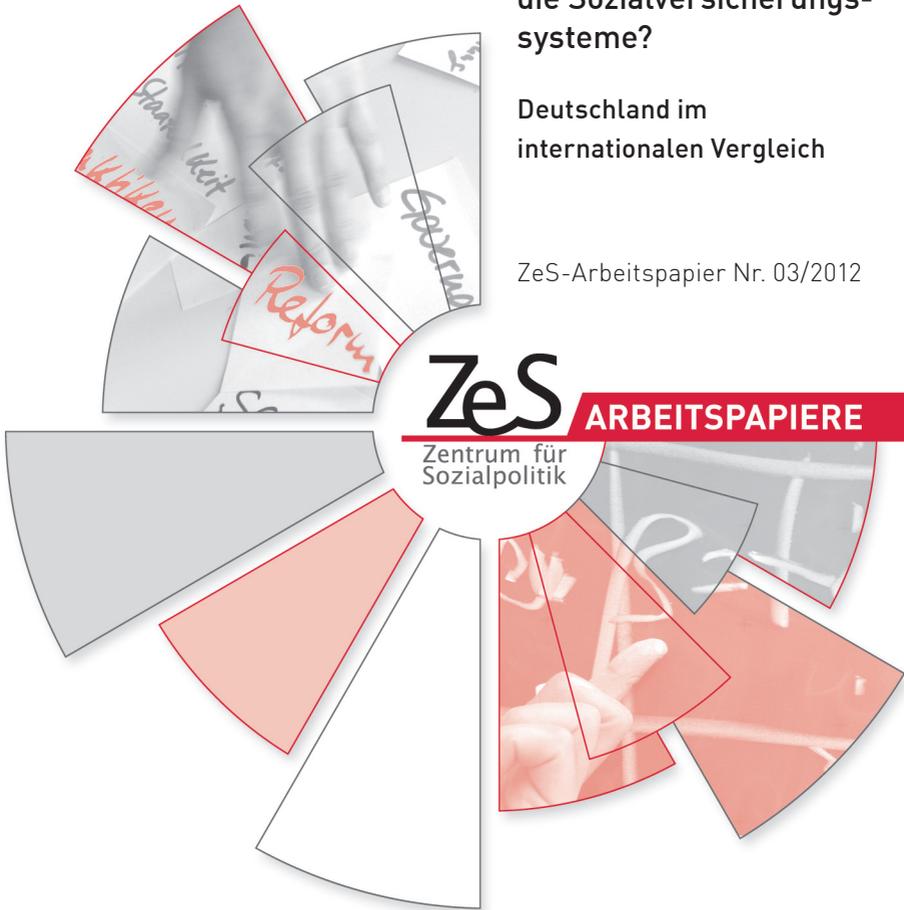


Silke Bothfeld

Kindererziehung und Pflegezeiten: Wie anpassungsfähig sind die Sozialversicherungssysteme?

Deutschland im
internationalen Vergleich

ZeS-Arbeitspapier Nr. 03/2012





Zentrum für Sozialpolitik
Universität Bremen
Postfach 33 04 40
28334 Bremen
Tel.: 0421/218-58500
Fax: 0421/218-58622
E-Mail: srose@zes.uni-bremen.de
Redaktion: Dr. Christian Peters

<http://www.zes.uni-bremen.de>
Design: cappovision, Frau Wild
ZeS-Arbeitspapiere
ISSN 1436-7203

Silke Bothfeld

Kindererziehung und Pflegezeiten: Wie anpassungsfähig sind die Sozialversicherungssysteme?

**Deutschland im
internationalen Vergleich**

ZeS-Arbeitspapier Nr. 03/2012



Prof. Dr. Silke Bothfeld
Hochschule Bremen
silke.bothfeld@hs-bremen.de

Idealtypisch basieren Sozialversicherungssysteme Bismarck'scher Prägung auf dem Beitrags- und Äquivalenzprinzip, sie haben die Erwerbsarbeit zum Ausgangspunkt und die Lebensstandardsicherung der Beitragszahlenden (und deren Familien) zum Ziel. In Ländern wie Deutschland, Belgien, Österreich und Frankreich ist eine kontinuierliche, vollzeitige bzw. durchschnittlich entlohnte Erwerbsarbeit daher eine notwendige Voraussetzung für eine hinreichende Absicherung bei Arbeitslosigkeit oder im Alter. Für die Absicherung der „neuen sozialen Risiken“ Kinderbetreuung und Pflege bieten sie somit tendenziell ungünstige Ausgangsbedingungen; betreuende und pflegende Personen sind durch das Konstrukt der „Versorgerehe“ auf den familiären Haushalt verwiesen.

Die vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung hat in den vergangenen Jahren ein wachsendes Interesse am Wandel des Bismarck'schen Wohlfahrtsstaates entwickelt, dem lange Zeit ein starkes Beharrungsvermögen bei gleichzeitig anwachsender Dysfunktionalität unterstellt wurde. Während über den Rückbau der Systeme umfassende Erkenntnisse vorliegen, ist relativ wenig bekannt über Expansionstendenzen, die dem Äquivalenzprinzip, aber auch der allgemeinen Tendenz des Rückbaus sozialer Sicherungssysteme entgegenlaufen. Die vorliegende Studie untersucht die Policies, die in den vier typischen Sozialversicherungsstaaten für die Absicherung von Pflegenden und Kinder Betreuenden in der Arbeitslosen- und Rentenversicherung in den vergangenen 20 Jahren institutionalisiert wurden.

Die mehrfach vergleichende Analyse macht Folgendes deutlich. Erstens, kommt der Versorgerehe trotz ihrer teilweisen „Modernisierung“ eine nach wie vor große Bedeutung zu – vor allem bei der Alterssicherung von Eltern

und Pflegepersonen. Damit bleibt ein zentrales Strukturmotiv konservativ-korporatistischer Sozialstaaten weitgehend erhalten. Zweitens wird jedoch durch die arbeitsrechtliche Institutionalisierung von Freistellungsphasen und deren sozialrechtlicher Sicherung in allen vier Ländern der Verweis auf den ehelichen Kontext „entschärft“. Allerdings gilt dies in vollem Maße nur für Kinder betreuende Personen, die sowohl in der Arbeitslosen- als auch der Rentenversicherung während der gesetzlichen Freistellungsphasen Erwerbstätigen vergleichbar gut abgesichert sind, während für Pflegepersonen nach wie vor wichtige Sicherungslücken entstehen können. Drittens lassen sich im internationalen Vergleich idiosynkratische Entwicklungen erkennen, so dass eine im Hinblick auf ein großzügiges Sicherungsniveau von Erziehenden und Pflegenden gerichtete Policy „gute Praktiken“ aus allen vier Ländern zusammenführen würde. Grundsätzlich gleichen spezifische Ausgleichsregeln jedoch immer nur die akute Unterbrechung an Beitragszahlungen aus, nicht aber die reduzierten Einkommens- und Aufstiegschancen, Senioritätsgewinne oder Arbeitsmarktrisiken, die durch Erwerbsunterbrechungen oder Teilzeitphasen entstehen.

Bismarckian welfare states taken as ideal types are based on the insurance principle which relates to gainful (dependent) employment. They aim at securing the once achieved life standard and status of the employee-citizen (and his family). An average salary earned as result of continuous and full-time employment therefore represents a precondition for a decent level of social protection in countries like Germany, Belgium, Austria and France. As protection against 'new social risks' like care periods is underdeveloped, carers have to rely on their family context – more specifically, marriage – as source of social security.

Comparative welfare state research has demonstrated a growing interest in the transformation of the Bismarckian welfare state as this welfare state type was considered as mostly resistant to change, despite the increasing visibility of its dysfunctionality. Whilst retrenchment is widely acknowledged as a main trend of change, the expansion of social insurances schemes, which is in contradiction to this, has been rather under-researched. This study aims at analysing the expansion in terms of the adjustment of social insurances to the integration of 'new social risks'. It suggests comparing policies aimed at the support for carers of both children and elderly people which have been institutionalised within the past two decades.

This manifold comparative analysis underlines three insights. First, the male breadwinner model has, despite its partial 'modernisation' remained a main road to social security coverage for carers, especially in old age in all four countries. By that, a core feature of conservative-corporatist welfare states remains largely untouched. Secondly, the introduction of leave schemes for carers has in most cases been accompanied by the extension of social insurance coverage on equal terms with regular emplo-

yees. This is, however, less true for persons who care for elderly persons than for parents, to whom during their leave periods the regular rules apply. Thirdly, the international comparison revealed the development of idiosyncratic domestic policies. Consequently, a policy regime which would provide a decent level of protection to carers, would combine different 'good practices' from all of the four countries researched in this study. Any policy aimed at extending social insurance coverage to carers may fill some crucial gaps. However, higher labour market risks, reduced income, or upward mobility chances and the loss of seniority benefits due to career breaks or working time reduction will remain relevant mid- and long-term disadvantages that carers will have to bear.

Danksagung

Der Text entstand im Kontext des Projekts „Zukunft des Sozialversicherungsmodells“ am WSI der Hans-Böckler-Stiftung. Den TeilnehmerInnen zweier Projektworkshops, insbesondere Johan de Deken, Arnaud Lechevalier und Emmerich Talos, verdanke ich wertvolle Hinweise zu früheren Versionen. Ein besonderer Dank gilt Marie Thérèse Letablier für ihre Erläuterungen zum französischen Rentenrecht sowie Janett Kampf, die umfassende und gründliche Rechercharbeit geleistet hat. Den zwei GutachterInnen des Zentrums für Sozialpolitik, Simone Scherger und Karl Hinrichs, sei außerdem für ihre Korrekturen, Anregungen und Verbesserungsvorschläge herzlich gedankt.

1. Einleitung	11
<hr/>	
2. Die Erwerbs- und Ehezentrierung der sozialen Sicherung im konservativen Wohlfahrtsstaat	13
2.1 Der immanente Geschlechterbias der Sozialversicherung	15
2.2 Die Versorgererehe als Grundmechanismus der Bismarck'schen Sozialversicherung	16
2.3 Mindestsicherungsregelungen innerhalb der Systeme: artfremd, aber systemstabilisierend	20
<hr/>	
3. Die Institutionalisierung von Unterbrechungsphasen für Kindererziehung und Pflege	22
3.1 Freistellungen für Kinderbetreuung	22
3.2 Freistellungen für Pflege	25
3.3 Die neuen sozialen Risiken: Ein drängendes Problem	29
<hr/>	
4. Die Anerkennung von Phasen der Betreuung und Pflege in der Arbeitslosenversicherung	31
4.1 Die Absicherung bei Kinderbetreuung	31
4.2 Die Absicherung bei Pflege	32
4.3 Arbeitslosengeld nach Teilzeitarbeit und Ausgleich durch Mindestleistungen	35
4.4 Zwischenbilanz	36

5. Die Anerkennung von Betreuungs- und Pflegephasen in den Systemen der gesetzlichen Rentenversicherung	38
5.1 Die rentenrechtliche Berücksichtigung von Phasen der Kindererziehung	39
5.2 Die rentenrechtliche Berücksichtigung von Phasen der Pflege	43
5.3 Zwischenbilanz	45

6. Wie gut sind die „neuen sozialen Risiken“ der Kindererziehung und Pflege abgesichert, und was bleibt zu bedenken?	47
6.1 Die Modernisierung des Prinzips der familiären Subsidiarität	47
6.2 Unterschiede bei der Absicherung von betreuungs- und pflegebedingten Phasen	48
6.3 Geht es ohne Mindestsicherungssysteme?	50
6.4 Reformbedarfe in der Finanzierungsfalle	51

7. Literatur	52
---------------------	-----------

8. Anhang	56
------------------	-----------

1. Einleitung

In Deutschland ist die Freistellung für Kindererziehung seit Ende der 1980er Jahre möglich und deren soziale Absicherung mittlerweile recht weitgehend gewährleistet. 2011 rückte nun das Thema Pflege verstärkt in den Fokus sozialpolitischer Aufmerksamkeit: Zum einen wurde die 2008 eingeführte Pflegezeit erweitert, die es nun ArbeitnehmerInnen ermöglicht, ihre Arbeitszeit zugunsten der Pflege von Angehörigen zu reduzieren, zum anderen wurde der Geltungsbereich der Leistungen aus der Pflegeversicherung auf Demenzzranke ausgeweitet. Die soziale Absicherung von Pflegepersonen ist jedoch nach wie vor kaum geregelt.

Dabei haben Phasen der Pflege von Angehörigen ebenso wie die der Kindererziehung teilweise erhebliche negative Wirkungen auf die soziale Sicherung bei Arbeitslosigkeit und im Alter. Sozialstaaten, die ihre sozialen Sicherungssysteme an den Bismarck'schen Grundprinzipien des Versicherungsmodells orientieren, stehen hier vor einer besonderen Herausforderung, da die Prinzipien der Erwerbszentriertheit und Transferlastigkeit der Sozialversicherungssysteme strukturell inkompatibel sind mit der Absicherung von Phasen ohne Erwerbseinkommen. Der demografisch bedingte wachsende Bedarf an häuslichen Pflege- und Betreuungsdienstleistungen haben zur Verschärfung und Sichtbarkeit dieser Probleme beigetragen, so dass bestimmte Phasen der Nichterwerbstätigkeit mittlerweile als so genannte „neue soziale Risiken“ aner-

kannt werden. Als neue soziale Risiken gelten vor allem Phasen der Kindererziehung oder Pflege von Angehörigen, die mit einer Erwerbsunterbrechung oder -reduzierung verknüpft sind.¹ Bislang beruhte die Absicherung von Pflegenden oder Eltern (in der Regel der Mütter) weitgehend auf dem Prinzip der familiären Subsidiarität und der „Versorgerehe“; durch den fortgesetzten Anstieg der Frauenerwerbstätigkeit, die Abschwächung der geschlechterspezifischen Arbeitsteilung und wachsende Scheidungszahlen hat die Forderung nach einer individualisierten Absicherung von Erwerbsverläufen jedoch an Legitimität und Dringlichkeit gewonnen.

Tatsächlich sind die Sozialstaaten des konservativ-korporatistischen Typs wie Deutschland, Belgien, Frankreich und Österreich bereits zu Beginn der 1990er Jahre in eine Phase des Umbaus mit systemverändernden Reformen eingetreten. Einerseits wurden teilweise gravierende Leistungseinschnitte vorgenommen und die Erwerbszentrierung weiter gestärkt (Taylor-Gooby 2001; Palier/Martin 2007; Palier 2010). Andererseits expandierte gerade die Familien- und Pflegepolitik durch den Ausbau sozialer Dienstleistungen und die Einbeziehung von Pflege- und Erziehungsphasen in die sozialen

¹ Zur Diskussion der Anpassungsfähigkeit an die so genannten „neuen sozialen Risiken“ s. Taylor-Gooby (2004).

Sicherungssysteme (Nullmeier/Kaufmann 2010). Auch wenn die für den konservativen Wohlfahrtsstaat typischen Prinzipien (s.u.) sowie die familiäre Subsidiarität und die geschlechterpolitische Dimension der Versorgung im Kern erhalten geblieben sind, haben sich die Sozialversicherungssysteme gegenüber den „neuen sozialen Risiken“ weiter geöffnet. Doch welchen Umfang und Qualität hat die Absicherung der neuen sozialen Risiken der Kindererziehung und der Pflege älterer Angehörige in den großen Sozialversicherungssystemen der typischen Sozialversicherungsländer (Deutschland, Österreich, Belgien und Frankreich) in den vergangenen 20 Jahren nun erreicht? Inwiefern sind die Zugangsschwellen zu den Leistungssystemen gesenkt oder Regelungen eingeführt worden, die auch bei pflege- und erziehungsbedingten Erwerbsunterbrechungen die Absicherung des Lebensstandards garantieren? Inwiefern ähneln oder unterscheiden sich die Lösungen in den vier Ländern angesichts ihrer strukturell ähnlichen Ausgangssituationen? Ein gerechter und finanzierbarer Ausgleich für Kinderbetreuung und Pflege erscheint vor dem Hintergrund der Besonderheiten des Sozialversicherungsmodells schwierig, denn die Erwerbszentrierung steht der Honorierung von Nichterwerbsphasen entgegen, und das Prinzip der Beitragsfinanzierung erfordert eine solide Gegenfinanzierung. Ziel dieses Beitrags ist es, eine vergleichende Analyse der Mechanismen vorzunehmen, mit denen Pflege- und Betreuungspersonen in den öffentlichen Systemen der Arbeitslosen- und Rentensystemen abgesichert sind, um die aktuelle Problemlage zu verdeut-

lichen und Überlegungen für die Reform des deutschen Modells aufzuzeigen.

Durch welche Mechanismen Personen mit Betreuungs- und Pflegeaufgaben in den Sozialversicherungsländern bislang überwiegend abgesichert waren, vor allem die Versorgung, aber auch Mindestsicherungssysteme, wird im zweiten Abschnitt beschrieben. Im Abschnitt 3 werden dann die arbeitsrechtlichen Freistellungen für Kinderbetreuung und Pflege dargestellt und verglichen. Immerhin ist seit den 1990er Jahren die Anerkennung von Kindererziehungs- und Pflegezeiten in den beiden großen Versicherungssystemen der Arbeitslosen- und der Rentenversicherung schrittweise verbessert worden; in Abschnitt 4 wird der aktuell erreichte Stand in den vier Ländern für die Arbeitslosenversicherung, in Abschnitt 5 für die Rentenversicherung herausgearbeitet. Der abschließende Ländervergleich (Abschnitt 6) macht einerseits die unterschiedlichen Anpassungsstrategien in den vier Ländern deutlich, andererseits zeigt sich auch, dass die Anerkennung von Kindererziehungszeiten nur bedingt eine Vorbildrolle für den Schutz von Pflegephasen zukommt, da beide Sachverhalte sozialrechtlich teilweise sehr unterschiedlich behandelt werden.

2. Die Erwerbs- und Ehezentrierung der sozialen Sicherung im konservativen Wohlfahrtsstaat

Sozialversicherungssysteme bilden den konstitutiven ökonomischen und politischen Kern der Sozialstaaten des konservativen Typs. Sie basieren auf einer kontinuierlichen Beitragsleistung, bei der ein vollzeitiges und durchschnittliches Arbeitseinkommen unterstellt wird, und sie sichern den Lebensstatus beim Eintritt der klassischen Risiken wie Arbeitsunfälle, Krankheit, Alter, und Arbeitslosigkeit ab. Auf der Leistungsseite dominieren die monetären Transferleistungen, und die Sozialpartner beteiligen sich an ihrer Verwaltung (Palier 2010: 39).² Ebenso konstitutiv ist die geschlechterspezifische Arbeitsteilung, nach der Ehefrauen bzw.

mithelfende Familienangehörige zwar einen Teil der gesellschaftlich notwendigen Pflege- und Betreuungsarbeit erbringen, sozialrechtlich aber, da sie nicht als Arbeitskräfte gelten, von eigenständigen Sicherungsansprüchen ausgeschlossen sind (Gerhard 1988: 52).³ Daher garantieren gemäß der familiären Subsidiarität die Regelungen der Versorgungsebene oder aber Mindestsicherungselemente die soziale Sicherheit von abhängigen Familienangehörigen. Prinzipiell hat die Einbeziehung der neuen sozialen Risiken in die Sozialversicherung daher einen systembrechenden Charakter.

