



**issa**

INTERNATIONALE VEREINIGUNG FÜR SOZIALE SICHERHEIT | **IVSS**



**WELTFORUM FÜR  
SOZIALE SICHERHEIT**

**BRÜSSEL 2019**

# Weltforum für soziale Sicherheit

33. Generalversammlung der IVSS

Brüssel, Belgien, 14.–18. Oktober 2019

---

## **Gleichstellung der Geschlechter und familienpolitische Maßnahmen: Faktoren und Auswirkungen**

Kurzfassung

**Landeskasse für Familienzulagen (CNAF)**  
Paris

**Fachausschuss für Familienleistungen**  
**Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit**  
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 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).

---

# **Gleichstellung der Geschlechter und familienpolitische Maßnahmen: Faktoren und Auswirkungen<sup>1</sup>**

## Kurzfassung

Landeskasse für Familienzulagen (CNAF)  
Paris

Fachausschuss für Familienleistungen,  
Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit  
Genf

Die Gleichstellung der Geschlechter ist nicht nur eine Frage der Ethik und der Gerechtigkeit, sondern wegen der Erwerbsbeteiligung der Frauen eine Voraussetzung für nachhaltige Entwicklung, Wirtschaftswachstum und somit für die Tragfähigkeit der Sozialschutzsysteme.

In den OECD-Ländern bedeutet die Nichtintegration der Frauen in die Beschäftigung einen Verlust der Investitionen in Humankapital, wenn man ihr gegenüber den Männern gleichwertiges und oft höheres Ausbildungsniveau berücksichtigt. Die Länder, die die Gleichstellung der Geschlechter am stärksten fördern, verzeichnen eine Geburtenrate, die eine demografische und wirtschaftliche Erneuerung erlauben, welche langfristig günstig für die Finanzierung der Renten ist.

Für die Systeme des Sozialschutzes und der Familienpolitik bedeutet die Berufstätigkeit der Frauen weniger Kosten (weniger Armut von Frauen und Kindern), mehr Einnahmen (Beiträge) und somit ein besseres finanzielles Gleichgewicht.

Und doch befinden sich Frauen weniger oft in Beschäftigung und sind daher wirtschaftlich weniger autonom. Wenn sie berufstätig sind, fallen ihre Einkommen niedriger aus als jene der Männer. Sie selbst und ihre Kinder, wenn sie allein für sie aufkommen, leiden stärker unter Armut (70 Prozent der Personen, die mit weniger als 1 US-Dollar/Tag auskommen müssen, sind Frauen).

Familienpolitische Maßnahmen können den Prozess der Autonomisierung und Inklusion von Frauen am Arbeitsmarkt beschleunigen oder verlangsamen.

Der vorliegende Bericht befasst sich einerseits mit der Lage in den europäischen Ländern mit entwickelten Sozialschutzsystemen anhand statistischer Daten von OECD und Eurostat und andererseits mit jener in Ländern Lateinamerikas, die auf eine lange Tradition von Vorträgen

---

<sup>1</sup> Zusammenfassung eines der IVSS vorgelegten 70-seitigen Berichts mit zahlreichen statistischen Daten und Angabe aller verwendeten Quellen.

und Beschlüssen zu dem Thema zurückblicken und deren Überlegungen und Statistiken dank der Wirtschaftskommission für Lateinamerika und die Karibik (ECLAC/CEPAL) verfügbar sind.

Ziel dieses Berichts ist es, die Gesamtheit der familienpolitischen Maßnahmen und Dienste zu untersuchen, die die Gleichstellung der Geschlechter fördern oder sie im Gegenteil behindern. Er beleuchtet dabei:

- das wachsende Anliegen der Gleichstellung der Geschlechter auf europäischer und internationaler Ebene (1);
- die Hartnäckigkeit tiefgreifender Ungleichheiten zwischen Männern und Frauen bei der Aufgabenverteilung im Haushalt sowie bei der Kindererziehung und Betreuung von Angehörigen mit ihren Auswirkungen auf den Platz der Frauen am Arbeitsmarkt und deren höheren Armutsgrad (2);
- die Rolle, welche Sozialschutzsysteme und insbesondere familienpolitische Maßnahmen bei der Verstärkung oder Verringerung dieser Ungleichheiten spielen können (3);
- einige Vorschläge im Hinblick auf Leitlinien für einen Sozialschutz, der die Gleichstellung der Geschlechter unterstützt (4).

## 1. Die Gleichstellung der Geschlechter, ein wachsendes Anliegen auf internationaler Ebene

### 1.1. Auf europäischer Ebene

2

Das europäische Recht über die Gleichstellung der Geschlechter wurde ab 1957 nach und nach ausgearbeitet (zunächst durch den Grundsatz des gleichen Arbeitsentgelts) dann ab 1999 (durch die Etablierung der rechtlichen Grundlagen für eine Strategie des *Gender Mainstreaming*) zusammen mit der Charta der Grundrechte der Europäischen Union.

