



**MISSOC-SEKRETARIAT**

***MISSOC-ANALYSE 2012/2***

***GESCHLECHTSSPEZIFISCHE UNTERSCHIEDE IM  
BEREICH DER SOZIALEN SICHERHEIT***

***November 2012***

***Für die Europäische Kommission  
GD Beschäftigung, Soziales und Integration***

***Vertrag Nr. VC/2011/0528***

Die in dieser Publikation enthaltenen Informationen geben nicht unbedingt die Position oder Auffassung der Europäischen Kommission wieder.

## MISSOC-Analyse 2012/2

### *Geschlechtsspezifische Unterschiede im Bereich der sozialen Sicherheit*

#### **Inhaltsverzeichnis**

<b>1. Einleitung</b>	<b>3</b>
1.1. Ziel des Berichts	4
1.2. Zuständigkeit der EU bei der Harmonisierung der Sozialschutzsysteme	5
1.3. Historische Entwicklung	6
1.4. Methodik und Struktur des Berichts	8
<b>2. Diskriminierung und Geschlecht</b>	<b>9</b>
2.1. Begriff der Diskriminierung	9
2.2. Begriff des Geschlechts	9
2.3. Prägende Merkmale von Unterschieden und Gleichheit	10
<b>3. Internationaler und europäischer Rechtsrahmen</b>	<b>13</b>
3.1. Rechtsinstrumente der EU	13
3.2. Rechtsinstrumente des Europarats	15
3.3. Rechtsinstrumente der IAO	18
<b>4. Geschlechtsspezifische Unterschiede in den Sozialschutzsystemen der MISSOC-Länder</b>	<b>20</b>
4.1. In der Natur eines bestimmten Geschlechts liegende Unterschiede	20
4.1.1. Gesundheitsversorgung	20
4.1.2. Mutter- und Vaterschaftsleistungen	21
4.2. Krankengeld	23
4.3. Altersrenten (und Invaliditätsrenten)	25
4.3.1. Rentenzugang	25
4.3.2. Rentenberechnung	31
4.4. Hinterbliebenenleistungen	35
4.5. Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten	38
4.6. Familienleistungen	40
4.7. Arbeitslosigkeit	42
4.8. Garantiertes Mindesteinkommen	44
4.9. Pflegebedürftigkeit	46
<b>5. Schlussfolgerungen</b>	<b>48</b>

## 1. Einleitung

Die Gleichstellung von Frauen und Männern leitet sich aus dem elementaren Rechtsgrundsatz der Gleichheit ab. Sie ist zudem eines der Gründungsprinzipien der Europäischen Union. Sie geht auf das Jahr 1957 zurück, als der Grundsatz „Gleicher Lohn für gleiche Arbeit“ in den Römischen Vertrag aufgenommen wurde.<sup>1</sup> Später wurde dieser Grundsatz auf die Sozialversicherungssysteme ausgedehnt.

Die Gleichstellung von Frauen und Männern oder Männern und Frauen<sup>2</sup> steht weiterhin ganz oben auf der Agenda der EU.<sup>3</sup> Laut dem letzten Jahresbericht der Europäischen Kommission zur Gleichstellung der Geschlechter geht man davon aus, dass der Verbesserung der Gleichstellung von Frauen und Männern bei der Reaktion der EU auf die aktuelle Wirtschaftskrise wesentliche Bedeutung zukommt.<sup>4</sup> Die Gleichbehandlung von Frauen und Männern sollte als Beitrag zum wirtschaftlichen Erfolg verstanden werden.<sup>5</sup> Daher hat die EU im August 2012 ein neues Programm eingeführt: Equality Pays Off (Chancengleichheit rechnet sich).<sup>6</sup>

Bevor wir zum eigentlichen Ziel dieses Berichts kommen, der Untersuchung der geschlechtsspezifischen Unterschiede im Bereich der sozialen Sicherheit, wird die Zuständigkeit der EU bei der Harmonisierung der Sozialschutzsysteme (im Hinblick auf die Gleichbehandlung von Frauen und Männern) diskutiert. Darauf folgen eine knappe historische Übersicht und eine kurze Beschreibung von Methodik und Struktur des Berichts.

---

<sup>1</sup> Der EWG-Vertrag trat Anfang 1958 in Kraft.

<sup>2</sup> Im Primärrecht der EU werden Männer und Frauen abwechselnd zuerst genannt. Obwohl dies nicht per se zu mehr Gleichstellung führt, ist es als symbolische Geste zu werten, die unterstreicht, dass die beiden Geschlechter völlig gleiche Teile der Menschheit sind. Vgl. Art. 2 und 3 EUV (mit Erstnennung der Frauen) und Art. 8, 153, 157 AEUV (mit Erstnennung der Männer).

<sup>3</sup> Zum Beispiel: Mitteilung der Kommission, Strategie für die Gleichstellung von Frauen und Männern 2010-2015, KOM(2010) 491 endgültig, Brüssel, 21.09.2010. Die Geschlechtergleichstellung wird auch im Entwurf des Gemeinsamen Berichts über Sozialschutz und soziale Eingliederung als eine der Kernbotschaften genannt.

<sup>4</sup> Progress on equality between women and men in 2011 [Fortschritt bei der Gleichstellung von Frauen und Männern 2011], Europäische Kommission SWD(2012), 85 endgültig, Brüssel, 16.04.2012, erstmals als Anhang zum Bericht 2011 über die Anwendung der Charta der Grundrechte der EU veröffentlicht.

<sup>5</sup> Ibid.

<sup>6</sup> Ziel ist es, die Unternehmen in ihren Bemühungen zu unterstützen, eine der wichtigsten Herausforderungen der Zukunft (Fachkräftemangel) durch die Förderung der Gleichstellung von Männern und Frauen zu bewältigen und dadurch die geschlechtsspezifischen Lohnunterschiede abzubauen ([http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/equality-pays-off/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/equality-pays-off/index_en.htm), August 2012). Die Letzteren schlagen sich häufig in den Sozialschutzsystemen nieder.

---

### 1.1. Ziel des Berichts

Der vorliegende Bericht beschränkt sich auf die Erforschung der geschlechtsspezifischen Unterschiede im Bereich der Sozialschutzsysteme der MISSOC-Länder. Ziel ist die Identifizierung gemeinsamer Grundsätze, Mechanismen und Tendenzen in der aktuellen Problematik der geschlechtsspezifischen Unterschiede im Bereich der sozialen Sicherheit. In Untersuchungsbereich und Länge ist er begrenzt.

Der Fokus liegt im Wesentlichen auf den gesetzlichen Sozialversicherungs- und Sozialhilfesystemen, die im EU-Kontext zusammengefasst als Sozialschutz bezeichnet werden.<sup>7</sup> Die *de-iure*- und auch einige *de-facto*-Unterschiede zwischen Männern und Frauen in diesen Systemen der MISSOC-Länder werden untersucht. Es wird eine Rechtsanalyse vorgenommen und geprüft, ob geschlechtsspezifische Unterschiede im Bereich der sozialen Sicherheit fortbestehen. In einem späteren Stadium könnten über die MISSOC-Quellen hinausgehende detaillierte statistische Informationen herangezogen werden, sofern eine Kooperation mit Expertengruppen, die sich speziell mit Geschlechterunterschieden befassen, zustande kommt.

Die Gleichstellung der Geschlechter im Bereich Sozialschutz gehört zum weiteren Gebiet der Gleichstellung von Frauen und Männern (das auch andere Bereiche menschlicher Tätigkeit umfasst) und dem noch weiter gefassten Gleichheitsgrundsatz an sich (der eine Diskriminierung aus verschiedenen Gründen verbietet).<sup>8</sup> Der Bericht wird weder mehrdimensionale Fragen (Unterschiede, die nicht allein auf dem Geschlecht, sondern gleichzeitig auch auf Alter, Nationalität, Rasse, ethnischer Herkunft, Religion oder Weltanschauung, sexueller Orientierung usw. beruhen)<sup>9</sup> noch sektorübergreifende Themen der Geschlechtergleichstellung (geschlechtsspezifische Unterschiede in den Bereichen Familie, Arbeit, Entscheidungsfindung, Forschung usw.) behandeln, obwohl diese als wichtig erkannt werden.

---

<sup>7</sup> Der Begriff Sozialschutz ist bereits in der 1989 verabschiedeten Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer verankert. In Punkt 10 werden Sozialversicherung und Sozialhilfe erwähnt. Laut Empfehlung 92/441/EWG über gemeinsame Kriterien für ausreichende Zuwendungen und Leistungen im Rahmen der Systeme der sozialen Sicherheit (ABl. L 248, 26.08.1992) sind „die praktischen Maßnahmen im Rahmen der Gewährung garantierter Zuwendungen und Leistungen [...] dem Bereich der sozialen Sicherheit zuzuordnen.“

Der Begriff Sozialschutz kann über soziale Sicherheit und Sozialhilfe hinausgehen. So machte die Kommission in der Rechtssache C-228/94 *Atkins* [1996] ECR I-3657 geltend, „der Anwendungsbereich der Richtlinie 79/7 gehe über das Gebiet der sozialen Sicherheit und der Sozialhilfe hinaus und erstrecke sich auf die soziale Sicherheit insgesamt.“ Die Rechtssache betraf Fahrtvergünstigungen für öffentliche Verkehrsmittel.

<sup>8</sup> Vgl. Art. 19 AEUV. Das Gleichheitsprinzip rührt von der Französischen Revolution her (deren Werte lauten nicht nur *liberté* und *fraternité*, sondern auch *égalité*).

<sup>9</sup> In der Mitteilung der Kommission, Strategie für die Gleichstellung von Frauen und Männern 2010-2015, KOM(2010) 491 endgültig, Brüssel, 21.09.2010, S. 11, werden auch explizit die schweren Folgen von Mehrfachdiskriminierung anerkannt.

---

Auch wird er sich nicht mit der privaten betrieblichen Altersversorgung beschäftigen, in der Geschlechterunterschiede eindeutig verboten sind. Dies liegt unter anderem am Grundsatzurteil des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) im Fall *Barber*,<sup>10</sup> das sich in der Neufassung der Richtlinie 2006/54 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen niederschlägt.<sup>11</sup>

Der vorliegende Bericht ist im Bereich des Sozialschutzes, d. h. der (gesetzlichen) Sozialversicherung und Sozialhilfe, angesiedelt. Daher fällt die Beschäftigung mit dem allgemeinen Arbeitsrecht (einschließlich Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz, was zumindest in Bezug auf die Arbeitnehmer zum Arbeitsrecht gehört) und steuerrechtlichen Dimensionen geschlechtsspezifischer Unterschiede nicht in den Untersuchungsbereich dieses Berichts.

## **1.2. Zuständigkeit der EU bei der Harmonisierung der Sozialschutzsysteme**

Der Römische Vertrag enthält die Rechtsgrundlagen nicht allein für die Koordinierung der nationalen Sozialschutzsysteme der Mitgliedstaaten, sondern auch für die Gleichstellung der Geschlechter. Man könnte argumentieren, dass diese beiden Gebiete die zwei Säulen des (zwingenden) Sozialversicherungsrechts der EU bilden.<sup>12</sup>

Das EU-Recht zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit<sup>13</sup> verbindet die unterschiedlichen nationalen Sozialversicherungssysteme. Es ist ein Mechanismus, der die Hindernisse für EU-Bürger, die in einen anderen Mitgliedstaat ziehen, aus dem Weg räumen soll. Damit soll verhindert werden, dass sie allein wegen eines Umzugs in einen anderen Mitgliedstaat ihre Sozialversicherungsansprüche verlieren. In diesem Fall können die Mitgliedstaaten ihr Sozialversicherungsrecht in der Substanz weiter frei gestalten; dies schließt die Anspruchsbedingungen für verschiedene Leistungen und deren Umfang (Höhe und Dauer) ein, die bei Frauen und Männern Unterschiede aufweisen können.

Unter dem Gesichtspunkt der Geschlechtergleichstellung betrachtet, gewinnen die Rechtsinstrumente der EU, die die Mitgliedstaaten verpflichten, den Grundsatz der Gleichbehandlung von Frauen und Männern im Bereich Sozialschutz nach und nach umzusetzen, sogar noch an Bedeutung. Sie sehen eine allgemeine Harmonisierung der nationalen Sozialversicherungssysteme vor (wobei Abweichungen zum Besseren oder Schlechteren grundsätzlich nicht zulässig sind). Ein

---

<sup>10</sup> Rechtssache C-262/88 *Barber* [1990] ECR I-1889.

<sup>11</sup> ABl. L 204, 26.07.2006.

<sup>12</sup> Umgekehrt wird die Offene Koordinierungsmethode im Bereich Sozialschutz und soziale Eingliederung, die den Mitgliedstaaten eine nicht rechtsverbindliche Art der Zusammenarbeit bietet, als „Soft-Law“-Mechanismus bezeichnet.

<sup>13</sup> Man könnte argumentieren, dass das EU-Recht zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit durch die Verordnung 883/2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit, deren Durchführungsverordnung 987/2009, die Änderungen dieser Verordnungen und die Beschlüsse des EuGH und der Verwaltungskommission zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit geprägt wird.

---

Migrationskriterium ist nicht vorgesehen. Man muss nicht zwischen den Mitgliedstaaten umziehen, um im Bereich Sozialschutz gleich behandelt zu werden.

### 1.3. Historische Entwicklung

Entgegen der allgemeinen Annahme wurde die Sozialversicherung ursprünglich nicht auf der Basis des „traditionellen“ Familienmodells entwickelt. Nach diesem Modell hat der Mann für das Einkommen zu sorgen und die Frau sich um Haushalt, Kinder und gemeinnützige Tätigkeiten zu kümmern (im Deutschen die drei Ks, also *Küche*, *Kinder*, *Kirche*; später wurde ein viertes K draufgesetzt, nämlich *Karriere*).<sup>14</sup>

Anfangs zielten bestimmte (Sozial-) Leistungen, die für Einkommenssicherheit sorgen sollten, mehr auf die Einzelperson als die Familie ab (wobei Sozialhilfe eine Ausnahme darstellt). Beispielsweise legten die Gegenseitigkeitsgesellschaften und Zünfte ihrer Tätigkeit die Prinzipien Gegenseitigkeit und Reziprozität zugrunde, um den Sozialhilfesystemen zu entgehen. Sie zielten mehr auf Einkommensersatz als den Schutz der Familienmitglieder ab.<sup>15</sup> Eines der Probleme bestand darin, dass Frauen überwiegend in den Bereichen Landwirtschaft und Haushalt tätig waren, also in Bereichen, die ursprünglich nicht als Arbeit anerkannt waren und von daher nicht von den Sozialschutzsystemen abgedeckt wurden.<sup>16</sup> Erst nach dem Ersten Weltkrieg nahmen die Gegenseitigkeitsgesellschaften ihren „pro Familie“-Charakter an, zuerst in Belgien und Frankreich, später auch in anderen Ländern.

Dies schlug sich auch in den Sozialversicherungen nieder. In den ersten (modernen) Sozialversicherungen sind keine Bestimmungen zu finden, die das „traditionelle“ Familienkonzept unterstützen. So werden etwa im Originaltext des Gesetzgebungsaktes zum deutschen Gesetz betreffend die Krankenversicherung der Arbeiter von 1883 im persönlichen Anwendungsbereich keine Angehörigen berücksichtigt. Diese konnten nur Leistungen erhalten, wenn dies vom Versicherungs-

---

<sup>14</sup> H.-J. Reinhard, *Küche, Kinder, Kirche - Karriere? Notwendigkeit von Veränderungen der sozialen Sicherheit der Frau in einer sich wandelnden Gesellschaft*, in: B. Baron von Maydell, T. Zieliński (Hrsg.), *Die Sozialordnung in Polen und Deutschland in einem zusammenwachsenden Europa*, Deutsch-Polnischer Verlag, Warschau 1999, S. 429.

<sup>15</sup> Nur wenige von Arbeitgebern und Bürgerinitiativen errichtete Systeme sahen auch Leistungen für Angehörige vor. Frauen konnten Mitglied in speziellen „Frauenkassen“ werden, Kinder in „Kinderkassen“. J. van Langendonck, *Die Hinterbliebenenrenten und das Problem der abgeleiteten Rechte*, in: B. Baron von Maydell, T. Zieliński (Hrsg.), *Die Sozialordnung in Polen und Deutschland in einem zusammenwachsenden Europa*, Deutsch-Polnischer Verlag, Warschau 1999, S. 327 ff.

<sup>16</sup> So berücksichtigte z. B. der US-amerikanische Social Security Act von 1935 weder landwirtschaftliche Arbeitskräfte noch Hausangestellte, was Frauen (und Afroamerikaner) stärker betraf. L. DeWitt, *The Decision to Exclude Agricultural and Domestic Workers from the 1935 Social Security Act* [Die Entscheidung, landwirtschaftliche Arbeitskräfte und Hausangestellte aus dem Social Security Act von 1935 auszuschließen], *Social Security Bulletin*, Nr. 4/2010, S. 49. Frankreich war eines der ersten Länder, die ein separates Sozialversicherungssystem für landwirtschaftliche Arbeitskräfte einführten (die Hausangestellten wurden mit einigen Änderungen in das allgemeine System aufgenommen). W. J. Cohen, *Foreign Experience in Social Insurance Contributions for Agricultural and Domestic Workers* [Ausländische Erfahrungen im Bereich Sozialversicherungsbeiträge für Landwirtschafts- und Haushaltsarbeitskräfte], *Social Security Bulletin*, Februar 1945, S. 7.

---

träger, der *Ortskrankenkasse*, so vorgesehen war. Ferner enthielt das deutsche *Gesetz, betreffend die Invaliditäts- und Altersversicherung* von 1889 keine Hinterbliebenenrente. Eine „moderne“ Hinterbliebenenversicherung wurde erst in den Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg eingeführt.<sup>17</sup>

Damals war auch das Renteneintrittsalter für Frauen und Männer selten abweichend. Beispielsweise lag das Renteneintrittsalter in Deutschland bei 70 Jahren und galt für Männer wie für Frauen. Als altersbedingtes Risiko wurde Erwerbsunfähigkeit angenommen, da die durchschnittliche Lebenserwartung bei 58 Jahren und der durchschnittliche Bezug von Altersrente bei zwei Jahren lag. Heute spiegelt das Renteneintrittsalter einen gesellschaftlichen Konsens im Hinblick auf das Alter, ab dem keine (Erwerbs-) Tätigkeit mehr erwartet wird.<sup>18</sup> In einigen Ländern wurde allerdings schon recht früh ein unterschiedliches Renteneintrittsalter für Frauen und Männer festgelegt, z. B. in Belgien bereits 1925 (65 Jahre für Männer, 60 für Frauen).<sup>19</sup>

Der Schutz der Familie wurde in den Zwischenkriegsjahren in einigen Ländern durch Tendenzen zugunsten von Fruchtbarkeit und Familie gefördert. In dieser Zeit liegen die Wurzeln des „traditionellen“ Familienmodells. Sie basierten auf drei Annahmen, nämlich auf Vollbeschäftigung, der Verantwortung des versicherten Arbeitnehmers für die Familie und einen typischen männlichen Industriearbeiter in einer sicheren Vollzeitstelle bei ein und demselben Arbeitgeber (Modell des männlichen Ernährers).<sup>20</sup> Das Renteneintrittsalter für Frauen wurde aus verschiedenen Gründen herabgesetzt. Angeführt wurden die besondere Rolle der Frauen in der Gesellschaft (die positive Maßnahmen erforderlich macht, um eine substanzielle Gleichstellung zu gewährleisten),<sup>21</sup> biologische Unterschiede (im Durchschnitt konnte Frauen körperliche Arbeit nicht im gleichen Maße wie Männern aufgebürdet werden)<sup>22</sup> und selbst das unterschiedliche Heiratsalter (das unterschiedliche Rentenalter sollte das Zusammenleben auch nach der Verrentung ermöglichen).<sup>23</sup> All diese Maßnahmen sollten auch unter dem Gesichtspunkt der stärkeren Teilhabe von Frauen am Arbeitsmarkt betrachtet werden. Durch ein niedrigeres Rentenalter sollten sie in den Genuss ihrer eigenen Rente kommen, statt lediglich Anspruch auf eine abgeleitete Rente von einem Ehemann zu haben.

---

<sup>17</sup> J. van Langendonck, op. cit., S. 330.

<sup>18</sup> Die EU rief das Jahr 2012 zum Europäischen Jahr für aktives Altern und Solidarität zwischen den Generationen aus (<http://europa.eu/ey2012/>).

<sup>19</sup> U. Becker, Alterssicherung im internationalen Vergleich, in: U. Becker, F.-X. Kaufmann, B. Baron von Maydell, W. Schmäl, H. F. Zacher (Hrsg.), Alterssicherung in Deutschland, Nomos, Baden-Baden 2007, S. 578.

<sup>20</sup> Siehe auch J. Berghman, Basic Concepts on Social Security in Europe [Grundlegende Konzepte der Sozialversicherung in Europa], Social Security Policy and Economics, KU Leuven, 1999-2000, S. 20.

<sup>21</sup> Etwa in Deutschland und Ungarn (im Gesetz von 1951 wurde das Rentenalter für Männer und Frauen auf 60 bzw. 55 Jahre festgesetzt). U. Becker, op. cit., S. 578.

<sup>22</sup> Etwa in der Schweiz (1954 bei der Überarbeitung der AHV), auch in Belgien und (sehr viel später) bei der Debatte um die Rentenreform in Polen (1988). Ibid.

<sup>23</sup> Etwa in Großbritannien und Portugal, wo das Rentenalter für Frauen 1973 von 65 auf 62 Jahre gesenkt wurde.

---

Aus dem zugrunde gelegten Modell des männlichen Ernährers folgt, dass verheiratete Frauen, nicht erwerbstätige Frauen (im beschäftigungsbasierten Sozialversicherungssystem), Frauen in befristeten Arbeitsverhältnissen oder Teilzeitarbeit oder selbstständige Frauen im Bereich Sozialschutz anders behandelt wurden (und zuweilen immer noch werden) als Männer. Dies schafft Probleme, da sich die sozialen Beziehungen verändern und das männliche Ernährermodell nicht mehr vorherrschend ist. In vielen Ländern findet man das Doppelverdienermodell (z. B. in DK, FR) und das Vollzeit-Teilzeit-Erwerbstätigen-Modell oder Zuverdienermodell (etwa in DE und GB).<sup>24</sup> Gefördert werden mehr Gleichheit und weniger Unterschiede (sofern nicht objektiv gerechtfertigt) zwischen Frauen und Männern. Abgeleitet aus dem Rechtsstaatsprinzip, dem Grundstein jeder modernen Gesellschaft, obliegt es dem Gesetzgeber, auf derartige Veränderungen normatives Handeln folgen zu lassen. Allerdings folgt der Gesetzgeber nicht nur den Veränderungen, sondern fördert diese gleichzeitig (bei der Rollenverteilung und dem Verhalten zwischen den Geschlechtern).

