufig für eine ihrer Abfindung hinzuzurechnende Pauschale, aufgegeben hatten. In späteren Bestimmungen verdoppelte die Regierung die unter die Schutzklausel fallenden Beschäftigten auf 130.000. Die nachfolgende Regierung erhöhte die Zahl nochmals auf knapp 160.000.

Zwar gab es breite Proteste, zu einem Generalstreik riefen die Gewerkschaften jedoch nicht auf. Die Reform reduzierte nicht nur die impliziten Schuldverpflichtungen, sondern widerlegte zudem die irrige Vorstellung, es gebe einen „fixen Arbeitsplatzbestand“ (eine wesentliche Voraussetzung früherer Rentengesetze), und auch eine häufig in der öffentlichen Diskussion geäußerte Behauptung, eine solche Reform würde die Zahl der für Jüngere verfügbaren Arbeitsplätze dadurch senken, dass Ältere länger beschäftigt bleiben. Offenbar erfordert die Verlängerung des Erwerbslebens zusätzliche Maßnahmen, um die Nachfrage nach älteren Arbeitnehmern anzuregen – was in der Rezession schwieriger ist.

Die politische Diskussion drehte sich vor allem um die kurzfristigen Reformwirkungen und ließ das langfristige Ziel, das Gleichgewicht zwischen den Generationen zugunsten der Jüngeren wiederherzustellen, außer Acht – was aber den eigentlichen Wert einer Rentenreform (und der folgenden Arbeitsmarktreform) ausmacht. Diese Botschaft einer strukturellen Änderung im Renten- und Arbeitsmarkt nicht klar vermittelt zu haben ist unseres Erachtens bedauerlich und war mit Sicherheit einer der Mängel der Regierungsmaßnahmen. Kurzfristige Effekte blieben gewiss nicht aus: Die Zustimmung zum Erlass zur „Rettung Italiens“, zu dessen wesentlichen Bestandteilen die Rentenreform gehörte, führte zu einer deutlichen Verringerung des Zinsabstands und war ein entscheidender Grund dafür, dass die Europäische Kommission im Mai 2012 das 2009 eingeleitete Defizitverfahren einstellte.



Diese Veränderungen von Ansprüchen sind unter dem Gesichtspunkt steigender Lebenserwartung und sinkender Fruchtbarkeitsziffern in der gesamten EU (Abbildung 5) zu sehen, die für künftige Renten- und Gesundheitssysteme eine große Herausforderung darstellen. Der Bericht der Europäischen Kommission über die Alterung der Gesellschaft (2015a) stellt fest: In der EU werden im Jahr 2040 nicht mehr wie heute vier Erwerbstätige auf einen über 65-Jährigen kommen, sondern zwei. Dies wird Auswirkungen auf Einnahmen wie Ausgaben haben: Die Einnahmen werden wegen der schrumpfenden Erwerbsbevölkerung sinken, die Ausgaben wegen höherer Kosten für Renten, Gesundheit und Pflege steigen.⁵ Um diesen Herausforderungen gerecht zu werden, fördern mehrere Mitgliedsstaaten den Wechsel von umlagefinanzierten zu kapitalgedeckten Vorsorgesystemen (OECD 2014).⁶ Was diese Systeme leisten können, ist allerdings begrenzt.



Um festzustellen, in welchem Maße die Generationenkluft durch Reformen in den Krisen Jahren beeinflusst wurde, verwenden wir eine auf der Musgrave-Regel beruhende Analyse (Kasten 2). Kurz gesagt: Rentenreformen wirken sich dann nicht auf die Generationengerechtigkeit aus, wenn sie das Verhältnis von Renteneinkommen zu Erwerbseinkommen gegenüber der heutigen Quote auch künftig konstant halten. Wir untersuchen daher a) wie sich die aktuelle Leistungsquote verändert hat, b) wie sich die Leistungsquote 2060 ändert und c) wie sich das Verhältnis zwischen beiden Quoten

⁵ Der erwähnte Altersbericht betont, dass eine höhere Lebenserwartung künftig zu höheren Ausgaben für Pflege und Gesundheit beitragen kann.

⁶ Aus generationenbezogener Sicht ist der jeweilige Mix aus umlage- und kapitalfinanzierten Vorsorgesystemen an sich nicht problematisch, sofern geeignete Vorschriften dafür sorgen, dass privatfinanzierte Systeme die Risikoteilung zwischen den Generationen berücksichtigen (Schokkaert und Van Parijs 2003).