Die EU hat sich eine mehrjährige Strategie für die Gleichstellung von Frauen und Männern gegeben (2016-2019 für die laufende Strategie), die verschiedene Bereiche abdeckt (gleiches Entgelt, Gleichstellung bei der Entscheidungsfindung, Ende der geschlechtsbezogenen Gewalt usw.)

### 1.2. Auf internationaler Ebene

#### 1.2.1. Die großen internationalen Texte

- Von der Verfassung der IAO von 1919 zum IAA-Aktionsplan 2018-2012

1919 werden in der Verfassung der IAO die Förderung der Gleichstellung der Geschlechter und die Nichtdiskriminierung als Grundsätze niedergelegt und gleiches Entgelt bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit gefordert. Bis 1981 werden vier wichtige Übereinkommen über den Mutterschutz, die Gleichheit des Entgelts, gegen Diskriminierung und zum Schutz von Arbeitnehmern mit Familienpflichten verabschiedet.

- Maßnahmen der Vereinten Nationen

Der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (1976) garantiert Frauen das Recht auf soziale Sicherheit und Sozialversicherung, und zwar gleichberechtigt

und ohne Diskriminierung. Die Gleichstellung der Geschlechter zählt zu den im Rahmen der Agenda 2030 und ihrer Ziele für eine nachhaltige Entwicklung zu erreichenden Zielen (2015).

### 1.2.2. Spezifische Texte und Verpflichtungen für Lateinamerika und die Karibik

In Lateinamerika und der Karibik versammeln sich die Staaten seit 1928<sup>2</sup>, um sich im Kampf gegen die Ungleichheiten der Geschlechter zu engagieren und Fortschritte im Sinne der Gewährleistung der umfassenden Ausübung der Selbstbestimmung und der Menschenrechte für Frauen und Mädchen zu erzielen.

Die letzten der zahlreichen verabschiedeten Texte und Entschlüsse sind *der Konsens von Santo Domingo* (2013) und *die Strategie von Montevideo* (2016) für die Umsetzung einer regionalen Geschlechteragenda im Rahmen einer nachhaltigen Entwicklung bis 2030 (UNO-ECLAC/CEPAL), mit der insbesondere die Gleichstellung der Geschlechter durch die Umverteilung der unbezahlten Arbeit angestrebt wird. Sie fordern Fortschritte zur Universalisierung der integralen Systeme und der Qualität des Sozialschutzes und der sozialen Sicherheit und zur Überwindung der Lücke zwischen der beitragspflichtigen und nichtbeitragspflichtigen sozialen Sicherheit und der Ungleichheiten zwischen den Geschlechtern am Arbeitsmarkt.

## 2. Einige statistische Daten

In Europa wie in Lateinamerika bleibt die Ungleichheit zwischen den Geschlechtern bei der Verteilung der Aufgaben in Paaren und am Arbeitsmarkt insbesondere im Bereich der Pflege (*cuidado – care*) deutlich.

3

---

Die Ungleichheit unter den Geschlechtern am Arbeitsmarkt ist zugleich quantitativ (weniger Erwerbsbeteiligung der Frauen insgesamt im Erwerbsleben) als auch qualitativ begründet (häufiger Teilzeitstellen, informelle und weniger gut bezahlte Beschäftigung). Deshalb sind Frauen stärker von Armut betroffen als Männer.

### 2.1. Verteilung der Aufgaben in Haushalt und Kindererziehung

Die Verteilung der Aufgaben in Haushalt und Kindererziehung erfolgt in Europa wie Lateinamerika weiterhin stark nach Geschlechtern. Die Erwerbsbeteiligung der Frauen ist zwar gestiegen, aber sie wenden weiterhin mehr Zeit für unbezahlte Arbeit auf als Männer.

- In Europa

In den OECD-Ländern beträgt der Unterschied zwischen Männern und Frauen bei unbezahlter Arbeit durchschnittlich 14 Stunden/Woche: Während die bezahlte und unbezahlte Arbeit für Frauen von gleicher Dauer sind, entspricht die unbezahlte Arbeit bei Männern nur einem Viertel der bezahlten Arbeitszeit. Die Aufgaben im Haushalt und in der Betreuung anderer sind am stärksten ungleich verteilt: 27 Prozentpunkte Unterschied bei der Betreuung der Kinder. Selbst wenn Frauen berufstätig sind, verrichten sie im Haushalt doppelt so viele Aufgaben wie Männer und dieser Unterschied vergrößert sich nach Geburt eines Kindes noch.

---

<sup>2</sup> Gründung der Interamerikanischen Frauenkommission der Organisation Amerikanischer Staaten in Havanna

- In Lateinamerika

Im Vergleich zu Männern (100%) verbringen Frauen etwa nur die Hälfte ihrer Zeit (50%) mit bezahlter Arbeit.

## 2.2. Platz der Frauen am Arbeitsmarkt

Die ungleiche Verteilung der Aufgaben in Haushalt und Familie schlägt sich in starken geschlechtsbedingten Unterschieden bei Beschäftigungsgrad, Löhnen und Renten nieder.

