

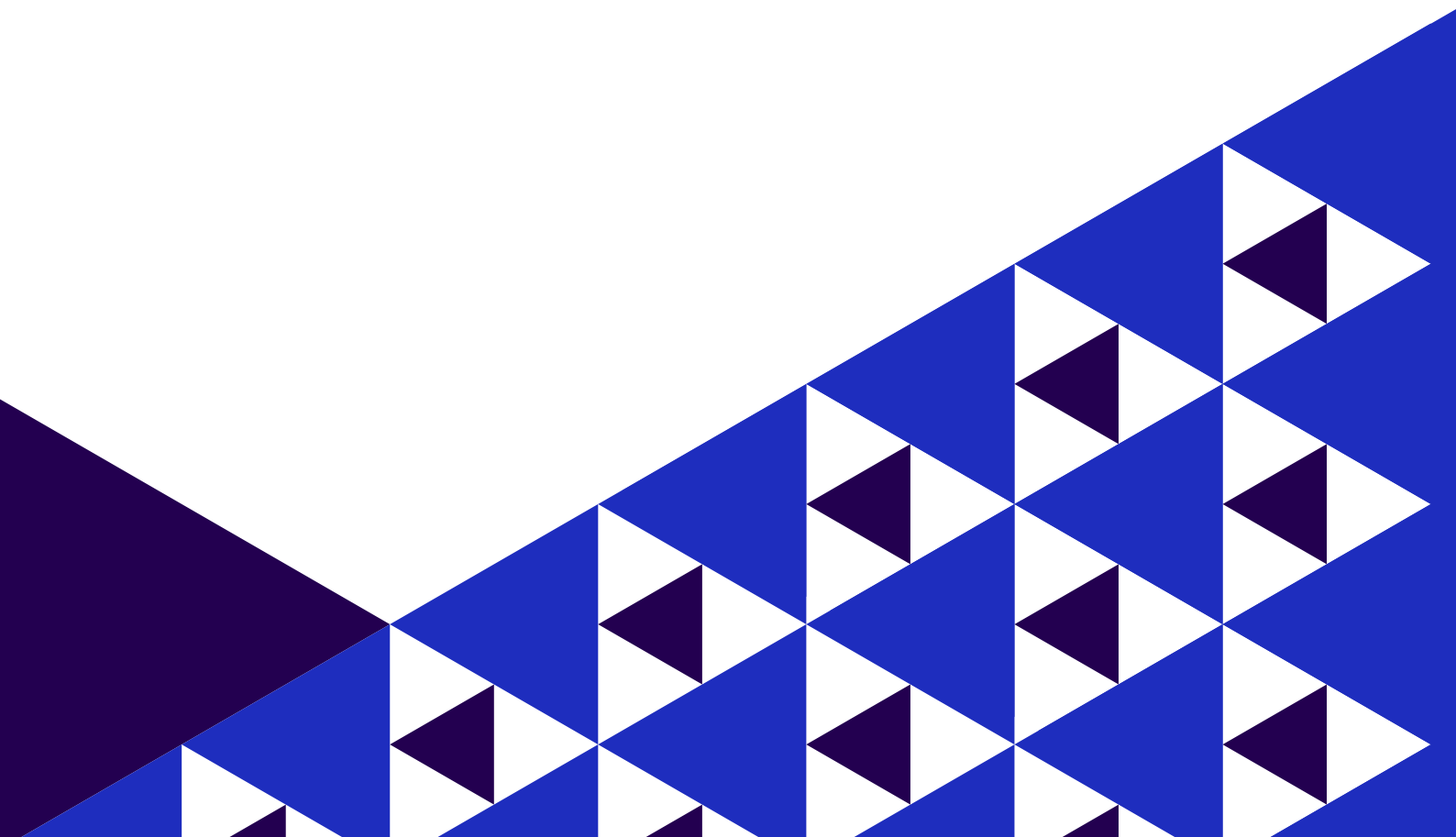


Internationale
Arbeitsorganisation

► ILC.112/Bericht VI

► Menschenwürdige Arbeit und die Pflege- und Betreuungswirtschaft

Internationale Arbeitskonferenz
112. Tagung, 2024



Bericht VI

► **Menschenwürdige Arbeit und die
Pflege- und Betreuungswirtschaft**

Sechster Punkt der Tagesordnung



Attribution 4.0 International (CC BY 4.0)

Diese Publikation ist unter Creative Commons Attribution 4.0 International lizenziert. Eine Kopie dieser Lizenz ist unter <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/> zu finden. Der Nutzer darf die Publikation wie in der Lizenz beschrieben wiederverwenden, weitergeben (kopieren und weiterverteilen) und bearbeiten (neu zusammenstellen, umwandeln und auf der Originalpublikation aufbauen). Der Nutzer muss die IAO eindeutig als Quelle des Materials nennen und angeben, ob Änderungen am ursprünglichen Inhalt vorgenommen wurden. Die Verwendung des Emblems, des Namens und des Logos der IAO ist im Zusammenhang mit Übersetzungen, Adaptationen und sonstigen abgeleiteten Arbeiten nicht gestattet.

Quellenangabe – Der Nutzer muss angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden, und die Publikation wie folgt zitieren: *Menschenwürdige Arbeit und die Pflege- und Betreuungswirtschaft*, Genf: Internationales Arbeitsamt, 2024. © IAO.

Übersetzungen – Sofern eine Übersetzung dieser Publikation erstellt wird, muss neben der Quellenangabe folgender Haftungsausschluss hinzugefügt werden: *Dies ist eine Übersetzung einer urheberrechtlich geschützten Publikation der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO). Diese Übersetzung wurde nicht von der IAO erstellt, überprüft oder gebilligt und ist nicht als offizielle IAO-Übersetzung zu betrachten. Die IAO lehnt jegliche Verantwortung für den Inhalt und die Richtigkeit ab. Die Verantwortung liegt ausschließlich bei dem Autor bzw. den Autoren der Übersetzung.*

Bearbeitungen – Sofern eine Bearbeitung dieser Publikation erstellt wird, muss neben der Quellenangabe folgender Haftungsausschluss hinzugefügt werden: *Dies ist eine Bearbeitung einer urheberrechtlich geschützten Publikation der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO). Diese wurde nicht von der IAO erstellt, überprüft oder gebilligt und ist nicht als offizielle IAO-Bearbeitung zu betrachten. Die IAO lehnt jegliche Verantwortung für den Inhalt und die Richtigkeit ab. Die Verantwortung liegt ausschließlich bei dem Autor bzw. den Autoren der Bearbeitung.*

Material von Dritten – Diese Creative-Commons-Lizenz gilt nicht für in dieser Publikation enthaltenes Material, das nicht unter das Urheberrecht der IAO fällt. Sofern solches Material einem Dritten zugeschrieben wird, liegt es in der alleinigen Verantwortung des Nutzers dieses Materials, die erforderlichen Genehmigungen des Rechteinhabers einzuholen und in Bezug auf etwaige Ansprüche wegen Rechtsverletzung zu haften.

Jegliche Streitigkeiten, die sich aus dieser Lizenz ergeben und nicht gütlich beigelegt werden können, werden einem Schiedsverfahren gemäß der Schiedsgerichtsordnung der Kommission der Vereinten Nationen für internationales Handelsrecht (UNCITRAL) unterworfen. Ein nach einem solchen Verfahren ergangener Schiedsspruch bindet die Parteien als endgültige Beilegung der Streitigkeit.

Alle Anfragen zu Rechten und Lizenzen sind an ILO Publishing (Rights and Licensing) via E-Mail an rights@ilo.org zu richten. Informationen über Veröffentlichungen und digitale Produkte der IAO finden sich unter: www.ilo.org/publns

ISBN 978-92-2-039752-7 (Print)

ISBN 978-92-2-039753-4 (Web PDF)

ISSN 0251-4095

Auch verfügbar in:

Arabisch: ISBN 978-92-2-039748-0 (Print), ISBN 978-92-2-039749-7 (Web PDF);

Chinesisch: ISBN 978-92-2-039750-3 (Print), ISBN 978-92-2-039751-0 (Web PDF);

Englisch: ISBN 978-92-2-039746-6 (Print), ISBN 978-92-2-039747-3 (Web PDF);

Französisch: ISBN 978-92-2-039758-9 (Print), ISBN 978-92-2-039759-6 (Web PDF);

Russisch: ISBN 978-92-2-039754-1 (Print), ISBN 978-92-2-039755-8 (Web PDF);

Spanisch: ISBN 978-92-2-039756-5 (Print), ISBN 978-92-2-039757-2 (Web PDF).

Mit den in Veröffentlichungen und Datenbanken der IAO verwendeten, der Praxis der Vereinten Nationen entsprechenden Bezeichnungen sowie der Anordnung und Darstellung des Inhalts ist keinerlei Meinungsäußerung der IAO in Bezug auf den rechtlichen Status von Ländern, Bereichen oder Gebieten oder in Bezug auf deren jeweilige Behörden oder den Verlauf ihrer jeweiligen Grenzen oder Begrenzungen verbunden.

Die in dieser Veröffentlichung zum Ausdruck gebrachten Meinungen und Ansichten sind die des Autors bzw. der Autoren und spiegeln nicht unbedingt die Meinungen, Ansichten oder Grundsätze der IAO wider.

Die Nennung von Firmen und gewerblichen Erzeugnissen und Verfahren bedeutet nicht, dass die IAO sie billigt, und das Fehlen eines Hinweises auf eine bestimmte Firma oder ein bestimmtes Erzeugnis oder Verfahren ist nicht als Missbilligung aufzufassen.

► Inhaltsverzeichnis

	Seite
Einleitung.....	5
Übersicht über die Pflege- und Betreuungswirtschaft	5
Die Pflege- und Betreuungsarbeit im Rahmen der IAO und des Systems der Vereinten Nationen	6
Über diesen Bericht	9
Kapitel 1. Warum ist die Pflege- und Betreuungswirtschaft so wichtig?	11
1.1. Die Pflege- und Betreuungswirtschaft ist für das menschliche, soziale und wirtschaftliche Wohl von zentraler Bedeutung	11
1.2. Die sich wandelnde Arbeitswelt hat Auswirkungen auf die Pflege- und Betreuungswirtschaft.....	13
1.3. Jüngste internationale Entwicklungen zur Priorisierung der Pflege- und Betreuungswirtschaft.....	17
1.4. IAO-Entwicklungen im Bereich Pflege und Betreuung	19
1.5. Abschließende Bemerkungen.....	20
Kapitel 2. Was ist unter Pflege- und Betreuungswirtschaft zu verstehen?.....	21
2.1. Was ist Pflege- und Betreuungsarbeit, wer leistet sie und wie wird sie erbracht?	21
2.2. Organisation und Verteilung der unbezahlten Pflege- und Betreuungsarbeit	25
2.3. Wie ergeht es den Pflege- und Betreuungskräften?	28
2.4. Abschließende Bemerkungen.....	39
Kapitel 3. Was wird getan? Ein Überblick über Politiken für die Pflege- und Betreuungswirtschaft.....	41
3.1. Urlaubsregelungen und Pflege- und Betreuungsdienstleistungen.....	41
3.2. Systematische Berücksichtigung von Pflege und Betreuung in anderen Politikbereichen.....	49
3.3. Auf dem Weg zu kohärenten Politikansätzen auf regionaler, nationaler und kommunaler Ebene	60
3.4. Der 5R-Rahmen zur Förderung national definierter, kohärenter und integrierter Politikansätze für die Pflege- und Betreuungswirtschaft.....	61
3.5. Abschließende Bemerkungen.....	65
Kapitel 4. Für Geschlechtergleichstellung, menschenwürdige Arbeit und nachhaltige Entwicklung in die Pflege und Betreuung investieren	67
4.1. Öffentliche Investitionen in die Pflege- und Betreuungswirtschaft.....	70
4.2. Die Finanzierung der Pflege- und Betreuungswirtschaft	73

4.3. Kapazitätsaufbau bei den Mitgliedsgruppen für die Finanzierung von Pflege und Betreuung	75
4.4. Abschließende Bemerkungen.....	75
Kapitel 5. Auf dem Weg zu menschenwürdiger Arbeit in der Pflege- und Betreuungswirtschaft: Erkenntnisse und Aussichten	77
5.1. Das weitere Vorgehen.....	79

► Einleitung

Übersicht über die Pflege- und Betreuungswirtschaft

1. **Unbezahlte und bezahlte Pflege- und Betreuungsarbeit ist eine Grundvoraussetzung für das Funktionieren von Gesellschaften und Volkswirtschaften ebenso wie für eine nachhaltige menschliche, soziale und wirtschaftliche Entwicklung.** Menschen sind auf Pflege und Betreuung angewiesen, und zwar auf Empfängerseite ebenso wie auf Erbringerseite. Bestandteil aller Tätigkeiten und Beziehungen im Bereich Pflege und Betreuung ist es, den körperlichen, psychologischen und emotionalen Bedürfnissen von Erwachsenen wie auch Kindern gerecht zu werden, unabhängig davon, ob diese mit Behinderungen oder Krankheiten leben. Ein weiteres wichtiges Element in diesem Zusammenhang ist die Selbstfürsorge. Pflege und Betreuung kann vielerlei Formen annehmen, darunter Kinderbetreuung, Langzeitpflege und -betreuung, Unterstützungsdienstleistungen, Bildung und Gesundheitsversorgung.¹
2. **Pflege- und Betreuungskräften kommt bei der Erbringung von Pflege- und Betreuungsleistungen eine zentrale Rolle zu.** Weltweit entfallen auf die Pflege- und Betreuungswirtschaft 381 Millionen Arbeitsplätze, was ungefähr 11,5 Prozent der Gesamtbeschäftigung entspricht. Unbezahlte Pflege- und Betreuungsarbeit wird größtenteils innerhalb von Haushalten oder Familien geleistet und trägt Schätzungen zufolge jährlich 11 Billionen US-Dollar zur Weltwirtschaftsleistung bei.²
3. **Im Hinblick auf die Geschlechtergleichstellung ist es wichtig, wie der Bedarf an Pflege und Betreuung gedeckt und wie die Erbringung von Pflege- und Betreuungsleistungen verteilt und vergütet wird.** Weltweit werden mehr als drei Viertel der unbezahlten Pflege- und Betreuungsarbeit von Frauen erbracht. Frauen wenden durchschnittlich 4 Stunden und 25 Minuten pro Tag für unbezahlte Pflege- und Betreuungsarbeit auf, während der Zeitaufwand dafür bei Männern durchschnittlich 1 Stunde und 23 Minuten beträgt.³ Schätzungen zufolge sind 606 Millionen Frauen im erwerbsfähigen Alter aufgrund von Betreuungs- und Pflegeverantwortlichkeiten sowie sozialer Reproduktion nicht erwerbstätig.⁴ Die Tatsache, dass bezahlte Pflege- und Betreuungsdienstleistungen nicht oder nur in begrenztem Ausmaß verfügbar sind, wirkt sich wesentlich auf den Zugang von Frauen zu menschenwürdiger Arbeit und produktiver Beschäftigung aus, weil damit ihre Chancen auf eine gleichberechtigte Teilhabe an bezahlter Arbeit oder einkommenschaffenden Tätigkeiten sowie am soziopolitischen Leben beeinträchtigt werden. Gleichzeitig setzt sich die Erwerbsbevölkerung im Bereich der bezahlten Pflege- und Betreuungsarbeit zu zwei Dritteln aus Frauen zusammen. Ein verbesserter Zugang zu Pflege- und Betreuungsdienstleistungen sowie verbesserte Arbeitsbedingungen im Pflege- und Betreuungssektor könnten die Beteiligung von Frauen und Männern am Arbeitsmarkt und ihren Zugang zu menschenwürdiger Arbeit stärken und damit ihre sozioökonomischen Chancen und ihr allgemeines Wohlergehen verbessern. Dies würde wiederum einen Beitrag zur Verwirklichung der Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDG) leisten, insbesondere im Hinblick auf Ziel 5 (Geschlechtergleichstellung), Ziel 8 (produktive Vollbeschäftigung für alle) und Ziel 10 (Verringerung von Ungleichheit).

¹ IAO, *Care Work and Care Jobs for the Future of Decent Work*, 2018, 6 ff.

² IAO, *Care Work and Care Jobs for the Future of Decent Work*, 49.

³ IAO, *Care Work and Care Jobs for the Future of Decent Work*, 53.

⁴ IAO, *Care Work and Care Jobs for the Future of Decent Work*, 83.

4. **Die COVID-19-Pandemie und die daraus resultierenden Wirtschafts- und Sozialkrisen haben gezeigt, welche wichtige Rolle die Pflege- und Betreuungswirtschaft spielt, und gleichzeitig ihre Schwächen aufgedeckt**, wie etwa die schlechten Arbeitsbedingungen von Pflege- und Betreuungskräften und den Arbeitskräftemangel. Durch die Pandemie stieg das Ausmaß der insbesondere von Frauen und Mädchen geleisteten unbezahlten Pflege- und Betreuungsarbeit stark an. In diesem Zusammenhang wird die wachsende Nachfrage nach Pflege und Betreuung aller Voraussicht nach die ungleiche Verteilung der Arbeit zwischen Müttern und Vätern noch weiter verstärken sowie den ungedeckten Bedarf an Pflege- und Betreuungsleistungen vergrößern und damit den Teufelskreis der Armut und der sozialen Ausgrenzung weiter verfestigen.⁵ Weltweit herrscht nach wie vor Arbeitskräftemangel im Bereich Pflege und Betreuung, und viele Pflege- und Betreuungskräfte sehen sich Defiziten in Bezug auf menschenwürdige Arbeit gegenüber, was sich auch auf die Qualität der Pflege- und Betreuungsleistungen insgesamt auswirken kann.⁶
5. **Investitionen in die Pflege- und Betreuungswirtschaft** können dazu beitragen, robuste und inklusive Infrastrukturen und Dienstleistungen im Bereich Pflege und Betreuung aufzubauen, die widerstandsfähiger gegenüber externen Schocks wie Pandemien, Naturkatastrophen und Konflikten ebenso wie Wirtschaftsabschwüngen sind. Solche Investitionen können dazu beitragen, die Qualifikationen der Pflege- und Betreuungskräfte zu erweitern sowie menschenwürdige Beschäftigungsmöglichkeiten und bessere Arbeitsbedingungen für eine derzeit überwiegend weibliche Erwerbsbevölkerung im Bereich der bezahlten Pflege und Betreuung zu schaffen, durch die Einstellung von mehr männlichen Pflege- und Betreuungskräften der beruflichen Segregation entgegenzuwirken, die ungleiche Verteilung der unbezahlten Pflege- und Betreuungsarbeit anzugehen und die Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben für Arbeitskräfte mit Familienpflichten zu fördern. Dies kann wiederum zur Förderung der Menschenrechte, des Wohlergehens und des selbstbestimmten Handelns sowohl derjenigen, die Pflege- und Betreuungsleistungen erbringen als auch derjenigen, die sie in Anspruch nehmen, beitragen. Von ebenso großer Bedeutung für Pflege- und Betreuungskräfte sind das Vereinigungsrecht sowie voll funktionsfähige Mechanismen im Rahmen des sozialen Dialogs. Indem sie dafür sorgen, dass den Pflege- und Betreuungstätigkeiten, den Dienstleistern im Bereich Pflege und Betreuung und den Menschen, die bezahlte oder unbezahlte Betreuungs- und Pflegearbeit verrichten, ein höherer gesellschaftlicher Stellenwert beigemessen, Wertschätzung entgegengebracht und Vorrang eingeräumt wird, können Investitionen in die Pflege- und Betreuungswirtschaft die damit verbundenen Ungleichheiten verringern.⁷

Die Pflege- und Betreuungsarbeit im Rahmen der IAO und des Systems der Vereinten Nationen

6. **In der Erklärung zum hundertjährigen Bestehen der IAO für die Zukunft der Arbeit (Jahrhunderterklärung), 2019, wird die Bedeutung von Investitionen in die Betreuungs- und Pflegewirtschaft als Mittel zur Verwirklichung der Geschlechtergleichstellung bei der Arbeit anerkannt.**⁸ Aufbauend auf der Jahrhunderterklärung der IAO und unter Hervorhebung der Rolle des sozialen Dialogs als einem wesentlichen Instrument stellt der von der Internationalen Arbeitskonferenz auf ihrer 109. Tagung (2021) verabschiedete Globale Handlungsappell für eine am Menschen orientierte Erholung von der COVID-19-Krise, die inklusiv, nachhaltig und widerstandsfähig ist, Investitionen in die Pflegewirtschaft in den Kontext einer beschäftigungsintensi-

⁵ IAO, *Care at Work: Investing in Care Leave and Services for a More Gender Equal World of Work*, 2022, 40.

⁶ IAO, *Care Work and Care Jobs for the Future of Decent Work*, 12.

⁷ IAO, *Care Work and Care Jobs for the Future of Decent Work*, Kap. 6.

⁸ IAO, *Jahrhunderterklärung der IAO für die Zukunft der Arbeit*, 2019.

ven Erholung mit menschenwürdiger Arbeit und inklusivem Wirtschaftswachstum.⁹ Auf der gleichen Tagung rief die Konferenz zu einer geschlechtergerechten Sozialschutzpolitik und zu Investitionen in die Pflege- und Betreuungswirtschaft auf, so etwa durch Betreuungsgutschriften in der Sozialversicherung, die Förderung der Einkommenssicherheit während des Mutterschafts-, Vaterschafts- und Elternurlaubs sowie die Erleichterung des Zugangs zu erschwinglichen und hochwertigen Kinderbetreuungs- und Langzeitpflegeangeboten als integralem Bestandteil von Sozialschutzsystemen.¹⁰ Auf ihrer 110. Tagung (2022) rief die Konferenz zu beschäftigungsfreundlichen Maßnahmen sowohl in der Gesamtwirtschaft als auch in den einzelnen Sektoren auf, die die Schaffung menschenwürdiger Arbeitsplätze in der Pflege- und Betreuungswirtschaft fördern.¹¹ Im Programm und Haushalt für 2020–21, 2022–23 und 2024–25 wird ein Schwerpunkt auf die Unterstützung von Investitionen in die Pflege- und Betreuungswirtschaft und damit die Gewährleistung menschenwürdiger Arbeit für Pflege- und Betreuungskräfte sowie die Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben gelegt. Als Folgemaßnahmen zu der Entschlie­ßung über Ungleichheit und die Welt der Arbeit, die von der Konferenz auf ihrer 109. Tagung (2021) angenommen wurde, führt die umfassende und integrierte Strategie der IAO zur Verringerung und Vermeidung von Ungleichheit in der Welt der Arbeit eine Kombination aus Politiklösungen an, die an der ungleichen Verteilung unbezahlter Pflege- und Betreuungsarbeit zwischen Frauen und Männern als Grundvoraussetzung für die Verwirklichung von Geschlechtergleichstellung und Nichtdiskriminierung ansetzen, und betrachtet Verbesserungen bei der Qualität von öffentlichen Dienstleistungen und Sozialschutz als unerlässlich dafür, bezahlte Arbeit mit Familienpflichten in Einklang bringen zu können.¹² In den Schlussfolgerungen zur zweiten wiederkehrenden Diskussion über den Arbeitnehmerschutz, die von der Konferenz auf ihrer 111. Tagung (2023) angenommen wurden, heißt es, dass die Organisation Regierungen sowie Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände verstärkt unterstützen sollte, indem sie „eine Strategie ... erarbeitet, mit der Gleichbehandlung und Chancengleichheit für alle Frauen, insbesondere für jene mit sich überschneidender Identität, eine ausgewogene Verteilung familiärer Pflichten und verstärkte Investitionen in die Pflegewirtschaft gewährleistet und Gewalt und Belästigung in der Arbeitswelt bekämpft werden“.¹³

- 7. Die IAO blickt auf langjährige Bemühungen zur Förderung menschenwürdiger Arbeit in der Pflege- und Betreuungswirtschaft und eines Lebenszyklusansatzes zu Pflege und Betreuung zurück.** Zahlreiche internationale Arbeitsnormen im Bestand der IAO sind für die Pflege- und Betreuungswirtschaft relevant, so etwa das Übereinkommen (Nr. 102) über Soziale Sicherheit (Mindestnormen), 1952. Eine Reihe von Normen nimmt explizit Bezug auf Berufe im Bereich Pflege und Betreuung, darunter das Übereinkommen (Nr. 149) über das Krankenpflegepersonal und die dazugehörige Empfehlung (Nr. 157), 1977, sowie das Übereinkommen (Nr. 189) über Hausangestellte und die dazugehörige Empfehlung (Nr. 201), 2011. Darüber hinaus decken viele weitere Normen zu spezifischen Aspekten menschenwürdiger Arbeit, die über einen breiten Anwendungsbereich verfügen, in den Bereich Pflege und Betreuung fallende Berufe ab und sind für diese maßgeblich. Andere Normen befassen sich mit der Situation von Arbeitnehmern mit

⁹ IAO, *Globaler Handlungsappell der IAO für eine am Menschen orientierte Erholung von der COVID-19-Krise, die inklusiv, nachhaltig und widerstandsfähig ist*, 2021.

¹⁰ IAO, *Entschlie­ßung und Schlussfolgerungen zur zweiten wiederkehrenden Diskussion über Sozialschutz (soziale Sicherheit)*, ILC.109/Entschlie­ßung III (2021), Punkt 13 f) und g).

¹¹ IAO, *Entschlie­ßung und Schlussfolgerungen zur dritten wiederkehrenden Diskussion über Beschäftigung*, ILC.110/Entschlie­ßung IV (2022), Punkt 11 b).

¹² IAO, *Folgemaßnahmen zur Entschlie­ßung über Ungleichheit und die Welt der Arbeit (2021): Umfassende und integrierte Strategie der IAO zur Verringerung und Vermeidung von Ungleichheit in der Welt der Arbeit*, GB.346/INS/5, 2022.

¹³ IAO, *Entschlie­ßung und Schlussfolgerungen zur zweiten wiederkehrenden Diskussion über den Arbeitnehmerschutz*, ILC.111/Entschlie­ßung IV (2023), Punkt 23 h).

Familienpflichten, so etwa das Übereinkommen (Nr. 156) über Arbeitnehmer mit Familienpflichten und die dazugehörige Empfehlung (Nr. 165), 1981, sowie das Übereinkommen (Nr. 183) über den Mutterschutz und die dazugehörige Empfehlung (Nr. 191), 2000.¹⁴

8. **In jüngerer Zeit hat die IAO ihre Bemühungen, die Chancen und Herausforderungen der Pflege- und Betreuungsarbeit aufzuzeigen, intensiviert** und insbesondere die Bedeutung der Pflege- und Betreuungsarbeit für einen gerechten Übergang zu ökologisch nachhaltigen Volkswirtschaften und Gesellschaften betont.¹⁵ Eine globale Erhebung zu den Einstellungen und Wahrnehmungen von Frauen und Männern bestätigte, dass die Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben nach wie vor die größte Herausforderung für Frauen darstellt, wenn es darum geht, in den Arbeitsmarkt einzutreten, erwerbstätig zu bleiben und beruflich voranzukommen.¹⁶ In einem wegweisenden Bericht der IAO (*Care work and care jobs for the future of decent work*) wurden die globalen Dimensionen der unbezahlten und bezahlten Pflege- und Betreuungsarbeit untersucht und es wurde der Frage nachgegangen, in welchem Verhältnis diese zur sich verändernden Arbeitswelt stehen. Hervorgehoben wurden insbesondere die anhaltenden geschlechtsspezifischen Ungleichheiten in Haushalten und auf dem Arbeitsmarkt, die untrennbar mit der Pflege- und Betreuungsarbeit verbunden sind, sowie die Bedeutung der Pflege- und Betreuungswirtschaft als Motor für die Schaffung von Arbeitsplätzen und die Notwendigkeit, Defizite in Bezug auf menschenwürdige Arbeit in den betreffenden Sektoren zu beseitigen. 2022 veröffentlichte die IAO eine globale Übersicht (*Care at work: Investing in Care Leave and Services for a More Gender Equal World of Work*) über innerstaatliche Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten im Zusammenhang mit der Pflege- und Betreuungspolitik sowie Kinderbetreuungs- und Langzeitpflegeangeboten, im Rahmen derer auch nach wie vor bestehende Schutzlücken untersucht wurden. Abschließend wurde zu Investitionen in ein Paket von Politikmaßnahmen aufgerufen, die zur Stärkung der Pflege- und Betreuungswirtschaft beitragen und den Weg zur Schaffung einer besseren und geschlechtergerechteren Welt weisen sollen. Gemäß den Beschlüssen des Verwaltungsrats des IAA veröffentlichte der Sachverständigenausschuss der IAO für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen 2022 und 2023 zudem zwei Allgemeine Erhebungen über die Umsetzung mehrerer für die Pflege- und Betreuungswirtschaft relevanter internationaler Arbeitsnormen.¹⁷
9. Im breiteren Rahmen des Systems der Vereinten Nationen (UN) ruft der Generalsekretär in seinem Bericht **Unsere gemeinsame Agenda zu „neuen Denkansätzen für die Pflege- und Betreuungswirtschaft“** auf, und zwar sowohl durch die Geldwertzuordnung für unbezahlte Pflege- und Betreuungsarbeit in Wirtschaftsmodellen als auch durch Investitionen in hochwertige entgeltliche Pflege- und Betreuungsarbeit als Bestandteil grundlegender öffentlicher Dienstleistungen und Sozialschutzregelungen.¹⁸ Dies beinhaltet auch eine Verbesserung der Löhne und Arbeitsbedingungen von Pflege- und Betreuungskräften, um so zur Erreichung der Ziele für nachhaltige Entwicklung beizutragen. Das 2021 vom UN-Generalsekretär ins Leben gerufene Globale Förderinstrument für Arbeitsplätze und Sozialschutz für gerechte Übergänge verkörpert die kollektive Antwort der UN-Organisationen auf die Herausforderung, Arbeitsplätze zu schaffen und die soziale Absicherung zu erweitern, und unterstreicht, dass „die Erleichterung der wirtschaftlichen Inklusion der Frauen, auch durch umfangreiche Investitionen in die Pflege- und Betreuungswirt-

¹⁴ Obwohl es sich dabei nicht um eine internationale Arbeitsnorm handelt, ist auch die „[Recommendation concerning the Status of Teachers](#)“ der IAO und der UNESCO (1966) von Relevanz.