#### **1.4. Methodik und Struktur des Berichts**

Der vorliegende MISSOC-Analysebericht stützt sich insbesondere auf die Informationen in den MISSOC-Tabellen und -Leitfäden. Weitere Quellen sind die einschlägige Literatur und akademische Studien, Berichte und eine Auswahl wichtiger politischer Dokumente internationaler Organisationen.

Im Wesentlichen wurde auf die Methode der vergleichenden Rechtsforschung zurückgegriffen, sowohl in horizontaler (d. h. zwischen den MISSOC-Ländern) als auch in vertikaler Weise (nationale Regelungen im Lichte des EU-Rechts). Daneben wurde die historische Methode genutzt, um die Gründe für geschlechtsspezifische Unterschiede herauszuarbeiten und die Entwicklungen im Sozialversicherungsrecht der MISSOC-Länder im Zeitverlauf zu untersuchen. Dies kann hilfreich sein, um die geeignetsten normativen Lösungen *de lege ferenda* zu ermitteln. Ferner wurden die logische, die grammatische und die teleologische Methode der Rechtsauslegung angewandt. Die Schlussfolgerungen werden aus den Ergebnissen der deskriptiv-analytischen Untersuchungsmethode abgeleitet. Einzelheiten zu den Sozialschutzsystemen der jeweiligen MISSOC-Länder sind unmittelbar den MISSOC-Tabellen zu entnehmen.

Die Berichtsstruktur gliedert sich in fünf Punkte, in welchen sich aufeinander folgende Untersuchungsphasen niederschlagen. In Punkt zwei werden die Begriffe Diskriminierung und Geschlecht einschließlich der prägenden Merkmale von Unterschieden und Gleichheit kurz diskutiert. Im dritten Teil des Berichts werden die wichtigsten Rechtsinstrumente der EU, des Europarats und der IAO vorgestellt, die Einfluss auf die Geschlechtergleichstellung im Bereich Sozialschutz haben könnten. Der vierte Teil ist der zentrale Teil des Berichts, in dem die geschlechtsspezifischen

---

<sup>24</sup> E. M. Hohnerlein, E. Blenk-Knocke: Einführung, in: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Forschungsreihe Band 8, Rollenleitbilder und -realitäten in Europa: Rechtliche, ökonomische und kulturelle Dimensionen. Nomos, Baden-Baden 2008, S. 13.

---



Unterschiede in den Sozialschutzsystemen der MISSOC-Länder genauer untersucht werden. Im letzten Teil werden die wichtigsten Schlussfolgerungen der Analyse zusammengefasst.

## 2. Diskriminierung und Geschlecht

### 2.1. Begriff der Diskriminierung

Der Begriff Diskriminierung ist in seiner ursprünglichen Bedeutung eher neutral.<sup>25</sup> Er steht für Unterscheidung oder den Prozess der Schaffung von Unterschieden zwischen zwei oder mehr Subjekten (oder Objekten). So gesehen könnten geschlechtsspezifische Unterschiede und die Diskriminierung wegen des Geschlechts als unterschiedslos wahrgenommen werden.

Der Prozess der Fest- und Aufstellung von Unterscheidungen zwischen verschiedenen Phänomenen geht jedoch unweigerlich mit dem Prozess der menschlichen Bewertung einher. Dies hat den Begriff Diskriminierung „befleckt“, der nunmehr mit einer negativen Konnotation behaftet ist und als solcher auch im Recht verwendet wird. In Rechtstexten werden bei der Definition von Diskriminierung Ausdrücke wie „weniger günstige Behandlung“ oder „besonders benachteiligt“ gebraucht.<sup>26</sup> Daher wird gefolgert, dass geschlechtsspezifische Unterschiede im Bereich Sozialschutz gerechtfertigt und gar erwünscht sein könnten, um das Ziel einer substantziellen Gleichstellung in der Gesellschaft zu erreichen (siehe auch unten, Punkt 2.3.). Andererseits ist die Diskriminierung aufgrund des Geschlechts als nicht gerechtfertigte und gesellschaftlich nicht wünschenswerte Unterscheidung zwischen den Geschlechtern als Rechtssubjekten grundsätzlich verboten.

### 2.2. Begriff des Geschlechts

Es wird argumentiert, dass sich das englische *sex* auf die biologischen und physiologischen Merkmale bezieht, die Frauen und Männer definieren, während *gender* die sozial konstruierten Rollen, Verhaltensweisen, Tätigkeiten und Attribute bezeichnet, die eine bestimmte Gesellschaft als für Frauen und Männer angemessen betrachtet.<sup>27</sup> Da das Deutsche diese Unterscheidung nicht kennt, wird z. T. auf den Begriff *Gender* zurückgegriffen.

Unter bestimmten Umständen unterziehen sich Personen einer Geschlechtsumwandlung, was interessante juristische Fragen aufwerfen kann, insbesondere dann, wenn in den Sozialschutzsystemen eine Unterscheidung zwischen Frauen und Männern vorgenommen wird. Als Beispiel kann der Fall *Richards* dienen.<sup>28</sup> Richards, als Mann geboren, unterzog sich einer operativen Geschlechtsumwandlung. Zu diesem Zeitpunkt erhielten Frauen in Großbritannien ihre gesetzliche Rente im Alter von 60, Männer im Alter von 65 Jahren. Als Richards im Alter von 60 Jahren eine gesetz-

---

<sup>25</sup> Lateinisch *discriminatio* von *discrimen*, *discriminis* – Scheidung, Absonderung.

<sup>26</sup> Siehe die neueren Gleichbehandlungsrichtlinien der EU, z. B. Art. 2. von Richtlinie 2006/54/EG.

<sup>27</sup> Siehe <http://www.who.int/gender/whatisgender/en/> (August 2012).

<sup>28</sup> Rechtssache C-423/04 Richards gegen Secretary of State for Work and Pensions [2006] ECR I-3585.

---

liche Rente beantragte, wurde dieser Antrag abgelehnt mit der Begründung, sie gelte rechtlich gesehen als Mann und habe daher erst ab dem Alter von 65 Jahren Anspruch auf eine gesetzliche Rente.

Der EuGH betonte, die Richtlinie 79/7/EWG stelle eine Ausprägung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen im Bereich der sozialen Sicherheit dar, der eines der Grundprinzipien des Gemeinschaftsrechts sei. Das Recht auf Nichtdiskriminierung aufgrund des Geschlechts sei eines der grundlegenden Menschenrechte. In der Rechtssache *Richards* wurde geurteilt, es liege eine Ungleichbehandlung aufgrund ihrer Geschlechtsumwandlung vor; infolgedessen wurde dies als Diskriminierung und somit als Verstoß gegen Artikel 4(1) der Richtlinie 79/7/EWG gewertet. Der EuGH erinnerte auch an die Argumente in der Rechtssache *K.B. gegen NHS Pensions Agency*,<sup>29</sup> in der es um den Ausschluss des transsexuellen Partners von K.B. vom Anspruch auf Hinterbliebenenrente ging.

### 2.3. Prägende Merkmale von Unterschieden und Gleichheit

Bestimmte Unterschiede zwischen Frauen und Männern können *objektiv gerechtfertigt* sein. Beispielsweise sind nur Frauen gebärfähig. Somit sind bestimmte Gesundheits- und Mutterschutzleistungen in der Zeit unmittelbar vor, während und nach der Geburt objektiv gerechtfertigt. Viele Staaten erkennen auch den besonderen Schutz von Vätern an. In der Richtlinie 79/7/EWG werden Mutterschaftsleistungen ausdrücklich aus dem materiellen Anwendungsbereich ausgeschlossen.

Wenn in den Sozialschutzsystemen zwischen Frauen und Männern unterschieden wird, stellt sich die Frage, wer als *Bezugsgruppe* und wer als *geschützte Gruppe* zu gelten hat. Die Vorschriften zur Nichtdiskriminierung beruhen stets auf einem Vergleich der beiden Gruppen. Falls etwa die Rechtsnorm, auf die Bezug genommen wird, ein niedrigeres Renteneintrittsalter für Frauen (als Bezugsgruppe) vorsieht, werden Männer, die erst in einem höheren Alter in den Ruhestand gehen können, weniger günstig behandelt. Da hierfür kaum eine objektive Rechtfertigung anzuführen ist, liegt eine Diskriminierung der Männer vor. Wenn man jedoch die Männer als Bezugsgruppe nimmt, werden Frauen (mit einem niedrigeren Renteneintrittsalter) günstiger behandelt. Falls dies gerechtfertigt werden kann, liegt keine Diskriminierung der Männer, sondern eine günstigere Behandlung von Frauen vor. Dies bezeichnet man als *positive Maßnahmen*.<sup>30</sup>

*Positive Maßnahmen* (dem Begriff „positive Diskriminierung“<sup>31</sup> vorzuziehen) sind für die Mitgliedstaaten eine Option. Das Gemeinschaftsrecht erlegt den Mitgliedstaaten positive Maßnahmen

---

<sup>29</sup> Rechtssache C-117/01 *K.B. gegen NHS Pensions Agency* [2004] ECR I-541.

<sup>30</sup> Siehe auch A. Christensen, *Structural Aspects of Anti-Discrimination Legislation and Processes of Normative Change* [Strukturelle Aspekte der Antidiskriminierungsgesetzgebung und Prozesse normativer Veränderung], in: A. Numhauser – Henning (Hrsg.), *Legal Perspectives on Equal Treatment and Non-Discrimination* [Rechtliche Perspektiven zu Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung], Kluwer Law International, Den Haag 2001, S. 32.

<sup>31</sup> Oben wurde darauf hingewiesen, dass Diskriminierung auch im Recht negativ konnotiert ist. „Positive Diskriminierung“ wäre eine *contradictio in adiecto* (ein Widerspruch in sich).

---

niemals als Verpflichtung auf. Die Rechtsprechung des EuGH zu positiven Maßnahmen betont den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Besondere Maßnahmen zugunsten eines Geschlechts müssen einem rechtmäßigen Zweck dienen, angemessen und für die Zielerreichung erforderlich sein und dürfen nicht über das für die Zielerreichung Notwendige hinausgehen.<sup>32</sup>

Positive Maßnahmen sind erforderlich, um nicht allein *rechtliche* oder *formale Gleichstellung* zu erlangen (Verbot jeder Form von Diskriminierung, um Gleichbehandlung zu erreichen), sondern auch, um eine *substanzielle Gleichstellung* zwischen Frauen und Männern in der Gesellschaft zu erzielen. Die Letztere ist sich bewusst, dass das Erreichen von Gleichbehandlung in der Praxis für Einzelne oft damit einhergeht, dass diese rechtlich anders bzw. ungleich behandelt werden. Auch mit dem *Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union* (AEUV) wird versucht, „volle (...) Gleichstellung von Männern und Frauen *im Arbeitsleben*“ zu gewährleisten.<sup>33</sup> Das EU-Recht zur Gleichstellung der Geschlechter deckt sowohl die formale wie auch die substanzielle Gleichstellung ab. Es erlaubt nur solche Abweichungen von der formalen Gleichstellung, die durch das zu erreichende Ziel, also die Sicherstellung faktischer Gleichstellung, gerechtfertigt sind.<sup>34</sup>

Formale Gleichstellung wird vor allem durch das Verbot unmittelbarer geschlechtsspezifischer Diskriminierung erreicht, während substanzielle oder faktische Gleichstellung nicht nur durch positive Maßnahmen, sondern auch durch das Verbot mittelbarer Diskriminierung erzielt wird. Tatsächlich ist die geläufigste Unterscheidung diejenige zwischen *mittelbarer* und *unmittelbarer Diskriminierung*. Die Richtlinie 79/7/EWG untersagt beide Formen von Diskriminierung, ohne sie jedoch zu definieren. Eine Definition findet sich in anderen Antidiskriminierungsrichtlinien.<sup>35</sup> Unmittelbare Diskriminierung liegt vor, wenn eine Person aufgrund ihres Geschlechts eine weniger günstige Behandlung erfährt, als eine andere Person in einer vergleichbaren Situation erfährt, erfahren hat oder erfahren würde. Somit ist Diskriminierung in den Rechtsvorschriften (*de iure*) bereits enthalten.

Mittelbare Diskriminierung liegt vor, wenn dem Anschein nach neutrale Vorschriften, Kriterien oder Verfahren Personen des einen Geschlechts in besonderer Weise gegenüber Personen des anderen Geschlechts benachteiligen können. Keine Diskriminierung liegt vor, wenn die betreffenden Vorschriften, Kriterien oder Verfahren durch ein rechtmäßiges Ziel sachlich gerechtfertigt und die Mittel zur Erreichung dieses Ziels angemessen und erforderlich sind. Auch der EuGH urteilte konsequent, dass Artikel 4(1) der Richtlinie 79/7/EWG die Anwendung einer nationalen Maßnah-

---

<sup>32</sup> R. Nielsen, Is European Union equality law capable of addressing multiple and intersectional discrimination yet? Precautions against neglecting intersectional issues [Ist die Europäische Union mit ihrem Gleichstellungsrecht nunmehr in der Lage, die multidimensionale und sektorübergreifende Diskriminierung zu bewältigen? Warnung vor der Vernachlässigung sektorübergreifender Probleme], in: D. Schiek, V. Chege (Hrsg.), *European Union Non-Discrimination Law, Comparative perspectives on multidimensional equality law* [Das Nichtdiskriminierungsrecht der Europäischen Union. Vergleichende Perspektiven zum multidimensionalen Gleichstellungsrecht], Routledge-Cavendish, London-New York 2009, S. 45.

<sup>33</sup> Artikel 157 AEUV.

<sup>34</sup> Zur substanziellen Gleichstellung vgl. Generalanwalt Tesouro in der Rechtssache C-450/03 *Eckhard Kalanke gegen Freie Hansestadt Bremen* [1995] ECR I-3051. R. Nielsen, op. cit., S. 46.

<sup>35</sup> Siehe Artikel 2 der Richtlinie 2006/54/EG und Artikel 3 der Richtlinie 2010/41/EU.

---

me ausschließt, die, obwohl neutral formuliert, zum Nachteil von weit mehr Frauen als Männern gereicht, sofern diese Maßnahme nicht auf objektiven Faktoren basiert, die nicht mit einer Diskriminierung aufgrund des Geschlechts zusammenhängen.<sup>36</sup>

Zu Problemen im Hinblick auf indirekte Geschlechterunterschiede kommt es durch die Verbindung von Beschäftigung und sozialer Sicherheit. Wenn soziale Sicherheit von Beschäftigung abhängt, spiegelt dies Geschlechterunterschiede, die in geschlechtsspezifischen Beschäftigungsverhältnissen verankert sind. Dagegen weist das Sozialversicherungsrecht an sich *de iure* weniger direkte Ungleichheiten zwischen Frauen und Männern auf.<sup>37</sup>

Positive Maßnahmen und substanzielle Gleichstellung stellen *einseitige Verbote* der Diskriminierung dar. Es wird erklärt, dass die geschützte Gruppe keine schlechtere Behandlung als die Bezugsgruppe erfahren darf. Allerdings ist es völlig legal, die geschützte Gruppe besser zu behandeln. Ein *wechselseitiges Verbot* der Diskriminierung unterstützt die formale Gleichstellung. In einem männerdominierten Bereich läuft Gleichbehandlung darauf hinaus, dass Frauen das Recht erhalten, gleich behandelt zu werden wie die Männer und umgekehrt. Dies ist eine Art allgemeiner Harmonisierung.

Die Tendenz geht hin zum wechselseitigen Verbot der geschlechtsspezifischen Diskriminierung. Der höchste Wert liegt in der Gleichbehandlung per se, nicht in dem Wunsch, die Lage der benachteiligten Gruppe zu verbessern (daher der Widerstand gegen positive Maßnahmen). Im Bereich Sozialschutz bedeutet dies, dass die Frauen bestimmte Leistungen verlieren, die dem weiblichen Geschlecht vorbehalten sind, etwa die Witwenrente und das niedrigere Rentenalter (anstatt das Rentenalter für Männer herabzusetzen).<sup>38</sup>

---

<sup>36</sup> Rechtssache C-343/92 *Roks, verheiratete De Weerd, u. a.* [1994] ECR I-571.

<sup>37</sup> U. Becker, Prohibition of discrimination in Social Security Law [Verbot der Diskriminierung im Sozialversicherungsrecht], *Pravnik* Nr. 3-4/2012, S. 236. Ausführliche Informationen zur mittelbaren Diskriminierung in C. Tobler, *Indirect Discrimination. A Case Study into the Development of the Legal Concept of Indirect Discrimination under EC Law* [Mittelbare Diskriminierung. Eine Fallstudie zur Entwicklung des Rechtsbegriffs der mittelbaren Diskriminierung im EG-Recht], Intersentia, Antwerpen – Oxford 2005.

<sup>38</sup> A. Christensen, *op. cit.*, S. 37.

---

### 3. Internationaler und europäischer Rechtsrahmen

#### 3.1. Rechtsinstrumente der EU

Im EU-Recht war *Gender* (neben Nationalität) die einzige Gleichstellungsthematik, die bereits 1958 auf der Tagesordnung stand. Heute verbieten der *Vertrag über die Europäische Union* (EUV) wie auch der AEUV<sup>39</sup> geschlechtsspezifische Unterschiede generell.<sup>40</sup> Die Entwicklung der Thematik verfolgte ein zweifaches Ziel. Zum einen diente sie einem wirtschaftlichen Zweck, insofern sie dazu beitrug, Wettbewerbsverzerrungen auf einem gemeinsamen Markt zu beseitigen.<sup>41</sup> Zum anderen verlieh sie der EU auf politischer Ebene eine neue Dimension im Sinne des sozialen Fortschritts und der Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen.<sup>42</sup> Der Schutz vor Diskriminierung aufgrund des Geschlechts bleibt eine wesentliche Funktion der EU.

Die Akzeptanz der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Bedeutung der Sicherstellung von Gleichbehandlung schlägt sich in der *Charta der Grundrechte der Europäischen Union* nieder, die zu einem rechtsverbindlichen Dokument geworden ist.<sup>43</sup> Sie enthält ein Kapitel zur Gleichheit, nach dem geschlechtsspezifische Unterschiede gemäß zwei Artikeln verboten sind: erstens gemäß der allgemeinen Bestimmung zur Nichtdiskriminierung (Artikel 21), in dem der negative Aspekt betont wird, d. h. die Diskriminierung wegen des Geschlechts ist verboten. Zweitens wird in der besonderen Bestimmung von Artikel 23 der positive Aspekt unterstrichen, d. h. die Sicherstellung der Gleichheit von Frauen und Männern und das Eintreten für positive Maßnahmen, die für spezifische Vergünstigungen für das unterrepräsentierte Geschlecht sorgen. Beide Bestimmungen sind allgemein genug, um auch geschlechtsspezifische Unterschiede im Bereich der sozialen Sicherheit abzudecken, zumal das Recht auf Zugang zu den Leistungen der sozialen Sicherheit und zu den sozialen Diensten durch Artikel 34 der Charta geschützt wird. Die Gleichstellung von Frauen und Männern wird auch im *Bericht 2011 der Europäischen Kommission über die Anwendung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union* bekräftigt.<sup>44</sup>

In den Antidiskriminierungsrichtlinien wird in direkterer Form rechtlicher Einfluss ausgeübt. Viele von ihnen wurden überarbeitet, etwa die Richtlinie 2006/54/EG zur Verwirklichung des Grundsatzes der Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen (mit der unter anderem die Richtlinie 86/378/EWG aufgehoben wird) und die Richtlinie 2010/41/EU zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von

---

<sup>39</sup> Beide veröffentlicht im ABl. C 115, 09.05.2008.

<sup>40</sup> Die Gleichstellung von Frauen und Männern zählt zu den Werten der EU (Artikel 2 EUV), die zu fördern sind (Artikel 3 EUV und Artikel 8 AEUV). Die Diskriminierung aufgrund des Geschlechts ist zu bekämpfen (Artikel 10 und 19 AEUV), auch im Bereich Sozialpolitik (Artikel 157 AEUV).

<sup>41</sup> Drei der EWG-Gründerstaaten ratifizierten das IAO-Übereinkommen über die Gleichheit des Entgelts (Nr. 100), drei nicht. Die Letzteren können Frauen weniger zahlen als Männern und (nicht erwünschte) Wettbewerbsvorteile erlangen.

<sup>42</sup> Handbuch zum europäischen Antidiskriminierungsrecht, Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte – Europarat 2010, S. 110.

<sup>43</sup> Siehe Artikel 6 EUV.

<sup>44</sup> Vgl. Punkt 2.2. des Berichts, KOM(2012) 169 endgültig, Brüssel, 16.04.2012.

---

Männern und Frauen, die eine selbständige Erwerbstätigkeit ausüben (mit der die Richtlinie 86/613/EWG des Rates aufgehoben wird).<sup>45</sup> Die einzige Richtlinie aus dem ursprünglichen „Paket“, die weiter in Kraft ist, ist die *Richtlinie 79/7/EWG* zur schrittweisen Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen im Bereich der sozialen Sicherheit.<sup>46</sup> Dies ist kein Zufall, da die Mitgliedstaaten nach wie vor eher zurückhaltend sind, wenn es um die Abtretung ihrer Kompetenzen im Bereich Sozialschutz an die EU geht. Der Geltungsbereich der Richtlinie 79/7/EWG musste beschränkt werden, damit sie überhaupt angenommen wurde. Sie sieht Ausnahmen vor, die den Mitgliedstaaten in Bezug auf die Faktoren, die eine Ungleichbehandlung aufgrund des Geschlechts rechtfertigen können, einen breiten Ermessensspielraum eröffnen.

Der materielle Anwendungsbereich der Richtlinie ist begrenzt. Sie gilt für die Mehrzahl der traditionellen sozialen Risiken, schließt jedoch nicht nur neuere Risiken (etwa Pflegeabhängigkeit) aus, sondern auch Leistungen für Hinterbliebene und Familien (es sei denn, diese Leistungen werden als Zuschläge zu den Leistungen aufgrund der abgedeckten Risiken gewährt) und Sozialhilfe. Nur die so genannten besonderen beitragsunabhängigen Geldleistungen<sup>47</sup> oder zweckgebundenen Sozialleistungen werden berücksichtigt, d. h. wenn die Sozialhilfe die in der Richtlinie behandelten Systeme ergänzt oder ersetzt. Da Frauen häufiger von diesen Leistungen (z. B. Leistungen für Pflegepersonen, Hinterbliebene und Familien sowie Sozialhilfe) abhängig sind als Männer, können diese Lücken im materiellen Anwendungsbereich der Richtlinie 79/7/EWG zu geschlechtsspezifischen Unterschieden führen.<sup>48</sup>

Nicht erwerbstätige Menschen ohne Anbindung an den Arbeitsmarkt werden aus dem persönlichen Anwendungsbereich der Richtlinie 79/7/EWG ausgeschlossen. Dies gilt für Angestellte und Selbstständige, deren Tätigkeit bei Eintreten des sozialen Risikos unterbrochen oder beendet wird. Einige Risiken geschlechtsspezifischer Unterschiede benachteiligen Nichterwerbstätige (und dies dürfte bei Frauen in höherem Maße der Fall sein als bei Männern).<sup>49</sup>

Die Richtlinie 79/7/EWG sieht zahlreiche Ausnahmen vor, insbesondere bei den Renten- und Invaliditätssystemen (darunter unterschiedliche Renteneintrittsalter). Bestimmungen, die zwischen Frauen und Männern unterscheiden, sind nur dann zulässig, wenn sie erforderlich sind und objektiv mit der in der Richtlinie vorgesehenen Ausnahme in Verbindung stehen.<sup>50</sup>

---

<sup>45</sup> ABl. L 180, 10.01.1979.

<sup>46</sup> ABl. L 6, 15.07.2010.

<sup>47</sup> Siehe Art. 70 der Verordnung 883/2004.

<sup>48</sup> J.-Ph. Lhernould et al., *Study of the gender dimension and discrimination in social protection* [Untersuchung der Gender-Dimension und Diskriminierung im Bereich Sozialschutz], WYG International, August 2010, S. IV.

<sup>49</sup> *Ibid.*

<sup>50</sup> Restriktivere Auslegung in der Rechtssache C-104/98 *Buchner* [2000] ECR I-3625 (die vorzeitige Zahlung einer Altersrente wegen Erwerbsunfähigkeit ist nicht mit Art. 7 der Richtlinie 79/7/EWG vereinbar).

---

Frauen sind in aller Regel häufiger in Teilzeit tätig als Männer,<sup>51</sup> haben ein niedriges Einkommen und aufgrund von Betreuungsaufgaben (für Kinder, ältere und behinderte Angehörige) eine kürzere berufliche Laufbahn, was dazu führen kann, dass sie begrenzten Zugang zu Leistungen haben und diese niedriger ausfallen. Der EuGH räumt den Mitgliedstaaten einen *breiten Ermessensspielraum* ein. Dies ist zum Beispiel daran abzulesen, dass die Berechnung von Renten auf *pro-rata-temporis-Basis* bei Teilzeitbeschäftigung zulässig ist.<sup>52</sup> Der EuGH urteilte, dass viele Systeme mit der Richtlinie 79/7/EWG vereinbar seien; dadurch werden Regeln festgesetzt, die aufgrund der Berücksichtigung der Beschäftigungsbiografie in der Praxis für Männer leichter zu erfüllen sind als für Frauen.<sup>53</sup>

Obwohl in der Richtlinie 79/7/EWG weder bestimmte Leistungen noch deren Höhe festgelegt werden können (dies verbleibt in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten), spielte sie eine wesentliche Rolle bei der Beseitigung der direkten und in gewissem Maße auch der indirekten geschlechtsspezifischen Unterschiede im Bereich der Sozialversicherungssysteme in der Union. Die Ausnahmen in Artikel 7(1) der Richtlinie sind eng auszulegen, und die Mitgliedstaaten haben die ausgeschlossenen Elemente regelmäßig zu überprüfen, um im Lichte der sozialen Entwicklungen sicherzustellen, ob die Beibehaltung dieser Ausnahmen gerechtfertigt ist.

### 3.2. Rechtsinstrumente des Europarats

Die *Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK)* enthält einen Artikel zur Nichtdiskriminierung (Artikel 14). Der Genuss der in der Konvention anerkannten Rechte und Freiheiten ist ohne Diskriminierung wegen des Geschlecht zu gewährleisten. Das Protokoll Nr. 12 zur EMRK umfasst (in Artikel 1) ein allgemeines Diskriminierungsverbot, das auch die Diskriminierung wegen des Geschlechts beim Genuss eines jeden gesetzlich niedergelegten Rechts oder die Diskriminierung durch Behörden verbietet.

Obwohl die EMRK keine sozialen und wirtschaftlichen Rechte umfasst, werden die Sozialschutzsysteme behandelt, insbesondere in Verbindung mit Artikel 6 (Recht auf ein faires Verfahren) und Artikel 1 von Protokoll 1 zur EMRK (Schutz des Eigentums).<sup>54</sup>

---

<sup>51</sup> Der EuGH hat eine Methodik zum Vergleich zwischen Voll- und Teilzeitbeschäftigten entwickelt, um beurteilen zu können, ob eine mittelbare Diskriminierung vorliegt. In der Rechtssache *C - 300/06 Voß gegen Land Berlin* [2007] ECR I-10573 (§41-42) entschied der EuGH, dass „die beste Methode zum Vergleich der Statistiken darin [besteht], die Gruppe der männlichen mit der der weiblichen Arbeitskräfte daraufhin zu vergleichen, wie hoch in jeder Gruppe der Anteil der von der Ungleichbehandlung Betroffenen ist. Ergibt sich aus den verfügbaren statistischen Daten, dass der Prozentsatz der Teilzeitbeschäftigten in der Gruppe der weiblichen Beschäftigten erheblich höher ist als in der Gruppe der männlichen Beschäftigten, ist davon auszugehen, dass dem ersten Anschein nach eine Diskriminierung aufgrund des Geschlechts vorliegt, es sei denn, die im Ausgangsverfahren in Rede stehende Regelung ist durch Faktoren sachlich gerechtfertigt, die nichts mit einer Diskriminierung aufgrund des Geschlechts zu tun haben.“

<sup>52</sup> Rechtssache *C - 4/02 Schönheit* [2003] ECR I-12575.

<sup>53</sup> Mehr bei J.-Ph. Lhernould et al., S. 13.

<sup>54</sup> K. Kapuy, D. Pieters, V. Zaglmayer (Hrsg.), *Social Security Cases in Europe: The European Court of Human Rights* [Rechtsfälle im Bereich der sozialen Sicherheit in Europa: Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte], Intersentia, Antwerpen 2007.

---

Eine Reihe von Fällen zur Ungleichbehandlung aufgrund des Geschlechts in Bezug auf das Ruhestandsalter zeigt, dass der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) ähnlich wie der EuGH den Staaten einen breiten Ermessensspielraum in Sachen Steuer- und Sozialpolitik zugesteht. So brachten etwa in der Rechtsache *Stec u. a. gegen Vereinigtes Königreich*<sup>55</sup> die Beschwerdeführer vor, sie seien aufgrund des unterschiedlichen Ruhestandsalters für Männer und Frauen jeweils benachteiligt worden, da die ihnen zahlbaren Leistungen entsprechend dem Ruhestandsalter berechnet worden seien.

Der EGMR befand, dass eine Diskriminierung aus Gründen des Geschlechts nur dann gerechtfertigt sei, wenn hierfür *sehr gewichtige Gründe*<sup>56</sup> vorlägen. Dennoch wird den Staaten im Rahmen der EMRK grundsätzlich ein breiter Ermessensspielraum eingeräumt, wenn es um allgemeine wirtschafts- oder sozialpolitische Maßnahmen geht. Aufgrund ihrer unmittelbaren Kenntnisse über ihre Gesellschaft und deren Bedürfnisse seien die nationalen Behörden im Prinzip in einer besseren Position als internationale Richter, um einzuschätzen, was in sozialer oder wirtschaftlicher Hinsicht im öffentlichen Interesse sei, und der Gerichtshof werde in der Regel die politischen Entscheidungen des Gesetzgebers respektieren, sofern diese nicht eindeutig einer angemessenen Grundlage entbehrten.

Der EGMR befand, die unterschiedlichen Altersgrenzen für den Rentenanspruch hätten ursprünglich tatsächlich eine Art *spezieller Maßnahmen* dargestellt, da sie dazu gedient hätten, die finanziellen Nachteile von Frauen aufgrund ihrer traditionellen Rolle als Hausfrau, in deren Rahmen sie kein unabhängiges Einkommen erzielen konnten, auszugleichen. Es wurde festgestellt, die Regierung habe begonnen, schrittweise Anpassungen vorzunehmen, um die Ruhestandsalter von Männern und Frauen anzugleichen, und sie habe weder durch ihre Entscheidung, diese Änderungen über einige Jahre hinweg zu realisieren, noch durch das Versäumnis, sie früher einzuführen, ihren Ermessensspielraum überschritten.<sup>57</sup> Der EGMR stellte keinen Verstoß gegen Artikel 14 EMRK in Verbindung mit Artikel 1 von Protokoll Nr. 1 fest.

Die sozialen Rechte sind in der *Europäischen Sozialcharta* (ESC) (ursprüngliche und revidierte Fassung) niedergelegt. Der Mindeststandard für das Recht auf soziale Sicherheit (Artikel 12) hat gemäß der ESC mindestens dem zu entsprechen, was für die Ratifizierung des IAO-Übereinkommens Nr. 102 (ursprüngliche ESC-Fassung) und der Europäischen Ordnung der Sozialen Sicherheit (revidierte ESC-Fassung) erforderlich ist. Beide basieren auf dem traditionellen ErnährermodeLL, denn der typische Begünstigte ist ein Mann mit Ehefrau und zwei Kindern. Die revidierte Charta ist in dieser Hinsicht etwas geschlechtsneutraler, da der typische Begünstigte eine Person

---

<sup>55</sup> EGMR, *Stec u. a. gegen Vereinigtes Königreich* [GK] (Beschwerden Nr. 65731/01 und 65900/01), 12. April 2006.

<sup>56</sup> Ibid.

<sup>57</sup> Handbuch zum europäischen Antidiskriminierungsrecht, op. cit., S. 114 f.

---



mit Ehegatte/Ehegattin und zwei Kindern ist. Bisher wurde sie jedoch nur von einem Staat ratifiziert<sup>58</sup> und ist noch nicht in Kraft getreten.

Das Recht auf Fürsorge (Artikel 13 in beiden ESC-Fassungen) ist *de iure* geschlechtsneutral. Jedem (Frau oder Mann), der nicht über ausreichende Mittel verfügt, muss ausreichende Unterstützung und die Betreuung, die seine Lage erfordert, gewährt werden. Obwohl es in beiden ESC-Fassungen „jedem, der“ und „seine Lage“ heißt, ist die Bestimmung in Verbindung mit der Präambel der ursprünglichen ESC-Fassung und Artikel E von Teil V der revidierten Fassung zu lesen.

Nach diesen Bestimmungen muss der Genuss der in der ESC festgelegten Rechte ohne Unterscheidung aus gleich welchem Grund, einschließlich des Geschlechts, gewährleistet werden. Dies umfasst das Recht auf soziale Sicherheit und das Recht auf Fürsorge, also Kernrechte der ESC. Der Europäische Ausschuss für soziale Rechte (ECSR) betonte, dass Artikel E in Analogie zu Artikel 14 EMRK auszulegen sei. Er stelle per se kein Recht dar, sondern sei in Verbindung mit einem der in der ESC aufgeführten Rechte anzuwenden. Er verbiete nicht nur die unmittelbare, sondern auch die mittelbare Diskriminierung.<sup>59</sup>

Gemäß dem Anhang zur revidierten ESC wird eine sachlich und sinnvoll begründete unterschiedliche Behandlung nicht als diskriminierend angesehen. In diesem Zusammenhang werden in Artikel 8 (Das Recht der Arbeitnehmerinnen auf Mutterschutz) Mutterschaftsleistungen genannt. Dieser Artikel verpflichtet die Vertragsparteien sicherzustellen, dass Frauen vor und nach der Entbindung eine Arbeitsbefreiung (insgesamt mindestens 14 Wochen) erhalten, und zwar entweder in Form eines bezahlten Urlaubs oder durch angemessene Leistungen der sozialen Sicherheit oder aus sonstigen öffentlichen Mitteln. Der ECSR stellt die besondere Stellung von Frauen im Hinblick auf die Mutterschaft heraus, die in dieser Zeit in den Genuss eines *wirksamen Schutzes* kommen sollten. Die Sozialversicherungsleistungen müssen ausreichend sein und dürfen die Frauen nicht dazu zwingen, während der Schwangerschaft weiter zu arbeiten. Die besondere Aufmerksamkeit des Ausschusses gilt zwei Elementen, die bestimmen können, ob die Leistungen ausreichend sind oder nicht, nämlich der Sozialversicherungsobergrenze (die sich direkt auf die gezahlten Beträge auswirkt) und den Kriterien für den Leistungsbezug (insbesondere die Dauer der Zugehörigkeit zu einem Sozialversicherungssystem).<sup>60</sup>

Ferner sieht Artikel 16 der ursprünglichen und der revidierten Fassung der ESC (Das Recht der Familie auf sozialen, gesetzlichen und wirtschaftlichen Schutz) den Schutz insbesondere von

---

<sup>58</sup> Im Jahr 2009 von den Niederlanden, <http://conventions.coe.int> (August 2012).

<sup>59</sup> P. Končar, Mednarodna ureditev prepovedi diskriminacije s poudarkom na Evropski socialni listini (Internationales Diskriminierungsverbot mit Fokus auf die Europäische Sozialcharta), in: Delavci in delodajalci 2007 – Sonderedition, S. 34.

<sup>60</sup> Equality between women and men in the European Social Charter [Die Gleichheit zwischen Frauen und Männern in der Europäischen Sozialcharta], Menschenrechte, Mongrafien zur Sozialcharta – Nr. 2, Europarat, Straßburg, 1999, S. 61 ff.

---

Frauen vor, die nicht unter Artikel 8 fallen bzw. in keinem Sozialschutzsystem versichert sind, das während eines angemessenen Zeitraums vor und nach der Entbindung finanzielle Unterstützung sowie bei der Entbindung angemessene medizinische Versorgung leistet.<sup>61</sup>

Artikel 20 der revidierten ESC-Fassung<sup>62</sup> gewährleistet die wirksame Ausübung des Rechts auf Chancengleichheit und Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf ohne Diskriminierung aufgrund des Geschlechts. Laut Anhang zur ESC können Fragen der sozialen Sicherheit sowie andere Bestimmungen über Leistungen bei Arbeitslosigkeit, bei Alter und an Hinterbliebene vom Geltungsbereich dieses Artikels ausgenommen werden. Dennoch macht sich der ECSR zum Teil eine weiter gefasste Sichtweise zu eigen, nicht nur zu den betrieblichen Systemen,<sup>63</sup> sondern auch zu den Sozialversicherungssystemen.<sup>64</sup>

### 3.3. Rechtsinstrumente der IAO

Nach dem Zweiten Weltkrieg wurden die Sozialversicherungssysteme auf die Industriegesellschaft zugeschnitten, die bis dahin ihre Reife erlangt hatte. Die nationalen Rechtslösungen dieser Zeit spiegeln sich in den nach dem Krieg eingeführten internationalen Rechtsinstrumenten. Ein gutes Beispiel ist das Übereinkommen Nr. 102 der IAO über die Mindestnormen der Sozialen Sicherheit von 1952, das von den meisten MISSOC-Ländern ratifiziert wurde.<sup>65</sup> Obwohl es im persönlichen Anwendungsbereich offen ist (der Geltungsbereich sollte einen bestimmten Teil der erwerbstätigen Personen oder Einwohner umfassen),<sup>66</sup> definiert es einen typischen Begünstigte Begünstigte als Mann mit Ehefrau und zwei Kindern und sieht nur eine Witwenrente vor (die für eine Witwe und zwei Kinder ausreichen sollte).<sup>67</sup>

---

<sup>61</sup> Vgl. Erläuternder Bericht zur revidierten ESC.

<sup>62</sup> Vgl. auch Artikel 1 des Zusatzprotokolls von 1988 zur ursprünglichen ESC.

<sup>63</sup> So wird im Berichtszyklus 2008 zu Zypern festgestellt, dass „das Gesetz 133 von 2002 über die Gleichbehandlung von Männern und Frauen in betrieblichen Altersversorgungssystemen die Gleichbehandlung in diesem Bereich gewährleistet.“

<sup>64</sup> Beispielsweise befand der ECSR im Berichtszyklus 2008, dass die „Situation in Schweden nicht im Einklang mit Artikel 20 der revidierten Charta steht, da die Gesetzgebung zur Arbeitslosenversicherung eine mittelbare Diskriminierung von Frauen in Teilzeitbeschäftigungen darstellt.“ In Bezug auf Belgien stellte er fest, dass „nach dem Bericht keine Diskriminierung aufgrund des Geschlechts im Bereich der sozialen Sicherheit vorliegt.“ Zu Finnland betonte der ECSR, er habe bereits Informationen darüber erbeten, wie die Geschlechtergleichstellung im Sozialversicherungssystem sichergestellt werde. Er kam zu dem Schluss, dass „es anhand der im Bericht bereitgestellten Informationen den Anschein hat, dass beim Zugang zum Gesundheitswesen und zur Arbeitslosenunterstützung keine Diskriminierung aufgrund des Geschlechts vorliegt, und dass Maßnahmen ergriffen wurden, um die Gleichstellung beim Zugang zu Familienleistungen und im Bereich des Rentensystems sicherzustellen. Das Renteneintrittsalter von Frauen wird mit einer Übergangszeit bis 2015 schrittweise an jenes der Männer angeglichen.“ Weitere Beispiele (z. B. auch für PT und NL) unter <http://hudoc.esc.coe.int/> (August 2012).

<sup>65</sup> Vgl. [www.ilo.org](http://www.ilo.org), August 2012.

<sup>66</sup> Dies war das Ergebnis wohnsitzabhängiger Systeme, z. B. NHS im Vereinigten Königreich, eingeführt 1946 aufgrund des Berichts von Sir William Beveridge, Social Insurance and Allied Services [Sozialversicherung und verbundene Dienste], HMSO, London 1942. Zum Teil wurde argumentiert, das „Beveridge-Modell“ basiere mehr auf dem Einzelnen als auf der Familie. Allerdings ist die Einteilung in Länder aus rechtlicher Perspektive unweigerlich generalisierend und unvollkommen.

<sup>67</sup> Vgl. Artikel 67 des Übereinkommens Nr. 102.

---

Die Bedeutung des Übereinkommens Nr. 102 (und einiger anderer) wird noch immer verteidigt. Andere führen an, aus der Gender-Perspektive betrachtet enthielten einige IAO-Übereinkommen zur sozialen Sicherheit Hinweise auf das Modell des männlichen Ernährers. Dies behinderte zuweilen die Ratifizierung und veranschaulichte, dass die Übereinkommen in gewissem Maße missverstanden wurden. Auch wenn der Sprachgebrauch in den Übereinkommen nicht den heutigen Realitäten entsprechen mag, ist das Einkommensniveau der Männer in den meisten Ländern und Sektoren weiterhin höher als das der Frauen. Somit stellt das Einkommen des männlichen Ernährers noch immer den relevanten Bezugswert für die Berechnung von Leistungen gemäß den Übereinkommen dar, wodurch die geschützten Frauen in den Genuss eines höheren Leistungsniveaus kommen, als wenn ihr eigenes Einkommen herangezogen würde.<sup>68</sup>

Die Ratifizierung des IAO-Übereinkommens Nr. 102 (und anderer) wird gefördert, da es Mindestanforderungen für ein umfassendes Sozialversicherungssystem aufstellt. Dies ist im Kontext der *Globalen Kampagne für Soziale Sicherheit und Deckung für alle*, die 2003 von IAO gestartet wurde, von Bedeutung. Die Ausweitung des sozialen Schutzes ist eine der Säulen der *Agenda der IAO für menschenwürdige Arbeit*. Die Globale Kampagne hat insofern eine Gender-Dimension, als Frauen häufiger nicht in den Genuss von Sozialversicherungsleistungen kommen. Der Sozialschutz sollte daher auf alle Frauen und Männer ausgeweitet werden.<sup>69</sup> Um dieses Ziel zu erreichen, führte der Koordinierungsrat der Leiter der Organisationen des Systems der Vereinten Nationen (UNCEB) im April 2009 die *Initiative für den Aufbau einer weltweiten sozialen Grundsicherung* als eine der neun gemeinsamen Initiativen der VN zur Bewältigung der Auswirkungen der Wirtschaftskrise ein.<sup>70</sup>

Diese Initiative führte zu einer neuen internationalen Arbeitsnorm, die soeben erst von der Internationalen Arbeitskonferenz angenommen wurde, nämlich die *Empfehlung Nr. 202 über nationale Basisniveaus für den Sozialschutz*, 2012 (Nr. 202). Es wird anerkannt, dass die soziale Sicherheit ein wichtiges Instrument für die Förderung von Geschlechtergleichstellung ist. Die Mitgliedstaaten sind aufgefordert, die Grundsätze der Nichtdiskriminierung, der Gleichstellung der Geschlechter und der Bereitschaft, auf besondere Bedürfnisse zu reagieren, anzuwenden.<sup>71</sup> Bei der Überwachung ihrer Fortschritte sollten die Staaten regelmäßig ausreichende Daten, Statistiken und Indikatoren zur sozialen Sicherheit, die insbesondere nach Geschlechtern aufgeschlüsselt sind, zusammenstellen, analysieren und veröffentlichen. Der Text wurde in Form einer (nicht rechtsverbindlichen) Empfehlung angenommen, auf die man sich leichter einigen konnte als auf ein Übereinkommen.

---

<sup>68</sup> Gleichstellung der Geschlechter als Kernstück menschenwürdiger Arbeit, Internationale Arbeitskonferenz, Bericht VI, IAO, Genf 2009, S. 152.

<sup>69</sup> *Ibid.*, S. 153.

<sup>70</sup> Es handelt sich um eine Gemeinschaftsinitiative mit der IAO und der Weltgesundheitsorganisation, an der sich eine Gruppe von 17 Kooperationspartnern beteiligt, unter anderem Organisationen der Vereinten Nationen und internationale Finanzinstitute.

<sup>71</sup> Kapitel I, Punkt 3 (d) der Empfehlung Nr. 202.

---

## 4. Geschlechtsspezifische Unterschiede in den Sozialschutzsystemen der MISSOC-Länder

### 4.1. In der Natur eines bestimmten Geschlechts liegende Unterschiede

#### 4.1.1. Gesundheitsversorgung

Frauen und Männer unterscheiden sich von Natur aus, und dies erfordert eine unterschiedliche Behandlung in den Sozialschutzsystemen der MISSOC-Länder. Alle Länder stellen besondere medizinische Leistungen für Frauen in der Zeit vor, während und nach der Entbindung bereit. Diese werden entweder von der Pflichtkrankenversicherung (die Sachleistungen bietet oder die Kosten für die medizinische Versorgung erstattet), einer nationalen Gesundheitsbehörde oder direkt vom Staat übernommen.

In einigen Ländern sind Schwangere ab dem Zeitpunkt der ärztlichen Feststellung der Schwangerschaft versichert, selbst wenn keine sonstigen Gründe für eine Pflichtkrankenversicherung bestehen (EE). In anderen Ländern übernimmt der Staat Leistungen für sie (LT für Schwangere im Mutterschaftsurlaub, LV für die Ehefrauen lettischer Staatsbürger und ständiger Einwohner).

In vielen Ländern, in denen für Gesundheitsleistungen eine *Zuzahlung* fällig wird, sind die Leistungen im Zusammenhang mit Schwangerschaft und Entbindung von Zuzahlungen befreit. So wird etwa in Lettland keine Zuzahlung für Schwangere und Frauen in der Zeit bis 42 Tage nach der Entbindung erhoben. In Slowenien fallen keine Zuzahlungen für die Gesundheitsversorgung von Frauen an; dies umfasst Familienplanungsberatung, Verhütung, Schwangerschaft und Entbindung. In Estland entfallen sie für Schwangere (ab der ärztlichen Feststellung der Schwangerschaft) bei den Leistungen (und Hausbesuchen) eines (Fach-) Arztes. Zuzahlungsbefreit sind Schwangere ohne Einkommen (PT), Frauen, die gerade entbunden haben (RO), Vorsorgeuntersuchungen (CZ) oder Leistungen in Bezug auf die Mutterschaft (IE).

In manchen Ländern wird die *zahnärztliche Behandlung* für Schwangere voll übernommen (RO, HU - ab Feststellung der Schwangerschaft bis 90 Tage nach der Geburt, mit Ausnahme z. B. von Zahnprothesen, UK - Schwangere und Frauen, die in den zwölf Monaten vorher ein Kind bekommen haben) oder sie erhalten mehr Leistungen (EE). Schwangere und Frauen, die gerade entbunden haben, erhalten zum Teil unentgeltliche *Pharmazeutika* (UK, RO, SI).

Manchmal besteht Anspruch auf *spezielle Präventivbehandlungen* für Schwangere, z. B. Untersuchungen zur Erkennung von Chromosomenstörungen (z. B. CY), oder für alle Frauen bei überwiegend sie betreffenden Krankheiten (SI), z. B. Früherkennung bestimmter Arten von Krebs, etwa Brustkrebs (CY - für Frauen im Alter von 50-69 Jahren) oder Gebärmutterhalskrebs (Cervix uteri - in LV alle drei Jahre eine Untersuchung für Frauen im Alter von 25-70 Jahren). Spezielle

Arten von Präventivbehandlungen können auch bei Männern (für bestimmte Krankheiten) übernommen werden.

#### 4.1.2. Mutter- und Vaterschaftsleistungen

Eine unterschiedliche Behandlung von Frauen ist nicht nur bei der Bereitstellung besonderer Gesundheitsleistungen, sondern auch von *Mutterschaftsleistungen* gerechtfertigt. In der Regel kommt die gesamte weibliche Bevölkerung in den Genuss einer Art von Mutterschutzsystem.

Angestellte und anderweitig erwerbstätige Frauen haben Anspruch auf Leistungen aus der Sozialversicherung (normalerweise Kranken- oder Mutterschaftsversicherung), die obligatorisch sein kann (wie in AT, BE, CZ, CY, EE, FR, DE, EL, IE, IT, LV, LI, LU, PL, RO, SK, SI, ES, NL). Daneben gibt es eine freiwillige Versicherung für bestimmte Gruppen, etwa Selbstständige (LT), berufstätige Rentnerinnen (BG), entsandte Arbeitnehmerinnen (CY - Frauen, die für zyprische Arbeitgeber im Auslandseinsatz sind) oder alle vorgenannten Gruppen ab einem bestimmten Alter (SK - alle Personen über 16 Jahre). Es ist auch möglich, dass Frauen über ihre Ehemänner versichert sind (CY, DE - Ehefrauen und Töchter, PL, ES). In vielen Ländern werden Mutterschaftsleistungen über wohnsitzabhängige Systeme erbracht (FI, DK - universelles System für die Erwerbsbevölkerung, MT, NO, SE - Elternversicherung für alle Einwohner, ähnlich in UK).

Sozialversicherung			Wohnsitzabhängige Systeme
Obligatorisch	Freiwillig (für verschiedene Gruppen)	Abgeleitete Rechte	
AT, BE, CZ, CY, EE, FR, DE, EL, IE, IT, LV, LI, LU, PL, RO, SK, SI, ES, NL	LT, BG, CY, SK	CY, DE, PL, ES	FI, DK, MT, NO, SE, UK

Tabelle 1: Beispiele für sozialversicherungs-basierte und wohnsitzabhängige Mutterschutzsysteme

Es kann Unterschiede in der Gruppe der Frauen selbst geben. Viele Systeme machen den Zugang zu Mutterschaftsleistungen von einer bestimmten Versicherungsdauer (oder Wohnsitzdauer) abhängig, was diejenigen Frauen benachteiligen kann, die gerade erst in das Erwerbsleben eingetreten sind oder Arbeitsunterbrechungen hatten (mehrere nicht aufeinander folgende befristete Verträge). Daher fordern einige Länder einen bestimmten Versicherungsverlauf über einen längeren Zeitraum (z. B. CZ - 270 Tage) oder überhaupt keine vorgegebene Versicherungsdauer, da eine Berufstätigkeit unmittelbar vor der Entbindung genügt (EE, IT, LV, PL, SI, NL).

Nicht erwerbstätige Mütter und Auszubildende können Anspruch auf besondere Leistungen in Form einer Mutterschafts- oder Geburtszulage (IS, HU, NO), einer Mutterschaftsbeihilfe (UK - Frauen ohne Anspruch auf das gesetzliche Mutterschaftsgeld, CY - besondere Mutterschafts-

zulage, LI, LU, BG) oder einer Elternbeihilfe (SI - in der ersten Zeit ähnlich der Mutterschaftsleistung) haben. Obwohl es sich um Mutterschaftsleistungen handelt, werden sie zuweilen zu den Familienleistungen gezählt (siehe auch unten, Punkt 5.6.).

Mutterschaftsleistungen können nur unter bestimmten Umständen auch von anderen Personen (Vätern) bezogen werden, und dies nur, soweit sie nicht von der schwangeren Frau/Mutter in Anspruch genommen werden (also niemals vor der Entbindung). Schweden war 1974 das erste Land, das gesonderte *Elternleistungen* auch für Väter einführte (bezahlter Elternurlaub). Diese Regelung wurde laufend reformiert, um mehr Gleichstellung bei den Eltern zu erreichen (Erweiterung im Hinblick auf Dauer und Anspruchsberechtigung der Väter). Es wird argumentiert, dass dies eine der Erklärungen dafür ist, dass Schweden sowohl hohe Geburtenraten als auch eine hohe Frauenerwerbstätigkeit und geringe Kinderarmut verzeichnen kann.<sup>72</sup> Eine Frau ist eher bereit, ein zweites oder sogar drittes Kind zu bekommen, wenn sich auch der Vater aktiv an der Kindererziehung beteiligt.

Viele Länder folgten diesem Beispiel. Eine Politik der Vereinbarkeit von Arbeit und Familie (in einem Doppelverdienermodell) beschäftigt sich stärker mit der Frage der Beteiligung der Männer an der Kinderbetreuung. Die wichtigste auf Väter abzielende Maßnahme ist die Einführung gesetzlicher Regelungen zum Elternurlaub. Der Elternurlaub mit bestimmten (manchmal begrenzten) Vaterschaftsleistungen/-zulagen/-beihilfen (die in einigen Ländern in einem bestimmten Umfang von den Arbeitgebern gezahlt werden) wurde auch in anderen Ländern eingeführt (z. B. BE, FI, FR, IS, LV, LT, ES, SI und UK).

Dies schlägt sich auch in der *neuen Richtlinie über den Elternurlaub* nieder (Richtlinie 2010/18/EU).<sup>73</sup> Eines ihrer Ziele ist die Verbesserung der Gleichstellung von Männern und Frauen. Eine wichtige Entwicklung ist die Ausweitung der (nicht übertragbaren) Elternurlaubszeiten für jedes Elternteil.

Laut Richtlinie 2010/18/EU haben Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Fall der Geburt oder Adoption eines Kindes ein individuelles Recht auf Elternurlaub zur Betreuung des Kindes bis zu einem von den Mitgliedstaaten und/oder Sozialpartnern festzulegenden Alter (bis zu acht Jahren). Er ist für eine Dauer von mindestens vier Monaten zu gewähren und sollte zur Förderung der Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Männern und Frauen grundsätzlich nicht übertragbar sein. Um eine ausgewogenere Inanspruchnahme des Elternurlaubs durch beide Elternteile zu fördern, ist mindestens einer der vier Monate nicht übertragbar. Sozialversicherungsrechtliche Fra-

---

<sup>72</sup> A.-Z. Duvander, T. Ferrarini, S. Thalberg, Swedish parental leave and gender equality, Achievements and reform challenges in a European perspective [Elternurlaub und Gleichstellung der Geschlechter in Schweden. Erfolge und Reformherausforderungen aus europäischer Perspektive], Institute for Future Studies 2005, S. 2.

<sup>73</sup> Richtlinie 2010/18/EU zur Durchführung der von BUSINESSEUROPE, UEAPME, CEEP und EGB geschlossenen überarbeiteten Rahmenvereinbarung über den Elternurlaub und zur Aufhebung der Richtlinie 96/34/EG, Abl. L 68, 18.03.2010. Die Richtlinie musste bis zum 8. März 2012 umgesetzt werden (mit maximal einem Jahr Aufschub).

---

gen werden von den Mitgliedstaaten und/oder den Sozialpartnern geprüft und entschieden; dabei ist der Bedeutung der Kontinuität der Ansprüche auf Deckung durch die verschiedenen Sozialversicherungssysteme, vor allem was die Gesundheitsfürsorge betrifft, Rechnung zu tragen. Sofern also die Mitgliedstaaten die Anforderungen der Richtlinie nicht mit einer geeigneten finanziellen Entschädigung für die Elternzeit ergänzen, dürfte die Inanspruchnahme des Elternurlaubs durch Väter gering bleiben.<sup>74</sup>

Der Nichtanspruch von Vätern auf Elternurlaub wurde auch vor dem EGMR angefochten. Der erste Fall war *Petrovic gegen Österreich*.<sup>75</sup> Die Regierung rechtfertigte diese unterschiedliche Behandlung mit der ‚Tatsache‘, dass in der fraglichen Zeit die Mütter die primäre Rolle bei der Kindererziehung spielten. Der Gerichtshof stellte die primäre Rolle der Frau bei der Kindererziehung und das Fehlen eines gemeinsamen Ansatzes der Staaten zu diesen Fragen zur fraglichen Zeit fest und urteilte, dass die Staaten ihren Ermessensspielraum nicht überschritten hätten.

Der EGMR änderte seinen Ansatz in einer 2012 entschiedenen Rechtssache, nämlich *Markin gegen Russland*,<sup>76</sup> in der es um den Nichtanspruch eines Soldaten auf Elternurlaub ging. Er verwies auf die Entwicklung in der Gesellschaft hin zu einer ausgewogeneren Teilung der Verantwortung für die Kindererziehung zwischen Frau und Mann. Der EGMR schloss, die traditionelle Verteilung der Geschlechterrollen könne den Ausschluss von Männern vom Anspruch auf Elternurlaub nicht rechtfertigen.<sup>77</sup> Er erwähnte, dass das Urteil des EuGH im Fall *Roca Álvarez*,<sup>78</sup> in welchem der Gerichtshof feststellte, eine nationale Maßnahme, nach der abhängig beschäftigten Müttern in den ersten neun Monaten nach Geburt ihres Kindes Stillurlaub zusteht, während abhängig beschäftigte Väter mit demselben Status nicht den gleichen Urlaubsanspruch haben (es sei denn, die Mutter des Kindes ist ebenfalls abhängig beschäftigt), stehe im Widerspruch zum (Antidiskriminierungs-) Recht der EU.

## 4.2. Krankengeld

Krankengeld wird Frauen und Männern *de iure* unterschiedslos gezahlt. In vielen Ländern (etwa BE, BG, CY, DK, EE, FR, DE, EL, IS, IE, LI, LT, LU - nur im Falle einer Kündigung des Arbeitsvertrages, MT, PL, PT, RO, SK - nur für Selbstständige und freiwillig Versicherte, ES, CH, UK) gilt als Leistungsvoraussetzung eine bestimmte Versicherungs-/Beschäftigungsdauer (in der Regel sechs Monate, z. T. weniger, z. B. vier Wochen in NO oder zwei Tage in LI). Für Teilzeitbeschäftigte oder Arbeitnehmer/-innen mit einem befristeten Vertrag kann es schwierig sein, diese

---

<sup>74</sup> Men and gender equality - Tackling gender segregated family roles and social care jobs [Männer und Gleichstellung der Geschlechter - Die Bewältigung geschlechtsspezifisch getrennter familiärer Rollen und Arbeitsplätze in der Sozialfürsorge], Analyse der Europäischen Kommission, März 2010.

<sup>75</sup> *Petrovic gegen Österreich*, Beschwerde Nr. 20458/92, 27.03.1998.

<sup>76</sup> *Markin gegen Russland* [GK], Beschwerde Nr. 30078/06, 22.03.2012.

<sup>77</sup> Mehr dazu in I. Radačić, The European Court of Human Rights' Approach to Sex Discrimination [Der Ansatz des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zur Diskriminierung wegen des Geschlechts], *European Gender Equality Law Review*, Nr. 1/2012, S. 15.

<sup>78</sup> Rechtssache C-104/09 *Roca Álvarez gegen Sesia Start España ETT* [2010] ECR I-8661.

---

Voraussetzung zu erfüllen, insbesondere falls der Zeitraum nicht unterbrochen werden darf oder unmittelbar vor der Krankheit vervollständigt werden muss. Dies ist einfacher, wenn die Beitragszeiten über einen bestimmten längeren Zeitraum gesammelt werden können (wie in LT - drei Monate während der letzten zwölf Monate oder mindestens sechs Monate während der letzten 24 Monate, oder EL - 180 Tage in fünf Jahren). Da Teilzeit- und befristete Tätigkeiten in der Regel von Frauen ausgeführt werden (möglicherweise in Kombination mit Betreuungstätigkeiten), sind sie vermutlich stärker von diesem begrenzten Zugang zu Krankengeld betroffen als Männer. In Ländern, in denen keine Wartezeit vorgesehen ist (wie in AT, CZ, FI, HU, IT, LV, SI, SE, NL), ist ein gleichberechtigter Zugang zum Krankengeld möglich.

Viele MISSOC-Länder (z. B. BG, CZ, DK, EE, FI, DE, HU, IS, LT, LU, NO, RO, SI, ES, SE, UK) erkennen das Recht auf Krankengeld nicht nur an, wenn die versicherte Person arbeitsunfähig ist (und Einkommen einbüßt), sondern auch, wenn sie anderweitig an der Arbeit gehindert wird. Dies kann bei der Betreuung eines kranken Kindes (oder sonstigen unmittelbaren Familienangehörigen) der Fall sein. Krankengeld oder eine andere finanzielle Unterstützung für die Betreuung eines kranken Kindes (bis zu einem bestimmten Alter) ist grundsätzlich befristet (auf eine bestimmte Anzahl von Tagen pro Jahr oder pro Einzelfall begrenzt, kann aber für Alleinerziehende verlängert werden) und kann vom Alter oder der Anzahl der Kinder abhängen. Es kann zudem auf gewisse schwere Krankheiten beschränkt sein und entfallen, falls eine Person im Haushalt das kranke Kind pflegen könnte.

Krankengeld wird *de iure* nur einem Elternteil gezahlt, entweder dem Vater oder der Mutter. Dabei ist es jedoch in vielen Ländern in der (überwältigenden) Mehrzahl der Fälle *de facto* die Mutter, die ein krankes Kind betreut und Einkommensersatzleistungen benötigt. Diese entsprechen meist nicht der Höhe des tatsächlichen Gehalts/Lohns einer Mutter, sondern sind niedriger (im Normalfall erhält sie ca. 80 bis 85 Prozent der Berechnungsgrundlage, in SK nur 55 Prozent der Bemessungsgrundlage - täglicher Verdienst, berechnet auf Vorjahresbasis). Dies kann Frauen (*indirekt*) stärker betreffen. Im Hinblick auf alle Einkommensersatzleistungen, die aufgrund einer (niedrigeren) Versicherungsbeitragsgrundlage (oder anderen Berechnungsgrundlage) berechnet werden, einschließlich einer möglicherweise niedrigeren Altersrente, befinden sich die Frauen in einer ungünstigeren Position. Diese Sachlage trägt nicht zu mehr substanzieller Gleichstellung von Männern und Frauen bei. Es gäbe weniger Unterschiede, wenn das Krankengeld den Einkommensverlust komplett ersetzen würde.<sup>79</sup>

---

<sup>79</sup> So wird in Estland Krankengeld in Höhe von 100 Prozent des Bezugslohns für die Pflege eines bis zu zwölf Jahre alten Kindes an 14 Kalendertagen zu Hause (ansonsten 80 Prozent) gezahlt.

---



	Wartezeit	Keine Wartezeit	Pflege eines Angehörigen
Krankengeld	BE, BG, CY, DK, EE, FR, DE, EL, IS, IE, LI, LT, LU, MT, NO, PL, PT, RO, SK, ES, CH, UK	AT, CZ, FI, HU, IT, LV, SI, SE, NL	BG, CZ, DK, EE, FI, DE, HU, IS, LT, LU, NO, RO, SI, ES, SE, UK

Tabelle 2: Beispiele für Krankengeld mit/ohne Wartezeit und für die Pflege

### 4.3. Altersrenten (und Invaliditätsrenten)

Das in Bezug auf geschlechtsspezifische Unterschiede im Bereich der sozialen Sicherheit am meisten erforschte Thema sind die Rentensysteme.<sup>80</sup> Aus verschiedenen Gründen enthalten die Rentensysteme viele Unterschiede zwischen Frauen und Männern. Einige von ihnen treten ganz direkt, andere eher indirekt zu Tage. Zu den Ersteren gehören unterschiedliche Renteneintrittsalter und Kindererziehungszeiten (beide sind aus der Richtlinie 79/7/EWG ausgeschlossen). Die indirekten Unterschiede zeigen sich in den unterschiedlichen Beschäftigungsmustern von Frauen und Männern. Wenn die Renten auf einer lebenslangen Beschäftigung basieren, können sie für flexible Arbeitskräfte (und zwar nicht nur Selbstständige, sondern auch Menschen mit Teilzeittätigkeiten oder befristeten Verträgen) ungünstiger ausfallen, und das sind in aller Regel Frauen. Auf der Basis des traditionellen Ernährermodells sehen einige Länder ein Splitting der Versicherungszeiten oder Rentenberechnungsgrundlage vor.<sup>81</sup>

#### 4.3.1. Rentenzugang

Für den Anspruch auf eine gesetzliche Altersrente muss man ein bestimmtes Ruhestandsalter erreichen und bestimmte Beschäftigungs- oder Versicherungszeiten (bei versicherungsbasierten Systemen, z. B. in AT, BE, BG, CY, CZ, FR, DE, EE, EL, HU, IR, IT, LV, LI, LT, LU, PL, PT, RO, SK, SI, ES, CH, SE) oder eine bestimmte Aufenthaltsdauer (bei wohnsitzabhängigen Systemen, z. B. in DK, FI, IS, NO, NL, UK) zurücklegen. Werden diese Bedingungen nicht erfüllt,

<sup>80</sup> Beispielsweise J.-Ph. Lhernould et al., op. cit. S. Renga, D. Molnar-Hidassy, G. Tisheva, Direct and Indirect Gender Discrimination in Old-Age Pensions in 33 European Countries [Unmittelbare und mittelbare Diskriminierung aufgrund des Geschlechts bei der Altersrente in 33 europäischen Ländern], Europäische Kommission 2010. E. Fultz, M. Ruck, S. Steinhilber (Hrsg.), The gender dimensions of social security reform in Central and Eastern Europe: Case studies of the Czech Republic, Hungary and Poland [Die Gender-Dimensionen der Sozialversicherungsreform in Mittel- und Osteuropa: Fallstudien zur Tschechischen Republik, Ungarn und Polen], IAO 2003.

<sup>81</sup> Etwa in DE, LI (wo in der Ehezeit die Faktoren des „anrechenbaren durchschnittlichen Jahreseinkommens“ zur Hälfte zwischen den Ehegatten geteilt werden (so genanntes „Splitting“), sobald beide Partner rentenberechtigt sind; außerdem bei Scheidung oder falls eine Witwe oder ein Witwer eine Alters- oder Invaliditätsrente erhält), ähnlich in CH.

können zweckgebundene Sozialleistungen,<sup>82</sup> d. h. ein garantiertes Mindesteinkommen für ältere Menschen, bereitgestellt werden (z. B. in BE, BG, EE, PT, ES, SE). In einigen Ländern (SE, LV, IT, PL, AT - für nach 2004 Versicherte) geht der Trend dahin, nicht finanziell oder fiktiv beitragsorientierte Systeme einzuführen. Es gibt weiterhin Verteilungsschlüssel, aber mit festgelegten Beiträgen statt festgelegten Leistungssystemen. Sie basieren auf fiktiven Rentenkonten und dürften ebenfalls von der Wirtschaftskrise betroffen sein.<sup>83</sup>

	Sozialversicherung	Wohnsitzabhängig	Sozialhilfe	Fiktive Systeme
Altersrente	AT, BE, BG, CY, CZ, FR, DE, EE, EL, HU, IR, IT, LV, LI, LT, LU, PL, PT, RO, SK, SI, ES, CH, SE	DK, FI, IS, NO, NL, UK	BE, BG, EE, PT, ES, SE	SE, LV, IT, PL, AT

Tabelle 3: Beispiele für verschiedene Möglichkeiten, für Einkommenssicherheit im Alter zu sorgen (Sozialschutz-, d. h. Sozialversicherungs- und Sozialhilfesysteme)

#### *Versicherungs- oder Aufenthaltszeiten*

Bei den Versicherungs- oder Aufenthaltszeiten bestehen zwischen den MISSOC-Ländern große Unterschiede. Einige verlangen keinerlei Versicherungsdauer (z. B. BE, NL), manche fordern kürzere Versicherungs-/Aufenthaltszeiten (z. B. 1 Jahr in LI, CH, UK; 3 Jahre in DK, FI, IS, NO; 5 Jahre in DE; 5 oder 20 Jahre in IT; 10 Jahre in AT, CY, LV, LU, MT; 15 Jahre in EE, EL, LT, PT, RO, SK, SI, ES) und andere längere (etwa PL oder CZ - 20 im Prozess der Verlängerung auf 35 Jahre und etwas niedriger für Ältere).