Die Erwerbsbeteiligung der Frauen in Europa zählt zu den höchsten weltweit, aber zwischen den Ländern bestehen starke Unterschiede. In Lateinamerika ist die Erwerbsbeteiligung niedriger und die informelle Beschäftigung ist sehr hoch, namentlich im ländlichen Bereich und im Sektor der Hausangestellten.

Wenn die Arbeit der Betreuung Teil des Arbeitsmarktes ist, wird sie nach wie vor in Europa wie in Lateinamerika vor allem von Frauen in drei Sektoren wahrgenommen: bezahlte Haushaltsarbeiten, Gesundheitswesen und Erziehung.

- In Europa

Die Erwerbsbeteiligung der Frauen steigt, bleibt aber geringer als jene der Männer (11,5 Prozentpunkte Unterschied im Jahr 2017). Die Frauen sind in den am schlechtesten bezahlten Sektoren (insbesondere Dienstleistungen) sowie im öffentlichen Sektor und in Teilzeit<sup>3</sup> und prekärer Beschäftigung überrepräsentiert. Im Durchschnitt arbeiten sie 5 Jahre weniger als die Männer. Die Lohnunterschiede zwischen Männern und Frauen belaufen sich durchschnittlich auf 14 Prozent für Unverheiratete, auf 38 Prozent bei Paaren mit Kind(ern) und auf 40 Prozent bei Alleinerziehenden. Die Altersrenten der Frauen sind 37 Prozent niedriger als jene der Männer.

- In Lateinamerika

Die Erwerbsquote der Frauen hat sich bis 2007 erhöht, stagniert aber seither; die Unterschiede zwischen Männern und Frauen sind bei den niedrigsten Ausbildungsniveaus am größten. Der Sektor für die Betreuung von Kindern und abhängigen Erwachsenen (Bildung, Gesundheit, Sozialhilfe und Hausangestellte) ist eine wichtige Beschäftigungsquelle für Frauen: Darin arbeiten 28 Prozent der angestellten Frauen gegenüber nur 5 Prozent der Männer.

## 2.3. Armutsunterschiede Männer–Frauen

Die Unterschiede am Arbeitsmarkt sind mit den Unterschieden der Armutsrisiken zwischen den Geschlechtern verbunden, wobei die Frauen insbesondere beim Zerbrechen von Familien und beim Eintritt in den Ruhestand besonders fragil sind.

- In Europa

Das Risiko der Armut von Frauen und Männern ist in etwa gleich, aber es ist für alleinerziehende Familien besonders hoch, denen eine Frau vorsteht (46 Prozent gegenüber 20 Prozent bei Paaren mit Kindern), und für Frauen im Alter von über 75 Jahren.

---

<sup>3</sup> 33 Prozent der Frauen/8 Prozent der Männer arbeiten in Teilzeit (EU-Durchschnitt 2016)

- In Lateinamerika

Der Feminisierungsgrad der armen Haushalte von Personen zwischen 20 und 59 Jahren hat in 12 Jahren um 11 Prozentpunkte zugenommen. Mehr als ein Drittel aller Frauen über 15 Jahren verfügt über keine eigenen Einkommen. Wie in Europa stellen Alleinerziehende den grössten Teil der ärmsten Haushalte. Die ärmsten Haushalte sind jene mit den meisten Abhängigen, um die sich die Frauen auf Kosten einer bezahlten Arbeit kümmern müssen.

### 3. Die Auswirkungen des Sozialschutzes und der familienpolitischen Maßnahmen auf die Gleichstellung der Geschlechter

#### 3.1.1. Eigene oder abgeleitete Rechtsansprüche: welche Individualisierung der sozialen Ansprüche?

Die Sozialschutzsysteme wurden auf unterschiedlichen Grundlagen errichtet, was die Berücksichtigung von Familienaspekten bei der Zuteilung von Sozialrechten betrifft. In Familiensystemen, die anfangs mit einer negativen Einschätzung der Erwerbstätigkeit von Frauen verbunden waren, erfolgt die Zuteilung auf Ebene des Haushalts: Sozialversicherte erwerben Ansprüche nicht nur für sich selbst, sondern auch für ihre Partner und Kinder (die Anspruchsberechtigten zahlen keine Beiträge). Das Steuersystem beruht auf der gemeinsamen Besteuerung der Einkommen.

In individualisierten Systemen erwirbt jeder volljährige Bürger Ansprüche für sich selbst. Die getrennte Besteuerung der Einkommen ermöglicht es, die Berufstätigkeit der Frauen nicht auszubremsen.

5

#### 3.1.2. Eine Konvergenz zur Individualisierung?

In Europa ist seit 2007 eine Konvergenz hin zur Individualisierung zu beobachten (insbesondere bei der Besteuerung). Der Anstoß dazu kam von der Europäischen Union schon 1987 und dann 1997 mit einer Mitteilung mit dem Titel *Modernisierung und Verbesserung des Sozialschutzes in der Europäischen Union*.