¹⁵ IAO, *Gender Equality and Inclusion for a Just Transition in Climate Action: A Practical Guide*, erscheint demnächst.

¹⁶ IAO und Gallup, *Towards a Better Future for Women and Work: Voices of Women and Men*, 2017, 39.

¹⁷ IAO, *Securing Decent Work for Nursing Personnel and Domestic Workers, Key Actors in the Care Economy*, ILC.110/III(B), 2022; IAO, *Achieving Gender Equality at Work*, ILC.111/III(B), 2023.

¹⁸ UN, *Unsere gemeinsame Agenda – Bericht des Generalsekretärs*, 2021, Abs. 39.

schaft und Entgeltgleichheit, gefördert und Unternehmerinnen stärker unterstützt werden müssen“. ¹⁹ Investitionen in die Pflege- und Betreuungswirtschaft sind zudem ein wichtiger Beitrag zu den von der IAO und der Weltgesundheitsorganisation (WHO) gebilligten Folgemaßnahmen zur Hochrangigen Kommission für Beschäftigung im Gesundheitswesen und Wirtschaftswachstum sowie zu den thematischen Handlungsansätzen des im September 2022 in New York abgehaltenen Gipfeltreffens zur Bildungstransformation. 2023 erklärte die UN-Generalversammlung den 29. Oktober zum Internationalen Tag der Betreuung und Unterstützung, um darauf hinzuweisen, wie wichtig es ist, in die Pflege- und Betreuungswirtschaft zu investieren und robuste, widerstandsfähige, geschlechtergerechte, Menschen mit Behinderungen einbeziehende und das Alter berücksichtigende Pflege- und Betreuungssysteme zu schaffen. ²⁰

10. Vor diesem Hintergrund **beschloss der Verwaltungsrat des Internationalen Arbeitsamtes** auf seiner 344. Tagung (März 2022), **einen Gegenstand zur allgemeinen Aussprache über menschenwürdige Arbeit und die Pflege- und Betreuungswirtschaft** ²¹ **auf die Tagesordnung der 112. Tagung (2024) der Internationalen Arbeitskonferenz zu setzen**, um „eine Gelegenheit für eine zeitnahe und integrierte Überprüfung der Entwicklungen in Bezug auf die Betreuungs- und Pflegearbeit [zu] bieten, und zwar übergreifend für alle strategischen Ziele der IAO und als entscheidender Arbeitsbereich im Hinblick darauf, die transformative Agenda für Geschlechtergleichstellung, Gleichheit, Vielfalt und Inklusion voranzubringen und für ein Ökosystem der Pflege für alle zu werben“. ²²

Über diesen Bericht

11. **Dieser Bericht zielt darauf ab, zu einer sachkundigen allgemeinen Aussprache** über die im Zusammenhang mit der Pflege- und Betreuungswirtschaft auftretenden Fragen beizutragen. Untersucht werden die Rolle der IAO und ihrer Mitgliedsgruppen bei der Gewährleistung von menschenwürdiger Arbeit in der Pflege- und Betreuungswirtschaft sowie die Bedeutung der Pflege- und Betreuungswirtschaft für menschenwürdige Arbeit.
12. **Der Bericht präsentiert den Rahmen der IAO für das Verständnis der Pflege- und Betreuungswirtschaft** und stellt dar, wie der Bereich Pflege und Betreuung im Hinblick auf die Geschlechtergleichstellung gesellschaftlich organisiert ist. Er erkennt an, dass die Erhebung vergleichbarer, harmonisierter und umfassender Daten über die Pflege- und Betreuungswirtschaft und die Pflege- und Betreuungsarbeit in Zukunft weiter ausgebaut werden muss. Der Bericht untersucht die Situation im Hinblick auf die grundlegenden Rechte und Prinzipien bei der Arbeit sowie die Arbeitsbedingungen der Pflege- und Betreuungskräfte und unterstreicht den Zusammenhang zwischen menschenwürdiger Arbeit für Pflege- und Betreuungskräfte und der Qualität der erbrachten Pflege- und Betreuungsdienstleistungen. Er verdeutlicht nicht nur die herausragende Rolle, die den Pflege- und Betreuungskräften in allen Regionen zukommt, sondern auch die wesentliche Bedeutung der Pflege- und Betreuungswirtschaft für die Gleichstellung der Geschlechter. Es wird sowohl auf die für die Pflege- und Betreuungswirtschaft maßgeblichen internationalen Arbeitsnormen als auch auf die entsprechenden Politiken auf globaler, regionaler und nationaler Ebene und deren Entwicklung eingegangen. Dazu gehören auch Politiken zum

¹⁹ Global Accelerator, *Global Accelerator on Jobs and Social Protection for Just Transitions, Theme: Care Economy and Health Workers*, o. D., 7.

²⁰ UN-Generalversammlung, *Resolution on the International Day of Care and Support*, A/RES/77/317 (2023).

²¹ IAO, *Minutes of the 344th Session of the Governing Body of the International Labour Office*, GB.344/PV, 2022, Abs. 99 a) ii).

²² IAO, *Tagesordnung der Internationalen Arbeitskonferenz: Tagesordnung künftiger Tagungen der Konferenz*, GB.344/INS/3/1, 2022, Anhang I, Abs. 48.

Sozial- und Arbeitnehmerschutz, einschließlich Nichtdiskriminierung, sowie Migrations- und Beschäftigungspolitiken, einschließlich einer Gesamtwirtschaftspolitik. Der Bericht gibt einen Ausblick auf die Auswirkungen tiefgreifender Veränderungen in der Welt der Arbeit, insbesondere in Bezug auf neue Technologien, Klima und Demografie sowie deren Auswirkungen auf die Pflege- und Betreuungswirtschaft, und betont, dass im Hinblick auf die Stärkung der Pflege- und Betreuungswirtschaft ein wirksamer sozialer Dialog erforderlich ist.

13. **Bemühungen zur Stärkung der Pflege- und Betreuungswirtschaft werden beispielhaft erläutert**, darunter Investitionen in die Pflege- und Betreuungsarbeit, Pflege- und Betreuungspolitiken und -dienstleistungen sowie die Verbesserung der Arbeitsbedingungen von Pflege- und Betreuungskräften, etwa durch die Unterstützung des Übergangs von der informellen zur formellen Wirtschaft bei Arbeitsplätzen im Bereich Pflege und Betreuung. Der Bericht untersucht die dynamischen und miteinander verflochtenen Beziehungen zwischen Pflege und Betreuung und universellem Sozialschutz, Investitionen in die Pflege und Betreuung zur Schaffung menschenwürdiger Beschäftigungsmöglichkeiten in der Pflege- und Betreuungswirtschaft sowie den positiven Ergebnissen für Arbeitgeber, Arbeitnehmer, Pflege- und Betreuungsempfänger und die Gesellschaft insgesamt. Zudem wird die führende Rolle der IAO beim Aufbau einer Wissensgrundlage und beim Vorantreiben der Pflege- und Betreuungsagenda auf globaler, regionaler und nationaler Ebene hervorgehoben.
14. **Im Bericht werden Grundsatzpolitiken und Regelungen zur Stärkung der Pflege- und Betreuungswirtschaft untersucht und es wird darauf eingegangen, welchen Bereichen künftig verstärkt Aufmerksamkeit und Maßnahmen gewidmet werden sollten**, dies jeweils unter Berücksichtigung der Förderung menschenwürdiger Arbeit für alle und der Verwirklichung der SDG. Zu diesem Zweck ist ein kohärenter und integrierter Ansatz erforderlich, dessen Ziele die Anerkennung, Verringerung und Umverteilung der unbezahlten Pflege- und Betreuungsarbeit, die Sicherstellung menschenwürdiger Arbeit für Pflege- und Betreuungskräfte sowie die Gewährleistung von Vereinigungsfreiheit, sozialem Dialog und Kollektivverhandlungen für Pflege- und Betreuungskräfte sind.²³ Zur Erreichung dieser Ziele sind nicht nur finanzielle Investitionen in Pflege- und Betreuungssysteme und entsprechende Infrastruktur erforderlich, sondern auch soziale und politische Maßnahmen im Sinne einer Grundsatzpolitik zum Thema Pflege und Betreuung.
15. Der Bericht ist wie folgt aufgebaut: Kapitel 1 geht auf die **Bedeutung der Pflege- und Betreuungswirtschaft und ihre Position in einer sich wandelnden Welt** ein, untersucht jüngste internationale Entwicklungen und erläutert die jüngsten Aktivitäten der IAO zur Pflege- und Betreuungswirtschaft. In Kapitel 2 werden einleitend **die wichtigsten Konzepte, Statistiken sowie die Organisation und Verteilung der Pflege- und Betreuungsarbeit** präsentiert und anschließend die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit sowie die Arbeitsbedingungen in der Pflege- und Betreuungswirtschaft behandelt. Kapitel 3 befasst sich mit der Überprüfung der **Grundsatzpolitiken und der Politiktrends im Zusammenhang mit der Pflege- und Betreuungswirtschaft**, zeigt Länderbeispiele auf und skizziert kohärente und integrierte Politikansätze für die Pflege- und Betreuungswirtschaft. In Kapitel 4 werden die **finanziellen Investitionen in die Pflege- und Betreuungswirtschaft** im Hinblick auf die Verwirklichung von Geschlechtergleichstellung, menschenwürdiger Arbeit und nachhaltiger Entwicklung untersucht. Kapitel 5 präsentiert schließlich **das weitere Vorgehen und mögliche zukünftige Arbeiten des Amtes** betreffend menschenwürdige Arbeit und die Pflege- und Betreuungswirtschaft.

²³ IAO, *Care Work and Care Jobs for the Future of Decent Work*, Kap. 6.

► Kapitel 1

Warum ist die Pflege- und Betreuungswirtschaft so wichtig?

16. **Die Pflege- und Betreuungswirtschaft umfasst alle in den Bereichen Bildungswesen, Gesundheitsversorgung und Sozialarbeit tätigen Arbeitskräfte sowie Hausangestellte und Personen, die unbezahlte Pflege- und Betreuungsarbeit leisten.** Die Pflege- und Betreuungswirtschaft ist von entscheidender Bedeutung für eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung und für menschenwürdige Arbeit. Der Großteil der Pflege- und Betreuungsarbeit wird von vier Akteuren erbracht: dem Staat, dem Privatsektor, dem gemeinnützigen Sektor und den Haushalten.

1.1. Die Pflege- und Betreuungswirtschaft ist für das menschliche, soziale und wirtschaftliche Wohl von zentraler Bedeutung

17. **Die Pflege- und Betreuungswirtschaft ist verantwortlich für die Erbringung von Pflege- und Betreuungsdienstleistungen, die zur Fürsorge für heutige und künftige Generationen sowie deren Unterstützung und Reproduktion beitragen. In diesem Sinne sichert die Pflege- und Betreuungsarbeit unseren Fortbestand.** Häufig gehen Pflege und Betreuung mit zwischenmenschlichen Aspekten einher, und das unterscheidet die Pflege- und Betreuungsarbeit von allen anderen Formen der Arbeit. Sie umfasst Bereiche wie Kinderbetreuung, Pflege und Betreuung älterer Menschen, Pflege und Betreuung von Menschen mit körperlichen und psychischen Erkrankungen oder Behinderungen, den Zugang zu medizinischer Behandlung für mit HIV lebende Menschen, das Bildungswesen, die Gesundheitsversorgung, personenbezogene soziale oder Haushaltsdienstleistungen ebenso wie tägliche hauswirtschaftliche Arbeiten wie Kochen, Putzen, Waschen und das Instandhalten von Bekleidung. Pflege- und Betreuungsarbeit wird sowohl auf formeller als auch auf informeller Basis sowie bezahlt und unbezahlt erbracht.
18. **Während der Pandemie war sehr eindeutig zu erkennen, welche entscheidende Rolle dem medizinischen Personal und den Beschäftigten im Gesundheitswesen zukam, die an vorderster Front der Maßnahmen zur Bekämpfung von COVID-19 standen.**²⁴ Während wirtschaftliche Tätigkeiten durch Ausgangsbeschränkungen beeinträchtigt waren, wurde die Pflege- und Betreuungsarbeit sowohl innerhalb als auch außerhalb des häuslichen Umfelds fortgeführt, wobei die Beschäftigten häufig der Gefahr ausgesetzt waren, selbst zu erkranken oder gar zu sterben. In den meisten Ländern wurden Listen mit Dienstleistungen erstellt, die für die Fortführung der Wirtschaftstätigkeit und die Deckung der Grundbedürfnisse als unerlässlich betrachtet wurden, und bestimmte Kategorien von Pflege- und Betreuungskräften, insbesondere Arbeitnehmer im Gesundheitswesen und in der Langzeitpflege und -betreuung, galten als systemrelevante Arbeitnehmer.²⁵
19. **Pädagogen in der Pflege- und Betreuungswirtschaft tragen dazu bei, dass Arbeitskräfte besser gebildet und höher qualifiziert sind,** was wiederum für Unternehmen eine Grund-

²⁴ Siehe die Allgemeine Erhebung aus dem Jahr 2022 zum Thema *Sicherstellung von menschenwürdiger Arbeit für Pflegepersonal und Hausangestellte* und die entsprechende Diskussion in *Information and Reports on the application of Conventions and Recommendations: Report of the Committee on the Application of Standards*, ILC.110/Verhandlungsbericht 4B/P.II.

²⁵ IAO, *World Employment and Social Outlook 2023: The Value of Essential Work*, 2023, 7–8.

voraussetzung zur Erzielung eines nachhaltigen Wachstums darstellt.²⁶ Zudem trägt die Pflege- und Betreuungswirtschaft **zu einer Verbesserung der Gesundheit der Arbeitskräfte von heute und von morgen** bei, was zu Produktivitätssteigerungen führen und damit Unternehmen ebenso wie Volkswirtschaften einen Wettbewerbsvorteil verschaffen kann.²⁷

20. Mit 215 Millionen Pflege- und Betreuungskräften in unterschiedlichen Sektoren der Pflege und Betreuung sowie 70,1 Millionen Hausangestellten weltweit ist die **Pflege- und Betreuungswirtschaft ein wichtiger Motor für die Schaffung von Arbeitsplätzen**. Zählt man Arbeitskräfte hinzu, die unterstützend bei der Erbringung von Pflege- und Betreuungsleistungen tätig sind, beläuft sich die Anzahl der im Bereich Pflege und Betreuung Beschäftigten weltweit auf 381 Millionen bzw. 11,5 Prozent der globalen Beschäftigung insgesamt.²⁸
21. Knapp vor Ausbruch der COVID-19-Pandemie war ein **erheblicher Anteil aller jungen Arbeitnehmer** im Alter von 15 bis 29 Jahren (10,7 Prozent) in den Bereichen Gesundheitsversorgung, Sozialarbeit und Bildungswesen oder als Hausangestellte beschäftigt. In absoluten Zahlen entspricht dies 47,8 Millionen jungen Arbeitnehmern: 33,6 Millionen jungen Frauen (20,2 Prozent aller jungen Arbeitnehmerinnen) und 14,2 Millionen jungen Männern (5,1 Prozent aller jungen Arbeitnehmer), wenn auch mit regionalen Schwankungen.²⁹
22. Die Bereiche der Pflege und Betreuung sind im Wachsen begriffen. Von 2000 bis 2019 stieg die Beschäftigung in den Bereichen Gesundheits- und Sozialarbeit in den Ländern der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) um 49 Prozent. **Gemäß Schätzungen der IAO könnte die weltweite Beschäftigung im Bereich Pflege und Betreuung und in verwandten Bereichen von 206 Millionen im Jahr 2015 bis 2030 auf 358 Millionen zunehmen**. Werden ausreichende Investitionen zur Verwirklichung der SDG getätigt, könnte diese Zahl sogar auf 475 Millionen steigen.³⁰ In Indien kam etwa eine 2023 durchgeführte Studie zu dem Ergebnis, dass zur Verwirklichung der Zielvorgaben der nationalen Gesundheits- und Bildungspolitik bis 2030 zusätzliche 22,74 Millionen Beschäftigte angeworben werden müssen.³¹ Das Potenzial der Pflege- und Betreuungswirtschaft zur Schaffung von Arbeitsplätzen wird im Globalen Förderinstrument für Arbeitsplätze und Sozialschutz für gerechte Übergänge hervorgehoben.³²
23. **Die Pflege- und Betreuungsarbeit leistet einen wesentlichen Beitrag zum weltweiten Bruttoinlandsprodukt (BIP)**. 2018 schätzte die IAO, dass die Sektoren Gesundheit, Bildung und Sozialfürsorge **8,7 Prozent des weltweiten BIP** ausmachen. Die unbezahlte Pflege und Betreuung trägt zu 9 Prozent zum weltweiten BIP bei, in absoluten Zahlen entspricht das 11 Billionen US-Dollar (gemessen an der Kaufkraftparität von 2011).³³ In einigen Ländern, so etwa in Australien, würde die unbezahlte Pflege- und Betreuungsarbeit konservativen Schätzungen zufolge mehr als 40 Prozent des BIP ausmachen, wenn man ihr einen entsprechenden Geldwert zuordnete.³⁴

²⁶ Ein Bericht des Weltwirtschaftsforums aus dem Jahr 2021 mit dem Titel *Upskilling for Shared Prosperity* besagt, dass Schätzungen zufolge das Schließen von Qualifikationslücken bis 2030 zu einem zusätzlichen Anstieg des weltweiten BIP in Höhe von 5–6,5 Billionen US-Dollar führen könnte (Abb. 1).

²⁷ Weltwirtschaftsforum, „A Healthy Workforce is Good for Business. Here's Why“, *WEF Better Business Blog*, 19. Juli 2023.

²⁸ IAO, *Care Work and Care Jobs for the Future of Decent Work*, 8.

²⁹ IAO, *Global Employment Trends for Youth 2022: Investing in Transforming Futures for Young People*, 2022, 170.

³⁰ IAO, *Care Work and Care Jobs for the Future of Decent Work*, Abschn. 5.4.1.

³¹ IAO und NITI Aayog, *Estimating the Employment Generation Potential of India's Care Economy*, erscheint demnächst, 33.

³² IAO et al., *The Global Accelerator on Jobs and Social Protection for Just Transitions: Implementation Strategy*, o. D., 9.

³³ IAO, *Care Work and Care Jobs for the Future of Decent Work*, 49.

³⁴ economic Security4Women, *Counting on Care Work in Australia: Final Report*, 2012.

- 24. Die Pflege- und Betreuungswirtschaft spielt eine entscheidende Rolle bei der Beseitigung von Ungleichheiten und bei der Förderung sozialer Gerechtigkeit.** Die Pflege- und Betreuungswirtschaft ist heterogen und umfasst Beschäftigte mit unterschiedlichem Qualifikations-, Bildungs- und Einkommensstand. Berufliche Segregation ist ein typisches Merkmal der Pflege- und Betreuungswirtschaft. Im Bereich der Gesundheitsversorgung stellen Frauen 70 Prozent der Beschäftigten weltweit ³⁵ und ein unverhältnismäßig hoher Anteil der unbezahlten Pflege- und Betreuungsarbeit – drei Viertel – wird von Frauen geleistet. Die unbezahlte Pflege- und Betreuungsarbeit gehört zu den wichtigsten Hindernissen für die Erwerbsbeteiligung von Frauen und zu den Triebkräften von geschlechtsspezifischen Ungleichheiten in der Welt der Arbeit. Während manche Beschäftigten im Bereich Pflege und Betreuung hochbezahlt sind, sind für viele andere, darunter für Hausangestellte, geringe Bezahlung und Informalität typische Merkmale. Weibliche Hausangestellte verdienen gemessen am durchschnittlichen Monatslohn anderer Beschäftigter halb so viel (51,1 Prozent),³⁶ und in 34 von 49 Ländern verdienen Beschäftigte in der Krankenpflege und der Geburtshilfe weniger als der Durchschnitt hochqualifizierter Arbeitskräfte.³⁷ Eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen in der Pflege- und Betreuungswirtschaft, auch auf Basis des Grundsatzes des gleichen Entgelts für gleichwertige Arbeit, ist einer der vorrangigen Politikbereiche der umfassenden und integrierten Strategie der IAO zur Verringerung und Vermeidung von Ungleichheit in der Welt der Arbeit.

1.2. Die sich wandelnde Arbeitswelt hat Auswirkungen auf die Pflege- und Betreuungswirtschaft

- 25.** Demografische Verschiebungen wirken sich unmittelbar auf die Nachfrage nach Pflege und Betreuung und auf das Angebot an Arbeitskräften aus. Im Lauf der letzten 20 Jahre ist die Lebenserwartung kontinuierlich gestiegen, und der Anteil älterer Menschen an der Bevölkerung ist ebenfalls im Steigen begriffen. Das ist in allen Weltregionen, aber insbesondere in Ländern mit hohem Einkommen zu beobachten.³⁸ 2015 waren 2,1 Milliarden Menschen pflege- bzw. betreuungsbedürftig; 1,9 Milliarden Kinder unter 15 Jahren, davon 0,8 Milliarden unter sechs Jahren, und 0,2 Milliarden ältere Menschen. **Angesichts der alternden Bevölkerung werden bis 2030 voraussichtlich 2,3 Milliarden Menschen der Pflege bzw. Betreuung bedürfen.** Zwar wird die Quote der Pflege- und Betreuungsbedürftigkeit sinken, jedoch wird die Anzahl der Pflege- und Betreuungsempfänger höher ausfallen, denn auch bei einer voraussichtlich gleichbleibenden Anzahl von Kindern im Alter von null bis fünf Jahren wird es dann zusätzliche 0,1 Milliarden Kinder im Alter von sechs bis 14 Jahren sowie zusätzliche 0,1 Milliarden ältere Menschen geben.³⁹
- 26.** Eine alternde Bevölkerung bedeutet, dass die Langzeitpflege und -betreuung für ältere Menschen entsprechend eingeplant werden muss. Sozialschutzpolitiken sind von zentraler Bedeutung für einen Lebenszyklusansatz, der ein gesundes Altern fördert und unter anderem sicherstellt, dass ältere Menschen ohne finanzielle Härten Zugang zu Langzeitpflege und -betreuung erhalten.⁴⁰ In Ländern mit hohem Einkommen wirkt sich die demografische Alterung besonders stark auf den

³⁵ WHO, *Delivered by Women, Led by Men: A Gender and Equity Analysis of the Global Health and Social Workforce*, 2019, 13.

³⁶ IAO, *Making Decent Work a Reality for Domestic Workers: Progress and Prospects Ten Years after the Adoption of the Domestic Workers Convention, 2011 (No. 189)*, 2021, 154.

³⁷ IAO, „Nurses and Midwives: Overworked, Underpaid, Undervalued?“, *ILOSTAT Blog*.

³⁸ Laut Angaben der UN-Hauptabteilung für wirtschaftliche und soziale Angelegenheiten, *World Population Prospects 2019* und *World Population Prospects 2022*. Lou Tessier, Nathalie De Wulf und Yuta Momose, „Long-Term Care in the Context of Population Ageing: A Rights-Based Approach to Universal Coverage“, IAA-Arbeitspapier Nr. 82, 2022, 10.

³⁹ IAO, *Care Work and Care Jobs for the Future of Decent Work*, xxix.

⁴⁰ Tessier, De Wulf und Momose, 9.

Pflege- und Betreuungsbedarf und die Erbringung von Pflege- und Betreuungsleistungen aus; dazu kommen niedrigere Fertilitätsraten, die zunehmende Beteiligung von Frauen an bezahlter Erwerbstätigkeit, sich wandelnde Haushaltsstrukturen sowie geografische Mobilität, die dazu führt, dass die Mitglieder einer Familie oft weit voneinander entfernt leben.

► Kasten 1. Demografische Verschiebungen und Pflege- und Betreuungsarbeit in China

Die Bedeutung der Pflege- und Betreuungsarbeit für Chinas wirtschaftliche und soziale Entwicklung wird immer größer. Auf der Nachfrageseite sorgen der demografische Wandel, die gestiegene Lebenserwartung und die Bevölkerungsalterung gepaart mit grundsatzpolitischen Anpassungen wie der Lockerung der „Ein-Kind-Politik“ für einen stärkeren Bedarf an Pflege- und Betreuungsdienstleistungen. Hinsichtlich der Angebotsseite ist festzustellen, dass die chinesischen Haushalte kleiner geworden sind und die Bedürftigkeitsquote gestiegen ist (d.h. der Anteil der Menschen im erwerbsfähigen Alter an der Gesamtbevölkerung ist zurückgegangen), wodurch die Familien weniger dazu in der Lage sind, die Pflege und Betreuung ihrer Mitglieder selbst zu übernehmen. Gleichzeitig ist der neu entstehende Sektor der bezahlten Pflege und Betreuung nach wie vor fragil. Das Ungleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage im Bereich Pflege- und Betreuungsdienstleistungen spiegelt sich in der schweren Last der im Haushaltsverband geleisteten Pflege- und Betreuungsarbeit wider, die zum Großteil von Frauen übernommen wird.

Quelle: IAO und UN Women, *Care Work in China: Who Does Care Work, What Is Its Economic Value and How Has It Been Affected by COVID-19?*, 2023, 2.

27. Gleichzeitig gibt es viele Länder mit niedrigerem Einkommen, insbesondere auf dem afrikanischen Kontinent, die eine große und wachsende Jugendbevölkerung aufweisen und für diese jungen Menschen Arbeitsplätze schaffen werden müssen, um von der demografischen Dividende profitieren zu können. 2022 gingen 23,5 Prozent der jungen Menschen weltweit keiner Arbeit nach, besuchten keine Schule und absolvierten keine Berufsausbildung. Unter den jungen Frauen ist dieser Anteil noch höher, nicht zuletzt aufgrund von unbezahlter Pflege- und Betreuungsarbeit.⁴¹ Der Gegensatz zwischen einer alternden Bevölkerung in einigen Teilen der Welt und einer jugendlichen Bevölkerung in anderen Teilen der Welt wird sich nicht nur auf Angebot und Nachfrage für Arbeitskräfte auswirken, sondern auch darauf, wie die Pflege- und Betreuungswirtschaft diesen Herausforderungen begegnen wird.
28. **Der Klimawandel kann zu einer stärkeren Nachfrage nach bezahlter sowie unbezahlter Pflege- und Betreuungsarbeit führen.** Verstärkte Wüstenbildung, Entwaldung, Naturkatastrophen, anhaltende Dürren und extreme Wetterereignisse werden Auswirkungen auf die Welt der Arbeit zeitigen, die auch geschlechtsspezifisch unterschiedlich ausfallen und einen Einfluss auf die Verteilung der Pflege- und Betreuungsarbeit sowohl außerhalb als auch innerhalb von Haushalten haben werden. Die zunehmenden Anforderungen, die die Haushalte aufgrund von Krisen infolge von extremen Wetterereignissen zu bewältigen haben, bedeuten häufig eine zusätzliche Last für die Frauen, die dann mehr Zeit für die Pflege und Betreuung der Familie aufwenden müssen.⁴² Darüber hinaus können klimabedingte gesundheitliche Auswirkungen zu einer steigenden Nachfrage nach Gesundheitsdienstleistungen führen. Frauen in ländlichen Gebieten, Kinder, ältere Menschen sowie indigene und in Stämmen lebende Völker sind von den pflege- und betreuungsrelevanten Auswirkungen des Klimawandels besonders stark betroffen.
29. Neuere Forschungsarbeiten zeigen auch, dass Arbeitsplätze in der Pflege- und Betreuungswirtschaft im Durchschnitt nur einen Bruchteil der Treibhausgasemissionen anderer Wirtschaftsbe-

⁴¹ IAO, *Global Employment Policy Review 2023: Macroeconomic Policies for Recovery and Structural Transformation*, 2023, Kap. 3.