Die Mitgliedschaftsdauer ist in einigen MISSOC-Ländern *de iure* für Frauen und Männer unterschiedlich (so in PL 25 Jahre für Männer und 20 Jahre für Frauen, in SI 40 Jahre für Männer und 38 Jahre für Frauen, beide im Alter von 58 Jahren). Daher werden bei Frauen kürzere Beitragszeiten gefordert. Im Vergleich mit der Bezugsgruppe der Männer genießen sie eine Vorzugsbehandlung, die mit einem niedrigeren Renteneintrittsalter kombiniert sein kann (siehe Diskussion unten).

Der Zugang zur Rentenversicherung kann eingeschränkt sein, wenn längere Mitgliedschaftszeiten verlangt werden. Diese sind schwieriger zurückzulegen, wenn Teilzeitarbeit auf Vollzeit-äquivalente umgerechnet wird (so muss eine Frau 30 Jahre lang einer Halbzeitbeschäftigung nachgegangen sein, damit eine Versicherungszeit von 15 Jahren angerechnet wird, was die Min-

<sup>82</sup> Besondere beitragsunabhängige Geldleistungen im Sinne von Art. 70 der Verordnung 883/2004.

<sup>83</sup> P. A. Köhler, Die neue Alterssicherung Schwedens in der globalen Finanzkrise – bedingt krisenfest?, Deutsche Rentenversicherung, 1/2010, S. 102.

destanspruchsbedingung ist, z. B. in SI, offenbar ähnlich in IT, PL).<sup>84</sup> Diese Bedingung ist sogar noch schwieriger zu erfüllen, wenn die Teilzeitarbeit mit befristeten Stellen und Pausen im Berufsleben der Frauen (z. B. für Pflgetätigkeiten) verbunden ist.

Darüber hinaus ist es bei Frauen jedes Alters wahrscheinlicher als bei Männern, dass sie vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen werden, in Teilzeit oder mit atypischen Verträgen arbeiten.<sup>85</sup> Versicherungs-basierte Systeme können Frauen benachteiligen, indem sie den Zugang zur Rentenversicherung verhindern oder erschweren. Beispielsweise kann eine reduzierte Erwerbstätigkeit oder ein sehr niedriges Einkommen dazu führen, dass keine Rentenversicherungs- und sonstigen Beiträge gezahlt werden (AT,<sup>86</sup> DE,<sup>87</sup> IE,<sup>88</sup> LU<sup>89</sup>, ES,<sup>90</sup> SE,<sup>91</sup> UK,<sup>92</sup> in CY sind Personen ausgenommen, die von ihrem Ehegatten beschäftigt werden). Obwohl sie in einigen Ländern die Option haben, freiwillig am Rentensystem teilzunehmen (z. B. AT, DE), wird diese Möglichkeit aufgrund der damit zusammenhängenden Kosten in vielen Fällen nicht in Anspruch genommen.

Der EuGH entschied, dass die Bestimmung des deutschen Rechts, nach der eine Beschäftigung mit einer Vergütung unter einer bestimmten Grenze vom gesetzlichen Rentenversicherungssystem ausgenommen ist, selbst wenn dies erheblich mehr Frauen als Männer betrifft, mit der Richtlinie 79/7/EWG vereinbar ist. Als Grund führte der Gerichtshof an, diese Bestimmung sei erforderlich, um ein sozialpolitisches Ziel zu erreichen, das keinerlei Bezug zur Diskriminierung aufgrund des Geschlechts habe.<sup>93</sup>

---

<sup>84</sup> J.-Ph. Lhernould et al., op. cit., S. 34.

<sup>85</sup> Progress on equality between women and men in 2011, Europäische Kommission, op. cit., S. 7.

<sup>86</sup> In AT besteht keine Versicherungspflicht, wenn das Einkommen unter der Geringfügigkeitsgrenze von €376,20 pro Monat liegt. Die Einkünfte aus mehr als einer Stelle werden addiert.

<sup>87</sup> In DE sind Beschäftigte mit einem Einkommen bis €400 monatlich oder mit einer kurzfristigen Beschäftigung (bis zu zwei Monaten oder 50 Arbeitstagen pro Jahr) von der gesetzlichen Rentenversicherungspflicht ausgenommen, falls diese Beschäftigung nicht als Beruf ausgeübt wird und die Vergütung €400 pro Monat nicht übersteigt. Von diesen Beschäftigten sind immerhin drei Viertel Frauen. Dieses Problem ist weit verbreitet, zumal fast 10 Prozent der deutschen Beschäftigten einer solchen geringfügigen Beschäftigung nachgehen. J.-Ph. Lhernould et al., op. cit., S. 32.

<sup>88</sup> Personen mit einem wöchentlichen Einkommen unter €38 und Selbstständige mit einem Jahreseinkommen unter €3.174 sind in IE von der Rentenversicherung ausgenommen.

<sup>89</sup> In LU sind Personen von der Pflichtversicherung befreit, die nicht gewohnheitsmäßig, sondern nur gelegentlich einer beruflichen Tätigkeit nachgehen, wenn die Tätigkeitsdauer von vornherein feststeht. Die Dauer der Tätigkeit darf drei Monate pro Kalenderjahr nicht übersteigen. Die Versicherung deckt keine Tätigkeiten außerhalb abhängiger Beschäftigung ab, falls das Arbeitseinkommen ein Drittel des sozialen Mindestlohns nicht übersteigt.

<sup>90</sup> In ES sind alle abhängigen Beschäftigungen ausgenommen, die als geringfügig und nicht als grundlegendes Mittel zum Bestreiten des Lebensunterhalts gelten.

<sup>91</sup> In dem einkommensabhängigen Altersrentensystem von SE ist ein jährliches Gesamteinkommen von unter 0,423 Preisgrundbeträgen, d. h. SEK 18.612 (€2.080), nicht rentenbegründend.

<sup>92</sup> Keine Beiträge und keine Leistungen in UK für Personen mit einem Einkommen unter der unteren Einkommensgrenze von GBP 102 (€122) pro Woche oder für Selbstständige mit einem jährlichen Einkommen unter GBP 5.315 (€6.368). Die primäre Schwelle, GBP 139 (€167) pro Woche, entspricht dem Steuerfreibetrag, ab welchem Angestellte Beiträge zu zahlen haben. Somit werden einige Angestellte so behandelt, als ob sie bezahlt worden wären, was ihnen erlaubt, Ansprüche auf beitragsabhängige Leistungen wie die gesetzliche Rente aufzubauen.

<sup>93</sup> C-317/93 *Nolte* [1995] ECR I-4650.

---

Die Zunahme der Beschäftigungsquote von Frauen und die politischen Maßnahmen zur Integration von Frauen in den Arbeitsmarkt bedeuten, dass zunehmend mehr Frauen durch den Ausschluss von der Rentenversicherung oder den begrenzten Zugang zu ihr mit indirekten Unterschieden konfrontiert sind. So stellte Belgien 2006 für die Beitragszahlungen die Halbzeitarbeit mit Vollzeitarbeit gleich, um eben diese Situationen zu vermeiden.<sup>94</sup>

### *Rentalter*

Oben wurde bereits erwähnt, dass das Ruhestands- oder Rentenalter<sup>95</sup> ursprünglich für Männer und Frauen (falls erwerbstätig) gleich war, später jedoch (insbesondere in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg) Unterschiede eingeführt wurden. So war vor zehn oder zwanzig Jahren<sup>96</sup> das Ruhestandsalter in vielen MISSOC-Ländern für Frauen niedriger als für Männer (für die Regelalters-, aber auch die Frührente), z. B. um fünf Jahre, Männer normalerweise 65 Jahre, Frauen 60 Jahre (BE, EE, EL - für vor Ende 1992 Versicherte, AT, PT, UK, PL), oder Männer 60 und Frauen 55 Jahre (IT, HU, LT, RO – nach einer bestimmten Beitragszeit, sonst 62 und 57 Jahre). Auch in einigen anderen Ländern war es unterschiedlich (etwa BG, CZ, SI), während es in wieder anderen gleich war (z. B. FR bei 60, DE, ES, IE, LU, NL, FI, SE bei 65 und DK bei 67 Jahren).

Auch heute noch ist das Renteneintrittsalter in einigen MISSOC-Ländern für Männer und Frauen unterschiedlich (z. B. CY - 65 und 63, PL - 65 und 60, RO - bis 2030 für Männer auf 65, für Frauen auf 63 heraufgesetzt, CH, SI). In manchen fand eine Angleichung statt (z. B. 62 Jahre in HU, LV, SK; 64 in LI; 65 in BE, DK, FI, IR, LU, PT, ES; oder 67 in IS, DE – schrittweise Anhebung für beide Geschlechter) oder ist derzeit im Gange (schrittweise Anhebung des Rentenalters für Frauen). Im letzteren Fall wurde ein gleiches Ruhestandsalter entweder bereits vereinbart und in einem Gesetzgebungsakt erlassen (z. B. AT 65 Jahre zwischen 2024 und 2033, EE und LT 65 Jahre bis 2026, CZ, MT, EL für seit 1993 Versicherte, UK 66 bis 2020, in Kroatien (HR) sollte es gemäß einem Urteil des Verfassungsgerichts bis Ende 2018 angeglichen werden,<sup>97</sup> doch der Zeitraum wurde vom Gesetzgeber bis 2030 verlängert)<sup>98</sup> oder werden von der Öffentlichkeit lebhaft diskutiert. Zum Beispiel wurde in Slowenien ein Gesetzgebungsakt zur Einführung einer Rentenreform durch Volksentscheid (2011) abgelehnt<sup>99</sup>, und in CH wurde die Angleichung ebenfalls

---

<sup>94</sup> J.-Ph. Lhernould et al., op. cit., S. 34.

<sup>95</sup> Die Begriffe Ruhestandsalter und Renten- oder Renteneintrittsalter werden synonym gebraucht, obwohl das Ruhestandsalter genau genommen das Alter ist, in dem eine Person aufhört zu arbeiten, d. h. in den Ruhestand geht (und eine Rente bekommt), und das Renten(eintritts)alter das Alter ist, in welchem eine Person mit dem Bezug einer Rente beginnt, selbst wenn sie noch erwerbstätig ist.

<sup>96</sup> MISSOC-Tabellen 1993 und 1998. MISCEEC-Tabellen 1999, MISSCEO-Tabellen des Europarats 2000.

<sup>97</sup> Urteil Nr. U-I-1152/2000, U-I-1814/2001, U-I-1478/2004, U-I-3137/2004, U-I-3760/2005, 18.04.2007.

<sup>98</sup> Das kroatische Rentenversicherungsgesetz (veröffentlicht im ABl. 121/10) wurde 2010 geändert, und das Rentenalter für Frauen wird zwischen 2010 und 2030 um drei Monate pro Jahr angehoben.

<sup>99</sup> G. Strban, Slovénie, Après avoir été rejetée lors d'un référendum, la réforme des retraites reste à faire [Nach Ablehnung durch Volksentscheid steht die Rentenreform noch aus], Liaisons sociales Europe, Nr. 291/2011, S. 2-3.

---

durch Volksentscheid (am 16. Mai 2004) zurückgewiesen,<sup>100</sup> obschon der Unterschied von einem Jahr (65 für Männer und 64 für Frauen) eher gering ist.

	Für Frauen und Männer unterschiedlich	Gleich oder im Prozess der Angleichung
Renteneintrittsalter	CY, PL, RO, CH, SI	HU, LV, SK, LI, BE, DK, FI, IR, LU, PT, ES, IS, DE, AT, EE, LT, CZ, MT, EL, UK, HR

Tabelle 4: Beispiele für Renteneintrittsalter in Ländern, in denen noch Unterschiede zwischen Frauen und Männern bestehen oder ein Angleichungsprozess im Gange ist

Dies bedeutet, dass eine rechtliche (formale), wechselseitige Geschlechtergleichstellung eingeführt wurde (oder wird). Dabei stellt sich die Frage, ob die aktuell von Frauen und Männern gespielten sozialen Rollen in allen MISSOC-Ländern gleich sind oder ob weiterhin eine unterschiedliche Behandlung mit positiven Maßnahmen zugunsten der Frauen erforderlich ist. Nach Artikel 7 der Richtlinie 79/7/EWG ist dies weiter zulässig und wird von den EuGH-Urteilen bestätigt. Dieser stellte etwa fest, der Unterschied beim Renteneintrittsalter sei objektiv erforderlich, um zu vermeiden, dass das komplexe finanzielle Gleichgewicht des Sozialversicherungssystems erschüttert wird, oder um sicherzustellen, dass das Gleichgewicht zwischen dem Altersrentensystem und anderen Leistungssystemen aufrechterhalten wird.<sup>101</sup> In der Rechtssache *Hepple* argumentierte er, die Beseitigung der in den Ausgangsverfahren beanstandeten Diskriminierung hätte keine Auswirkungen auf das finanzielle Gleichgewicht des Gesamtsystems der sozialen Sicherheit im Vereinigten Königreich. Allerdings fuhr er fort, zur Aufrechterhaltung der Kohärenz zwischen dem System der gesetzlichen Altersrenten und dem der übrigen Leistungen sei die unterschiedliche Altersvoraussetzung für Männer und Frauen objektiv notwendig gewesen.<sup>102</sup> Die Herausforderung für die Länder liegt in der Festlegung angemessener positiver Maßnahmen, wie der Fall *Griesmar* veranschaulicht.<sup>103</sup>

In einigen Ländern wird argumentiert, Frauen seien zu entlasten (insbesondere, wenn sie überwiegend Pflegetätigkeiten ausübten). Dabei wird angeführt, sie sollten in der Zeit der Betreuung von Kindern, behinderten und alten Familienmitgliedern entlastet werden, z. B. mit Maßnahmen hinsichtlich Kinderbetreuung und professioneller Pflegehilfe (hochwertig und für alle zugänglich). Man solle damit nicht warten, bis sie das Rentenalter erreichten. Dann sind Kinderbetreuungs-

<sup>100</sup> U. Becker, op. cit., S. 579.

<sup>101</sup> Rechtssache C-328/91 *Secretary of State for Social Security gegen Evelyn Thomas u. a.* [1993] ECR I-1247.

<sup>102</sup> Rechtssache C-196/98 *Hepple u. a. gegen Adjudication Officer* [2000] ECR I-3701.

<sup>103</sup> In der Rechtssache C-366/99 *Griesmar* [2001] ECR I-9413 befand der EuGH (§ 64): "Art. 6 (3) des Abkommens über die Sozialpolitik lässt nationale Maßnahmen zu, die darauf abzielen, die aus der gesellschaftlichen Realität folgenden tatsächlichen Ungleichheiten, die die Frauen in ihrem Berufsleben treffen, zu beseitigen oder zu verringern. Daher müssen die von dieser Bestimmung erfassten nationalen Maßnahmen jedenfalls dazu beitragen, den Frauen zu helfen, ihr Berufsleben gleichberechtigt im Verhältnis zu den Männern zu führen."

einrichtungen meist nicht mehr erforderlich (und man sollte nicht davon ausgehen, dass Frauen im Ruhestand dafür zuständig sein sollten, ihre Enkel rund um die Uhr zu betreuen).<sup>104</sup>

#### *Abgemilderte Anspruchsvoraussetzungen bei Kindererziehungszeiten*

In einigen MISSOC-Ländern kann das Rentenalter für Frauen, die Kinder aufgezogen haben (z. B. in CZ), oder für eines der Elternteile, also *de facto* meist für Frauen, herabgesetzt (z. B. in DE, EE, LV, SI) oder die Wartezeit verringert werden (HU). Das Regelrentenalter kann je nach der Zahl der erzogenen Kinder schrittweise gesenkt werden (CZ, EE, SI, HU - Herabsetzung der Wartezeit), oder es kann eine vorzeitige Rente gewährt werden (EE, EL - für Frauen mit einem minderjährigen oder behinderten Kind).

Dieser Unterschied zwischen Frauen und Männern ist als Ausschluss in Artikel 7(1)(b) der Richtlinie 79/7/EWG enthalten und wurde vom EuGH,<sup>105</sup> EGMR<sup>106</sup> und den nationalen Gerichten bestätigt.<sup>107</sup> Einerseits können diese Bestimmungen für Männer nachteilig sein (falls der Ausschluss ausdrücklich auf Frauen abzielt und eine Senkung des Rentenalters für Männer, die Kinder aufgezogen haben, nicht vorgesehen ist). Andererseits können sie Frauen stärker betreffen, insbesondere wenn die Kindererziehungszeiten bei der Rentenberechnung nicht berücksichtigt werden (z. B. in SI). In diesem Falle haben sie zwar ein niedrigeres Ruhestandsalter, beziehen jedoch eine entsprechend niedrigere Rente.

#### *Einfluss des unterschiedlichen Rentenalters auf andere Bereiche*

Ein unterschiedliches Rentenalter kann in- oder außerhalb der Sozialschutzsysteme zu weiteren Unterschieden zwischen Frauen und Männern führen. Artikel 7(1)(a) der Richtlinie 79/7/EWG schließt „die Festsetzung des Rentenalters für die Gewährung der Altersrente oder Ruhestandsrente und etwaige Auswirkungen daraus auf andere Leistungen“ von ihrem Anwendungsbereich aus. Der EuGH musste den Anwendungsbereich dieses Ausschlusses definieren. Er stellte fest, dieser Ausschluss sei auf Diskriminierungen in anderen Leistungssystemen beschränkt, die notwendig und objektiv mit dem unterschiedlichen Rentenalter verbunden seien.<sup>108</sup> Dies sei der Fall, wenn diese Diskriminierungen objektiv erforderlich seien, um zu verhindern, dass das finanzielle Gleichgewicht des Sozialversicherungssystems gefährdet wird, oder um die Kohärenz zwischen dem System der Ruhestandsrenten und dem System der anderen Leistungen zu gewährleisten.<sup>109</sup>

---

<sup>104</sup> A. Bubnov Škoberne, G. Strban, Pravo socialne varnosti [Das Sozialversicherungsrecht], GV Založba, Ljubljana 2010, S. 168.

<sup>105</sup> Rechtssache C-31/90 *Johnson* [1991] ECR I-3744.

<sup>106</sup> Rechtssache *Andrle gegen die Tschechische Republik* (Beschwerde Nr. 6268/08, 17.02.2011), in welcher der EGMR keinen Verstoß gegen die EMRK in einem Rentensystem sah, in dem das Renteneintrittsalter für Frauen in Abhängigkeit von der Anzahl der von ihnen aufgezogenen Kinder gesenkt wurde, nicht jedoch für Männer, die ebenfalls Kinder großgezogen hatten.

<sup>107</sup> Urteil CC 53/04 des tschechischen Verfassungsgerichts von 2004. J.-Ph. Lhernould et al., op. cit., S. 42.

<sup>108</sup> Rechtssache C-137/94 *Richardson* [1995] ECR I-3422.

<sup>109</sup> Rechtssache C-328/91 *Thomas u. a.* [1993] ECR I-1247.

---

In Großbritannien wurde das unterschiedliche Rentenalter für Frauen und Männer auf die Befreiung von der Entrichtung von Gebühren für die Abgabe von pharmazeutischen Produkten, Arzneimitteln und Hilfsmitteln durch den Nationalen Gesundheitsdienst NHS angewandt. Der EuGH entschied im Fall *Richardson*<sup>110</sup>, dass Artikel 7(1)(a) der Richtlinie 79/7/EWG es einem Mitgliedstaat, der gemäß dieser Vorschrift das Rentenalter für Frauen auf 60 Jahre und für Männer auf 65 Jahre festgesetzt hat, nicht gestattet, darüber hinaus Frauen vom vollendeten 60. Lebensjahr, Männer dagegen erst vom vollendeten 65. Lebensjahr an von der Rezeptgebühr zu befreien.

Ein unterschiedliches Ruhestandsalter kann auch den Zugang zur Arbeitslosenunterstützung (eine Arbeitslosmeldung ist nur möglich, bis das Ruhestandsalter erreicht wird) oder zu Hinterbliebenenleistungen beeinflussen.<sup>111</sup> Zudem können sie den Zugang zu einigen anderen sozialen Vergünstigungen beeinflussen. So hatte etwa in Großbritannien, wo das gesetzliche Rentenalter damals bei 60 Jahren für Frauen und bei 65 Jahren für Männer lag, das House of Lords über den Fall eines verheirateten, 61-jährigen Mannes zu entscheiden, der zusammen mit seiner Frau, die gleich alt war, ein Schwimmbad besuchen wollte. Sie musste keinen Eintritt zahlen, da sie das Renteneintrittsalter überschritten hatte, er musste jedoch zahlen. Ferner wurde festgestellt, dass diese Diskriminierung nach dem britischen Gleichberechtigungsgesetz von 1975 unrechtmäßig sei.<sup>112</sup>

Der EuGH kann jedoch einige soziale Vergünstigungen vom Anwendungsbereich der Richtlinie 79/7/EWG ausschließen. Er beschloss, dass eine Regelung, nach der auch Personen nach Erreichen des Rentenalters (damals in UK 65 Jahre bei Männern, 60 bei Frauen) Fahrtvergünstigungen für öffentliche Verkehrsmittel gewährt werden, nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinie 79/7/EWG fällt.<sup>113</sup>

#### **4.3.2. Rentenberechnung**

In versicherungsbasierten Rentensystemen wird die Höhe einer Rente als ein bestimmter Anteil der Rentenberechnungsgrundlage berechnet, während die gesetzliche Rente in wohnsitzabhängigen Systemen pauschaliert wird und möglicherweise geschlechtsneutraler ist.

##### *Direkte Unterschiede*

In einigen MISSOC-Ländern bestehen *direkte Unterschiede* zwischen Frauen und Männern bei der Berechnung der Altersrente (oder Invaliditätsrente). So galt etwa in Frankreich der volle Satz für bestimmte Gruppen unabhängig von der Anzahl der Beitragsjahre, darunter Arbeiterinnen, die drei

---

<sup>110</sup> Rechtssache C-137/94 *Richardson* [1995] ECR I-3422.

<sup>111</sup> Weitere Fälle in J.-Ph. Lhernould et al., op. cit., S. 40.

<sup>112</sup> R Nielsen, op. cit., S. 44.

<sup>113</sup> Rechtssache C-228/94 *Atkins* [1996] ECR I-3657.

---

Kinder aufgezogen hatten.<sup>114</sup> In Slowenien werden 15 Rentenversicherungsjahre mit 35 Prozent der Berechnungsgrundlage für Männer und 38 Prozent für Frauen angerechnet.

