



issa

INTERNATIONALE VEREINIGUNG FÜR SOZIALE SICHERHEIT | IVSS



WELTFORUM FÜR  
SOZIALE SICHERHEIT

MARRAKESCH 2022

# Weltforum für soziale Sicherheit

34. Generalversammlung der IVSS

Marrakesch, Marokko, 24.–28. Oktober 2022

---

## **Die Integration der Geschlechterdimension in die Sozialschutzmaßnahmen**

Kurzfassung

**Fachausschuss für Familienleistungen**  
Genf

---

Die Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit (IVSS) ist die weltweit führende internationale Organisation für Institutionen, Regierungsstellen und Behörden, die sich mit der sozialen Sicherheit befassen. Die IVSS fördert Exzellenz in der sozialen Sicherheit durch Leitlinien, die international anerkannte Berufsstandards darstellen, Expertenwissen, Dienstleistungen und Unterstützung, die ihre Mitglieder weltweit befähigen, dynamische Systeme der sozialen Sicherheit und entsprechende Politik zu entwickeln.

Die IVSS-Fachausschüsse spielen in der Vereinigung eine zentrale Rolle. Sie sind das Rückgrat ihrer Wissensentwicklung und fachlichen Arbeit und sind in 13 Themengebieten organisiert, die es den IVSS Mitgliedern erlauben, ihre Anstrengungen auf ihr spezielles Interessengebiet zu konzentrieren.

Die geäußerten Ansichten und Meinungen entsprechen nicht unbedingt jenen der IVSS oder ihrer Mitglieder. Copyright- und Nutzungsbedingungen sind auf der Website aufgeführt: [www.issa.int/site-policy](http://www.issa.int/site-policy).

# Die Integration der Geschlechterdimension in die Sozialschutzmaßnahmen

## Kurzfassung

Fachausschuss für Familienleistungen  
Genf

### *Zusammenfassung*

*Trotz aller Fortschritte der letzten zwanzig Jahre und einer großen Zahl von Texten, die zugunsten der Gleichstellung der Geschlechter in sämtlichen Regionen der Welt verabschiedet wurden, besteht die Ungleichheit in diesem Bereich überall fort. Betroffen sind zahlreiche Aspekte: Bildung, Beschäftigung und Löhne, Arbeitsbedingungen, Beteiligung an Aufgaben im Haushalt und unbezahlte Arbeit.*

*Die Ungleichheit hat bedeutende Auswirkungen in Bezug auf Armut, die in alleinerziehenden Familien, deren Vorstände meist Frauen sind, noch verstärkt wird.*

*Die Ungleichheit zwischen den Geschlechtern führt zudem zu einem ungleichen Zugang zu Sozialschutz bei allen möglicherweise abgedeckten Risiken. Mehr Gleichstellung ist indes wichtig für das Gleichgewicht der Sozialschutzsysteme; sie wirkt sich günstig auf deren Finanzierung aus und führt damit einhergehend zu einer Ausgabenbegrenzung.*

*Der vorliegende Bericht präsentiert eine Reihe von Sozialschutzmaßnahmen, die die Gleichstellung der Geschlechter begünstigen. Er kommt zu dem Schluss, dass die Erarbeitung von Leitlinien zugunsten der Integration der Geschlechterdimension in die Formulierung von Sozialschutzmaßnahmen überaus positiv wäre.*

1

## 1. Internationale Texte, Gleichstellung der Geschlechter und Zugang zu Sozialschutz

Die Förderung der Gleichstellung der Geschlechter ist bei internationalen Texten im Bereich des Sozialschutzes im Laufe der Zeit immer stärker in den Vordergrund gerückt.

### 1.1. Texte der IAO und der Vereinten Nationen

#### 1.1.1. Von der Verfassung der IAO von 1919 bis zum IAO-Aktionsplan 2018-2021 für Geschlechtergleichstellung

Die Förderung der Gleichstellung der Geschlechter und der Nichtdiskriminierung sind Grundsätze, auf denen die Tätigkeiten der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) seit ihrer Gründung beruhen. Das Thema steht seit 2008 im Zentrum der IAO-Agenda.

Die Gleichstellung der Geschlechter findet sich in einer großen Zahl von Texten der Organisation: in der Verfassung der IAO (1919), im Übereinkommen Nr. 3 über die Beschäftigung der Frauen vor und nach der Niederkunft (1919), im Übereinkommen Nr. 100 über die Gleichheit des Entgelts männlicher und weiblicher Arbeitskräfte für gleichwertige Arbeit (1951), im Übereinkommen Nr. 111 über die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf (1958), im Übereinkommen Nr. 156 über die Chancengleichheit und die Gleichbehandlung männlicher und weiblicher Arbeitnehmer: Arbeitnehmer mit Familienpflichten (1981) und im Übereinkommen Nr. 189 über menschenwürdige Arbeit für Hausangestellte (2011). Zu diesen verbindlichen Normen kommt eine Reihe von Erklärungen und Entschlüssen hinzu, darunter die Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung (2008). Sie stellt die Gleichstellung von Männern und Frauen ins Zentrum der Agenda für menschenwürdige Arbeit. Sie fordert, die Gleichstellung der Geschlechter und die Nichtdiskriminierung bei den strategischen Zielen der Agenda für menschenwürdige Arbeit als übergreifende Fragen anzusehen. Auf diese Erklärung folgte die Verabschiedung einer Entschlüsselung über die Gleichstellung der Geschlechter als Kernstück menschenwürdiger Arbeit.