² Bonoli und Palier (2000) nennen die vier Kennzeichen: Art und Form der Sozialleistungen (proportionale monetäre Leistungen), Regulierung des Zugangs (Erwerbszentriertheit), die Finanzierungsmodi (Beiträge, staatliche Zuschüsse) und die Organisation der Träger (Sozialversicherungsmodell).

³ Die Konstruktion der Wohlfahrtsstaatsregime, insbesondere der konservativen, werden in der internationalen Wohlfahrtsstaatsforschung daher unter dem Begriff des „männlichen Ernährermodells“ diskutiert (Lewis 1992; für eine Gesamtschau s. dazu Gerhard et al. 2003).

2.1 DER IMMANENTE GESCHLECHTERBIAS DER SOZIALVERSICHERUNG

Die sozialen Sicherungssysteme in den Bismarckländern orientieren sich am Normalarbeitsverhältnis, das sich durch die Kontinuität der Erwerbstätigkeit vom Ende der Ausbildung bis zum Erreichen einer festen Altersgrenze auszeichnet. Durch das Äquivalenzprinzip soll der einmal erreichte soziale Status erhalten bleiben: Je länger die Erwerbskarriere ist, desto mehr Senioritätsgewinne – durch Betriebszugehörigkeit und Alter – sollen in der Sozialversicherung erzielt werden können. Dabei stehen die zu erwartenden Leistungen in einem zweifachen Bedingungsverhältnis zur Teilnahme am Arbeitsmarkt. Zum einen erfolgt der Zugang generell über die (vollzeitige) Erwerbsarbeit, zum anderen orientiert sich die Höhe sozialstaatlicher Versorgungsleistungen und damit das Sicherungsniveau am Einkommensniveau auf dem Arbeitsmarkt (Nullmeier/Vobruba 1994).

Ein grundsätzlicher Ausschluss von Frauen aus bezahlter Beschäftigung oder sozialen Sicherungssystemen ist in Deutschland seit Mitte der 1970er Jahre verboten.⁴ Allerdings bestehen Regelungen fort, die, wenngleich geschlechter-

neutral formuliert, mehrheitlich Frauen aufgrund der geschlechterspezifischen Arbeitsteilung vom eigenständigen Zugang zu den Systemen oder dem Bezug von Leistungen ausschließen. Hierzu gehört etwa die Definition einer „Geringfügigkeitsgrenze“ für das Eintreten der Versicherungspflicht⁵ oder etwa die an die Verfügbarkeit geknüpfte Praxis der Arbeitsvermittlung und Leistungsgewährung, die schon seit langem kritisch diskutiert wird (Gerhard 1988). Diese mittelbar diskriminierenden Regelungen und Praktiken wirken jedoch bis heute fort. Sie gelten als legitim, da sie eng verbunden sind „mit der Lebensplanung der Generationen und den kulturellen Orientierungen (Leistungsprinzip etc.)“, was „zu einer ‚selbstreferentiellen‘ Legitimation der Systeme [führe], vor der die Kritik am ‚patriarchalischen Sozialstaat‘ ohnmächtig erscheinen muss“ (Bieback 2007: 34). Gerade das Prinzip der Versorgerehe und die Beibehaltung des Versicherungsprinzips lasse die spezielle Gleichheitskonzeption der Sozialversicherung auch heute noch als nur „beschränkt egalitär“ erscheinen (ebd.: 36).

⁴ Bis 1953 hatte z.B. in Deutschland die Zölibatregelung Bestand, nach der das Beamtenverhältnis für Frauen automatisch mit der Heirat endete.

⁵ Aus der deutschen Arbeitslosenversicherung wurden bereits 1930 Personen mit einem geringen Verdienst mit dem Verweis auf den Tatbestand des „Doppelverdieners“ ausgeschlossen (Gerhard 1988).

2.2 DIE VERSORGEREREHE ALS GRUNDMECHANISMUS DER BISMARCK'SCHEN SOZIALVERSICHERUNG

Das Fehlen individueller Leistungsansprüche abhängiger, nicht erwerbstätiger Haushaltsmitglieder wurde im Rahmen der Versorgerehe durch familienbezogene Regelungen kompensiert. Dazu gehören Familienkomponenten in den Leistungsbeträgen, die beitragsfreie Mitversicherung sowie abgeleitete soziale Rechte, die in den Versicherungszweigen in unterschiedlichem Maß zur Anwendung kommen.

Familienkomponenten

Vor allem in der Arbeitslosenversicherung bestehen Familienkomponenten in Form von erhöhten Lohnersatzraten oder als Familienzuschläge. In Deutschland wird die erhöhte Lohnersatzrate seit 1987 nur noch beim Vorhandensein unterhaltspflichtiger Kinder gewährt; vorher waren auch Personen mit nicht erwerbstätigen (Ehe-)PartnerInnen bezugsberechtigt (Gerhard 1988: 63). In Österreich existieren pauschale Familienzuschläge für jedes unterhaltspflichtige Kind; allerdings sind diese sehr gering (etwa 30 Euro/Monat) und waren im Jahr 2000 im Rahmen der Maßnahmen zur so genannten „sozialen Treffsicherheit“ noch um ein Drittel gekürzt worden. In Belgien ist das Versorgereheprinzip vergleichsweise stark ausgeprägt: Bis 1984 hatten verheiratete Frauen in Belgien (anders als Männer) grundsätzlich kein Anrecht auf die Familienzuschläge, selbst wenn sie unterhaltspflichtig waren (Sohrab 1996: 185). Dennoch werden nach wie vor entsprechend dem zivilrechtlichen Status

und dem Erwerbsstatus des Ehepartners drei Kategorien von Anspruchsberechtigten unterschieden: „Haushaltsvorstände“ mit Unterhaltspflichten gegenüber Kindern oder nicht erwerbstätigen Ehepartnern, so genannte „Kohabitanten“, d.h. Arbeitslose, die mit einer anderen Person zusammenleben, und „Alleinstehende“. Für Kohabitanten gilt eine degressive Leistungsgewährung: In Abhängigkeit von der vorangegangenen Beitragsdauer wird z.B. nach etwa anderthalb Jahren der Arbeitslosigkeit nur noch ein relativ niedriger Pauschalbetrag gezahlt bzw. nach einer Bedürftigkeitsprüfung später sogar eingestellt (Marx/Cantillon 2008: 74). Anders ist die Situation in Frankreich, denn hier ist die Leistungshöhe unabhängig vom Familienstand.

Noch stärker kommt die Familien- und Ehezentrierung in den (meist steuerfinanzierten) Grundsicherungssystemen zum Tragen. Hier wird das Prinzip des Lastenausgleichs zum Prinzip der familiären Subsidiarität verkehrt, und Leistungen werden nur noch nach einer haushaltsbezogenen Bedarfsprüfung gewährt. Anders als in den skandinavischen Ländern gelten hier eben nicht individuelle Anspruchsrechte, sondern die Einstandspflicht zwischen den erwachsenen Haushaltsmitgliedern, in der Regel den Ehepartnern, so dass – aufgrund der geschlechterspezifischen Arbeitsteilung – die Bedarfsprüfung auf der Ebene des Haushalts mehrheitlich zum Wegfall von Leistungsansprü-

chen von Frauen führt (s. auch Daly/Scheiwe 2010). In Deutschland führte die Bedarfsprüfung in der Arbeitslosenhilfe regelmäßig zum Ausschluss der Frauen aus dem Bezug. Mit dem Übergang zur Grundsicherung wurde für Arbeitssuchende 2005 die Anrechnung jedoch verstärkt (Betzelt 2008). Andererseits stellt die erhöhte Erwerbspflicht aller Haushaltsmitglieder mit dem Konstrukt der Bedarfsgemeinschaft die Arbeitsteilung zwischen Frauen und Männern bei der Betreuung und Erziehung von Kindern in Frage, weil die vollzeitige Erwerbspflicht auf alle erwachsenen Mitglieder einer Bedarfsgemeinschaft angewandt wird und somit eine Veränderung der getroffenen Arbeitsteilung erzwingen kann: Im Zweifelsfall muss z.B. beim Eintritt von Arbeitslosigkeit eines Ehemannes die Frau eine Teilzeitbeschäftigung aufgeben, wenn es möglich für sie ist, durch eine Ausdehnung ihrer Arbeitszeit den Leistungsbetrag der Grundsicherung zu reduzieren (Betzelt et al. 2010: 71ff.). In Österreich galt bis zur Novellierung des Arbeitslosenversicherungsgesetzes 1989 mit der so genannten „Vollverdienstklausel“ eine explizit Frauen diskriminierende Regelung; danach waren arbeitslose Frauen vom Bezug der Notstandshilfe grundsätzlich ausgeschlossen, wenn sie mit einem voll verdienenden Partner zusammenlebten, während bei Männern der Einzelfall geprüft wurde (Mairhuber 1999). Heute wird in Österreich bei der Gewährung der Notstandshilfe grundsätzlich die Bedarfsprüfung auf der Haushaltsebene vorgenommen. In Belgien sind derzeit noch „Kohabitanten“ (zumeist Frauen) nach einer Frist ohne

Bedarfsprüfung vom Leistungsbezug ausgeschlossen, oder bekommen niedrigere Leistungssätze. In Frankreich werden dagegen die Leistungen der Arbeitslosenhilfe sowie der Sozialhilfe nach wie vor unabhängig vom Haushaltskontext gewährt (Béraud/Eydoux 2011).

Beitragsfreie Mitversicherung

Die beitragsfreie Mitversicherung oder Familienversicherung beruht ebenfalls auf dem Prinzip der Unterhaltspflicht innerhalb der Versorgerehe, das sich auch im Unterhalts- und im Einkommenssteuerrecht widerspiegelt. In Deutschland ist für die Gewährung dieser Rechte unerheblich, ob betreuungspflichtige Kinder vorhanden sind oder nicht, allein der Tatbestand der Ehe begründet einen Anspruch (Scheiwe 2007). Das Instrument der beitragsfreien Mitversicherung wird in der gesetzlichen Krankenversicherung (und in Deutschland auch in der Pflegeversicherung) angewandt und sichert abhängige Familienangehörige – Ehefrauen und Kinder – ebenfalls über den (Ehe-) Partner beitragsfrei ab. Es bezieht sich allerdings nur auf die Sachleistungen (z.B. medizinische Behandlung) und schließt die Zahlung von Krankengeld und Mutterschaftsgeld aus, sofern keine eigene Erwerbstätigkeit vorliegt. Der rechtliche Status als eigenständiges Mitglied wurde mitversicherten erwachsenen Ehepartnern in Deutschland erst durch das Gesundheitsstrukturgesetz 1992 gewährt, vorher war eine grundsätzliche Einvernehmlichkeit der Partner die Voraussetzung für die Inanspruchnahme von Leistungen (Scheiwe 2005). Trotz der hohen Kosten wurde das Prinzip der beitragsfrei-

en Mitversicherung 1995 bei der Einführung der Pflegeversicherung in Deutschland beibehalten. In Österreich hingegen wurde von der konservativen Regierung die prinzipielle Beitragsfreiheit in der gesetzlichen Krankenversicherung für nicht erwerbstätige EhepartnerInnen abgeschafft (Talos/Obinger 2006); hier muss nun für den/die mitversicherte PartnerIn ein Versicherungsbeitrag entrichtet werden, wenn nicht nachgewiesen wird, dass eine Notwendigkeit zur Kinderbetreuung besteht oder pflegebedürftige Angehörige gepflegt werden. Eine beitragsfreie Mitversicherung des/der nicht erwerbstätigen EhepartnerIn gibt es dagegen wiederum in Frankreich und Belgien.

Hinterbliebenenversorgung

In der gesetzlichen Rentenversicherung ist die Hinterbliebenenrente, die trotz tendenziellen Rückbaus bis heute in allen vier hier untersuchten Ländern erhalten geblieben ist, noch heute ein zentrales Element der Armutsvermeidung älterer Frauen (Monticone et al. 2008)⁶. Der Grad der Absicherung ist jedoch davon abhängig, welche Ersatzrate vorgesehen ist, ab welchem Alter die Leistung bezogen werden und ob die Hinterbliebenenrente mit eigenen Rentenansprüchen kumuliert werden kann. Das Anspruchsalter für die Hinterbliebenenversorgung für Ehepart-

nerInnen variiert zwischen 35 Jahren (Österreich) und 55 Jahren (Frankreich, s. auch Tabelle 1, S. 19).⁷

Die Hinterbliebenenversorgung ist nicht grundsätzlich bedarfsgeprüft, kann aber bei Vorliegen einer Erwerbstätigkeit und eines eigenen Einkommens in allen vier Ländern entsprechend reduziert werden. In Frankreich beträgt die Hinterbliebenenrente bis zu 54%, in Deutschland 55% und in Österreich bis zu 60% der Rente, die der/die verstorbene PartnerIn bezog oder hätte beziehen können. Verhältnismäßig großzügig ist die Regelung in Belgien, wo der hinterbliebene Ehepartner 80% der tatsächlichen Ruhestandsrente des verstorbenen Ehepartners erhält. Auch in der Hinterbliebenenrente werden Kindererziehungszeiten anerkannt und wirken sich rentensteigernd aus. In Deutschland etwa erhalten Versicherte, die Kinder erzogen haben, für das erste Kind einen monatlichen Zuschlag in Höhe von zwei Entgeltpunkten. Für das zweite und jedes weitere Kind beträgt der monatliche Zuschlag jeweils

⁶ Sogar unter Einbeziehung der Hinterbliebenenrenten ist die Armutgefährdung von Frauen über 65 Jahre um die Hälfte größer als bei den Männern. Aktuell liegt die Quote im OECD-Durchschnitt bei 15% (für Männer bei 10%) (OECD 2010).

⁷ Die Ausführungen in diesem Beitrag, d.h. auch in allen anderen Tabellen, beziehen sich auf das gesetzliche allgemeine System (régime général). Neben diesem besteht noch eine ganze Reihe weiterer Spezialsysteme, z.B. für den öffentlichen Dienst, Landarbeiter etc., zwischen denen die Zugangs- und Berechnungsbedingungen jedoch inzwischen weitgehend harmonisiert sind. In der Regel bieten die speziellen Systeme jedoch noch einige Vorteile gegenüber dem régime générale, das etwa drei Viertel aller Erwerbstätigen in Frankreich absichert.

einen Entgeltpunkt.⁸ Auch in Frankreich erhöht sich der Rentenbetrag (um 10% pro Kind), allerdings nur, wenn die Rente beziehende Person in ihrem Leben mindestens drei Kinder aufgezogen hat.

In den meisten EU-Mitgliedstaaten entfällt der Anspruch auf die Hinterbliebenenrente, wenn eine neue Ehe eingegangen wird, in Österreich allerdings gegen die Zahlung eines Abfindungsbe-

trags, wenn die Witwenrente unbefristet gewährt wurde (Kammer für Arbeiter und Angestellte 2010). Andererseits werden in allen Ländern in einem nahehelichen Scheidungsausgleich auch die während der Ehe entstandenen Rentenansprüche einbezogen (Monticone et al. 2008).

⁸ Betragsmäßig wirkt sich 2010 jeder Entgeltpunkt monatlich mit 27,20 Euro in den alten und 24,13 Euro in den neuen Bundesländern aus; dementsprechend entstehen zusätzliche Rentenansprüche in der Hinterbliebenenrente (siehe BMAS: <http://www.bmas.de/portal/10966/hinterbliebenenrenten.html>).

Tabelle 1: Regelungen der Hinterbliebenenversorgung (Stand: 2011)

	Belgien	Deutschland	Frankreich ¹	Österreich
<i>Anspruchsalter</i>	45 Jahre	45 Jahre (wird bis 2010 auf 47 Jahre angehoben)	55 Jahre (von 2003 bis 2011 von 51 Jahren schrittweise angehoben)	35 Jahre
<i>Maximale Ersatzrate des Rentenanspruchs</i>	80%	55%	54%	60%
<i>Gewährung von Kindererziehungszeiten</i>	Nein	Ja, 2 Entgeltpunkte für das erste und jeweils ein EP für jedes weitere Kind	Ja, wenn mindestens 3 Kinder erzogen wurden, um 10%	Nein

Quelle: eigene Zusammenstellung

2.3 MINDESTSICHERUNGSREGELUNGEN INNERHALB DER SYSTEME: ARTFREMDE, ABER SYSTEMSTABILISIEREND

Leistungen aus den Mindestrentenregelungen unterscheiden sich grundsätzlich vom Prinzip der Statussicherung, da sie, ebenso wie andere steuerfinanzierte Grundsicherungsleistungen, lediglich das soziokulturelle Existenzminimum sicherstellen. Mindestsicherungsregeln (soweit vorhanden) legen die Grenze nach unten fest und lösen einen Mindestleistungsanspruch aus, wenn die notwendigen Beitragsdauern oder entsprechende Beitragshöhen nicht erreicht wurden. Allgemeine Mindestrentenregelungen gibt es derzeit nur in zwei der hier untersuchten vier Länder. In Belgien werden ebenso wie in Frankreich Beiträge für Personen immer dann aufgestockt, wenn trotz Erwerbstätigkeit keine ausreichenden Rentenansprüche erworben wurden; alternativ können langjährige Versicherte in Belgien eine Mindestrente beantragen (OECD 2009: 173).