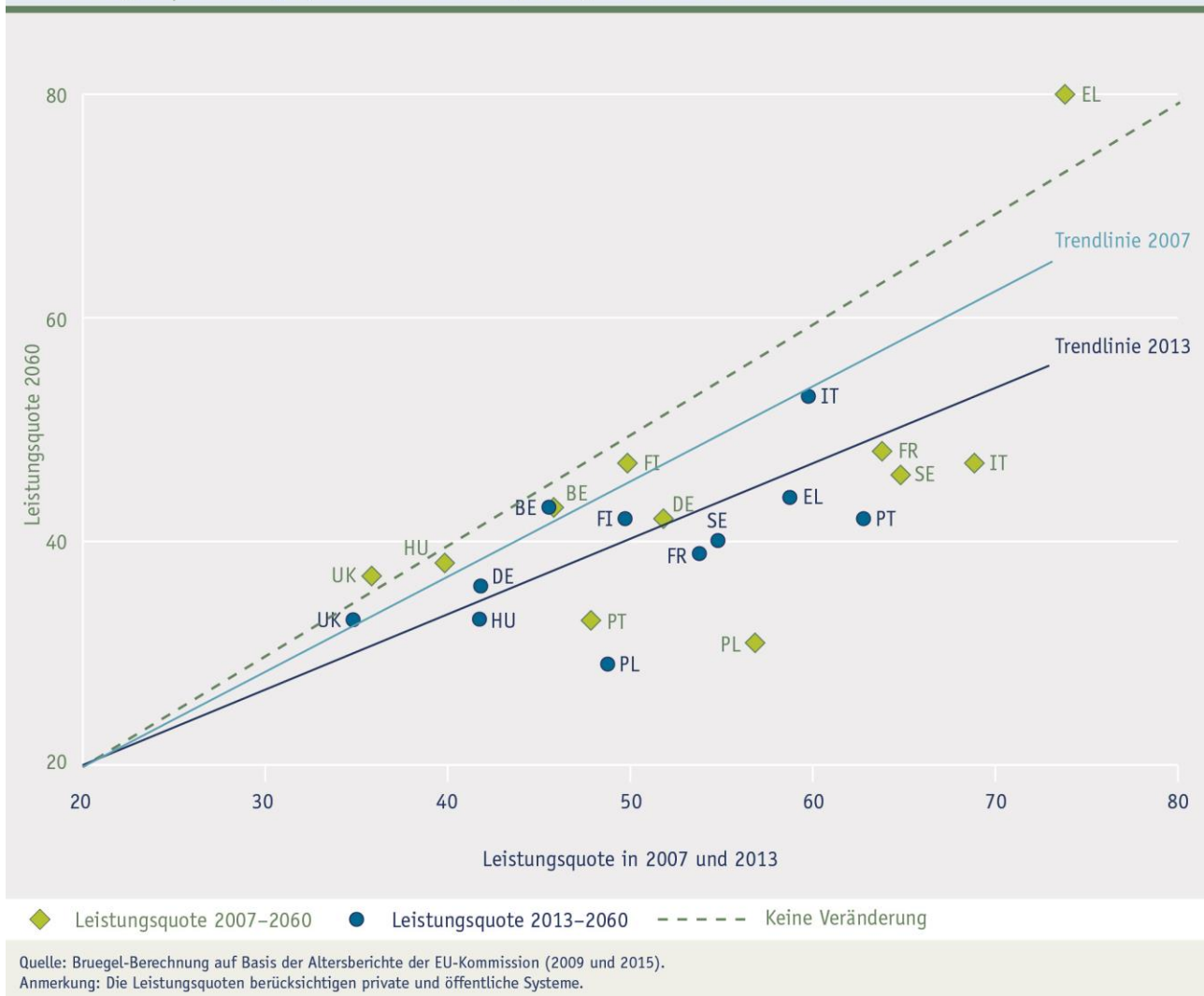


Vision Europe Summit

verändert. Durch Letzteres werden die stetigen intergenerativen Veränderungen im Rentensystem am besten erfasst.

Abbildung 6 vergleicht die Leistungsquote des Jahres 2007 und die entsprechende Prognose für 2060 mit der Leistungsquote des Jahres 2013 und der zugehörigen Prognose für 2060.⁷ Für einen Vergleich eignet sich das Jahr 2060 deshalb, weil die heute 20-Jährigen dann beinahe oder tatsächlich das Rentenalter erreicht haben werden. Somit hilft dies, die Auswirkungen der Reformen auf die heute Jüngeren zu erkennen. Die Position eines Landes ändert sich, wenn sich die aktuelle Leistungsquote verändert (und die künftige Leistungsquote konstant bleibt) bzw. umgekehrt. Ein wirklich gerechtes Rentensystem sollte die Leistungsquote der künftigen Rentnergeneration im Jahr 2060 sichern, indem diese auf dem gleichen Niveau wie die der heutigen Generation gehalten wird.

Abbildung 6 | Leistungsquote aller Renten, in %, 2007–2060 und 2013–2060



⁷ Die Zahlen sind den Altersberichten der Europäischen Kommission entnommen (2009 und 2015).



Je gerechter also die intergenerative Verteilung ist, desto näher liegen die Länder an der 45°-Linie. Dänemark, die meisten kontinentalen Wohlfahrtsstaaten sowie Großbritannien lagen 2013 nahe der 45°-Linie – ihre Rentensysteme können entsprechend als relativ gerecht betrachtet werden. Alle anderen Länder lagen unter der 45°-Linie – weisen also eine Tendenz zur Begünstigung der heutigen Generation auf, die durch eine geringere künftige Leistungsquote im Vergleich zur heutigen bedingt ist.