### 1.1.2. Die Arbeit der Vereinten Nationen (VN)

Der 1976 in Kraft getretene Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte der Vereinten Nationen fördert das Recht der Frauen auf soziale Sicherheit, einschließlich der Sozialversicherungen, ohne Unterschied zu den Männern. Die Gleichstellung der Geschlechter wird im Übrigen ausdrücklich als zu erreichendes Ziel (Ziel 5) in der von den VN im Jahr 2015 verabschiedeten Agenda 2030 und ihren Zielen für eine nachhaltige Entwicklung genannt.

2

## 1.2. Europäische Texte

Europa und die Europäische Union (EU) haben ebenfalls den Grundsatz der Gleichstellung der Geschlechter nach und nach in ihre regulatorischen Texte einbezogen. Der Grundsatz des gleichen Entgelts für Männer und Frauen bei gleicher Arbeit findet sich schon im Vertrag von Rom aus dem Jahr 1957. Die Richtlinie 92/85/EWG vom 19. Oktober 1992 über Sicherheit und Gesundheitsschutz von schwangeren Arbeitnehmerinnen, Wöchnerinnen und stillenden Arbeitnehmerinnen am Arbeitsplatz erkennt sodann das Recht auf Mutterschaftsurlaub und den garantierten Schutz der Arbeitsstelle an. 2009 verankerte der Vertrag von Lissabon (Vertrag über die Europäische Union) in Artikel 2 die Gleichheit zwischen Frauen und Männern als Teil der gemeinsamen Werte der Mitgliedstaaten. Die von der Kommission am 5. März 2021 verabschiedete Strategie für die Gleichstellung der Geschlechter 2020-2025 schuf einen globalen Rahmen, in dem die Kommission sich verpflichtet, die Gleichstellung der Geschlechter in all ihren Maßnahmen sowie in den europäischen Finanzierungsprogrammen zu fördern. Schließlich führt die am 20. Juni 2019 verabschiedete Richtlinie (EU) 2019/1158 zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben für Eltern und pflegende Angehörige einen bezahlten Vaterschaftsurlaub von mindestens zehn Tagen ein, verstärkte das bestehende Recht auf vier Monate Elternzeit und schuf einen Sonderurlaub für pflegende Angehörige.

### 1.3. Texte aus anderen Kontinenten

Die anderen Weltregionen haben mehr oder weniger schnelle Fortschritte bei der Gleichstellung der Geschlechter erzielt.

### 1.3.1. Amerika

Die Organisation amerikanischer Staaten (OAS) hat mehrere Übereinkommen verabschiedet, um den Schutz von Frauen zu verwirklichen, vom Interamerikanischen Übereinkommen über die Gewährung der politischen Rechte der Frau (1948) bis hin zu jenem über Unterhaltspflichten (1989).

In Nordamerika zielt die erste nationale Strategie der Vereinigten Staaten über Gleichstellung der Geschlechter (2021) auf die Verbesserung des Zugangs zu Kinderbetreuung und auf die Einführung eines Programms für nationalen bezahlten Urlaub aus familiären Gründen ab.

Unter den zahlreichen Texten, die in Lateinamerika und der Karibik verabschiedet wurden, finden sich als letzte der Konsens von Santo Domingo und die Strategie von Montevideo für die Umsetzung der regionalen Agenda für die Gleichstellung der Geschlechter im Rahmen der nachhaltigen Entwicklung bis 2030 (2017).

### 1.3.2. Afrika

Für die Organisation für Afrikanische Einheit (OAU) und die ihr nachfolgende Afrikanische Union (AU) sind die Afrikanische Charta der Menschenrechte und der Rechte der Völker (1981), das Maputo-Protokoll (2003) und die Feierliche Erklärung zur Gleichstellung der Geschlechter in Afrika (2004) zentrale Instrumente in diesem Bereich. Sie konkretisieren sich in einer Vision der Gleichstellung der Geschlechter, die von der AU 2008 auf politischer Ebene entwickelt wurde. Außerdem wurden von den afrikanischen Wirtschaftsgemeinschaften zahlreiche subregionale Erklärungen und Maßnahmen in diesem Bereich verabschiedet. Die Gleichstellung der Geschlechter findet sich auch im übergeordneten Ziel Nr. 6 der Agenda 2063 der AU (2013), das in der Strategie der AU für die Gleichstellung der Geschlechter und die Stärkung der Rolle der Frau 2018-2028 (2018) konkretisiert wurde.

### 1.3.3. Asien

Der Verband Südostasiatischer Nationen (ASEAN) und die Südasiatische Vereinigung für regionale Kooperation (SAARC) führten mehrere Maßnahmen und Mechanismen für die Gleichstellung der Geschlechter ein, darunter die Erklärung *ASEAN 2025: Forging ahead together* (ASEAN 2025: Gemeinsam voranschreiten) (2015) und die Schaffung einer Datenbank über die Gleichstellung der Geschlechter der SAARC (2007).

### 1.3.4. Pazifik

Gestützt auf das Vermächtnis der Aktionsplattform für den Pazifik (1994), die der Gleichstellung der Geschlechter gewidmet war, setzt das ozeanische Aktionsprogramm 2018-2030 zur Förderung der Gleichstellung der Geschlechter und der Grundrechte der Frau (2017) die Tradition der regionalen Verpflichtungen – wie jene in der Erklärung zur Gleichstellung der Geschlechter im pazifischen Raum (2012) – fort.

### 1.3.5. Länder der Liga der Arabischen Staaten

Die revidierte Arabische Charta der Menschenrechte (2004) innovierte mit Aspekten wie der Gleichstellung der Geschlechter ebenso wie die Kairoer Erklärung für arabische Frauen und der sie begleitende Aktionsplan (2014).