In Deutschland wurde die Mindestrente (Sockelrente) mit der Rentenreform 1957 abgeschafft, 1972 dann aber eine Mindestrentenregelung eingeführt, die vor allem Frauen zugute kommen sollte, die aufgrund von Kindererziehung ihre Arbeitszeit reduziert oder ihre Erwerbstätigkeit unterbrochen hatten (Kohleiss 1988). Diese „Rente nach Mindesteinkommen“ (auch: Mindestrente) gilt jedoch nur für Rentenansprüche, die vor 1992 entstanden sind; für diese Zeiten können, sofern eine Beitragsdauer von mindestens 35 Jahren gegeben ist, geringe Rentenbeiträge auf bis zu 75%

des Bezugswertes aufgestockt werden; auf die Auszahlung eines Mindestrentenbetrags besteht jedoch kein Anspruch. Im Zuge der Einführung der Kindererziehungszeiten 1992 wurde die Rente nach Mindesteinkommen abgeschafft. Die steigende Wahrnehmung der Niedriglohnbeschäftigung hat der Forderung nach einer Alterssicherung für Geringverdiener wieder entfacht. Derzeit wird ein Gesetzentwurf zur Einführung einer so genannten „Zuschussrente“ beraten, der von Experten jedoch als kaum wirksam bei der Verhinderung von Altersarmut betrachtet wird (Steffen 2012): Problematisch ist, dass die Zuschussrente auf einer langjährigen eigenen Erwerbstätigkeit beruht und außerdem eine private Versicherung voraussetzt, deren notwendige Laufzeit stufenweise auf 35 Jahre angehoben werden soll. Es wird erwartet, dass bezüglich der privaten Vorsorge nur ein geringer Anteil der NiedriglohnbezieherInnen die Wartezeit der privaten Vorsorge erfüllen wird, zumal für potenziell Berechtigte ein schnelles Handeln beim Abschluss privater Rentenversicherungen notwendig wäre. Außerdem wird kritisiert, dass allein die Wartezeit, nicht aber Qualitätsanforderungen an die Beiträge das entscheidende Kriterium für die Gewährung der Zuschussrente sein soll (ebd.: 5). Vor allem aber bleiben MinijobberInnen, die nicht gesetzlich rentenversichert sind, von dieser Neuregelung grundsätzlich unberührt.

Insgesamt betrachtet ist fraglich, inwiefern die Mindestrentenregelungen die BezieherInnen vor Armut schützen: In Belgien erreicht die durchschnittliche Leistungshöhe nur 28%, in Frankreich 23% und in Deutschland sogar nur 19% des Durchschnittseinkommens (OECD 2010: 67; in der OECD liegt der Durchschnitt bei 27%). Allerdings variiert auch der Anteil der Personen über 65 Jahre, die eine dieser Mindestleistungen beanspruchen: An der Spitze liegt hier Frankreich mit einem Anteil von 40%, gefolgt von Belgien (14%) und Deutschland mit einem Anteil von weniger als 2% (ebd.).

Darüber hinaus existieren jenseits der gesetzlichen Rentenversicherungssysteme rein steuerfinanzierte Leistungen zur Sicherung des Existenzminimums im Alter (s. Tabelle 2, S. 21), wie etwa die Mindestrente in Frankreich (seit 1956) (Bonnet et al. 2004), die Ausgleichszulage in Österreich oder die Grundsicherung im Alter (2003). Im Prinzip sollen diese Grundsicherungssysteme eine eigenständige Sicherung im Alter ohne den Rückgriff auf das Einkommen der Kinder oder anderer naher Verwandter ermöglichen.

Tabelle 2: Mindestsicherungsregelungen für RentnerInnen (Stand: 2011)

	Belgien	Deutschland	Frankreich	Österreich
<i>Name</i>	a) Einkommensbezogene Mindestrente, b) fiktiver Jahresbeitrag	Rente nach Mindesteinkommen (bis 1992)	Rente nach Mindestbeiträgen (minimum contributif)	-
<i>Vorbedingung</i>	a) 45 Beitragsjahre b) 15 Jahre Beitragsdauer	Langjährig Versicherte (35 Jahre)	Langjährige Beitragszahlung auf Basis des Mindestlohns (SMIC)	-
<i>Regelung</i>	Nach 15 Erwerbsjahren abhängig vom Familienstand; bei Erreichen von nur 2/3 der regulären Beitragszeit wird nur anteilige Mindestrente gewährt	Aufstockung von geringen Beiträgen – begrenzt auf 75% des Bezugswerts	Aufstockung der geringen Beiträge, so dass eine Rentenzahlung in Höhe von 85% des Mindestlohns entsteht	-
<i>Soziokulturelles Existenzminimum für Ältere</i>	GRAPA (Garantie de revenu aux personnes âgées) (2006: 8.399,39 Euro für alleinstehende RentnerInnen (entspricht 22% des Durchschnittslohns) bzw. 5.599,59 Euro für Kohabitanten)	Grundsicherung (2003)	Minimum Vieillesse (1956), seit 2006: Allocation de solidarité aux personnes âgées (2010: 8.507,49 Euro für Alleinstehende, 13.889,62 Euro für Paare)	„Ausgleichszulage“: Bedarfsgeprüfte Aufstockung auf Existenzminimum (2011: 793 Euro für alleinstehende/ 1.190 Euro für Zusammenlebende)

Quelle: eigene Zusammenstellung

3. Die Institutionalisierung von Unterbrechungsphasen für Kindererziehung und Pflege

Wenngleich die Ehe- und Erwerbszentrierung als Grundprinzipien in den Sozialversicherungssystemen bis heute fortbestehen, zeichnet sich die Entwicklung der Sozialversicherung durch zwei neue Tendenzen aus. Einerseits ist generell die Stärkung der Erwerbszentrierung im Rahmen der Aktivierung in der Sozialpolitik zu beobachten, die mit der Absenkung von Leistungsniveaus und der Verengung

des Zugangs zu den Versicherungsleistungen verknüpft ist. Andererseits ist aber auch eine Expansion betreuungs- oder pflegebezogener Freistellungen und Leistungen festzustellen. Die folgende Darstellung macht deutlich, dass hiermit auch die sozialen Sicherungssysteme unter Anpassungsdruck geraten.

3.1 FREISTELLUNGEN FÜR KINDERBETREUUNG

Die EU-Richtlinie von 1996 schreibt den Mitgliedstaaten eine mindestens dreimonatige Freistellung im Anschluss an die Mutterschaftsfrist vor; viele Länder überschreiten diese Mindestvorschrift jedoch. In Deutschland z.B. ist die Dauer seit der Einführung der Vorläuferregelung 1979 sukzessive ausgeweitet worden – von sechs Monaten 1985 auf 36 Monate ab 1991. Auch in Frankreich können sich Eltern heute für eine Dauer von drei Jahren vollständig oder teilweise beurlauben lassen. In Österreich beträgt die Dauer des Elternurlaubs für ein Elternteil bis zu 30 Monate und kann um sechs weitere Monate verlängert werden, wenn sich die Eltern die Freistellung teilen. In Belgien ist die vollständige Elternfreistellung mit drei Monaten sehr viel kürzer, sie verlängert sich aber proportional, wenn sie nur

teilzeitig beansprucht wird.⁹

Elternfreistellungen sind nicht zwangsläufig mit der Zahlung eines Eltern- oder Betreuungsgeldes verbunden. So gab es zunächst in allen vier Ländern lediglich eine geringe pauschale Leistung, die in der Regel einkommensabhängig, dafür aber unabhängig von einer vorherigen Erwerbstätigkeit gewährt wurde und damit eher ein Element des Familienlastenausgleichs darstellte als eine Einkommensersatzleistung. Die Kumulation von (Teil-)Elterngeld mit (teilzeitiger) Erwerbstätigkeit war in der Regel erlaubt,

⁹ Siehe http://www.rva.be/Frames/frameset.aspx?Path=D_opdracht_LBO/&Items=1&Language=DE; letzter Aufruf am 10.3.2011.

um den Erhalt des Kontaktes zum Arbeitsmarkt zu fördern. Ein Anreiz für eine Verkürzung der Inanspruchnahme wurde durch Budgetierungsmodelle erzielt, nach denen Eltern sich – in Abhängigkeit von der Dauer der Inanspruchnahme – für unterschiedliche Beträge entscheiden konnten. Durch den Übergang zum einkommensbezogenen Elterngeld, das seit 2007 gezahlt wird, ist Deutschland zu einem Vorbild für die anderen konservativen Wohlfahrtsstaaten geworden.

In Österreich wurden die Regeln zur Elternfreistellung wiederholt verändert, und erst in jüngerer Zeit kam es mit dem Übergang von der schwarz-blauen zu einer großen Koalition zur Einführung eines dem deutschen vergleichbaren Elterngeldes. Bereits in den 1970er Jahren war die bis 2002 geltende Elterngeldkarenz eingeführt und die Bezugsdauer des geringen und pauschalen Karenzgeldes stufenweise auf drei Jahre ausgedehnt worden. 10 1995 wurde eine Kürzung der Höhe des Karenzgeldes und 1996 die Verkürzung der Zahlung der Leistung auf 18 Monate vorgenommen (Mairhuber 1999). Diese wurde dann mit dem Übergang zum Betreuungsgeld durch die konservative Regierung 2002 wieder rückgängig gemacht; allerdings wurde mit der Reform auch die Vereinbarkeit des Betreuungsgeldes mit einer teilzeitigen Tätigkeit abgeschafft. 2009 wurde schließlich ein einkommensbezogenes Elterngeld in Höhe von 80% des früheren Erwerbsein-

kommens für die Dauer eines Jahres (plus zwei Monate bei Teilung zwischen den Eltern) nach deutschem Vorbild eingeführt. Für nicht erwerbstätige Eltern bleibt der Pauschalbetrag erhalten, wobei sich die Eltern zwischen vier verschiedenen Leistungshöhen (1.000 bis 483 Euro) und entsprechenden unterschiedlichen Leistungsdauern entscheiden können (Kammer für Arbeiter und Angestellte 2010). Beide, die Pauschalleistung ebenso wie die einkommensabhängige Leistung, sind in Österreich somit deutlich großzügiger als in Deutschland, wo die Nettolohnersatzrate (für Normalverdiener) nur 65% beträgt.

In Belgien wurde erst im Zuge der EU-Rechtsangleichung 1998 ein mit der damaligen deutschen Regelung vergleichbarer und expliziter Elternurlaub (ouderschapsverlof/congé parental) eingeführt. Diese Elternzeit für Eltern von Kindern unter vier Jahren ermöglicht entweder eine volle Freistellung von drei Monaten oder eine bis zu 15-monatige Phase der Arbeitszeitverkürzung (Landesamt für Arbeitsbeschaffung Belgien 2010). Während dieser Phase wird ein pauschales Elterngeld gezahlt, das sich bei einer teilzeitigen und längeren Inanspruchnahme entsprechend vermindert (Landesamt für Arbeitsbeschaffung 2011).

Das französische Elterngeld wurde in den 1980er Jahren – zunächst allerdings nur für Eltern mit mindestens drei Kindern – eingeführt und danach sukzessive ausgedehnt. Heute wird Elterngeld auch für Eltern mit nur einem Kind gewährt. Die derzeit gültige Regelung bietet mehrere Alternativen, nach denen sich die Eltern zwischen einem Elterngeld zur Voll- oder

¹⁰ Im Unterschied zur deutschen Regelung ist das dritte Jahr jedoch von einem generellen Kündigungsverbot ausgenommen.

Teilfreistellung oder einer Bezuschussung der Betreuungskosten entscheiden können. Das pauschale Elterngeld, das allerdings nur für eine Dauer von bis zu sechs Monaten gewährt wird, ist fast doppelt so hoch wie der Grundbetrag der deutschen Elterngeldregelung. Die teilzeitige Inanspruchnahme ist relativ günstig, da bei Teilzeitarbeit überproportionale Beträge

gewährt werden und seit 2004 die Einführung des neuen Systems (prestation d'accueil du jeune enfant – PAJE) zu weiteren Verbesserungen führte (Luci 2010). Eine einkommensabhängige Elterngeldregelung nach deutschem Vorbild wird in Frankreich zwar gewünscht, ist derzeit jedoch nicht durchsetzbar.

Tabelle 3: Dauer von Elternfreistellungen und Elterngeldleistungen (Stand: 2011)

	Belgien	Deutschland	Frankreich	Österreich
<i>Dauer der Freistellung</i>	a) Elternurlaub: 3 Monate (6-15 Monate seit 1998) b) Laufbahnterbrechung 3-12 Monate oder länger bei Teilzeit	Bis zu 36 Monate (erste Regelung 1979, dann ab 1985 Elterurlaub und schrittweise Ausdehnung)	Bis zu 36 Monate (Elternurlaub seit 1977, Elterngeld seit 1985)	30 bzw. 36 Monate (Betreuungsgeldregelung seit 2002, zuletzt verändert 2009)
<i>Teilzeitige Inanspruchnahme</i>	a) Ja, Arbeitszeitverkürzung um 50% oder um 80% mit entsprechender Verlängerung	Ja, Streckung der Beträge über längere Dauer möglich	Ja	Ja
<i>Art des Elterngeldes</i>	a) Pauschal (netto 666 Euro/Monat)	a) Sockelbetrag: 300 Euro b) Einkommensersatzleistung seit 2011: 65% des letzten Nettoeinkommens (bei niedrigen Einkommen Staffelung), gedeckelt bei 1.800 Euro	PAJE/Elterngeld/Betreuungsgeld („für die freie Wahl der Tätigkeit“): Etwa 560 Euro/Monat bei vollständiger Erwerbsunterbrechung bzw. etwa 426 Euro bei 50%iger Arbeitszeitverkürzung (2011)	Betreuungsgeld (2002, vorher Karenzgeld) a) pauschal, abhängig von der Laufzeit zwischen 436 und 1.000 Euro b) einkommensbezogen (80% des letzten Nettoeinkommens, gedeckelt bei ca. 2.000 Euro) (seit 2009)
<i>Dauer des Elterngeldes</i>	a) 3 Monate (8 bzw. 15 Monate)	12 + 2 Monate	6 Monate bei 1 Kind, bis zu 12 Monate bei mehreren Kindern 36 Monate	a) Pauschalbetrag bis zu 36 Monate (30+6) b) Lohnersatzleistung: 12 + 2 Monate
<i>Budgetregelung/Teilzeitelterngeld</i>	Ja, überproportional Erhöhung des Elterngeldes	Nein, aber Streckung auf 24 Monate möglich	Ja, überproportionale Erhöhung des Elterngeldes	Nein (anders als beim bis 2002 geltenden Karenzgeld)

Quelle: eigene Zusammenstellung

3.2 FREISTELLUNGEN FÜR PFLEGE

In Deutschland wird, wie auch in den anderen Sozialversicherungsländern, ein großer Teil der Pflege von Angehörigen durch – in der Regel weibliche – Familienmitglieder erbracht.¹¹ Belgien scheint hier eine Ausnahme zu sein: Es lässt nicht eindeutig dem Modell einer familienbasierten Organisation der Pflege zuordnen. Zwar gibt es auch hier starke kulturell geprägte Erwartungen an die Familie, allerdings steht ein umfassendes Angebot ambulanter und stationärer Pflegeeinrichtungen bereit (Haberkern 2009: 76).

Freistellungsregelungen für die Pflege von Angehörigen sind nach wie vor sehr uneinheitlich geregelt (s. Tabelle 4, S. 28). Zunächst gab es lediglich Regelungen zur Freistellung bei Krankheit von Kindern; erst später wurden die Pflege älterer pflegebedürftiger Familienangehöriger mit einbezogen und Pflegegeldregelungen eingeführt. Vorgesehen ist dabei mehr oder weniger explizit, dass das Pflegegeld an die pflegenden Angehörigen zur Deckung etwaiger Lohnausfälle weitergereicht wird. Die Höhe des Pflegegeldes ist dabei abhängig von Zeitaufwand und Pflegebedarf und gleicht oft nur einen Teil des Einkommensverlustes aus. Während die Leistungen in Frankreich und Österreich das soziokulturelle Existenzmini-

mum überschreiten, liegt das Pflegegeld in der deutschen Pflegeversicherung bei einem Höchstbetrag (Pflegestufe III) von 700 Euro (seit 1.1.2012) (s. Tabelle 4, S. 28).

In Deutschland war die Pflegeversicherung 1995 als ein beitragsfinanziertes obligatorisches eigenständiges Sozialversicherungssystem eingeführt worden, das der Krankenversicherungspflicht und -beitragsbemessung folgt (zum politischen Prozess s. Behning 1999) und ergänzt seitdem die nach dem Bundessozialhilfesystem zu gewährenden Hilfe zur Pflege (§ 61 SGB XII). Diese umfasst auch ein Pflegegeld, das pflegenden Personen bei Vorliegen der Pflegebedürftigkeit eines oder einer Angehörigen gezahlt werden kann. Eine arbeitsrechtliche Freistellung erwerbstätiger Pflegepersonen ist jedoch erst im Jahr 2008 eingeführt worden.¹² Sie regelt die kurzfristige Freistellung für die Pflege von Angehörigen (zehn Tage), die im Bedarfsfall auf bis zu sechs Monate verlängert werden kann.

Mit dem „Gesetz zur Vereinbarkeit von Pflege und Beruf“ vom 6. Dezember 2011 wurde eine Regelung geschaffen, die ArbeitnehmerInnen eine volle oder teilzeitige Freistellung von bis zu zwei Jahren ermöglichen soll. Allerdings soll diese Freistellung kostenneutral für die Betriebe und die öffentliche Hand sein, so dass der Lebensunterhalt der Pflege-

¹¹ In Deutschland schätzt die Bundesregierung den Anteil der durch Angehörige erbrachten Pflegeleistungen auf zwei Drittel der 1,63 Millionen Pflegebedürftigen (Bundestagsdrucksache 17/6000, 6. Juni 2011). Die Zahl pflegender Frauen liegt etwa zehnfach so hoch wie die der Männer (Rothgang et al. 2011: 71).

¹² Siehe Pflegezeitgesetz vom 28. Mai 2008 (BGBl. I, S. 874, 896).

person über eine Reduzierung und Umverteilung des regulären Arbeitsentgelts garantiert wird.

In Frankreich gibt es seit 2007 die Möglichkeit, sich für eine Dauer von drei bis zwölf Monaten freustellen zu lassen (congé de soutien familial). Eine Lohnersatzleistung ist nicht vorgesehen, aber die pflegebedürftige Person soll das Pflegegeld (allocation personnalisée d'autonomie) im Rahmen eines Arbeitsverhältnisses an den bzw. die pflegende/n Angehörige/n übertragen (Morel 2006; Da Roit et al. 2007). Der Nachweis über den Pflegegeldbezug begründet den Anspruch auf Freistellung gegenüber dem Arbeitgeber. Die Freistellung muss aber vollständig genommen werden; eine Teilzeit-Erwerbstätigkeit ist mit der Freistellung nicht vereinbar. In Österreich existieren zwei ergänzende Regelungen: die mindestens sechsmonatige Pflegezeit von 1993 und die Familienhospizkarenz von 2001 für die Begleitung sterbender Familienangehöriger (bis zu sechs Monate). Während der längerfristigen Pflegephase kann das Pflegegeld des Betroffenen an die pflegende Person gezahlt werden.