### 3.2. Ausgleich der Folgen von Unterbrechungen bei Geburt eines Kindes: Politik des Sonderurlaubs wegen Familienereignissen

Unter die Politik des Sonderurlaubs wegen Familienereignissen fallen 4 Arten von Sonderurlauben (Mutterschaft, Vaterschaft und Elternzeit und in selteneren Fällen Urlaub aus familiären Gründen), die sich ganz verschieden auf die Gleichstellung der Geschlechter auswirken.

#### 3.2.1. Mutterschaftsurlaub

Die IAO empfiehlt, mindesten 14 Wochen Mutterschaftsurlaub zu gewähren, mit einer Garantie der Rückkehr an die eigene Stelle, was eine anhaltende Abkehr vom Arbeitsmarkt vermeiden soll.

Wenn der Urlaub zu kurz ist, könnten sich die Mütter nicht bereit fühlen, die Arbeit wieder aufzunehmen, und auf ihre Stelle verzichten. Umgekehrt kann ein zu langer Urlaub die Wettbewerbsfähigkeit der Frauen auf dem Arbeitsmarkt beeinträchtigen.

Eine Finanzierung des Urlaubs allein durch die Arbeitgeber kann die Einstellung von Frauen im gebärfähigen Alter behindern. Daher ist es wünschenswert, dass ihre Entschädigung durch ein System der sozialen Sicherheit abgedeckt wird.

2014 sahen 53 Prozent von 98 Ländern einen Urlaub von mindestens 14 Wochen vor, 58 Prozent finanzierten ihn durch die soziale Sicherheit und 45 Prozent gewährleisteten eine Entschädigung von mindestens 2/3 des vorherigen Einkommens.

- In Europa

Eine europäische Richtlinie von 1992 sieht einen Anspruch auf Mutterschaftsurlaub von 14 Wochen vor. Je nach Land dauert er zwischen 14 und 43 Wochen, ist mit einer Garantie der Rückkehr in Beschäftigung versehen und wird in den allermeisten Ländern auf zufriedenstellendem Niveau bezahlt (der Entschädigungssatz schwankt allerdings zwischen 31 und 100 Prozent). Je nach Land kann sich Mutterschaftsurlaub und Elternzeit unterscheiden oder eine Einheit bilden (Schweden).

- In Lateinamerika

In allen Ländern Lateinamerikas wird Mutterschaftsurlaub gewährleistet, die Dauer ist jedoch je nach Land unterschiedlich. Von 20 untersuchten Ländern bieten nur 9 einen Mutterschaftsurlaub von 14 Wochen oder mehr.

### 3.2.2. Vaterschaftsurlaub

In Europa wie Lateinamerika gibt es den Vaterschaftsurlaub noch nicht so lange wie den Mutterschaftsurlaub. Er kann die Gleichstellung der Geschlechter begünstigen, aber die Höhe der Bezahlung bedingt die Inanspruchnahme durch die Väter und damit dessen tatsächliche Auswirkung. 2014 gewährten 70 von 167 Ländern einen bezahlten Vaterschaftsurlaub.

- In Europa

Die am 4. April 2019 verabschiedete Richtlinie über die Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben eröffnet einen Anspruch auf einen Vaterschaftsurlaub von 10 Arbeitstagen anlässlich der Geburt eines Kindes.

In Ländern, in denen die Elternzeit zumindest teilweise nicht übertragbar ist, ist der nicht übertragbare Teil des Urlaubs dem Vaterschaftsurlaub sehr ähnlich, da er den Vater gegenüber dem Kind miteinbeziehen soll.

- In Lateinamerika

In Lateinamerika und in der Karibik gewährt weniger als die Hälfte der Länder Vaterschaftsurlaub und niemals mehr als zwei Wochen.

### 3.2.3. Elternzeit

Die Dauer der in den OECD-Ländern gewährten Elternzeit ist je nach Land unterschiedlich lang.

- In Europa

Meist wurde die Elternzeit ohne Berücksichtigung der Gleichstellung der Geschlechter gestaltet und wirkt sich oft negativ auf die Erwerbstätigkeit der Mütter aus.



Selbst bei einer gleichstellenden Ausrichtung wie in Schweden wird sie mehrheitlich von den Müttern in Anspruch genommen. Auf die Väter entfällt im besten Fall ein Viertel der Dauer der genommenen Elternzeit.

Eine lange Elternzeit kann die Schwierigkeiten der Rückkehr an den Arbeitsmarkt erhöhen, eine Teilzeitbeschäftigung bei Elternzeit in Teilzeit verstetigen und geringere Lohnaussichten für Frauen bewirken.

Die Ungünstige Wirkung des Elternurlaubs auf die Gleichstellung der Geschlechter wird minimiert, wenn er

- von einer Garantie der Rückkehr an die gleiche oder wenigstens eine gleichwertige Stelle begleitet ist;
- eher von kurzer Dauer ist;
- die Aufteilung unter den Eltern durch eine gute Vergütung und dem Vater vorbehaltene Tage (Quote, Bonus) begünstigt;
- mit einem in Teilzeit genommenen Urlaub kombiniert wird;
- mit der Bereitstellung von Betreuungsmöglichkeiten für Kleinkinder einhergeht.
  - In Lateinamerika und der Karibik

Nur drei Länder sehen einen Elternurlaub nach dem Mutterschaftsurlaub vor, der von den Müttern oder den Vätern in Anspruch genommen werden kann: Chile, Kuba und Uruguay.