## 2. Ungleichheit der Geschlechter und ihre Folgen: ein weltweiter Überblick

Die Ungleichheit zwischen den Geschlechtern hat mehrere sozioökonomische Dimensionen. Sie zeigt sich vor allem für alleinerziehende Familien, deren Armut durch die Coronapandemie noch verschlimmert wurde.

### 2.1. Sozioökonomische Dimensionen der Ungleichheit unter den Geschlechtern

#### 2.1.1. Anhaltende Ungleichheit bei der Beteiligung am Arbeitsmarkt

##### *Vermehrter Zugang von Frauen und Mädchen zu Bildung, ...*

Der vermehrte Zugang von Frauen zu Bildung ist einer der wichtigsten Fortschritte der letzten 20 Jahre weltweit. Die Fortschritte waren jedoch je nach Region unterschiedlich – in einer Reihe von Regionen bleibt noch viel zu tun (UNESCO, 2020).

##### *... der sich nicht in ähnlichen Verbesserungen am Arbeitsmarkt niederschlägt*

Diese Fortschritte im Bereich der Bildung wurden jedoch nicht durch ähnliche Verbesserungen am Arbeitsmarkt begleitet, wo die Geschlechterunterschiede in Bezug auf die Erwerbsquote (mit einer besonders ausgeprägten Lücke in Nordafrika, in den arabischen Ländern und in Südasiens) und die Arbeitslosenquote noch erheblich bleiben (IAA, 2019a).

#### 2.1.2. Frauen häufiger in prekärer und informeller Beschäftigung

Prekäre Beschäftigung betrifft in den Entwicklungsländern häufiger Frauen als Männer. So gibt es mehr Frauen als Männer unter den Personen, die im Familienunternehmen mitarbeiten, einer Kategorie, auf die in den Entwicklungsländern etwa ein Drittel der informellen Beschäftigung entfällt.

Ganz allgemein betrifft die informelle Beschäftigung zwar häufiger Männer als Frauen, aber die informelle Beschäftigung von Frauen ist in den Industrieländern, in Afrika südlich der Sahara und in Asien besonders verbreitet (IAA, 2019a).

Arbeitnehmende im informellen Sektor sind höheren Armutsrisiken und bedeutenderen Berufsrisiken ausgesetzt, und sie sind von steuerfinanzierten politischen Maßnahmen ausgeschlossen.

#### 2.1.3. Besonders viel Zeit für unbezahlte Arbeit

Frauen erledigen im Übrigen dreimal so viel Arbeit im Haushalt und in der Betreuung wie Männer weltweit und sechsmal so viel in den Regionen Nordafrika und Westasien. In Asien und im Pazifikraum erreicht dieser Prozentanteil 80 Prozent. Die Länder Nordeuropas nähern sich der Parität zwischen den Geschlechtern am ehesten an, wobei die Männer über 40 Prozent der unbezahlten Pflegearbeit verrichten.

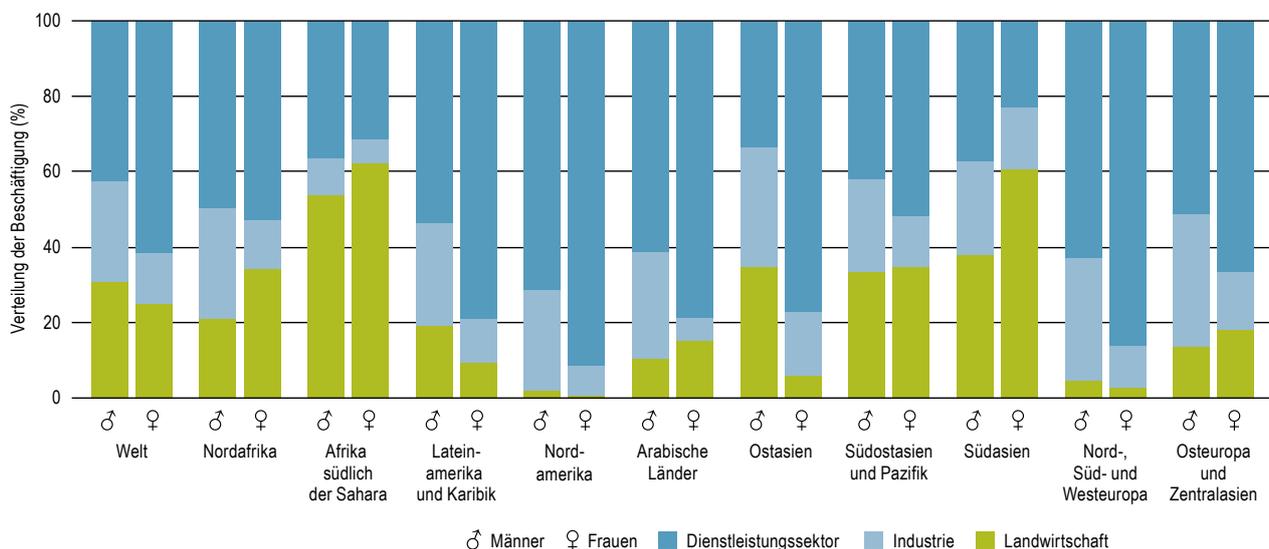
Was allein die unbezahlten Aufgaben der Pflege betrifft, so widmen ihnen Frauen in allen Regionen mehr Zeit als Männer, angefangen von 1,7-mal so viel in Amerika, 2,1-mal so viel in Europa und Zentralasien, 3,4-mal so viel in Afrika und 4,1-mal so viel in Asien und im Pazifik bis hin zu 4,7-mal so viel in den arabischen Ländern (Addati *et al.*, 2019).

