



Belgien 2006

# Mindestabsicherung im Alter und Armut älterer Frauen

Synthese Bericht

**Elizabeth Villagómez**  
Almenara Estudios Económicos y Sociales, S.L



Im Auftrag von:

**Europäische Kommission – GD Beschäftigung,  
Soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit**

## Inhaltsverzeichnis

|  |    |
|--|----|
| Einleitung .....   | 3  |
| Zusammenfassung .....  | 5  |
| 1. Länderberichte: Armutsgefährdung .....                                  | 6  |
| 2. Länderberichte: Rentensystem und Maßnahmen zur Mindestabsicherung ..... | 9  |
| 3. Peer Review Diskussionen .....  | 11 |
| 3.1 Ältere Frauen und Armut .....  | 11 |
| 3.2 Auslegung von Mindestrenten.....                                       | 18 |
| 4. Schlussfolgerungen.....   | 24 |

## Einleitung

Altersarmut ist ein bedeutendes Problem für Europa; ältere Frauen sind einem besonderen Armutsrisiko ausgesetzt. Individuelle, lebenszyklusbedingte Ereignisse haben wesentlichen Einfluss auf die Art und Höhe des späteren Rentenanspruchs. Die geringere Teilnahme von Frauen am bzw. ihre schwächere Stellung auf dem Arbeitsmarkt sind maßgebliche Ursachen des höheren Armutsanteils unter älteren Frauen. Daneben haben auch andere Geschehnisse wie Scheidung oder Verlust der Arbeitsfähigkeit unterschiedliche Auswirkungen auf die Position von Frauen und Männern im Alter. Im Falle einiger EU-Mitgliedstaaten wie Deutschland und Großbritannien bergen auch die ethnische Zugehörigkeit und der MigrantInnenstatus frauenspezifische Konsequenzen.

Im Juni 2006 wurde in Belgien eine Peer Review abgehalten, bei der die Armutslage unter RentnerInnen, der Rückgriff auf die Bedürftigkeitsprüfung bei Mindesteinkommen oder -renten sowie frauenspezifische Aspekte im Mittelpunkt standen. Die belgischen Behörden entschieden sich dafür, anstatt dem üblichen Review-Schema der Bewertung eines Einzelbeispiels einer bewährten Verfahrensweise bzw. ihrer Übertragbarkeit eine Präsentation und Diskussion zwischen dem Gastgeberland, den teilnehmenden Mitgliedstaaten und den eingeladenen ExpertInnen anzuregen.

Die VeranstalterInnen ermutigten die TeilnehmerInnen insbesondere dazu, ihre Methoden zur Definition von RentnerInnenarmut und zur Eindämmung des Problems im Detail darzulegen. Diese Aspekte sind in den Eurostat-Verfahrensweisen nicht notwendigerweise berücksichtigt bzw. scheinen in den Eurostat-Zahlen nicht auf, da es sich ev. um Daten handelt, die den Rahmen der nationalen Strategieberichte sprengen.

Die Peer-Länder waren aufgefordert, Präsentationen zu demographischen Tendenzen und zum Ausmaß der Altersarmut vorzubereiten und z. B. die Auswirkung von Mindestrenten, die Folgen vergangener Rentenreformen, die Nachhaltigkeit der staatlichen Mittelausstattung und Zukunftspläne zu untersuchen.

Eine gründliche Analyse einer Reihe von Erfahrungen mit Mindestrenten sollte den teilnehmenden Mitgliedstaaten die Möglichkeit geben, Lehren aus diesen Experimenten zu ziehen, die in die einzelstaatlichen Politikansätze einfließen können.

## Armutsgefährdung

Die Länderbeiträge der Peer-Review-TeilnehmerInnen – Deutschland, Finnland, Großbritannien, Irland, Lettland, Portugal und Tschechische Republik – kamen übereinstimmend zu dem Schluss, dass die Armutsgefährdung für ältere Frauen besonders stark ist. Dennoch wurden markante Schwankungen sichtbar.

## Rentensysteme und Maßnahmen zur Mindestabsicherung

Die einzelstaatlichen Präsentationen machten unterschiedliche Grundauffassungen anschaulich, die hinter den Modellen zur Eindämmung von Altersarmut stehen. Diese Divergenzen bestimmen auch die Fokussierung laufender Reformen angesichts der sich stellenden Problemfelder:

Bevölkerungsentwicklung, ungleiche Verteilung von unbezahlter Pflegearbeit, Auswirkungen von Systemen auf den Arbeitsmarkt u. a.

### **Peer Review – Diskussionen**

Es fand eine weit gefasste Diskussion zwischen den Peer-Ländern und den europäischen Interessensverbänden statt: der European Older People's Platform (AGE) und Les petits frères des pauvres (EURAG).

### **Schlussfolgerungen**

Die thematische Expertin unterstrich vier Hauptpunkte aus der Debatte:

- Der eindeutige Zusammenhang zwischen dem Arbeitsmarkt und Rentenanwartschaften;
- Die Probleme in einigen Ländern hinsichtlich des Zugangs von Mindestrenten, die von Menschen, die den Umgang mit staatlichen Einrichtungen nicht gewohnt sind, u. U. verschmäht werden;
- Das Thema der "Betreuungszeiten" als wichtige Komponente bei Rentenansprüchen von Frauen;
- Die Folgen des anhaltenden Lohngefälles auf die Rentenhöhe von Frauen; die Auswirkungen der Schattenwirtschaft im Zusammenhang mit Beitragsausfällen für die Rentenkassen.

Das Gastgeberland unterstrich wiederholt die Bedeutung des beruflichen Werdegangs von Frauen im Hinblick auf ihre Rentenanwartschaften und ging auf die Rolle von Sach- und Dienstleistungen als Ergänzung zu den Rentenbezügen ein.

Im Zusammenhang mit der Studie der Europäischen Kommission zu Mindesteinkommen und RentnerInnen müssen folgende Schlüsselemente berücksichtigt werden: Betreuungszeiten, die mögliche Auswirkung eines gedrosselten Lohngefälles auf das Armutsniveau von älteren Frauen und der Effekt von Teilzeitarbeit, Flexicurity und atypischen Arbeitsmustern.

Die Europäische Kommission griff mehrere entscheidende Punkte heraus:

- Die Großzügigkeit der Rentensysteme nimmt offensichtlich ab; gleichzeitig ist der Deckungsgrad im Steigen begriffen.
- Rentensysteme sind nicht in der Lage, Probleme des Arbeitsmarkts wie atypische Arbeitsmuster und Geschlechtertrennung zu lösen.
- Von einer Bedürftigkeitsprüfung abhängige Mindestsicherungen und einkommensabhängige Renten sind häufig getrennt – welche Koordination ist angesichts dessen erforderlich?

## Zusammenfassung

Diese Peer Review zielte in erster Linie darauf ab, Debatten und Gespräche über die **Armut unter älteren Frauen** und die **Zweckmäßigkeit von Mindesteinkommen und Mindestrenten für Menschen in fortgeschrittenem Alter** anzuregen. Zu beachten ist, dass diese Peer Review nicht streng dem üblichen Schema folgte (Austausch über bewährte Praktiken zwischen einem Gastgeberland und den teilnehmenden Peer-Ländern), sondern vielmehr auf eine Darstellung und Diskussion zu den beiden Themenbereichen durch die teilnehmenden Mitgliedstaaten und das Gastgeberland abgestellt war. WissenschaftlerInnen und InteressensvertreterInnen (NGOs) waren eingeladen, Stellungnahmen abzugeben. Bis zu einem gewissen Grad handelte es sich um die Fortsetzung der Peer Review zur Rentenfrage aus dem Jahr 2005 (Ausschuss für Sozialschutz zu den nationalen Strategieberichten im Bereich der Altersversorgung). Dort waren die hier behandelten Fragen als bedeutende Problemkreise erwähnt worden. Dessen ungeachtet betonte das Gastgeberland Belgien: „Altersarmut ist ein bedeutendes Problem für Europa. Eine gründliche Analyse einer Reihe von Erfahrungen mit Mindestrenten soll den teilnehmenden Mitgliedstaaten die Möglichkeit geben, Lehren aus diesen Experimenten zu ziehen, die in die einzelstaatlichen Politikansätze einfließen können.“

Dem Gastgeberland kam es vor allem darauf an, dass die teilnehmenden Mitgliedstaaten die Problemfelder möglichst ausführlich schildern, unter besonderer Berücksichtigung der Armutslage unter RentnerInnen, des Rückgriffs auf die Bedürftigkeitsprüfung bei Mindesteinkommen oder -renten, sowie der frauenspezifischen Aspekte. Die belgischen Behörden ermutigten die teilnehmenden Länder insbesondere dazu, ihre Messmethoden zur Definition von RentnerInnenarmut und zur Eindämmung des Problems im Detail darzulegen. Diese Aspekte sind in den Eurostat-Verfahrensweisen nicht notwendigerweise berücksichtigt bzw. scheinen in den Eurostat-Zahlen nicht auf, da es sich ev. um Daten handelt, die den Rahmen der nationalen Strategieberichte sprengen.

Von den Mitgliedstaaten wurde die Vorbereitung eines Dokuments erwartet, in dem eine Reihe von Aspekten der weiblichen Altersarmut und die Folgen von Mindestversorgungsmodellen beschrieben werden sollten. Diese Beiträge enthielten ausführliche Darstellungen verschiedenster Aspekte, z. B.: Armutsniveau unter älteren Menschen – insbesondere Frauen –, Auswirkungen vergangener und laufender Reformen im Hinblick auf das Armutsniveau, und Aufbau und Funktionsmechanismen der Rentensysteme – v. a., was die Mindestversorgung betrifft. Weitere Punkte umfassten eine Untersuchung zur Bestandsfähigkeit staatlich finanzierter Leistungen sowie zusätzlicher Sach- und diverser Geldleistungen für Ältere, Analysen zur Auswirkung der gegenwärtigen Bevölkerungsentwicklung, verschiedene Aspekte von Privatvorsorgesystemen und anstehende Neuentwicklungen.

Hinsichtlich der Altersarmut unter Frauen machten die Beiträge und Darstellungen der Mitgliedstaaten und insbesondere der eingeladenen Expertin v. a. deutlich, wie sich lebenszyklusspezifische Umstände darauf auswirken, ob bzw. in welchem Umfang Betroffene im Alter in den Anspruch bestimmter Rentenformen kommen werden. Von allen teilnehmenden Mitgliedstaaten wurde bestätigt, dass die geringere Teilnahme von Frauen am bzw. ihre schwächere Stellung auf dem Arbeitsmarkt maßgebliche Ursachen des höheren Armutsanteils unter alten Frauen sind. Wie das belgische Referat zudem zeigte, haben auch andere Geschehnisse wie Scheidung oder Verlust der Arbeitsfähigkeit unterschiedliche Auswirkungen auf die Position von Frauen und Männern im Alter. Im Falle von Deutschland und Großbritannien bergen auch die ethnische Zugehörigkeit und der MigrantInnenstatus frauenspezifische Konsequenzen. Die bei diesem Seminar gemachten Ausführungen bekräftigten in diesem Sinne

den Informationsstand und die Analyse zu diesen und weiteren Punkten, die mit Renten und Geschlechtergleichstellung zusammenhängen.

Andererseits ist die Nachhaltigkeit von Mindestversorgungsmodellen – v. a. bezüglich verschiedener Ansätze der Indexbindung – auch sehr stark daran gebunden, dass der Eintritt und Verbleib von Frauen auf dem Arbeitsmarkt und die Qualität ihrer Arbeitsplätze verstärkt wird (v. a. Teilzeitbeschäftigung, Steigerung des Bildungsniveaus von Frauen, Eindämmung von Diskriminierung und des Lohngefälles): Wie stark diese Problemstellungen heute berücksichtigt werden, gibt den Ausschlag darüber, ob die niedrigsten Renten laufend angehoben werden müssen, ob die Mittelausstattung aufgestockt werden muss, ob es gilt, die Inanspruchnahme der Privatvorsorge auszubauen und welche Chancen bestehen, die Altersarmut zu verringern.