### 3.2.4. Urlaub zur Betreuung kranker Kinder und für pflegende Angehörige

7

- Urlaub zur Betreuung kranker Kinder

*In Europa* sehen nur 8 Länder einen Anspruch auf 10 Tage oder mehr Urlaub zur Betreuung kranker Kinder pro Jahr vor. Dieser Urlaub wird gewöhnlich auf hohem Niveau bezahlt.

*In Lateinamerika und der Karibik* gibt es außer bei Mutterschaft nur in sehr wenigen Ländern Möglichkeiten für einen Urlaub wegen Familienereignissen, etwa für die Pflege eines Kindes oder eines Angehörigen.

- Urlaub für pflegende Angehörige von älteren Menschen

Unabhängig vom Land liegt die Pflege abhängiger älterer Menschen im Wesentlichen in den Händen ihrer Familien, und insbesondere der Frauen (85 Prozent).

Die Betreuung abhängiger älterer Personen und die Vereinbarkeit mit der Berufstätigkeit der pflegenden Angehörigen werden mit der Zunahme der Zahl abhängiger älterer Menschen immer wichtiger werden.

Die Frage des Urlaubs für pflegende Angehörige wird sich in immer mehr Ländern stellen, die bisher noch keinen vorsehen. Die vom europäischen Parlament verabschiedete Richtlinie *Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben für Eltern und pflegende Angehörige* sieht einen Anspruch auf fünf Arbeitstage Urlaub für pflegende Angehörige pro Jahr vor und empfiehlt den Mitgliedstaaten, eine angemessene Bezahlung für den Urlaub einzuführen. Mindestens 18 Länder der Europäischen Union haben einen Urlaub von mindestens 5 Tagen pro Jahr eingeführt, 15 davon mit einer Bezahlung dieser Urlaubstage.

### 3.3. Betreuungsmöglichkeiten für Kinder und abhängige Personen

#### 3.3.1. Eine transversale Problematik

Die Betreuung von Kindern und von betreuungsbedürftigen Personen zählt zu transversalen Problematiken im Bereich der Hilfe zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf, aber in den meisten Ländern wird sie nach Sektoren behandelt: Betreuung von Kleinkindern, außerschulische Dienste, Betreuung von Behinderten, Betreuung älterer abhängiger Personen.

In Lateinamerika wird auf Veranlassung der ECLAC/CEPAL in verschiedenen Ländern ein integrierter Ansatz dieser Betreuungsangebote verwendet.

Uruguay verfügt über das am weitesten entwickelte sektorübergreifende System mit einer nationalen Betreuung von Kindern und abhängigen älteren Personen im Rahmen des Sozialschutzes des Landes, das die Gesundheitspolitik, das Erziehungssystem und das System der sozialen Sicherheit ergänzt.

Viele Länder Lateinamerikas und der Karibik beschränken ihre Eingriffe auf den Schutz berufstätiger Mütter und auf die Schulpflicht der Kinder. Die meisten Betreuungsdienstleistungen außerhalb der Familien werden praktisch ausschließlich durch den Markt erbracht, wobei arme Haushalte mitunter keinen Zugang haben.

#### 3.3.2. Betreuung von Kindern unter 6 Jahren

- In Europa

8

Alle europäischen Länder bieten eine quasi universelle Deckung für Kinder von 3 bis 6 Jahren an, und in Frankreich wird die Vorschule ab dem Alter von 3 Jahren im September 2019 Pflicht. Dagegen ist die Betreuung von Kindern unter 3 Jahren quantitativ und qualitativ sehr unterschiedlich, aber auf Anregung der Europäischen Kommission wird allgemein die dringende Notwendigkeit von deren Entwicklung festgestellt. Einige Länder sehen einen einklagbaren Rechtsanspruch auf eine Betreuungsform vor, aber 2016 war nur in 12 Staaten eine Abdeckung von 33 Prozent erreicht.

Die jeweiligen Anteile der kollektiven und individuellen Betreuung an sämtlichen Betreuungsformen sind je nach Land unterschiedlich. Die individuelle Betreuung erfolgt noch weitgehend informell ohne Sozialdeckung und Beitragszahlung, was ein Problem für die Frauen ist, die die meisten Arbeitnehmenden in diesem Sektor stellen.

Häufig wurden die Maßnahmen ursprünglich vorgesehen, um die Berufstätigkeit von Frauen zu erleichtern, in anderen Ländern stehen Eltern mit den größten Schwierigkeiten als Sozialinvestition im Vordergrund; immer mehr Länder teilen diesen Ansatz.

- In Lateinamerika

Bestimmte Länder haben einen integrierten Betreuungsansatz (vom Kleinkind zum abhängigen älteren Erwachsenen), aber meist zielen die Maßnahmen auf Kleinkinder.