Diese Bedeutung der häuslichen und informellen Arbeit für die Frauen und die geringere Zeit, die sie deshalb formeller Beschäftigung widmen, verringern ihre Fähigkeit, am Arbeitsmarkt Sozialbeiträge zu entrichten, und somit ihre Ansprüche auf Sozialschutz, die auf formeller Beschäftigung beruhen (Addati *et al.*, 2019).

#### 2.1.4. Frauen häufiger im Dienstleistungssektor

Weltweit beschäftigt der Dienstleistungssektor, der durch schwierige Arbeitsbedingungen, geringe Vergütung und Formen der Beschäftigung, die wenig Sozialschutz bieten, gekennzeichnet ist, 60 Prozent der Frauen gegenüber etwas mehr als 40 Prozent der Männer. Je nach Region bestehen erhebliche Unterschiede (Abbildung 1).

**Abbildung 1. Verteilung der Beschäftigung nach Sektoren und Geschlecht**



5

Quelle: IAA (2017).

#### 2.1.5. Niedrigere Löhne, wachsende Unterschiede nach der Geburt von Kindern

Der durchschnittliche Lohnunterschied zwischen Männern und Frauen belief sich im Jahr 2019 weltweit auf 18,8 Prozent (IAA, 2019b). Nach der Geburt von Kindern vergrößert er sich. Dies geht zum Großteil auf die fehlende Vermischung der Geschlechter in den Berufen und die Polarisierung der Tätigkeitsbranchen und Wirtschaftssektoren nach Geschlechtern zurück. Die Mutterschaft geht auch mit Lohnseinbußen einher, die während des gesamten Berufslebens andauern können, während die Vaterschaft häufig mit einer Lohnprämie bedacht wird. Die niedrigen Löhne der Frauen bewirken, dass sie weniger hohe Sozialversicherungsbeiträge einzahlen können und daher Anspruch auf geringere Leistungen der sozialen Sicherheit haben.

### 2.1.6. Häufiger eingeschränkte und schwierige Arbeitsbedingungen

Frauen arbeiten häufiger in Teilzeit als Männer und häufiger ungewollt. Dies ist insbesondere öfter in den am stärksten entwickelten Ländern der Fall. Wegen der häufigeren Teilzeit ist die Fähigkeit der Frauen, Beiträge zu entrichten, und somit ihr Anspruch auf soziale Sicherheit eingeschränkt.

Frauen sind zudem öfter psychosozialen Risiken ausgesetzt und häufiger Opfer von Mobbing oder sexueller Belästigung.

## 2.2. Herausforderung für den Sozialschutz durch alleinerziehende Haushalte

Alleinerziehende Familien, meist mit alleinerziehenden Müttern, sind in sämtlichen Regionen der Welt zu einer relativ geläufigen Form der Familie geworden. Weltweit ist im Durchschnitt jeder zehnte Haushalt alleinerziehend (Addati *et al.*, 2019). Dieses Phänomen stellt eine Herausforderung für den Sozialschutz und insbesondere die Familienpolitik dar.

Sehr junge alleinerziehende Mütter sind in bestimmten Regionen ein Thema (Afrika südlich der Sahara, Lateinamerika und Karibik). Diese alleinerziehenden Familien sind besonders verwundbar und einem höheren Armutsrisiko ausgesetzt.

## 2.3. Armut nach Geschlecht

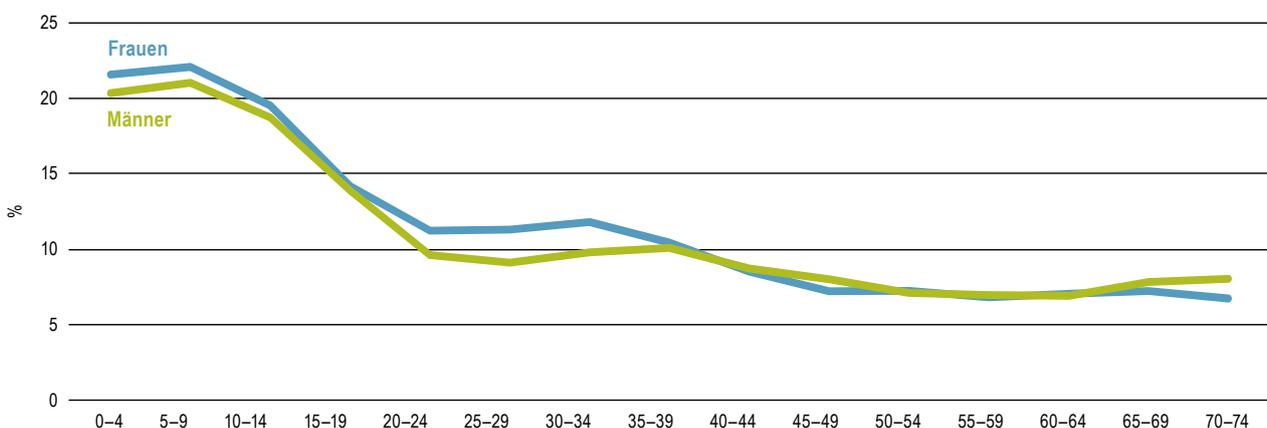
6

Im Jahr 2020 lebten mehr als 762 Millionen Menschen weltweit in extremer Armut, davon 388 Millionen Frauen und 372 Millionen Männer (UN Frauen, 2022). Etwa 83,7 Prozent dieser Frauen in extremer Armut leben in Afrika südlich der Sahara (62,8 Prozent) und in Zentral- und Südasien (20,9 Prozent).