Analysiert man, wie sich das Verhältnis beider Quoten im Krisenverlauf verändert hat, kann man die Auswirkungen der Rentenreformen und anderer Faktoren auf die Generationengerechtigkeit der Rentensysteme nachvollziehen (Tabelle 4, Abbildung 6).⁸ Gegenüber dem Zeithorizont 2007–2060 haben die am stärksten belasteten Länder ihre Leistungsquote im Zeitraum 2013–2060 gesenkt. Griechenland wechselte von einer Leistungsquote, die im Jahr 2007 noch künftige Generationen bevorzugte, zu einer Leistungsquote, die heutige Rentner begünstigt. In Spanien und Zypern war die Quote für heutige und zukünftige Rentner 2007 noch sehr ausgewogen; beide Länder stellten später allerdings auf ein System um, das heutige Rentner begünstigt. Portugal erhöhte die Leistungsquote für heutige wie für künftige Rentner, ohne die Lastenteilung zwischen den Generationen merkbar zu verändern. Weiter nördlich bleibt die Position Belgiens unverändert, während Österreich die Leistungsansprüche der heutigen Rentner beschnitt und sich damit der 45°-Linie näherte. Deutschland senkte die Leistungsquote 2013–2060 gegenüber 2007–2060 für heutige wie für künftige Rentner, ohne die Begünstigung heutiger Rentner merklich zu verändern. Dänemark bewegte sich hin zu einer generationengerechteren Lastenverteilung und senkte die Leistungsquote künftiger Rentner im Jahr 2013 gegenüber 2007, während Schweden die Leistungsansprüche heutiger und zukünftiger Rentner reduzierte, ohne seine Position zu verbessern.

Rumänien und Ungarn bewegten sich von einer ausgewogenen Lastenteilung zu einer deutlichen Begünstigung heutiger Rentner, während Bulgarien und Polen die Ansprüche heutiger wie künftiger Rentner kürzten, ohne die Lastenteilung zwischen den Generationen zu verändern. Eine bemerkenswerte und wichtige Ausnahme ist Italien: Gegenüber 2007–2060 zeigt die Leistungsquote für 2013–2060 die stärkste Veränderung hin zu einer generationengerechteren Position. Italien erreicht die Nachhaltigkeit seines Rentensystems nicht durch Kürzung der künftigen Leistungsquote, sondern durch Senkung der heutigen Leistungsquote, und verbessert damit die Lastenteilung zwischen den Generationen.

Diese Analyse legt nahe, dass in vielen Ländern die Rentenansprüche aus Nachhaltigkeitsgründen gekürzt wurden. Jedoch scheinen die Lasten nicht gleichmäßig verteilt, sodass die heutige Generation gegenüber künftigen Rentenbeziehern, insbesondere in den Krisenländern des Südens (Italien ausgenommen), begünstigt wird.

⁸ Die Leistungsquote variiert nicht nur als Folge der Auswirkungen von Rentenreformen, sondern auch durch demografische und Arbeitsmarkt-Veränderungen. Bei einem Vergleich der beiden Projektionen zeigt sich, dass der Altenquotient, der im Jahr 2013 für 2060 angenommen wurde unter dem liegt, der im Jahr 2007 für 2060 prognostiziert wurde, sodass eine günstigere Demografie als erwartet vorliegt. Hingegen hat sich die Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt verschlechtert, insbesondere in Griechenland.



Tabelle 4: Prognostizierte Leistungsquoten im Vergleich, 2007–2060 und 2013–2060

	2007	2060		2013	2060
BE	45	43	BE	45	43
BG	44	41	BG	37	32
CZ	45	38	CZ	43	41
DK	64	75	DK	62	64
DE	51	42	DE	41	36
EE	26	22	EE	31	25
IE	27	32	IE	30	27
EL	73	80	EL	58	44
ES	62	57	ES	65	40
FR	63	48	FR	53	39
IT	68	47	IT	59	53
CY	54	57	CY	75	42
LV	24	25	LV	28	20
LT	33	23	LT	35	38
LU	46	44	LU	57	58
HU	39	38	HU	41	33
MT	42	40	MT	47	46
NL	74	81	NL	63	63
AT	55	39	AT	41	37
PL	56	31	PL	48	29
PT	47	33	PT	62	42
RO	29	43	RO	37	26
SI	41	40	SI	38	33
SK	45	40	SK	46	30
FI	49	47	FI	49	42
SE	64	46	SE	54	40
GB	35	37	GB	34	33

Quelle: Altersberichte der EU-Kommission (2009 und 2015).



Kasten 2: Musgrave-Regel und Leistungsquote

In einem System, das die Musgrave-Regel berücksichtigt, sind Beiträge und Leistungen so festgelegt, dass eine konstante Leistungsquote erhalten bleibt. Bei Erschütterungen für die jüngere Generation steigen daher die Beitragssätze, wobei aber auch die Leistungen für die Älteren sinken müssen, um die Leistungsquote konstant zu halten. Beide Seiten „verlieren“ im selben Maße, wobei die Lasten gleichmäßig zwischen den Generationen geteilt werden.