⁴² IAO, „Mainstreaming Care Work to Combat the Effects of Climate Change“ in *Green Jobs, an Opportunity for Women in Latin America. Climate Change, Gender and Just Transition*, 2023, 2.

reiche verursachen. Im Vereinigten Königreich Großbritannien und Nordirland verursacht ein Arbeitsplatz in der Pflege bzw. Betreuung 26-mal weniger Emissionen als ein Arbeitsplatz im verarbeitenden Gewerbe, 200-mal weniger als ein Arbeitsplatz in der Landwirtschaft und 1.500-mal weniger als Arbeitsplätze in der Öl- und Gasindustrie.⁴³ Diese Werte fallen jedoch für die verschiedenen Arten von Arbeitsplätzen und Sektoren der Pflege und Betreuung unterschiedlich aus.

- 30. Neue Technologien, darunter künstliche Intelligenz und maschinelles Lernen, verändern die Gesundheitsversorgung und die Sozialfürsorge** durch Unterstützungsangebote bei der medizinischen Diagnose und Behandlung. Immer häufiger werden Produkte für „Fernbetreuung“ und „Telegesundheit“ eingesetzt, beispielsweise Personennotsignale und Geräte zur Selbstüberwachung von Blutdruck, Diabetes, Asthma usw. Aufgaben wie die Erfassung von Vitalparametern oder die Verabreichung von Medikamenten können an Maschinen ausgelagert werden, damit sich die in der Krankenpflege Beschäftigten komplexeren Formen der Patientenpflege und -betreuung widmen können.⁴⁴ Voraussetzung dafür ist, dass die jeweiligen Beschäftigten in der Nutzung dieser Technologien entsprechend geschult sind. Allerdings kann aufgrund der zwischenmenschlichen Komponente der Pflege- und Betreuungsarbeit eine Einschränkung dafür bestehen, in welchem Ausmaß Technologien wie Roboter oder künstliche Intelligenz menschliche Arbeitskräfte ersetzen können.⁴⁵ Die digitale Kluft zwischen Ländern mit hohem und niedrigem Einkommen – und auch zwischen Frauen und Männern – wirkt sich ebenfalls darauf aus, inwieweit Technologien zur Unterstützung bei der Pflege- und Betreuungsarbeit herangezogen werden können.⁴⁶

► **Kasten 2. Japans Strategie für den Einsatz von Robotern in der Langzeitpflege und -betreuung**

2015 verabschiedete das Ministerium für Wirtschaft, Handel und Industrie Japans die sogenannte Roboterstrategie, um dem durch die Bevölkerungsalterung bedingten Anstieg des Pflege- und Betreuungsbedarfs bis 2020 Rechnung zu tragen, mit dem Ziel, durch den Einsatz von Robotik-Geräten die Arbeitsbelastung der Beschäftigten in der Krankenpflege zu verringern und ein besseres Arbeitsumfeld zu schaffen. Die Strategie sieht auch den Einsatz von Technologie zur Unterstützung älterer Menschen vor, die Pflege und Betreuung benötigen, um weiterhin in der Lage zu sein, ein unabhängiges Leben zu führen.

Quelle: IAO, *Securing Decent Work for Nursing Personnel and Domestic Workers, Key Actors in the Care Economy*, 71.

- 31. Digitale Arbeitsplattformen zur Vermittlung von Pflege- und Betreuungsdienstleistungen nehmen rasant zu.**⁴⁷ In dem stark vom Wandel geprägten Zeitraum 2010 bis 2020 wurde ein Anstieg der Anzahl digitaler Arbeitsplatzplattformen für Pflege- und Betreuungskräfte um mehr als das Achtfache verzeichnet (Abbildung 1).⁴⁸ Diese Plattformen können Hausangestellte, insbesondere migrantische Hausangestellte, dabei unterstützen, Zugang zu Arbeitsplätzen zu

⁴³ Rebekah Diski, *A Green and Caring Economy: Final Report*, Women's Budget Group und Wen, 2022, 8.

⁴⁴ IAO, *Securing Decent Work for Nursing Personnel and Domestic Workers*, 71.

⁴⁵ IAO, *Care Work and Care Jobs for the Future of Decent Work*, 12.

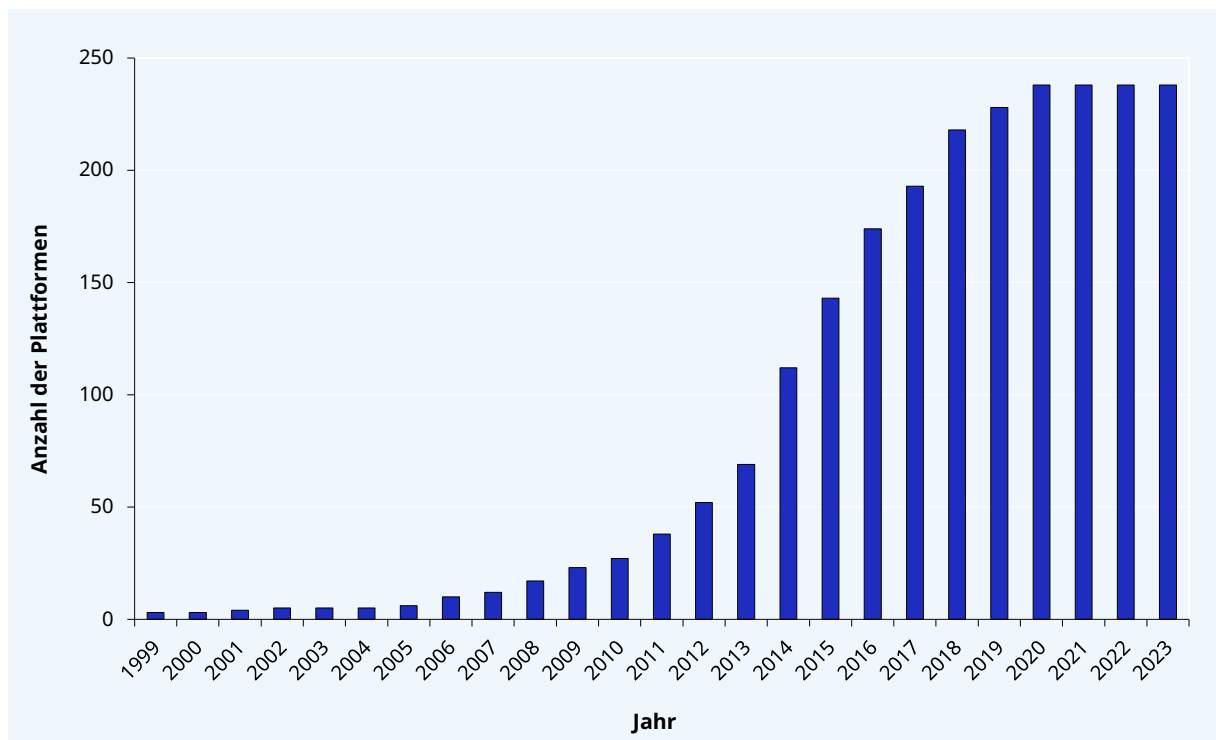
⁴⁶ Paweł Gmyrek, Janine Berg und David Bescond, „Generative AI and Jobs: A Global Analysis of Potential Effects on Job Quantity and Quality“, IAA-Arbeitspapier Nr. 96, 2023, Abschn. 5.

⁴⁷ Paula Rodríguez-Modroño, Astrid Agenjo-Calderón und Purificación López-Igual, „Platform Work in the Domestic and Home Care Sector: New Mechanisms of Invisibility and Exploitation of Women Migrant Workers“, *Gender & Development* 30, Nr. 3 (2022): 619–635.

⁴⁸ IAO, *Making Decent Work a Reality for Domestic Workers*, 48.

bekommen.⁴⁹ Darüber hinaus gibt es digitale Arbeitsplatzplattformen, die psychologische Gesundheitsdienste (Online-Therapie und -Beratung), Unterstützungsdienste für Menschen mit Behinderungen sowie Kinderbetreuungsdienste anbieten. Das schnellste Wachstum verzeichnen digitale Plattformen im Bereich Pflege und Betreuung in Ländern mit hohem Einkommen.⁵⁰ Das hat gleichermaßen Auswirkungen auf das Angebot und die Nachfrage im Bereich Pflege und Betreuung sowie darauf, welchen Regelungsmechanismen derartige Plattformen unterliegen.⁵¹

► **Abbildung 1. Entwicklung aktiver Plattformen, die weltweit Unternehmen und Auftraggeber mit Pflege- und Betreuungskräften zusammenbringen, 1999–2023**



Anmerkung: Von den Daten umfasst sind die Pflege und Betreuung von älteren Menschen, Kindern und Patienten, Haushaltsreinigungsdienstleistungen sowie andere häusliche Tätigkeiten. Enthalten sind ausschließlich Unternehmen, die in der globalen Unternehmensdokumentation von Crunchbase als derzeit aktive Unternehmen geführt sind. Quelle: Uma Rani und Matias Golman, *Rise in Domestic Work and Care Platforms: Experiences of Workers from Select Developing Countries* (IAO; erscheint demnächst).

32. Eine weitere Auswirkung digitaler Technologien auf die Pflege- und Betreuungswirtschaft besteht in Bezug darauf, inwieweit diese Technologien die Arbeitszeiten beeinflussen und die Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben fördern, und zwar für alle Beschäftigten, darunter auch Pflege- und Betreuungskräfte. Aufgrund der während der COVID-19-Krise eingeführten flexiblen Arbeitsregelungen konnten die Arbeitnehmer auch dann ihre Arbeit fortführen, wenn keine Kinderbetreuung, kein Schulunterricht und keine sonstigen Pflege- und Betreuungsdienstleistungen verfügbar waren. Auch über die während der COVID-19-Pandemie ergriffenen Maßnahmen hinaus können flexible und familienfreundliche Arbeitsregelungen und Telearbeit die Vereinbarkeit von Beruf

⁴⁹ Francisca Pereyra, Lorena Poblete und Ania Tizziani, *Plataformas digitales de servicio doméstico y condiciones laborales: El caso de Argentina* (IAO, 2023); Abigail Hunt und Fortunata Machingura, „A Good Gig: The Rise of On-Demand Domestic Work“, ODI-Arbeitspapier Nr. 7, Dezember 2016.

⁵⁰ IAO, *World Employment and Social Outlook 2021: The Role of Digital Labour Platforms in Transforming the World of Work*, 2021, 40.

⁵¹ Das Thema menschenwürdige Arbeit in der Plattformökonomie wird von den Mitgliedsgruppen auf der Internationalen Arbeitskonferenz 2025 und 2026 im Hinblick auf die Setzung einer Norm zu diesem Thema erörtert werden.

und Privatleben begünstigen, was wiederum Auswirkungen darauf hat, wie bezahlte und unbezahlte Pflege und Betreuung erbracht werden.⁵² Wenn sich Telearbeit nachteilig auf die Gesundheit, die Sicherheit und das Wohlergehen der Arbeitnehmer auswirkt, kann sie auch zu vermehrtem Pflege- und Betreuungsbedarf führen.⁵³

1.3. Jüngste internationale Entwicklungen zur Priorisierung der Pflege- und Betreuungswirtschaft

- 33. Jüngste internationale Entwicklungen haben Fortschritte bei der Stärkung der Pflege- und Betreuungswirtschaft bewirkt.** Zu den im Bericht des UN-Generalsekretärs *Unsere gemeinsame Agenda* angeführten wichtigen Maßnahmen gehören „Großinvestitionen in den Pflege- und Betreuungssektor“.⁵⁴ Das Globale Förderinstrument der UN für Arbeitsplätze und Sozialschutz für gerechte Übergänge, das von der IAO angeführt wird, enthält eine eigene Komponente für Investitionen in die Pflege- und Betreuungswirtschaft, um so menschenwürdige Arbeitsbedingungen und hochwertige Pflege- und Betreuungsdienstleistungen zu fördern.⁵⁵ Ein Grundsatzpapier für das UN-System aus dem Jahr 2024 über die Transformation von Pflege- und Betreuungssystemen fordert einen Paradigmenwechsel „hin zu einer Gesellschaft, die der Nachhaltigkeit des Lebens und der Fürsorge um den Planeten Vorrang einräumt, die Menschenrechte derjenigen wahrt, die Pflege- und Betreuungsleistungen brauchen oder diese erbringen, und ein Modell der gemeinschaftlichen Verantwortlichkeit für die Bereitstellung von Pflege- und Betreuungsleistungen fördert, bei dem der Staat als vorrangiger Pflichtenträger fungiert“.⁵⁶ Die Politikempfehlungen stehen im Einklang mit der in *Unsere gemeinsame Agenda* enthaltenen Forderung nach einem erneuerten Gesellschaftsvertrag sowie UN-systemweiten Anstrengungen, über das BIP hinausgehende Ansätze zur Messung des wirtschaftlichen Fortschritts voranzubringen.
- 34.** Im März 2021 wurde die Globale Allianz für Pflege und Betreuung ins Leben gerufen, eine multi-sektorale Initiative des mexikanischen Nationalen Fraueninstituts und UN Women. Gemeinsam mit über 160 Mitgliedern trat die IAO dieser Allianz bei, um globale und nationale Agenden im Bereich Pflege- und Betreuungsarbeit voranzutreiben. Die Agenda der IAO für Investitionen in die Pflege- und Betreuungswirtschaft ist nicht nur ein Beitrag zur Globalen Allianz für Pflege und Betreuung und anderen Initiativen auf nationaler und internationaler Ebene, sondern stellt auch einen Handlungsweg und eine Programmplattform für umfassendere und raschere Fortschritte bei den Investitionen in die Pflege und Betreuung dar.⁵⁷
- 35.** Im Oktober 2023 verabschiedete der UN-Menschenrechtsrat im Konsens eine Resolution zur zentralen Bedeutung von Pflege und Betreuung aus der Menschenrechtsperspektive.⁵⁸ Zudem

⁵² Heejung Chung, „Company-Level Family Policies: Who Has Access to It and What Are Some of Its Outcomes?“, in *The Palgrave Handbook of Family Policy*, Hrsg. Rense Nieuwenhuis und Wim Van Lancker, 535–573 (Cham: Palgrave Macmillan, 2020).

⁵³ IAO und WHO, *Healthy and Safe Telework*, Fachdossier, 2021, 5–10; IAO, *Niemanden zurücklassen: Aufbau eines inklusiven Arbeitsschutzes in einer sich wandelnden Arbeitswelt*, ILC.111/Bericht V, 2023, Abs. 83.

⁵⁴ UN, *Unsere gemeinsame Agenda*, Abs. 31.

⁵⁵ IAO et al., *The Global Accelerator on Jobs and Social Protection for Just Transitions: Implementation Strategy*, 9.

⁵⁶ UN, *Transforming Care Systems in the Context of the Sustainable Development Goals and Our Common Agenda*, erscheint demnächst. Das demnächst (im März 2024) erscheinende Grundsatzpapier ist das Ergebnis interinstitutioneller und UN-systemweiter Bemühungen, eine Informationsgrundlage für die Anstrengungen der UN-Organisationen zum Thema Pflege und Betreuung zu liefern und diese aufeinander abzustimmen.

⁵⁷ IAO, *Care at Work*, 44.

⁵⁸ UN, „Press Release on Human Rights Council Concludes Fifty-Fourth Regular Session after Adopting 36 Resolutions and One President’s Statement“, 13. Oktober 2023.

erklärte die UN-Generalversammlung mit Wirkung ab 2023 den 29. Oktober zum Internationalen Tag der Betreuung und Unterstützung. Die IAO hat jede dieser Aktionen unterstützt.

36. Die Erklärung der Staats- und Regierungschefs der G20 von 2020 enthält die Verpflichtung, die ungleiche Verteilung von unbezahlter Arbeit sowie von Pflege- und Betreuungsverantwortlichkeiten zwischen Frauen und Männern anzugehen und so die Geschlechtergleichstellung und die Selbstbestimmung der Frauen zu fördern.⁵⁹ Die Erklärung der Minister für Beschäftigung und Entwicklung der G7 aus dem Jahr 2023, die schwerpunktmäßig die Notwendigkeit hervorhob, in Humanressourcen und menschenwürdige Arbeit zu investieren, beinhaltet eine Verpflichtung zur Förderung hochwertiger Arbeitsplätze im Bereich Pflege und Betreuung.⁶⁰
37. Auch regional waren beachtenswerte Entwicklungen im Denken und Handeln zum Thema Pflege- und Betreuungswirtschaft zu verzeichnen. Die auf der 15. Tagung der Regionalkonferenz über Frauen in Lateinamerika und der Karibik verabschiedete Verpflichtungserklärung von Buenos Aires erkennt das Recht an, Pflege- und Betreuungsleistungen zu erbringen und in Anspruch zu nehmen, sowie das Recht auf Selbstfürsorge. Die Verpflichtungserklärung fordert zur Ergreifung von Maßnahmen auf, die zu einer fairen Organisation der Pflege und Betreuung führen und dazu beitragen, die geschlechtsspezifische Arbeitsteilung im Bereich Pflege und Betreuung zu überwinden.⁶¹ Der umfassende Rahmen zur Pflege- und Betreuungswirtschaft des Verbands Südostasiatischer Nationen (ASEAN) gibt Leitlinien für die Entwicklung der Pflege- und Betreuungswirtschaft in komplexen Krisen und herausfordernden Umständen vor.⁶² Das Ziel der Europäischen Strategie für Pflege und Betreuung besteht darin, hochwertige, bezahlbare und leicht zugängliche Betreuungs- und Pflegedienstleistungen sicherzustellen und sowohl die Situation der Pflege- und Betreuungsempfänger als auch die der Pflege- und Betreuungserbringer, zu verbessern. In Afrika hat das Thema Pflege und Betreuung Eingang in regionale Erklärungen und Übereinkünfte gefunden, darunter die feierliche Erklärung der Afrikanischen Union zur Geschlechtergleichstellung in Afrika, die auch eine Erhöhung der Haushaltsmittel für Maßnahmen gegen die „Belastung von Frauen durch Pflege- und Betreuungsleistungen“ beinhaltet,⁶³ sowie die Übereinkunft zur Gründung der Ostafrikanischen Gemeinschaft aus dem Jahr 2007, in der Verpflichtungen für die Partnerstaaten zur Zusammenarbeit im Gesundheitswesen festgelegt sind.⁶⁴ In der Erklärung von Kairo aus dem Jahr 2014 wurde auf die Notwendigkeit verwiesen, „unbezahlte Pflege- und Betreuungsarbeit sowie eine Umverteilung des Wohlstands durch Sozialschutzpolitiken und den Zugang zu grundlegenden Dienstleistungen anzuerkennen“.⁶⁵

► Kasten 3. Die Europäische Strategie für Pflege und Betreuung

2022 stellte die Europäische Kommission die Europäische Strategie für Pflege und Betreuung vor, um „hochwertige, bezahlbare und leicht zugängliche Pflege- und Betreuungsleistungen zu gewährleisten“ und dabei einerseits hochwertigen Leistungen für die Pflege- und Betreuungsempfänger und andererseits menschenwürdiger Arbeit für Pflege- und Betreuungskräfte Vorrang einzuräumen. Im Rahmen dieser Strategie wird den Mitgliedstaaten der Europäischen Union unter anderem empfohlen:

⁵⁹ G20, [Leaders' Declaration](#), Riyadh, November 2020, Abs. 25.

⁶⁰ IAO, [„ILO Welcomes G7 Commitment to Invest in Human Capital and Decent Work“](#), Pressemitteilung, 24. April 2023.

⁶¹ ECLAC und UN Women, [Buenos Aires Commitment](#), 2023, Abs. 7 und 8.

⁶² ASEAN, [ASEAN Comprehensive Framework on Care Economy](#), 2021.

⁶³ Afrikanische Union, [Solemn Declaration on Gender Equality in Africa](#), Assembly/AU/Decl.12 (III) Rev.1, Juli 2004.

⁶⁴ EAC, [The Treaty for the Establishment of the East African Community 1999-2006](#), November 1999, Kap. 21.

⁶⁵ UN Women, [Cairo Declaration](#), Tagung auf hoher Ebene über die Verwirklichung der Millenniums-Entwicklungsziele für Frauen und Mädchen, Gleichstellung der Geschlechter und die Stärkung der Frauen in der arabischen Region, Februar 2014.

- 1) ehrgeizige Ziele zur Erhöhung des Angebots von frühkindlicher Betreuung, Bildung und Erziehung festzulegen, nämlich für mindestens 50 Prozent der Kinder unter drei Jahren und 96 Prozent der Kinder zwischen drei Jahren und dem gesetzlichen Einschulungsalter;
- 2) nationale Aktionspläne aufzustellen, um die Verfügbarkeit, die Zugänglichkeit und die Qualität der Langzeitpflege und -betreuung zu verbessern, beispielsweise durch ein umfassenderes und vielfältigeres Angebot an Dienstleistungen in der Langzeitpflege und -betreuung und den gesicherten Zugang dazu für Menschen mit Behinderungen;
- 3) die Arbeitsbedingungen des Pflege- und Betreuungspersonals zu verbessern, und zwar durch die Förderung von Kollektivverhandlungen und sozialem Dialog, die Gewährleistung von Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit, die Schaffung von dem lebenslangen Lernen von Pflege- und Betreuungskräften förderlichen Weiterbildungsangeboten sowie die Ratifizierung und Umsetzung des IAO-Übereinkommens (Nr. 189) über Hausangestellte, 2011.

Quelle: Europäische Kommission, „Eine auf alle Beteiligten ausgerichtete Europäische Strategie für Pflege und Betreuung“, Pressemitteilung, 7. September 2022.

1.4. IAO-Entwicklungen im Bereich Pflege und Betreuung

- 38. In den letzten Jahren hat die IAO die Bedeutung der Pflege- und Betreuungswirtschaft erneut in den Vordergrund gerückt.** Als Fahrplan für eine am Menschen orientierte Zukunft wurde in der Jahrhunderterklärung die Bedeutung der Pflege- und Betreuungswirtschaft für eine transformative Agenda zur Gleichstellung der Geschlechter klar gewürdigt. Dementsprechend wurde im Programm und Haushalt der IAO mit Beginn 2020–21 ein besonderer Schwerpunkt auf die Unterstützung von Investitionen in die Pflege- und Betreuungswirtschaft sowie die Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben gelegt. Angesichts der verheerenden Folgen der COVID-19-Pandemie und aufbauend auf der Jahrhunderterklärung der IAO unter Hervorhebung der Rolle des sozialen Dialogs als einem wesentlichen Instrument werden im Globalen Handlungsappell der IAO für eine am Menschen orientierte Erholung von der COVID-19-Krise, die inklusiv, nachhaltig und widerstandsfähig ist, angemessene öffentliche und private Investitionen in die Pflege- und Betreuungswirtschaft in dem Kontext einer beschäftigungsintensiven Erholung mit menschenwürdiger Arbeit und inklusivem Wirtschaftswachstum gefordert. Im Rahmen der wiederkehrenden Diskussion über Beschäftigung auf der 110. Tagung (2022) der Konferenz hoben die Mitgliedsgruppen der IAO die Bedeutung von hochwertigen Pflege- und Betreuungsdienstleistungen hervor, und bei der zweiten wiederkehrenden Diskussion über Sozialschutz (soziale Sicherheit) im Jahr darauf forderten die Mitgliedsgruppen der IAO mehr Investitionen in die Pflege- und Betreuungswirtschaft zur Förderung der transformativen Agenda für Geschlechtergleichstellung.
- 39. Die Arbeit der IAO in Bezug auf die Pflege- und Betreuungswirtschaft hat in den letzten Jahren an Umfang gewonnen. Im Zweijahreszeitraum 2020–21 gab es einen verstärkten Konsens dahingehend, die Pflege- und Betreuungsarbeit aus einer geschlechtsspezifischen Perspektive und ganzheitlich anzugehen. Vier Mitgliedstaaten erzielten im Zweijahreszeitraum 2020–21 entsprechende Ergebnisse.** ⁶⁶ Im Zweijahreszeitraum 2022–23 stieg diese Zahl aufgrund der intensivierten Bemühungen des Amtes, die Mitgliedsgruppen bei der Förderung von Investitionen in die Pflege- und Betreuungswirtschaft zu unterstützen, deutlich an. Infolgedessen wurden in **acht Mitgliedstaaten entsprechende Strategien angenommen oder grundsatzpolitische Maßnahmen umgesetzt und in zwölf Ländern regionsübergreifend Verbesserungen an den Arbeitsbedingungen von Pflege- und Betreuungskräften vorgenommen.** ⁶⁷ Im Zweijahreszeitraum 2022–23

⁶⁶ IAO, *Durchführung des Programms der IAO 2020–21*, ILC.110/Bericht I(A), 2022, 50.

⁶⁷ IAO, *Durchführung des Programms der IAO 2022–23*, erscheint demnächst, Abs. 183.

versuchten zahlreiche weitere Regierungen, die Belastung durch unbezahlte Pflege- und Betreuungsarbeit zu verringern, unter anderem durch die Verlängerung von Pflege- und Betreuungsurlaub, einen verbesserten Zugang zur Kinderbetreuung oder die Gewährung von zweckgebundenen Transferleistungen zur Bezahlung von Pflege- und Betreuungsdienstleistungen für Kinder und andere Pflege- und Betreuungsbedürftige.⁶⁸

40. Vor dem Hintergrund mehrfacher Krisen beschloss der Verwaltungsrat, einen Gegenstand zur allgemeinen Aussprache über menschenwürdige Arbeit und die Pflege- und Betreuungswirtschaft auf die Tagesordnung der Internationalen Arbeitskonferenz zu setzen, um eine zeitnahe und integrierte Überprüfung der Entwicklungen in Bezug auf die Pflege- und Betreuungsarbeit zu ermöglichen, und zwar übergreifend für alle strategischen Ziele der IAO. Die Diskussion dieses Gegenstands wird weitere Orientierungshilfen dahingehend liefern, wie menschenwürdige Arbeit in der Pflege- und Betreuungswirtschaft kohärent und integriert gefördert werden kann, ausgehend von dem Verständnis, dass die Pflege- und Betreuungswirtschaft ein Motor für die nachhaltige Entwicklung sein kann, und sie wird außerdem auf die miteinander verknüpften Bedürfnisse derjenigen eingehen, die im Rahmen der Pflege- und Betreuungswirtschaft bezahlte und unbezahlte Pflege- und Betreuungsarbeit leisten.

1.5. Abschließende Bemerkungen

41. Im Lichte der Umwälzungen in der Arbeitswelt und der mehrfachen Krisen, denen sich die Welt in den letzten Jahren gegenüber sieht, ist die Pflege- und Betreuungsarbeit zunehmend in den Mittelpunkt der globalen Debatten und Diskussionen gerückt, was die Bedeutung der Pflege- und Betreuungswirtschaft für die wirtschaftliche, soziale und ökologische Nachhaltigkeit hervorhebt. Die IAO hat eine führende Rolle dabei übernommen, das Bewusstsein dafür zu schärfen, wie wichtig sowohl die Pflege- und Betreuungsarbeit als auch die grundsatzpolitischen Maßnahmen zur Verwirklichung menschenwürdiger Arbeit in der Pflege- und Betreuungswirtschaft sind. In einer sich rasch wandelnden Arbeitswelt braucht es weitere Diskussionen, Überlegungen und Orientierungshilfen zur Arbeit der IAO in diesem Bereich, um sicherzustellen, dass die Forschungsarbeiten und die Politikberatung der Organisation im Sinne der Förderung der Geschlechtergleichstellung und der sozialen Gerechtigkeit auch weiterhin relevant, praxisnah und zukunftsweisend sind.

⁶⁸ IAO, *Durchführung des Programms der IAO 2022–23*, Abs. 184.

► Kapitel 2

Was ist unter Pflege- und Betreuungswirtschaft zu verstehen?