Man kann sich fragen, ob die unterschiedliche Berechnung der Richtlinie 79/7/EWG entspricht, da dieser Ausschluss in Artikel 7 nicht ausdrücklich genannt wird. Der EuGH machte geltend, dass Artikel 7(1)(a) der Richtlinie die betreffenden Mitgliedstaaten, die in ihren innerstaatlichen Rechtsvorschriften ein unterschiedliches Rentenalter für männliche und weibliche Arbeitnehmer aufrechterhalten hätten, berechtige, die Höhe der Rente je nach dem Geschlecht des Arbeitnehmers verschieden zu berechnen. Die unterschiedliche Art der Berechnung der Renten müsse notwendig und objektiv mit diesem Unterschied beim Rentenalter verbunden sein.<sup>115</sup> Wenn jedoch eine nationale Regelung das bis dahin bestehende unterschiedliche Rentenalter für weibliche und männliche Arbeitnehmer beseitigt habe, seien die Mitgliedstaaten nicht mehr berechtigt, bei der Berechnungsweise der Altersrente einen Unterschied nach dem Geschlecht aufrechtzuerhalten.<sup>116</sup>

### *Indirekte Unterschiede*

Bei der Berechnung versicherungsbasierter Renten sind nicht nur direkte, sondern auch viele indirekte Unterschiede auszumachen (bei wohnsitzabhängigen Systemen ist dies nicht der Fall; diese sind einkommensneutral). In den letzten Jahrzehnten drangen Frauen in großer Zahl auf den Arbeitsmarkt vor. Allerdings bestehen dort immer noch Unterschiede zwischen Frauen und Männern, die sich in der Angemessenheit der Renten niederschlagen. Berufsunterbrechungen führen oft zu einem geringeren Lebenseinkommens, und Frauen verdienen durchschnittlich weniger als Männer. Aus all diesen Gründen beziehen Rentnerinnen üblicherweise niedrigere Renten als Rentner.<sup>117</sup>

Das Ausmaß der Unterschiede kann von der *Art der Berechnung der Rentengrundlage* abhängen. Umfassen kann dies die Beiträge (oder das Einkommen, aus dem sie gezahlt wurden)

- aus der gesamten Erwerbstätigkeit (wie in BE, BG - nach 1997, CY, CZ, EE - nach 1999, DE, IT - für die Personen, die nach 1996 erstmals beschäftigt waren, LV, LI, LU, PL, PT - 40 Jahre, SK, SE) oder
- aus den „besten“ Jahren (also beliebige, aufeinander folgende Jahre oder die besten letzten Jahre), d. h. es werden die Jahre mit dem höchsten Einkommen berücksichtigt (etwa in AT, BG - für Zeiten vor 1997 drei aufeinander folgende Jahre der letzten 15 Jahre, FR, EL - letzte fünf Jahre, HU - durchschnittliches Einkommen seit 1988, IT vor 1993 - letzte fünf Jahre, MT - die besten zehn Jahre während der letzten 40 Jahre, SI - die besten aufeinander folgenden 18 Jahre, ES - die letzten 15 Jahre).

---

<sup>114</sup> Diese Bestimmung galt für Beamte und wurde durch ein Gesetz aufgehoben, das am 1. Januar 2012 in Kraft trat. Vor diesem Gesetz war die Vergünstigung bereits geschlechtsneutral geworden (sie galt für beide Elternteile, nicht nur für die Frau).

<sup>115</sup> Verbundene Rechtssachen C-377/96 bis C-384/96 *De Vriendt u. a.* [1998] ECR I-2105.

<sup>116</sup> Rechtssache C-154/92 *Van Cant gegen Rijksdienst voor Pensioenen* [1993] ECR I-3811.

<sup>117</sup> Progress on equality between women and men in 2011, Europäische Kommission, op. cit., S. 7

---



Die längeren Zeitvorgaben können Frauen stärker betreffen als Männer (mit lückenloser beruflicher Laufbahn).

	Gesamte Erwerbstätigkeit	Beste Jahre
Rentenberechnungsgrundlage	BE, BG, CY, CZ, EE, DE, IT, LV, LI, LU, PL, PT, SK, SE	AT, BG - vor 1997, FR, EL, HU, IT – vor 1993, MT, SI, ES

Tabelle 5: Beispiele für unterschiedliche Rentenberechnungsgrundlagen

Ein wichtiger Trend der jüngsten Rentenreformen ist die Verbesserung der finanziellen Tragfähigkeit der Rentensysteme durch eine stärkere Kopplung von Beiträgen und Leistungen in den einkommensabhängigen Rentensystemen (und somit nicht nur in den beitragsbasierten und fiktiv beitragsbasierten Systemen, sondern auch in den Systemen mit definierten Leistungen). Dies geschieht ferner dadurch, dass die Bezugsgröße für die Berechnung der Leistungen geändert wird - von den besten Jahren hin zum Lebensinkommen. Infolgedessen hängt die Rentenhöhe zunehmend von der gesamten Erwerbstätigkeit der Arbeitnehmer ab.<sup>118</sup>

Die ausgewählten besten Versicherungsjahre oder das Einkommen der letzten Erwerbszeit führen normalerweise zu einer höheren Rentenberechnungsgrundlage (zu Beginn der beruflichen Laufbahn ist das Einkommen in der Regel niedriger als am Ende). Diese Berechnung ist für Teilzeitarbeitskräfte günstiger, besonders dann, wenn die Teilzeittätigkeit auf Vollzeitäquivalente umgerechnet wird. Sie kann auch Arbeitnehmer mit Berufsunterbrechungen begünstigen. Aber selbst die Berechnung nach dem Einkommen der ausgewählten besten Versicherungsjahre oder der letzten Zeit der Erwerbstätigkeit kann die Frauen mehr benachteiligen als die Männer, vor allem, wenn sie in der Zeit, nach der die Rente berechnet wird, Berufsunterbrechungen hatten (wie dies offenbar in EL geschieht) oder wenn der Durchschnitt der besten Jahre anhand eines sehr langen Zeitraums berechnet wird (z. B. 25 Jahre in FR oder angehoben von den besten 20 auf die besten 40 Versicherungsjahre ab 2028 in AT - für vor 2005 Versicherte).<sup>119</sup> Dies gilt ebenso, wenn längere Beitragszeiten für Invaliditätsrenten/-leistungen erforderlich sind. Außerdem kommt es zu Problemen, wenn Invaliditätsleistungen auf der Basis einer Bedürftigkeitsprüfung anhand des Ehegatteneinkommens gewährt werden (z. B. UK - Employment and Support Allowance (ESA, Beschäftigungs- und Unterstützungsbeihilfe)), die zu eingeschränkten Leistungen für Frauen führen kann.<sup>120</sup>

Die Stärkung des Beitrags-Leistungs-Verhältnisses erfolgt auch durch die *Verlängerung der Beitragszeiten, die für den Anspruch auf eine Vollrente erforderlich sind*. Dies bedeutet: Je länger man Beiträge gezahlt hat, desto höher ist die Rente, die man bezieht. Auch dies kann sich nachteilig auf atypische Arbeitsverhältnisse auswirken und daher Frauen indirekt stärker als Männer betreffen.

<sup>118</sup> Ibid. S. Renga, D. Molnar-Hidassy, G. Tisheva, op. cit., S. 11.

<sup>119</sup> Ibid. und MISSOC-Tabellen.

<sup>120</sup> J.-Ph. Lhernould et al., op. cit., S. 62.

Zu einem indirekten Unterschied kann es kommen, wenn zwei Sätze existieren (angewandt auf die durchschnittliche Vergütung), also ein Familiensatz (z. B. 75 Prozent in BE) und ein Satz für Alleinstehende (z. B. 60 Prozent in BE). Falls die Summe zweier Rentensätze für Alleinstehende unter 75 Prozent des Familiensatzes liegt (berechnet nach dem höheren Durchschnittseinkommen), erhält der Ehegatte mit dem höheren Einkommen (also in der Regel der Mann) den Familiensatz. In diesem Fall erhält der andere Ehegatte (die Frau) keine Rente.<sup>121</sup>

In sehr wenigen MISSOC-Ländern besteht die Möglichkeit, geschlechtsspezifische versicherungsmathematische Faktoren einzuführen (Lebenserwartungstabellen).<sup>122</sup> Man kann sich fragen, ob dies der Richtlinie 79/7/EWG entspricht, die dieses Thema nicht ausdrücklich regelt, dafür aber geschlechtsspezifische Unterschiede nicht nur bei Rentenzugang und -beiträgen, sondern auch auf der Leistungsseite (einschließlich der Leistungsberechnung) generell verbietet. Der EuGH hat versicherungsmathematische Faktoren bei privaten Versicherungssystemen mit Wirkung ab Dezember 2012 verboten.<sup>123</sup>

Zu einem weiteren Problem kann es kommen, wenn die *Renten Anpassung* (Indizierung) unterhalb der Inflationsrate bleibt. Da es sich bei den meisten Empfängern von Mindestrenten um Frauen handelt, sind diese durch die Rentenkürzung überproportional betroffen (z. B. AT, BE, EL - Anpassung entsprechend der jährlich vom Staat festgelegten Einkommenspolitik).<sup>124</sup> In einigen Ländern werden die Renten (ganz oder teilweise) an die Lohnentwicklung angepasst. In diesem Falle könnten die Renten in Zeiten von Wirtschaftskrisen steigen, da viele geringverdienende Arbeitnehmer ihren Arbeitsplatz verlieren und sich der Durchschnittslohn erhöhen könnte. Dieser Effekt kann dadurch verhindert werden, dass die Rentenhöhe während einer Wirtschaftskrise nicht angepasst wird (z. B. LV - zwischen 2009 und 2013, RO im Jahr 2011, SI im Jahr 2012). Doch diese Nichtanpassung betrifft wiederum Menschen mit niedriger Rente (überwiegend Frauen) in höherem Maße.

---

<sup>121</sup> S. Renga, D. Molnar-Hidassy, G. Tisheva, op. cit., S. 11.

<sup>122</sup> J.-Ph. Lhernould et al., op. cit., S. 45.

<sup>123</sup> In C-236/09 *Test Achats* [2011], 01.03.2011, stellt der EuGH fest, dass Artikel 5(2) der Richtlinie 2004/113/EG des Rates vom 13. Dezember 2004 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen beim Zugang zu und bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen mit Wirkung ab dem 21. Dezember 2012 ihre Gültigkeit verliert.

<sup>124</sup> Ibid., S. 12.

---

### *Kindererziehungszeiten*

Die Frage, welche Zeiten (ohne Beitragszahlungen) bei der Gewährung/Berechnung von Altersrenten berücksichtigt werden, ist das Ergebnis eines demokratischen Prozesses und eines gesellschaftlichen Konsenses. Davon sind recht häufig auch die Kindererziehungszeiten betroffen. Die Geschlechterunterschiede können ferner die Vergünstigungen betreffen, die Personen, welche Kinder aufgezogen haben, auf dem Gebiet der Altersversicherung gewährt werden.<sup>125</sup> Viele MISSOC-Länder haben sich in dieser Hinsicht für geschlechtsneutrale Bestimmungen entschieden (z. B. AT, BG, EE, FR, HU, IE, LU, MT, PL, PT, SK, ES, SE, CH).<sup>126</sup>

Einige Länder haben jedoch Bestimmungen zugunsten von Frauen. So werden in Zypern Frauen mit Rentenanspruch ab 1993, die keine Beiträge gezahlt haben, weil sie Kinder im Alter von bis zu zwölf Jahren aufzogen, Kindererziehungszeiten von bis zu drei Jahren (156 Wochen) pro Kind angerechnet. In Liechtenstein werden die Jahre 1954 bis 1996, in denen nicht erwerbstätige Ehegatten mit Wohnsitz in Liechtenstein keine Beiträge zu zahlen hatten (z. B. Hausfrauen), als Beitragsjahre anerkannt.

In einigen anderen Ländern (z. B. CZ,<sup>127</sup> DE, EL, LV,<sup>128</sup> NO, UK) erhalten Frauen vorrangigen Zugang zu Rentenpunkten für Erziehungszeiten, da angenommen wird, dass sie die Hauptbetreuungspersonen sind, was zu geschlechtsspezifischen Unterschieden führen kann. Männer werden benachteiligt, da die Zeiten ihres Elternurlaubs normalerweise nicht als Rentenbeitragszeiten anerkannt werden. Dies wiederum verstärkt das traditionelle Familienmodell mit einer Kinderbetreuungsperson (und einem Ernährer) und führt zu Unterschieden, die die Frauen im Erwerbsleben und im Rentensystem betreffen.<sup>129</sup> Frauen sind besser geschützt, wenn für die bzw. während der Kindererziehung Beiträge gezahlt werden oder diese Zeit als Versicherungszeit angerechnet wird.

#### **4.4. Hinterbliebenenleistungen**

Hinterbliebenenrenten für Ehegatten (in vielen Ländern auch für frühere Ehegatten und außer-eheliche Partner) können eine wichtige Einkommensquelle für Frauen darstellen. Vor allem

---

<sup>125</sup> Ausschluss der Geschlechtergleichstellung nach Artikel 7(1)(b) der Richtlinie 79/7/EWG.

<sup>126</sup> Vgl. eine Rechtssache zu gleichem Entgelt: C-366/99 *Griesmar* [2001] ECR I-9413. Der EuGH entschied, dass die nationale Gesetzgebung gegen den Grundsatz des gleichen Entgelts verstößt, soweit sie die Beamten, die nachweisen können, dass sie die Erziehung ihrer Kinder wahrgenommen haben, von der mit ihr eingeführten Verbesserung beim ruhegehaltstfähigen Dienstalter ausschließt. K. Koldinská, *Shouldn't Fathers Raise Their Children? Two ECHR and ECJ Cases on Gender Equality in Pension Rights [Sollten Väter ihre Kinder nicht großziehen? Zwei EGMR- und EuGH-Fälle zur Gleichstellung der Geschlechter bei den Rentenansprüchen]*, *European Gender Equality Law Review*, Nr. 2/2011, S. 14.

<sup>127</sup> In CZ können Rentenansprüche aus Kindererziehungszeiten nur von einem Elternteil (meist Frauen) in Anspruch genommen werden, selbst wenn die Eltern den Elternurlaub untereinander aufteilen. J.-Ph. Lhernould et al., op. cit., S. 46.

<sup>128</sup> In LV wird für die Zeit vor 1991 die Erziehung von Kindern bis zum Alter von acht Jahren durch die *Mutter* als Versicherungszeit anerkannt, falls Beiträge gezahlt wurden.

<sup>129</sup> J.-Ph. Lhernould et al., op. cit., S. 46.

---

Frauen, die nie erwerbstätig waren oder ihren Arbeitsplatz wegen der Kindererziehung aufgegeben haben, haben oft keinen Anspruch auf eine eigene Rente. Die meisten MISSOC-Länder regeln die Hinterbliebenenrenten (oder sonstigen Leistungen), die grundsätzlich geschlechtsneutral sind.

Einige Länder differenzieren jedoch direkt zwischen Frauen und Männern. So hat etwa in Zypern ein Witwer nur dann Anspruch auf Leistungen, wenn er erwerbsunfähig ist und überwiegend von seiner verstorbenen Frau unterhalten wurde. Umgekehrt hat eine Frau, die Versicherungsbeiträge gezahlt hat, Anspruch auf eine Witwenrente neben ihrer eigenen Sozialversicherungsrente.<sup>130</sup> Auch in der Slowakei hatte ein hinterbliebener Witwer (vor 2004) nur dann Anspruch auf eine Witwerrente, wenn er das Renteneintrittsalter erreicht hatte oder spätestens drei Jahre nach dem Tod seiner Ehefrau zu 100 % behindert war. In der Schweiz haben Witwen und Witwer mit Kindern Anspruch auf Hinterbliebenenleistungen, aber nur Witwen ohne Kinder können (unter bestimmten Bedingungen) ebenfalls leistungsberechtigt sein. In Deutschland hatten Männer vor 1986 nur dann Anspruch auf eine Witwerrente, wenn sie vorwiegend von ihrer Frau unterhalten worden und zur Sicherung des eigenen Lebensstandards nicht imstande waren.<sup>131</sup> Der EGMR gesteht den Staaten einen weiten Ermessensspielraum zu.<sup>132</sup>

Viele Länder haben geschlechtsneutrale Beschränkungen eingeführt. Diese können die Dauer der Ehe oder außerehelichen Gemeinschaft, die Erziehung eines Kindes oder anderer unterhaltsberechtigter Angehöriger oder ein bestimmtes Alter betreffen. Ist das Letztere eher niedrig (und der Antragsteller nicht behindert), sind die Hinterbliebenenleistungen mit der Arbeitslosenunterstützung vergleichbar. Beispielsweise wird in Deutschland das entsprechende Alter bis 2029 schrittweise auf 47 Jahre angehoben. Falls der/die Hinterbliebene keinen Anspruch auf eine (Voll-) Rente hat, kann stattdessen eine kurzfristige Leistung gewährt werden (z. B. AT, LI, SI, DE - geringfügige Witwen-/Witwerrente).

Der eingeschränktere Zugang von Frauen zu einer eigenen Altersrente wirkt sich negativ auf deren hinterbliebenen Ehemann aus, dessen Leistungen entsprechend niedriger sein können. Dies gilt auch umgekehrt. In der Praxis haben mehr Frauen Anspruch auf eine Hinterbliebenenrente (basierend auf den Beiträgen der Männer), da sie durchschnittlich eine höhere Lebenserwartung als Männer haben. In den Ländern, in denen die Renten für Männer (aus den oben aufgeführten

---

<sup>130</sup> S. Renga, D. Molnar-Hidassy, G. Tisheva, op. cit., S. 14.

<sup>131</sup> Neue Wege – Gleiche Chancen, Gleichstellung von Frauen und Männern im Lebensverlauf. Erster Gleichstellungsbericht, Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend, Berlin, 2012, S. 58.

<sup>132</sup> In der Rechtssache *Runkee und White gegen UK* (Beschwerden Nr. 42949/98 und 53134/99, 10.05.2007) wurde die Verweigerung der Witwenrente an Männer angefochten. UK versuchte dies durch Verweis auf die finanzielle Härte und Ungleichheit zu rechtfertigen, mit welcher ältere Witwen konfrontiert seien, da verheiratete Frauen traditionell eher zuhause für Ehemann und Familie sorgten, statt an einem Arbeitsplatz Geld zu verdienen. Der EGMR erkannte an, dass die wirtschaftliche Stellung von Frauen und Männern historisch betrachtet unterschiedlich ist, worauf sich die Maßnahme gerichtet habe, und betonte, die Staaten hätten einen weiten Ermessensspielraum, wenn es um allgemeine Maßnahmen der Sozial- und Wirtschaftspolitik gehe und somit um die Entscheidung darüber, wann die Maßnahme nicht mehr gerechtfertigt ist. Es wurde keine Diskriminierung im Widerspruch zur EMRK festgestellt. I. Radačić, op. cit., S. 16.

---

Gründen, z. B. weniger Teilzeitarbeit, längere Versicherungs-/Aufenthaltszeiten) höher sind und günstiger berechnet werden als für Frauen, dürften sie besser gestellt sein.

Somit können Hinterbliebenenleistungen tatsächlich zur Festigung des männlichen Ernährermodells beitragen. Sie können im Hinblick auf den Aufbau eigener Rentenansprüche einen Negativanreiz für Frauen darstellen. Zum Beispiel war in Deutschland die durchschnittliche Leistung für eine Witwe 2005 2,5-mal höher als die für einen Witwer.<sup>133</sup> Gleichzeitig lag in Belgien die durchschnittliche Einzelrente einer verheirateten Frau mit Vollzeitstelle leicht unter der Hinterbliebenenrente einer Witwe, die nie erwerbstätig war.<sup>134</sup> Dies spiegelt die Situation am Arbeitsmarkt (geschlechtsspezifische Lohnunterschiede) und die Abhängigkeit von Hinterbliebenenleistungen für das Auskommen im Alter.

Im Hinblick auf das Ziel, den Aufbau eigener Rentenansprüche durch Frauen zu fördern, hat eine Reihe von Ländern in den letzten Jahren die Bedingungen für die Inanspruchnahme von Hinterbliebenenrenten verschärft. In manchen MISSOC-Ländern werden überhaupt keine Hinterbliebenenleistungen für Ehegatten gezahlt (z. B. in LV, DK - keine Witwen- oder Witwerrente bei Versterben nach Mitte 1992 oder falls die Witwe/der Witwer unter 62 Jahre alt ist, IS - keine nationale Rente), während in anderen nur kurzfristige Leistungen bereitgestellt werden. Letzteres ist in der Tschechischen Republik der Fall (die Rente wird ein Jahr lang gezahlt).<sup>135</sup> In Schweden läuft die Hinterbliebenenrente für Personen, die nach 1989 geheiratet haben, aus.<sup>136</sup> Die Anpassungsrente ist auf ein Jahr begrenzt und wird so lange gezahlt, wie der hinterbliebene Ehegatte ein unterhaltsberechtigtes Kind unter 12 Jahren versorgt (falls das Kind zwischen 12 und 18 Jahren alt ist, kann die Anpassungsrente ein weiteres Jahr gezahlt werden).

Obwohl die Richtlinie 79/7/EWG nicht auf Hinterbliebenenleistungen anwendbar ist, könnte man argumentieren, dass die abgeleiteten Rechte von Witwen/Witwern zu Unterschieden zwischen Frauen und Männern führen können, die schwer zu rechtfertigen sind. Neben einer kurzfristigen Übergangsleistung könnten individuelle Rechte, z. B. in Form von Arbeitslosenunterstützung (kombiniert mit Aktivierungsmaßnahmen), Invaliditätsleistungen (für behinderte Ehegatten) oder Sozialhilfe (statt der Leistungen für Witwen/Witwer, die an eine Bedürftigkeitsprüfung geknüpft sind) eine Alternative darstellen. Obwohl sie nicht rechtsverbindlich ist und selten zitiert wird, fordert die Empfehlung 92/442/EWG die Mitgliedstaaten auf, allen Personen in einem mit der menschlichen Würde zu vereinbarenden Umfang Mittel zu garantieren, die soziale Integration aller Personen zu gewährleisten und allen zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit fähigen Personen die Integration in das Erwerbsleben zu erleichtern. Sie fordert die Mitgliedstaaten ferner auf, Arbeitnehmern, die ihre Tätigkeit am Ende des Arbeitslebens aufgeben oder die gezwungen sind, diese

---

<sup>133</sup> J.-Ph. Lhernould et al., op. cit., S. 54.

<sup>134</sup> Ibid.

<sup>135</sup> Danach wird die Leistung nur noch Hinterbliebenen gezahlt, die das Rentenalter erreicht haben oder weniger als vier Jahre von diesem entfernt sind, eine Invalidität dritten Grades aufweisen oder für ein unterhaltsberechtigtes Kind, ein auf Hilfe angewiesenes Kind oder einen Elternteil sorgen.

<sup>136</sup> J.-Ph. Lhernould et al., op. cit., S. 57.