Die Leistungsquote, wie von der Europäischen Kommission vorgesehen, wird definiert als die durchschnittliche Rentenleistung dividiert durch einen gesamtwirtschaftlichen Durchschnittslohn. Für die Prognose der Rentenausgaben, wie im Altersbericht beschrieben (Europäische Kommission, 2015a), sind insbesondere drei Aspekte von Rentensystemen wichtig: a. der angenommene Anstieg der Durchschnittsrenten durch die Rentenindexierung und längere Beitragszeiten, b. Veränderungen der Durchschnittslöhne, wie sie ein vermutetes Produktivitätswachstum nahelegen, und c. Veränderungen in der Struktur der jeweiligen Bevölkerungsgruppen. Sowohl die Leistungsquote 2007/2060 als auch die Leistungsquote 2013/2060 beruhen auf Schätzungen der Europäischen Kommission.

* Die Angaben in diesem Kasten stützen sich auf Schokkaert und Van Parijs (2003) sowie Myles (2002). Vandenbroucke und Rinaldi (2015) gehen kurz auf die Grenzen der Musgrave-Regel ein.

3 Ausblick: Politische Maßnahmen zur Überwindung der Generationenkluft

Die in der Finanzkrise gewachsene Generationenkluft ist nicht nur an sich und wegen ihrer politischen und sozialen Folgen besorgniserregend. Sie führt auch zu erheblichen wirtschaftlichen Kosten für die europäischen Volkswirtschaften. Die Jugendarbeitslosigkeit wirkt sich auch langfristig negativ auf Produktivität und Wachstum aus, da Arbeitslosigkeit jüngere Menschen für ihr ganzes Leben prägt. Sie hat ferner Folgen für die Tragfähigkeit der europäischen Wohlfahrtsstaaten, unter anderem weil sich Jugendarbeitslosigkeit auf die Fruchtbarkeitsziffern auswirkt. In diesem Abschnitt empfehlen wir Schritte zur Überwindung der Generationenkluft, indem wir Maßnahmen zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit, für eine ausgewogene Ausgabengestaltung sowie die Verbesserung der Generationengerechtigkeit in den Rentensystemen erörtern.

Ein schweres Erbe der Krise ist die hohe Jugendarbeitslosigkeit. Nach Bentolila et al. (2010) und Boeri (2011) ist das zweigeteilte System mit hoch abgesicherten Festangestellten und ungeschützten Zeitarbeitern (häufig Jüngere beim Eintritt in den Arbeitsmarkt) eine wesentliche Ursache für die wachsenden Lasten, die jüngere Beschäftigte während einer Rezession zu tragen haben. Allerdings birgt es auch eine mögliche Lösung: Arbeitsmarktreformen, die Arbeitsplatzsicherheit an die Beschäftigungsdauer koppeln. Nach unserer Ansicht ist es jedoch eher unwahrscheinlich, dass derartige Reformen deutliche Beschäftigungsvorteile in Situationen schwacher Nachfrage haben.



Andere Maßnahmen gegen die Jugendarbeitslosigkeit, etwa das europäische Jugendbeschäftigungspaket,⁹ sind ein Schritt in die richtige Richtung, aber als Gegengewicht zur je nationalen Politik kaum geeignet; zudem zieht der Europäische Rechnungshof die Angemessenheit derartiger Maßnahmen in Zweifel.¹⁰ Auch Privatanleger interessieren sich stärker für die Bewältigung der zunehmenden Jugendarbeitslosigkeit (OECD, 2015b), doch sind derartige Initiativen unter makroökonomischem Gesichtspunkt kaum relevant.¹¹ Daher bezweifeln wir, dass Arbeitsmarktreformen, im Allgemeinen, der Schlüssel zur Überwindung der Generationenkluft sind. Mittelfristig können solche Maßnahmen die Auswirkungen zukünftiger Rezessionen auf die Jugendarbeitslosigkeit reduzieren.

Empfehlung: Transformation des zweigeteilten Arbeitsmarktes

Sobald die Volkswirtschaften wieder wachsen, müssen die europäischen Regierungen das zweigeteilte System mit hoch abgesicherten Festangestellten und ungeschützten (jüngeren) befristet Beschäftigten transformieren. Eine Option wäre ein System, das die Arbeitsplatzsicherheit an die Beschäftigungsdauer bindet.

Um einen starken Anstieg der Arbeitslosigkeit zu verhindern, sind über solche Strukturmaßnahmen hinaus geeignete makroökonomische Schritte notwendig. Außer der Geldpolitik liegen die Instrumente makroökonomischer Steuerung in den Händen der Euro-Länder. So wird von mancher Seite gefordert, Instrumente auf der Ebene des Euroraums zu schaffen. Der frühere EU-Kommissar Lazlo Andor beispielsweise schlug die Einrichtung einer europäischen Arbeitslosenversicherung vor.¹² Was die Schaffung umfassenderer europäischer Stabilisierungsmaßnahmen wie einer solchen europäischen Arbeitslosenversicherung angeht, sind wir auf kurze Sicht skeptisch (Claeys et al. 2014). Solche Maßnahmen könnten sich als wirksam erweisen, würden aber außergewöhnliche Anstrengungen zur Harmonisierung der europäischen Arbeitsmarktvorschriften erfordern. Außerdem könnten sie zudem dazu führen, dass politische Zuständigkeitsgrenzen verschwimmen (Thimann 2015).