42. Mittlerweile hat sich innerhalb des UN-Systems sowie in der umfangreichen wissenschaftlichen und sozioökonomischen Literatur zu diesem Thema die Bezeichnung „Pflege- und Betreuungswirtschaft“ durchgesetzt.⁶⁹ Diese Bezeichnung hat wohl auch Eingang in den allgemeinen Sprachgebrauch gefunden, jedoch muss festgehalten werden, dass es keine einheitliche, weithin akzeptierte Begriffsdefinition dafür gibt, was unter Pflege- und Betreuungswirtschaft zu verstehen ist. Zu weiteren Benennungen, mit denen die Erbringung und die Inanspruchnahme von Pflege und Betreuung bezeichnet wird, gehören etwa die „soziale Organisation von Pflege und Betreuung“, „Pflege- und Betreuungssysteme“ oder „Gesundheits- und Pflegesysteme“ und „Pflege- und Betreuungssysteme“. Diese Bezeichnungen sind unter Umständen nicht deckungsgleich.
43. **Zu einem gemeinsamen Verständnis des Begriffs Pflege- und Betreuungswirtschaft zu gelangen, ist ein wichtiger Schritt**, wenn man sich vor Augen hält, dass die Gesamtziele darin bestehen, sicherzustellen, dass hochwertige Pflege und Betreuung für alle verfügbar ist, dass Pflege und Betreuung unter Bedingungen erbracht wird, in denen die Rechte der Pflege- und Betreuungskräfte ebenso gewahrt bleiben wie jene der Pflege- und Betreuungsempfänger, und dass die Erbringung von Pflege- und Betreuungsleistungen die Gleichberechtigung und die Inklusion eher fördert als behindert. **Angesichts der enormen Unterschiede bezüglich des sozialen, wirtschaftlichen und politischen Kontexts, in dem weltweit Pflege und Betreuung erbracht werden**, sowie der unterschiedlichen Bezeichnungen für Arbeitsplätze und Berufe in diesem Bereich und der Heterogenität der in der Pflege und Betreuung tätigen Menschen **ist ein gemeinsames Verständnis umso wichtiger**. Ein universelles und gemeinsames Verständnis der „Pflege- und Betreuungswirtschaft“ kann dazu beitragen, dass die Erbringung von Pflege und Betreuung Unterstützung durch geeignete rechtliche, grundsatzpolitische und investitionsbezogene Rahmenbedingungen erfährt, die es den Akteuren erlauben, in einem stabilen und nachhaltigen Umfeld zu agieren. Ziel dieses Kapitels ist es, dieses gemeinsame Verständnis zu fördern. Zu diesem Zweck werden Schlüsselbegriffe der Pflege- und Betreuungswirtschaft aufgegriffen: Was ist „Pflege- und Betreuungsarbeit“? Wie und von wem und unter welchen Bedingungen werden Pflege und Betreuung erbracht?

2.1. Was ist Pflege- und Betreuungsarbeit, wer leistet sie und wie wird sie erbracht?

44. **Pflege- und Betreuungsarbeit wird über den gesamten Lebenszyklus hinweg erbracht und umfasst die Tätigkeiten und die Beziehungen, die sowohl der Sicherung der Nachhaltigkeit als auch der Qualität menschlichen Lebens dienen.** Dazu gehören einerseits der Aufbau menschlicher Fähigkeiten und die Entwicklung von Handlungskompetenz, Eigenständigkeit, Handlungsmöglichkeiten und Resilienz und andererseits die Erfüllung körperlicher, psychologischer, kognitiver und entwicklungsbezogener Bedürfnisse.⁷⁰

⁶⁹ UN, *Transforming Care Systems in the Context of the Sustainable Development Goals and Our Common Agenda*, erscheint demnächst.

⁷⁰ IAO, *Care Work and Care Jobs for the Future of Decent Work*, 6; IAO, *Care at Work*, Abschn. 8.2; Sherilyn MacGregor, Seema Arora-Jonsson und Maeve Cohen, *Caring in a Changing Climate: Centering Care Work in Climate Action* (Oxfam, 2022), 15.

45. **Die Pflege- und Betreuungsarbeit besteht aus einander überschneidenden wie auch einander ergänzenden Tätigkeiten. Direkte Pflege und Betreuung** kann als „personenbezogen“, „beziehungsorientiert“ oder „fürsorglich“ beschrieben werden und umfasst Tätigkeiten wie einen Säugling zu füttern, einen kranken Partner zu pflegen, einem älteren Menschen bei der Körperhygiene zu helfen oder kleine Kinder zu unterrichten. **Indirekte Pflege und Betreuung** wird manchmal auch als Haushaltsarbeit oder „nicht beziehungsorientierte“ Pflege und Betreuung bezeichnet und umfasst auch Tätigkeiten wie Putzen und Kochen. **Pflege- und Betreuungsarbeit wird bezahlt und unbezahlt verrichtet.**
46. **Bezahlte Pflege- und Betreuungsarbeit wird am Schnittpunkt von Gesundheits-, Sozial- und Bildungswesen erbracht**, und zwar in einer Reihe von möglichen Umfeldern wie etwa in Krankenhäusern, in Einrichtungen für Langzeitpflege und -betreuung, in Schulen, auf Gemeindeebene, am Arbeitsplatz und in privaten Haushalten.⁷¹ Sie umfasst **ein breites Spektrum von Berufsfeldern**, darunter Krankenpflegepersonal, Lehrkräfte, Ärzte, Psychologen, Kinderbetreuungs-kräfte, in der frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung tätige Personen, Hausangestellte, persönliche Betreuungs- und Assistenzkräfte, Arbeitskräfte in der Langzeitpflege und -betreuung, Gemeindegesundheitsshelfer und Sozialarbeiter.⁷² Auch wenn sie vom Hauptschwerpunkt dieses Berichts nicht erfasst sind, können auch die Tätigkeiten von Personen dazu gezählt werden, die indirekte Pflege- und Betreuungsarbeit in den unterschiedlichen Sektoren der Pflege- und Betreuungswirtschaft verrichten, wie zum Beispiel Kantinenpersonal.⁷³

► Kasten 4. Schlüsselbegriffe im Bereich Pflege- und Betreuungsarbeit

Pflege- und Betreuungsarbeit: die Tätigkeiten und Beziehungen, die sowohl die Nachhaltigkeit als auch die Qualität menschlichen Lebens sicherstellen. Pflege- und Betreuungsarbeit kann sowohl direkt und indirekt als auch bezahlt und unbezahlt sein:

- **Direkte Pflege- und Betreuungsarbeit:** persönliche Pflege- und Betreuungsleistungen, die manchmal auch als „fürsorglich“ oder „beziehungsorientiert“ bezeichnet werden, zum Beispiel einen kranken Partner zu pflegen, eine Gesundheitsuntersuchung durchzuführen oder kleine Kinder zu unterrichten.
- **Indirekte Pflege- und Betreuungsarbeit:** Tätigkeiten, die nicht im direkten Kontakt mit Betroffenen durchgeführt werden, sondern die Vorbedingungen für persönliche Pflege und Betreuung schaffen, wie etwa Putzen und Kochen.
- **Unbezahlte Pflege- und Betreuungsarbeit:** Tätigkeiten, die ohne Entlohnung verrichtet werden.
- **Bezahlte Pflege- und Betreuungskräfte:** Menschen, die Pflege- und Betreuungsarbeit gegen Entgelt oder zur Gewinnerzielung erbringen, darunter Krankenpflegepersonal, Lehrkräfte, Ärzte, Psychologen, Kinderbetreuungs-kräfte, in der frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung tätige Personen, persönliche Betreuungs- und Assistenzkräfte, Arbeitskräfte in der Langzeitpflege und -betreuung, Gemeindehelfer und Sozialarbeiter. Dies kann auch indirekte Pflege und Betreuung umfassen.

Quellen: IAO, *Statistical Definitions of Care Work*, ICLS/21/2023/Sitzungsdokument 8, 2023, 14; IAO, *Care Work and Care Jobs for the Future of Decent Work*, xxxviii und 174; IAO, *From Global Care Crisis to Quality Care at Home: The Case for Including Domestic Workers in Care Policies and Ensuring Their Rights at Work*, erscheint demnächst.

⁷¹ IAO, *Securing Decent Work for Nursing Personnel and Domestic Workers*, 25.

⁷² Informationen zu den Sektoren der Pflege- und Betreuungswirtschaft und den Tätigkeiten im Bereich Pflege und Betreuung im Rahmen der Internationalen Standardklassifikation der Berufe (ISCO-08) und der Internationalen Systematik der Wirtschaftszweige, (ISIC, Rev. 4) finden sich unter „[Worker and sector profiles \(PROFILES database\): Paid care workers](#)“, ILOSTAT-Datenbankbeschreibung.

⁷³ IAO, *Care Work and Care Jobs for the Future of Decent Work*, 8.

- 47. Die Arbeitskräfte im Bereich Pflege und Betreuung ist äußerst heterogen** und weist beträchtliche Unterschiede in Bezug auf Bildungsstand und Qualifikationen auf; Gleiches gilt für das Entgelt und die Arbeit in den äußerst unterschiedlichen Sektoren der Pflege und Betreuung. **Die sowohl vertikale als auch horizontale berufliche Segregation ist nach wie vor stark ausgeprägt.** Da über 70 Prozent der in diesem Bereich weltweit tätigen Personen Frauen sind, ist die bezahlte Pflege- und Betreuungsarbeit überwiegend weiblich geprägt, insbesondere in den unteren Einkommensbereichen.⁷⁴ Frauen, Migrantinnen und rassische Minderheiten sind im Bereich der Pflege- und Betreuungsarbeit in den schlechter entlohnten Berufen mit einem niedrigeren Status überdurchschnittlich stark vertreten.⁷⁵ In den besser bezahlten Berufen wie in der Ärzteschaft sind nach wie vor überproportional viele Männer tätig, obwohl es Anzeichen dafür gibt, dass in den letzten Jahren mehr Frauen in diese Berufsfelder vorstoßen und mehr Männer Beschäftigungen in der Krankenpflege annehmen.⁷⁶

► **Kasten 5. Die globale Pflege- und Betreuungswirtschaft in Zahlen**

- 2018 betrug die Zahl der weltweit in der bezahlten Pflege und Betreuung tätigen Personen (einschließlich aller in den Bereichen Bildungswesen, Gesundheitswesen und Sozialarbeit Beschäftigten sowie aller Hausangestellten) 249 Millionen Frauen und 132 Millionen Männer.
- Die Beschäftigten im Gesundheits- und Bildungswesen stellen den größten Anteil in der Pflege- und Betreuungswirtschaft: Auf sie entfallen 6,5 Prozent der weltweiten Gesamtbeschäftigung.
- Von Haushalten direkt beschäftigte Hausangestellte machen 25 Prozent der in der bezahlten Pflege- und Betreuungsarbeit tätigen Personen aus.
- Frauen verrichten 76,2 Prozent der gesamten unbezahlten Pflege- und Betreuungsarbeit: 16 Milliarden Stunden pro Tag und somit 3,2-mal so viel wie Männer.
- 2018 standen 606 Millionen Frauen wegen der von ihnen geleisteten unbezahlten Pflege- und Betreuungsarbeit dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung, gegenüber lediglich 41 Millionen Männern.
- Der Wert der unbezahlten Pflege- und Betreuungsarbeit belief sich insgesamt auf 11 Billionen US-Dollar (gemessen an der Kaufkraftparität von 2011).
- In vielen Ländern der Welt entfällt ein wesentlicher Anteil der in der bezahlten Pflege und Betreuung tätigen Personen auf Arbeitsmigrantinnen und weibliche Hausangestellte. So sind in den OECD-Ländern 90 Prozent der Pflege- und Betreuungskräfte Frauen und 20 Prozent der Pflege- und Betreuungskräfte im Ausland geboren.
- In Ländern mit hohem Einkommen verdienen in der Pflege und Betreuung beschäftigte Arbeitsmigrantinnen normalerweise 19,6 Prozent weniger als Beschäftigte, die keine Arbeitsmigrantinnen sind.

Quellen: IAO, *Care Work and Care Jobs for the Future of Decent Work*; IAO, *From Global Care Crisis to Quality Care at Home*; IAO, *The Migrant Pay Gap: Understanding Wage Differences between Migrants and Nationals: Executive Summary*, 2020.

- 48. Der Großteil der Pflege- und Betreuungsarbeit wird von vier Akteuren geleistet: dem Staat, dem Privatsektor, dem gemeinnützigen Sektor und den Familien/Haushalten.**⁷⁷ Wie diese Akteure Pflege- und Betreuungsleistungen zuteilen, wird durch unterschiedliche Faktoren bestimmt,

⁷⁴ WHO, *Delivered by Women, Led by Men*, 2.

⁷⁵ Kjersti Misje Østbakken, Julia Orupabo und Marjan Nadim, „[The Hierarchy of Care Work: How Immigrants Influence the Gender-Segregated Labor Market](#)“, *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society* 30, Nr. 3 (2023): 818–843; IAO, *Making Decent Work a Reality for Domestic Workers*, 30, 35.

⁷⁶ IAO und WHO, *The Gender Pay Gap in the Health and Care Sector: A Global Analysis in the Time of COVID-19*, 2022, 36; WHO, *Delivered by Women, Led by Men*, 2.

⁷⁷ Dies wird als „Rhombus-Diagramm der Pflege und Betreuung“ bezeichnet in Shahra Razavi, *The Political and Social Economy of Care in a Development Context: Conceptual Issues, Research Questions and Policy Options* (UNRISD, 2007), 21.

beispielsweise Rechtsansprüche, Bedarf, Verfügbarkeit von Zeit oder Geld, Dienstleistungen oder Infrastruktur sowie finanzielle Möglichkeiten der Pflege- und Betreuungsempfänger. Die Verteilung der Pflege- und Betreuungsarbeit zwischen diesen Akteuren fällt ebenso unterschiedlich aus wie die Erbringung von Pflege- und Betreuungsleistungen insgesamt. Bei der Erbringung von bezahlter Pflege und Betreuung kommt den Staaten eine führende Rolle zu, sowohl betreffend die direkte Leistungserbringung als auch in Bezug auf die Finanzierung von Pflege und Betreuung und die Regulierung von Dienstleistern im Bereich Pflege und Betreuung. Hinzu kommt die Aufgabe, dafür zu sorgen, dass in den unterschiedlichsten Umfeldern die höchstmöglichen Qualitäts-, Sicherheits- und Gesundheitsstandards sowohl für die Pflege- und Betreuungskräfte als auch für die Pflege- und Betreuungsempfänger eingehalten werden.

► Kasten 6. Hausangestellte als Pflege- und Betreuungskräfte

Hausangestellte erbringen sowohl direkte als auch indirekte Pflege- und Betreuungsdienstleistungen für private Haushalte. Sie werden entweder direkt vom betreffenden Haushalt oder über einen öffentlichen oder privaten Dienstleister eingestellt. Auch wenn nur die direkt von Haushalten beschäftigten Personen berücksichtigt werden, beläuft sich der Anteil der Hausangestellten auf 25 Prozent aller Pflege- und Betreuungskräfte.

Hausangestellte haben häufig weder Zugang zu Arbeitnehmerrechten und Sozialschutz noch zu Ansprüchen und Leistungen im Bereich Pflege und Betreuung für sich selbst und ihre Familien. Besonders stark ausgeprägt sind diese Schutzlücken und der lückenhafte Leistungszugang bei Hausangestellten, die sich aufgrund ihres Migrationsstatus und ihrer ethnischen oder indigenen Abstammung mehrfachen Formen der Diskriminierung gegenübersehen.

Quelle: IAO, „Domestic Work as Care Work“, Kurzdossier, erscheint demnächst.

49. **Unbezahlte Pflege- und Betreuungsarbeit wird ohne Entlohnung verrichtet.** Der Großteil der unbezahlten Pflege- und Betreuungsarbeit wird als Dienstleistung für den Eigenbedarf erbracht (eine andere Bezeichnung dafür ist unbezahlte Haushalts- sowie Pflege- und Betreuungsarbeit).⁷⁸ Arbeit innerhalb des Haushalts oder innerhalb der Familie wird von Mitgliedern und für Mitglieder des gleichen Haushalts und/oder von Verwandten und für Verwandte erbracht, die außerhalb des Haushalts leben, und umfasst sowohl indirekte als auch direkte Pflege- und Betreuungstätigkeiten.⁷⁹ Die unbezahlte Pflege- und Betreuungsarbeit wird in hohem Maße von Frauen erbracht.
50. Ein Beitrag zu **einem gemeinsamen Verständnis und einer einheitlichen Beschreibung der Pflege- und Betreuungswirtschaft** kann auch darin bestehen, **Daten statistisch zu normieren und zu erheben**. Auf Ersuchen von Mitgliedsgruppen hat die IAO ein internationales statistisches Normensetzungsverfahren in die Wege geleitet und arbeitet derzeit an einer statistischen Definition, einem konzeptuellen Rahmen und einem Rahmen von Indikatoren für die Pflege- und Betreuungsarbeit sowie an Empfehlungen, die auf der 22. Internationalen Konferenz der Arbeitsstatistiker (2028) zur Erörterung vorgelegt und möglicherweise angenommen werden.⁸⁰ Durch die Förderung der Konsistenz und internationalen Vergleichbarkeit wird es möglich sein, umfassende Statistiken zur (bezahlten und unbezahlten) Pflege- und Betreuungsarbeit, zu den diese

⁷⁸ Für weitere Informationen siehe Abschnitt 2.2.

⁷⁹ IAO, *Statistical Definitions of Care Work*, ICLS/21/2023/Sitzungsdokument 8 (2023), 14.

⁸⁰ Im Oktober 2023 ersuchte die 21. Internationale Konferenz der Arbeitsstatistiker die IAO, die Arbeit an der Erstellung neuer statistischer Normen zur besseren Messung der Pflege- und Betreuungsarbeit im Sinne einer entsprechenden Erörterung und möglichen Annahme bei ihrer 22. Konferenz voranzutreiben. IAO, [Resolution to amend the 19th ICLS Resolution concerning statistics of work, employment and labour underutilization](#), ICLS/21/2023/RES. II (2023).

Arbeit verrichtenden Personen und ihren typischen Merkmalen, zu den dabei geltenden Bedingungen und zu dem Wert, der dieser Arbeit beigemessen wird, zu erstellen.⁸¹

► Kasten 7. Statistische Definitionen und die Verfügbarkeit von Daten zur Pflege- und Betreuungswirtschaft

In den letzten Jahren hat die Nachfrage nach Daten zur Pflege- und Betreuungsarbeit und zur Pflege- und Betreuungswirtschaft erheblich zugenommen. Da es jedoch an international vereinbarten statistischen Normen mangelt, die als Grundlage für Messungen und zur Förderung der internationalen Konsistenz und Vergleichbarkeit der Daten dienen können, sind bisher keine nennenswerten Fortschritte zu verzeichnen. Dementsprechend lässt sich in Bezug auf die von Ländern, internationalen Organisationen, nichtstaatlichen Organisationen und der wissenschaftlichen Forschung diesbezüglich angewendeten Praktiken eine große Schwankungsbreite feststellen. Sowohl seitens des UN-Systems allgemein als auch der Mitgliedsgruppen der IAO herrscht eine wachsende Nachfrage nach einer international vereinbarten statistischen Definition der Pflege- und Betreuungsarbeit.

Die IAO ist gut dafür aufgestellt, diese Arbeiten zu koordinieren und voranzubringen. Arbeitskräfteerhebungen bilden eine wesentliche Quelle für Daten zur Pflege- und Betreuungsarbeit. Durch die Annahme der statistischen Definitionen zur Arbeit durch die 19. Internationale Konferenz der Arbeitsstatistiker im Jahr 2013 und die damit verbundene Erweiterung der Ausrichtung der Arbeitsstatistiken auf sämtliche Arten bezahlter und unbezahlter Arbeit – ein für Messungen der Pflege- und Betreuungsarbeit besonders relevanter Schritt – sind die Arbeitskräfteerhebungen wesentlich aussagekräftiger geworden und decken den Themenbereich besser ab.

2023 hat die 21. Internationale Konferenz der Arbeitsstatistiker die Notwendigkeit anerkannt, aufbauend auf dieser Grundlage einen eigens auf die Messung der Pflege- und Betreuungsarbeit bezogenen Rahmen zu erstellen. Damit wird es möglich, weitverbreitete und beträchtliche Datenlücken anzugehen und gleichzeitig die Vergleichbarkeit der Daten zwischen den Ländern zu fördern. Die Länder haben sich nachdrücklich dafür ausgesprochen, einen Konsultativprozess zur Entwicklung dieses Rahmens einzuleiten, um sowohl Definitionen als auch Leitlinien dazu festzulegen, welche Indikatoren notwendig sind, um in Zukunft einen in Bezug auf Bandbreite und Detailtiefe verbesserten Datenbestand gewährleisten zu können. Dieser Prozess wird 2024 von der IAO eingeleitet werden.

Quelle: IAO, *Report of the Conference – 21st International Conference of Labour Statisticians*, 2024, Abs. 104–108.

2.2. Organisation und Verteilung der unbezahlten Pflege- und Betreuungsarbeit

51. Die unbezahlte Pflege- und Betreuungsarbeit, die bezahlte Pflege- und Betreuungsarbeit und andere Arbeit gegen Entgelt oder zur Gewinnerzielung (bezahlte Arbeit) sollten im Verhältnis zueinander betrachtet werden (Abbildung 2). Die Bedingungen, unter denen bezahlte und unbezahlte Pflege- und Betreuungsarbeit erbracht wird, beeinflussen einander gegenseitig und wirken sich auch auf die außerhalb der Pflege- und Betreuungswirtschaft geleistete bezahlte Arbeit aus. Dies wird als die „Kreisbeziehung der drei Komponenten: unbezahlte Pflege- und Betreuungsarbeit – bezahlte Pflege- und Betreuungsarbeit – bezahlte Arbeit (außerhalb von Pflege und Betreuung)“ bezeichnet. Je nachdem, in welchem Verhältnis die einzelnen Komponenten zueinander stehen, treten mehr oder weniger Ungleichheiten, insbesondere geschlechtsspezifische Ungleichheiten, auf.

⁸¹ IAO, *Statistical Definitions of Care Work*, 8.

► **Abbildung 2. Kreisbeziehung der drei Komponenten: unbezahlte Pflege- und Betreuungsarbeit – bezahlte Pflege- und Betreuungsarbeit – bezahlte Arbeit (außerhalb von Pflege und Betreuung)**



Anmerkung: Die bezahlte Pflege- und Betreuungsarbeit ist eine Untermenge der bezahlten Arbeit. Alle Kreissegmente dieses Diagramms beeinflussen einander wechselseitig.

Quelle: IAO, *Care Work and Care Jobs for the Future of Decent Work*, 11.

52. Weltweit betrachtet verrichten Frauen 76,2 Prozent der gesamten unbezahlten Pflege- und Betreuungsarbeit, wobei 21,7 Prozent der Frauen und 1,5 Prozent der Männer mit einem Vollzeitpensum in der unbezahlten Pflege- und Betreuungsarbeit tätig sind.⁸² Solange es weder Urlaubsregelungen für Pflege- und Betreuungsarbeit noch entsprechende finanzielle Leistungen und zugängliche hochwertige Dienstleistungen (oder einen wirksamen Zugang zu alledem) gibt, bildet dieses Ungleichgewicht in der unbezahlten Pflege- und Betreuungsarbeit ein wesentliches strukturelles Hindernis für die Beteiligung von Frauen am Arbeitsmarkt, was sich wiederum nachteilig auf das Wohlergehen und die sozioökonomischen Möglichkeiten von Frauen auswirkt. So ist nach der Geburt eines Kindes nachweislich ein Rückgang der Erwerbsbeteiligung von Frauen, ihrer Beschäftigungschancen, ihrer Einkommen und ihres Zugangs zu Führungs- und Managementpositionen festzustellen.⁸³ Im Gegensatz dazu verzeichnen die Väter kleiner Kinder weltweit und in allen Regionen die höchsten Beschäftigungsquoten.⁸⁴

53. Der oben genannte, aufgrund der Verteilung der unbezahlten Pflege- und Betreuungsarbeit entstehende Verlust an Chancen wird auch als „Zeitarmut“ bezeichnet. Es gibt noch weitere Bereiche, in denen die Zeitarmut Chancen schmälern kann: beim Übergang in den Arbeitsmarkt und Auf-

⁸² IAO, *A Quantum Leap for Gender Equality: For a Better Future of Work for All*, 2019, 35–36.

⁸³ IAO, *A Quantum Leap for Gender Equality*, 14.

⁸⁴ IAO, *A Quantum Leap for Gender Equality*, 14; IAO, *Care Work and Care Jobs for the Future of Decent Work*, 88.

stieg im Arbeitsmarkt, beim Erwerb von Sozialversicherungsansprüchen, insbesondere Rentenansprüchen, beim Zugang zu Aus- und Weiterbildungs- sowie Umschulungsmaßnahmen, beim Zugang zu und bei der Teilhabe an Vertretungs- und Kollektivmaßnahmen wie etwa dem sozialen Dialog, einschließlich Kollektivverhandlungen, sowie bei der Verwirklichung langfristiger Berufslaufbahnen. Zudem trägt ein unzureichender Zugang zu menschenwürdigen Beschäftigungsmöglichkeiten in Kombination mit nicht angemessenem Arbeitnehmer- und Sozialschutz dazu bei, dass Frauen zu Hause bleiben, ihre Arbeitszeit reduzieren, einer informellen Beschäftigung nachgehen oder als mithelfende Familienarbeitskräfte tätig sind, um ihr Privatleben mit ihrem Berufsleben vereinbaren zu können.⁸⁵ **2018 gaben 606 Millionen Frauen und 41 Millionen Männer im erwerbsfähigen Alter an, dass sie wegen der von ihnen geleisteten unbezahlten Pflege- und Betreuungsarbeit dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung standen oder nicht auf der Suche nach einem Arbeitsplatz waren.**⁸⁶ Im Vereinigten Königreich wurde bei einer kürzlich durchgeführten Umfrage festgestellt, dass Pflege- und Betreuungsverantwortlichkeiten 58 Prozent der Frauen daran hinderten, sich auf eine neue Stelle oder für eine Beförderung zu bewerben.⁸⁷ In einem breiteren Kontext ist festzustellen, dass der Mangel an erschwinglicher Pflege und Betreuung die Chancen von Frauen auf eine Beteiligung am Arbeitsmarkt in Entwicklungsländern um nahezu 5 Prozentpunkte und in entwickelten Ländern um 4 Prozentpunkte verringert.⁸⁸

- 54. Die ungleiche Verteilung der Pflege- und Betreuungsverantwortlichkeiten ist mit ein Grund für das geschlechtsspezifische Lohngefälle.** So kann es Frauen zum Beispiel unmöglich sein, in höchste Führungspositionen aufzusteigen – und das damit verbundene höhere Einkommen zu erzielen –, weil dafür üblicherweise ein höherer Zeitaufwand erforderlich ist und entsprechend weniger Raum für das Familienleben bleibt.⁸⁹ Frauen unterbrechen häufiger ihre Berufslaufbahn, reduzieren ihre Arbeitszeit oder entscheiden sich für Teilzeitarbeit, um Pflege- und Betreuungsverantwortlichkeiten nachkommen zu können. Die Auswirkungen dieser Entscheidungen auf das Einkommen von Frauen im Zeitverlauf betreffen später auch ihre Berufslaufbahn und die Höhe ihrer Rente.⁹⁰
- 55. Sich überschneidende Ungleichheiten, die in der Regel mit rassistischer Zuschreibung, Hautfarbe, Geschlecht, nationaler oder sozialer Herkunft verbunden sind,** wirken sich ebenfalls auf die Verteilung der Pflege- und Betreuungsarbeit aus, im bezahlten wie auch im unbezahlten Bereich. Sozioökonomisch benachteiligte Frauen und Mädchen verrichten mehr unbezahlte Pflege- und Betreuungsarbeit als wohlhabendere Frauen und Mädchen, die Zugang zu Ersatzdienstleistungen im Bereich Pflege und Betreuung haben.⁹¹ Bezahlte Hausarbeit und andere Formen häufig informeller und schlecht bezahlter Pflege- und Betreuungsarbeit werden oft von Frauen in benachteiligten Situationen verrichtet, so etwa von Arbeitsmigrantinnen, Frauen aus rassistischen und ethnischen Minderheiten sowie Frauen aus ärmeren sozioökonomischen Verhältnissen. Ein hoher Anteil von Hausangestellten in der Erwerbsbevölkerung ist ein Anzeichen für große Einkommensungleichheit.⁹²

⁸⁵ IAO, *Care Work and Care Jobs for the Future of Decent Work*, Abschn. 1.1.2.

⁸⁶ IAO, *Care Work and Care Jobs for the Future of Decent Work*, xxxi.

⁸⁷ IPSOS, „Who Cares? Business in the Community & Ipsos Research Reveals the Great Workplace Divide“, Pressemitteilung, 7. März 2022.

⁸⁸ IAO, „The Gender Gap in Employment: What's Holding Women Back?“, *ILO InfoStories*, Februar 2022.

⁸⁹ IAO, *Women in Business and Management: The Business Case for Change*, 2019, 66.

⁹⁰ OECD, „Wide Gap in Pension Benefits between Men and Women“, *OECD Gender Equality Blog*, März 2020.

⁹¹ OXFAM, *Time to Care: Unpaid and Underpaid Care Work and the Global Inequality Crisis*, 2020, 32.

⁹² IAO, *Care Work and Care Jobs for the Future of Decent Work*, 236–242.