Die Darstellungen und Diskussionen dieses eintägigen Seminars lieferten den TeilnehmerInnen wertvolle Erkenntnisse und boten die Gelegenheit, ausführliche Fragen an die VertreterInnen der anderen Länder zu richten. Die Kommentare der eingeladenen WissenschaftlerInnen und InteressensvertreterInnen bereicherten die Debatte weiter und warfen nicht nur eine Reihe von Fragen aus der Perspektive der Betroffenen auf, sondern zeigten auch weiteren Forschungsbedarf auf.

## 1. Länderberichte: Armutsgefährdung

Ein besonders interessanter Teil in allen Beiträgen war die Untersuchung der Armutsgefahr, wie sie in den Berichten auf der Basis von EU-Indikatoren und nationalen Statistiken, insbesondere Verwaltungsdaten, behandelt ist. Die schwächere Stellung älterer Frauen bestätigte sich in allen Beiträgen, gleichzeitig traten einige bedeutsame Ausnahmen zu Tage.

Von **belgischer** Seite wurde darauf hingewiesen, dass die Berichtsdaten (EU-SILC) für die Altersgruppe der Über-65- und Über-75-Jährigen so gut wie keine geschlechtsspezifischen Unterschiede ausweisen. Bei der Gegenüberstellung von Einzelfällen treten die Unterschiede zwischen Frauen und Männern jedoch stärker zu Tage und erlangen eine höhere statistische Relevanz. Eine weitere Erkenntnis: Obwohl die ältere Bevölkerung besser gestellt ist als Arbeitslose oder nicht Erwerbstätige, weist sie im allgemeinen einen deutlich höheren Anteil an Armutsgefährdeten auf als jüngere Alterskohorten – und vor allem als die arbeitslose Bevölkerung. Die behördlichen Daten weisen unterdessen auf ein stärkeres Geschlechterungleichgewicht unter älteren Menschen hin: Vier Mal mehr Frauen als Männer beziehen die gesetzliche (bedarfsabhängige) Mindestabsicherung für alte Menschen; und fast doppelt so viele Frauen wie Männer haben Anspruch sowohl auf die Mindestabsicherung als auch den Rentenbezug. Bei Ansprüchen aus mehreren Rentensystemen kommt in Belgien das vorteilhafteste zum Tragen; insofern tritt bei Freiberuflerinnen mitunter der Fall ein, dass sie höhere Renten als Männer beziehen, wenn Anspruch auf die – höhere – Hinterbliebenenrente besteht.

In der **Tschechischen Republik** machen die Berichtsdaten einen höheren Anteil an Armutsgefährdeten unter Frauen deutlich. Es wurde jedoch darauf hingewiesen, dass die Raten in der Tschechischen Republik im EU-Vergleich weitaus niedriger liegen. Zwar beruht das tschechische System auf einer starken Einkommenssolidarität, doch würde der unter Armut leidende Bevölkerungsanteil ohne allgemeine Transferleistungen von 8 % auf 39 % steigen. Sozialrenten machen bis zu 95 % der Einkommen von RentnerInnenhaushalten aus. Da das System zum Teil jedoch auf der Ansammlung von Erwerbs- und Beitragszeiten beruht, beziehen

Frauen nach wie vor niedrigere Renten. Jüngste Neuerungen wie die Heraufsetzung des Renteneintrittsalters gelten neben der großzügigen Anrechnung von Pflegeperioden als Kompensationsfaktoren, ungeachtet des niedrigeren Lohnniveaus von Frauen.

In **Finnland** gibt es nahezu doppelt so viele Frauen wie Männer, die Anspruch auf Zusatzleistungen zur staatlichen Rente haben. Parallel dazu sind in der Altersgruppe der Über-65-Jährigen Frauen doppelt so oft armutsgefährdet wie Männer. Während ältere Männer im Vergleich zur Gesamtbevölkerung sowie zur männlichen Bevölkerung im allgemeinen weniger stark armutsgefährdet sind, ist das Risiko unter älteren Frauen im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung und zur weiblichen Bevölkerung im allgemeinen höher. Zu beachten ist andererseits auch ein Faktum, das aus den Statistiken zur Einkommensverteilung des statistischen Zentralamts Finnlands herauszulesen ist: Was den Abstand zur Armutsschwelle (60 % des gruppenschnittlichen Einkommens je Verbrauchereinheit nach der OECD-Skala) betrifft, liegen geringverdienende Männer nur etwas besser als Frauen (Differenz unter 1 %). Unter Älteren ist dieser Abstand geringer als in der Gesamtbevölkerung (8,5 % gegenüber 14,3 %).

In **Deutschland** sind ältere (und Renten beziehende) Männer weniger stark armutsgefährdet als die Gesamtbevölkerung; (Renten beziehende) Frauen weisen einen höheren Anteil an Armutsgefährdeten auf als Männer (wenngleich die Kluft seit 1998 kleiner geworden ist). Alleinstehende Frauen in den Neuen Bundesländern beziehen im Verhältnis zu ihren Geschlechtsgenossinnen in Westdeutschland weitaus häufiger eine gesetzliche Altersrentenversicherung (wichtigste Einkommensquelle in 95 % der Fälle gegenüber 68 %). Ehefrauen sind seltener auf diese Rentenform angewiesen (wichtigste Einkommensquelle für 57 % gegenüber 89 %). Dessen ungeachtet ist das Einkommensniveau im Westen niedriger als im Osten, da insbesondere Frauen, aber auch Männer längere Beitragszeiten geltend machen können. Sowohl in den alten wie in den neuen Bundesländern sind die Renten von Frauen indes niedriger, was hauptsächlich auf die niedrigeren Löhne und Gehälter zurückzuführen ist. Es wurde angemerkt, dass in Deutschland die Armutsgefährdung von geschiedenen Einwanderinnen besonders hoch ist.

In **Irland** besteht ein markant unterschiedliches Armutsrisiko für BezieherInnen von Beitragsrenten im Verhältnis zu Menschen, die Einkünfte aus beitragsfreien Rentenformen erhalten. Unter den Einzelhaushalten lag der Anteil der Armutsgefährdung 2004 bei 25,9 %, wenn eine Beitragsrente bezogen wurde, und bei 60,8 %, wenn Leistungen aus beitragsfreien Renten zur Geltung kamen. Der Anteil in Zweipersonenhaushalten lag bei 10,4 % bzw. 32,5 %. Im EU-Vergleich weist Irland eine breitere geschlechtsspezifische Kluft bei Über-65-Jährigen auf, was die Armutsgefährdung angeht: 34 % der Männer und 45 % der Frauen, während der geschätzte Mittelwert EU-weit bei 15 % bzw. 20 % liegt. Im Bericht wird dieses Gefälle damit erklärt, dass ungefähr doppelt so viele Frauen wie Männer über 65 Jahren in Einzelhaushalten leben, wobei jedoch auch zu berücksichtigen ist, dass die Anzahl der Frauen, die beitragsfreie Leistungen beziehen, weitaus höher ist. Es wird damit gerechnet, dass durch die anhaltend wachsenden Erwerbsquoten der Anteil der BezieherInnen von Bedürftigkeitsrenten weiter zurückgeht und der Anteil der Beitragsrenten weiter zunimmt.

In **Lettland** sind die Rentenanhebungen seit 2000 stärker ausgefallen als die Nettolohnzuwächse, und dennoch hat die Armutsgefährdung für Menschen über 65 Jahre zugenommen (zwischen 2003 und 2004 von 10 % auf 14 %). Insgesamt ist diese Alterskohorte jedoch weniger stark armutsgefährdet als die Gesamtbevölkerung (2003: 16 %). Unter Einzelhaushalten ist die Gefährdungsquote 2003 jedoch auf 28 % gestiegen. Nach Angaben des

Statistischen Zentralamts ist die Gefährdungsquote von Einpersonenhaushalten 2004 auf alarmierende 53 % geklettert (für Haushalte von AlleinerzieherInnen und solche mit mehr als 3 Kindern hat sich die Armutsgefährdung zwischen 2002 und 2004 ebenfalls verschärft: von 35 % auf 41 % bzw. von 22 % auf 32 %). Obwohl das lettische Rentensystem (Drei-Schichten-Modell) dem Grundsatz verhaftet ist, mehr Anreize für einen längeren Verbleib im Erwerbsleben zu schaffen, leidet das Land unter ausgedehnter Schattenwirtschaft und Schwarzarbeit, einer hohen Arbeitslosenrate, niedrigen Lohnniveaus und starken regionalen Disparitäten. Daher ist es sehr unwahrscheinlich, dass Privatvorsorge auf der Basis von Ansparplänen oder langfristigen Investitionen positive Wirkungen erzielen können. Die Wahrscheinlichkeit, dass Frauen Mindestrenten beziehen, auf die dann Anspruch besteht, wenn bei Eintritt ins Rentenalter mindestens zehn Versicherungsjahre vorgewiesen werden können, ist für Frauen drei Mal höher als für Männer.

In **Portugal** war die Armutsgefährdung 2004 laut EU-SILC für die ältere Bevölkerung deutlich höher als für die Restbevölkerung (29 % gegenüber 21 %). Die Geschlechtsunterschiede sind indes nahezu vernachlässigbar (30 % gegenüber 29 %). Wie die Ergebnisse einer 2000 durchgeführten Erhebung zum Familienbudget belegen, unterliegen Haushalte von älteren Menschen einem weitaus höheren Risiko relativer Armut als die Restbevölkerung. Aus einer jüngeren Studie geht hervor, dass 27 % der Bevölkerung mit den niedrigsten Einkommen auf Menschen über 65 entfallen. Diese Studie legte außerdem offen, dass die unter alten Menschen am stärksten von Armut Betroffenen hauptsächlich Frauen (62,6 %) sind, keine Bildung besitzen (72,1 %) und bei schlechter Gesundheit (58,6 %) sind.

Die von **Großbritannien** vorgelegten Zahlen stammen aus einem statistischen Bericht des Department for Work and Pension ("Households Below Average Income", Haushalte mit unterdurchschnittlichem Einkommen). Ihre Berechnung beruht auf den Nettoeinkünften der Haushalte vor Ausgaben der Wohnausgaben ("BHC") und nach Abzug der Wohnausgaben ("AHC"). Zwischen 1994 und 2004 ist ein Rückgang des Anteils geringverdienender RentnerInnen von 22 % auf 19 % (BHC) bzw. von 27 % auf 17 % (AHC) zu verzeichnen. 2002 wurde in Großbritannien eine so genannte Mindesteinkommensgarantie eingeführt, 2003 und 2004 folgte eine neue staatliche Pensionszahlung, der so genannte "Pension Credit". Vor allem in diesen Jahren war der Rückgang des Anteils von älteren GeringverdienerInnen besonders markant. Analog dazu verkleinerte sich die Kluft zwischen Frauen und Männern zwischen 1994 und 2004 deutlich, v. a. nach der Einführung der erwähnten Versorgungsleistungen. Der Rückgang der GeringverdienerInnen hängt allerdings auch mit Kohorteneffekten zusammen (jüngere RentnerInnen mit verhältnismäßig mehr privatem Einkommen als ältere RentnerInnen), wengleich in weitaus geringerem Maße (nur  $\frac{1}{4}$ ) als der Effekt der Mindestgarantie und der „Credits“ (75 % der Verbesserungen). Der britische Beitrag wies auch auf Probleme hin, wenn Armutsgefährdungsraten von älteren Haushalten für Politikentscheidungen herangezogen werden. Dabei wurde insbesondere die Abweichungsanfälligkeit je nach Skala der Äquivalenzgewichtung genannt (Bereinigung der relativen Bedürfnisse von Alleinstehenden und Paaren bei der Aufbereitung der Statistiken und bei der Anwendung im Leistungssystem).