In den meisten Ländern werden die Dienste vom Staat nicht reguliert, was Qualitätsunterschiede und für viele, insbesondere weniger wohlhabende Eltern, Probleme der Zugänglichkeit bewirkt.

Hier einige Beispiele interessanter Maßnahmen:

- In Mexiko die Betreuung durch verschiedene Einrichtungen, darunter die soziale Sicherheit;
- In Kolumbien, wo kollektive und individuelle Betreuungsformen existieren;
- In Uruguay, wo es öffentliche Zentren, Gemeindehäuser und eine Erziehungsinklusionshilfe gibt, die benachteiligte Eltern bei Bedarf im Privatsektor in Anspruch nehmen können.

### 3.3.3. Dienstleistungen für abhängige ältere Personen

#### ▪ In Europa

Mehrere Generationen leben in Europa seltener im gleichen Haushalt als in Lateinamerika, aber die Hilfe für Kinder, die nicht im Elternhaushalt wohnen ist umfassender. In Ländern mit mehr Familientradition (Spanien, Italien) wird die Betreuung den Familien und de facto den Frauen überlassen. In den Ländern des Nordens ist die Familie eher die zweite Instanz nach der Gemeinschaft. Ganz allgemein ist ein Trend zur Desinstitutionalisierung der Betreuung zu beobachten, mit einem Boom im Bereich der häuslichen Betreuung. Aber außer in Schweden werden die Hilfen für pflegende Angehörige selten dem Bedarf und den beruflichen Zwängen der pflegenden Angehörigen gerecht (meist Frauen).

#### ▪ In Lateinamerika

In den meisten Ländern ist eine rasche Alterung der Bevölkerung zu beobachten, und sie müssen über die Betreuung abhängiger älterer Menschen nachdenken, die meist in ihren Familien oder einem informellen Rahmen erfolgt. Besondere Einrichtungen sind im Allgemeinen nur Personen mit sehr hohem Einkommen zugänglich oder bleiben Personen in schwerer Armut ohne Familie vorbehalten, die sich um sie kümmern könnte.

## 3.4. Ausgleich der Ungleichheiten infolge von Brüchen (Scheidung, Trennung, Alleinerternschaft)

Der Sozialschutz spielt eine wichtige Rolle beim Ausgleich der wirtschaftlichen Ungleichheiten zwischen Männern und Frauen nach einer Trennung oder Scheidung<sup>4</sup>. Solche Trennungen, oder Brüche, bewirken einen Verlust beim Lebensstandard, den private wie öffentliche Zahlungen verringern können.

### 3.4.1. Unterhaltszahlungen und deren Einziehung

#### ▪ In Europa

Die Pflicht des Elternteils, der das Kind nicht betreut, eine Unterhaltszahlung zu leisten, ist Teil der privaten Zahlungen, die die Armut von alleinerziehenden Familien verringern, aber in den meisten Ländern ist der Anteil der nichtgeleisteten Zahlungen hoch. Daher wurden oft öffentliche Systeme eingerichtet, um den betroffenen Eltern zu helfen, nichtgeleistete Unterhaltszahlungen über ein System sozialer Garantie (nordische Länder und Frankreich) einzuziehen.

Ausgleichsleistungen erlauben es, die Unterschiede beim Lebensstandard nach Brüchen auszugleichen, sind aber nur in wenigen Ländern vorgesehen.

---

<sup>4</sup> In Frankreich führt die Scheidung durchschnittlich zu einem 35 Prozent niedrigeren Lebensstandard der Frauen und zu einem um 24 Prozent höheren Lebensstandard bei Männern.

- In Lateinamerika

Einige Länder haben versucht, den Betrag der Unterhaltszahlungen weniger willkürlich zu gestalten und deren Regelmäßigkeit zu gewährleisten.

In Uruguay erlaubt es ein zentralisiertes Informationssystem, Schuldner, die ihre Alimente nicht zahlen, automatisch zu melden, wenn sie ihre Stelle wechseln, und Arbeitgeber zu bestrafen, die den tatsächlichen Betrag ihres Lohnes verheimlichen. In Chile erlaubt das „Sparkonto für Alimente“ eine rechtliche Überwachung und vermeidet Kontakte zwischen den Eltern. Ecuador diskutiert eine Strategie mit bevorzugter Beschäftigungsmöglichkeit für Alimentenschuldner ohne festes Einkommen.

### 3.5. Familien- und ehebedingte Rentenansprüche

In Lateinamerika wie Europa wiederholen die Rentensysteme meist die Ungleichheit zwischen Männern und Frauen und verstärken sie noch, weil die Höhe der Rente von der Art der Erwerbstätigkeit oder vom Lohn abhängt.

In einigen Ländern versuchen familienbedingte Rentenansprüche (Zuschlag pro zu unterhaltendem Kind, Anrechnung von Kindererziehungszeiten usw.), die Belastung durch die Familie und ihre Folgen für die Renten von Frauen auszugleichen.