2.3. Wie ergeht es den Pflege- und Betreuungskräften?

- 56. Menschenwürdige Arbeitsbedingungen sind eine Grundvoraussetzung für hochwertige Pflege und Betreuung.** Die COVID-19-Pandemie hat deutlich gemacht, wie wichtig ein resilienter Pflege- und Betreuungssektor mit ausreichend vielen und gut ausgebildeten Arbeitskräften ist, in dem sich sowohl die Arbeitnehmer als auch die Arbeitgeber am sozialen Dialog beteiligen können und menschenwürdigen Arbeitsbedingungen, einschließlich Arbeitsschutz, Vorrang eingeräumt wird. Angesichts der hochgradigen Heterogenität des Pflege- und Betreuungssektors ist es schwierig, internationale Vergleiche zu ziehen.
- 57. Dennoch traten während der Pandemie überall verstärkt die gleichen Probleme in den Vordergrund:**
- Mangel an Arbeitskräften und Unterbesetzung;
 - Schwierigkeiten bei der Anwerbung und Bindung von Pflege- und Betreuungskräften;
 - zu lange Arbeitszeiten und eine zu hohe Arbeitsbelastung;
 - die körperlich und emotional extrem fordernde Arbeit;
 - die Bedeutung angemessener Maßnahmen zum Schutz von Gesundheit und Sicherheit, darunter persönliche Schutzausrüstung und Schutz vor Gefährdung durch Gewalt und Belästigung.
- 58.** Am stärksten ausgeprägt sind die Defizite in Bezug auf menschenwürdige Arbeit bei den Pflege- und Betreuungskräften, die in der informellen Wirtschaft tätig sind. Die verfügbaren Daten lassen darauf schließen, dass in vielen Ländern mit niedrigem Einkommen die in der informellen Wirtschaft tätigen Pflege- und Betreuungskräfte – wie Hausangestellte, Gemeindegesundheitshelfer und Gemeindepflegehelfer – ein wichtiger Bestandteil der in der Pflege und Betreuung tätigen Arbeitskräfte sind und mitunter sogar den Großteil der Pflege- und Betreuungskräfte ausmachen.⁹³ Weltweit arbeiten 20 Prozent der im Bereich Gesundheitsversorgung und Sozialarbeit tätigen Menschen in der Informalität; die entsprechenden Anteile liegen zwischen 10,4 Prozent in Ländern mit hohem Einkommen und 30,5 Prozent in Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen.⁹⁴ Gemäß Schätzungen der IAO sind 81,2 Prozent der Hausangestellten informell tätig – doppelt so viele wie unter anderen Beschäftigten.⁹⁵ Wie andere Erwerbstätige gelten Pflege- und Betreuungskräfte dann als Teil der informellen Wirtschaft, wenn ihre Wirtschaftstätigkeiten „– in Gesetz oder Praxis – von förmlichen Regelungen nicht oder unzureichend erfasst werden“. ⁹⁶ Grundvoraussetzung dafür, dass informelle Beschäftigte Zugang zu menschenwürdigen Arbeitsplätzen erhalten, ist es, ihnen den Übergang zur Formalität zu erleichtern, insbesondere damit sie einen gesicherten Zugang zu Rechtsschutzmaßnahmen bekommen, einschließlich Lohnschutz, Arbeitszeitgarantien und Sozialschutz.
- 59.** Schätzungen der WHO zufolge **werden bis 2030 18 Millionen Arbeitskräfte im Gesundheitswesen fehlen, zumeist in Ländern mit niedrigem und unterem mittlerem Einkommen.** ⁹⁷ Die OECD warnt davor, dass der Arbeitskräftemangel in der Langzeitpflege und -betreuung „in naher Zukunft unannehmbare Ausmaße“ annehmen könnte, wenn nicht sofort entschlossene Maßnahmen ergriffen werden. ⁹⁸ Die Arbeitgeber im Pflege- und Betreuungssektor weisen darauf hin, dass es akute Probleme bei der Anwerbung und Bindung von Arbeitskräften gibt, die sich nach-

⁹³ IAO, *Care Work and Care Jobs for the Future of Decent Work*, 236–242.

⁹⁴ IAO, *Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Update*, Abb. 10.

⁹⁵ IAO, *Making Decent Work a Reality for Domestic Workers*, 17.

⁹⁶ Empfehlung (Nr. 204) betreffend den Übergang von der informellen zur formellen Wirtschaft, 2015, Absatz 2 a).

⁹⁷ WHO, *Global Strategy on Human Resources for Health: Workforce 2030*, 2016, Abs. 13.

⁹⁸ OECD, *Beyond Applause? Improving Working Conditions in Long-Term Care*, 2023, 18.

teilig auf die Geschäftstätigkeit und die Zukunftsfähigkeit auswirken. Im Gesundheitswesen herrscht nach wie vor Arbeitskräftemangel, was nicht nur zu langen Wartezeiten führen, sondern auch zur Folge haben kann, dass Gesundheitsbedürfnisse nicht abgedeckt werden können.⁹⁹ Wenn schwierige Arbeitsbedingungen und schlechte Bezahlung systemimmanent sind, kommt es unweigerlich zu Arbeitskräftemangel, hoher Personalfluktuation und letztendlich zu einer unzureichenden Versorgung mit grundlegenden Pflege- und Betreuungsdienstleistungen. Um diese Krise abzuwenden und die bestehenden systemischen Herausforderungen anzugehen, **ist es dringend erforderlich, in eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen der Menschen zu investieren, die diese systemrelevante Arbeit erbringen.** Dazu gehören auch Investitionen in die Aus- und Weiterbildung, in die Qualifikationen und die Laufbahnpfade der Pflege- und Betreuungskräfte sowie die Erarbeitung von Strategien für eine langfristige Arbeitskräfteplanung.¹⁰⁰

2.3.1. Grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und Arbeitsbedingungen in der Pflege- und Betreuungswirtschaft

60. Zu den in der Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit (1998) in der geänderten Fassung von 2022 festgelegten grundlegenden Prinzipien und Rechten bei der Arbeit gehören: a) die Vereinigungsfreiheit und die effektive Anerkennung des Rechts zu Kollektivverhandlungen; b) die Beseitigung aller Formen von Zwangs- oder Pflichtarbeit; c) die effektive Abschaffung der Kinderarbeit; d) die Beseitigung der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf; und e) ein sicheres und gesundes Arbeitsumfeld.¹⁰¹ Dies gilt für alle Arbeitnehmer, auch für die in der Pflege- und Betreuungswirtschaft Beschäftigten. Es handelt sich dabei um untrennbar miteinander verflochtene und sich gegenseitig stützende befähigende Rechte, das heißt, dass Mängel in einem Bereich auch Mängel in anderen Bereichen nach sich ziehen.
61. **Starke, unabhängige und repräsentative Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände sowie die Achtung der Vereinigungsfreiheit und die effektive Anerkennung des Rechts zu Kollektivverhandlungen** sind Voraussetzungen für einen erfolgreichen sozialen Dialog, so auch für Arbeitnehmer und Arbeitgeber in der Pflege- und Betreuungswirtschaft, und eine wichtige Grundlage für die Verwirklichung menschenwürdiger Arbeit in der Pflege- und Betreuungswirtschaft. Während die meisten Länder das Recht auf Vereinigungsfreiheit und auf Kollektivverhandlungen für die einzelnen Kategorien von Arbeitnehmern und Arbeitgebern im Pflege- und Betreuungssektor anerkennen, sind einige Arbeitskräfte und Arbeitgeber im Bereich Pflege und Betreuung von diesem Recht ausgeschlossen. Dies gilt insbesondere für Hausangestellte und deren Arbeitgeber.¹⁰² Andere Pflege- und Betreuungskräfte sehen sich möglicherweise bei der Ausübung dieser Rechte Schwierigkeiten gegenüber, weil sie unter anderem nicht als „Arbeitnehmer“ anerkannt sind (wie dies häufig bei Gemeindegesundheitshelfern und Gemeindepflegehelfern der Fall ist) oder aufgrund ihres Status als migrantische Pflege- und Betreuungskräfte oder wegen praktischer Schwierigkeiten, die Gewerkschaften dabei haben, Pflege- und Betreuungskräfte zu erreichen und gewerkschaftlich zu organisieren.
62. Seit der Annahme des Übereinkommens (Nr. 189) über Hausangestellte, 2011, hat die Anzahl der gewerkschaftlich organisierten Hausangestellten beträchtlich zugenommen. Mit Stand 2023 vertritt der Internationale Verband der Hausangestellten mehr als eine halbe Million Hausangestellte

⁹⁹ IAO, *World Employment and Social Outlook: Trends 2024*, 2024, 62.

¹⁰⁰ Eine weitere Erörterung zum Thema Qualifikationen findet sich in Kapitel 3.

¹⁰¹ Im Juni 2022 erweiterte die Internationale Arbeitskonferenz die Erklärung über grundlegende Prinzipien um ein sicheres und gesundes Arbeitsumfeld. Zudem erklärte sie das Übereinkommen (Nr. 155) über den Arbeitsschutz, 1981, und das Übereinkommen (Nr. 187) über den Förderungsrahmen für den Arbeitsschutz, 2006, zu grundlegenden Übereinkommen.

¹⁰² IAO, *Making Decent Work a Reality for Domestic Workers*, 176–182.

in über 65 Ländern.¹⁰³ Zudem gibt es eine kleine, aber wachsende Zahl von Verbänden der Arbeitgeber von Hausangestellten, die entweder Haushalte oder Dienstleister vertreten.¹⁰⁴ Einige dieser auf innerstaatlicher Ebene agierenden Arbeitgeberverbände haben sich auch zu regionalen Verbänden zusammengeschlossen. So gibt es zum Beispiel in der Europäischen Union (EU) zwei regionale Arbeitgeberverbände: die European Federation for Services to Individuals (EFSI), die private Dienstleister vertritt, und die European Federation for Family Employment and Home Care (EFFE), die Haushalte als Arbeitgeber vertritt. Dies zeigt Möglichkeiten für das weitere Vorgehen zur Sicherung des Rechts auf Vereinigungsfreiheit und auf Kollektivverhandlungen für andere Pflege- und Betreuungskräfte in der informellen Wirtschaft auf, wie etwa Gemeindegesundheitsshelfer und Gemeindepflegehelfer.

- 63. Diskriminierung, ob direkter oder indirekter Natur** – darunter auch Diskriminierung aufgrund von geschlechtlicher Identität oder Faktoren wie rassische Zuschreibung, sozioökonomischer Status und Migrationsstatus – wirkt sich auf die Bedingungen aus, zu denen Pflege- und Betreuungskräfte angeworben werden, und zeigt sich unter anderem in der ausgeprägten Segregation, die für viele Arbeitsplätze und Berufe im Bereich Pflege und Betreuung typisch ist. Beispielfhaft dafür ist eine Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs von Südafrika, der zu dem Schluss kam, dass „die Unterscheidung zwischen Hausangestellten und anderen Kategorien von Arbeitnehmern ... einer – wenn auch indirekten – Diskriminierung gleichkommt, ... weil ... es sich bei Hausangestellten überwiegend um schwarze Frauen handelt“ und dass „ihre Diskriminierung eine indirekte Diskriminierung aufgrund von rassistischer Zuschreibung, Geschlecht und geschlechtlicher Identität darstellt“ und „da sich diese Gründe überschneiden, die Diskriminierung nicht nur als unfair zu betrachten ist, sondern eine verschärfte Form der Diskriminierung darstellt“. ¹⁰⁵ Diese Art der Diskriminierung äußert sich auch in den Entgeltbedingungen der Pflege- und Betreuungskräfte und in ihrer Gefährdung durch Gewalt und Belästigung (siehe unten).
- 64. Die Beschäftigten im Pflege- und Betreuungssektor sind einem breiten Spektrum von Risiken in Bezug auf ihre Gesundheit und ihr Wohlergehen ausgesetzt**, wozu unter anderem folgende gehören:

- biologische Risiken – Exposition gegenüber biologischen Arbeitsstoffen wie zum Beispiel über das Blut übertragene Pathogene und infektiöse Mikroorganismen;
- chemische Risiken – Exposition gegenüber bei bestimmten Behandlungen eingesetzten Arzneimitteln und gegenüber Desinfektionsmitteln;
- körperliche Risiken – Lärmbelastung, Ausrutschen, Stolpern und Stürzen;
- ergonomische Risiken, die zu Erkrankungen des Bewegungsapparats führen – zum Beispiel durch das Hochheben von Patienten;
- psychosoziale Risiken – darunter Gewalt und Belästigung, traumatische Erlebnisse, hohe Arbeitsbelastung und Burnout. ¹⁰⁶

In den OECD-Ländern leiden im Durchschnitt 7 Prozent der in der Krankenpflege und in der persönlichen Pflege und Betreuung Beschäftigten unter arbeitsbedingten Knochen-, Gelenks- oder Muskelproblemen, gegenüber 4 Prozent aller Beschäftigten. ¹⁰⁷ Psychosoziale Risiken wie zum

¹⁰³ Internationaler Verband der Hausangestellten, „Who We Are“.

¹⁰⁴ IAO, *Making Decent Work a Reality for Domestic Workers*, 225–227.

¹⁰⁵ Verfassungsgerichtshof von Südafrika, *Fall Mahlangu et al. gegen den Arbeitsminister et al.* (CCT306/19) (2020).

¹⁰⁶ Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, *Gesundheits- und Sozialwesen – Erkenntnisse aus der Europäischen Unternehmenserhebung über neue und aufkommende Risiken (ESENER)*, 2022, 7.

¹⁰⁷ OECD, *Beyond Applause?*, 96–97.

Beispiel posttraumatischer Stress, von denen insbesondere Beschäftigte in akutmedizinischen Einrichtungen betroffen sind, finden zunehmend Beachtung.¹⁰⁸ Unterbesetzung und zu lange Arbeitszeiten verschärfen das Risiko von Burnouts und Erschöpfungszuständen, wie während der COVID-19-Pandemie im gesamten Pflege- und Betreuungssektor festzustellen war.¹⁰⁹

- 65. Für Hausangestellte und andere Pflege- und Betreuungskräfte in der informellen Wirtschaft bedeutet der Ausschluss vom Geltungsbereich nationaler Arbeitsgesetze auch den Ausschluss aus dem Geltungsbereich innerstaatlicher Arbeitsschutzvorschriften.** In einigen Fällen sind diese Arbeitskräfte ausdrücklich von den Arbeitsschutzgesetzen¹¹⁰ sowie von den damit verbundenen Vorschriften der sozialen Sicherheit ausgenommen, was bedeutet, dass ihnen der Zugang zu Entschädigung bei Arbeitsunfällen und anderen Systemen der sozialen Sicherheit verwehrt ist und damit ihre prekäre Lage noch verschärft wird. Bei Hausangestellten werden häufig die praktischen Schwierigkeiten bei der Durchsetzung von Arbeitsschutzgesetzen am Arbeitsplatz im Haushalt als Grund für deren Ausschluss angeführt. In einigen Ländern, darunter in Portugal und Spanien, sind in den spezifischen Rechtsvorschriften für Hausangestellte auch Arbeitsschutzbestimmungen enthalten. In Saudi-Arabien wird in der innerstaatlichen Gesetzgebung zu Hausangestellten diesen das Recht zuerkannt, die Erbringung von Haushaltsdienstleistungen zu verweigern oder den Arbeitsvertrag zu beenden, wenn die Arbeitsbedingungen eine Gefahr für ihre Gesundheit, ihr Leben oder ihre Würde bedeuten. In anderen Ländern haben die Sozialpartner mittels Kollektivvereinbarungen und paritätischen Ausschüssen Maßnahmen zur Verbesserung des Arbeitsschutzes von Hausangestellten beschlossen.¹¹¹
- 66. Regelmäßige Risikobewertungen in Beratung mit den Arbeitnehmern und ihren Verbänden,** Schulungs- und Sensibilisierungsmaßnahmen zu Arbeitsschutzrisiken und Präventionsmaßnahmen sowie die Bereitstellung angemessener, risikospezifischer und geschlechtergerechter persönlicher Schutzausrüstung können dazu beitragen, Arbeitsschutzrisiken in diesem Sektor zu mindern. Zur Risikoverringerung können auch Ergonomie-Geräte und -Technik eingesetzt werden, wenn diese die Aufgaben, die die Arbeitnehmer sonst schädigen könnten, entweder ganz übernehmen oder dabei behilflich sind. So kann beispielsweise der Einsatz von Hebegegeräten bei entsprechender Schulung dazu beitragen, dass weniger Verletzungen am Bewegungsapparat oder andere körperliche Verletzungen auftreten. Obwohl noch relativ neu, wird immer häufiger auf digitale Technologie zur Datenerhebung und -analyse zurückgegriffen, um unterschiedliche Arten von Risiken – wie körperliche, ergonomische, psychosoziale, biologische und chemische Risiken – zu ermitteln und zu beurteilen.¹¹² Durch eine Beteiligung der Arbeitnehmer und ihrer Vertreter an der Gestaltung und Umsetzung der auf dieser Technologie beruhenden Systeme sowie an der Festlegung ihrer Ziele und Vorgaben könnte den Bedenken hinsichtlich Datenschutz, Eigentum an den Daten und Datensicherheit Rechnung getragen werden.

¹⁰⁸ IAO, *Managing Work-Related Psychosocial Risks During the COVID-19 Pandemic*, 2022, 6.

¹⁰⁹ WHO und IAO, *„Mental Health at Work“*, Kurzdossier, 2022, 4.

¹¹⁰ Dazu zählen beispielsweise Ägypten, Bahamas, Dänemark, Kanada (Provinz Ontario), Spanien, Sudan, Trinidad und Tobago, Vereinigtes Königreich Großbritannien und Nordirland und Vereinigte Staaten von Amerika. IAO, *Securing Decent Work for Nursing Personnel and Domestic Workers*.

¹¹¹ IAO, *Making Decent Work a Reality for Domestic Workers*, 175.

¹¹² Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, *„Intelligente digitale Überwachungssysteme für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit: Arten, Aufgaben und Ziele“*, Kurzdossier, 2023, 3.

► Kasten 8. Stärkung des Arbeitsschutzes für Arbeitnehmer im Gesundheitswesen im Tschad

Als Reaktion auf die von den Mitgliedsgruppen während der COVID-19-Pandemie vorrangig geäußerten Besorgnisse hat die IAO mit Finanzmitteln aus dem gemeinsamen Programm von IAO, OECD und WHO „Working for Health“ fachliche Unterstützung geleistet, um die Arbeitsbedingungen im tschadischen Gesundheitssektor zu verbessern. Ein sektorübergreifender Ausschuss, in dem Ministerien sowie Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter aus dem Gesundheitswesen vertreten waren, wurde eingerichtet, um die Verwirklichung der Politiken und Strategien für die Arbeitnehmer im Gesundheitswesen zu steuern und zu leiten. Im Kontext der COVID-19-Pandemie einigten sich die Partner auf ein Konzept für den Aufbau von Kapazitäten im Arbeitsschutzmanagement in Einrichtungen des Gesundheitswesens, das auch Schulungen von Arbeitnehmern im Gesundheitswesen im Hinblick auf Schutzmaßnahmen während der COVID-19-Pandemie und die Einrichtung von Arbeitsschutzgremien in ausgewählten Krankenhäusern umfasste.

Zwischen 2021 und 2022 erhielten mehr als 200 Arbeitnehmer, Partner und Arbeitsinspektoren entsprechende Arbeitsschutzschulungen. Mithilfe der fachlichen Unterstützung durch die IAO war es möglich, in einem Dutzend Einrichtungen des Gesundheitswesens Arbeitsschutzgremien einzurichten und eine Checkliste aufzustellen, anhand derer die Arbeitsinspektoren beim Besuch von Einrichtungen des Gesundheitswesens die Leistungsfähigkeit des Arbeitsschutzes beurteilen und die Umsetzung der in den HealthWISE- und COVID-19-Checklisten angeführten Maßnahmen voranbringen können.

Anmerkung: HealthWISE ist ein praktisches, partizipatorisches Instrument für Qualitätsverbesserungen in Einrichtungen des Gesundheitswesens. Es ermutigt Arbeitnehmer und Manager, mithilfe kostengünstiger Lösungen gemeinsam auf die Verbesserung von Arbeitsplätzen und Arbeitspraktiken hinzuwirken.

Quelle: Programm von IAO, OECD und WHO „Working for Health“.

- 67. Im Pflege- und Betreuungssektor treten Berichten zufolge in hohem Ausmaß Fälle von Gewalt und Belästigung auf.** Laut einer Studie von Eurofound waren in der EU in einem Zeitraum von einem Monat 12 Prozent der Personen, die im Rahmen von persönlicher Langzeitpflege und -betreuung tätig sind,¹¹³ körperlicher Gewalt ausgesetzt, 26 Prozent waren Opfer von Beschimpfungen, 11 Prozent wurden bedroht und 8 Prozent erniedrigt, gemobbt oder belästigt.¹¹⁴ Auch bezüglich der Gemeindegesundheitshelfer liegen Berichte über ein hohes Ausmaß an Beschimpfungen, körperlicher, geistiger sowie sexueller Belästigung und Gewalt vor.¹¹⁵ Pflege- und Betreuungskräfte sind regelmäßig zahlreichen Gefahren und Risiken ausgesetzt, die zu einer Erhöhung des Risikos von Gewalt und Belästigung am Arbeitsplatz und den damit verbundenen psychosozialen Risiken beitragen, darunter (nicht abschließend aufgezählt) Arbeit im Kontakt mit der Öffentlichkeit, Unterbesetzung, Ausübung von Befugnissen, Arbeit außerhalb der normalen Arbeitszeiten, mangelnde Sicherheit und fehlende Präventivmaßnahmen, Arbeit allein oder in Privathäusern, Arbeit mit Menschen in Not und Arbeit unter besonders vulnerablen Bedingungen, darunter Defiziten in Bezug auf menschenwürdige Arbeit.¹¹⁶ Hausangestellte sind häufig besonders anfällig für Gewalt und Belästigung. Das liegt unter anderem daran, dass sie vom Anwendungsbereich der Arbeitsgesetzgebung ausgeschlossen und an ihrem Arbeitsplatz isoliert sind. Beispiele berichten von wirtschaftlichem, psychologischem, körperlichem und sexuellem Miss-

¹¹³ Der Begriff Langzeitpflege und -betreuung bezieht sich auf ein Spektrum von Dienst- und Unterstützungsleistungen für Menschen, die infolge langfristiger geistiger und/oder körperlicher Beeinträchtigungen oder Behinderungen auf Hilfe bei Verrichtungen des täglichen Lebens angewiesen sind und/oder irgendeiner Form von permanenter Krankenpflege bedürfen.

¹¹⁴ Eurofound, *Long-Term Care Workforce: Employment and Working Conditions*, 2020, 47.

¹¹⁵ IAO, *Securing Decent Work for Nursing Personnel and Domestic Workers, Key Actors in the Care Economy*, Abs. 44.

¹¹⁶ IAO, *Safe and Healthy Working Environments Free from Violence and Harassment*, 2020, Abschn. 1.3.

brauch, Beschimpfungen, Verwehrung des Zugangs zu ausreichenden Nahrungsmitteln sowie Nichtzahlung von Löhnen.¹¹⁷

- 68. In den letzten Jahren haben die Mitgliedstaaten der IAO spezifische Maßnahmen gegen das Risiko von Gewalt und Belästigung in der Pflege- und Betreuungswirtschaft ergriffen.** Dazu gehören spezifische und gezielte Schritte in den Bereichen Schutz und Prävention, Durchsetzung und Abhilfen, sowie Leitlinien, Schulungen und Sensibilisierung für Arbeitnehmer in der Pflege- und Betreuungswirtschaft. So hat etwa China das erste grundlegende und umfassende Gesetz für den Schutz von Arbeitnehmern im Gesundheitswesen verabschiedet, das am 1. Juni 2020 in Kraft trat. Das Gesetz verbietet es Organisationen ebenso wie Einzelpersonen, die persönliche Sicherheit oder die Würde von Arbeitnehmern im Gesundheitswesen zu bedrohen oder zu verletzen.¹¹⁸ Auch in anderen Ländern wurden eigene Rechtsvorschriften zum Gewaltschutz für Arbeitnehmer in der Pflege- und Betreuungswirtschaft angenommen, zum Beispiel für Gesundheitspersonal, Patienten und deren Helfer,¹¹⁹ Lehrkräfte¹²⁰ und Hausangestellte.¹²¹ Es wurden spezifische Maßnahmen ergriffen, die Arbeitgeber beispielsweise dazu verpflichten, ein Gewaltschutzgremium einzurichten,¹²² Schulungen zur Prävention von Gewalt am Arbeitsplatz für Krankenpflege- und Gesundheitspersonal anzubieten¹²³ und sämtliche Fälle von Gewalt zu dokumentieren, zu melden und zu untersuchen.¹²⁴
- 69.** Die Hausarbeit gehört zu den fünf Sektoren, auf die der Großteil der Erwachsene betreffenden Zwangsarbeit entfällt. Unter denjenigen, die Opfer von Zwangsarbeit sind, sind Frauen häufiger als Männer in der Haushaltsarbeit beschäftigt. Die Indikatoren für Zwangsarbeit sind unter migrantischen Hausangestellten besonders stark ausgeprägt. Zu den gemeldeten Verletzungen der Rechte von Hausangestellten, die Bedingungen von Zwangsarbeit bewirken, gehören die Einbehaltung von Ausweispapieren, Schuldknechtschaft, exzessive Arbeitszeiten und die Vorenthaltung von Löhnen. In diesem Sektor sind auch zahlreiche Kinder Opfer von Zwangsarbeit.¹²⁵ Gemäß Schätzungen der IAO und UNICEF sind 7,1 Millionen Kinder im Alter von fünf bis 17 Jahren in einer als Kinderarbeit geltenden Form von Hausarbeit tätig; 4,4 Millionen davon sind Mädchen. Aufgeschlüsselt nach Altersgruppen stellen sich die Zahlen wie folgt dar: 4,1 Millionen Kinder im Alter von fünf bis elf Jahren, 1,0 Millionen Kinder im Alter von zwölf bis 14 Jahren und 2,0 Millionen Kinder im Alter von 15 bis 17 Jahren.¹²⁶

¹¹⁷ IAO, *Making Decent Work a Reality for Domestic Workers*, 176–77.

¹¹⁸ *Global Times*, „China Approves New Law for Medical Workers’ Safety after Doctor’s Murder“, 28. Dezember 2019.

¹¹⁹ Indien, Bundesstaat Tamil Nadu, *Medicare Service Persons and Medicare Service Institutions (Prevention of Violence and Damage or Loss to Property) – Act 48 of 2008*; Pakistan, Provinz Khyber Pakhtunkhwa, *Healthcare Service Providers and Facilities (Prevention of Violence and Damage to Property) Act, 2020*, Gesetz Nr. XLV aus 2020.

¹²⁰ Republik Moldau, Erlass Nr. 861 des Bildungsministeriums zur Billigung des Berufsehrenkodex für Lehrkräfte (vom 7. September 2015), Punkt 6 und 9.

¹²¹ In Vietnam verbietet Artikel 165 des Arbeitsgesetzbuchs von 2019 explizit Misshandlung und sexuelle Belästigung von Hausangestellten ebenso wie die Erzwingung von Zwangsarbeit oder die Anwendung von Gewalt durch den Arbeitgeber.

¹²² Vereinigte Staaten (New Jersey), *Establishment of violence prevention program in covered health care facility*, N.J. Revised Statutes, Abschnitt 26:2H-5.20 (2022).

¹²³ Vereinigte Staaten, *Workplace Violence Prevention for Nurses*, Online-Kurs des National Institute for Occupational Safety and Health.

¹²⁴ Vereinigte Staaten (Kalifornien), *SB-1299 Workplace Violence Prevention Plans: Hospitals*, 2014.

¹²⁵ IAO, Walk Free und IOM, *Global Estimates of Modern Slavery: Forced Labour and Forced Marriage*, 2022, 48.

¹²⁶ IAO und UNICEF, *Child Labour: Global Estimates 2020, Trends and the Road Forward*, 2021, Abb. 19.