## 2. Länderberichte: Rentensysteme und Maßnahmen zur Mindestabsicherung

Die beim Seminar präsentierten Berichte enthielten grundlegende Informationen zu den folgenden Problemstellungen, die gemäß dem Vorschlag des Gastgeberlands als Diskussionsbasis dienen sollten:

- Erörterung und Analyse von Mechanismen zur Umsetzung von Mindestrentenmodellen (Einkünfte aus Versicherungen plus Sozialleistungen) und Erfolg derartiger Methoden.
- Folgenabschätzung solcher Politikansätze hinsichtlich der Entwicklung der Armutsniveaus einerseits und des Wirtschaftsverhaltens andererseits (z. B. möglicher Einfluss auf Sparverhalten oder Beschäftigungsbereitschaft).
- Wechselwirkung zwischen garantierter Mindestversorgung und anderen Leistungen (z. B. Wohnbeihilfen, Zuschüsse für Rechnungen von Versorgungsunternehmen).
- Mittel zur Identifikation niedrigerer Einkommen – gibt es Alternativen zur einkünftebezogenen Messung für die Ermittlung und Beschreibung von Armut?
- Mögliche zielgerichtete Maßnahmen, um die hohe Armut unter Frauen und ethnischen Minderheitengruppen zu bekämpfen.
- Welche Einkommen/Vermögenswerte sollen im Rahmen der Bedürftigkeitsprüfung berücksichtigt werden? Wie sollen diese Daten erfasst werden? Was soll nicht ins Gewicht fallen?
- Wie werden Maßnahmen zur Armutseindämmung in der Öffentlichkeit wahrgenommen?
- Stellt die Beanspruchung derartiger Leistungen ein Problem dar?
- Welche Indexbindung soll für die Leistungen gelten – stellt sich das Problem der Armutverschärfung unter älteren RentnerInnen?

Zwar gingen nicht alle Beiträge auf sämtliche dieser Aspekte ein, doch ließen sich wichtige Besonderheiten ausmachen, die zu einem besseren Verständnis einiger der wichtigsten Tendenzen im Zusammenhang mit der Nachhaltigkeit von Mindestrenten/-einkommen und mit weiblicher Altersarmut beitragen. Ein Kommentar zu diesen Entwicklungen findet sich unten.

Die kurze Beschreibung der Mechanismen oder Regeln für die Inanspruchnahme der Mindestrenten in den Berichten spiegelt unterschiedliche Grundauffassungen oder Zielvorstellungen wider, die hinter den einzelnen Modellen zur Eindämmung von Altersarmut stehen. Diese Divergenzen sind auch eine mögliche Erklärung für verschiedenartige Herausforderungen, denen laufende oder anstehende Reformen angesichts gemeinsamer Probleme unterliegen: Bevölkerungsdruck, Auswirkungen von Systemen auf den Arbeitsmarkt, ungleiche Verteilung von unbezahlter Pflegearbeit zwischen Frauen und Männern, Beibehaltung angemessener Rentenhöhen u. a. Diese Probleme stehen in Wechselbeziehung zu einander,

und sowohl in den Beiträgen als auch den Diskussionen wurde klar, dass die angestrebten Veränderungen und Reformen derzeit auf unterschiedliche Aspekte dieser miteinander verknüpften Punkte abzielen.

Im Beitrag und in der Präsentation durch die thematische Expertin wurde auch hervorgehoben, dass Pensionssysteme Bestandteile von umfassenderen Systemen zum Sozialschutz sind, die vielfach negative Anreize beinhalten, was die Erwerbsbeteiligung von Frauen angeht (Gefälle zugunsten männlicher Haushaltsversorger). Die Gesamtheit der Faktoren macht sich in den Rentenleistungen bemerkbar: Frauen können entweder keine ausreichenden Anrechnungszeiten geltend machen, oder sie haben geringere Einkünfte. In einigen Ländern bieten die Regelungen Frauen die Chance, höher dotierte Hinterbliebenenrenten oder sonstige Renten bzw. Leistungen in Anspruch zu nehmen (**Belgien und Irland**); in **Deutschland** besteht im Rahmen des Rentensplittings die Möglichkeit, eine höhere eigenständige Rentenleistung für die/den Ehegattin/Ehegatten zu erwirtschaften, die/der während der Ehezeit die niedrigeren Rentenanwartschaften erworben hat; andere kommen wiederum in den Genuss garantierter Mindestleistungen und können Betreuungszeiten geltend machen. Doch insgesamt fallen Frauen unverändert in die Klasse der niedrigsten Renten, wie im vorherigen Abschnitt geschildert.

Was die zukünftige Auswirkung auf die Armutsniveaus, die Handhabung der Indexbindung sowie mögliche Folgen für das Arbeitsmarktverhalten betrifft, betonten die meisten Mitgliedstaaten, dass das Leistungssystem im allgemeinen aktuellen oder älteren Reformen unterzogen wurde, um es beschäftigungsfreundlicher zu gestalten. So gibt es in **Belgien** keine hemmenden Anreize mehr, die einem längeren Verbleib im Erwerbsleben entgegenstehen, es besteht jedoch auch keine Garantie, dass ein längeres Erwerbsleben höhere Renten mit sich bringt. In der **Tschechischen Republik** beispielsweise lässt das System selbst außer der Anhebung des gesetzlichen Rentenalters kaum Veränderungen zu, um Anreize für eine Verlängerung des Erwerbslebens zu schaffen; gleichzeitig fungiert die vorgezogene Pensionierung nach wie vor als Mittel zur Arbeitsmarktregulierung. Es gibt zahlreiche Problemfaktoren, die sich auf das Arbeitsmarktverhalten auswirken und mit der Ausgestaltung von Renten und mit rentenpolitischen Maßnahmen zusammenhängen: Ansammlung von Renten, Alter und Mindestzeiten für Rentenanwartschaften, Bedürftigkeitsprüfung für Mindestrenten, Präferenzen der ArbeitgeberInnen und der Bildungsstand der ArbeitnehmerInnen. Viele der in der ferneren und jüngeren Vergangenheit durchgeführten Rentenreformen befassten sich hauptsächlich mit dem Problem der Rentenfinanzierung oder mit der hohen strukturellen Arbeitslosigkeit (Frühpensionierungen und auch Erwerbsunfähigkeitsrenten als Lösung zur Personalanpassung). Die Frage, inwieweit Neuerungen sich positiv auf einen längeren Verbleib im Arbeitsleben auswirken, stand nicht im Vordergrund.<sup>1</sup> Auch hier ist es sehr wichtig zu unterscheiden, wie sich Problempunkte und Veränderungen auf Frauen und Männer auswirken. Anhebungen des Renteneintrittsalters und der anrechenbaren Zeiträume verursachen u. U. eine unbeabsichtigte Schwächung von Frauen, wenn keine Mechanismen (z. B. Anerkennung/Anrechnung von Betreuungszeiträumen) vorgesehen sind, um die benachteiligte Situation auf dem Arbeitsmarkt zu bekämpfen, und die mit anderen Politikmaßnahmen zu koppeln wären, um diese Benachteiligung vor Erreichen des Renteneintrittsalters abzubauen (Beseitigung des Lohngefälles, gerechtere Verteilung von Betreuungszeiten auch auf Männer usw.). Die Länderbeiträge zeigen eine Fülle von Ansätzen zur Indexbindung oder zur Anpassung an spezifische Lebensumstände älterer Menschen (u. a. Gesundheitszustand, Zusammenleben mit hauptversorgenden Familienmitgliedern oder abhängigen Angehörigen). Die Bindung an den

<sup>1</sup> Beispiel für einschlägige OECD-Arbeiten: <http://www1.oecd.org/publications/observer/212/Article4-eng.htm>. Es handelt sich zwar um einen relativ alten Artikel, doch zeigt er, auf welche Weise die Rente als Regulierungsinstrument eingesetzt wurde und wird.

Preis- und/oder den Lohnindex ist am geläufigsten. In einigen Ländern wie **Belgien** wird nun der Umstieg auf ein verstärkt Sozialhilfe-orientiertes Konzept geplant, um die Armut unter den ältesten BezieherInnen von Mindestrenten und unter den BezieherInnen der niedrigsten Renten in den Griff zu bekommen.

Infolgedessen gibt es in praktisch allen Ländern als Ergänzung zu den Mindestrenten eine Reihe von zusätzlichen Leistungen in Form von Sach- oder Geldwerten, insbesondere für die Gesundheitsfürsorge. Weitere Ansatzpunkte sind Ermäßigungen, Geldzuweisungen oder Befreiungen (u. a. Transport- und Versorgungsleistungen, Wohnausgaben). In einigen Fällen sind diese nur für die Personen mit den niedrigsten Pensionen verfügbar, in anderen sind einige der Zusatzleistungen (z. B. Familienbeihilfe) bedarfsabhängig. Unterschiedliche Konzepte verfolgen die Mitgliedstaaten auch hinsichtlich der Besteuerung von (Mindest-)Renten. Es muss festgehalten werden, dass die meisten dieser Leistungen von regionalen oder lokalen Gebietskörperschaften allein oder in Zusammenarbeit mit der Zentralregierung verwaltet und bereitgestellt werden.

In den meisten Ländern ist die Inanspruchnahme der Mindestrenten bzw. Mindesteinkommen durch alte Menschen zu so gut wie 100 % gesichert; es gibt jedoch bestimmte Gruppen wie ältere allein lebende Frauen oder Angehörige ethnischer Minderheiten, wo der Zugang zu diesen Leistungen oder die Beantragung von Aufbesserungen aufgrund jüngster Reformen schwieriger ist. Insbesondere in **Großbritannien** wurden spezifische Maßnahmen ergriffen, um das geringe Maß der Beanspruchung durch eine Aufklärungskampagne zu steigern. Es kann festgestellt werden, dass die Inanspruchnahme von Rentengeldern oder garantierten Leistungen unter jenen, deren Anwartschaft nur kleine Beträge betrifft, in Großbritannien geringer ausfällt.

### 3. Peer Review – Diskussionen

Die Diskussionen fanden getrennt nach den in diesem Seminar behandelten Themen statt. Eine Reihe von Fragen, die von der thematischen Expertin in Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission vorbereitet worden waren, bildete den Gesprächsrahmen. Diese Fragen sollten eine Fokussierung der Diskussionen erlauben und weitere Informationen freisetzen, die in den Länderberichten nicht enthalten waren.

Die Fragen und die allgemeine Diskussion zu den beiden Themen werden hier der Reihe nach behandelt.

#### 3.1 Ältere Frauen und Armut

Die folgenden Fragen wurden von den teilnehmenden Mitgliedstaaten in Vorbereitung auf ihre Präsentationen zu Armut unter alten Frauen beim Seminar angeregt:

- Welche Bestimmungen zu den Beitragszeiträumen haben einen potenziellen Einfluss darauf, dass Frauen im Ruhestand weniger Einkünfte beziehen? Anders gesagt: Wie wirken sich Freistellungen und insbesondere Pflegeurlaube auf die Berechnung der Rentenansprüche aus?
- Welcher Zusammenhang besteht zwischen Unterschieden im Renteneintrittsalter und Einkommensunterschieden?

- Welche Auswirkungen haben Hinterbliebenenrenten? Sind diese vereinbar mit Erwerbsarbeit? Wirken sie sich negativ aus, wenn das gesetzliche Alter für den Bezug der Mindestrente erreicht ist?
- In welchem Maße beeinträchtigt das Lohngefälle Rentenberechnungen? In anderen Worten: Gibt es Ausgleichsmechanismen?

Die **thematische Expertin** leitete die Diskussion zur Armut älterer Frauen damit ein, dass sie die Gesamtheit der genannten Punkte am Beispiel von Spanien – einem nicht teilnehmenden Mitgliedstaat – beleuchtete. In den gezeigten Schaubildern wurden alle Altersgruppen zusammen und die jeweiligen erwerbstätigen und nicht erwerbstätigen Gruppen zusammen gezeigt. Es wurde ein Zusammenhang zwischen der geringeren Erwerbsbeteiligung von Frauen und der stärkeren Abhängigkeit von Hinterbliebenen- oder Berufsunfähigkeitsrenten im Alter (auch vor 65) deutlich. Das Schaubild veranschaulichte sehr gut die Kohorteneffekte, wo jüngere Frauen nach und nach ähnliche Muster des Erwerbslebens aufweisen wie Männer (wenngleich bei einem weitaus höheren Arbeitslosenanteil und einer geringeren Arbeitsmarktteilhabe im Alter von 30-34 aufgrund von Schwangerschaften und Kindererziehung). Dies wird sich leicht zugunsten der Ruhestandsbezüge (anstatt von Hinterbliebenenrenten) auswirken. Ein weiterer wichtiger Aspekt betraf den Stellenwert von Bildung. Der höhere Bildungsstand in jüngeren Kohorten hat zwei wichtige Konsequenzen: höhere Löhne/Gehälter und eine stärkere Erwerbsbeteiligung von Frauen. Dies könnte im Prinzip als Indikator für höhere Renten im späteren Leben gelten. Das Lohngefälle, die Abgrenzung am Arbeitsmarkt, höhere Teilzeitarbeitsraten und die fehlende Anerkennung von Betreuungszeiträumen könnten diese positiven Zukunftseffekte, die die höhere Armutsgefährdung von Frauen eindämmen würden, dämpfen. Es wurde auch angemerkt, dass die Vergleichsstatistiken der EU nur ältere und pensionierte Menschen in Privathaushalten berücksichtigen, nicht jedoch ältere Menschen, die in einer Institution leben. Eine weitere wichtige Frage, die in zukünftigen Forschungen zu stellen ist, lautet: Inwieweit sind Mindestrenten in der Lage, ältere Menschen von Armut zu befreien, wenn der mitunter knappe Spielraum für Zusatzverdienste aus Erwerbsarbeit bedacht wird?