Die Hinterbliebenenrente erlaubt es den Frauen insbesondere, nach Versterben des Ehegatten eine zusätzliche Rente zu beziehen und ihren Lebensstandard zu verbessern. Durch den Rückgang der Eheschließungen, die Zunahme der Scheidungen und den damit verbundenen Trend, ein gegen die Gleichstellung der Geschlechter gerichtetes Modell zu bestätigen, wird dieses System jedoch in Frage gestellt. Aber die Abschaffung des Modells würde die Verarmung vieler Frauen bedeuten und müsste daher durch andere Formen der Unterstützung ausgeglichen werden.

10

## 4. Einige richtungweisende Vorschläge im Hinblick auf Leitlinien

### 4.1. Entwicklung des beitragspflichtigen Sozialschutzes mit gleichen Rechten für Männer und Frauen

Gemäß der UNO-Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (SDG 1.3) wird festgestellt, dass die Entwicklung des beitragspflichtigen Sozialschutzes und der Systeme der sozialen Sicherheit zum Ziel hat eine solidarische soziale Deckung der Arbeitnehmenden zu erreichen und dabei die informelle Beschäftigung, die vor allem von Frauen durchgeführt wird, weniger interessant zu machen.

Laut dem **Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft** (Römer Verträge von 1957) ist darauf zu achten, dass die Sozialschutzsysteme vermehrt die Gleichheit der Rechte von Frauen und Männern gewährleisten. Unterschiede lassen sich jedoch rechtfertigen, wenn sie mit der Mutterschaft in Verbindung stehen.

### 4.2. Gewährleistung einer sozialen Grunddeckung zusätzlich zum beitragspflichtigen Sozialschutz

UN Women setzt auf das Anstreben eines universellen Sozialschutzes, um die Gleichstellung der Geschlechter zu fördern.<sup>5</sup> Es wird auch vorgeschlagen, den Einsatz der Bedingtheit bei

---

<sup>5</sup> Bericht über Fortschritte der Frauen in Lateinamerika – 2017

Geldtransfers zu überdenken und sie da abzuschaffen, wo sie sich negativ auf die Gleichstellung der Geschlechter auswirkt.

Die Fundamente des Sozialschutzes ermöglichen den Frauen, die noch mehrheitlich nichtgemeldete und/oder nichtbezahlte Tätigkeiten oder Teilzeitbeschäftigung ausüben, einen sozialen Basisschutz (Zugang zu Gesundheitsversorgung, Mindesteinkommen unabhängig vom Alter).

Die Konstellation von beitragspflichtigen Systemen ergänzt durch einen universellen sozialen Basisschutz bewirkt eine Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Situation der Frauen und ihrer Kinder.

#### 4.3. Bekämpfung der informellen Arbeit, insbesondere im Sektor der Hausangestellten und Betreuung von Kleinkindern und abhängigen Erwachsenen

Bekämpfung der informellen Arbeit, insbesondere im Sektor der Hausangestellten und Betreuung von Kleinkindern und abhängigen Erwachsenen ist eine Priorität, um eine zufriedenstellende Deckung durch die soziale Sicherheit für Frauen zu gewährleisten, die den Großteil der Arbeit in diesem Sektor verrichten.

Dabei gilt es Anreize zur Formalisierung der Tätigkeiten bei sämtlichen Arbeitgebern sowie Sanktionen für jene Arbeitgeber vorzusehen, die ihre Angestellten nicht anmelden.

#### 4.4. Begünstigung der gerechteren Aufgabenverteilung unter Männern und Frauen in Haushalt und Betreuung von Kindern und abhängigen Erwachsenen

Alle Maßnahmen, die eine bessere Aufgabenverteilung unter Männern und Frauen im Haushalt und bei der Betreuung begünstigen können, ermöglichen eine bessere Eingliederung der Frauen in die Arbeitswelt und somit höhere Einnahmen der Sozialschutzsysteme und eine Senkung ihrer Ausgaben durch die Verringerung von Armut. Dabei kann es sich um erzieherische Maßnahmen und Bewusstseinsbildung in frühesten Kindheit, Kommunikationskampagnen usw. handeln, um eine Änderung der Mentalitäten zu bewirken. Umfragen über den Zeitaufwand ermöglichen es, die Fortschritte zu bewerten.

#### 4.5. Ausrichtung der Systeme auf eine Individualisierung der Sozialansprüche

Viele Länder haben sich in diesem Sinne entwickelt; eine solche Entwicklung ist im Rahmen einer größeren Gleichstellung der Geschlechter zu fördern. Aber bestimmte Maßnahmen zur Individualisierung der Ansprüche müssen nach und nach umgesetzt werden, je nach den zusätzlichen Kosten, die mit ihnen für die Sozialschutzsysteme einhergehen, oder umgekehrt je nach den Einkommensverlusten, die sie für die aktuell Begünstigten eines Familiensystems bewirken.