2.3.2. Die Bezahlung von Pflege- und Betreuungskräften

70. Während Beschäftigte in bestimmten Berufsgruppen wie beispielsweise Ärzte und Zahnärzte im Allgemeinen gut verdienen, ist das Entgelt in von Frauen dominierten Pflege- und Betreuungsberufen überwiegend niedrig und die geleistete Arbeit häufig unterbewertet. Erschwerend hinzukommen kann noch die mangelnde Anerkennung der Qualifikationen, die für bestimmte Tätigkeiten im Bereich Pflege und Betreuung erforderlich sind, wie zum Beispiel bei der Arbeit von Hausangestellten und bei in der frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung ¹²⁷ tätigen Personen sowie bei Gemeindegesundheits Helfern und Gemeindepflegehelfern (Abbildung 3 und 4; Kasten 9).
71. Gemäß Daten der OECD **verdienen Arbeitnehmer in der stationären und ambulanten Pflege und Betreuung durchschnittlich 80 Prozent des Bruttostundenlohns im gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt**, wobei Personen, die persönliche Pflege und Betreuung leisten (auch in der Langzeitpflege und -betreuung, im Bildungs- und im Gesundheitswesen) rund 70 Prozent des gesamtwirtschaftlichen Durchschnitts verdienen. ¹²⁸ Dies wird durch Daten aus der EU bestätigt, denen zufolge das Entgelt von großen Teilen der Arbeitskräfte in der Langzeitpflege und -betreuung in der EU unter dem nationalen Durchschnitt liegt, wobei die in der häuslichen Pflege und Betreuung tätigen Personen am wenigsten verdienen. ¹²⁹ Trifft auf Beschäftigte sowohl das Merkmal weiblich als auch das Merkmal migrantisch zu, sind sie bei den Löhnen doppelt benachteiligt. Das Lohngefälle zwischen migrantischen und nichtmigrantischen Pflege- und Betreuungskräften beträgt in Ländern mit hohem Einkommen ungefähr 19,6 Prozent und ist damit weitaus höher als das durchschnittliche Lohngefälle von migrantischen Arbeitskräften, das bei 12,6 Prozent liegt. ¹³⁰
72. **Das geschlechtsspezifische Lohngefälle im Pflege- und Betreuungssektor ist höher als das allgemeine geschlechtsspezifische Lohngefälle** – weltweit liegt dieses im Pflege- und Betreuungssektor bei 24 Prozent, gegenüber 20 Prozent in der Gesamtwirtschaft. ¹³¹ Zu einem großen Teil lässt sich das nicht durch Arbeitsmarktmerkmale wie Alter, Bildung oder Berufsgruppe erklären. Das bedeutet, dass im Pflege- und Betreuungssektor tätige Frauen im Verhältnis zu Männern mit vergleichbaren Arbeitsmarktprofilen unterbezahlt sind, was wiederum zeigt, wie stark ausgeprägt die geschlechtsspezifische berufliche Segregation innerhalb des Sektors und die Unterbewertung des Sektors insgesamt sind.

¹²⁷ Education and Solidarity Network, „#I-Best: International Barometer of Education Staff – Edition 2023“, 5.

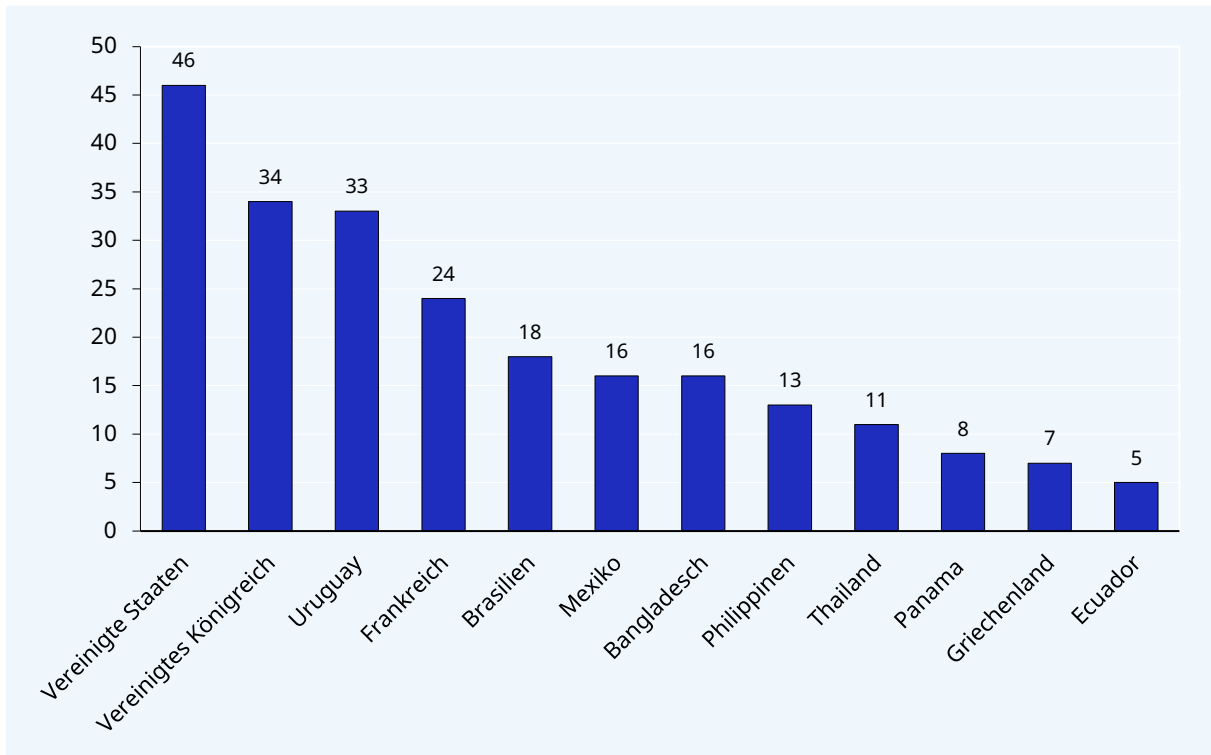
¹²⁸ OECD, *Beyond Applause?*, 64.

¹²⁹ Eurofound, *Long-Term Care Workforce*, 34.

¹³⁰ IAO, *The Migrant Pay Gap*, 1.

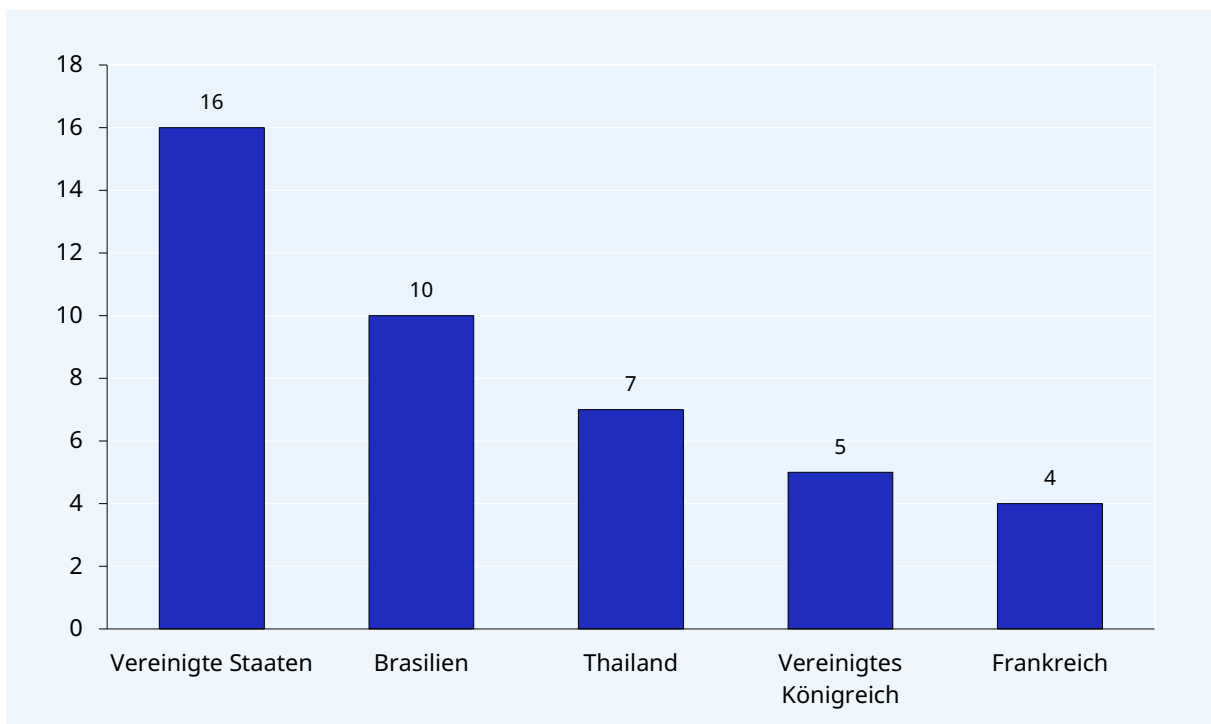
¹³¹ IAO, *A Quantum Leap for Gender Equality*, 14.

► **Abbildung 3. Anteil schlecht entlohnter persönlicher Pflege- und Betreuungskräfte in ausgewählten Ländern (%)**



Quelle: IAO, *World Employment and Social Outlook 2023: The Value of Essential Work*, 2023, 113. Analyse auf Grundlage des Mikrodatenarchivs der IAO (ILOSTAT).

► **Abbildung 4. Geschlechtsspezifisches Lohngefälle bei persönlichen Pflege- und Betreuungskräften in ausgewählten Ländern (%)**



Quelle: IAO, *World Employment and Social Outlook 2023*, 113. Analyse auf Grundlage des Mikrodatenarchivs der IAO (ILOSTAT).

► Kasten 9. Schlechte Bezahlung in der Pflege- und Betreuungsarbeit

Pflege- und Betreuungskräfte sind in den meisten Fällen relativ schlecht bezahlt. Ein Gefälle in Bezug auf die Stundenlöhne, ein sogenannter Lohnnachteil, der nicht auf Unterschiede hinsichtlich Qualifikationen, Berufserfahrung oder Referenzen zurückzuführen ist, wurde in mehreren Kontexten festgestellt. Einer jüngsten Schätzung zufolge beträgt der Lohnnachteil von Pflege- und Betreuungskräften in den Vereinigten Staaten von Amerika 14,2 Prozent für Frauen und 10,6 Prozent für Männer. Berücksichtigt man auch institutionelle Faktoren, wie etwa den Anteil von Frauen pro Sektor/Berufsgruppe und den Anteil der im öffentlichen Sektor Beschäftigten in den jeweiligen Berufen, beläuft sich der Lohnnachteil für weibliche Pflege- und Betreuungskräfte in Frankreich auf 29 Prozent und in Ungarn auf 21,2 Prozent, während hingegen in Schweden ein Lohnvorteil von 30 Prozent zu verzeichnen ist. Lohnnachteile und -vorteile betreffen auch Männer, jedoch in vergleichsweise geringerem Ausmaß. In Mexiko liegt der Lohnnachteil im Bereich Pflege und Betreuung für Frauen bei 43,7 Prozent und für Männer bei 21,2 Prozent.

Quellen: Michelle J. Budig, Melissa J. Hodges und Paula England, „Wages of Nurturant and Reproductive Care Workers: Individual and Job Characteristics, Occupational Closure, and Wage-Equalizing Institutions“, *Social Problems* 66, Nr. 2 (2019), 294–314, Tabelle 2; Michelle J. Budig und Joya Misra, „How Care-Work Employment Shapes Earnings in Cross-National Perspective“, *International Labour Review* 149, Nr. 4 (2010), 441–460, Tabelle 1.

- 73. Gemeindeggesundheitsshelfer und Gemeindepflegehelfer werden häufig als „ehrenamtliche Mitarbeiter“ betrachtet, was sich auf ihr Entgelt und ihr Einkommen auswirkt.** Es handelt sich hier überwiegend um Frauen aus armen und bescheidenen Verhältnissen. Häufig werden sie im Rahmen von staatlichen Programmen angeworben, um insbesondere in ländlichen und abgelegenen Gebieten einen Mangel an Pflege- und Betreuungskräften auszugleichen.¹³² Somit spielen sie eine grundlegend wichtige, jedoch häufig unterbewertete Rolle bei der Erbringung von Gesundheitsdienstleistungen, Sozialdiensten und Kinderbetreuung. Häufig verfügen sie nicht über eine angemessene Ausbildung, sehen sich mit dem Problem der Unterbesetzung konfrontiert und sind unterbezahlt bzw. erhalten gar kein Entgelt. Einige Gemeindeggesundheitsshelfer und Gemeindepflegehelfer erhalten Zuwendungen, Vergünstigungen und Kulanzzahlungen oder einen Festlohn, andere wiederum aufgabenbezogene Zahlungen, zum Beispiel pro geimpftem Säugling oder pro ausgegebener Vitamindosis. Häufig sind ihre Arbeitszeiten extrem lang und ihre Aufgabenbereiche zu umfangreich; so müssen sie sich etwa um mehr Menschen kümmern, als ihnen zumutbar ist oder ihrer Entlohnung entspricht. Zu den größten Sorgen in Bezug auf diese Arbeitskräfte zählen fehlende Arbeitnehmerrechte und fehlende Rechte der sozialen Sicherheit (einschließlich des Zugangs zu Rentenleistungen), fehlende Anerkennung und fehlende Krankenversicherung.¹³³
- 74.** Mit der Unterstützung gewerkschaftlicher Kampagnen ist es gelungen, Anerkennung und eine bessere Entlohnung für Gemeindeggesundheitsshelfer und Gemeindepflegehelfer sicherzustellen. So hat etwa die All Pakistan Lady Health Workers Association Arbeitnehmerinnen im Rahmen des pakistanischen Programms für Gemeindeggesundheitsshelfer gewerkschaftlich organisiert und letztendlich erreicht, dass sie als öffentlich Bedienstete anerkannt werden und den Mindestlohn erhalten.¹³⁴ Ebenso haben im indischen Bundesstaat Tamil Nadu Gewerkschaften mit Hilfe von Kampagnen und Verhandlungen erreicht, dass für die Mitarbeiter von Mutter-Kind-Zentren auf Gemeindeebene, die Dienstleistungen in den Bereichen Bildung, Gesundheit und Ernährung für

¹³² Ariela Micha und Francisca Pereyra, *Trabajadoras comunitarias de cuidado en el marco del programa Potenciar Trabajo: Experiencias laborales y aportes a la provisión de servicios* (IAO, 2022); IAO et al., *Los Cuidados comunitarios en América Latina y el Caribe: Una aproximación a los cuidados en los territorios*, 2022.

¹³³ IAO, *Securing Decent Work for Nursing Personnel and Domestic Workers*, 29–30

¹³⁴ Mir Zulfiqar Ali, „Community Health Workers in Pakistan – A Struggle for Union Registration“, *PSI Blog*, 2. April 2019.

Kleinkinder, schwangere und stillende Frauen sowie heranwachsende Mädchen anbieten, ein eigenes Entgeltsystem mit regelmäßigen Lohnerhöhungen eingeführt wurde.¹³⁵

- 75. Der soziale Dialog hat, unter anderem im Wege von Kollektivverhandlungen, zu einer Verbesserung der Entgeltsituation von Pflege- und Betreuungskräften geführt.** In Österreich führten Kollektivvertragsverhandlungen für etwa 10.000 Beschäftigte eines Dienstleisters im Bereich Pflege und Betreuung zu einem Anstieg der Ist-Löhne und -Gehälter um 9,2 Prozent. Durch die Erhöhung konnte nun der Mindestlohn von 2.000 Euro umgesetzt werden.¹³⁶ Unterdessen gelang es den im Bereich Dialyse Beschäftigten in sechs Kliniken in Slowenien, ihre Arbeits- und Entlohnungsbedingungen durch den Abschluss ihrer ersten Betriebsvereinbarung zu verbessern: Die Beschäftigten erhielten im Durchschnitt zwischen 20 und 30 Prozent höhere Gehälter und handelten für alle Klinikmitarbeiter eine jährliche Lohnerhöhung von 1,33 Prozent pro Beschäftigungsjahr im Unternehmen aus.¹³⁷

► Kasten 10. Neubewertung der Sozialfürsorge in Neuseeland

2017 wurden in Neuseeland aufgrund einer Vereinbarung über Lohngerechtigkeit einstimmig entsprechende Rechtsvorschriften beschlossen, die bewirkten, dass 55.000 Pflege- und Betreuungskräfte je nach Qualifikation und Berufserfahrung Lohnerhöhungen zwischen 15 und 50 Prozent erhielten. Mindestlohneempfänger erhielten eine Erhöhung um 21 Prozent. Die zugrundeliegende Vereinbarung, die auch eine Erhöhung der zur Verwirklichung der Lohngerechtigkeit im Sektor verfügbaren Finanzmittel um 2 Milliarden Neuseeland-Dollar umfasste, wurde zwischen den wichtigsten Geldgebern im Sozialfürsorgebereich auf nationaler und regionaler Ebene und drei Gewerkschaften geschlossen. Die für einen Zeitraum von fünf Jahren geschlossene Vereinbarung diente auch zur Finanzierung von Schulungen im Sinne von besser qualifizierten Mitarbeitern und einer systematischen Entgeltprogression. Die Entlohnung wie auch die Arbeitszeiten von Pflege- und Betreuungskräften waren Gegenstand einer längeren Kampagne und mehrerer Gerichtsverfahren gewesen.

Quelle: IAO, *Securing Decent Work for Nursing Personnel and Domestic Workers, Key Actors in the Care Economy*, 34.

2.3.3. Arbeitszeit

- 76. Lange Arbeitszeiten sind ein typisches Merkmal der Arbeit in der Pflege- und Betreuungswirtschaft.** Typisch für bestimmte Arbeitsplätze, so auch in akutmedizinischen Einrichtungen wie Krankenhäusern und in der stationären Langzeitpflege und -betreuung, sind unsoziale Arbeitszeiten, Abend-, Nacht- und Wochenendarbeit sowie das Fehlen fester Arbeitsstrukturen (stattdessen Wechselschichten oder geteilte Schichten, unvorhersehbare und kurzfristig angekündigte Dienstplanänderungen sowie Notfälle oder Arbeit auf Abruf). Durch die COVID-19-Pandemie verschlimmerten sich diese Bedingungen noch zusätzlich.¹³⁸ Gesundheitspersonal, das sich um COVID-19-Patienten kümmerte, hatte keine ausreichenden Ruhezeiten und litt unter extrem langen Arbeitszeiten, Erschöpfung, Depressionen, Burnout und Angstzuständen, um nur einige der schädlichen Folgen zu nennen.¹³⁹ Hausangestellte – insbesondere im Haushalt wohnende Haus-

¹³⁵ Dipla Sinha, „India's Community Health Workers' Struggle for Recognition“, *ROAR Magazine*, 11. Dezember 2021.

¹³⁶ OTS, „KV-Abschluss Diakonie Österreich: Löhne und Gehälter steigen um 9,2 %“, Pressemitteilung, 5. Dezember 2023.

¹³⁷ Jelena Milos und Mark Bergfeld, *RETAIN: Bekämpfung von Personalmangel und -fluktuation im Langzeitpflegektor* (Uni Global Union, 2019), 22.

¹³⁸ IAO, „COVID-19 und der Gesundheitssektor“, Sektor-Kurzdossier der IAO, 11. April 2020.

¹³⁹ IAO, *Securing Decent Work for Nursing Personnel and Domestic Workers, Key Actors in the Care Economy*, Abs. 38 und 1087; IAO, „COVID-19 and the Health Sector“.

angestellte – haben meist lange oder sehr lange Arbeitszeiten, was häufig darauf zurückzuführen ist, dass sie von den rechtlichen Bestimmungen zur Arbeitszeit ausgeschlossen sind.

77. Andererseits stellen auch unzureichende Arbeitszeiten eine Herausforderung für einige Pflege- und Betreuungskräfte dar. Unfreiwillige Teilzeitarbeit mit sehr kurzen Arbeitszeiten kann mit zeitbezogener Unterbeschäftigung verbunden sein. Zu den Folgen gehören ein reduziertes Einkommen aufgrund der kurzen Arbeitszeiten und niedrigen Stundenlöhne, was durch eine schlechtere soziale Absicherung noch verschärft wird. Mehr als die Hälfte der persönlichen Pflege- und Betreuungskräfte (56 Prozent) erbringt häusliche Pflege- und Betreuungsarbeit, im Rahmen derer kurze Arbeitszeiten, geteilte Schichten oder Nachtschichten anfallen können.¹⁴⁰ Geht die fehlende Vollzeitbeschäftigung mit niedrigen Löhnen einher, sind die Pflege- und Betreuungskräfte häufig gezwungen, in mehreren Einrichtungen zu arbeiten oder zahlreiche Patienten zu Hause aufzusuchen, um ihren Lebensunterhalt zu sichern. In einigen Regionen haben Hausangestellte häufig kurze oder sehr kurze Arbeitszeiten, was oft in einer Wechselbeziehung mit einer informellen Beschäftigung steht.¹⁴¹

► Kasten 11. Verhandlungen über bessere Arbeitsbedingungen in Österreich

2023 handelte das Wiener Gesundheits- und Pflegepersonal erfolgreich bessere Arbeitsbedingungen aus, darunter eine bessere Bezahlung sowie eine Deckelung der Arbeitszeiten. Nach Verhandlungen zwischen der Gewerkschaft, der Stadt Wien und dem Wiener Gesundheitsverbund erhielten die Beschäftigten eine Gehaltserhöhung von 9,15 Prozent sowie Sonderzahlungen für Nachtarbeit und Dienste an Sonn- und Feiertagen. Pro geleisteter Nachtschicht sollen außerdem zwei Stunden gutgeschrieben werden, die die Beschäftigten dann entweder als Freizeit nehmen oder sich zusätzlich auszahlen lassen können. Für kurzfristig angeordnete Dienste gibt es Extraabgeltungen, und ab Herbst 2024 wird ein neues einheitliches Arbeitszeitmodell für eine Arbeitszeitverkürzung für alle Beschäftigten im Wiener Gesundheitsverbund sorgen, einhergehend mit einer weiteren Anhebung der Gehälter zur Anpassung an die in anderen Regionen gezahlten Gehälter.

Quelle: Europäischer Gewerkschaftsverband für den öffentlichen Dienst (EPSU), „Higher Pay for Health and Care Workers in Public and Non-Profit Sectors“, EPSU Collective Bargaining Newsletter Nr. 25, Dezember 2023. (Auf Deutsch siehe auch: https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20231124_OTS0069/youunion-fsg-fuer-das-wiener-gesundheitspersonal-stark-gemacht).

2.3.4. Arbeitsmigranten: ein wichtiger Bestandteil der Pflege- und Betreuungswirtschaft

78. **Weltweit ist jede achte in der Krankenpflege beschäftigte Person (13 Prozent) eine Arbeitsmigrantin bzw. ein Arbeitsmigrant** – als solche gelten Arbeitskräfte, die im Ausland geboren oder im Ausland ausgebildet worden sind –, das heißt insgesamt handelt es sich dabei um 3,7 Millionen Personen.¹⁴² Untersuchungen aus dem Jahr 2015 deuten darauf hin, dass 17 Prozent aller Hausangestellten weltweit Arbeitsmigranten sind.¹⁴³ In den OECD-Ländern sind im Durchschnitt 22 Prozent der Ärzte, 14,5 Prozent des Krankenpflegepersonals sowie 26 Prozent der in der Langzeitpflege und -betreuung Beschäftigten im Ausland geboren.¹⁴⁴ Häusliche Pflege- und Betreuungsdienstleistungen werden überproportional häufig von Arbeitsmigranten erbracht, dazu

¹⁴⁰ IAO, *Securing Decent Work for Nursing Personnel and Domestic Workers*, Abs. 45.

¹⁴¹ IAO, *Making Decent Work a Reality for Domestic Workers*, 195.

¹⁴² Siehe auch IAO, *Care Work and Care Jobs for the Future of Decent Work*, Abb. 4.12 und 4.17.

¹⁴³ IAO, *Global Estimates on Migrant Workers*, 2015.

¹⁴⁴ OECD, *Contribution of Migrant Doctors and Nurses to Tackling COVID-19 Crisis in OECD Countries*, 2020, Tabelle 1; OECD, *Beyond Applause?*, 141.

gehören auch Hausangestellte sowie Arbeitnehmer in Einrichtungen zur stationären Langzeitpflege und -betreuung – den weniger sichtbaren und häufig ungenügend geregelten Bereichen der Pflege- und Betreuungswirtschaft.

- 79. Internationale migrantische Pflege- und Betreuungskräfte gehören häufig zwei oder sogar drei sozioökonomisch benachteiligten Gruppen an.** Nicht nur handelt es sich dabei überwiegend um Frauen, sie unterscheiden sich auch in Bezug auf rassische Zuschreibung, Ethnizität oder Nationalität von nichtmigrantischen Pflege- und Betreuungskräften und stammen zudem oft aus Ländern mit niedrigerem Einkommen. Aus diesen Gründen sind sie in stärkerem Maße diskriminierungsgefährdet. Ihr Migrationsstatus hat spezifische Auswirkungen darauf, ob sie im Zielland ihre Arbeitnehmerrechte wirksam in Anspruch nehmen können. Die Indikatoren für Zwangsarbeit sind unter migrantischen Hausangestellten besonders stark ausgeprägt. Zu den regelmäßig gemeldeten Verletzungen der Rechte von Hausangestellten, die Bedingungen von Zwangsarbeit bewirken, gehören die Einbehaltung von Ausweispapieren, Schuldknechtschaft, exzessive Arbeitszeiten und die Vorenthaltung von Löhnen.
- 80. Arbeitsmigranten finden in verschiedensten Pflege- und Betreuungsberufen Beschäftigung,** für die unterschiedliche Qualifikationen und Fertigkeiten erforderlich sind, wobei das Spektrum häusliche Pflege und Betreuung und Hausarbeit ebenso umfasst wie Pflege und Betreuung im Rahmen von Einrichtungen und Zentren wie Krankenhäusern und Kliniken. Ihre jeweiligen Profile sind höchst unterschiedlich, und das trifft auch auf die Migrationspfade zu, entlang derer sie von ihren Herkunftsländern in die Zielländer gelangen. Einige leben vielleicht schon lange im jeweiligen Land, während andere gerade erst dort angekommen sind. Einige sind dauerhaft im Land ansässig, andere wiederum leben und arbeiten dort mit befristetem Arbeitsmigrationsvisum. Einige verfügen über reguläre Aufenthalts- und Arbeitserlaubnisse, andere wiederum sind in der informellen Wirtschaft tätig oder haben einen irregulären Migrationsstatus. Viele waren bereits in ihren Herkunftsländern beruflich im Bereich Pflege und Betreuung tätig (Ärzte, Krankenpflegepersonal, Therapeuten, Altenhelfer sowie Hausangestellte), während andere vor der Migration nie als Pflege- und Betreuungskräfte gearbeitet oder eine entsprechende Ausbildung absolviert haben.

2.4. Abschließende Bemerkungen

- 81.** Die Pflege- und Betreuungswirtschaft ist nicht nur von grundlegender Bedeutung für unser Wohlergehen, sondern fungiert auch als wichtiger Arbeitgeber in allen Regionen und über internationale Grenzen hinweg. Hochwertige Pflege und Betreuung ist nur bei Gewährleistung hochwertiger Arbeitsbedingungen möglich und die Achtung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit ist von zentraler Bedeutung dafür, dass Pflege- und Betreuungskräfte in den Genuss solcher Arbeitsbedingungen kommen. Der soziale Dialog spielt eine maßgebliche Rolle bei der Wahrung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und bei der Verbesserung der Arbeitsbedingungen für Pflege- und Betreuungskräfte. Zu diesem Zweck ist es zwingend erforderlich, die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände zu stärken sowie inklusive und wirksame Mechanismen für den sozialen Dialog zu erarbeiten und anzuwenden.

► Kapitel 3

Was wird getan? Ein Überblick über Politiken für die Pflege- und Betreuungswirtschaft

82. Die Länder haben Politiken und Maßnahmen für die Pflege- und Betreuungswirtschaft eingeführt, darunter Urlaubsregelungen und verschiedene Pflege- und Betreuungsdienstleistungen. Fragen der Pflege- und Betreuungswirtschaft werden auch systematisch in anderen Politikbereichen wie Sozialschutz, Beschäftigung (einschließlich Gesamtwirtschaftspolitik), Arbeitnehmerschutz (einschließlich Nichtdiskriminierung), Migration und Umwelt berücksichtigt. All diese Politiken fußen auf einem wirksamen sozialen Dialog und fördern die Achtung der internationalen Arbeitsnormen und der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit. Im Zusammenspiel können sie ein Umfeld schaffen, das geeignet ist, menschenwürdige Arbeit in der Pflege- und Betreuungswirtschaft voranzubringen, die Anerkennung, Umverteilung und (erforderlichenfalls) Reduzierung unbezahlter Pflege- und Betreuungsarbeit zu ermöglichen und die Vertretung derjenigen, die Pflege und Betreuung leisten und empfangen, zu fördern.

3.1. Urlaubsregelungen und Pflege- und Betreuungsdienstleistungen

83. **Urlaubsregelungen und Leistungsangebote für Pflege und Betreuung decken die Versorgung über den gesamten Lebenszyklus ab** und ermöglichen es Arbeitnehmern mit Familienpflichten, für ihre Angehörigen zu sorgen und sie zu unterstützen und gleichzeitig auf dem Arbeitsmarkt zu bleiben und voranzukommen. Zu diesen Regelungen und Angeboten zählen: Mutterschutz, Adoptions-, Vaterschafts- und Elternurlaub sowie Urlaub für sonstige Pflege- und Betreuungsaufgaben, Vereinbarungen zu Arbeitsort oder -zeit sowie Kinderbetreuungs- und Langzeitpflegeangebote.¹⁴⁵ Eine vom Arbeitgeber unterstützte Kinderbetreuung ist nicht nur für Arbeitnehmer mit Familienpflichten von Vorteil, sondern auch wirtschaftlich sinnvoll. Zudem können Kinderbetreuungsangebote die Erwerbsbeteiligung und Vertretung von Arbeitnehmern mit Familienpflichten fördern.