---

Tätigkeit wegen Krankheit, Unfall, Mutterschaft, Invalidität oder Arbeitslosigkeit zu unterbrechen, Einkommensersatz zu gewähren.<sup>137</sup>

#### 4.5. Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten

Einige MISSOC-Länder halten ein besonderes Versicherungssystem für Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten vor (etwa AT, BE, BG, CZ, DK, FI, FR, DE, IS, IR, IT, LI, LV, LU, PL, PT, SE, UK), während andere (partiellen oder vollen) Schutz über einheitliche Systeme der Kranken- und Rentenversicherung (oder Invaliditäts- und Hinterbliebenenversicherung) bieten (etwa EE, EL, HU, MT - Sachleistungen, die gemäß dem nationalen Gesundheitssystem bereitgestellt werden, NO - gemäß dem nationalen Versicherungssystem, RO - langfristige Leistungen werden über das öffentliche Rentensystem bereitgestellt, SK, SI, ES, NL). Im letzteren Fall wird auch ein leichter Zugang zu Leistungen und ein vorteilhafterer Leistungsumfang geboten, falls ein Arbeitsunfall oder eine Berufskrankheit die Ursache ist (Versicherte werden als verdienstvoller wahrgenommen).

	Besonderes System	Einheitliches System
Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten	AT, BE, BG, CZ, DK, FI, FR, DE, IS, IR, IT, LI, LV, LU, PL, PT, SE, UK	EE, EL, HU, MT, NO, RO, SK, SI, ES, NL

Tabelle 6: Beispiele für unterschiedliche Systeme der Absicherung bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten

In der Regel bestehen keine *direkten Unterschiede* bei den Systemen zur Absicherung bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten, einschließlich der Leistungen für Unterhaltsberechtigte. Zu den Ausnahmen zählt Zypern, wo die Invaliditätsgrundrente im Falle von Unterhaltsberechtigten erhöht wird. Die Ehefrau eines männlichen Anspruchsberechtigten ist unterhaltsberechtigt, wenn sie mit ihm zusammenlebt oder von ihm unterhalten wird und keine Rente aus dem Sozialversicherungsfonds bezieht. Der Ehemann einer weiblichen Anspruchsberechtigten ist unterhaltsberechtigt, wenn er zur Sicherung des eigenen Lebensunterhalts nicht imstande ist, vollständig von ihr unterhalten wird und keine Rente aus dem Sozialversicherungsfonds bezieht.

Es ist möglich, *indirektere Unterschiede* auszumachen, die Frauen insbesondere bei den Regelungen zu Berufskrankheiten betreffen. Es wird argumentiert, die Entschädigung bei Berufskrankheiten spiele eine wichtige Rolle. Auf individueller Ebene handelt es sich um die Unterstützung durch das Sozialversicherungssystem zur Sicherstellung der Einkommenskontinuität. Auf kollekt-

<sup>137</sup> J. van Langendonck, op. cit., S. 334.

tiver Ebene macht sie in besonderem Maße gewisse Arbeitsschutzprobleme sichtbar und trägt damit zur Sensibilisierung all jener bei, die mit Präventionsstrategien befasst sind.<sup>138</sup>

Allerdings ist es problematisch, die berufsbedingten Krankheiten herauszufiltern. So wird argumentiert, es gebe eine signifikante systematische Verzerrung. Manche Krankheiten werden häufiger abgelehnt als andere. Weiter wird argumentiert, dass Frauen bei den Systemen zur Anerkennung von Berufskrankheiten nach wie vor benachteiligt werden. Dabei könnte es sich um eine weithin ignorierte Diskriminierung handeln. Im Falle von Berufskrankheiten ist es für Frauen schwieriger als für Männer, Leistungen der Sozialversicherung (oder einer privaten Versicherung) in Anspruch zu nehmen.<sup>139</sup> Es wird argumentiert, dies könne zu einem Teufelskreis führen: In weiblich dominierten Sektoren gebe es weniger Prävention, was dazu führe, dass dem Auftreten arbeitsbezogener Gesundheitsprobleme von Frauen weniger Aufmerksamkeit gewidmet werde und die Stereotypen darüber, dass die Arbeit von Frauen weniger gesundheitsgefährdend sei, verstärkt würden.

Frauen sind häufiger in Berufen und Sektoren tätig, die traditionell mit „weiblichen Eigenschaften/Fähigkeiten“ assoziiert werden, etwa in Pflegetätigkeiten oder in der Organisation sozialer Einrichtungen. Aufgrund der historischen Entwicklung der Entschädigung bei Berufskrankheiten könnte man annehmen, dass der Arbeitsmarkt (bis in die letzten Jahrzehnte vorwiegend männlich dominiert, was sich in den Sozialschutzsystemen spiegelt) nicht an spezifisch weibliche Beschäftigungsmuster angepasst ist.<sup>140</sup> Männer werden generell für ein viel breiteres Spektrum an Krankheiten entschädigt.

Ein solcher Ansatz hat mehrere Konsequenzen. Er berücksichtigt materielle, oft messbare Faktoren der Arbeitsbedingungen stärker, etwa chemische, physikalische oder biologische Substanzen. Er erschwert die Berücksichtigung immaterieller Faktoren der Arbeitsorganisation, z. B. sich ständig wiederholende Arbeiten,<sup>141</sup> Nachtarbeit, die Arbeitsintensität oder Verletzungen der Menschenwürde. Dies gilt auch für die multifaktorielle Ätiologie (schlechtes Abschneiden bei der Anerkennung berufsbedingter Krebserkrankungen)<sup>142</sup> und berufsbedingte psychische Probleme oder berufsbedingten Burnout.

Bei der Risikobewertung sollte stets berücksichtigt werden, ob eine bestimmte Arbeit sowohl von Frauen als auch Männern unter nicht gesundheitsbeeinträchtigenden Bedingungen ausgeführt wer-

---

<sup>138</sup> L. Vogel, Women and occupational diseases. The case of Belgium [Frauen und Berufskrankheiten. Der Fall Belgien], ETUI 2011, S. 5.

<sup>139</sup> Ibid., S. 7. Siehe auch D. Tieves, Women and occupational diseases in the European Union [Frauen und Berufskrankheiten in der Europäischen Union], ETUI 2011.

<sup>140</sup> Ibid., S. 37.

<sup>141</sup> Bei der Wahrnehmung von Frauenarbeit werden die Risiken gerne bagatellisiert und ein Bündel von Faktoren als „alltäglich“ abgetan: sich ständig wiederholende Arbeiten, ermüdende oder schmerzhafte Körperhaltungen, eintönige Arbeit, Belastung durch gefährliche Chemikalien bei Arbeiten, die als Hilfs- oder Randtätigkeiten angesehen werden (Reinigung, Verpackung usw.). L. Vogel, op. cit., S. 38.

<sup>142</sup> Nur DK erkennt Brustkrebs unter bestimmten Bedingungen als Berufskrankheit an. Ibid., S. 50.

---

den kann. Bei Auftreten einer Krankheit sollte die Argumentation, dass diese berufsbedingt ist, möglich sein, entweder in einem offenen System (SE) oder in einem gemischten System, in dem neben einer Liste der Berufskrankheiten die Möglichkeit des Nachweises besteht, dass eine nicht in der Liste enthaltene Krankheit eine Berufskrankheit ist (AT, BE, BG, CZ, DK, EE, FI, FR, DE, IR, IT, LV, LI, LU, PT, CH). Die Änderung der Liste der Berufskrankheiten ist schwieriger (alleiniges Listenprinzip in CY, EL, HU, IS, LT, MT, NO, PL, RO, SK, SI, ES, UK), was den männlichen Berufen in den traditionellen Sektoren eher gerecht wird als der heutigen Arbeitsrealität.

	Offen	Gemischt	Liste
Anerkennung von Berufskrankheiten	SE	AT, BE, BG, CZ, DK, EE, FI, FR, DE, IR, IT, LV, LI, LU, PT, CH	CY, EL, HU, IS, LT, MT, NO, PL, RO, SK, SI, ES, UK

Tabelle 7: Beispiele für verschiedene Methoden der Anerkennung von Berufskrankheiten

Wichtig aus Gender-Perspektive ist eine kritische Prüfung der Liste der Berufskrankheiten, aus der Perspektive der Geschlechtergleichstellung im Bereich Sozialschutz eine Verbesserung der Möglichkeiten, die das offene System bieten könnte. Die neue Strategie für Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz (2013-2020) wird in der EU derzeit vorbereitet, was eine gute Chance bieten könnte, bei der Anerkennung von Berufskrankheiten für mehr Gleichberechtigung der Geschlechter zu sorgen.

#### 4.6. Familienleistungen

Die Leistungen für Familien unterscheiden sich in den MISSOC-Ländern erheblich. Sie können einkommensabhängig oder pauschal gewährt werden und sich nach Anzahl und Alter der Kinder sowie dem Familieneinkommen richten. Der Unterschied zu Mutter-/Vaterschaftsleistungen liegt darin, dass die Familienleistungen einen Teil der Kosten für die Erziehung und Entwicklung eines Kindes abdecken sollen.<sup>143</sup> In der kurzen Zeit vor, während und nach der Entbindung werden keine Familienleistungen gewährt, da für eine Mutter, einen Vater und ein Baby individueller Schutz besteht. Daher werden bestimmte Leistungen für Mütter, die keinen Anspruch auf versicherungsbasierte Leistungen haben (z. B. Mutterschaftsbeihilfe für unverheiratete Mütter ohne Anspruch auf Mutterschaftsbeihilfe in CY, pauschale Beihilfe für Schwangere ohne Anspruch auf Mutterschaftsleistungen in BG, Mutterschaftsbeihilfe für Frauen ohne Einkommensverlust während des Mutterschaftsurlaubs in LU), als Mutterschaftsleistungen betrachtet, selbst wenn sie in den MISSOC-Tabellen als Familienleistungen geführt werden.

<sup>143</sup> Vgl. Urteil des EuGH in den verbundenen Rechtssachen C-245/94 *Hoever* und C-312/94 *Zachow* [1996] ECR I-4895. Der Gerichtshof bestätigte auch, dass Familienleistungen nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinie 79/7/EWG fallen. Siehe auch Artikel 1(z) der Verordnung 883/2004. Zu Koordinierungszwecken definierte er Familienleistungen als „alle Sach- oder Geldleistungen zum Ausgleich von Familienlasten, mit Ausnahme von Unterhaltsvorschüssen und besonderen Geburts- und Adoptionsbeihilfen nach Anhang I.“



Zu den möglichen Familienleistungen für Mütter zählen jedoch Geburtsbeihilfen, z. B. in BG, CZ, FI, EL - Erstattung der Entbindungskosten, IT, LU), obwohl sie gleichberechtigt (z. B. BE, DK, EE, FR, LV, LI, LT, PL, SK, SI, ES, UK) oder in Ausnahmefällen (z. B. in CZ nur, falls die Mutter stirbt) auch Vätern gezahlt werden können.

Andere Familienleistungen werden entweder der Mutter oder dem Vater gewährt, die/der das Kind aufzieht (z. B. BG, DE, PL, SI) oder ein behindertes Kind betreut (AT, BE, BG – nur für Mütter, CZ, DK, EE, FI, FR, EL, HU, IS, IE, IT, LV, LT, LU, MT, PL, PT, RO, SI, ES, SE, CH - ein Kanton, UK). Somit bestehen grundsätzlich keine direkten Unterschiede zwischen Frauen und Männern (mit Ausnahme eventuell von BG, wo bei der Betreuung eines behinderten Kindes nur Mütter leistungsberechtigt sind).

	Geburtsbeihilfen	Für die Kindererziehung	Behinderte Kinder
Familienleistungen	BE, BG, CZ, DK, EE, FR, FI, EL, IT, LU, LV, LI, LT, PL, SK, SI, ES, UK	BG, DE, PL, SI	AT, BE, BG, CZ, DK, EE, FI, FR, EL, HU, IS, IE, IT, LV, LT, LU, MT, PL, PT, RO, SI, ES, SE, CH, UK

Tabelle 8: Beispiele für unterschiedliche Familienleistungen

Die Familienleistungen können zu *indirekten Unterschieden* führen und sogar zur Stärkung der traditionellen Geschlechterrollen und zur wirtschaftlichen Abhängigkeit der Frau von einem männlichen Ernährer beitragen. So sind die Elternbeihilfen in der Tschechischen Republik und in Lettland nicht mit Elternurlaub verbunden; die Familie kann eine höhere Leistung beziehen, wenn der Vater die Beihilfe beantragt und weiterarbeitet, während die Mutter zu Hause bleibt, um das Kind zu betreuen.<sup>144</sup>

In Norwegen wird die Geldleistung für Familien mit Kleinkindern kritisiert, da sie einkommensschwache Frauen auf dem Arbeitsmarkt marginalisiere. Die Leistung wird nur für die Kinderbetreuung zu Hause gezahlt und schafft damit einen Anreiz für Frauen, nicht (wieder) arbeiten zu gehen (dies ist nicht der Fall, wenn die Leistung an Familien mit einer ins Haus kommenden Tagesmutter gezahlt wird). Ähnlich kritisiert wurde das schwedische Erziehungsgeld.<sup>145</sup> Auch in einigen anderen Ländern wird die Leistung dem Elternteil bewilligt, der ein Kind betreut, statt es in den Kindergarten zu geben (z. B. in DK - 24 Wochen bis sechs Jahre, je nach Kommune, FI, FR, NO, SK), oder der ein behindertes Kind zu Hause betreut (z. B. DK, IS, IE, NL).

<sup>144</sup> J.-Ph. Lhernould et al., op. cit., S. 87

<sup>145</sup> Mit dem Erziehungsgeld können Eltern (wird fast ausschließlich von Müttern in Anspruch genommen) länger zu Hause bleiben oder die Stunden reduzieren, die ihr Kind in der Tagesbetreuung verbringt. Es bestärkt die Frauen darin, nicht in die Erwerbstätigkeit zurückzukehren, und erhöht den Druck auf die Männer, länger zu arbeiten, um den Einkommensverlust auszugleichen.

Indirekte Unterschiede sind auch auszumachen, wenn ein Elternteil (gewöhnlich die Mutter) aufgrund der Elternschaft Anspruch auf Teilzeitarbeit hat (z. B. in SI)<sup>146</sup> und eher geringe Familienleistungen für den nicht erwerbstätigen/betreuenden Elternteil gewährt werden (in SI nur die Sozialversicherungsbeiträge aus einem Mindestlohn, keine direkte Geldleistung). Dies hat Einfluss auf alle einkommensabhängigen Sozialschutzleistungen, die niedriger ausfallen, und kann die wirtschaftliche Unabhängigkeit von Frauen gefährden.<sup>147</sup> Umgekehrt hat Frankreich eine Leistung eingeführt, die gezielte Unterstützung für Eltern bietet, die sich dafür entscheiden, ihre Stelle zu behalten, während sie ein unter sechs Jahre altes Kind großziehen.<sup>148</sup>

In einigen MISSOC-Ländern erhalten *Alleinerziehende* bestimmte Leistungen, entweder als separate Familienleistung (z. B. in DK, IS - Beihilfe für Alleinerziehende mit zwei oder mehr Kindern, LI, NO, PL) oder eine Ergänzung/Erhöhung der sonstigen Familienleistungen (z. B. in EE, FI, EL, HU, IT, MT, PT, RO, SI). Bei den Alleinerziehenden handelt es sich überwiegend um Mütter mit einem oder mehreren Kindern. Zum Teil wird eine Einkommensgrenze festgelegt (z. B. in FR für das *Revenu de solidarité active*, IE), die vor allem Frauen mit Kindern und niedrigem Einkommen zugute kommt. Weitere Leistungen für Alleinerziehende finden sich im Steuerrecht (z. B. in AT) oder bei den sozialen Diensten (LT - halber Preis für die vorschulische Betreuung, SI), die sämtlich auf mehr Chancengleichheit in der Gesellschaft für ein Elternteil (eine Frau) mit Kindern abzielen.

#### 4.7. Arbeitslosigkeit

Das soziale Risiko der Arbeitslosigkeit unterscheidet sich von anderen sozialen Risiken, für die Leistungen an Personen gezahlt werden, die nicht in der Lage sind zu arbeiten (oder von denen dies nicht erwartet wird). Im Falle der Arbeitslosigkeit ist man arbeitsfähig und muss bereit sein, eine (Vollzeit-) Beschäftigung anzunehmen. Bestimmte Merkmale eines männlich dominierten Arbeitsmarktes aus der Zeit, als die Systeme für Leistungen bei Arbeitslosigkeit eingeführt wurden,<sup>149</sup> sind heute noch erkennbar und können zu geschlechtsspezifischen Unterschieden führen. Ferner sind die Leistungen für ältere Arbeitslose (etwa die Vorruhestandsleistung und Überbrückungsrente in PL) weiblichen und männlichen Arbeitslosen unter unterschiedlichen (Alters- und Versicherungs-) Bedingungen zugänglich.

In den MISSOC-Ländern bestehen nur wenige *direkte Unterschiede* aufgrund des Geschlechts. Beispielsweise kann sich das unterschiedliche Ruhestandsalter für Frauen und Männer (etwa in LT, CH, wie oben beschrieben) in der Definition eines Arbeitslosen niederschlagen, der grundsätz-

---

<sup>146</sup> In SI hat ein Elternteil ein Recht auf Teilzeitarbeit bis zum dritten Lebensjahr eines Kindes oder - im Falle von zwei oder drei Kindern - bis zum sechsten Lebensjahr des jüngsten Kindes bzw. bei vier oder mehr Kindern sogar das Recht, aus dem Erwerbsleben auszuschneiden, bis das jüngste Kind das zehnte Lebensjahr erreicht hat.

<sup>147</sup> A. Bubnov Škoberne, G. Strban, op. cit., S. 344.

<sup>148</sup> J.-Ph. Lhernould et al., op. cit., S. 84.

<sup>149</sup> Die erste Arbeitslosenversicherung in Europa wurde 1911 mit dem National Insurance Act in UK eingeführt.

---

lich als eine Person im erwerbsfähigen Alter gilt. Der Status einer solchen Person (und somit der Arbeitslosenstatus) endet mit dem Erreichen des Ruhestandsalters. Dies bedeutet, dass die Frauen in den Ländern mit niedrigerem Renteneintrittsalter für Frauen früher aus dem Erwerbsleben ausscheiden müssen als Männer.

Direkte Unterschiede finden sich auch beim Zugang zur Arbeitslosenunterstützung. So steht in Großbritannien die beitragsabhängige Jobseekers' Allowance allen Angestellten mit Ausnahme verheirateter Frauen zur Verfügung, die sich vor April 1977 gegen die Versicherung entschieden haben.

Allerdings lassen sich beim Zugang zur Arbeitslosenunterstützung mehr *indirekte Unterschiede* feststellen. In einigen Ländern sind Personen mit sehr geringem Einkommen (z. B. AT unter €376,26 pro Monat, IE weniger als €38 pro Woche, NO weniger als das 1,5-Fache des Basisbetrags, der jährlich durch königlichen Erlass festgesetzt wird) oder sehr kurzen Arbeitszeiten (z. B. in BG Angestellte, die weniger als fünf Arbeitstage oder 40 Stunden pro Monat tätig sind, in SE weniger als 80 Stunden oder 50 Stunden pro Monat) nicht gegen Arbeitslosigkeit versichert. Dies kann schlecht bezahlte Stellen und Teilzeitarbeit betreffen, also überwiegend Frauen.

Eine weitere Barriere beim Zugang zur Arbeitslosenunterstützung ist die Forderung langer Versicherungszeiten. Daher kann der Zugang für Versicherte (vor allem Frauen) mit Berufsunterbrechungen (z. B. Angestellte mit befristeten Verträgen und Unterbrechungen) und Teilzeitbeschäftigte einfacher sein, falls eine bestimmte (kürzere) Wartezeit in einem längeren Zeitraum erforderlich ist (z. B. in EL - 360 Tage in den letzten sechs Jahren, FR vier Monate in den letzten 28 oder sogar 36 Monaten bei über 50-Jährigen, DK ein Jahr in den letzten drei Jahren für die Grundleistung, SI - verlängert in Zeiten der Wirtschaftskrise von einem Monat in den letzten 1,5 Jahren auf neun Monate in den letzten zwei Jahren, AT - ein Jahr in den letzten zwei Jahren, ähnlich in BE, BG, EE, FI, DE, EL, HU, LV, LI, LT, LU, MT, PL, RO, CH, NL, UK, mehr in PT - 450 Tage in zwei Jahren, SK - zwei Jahre in den letzten drei Jahren).

Dennoch zahlen einige Länder die maximalen Leistungen nur denjenigen, die fortlaufend beschäftigt waren, und nur Mindestleistungen, falls dies nicht der Fall war (z. B. in IS zwölf Monate fortlaufende Beschäftigung für die maximalen Leistungen und drei Monate Beschäftigung in den letzten zwölf Monaten für die Mindestleistungen). Dieser Unterschied kann Personen mit Berufsunterbrechungen (gewöhnlich Frauen) zum Nachteil gereichen.

Die rechtliche Stellung von Frauen ist in den Ländern besser geschützt, in denen Elternleistungen (in der Regel von Frauen in Anspruch genommen) als Versicherungszeiten für die Erfüllung der Anspruchsvoraussetzungen und die Berechnung der Arbeitslosenunterstützung berücksichtigt werden. So kann etwa in der Tschechischen Republik die Voraussetzung von zwölf Versicherungsmonaten (in den letzten zwei Jahren) auch durch Ersatzzeiten (z. B. persönliche Betreuung eines Kindes) erfüllt werden. In Schweden können höchstens zwei Monate Erwerbstätigkeit durch

---

Beurlaubung mit Bezug einer Geldleistung für Eltern ersetzt werden. In Litauen haben Arbeitslose, die vom ersten bis zum dritten Lebensjahr eines Kindes Elternurlaub genommen haben, Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung. In Norwegen zählen Leistungen für Schwangere, für Eltern und bei Krankheit in Verbindung mit einer Schwangerschaft als Arbeitseinkommen.

Geschlechtsspezifische Unterschiede können sich auch aus Leistungen bei *Teilarbeitslosigkeit* bzw. deren Fehlen ergeben. Für Teilzeitbeschäftigte (meist Frauen) kann der Zugang zu (Teil-)Arbeitslosengeld begrenzt sein, selbst wenn sie nach einer Vollzeitbeschäftigung suchen. In einigen MISSOC-Ländern ist Teilarbeitslosigkeit nicht als soziales Risiko anerkannt, und es wird keine Arbeitslosenunterstützung gezahlt (z. B. CY, CZ, EE, HU, LV, LT, MT, PL, RO, SK, NL, UK). In manchen Ländern (wie SI) wird sie nur anerkannt, wenn die Arbeitslosigkeit endet, nicht jedoch, wenn sie beginnt. Das Fehlen (vollwertiger) Leistungen bei Teilarbeitslosigkeit kann Teilzeitbeschäftigte (meist Frauen) stärker betreffen als Vollzeitbeschäftigte.