Der Armutsunterschied zwischen Männern und Frauen fällt insbesondere zu Ungunsten von Frauen im produktiven und gebärfähigen Alter aus. Diese Situation kommt mit dem Alter und insbesondere zwischen 40 und 65 Jahren ins Gleichgewicht (Abbildung 2).

Verwitwung, Scheidung und Trennung sind im Übrigen mit einer höheren Armutsquote verbunden, insbesondere für Frauen.

**Abbildung 2.** Armutsquote nach Geschlecht und Altersgruppe



Quelle: Munoz Boudet *et al.* (2018).

## 2.4. Sozioökonomische Folgen der Coronapandemie für die Gleichheit der Geschlechter

Frauen haben mit der Coronakrise mehr Arbeitsstellen und Einkommen verloren als Männer, während ihre unbezahlte Arbeitszeit zunahm. Frauen waren nämlich in den von der Krise am schlimmsten betroffenen Sektoren, etwa im Hotel- und Gaststättengewerbe oder im produzierenden Gewerbe, überrepräsentiert. Mit einer hohen Präsenz unter Hausangestellten verloren auch hier viele ihre Stelle, oder ihre Arbeitszeit wurde drastisch verringert und ihr Arbeitseinkommen ging entsprechend zurück.

Die Coronakrise hat im Übrigen auch die häusliche Arbeit intensiver gemacht, deren Last weiterhin hauptsächlich auf den Frauen ruhte. Die Kinderbetreuung während des Lockdowns wurde ihnen unverhältnismäßig stark aufgebürdet.

## 3. Ungleichheiten unter den Geschlechtern beim Zugang zum Sozialschutz

Das Sozialschutzsystem ist weltweit noch immer nicht gleichmäßig verteilt.

Mehr als die Hälfte der Weltbevölkerung verfügt über keinerlei Sozialschutz, und weniger als 30 Prozent genießen einen vollständigen Sozialschutz. Frauen werden gegenüber Männern benachteiligt, mit geringeren Deckungsgraden und niedrigeren Leistungsniveaus.

Die Deckung in beitragsfinanzierten Sozialschutzsystemen ist für Frauen besonders gering, was die Altersrenten, die Arbeitslosenhilfen und den Mutterschutz betrifft. Die Unterschiede zwischen den Geschlechtern beim Sozialschutz sind nach Erreichen des Rentenalters tendenziell besonders groß.

### 3.1. Zugang zu Mutterschutz

Die überwältigende Mehrheit der Frauen weltweit genießt keinen Mutterschutz. Nur 53,5 Prozent der Frauen waren im Jahr 2020 gesetzlich geschützt, im Rahmen von obligatorischen beitragsfinanzierten oder nichtbeitragsfinanzierten Systemen. Die Zahlen unterscheiden sich je nach Region ganz erheblich. Die niedrigsten Anteile verzeichnen die Regionen Nordamerika, Afrika südlich der Sahara und Südostasien und der Pazifik.

### 3.2. Gesundheitskostenübernahme für Schwangerschaftsvorsorge und Mutterschaft<sup>1</sup>

Trotz erheblicher Fortschritte in den letzten Jahrzehnten ist der effektive Zugang zu Gesundheitsleistungen für Schwangere und Mütter in vielen Regionen der Welt noch weit davon entfernt, universell zu sein. Der Zugang geht einher mit der Deckungsrate der Bevölkerung durch eine Gesundheitsversorgung. So liegt der Zugang zu Schwangerschaftsvorsorge bei durchschnittlich 64 Prozent weltweit, aber bei weniger als 60 Prozent in Afrika, im östlichen Mittelmeerraum und in Südostasien.

---

1. Diese Punkte müssen in Verbindung mit dem IVSS-Fachausschuss für Gesundheitsleistungen und Krankenversicherung analysiert werden.

### 3.3. Zugang zu Sozialschutz für ältere Menschen

Frauen sind weniger gut durch die Altersrentensysteme gedeckt als Männer, angefangen bei den beitragsfinanzierten Systemen. Die entsprechenden Unterschiede sind in bestimmten Regionen sehr groß: Nordafrika, arabische Länder, Zentral- und Westasien. Weltweit sind etwa 65 Prozent der Menschen, die das Rentenalter erreicht haben und keine regelmäßigen Renten erhalten, Frauen. Frauen sind in dieser Altersgruppe somit der Armut wesentlich stärker ausgesetzt als Männer. Dies gilt auch für die Europäische Union, wo 20,6 Prozent der Frauen über 65 dem Armutsrisiko ausgesetzt sind, während es bei den Männern nur 15 Prozent sind.

### 3.4. Zugang zu Vorkehrungen zur Vereinbarung von Familie und Beruf

In vielen Ländern sind Maßnahmen zur leichteren Vereinbarung von Familie und Beruf (bezahlte Elternzeit, zugängliche, erschwingliche und hochwertige Kinderbetreuungsdienste) noch neu und wenig entwickelt. Am geläufigsten ist in den meisten Regionen ein Sonderurlaub, der nur Müttern offensteht. Wenn es eine Elternzeit für beide Eltern gibt, haben die Väter wenig Anreize, sich an diesem Sonderurlaub zu beteiligen. In den meisten Regionen gibt es keinen bezahlten Vaterschaftsurlaub. Wenn es einen gibt, ist die Dauer meist auf weniger als zwei Wochen begrenzt. In Europa ist der Anspruch großzügiger, mit einem den Vätern vorbehaltenen Sonderurlaub von mehr als zwei Wochen oder Quotenvorkehrungen für die Väter. Urlaub zur Betreuung kranker Kinder oder für pflegende Angehörige ist noch selten, außer in Europa. Die Arbeit der Kinderbetreuung wird daher hauptsächlich von Frauen wahrgenommen. 2018 hielten sich laut UNICEF 606 Millionen Frauen im Erwerbsalter für nicht verfügbar für eine Beschäftigung oder suchten keine Arbeit wegen der geleisteten nichtbezahlten Betreuungsarbeit, während es bei den Männern nur 41 Millionen waren (Gromada, Richardson und Rees, 2020).