► Kasten 12. Der wirtschaftliche Nutzen arbeitgeberunterstützter Kinderbetreuung in Ägypten

Eine Studie aus dem Jahr 2021, die von der IAO, dem ägyptischen Ministerium für soziale Solidarität, dem ägyptischen Industrieverband und UNICEF mit finanzieller Unterstützung der schwedischen Entwicklungsagentur durchgeführt wurde, liefert faktengestützte Argumente und Rahmenvorgaben für die Bereitstellung von Kinderbetreuung für Arbeitnehmer im ägyptischen Privatsektor. Laut der Studie ist dies eine hervorragende Möglichkeit, Unternehmen zu unterstützen: Es vermittelt Arbeitnehmern die wichtige Botschaft, dass sie geschätzt werden, und hilft Betrieben, hochqualifizierte Arbeitskräfte zu halten und gleichzeitig die eigene Reputation zu festigen. Auf der Grundlage gesammelter Erkenntnisse über die aktuelle Lage von Kinderbetreuungsangeboten im privaten Sektor liefert die Untersuchung grundlegende Bausteine für die Ausweitung und/oder Gestaltung von Programmen, die die Einführung von Kinderbetreuung am Arbeitsplatz fördern, und Argumente für Modelle der Kinderbetreuung am Arbeitsplatz.

Quelle: IAO, Verband der ägyptischen Industrie, UNICEF, Ministerium für soziale Solidarität, *Business Case for Employer Supported Childcare in Egypt: Childcare Models for Scaling Up*, 2021, 8–14.

¹⁴⁵ IAO, *Care at Work*, Abbildung 1.1.

► Kasten 13. Gewerkschaftliches Engagement in der Pflege- und Betreuungswirtschaft in Südafrika

In Südafrika könnte unbezahlte Pflege- und Betreuungsarbeit Frauen daran hindern, sich in vollem Umfang an gewerkschaftlichen Aktivitäten zu beteiligen. Der Kongress der südafrikanischen Gewerkschaften bietet seinen Mitgliedern Kinderbetreuung an, damit sie an Gewerkschaftsversammlungen teilnehmen können. Der Kongress arbeitet an einer neuen Kampagne zum Thema unbezahlte Arbeit, in deren Rahmen männliche Genossen als „Gender-Champions“ benannt und geschult werden, um die Bemühungen um Anerkennung und Wertschätzung der unbezahlten Pflege- und Betreuungsarbeit von Frauen voranzutreiben.

Quellen: IAO, *Care at Work: Investing in Care Leave and Services for a More Gender Equal World of Work*, 2022, 226; IGB, *Putting the Care Economy in Place: Trade Unions in Action Around the World*, 2022, 36.

- 84. Ein pflege- und betreuungspolitisches Paket, das Zeit, Leistungen und Einkommenssicherheit umfasst und Rechte in den Mittelpunkt stellt, unterstützt die Versorgung.** Urlaubsregelungen und Leistungsangebote für Pflege und Betreuung sichern das Wohlergehen der Gesellschaft und tragen entscheidend dazu bei, die Frage der unbezahlten Pflege- und Betreuungsarbeit anzugehen und die Ungleichheiten für Menschen mit hohem Pflege- oder Betreuungsbedarf und Personen, die typischerweise unbezahlte Pflege- oder Betreuungsarbeit leisten, zu verringern.¹⁴⁶ Das Übereinkommen (Nr. 183) über den Mutterschutz und die dazugehörige Empfehlung (Nr. 191), 2000, sowie das Übereinkommen (Nr. 156) über Arbeitnehmer mit Familienpflichten und die dazugehörige Empfehlung (Nr. 165), 1981, prägen die Definition von Pflege- und Betreuungsurlaub. Bis Dezember 2023 hatten 43 Länder das Übereinkommen Nr. 183 und 45 Länder das Übereinkommen Nr. 156 ratifiziert.¹⁴⁷
- 85. Mutterschutz ist Voraussetzung für echte Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Frauen und Männern bei der Arbeit.** Er schützt die Gesundheit von Schwangeren und Wöchnerinnen, stillenden Müttern und Neugeborenen und die wirtschaftliche Sicherheit von Arbeitnehmerinnen, indem sichergestellt wird, dass sie nicht wegen ihrer Fortpflanzungsfunktion benachteiligt werden. Angemessener Mutterschutz bietet:
- a) eine ausreichende Zeit der Abwesenheit von der Arbeit vor und nach der Entbindung und bei Erkrankungen oder Komplikationen im Zusammenhang mit der Schwangerschaft;
 - b) finanzielle und medizinische Leistungen als Einkommensersatz und für die Versorgung, einschließlich der Versorgung vor, während und nach der Entbindung;
 - c) Stillpausen;
 - d) Gesundheitsschutz für schwangere und stillende Frauen;
 - e) Schutz vor Diskriminierung oder Entlassung aufgrund von Schwangerschaft oder Mutterschaft, einschließlich des Rechts auf Rückkehr an dieselbe oder eine gleichwertige Arbeitsstelle.¹⁴⁸
- 86. In den letzten zehn Jahren sind bei den innerstaatlichen Rechtsvorschriften zum Mutterschaftsurlaub Fortschritte erzielt worden. 2021 hatten fast alle der 185 von der IAO betrachteten Länder gesetzliche Bestimmungen zum Mutterschaftsurlaub in ihre Rechtsvorschriften aufgenommen.** Die Dauer des Mutterschaftsurlaubs liegt in 120 Ländern bei mindestens 14 Wochen,

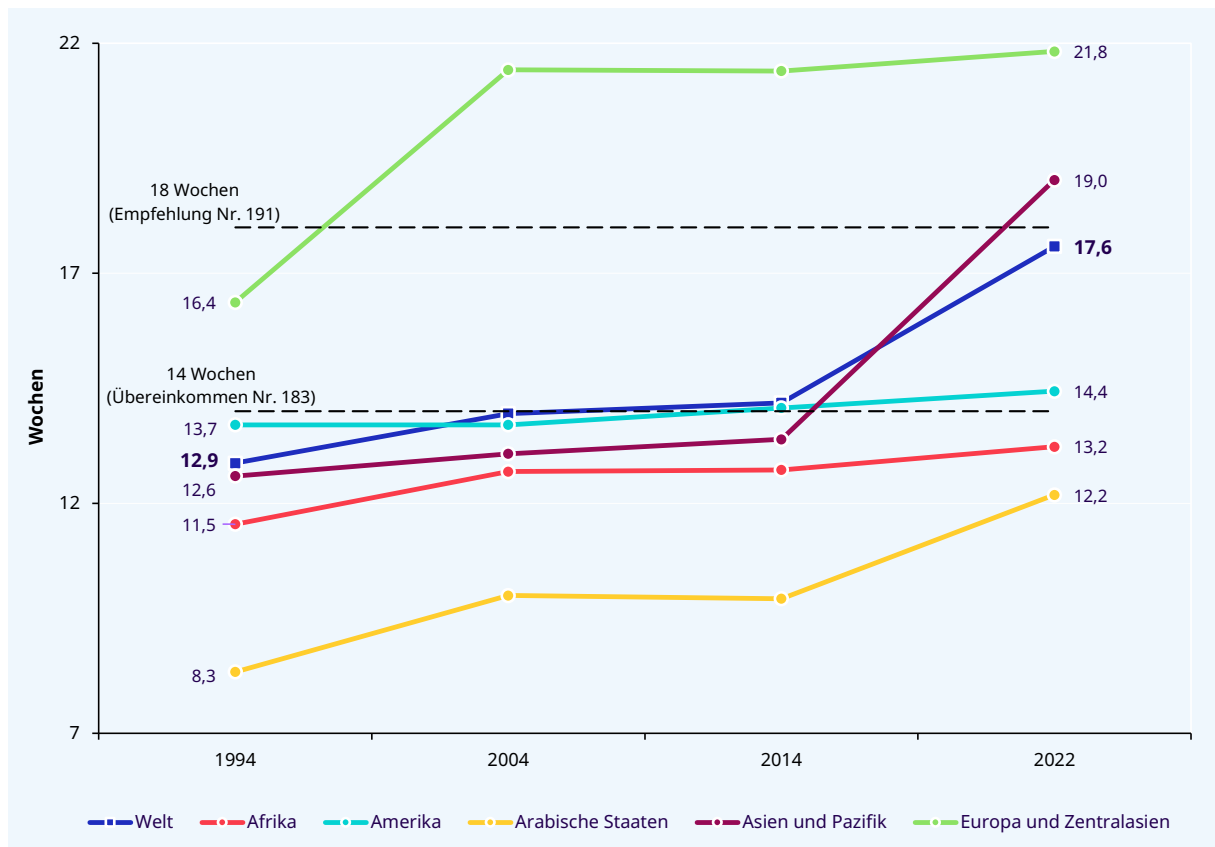
¹⁴⁶ IAO, *Care Work and Care Jobs for the Future of Decent Work*, 29.

¹⁴⁷ IAO, NORMLEX database: [Convention No. 183](#) und [Convention No. 156](#).

¹⁴⁸ IAO, *Care at Work*, Kap. 2.

darunter in 52 Ländern bei 18 Wochen oder darüber. Seit 2011 haben 23 neue Länder die im IAO-Übereinkommen Nr. 183 festgelegte Mindestdauer von 14 Wochen erreicht oder überschritten.¹⁴⁹ Dieser positive Trend zeigt sich auch bei der durchschnittlichen Dauer des Mutterschaftsurlaubs, die von rund 14 Wochen im Jahr 2014 auf 17,6 Wochen im Jahr 2022 anstieg (Abbildung 5).

► **Abbildung 5. Durchschnittliche Dauer des Mutterschaftsurlaubs (in Wochen) nach Region, 1994, 2004, 2014 und 2022**



Anmerkung: Die Durchschnittswerte sind bevölkerungsgewichtet und basieren für 1994 auf 141 Ländern und Gebieten, für 2004 auf 165 Ländern und Gebieten, für 2014 auf 177 Ländern und Gebieten und für 2022 auf 181 Ländern und Gebieten mit verfügbaren Bevölkerungsdaten.

Quelle: IAO, „Closing the Gender Gap in Childcare-Related Paid Leave“, IAO-Kurzdossier, erscheint demnächst.

87. Weltweit bieten 123 Länder einen voll bezahlten Mutterschaftsurlaub, und in diesen Ländern leben neun von zehn potenziellen Müttern. Seit 2011 haben zehn Länder die Geldleistungen bei Mutterschaftsurlaub erhöht. Darunter erfüllen nun Albanien, Kambodscha, Paraguay, Ruanda, die Slowakei und Südafrika die Anforderungen des Übereinkommens Nr. 183 und gewähren Frauen im Mutterschaftsurlaub Geldleistungen in Höhe von mindestens zwei Dritteln des vorherigen Verdiensts.¹⁵⁰
88. Eine Sozialversicherung, die auf geteilten Beiträgen beruht, fördert Solidarität und Inklusion, beugt so Diskriminierung vor und stärkt sowohl die Talente der Frauen als auch die Produktivität der Unternehmen. 2021 lebten mehr als zwei Drittel der potenziellen Mütter in Ländern, in denen die Geldleistungen bei Mutterschaftsurlaub über den Sozialschutz finanziert wurden. Zwischen

¹⁴⁹ IAO, *Care at Work*, 54–57.

¹⁵⁰ IAO, *Care at Work*, 59–63.

2011 und 2021 bewegten sich acht Länder mit Reformen ihrer Bestimmungen im Bereich Arbeit oder soziale Sicherheit weg von Systemen der Arbeitgeberhaftung und hin zu Systemen der sozialen Sicherheit oder Mischsystemen.¹⁵¹ Trotz dieser bedeutenden Fortschritte bei der Bereitstellung von Geldleistungen weltweit sind viele Frauen nach wie vor in der Gesetzgebung oder in der Praxis weitgehend oder vollständig von Deckung und Zugang ausgeschlossen, darunter viele Landarbeiterinnen, Hausangestellte und Gemeindepflegehelferinnen. Weltweit erhalten 44,9 Prozent der Frauen, die ein Kind zur Welt bringen, eine Geldleistung bei Mutterschaft.¹⁵²

- 89. In den letzten zehn Jahren wurde die Rolle der Väter bei Pflege und Betreuung durch Vaterschaftsurlaubsregelungen zunehmend in innerstaatlichen Rechtsvorschriften verankert.** In diesem Zeitraum verlängerten 16 Länder die Dauer des Vaterschaftsurlaubs, und sechs führten über den Sozialschutz finanzierte Geldleistungen ein. Dieser Trend erreichte auch mehrere Entwicklungsländer und -gebiete, darunter Afghanistan, Äquatorialguinea, Hongkong (China) und die Republik Türkei, wo erstmals Regelungen für den Vaterschaftsurlaub eingeführt wurden. Damit verfügten 2021 insgesamt 118 Länder und Gebiete über entsprechende gesetzliche Bestimmungen. Zudem bieten mehr Länder Anreize für Männer, die ihren Anspruch auf Vaterschaftsurlaub wahrnehmen. So gewähren Island, Litauen, Portugal und Spanien Vätern einen bis drei Monate bezahlten Urlaub, der über die Sozialversicherung finanziert wird und ihnen vorbehalten ist.¹⁵³ Kürzlich, im Dezember 2023, änderte Mexiko das Bundesarbeitsgesetz und verlängerte den bezahlten Vaterschaftsurlaub im öffentlichen sowie im privaten Sektor von fünf auf 20 Tage.¹⁵⁴ In den letzten zehn Jahren hat sich auch bei der Arbeitgeberunterstützung für Väter einiges bewegt: Immer mehr Unternehmen bieten frischgebackenen Vätern Vaterschaftsurlaub und andere Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben an.

► **Kasten 14. Arbeitgebermaßnahmen zur Unterstützung von (Vaterschafts- und Eltern-)Urlaub für frischgebackene Väter**

Japan

In Japan hat ein globales Technologieunternehmen eine Reihe von Maßnahmen zur Unterstützung seiner Arbeitnehmer bei ihren Pflege- und Betreuungsaufgaben ergriffen. Das Unternehmen bietet 14 Wochen bezahlten Vaterschaftsurlaub für frischgebackene Väter und verzeichnete zwischen 2015 und 2017 einen Anstieg der Inanspruchnahme um 40 Prozentpunkte.

Vereinigte Staaten

2016 überarbeitete ein Beratungsunternehmen die Urlaubspolitik für seine Angestellten in den Vereinigten Staaten. Sie sieht nun 16 Wochen bezahlten Elternurlaub für alle Arbeitnehmer vor, die durch Geburt, Adoption, Leihmutterschaft, Pflegeverhältnis oder gesetzliche Vormundschaft ein Kind bekommen. Dieser geschlechtsneutrale Elternurlaub ersetzte den vorherigen zwölfwöchigen Mutterschaftsurlaub und den sechswöchigen Urlaub für frischgebackene Väter und Adoptiveltern und wurde mit unterstützenden Botschaften von Männern in Führungspositionen eingeführt. Ein Jahr nach Inkrafttreten der Politik war der Anteil der Väter, die sechs Wochen oder mehr Elternurlaub in Anspruch nehmen, von 19 auf 38 Prozent gestiegen. Das Unternehmen schrieb die Ausweitung des Elternurlaubs und die erhöhte Inanspruchnahme durch Väter auch der wachsenden Geschlechtervielfalt in der Unternehmensführung zu.

¹⁵¹ IAO, *Care at Work*, 64–69.

¹⁵² IAO, *Weltbericht zur sozialen Sicherung 2020–22: Soziale Sicherung am Scheideweg – Streben nach einer besseren Zukunft*, 2021, 5 (die deutsche Übersetzung des Berichts enthält lediglich eine Zusammenfassung; der Gesamtbericht in englische Sprache ist verfügbar unter: [World Social Protection Report 2020–22: Social Protection at the Crossroads – In Pursuit of a Better Future](#)).

¹⁵³ IAO, *Care at Work*, 95–106.

¹⁵⁴ Mexiko, Abgeordnetenversammlung, „[Aprobó la Cámara de Diputados que el permiso de paternidad sea de 20 días laborables con goce de sueldo](#)“, Pressemitteilung, 12. Dezember 2023.

Indien

2021 führte die indische Tochtergesellschaft eines multinationalen Getränkekonzerns im Rahmen ihres Engagements für den Aufbau einer diversen und inklusiven Arbeitsplatzkultur eine Familienurlaubsregelung ein. Die Regelung, die Leihmutterschaft, Adoption und biologische Empfängnis berücksichtigt, bietet allen anspruchsberechtigten Beschäftigten 26 Wochen Elternurlaub, einschließlich aller Leistungen und Prämien. Dieser Urlaub kann von Vätern jederzeit innerhalb von zwölf Monaten nach der Geburt des Kindes in Anspruch genommen werden, sodass die Mutter ihre berufliche Laufbahn neben anderen Prioritäten besser gestalten kann.

Quellen: IAO, *Care at Work*, 117; IAO, *Empowering Women at Work: Company Policies and Practices for Gender Equality*, 2020; IAO, *Care Work and Care Jobs for the Future of Decent Work*, 313.

90. **Zur Unterstützung des Kontinuums der Kinderbetreuung im Lebensverlauf sehen 68 Länder (von 185) einen gesetzlichen Elternurlaub vor, 46 dieser Länder bieten Geldleistungen bei Elternurlaub.** Zwischen 2011 und 2021 führten drei Länder – Angola, Ecuador und die Vereinigten Arabischen Emirate – erstmals Rechtsvorschriften für Elternurlaub ein, und weitere neun Länder erhöhten die Geldleistungen bei Elternurlaub.¹⁵⁵ Die Systeme für Elternurlaub sind weltweit sehr unterschiedlich, wobei einige Länder in der Hoffnung, die gemeinsame Elternschaft zu fördern, Mutterschafts- und Vaterschaftsurlaub durch einen bezahlten Elternurlaub ersetzen, der jedem Elternteil zur Verfügung steht.

► Kasten 15. Neue Entwicklungen in der Pflege- und Betreuungspolitik in Ecuador

In Ecuador war das Gesetz über das Recht auf Pflege und Betreuung vom 8. Mai 2023 ein wichtiger Schritt zur Stärkung der Pflege- und Betreuungspolitik und zur Erfüllung der Bedürfnisse von Arbeitnehmern mit Familienpflichten. Das neue Gesetz beinhaltet das Recht, der Arbeit zu Schwangerschaftsuntersuchungen fernzubleiben, und das Recht auf Einrichtungen zum Stillen am Arbeitsplatz, wenn ein Unternehmen Frauen im gebärfähigen Alter beschäftigt. Die pflege- und betreuungspolitischen Vorgaben wurden insofern verbessert, als der Elternurlaub auf 15 Wochen verlängert, der Anspruch auf Vaterschaftsurlaub von zehn auf 15 Tage erhöht und die Dauer des Anspruchs auf Stillpausen von zwölf auf 15 Monate verlängert wurde. Für den Fall, dass Mütter ihren Anspruch auf Stillpausen nicht wahrnehmen können, sieht das neue Gesetz außerdem vor, dass stattdessen Väter einen Anspruch auf solche Pausen haben.

Quelle: Ecuador, Ley Orgánica del Derecho al Cuidado Humano (2023).

► Kasten 16. Nordische Ansätze für bezahlten Elternurlaub

Die nordischen Regierungen haben strategisch auf solide Ausgleichsregelungen für Elternurlaub gesetzt. In den Ländern des Nordischen Ministerrats, zu dem Dänemark, Finnland, Island, Norwegen und Schweden gehören, erhalten Eltern einen vollständigen finanziellen Ausgleich für während des Elternurlaubs entgangenes Einkommen. In Island werden 30 Prozent des Elternurlaubs von Männern genommen, dicht gefolgt von Schweden mit 29 Prozent und Norwegen mit 20 Prozent. Wenn Väter Elternurlaub nehmen, sind sie am ganzen Leben ihrer Kinder stärker beteiligt, was auch mit gesundheitlichen Vorteilen für die Männer verbunden ist.

Quelle: Nordischer Ministerrat, *Shared and Paid Parental Leave: The Nordic Gender Effect at Work*, 2019, 9.

¹⁵⁵ IAO, *Care at Work*, 26.

91. Auch andere Arten von Urlaub können den besonderen Bedürfnissen von Arbeitnehmern mit Familienpflichten gerecht werden. Zum Beispiel kann bei Unfällen, plötzlichen Erkrankungen, Geburten oder Todesfällen in der Familie des Arbeitnehmers ein Noturlaub gewährt werden. 2021 gab es in 127 von 183 Ländern einen gesetzlichen Anspruch auf Noturlaub, in 101 dieser Länder mit Bezahlung. In einigen Ländern wird auch ein Langzeitpflegeurlaub für die Versorgung Angehöriger gewährt, in der Regel für Arbeitnehmer, die für ein Kind mit Behinderung oder für Familienangehörige mit langzeit-funktionaler Abhängigkeit sorgen. 2021 gab es in 55 Ländern einen gesetzlichen Anspruch auf Langzeitpflegeurlaub. In 34 dieser Länder wird Langzeitpflegeurlaub bezahlt.¹⁵⁶
92. Was die frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung anbelangt, sind in 57 von 178 Ländern Programme der frühkindlichen Bildung und Erziehung für Kinder von null bis zwei Jahren gesetzlich vorgeschrieben. Für Kinder im Alter von drei Jahren bis zum Beginn der Grundschule gibt es mehr Angebote: 105 von 178 Ländern schreiben vorschulische Bildung und Erziehung gesetzlich vor.¹⁵⁷ Einige Länder, darunter El Salvador, Guatemala und Saudi-Arabien, haben Arbeitgeber gesetzlich verpflichtet, für die kleinen Kinder von Arbeitnehmern Betreuung anzubieten.¹⁵⁸

► Kasten 17. Betreuungsangebote für Kinder mit Behinderungen

Vereinigte Arabische Emirate

Das 2007 gegründete Zentrum für frühkindliche Entwicklung in Dubai erbringt Dienste der frühkindlichen Bildung und Erziehung für Kinder mit Behinderungen oder mit dem Risiko einer Entwicklungsverzögerung (im Alter von null bis sechs Jahren). Hier werden für Familien mit gültigen nationalen Ausweis-papieren und einer medizinischen Diagnose kostenlos Beurteilungs- und Frühinterventionsleistungen bereitgestellt. Das Angebot steht fast auf Vollzeitbasis, von Montag bis Donnerstag acht Stunden und am Freitag 4,5 Stunden zur Verfügung.

Vietnam

In Vietnam wird die Inklusivität der frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung für Kinder mit Behinderungen verbessert, indem Frühinterventionszentren, Integrationszentren für Kinder mit Behinderungen, Vorschuleinrichtungen und Familien vernetzt werden. Infolgedessen besuchten im Schuljahr 2012/13 62,3 Prozent aller Kinder mit Behinderungen im Vorschulalter Vorschulprogramme.

Quellen: Regierung Dubais und Behörde für Gemeinwesenentwicklung, *Development Indicators and Signs of Caution*, o. D.; IAO, *Care at Work: Companion Regional Report for the Middle East and North Africa*, erscheint demnächst; Vietnam, Ministerium für Bildung und Ausbildung, 2015, zitiert in IAO und Asiatische Entwicklungsbank, *Investments in Childcare for Gender Equality in Asia and the Pacific*, 2023, Kasten 4.

► Kasten 18. Kinderbetreuung für Arbeitnehmer in der informellen Wirtschaft

Senegal

2007 nahm Senegal die Politik für integrierte frühkindliche Entwicklung an, die eine Versorgung der Kinder von der Geburt bis zum Schuleintritt (null bis sechs Jahre) vorsieht. 2010 lag die Bruttoeinschreibungsquote im Vorschulbereich jedoch nur bei 9,8 Prozent. Daraufhin wurde nach Fokusgruppendifkussionen in der Stadt Bargny ein Zentrum für gemeindenaher Kinderbetreuung für die Kinder von Frauen, die in der informellen Wirtschaft arbeiten, eingerichtet. Das Zentrum wird von der Vereinigung junger Arbeitnehmer von Bargny, einem Mitglied des Bundes der autonomen Gewerkschaften Senegals, betrieben. 2020 waren 95 Kinder an der Pilotphase beteiligt: 20 Kinder im Alter von ein bis zwei Jahren und 75 im

¹⁵⁶ IAO, *Care at Work*, 160–169.

¹⁵⁷ IAO, *Care at Work*, 28.

¹⁵⁸ IAO, *Achieving Gender Equality at Work*, Abs. 650.

Alter von drei bis zwölf Jahren. Inzwischen wurde das Zentrum erweitert und nimmt nun mittwochs und samstags nach der Schule Kinder im Alter von sieben bis zwölf Jahren auf. In der informellen Wirtschaft arbeitende Mütter müssen ihre Kinder nicht mehr zum Arbeitsplatz mitnehmen und wissen, dass die Kinder nach der Schule in Sicherheit sind. So können sie ihre wirtschaftliche Tätigkeit fortsetzen, der psychische Stress nimmt ab, und ihre Produktivität und ihr Einkommen steigen.

Indien

Die 1972 gegründete Vereinigung selbstständig erwerbstätiger Frauen (SEWA) vertritt heute 3 Millionen Arbeitnehmerinnen in der informellen Wirtschaft in 19 indischen Bundesstaaten. Aufgrund der Nachfrage rief die Vereinigung 1986 in Ahmedabad die Arbeitnehmergenossenschaft Sangini für Kinderbetreuung ins Leben. Diese Genossenschaft betreibt heute 25 Kinderbetreuungscentren, in denen SEWA-Betreuungskräfte 500 Kinder im Alter von null bis sechs Jahren betreuen und sicherstellen, dass die Kinder eine Grundbildung, soziale Kompetenzen, angemessene Ernährung und eine medizinische Grundversorgung erhalten. Die Zentren sind entsprechend dem Arbeitstag von 9 bis 17 Uhr geöffnet, sodass 85 Prozent der berufstätigen Mütter ihre eigene Arbeitszeit um zwei bis vier Stunden pro Tag erhöhen konnten. Zudem kümmern sich SEWA-Kräfte auch um ältere pflegebedürftige Angehörige.

Quellen: IAO, *Care at Work*, 226; ITUC, *Putting the Care Economy in Place*, 28–32; WIEGO, *The Balsewa Benefits: SEWA's Innovative Child Care Centres & Workers*, 2018, aktualisiert in Absprache mit Mirai Chatterjee, Direktorin von SEWA Social Security.

93. Genossenschaften – Teil der Sozial- und Solidarwirtschaft – entwickeln sich zu gemeindenahen Akteuren der Pflege- und Betreuungswirtschaft und nehmen sich häufig des Kinderbetreuungsbedarfs an, vor allem in unterversorgten Gemeinden.¹⁵⁹ Pflege- und Betreuungsgenossenschaften versorgen verschiedene Gruppen von Menschen mit Pflege-, Betreuungs- oder Unterstützungsbedarf und legen in ihren Satzungen in der Regel Wert darauf, dass Frauen und sozioökonomisch benachteiligte Bevölkerungsgruppen Mitglieder werden und auf ihre Leistungsangebote zugreifen. Genossenschaften tragen nicht nur zur Bereitstellung hochwertiger Pflege- und Betreuungsdienstleistungen bei, sondern auch zur Gewährleistung hochwertiger Arbeitsbedingungen und zur Verbesserung der Löhne und Leistungen, des Zugangs zur sozialen Sicherheit und der Personalbindung, während sie gleichzeitig die Formalisierung der häuslichen Pflege- und Betreuungsarbeit erleichtern, die Professionalisierung und Fortbildung der Pflege- und Betreuungskräfte fördern und ein sichereres Arbeitsumfeld ermöglichen.¹⁶⁰ Regierungen wie die Kolumbiens unterstützen zunehmend die Beteiligung von Genossenschaften an der Deckung des Bedarfs an gemeindenaher Pflege und Betreuung, einschließlich Kinderbetreuung.

► Kasten 19. Genossenschaftliche Modelle für die Kinderbetreuung

Die Vizepräsidentschaft Kolumbiens setzte zwischen Mai und Dezember 2023 einen Aktionsplan um, in dessen Fokus die Rolle der Pflege- und Betreuungsgenossenschaften stand. Die Initiative stärkte zwei Genossenschaften in der karibischen und der pazifischen Region unter Verwendung einer Methodik für Pflege- und Betreuungsgenossenschaften, die auf einer Anpassung der IAO-Instrumente Think.Coop und Start.Coop beruht. Durch den Aufbau weiterer Genossenschaften in den Gemeinden unterstützt die Initiative die Selbstbestimmung der Frauen, indem sie zeitliche Freiräume für berufliche Entwicklung, bezahlte Arbeit oder andere Aktivitäten schafft.