Diese erste Sitzung umfasste die Darstellungen **Belgiens**, der **Tschechischen Republik**, **Lettlands** und **Irlands**. **Finnland** und **Zypern** waren nicht anwesend.

Im **belgischen** Beitrag standen die schwächere Position von Frauen auf dem Arbeitsmarkt und demographische Effekte im Mittelpunkt. Die Erwerbsbeteiligung von Frauen hat seit den 1970-ern deutlich zugenommen; gestiegen sind aber auch Scheidungsraten und die Lebenserwartung. Die Teilhabe der Frauen am Arbeitsmarkt zeichnet sich durch einen hohen Anteil an Teilzeitbeschäftigungen aus. Dies resultiert in ungleichen Situationen, wenn beispielsweise eine Frau mit 30-jähriger Vollzeitbeschäftigung Anspruch auf eine Mindestrente hat, nicht jedoch eine Frau, die 40 Jahre lang eine Teilzeitarbeit ausgeübt hat. Fazit: 42 % der Frauen und nur 4 % der Männer beziehen die Mindestrente. Aus diesem Grund wurde eine Abänderung der Bestimmungen beschlossen (geplantes Inkrafttreten: Oktober 2006), sodass nun auch Teilzeitjahre berücksichtigt werden. Der belgische Beitrag ließ ferner keinen Zweifel daran, dass die Indexbindung an die Preisentwicklung sich nicht notwendigerweise auf das Sozialsystem als Ganzes positiv auswirkt. In den 1990-ern verursachte die Indexbindung eine Aushöhlung der Renten der Ältesten, eine Entwicklung, die erst durch Nachbesserungen nach 1999 angehalten werden konnte. Die politische Antwort auf diese Situation lautet dahingehend, dass Anpassungen ab 2007 Wohlfahrts-basiert erfolgen werden und unter spezifischer Berücksichtigung der ältesten Menschen mit den niedrigsten Renten.

Im Falle der **Tschechischen Republik** wurde angemerkt, dass das Land im allgemeinen eine hohe Konzentration an Menschen aufweist, die gemäß den Laeken-Indikatoren knapp über der Armutsschwelle leben. Frauen unterliegen einem eindeutig höheren Armutsrisiko, und das Geschlechtergefälle wird mit zunehmendem Alter stärker. Wie bereits oben erwähnt und in der Darstellung ausgeführt, besitzt das tschechische System der Steuervergünstigungen eine starke Umverteilungswirkung. An die 94 % des Einkommens älterer Menschen stammen aus dem Basisrentensystem; parallel dazu lässt sich anmerken, dass private Zusatzrenten nicht verbreitet sind. In der Tschechischen Republik werden "beitragslose" Zeiträume großzügig anerkannt, das bedeutet, dass erwerbslose Perioden in die Berechnungsgrundlage für die Renten miteinbezogen werden – und das kommt insbesondere Frauen zugute. Durch die Einrechnung dieser Zeiträume machen sie im Durchschnitt bis zu  $\frac{1}{4}$  der Versicherungszeiträume aus. Für Frauen gilt indessen nach wie vor ein niedrigeres Renteneintrittsalter, und die niedrigeren Löhne und Gehälter im Verlauf ihres Erwerbslebens bedingen zudem eine höhere Armutsrate.

Was **Lettland** betrifft, konnten zwar stärkere BIP-Wachstumsraten verbucht werden, doch ist das BIP nach wie vor das niedrigste in der ganzen EU (45 % des EU-Durchschnitts). Damit geht einher, dass das Land das EU-weit niedrigste Durchschnittseinkommen aufweist. Die Beschäftigungsrate von Frauen liegt unter dem EU-Durchschnitt (51 % gegenüber 58 % im Jahr 2004), das Lohngefälle beträgt ca. 15 %. Die Armutsgefährdungsquoten liegen indes nahe an den EU-Durchschnittswerten. Wie oben bereits erwähnt, ist das Armutsrisiko für ältere Menschen, besonders die allein lebenden, 2004 drastisch gestiegen. Die Löhne und Gehälter von Frauen sind niedriger, doch sind sie häufiger in öffentlichen, als stabiler geltenden Stellen anzutreffen. Durch die höhere Betreuungsbelastung der lettischen Frauen sind sie häufiger vom Arbeitsmarkt abwesend und weisen im allgemeinen höhere Raten der Erwerbslosigkeit auf. Zudem üben sie eher eine Teilzeitarbeit aus und gehen häufiger in Frührente. Die Kombination dieser Faktoren führt zu einer starken geschlechterspezifischen Differenz bei den Renten. Es muss auch darauf hingewiesen werden, dass das Drei-Schichten-Modell Lettlands so ausgelegt ist, dass der Staat die Beiträge zur ersten Säule wahrnimmt und so die Möglichkeit hat, eine Mindesteinkommensschwelle für Renten festzusetzen. Diese Renten sind ebenfalls indexgebunden, und die Auszahlung der Alterspensionen wird auf der Grundlage der durchschnittlichen Lebenserwartung von Frauen und Männern berechnet, um Ungleichheiten so weit wie möglich zu reduzieren und die Solidarität in diesem staatlichen System zu verstärken. Das gilt jedoch nicht bei Privatpensionen. Lettland versorgt ältere Menschen, die niedrige Einkünfte beziehen, mit einer Mischung aus bedarfsabhängiger und ohne Bedürftigkeitsprüfung gewährter Sozialhilfe seitens der Lokalregierungen. Der Zugang zu Sozialversorgung und Rehabilitation, um älteren Menschen den Verbleib in ihrem Zuhause zu ermöglichen und die Familien zu entlasten, wird ebenfalls durch staatliche oder kommunale Budgetmittel gewährleistet. Diese Leistungen sind jedoch nicht einkommensüberprüft, sondern bedarfsabhängig.

In der Darstellung **Irlands** wurde betont, dass das staatliche Rentensystem auf einem Pauschalmodell beruht, das die Versorgung mit einem Grundeinkommen zum Ziel hat. Bei diesem Modell kommen keine einkommensbasierten Komponenten zum Tragen. Privatpensionen sind einkommensbasiert. Die wachsenden Kosten im Zusammenhang mit dem erwarteten Anstieg der RentnerInnenzahl werden durch einen Pensionsrücklagefonds gedeckt, der ab 2025 verfügbar sein wird. Die irische Hauptrente ist für Frauen wie Männer ab dem 66. Lebensjahr verfügbar, das System hat Anreize weder für einen früheren noch einen späteren Renteneintritt. Berufsunfähigkeit oder die Beanspruchung einer betrieblichen Rente ermöglicht jedoch den Weg in den Vorruhestand. Hinterbliebenenrenten gibt es, sie sind altersunabhängig und an das Hauptrentenschema angepasst. Diese Renten unterliegen einer teilweisen Bedürftigkeitsprüfung:

Einkommen aus anderen Renten werden nicht berücksichtigt, sehr wohl aber andere Einkommensquellen. Parallel dazu gibt es Beihilfen für abhängige Personen und kleine Zulagen für allein Lebende. Außerdem steht eine Fülle von Sachleistungen zur Verfügung, wie der kostenlose Transport für alle Menschen über 66 Jahren oder Zuschüsse zu Energie- und Gesundheitsdienstleistungen (ca. 1.000 €/Jahr). Obwohl die Renten stärker gestiegen sind als die Industrielöhne, sind die Haushaltseinkommen dank höherer Einkünfte, der höheren Erwerbsbeteiligung von Frauen und Männern und niedrigerer Steuern weitaus stärker gewachsen. Das bedeutet, dass die relative Stellung älterer RentnerInnen sich im Zeitraum 1994-2004 verschlechtert hat. In der Darstellung wurde indes ausgeführt, dass bei Berücksichtigung der "gleichbleibenden Armut" die älteren Menschen im Verhältnis zu 1994 de facto deutlich besser gestellt sind (Einkommenskriterium verknüpft mit der Möglichkeit, sich mit zumindest einem Teil des Grundbedarfs versorgen zu können). Aus dieser Perspektive sind RentnerInnen durchaus besser gestellt als die Gesamtbevölkerung, da die Sachleistungen diese Variable erheblich beeinflussen. Wie auch in den anderen Mitgliedstaaten ist die Position der Frauen jedoch schlechter, was vornehmlich mit der Haushaltszusammensetzung zu tun hat (größerer Anteil allein lebender Frauen) sowie mit dem Umstand, dass Frauen niedrigere Beitragsrenten beziehen. In diesem Punkt ist in Zukunft aufgrund der deutlich höheren Erwerbsbeteiligung von Frauen und anderer Umstellungen im System (Anerkennung von Betreuungszeiten) mit einem Trendwandel zu rechnen. Doch wegen des Lohngefälles werden Unterschiede auch dann bestehen bleiben. Es gibt keine Indexbindung, anstatt dessen gewährt die irische Regierung nach Verhandlungen mit den SozialpartnerInnen zielgerichtete Anhebungen. Es ist anzumerken, dass dank der verbesserten Arbeitsmarktleistungen und durch die in Irland getätigten Reformen die Inanspruchnahme von einkommensüberprüften Leistungen zurückgeht. Zu den wichtigsten Reformen gehört die Eingliederung Selbstständiger und Teilzeitbeschäftigter in das staatliche Modell. Daneben sorgen auch höhere Beiträge zu Betriebsrenten für eine verbesserte Einkommenssituation im Alter. Eine umfassende Überprüfung des Rentensystems ist derzeit im Gange.

Die Diskussion im Anschluss an diese unterschiedlichen Darstellungen wurde durch die VertreterInnen der zum Seminar eingeladenen Interessensvereinigungen eingeleitet. Die Vertreterin der European Older People's Platform (**AGE**) hob hervor, dass die erste Säule in allen Mitgliedstaaten ein würdiges Leben gewährleisten muss, insbesondere für Frauen, die die Mehrheit der ältesten RentenbezieherInnen stellen. Ferner wurde gesagt, dass der Trend zur Anerkennung von Betreuungszeiten in den staatlichen Modellen in die richtige Richtung weist, um die Gleichheit zwischen Frauen und Männern zu fördern. Sie stimmt auch mit den Zielen der Lissabon-Strategie überein, da solche Regelungen sich positiv auf die Teilhabe von Frauen und älteren ArbeitnehmerInnen auswirken. AGE forderte jedoch umfangreichere Forschungen und einen stärkeren Erfahrungsaustausch zwischen den EU-Ländern, um eine angemessene Balance zwischen der Aufteilung von Arbeits- und Familienaufgaben unter Frauen und Männern einerseits und dem Abbau der Ausgrenzung und anhaltenden Diskriminierung von Frauen auf dem Arbeitsmarkt andererseits zu finden. Die Hinterbliebenenrenten waren ein weiterer angesprochener Problempunkt, insofern als AGE für Individualrechte eintritt, die eine vollständige Geschlechtergleichstellung untermauern; gleichzeitig muss die Aufhebung dieses Rentenmodells mit größter Vorsicht erfolgen, unter Berücksichtigung bestehender Ungleichheiten und des möglichen politischen Widerstands gegen derartige Änderungen. Die neuen soziologischen und demografischen Wandlerscheinungen (höhere Scheidungsraten und höhere Lebenserwartung) versetzen Frauen in eine besonders heikle Lage. Zwar waren in den Beiträgen und der Darstellung gewisse konkrete Ansätze zu einer merklichen Drosselung der Armut zu erkennen, doch sind Frauen auch hier benachteiligt.