8

## 4. Vorteile einer besseren Gleichstellung der Geschlechter für den Sozialschutz

### 4.1. Finanzierung des Sozialschutzes

*Kurzfristig: mehr Einnahmen dank vermehrt angemeldeter Arbeit der Frauen*

Eine höhere Erwerbsbeteiligung der Frauen (die inzwischen ein ebenso hohes Bildungsniveau wie die Männer haben, wenn nicht sogar besser ausgebildet sind) ist ein Hebel für ein stärkeres Wirtschaftswachstum und somit für nachhaltigere Sozialschutzsysteme, denn sie führt zu weniger hohen Ausgaben (infolge der geringeren Armut von Frauen und Kindern dank der Berufstätigkeit der Frauen) und zu mehr Beitragszahlungen durch die Erwerbstätigkeit.

*Langfristig: besseres demografisches Gleichgewicht, das günstig für die Finanzierung der Risiken der sozialen Sicherheit ist*

Die Gleichstellung der Geschlechter und insbesondere die Maßnahmen zur Vereinbarung von Familie und Beruf, die diese Gleichstellung bringt, sind im Übrigen günstig für die Geburtenzahlen. Bessere demografische Bedingungen wiederum gewährleisten im Zeitverlauf eine bessere Finanzierung des Sozialschutzes (über Einnahmen von Beitragszahlern) und weniger Ausgaben (Renten, Gesundheit, Abhängigkeit).

## 4.2. Verringerung der Kosten

### *Gleichstellung der Geschlechter, Verringerung von Armut und von Ausgaben für Sozialhilfe*

Eine bessere Gleichstellung der Geschlechter auf dem Arbeitsmarkt, die sich in einer höheren Erwerbsbeteiligung der Frauen und einer größeren Lohngleichheit niederschlägt, ist ein Faktor für die Verringerung der Armut und der Ausgaben für Sozialhilfe.

### *Zugang zur Gesundheitsversorgung für Frauen*

Der Zugang der Frauen zu grundlegenden Gesundheitsleistungen ist weltweit nicht gleich und kann Familien, insbesondere alleinerziehende, nachhaltig schwächen, wegen der Kosten, die dieser Zugang mit sich bringt.

### *Für eine bessere Unterstützung der Werte des Sozialschutzes und insbesondere der sozialen Sicherheit durch alle Bürgerinnen und Bürger*

Eine bessere Gleichstellung der Geschlechter steht in Einklang mit dem universellen Anspruch der sozialen Sicherheit und ist von Vorteil für eine stärkere Aneignung der Werte der sozialen Sicherheit durch die Frauen.

## 5. Sozialschutzmaßnahmen zugunsten der Gleichstellung der Geschlechter

### 5.1. Die Herausforderung der universellen Deckung und der Individualisierung der Rechte

#### *Unterscheidung der familienorientierten und der individualisierten Sozialschutzsysteme*

Es gibt drei Modelle für den Zugang der Frauen zu sozialen Rechten:

- die Frauen übernehmen Aufgaben der Kindererziehung und der Pflege von abhängigen Personen in der Familie, was ihnen abgeleitete Ansprüche eröffnet;
- die Beschäftigung, die direkte Ansprüche gewährt;
- das Bürgerrecht, das universelle Ansprüche gewährt.

Auf Systemebene unterscheidet man die familienorientierten Sozialschutzsysteme von den individualisierten Systemen.

#### *Grenzen der familienorientierten Systeme*

In den familienorientierten Sozialschutzsystemen leistet jedes Mitglied eines Haushalts Beiträge, nicht nur für sich selbst sondern für alle Mitglieder des Haushalts. Ursprünglich wurde in Europa das System der Beiträge pro Familie bevorzugt, um die Zahl der Personen zu maximieren, die Sozialleistungen in Anspruch nehmen können. Dieses System ist für die Arbeit von Frauen besonders nachteilig, da es nicht nötig scheint, dass Frauen arbeiten, um Sozialansprüche zu erwerben. Der Anspruch auf Leistungen ist verbunden mit dem Status als Erwerbstätiger des „Familienvorstands“. Frauen sind in erster Linie Ehefrauen und Mütter, sodass sie in eine Situation der Abhängigkeit vom „Familienvorstand“ geraten.

### ***Trend zur universellen Deckung und zur Individualisierung***

Die vorstehend hervorgehobenen Nachteile erklären, dass viele Länder eine Entwicklung hin zu einem individualisierten System anstoßen wollen, das mehr Gleichheit ermöglicht und in dem alle für sich selbst Beiträge zahlen. Dies setzt voraus, dass zunächst die informelle Beschäftigung bekämpft wird. Unter anderem mit diesem Ziel vor Augen haben viele Länder ihren beitragspflichtigen Sozialschutz ausgeweitet und die Rückkehr junger Mütter in das Erwerbsleben zum Hauptanliegen gemacht.