## 4.6. Einführung von Systemen für Sonderurlaub wegen Familienereignissen, die die Beschäftigung der Frauen begünstigen

### 4.6.1. Mutterschaftsurlaub, der die Berufstätigkeit der Frauen nicht behindert

Für die Eltern und insbesondere die Mütter in Mutterschaftsurlaub sollten eine Sozialversicherungsdeckung, ein ausreichender Lohnersatz (im Idealfall in Höhe von 100 Prozent des vorherigen Lohnes), eine Anrechnung der Rentenansprüche und eine Garantie der Rückkehr in Beschäftigung bei Ende des Mutterschaftsurlaubs gewährleistet werden.

Die IAO empfiehlt einen Mutterschaftsurlaub von mindestens 14 Wochen mit einer Kostentragungspflicht, die nicht ausschließlich auf den Arbeitgebern lasten sollte. Die Finanzierung über die Systeme der sozialen Sicherheit ermöglicht es, dieses Problem zu vermeiden.

### 4.6.2. Systematischer Vaterschaftsurlaub

Vaterschaftsurlaub von ausreichender Dauer (zum Beispiel eine Woche), der in gleicher Höhe wie der Mutterschaftsurlaub entschädigt wird, begünstigt eine bessere Beteiligung der Väter an der Erziehung ihrer Kinder und eine bessere Aufgabenteilung zwischen Frauen und Männern.

### 4.6.3. Elternurlaub, der die Aufgabenteilung begünstigt und Frauen nicht von ihrer Berufstätigkeit abhält

Der Elternurlaub sollte verpflichtend von beiden Eltern geteilt werden (ein Teil des Urlaubs zwingend für den Vater; nicht von einem auf den anderen Elternteil übertragbarer Teil). Ein Urlaub von nicht allzu langer Dauer, der in Teilzeit genommen werden kann, korrekt entschädigt und mit einer Garantie der Rückkehr in Beschäftigung ausgestattet wird, steht nicht der Berufstätigkeit der Frauen entgegen.

### 4.6.4. Sonderurlaub wegen Familienereignissen für Frauen und Männer

Für die Betreuung kranker Kinder oder für pflegende Angehörige sind Ansprüche auf möglichst bezahlten Urlaub, die Frauen und Männern offenstehen, hilfreich für Frauen in ihrem täglichen Leben, indem sie ihnen erlauben, ihre Berufstätigkeit fortzusetzen.

## 4.7. Entwicklung von Betreuungslösungen für Kinder und abhängige Erwachsene

Um es den Frauen zu erlauben, eine angemeldete Berufstätigkeit auszuüben und eine Deckung durch die soziale Sicherheit zu genießen, indem die formelle Beschäftigung in diesen Sektoren gefördert wird, sollten öffentliche Maßnahmen eingeführt werden, die dem nötigen Bedarf an Betreuung von Kindern und abhängigen Erwachsenen entsprechen.

### 4.7.1. Für allgemeine Überlegungen zu *Care*

Die Fortsetzung der allgemeinen Überlegungen über die Betreuung von Kindern und abhängigen Personen sollte gefördert werden, wie etwa die von der ECLAC/CEPAL in Lateinamerika angestoßenen und weitergeführten Ideen. Die Einführung integrierter Systeme wie in Uruguay oder die in Chile und El Salvador vorgeschlagenen sollten von Experten analysiert werden, um die Möglichkeit ihrer Einführung in anderen Ländern zu bewerten.

#### 4.7.2. Für die Entwicklung des formellen Angebots von Betreuungsformen für Kleinkinder

Ein formelles Angebot zur Kleinkindbetreuung (aber auch für die außerschulische Betreuung von Schulkindern), das quantitativ und qualitativ angepasst und für Familien (insbesondere benachteiligte Familien) bezahlbar ist, ist eine wesentliche Voraussetzung für die Gleichstellung der Geschlechter. Die Systeme der sozialen Sicherheit sind dazu berufen, zusammen mit anderen öffentlichen und privaten Akteuren zu dessen Finanzierung beizutragen.

#### 4.7.3. Zur Verbesserung der Betreuung abhängiger Personen und Hilfen für pflegende Angehörige

Die Betreuung erwachsener abhängiger Personen und Hilfen für die pflegenden Angehörigen (meist Frauen), erleichtern betroffenen Personen die Vereinbarkeit von Berufstätigkeit und Familie. Die Einrichtungen des Sozialschutzes können nach Möglichkeit zur Finanzierung dieser Maßnahmen beitragen.

#### 4.8. Überwachung der Unterhaltszahlungen für getrennte Eltern, die die Kinder betreuen

Die Unterhaltszahlungen stellen einen wichtigen Teil der Einkommen von getrenntlebenden Eltern dar, die die Haupt- oder ausschließliche Last der Kinder tragen (meist Frauen).

Mit der Einführung von Systemen, die deren Zahlung oder bei Nichtzahlung deren Einziehung begünstigen, wird direkt die Armut von Frauen und Kindern bekämpft. Diese Systeme können von Einrichtungen der sozialen Sicherheit oder vom Staat verwaltet werden.

#### 4.9. Einführung von familienbedingten Rentenansprüchen

Familienbedingte Rentenansprüche erlauben es, die Armut von älteren Frauen zu bekämpfen, die Erwerbsbiografien mit Unterbrechungen oder Teilzeitarbeit aufweisen.