⁹ Die Europäische Kommission forderte 2013, jungen Menschen bis 25 Jahren innerhalb von vier Monaten nach dem Abschluss einer formalen Ausbildung oder dem Verlust des Arbeitsplatzes entweder eine neue Arbeitsstelle, einen Praktikums- oder Ausbildungsplatz oder eine Fortbildung anzubieten – ein Schritt in die richtige Richtung. Er könnte die Einrichtung von Berufsbildungsprogrammen oder die Arbeitssuche fördern, insbesondere in Ländern, die in diesen Bereichen bislang keine Maßnahmen getroffen haben. Siehe hierzu auch die Empfehlung des Rates vom 22. April 2013 zur Einführung einer Jugendgarantie: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013H0426\(01\)&from=DE](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013H0426(01)&from=DE)

¹⁰ Ein kürzlich veröffentlichter Bericht des Europäischen Rechnungshofes stellt die Angemessenheit der Gesamtmittelausstattung (€ 12,7 Milliarden von 2014 bis 2020) in Frage, ebenso die Definition einer „hochwertigen Arbeitsstelle“ und die Art und Weise, wie die Kommission die Jugendgarantie überwacht und über die Ergebnisse berichtet, siehe http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/INSR15_03/INSR15_03_DE.pdf

¹¹ In Großbritannien soll ein neuer „Youth Engagement Fund“ (YEF) bis zu 8.000 benachteiligte Jugendliche im Alter von 14 bis 17 Jahren fördern – durch verbesserte Bildungsabschlüsse und Beschäftigungssicherung. Der ergebnisorientierte Fonds verfügt über 16 Millionen Pfund. Die Finanzierung erfolgt über vier neue Social Impact Bonds (SIBs). Diese Quasi-Anleihen können innovative Maßnahmen fördern, die verhindern, dass Jugendliche zu NEETs werden. Der Staat zahlt nur dann, wenn die Initiativen erfolgreich sind und positive Ergebnisse erzielen.

¹² Eingehender dazu Hellström und Kosonen (2015).



Stattdessen sollte man, wie in Sapir und Wolff (2015) beschrieben, den Schwerpunkt auf einen erweiterten, symmetrischen und verbindlichen Rahmen für die Koordinierung der Haushaltspolitik legen. Wir befürworten diesen Schritt vor allem, weil 98 Prozent der EU-Staatsausgaben nationale Ausgaben sind. Makroökonomische Stabilisierung funktioniert daher über die nationalen Haushalte. Es ist von zentraler Bedeutung, dass die nationalen öffentlichen Finanzen in guten Zeiten sorgsam verwaltet werden, um in schlechten Zeiten genügend fiskalischen Spielraum zu bieten. Allerdings wäre ein System, das ausschließlich auf nationalen Maßnahmen beruht, aus zwei Gründen für die Währungsunion ungeeignet: Eine unverantwortliche Haushaltspolitik kann sich durchaus erheblich auch jenseits nationaler Grenzen auswirken; und die Summe nationaler Haushaltsdefizite mündet noch nicht in eine angemessene Haushaltspolitik für den Euroraum insgesamt. Daher sollte ein Rahmen für eine intensivere, in Ausnahmezeiten verbindliche Abstimmung geschaffen werden, um nicht tragfähige Haushaltspolitiken zu verhindern und zu gewährleisten, dass die Länder zu einer angemessenen Stabilisierung der Eurozone beitragen.

Empfehlung: Schaffung eines haushaltspolitischen Stabilisierungsmechanismus

Der Euroraum braucht eine Art haushaltspolitischen Stabilisierungsmechanismus. Ein solches Instrument sollte die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen gewährleisten, um während einer Rezession Raum für Stabilisierung zu bieten. Der Weiteren muss die Summe nationaler Haushaltsdefizite in eine ausreichende Stabilisierung im Euroraum insgesamt münden.

Zweitens haben wir gezeigt, dass die öffentlichen Aufwendungen von Ausgaben für Familien und Kinder, Bildung und Investitionen hin zu Ausgaben für die Älteren umgeschichtet wurden. Die Fokussierung auf diese Posten bei Haushaltskürzungen ist ein Fehler und entspricht zudem nicht den Ankündigungen der Politik zu Beginn der Krise. Sollten Haushaltskürzungen notwendig sein, wäre es ratsam, unproduktive Staatsausgaben zu beschneiden und die Ausgaben für die jüngere Generation sowie Investitionen in die Zukunft fortzuschreiben. Dies würde nicht nur die während einer Rezession stark leidende Generationengerechtigkeit verbessern, sondern wäre auch eine Investition in das langfristige Wachstumspotenzial unserer Volkswirtschaften.

Wie Myles (2002) feststellt, hängt das Wohlergehen aller künftigen Generationen vor allem von der Qualität und Quantität des verfügbaren Produktionsvermögens (einschließlich Human- und Umweltkapital) ab, das sie übernehmen oder neu schaffen, und weniger von der Ausgestaltung der Altersversorgungssysteme. Wir haben gezeigt, dass während der Krise die Ausgaben für Familien und Kinder sowie Bildung in Großbritannien und Italien reduziert, und in Ländern, die mit den höchsten Jugendarbeitslosenquoten konfrontiert waren, konstant gehalten wurden. Gerade die auf Bildung und Kinderbetreuung gerichteten Maßnahmen könnten, wie im Kontext von Social Investment vorgeschlagen,¹³ wichtige Impulsgeber für die Überwindung der Generationenkluft sein. Kinder sind die Arbeitnehmer der Zukunft, und Investitionen in bessere Bildung und erschwingliche Kinderbetreuung können zu höherer Produktivität und mehr Beschäftigung führen (Hemerijck 2013). Bildung ist ferner

¹³ Ein Beispiel ist das Social Investment Package der Europäischen Kommission, siehe <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=de&catId=1044&newsId=1807&furtherNews=yes>



eine wichtige Voraussetzung, um Einkommensungleichheit zu verringern. Verbessern wir den Zugang zu hochwertiger Bildung, fördern wir die Chancengleichheit, was wiederum zum Wirtschaftswachstum beiträgt (OECD 2015a). Ferner können Investitionen in Bildung und Kinderbetreuung, wie Vandenbroucke und Rinaldi (2015) feststellen, die Generationenkluft überwinden helfen.

Empfehlung: Social Investment bei den Staatsausgaben den Vorrang geben

Kürzungen der Staatsausgaben sollten nicht in erster Linie Investitionen, Forschung, Bildung oder Familien und Kinder betreffen. Hingegen können Maßnahmen in diesen Bereichen, die im Zentrum der Debatte um Social Investment stehen, für die Überwindung der Generationenkluft ein Impulsgeber sein. Kinder sind die Arbeitnehmer der Zukunft, und Investitionen in bessere Bildung und erschwingliche Kinderbetreuung können zu höherer Produktivität und mehr Beschäftigung führen.

Drittens haben wir im Hinblick auf die Lastenteilung zwischen den Generationen festgestellt, dass die heutigen Rentner gegenüber künftigen Generationen begünstigt sind (Italien bildet hier eine Ausnahme). Eine konstante Leistungsquote über Generationen hinweg zu sichern, indem wir die Beitragssätze für die Erwerbsbevölkerung und die Leistungsniveaus für Rentenbezieher anpassen, würde eine gerechtere Lastenteilung zwischen den Generationen ermöglichen.¹⁴

Empfehlung: Die Generationengerechtigkeit der Rentensysteme verbessern

Rentensysteme, ob nun umlagefinanzierte oder kapitalgedeckte oder Mischformen, sollten die Musgrave-Regel berücksichtigen: Steigen die Beitragssätze der Jüngeren, müssen auch Leistungen für die Älteren sinken. Auf diese Weise werden die Lasten gerecht auf die Generationen verteilt.

Allgemein finden wir beunruhigend, dass die Krise ein schweres Erbe für die Generationengerechtigkeit hinterlassen hat. Um hier Abhilfe zu schaffen, sollte es für Entscheidungsträger in weiten Teilen der Europäischen Union ein zentrales Anliegen sein, die Staatsausgabenstruktur zugunsten der jüngeren Generation zu verändern und gleichzeitig die Generationengerechtigkeit bei den Rentensystemen zu erneuern.

¹⁴ Wie in Vandenbroucke und Rinaldi (2015) dargestellt, regt Belgien eine Rentenreform 2020–2040 auf der Grundlage der Musgrave-Regel an.



Über die Autoren

Guntram Wolff ist seit 2013 Director des Brüsseler Think Tanks Bruegel. Seine Forschungsschwerpunkte sind europäische Wirtschaft und Governance, Finanz- und Währungspolitik sowie das globale Finanzsystem. Er ist regelmäßig für den Rat (Wirtschaft und Finanzen) der Europäischen Union gutachterlich tätig, ferner für das Europäische Parlament, den deutschen Bundestag und die französische Nationalversammlung; Wolff gehört dem wirtschaftspolitischen Beraterstab des französischen Premiers an. Er ist Mitglied des internationalen Beirats der Solvay Brussels School der Freien Universität Brüssel. Vor seiner Tätigkeit für Bruegel arbeitete Wolff für die Europäische Kommission zur Makroökonomie des Euroraums und zur Governance-Reform im Euroraum. Zuvor koordinierte er das fiskalpolitische Forscherteam der Deutschen Bundesbank. Ferner war er für den Internationalen Währungsfonds beratend tätig. Er promovierte an der Universität Bonn, studierte Volkswirtschaft in Bonn, Toulouse, Pittsburgh und Passau; zuvor lehrte er Volkswirtschaft an den Universitäten Pittsburgh und Brüssel. Wolff publiziert regelmäßig in führenden wissenschaftlichen Zeitschriften. Er spricht fließend Deutsch, Englisch und Französisch und verfügt über gute Bulgarisch- und Spanisch-Kenntnisse. Seine Kolumnen und politikwissenschaftlichen Beiträge werden in führenden internationalen Medien wie Financial Times, New York Times, Wall Street Journal, Caixin, Nikkei, El Pais, La Stampa, FAZ, Handelsblatt, Les Echos, BBC und ZDF veröffentlicht und zitiert.

Karen Wilson ist seit November 2013 Senior Fellow bei Bruegel. Zuvor arbeitete sie in der Structural Policy Division des OECD-Direktorats Science, Technology and Industry (seit 2009) und war als Senior Fellow für die Kauffman Foundation tätig (2008–2012). Sie ist Associate Fellow an der Saïd Business School der Universität Oxford und Gastdozentin an der Stockholm School of Economics in Riga. Wilson gründete 2004 das Forschungs- und Beratungsunternehmen GV Partners. Ihre Arbeitsschwerpunkte bei Bruegel sind Unternehmertum und Innovation. Sie ist ferner Vorstandsmitglied und Beraterin der European Foundation for Entrepreneurship Research (EFER), Mitglied des European Leadership Council der Harvard Business School, wissenschaftliche und politische Beraterin des britischen Prince's Trust Youth Business International (YBI) sowie Expertin der Access to Risk Finance Advisory Group für die Kommissionsstrategie Horizon 2020. Sie ist Autorin einer Reihe von Publikationen zu Unternehmertum und Finanzen. Vor der Gründung von GV Partners war sie für eine international führende Risikokapitalgesellschaft tätig. Ihre Studien an der Carnegie Mellon University und der Harvard Business School schloss sie mit einem Bachelor of Science in Mathematics and Management (mit Auszeichnung) bzw. einem MBA ab.

Pia Hüttl ist seit September 2015 Affiliate Fellow bei Bruegel; ihre Forschungsschwerpunkte sind europäische Wirtschaftspolitik und Governance, Geldpolitik und Bankwesen. Zuvor war sie als Praktikantin in der Monetary Policy Stance Division der Europäischen Zentralbank sowie in der Abteilung Monetary policy, Exchange rate policy of the euro area, ERM II and Euro adoption des Directorate General ECOFIN tätig. Hüttl schloss an der römischen Universität Tor Vergata mit einem Bachelor in European Economics und mit einem Master in International Economics ab. Ferner erlangte sie einen Master in European Political Economy an der London School of Economics mit einer Arbeit über Leistungsbilanzungleichgewichte im Euroraum und die Rolle der finanziellen Integration. Sie spricht fließend Deutsch, Italienisch und Englisch und verfügt über gute Französisch-Kenntnisse.



Danksagung

Für ihre Anmerkungen und die Diskussionen im Rahmen der Arbeitsgruppe Ökonomische Aspekte zum Projekt Vision Europe Summit danken die Autoren Katharina Barié, Iain Begg, Elsa Fornero, Mario Giannini, Matthew Oxenford, Mari Pantsar, Mariacristina Rossi, Eulalia Rubio und Eric Thode.



Literatur

- Adema, W., Fron, P. und Ladaique, M. 2011: Is the European Welfare State Really More Expensive? Indicators on Social Spending, 1980–2012; and a Manual to the OECD Social Expenditure Database (SOCX); OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 124.
- Alvaredo, F., Atkinson, A.B., Piketty, T. und Saez, E. 2013: The Top 1% in International and Historical Perspective. *Journal of Economic Perspectives*, 27(3): 1–21.
- Arulampalam, W. 2001: Is Unemployment Really Scarring? Effects of Unemployment Experiences on Wages. *The Economic Journal*, 11(475): 585–606.
- Begg, I., Mushövel, F. und Niblett, R. 2015: The welfare state in Europe – Visions for reform. In: Vision Europe Summit Consortium (Hrsg.): Redesigning European welfare states – Ways forward, Gütersloh.
- Bell, D. und Blanchflower, D.G. 2010: Youth Unemployment: Déjà vu. IZA Discussion Paper No. 4705.
- Bentolila, S., Cahuc, P., Dolado, J.J. und Le Barbanchon, T. 2010: Two-tier Labor Markets in the Great Recession: France vs. Spain. IZA Discussion Paper No. 5340.
- Boeri, T. 2011: Reducing Youth Unemployment and Dualism. Thematic Review Seminar on the Reduction of Labour Market Segmentation Addressing the Needs of Young People, Brüssel, 27. Juni 2011.
- Bonoli, G. und Natali, D. 2012: *The Politics of the New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Claeys, G., Darvas, Z. und Wolff, B. G. 2014: Benefits and drawbacks of European unemployment insurance. Bruegel policy brief, September 2014.
- Currie, J. und Schwandt, H. 2014: Short- and Long-term Effects of Unemployment on Fertility. *Proceedings of the National Academy of Sciences* 11(41).
- Cynamon, B. Z. und Fazzari, S. 2014: Inequality, the Great Recession and Slow Recovery. Washington University Working Paper.
- Darvas, Z. und Barbiero, F. 2014: In Sickness and in Health: Protecting and Supporting Public Investment in Europe. Bruegel Policy Contribution, Issue 2014/02.
- Darvas, Z. und Wolff, G. 2014: Europe's Social Problem and Its Implications for Economic Growth. Bruegel Policy Brief 2014/03.
- Diamond, P. und Lodge, G. 2013: European Welfare States after the Crisis. Policy Network Paper, Januar 2013.



Vision Europe Summit

- Esping-Andersen, G. 1990: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Esping-Andersen, G., Gallie, D., Hemerijck, A. und Myles, J. 2002: *Why We Need a New Welfare State*. New York: Oxford University Press.
- Europäische Kommission 2009: *The 2009 Ageing Report – Economic and Budgetary Projections for the EU-27 Member States (2008–2060)*. European Economy 2/2009. Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union.
- Europäische Kommission 2013: *Towards Social Investment for Growth and Cohesion – Including Implementing the European Social Fund 2014-2020*. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions.
- Europäische Kommission 2015a: *The 2015 Ageing Report – Economic and Budgetary Projections for the 28 EU Member States (2013–2060)*. European Economy 3/2015. Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union.
- Europäische Kommission 2015b: *Employment and Social Developments in Europe 2014*. DG Employment, Social Affairs and Inclusion.
- Gregg, P. und Tominey, E. 2005: *The Wage Scare from Male Youth Unemployment*. *Labour Economics*, 12: 487–509.
- Hemerijck, A. 2013: *Changing Welfare States*. Oxford: Oxford University Press.
- Hellström, E. und Kosonen, M. 2015: *Governing the welfare state and beyond – Solutions for a complex world and uncertain future*. In: Vision Europe Summit Consortium (Hrsg.): *Redesigning European welfare states – Ways forward*, Gütersloh.
- Kreyenfeld, M. und Andersson, G. 2014: *Socioeconomic Differences in the Unemployment and Fertility Nexus: Evidence from Denmark and Germany*. *Advances in Life Course Research*, 21: 59–73.
- Morel, N., Palier, B. und Palme, J. 2012: *Beyond the Welfare State as We Knew It?* In: Morel, N., Palier, B. und Palme, J. (Hrsg.): *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*. Bristol: Policy Press: 1–30.
- Musgrave, R. 1986: *A Reappraisal of Financing Social Security*. In: Musgrave, R. (Hrsg.): *Public Finance in a Demographic Society*, Vol. II, Brighton: Wheatsheaf Books: 103–122.
- Myles, J. 2002: *A New Social Contract for the Elderly*. In: Esping-Andersen, G., Gallie, D. und Myles, J. (Hrsg.): *Why We Need a New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Myles, J. und Pierson, P. 2001: *The Comparative Political Economy of Pension Reform*. In: Pierson, P. (Hrsg.): *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.



- OECD 2011: Doing Better for Families. Paris: OECD Publishing.
- OECD 2013: Pensions at a Glance 2013: OECD and G20 Indicators. Paris: OECD Publishing.
- OECD 2014: Education at a Glance 2014: OECD Indicators. Paris: OECD Publishing.
- OECD 2015a: In It Together: Why Less Inequality Benefits All. Paris: OECD Publishing.
- OECD 2015b: Social Impact Investment: Building the Evidence Base. Paris: OECD Publishing.
- Petmesidou, M. und Guillén, A. 2015: Economic Crisis and Austerity in Southern Europe: Threat or Opportunity for a Sustainable Welfare State? Observatoire Social Européen Research Paper No. 18.
- Sapir, A. 2006: Globalization and the Reform of the European Social Model. *Journal of Common Market Studies*, 44(2): 369–390.
- Sapir, A. und Wolff, G. 2015: Euro-area Governance: What to Reform and How to Do it. *Bruegel Policy Brief*, 2015/01, Februar 2015.
- Schokkaert, E. und Van Parijs, P. 2003: Debate on Social Justice and Pension Reform. *Journal of European Social Policy*, 13(3): 245–279.
- Thimann, C. 2015: The Microeconomic Dimensions of the Eurozone Crisis and Why European Politics Cannot Solve Them. *Journal of Economic Perspectives*, 29(3): 141–164.
- Van Kersbergen, K., Vis, B. und Hemerijck, A. 2014: The Great Recession and Welfare State Reform: Is Retrenchment Really the Only Game Left in Town? *Social Policy & Administration*, 48(7): 883–904.
- Vandenbroucke, F. und Vanhercke, B. 2014: A European Social Union: 10 Tough Nuts to Crack. Background Report for the Friends of Europe High-Level Group on 'Social Union'.
- Vandenbroucke, F., Diris, R. und Verbist, G. 2013: Excessive Social Imbalance and the Performance of Welfare States in the EU. *KU Leuven Euroforum Discussion Paper*.
- Vandenbroucke, F. und Rinaldi, D. 2015: Social inequalities in Europe – The challenge of convergence and cohesion. In: *Vision Europe Summit Consortium (Hrsg.): Redesigning European welfare states – Ways forward*, Gütersloh.
- Wilson, K. 2014: New Investment Approaches for Addressing Social and Economic Challenges. *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers* No. 15.



Vision Europe Summit

Kontakt

Katharina Barié
Project Manager
Programm Internationale Foren und Trends
Bertelsmann Stiftung
+49 (0) 5241 81-81485
katharina.barie@bertelsmann-stiftung.de
www.bertelsmann-stiftung.de