Sogar in Ländern mit Leistungen bei Teilarbeitslosigkeit können Geschlechterunterschiede bestehen. Das Teilarbeitslosengeld kann auf männliche Sektoren abzielen (etwa Schlechtwettergeld im Baugewerbe, z. B. AT, DE, EL, IT, DK, LI, CH). Umgekehrt können Leistungen bei Teilarbeitslosigkeit indirekt für eine günstigere Behandlung von Frauen sorgen (z. B. Teilarbeitslosengeld in AT für ältere Arbeitnehmer: Männer können ihre Arbeitszeit ab dem 58. Lebensjahr, Frauen bereits ab dem 53. Lebensjahr auf 40-60 Prozent reduzieren).

Auch bei der Berechnung der Höhe der Arbeitslosenunterstützung kann es zu indirekten Geschlechterunterschieden kommen. Der generelle Unterschied reflektiert die geschlechtsspezifischen Lohnunterschiede am Arbeitsmarkt. In Ländern mit einkommens- oder beitragsabhängigen Systemen können die Leistungen bei Frauen niedriger ausfallen. Frauen können auch schlechter wegkommen, wenn Teilzeitarbeit nur zu proportionalen Leistungen berechtigt (wie in IS). Dies ist nicht der Fall, wenn Pauschalleistungen (wie in UK - höher für Personen ab 25 Jahren) oder Mindestleistungen gezahlt werden, die Geringverdiener begünstigen (etwa in AT, BE, FR, EL, PT, SI, ES, aber in BG können sie für Teilzeitbeschäftigte unter der Mindestleistung liegen).

#### **4.8. Garantiertes Mindesteinkommen**

Nach EU-Recht, insbesondere Richtlinie 79/7/EWG, verfügen die Mitgliedstaaten bei den Regelungen zu den Sozialhilfesystemen über einen breiten Ermessensspielraum. Die Richtlinie deckt die Sozialhilfe nur ab, falls diese das gleiche Ziel hat, d. h. die abgedeckten Systeme ergänzt oder ersetzt.<sup>150</sup> In den MISSOC-Ländern wird ein Mindesteinkommen entweder von kommunalen Stellen (z. B. in AT, DE, IS - aufgestockt mit der staatlichen Sozialhilfe, IT, ES - für die Risiken im Zusammenhang mit Alter und Invalidität, SE, CH, UK) oder dem Staat selbst, manchmal in Kooperation mit kommunalen Stellen (z. B. in CZ, FR, EE, MT, PL, PT, RO, SI, ES - für das

---

<sup>150</sup> Die Sozialhilfe muss „unmittelbar und effektiv mit dem Schutz gegen eines der aufgeführten Risiken zusammenhängen“ (EuGH, Rechtssache C-228/94 *Atkins* [1996] ECR I-3657).

---

Risiko der Arbeitslosigkeit, NL), garantiert. Sozialhilfe wird in allen Staaten gezahlt – mit Ausnahme von EL (aufgrund des breit angelegten Sozialversicherungsschutzes ist die Sozialhilfe wenig entwickelt – lediglich ein nicht beitragsabhängiges Wohngeld wird gezahlt). Die Sozialhilfe wird in der Regel aus dem Haushalt (der Kommune oder des Staates) finanziert.

Sie ist rechtlich gesehen subsidiär, das heißt, alle anderen Einkommensoptionen – Leistungen aus der Sozialversicherung, Ersparnisse, Unterhalt, Einkommen aus (jeglicher, nicht nur einer angemessenen) Beschäftigung und Arbeit usw. – müssen ausgeschöpft sein. Die Sozialhilfe ist also an eine Einkommens- und Bedürftigkeitsprüfung geknüpft und wird genau auf die Bedürfnisse des Antragstellers zugeschnitten. Sie kann allgemein sein, allen Personen unter einer bestimmten Grenze gezahlt werden, und/oder zweckgebunden sein, an Kranke (z. B. MT), Behinderte (z. B. in IE, LI, LU, ES), Witwen und Witwer (z. B. in IE, LI), Ältere (z. B. in BG, CY, HU, LI, LT, PT, ES, UK) und Arbeitslose (z. B. in EE, HU, MT, PT, ES, DE - Grundsicherung für Arbeitssuchende, UK) oder Familien (z. B. BE) mit Einkommen und Mitteln unter einer bestimmten Grenze gezahlt werden.

Sozialhilfe ist wichtig, um in jedem Land menschenwürdige Lebensbedingungen zu gewährleisten und (absolute und relative) Armut zu lindern. Allerdings kann die Sozialhilfe in Zeiten der Wirtschaftskrise (im Vergleich mit anderen Sozialschutzsystemen) überbetont werden und geschlechtsspezifische Unterschiede erzeugen.

Die Sozialhilfe wird grundsätzlich als individuelles Recht anerkannt. Bei der Festsetzung des Leistungsumfanges werden jedoch Einkommen und Vermögen aller Mitglieder der Familie/des Haushalts berücksichtigt. Daher ist es sehr wichtig, Einkommen/Vermögen der Familien-/Haushaltsmitglieder präzise zu definieren. Die Berücksichtigung des Einkommens/Vermögens der Angehörigen kann die Abhängigkeit von Frauen (die sich auf dem Arbeitsmarkt im Vergleich zu Männern häufiger in einer schwächeren Position befinden, d. h. in schlechter bezahlten Arbeitsverhältnissen und mit vielen Berufsunterbrechungen) negativ beeinflussen und das Modell des männlichen Ernährers fördern.

Die Gesetzgebungsakte vieler MISSOC-Länder lassen einen gewissen Ermessensspielraum zu (etwa in BG, CY, DK, FI, IS, NO, PL, SI, nicht jedoch in DE - Grundsicherung für Arbeitssuchende, LI, LU, ES, CH), wenn es um konkrete (administrative) Entscheidungen geht. Obwohl dieses Ermessen entsprechend dem Zweck des Gesetzgebungsaktes ausgeübt werden und innerhalb dieser Grenzen bleiben sollte, sind in Einzelfällen subjektive Beurteilungen möglich. Dies kann zu geschlechtsspezifischen Unterschieden führen. Berichten zufolge werden in einigen Ländern (z. B. SE) in der Praxis mehr soziale (Hilfs-) Dienste für ältere Männer bereitgestellt, da angenommen wird, dass Frauen noch in der Lage sind, selbst sauber zu machen und zu kochen. Da von Töchtern häufiger als von Söhnen erwartet wird, dass sie ihren Eltern im Alter helfen, werden tendenziell mehr Dienste bereitgestellt, wenn keine Töchter vorhanden sind.<sup>151</sup>

---

<sup>151</sup> J.-Ph. Lhernould et al., op. cit., S. 92.

#### 4.9. Pflegebedürftigkeit

Die Sozialschutzsysteme aller MISSOC-Länder sehen Leistungen bei Pflegebedürftigkeit vor. Die Lösungen fallen jedoch recht unterschiedlich aus. Einer der Gründe mag sein, dass das soziale Risiko der Pflegebedürftigkeit mit anderen sozialen Risiken im Zusammenhang steht. Es kann einhergehen mit einer Einschränkung der persönlichen Autonomie aufgrund von Krankheit, Invalidität, eines Arbeitsunfalls oder einer Berufskrankheit. Es kann auch Familienangehörige betreffen (z. B. besondere Familienleistungen für behinderte Kinder). Dennoch ist es vorwiegend ein Altersphänomen.<sup>152</sup> Frauen haben durchschnittlich eine längere Lebenserwartung als Männer. Daher stellen Frauen das Gros der Menschen dar, die Pflegeleistungen benötigen.<sup>153</sup>

Die Pflegeleistungen können als Sonderbereich der Sozialversicherung organisiert sein (wie in BE, DE, LU), in einem wohnsitzabhängigen System (wie in ES seit 2006) oder in einem speziellen *Sui-generis*-System (z. B. Pflegegeld in AT) bereitgestellt werden. Aufgrund ihres Zusammenhangs mit anderen sozialen Risiken können sie in einem gemischten System, also als Zuschuss zur Rente (z. B. in FR, PT, LI, SI), im Rahmen der Gesundheitsversorgung (Pflegekrankenhäuser oder -heime, z. B. in LI, NO, NL) oder der sozialen Dienste (z. B. in CY, Z, DK, EL, LV - für Ältere, Behinderte und Kinder, LT, SE, UK - Gesundheits- und Sozialfürsorge) bereitgestellt werden. Sie können an die Sozialhilfe gekoppelt sein (z. B. in EE, DE - Pflegehilfe neben der Pflegeversicherung, SK - Geldleistungen mit Bedürftigkeitsprüfung) und an Schwerbehinderte (z. B. in FI, FR) und Kriegsinvaliden (z. B. in SI) gezahlt werden. Den Eltern von pflegebedürftigen Kindern werden zum Teil besondere Familienleistungen gewährt,<sup>154</sup> oder die Erziehung dieser Kinder wird unterstützt (z. B. in FR). Auch eine Kombination einiger/aller vorgenannten Optionen ist möglich (z. B. FR, HU, IT, LI, MT, PL, PT, RO, SI, CH). In der Regel weist die Gesetzgebung zu den Pflegeleistungen keine direkten Unterschiede zwischen Frauen und Männern auf.

Allerdings sind bei der *Bereitstellung* der Leistungen gewisse *indirekte Unterschiede* auszumachen. Frauen (insbesondere ältere Frauen) sind nicht nur die Gruppe, die überwiegend auf Pflegeleistungen angewiesen ist, sondern auch die Gruppe, die überwiegend Pflege leistet. Angesichts von Teilzeitarbeit und Berufsunterbrechungen befinden sie sich auf dem Arbeitsmarkt in einer schwächeren Position. Daher ist der Zweck der Gewährung von Pflegeleistungen recht wichtig. Es fragt sich, welche Art von Pflegeleistungen unterstützt wird. Diese können etwa dazu dienen, die pflegenden (weiblichen) Angehörigen zu unterstützen oder die Pflege durch professionelle Kräfte zu fördern.

---

<sup>152</sup> Beispielweise benötigten Ende 2009 2,34 Millionen Menschen in Deutschland Pflegeleistungen. Von ihnen waren immerhin 83 Prozent 65 Jahre oder älter (35 Prozent waren älter als 85 Jahre). Deutsches Statistisches Bundesamt 2011, S. 6. Für einige andere Länder siehe *OECD-Gesundheitsdaten 2011*.

<sup>153</sup> So sind ca. zwei Drittel der Pflegebedürftigen in DE und AT Frauen. G. Strban, Distinctive long-term care schemes as a response to changed family structures and demographic situation [Verschiedene Regelungen zur Pflegebedürftigkeit als Reaktion auf veränderte Familienstrukturen und eine veränderte demografische Lage], *Pravnik* Nr. 3-4/2012, S. 249.

<sup>154</sup> Siehe oben, Punkt 5.6.

---

Man könnte argumentieren, dass Sachleistungen Vorrang vor Geldleistungen haben (z. B. in DK, EE, FR, IS, LV, LU - Sachleistungen können zum Teil in Geldleistungen umgewandelt werden, NO, SI, ES)<sup>155</sup> und die Pflege durch professionelle Pflegekräfte fördern können. Im Gegenteil können Geldleistungen jedoch, sofern keine Verpflichtung besteht, sie für die (professionelle) Pflege aufzuwenden (wodurch sie im Grunde zu Sachleistungen würden),<sup>156</sup> die Pflege durch nicht gewerbsmäßige Pflegepersonen (also die Familie) fördern.

Falls sich der Staat für die Bereitstellung von Sachleistungen entscheidet, sollte er entweder Pflegedienste organisieren (häusliche Pflege, teil- oder vollstationäre Pflege) oder die Erfüllung dieser rechtlichen Verpflichtung an andere öffentliche bzw. private Institutionen delegieren. So haben etwa in Spanien Sachleistungen (Pflegedienste) Vorrang, und die Pflege hat in erster Linie Aufgabe des Staates, nicht der Familie zu sein.<sup>157</sup> In Schweden sind die Kommunen gesetzlich verpflichtet, für die Pflege älterer Menschen zu sorgen, und der Großteil der Tagespflege wird durch professionelle Kräfte geleistet.

Umgekehrt wird in Ländern, die überwiegend Geldleistungen bereitstellen, etwa Österreich oder Belgien, erwartet, dass die Pflege vorrangig von Familienangehörigen übernommen wird. Das österreichische Bundespflegegeld wird direkt an die Anspruchsberechtigten gezahlt und kann nach deren Ermessen eingesetzt (also ausgegeben oder angespart) werden.<sup>158</sup> Es soll nur einen Teil der höheren Kosten aufgrund der Abhängigkeit von Pflege abdecken. Auch in Deutschland wird der häuslichen Pflege gegenüber der institutionellen Pflege Vorrang eingeräumt. Der Gesetzgeber betont ausdrücklich die Absicht, die Pflegebereitschaft der Angehörigen und Nachbarn zu unterstützen, damit die Pflegebedürftigen in ihrer häuslichen Umgebung bleiben können.<sup>159</sup> Diese Pflege wird in der Regel mit großen persönlichen Opfern von (weiblichen) Pflegepersonen geleistet.<sup>160</sup> Insbesondere, wenn die Geldleistungen viel niedriger als der Wert der Sachleistungen sind, dienen sie dem Zweck, den nicht gewerbsmäßigen Pflegepersonen (Angehörige, Freunde

---

<sup>155</sup> Ausführlich in Y. Jorens, B. Spiegel et al., Coordination of Long-term Care Benefits - current situation and future prospects [Koordinierung von Pflegeleistungen - Aktuelle Lage und Zukunftsaussichten], trESS Think Tanks Report 2011 ([www.tress-network.org](http://www.tress-network.org), September 2012).

<sup>156</sup> EuGH-Urteile in den Rechtssachen C-208/07 von *Chamier-Glisczinski* [2009] ECR I-6095 und C-466/04 *Acereda Herrera* [2006] ECR I-5341.

<sup>157</sup> Öffentlichen Einrichtungen im Bereich der Pflege wird deutlich der Vorrang eingeräumt, aber offenbar ist die erforderliche Infrastruktur noch nicht vorhanden. Darüber hinaus herrscht in einigen Teilen Spaniens eine recht hohe Arbeitslosigkeit, sodass jegliches Einkommen für pflegende Familienangehörige willkommen ist. So kann es trotz der guten Absichten des Gesetzgebers geschehen, dass die Pflege von Familienmitgliedern (zumindest in den weniger entwickelten Teilen Spaniens) der „Hauptberuf“ von Frauen bleibt. G. Strban, op. cit., S. 267.

<sup>158</sup> Nur wenn das Ziel des Pflegegeldes nicht erreicht werden konnte, kann stattdessen eine Sachleistung gewährt werden. M. Greifeneder, G. Liebhart, Pflegegeld. Handbuch, Manz, Wien 2008, S. 68.

<sup>159</sup> §§ 3 und 4 SGB XI. Der Begriff der Pflegeperson wird in § 19 SGB XI definiert.

<sup>160</sup> K. Peters, in: Stephan Leitherer (Hrsg.), Kasseler Kommentar Sozialversicherungsrecht, Soziale Pflegeversicherung SGB XI. C. H. Beck, München, Stand: 2010, § 3 SGB XI, S. 1.

---

oder Nachbarn), die vorrangig für die Pflege herangezogen werden sollen, eine gewisse materielle Unterstützung zu bieten.<sup>161</sup>

Somit ermöglichen die niedrigen Geldleistungen nicht allein die familiäre Pflege (und Schattenwirtschaft/Schwarzarbeit), sondern zwingen die Familien, die Pflege selbst zu übernehmen,<sup>162</sup> d. h. vor allem Frauen (Ehefrauen und Töchter zwischen 40 und 60 Jahren).<sup>163</sup> Wenn die Pflege hauptsächlich Aufgabe der Familie ist, sind Überwachung und Qualität der Pflege eher schwer zu gewährleisten.

Ferner muss neben den Sozialschutzvorschriften auch das Familienrecht berücksichtigt werden. In einigen Staaten sind Ehegatten oder Kinder gesetzlich nicht verpflichtet, die Pflege älterer Verwandter zu übernehmen (z. B. in SE). In anderen kann eine solche Verpflichtung festgelegt sein. Selbst dann bedeutet dies nicht, dass diese die Pflegedienste selbst zu erbringen haben. Sie können dies tun, aber sie können auch einen Beitrag zur Zahlung professioneller Pflegepersonen leisten.<sup>164</sup>

Die meisten MISSOC-Länder haben die Notwendigkeit erkannt, den (nicht gewerbsmäßigen) Pflegepersonen sozialen Schutz zu bieten.<sup>165</sup> Das Spektrum der Leistungen für Pflegepersonen reicht von Pflegeurlaub, Beihilfen und Sozialversicherungsschutz für Pflegepersonen (oder Anerkennung der Pflegezeiten in der Rentenversicherung) über die zeitweilige Ablösung durch Aushilfskräfte bis hin zur Beschäftigung von Pflegekräften. Die Pflegebedürftigkeit kann ein doppeltes soziales Risiko darstellen – für den Pflegebedürftigen selbst und die Person (in der Regel eine Frau), die die Pflege übernimmt.

## 5. Schlussfolgerungen

Die Sozialschutzsysteme der MISSOC-Länder sind nicht völlig geschlechtsneutral. Zuweilen liegen die geschlechtsspezifischen Unterschiede in der Natur eines bestimmten Geschlechts, was bei den Sozialschutzleistungen (z. B. Gesundheitsversorgung bei Entbindung, Mutterschaft sowie nicht übertragbaren Vaterschaftsleistungen, die sich auch auf die Rentensysteme auswirken können) zu berücksichtigen ist.

---

<sup>161</sup> M. Dammert, *Angehörige im Visier der Pflegepolitik. Wie zukunftsfähig ist die subsidiäre Logik der deutschen Pflegeversicherung?*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2009.

<sup>162</sup> W. J. Pfeil, *op. cit.* (2007), S. 5.

<sup>163</sup> Zur Situation in Deutschland: A. Büscher, W. Schnepf, *Die Bedeutung von Familien in der pflegerischen Versorgung*, in: D. Schaeffer, K. Wingefeld (Hrsg.): *Handbuch Pflegewissenschaft*. Neuausgabe, Juventa Verlag, Weinheim und München 2011, S. 474 und 476.

<sup>164</sup> Siehe auch MISSOC-Sekretariat, *MISSOC Info 1, Langzeitpflege*, Mai 2011 ([http://www.missoc.org/MISSOC/INFORMATIONBASE/OTHEROUTPUTS/INFO1/2011/INFO%201%20synoptic%20report\\_EN\\_Final\\_070911.pdf](http://www.missoc.org/MISSOC/INFORMATIONBASE/OTHEROUTPUTS/INFO1/2011/INFO%201%20synoptic%20report_EN_Final_070911.pdf), August 2012).

<sup>165</sup> Nur in BE, LI, LT und PT sind keine Leistungen für Pflegepersonen vorgesehen.

---



Andere Geschlechterunterschiede können unmittelbarer in Erscheinung treten, etwa das unterschiedliche Rentenalter in einigen MISSOC-Ländern, das auch Einfluss auf die Arbeitslosenunterstützung haben kann. Die Unterschiede müssen durch die Entwicklung der faktischer Verhältnisse in der Gesellschaft gestützt werden und dem verfolgten Ziel angemessen sein. In den heutigen Gesellschaften, die nicht mehr auf dem Modell des männlichen Ernährers basieren, ist eine Differenzierung zwischen den Geschlechtern objektiv schwieriger zu rechtfertigen. Daher haben viele MISSOC-Länder das unterschiedliche Rentenalter bereits angeglichen oder befinden sich derzeit im Angleichungsprozess. Sie gehen davon aus, dass positive Maßnahmen für das unterrepräsentierte Geschlecht (wenn die Männer als Bezugsgruppe betrachtet werden) nicht mehr erforderlich sind, und streben nach einem wechselseitigen Verbot der Diskriminierung aufgrund des Geschlechts.

In den Sozialschutzsystemen der MISSOC-Länder sind noch einige geschlechtsspezifische Unterschiede zu finden, die in eher subtiler oder verdeckter Form zu Tage treten. Sie betreffen meist die schwächere Position der Frauen auf dem Arbeitsmarkt – mit Berufsunterbrechungen, Teilzeitbeschäftigung und schlecht bezahlter Arbeit –, die sich in den (beschäftigungsbasierten) Sozialschutzsystemen niederschlägt. Längere Versicherungszeiten oder der fehlende Zugang von Geringverdienern zu den Sozialschutzsystemen treffen in erster Linie die Frauen. Dies gilt auch, wenn für die Berechnung von Leistungen längere Versicherungs-/Aufenthaltszeiten erforderlich sind.

Darüber hinaus dürften die Listen der Berufskrankheiten mehr auf männliche Berufsbilder als auf hauptsächlich von Frauen ausgeführte Tätigkeiten zugeschnitten sein. Zu den indirekten Unterschieden zählen das Fehlen von Regelungen oder Leistungen für Teilarbeitslosigkeit (selbst wenn diese existieren, sind sie oft an männlich dominierten Sektoren orientiert), die Systeme mit abgeleiteten und einkommensabhängigen Leistungen und die Familienleistungen, mit denen Frauen ermutigt werden, die Kinder zu Hause zu versorgen. Auch einige Regelungen zur Pflegebedürftigkeit zielen auf die Unterstützung nicht gewerbsmäßiger (überwiegend weiblicher) Pflegepersonen ab. Die unterschiedlichen Erwartungen an Frauen sind auch in der administrativen Praxis erkennbar (weniger Leistungen für Männer mit Ehefrauen oder Töchtern, die Pflegetätigkeiten übernehmen können).

Die MISSOC-Länder selbst entscheiden, welche Leistungen unter welchen Bedingungen bereitgestellt werden. Dabei sollten keine Unterscheidungen zwischen Frauen und Männern vorgenommen werden, die nicht in der Natur eines bestimmten Geschlechts liegen oder nicht mit dem Ziel, für (substanzielle) Gleichstellung zu sorgen, sachlich gerechtfertigt werden können. Das EU-Recht unterstützt sie darin bzw. verpflichtet sie sogar dazu, insbesondere wenn der EuGH das Recht auf Gleichbehandlung weit auslegt, die Ausnahmen jedoch eng. Die Bedeutung des EU-Rechts bei der Beseitigung bestimmter Unterschiede in den Sozialschutzsystemen ist zu betonen, selbst wenn, ähnlich wie bei der Nichtdiskriminierungsrichtlinie, auch bei der Richtlinie 79/7/EWG eine Modernisierung von Vorteil wäre.

---

Vor dem Hintergrund der internationalen Rechtsnormen sollte jeder Mensch als Mitglied der Gesellschaft die Möglichkeit haben, seine Persönlichkeit frei zu entfalten und über seine Lebensweise frei zu entscheiden. Man sollte nicht glauben, dass Vorstellungen wie „natürliche Verpflichtungen einer Frau“ (z. B. bei Pflegetätigkeiten) oder „natürliche Verpflichtungen eines Mannes“ (z. B. als Ernährer) heute tatsächlich noch existieren.

Prof. Dr. Grega Strban  
Akademischer Experte  
MISSOC-Sekretariat