In weiteren Kommentaren verwies **AGE** darauf, dass die EU-Richtlinie zur Geschlechtergleichstellung bezüglich des Zugangs zu Gütern und Dienstleistungen im Grunde ein wichtiges Ausgrenzungsmoment aufweist, was nämlich Versicherungsgesellschaften betrifft, die Berufsrentenpläne anbieten, die de facto frauendiskriminierend sind. Angesichts des Trends zur verstärkten Hinwendung zur zweiten und dritten Säule für die Sicherung eines angemessenen Einkommens sollten die Fakten näher betrachtet werden. Wie im Beitrag der thematischen Expertin (siehe „discussion paper“ auf der Website) ausführlicher dargestellt, beruhen versicherungsmathematische Berechnungen auf Merkmalen, die eine starke Benachteiligung von Frauen implizieren. Ein anderer wichtiger Punkt, der von AGE aufgegriffen wurde: Es gibt in den Mitgliedstaaten keine öffentlich verfügbaren Daten zu jenem Bevölkerungsanteil, der in das Rentensystem einahlt, jedoch keine effektive Möglichkeit hat, Leistungen zu beanspruchen; auch zur Geschlechterkluft in dieser Hinsicht fehlt Datenmaterial. Diese Punkte müssen weiter erforscht werden. Es wurde betont, dass Einwanderinnen ein besonderes Augenmerk erfordern, zumal eine Studie in den Niederlanden offen legt, dass bis 2015 90 % aller Einwanderinnen auf Sozialhilfe angewiesen sein werden.

Der Rest der Diskussion konzentrierte sich auf ein paar Fragen der **thematischen Expertin** bezüglich der Unterschiede zwischen städtischen und ländlichen Regionen, zu spezifischen Problemen für Minderheiten und MigrantInnen, zur Verschuldung älterer Menschen sowie zum Umstand, dass in der Berechnung von Privatvorsorgeplänen ein unterschiedliches Durchschnittsalter für Frauen und Männer herangezogen wird. Ferner warf er die Frage nach Ausgleichsmechanismen in den genannten Punkten auf. In **Deutschland** kommen zwar bei vom Staat getragenen Renten geschlechtsunabhängige Tarife zum Tragen, doch gilt dies nicht bei Betriebsrenten. Es wurde vermerkt, dass beispielsweise in **Irland** RentnerInnen, deren Bezug einer Bedürftigkeitsprüfung unterliegt, in Landregionen überdurchschnittlich stark vertreten sind und dass Minderheiten aus der Immigration noch im Erwerbsalter stehen und nur wenige die Ruhestandsgrenze erreicht haben. Es wurde die Ansicht vertreten, dass die Gleichstellung im Privatsektor schwer zu erreichen ist, da Geld zugunsten der Frauen umgeschichtet werden müsste. Die **thematische Expertin** erwiderte darauf, dass das Rentenalter insgesamt nach oben tendiert und dass dieser Trend Frauen stärker betrifft als Männer; demzufolge leisten die laufenden Reformen zur Förderung der Erwerbsbeteiligung von Frauen einen Beitrag zur Linderung dieser Spannungen. Ein Vertreter der **Kommission** antwortete, dass die Kommission diesen Punkt in der Tat einer Überprüfung unterzieht, da die Zusatzfrist für die Richtlinie noch nicht abgelaufen sei und Berichte für die Kommission vorbereitet werden müssten.

In **Großbritannien** laufen derzeit Gespräche zwischen den Gewerkschaften und ArbeitgeberInnen über die Umsetzung der EU-Richtlinie zur Altersdiskriminierung im Zusammenhang mit dem Pensionseintritt und nicht bezüglich des rentenfähigen Alters. Die Hauptsorge betrifft die Intensivierung der Beteiligung unter Gruppen fortgeschrittenen Alters, wodurch sich die Mittelausstattung festigen ließe. Großbritannien befasst sich auch direkt mit dem Problem der Beanspruchung garantierter Renten und Pensionsausgleichszahlungen ("Pension Credits") unter ethnischen Minderheiten (eindeutig zu unterscheiden von EinwanderInnen), insbesondere was die Frauen angeht, deren Erwerbsbeteiligung geringer ist. Die bedarfsabhängigen Pensionsausgleichszahlungen, die in Großbritannien geboten werden, sind wenig beansprucht; wie bereits ausgeführt, wird momentan eine Kampagne in Kombination mit einer Strategie zur Heranführung der Betroffenen an die Leistungen eingesetzt. In **Deutschland** ergibt sich die Benachteiligung älterer Einwanderinnen insofern, als diese Frauen kürzere Beitragszeiten geltend machen können (sie kamen in den 1970-ern ins Land); hinzu kommt, dass die Betroffenen – und insbesondere geschiedene Frauen – in den derzeitigen Rentensystemen (v. a. hinsichtlich der Beiträge zur zweiten Säule) einem höheren Risiko

unterliegen. In **Belgien** läuft momentan eine Debatte zur Möglichkeit der Familienzusammenführung. Im Prinzip erhielten damit auch Personen, die niemals in das System eingezahlt haben, einen Anspruch auf eine staatliche Altersversorgung. In der **Tschechischen Republik** wiederum wirken sich die Rentenleistungen im Grunde genommen positiv auf die Erwerbsbeteiligung aus. Allerdings weisen EinwanderInnen tatsächlich kürzere Beitragszeiten auf, wobei die Auffassung vertreten wurde, dass die Einsetzung eines separaten Systems für MigrantInnen unter jenen, die über längere Zeiträume Beiträge geleistet haben, sozialen Unmut hervorrufen würde. Einer weiteren Anmerkung zufolge würden durch den universellen Rentenanspruch in der Tschechischen Republik keine Diskussionen über den Bezug von Mindestrenten durch EinwanderInnen aufkommen, obwohl es nun möglicherweise zu einer Einschränkung der Berücksichtigung von erwerbsfreien Zeiträumen kommt, um eine engere Verknüpfung zwischen Beiträgen und Leistungen zu erreichen. Auch in **Portugal** ist die Unterscheidung zwischen EinwanderInnen und ethnischen Minderheiten von Belang. Die Roma-Bevölkerung, die eine geringe Präsenz auf dem offiziellen Arbeitsmarkt verzeichnet, bezieht in hohem Maße das staatliche garantierte Eingliederungseinkommen; im Rentensystem gibt es indessen keine Unterscheidung auf der Grundlage des Einwanderungsstatus oder der ethnischen Zugehörigkeit, es gelten für alle – auch InländerInnen – die selben Regeln.

Die Antworten auf die von AGE gestellte Frage bezüglich des Anteils jener, die in das System einzahlen, jedoch keine Ansprüche geltend machen können, lauteten folgendermaßen:

- Die **Rentenexpertin** sagte, dass eine ganz spezifische Datenkategorie und dynamische mikroökonomische Modelle vonnöten seien.
- Die in **GB** verfügbaren Daten betreffen nur den Prozentanteil der Leistungen aus den "Credits". Eine Längsschnittstudie zu Arbeit und Renten ist in Planung; sie könnte im Prinzip sämtliche Daten aus dem Department of Work and Pensions heranziehen, wobei sich allerdings die Frage der Anonymität stellt. Großbritannien hält an der EU-Verordnung 1408 fest, die in manchen Fällen die "De-minimis-Regel" von 25 % außer Kraft setzt. Laut dieser Regel setzt die Beanspruchung einer Rente voraus, dass mindestens 25 % der erforderlichen Beiträge geleistet wurden. Das derzeit diskutierte Weißbuch schlägt unterdessen die Abkehr von dieser Regel vor, die hauptsächlich aus verwaltungstechnischen Gründen eingerichtet wurde und nicht länger anwendbar ist, da die Automatisierung der Informationsaufbereitung abgeschlossen ist. Darüber hinaus enthält das Grünbuch zur Wohlfahrtsreform die Anregung, dass Arbeitslose ebenfalls Beiträge zu den staatlichen Zusatzrenten (die die Betriebsrente ablösen) leisten sollen, wodurch die Menschen zur Arbeitssuche motiviert werden sollen. In Großbritannien würden nur BezieherInnen einer Arbeitslosenbeihilfe einbezogen werden. Die Berufsunfähigkeitsrente wird auch im Hinblick auf eine Berücksichtigung im Rentensystem überprüft. Dabei ergeben sich jedoch spezifische Anforderungen, wenn festgestellt werden soll, ob BezieherInnen dieser Renten tatsächlich in der Lage sind, einer Erwerbsarbeit nachzugehen. Berufsunfähigkeit ist eine gesundheits- und nicht arbeitsbezogene Leistung, und sie wird im Verhältnis zur Arbeitslosigkeit (3 Mio. Betroffene gegenüber 1 Mio. Arbeitslose) als das tatsächlich gravierendere Problem angesehen. Einige Neuerungen bezüglich der Anrechnung von hauptsächlich Frauen betreffenden Betreuungszeiten sind ebenfalls geplant; derzeit werden die erforderlichen Beitragsjahre einfach um die Kindergeld-Bezugsjahre verringert.
- In **Belgien** unterstützten die RegierungsexpertInnen den Grundsatz, dass die erhaltenen Renten stets die Anzahl der Beitragsjahre berücksichtigt. Die

Unterschiede liegen in den verschiedenen Arten von Mindestrenten, die im System vorkommen können. Weitere Unterschiede ergeben sich aus der Anwendung von Bedürftigkeitsprüfungen und diverser Formen der Erwerbslosigkeit, die ebenfalls geltend gemacht werden können.

Es ergab sich eine kurze Nebendebatte zum Problem der Invaliditätsrente bzw. der Erwerbsunfähigkeitsrente, wenn Menschen das Rentenalter erreichen. Es wurde gesagt, dass in **Irland** die Langzeitleistungen aus der Invaliditätsrente automatisch in die Beitragsrente übergeführt werden. Ähnlich in **Portugal**, wo die Erwerbsunfähigkeitsrente bei Erreichen des 65. Lebensjahres in eine Altersrente umgewandelt wird. In **Belgien** findet ebenfalls ein Übergang von der Erwerbsunfähigkeitsrente zur Altersrente statt. Die aufgeworfene Frage zu einem potenziell höheren Armutsrisiko für vormalige BezieherInnen von Erwerbsunfähigkeitsrenten wurde dahingehend beantwortet, dass in **Irland** ein Standardrentensatz gelte, der dieses Problem von vornherein abwendet. In Belgien ist für die geltende Mindestversorgung die Erwerbsfähigkeit der Betroffenen unerheblich. In dem System werden Anwartschaften angeglichen, d. h., die Rentenberechnung erfolgt auf der Grundlage der bezogenen Einkünfte unmittelbar vor Eintritt der Berufsunfähigkeit.

Bezüglich der Auswirkungen von Teilzeitarbeit auf die Renten – in erster Linie von Frauen – wurde angemerkt, dass in **Deutschland** der Anstieg der Beschäftigungsrate nicht die gewünschten Effekte auf einkommensbasierte Ruhebezüge haben könnte. Diese Entwicklung lässt u. U. den Rückschluss zu, dass der Lissabon-Indikator der Beschäftigungsquote nicht zweckmäßig und eine Messzahl zur realen Erwerbsbeteiligung vonnöten ist. Generell sollten die Folgen anhaltender Teilzeitarbeit unter Frauen und die Konsequenzen für den Rentenbezug stärker berücksichtigt werden. In **Irland** ist Teilzeitarbeit seit 1991 hinsichtlich der Altersrenten vollständig erfasst, die Lage in **Großbritannien** ist ähnlich. Der Anteil der Teilzeit Arbeitenden in der **Tschechischen Republik** ist sehr gering; der Universalanspruch auf Rentengeld impliziert ohnedies, dass für Teilzeitarbeit keine Sonderregelung erforderlich ist. Das Hauptproblem der **Tschechischen Republik** betrifft vielmehr die Löhne und Gehälter, da die einkünftebezogene Komponente der Berechnungsgrundlage für TeilzeitarbeitnehmerInnen im Prinzip schwächer ausfällt (wenngleich dies nicht unbedingt der Fall ist). In **Lettland**, wo die Renten auf dem angesammelten Kapital beruhen, würden Teilzeit Arbeitende ein geringeres Kapital geltend machen können – und somit eine kleinere Rente beziehen. In **Portugal** ist Teilzeitarbeit ebenfalls sehr selten, die Problematik ist vielmehr mit dem Lohngefälle zwischen Frauen und Männern verbunden. Die **Rentenexpertin** fügte hinzu, dass die zentrale Problemstellung im Zusammenhang mit Teilzeitarbeitskräften in jedem Fall für die private Altersvorsorge gilt. Das Ausmaß, in dem Teilzeit Arbeitende in Betriebsrentenmodellen berücksichtigt werden sollen, ist einer der schwierigen Aspekte. Ein weiterer hat mit einem Mindestbeitragszeitraum zu tun, den TeilzeitarbeitnehmerInnen nachweisen müssten, um eine Pensionsleistung geltend machen zu können. Die betroffenen ArbeitnehmerInnen verlieren in privaten Betriebsrentenplänen de facto ihre Beiträge, da ein hohes Risiko besteht, dass sie aus dem Unternehmen ausscheiden oder erwerbslos werden.

Es fand auch eine kurze Diskussion zur Anrechnung von Betreuungszeiten statt. In **Deutschland** können Frauen und Männer Kinderbetreuungszeiten geltend machen, und zwar auf der Grundlage des Durchschnittseinkommens während der ersten drei Jahre. Zwischen dem vierten und zehnten Lebensjahr des Kindes ist die Deckung proportional höher als die geleisteten Beiträge, womit bezweckt wird, die Deckung an das nationale Durchschnittseinkommen heranzuführen. In **Irland** werden seit 1994 Aufgaben der Haushaltsführung für abhängige Menschen über einen Zeitraum von bis zu 20 Jahren bei der Durchrechnung außer Acht

gelassen. Da diese Regelung jüngerer Datums ist, gibt es allerdings noch RentenbezieherInnen, für die dieser Rechenmodus nicht angewendet wurde.

Abschließend wurde auf Ersuchen der Kommissions-VertreterInnen eine Diskussion über die Angemessenheit von Hinterbliebenenrenten eröffnet. Wie erfolgt die Anpassung dieser Renten? In **Irland** bringt die Indexbindung keinerlei Komplikationen mit sich, da sie für alle Renten gleich ausfällt. Was die private Altersvorsorge der jüngeren RentnerInnenkohorten angeht, so verfügen sie über höhere Einkommen als die älteren Kohorten, und in diesen Modellen ist weder die Indexbindung noch die Übertragung der Rente an Hinterbliebene garantiert. In Lettland wird eine kombinierte Indexbindung an die Preis- und Lohnentwicklung vorgenommen. Die mittleren Renten werden nur an die Inflationsrate angeglichen, bei höheren Renten kommt keine Indexbindung zur Anwendung. Im staatlichen Rentensystem sind keine Hinterbliebenenleistungen für EhepartnerInnen vorgesehen. In **Großbritannien** gilt für die drei Komponenten des Rentensystems eine unterschiedliche Angleichung: Die staatliche Grundrente wird zusammen mit den Löhnen und Gehältern angehoben, wodurch es zu einem Auseinanderdriften von Beitragsrenten und einkommensgeprüften Leistungen gekommen ist. Die staatliche, einkommensbasierte Zusatzrente ist an die Löhne gebunden, was die Ansammlung betrifft, und preisgebunden, was die Auszahlung betrifft; dies ist einem Betriebsrentenmodell nachempfunden, da die britische Gesetzgebung vorschreibt, dass Betriebsrenten nach der Preisentwicklung aufgewertet werden, wobei der Rentenversorger einen Maximalsatz von 2,5 % anwenden kann. In **Deutschland** werden die Renten im allgemeinen entsprechend den Bruttolöhnen und -gehältern angepasst, wobei einige Elemente der Angleichungsformel aus Gründen der langfristigen Beständigkeit des Systems ausgesetzt wurden. Das bedeutet beispielsweise für 2006 eine Nullanpassung. Andererseits wird die Grundsicherung an den realen Konsumbedürfnissen der ärmsten 20 % der Haushalte ausgerichtet und ebenso wie die Renten auf jährlicher Basis nachgebessert. In **Belgien** ist die Universalregel die Anbindung an die Preissteigerungsraten, doch kommt im belgischen Rentenschema eine Lohnhöchstgrenze zum Tragen. Für ältere RentnerInnen werden auf Ermessensbasis zielgerichtete zusätzliche Anpassungen vorgenommen. In **Portugal** stellen Mindestrenten ein Problem dar, da es sowohl unter den Beitragsrenten als auch in den beitragsfreien Modellen sehr niedrige Leistungsbezüge gibt. Es wurde eine Reihe neuerer Maßnahmen gesetzt, um eine wirksamere Anpassung der Mindestrenten sicherzustellen; bislang erfolgen Angleichungen auf der Grundlage politischer Entscheidungen, mit dem Ziel, eine Anknüpfung an den Anstieg des nationalen Mindestlohns zu vollziehen.

### 3.2 Auslegung von Mindestrenten

Die folgenden Fragen wurden von den teilnehmenden Mitgliedstaaten in Vorbereitung auf ihre Präsentationen zu Armut unter alten Frauen beim Seminar angeregt:

- Unterschiedliche Merkmale von EmpfängerInnen von Renten und/oder Mindestrenten
- Aktuelle Trends, die auf eine Verschlechterung/Verbesserung der Lage im Vergleich zum Ist-Zustand hinweisen (stärkere Erwerbsbeteiligung von Frauen und Männern, Verringerung des Lohngefälles, Wirkung von Politikmaßnahmen zugunsten eines längeren Verbleibs im Erwerbsleben usw.)

- Unterschiede in den Regelungen für den Rentenantritt und Mindestrenten (gibt es Anzeichen dafür, dass es im Zuge der ausgemachten Trends zu Neuregelungen kommt?)
- Finanzierung von Mindestrenten (Sozialversicherung, Steuern, sonstige)
- Besondere Problemstellungen im Zusammenhang mit der Zukunftsfähigkeit
- Inwieweit tragen andere Sachleistungen (Gesundheit, sozialgesundheitliche Unterstützung, Transport u. dgl.) zur Linderung von Armut bei? Unterliegen diese Leistungen einer Bedürftigkeitsprüfung?

**Portugal, Deutschland** und **Großbritannien** stellten ihre jeweilige Lage in Sachen Mindestrenten dar. Einige Aspekte der Fragestellungen wie die Indexbindung und die Zukunftsfähigkeit waren bereits in der Vormittagsitzung gestreift worden.

In der Darstellung **Portugals** wurde erwähnt, dass ältere Menschen wie in den meisten Mitgliedstaaten zu den Gruppen gehören, die am stärksten von Armut und sozialer Ausgrenzung bedroht sind. Niedrige Einkommen und geringe Renten sind eine Folge aus der Kombination aus niedrigen Löhnen/Gehältern, kurzen Berufslaufbahnen, einem niedrigem Bildungsstand, chronischen Erkrankungen und Abhängigkeit, sozialer Isolation, schlechten Wohnbedingungen und Schwierigkeiten bei der Inanspruchnahme von Gesundheitsdiensten und sozialen Unterstützungsleistungen. Wie oben bereits erwähnt, ist die Armutsgefährdungsrate für Über-65-Jährige in Portugal höher als in der Restbevölkerung, wenngleich nur geringfügige Differenzen zwischen Frauen und Männern festzustellen sind. Das Einkommensgefälle betrifft auch die älteren Menschen. 2001 hatten 66 % der Älteren Einkommen unter dem Landesdurchschnitt. Nach der Volkszählung 2001 leben 89 % der älteren Bevölkerung von Renten, und nur 4 % beziehen den Lebensunterhalt aus Erwerbsarbeit. Insofern trägt das System trotz des niedrigen Rentenniveaus nach wie vor spürbar zur Anhebung des Lebensstandards Älterer bei. Obwohl die Aufwendungen für Renten in Portugal schneller wachsen als im EU-Durchschnitt, sind die Renten zum Teil noch extrem niedrig. Was die Bevölkerungsentwicklung angeht, schreitet die Überalterung Portugals zwar nicht so schnell voran wie in anderen Mitgliedstaaten, doch war der Wandel in den letzten Jahren sehr deutlich. Die Situation bestimmte auch den Ansatz Portugals im Kampf gegen die Altersarmut und die Herangehensweise an die Problematik der Unterjüngung. Verstärkung des Sozialschutzes dort, wo er noch unzureichend ist, und Sicherung der finanziellen Bestandsfähigkeit des Systems. Das portugiesische System setzt sich aus einem Beitragssystem und einem beitragsfreien System oder Solidaritäts-orientierten Subsystemen zusammen, wobei der Zugang zu letzteren einkommensüberprüft ist. Beide Untersysteme decken die Berufsunfähigkeitsleistungen, die Altersrente sowie die Hinterbliebenenrente ab. Im Beitragssystem geben die Anzahl der Beitragsjahre und die Einkommenshöhe den Ausschlag für die Höhe der ausgeschütteten Rente. Das Pensionsalter beträgt für Frauen und Männer 65 Jahre, der Mindestbeitragszeitraum liegt bei 15 Jahren. An die 80 % aller Alters- und Hinterbliebenenrenten werden aus dem Beitrags-Untersystem ausbezahlt, 15 % aus dem eigenen System des Agrarsektors, und 2 % aus dem beitragsfreien Untersystem. Vor kurzem wurde eine gesetzliche Mindestrente eingeführt. Diese bringt eine Anhebung der Renten aus dem Beitragssystem, da eine inoffizielle Zulage gewährt wird, wenn sie unter dem Minimum liegen. Auch im beitragsfreien Untersystem wird eine Zulage gewährt, abhängig vom Alter der Leistungsempfängerin/des Leistungsempfängers. Trotz jüngster Bemühungen zur Erhöhung der Mindestrenten stellt sich in Portugal eine gewaltige Herausforderung: 1 Million der insgesamt 1,7 Mio. RentenbezieherInnen erhalten die Mindestbeträge. An die 440.000 sind auf der niedrigsten

Stufe angesiedelt, was hauptsächlich darauf zurückzuführen ist, dass keine 15 Beitragsjahre vorliegen. Als Untersuchungen des Ministeriums für Arbeit und soziale Solidarität zum Schluss kamen, dass es Jahre dauern würde, bis eine Angleichung mit dem Mindestlohn erreicht werden kann, wurde eine Alterssolidaritätszulage ("SSE") eingeführt. Dies markiert einen klaren Unterschied zum Politikansatz der Vergangenheit, der auf eine generelle Anhebung der Mindestrenten abzielte. Die Mittel aus der SSE sind auf die am schlechtesten Gestellten konzentriert und unterliegen einer strengen Bedarfsprüfung. Die Leistungsberechnung beruht auf der Differenz zwischen einer Referenzschwelle und den tatsächlichen Mitteln der Betroffenen. Wie in anderen EU-Ländern gibt es weitere Leistungen für Ältere, u. a. Langzeitbeihilfen für Pflegeleistungen, Mietzuschüsse, Ermäßigungen für öffentliche Verkehrsmittel, Befreiung vom Mindestsozialversicherungsbeitrag und eine erhöhte Medikamentenrückerstattung für Menschen, deren Rente unter dem portugiesischen Mindestlohn liegt. Auch die Sozialeinrichtungen bieten eine Reihe von Diensten und Sachmitteln an. Die jüngste Strategie zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung unter Älteren umfasst ein integriertes Netzwerk für Langzeitpflege (u. a. landesweite Gesundheitsfürsorge und Sozialbetreuung) und ein Programm zur Ausweitung des Netzwerkes an Sozialinfrastrukturen mit besonderem Augenmerk auf die häusliche Pflege.