Belgien bietet das umfassendste Angebot an Freistellungsregelungen. Die so genannte Laufbahnunterbrechung wurde aus beschäftigungspolitischen Gründen bereits 1985 eingeführt und war damals mit der Einstellung von StellvertreterInnen verbunden. 2002 wurde die Regelung in die „Zeitkreditregelung“ überführt und unter bestimmten Bedingungen¹³ ein

Rechtsanspruch eingeräumt. Zudem wurde die Pflicht zur Einstellung von StellvertreterInnen gestrichen, so dass die Inanspruchnahme bis 2004 auf 150.000 Personen anstieg (De Lathouwer 2005). Heute bietet die Zeitkreditregelung eine nicht an weitere Bedingungen geknüpfte vollzeitige Freistellung, verbunden mit einer geringen pauschalen Lohnersatzleistung von rd. 400 Euro. Neben dieser allgemeinen Zeitkreditregelung, gibt es außerdem „thematische“ Freistellungsregelungen zum „medizinischen Beistand“ oder zur Palliativpflege Angehöriger (s. Tabelle 4). Die Transferleistungen aus der Sozialversicherung hierfür liegen um mehr als die Hälfte über der allgemeinen Zeitkreditleistung. Alle Freistellungsregelungen können auch teilzeitig (mit einer Verkürzung von 50% oder 20% der Wochenarbeitszeit) beansprucht werden, entsprechend verlängert sich die mögliche Dauer der Inanspruchnahme (beim Zeitkredit auf bis zu sechs Jahre bei einer Reduzierung von 20%) bzw. reduziert sich die Leistung aus der Sozialversicherung entsprechend. Der Zeitkredit wird teilweise durch tarifliche Regelungen auf bis zu fünf Jahre verlängert. Die Höchstdauer des „medizinischen Beistands“ beträgt drei Monate, kann jedoch auf insgesamt zwölf und in Härtefällen sogar auf 24 Monate verlängert werden. Für die Beantragung dieser Pflegezeit genügt die Vorlage eines hausärztlichen Attests, das die Hilfebedürftigkeit eines Angehörigen

¹³ Der Rechtsanspruch gilt in Betrieben ab elf Beschäftigten, und die Quote der zur selben

Zeit in einem Betrieb beurlaubten Beschäftigten darf 5% nicht übersteigen (Landesamt für Arbeitsbeschaffung Belgien 2010).

belegt (Landesamt für Arbeitsbeschaffung Belgien 2010).

Insgesamt betrachtet zeigt sich also, dass die Absicherung von Kinderbetreuungsphasen hinsichtlich der Dauer, der Konditionalität und der Ausgestaltung der Lohnersatzleistungen sehr viel umfassender geregelt ist als die pflegebedingten Erwerbsunterbrechungen: Die Freistellungen können bis zu drei Jahre lang beansprucht werden, eine Konditionalität hinsichtlich des Kindes besteht – abgesehen vom Alter – nicht, und es werden entweder Beträge gezahlt, die das sozio-kulturelle Existenzminimum sichern, oder sogar Lohnersatzleistungen. Besonderheiten finden sich allerdings in Belgien, wo die Dauer des spezifischen Elternurlaubs sehr kurz ist, und in Deutschland, wo, sofern kein Anspruch auf die Lohnersatzleistung besteht, das Elterngeld sehr gering und nicht existenzsichernd ist. Für die Pflege sind in Frankreich,

Deutschland und Österreich nur relativ kurze Unterbrechungsphasen – von bis zu sechs Monaten – vorgesehen. Zudem werden grundsätzlich keine statussichernden Lohnersatzleistungen, sondern pauschale Pflegegelder angeboten. Deren Gewährung und Höhe sind vom durch die Behörden anzuerkennenden Pflegebedarf abhängig. Während in Österreich und Frankreich eine Existenzsicherung erreicht werden kann, ist das maximale Pflegegeld in Deutschland und Belgien so gering, dass Personen, die zugunsten der Angehörigenpflege ihre Erwerbstätigkeit unterbrechen, nicht immer mit einem existenzsichernden Pflegegeld rechnen können. Aufgrund der Einkommensunterschiede zwischen Frauen und Männern sind die Opportunitätskosten für viele Frauen geringer als für Männer, so dass es nicht überrascht, dass die Mehrheit der Pflegepersonen Frauen sind.

Tabelle 4: Freistellungen und Lohnersatzleistungen für Pflege (Stand: 2011)

	Belgien	Deutschland	Frankreich	Österreich
<i>Freistellung von der Erwerbsarbeit (Jahr der Einführung)</i>	a) Laufbahnunterbrechung/Zeitkredit (1985/2002) b) Medizinischer Beistand [Pflege eines schwerkranken Angehörigen] c) Palliativpflege (Pflege todkranker Angehöriger) d) Urlaub wegen Pflegebetreuung (2008)	Pflegezeitgesetz (2008) Pflege von Angehörigen (Freistellung nicht geregelt)	a) Congé de soutien familial dans le secteur privé (2007) (Pflege von Angehörigen) b) congé de présence parentale (für schwerkranke oder behinderte Kinder (2001) c) congé de solidarité familiale (Sterbebegleitung) (2004)	a) Familienhospizkarenz (Sterbebegleitung) (2001) b) Pflegefreistellung c) Pflege von Angehörigen (Freistellung nicht arbeitsrechtlich geregelt)
<i>Dauer</i>	a) Zwischen 3 und 12 Monate Vollzeit (kann durch Tarifvertrag auf 5 Jahre verlängert werden) oder 50% Arbeitszeitverkürzung oder 6 Jahre Arbeitszeitverkürzung von 20% b) zwischen 1 und 3 Monaten (insgesamt nicht mehr als 12 Monate, Alleinerziehende 24 Monate) c) 1 Monat, kann um weiteren Monat verlängert werden d) 6 Tage pro Kalenderjahr	10 Tage, die auf 6 Monate verlängert werden können	a) 3-12 Monate b) bis zu 1 Jahr c) 3 Monate, verlängerbar um weitere 3 Monate	a) bis zu sechs Monaten b) – c) eine Woche
<i>Lohnersatzleistung</i>	Bei allen Regelungen pauschal (abhängig von Dienstjahren, z.B. 471 Euro bei < 2 Jahren, 628 Euro bei > 2 Jahren Betriebszugehörigkeit, Bruttobeträge, Stand: 2012)	a) Keine, möglicherweise aber Pflegegeld – Höhe richtet sich nach zeitlichem Umfang und Pflegestufe (3 Stufen) b) keine, evtl. Grundsicherungsleistung bei Bedarf	a) Pflegegeldbezug (APA – allocation personnalisée, 2002); zuvor PSD – prestation spécifique dépendance, 1997) b) allocation journalière de présence parentale (AJPP, 2001) d'autonomie; prestation de compensation du handicap c) bis zu 21 Tagessätze der allocation d'accompagnement	a) Keine, aber Grundsicherungsleistung bei Bedarf b) Pflegegeld nach dem Bundespflegegesetz (1993); Höhe richtet sich nach Umfang der Pflege in 7 Stufen c) Entgeltfortzahlung
<i>Höhe der Leistung</i>	Entschädigung für die Unterbrechung wegen „medizinischem Beistand“: 771 Euro/Monat brutto (2/2012) bei Vollzeitunterbrechung	a) Pflegegeld: 225 bis 685 Euro (2011) b) –	a) APA zwischen 530 Euro und 1.235 Euro in Abhängigkeit der Pflegestufe (2011) b) AJPP: 41,80 Euro/50 Euro (zusammenlebend/alleinstehend) c) 53 Euro/Tag	a) rd. 700 Euro b) volles Entgelt c) Zwischen 154 Euro (bei mind. 50 Std./Monat) und 1.655 Euro (2011)

Quelle: Eigene Zusammenstellung

3.3 DIE NEUEN SOZIALEN RISIKEN: EIN DRÄNGENDES PROBLEM

Wie groß ist nun aber das Problem insgesamt einzuschätzen, wie viele Personen sind eigentlich von diesen „neuen sozialen Risiken“ betroffen?

In Deutschland hat die Stärke der Geburtenkohorte zwar in den vergangenen zwanzig Jahren abgenommen: Lag die Anzahl der Geburten um 1990 noch bei etwa 900.000, so ist sie seit 2005 unter 700.000 abgesunken und lag 2009 bei 665.000 (Statistisches Bundesamt et al. 2012: 15). Dem entspricht in etwa die Anzahl der BezieherInnen des Elterngeldes (das nur in den ersten zwölf bzw. 14 Lebensmonaten des Kindes beansprucht werden kann), die sich im Jahr 2011 auf knapp über 800.000 Personen belief (Statistisches Bundesamt 2012: 5). Trotz sinkender Geburtenrate liegt der potenzielle Anteil der rund 43 Millionen Erwerbspersonen, die Betreuung von Kindern von unter drei Jahren organisieren müssen und dafür ihre Erwerbstätigkeit unterbrechen oder reduzieren könnten (oder dies bereits tun), bei rund 9%. Hinzuzurechnen wären diejenigen, die unabhängig von der Elternzeit Teilzeit arbeiten. Die in Deutschland hohe Teilzeitquote und der hohe Anteil familienbedingter Teilzeitarbeit belegt, dass in Deutschland in einem erheblichen Maße zugunsten der Familie auf eine vollzeitige Erwerbstätigkeit verzichtet wird. Schwerlich zu beziffern sind freilich die indirekten monetären Nachteile in Form geringerer beruflicher Aufstiegsmöglichkeiten und Einkommenschancen.

Noch schwieriger ist die Bezifferung des Umfangs der in Deutschland er-

brachten häuslichen Pflege Älterer, die in der Regel von Angehörigen geleistet wird. Insgesamt betrug die Anzahl der pflegebedürftigen Personen 2009 2,34 Millionen (Rothgang et al. 2011). Nur ein Teil von ihnen wird jedoch zu Hause betreut, auch wenn die Pflegepolitik der häuslichen Pflege einen Vorrang einräumt. Grundsätzlich hängt die Anzahl der Pflegepersonen von deren Definition ab. Nach einer sehr engen Definition wies die Statistik der gesetzlichen Rentenversicherung¹⁴ im Jahr 2009 etwa 400.000 Pflegepersonen aus, von denen 90% Frauen waren und rund zwei Drittel ganzjährig Pflege erbrachten (ebd.). Nach Berechnungen auf Basis des Sozioökonomischen Panels wurden hingegen rund 3,7 Millionen Personen ermittelt, die pro Tag mindestens eine Stunde Pflegeleistungen erbringen; diese Statistik beschränkt sich somit nicht auf „Hauptpflegepersonen“, sondern schließt alle Personen – auch jenseits des Erwerbsalters – ein (ebd.: 76). Die Dauer der Pflege ist gleichzeitig schwieriger zu bestimmen als die Dauer der Betreuung von Kindern: 2011 wurde die durchschnittliche Dauer der Pflegebedürftigkeit bei Männern auf vier Jahre und bei pflegebedürftigen Frauen auf drei Jahre beziffert; nur ein Teil dieser Phase

¹⁴ Die Rentenversicherungsstatistik zählt nur solche Personen als Pflegepersonen, die einen zeitlichen Umfang von mindestens 14 Stunden pro Woche aufwenden, selbst nicht mehr als 30 Stunden erwerbstätig sind und Personen pflegen, die Leistungen aus der Pflegeversicherung beziehen (Rothgang et al. 2011).

wird jedoch durch die häusliche Pflege abgesichert (ebd.: 10). Für Deutschland hat sich jedenfalls bereits erwiesen, dass rund die Hälfte der ambulant erbrachten Pflegephasen die Dauer von zwei Jahren übersteigt und damit selbst die neue Pflegezeitregelung keinen ausreichenden Schutz des Beschäftigungsverhältnisses bietet (Müller et al. 2010). Insgesamt zeigt sich somit ein nach wie vor erheblicher Anpassungsbedarf bei der Absicherung von Personen, die Pflege- und Be-

treuungsarbeit erbringen.

Tatsächlich arbeiten in Frankreich 30% und in Deutschland sogar 46% der Frauen in Teilzeit (Belgien und Österreich etwa 41%), während die Anteile bei den Männern zwischen 6% und 9% liegen (Europäische Kommission 2010). Ein elternspezifisches Recht auf die Verkürzung der Arbeitszeit gibt es in Österreich, allgemeine Anspruchsrechte in Deutschland und Frankreich.

4. Die Anerkennung von Phasen der Betreuung und Pflege in der Arbeitslosenversicherung

In Deutschland genießen Personen während Pflege- und Betreuungsphasen im Rahmen der gesetzlichen Regelungen einen Sonderkündigungsschutz. Dennoch kann Arbeitslosigkeit direkt im Anschluss oder zeitverzögert eintreten, etwa wenn der Arbeitgeber eine Sondergenehmigung erwirkt, nach Ablauf der Schutzfrist die Kündigung ausspricht, oder die ArbeitnehmerIn selbst den Arbeitsvertrag kündigt, etwa wenn Umfang oder Lage der Arbeitszeit nicht mit dem Betreuungs-

bzw. Pflegebedarf vereinbar sind. In Deutschland scheint dies regelmäßig vorzukommen, denn in solchen Fällen wird auch von der Verhängung einer Sperrzeit beim Arbeitslosengeld abgesehen. Probleme könnten sich vor allem aber dann ergeben, wenn die der Bedarf an Freistellung die Dauer der gesetzlich regulierten Freistellung überschreitet.

4.1 DIE ABSICHERUNG BEI KINDERBETREUUNG

Der Leistungsanspruch in der Arbeitslosenversicherung setzt in der Regel eine mehrmonatige sozialversicherungspflichtige Vorbeschäftigungszeit voraus.¹⁵

In Belgien, Deutschland und Österreich müssen mindestens für ein Jahr Beiträge vorliegen, in Frankreich entsteht schon ein Anspruch nach sechs Monaten. Die Frist, die für die Prüfung einer ausreichenden Beitragsdauer angesetzt wird, ist relativ großzügig geregelt und beträgt zwischen 18 Monate für unter 36-Jährige in Belgien und 24 Monate in Deutschland und Österreich.¹⁶ Insofern können auch

beim Vorliegen einer „durchlöcherten“ Beschäftigungsepisode in allen Ländern Ansprüche auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung entstehen (s. Tabelle A 3 im Anhang).

Die Rahmenfrist ist bedeutsam, da sie die „Verjährung“ von Ansprüchen regelt. In Deutschland wurde die Rahmenfristregelung früher kritisiert, weil sie bei langen Beurlaubungszeiten zum Verlust der Arbeitslosenversicherungsansprüche führte, wenn die Freistellungen einen Zeitraum von fünf Jahren überschritten (Bothfeld/Gronbach 2002). Daher wurde

¹⁵ Zur Versicherungspflichtgrenze s. Teil 2 sowie die Tabelle A1 im Anhang.

¹⁶ Langjährige Beitragszahler können – ab

einem Alter von 55 Jahren – längere Bezugszeiten erreichen, maximal aber 18 Monate (§ 127 SGB III).

gefordert, Kindererziehungszeiten als versicherungspflichtige Zeit anzuerkennen (Maier 1996: 198f.), so dass 2004 endlich die Elternzeit bis zum dritten Lebensjahr des Kindes als beitragspflichtige Zeit anerkannt wurde. So kann die Elternzeit, wenn unmittelbar vor dem Eintritt in die Mutterschutzphase eine versicherungspflichtige Beschäftigung (bzw. ein Versicherungsverhältnis) vorlag, eine Anwartschaft begründen. In den anderen Ländern ist die Elternzeit grundsätzlich den Phasen der Erwerbstätigkeit gleich-

gestellt – die zuvor erworbenen Ansprüche bleiben erhalten und ruhen.

In der Regel orientiert sich die Lohnersatzleistung dann am Arbeitsentgelt der vorausgegangenen Beschäftigung. Allerdings kann es – wie in Deutschland – Sonderregelungen geben, wenn entweder nicht der volle Bemessungszeitraum vor Eintritt in die Mutterschutzzeit erfüllt oder aber eine Aufnahme von Teilzeitarbeit angestrebt wird.

4.2 DIE ABSICHERUNG BEI PFLEGE

In Deutschland war auch für den Tatbestand der Pflege von Angehörigen zunächst die Rahmenfristregelung relevant. Danach konnten Personen im Falle der Erwerbsunterbrechung eine um zwei Jahre verlängerte Rahmenfrist beanspruchen, eine Dauer, die in vielen Fällen jedoch nicht dem tatsächlichen Bedarf entsprach. Noch vor Einführung des Pflegezeitgesetzes wurde im Jahr 2006 die Rahmenfristregelung durch die freiwillige Arbeitslosenversicherung abgelöst. Voraussetzung hierfür sind die Anerkennung als Pflegeperson nach den Regeln der Pflegeversicherung und die Erfüllung der regulären Anwartschaftszeit. Die Beitrags-/Leistungsrelation ist dann sehr günstig, weil die Beiträge an nur einem Zehntel des Durchschnittseinkommens bemessen werden, sich die Leistungen hingegen an fiktiven Werten orientieren, sofern keine eigenen Beitragszeiten (mindestens 150 Tage) innerhalb der Rahmenfrist von zwei

Jahren vorliegen (Just 2008: 77). Problematisch ist, wenn die Pflegepersonen die Voraussetzungen nicht erfüllen, Vorbeschäftigungszeiten fehlen oder die Pflegebedürftigkeit des nahen Angehörigen nicht nach den Richtlinien der Pflegeversicherung anerkannt ist. Im Rahmen der Beratungen über eine „strukturelle Weiterentwicklung“ der Pflegeversicherung wurde daher vorgeschlagen, analog zur Elternzeitregelung Pflegezeiten als Versicherungspflichtverhältnis anzuerkennen (ebd.).¹⁷ Für die sechsmonatige Pflegezeit, die 2008 eingeführt wurde, ist diese Gleichstellung realisiert worden, so dass Pflegepersonen während der gesetzlichen

¹⁷ Siehe Gesetz zur strukturellen Weiterentwicklung der Pflegeversicherung (Pflege-Weiterentwicklungsgesetz) vom 28. Mai 2008 (BGBl. I, S. 874)

Pflegezeit (bis zu sechs Monate lang) versichert sind und im Bedarfsfall Zugang zu Arbeitslosenversicherungs- und Arbeitsförderungsleistungen erhalten, vorausgesetzt, sie waren unmittelbar vor der Pflegephase sozialversicherungsrechtlich beschäftigt. Pflegephasen, die über die sechs Monate hinaus andauern, können im Rahmen der Antragspflichtversicherung arbeitslos versichert werden, wenn der zeitliche Pflegeaufwand mindestens 14 Stunden pro Woche umfasst und die Pflegebedürftigkeit anerkannt ist (Bundesagentur für Arbeit 2012); in diesen Fällen werden die Beiträge von der Pflegekasse an die Arbeitslosenversicherung entrichtet.

In Frankreich und Belgien gilt grundsätzlich der Erhalt der Ansprüche in der Arbeitslosenversicherung während der gesetzlich regulierten Freistellungspha-

sen. Probleme ergeben sich jedoch dann, wenn die Erwerbsunterbrechungen länger als durch das jeweilige Gesetz bestimmt dauern oder aufgrund von Pflege oder Betreuung nur eine teilzeitige Erwerbstätigkeit aufgenommen wird. In Österreich wird die Zeit, in denen die häusliche Pflege geleistet und die Versicherungspflicht eines Arbeitsverhältnisses vorübergehend aufgegeben wird, dadurch abgesichert, dass sich die Rahmenfrist um die Zeit der Pflege einfach verlängert und die zuvor erworbenen Ansprüche aufrechterhalten bleiben. Allerdings setzt diese Rahmenfristverlängerung die Anerkennung des Pflegebedarfs der zu pflegenden Person nach dem Bundespflegegeldgesetz sowie die freiwillige Weiterversicherung oder die selbstständige Pensionsversicherung voraus (Bundesarbeitnehmerkammer 2011).

Tabelle 5: Berücksichtigung von Erziehungs- und Pflegephasen in den Arbeitslosenversicherungssystemen (Stand: 2011)

	Belgien	Deutschland	Frankreich	Österreich
<i>Erziehung</i>				
<i>Art</i>	Beitragsfreier Erhalt der Ansprüche	Erziehungszeit zählt als Versicherungspflichtverhältnis ggf. Ergänzung unvollständiger Anwartschaften	Beitragsfreier Erhalt der Ansprüche	Beitragsfreier Erhalt der Ansprüche
<i>Dauer</i>	3 Monate, bei Teilzeit entsprechend länger	Bis zu 3 Jahre	Bis zu 3 Jahre	Dauer der Elternfreistellung
<i>Bedingung</i>	Bei Inanspruchnahme der gesetzlichen Urlaube	Vorherige versicherungspflichtige Beschäftigung	Unterbrechung oder Reduzierung der Erwerbstätigkeit	Vorherige versicherungspflichtige Beschäftigung
<i>Pflege</i>				
<i>Art</i>	Beitragsfreier Erhalt der Ansprüche	Pflegezeit zählt als Versicherungspflichtverhältnis; Pflege nach SGB XI: Arbeitslosenversicherung auf Antrag (seit 2005, zuvor: Rahmenfristverlängerung bei Pflege auf max. 5 Jahre)	Beitragsfreier Erhalt der Ansprüche	Verlängerung der Rahmenfrist
<i>Dauer</i>	Dauer der arbeitsrechtlichen Freistellung	a) Bis zu 6 Monate Bei Antragspflichtversicherung: Dauer der Pflege nach SGB XI	Dauer der arbeitsrechtlichen Freistellung	Dauer der Pflegephase
<i>Bedingung</i>	Im Rahmen der Inanspruchnahme der gesetzlichen Urlaube	a) Vorherige versicherungspflichtige Beschäftigung b) Anerkennung als Pflegeperson nach SGB XI und Zahlung von Beiträgen aus der Pflegeversicherung an Arbeitslosenversicherung	Unterbrechung oder Reduzierung der Erwerbstätigkeit	Anerkennung des Pflegebedarfs von mindestens Pflegestufe III und Weiterversicherung bzw. Selbstversicherung in der Pensionskasse (s.u.)

Quelle: eigene Zusammenstellung

4.3 ARBEITSLOSENGELD NACH TEILZEITARBEIT UND AUSGLEICH DURCH MINDESTLEISTUNGEN

Da Teilzeitarbeit ein zentraler Modus zur Realisierung von Erwerbstätigkeit und Familienarbeit ist, ergibt sich, dass die Anerkennung von Teilzeitarbeit wegen Kindererziehung und Pflege ein zentrales Moment für die Responsivität und Anpassungsfähigkeit der Sozialversicherungssysteme darstellt. Hier zeigen sich die vielleicht wichtigsten Unterschiede zwischen den Sozialversicherungsländern.

Zum einen kann Teilzeitarbeit bzw. die Suche nach Teilzeitarbeit mit den Zugangsbedingungen zur Arbeitslosenversicherung kollidieren. In allen vier hier untersuchten Ländern bestehen Mindestanforderungen bezüglich des Einkommens oder des Arbeitszeitumfangs als Voraussetzung für die Mitgliedschaft in der Arbeitslosenversicherung (Tabelle A1 im Anhang). In Deutschland ist der Umgang mit Teilzeitarbeit in der Arbeitslosenversicherung z.B. zusätzlich paradox: Prinzipiell gilt Teilzeitarbeit bei der Arbeitsvermittlung als zumutbar, umgekehrt kann die auf Teilzeitarbeit eingeschränkte Suche nach Arbeit zur Kürzung oder zum Wegfall der Leistungsansprüche führen. Diese Regelung ist hochgradig inkonsistent, denn unterfallen arbeitslose Eltern mit Kindern unter drei Jahren dem Rechtskreis des SGB II, werden sie in der Regel von der Vermittlung ausgenommen (§10 SGB II). In Österreich ist den BezieherInnen von Arbeitslosengeld hingegen die Suche nach Teilzeitarbeit (mindestens 20 Stunden/Woche) gestattet, wenn sie Kinder erziehen; in Frankreich und Belgien sind keine Einschränkungen bezüg-

lich der Suche nach einer Teilzeittätigkeit bekannt. Im Gegenteil, in Belgien können ArbeitnehmerInnen bei Aufnahme einer Teilzeittätigkeit aus der Arbeitslosigkeit heraus einen Antrag als „Teilzeitarbeitnehmer mit Erhalt der Ansprüche“ stellen und in bestimmten Fällen sogar eine „Einkommensgarantieleistung“ erhalten (Föderaler Öffentlicher Dienst Soziale Sicherheit 2009: 31), so dass vorherige, durch eine Vollzeittätigkeit erworbene Ansprüche erhalten bleiben.

Zum anderen ist bei der Leistungsbemessung relevant, inwiefern ein Ausgleich für Personen mit einem (möglicherweise durch Teilzeitarbeit bedingten) niedrigen Arbeitsentgelt möglich ist. Wenngleich Ausgleichsmechanismen nicht an familiäre oder Pflegearbeiten gebunden sind, begünstigt das französische System Personen mit einem niedrigen Einkommen. Hier kann zwischen zwei Modi gewählt werden, so dass bei geringen Einkommen Ersatzraten von bis zu 75% erreicht werden können.¹⁸ Zudem gibt es ein Mindesttagessatz, der – anders als in Belgien – jedoch *unabhängig* von der Familiensituation gewährt wird (27,25 Euro/Tag, etwa 800 Euro im Monat).¹⁹ In

¹⁸ Arbeitslosen könne zwischen der Lohnersatzrate von 57,4% oder 40% zuzüglich eines Festbetrags von 11,17 Euro pro Tag wählen (seit Juli 2010).

¹⁹ Die Deckelung des französischen Arbeits-

Belgien sind die Mindesttagessätze nach dem Familienstand gestaffelt: Haushaltsvorstände erhalten höhere Mindestbeträge (37,25 Euro/Tag) als „Kohabitanten“ (23,46 Euro).²⁰ Auch in Österreich werden sehr niedrige Beträge des Arbeitslosengeldes auf den so genannten Ausgleichszulagenrichtsatz, das soziokulturelle

Existenzminimum, aufgestockt. Allein in Deutschland gibt es keinen Ausgleich; hier tragen Personen mit Betreuungspflichten die negativen Auswirkungen auf die Absicherung in der Arbeitslosenversicherung ganz allein.

losengeldes bei einem Bemessungsentgelt von 11.092 Euro (2009) ist überraschenderweise sehr großzügig und führt zu hohen Ansprüchen beim Arbeitslosengeld.

²⁰ Zur Kritik am Prinzip der familienbezogenen Leistungsbemessung in Belgien s. Abschnitt 2.2.

4.4 ZWISCHENBILANZ

In der Arbeitslosenversicherung sind die Elternzeitunterbrechungen gut abgesichert. Im Rahmen der arbeitsrechtlichen Freistellung bleiben die zuvor erworbenen Ansprüche in der Regel bis zu einer Dauer von drei Jahren (in Belgien entsprechend der Dauer der Freistellung) bestehen. In Deutschland können durch die Elternzeit Anwartschaftszeiten sogar ergänzt werden; andererseits kann die Suche nach Teilzeitarbeit dem Bezug von Arbeitslosengeld entgegenstehen. Kurzum, in der Arbeitslosenversicherung sind der gleiche Zugang und die gleiche Wertigkeit der Erziehungsphasen weitgehend gewährleistet. Personen, die ihre Angehörigen pflegen, haben demgegenüber geringere Möglichkeiten, ihren Arbeitslosenversicherungsanspruch zu erhalten: Mit Ausnahme Österreichs, wo einfach die Rahmenfrist verlängert wird, bleiben

in Deutschland, Belgien und Frankreich die Ansprüche gegenüber der Arbeitslosenversicherung nur für die (relativ kurze) Dauer der gesetzlichen Freistellung erhalten. In Deutschland kann sich die Pflegeperson dann freiwillig weiterversichern. Grundsätzlich wird hier, wie auch in Österreich und Frankreich, für den Erhalt der Ansprüche jedoch die offizielle Anerkennung des Pflegebedarfs vorausgesetzt. Der Zugang von pflegenden Personen ist somit von den gesetzlich definierten Kriterien der Pflegesituation abhängig und richtet sich nicht nach dem individuellen Bedürfnis der Erwerbstätigen, innerfamiliäre Pflegedienstleistungen zu erbringen. Ein allgemeiner und der Erwerbstätigkeit vergleichbarer Zugang ist im Bereich der Pflege nicht gewährleistet. Die Wertigkeit der Ansprüche ist hingegen weitgehend gleich, weil in allen Ländern grundsätz-

lich der Einkommensstatus vor der Pflegephase angesetzt wird – mit Ausnahme der deutschen freiwilligen Versicherung, deren Modus der Leistungsberechnung jedoch als günstig eingeschätzt wird.

Teilzeitarbeit erweist sich hingegen nur als begrenzt berücksichtigungsfähig, erst recht, seit durch die Aktivierungsreformen die Erwerbszentrierung in den Arbeitslosenversicherungssystemen verstärkt wurde. Allerdings ist sozialversicherungspflichtige Teilzeitarbeit als Sachverhalt bei der Leistungsgewährung nur in Deutschland ein potenzielles Problem, weil die Teilzeitsuche den Leistungsbezug versagen kann oder wenn die Ansprüche aus einem vorherigen Teilzeitarbeitsverhältnis nicht Existenz sichernd sind. In den anderen drei Ländern gibt es diese

Einschränkung nicht. Im Gegenteil, in Belgien und Frankreich, ferner auch in Österreich, garantieren Mindestleistungen die Aufstockung auf ein zumindest Existenz sicherndes Niveau. Dies ist eine wichtige Vorkehrung gerade für Personen mit Betreuungs- und Pflegepflichten, denn aufgrund fehlender ganztägiger Betreuungsmöglichkeiten für Kinder bzw. der geringen Absicherung bzw. der kurzen Dauer von Pflegezeiten wird Teilzeitarbeit ihre große Bedeutung voraussichtlich auch behalten, da sie Eltern (in der Regel den Müttern) oder pflegenden Familienmitgliedern ermöglicht, die Betreuung mit der Erwerbstätigkeit zu vereinbaren.

5. Die Anerkennung von Betreuungs- und Pflegephasen in den Systemen der gesetzlichen Rentenversicherung

In allen OECD-Ländern sind Frauen aufgrund ihrer diskontinuierlichen Erwerbsbiografien und der niedrigeren Einkommen im Alter einem deutlich höheren Armutsrisiko ausgesetzt als Männer (2006 im OECD-Durchschnitt: 15%; Männer: 10%) (OECD 2010: 69). Insofern ist das Schließen von Sicherungslücken, aber auch der Ausgleich von geringen Beiträgen aufgrund familiär bedingter Teilzeitphasen für Frauen umso wichtiger für die Erzielung eines durchschnittlichen Rentenniveaus. Zwei gegenläufige Entwicklungen haben jedoch die Reformen der Rentenversicherungssysteme in den letzten Jahrzehnten geprägt. Einerseits wurden tatsächlich zunehmend Nichterwerbsphasen aufgrund familiärer Tätigkeiten in die Systeme integriert, andererseits ist es gerade in jüngerer Zeit zu gravierenden Einschnitten bei den Leistungsdauern und -höhen gekommen, die die Erwerbszentrierung wiederum gestärkt haben.²¹ So werden die Verbesserungen

für Betreuende und Pflegende konterkariert, wenn diese unterdurchschnittliche Einkommen haben, oder die Betreuungs- und Pflegebedarfe nicht im Rahmen der gesetzlichen Regelungen anerkannt werden (z.B. langjährige Teilzeitarbeit oder Niedriglohnbeschäftigung).

Aus diesen Gründen ist die Absicherung von Pflege- und Betreuungsphasen für viele Frauen hoch relevant. Diese kann nach dem so genannten „Lückenschließungsmodell“ erfolgen, bei dem die Pflege- und Betreuungsphasen als Ersatzzeiten, d.h. Berücksichtigungs- oder beitragsfreie Versicherungszeiten zählen oder alternativ nach dem „Leistungsmodells“, bei dem Pflege- und Betreuungspersonen fiktive Beiträge zugeordnet werden, die mit denen aus eigenen Beitragszeiten kumuliert werden können. Die für die spätere Leistungshöhe relevanten Mechanismen sind hier die Anzahl der berücksichtigten Monate sowie die fiktive Höhe der berücksichtigten Beiträge.

²¹ Zu nennen sind hier insbesondere die im Zuge des demografischen Reformdrucks seit Beginn der 1990er Jahre verabschiedeten Reformen, die den Zugang erschweren und die Leistungshöhe über die sukzessive Erhöhung des Renteneintrittalters bzw. die Einführung von Abschlägen bei früherem Renteneintritt reduzieren sowie die Absenkung des Zielrentenwertes und die Anhebung der Anzahl der Beitragsjahre, die zum Erreichen des Eckrentenwerts notwendig sind (Palier/Martin 2007).

5.1 DIE RENTENRECHTLICHE BERÜCKSICHTIGUNG VON PHASEN DER KINDERERZIEHUNG

In den gesetzlichen Rentenversicherungen, die nach dem Umlageverfahren organisiert sind, setzt die Gewährung existenzsichernder Leistungen eine möglichst kontinuierliche Erwerbsbiografie voraus, d.h. es müssen entsprechende Mindestversicherungszeiten nachgewiesen werden, wenn das gesetzliche Renteneintrittsalter erreicht ist. Die Anzahl der notwendigen Versicherungsjahre zum Erreichen einer Vollrente liegt in Belgien, Deutschland und Österreich bei 45 Jahren; in Frankreich ist die reguläre Beitragsdauer sukzessive erhöht worden, sie liegt aber derzeit (2010) mit 40,5 Jahren immer noch vergleichsweise niedrig. Während in Belgien und Deutschland die gesamte Versicherungsbiografie zur Berechnung der Rentenhöhe zugrunde gelegt wird, werden in Frankreich die Rentenhöhen auf Basis der 25, in Österreich (Stand: 2012) auf Basis der 24 stärksten Einkommensjahre berechnet. In Österreich wurde mit der Pensionsreform von 2003 eine sukzessive Erhöhung dieses Durchrechnungszeitraums auf 40 Jahre ab dem Jahr 2028 vorgenommen (Pensionsversicherungsanstalt 2012). Die Wirkung kurzer Durchrechnungszeiträume ist ambivalent: Einerseits wirken sich damit Jahre mit niedrigem Einkommen, z.B. bei Teilzeitarbeit, weniger stark auf die Rentenhöhe aus, andererseits werden so starke Einkommenszuwächse privilegiert, die eher in den männlichen Einkommensverläufen zu finden sind (Bonnet et al. 2004: 353). Insgesamt wirkt sich die Verlängerung der Durchrechnungszeiträume

jedoch senkend auf die Rentenbeträge aus.

Inwiefern besteht hier die Möglichkeit, als Alternative zur Erwerbstätigkeit Kindererziehungsphasen geltend zu machen? In Deutschland kann seit Mitte der 1980er Jahre für ein Kind, das vor 1992 geboren wurde, einem Elternteil ein Entgelt in Höhe von 75% des Referenzentgelts gutgeschrieben werden. Dieser Wert kann jedoch nicht mit der Beitragsleistung aus einer eigenen gleichzeitigen Erwerbstätigkeit kumuliert werden, da hierbei eine additive Anrechnung ausgeschlossen wurde („Lückenschließungsmodell“) (Götting 2002). Zunächst war die Regelung auf Eltern beschränkt, die nach 1920 geboren waren, und erst durch das Kindererziehungsleistungsgesetz von 1987 wurde diese Regelung schrittweise auf alle Mütter (und ggf. Väter) ausgeweitet (Kohleiss 1988: 160). Das Rentenreformgesetz von 1992 erhöhte die Anzahl der Kindererziehungsjahre für ab 1992 geborene Kinder auf drei Jahre – analog zur Dauer der Elternzeit (§ 56 SGB VI). Gleichzeitig wurde die Anrechnung der Entgeltpunkte zur Bewertung von Kindererziehungszeiten mit Wirkung ab dem 1. Juli 1998 stufenweise von 75 Prozent auf 100 Prozent des Durchschnittseinkommens angehoben (Böttcher 2010: 96). Außerdem wurde hiermit auch der Übergang zum „Leistungsmodell“ betrieben, da die drei Entgeltpunkte nun zu den faktischen Beiträgen aus einer Beschäftigung addierbar sind – sofern allerdings die Beiträge nicht die im Rahmen der

Bemessungsgrenze zahlbaren Beiträge überschreiten. 2001 wurde dann – gleichzeitig mit der Absenkung des Rentenwerts und der Stärkung der dritten Säule der Altersvorsorge durch die Riesterrente – ein Nachteilsausgleich für teilzeitbeschäftigte Eltern von Kindern bis zum zehnten Lebensjahr eingeführt. Seitdem kann bei Teilzeitbeschäftigung der Rentenwert des Teilzeiteinkommens für die Phase bis zum zehnten Lebensjahr des Kindes auf bis zu 100% des Durchschnittseinkommens aufgestockt werden (jedoch um maximal 50%) (Gerlach 2010); die Wirkung ist der Rente nach Mindesteinkommen vergleichbar.