## **5.2. Die Bekämpfung informeller Arbeit**

Ganz allgemein und im Hinblick auf die Individualisierung der Sozialansprüche ist die Bekämpfung der informellen Beschäftigung eine besonders wichtige Herausforderung (Jütting und de Laiglesia, 2009). Es geht darum, insbesondere für Frauen kurzfristig eigene Ressourcen zu schaffen, aber auch auf längere Sicht Sozialansprüche zu generieren.

Die Bekämpfung erfolgt durch eine Kombination von Maßnahmen zur Vereinfachung und Ausweitung der Sozialansprüche: Einführung vereinfachter Mechanismen zur Anmeldung, Berechnung und Bezahlung der Sozialabgaben; Anpassung der Berechnungsmodalitäten und der Zahlung der Beiträge; Einsatz von digitalen und mobilen Technologien, um den Zugang zum Sozialschutz zu erleichtern usw.

10

## **5.3. Entwicklung von hochwertigen und allen zugänglichen Betreuungslösungen für Kinder und abhängige Personen**

Die Existenz eines ausreichenden, zugänglichen und hochwertigen Betreuungsangebots erlaubt es den Eltern, einer Arbeit nachzugehen. Dies gilt insbesondere für Mütter, die nach der Geburt eines Kindes häufiger zu Hause bleiben, um das Kind zu betreuen. Ebenso können Betreuungsdienste für ältere abhängige Personen pflegende Angehörige, von denen die große Mehrheit Frauen sind, entlasten, sodass sie verfügbarer sind, um sich am Arbeitsmarkt zu engagieren oder darin zu verbleiben.

## **5.4. Förderung von Pflegeberufen und deren Unterstützung durch Träger des Sozialschutzes**

Die Formalisierung der Betreuung von Kleinkindern, ihre finanzielle Bezuschussung durch die öffentliche Hand und ihre Professionalisierung sind ein Mittel, um die informelle Beschäftigung zu bekämpfen, Stellen für Frauen mit geringerem Ausbildungsniveau zu schaffen und somit deren Rückkehr in Beschäftigung nach einer Geburt zu begünstigen.

## **5.5. Sonderurlaube und ihre Entschädigung (Mutterschaft, Vaterschaft, Elternzeit, Betreuung kranker Kinder, Pflege einer abhängigen Person)**

Die Nutzung von Sonderurlauben aus familiären Gründen liegt weltweit weitgehend in den Händen der Frauen. Männer sind insgesamt noch wenig betroffen von solchen Sonderurlauben, außer vom meist kurzen Vaterschaftsurlaub.

Für die Mütter sind die Auswirkungen solcher Sonderurlaube (sei es für Mutterschaft, Elternzeit, Betreuung kranker Kinder oder die Pflege einer abhängigen Person) auf die Beschäftigung ambivalent:

Sie wirken sich günstig für eine Wiederaufnahme der Arbeit aus, wenn sie eine gesetzliche Garantie zur Rückkehr an die eigene Stelle bieten, und vorausgesetzt, sie dauern nicht zu lange, sonst können sie die Wiedereingliederung der Mütter erschweren (Verlust von Kompetenz und Erfahrung), insbesondere für wenig qualifizierte Frauen. Untersuchungen haben gezeigt, dass solche Urlaubszeiten nur dann von Vätern in Anspruch genommen werden, wenn sie im Vergleich zum Lohn gut vergütet und ausschließlich ihnen vorbehalten sind, etwa in Form eines nicht zwischen den Elternteilen übertragbaren Anteils. Die Flexibilität des Systems für Sonderurlaube (Aufteilung, Streckung, Aufschub) wirkt sich ebenfalls positiv auf eine Inanspruchnahme durch die Väter aus.

## 5.6. Hilfen bei Familienbrüchen (bei Tod eines Familienmitglieds, bei Trennung, bei Alleinerziehenden)

Die Unterstützung von Familien im Falle eines Bruchs erfolgt über:

- die Organisation des Übergangs der Ansprüche auf Sozialschutz auf den Ehegatten, der keine eigenen Rechte hat, insbesondere im Todesfall;
- allgemeine Hilfen für sämtliche Familien oder zielgruppengerichtet für jene, die sich in Armut befinden, wie Familienleistungen oder auch bedingte Geldleistungen;
- die Organisation von öffentlichen Aktionen zugunsten der Zahlung oder der Einziehung der Unterhaltszahlungen bei Trennung: Definition einer Pflicht zum Unterhalt, Hilfe bei der Festlegung des zu zahlenden Unterhalts, Hilfe bei Einziehung der Unterhaltszahlung;
- die Begleitung der Familien bei der Rückkehr in die Beschäftigung nach einem Bruch und beim Zugang zu Betreuungsmöglichkeiten für Kleinkinder und zu außerschulischen Diensten;
- Hilfen zur Aufrechterhaltung der Eltern-Kind-Beziehung nach einer Trennung sowie zur Begleitung der Eltern nach dem Tod eines Kindes.

## 5.7. In Familie und Ehe begründete Rentenansprüche

Die in der Familie (in Verbindung mit der Zahl der Kinder) und der Ehe (an den Ehestand gebundene Hinterbliebenenrente) begründeten Rentenansprüche erlauben es, die Ungleichheit zwischen den Geschlechtern bei der Altersrente zu verringern. Erstere sollen die negativen Auswirkungen der Kinderbetreuung auf die Erwerbsbiografie und letztlich auf den Betrag der Renten ausgleichen oder Versicherten, die Kinder haben, mehr Rentenansprüche gewähren. 54 von 91 Ländern, die die Weltbank untersucht hat und die Rentensysteme mit Beitragspflicht haben, gewähren eine Form der Anrechnung von Zeiten der Kinderbetreuung bei den Renten (Sakhonchik, Katsouli und Iqbal, 2019). Diese Bestimmungen haben sich als positiv für den Wert der Renten von Frauen in den OECD-Ländern, für die Schätzungen existieren, erwiesen. Die Entwicklung der verschiedenen Formen des Zusammenlebens und der starke Anstieg der Erwerbsbeteiligung der Frauen hat im Übrigen in mehreren europäischen Ländern zur Hinterfragung des Systems der Hinterbliebenenrenten geführt. In einigen europäischen Ländern gibt es einen Mechanismus zum Splitting der vom Paar während der Ehe erworbenen Ansprüche, der als Alternative zur Hinterbliebenenrente entworfen wurde.