In **Deutschland** erhalten knapp 80 % der Bevölkerung eine Versorgung aus dem gesetzlichen Rentenmodell; zusammen mit den Betriebsrenten und der Privatvorsorge sowie Einkünften aus Kapital und Vermögen stellt es die tragende Säule der Altersversorgung dar. Die Darstellung konzentrierte sich deshalb auf eine steuerfinanzierte Sozialleistung für Über-65-Jährige. Es ist ein bemerkenswerter Umstand, dass es in Deutschland keine Mindestrente an sich gibt, sondern vielmehr eine Reihe von Umverteilungskomponenten innerhalb des Rentensystems. Das Modell erlaubt die Aufrechterhaltung eines angemessenen Lebensstandards und ist ein Schlüsselement der Armutsbekämpfung. Ältere Menschen in Deutschland weisen keine höhere Armutsrate auf als die jüngere Bevölkerung (gemessen nach EU-Indikatoren). Die auf nationalen Statistiken beruhenden Indikatoren weisen eine noch bessere Situation für Ältere aus, woraus sich ableitend lässt, dass die Altersarmut schwindet. 2003 wurde eine bedarfsorientierte Grundsicherung sowohl für jüngere als auch ältere GeringverdienerInnen eingeführt. Diese Leistung wird auf Antrag von den lokalen Gebietskörperschaften erbracht. Sie unterliegt einer Bedarfsprüfung und setzt sich aus mehreren Elementen zusammen: Einem "Regelsatz", d. h., einem verbrauchsbasierten Betrag für das soziokulturelle Existenzminimum. Es gibt eine Bezugszahl, und die Höhe der Regelsätze für die Grundsicherung ist von Bundesland zu Bundesland verschieden. Ausgehend von dieser Zahl wird der tatsächliche Grundsicherungsbedarf ermittelt, wobei u. a. die Anzahl der Kinder unter 14 Jahren und anderer abhängiger Haushaltsmitglieder und in manchen Fällen die Heizungs- und Wohnkosten hinzugerechnet werden. Frauen stellen 70 % aller Begünstigten. Die Leistung ist haushaltsbasiert, es wird das Einkommen beider EhepartnerInnen berücksichtigt. Es wird damit gerechnet, dass der Umfang der Ausgleichsleistungen zur gesetzlichen Rente in den nächsten 30 Jahren um 20 % zurückgehen wird. Betriebs- und private Renten dürften diesen Ausfall abfangen, und in der Tat haben an die 70 % der Bevölkerung die eine oder andere Art der Rentenzusatzversicherung. Daneben gibt es auch staatlich geförderte Modelle zur Umleitung von Einkommen in Pensionsfonds. Zusatzrenten richten jedoch nichts gegen die ungleiche Einkommensverteilung aus. Derzeit sind 30 % der Bevölkerung ausschließlich durch die gesetzliche Rentenleistung gedeckt. Weiterhin ist zu beachten, dass Langzeitarbeitslosigkeit zu verminderten Rentenanwartschaften führt – und die Phasen der Arbeitslosigkeit werden in Deutschland derzeit tendenziell immer länger. Dies betrifft Frauen ganz besonders, obwohl das Lissabon-Ziel einer Beschäftigungsrate von 60 % erreicht worden ist. Wieder ist daran zu erinnern, dass es sich hier nicht um Vollzeitbeschäftigung sondern in zunehmendem Maße um

Teilzeitjobs handelt. In jüngsten Reformen wurde auch der Anrechnungsmodus von Betreuungszeiträumen zugunsten abhängiger Personen verbessert.

In der Darstellung **Großbritanniens** lag das Augenmerk auf einer Reihe von derzeit diskutierten Veränderungsvorschlägen zum Rentensystem. Im Mittelpunkt steht dabei die Schaffung eines langfristig sicheren Umfelds für private Sparanlagen und weniger die Mindestrenten als solche. Ähnlich wie in Deutschland verfügen über 70 % der britischen RentnerInnen neben der staatlichen Rentenleistung über eine Form von Privatvorsorge. Das britische System weist mehrere Elemente auf. Bei der gesetzlichen oder staatlichen Grundrente handelt es sich um eine pauschalierte Beitragsrente, die an die Preisentwicklung gebunden ist. Eine der Anstrengungen der laufenden Rentenreform geht dahin, bis 2012 eine Anpassung an die Lohnentwicklung durchzusetzen. Diese Rente beträgt weniger als 60 % des Medianeinkommens; Menschen, die ausschließlich auf diese Rente angewiesen sind, würden somit als armutsgefährdet gelten. Zur Beanspruchung dieser Rente ist ein volles Erwerbsleben (40 Beitragsjahre) vorzuweisen. Seit 1978 sind Betreuungsgutschriften eingeführt worden, was ebenso wie die wachsende Teilhabe von Frauen am Erwerbsleben dazu führt, dass Frauen gegenüber den Männern aufholen. Die staatliche Zusatzrente ist einkommensbasiert, GeringverdienerInnen erhalten demnach geringe Beträge. Diese Rente soll nun aber auch verstärkt pauschaliert werden (vollständig bis voraussichtlich 2030). Die dritte Schiene ist ein einkommensbasierter, beitragsfreier Zuschlag. Diese Leistung unterliegt einer Bedarfsprüfung, anspruchsberechtigt sind nur Menschen mit entsprechend niedrigen Einkünften. Schließlich und endlich wurden in jüngerer Vergangenheit der "Pension Credit" sowie der "Savings Credit" eingeführt, wobei ersterer eine verbesserte Form des letzteren darstellt. Diese Credits versetzen BezieherInnen der vollen staatlichen Renten in die Lage, ihr Einkommen und ihre Ersparnisse aufzubessern. Die früheren unterschiedlichen Sätze je nach Lebensalter wurden zugunsten eines einheitlichen Betrags für alle über 60 Jahren abgeschafft. Nicht jedeR erhält jedoch die volle staatliche Grundrente. Das gilt insbesondere für Frauen und Angehörige ethnischer Minderheiten, die kein vollständiges "Arbeitsleben" hinter sich haben. Die Einführung des "Savings Credit" hat unterdessen zu einer spürbaren zahlenmäßigen Steigerung der Anspruchsberechtigten geführt. Von den Anfang 2006 vorliegenden 2,7 Mio. Anträgen (1997: 1,69 Mio.) stammten 1,6 Mio. von alleinstehenden Frauen, 0,6 Mio. von Paaren und 0,5 Mio. von alleinstehenden Männern. Dies hat zu einer deutlichen Verbesserung der Zahlen im Zusammenhang mit den niedrigen Einkommen nach Abzug der Wohnausgaben geführt. Die Verbesserungen betreffen Frauen sowie ältere RentnerInnen. Die wöchentliche Bedarfsprüfung wurde abgeschafft, die Kontrollen werden nun auf einer Basis von 5 Jahren durchgeführt. In einer Kampagne wurde versucht, die Inanspruchnahme zu steigern und das Misstrauen gegen die Bedarfsprüfung abzubauen. Die derzeitigen Reformen zielen nicht nur auf die Eindämmung der Armut ab, sondern in vielfacher Hinsicht auch auf die Zukunftsbeständigkeit; darüber hinaus soll die Anzahl jener, die auf einen bedarfsabhängige "Pension Credit" angewiesen sind, in Zukunft zurückgehen:

- Die staatliche Grundrente soll ab 2012 an die Einkommensentwicklung angepasst werden (die Finanzierbarkeit vorausgesetzt)
- Die Aufwertung des Guarantee Credit unter Heranziehung längerer Verdienstszeiträume soll ebenfalls gesichert werden.
- Der maximale Savings Credit soll ab 2015 im Realverhältnis festgesetzt werden. Damit soll verhindert werden, dass der Pension Credit in der Einkommensverteilung ein immer stärkeres Ausmaß einnimmt.
- Das Eintrittsalter für die staatliche Rente (derzeit 60 Jahre für Frauen und 65 für Männer; ab 2020 65 Jahre für beide) soll ab 2046 auf 68 Jahre angehoben werden.

Während einige dieser Reformpunkte zu einem erhöhten Budgetaufwand führten, wurden auch Einsparungen verbucht. Auf der Grundlage des derzeitigen Systems wird erwartet, dass die Rentenausgaben unter Ausschluss weiterer Leistungen 2010 5,2 % des BIP und 2050 6,7 % des BIP ausmachen.

Am Anfang der Diskussion im Anschluss an diese Darstellungen stand eine Reaktion der Interessensvertretungen. **AGE** stellte eine Reihe von spezifischen Fragen zu den referierenden Ländern. Zunächst wurde gefragt, ob im Rentensystem Portugals eine Rückstellung für Betreuungsgutschriften vorgesehen sei. Eine weitere Frage war, ob es zutrifft, dass die Armutsgefährdungsrate in Portugal trotz der Transferleistungen nahezu unverändert bleibt. Zu Deutschland wurde die Frage gestellt, welche Auswirkung die Einführung der Zahlung für die Langzeitpflegeversicherung auf die Einkommenssituation älterer Menschen habe. In diesem Fall, so **AGE**, bestehe eine enge Verbindung zwischen Neuregelungen auf anderen Gebieten des Sozialschutzes, die eine Auswirkung auf das Einkommen älterer Menschen haben; außerdem sei eine starke geschlechterspezifische Dimension gegeben. Eine weitere Frage an Deutschland: Inwiefern ist Abdeckung von Frauen in Rentenzusatzversicherungen gleichwertig, wo doch auf dem Arbeitsmarkt eine Absonderung besteht und Frauen in stärkerem Maße teilzeitbeschäftigt sind? Der von Großbritannien präsentierte Deckungsgrad der Eigenvorsorge wurde von **AGE** als zu optimistisch eingestuft, da Zahlen vorliegen würden, aus denen hervorgeht, dass nur die Hälfte der RentnerInnen Zugriff darauf hat. Es wurde darauf hingewiesen, dass die Regeln für den neuen Savings Credit kompliziert und schwer umsetzbar seien. Obwohl die staatliche Zusatzrente zu einer Einheitsleistung ausgebaut werden soll, merkte **AGE** an, dass entsprechend der dargelegten Zahlen bis 2050 noch immer 30 % der RentnerInnen auf bedarfsabhängige Leistungen angewiesen sein werden.

Im späteren Diskussionsverlauf warf ein weiterer anwesender Interessensvertreter (**EURAG, les petits frères des pauvres**) die Frage auf, ob es Studien gäbe, die Aufschluss darüber geben, ob die heutigen Systeme ältere Alleinstehende tatsächlich in die Armut abdrängen und ob dies eine annehmbare Konsequenz sei. Die von **AGE** bereits angesprochene Verbindung zwischen Renten und anderen Sozialleistungen wurde betont. Beide sollten verstärkt werden, um weitere Diskriminierung zu verhindern. Er stellte fest, dass diese Leistungen nicht allein an die Preis- und/oder Lohnsteigerungen gebunden werden sollten, sondern dass der Realbedarf je nach Alter, Gesundheitszustand und Wohnort zu berücksichtigen sei.

Die Antwort **Portugals** auf die gestellten Fragen lautete, dass es in der Tat Rentengutschriften für Mutterschaft, Krankheit und Erwerbslosigkeit gibt. Zusätzlich dazu gibt es verschiedene Maßnahmen, um die Vereinbarkeit von Arbeits- und Familienleben zu begünstigen. Es gilt anzumerken, dass sich für Frauen im Vergleich zu anderen EU-Ländern eine möglicherweise ganz andere Arbeitsmarktsituation ergibt, da die Arbeitslosenraten hoch sind und Teilzeitarbeit nicht so stark präsent ist. Was die Auswirkungen von Sozialtransfers auf das Armutsniveau angeht, wurde klargestellt, dass die Wirkung für Ältere etwas höher ist (29-33 % stärkeres Risiko ohne Transferleistungen). Eine weitere Klarstellung betraf den Punkt der Zukunftsfähigkeit. Die Alterssolidaritätszulage verfolgt nicht nur das Ziel, die Armut einzudämmen, sondern auch Ressourcen zielgerichtet den Bedürftigsten zukommen zu lassen. Aus Untersuchungen geht hervor, dass bei Festhalten an der Anhebung des Mindesteinkommens nicht die gleichen Mittel zur Verfügung stehen würden.

In **Deutschland** leisten Kinderlose einen Sonderbeitrag zur Pflege- und Langzeit-Pflegeversicherung. RentnerInnen und nunmehr auch alle anderen BürgerInnen müssen Beiträge zur Zahnbehandlung leisten. Obwohl der Vertreterin die Unterschiede zwischen Frauen und

Männern, die die Zusatzrenten beziehen, nicht bekannt waren, wurde angemerkt, dass die staatliche Unterstützung für die Beanspruchung anderer Renten im Prinzip darauf ausgelegt ist, Menschen mit Kindern und Geringerverdienende dazu zu ermutigen, diese Möglichkeiten wahrzunehmen.