Das französische Modell sieht eine ganze Reihe von Regelungen vor, mit denen Kindererziehungszeiten nach dem Leistungsprinzip ausgeglichen werden sollen, und gilt nicht zuletzt deswegen als eines der großzügigsten Rentensysteme (EGELR 2010).²² Für die Abwicklung der Ansprüche, die im Rahmen der kindbezogenen Freistellungen und Sozialleistungen erworben werden können, erfolgt die Einbeziehung über die Mitgliedschaft in der „Rentenversicherung für Kindererziehende“ (*assurance vieillesse des parents au foyer, AVPF*), die 1972 für Mütter eingeführt und 1979 auf Väter ausgedehnt wurde. Noch heute werden über diese Versicherung Unterbrechungszeiten in Höhe des Mindestlohns abgesichert. Zu den wichtigsten Regelungen gehört die Anerkennung der Kindererziehungszei-

ten als Beitragszeiten, die der deutschen Regelung ähnelt. Hier werden pro Kind zwei Erziehungsjahre (acht Quartale) gewährt. Sie waren bis 2004 Müttern vorbehalten und wurden ohne den Vorbehalt der faktischen Betreuung gewährt. Aus gleichstellungspolitischen Gründen wurde die Regelung geändert, um Männern die Inanspruchnahme zu ermöglichen. Allerdings wurde diese jetzt an dem Sachverhalt einer Erwerbsunterbrechung zur Kinderbetreuung von mindestens zwei Monaten geknüpft, eine Bedingung, die Frauen schon durch die Mutterschutzphase, Männer jedoch nur dann erfüllen, wenn sie tatsächlich die Elternzeit beanspruchen (Bonnet et al. 2004: 365). Da diese Bedingung nur sehr wenige Männer erfüllen, wurde diese Regelung 2010 nach einer Klage vor dem Europäischen Gerichtshof für nicht EU-rechtskonform erklärt und geändert. Für seit dem 1.1.2010 geborene Kinder sind nunmehr vier Quartale für die Mutter vorbehalten, die anderen sollen im Einvernehmen beider Eltern auch auf den Vater übertragen werden können. Des Weiteren gibt es in einigen Fällen für Eltern die Möglichkeit des vorgezogenen Renteneintritts: Zum Beispiel wird langjährig versicherten Arbeiterfrauen, die mindestens drei Kinder erzogen haben, automatisch der Zielrentenwert von 50% gewährt und damit die Doppelbelastung der Frauen anerkannt (*avantage famille nombreuse et reconnaissance de la pénibilité*). Eine natalistische Tendenz zeigt sich außerdem in der Tatsache, dass allen Eltern, die drei Kinder erzogen haben, ein Zuschlag von 10% pro Kind auf den Rentenanspruch gewährt wird.

²² Ich danke Marie-Thérèse Letablier für die Zusammenstellung der vielen und teilweise unüberschaubaren Regelungen.

Auch in Österreich wurde mit der Pensionsreform von 1993 die Absicherung von Kindererziehungszeiten verbessert. Damals wurden erstmalig Kindererziehungsphasen von bis zu vier Jahren anerkannt. Heute können bis zu 36 Monate auf den Pensionsbemessungszeitraum angerechnet werden. Bei langen Versicherungszeiten kann dies einen früheren Renteneintritt ermöglichen. Außerdem entstehen so zusätzliche Rentenansprüche, da diese mit Ansprüchen aus einer Erwerbstätigkeit kumulierbar sind – wenngleich das fiktive Bemessungsentgelt recht niedrig ist.²³ Diese additive Anrechnung war ein deutliches Signal, die Doppelleistung – und damit in der Regel die kontinuierliche Erwerbstätigkeit von Frauen – zu honorieren (Mairhuber 1999), so dass diese Reform auch als Zeichen für die „Abkehr vom Konservatismus der 1970er Jahre“ bewertet wird (Leitner 2002: 181). Eine weitere Verbesserung bei der Anrechnung von Kindererziehungszeiten trat 2005 mit der Neuregelung der Wartezeit und einer Höherbewertung der Erziehungsphasen für die nach 1955 Geborenen in Kraft: Danach können heute von den notwendigen 15 Versicherungsjahren bis zu acht Jahre durch die Anrechnung von Kindererziehungszeiten erbracht werden, wenn für diese Zeit der Bezug von Kinderbetreuungsgeld nachgewiesen werden kann. Zudem wurden die Ersatzzeiten durch

Versicherungszeiten ersetzt und die Bemessungsbeträge für die Bewertung dieser Phasen erhöht. Von diesen Verbesserungen profitieren jedoch nur Personen, die nach 1955 geboren sind.²⁴ Eine weitere Neuerung besteht in dem freiwilligen Pensionssplitting, mit dem ein Elternteil auf Antrag einen Teil seines Pensionsanspruchs für Erziehungsunterbrechungen bis zum vierten Lebensjahr des Kindes auf den anderen Elternteil übertragen kann. Diese Regelung entspricht jedoch der alten Logik der Versorgung, bei der die nicht erwerbstätige Ehefrau über den Ehemann abgesichert wird, und dürfte mit der Entlastung der öffentlichen Hand und nicht mit der Schaffung eines individualisierten Leistungsanspruchs begründet gewesen sein. Demgegenüber stehen Reformen, die den Zugang zu einer Status sichernden Rentenzahlung erschweren, insbesondere durch die Erhöhung des Renteneintrittsalters und des der Rentenberechnung zugrunde liegenden Bemessungszeitraums.

In Belgien werden wiederum die Freistellungszeiten des Elternurlaubs ebenso rentenrechtlich anerkannt wie die der generellen Zeitkreditlösung. Im Unterschied zu den anderen Ländern wurde hier schon relativ früh – für Geburten ab 1968 – für das Prinzip der Statussicherung optiert, nach dem die Ausfallzeiten auch im Hin-

²³ Durch die Pensionsreform von 1997 wurde dieser Betrag auf den Betrag des Ausgleichszulagenrichtsatzes, der für die Bemessung der Mindestrente relevant ist, festgelegt (Mairhuber 1999). Er beträgt im Jahr 2012 961 Euro (Pensionsversicherungsanstalt 2012: 32).

²⁴ So wird beim Renteneintritt im Jahr 2012 für die vor 1955 Geborenen ein fiktives Monatsentgelt von 961 Euro angelegt, für jüngere Personen wird in der Rentenberechnung für 2012 aber ein Monatsentgelt von 1.570 Euro angesetzt (Bundeskazleramt 2011: „Kindererziehungszeiten“).

blick auf das Sicherungsniveau der vorherigen Erwerbstätigkeit gleichgestellt werden.

Tabelle 6a: Berücksichtigung von Kindererziehungszeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung in den Sozialversicherungsstaaten (Stand: 2011)

	Belgien	Deutschland	Frankreich	Österreich
<i>Anwartschaftsfähigkeit</i>	Ja, da keine Mindestversicherungsdauer	Ja, Anwartschaft nach 5 Jahren (Erziehungszeiten für zwei Kinder)	Gleichstellung mit Beitragszeiten bei der Berechnung der Anwartschaftszeit von bis zu 3 Jahren pro Kind	Teilweise: von 15 Versicherungsjahren müssen mindestens 7 aus einer Erwerbstätigkeit erworben werden
<i>Dauer der anrechnungsfähigen Phase</i>	12 (24) Monate für Kindererziehung im Rahmen der Laufbahnunterbrechung werden gleichgestellt	Pro Kind 3 Jahre	Insgesamt bis zu 3 Jahre pro Kind Elternzeit: 8 Quartale pro Kind, davon sind 4 der Mutter vorbehalten, 4 können aufgeteilt werden (seit 2010)	Pro Kind bis zu 4 Beitragsjahre
<i>Höhe des Ausgleichs</i>	Für Geburten vor 1968: fiktives Einkommen, für Geburten ab 1968: vorheriges Einkommen	100% der Bemessungsgröße (2011: 2.522 Euro)	In Höhe des Mindestlohns (SMIC)	Feste Bemessungsgrundlage, unterschiedlich für die vor/nach 1955 Geborenen (2011: 920 Euro/1.560 Euro)
<i>Additive Anrechnung der Kinderjahre (Bonus)</i>	-	Ja, bis zur Bemessungsgrenze (2011: 5.500 Euro alte, 4.800 Euro neue Bundesländer)	Ja, Anrechnung als zusätzliche Quartale Kinderbonus für kinderreiche Familien (ab drei Kindern): 10% pro Kind für die Kinder 1-3 (im öffentlichen Dienst zusätzlich 5% für jedes weitere Kind)	Ja
<i>Sonderregelungen</i>			Sonderregelung für langjährig versicherte Arbeiterfrauen mit mind. drei Kindern: Volle Rentenzahlung (50%) und vorzeitiger Renteneintritt (mit 60 Jahren)	Pensionsplitting (2005), mit dem Rentenansprüche während der Erziehungszeit zwischen den Eltern übertragen werden können
<i>Berücksichtigung von Teilzeitphasen</i>	Ja, im Rahmen der Laufbahnunterbrechung	Bis zum 10. Lebensjahr Aufstockung um max. 50% auf 100% der Bemessungsgröße	Aufstockung über Mindestrentenregelungen (s.o.)	Aufstockung über Ausgleichszulage

Quelle: eigene Zusammenstellung

5.2 DIE RENTENRECHTLICHE BERÜCKSICHTIGUNG VON PHASEN DER PFLEGE

In Deutschland eröffnete die Rentenreform von 1992 auch für die Anerkennung von Pflegezeiten einen neuen Pfad. Zwar konnten schon vorher Versicherte während einer Erwerbsunterbrechung zur Pflege eines Angehörigen freiwillige Beiträge in die Rentenkasse zahlen, doch war es noch nicht möglich, etwaige aus einem (reduzierten) Versicherungspflichtverhältnis gezahlte Beiträge aufzustocken. Mit der Reform von 1992 wurde die Möglichkeit der Kombination von beiden Beitragsarten eingeführt, und Pflegezeiten wurden als Berücksichtigungszeiten anerkannt (Just 2008: 74).²⁵ Mit der Einführung der Pflegeversicherung 1995 wurden Pflegezeiten zu Pflichtversicherungszeiten für Personen, die Angehörige mindestens 14 Stunden in der Woche pflegen und dabei eine nicht mehr als 30 Stunden umfassende Beschäftigung ausüben (ebd.: 75). Für die Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung kommt dann die (gesetzliche oder private) Pflegekasse auf. Die Beiträge und damit die erzielbaren Rentenbeträge sind – abhängig von der Pflegestufe (für die jeweils ein bestimmter Zeitaufwand unterstellt wird) und dem Bundesgebiet (Ost/West) – als Prozentsatz des relevanten Bemessungsentgelts ausgewiesen; auch bei vollzeitiger Pflege schwerstpflegebedürftiger

Personen kann jedoch höchstens ein Anteil von 80% der Bezugsgröße erreicht werden.²⁶ Die 2008 eingeführte Pflegezeit wird zwar als Versicherungspflichtverhältnis behandelt, so dass die Pflegeperson versicherungspflichtig bleibt, allerdings werden keine Beitragszahlungen geleistet, sofern das Pflegeverhältnis nicht den Regeln der Pflegeversicherung unterliegt und die Pflegekasse die Beitragszahlung nach den oben genannten Regeln übernimmt. Kritisiert wird die Regelung deshalb, weil die Beiträge aus der Pflegekasse zu niedrig sind, um die aus einer reduzierten Erwerbstätigkeit resultierende verminderte Beitragsleistung ausgleichen zu können,²⁷ und die Möglichkeit der Aufstockung durch freiwillige Beiträge etwa aus dem Pflegegeld fehlt (ebd.: 75) bzw. außerhalb der Pflegeversicherung keine Beiträge gezahlt und die Phasen damit auch nicht rentensteigernd wirksam sind.

In Österreich wurde mit der Pensionsreform 1997 die rentenrechtliche Absicherung der Pflegezeiten eingeführt (Mairhuber 1999). Danach kann die Pflegeperson, wenn sie zuvor erwerbstätig war, eine begünstigte Weiterversicherung beanspruchen. Lag oder liegt nur eine ge-

²⁵ Berücksichtigungszeiten sind für die Rentenhöhe nicht sehr bedeutsam, sie können aber eigene Versicherungszeiten so ergänzen, dass hierdurch erst Ansprüche entstehen.

²⁶ Der Prozentsatz liegt zwischen 26,6% und 80%, je nach Grad der Pflegebedürftigkeit und veranschlagtem Zeitaufwand.

²⁷ Wenn z.B. die Pflege eines Angehörigen keine durchgehende Beschäftigung im Tagesverlauf ermöglicht und damit die Stundenzahl eingeschränkt werden muss.

ringfügige und somit versicherungsfreie Beschäftigung vor, können sich Pflegepersonen freiwillig versichern. Zunächst galt diese Regelung nur ab der Pflegestufe V (von sieben). Heute gilt diese Regelung für Personen ab Pflegestufe III, d.h. für Personen, die mehr als 120 Stunden Pflegeleistungen pro Monat erbringen. Die Beiträge zur Pensionskasse werden dann vom Bund übernommen. Bei der Weiterversicherung ist das Entgelt der letzten zwölf Monate vor dem Austritt aus der Pflichtversicherung entscheidend, wobei im Jahr 2011 Bemessungsentgelte von mindestens 685 Euro und höchstens 4.900 Euro anerkannt werden. Die begünstigte Weiterversicherung kann bis zu einer Dauer von sechs Monaten genutzt werden. Für Personen, die kein sozialversicherungspflichtiges Einkommen vorweisen können bzw. in den vorangegangenen sechs Monaten keine Beiträge entrichtet haben, wird ein einheitliches Bemessungsentgelt (2011: 1.565 Euro) zugrunde gelegt. Dies kann für die gesamte Dauer der Pflege in Anspruch genommen werden (Bundesarbeitnehmerkammer 2011).

In Frankreich wird die Freistellungsregelung zur Pflege von schwerkranken

oder behinderten Kindern über die oben genannte AVPF abgesichert. Die Unterbrechungsphasen werden, wie auch die familienbedingten Nichterwerbszeiten, mit einem pauschalen Rentenbeitrag abgesichert. Die Freistellungsphasen werden außerdem auf die Warte- und Beitragszeiten voll angerechnet. Im Rahmen des Pflegegeldbezugs (APA) ist die Pflegeperson über die Rentenversicherung der zu pflegenden Person abgesichert. Sie muss bei der Antragstellung den Pflegebedarf und das Verwandtschaftsverhältnis belegen.

Bei der belgischen Zeitkreditregelung kann zusätzlich zu den „thematischen“ Freistellungen für Pflege oder Sterbebegleitung die Erwerbstätigkeit (bis zu fünf Jahre) ganz oder teilweise ausgesetzt werden. Für diesen Zeitraum wird ein Jahr lang beitragsfrei auf das Rentenkonto angerechnet, wobei die Anrechnung auf maximal drei Jahre verlängert werden kann. Auch Teilzeitphasen werden entsprechend proportional anerkannt. Insgesamt verringert die langjährige Inanspruchnahme von Zeitkreditphasen die eigenen Rentenversicherungsleistungen jedoch empfindlich.

Tabelle 6b: Anerkennung von Pflegephasen in den gesetzlichen Systemen der Rentenversicherung (Stand: 2011)

	Belgien	Deutschland	Frankreich	Österreich
<i>Art</i>	Gleichstellung mit Beitragszeiten	Versicherungspflichtzeit, evtl. Beitragszahlung über Pflegekasse	Gleichstellung mit Erwerbszeiten	Begünstigte Weiterversicherung oder freiwillige begünstigte Selbstversicherung
<i>Dauer</i>	Bis zu 12 Monate, bei Verlängerung durch regionale oder tarifliche Vereinbarung bis zu 60 Monate	Bis zu 6 Monate Pflegezeit; sofern Pflegebedarf nach SGB XI anerkannt ist, während der Dauer der Pflege	Entsprechend der gesetzlichen Freistellungsphasen (bis zu 12 Monate)	Bis zu 6 Monate bzw. Dauer der Pflege
<i>Bedingung</i>	Beurlaubung im Rahmen der Laufbahnunterbrechung	Pflegeumfang von mind. 14 Std./Woche u. nicht mehr als 30 Stunden Erwerbstätigkeit	Im Rahmen der gesetzlichen Freistellung	Ab Stufe 3 der zu pflegenden Person (mind. 120 Std./Monat)
<i>Höhe des Bemessungsentgelts</i>	Bemessungsentgelt entsprechend der Entschädigung	Zwischen 681 Euro und 2.044 Euro im Westen oder 597 Euro und 1.792 Euro im Osten (2011)	Pauschal Mindestlohn (SMIC, etwa 1.400 Euro/Monat im Jahr 2011)	Vorheriges Erwerbseinkommen oder feste Bemessungsgrundlage (1.565 Euro)

Quelle: eigene Zusammenstellung

5.3 ZWISCHENBILANZ

Die vergleichende Analyse des Umgangs mit Kinder- und Pflegephasen in der Arbeitslosen- und Rentenversicherung macht deutlich, dass es seit Beginn der 1990er Jahre eine nachholende Entwicklung gegeben hat und die Unterbrechungsphasen zumindest im Ansatz in den Systemen der Arbeitslosen- und der Rentenversicherung berücksichtigt werden. Dabei ist die rentenrechtliche Absicherung der Kindererziehungszeiten sehr viel besser ausgestaltet als die der Pflege-

ge. Allerdings werden diese besonderen Regeln erst durch die arbeitsrechtliche Regulierung und bei der Pflege teilweise erst durch den Leistungsbezug zur Anwendung gebracht. Nicht-formalisierte Unterbrechungsphasen lösen also kein Recht auf die Absicherung in Arbeitslosen- und Krankenversicherung aus. Weitere Ergebnisse der vergleichenden Analyse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

In allen vier Ländern konnten in der Rentenversicherung viele Lücken aufgrund von Kindererziehungszeiten geschlossen werden, z.B. dadurch, dass die Erziehungszeiten nun als Beitragszeiten anerkannt werden und einen Teil der für das Erreichen der Vollrente notwendigen Jahre ersetzen können. Als Beitragsjahre wirken sie sich außerdem rentensteigernd aus, wobei die Wertigkeit jedoch variiert: In Frankreich ist die relevante Bemessungsgröße der Mindestlohn, in Österreich der doppelte Betrag des soziokulturellen Existenzminimums, in Deutschland wird das Durchschnittseinkommen angesetzt und in Belgien für die jüngere Generation das vorherige Nettoeinkommen. Sofern diese Kindererziehungszeiten eigene Beitragszeiten ersetzen, wirkt sich – angesichts der durchschnittlich geringeren Einkommen von Frauen – die deutsche Regelung für Frauen vergleichsweise günstig aus. Allerdings hat sich in allen Ländern inzwischen die additive Anrechnung durchgesetzt, nach der sich die eigene Erwerbstätigkeit auch rentenrechtlich „lohnt“, weil Kindererziehungszeiten als Bonus zu den eigenen Beitragsleistungen dazugerechnet werden. In Deutschland werden zusätzlich noch teilweise sehr lange Teilzeitphasen ausgeglichen.

Auffällig ist jedoch, dass die Neuregelungen in den Rentenversicherungen der 1990er Jahre noch nicht immer in vollem Maße die Bestandsrenten betreffen. In Deutschland oder Österreich werden die 1991 bzw. 2005 beschlossenen Regelungen nämlich nur Personen gewährt, deren Renteneintritt noch in der Zukunft liegt, indem man die Wirkung an einen bestimmten Geburtsjahrgang der Personen

(Österreich ab 1955) oder an einen Stichtag der Geburt des Kindes (in Deutschland für Geburten ab 1992) geknüpft hat. Die Anrechnung eines Kindererziehungsjahres in Deutschland gilt jedoch auch für bestehende Renten. Die Erhöhung des Renteneintrittsalters von 65 auf 67 Jahre tritt in Deutschland hingegen bereits ab 2012 schrittweise in Kraft, so dass frühere Renteneintritte ab sofort Abschläge auslösen.

Auch regulierte Pflegezeiten sind weitgehend rentenrechtlich abgesichert. In Österreich und Belgien gilt dabei für zuvor Erwerbstätige die Orientierung am vorherigen Einkommen, also der volle Stuserhalt. In Österreich endet dieser Anspruch jedoch nach sechs Monaten, in Belgien kann er in bestimmten Fällen über eine längere Zeit erhalten bleiben. Nach Ablauf dieser sechs Monate oder für Selbstversicherte gilt in Österreich dann die gleiche Bemessungsgrundlage wie bei der Erziehungszeit. In Frankreich wird wiederum der Mindestlohn zugrunde gelegt. In Deutschland gilt die im Vierländervergleich ungünstigste Regelung: Das Bemessungsentgelt richtet sich nach der Pflegestufe und dem dabei unterstellten zeitlichen Umfang. Doch selbst bei einer angenommenen Rund-um-die-Uhr-Betreuung erreicht es nicht die durchschnittliche Bezugsgröße (Durchschnittslohn). Insofern werden vor allem in Deutschland Pflegezeiten zusätzliche Defizite in der rentenrechtlichen Absicherung produzieren, während die Nachteile in Frankreich oder Österreich geringer ausfallen.

6. Wie gut sind die „neuen sozialen Risiken“ der Kindererziehung und Pflege abgesichert, und was bleibt zu bedenken?

6.1 DIE MODERNISIERUNG DES PRINZIPS DER FAMILIÄREN SUBSIDIARITÄT

Die Analyse der Arbeitslosen- und Rentenversicherungssysteme hat gezeigt, dass die Absicherung von Kindererziehungs- und Pflegephasen nach den alten Prinzipien der familiären Subsidiarität und der Versorgungsebene, zu denen je nach Versicherungszweig die Familienkomponenten, die abgeleiteten Ansprüche oder die Hinterbliebenenversorgung gehören, nach wie vor relevant sind. Dennoch befinden sich auch diese Prinzipien im Wandel: Die Familienkomponenten in der Arbeitslosen- und auch in der Rentenversicherung berücksichtigen heute in der Regel nur noch Unterhaltspflichten für Kinder. Mit Ausnahme Belgiens wurden Regelungen, mit denen Einverdienerhaushalte begünstigt werden, in den Arbeitslosenversicherungen abgeschafft; Aufschläge sind jetzt nunmehr an das Vorhandensein von Kindern geknüpft. Bei der Hinterbliebenenversorgung der Rentenversicherung sind Elemente der „Modernisierung“ zu beobachten, etwa hinsichtlich der Anrechnung eigenen Einkommens oder der Veränderung der Wiederverheiratsregeln, nicht aber deren Abschaffung. Zumindest bei der Rentenversicherung mit der Hinterbliebenenversorgung bleibt die Versorgungsebene ein zentrales Element bei der Absicherung von EhepartnerInnen.

Dem entsprechen schließlich auch die Regeln zum Steuersplitting im Einkommenssteuerrecht und schließlich auch die neue Stärkung der familiären bzw. haushaltlichen Subsidiarität in der Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II): Hier wird das Versorgermodell gleichsam „durch die Hintertür“ revitalisiert. Die Mitversicherung in der Krankenversicherung scheint hingegen ein stabiles Konzept: Allein in Österreich wurde die grundsätzliche Beitragsfreiheit für (Ehe-)PartnerInnen abgeschafft, in den anderen Ländern hingegen beibehalten, und in Deutschland wurde bei der Pflegeversicherung (und bei der Krankenversicherung während der Pflegezeit) sogar erneut auf das Prinzip der Mitversicherung gesetzt.

6.2 UNTERSCHIEDE BEI DER ABSICHERUNG VON BETREUUNGS- UND PFLEGEBEDINGTEN PHASEN

Die detaillierte Analyse hat ergeben, dass Phasen der Kindererziehung innerhalb der gesetzlich geregelten Freistellungen sowohl in der Arbeitslosenversicherung als auch der Rentenversicherung in allen Ländern gut abgesichert sind. In der Arbeitslosenversicherung werden die Phasen als Beitrags- oder Pflichtversicherungszeiten anerkannt, und der Erhalt der Anspruchsrechte wird damit gewährleistet. Besonderheiten finden wir in Deutschland, wo vorherige Erwerbsphasen durch Elternzeitphasen ergänzt werden können, so dass damit erst ein Anspruch entsteht. Bei der Leistungshöhe bleiben in allen Fällen die Ansprüche an den zuvor gezahlten Beiträgen orientiert. Ein Problem ergibt sich allein dort, wo das Äquivalenzprinzip nicht durch Mindestleistungen abgedeckt wird, etwa in der deutschen und österreichischen Arbeitslosenversicherung: Hier können familienbedingte Teilzeitphasen beim Eintritt von Arbeitslosigkeit zu einer unzureichenden Absicherung führen. In Deutschland ergibt sich zusätzlich das Problem, dass bei Arbeitslosigkeit die (durch familiäre Verpflichtungen bedingte) Suche nach Teilzeitarbeit negative Auswirkungen auf die Höhe der Leistungsansprüche aus der Arbeitslosenversicherung haben kann oder dass umgekehrt die Suche nach Teilzeitarbeit nicht akzeptiert wird und Leistungsansprüche gestrichen werden können. Ganz generell wurden bei der Kinderbetreuung Rahmenfristregelungen durch Pflichtversicherungsphasen abgelöst und formalisierte Phasen der Kinder-

betreuung als gleichwertig mit Erwerbsphasen anerkannt.

Auch ist die Anerkennung formaler Kindererziehungszeiten in den Systemen der Rentenversicherung gut gelöst. Das Problem der beitragsfreien Versicherung stellt sich jedoch hier in höherem Maße, weil hier, anders als in der Arbeitslosenversicherung, in jedem Fall später Ansprüche geltend gemacht werden und damit reale Kosten entstehen. Heutzutage können in der Regel entsprechend der Dauer der möglichen Freistellung drei Jahre pro Kind als Beitragszeiten in der Rentenversicherung anerkannt werden (Ausnahme: Belgien). In allen vier Ländern werden diese Zeiten bei der Berechnung der Anwartschaft einbezogen; in Deutschland kann die Wartezeit allein durch die Anrechnung von Kindererziehungszeiten erworben werden. Bezüglich der Höhe stellt sich die deutsche Regelung im Vergleich als die günstigste dar, denn hier wird das durchschnittliche Entgelt als Bezugsgröße herangezogen, und damit werden unterdurchschnittlich Verdienende – in der Regel Frauen – bessergestellt. In Belgien gilt das Äquivalenzprinzip auch während der Erziehungsphase (vorheriges Entgelt), in Österreich und Frankreich hingegen werden niedrige feste Beträge (an der Grundsicherung bzw. am Mindestlohn orientiert) zugrunde gelegt. In allen vier Ländern hat sich das additive Anrechnungsprinzip durchgesetzt, nachdem die Kindererziehungszeiten – teilweise jedoch gedeckelt – zusätzlich zu Beiträgen aus eigener Erwerbstätigkeit

geltend gemacht werden können. Damit wird die Erwerbstätigkeit der Eltern auch während der Erziehungsphase anerkannt und letztlich auch unterstützt. Das französische System weist insofern Besonderheiten auf, als es nach wie vor kinderreiche Familien besonders begünstigt; Spielräume hierfür schafft eine eigens dafür eingerichtete Kasse (AVPF, s.o.), die auch für die Beiträge während der Kindererziehungszeiten aufkommt. Insgesamt stellt sich die Anerkennung von Kinderbetreuungszeiten in der Rentenversicherung somit als unproblematisch dar, sieht man einmal von den Problemen ab, die aufgrund langjähriger Teilzeitarbeit entstehen und nur teilweise – wie in Deutschland – durch eine spezielle Teilzeitregelung abgedeckt sind.

Bei der Einbeziehung von Pflegezeiten in die gesetzlichen Arbeitslosen- und Rentenversicherungen zeigt sich hingegen ein gemischtes Bild. Wenn sie zuvor arbeitslos versichert waren, sind die formal anerkannten Pflegepersonen lückenlos in der Arbeitslosenversicherung abgesichert, allerdings nur für die relative kurze Dauer der gesetzlich geregelten Phasen. Die Weiterversicherung in der Arbeitslosenversicherung ist dann regelmäßig an die Anerkennung der Pflegebedürftigkeit geknüpft und setzt in Deutschland einen zusätzlichen Mindestzeitaufwand voraus. In Österreich gilt dann eine Rahmenfristregelung, in Deutschland erfolgt die Weiterversicherung auf Antrag. Problematischer als die tatsächliche Höhe des eventuellen Arbeitslosengeldes ist die Tatsache, dass die formale Anerkennung der Pflegebedürftigkeit gegeben sein muss; nur in Belgien

besteht hier ein größerer Spielraum bei der Gewährung der Zeitkreditregelung. In der Rentenversicherung haben Pflegephasen hingegen auf alle Fälle negative Auswirkungen für Personen mit einem sonst durchschnittlichen oder überdurchschnittlichen Monatseinkommen, egal ob das Bemessungsentgelt an der Grundversicherung orientiert ist (zweifacher Betrag der Ausgleichszulage in Österreich), dem Mindestlohn (Frankreich), der regulären Bezugsgröße des Durchschnittsverdienstes (zwischen 26,6% und 80% Deutschland) oder vorwiegend an der geringen Lohnersatzleistung (Belgien). Zwar stellt sich der Zugang zur belgischen Zeitkreditregelung hinsichtlich der Gewährung von Auszeiten und einer (wenngleich niedrigen) Lohnersatzleistung insgesamt als außerordentlich flexibel dar, allerdings führen die mehrjährigen Freistellungsphasen in Belgien zumindest in der Rentenversicherung zu empfindlichen Verminderungen der Rentenansprüche.

Die tendenzielle Ausdehnung der Sozialversicherungssysteme und die verbesserte Einbeziehung neuer sozialer Risiken wird jedoch durch Reformen, die zu allgemeinen Leistungseinschnitten geführt haben, konterkariert. Die verstärkte Konditionalität beim Leistungszugang sowie die Absenkung von Lohnersatzraten in der Arbeitslosenversicherung, die Verlängerung des Durchrechnungszeitraums, die Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittsalters sowie die Verminderung oder Abschaffung von Rentenbeiträgen für Arbeitslose führen zu einer Verminderung der Anzahl der Anspruchsberechtigten bzw. zur Absenkung der Rentenhöhen. Insofern erweist sich für eine Gesamtbe-

wertung der Fokus auf die Kindererziehungs- und Pflegephasen allein als zu eng (s. auch (Klammer 2005; Veil 2005; Frericks et al. 2008)). Die Situation für Personen mit Betreuungs- und Pflegephasen in der Rentenversicherung wird sich *im Vergleich* zu den regulären, kontinuierlich vollzeitlich Erwerbstätigen zwar

verbessern, die Versicherten werden aber wie alle anderen auch von Leistungseinschnitten betroffen sein. Als besonders problematisch erweist sich hier die Ausnahme ganzer Beschäftigtengruppen (Minijobber oder Selbstständiger) sowie die Beschäftigung im Niedriglohnbereich.

6.3 GEHT ES OHNE MINDESTSICHERUNGSSYSTEME?

Eine effektive Strategie der Armutsvermeidung kann daher, zumindest bei der Alterssicherung, nur durch den Ausbau der Mindestsicherungsregelungen erzielt werden. Sinnvoll könnte auch eine allgemeine Pflicht für die Rentenversicherung sein, in der die Beiträge bei Arbeitslosigkeit, Mutterschaft, Elternzeit, Krankheit, Pflegezeit und Niedrigeinkommen garantiert bzw. aufgestockt werden, um Lücken zu schließen (Mairhuber/Talos 1998). Schon das „alte“ Sozialversicherungsmodell kannte Mindestsicherungsleistungen, die im Bedarfsfall den Versicherten ein soziokulturelles Existenzminimum gewährten. Auch heute schließen diese Regelungen Lücken für Personen mit geringem Einkommen oder Phasen ohne eigene Beitragsleistungen. Auch wenn die Leistungsgewährung nicht an den Sachverhalt der Pflege oder Kinderbetreuung geknüpft ist, dürfte dies, wie etwa die beträchtlichen Anteile der LeistungsbezieherInnen von Mindestrenten illustrieren, doch ein wichtiges Instrument bei der Absicherung von Personen mit Betreuungs- und Pflegephasen sein. Insofern wirken Mindestleistungen innerhalb der Systeme als ein funktionales Äquivalent zu den

spezifischen Kindererziehungszeiten. Der große Vorteil ist dabei, dass keine weiteren Konditionen bezüglich der Gründe für die Ausfallzeiten erfüllt sein müssen und diese somit sehr flexibel sind. Allerdings zeigt sich hier im Ländervergleich eine beträchtliche Varianz: In der Arbeitslosenversicherung gibt es – mit Ausnahme Deutschlands – in allen drei Ländern Mindestleistungen bzw. Aufstockungsmöglichkeiten. Bei der Rente gibt es in Frankreich und Belgien substantielle Mindestrentenregelungen, in Deutschland und Österreich dagegen nicht. Hier werden Grundsicherungsleistungen außerhalb der Systeme, auf Antrag und nach Bedarfsprüfung, gewährt.

Die in Deutschland wachsende Sichtbarkeit der Folgen von Niedriglohnbeschäftigung, aber auch die Frage nach der verbesserten Absicherung von Pflegepersonen haben die Debatte über die Einführung einer Mindestrentenregelung erneut entfacht. Eher als die aktuell diskutierte „Zuschussrente“ (s.o.), deren Gewährung an den Abschluss einer privaten Rentenversicherung geknüpft sein soll, wäre in Deutschland in Richtung des Modells des bereits seit langem diskutierte „voll

eigenständigen Systems“ zu denken, in dem das Äquivalenzprinzip und die Beitragsfinanzierung grundsätzlich beibehalten würden, die Beiträge aber in jedem Fall entweder von den Privathaushalten

oder entsprechenden zuständigen Trägern aufgebracht werden müssten (s. z.B. Krupp 1981; zur Diskussion unterschiedlicher Modelle s. Strengmann-Kuhn 2004).

6.4 REFORMBEDARFE IN DER FINANZIERUNGSFALLE

Der weiteren Verbesserung der Absicherung von Kindererziehungs- und Pflegezeiten oder dem Ausbau von Mindestleistungen sind aufgrund des Beitragsprinzips der Sozialversicherung auf der Finanzierungsseite jedoch enge Grenzen gesetzt, da die zusätzlichen Leistungsausgaben – vor allem in der Rentenversicherung – durch die Versichertengemeinschaft oder aus Steuermitteln gegenfinanziert werden müssen. In Deutschland erfolgt die Refinanzierung in der Regel über die Bundeszuschüsse an die Sozialversicherungsträger. Angespannte Haushaltslagen, die die Möglichkeit von Steuerzuschüssen begrenzen, aber auch die finanzielle Situation der Sozialversicherungskassen verengen die Handlungsspielräume für die Ausdehnung der Sozialversicherungssysteme auf die neuen sozialen Risiken. Dies betrifft nicht nur Personen mit Pflege- und Betreuungspflichten, sondern auch Personen mit langen Phasen der Arbeitslosigkeit. Durch die jüngste Wirt-

schafts- und Finanzkrise haben sich die Spielräume für substanzielle Leistungsverbesserungen noch weiter verringert, da die Finanzierung „systemfremder“ Leistungsausgaben durch Steuerzuschüsse aus den öffentlichen Haushalten immer schwerer zu begründen ist. Insofern wären nicht nur die Leistungsarten und die Zugangsbedingungen, sondern auch die Finanzierungsprinzipien der Sozialversicherungen an die veränderten gesellschaftlichen und ökonomischen Bedingungen anzupassen. Eine eigenständige Finanzierungsstruktur für Leistungsausgaben, die nicht durch die Erwerbstätigenbeiträge finanziert werden, würde größere Spielräume für den Ausgleich von betreuungs- oder pflegebedingten Phasen der verminderten Erwerbstätigkeit bieten. Möglicherweise bietet das französische Beispiel mit seinem speziellen Fonds, aus dem die Beiträge bezahlt werden, hier einen interessanten Anknüpfungspunkt.

7. Literatur

- Behning, Ute, 1999: *Zum Wandel der Geschlechterrepräsentationen in der Sozialpolitik. Ein policy-analytischer Vergleich der Politikprozesse zum österreichischen Bundespflegegesetz und zum bundesdeutschen Pflegeversicherungsgesetz*. Opladen: Leske + Budrich.
- Béraud, Mathieu; Eydoux, Anne, 2011: „Redefining Unemployment and Employment Statuses: The Impact of Activation on Social Citizenship in France“, in: Sigrid Betzelt, Silke Bothfeld (Hg.), *Activation and Labour Market Reforms in Germany. Challenges to Social Citizenship*. Houndsmills: Palgrave, 125-146.
- Betzelt, Sigrid, 2008: „Universele Erwerbsbürgerschaft und Geschlechter(un)gleichheit – Einblicke in das deutsche Aktivierungsregime unter „Hartz IV“, *Zeitschrift für Sozialreform* 54 (3): 305-327.
- Betzelt, Sigrid; Rust, Ursula; El-Ghazi, Mohamad; Hüter, Eliane; Schlote, Kathrin, 2010: *Individualisierung von Leistungen des SGB II*. Wiesbaden: Nomos.
- Bieback, Karl-Jürgen, 2007: „Das Verbot der mittelbaren Diskriminierung aufgrund des Geschlechts – Potenzial und Grenzen aus Gender-Perspektive“, in Scheiwe, Kirsten (Hg.), *Soziale Sicherungsmodelle revisited. Existenzsicherung durch Sozial- und Familienrecht und ihre Geschlechterdimensionen*. Baden-Baden: Nomos, 19-37.
- Bonnet, Carole; Chagny, Odile; Montperus-Veroni, Paola, 2004: „Les systèmes de retraites et les femmes en France, en Allemagne et en Italie“, *Revue de l'OFCE* 90: 343-378.
- Bonoli, Giuliano; Palier, Bruno, 2000: „How Do Welfare States Change? Institutions and their Impact on the Politics of Welfare State Reform“, *European Review* 8 (2): 333-352.
- Bothfeld, Silke; Gronbach, Sigrid, 2002: „Autonomie und Wahlfreiheit – neue Leitbilder für die Arbeitsmarktpolitik?“, *WSI-Mitteilungen* 55 (4): 220-226.
- Böttcher, Inge, 2010: *Bundeseltern- und Elternzeitgesetz: Basiskommentar zum BEEG*. Frankfurt am Main: Bund-Verlag.
- Bundesagentur für Arbeit, 2012: *Hinweise zur sozialen Sicherung von Pflegepersonen während der Pflegezeit in der Arbeitslosenversicherung*. Nürnberg: BA.
- Bundesarbeitnehmerkammer, 2011: *AK.portal. Portal der Arbeitnehmerkammern*. <http://www.arbeiterkammer.at/online/versicherung-bei-pflege-39251.html#E227261>; letzter Zugriff am 19.3.2011.
- Bundeskanzleramt, 2011: *Help.gov.at – Ihr offizieller Amtshelfer für Österreich*. <http://www.help.gv.at>; letzter Zugriff am 19.3.2011.
- Da Roit, Barbara; Le Bihan, Blanche; Österle, August, 2007: „Long-term Care Policies in Italy, Austria and France: Variations in Cash-for-Care Schemes“, *Social Policy and Administration*, 653-671.
- Daly, Mary; Scheiwe, Kirsten, 2010: „Individualisation and Personal Obligations. Social Policy, Family Policy, and Law Reform in Germany and the UK“, *International Journal of Law, Policy and the Family* 24 (2): 177-197.
- De Lathouwer, Lieve, 2005: *Care in Modern Welfare States and Social policies: The case of the Belgian Time Credit*. Antwerpen: Center for Social Policy – University of Antwerp.