## 5.8. Geschlechtsstereotypen

Die Sozialschutzmaßnahmen können nicht die einzigen Mittel zur Bekämpfung der Ungleichheit zwischen den Geschlechtern sein. Sie muss auch durch Maßnahmen gegen Geschlechtsstereotypen erfolgen.

## 6. Analyse der Rolle möglicher Leitlinien zur Gleichstellung der Geschlechter

Angesichts dieser Feststellungen soll analysiert werden, ob es sinnvoll wäre, Leitlinien zur Gleichstellung der Geschlechter zu erarbeiten.

### 6.1. Vorteile

Vorteile der Gleichstellung der Geschlechter im Bereich des Sozialschutzes gibt es viele. Es scheint daher angebracht, Leitlinien zu erarbeiten, die direkt auf eine Verringerung der Ungleichheit abzielen.

### 6.2. Nachteile und Grenzen: Handlungsspielraum und Verantwortung der Träger der sozialen Sicherheit

Die Träger der sozialen Sicherheit können nicht allein die Ungleichheit zwischen den Geschlechtern ausräumen oder abschaffen. Sie spielen zwar eine wichtige Rolle, doch bestimmte Normen müssen auf höherer Ebene beschlossen werden.

### 6.3. Mögliche Vorschläge

Zukünftige Leitlinien über die Gleichstellung der Geschlechter und den Sozialschutz könnten insbesondere die folgenden Empfehlungen enthalten:

- Förderung der Integration der Arbeitnehmenden durch eine bessere Formalisierung ihrer Tätigkeit: Einrichtung von vereinfachten Systemen zur Anmeldung, Berechnung und Zahlung von Sozialabgaben; Bezuschussung und Schaffung von Anreizen für die Formalisierung und Professionalisierung des Sektors der Hausangestellten; Kommunikation über die Vorteile einer Formalisierung der Tätigkeiten;
- Entwicklung von hochwertigen und allen zugänglichen Betreuungslösungen für Kleinkinder und abhängige Personen:
  - Was die Art der Betreuung von Kleinkindern betrifft, die sowohl kollektiv als auch individuell erfolgen kann, sollten für ihre Entwicklung quantitative Ziele festgelegt werden.
  - Die Qualität dieser Formen der Betreuung erfordert eine Anerkennung anhand normativer Vorgaben wie die Größe der Gruppen, die Verhältniszahl der Betreuenden, Anforderungen an deren Qualifizierung und an die berufliche Ausbildung.
  - Der Zugang zu diesen Diensten für Familien wird durch Bezuschussung der öffentlichen Hand erleichtert, möglicherweise ergänzt durch eine Auflage, die Tarife je nach Familieneinkommen anzupassen.

- Entwicklung von Sonderurlauben aus familiären Gründen (Mutterschaft, Vaterschaft, Elternzeit, zur Betreuung kranker Kinder oder einer abhängigen Person), die ausreichend vergütet werden, Anreize zur Teilung durch die beiden Eltern bieten und nicht von der Wiederaufnahme der Arbeit abhalten;
- Berücksichtigung der für Kinderbetreuung aufgewendeten Zeiten (zumindest die Zeit des Mutterschaftsurlaubs) für Rentenansprüche;
- Organisation von oder Beitrag zu Aufklärungskampagnen für die Bekämpfung der Ungleichheit zwischen den Geschlechtern.

## 7. Referenzen

**Addati L. et al.** 2019. *Care work and care jobs for the future of decent work*. Genf, Internationales Arbeitsamt.

**Gromada, A.; Richardson, D.; Rees, G.** 2020. *Childcare in a global crisis, The impact of COVID-19 on work and family life* (Innocenti Research Brief, Nr. 2020-18). New York, NY, Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen.

**IAA.** 2017. *Women at work trends 2016*. Genf, Internationales Arbeitsamt.

**IAA.** 2019a. *World Employment and Social Outlook – Trends 2019*. Genf, Internationales Arbeitsamt.

**IAA.** 2019b. *Global Wage Report 2018/19: What lies behind gender pay gaps*. Genf, Internationales Arbeitsamt.

**Jütting, J., de Laiglesia, J.** 2009. *L'emploi informel dans les pays en développement: une formalité indépassable?* Paris, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.

**Munoz Boudet, A. M. et al.** 2018. *Gender differences in poverty and household composition through the lifecycle: A global perspective* (Policy Research working paper, Nr. 8360). Washington, DC, Weltbank.

**Sakhonchik, A.; Katsouli, K.; Iqbal, S.** 2019. *Women, business and law: Saving for old age*. Washington, DC, Weltbank.

**UN-Frauen.** 2022. *Poverty deepens for women and girls, according to latest projections* (Research highlight). New York, NY, Einheit der Vereinten Nationen für Gleichstellung und Ermächtigung der Frauen.

**UNESCO.** 2020. *Global education monitoring report 2020: Gender report – A new generation: 25 years of efforts for gender equality in education*. Paris, Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur.