issa | INTERNATIONALE VEREINIGUNG FÜR SOZIALE SICHERHEIT | IVSS

# Kurzfassung

## Megatrends und soziale Sicherheit
## Familie und Geschlechter

Internationale Vereinigung für soziale Sicherheit, Genf, 2017

# Megatrends und soziale Sicherheit
# Familie und Geschlechter

## Zusammenfassung

## Wichtige Trends bei Familien und Geschlechtern weltweit

Dieser Bericht, *Family and gender (Megatrends and social security)* (Familie und, Geschlechter (Megatrends und soziale Sicherheit)), beschreibt die aktuellen Dynamiken in den Bereichen Arbeitsmarkt, Familie und Geschlechter und analysiert die Auswirkungen der ermittelten Trends auf die nationalen Systeme der sozialen Sicherheit.

Die Autoren ermitteln die wichtigsten Trends in den zwei Ländergruppen Industrie- und Entwicklungsländer, erörtern die Folgen für die Systeme der sozialen Sicherheit und geben einen Überblick über die Maßnahmen, mit denen die Institutionen der sozialen Sicherheit auf diese Trends reagieren, sie eindämmen oder sich an sie anpassen können.

Trotz einiger sehr realer Unterschiede zwischen Industrieländern und Entwicklungsländern finden sich mehrere gemeinsame Trends und Herausforderungen:

- **Der Bevölkerungswandel**, insbesondere die sinkenden und geringen Geburtenziffern und die steigende Lebenserwartung, vor allem von Frauen, ist ein wichtiger Faktor, welcher die Familien und die Geschlechterrollen beeinflusst.
- Die **Familien- und Ehestrukturen** verändern sich: Die Menschen warten immer länger, bevor sie heiraten und Kinder bekommen, immer weniger Menschen leben in Ehe, immer mehr Ehen werden geschieden und immer mehr Kinder wachsen bei Alleinerziehenden (meist Frauen) auf.
- Die **Arbeitsmärkte** sind nach wie vor stark segmentiert und nach Geschlechtern getrennt, obwohl immer mehr Frauen in bezahlter Beschäftigung arbeiten. Frauen sind häufiger als Männer informell, in Teilzeit, temporär oder anderweitig prekär beschäftigt, und bei ihnen ist auch die Wahrscheinlichkeit eines Karriereunterbruchs größer. Die Gründe für diese Unterschiede sind vielfältig und komplex; während beispielsweise in Schwellenländern der Zugang zu Bildung und Ausbildung für Frauen schwieriger sein mag, was schlechtere Ergebnisse auf dem Arbeitsmarkt zur Folge hat, ist das Lohngefälle in den Industrieländern zwischen den Geschlechtern trotz der allgemein höheren Bildungsabschlüsse von Frauen bei weitem nicht verschwunden.

- Die **Pflegearbeit** ist nach wie vor stark geschlechtsspezifisch geprägt**.** Obwohl sich die Sicht auf die Rolle des Mannes innerhalb der Familie in einigen Weltteilen allmählich wandelt, wird der Großteil der bezahlten und unbezahlten Pflegearbeit nach wie vor überwiegend von Frauen geleistet.

Andere Trends zeigen sich in bestimmten Kontexten stärker als in anderen. So etwa findet sich in Schwellenländern oft ein informeller Arbeitsmarkt mit den entsprechenden Folgen für die Deckung durch soziale Sicherheit, aber auch Industrieländer sind nicht frei von diesem Phänomen. Frauen haben im Allgemeinen mehr mit der Ungleichstellung der Geschlechter auf dem Arbeitsmarkt zu kämpfen.

Auch gesundheitsbezogene Herausforderungen sind je nach Kontext unterschiedlich ausgeprägt. In Entwicklungsländern etwa zeigen die Verbreitung von HIV und AIDS, die relativ schnellen Fortschritte bei der Senkung der Kinder- und Kleinkindersterblichkeit und andererseits die hartnäckig hohe Müttersterblichkeit nicht nur, dass eine bessere Gesundheitsversorgung nötig ist, sondern sie haben auch Auswirkungen auf die Familienstrukturen und erhöhen im Allgemeinen den Pflegebedarf. Es gibt zudem bedeutende geschlechtsspezifische Gesundheitsrisiken, unter anderem Arbeitsrisiken aufgrund der sich verändernden Arbeitsmärkte.

In Industrieländern zeigt sich eine weitere Reihe von Trends, die mit den sich wandelnden Familienstrukturen und der öffentlichen Debatte über die Aufteilung der Arbeit im Haushalt zu tun haben. Traditionelle Familienstrukturen mit einem einzigen (oft männlichen) Brotverdiener sind seltener geworden, die Zahl der Alleinerziehenden ist gewachsen und die zunehmende Autonomie von Frauen in der Arbeitswelt wirkt sich immer stärker auf ihre Rolle im Haushalt aus.

Ein Thema schließlich, das Familien und Volkswirtschaften sowohl in Industrie- als auch in Entwicklungsländern betrifft, wenn auch in unterschiedlichem Maße, ist der Zusammenhang zwischen Pflegearbeit und Migration. Die Autoren des Berichts verweisen auf die „globale Pflegekette“, wonach dadurch, dass immer mehr Frauen in bezahlte Beschäftigung eintreten, in deren Haushalten Pflegedefizite entstehen, die von immer geringer bezahlten Pflegekräften auf geringeren Stufen der sozioökonomischen Leiter gefüllt werden. Viele dieser bezahlten Pflegekräfte sind in Hausarbeit angestellte Migranten aus Entwicklungsländern, und hier bestehen ungeachtet des Herkunftslands der Hausangestellten oft große Deckungslücken.

## Auswirkungen auf die soziale Sicherheit

Kapitel 4 beleuchtet und fasst Maßnahmen von Institutionen der sozialen Sicherheit in Industrie- und Entwicklungsländern zusammen, mit denen die gegenwärtigen und zukünftigen Auswirkungen der in den Kapiteln 2 und 3 ermittelten Faktoren bewältigt werden sollen. Besonders hingewiesen wird auf Maßnahmen von Institutionen, politischen Entscheidungsträgern und anderen Akteuren, mit denen negative Folgen vermieden, die Trends positiv beeinflusst und günstigere Ergebnisse unterstützt werden können.

Der erkannte komplexe Wandel der Familienstrukturen und Geschlechterrollen stellt die soziale Sicherheit von heute und morgen vor zahlreiche Herausforderungen, wie etwa:

- Eine **wirksame Deckungsausweitung** ist sowohl in Industrieländern als auch in Entwicklungsländern ein Thema, da Frauen, die meist in schwer zu deckenden Berufen oder Branchen beschäftigt sind, vor bedeutenden Zugangshindernissen stehen und darum mit größerer Wahrscheinlichkeit als Männer eine geringe oder gar keine Deckung durch soziale Sicherheit erhalten. Die Hindernisse können gesetzlicher Natur (beispielsweise Teilzeitarbeiter, die von sozialer Sicherheit ausgeschlossen sind) oder nicht gesetzlicher Natur, aber mit konkreten Folgen (fehlender Zugang) sein.
- **Angemessene Leistungen der sozialen Sicherheit** sind ein Ziel und eine große Herausforderung. Die beruflichen Laufbahnen von Frauen sind meist kürzer und stärker fragmentiert, was sich deutlich auf die Angemessenheit der Leistungen der sozialen Sicherheit auswirken kann, insbesondere bei beitrags- und einkommensabhängigen Rentensystemen. Die Angemessenheit der Leistungen wird auch durch das oft große Lohngefälle zwischen Männern und Frauen und den Schritt einiger Systeme beeinflusst, die Leistungen von Ehepartnern durch individuelle Ansprüche zu ersetzen. Es stellt sich die wichtige Frage, wie sich die Ergebnisse der verschiedenen Zweige der sozialen Sicherheit im Hinblick auf die Geschlechtergerechtigkeit verbessern lassen; und die meisten Reformen – ob strukturell oder parametrisch – haben unterschiedliche Folgen für die Geschlechter, die bedacht und angegangen werden müssen, wenn die Systeme der sozialen Sicherheit weiterhin ihre Ziele erreichen wollen.
- Der **Pflegebedarf** wandelt sich und steigt allgemein. Der Bevölkerungswandel, die zunehmende Arbeitsmarktbeteiligung von Frauen und die sich verändernden Familienstrukturen führen zu einem steigenden Pflegebedarf in den einzelnen Ländern. Die Systeme der sozialen Sicherheit müssen Wege finden, wie in Pflegeinfrastrukturen investiert, Pflegepersonen besser geschützt, Pflegearbeit durch eine Anpassung der Systemgestaltung anerkannt und angerechnet und Anreize für eine geteilte Pflegeverantwortung gesetzt werden können. Darüber hinaus muss der Sozialschutz für informell erbrachte Pflege (die noch immer den überwiegenden Teil der Pflege ausmacht) sicherstellen, dass eine fortgesetzte Deckung und Leistungsangemessenheit gewährleistet sind.
- Die **Familienstrukturen** verändern sich immer weiter, ebenso müssen sich auch die Systeme der sozialen Sicherheit weiterentwickeln. Wie können die Leistungssysteme angepasst werden, damit auch die wachsende Zahl „nicht traditioneller“ Familien und Familienstrukturen wie etwa Alleinerziehende, Doppelverdienerhaushalte oder auch gleichgeschlechtliche Paare besser berücksichtigt werden können?

## Politische und administrative Maßnahmen

Es gibt eine Reihe verschiedener Ansätze, mit denen diese Trends angegangen und teilweise aufgefangen werden können. Die Maßnahmen sind zwar abhängig vom Kontext des jeweiligen

Landes, etwa von den verfügbaren Ressourcen, aber den politischen Entscheidungsträgern und den Institutionen der sozialen Sicherheit stehen dennoch einige Optionen zur Verfügung. Die Maßnahmen werden in Kapitel 4 mit einigen Länder- und Institutionsbeispielen genauer erläutert und können unterschieden werden in politische Maßnahmen, administrative Maßnahmen und Eingriffe zur Verbesserung der Ausgangslage (hauptsächlich durch Arbeitsmarktmaßnahmen).

Zu den politischen Maßnahmen gehören:

- **Der Ausbau beitragsunabhängiger und universeller Leistungen** wie Geldtransfers, Sozialrenten und anderer solidaritätsbezogener Systeme, mit denen die Leistungen vom Arbeitsmarkt entkoppelt werden können, ist ein vielversprechender Ansatz, da damit die stark geschlechtsspezifischen einnahmen-und beschäftigungsabhängigen Systeme vermieden oder kompensiert werden können.
- **Die Reform beitragsabhängiger Systeme,** etwa durch die Senkung der Mindestbeitragszeiten für eine Anspruchsberechtigung, die Änderung der Leistungsberechnungsformeln zur Streichung von Jahren mit niedrigen Einkommen und die Kreditgewährung für Beschäftigungszeiträume ohne Beitragsentrichtung, ist ein Weg, um die Geschlechterungleichheit bei Renten und anderen Leistungen zu verringern.
- **Pflegekredite und Pflegebeihilfe**n werden vermehrt eingesetzt, um unbezahlte Pflegearbeit entweder durch einen Einkommensschutz für die aktuellen Pflegepersonen oder durch die Anerkennung unbezahlter Pflegearbeit mit zukünftigen Leistungen zu entschädigen.
- **Investitionen in die Pflegeinfrastruktur** wie die Bereitstellung öffentlicher Kinderbetreuungs- und Langzeitpflegedienstleistungen können viel zum Abbau des Pflegedefizits beitragen, wobei die Pflegeverantwortung auf breite Gesellschaftskreise aufgeteilt und die Pflegepersonen durch Entgelte und eine formelle Deckung durch soziale Sicherheit geschützt und für ihre Arbeit entschädigt werden können.
- Durch die **Einführung von Anreizen** kann eine bessere Aufteilung der Verantwortung für unbezahlte Pflegearbeit in der Familie erreicht werden, beispielsweise durch einen obligatorischen und gut bezahlten Vaterschaftsurlaub.
- Durch den **Abbau negativer Anreize** für Zweitverdiener oder neu eingegangene Partnerschaften können Beschäftigung und Hausarbeit für Frauen und Männer gerechter aufgeteilt werden.
- **Die Beseitigung oder Senkung von Zugangshindernissen**, etwa durch eine bessere Kommunikation über Leistungsansprüche und durch die Straffung der Antragsverfahren, können helfen, dass Frauen die ihnen zustehenden Leistungen auch tatsächlich beantragen.