- EGELR, 2010: *European Gender Equality Law Review* (Europäisches Netzwerk von Rechtsexpertinnen und Rechtsexperten auf dem Gebiet der Gleichstellung von Frauen und Männern). Brüssel: European Commission.
- Europäische Kommission, 2010: *Bericht zur Gleichstellung von Frauen und Männern 2010*. Brüssel: Europäische Kommission.
- Föderaler Öffentlicher Dienst Soziale Sicherheit, 2009: *Alles was Sie schon immer über die Soziale Sicherheit wissen wollten*. Brüssel: Föderaler Öffentlicher Dienst Soziale Sicherheit.
- Frericks, Patricia; Maier, Robert; Graaf, Willibrord de, 2008: „Male Norms And Female Adjustments: The Influence of Care Credits on Gender Pension Gaps in France and Germany“, *European Societies* 10: 97-119.
- Gerhard, Ute, 1988: „Die Verfügbarkeit der Frauen. Arbeitspolitik gegen Frauen“, in: Ute Gerhard, Alice Schwarzer, Vera Slupik (Hg.), *Auf Kosten der Frauen. Frauenrechte im Sozialstaat*. Weinheim: Beltz, 39-77.
- Gerhard, Ute; Knijn, Trudie; Weckwert, Anja (Hg.), 2003: *Erwerbstätige Mütter. Ein europäischer Vergleich*. München: Beck'sche Reihe.
- Gerlach, Irene, 2010: *Familienpolitik. 2.*, aktualisierte und überarbeitete Auflage. Wiesbaden: VS Verlag.
- Götting, Ulrike, 2002: *Die Politik der Kindererziehungszeiten. Eine Fallstudie*. Bremen: Zentrum für Sozialpolitik
- Haberkern, Klaus, 2009: *Pflege in Europa: Familie und Wohlfahrtsstaat*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Just, Karin, 2008: „Uneinheitlicher Schutz: Absicherung von nicht erwerbsmäßig tätigen Pflegepersonen in der Sozialversicherung“, *Soziale Sicherheit* 2/2008: 74-78.
- Kammer für Arbeiter und Angestellte, 2010: *Sozialleistungen im Überblick. Lexikon der Ansprüche und Leistungen*. Wien: OGB Verlag.
- Klammer, Ute, 2005: „Adjustment of Social Security to Life Course Needs“, *European Journal of Social Security* 7 (4): 335-361.
- Kohleiss, Annelies, 1988: „Frauenrechte in der gesetzlichen Rentenversicherung“, in: Ute Gerhard, Alice Schwarzer, Vera Slupik (Hg.), *Auf Kosten der Frauen. Frauenrechte im Sozialstaat*. Weinheim: Beltz, 117-172.
- Krupp, Hans-Jürgen, 1981: „Ein Vorschlag zur voll eigenständigen Sicherung der Frau“, in: Hans-Jürgen Krupp, Heinz P. Galler, Heinz Grohmann, Richard Hauser, Gert Wagner (Hg.), *Alternativen der Rentenreform '84*. Frankfurt/New York: Campus, 17-23.
- Landesamt für Arbeitsbeschaffung Belgien, 2010: *Laufbahnunterbrechung*. <http://www.onem.be/home/MenuDE.htm>; letzter Zugriff am: 18.3.2011.
- Landesamt für Arbeitsbeschaffung Belgien, 2011: *Urlaub wegen Pflegebetreuung*. <http://www.onem.be/home/MenuDE.htm>; letzter Zugriff: 18.3.2011.
- Leitner, Sigrid, 2002: „Die Anerkennung von Kindererziehungszeiten im Rentensystem. Parteiideologische Konfliktlinien am Beispiel Österreichs“, *Zeitschrift für Familienforschung* 14 (2): 172-193.
- Lewis, Jane, 1992: „Gender and the Development of Welfare Regimes“, *Journal of European Social Policy* 2 (3): 159-173.
- Luci, Angela, 2010: „Finanzielle Unterstützung von Familien in Deutschland und Frankreich. Hat Frankreich für erwerbstätige Mütter die Nase vorn?“, *Zeitschrift für Sozialreform* 56 (1): 3-29.

- Maier, Friederike, 1996: „Arbeitsmarkt und Geschlechterverhältnis. Frau- enarbeit als Gegenstand politischer Regulierung“, in: Teresa Kulawik, Birgit Sauer (Hg.), *Der halbierte Staat. Grundlagen feministischer Politikwissenschaft*. Frankfurt/M., New York: Campus, 175-205.
- Mairhuber, Ingrid, 1999: „Geschlechterpolitik im Sozialstaat Österreich“, *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 1/1999: 35-47.
- Mairhuber, Ingrid; Talos, Emmerich, 1998: „Pensionsversicherung: Probleme – eingeschlagene Pfade – Optionen“, in: Forum Politische Bildung (Hg.), *Sozialpolitik im internationalen Vergleich*. Innsbruck: Studien Verlag, 47-56.
- Marx, Ivo; Cantillon, Bea, 2008: „Auf der Suche nach einem Weg aus der ‚Wohlfahrt ohne Arbeit‘ – Das belgische Wohlfahrtssystem“, in: Klaus Schubert, Simon Hegelich, Ursula Bazant (Hg.), *Europäische Wohlfahrtsstaatssysteme – ein Handbuch*. Wiesbaden: VS Verlag, 71-84.
- Monticone, Chiara; Ruzik, Anna; Skiba, Justyna, 2008: Women’s pension rights and survivors’ benefits. *ENEPRI Research Report* 53. European Network of Economic Policy Research Institutes (<http://www.enepri.org/>).
- Morel, Natalie. 2006: „Providing coverage against new social risks in Bismarckian welfare states. The case of long-term care“, in: Klaus Armingeon, Giuliano Bonoli (Hg.), *The Politics of Post-Industrial Welfare States*. London: Routledge: 227-247.
- Müller, Rolf; Unger, Rainer; Rothgang, Heinz, 2010: „Reicht eine zweijährige Familien-Pflegezeit für Arbeitnehmer?“, *Soziale Sicherheit* (6-7): 230-237.
- Nullmeier, Frank; Vobruba, Georg, 1994: „Gerechtigkeit im sozialpolitischen Diskurs“ in: Frank Nullmeier, Roswitha Pioch, Georg Vobruba (Hg.), *Gerechtigkeit im Wohlfahrtsstaat*. Marburg: Schüren, 9-66.
- Nullmeier, Frank; Kaufmann, Franz-Xaver, 2010: „Post-War Welfare State Development“, in: Francis G. Castles, Stephan Leibfried, Jane Lewis, Herbert Obinger, Christopher Pierson (Hg.), *The Oxford Handbook of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, 81-104.
- OECD, 2010: *Pensions at a Glance 2009: Retirement-Income Systems in OECD Countries*. Paris: OECD Publishing.
- Palier, Bruno (Hg.), 2010: *A long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reform in Continental Europe*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Palier, Bruno; Martin, Claude, 2007: „Editorial Introduction From ‚a Frozen Landscape‘ to Structural Reforms: The Sequential Transformation of Bismarckian Welfare Systems“, *Social Policy and Administration* 41 (6): 535-554.
- Pensionsversicherungsanstalt, 2012: *Pensionen. Voraussetzungen, Berechnung*. Wien: Pensionsversicherungsanstalt ([https://www.sozialversicherung.at/mediaDB/Pensionen %20Voraussetzungen-Berechnung.pdf](https://www.sozialversicherung.at/mediaDB/Pensionen%20Voraussetzungen-Berechnung.pdf)).
- Rothgang, Heinz; Iwansky, Stephanie; Müller, Rolf; Sauer, Sebastian; Unger, Rainer, 2011: *BARMER GEK Pflegereport 2011*. St. Augustin: Asgard Verlag.
- Scheiwe, Kirsten, 2007: „Existenzsicherung zwischen Sozial- und Familienrecht in der BRD – individualisiert, ehebezogen, familialistisch, care-orientiert? Ein Beitrag mit rechtsvergleichenden Anmerkungen“, in Kirsten Scheiwe (Hg.), *Soziale Sicherungsmodelle revisited. Existenzsicherung durch Sozial- und Familienrecht und ihre Ge-*

- schlechterdimensionen*. Baden-Baden: Nomos, 95-112.
- Scheiwe, Kirsten (Hg.), 2005: „Soziale Sicherungsmodelle zwischen Individualisierung und Abhängigkeiten“, *Kritische Justiz* (2): 127-151
- Sohrab, Julia A., 1996: *Sexing the Benefit: Women, Social Security and Financial Independence in EC Equality Law*. Aldershot: Dartmouth.
- Statistisches Bundesamt, 2012: *Öffentliche Sozialleistungen. Statistik zum Elterngeld – Gemeldete beendete Leistungsbezüge. Jahresergebnisse 2011*. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Statistisches Bundesamt; Wissenschaftszentrum Berlin; Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, 2012: *Datenreport 2011*. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Steffen, Johannes, 2012: *Zuschussrente. Die zeitlichen Zugangsvoraussetzungen*. Bremen: Arbeitnehmerkammer.
- Strengmann-Kuhn, Wolfgang, 2004: „Grundrente und Grundsicherung im Alter – Ziele, Modelle und offene Fragen“, in: Michael Opielka (Hg.), *Grundrente in Deutschland*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 99-118.
- Talos, Emmerich; Obinger, Herbert, 2006: *Sozialstaat Österreich zwischen Kontinuität und Umbau. Eine Bilanz der ÖVP/FPÖ/BZÖ-Regierung*. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Taylor-Gooby, Peter (Hg.), 2001: *Welfare States under Pressure*. London: Sage.
- Taylor-Gooby, Peter (Hg.), 2004: *New Risk, New Welfare. The Transformation of the European Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Veil, Mechthild, 2005: *Eigenständige Alterssicherung von Frauen in Deutschland. Handlungsbedarf und Perspektiven nach der Reform 2001*. Frankfurt am Main:

Büro für Sozialpolitik und Geschlechterforschung in Europa (http://www.boeckler.de/pdf_fof/S-2004-603-4-1.pdf).

8. Anhang

Tabelle A1: Regelungen zur Ausnahme von der Versicherungspflicht bei geringfügiger Beschäftigung

	Belgien	Deutschland	Frankreich	Österreich
<i>Grenze definiert durch</i>	Stunden/Woche	Einkommen/Monat	Stunden/Quartal	Einkommen/Monat
	Ab 18 Stunden/Woche	Ab einem monatlichen Einkommen von 400 Euro	200 Stundenlöhne in Höhe des Mindestlohns pro Quartal	Ab einem monatlichen Einkommen von 374 Euro (2011)
<i>Ausnahme</i>	Rente	Arbeitslosenversicherung, Krankenversicherung, Rentenversicherung, freiwillige Aufstockung		

Quelle: eigene Zusammenstellung aus Missoc und anderen Quellen

Tabelle A2: Grundelemente der Rentenberechnung

	Belgien	Deutschland	Frankreich	Österreich
<i>Rentenzielwert</i>	„Haushaltssatz“ (mit abhängigem Partner): 75% der bewerteten Einkommen; Alleinstehende: 60%	Eckrentenwert: 64% des Durchschnitts-Nettolohns	a) 50% des Durchschnitts der jeweils 25 besten Jahresgehälter, auf die Beiträge gezahlt wurden b) 63% mit der Zusatzrente (régime complémentaire)	80% der besten Jahre
<i>Bemessungsgrundlage</i>	Komplette Versicherungszeit	Komplette Versicherungszeit	25 beste Jahresdurchschnitte (erhöht von 10)	Bis 2003: 15 (10) beste Jahresdurchschnitte, bis 2028: schrittweise Erhöhung auf 40 Jahre (Talos 2006)
<i>Wartezeit</i>	15 Erwerbsjahre für die Mindestrente	5 Jahre	Im öffentlichen Dienst: 15 Jahre; in der Privatwirtschaft: keine	Jg. 1945 u. älter: 15 Jahre, davon 7 Jahre als Erwerbstätige; ab Jg. 1946: 15 Beitragsjahre oder 25 Versicherungsjahre
<i>Vollrente</i>	45 Beitragsjahre	45 Beitragsjahre	Derzeit 164 Quartale (40,5 Beitragsjahre 2010); Anstieg bis 2012 auf 41 Jahre (bis 1993: 150 Quartale)	Seit 2004: 45 Jahre bzw. 40 Beitragsjahre, wenn Jg. 1945 oder älter
<i>Renteneintrittsalter</i>	65 Jahre, Rente ab 60 Jahren unter bestimmten Bedingungen mit Abschlägen möglich	65 Jahre, Rente ab 60 Jahren unter bestimmten Bedingungen mit Abschlägen möglich	Männer: 65 Jahre, Frauen: 63 Jahre, Frauen mit mind. drei Kindern: 60 Jahre; vorgezogene Rente ab 60 Jahren mit Abschlag	65 Jahre (Frauen: derzeit 60 Jahre, Heranführung 2024 bis 2033 an 65 Jahre)

Quelle: eigene Zusammenstellung aus Missoc und anderen Quellen

Tabelle A3: Institutionelle Grundstruktur der Arbeitslosenversicherungssysteme

	Belgien	Deutschland	Frankreich	Österreich
Zugang				
<i>Versicherungspflicht</i>	Ab 18 Stunden/Woche	Ab einem monatlichen Einkommen von wenigstens 400 Euro	Jede Erwerbstätigkeit	Ab einem monatlichen Einkommen von 366,33 Euro (2010)
<i>Mindestbeschäftigungszeit/Rahmenfrist</i>	Unter 36 Jahre: 312 Tage in 18 Monaten; 36-49 Jahre: 468 Tage in 27 Monaten; ab 50 Jahre: 624 Tage in 36 Monaten	1 Jahr Beitragszahlung im Rahmen der letzten zwei Jahre	6 Monate Beitragszahlung im Rahmen der letzten 22 Monate	Ein Jahr Beitragszahlung im Rahmen der letzten zwei Jahre
<i>Sonderregelung für TZA</i>	Verlängerung der Rahmenfrist möglich	Nein (auf Antrag kann Bemessungszeitraum verlängert werden)	Nein	Nein
Leistungshöhe und Dauer				
<i>Lohnersatzrate</i>	Zwischen 40% und 60% je nach Alter, Familienstand und Dauer der Arbeitslosigkeit	60%	Zwischen 57,4% bzw. 40% + Festbetrag (max. 75%)	Seit 2001 55%
<i>Familienzuschlag</i>	Ja	Bei Unterhaltspflicht beträgt Nettoersatzrate 67%	-	Familienzulage (2001 um 1/3 gekürzt)
<i>Ausgleich bei Teilzeitarbeit oder Geringverdienst</i>	Mindestleistung	Nein, Aufstockung nur durch Grundversicherung möglich	Durch unterschiedliche Lohnersatzraten und Mindestleistung	Ja, Aufstockung möglich: Ergänzungsbetrag (seit 2001)
<i>Dauer</i>	Unbegrenzt	12 bzw. 18 Monate je nach Alter	7 bis 36 Monate je nach Alter	20 bis 52 Wochen, je nach Anwartschaftszeit und Alter

Quelle: eigene Zusammenstellung aus Missoc und anderen Quellen



*Simone Scherger
Thomas Lux
Steffen Hagemann
Anna Hokema*

Between Privilege and Burden. Work Past Retirement Age in Germany and the UK

ZeS-Arbeitspapier Nr. 04/2012.
Bremen: Zentrum für Sozialpolitik, Uni-
versität Bremen

The paper investigates paid work beyond retirement age in Germany and the UK. This comprises a combination of work, payments from a pension (or several pensions) and old age which is counter to the assumed finality of retirement and the corresponding standardised passage from end of work into retirement and receipt of a pension. Paid work beyond retirement has not only become more frequent in the last decade, but is also part of heated policy debates on pension reform. The paper first gives a comprehensive literature review, presenting empirical results, conceptual differentiations and theoretical approaches to post-retirement work from previous studies. A heuristic model summarises the most important individual and structural influences on post-retirement work. Thereafter, the most important features of the pension systems and labour markets in Germany and in the UK are outlined. In terms of institutional settings, the countries represent opposing cases whose comparison helps to better understand the institutional factors shaping employment beyond retirement age. In the second half of the paper, data from the German Ageing Survey (DEAS) and the English Longitudinal Study of Ageing (ELSA) serve to empirically describe paid work beyond retirement age. In addition to the demographic and regional distribution of post-retirement work, particular attention is paid to the socio-economic status of people working past retirement, in comparison to those who do not work. Other important areas studied are non-paid activities of post-retirement workers, their health and living arrangements as well as their life satisfaction and subjective reasons for employment. On the one hand, the results of the empirical description confirm the privileged situation of many post-retirement workers who, for example, tend to be more highly educated and have better health than their non-working counterparts. On the other hand, some post-retirement workers work for financial reasons and in the low-paid service sector. There are some indications that the latter group, who experience post-retirement work more often as a burden, or at least in a more ambivalent way, is larger in the UK than in Germany, mainly for institutional and structural reasons.