Seitens **Großbritanniens** wurde bestätigt, dass heute an die 70 % der RentnerInnen Einkünfte aus einer Privatvorsorge beziehen. Die Zahlen aus einem einzelnen Jahr weisen allerdings darauf hin, dass ca. 50 % der Bevölkerung für eine eigene Pension einzahlen. Daraus ist zu schließen, dass nicht jedeR, die/der Anspruch auf eine solche Rente hat, jährlich Beitragszahlungen leistet. Momentan ist indes der Trend feststellbar, dass wieder weniger Menschen sich für Privatvorsorge entscheiden. Die gegenwärtige Reform unternimmt den Versuch, diese Tendenz zu berücksichtigen, indem Ausstiegsmöglichkeiten verfügbar gemacht werden. Darüber hinaus wurde angemerkt, dass einige der Regeln zu den Savings und (in Aufhebung befindlichen) Pension Credits in der Tat komplex sind; die Botschaft der Regierung sei dafür umso eindeutiger gewesen: Der Staat übernimmt für niemanden eine Versorgung über ein Grundeinkommen hinaus, und die Menschen müssen versuchen, aus diesem Grundbetrag durch Sparen das Beste zu machen – eine Schiene, die von der Regierung noch stärker belohnt werden wird. Die Kampagne zur Steigerung der Beanspruchung umfasst einen Dienst, dessen Aufgabe es ist, betroffene Menschen ausfindig zu machen und sie über ihre Rechte aufzuklären. Der computergestützte Zugriff auf individuelle Daten des Rentensystems ist u. U. problematisch; es wurde außerdem bekräftigt, dass ein eher ganzheitliches Konzept eingesetzt werden könnte, um Menschen auf ihre Ansprüche aufmerksam zu machen (Renten, andere Leistungen und Steuervorteile). Dabei würde die Partnerschaft mit den lokalen Gebietskörperschaften und auch mit Freiwilligenorganisationen die Heranführung an die Leistungen für jene noch weiter verbessern, die die geringsten Erfahrungen im Umgang mit staatlichen Instanzen haben. Abschließend wurde hinzugefügt, dass der prognostizierte Rückgang von Menschen, die auf bedarfsabhängige Leistungen angewiesen sind, auf einer Reihe von Annahmen beruht, die sich möglicherweise über die Jahre als unzutreffend herausstellen. Die Reformen waren ein Versuch, einen Ausgleich zwischen der Linderung und Bekämpfung von Armut zu erreichen. Daneben spielt aber auch der erwartete Kostenanstieg eine wesentliche Rolle, da bis 2050 mit einer Zunahme der RentnerInnenzahl um 50 % zu rechnen ist.

In Reaktion auf die Vorschläge von **EURAG** hieß es seitens **Großbritanniens**, dass die Feinabstimmung von Leistungen auf der Grundlage eines einzigen Indikators wie der Armutsgefährdungsrate für alleinstehende ältere Menschen u. U. riskant sei. Aktuelle britische Forschungen haben erwiesen, dass der Bedarf unter älteren RentnerInnen weniger hoch ist als unter den jüngeren; dies hängt möglicherweise aber auch mit den niedrigeren Ansprüchen älterer RentnerInnen zusammen. Die Berücksichtigung des Faktors Bedarfsintensität würde das System noch komplexer machen. In **Irland** hat sich das Konzept der "gleichbleibenden Armut" (Möglichkeit, sich mit einer Reihe von Gütern und Diensten zu versorgen) als besserer Indikator als der Armuts-Vergleichsmaßstab erwiesen. In **Deutschland** wurden Anstrengungen unternommen, hinsichtlich der Bedürfnisse älterer Menschen auch auf regionale Unterschiede einzugehen. Der Kernpunkt ist die Verwaltung durch lokale Gebietskörperschaften, die örtliche Verhältnisse am besten kennen und sich näher bei den LeistungsempfängerInnen befinden. Ältere Menschen mit Behinderung erhalten beispielsweise zusätzliche Leistungen, um Sondertransportkosten abzudecken.

Ein **Rentenexperte** wurde gebeten, eine Kurzdarstellung der im Auftrag der Europäischen Kommission durchgeführten Arbeiten zur Altersarmut abzugeben. Der Bericht umfasst drei Teile: Eine eingehende Analyse der Eurostat-Statistiken, die als Indikator die Armutsgefährdung

heranziehen, nach Altersgruppen – darunter Älteren – unterscheiden und Abweichungen zwischen Geschlechtern und Haushaltstypen berücksichtigen. Es bestätigt sich, dass ältere Frauen im Vergleich zu ihren männlichen Altersgenossen in den meisten Ländern einem stärkeren Armutsrisiko ausgesetzt sind, und dass die Armutsgefährdung für Über-75-Jährige höher ist als für die Altersklasse von 65-74 Jahren, wobei auch hier Frauen schlechter gestellt sind. Der zweite Bericht befasst sich mit den Auswirkungen von Rentenreformen auf die Armutsgefährdung zukünftiger RentnerInnen. Diese Arbeit konnte sich auf keine geeigneten Datenbanken und damit auf keine ausgeklügelten Rechenmodelle stützen; der Ansatz bestand in einer systematischen Bestandsaufnahme der Neuerungen, wobei zu berücksichtigen ist, dass die Ausgangspunkte je nach Land stark abweichen. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass einige Länder nur parametrische Änderungen vorgenommen haben, d. h., dass das System selbst nicht umgestellt wurde, sondern nur die Parameter der Anrechnungsmodalitäten oder der Rentenauszahlung – Parameter, die für das Einkommen zukünftiger RentnerInnen von signifikanter Bedeutung sind. In anderen, besonders in den neuen Mitgliedstaaten wurden grundlegendere Neuerungen unternommen; sie folgten den Anleitungen der Weltbank und errichteten Mehr-Säulen-Systeme, die eine Abkehr vom öffentlich finanzierten System und hin zur Privatvorsorge begünstigen. Eine dritte Reformkategorie bestand in der Einführung von Systemen nach Art der Altersvorsorgekonten. In den meisten Fällen stellte sich heraus, dass der Reformauslöser Bedenken bezüglich der steuerlichen Tragfähigkeit der Systeme im Hinblick auf die Bevölkerungsalterung waren. In Mittel- und Osteuropa wurden Umverteilungssysteme durch Systeme ersetzt, in denen das private Vorsorgesparen begünstigt wird. Doch generell nimmt die Großzügigkeit aller Systeme ab, wobei die nun durchgeführten Reformen gute Chancen haben, die Zukunftsfähigkeit zu sichern. Den Prognosen zufolge müssen kommende RentnerInnengenerationen jedoch mit einem höheren Armutsrisiko rechnen. Womit sich dann die Frage stellt: Werden die jetzigen Reformen in der Zukunft weitere Reformen auslösen, die eine Rückkehr zu Elementen mit stärkerer Umverteilungswirkung beinhalten?

## 4. Schlussfolgerungen

Im Rahmen der abschließenden Bemerkungen fielen ein paar wichtige Aussagen durch die **thematische Expertin**, das **Gastgeberland (Belgien)** und die **Kommission**:

### Thematische Expertin

- Es wurde auf die Querverbindungen zwischen dem Arbeitsmarkt und den Konsequenzen für die Rentensysteme eingegangen.
- In einigen Ländern bestehen Probleme hinsichtlich der Rentenbeanspruchung – so werden beispielsweise Mindestrenten von Menschen verschmäht, wenn sie den Umgang mit staatlichen Einrichtungen nicht gewohnt sind. Dieser Punkt sollte in Zukunft eingehender analysiert werden.
- Der Kohorteneffekt ist ein weiterer wichtiger Punkt. Die Frage der "Betreuungsgutschriften" – d. h., ob und wie Betreuungszeiträume in den Systemen angerechnet werden – erlangt insbesondere für Frauen höchste Wichtigkeit, nicht zuletzt angesichts dessen, dass die weibliche Beschäftigungsrate in Zukunft weiter zunimmt oder zumindest stabil bleibt.

- Was die Armut unter älteren Frauen betrifft, gilt es, dem Lohngefälle und der Geschlechtertrennung auf dem Arbeitsmarkt ein verstärktes Augenmerk zu schenken. In einigen neuen Mitgliedsstaaten resultiert die informelle Wirtschaft in einem beträchtlichen Ausfall von Beitragszahlungen zum Rentensystem. Inwieweit wird sich dies auf das Armutsniveau und die künftige Bestandsfähigkeit von Renten auswirken?

### **Belgien**

Zwei Hauptpunkte, die aus diesem Seminar festgehalten werden können, sind: die Querverbindung zum Arbeitsmarkt – die Berufslaufbahn von Frauen schlägt sich ihren Renten nieder; und der Umstand, dass weitere Leistungen (Güter oder Dienstleistungen) eine Ergänzung zu den Altersrenten darstellen.

In der Studie zu den Mindesteinkommen und -renten, die derzeit von der Kommission vorbereitet wird, sollten mehrere Punkte eingehender berücksichtigt werden:

- Betreuungsgutschriften: In welchem Ausmaß sollen erwerbsfreie Zeiten soziale Anerkennung finden und damit für die Rentenanwartschaften berücksichtigt werden?
- Wird das Problem der Altersarmut unter Frauen mit zunehmender Erwerbsbeteiligung der Frauen und Abnahme der geschlechtsspezifischen Einkommensunterschiede tatsächlich gelindert?
- Welche Auswirkungen werden der Kohorteneffekt und die Teilzeitarbeit haben?
- Flexicurity und atypische Karrieremuster: Wie wird das Sozialversicherungssystem diese Situationen bewältigen?

### **Europäische Kommission**

Es wurden einige wichtige Punkte aus dem Seminar herausgegriffen, die für interne Überlegungen von Nutzen sein können:

- Insgesamt zeigt sich, dass die Großzügigkeit des Rentensystems abnimmt. Gleichzeitig ist der Deckungsgrad – die Anzahl der vom System erfassten Menschen – im Steigen begriffen. Dies hängt u. a. mit der zunehmenden Erwerbsbeteiligung von Frauen und insofern mit einem Trend zur Individualisierung der Ansprüche zusammen. Das Problem liegt in der Frage, ob die Kombination aus reduzierter Rentenhöhe und breiterer Abdeckung eine Eindämmung der Armutgefährdung älterer Menschen bewirkt.
- Es kann nicht erwartet werden, dass das Rentensystem die Probleme des Arbeitsmarktes löst, wenn deren Ursachen auf dem Arbeitsmarkt selbst angesiedelt sind. Angesichts der Problemfelder Geschlechtertrennung und Teilzeitarbeit, die auf den Arbeitsmärkten mehrerer Mitgliedstaaten eine Rolle spielen, wird eine höhere Erwerbsquote allein keine Lösung der Probleme im Zusammenhang mit den Renten und der Altersarmut erlauben.
- In vielen Ländern besteht eine Unterscheidung zwischen der von einer Bedürftigkeitsprüfung abhängigen Mindestsicherung und den einkommensbasierten Renten. Inwieweit sind diese beiden Systeme abgestimmt und miteinander verknüpft?

Das Seminar behandelte die Querverbindungen zwischen dem Arbeitsmarkt und den Konsequenzen für die Rentensysteme. In einigen Ländern gibt es nach wie vor Probleme bezüglich der Inanspruchnahme von Renten; so steht in manchen Fällen die Mindestrente bei

Menschen, die wenig Übung im Kontakt mit staatlichen Stellen haben, in schlechtem Ruf. Dieser Umstand muss in Zukunft eingehender untersucht werden. Der Kohorteneffekt ist ein weiterer bedeutender Aspekt, insbesondere im Zusammenhang mit der Frauenarmut. Gleichzeitig erlangt die Frage der "Betreuungsgutschriften" – d. h., ob und wie Betreuungszeiträume in den Systemen angerechnet werden – höchste Wichtigkeit, nicht zuletzt angesichts dessen, dass die weibliche Beschäftigungsrate in Zukunft weiter zunimmt oder zumindest stabil bleibt. Was die Armut unter älteren Frauen betrifft, gilt es, dem Lohngefälle und den geschlechtsspezifischen Unterschieden hinsichtlich der Erwerbsbeteiligung ein verstärktes Augenmerk zu schenken. In einigen neuen Mitgliedsstaaten resultiert die informelle Wirtschaft in einem beträchtlichen Ausfall von Beitragszahlungen zum Rentensystem.