Zu den administrativen Maßnahmen gehören gezieltere Zugangshilfen, eine bessere Kommunikation, der Einsatz verschiedener Medien zur Mitgliedergewinnung und verschiedener Auszahlungsmethoden sowie die Konzentration auf überwiegend weiblich

geprägte Beschäftigtengruppen (in Branchen mit beschränktem Angebot an sozialer Sicherheit und wo Frauen den Großteil der Beschäftigten ausmachen, etwa in der Pflege oder im Einzelhandel). Zu den Maßnahmen zur Verbesserung der Ausgangslage gehören die Zusammenarbeit mit Arbeitgebern für eine Verbesserung der Arbeitsmarktergebnisse und mit Gesundheitsfachleuten für eine wirksame Prävention, eine geschlechtsneutralere Familienpolitik sowie Maßnahmen zur Förderung der Gleichheit und des familiären Zusammenhalts.

## Familie, Geschlechterrollen und soziale Sicherheit: eine positive Entwicklung

Die Systeme der sozialen Sicherheit sind seit jeher bestrebt, die Beschäftigten und ihre Familien zu schützen. Diese Systeme werden nun allmählich inklusiver gestaltet. Flexible Institutionen bieten den Anspruchsberechtigten einen Schutz, verfolgen mittlerweile aber auch allgemeingesellschaftliche Ziele wie Produktivität, Prävention, Aktivierung und soziale Reproduktion. Diese Entwicklung erfolgt gleichzeitig mit den Umbrüchen auf den Arbeitsmärkten, dem Bevölkerungswandel und der Veränderung der wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen. Sie ist in nicht geringem Maß auf ein verändertes Familienbild und vor allem auch auf ein neues Frauenbild zurückzuführen.

Während die internationale Gemeinschaft die globalen Ziele universeller Sozialschutz und Gleichstellung der Geschlechter für die nächsten Jahrzehnte in Angriff nimmt, sind die politischen Entscheidungsträger und die Institutionen der sozialen Sicherheit aufgerufen, diese beiden Herausforderungen mit konkreten und praktischen politischen und administrativen Lösungen zu untermauern. Dieser Bericht fasst die wichtigsten Trends in der Familien- und Geschlechterdynamik zusammen und beschreibt Wege, wie die aktuelle Lage verbessert werden kann. Zwar sind politische Entscheidungen nach wie vor wichtig, aber auch kleine administrative Verbesserungen können bereits große Veränderungen für den Zugang und die Situation von Familien und für die Gleichstellung der Geschlechter bewirken.

## Quelle

IVSS (2017). *Family and gender* (Megatrends and social security). Genf, Internationale Vereinigung für soziale Sicherheit.

Promoting excellence in social security
Promouvoir l'excellence dans la sécurité sociale
Promoviendo la excelencia en la seguridad social
Förderung von Exzellenz in der sozialen Sicherheit
За повышение стандартов в социальном обеспечении
促进卓越的社会保障
دعم التميّز في الضمان الاجتماعي

**Generalsekretariat der IVSS**
4 route des Morillons
Case postale 1
CH-1211 Genf 22

T: +41 22 799 66 17
F: +41 22 799 85 09
E: issa@ilo.org

**www.issa.int**

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 wurde 1927 unter Federführung der Internationalen Arbeitsorganisation gegründet.