¹⁵⁹ IAO und WIEGO, *Cooperatives Meeting Informal Economy Workers' Child Care Needs*, 2018, 2. Für weitere Informationen zu den Genossenschaften siehe: <https://www.ilo.org/global/topics/cooperatives>.

¹⁶⁰ IAO, *Providing Care through Cooperatives: Literature Review and Case Studies*, 2017, 6–7.

94. Die Kinderbetreuungslücke ist definiert als die Spanne zwischen dem Zeitpunkt, zu dem der Anspruch der Haushalte auf bezahlten Urlaub für die Kinderbetreuung endet, und dem Zeitpunkt, zu dem die Kinder Zugang zu allgemeiner, kostenloser Kinderbetreuung erhalten oder die Grundschule besuchen. **In 26 von 176 Ländern, für die Daten vorliegen, gibt es keine Kinderbetreuungslücke.** Davon liegen 20 in Europa und Zentralasien ¹⁶¹ und sechs in Amerika. ¹⁶² **In den meisten Ländern der Welt gibt es jedoch eine Kinderbetreuungslücke. Die durchschnittliche Dauer liegt bei 4,2 Jahren,** und in 89 von 176 Ländern dauert sie über fünf Jahre. Ein besserer Zugang zu einem ergänzenden Leistungspaket, das ein Kontinuum der Kinderbetreuung gewährleistet, würde Arbeitsplätze schaffen, die Erwerbsbeteiligung und das Arbeitsentgelt von Frauen erhöhen und auch die Gesundheit, die Ernährung und das Wohlergehen von Kindern und der Gesellschaft insgesamt fördern. ¹⁶³
95. Die Nachfrage nach Langzeitpflege und -betreuung für ältere Menschen und Menschen mit Behinderungen, die Pflege oder Unterstützung benötigen, ist aufgrund der gestiegenen Lebenserwartung sowie der Veränderungen in den Haushaltsstrukturen und der Verfügbarkeit von Frauen für unbezahlte Pflegearbeit stark gestiegen. Weltweit sind in 89 von 179 Ländern öffentliche Langzeitpflege- und -betreuungsleistungen für ältere Menschen gesetzlich vorgeschrieben. Das bedeutet, dass fast die Hälfte der älteren Menschen mit potenziellem Pflegebedarf in Ländern mit gesetzlich verankerten Langzeitpflege- und -betreuungsleistungen lebt. In 29 dieser Länder ist ein System für allgemeine und kostenlose Langzeitpflege- und -betreuungsleistungen gesetzlich festgelegt. ¹⁶⁴
96. Während der COVID-19-Pandemie sahen sich Eltern, die von zu Hause aus arbeiteten, der Herausforderung gegenüber, ihre bezahlte Arbeit zusammen mit einem höheren Maß an unbezahlter Pflege- und Betreuungsarbeit zu bewältigen; dazu gehörten die Erziehung und Betreuung von Kindern, die wegen der Schulschließungen zu Hause waren, sowie die Versorgung derjenigen, die selbst an der Krankheit litten. Damals sorgte die Regierung Australiens für kostenlose Kinderbetreuung, wobei Eltern, die weiterhin arbeiten mussten, Vorrang erhielten. ¹⁶⁵ Die COVID-19-Krise führte auch dazu, dass einige seit Langem bestehende Forderungen umgesetzt wurden. Die Bundesregierung Kanadas kündigte 2020 die Schaffung eines nationalen Kinderbetreuungssystems durch verstärkte Investitionen und 2022 die Einrichtung eines Infrastrukturfonds für frühes Lernen und Kinderbetreuung an. Dem waren mehr als 50 Jahre Kampagnenarbeit des Kanadischen Gewerkschaftsbunds, von Gewerkschaftsmitgliedern und Fürsprechern der Kinderbetreuung vorausgegangen. ¹⁶⁶ 2021 verabschiedete Bangladesch das Gesetz über Kindertagesstätten, wonach alle Kinderbetreuungseinrichtungen bei der Regierung registriert sein müssen und staatliche, halbstaatliche, autonome und private Einrichtungen einer Regulierung unterliegen. ¹⁶⁷

¹⁶¹ Albanien, Belarus, Belgien, Deutschland, Finnland, Griechenland, Island, Lettland, Litauen, Malta, Montenegro, Nordmazedonien, Norwegen, Polen, Rumänien, Russische Föderation, Schweden, Slowenien, Ukraine und Ungarn.

¹⁶² Brasilien, Costa Rica, Kuba, Mexiko, Panama und Uruguay.

¹⁶³ IAO, „*The Benefits of Investing in Transformative Childcare Policy Packages Towards Gender Equality and Social Justice*“, IAO-Kurzdossier, Oktober 2023.

¹⁶⁴ IAO, *Care at Work*, 29.

¹⁶⁵ Parlament von Australien, „COVID-19 Economic Response – Free Child Care“, 6. April 2020, zitiert in IAO, *A Quick Reference Guide to Common COVID-19 Policy Responses*, 2020, 19.

¹⁶⁶ IGB, *Putting the Care Economy in Place: Trade Unions in Action Around the World*, 14.

¹⁶⁷ *Daily Star*, „Parliament Passes Daycare Centre Bill to Support Working Parents“, zitiert in IAO und Asiatische Entwicklungsbank, *Investments in Childcare for Gender Equality in Asia and the Pacific*, 2023, Kasten 7.

3.2. Systematische Berücksichtigung von Pflege und Betreuung in anderen Politikbereichen

3.2.1. Sozialschutzpolitik

97. Die Sozialschutzpolitik bildet einen der wichtigsten Regelungsrahmen für das Recht auf Sozialschutz derjenigen, die Pflege und Betreuung leisten und empfangen. Darin kann Unterstützung der Pflege- und Betreuungsempfänger vorgesehen, der Zugang von Pflege- und Betreuungskräften zur sozialen Sicherheit festgelegt und das Recht unbezahlter Pflege- und Betreuungspersonen auf Einkommenssicherheit und allgemeinen Gesundheitsschutz unabhängig von ihrem Beschäftigungsstatus geschaffen werden.¹⁶⁸
98. Sozialschutz umfasst den Zugang zu Gesundheitsversorgung und Einkommenssicherheit im Fall von Krankheit, Mutterschaft, Kinderbetreuung, Arbeitslosigkeit, Arbeitsunfall bzw. Berufskrankheit oder Invalidität sowie den Zugang zu Alters- und Hinterbliebenenrenten. Tabelle 1 gibt einen Überblick über die Kernelemente des Übereinkommens (Nr. 102) über Soziale Sicherheit (Mindestnormen), 1952, und der Empfehlung (Nr. 202) betreffend den sozialen Basisschutz, 2012.

► **Tabelle 1. Kernelemente der internationalen Arbeitsnormen zum Sozialschutz**

Übereinkommen (Nr. 102) über Soziale Sicherheit (Mindestnormen), 1952	Empfehlung (Nr. 202) betreffend den sozialen Basisschutz, 2012
Neun zu deckende Fälle der sozialen Sicherheit: • ärztliche Betreuung • Krankengeld • Leistungen bei Arbeitslosigkeit • Leistungen bei Alter • Leistungen bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten • Familienleistungen • Leistungen bei Mutterschaft • Leistungen bei Behinderung/Invalidität • Leistungen an Hinterbliebene (wenn ein Unterhaltsberechtigter einen Verdienner überlebt)	Grundlegende Garantien der sozialen Sicherheit: • Zugang zu grundlegender Gesundheitsversorgung, einschließlich Mutterschaftsbetreuung • grundlegende Einkommenssicherung für Kinder, die Zugang zu Ernährung, Bildung, Betreuung und anderen notwendigen Gütern und Dienstleistungen gewährleistet • grundlegende Einkommenssicherung für Personen im erwerbsfähigen Alter, die nicht in der Lage sind, ein ausreichendes Einkommen zu erzielen, insbesondere im Fall von Krankheit, Arbeitslosigkeit, Mutterschaft und Invalidität • grundlegende Einkommenssicherung für ältere Menschen

Quelle: IAO, *World Social Protection Report 2020–22*, 35.

99. Wenn Pflege- und Betreuungskräfte mit hoher Arbeitsplatzunsicherheit zu niedrigen Löhnen beschäftigt sind, dürften sie kaum angemessen sozial abgesichert sein.¹⁶⁹ Dies kann auch ein Problem für Gemeindegeseundheitshelfer und andere sein, die nicht als Arbeitnehmer anerkannt werden, obwohl sie einen essenziellen Dienst leisten. Hausangestellte sehen sich beim Zugang zur sozialen Sicherheit nach wie vor besonderen Schwierigkeiten gegenüber – nur 49,9 Prozent aller Hausangestellten weltweit sind durch mindestens eine Leistung aus Systemen der sozialen Sicherheit rechtlich abgesichert.¹⁷⁰

¹⁶⁸ IAO, *Care Work and Care Jobs for the Future of Decent Work*, 30.

¹⁶⁹ IAO, *World Employment and Social Outlook 2023*, 93.

¹⁷⁰ IAO, *Making Decent Work a Reality for Domestic Workers*, 122–123.

► **Kasten 20. Auf dem Weg zum Sozialschutz für Hausangestellte****Pakistan**

Im Punjab (Pakistan) wurde mit der förmlichen Bekanntgabe einer Verordnung über die Sozialversicherungsbeiträge von Hausangestellten ein wichtiger Schritt unternommen, um zu gewährleisten, dass sie Zugang zu umfassendem Sozialschutz haben. Gemäß dieser Verordnung sind Hausangestellte verpflichtet, Beiträge zu einem bestimmten Sozialversicherungsfonds zu leisten, der ihnen Zugang zu einer Reihe von Leistungen der sozialen Sicherheit bietet. Mit der Verordnung wird nicht nur die unschätzbare Rolle der Hausangestellten in der Gesellschaft anerkannt; darin zeigt sich auch das Engagement der Regierung, den sozioökonomischen Status der Hausangestellten anzuheben, ihnen Sozialschutz zu gewähren und damit Würde, Stabilität und eine bessere Lebensqualität zu fördern.

Kamerun

Im April 2023 nahm das Ministerium für Arbeit und soziale Sicherheit Kameruns in Abstimmung mit dem kamerunischen Gewerkschaftsbund, dem Bund der Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes Ost, Horizons Femmes, ACT TOGETHER und der Vereinigung für die Entwicklung von Haushaltshilfen einen Informations- und Sensibilisierungsplan an, der im Rahmen einer landesweiten Förder-, Sensibilisierungs- und Aufklärungskampagne umgesetzt wurde, um den rechtlichen und regulatorischen Rahmen, die Arbeitsbedingungen und die Wahrnehmung von Hausarbeit in Kamerun zu verbessern. Die Kampagne erreichte schätzungsweise 4.000 Haushalte, und mindestens 300 Arbeitgeber von Hausangestellten wurden an das Leistungsangebot der Verwaltungsstelle für soziale Sicherheit verwiesen, wo sie Hausangestellte anmelden können.

- 100.** Sozialschutzsysteme können auch direkt auf die Bedürfnisse derjenigen, die Pflege und Betreuung empfangen und unentgeltlich leisten, eingehen, indem sie über den gesamten Lebenszyklus hinweg Einkommenssicherheit fördern und so ihr Wohlergehen sicherstellen. Die Leistungen können Kinder- und Familienleistungen, Mutterschafts-, Vaterschafts- und Elternleistungen, Krankengeld sowie Leistungen bei Invalidität und Renten umfassen und durch soziale Dienste und andere Sachleistungen ergänzt werden. Geld- und Dienstleistungen können unbezahlte Pflege- und Betreuungspersonen in der Familie entlasten und es ihnen ermöglichen, berufliche und familiäre Pflichten besser zu vereinbaren.¹⁷¹ Die Rolle der Sozialschutzsysteme bei der Gewährleistung eines wirksamen Zugangs zu Gesundheitsversorgung sowie Kinderbetreuungs- und Langzeitpflegeangeboten ist von Land zu Land unterschiedlich und in den meisten Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen im Hinblick auf Kinderbetreuung sowie Langzeitpflege und -betreuung noch unentwickelt.¹⁷²
- 101.** **Kindergeld kann entscheidend dazu beitragen, die Entwicklung und das Wohlergehen von Kindern zu verbessern, indem es ihnen hilft, ihr volles Potenzial zu entfalten, Familien unterstützt, ihren Lebensunterhalt zu bestreiten und ihren Pflege- und Betreuungsbedarf zu decken,** und gleichzeitig das Ausmaß der Kinderarbeit verringert.¹⁷³ Geldleistungen aus dem Sozialschutz und ein wirksamer Zugang zu Pflege- und Betreuungsdienstleistungen können sich gegenseitig verstärken, vor allem im Hinblick auf Gesundheitsversorgung, Kinderbetreuung, Bildung und Ernährung. Gesundheitsversorgung und Kinderbetreuungsangebote können die Wir-

¹⁷¹ Shahra Razavi, Ian Orton, Christina Behrendt, Lou Tessier und Veronika Wodsak, „Making Social Protection Work for Gender Equality: What Does It Look like? How Do We Get There?“, IAO-Arbeitspapier, erscheint demnächst.

¹⁷² IAO, *World Social Protection Report 2020–22*, 21, 55; Tessier, De Wulf und Momose, 22–23.

¹⁷³ IAO und UNICEF, *The Role of Social Protection in the Elimination of Child Labour: Evidence Review and Policy Implications*, 2022, 10.

kungen von Geldleistungen bei der Überwindung geschlechtsspezifischer Ungleichheiten und der Förderung der sozialen Inklusion marginalisierter Kinder verstärken und aufrechterhalten.¹⁷⁴

- 102.** Hausangestellte leisten Kinderbetreuung häufig außerhalb staatlicher Pflege- und Betreuungspolitiken oder Sozialschutzsysteme. In einigen Fällen haben Regierungen im Rahmen des nationalen Sozialschutzsystems oder anderer einschlägiger nationaler Systeme Mechanismen zur Anerkennung der von Hausangestellten erbrachten Pflege- und Betreuungsleistungen geschaffen und finanziert. In Frankreich können berufstätige Eltern unter bestimmten Bedingungen eine Familienzulage als Zuschuss zu den Kosten für die Betreuung eines Kindes unter sechs Jahren erhalten. Neben anderen Kinderbetreuungslösungen kann die Zulage zur Deckung von bis zu 85 Prozent der Kosten für die Einstellung einer oder eines Hausangestellten verwendet werden. Außerdem sind diese Angestellten im Rahmen von Kollektivvereinbarungen abgedeckt, unabhängig davon, ob sie direkt von einem Privathaushalt oder über einen Dienstleister beschäftigt werden.¹⁷⁵
- 103.** Sozialer Gesundheitsschutz gewährleistet einen wirksamen Zugang zu einer hochwertigen Gesundheitsversorgung, ohne dass es zu Härten und Verarmung kommt. Bislang sind weniger als zwei Drittel der Weltbevölkerung durch ein System des sozialen Gesundheitsschutzes abgedeckt – darunter weniger als ein Drittel in Ländern mit mittlerem Einkommen und weniger als ein Fünftel in Ländern mit niedrigem Einkommen. Hindernisse für den Zugang zur Gesundheitsversorgung bestehen daher weiter aufgrund von:
- Selbstzahlungen für Gesundheitsleistungen;
 - räumlicher Entfernung von Gesundheitsdiensten;
 - Mangel an Gesundheitspersonal und dessen ungleicher geografischen Verteilung;
 - begrenzter Auswahl, Qualität und Eignung von Gesundheitsdiensten;
 - langen Wartezeiten;
 - den Opportunitätskosten verlorener Arbeitszeit.

Kollektive Finanzierung, breite Risikoverteilung, auf Rechten basierende Ansprüche und Investitionen in menschenwürdige Arbeit für Gesundheitspersonal sind wesentliche Bedingungen für einen wirksamen, allgemeinen Zugang zur Gesundheitsversorgung im Einklang mit den internationalen Normen zur sozialen Sicherheit. Zur Überwachung der Fortschritte auf dem Weg zu einer allgemeinen Gesundheitsversorgung sind mehr und bessere Daten dringend erforderlich.¹⁷⁶

- 104.** Pflege- und Betreuungsgutschriften spielen in Sozialversicherungssystemen eine Rolle: Mit ihnen werden Zeiten der Pflege und Betreuung von Kindern oder anderen Familienangehörigen anerkannt und honoriert, um Mindestrenten im Einklang mit den internationalen Normen zur sozialen Sicherheit zu gewährleisten.¹⁷⁷

3.2.2. Beschäftigungspolitik, einschließlich Gesamtwirtschaftspolitik

- 105.** Zuweilen werden in die Beschäftigungspolitik, einschließlich der Gesamtwirtschaftspolitik, Aspekte der Pflege und Betreuung eingebunden, auch durch spezifische Maßnahmen zum Abbau von Hindernissen für die Beteiligung von Frauen am Arbeitsmarkt. In Bulgarien fördert das Programm „Zurück in den Beruf“ die Rückkehr von Müttern in den Beruf mit einem kostenlosen Betreu-

¹⁷⁴ IAO und UNICEF, *More than a Billion Reasons: The Urgent Need to Build Universal Social Protection for Children*, 2023, 19.

¹⁷⁵ IAO, *From Global Care Crisis to Quality Care at Home: The Case for Including Domestic Workers in Care Policies and Ensuring Their Rights at Work*, erscheint demnächst.

¹⁷⁶ IAO, *World Social Protection Report 2020–22*, 189.

¹⁷⁷ IAO, *World Social Protection Report 2020–22*, 54.

ungsangebot für Kinder bis zu drei Jahren.¹⁷⁸ Bei den jüngsten Politikreformen in der Republik Moldau wurden Pflege und Betreuung in das nationale Beschäftigungsprogramm aufgenommen.

► Kasten 21. Politikreformen zur Unterstützung der Erwerbsbeteiligung von Frauen

Ukraine

2022 ergab eine von der IAO in der Ukraine durchgeführte Schnellbewertung, dass ein Haupthindernis für die Erwerbsbeteiligung von Frauen, besonders für Mütter von Kindern von null bis drei Jahren, unzureichende Kinderbetreuungsangebote sind. In der nationalen Strategie zur Beseitigung des geschlechtsspezifischen Entgeltgefälles bis 2030 werden dringende Maßnahmen zur Reform der Regelungen für Elternurlaub und Kinderbetreuung sowie zur Ausarbeitung wirksamer Strategien für den Ausbau zugänglicher Kinderbetreuungsangebote gefordert. Als Reaktion darauf führt die IAO das Projekt zur „Förderung der Arbeitsmarktbeteiligung von Frauen durch den Ausbau von Kinderbetreuungsangeboten in ausgewählten Regionen der Ukraine“ durch. An dieser Initiative sind staatliche Stellen, Sozialpartner und der Privatsektor auf nationaler, lokaler und Sektorebene beteiligt. Bis Oktober 2023 wurden im Rahmen des Projekts vier Minikindergärten und fünf Familienkindergärten in den Regionen Kiew und Schytomyr eingerichtet und bestehende Kindergärten formalisiert und erweitert, auch für vom Krieg betroffene Binnenvertriebene.

Republik Moldau

Die Regierung der Republik Moldau beschloss ein nationales Beschäftigungsprogramm für 2022–26 und einen begleitenden Aktionsplan mit dem Ziel, die Erwerbs- und Beschäftigungsquote von Frauen mit Familienpflichten durch die Ausweitung des Zugangs zu Kinderbetreuungseinrichtungen für Kinder bis zu drei Jahren, einschließlich Flüchtlingskindern aus der Ukraine, um 20 Prozent zu steigern. Dies umfasst den Ausbau öffentlicher Krippenangebote, die Unterstützung bei der Schaffung alternativer Kinderbetreuungsdienste und Anreize zur Erhöhung der Zahl privater Kinderkrippen, wodurch auch menschenwürdige Arbeitsplätze im Pflege- und Betreuungssektor entstehen. Zudem wurden ein Lehrplan und eine Methodik als Referenz für die Ausbildung von Kinderbetreuungsanbietern entwickelt.

Quelle: IAO, „ILO Interventions Aimed at Women's Economic Empowerment and Gender Equality“, unveröffentlicht; IAO, *Durchführung des Programms der IAO 2022–23*, erscheint demnächst, Kasten 21.

- 106. Gesamtwirtschaftspolitiken wie die Fiskal-, Geld- und Handelspolitik spielen nach dem Verständnis der IAO eine wichtige Rolle für die Ausgestaltung nationaler Beschäftigungspolitik. Sie bestimmen, welche Chancen Frauen und Männer auf bezahlte Beschäftigung haben und welche Mittel für Maßnahmen zum Abbau geschlechtsspezifischer Ungleichheiten zur Verfügung stehen.** Bei einer Vergrößerung des fiskalischen Spielraums stehen mehr Mittel für die Finanzierung der Pflege- und Betreuungspolitik und die Verringerung und Umverteilung unbezahlter Pflege- und Betreuungsarbeit zur Verfügung. Wenn Geldpolitik auf die Schaffung von Arbeitsplätzen (und nicht auf eng gefasste Ziele wie Inflationskontrolle) ausgerichtet wird, kann sie die Ausweitung der Gesamtbeschäftigung unterstützen, was eine Ausweitung der Beschäftigung in der Pflege und Betreuung mit sich bringt und den Abwärtsdruck auf die Löhne der Pflege- und Betreuungskräfte beseitigt. Ein gemeinsames Programm von IAO und UN Women bietet beispielsweise politische Unterstützung, Schulung und Überzeugungsarbeit mit dem Ziel, gesamtwirtschaftliche Politikinstrumente zur Unterstützung besserer Arbeitsplätze für Frauen durch inklusives Wachstum und Investitionen in die Pflege und Betreuung in Ägypten, Argentinien, Äthiopien, Marokko und Nepal voranzubringen, und fördert den Süd-Süd-Austausch bewährter Praktiken.

¹⁷⁸ IAO, *Achieving Gender Equality at Work*, Abs. 422

- 107. Qualifizierungspolitiken umfassen verschiedene Strategien zur Abschätzung des künftigen Pflege- und Betreuungsbedarfs – ein entscheidender Schritt angesichts des Zeitaufwands für die Ausbildung von Pflege- und Betreuungskräften.** ¹⁷⁹ Dieser Ausbildungsprozess trägt nicht nur dazu bei, Arbeitskräfte zu binden, sondern verbessert auch die Qualität der Pflege- und Betreuungsdienstleistungen und die Löhne und Einkommen der Pflege- und Betreuungskräfte. Die Einführung flexibler und geeigneter Systeme zur Anerkennung von Qualifikationen und entsprechender Qualifikationsrahmen kann vielfältige Wege zur Pflege- und Betreuungsarbeit schaffen, auch für Arbeitsmigranten. Dies ist besonders wichtig für Menschen mit informeller Ausbildung, einschließlich derjenigen, die durch unbezahlte Pflege- und Betreuungsarbeit oder nicht zertifizierte Ausbildung am Arbeitsplatz beträchtliche Erfahrungen und Fähigkeiten erworben haben. Die Verbesserung der Bildungs- und Qualifizierungsinfrastruktur ist vor allem in ländlichen und entlegenen Gebieten entscheidend für die Gewinnung und Bindung von Pflege- und Betreuungskräften vor Ort. Um mit den sich ändernden Technologien, Instrumenten, Maschinen und Verfahren Schritt zu halten, sind weitere Investitionen in die Ausbildung erforderlich. ¹⁸⁰

► **Kasten 22. Fachliche und berufliche Aus- und Weiterbildung für Pflege- und Betreuungspersonal in der Dominikanischen Republik**

Im September 2023 führte das Nationale Institut für fachliche und berufliche Aus- und Weiterbildung in der Dominikanischen Republik ein Programm für die Ausbildung persönlicher Assistenzkräfte für Menschen mit Behinderungen ein, das im Rahmen des nationalen Pflege- und Betreuungssystems entwickelt wurde. Das Programm dient der Professionalisierung der Pflege- und Betreuungsarbeit und schafft die Voraussetzungen für einen besseren Zugang zu Rechten für bezahlte Pflege- und Betreuungskräfte.

► **Kasten 23. Akkreditierung von Pflege- und Betreuungskräften in Jordanien**

In Jordanien schaffen die IAO und SADAQA, eine nationale nichtstaatliche Organisation, eine Struktur für Qualifizierungsprogramme im Bereich Kinderbetreuung, die sich an Arbeitskräfte im Pflege- und Betreuungssektor richten, sowie für die Akkreditierung von Ausbildungszentren für Kinderbetreuung. Dazu gehört die Entwicklung beruflicher Standards für Vorrangberufe. Ziel ist die Verbesserung der Kinderbetreuungsangebote durch die Zertifizierung von Betreuern und Leitern von Kleinkindertagesstätten in Übereinstimmung mit dem nationalen Rahmen. SADAQA hat sich mit dem Ministerium für soziale Entwicklung, dem Arbeitsministerium, der Kommission für berufliche Qualifizierung und Leitern von Kindertagesstätten abgestimmt. Durch diese Bemühungen wird die Kluft zwischen Arbeitskräfteangebot und -nachfrage überbrückt, was zu besseren Arbeitsbedingungen und einer höheren Qualität der Kinderbetreuung beiträgt.

Quelle: IAO, *Care at Work: Companion Regional Report for the Middle East and North Africa*, erscheint demnächst

- 108. Eine aktive Arbeitsmarktpolitik kann Menschen im erwerbsfähigen Alter helfen, die derzeit nicht erwerbstätig sind,** einschließlich derjenigen, die dem Arbeitsmarkt bislang wegen Pflege- und Betreuungspflichten nicht zur Verfügung stehen. Sie kann Beschäftigungsmöglichkeiten, Schulungsmaßnahmen und Arbeitsvermittlungsdienste für Arbeitssuchende umfassen und ihnen

¹⁷⁹ Die Ausbildung einiger Gesundheitsfachkräfte dauert sieben bis zehn Jahre. OECD und IAO, *Equipping Health Workers with the Right Skills: Skills Anticipation in the Health Workforce*, 2022, 27.

¹⁸⁰ IAO, *Securing Decent Work for Nursing Personnel and Domestic Workers*, 99–100.

gleichzeitig Zugang zu Kinderbetreuungs- und Langzeitpflegeangeboten verschaffen.¹⁸¹ In Frankreich beispielsweise stehen Arbeitsuchenden Kinderbetreuungsangebote zur Verfügung, um ihre Anstrengungen zum Wiedereinstieg ins Erwerbsleben zu unterstützen.¹⁸² In Österreich geht ein aktives arbeitsmarktpolitisches Programm gegen berufliche Segregation an, indem es Frauen, einschließlich Mütter, ermutigt, traditionell männerdominierte Berufe im handwerklichen und technischen Bereich zu ergreifen. Das Programm bietet Qualifikationen über Lehrstellen, technische Berufsschulen und Fachhochschulen.¹⁸³ Weltweit hat auch die Sektorpolitik in verschiedenen mit Pflege und Betreuung zusammenhängenden Bereichen, darunter Gesundheits- und Sozialwesen, Bildung und Hausarbeit, Einfluss auf die Arbeitsmarktposition von Pflege- und Betreuungskräften.

► Kasten 24. Berufszentren für Frauen in der Republik Korea

Die koreanische öffentliche Arbeitsverwaltung bietet in Partnerschaft mit Fachorganisationen auf den lokalen Arbeitsmärkten Arbeitsvermittlungsdienste und Schulungen für Frauen an. So wendet sich das Berufszentrum für Frauen in Ansan City mit seinen Dienstleistungen an Frauen, angefangen bei denjenigen, die ihre berufliche Laufbahn aus familiären Gründen unterbrochen haben und keinen verlässlichen Zugang zu Kinderbetreuung haben, bis hin zu Migrantinnen, die die koreanische Sprache nicht fließend beherrschen oder keine formalen Qualifikationen haben. Während der COVID-19-Krise arbeitete die öffentliche Arbeitsverwaltung eng mit den Berufszentren für Frauen zusammen, um Unterstützung bei der Arbeitssuche und Ausbildung mit einer speziellen Vergütung bei Mutterschaftsurlaub und Zuschüssen zur Kinderbetreuung für in Frage kommende Frauen, die beim Berufszentrum registriert sind, zu verbinden. Auch Arbeitgeber erhielten von der öffentlichen Arbeitsverwaltung finanzielle Unterstützung, wenn sie Arbeitnehmerinnen Mutterschafts- oder Kinderbetreuungsurlaub genehmigten.

Quellen: Zulum Avila, „Public Employment Services: Joined-up Services for People Facing Labour Market Disadvantage“, IAO-Kurzdossier betreffend Arbeitsvermittlungsdienste und aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen Nr. 1, 2018; IAO, „A Gender-Responsive Employment Recovery: Building Back Fairer“, IAO-Grundsatzdossier, Juli 2020.

- 109.** Öffentliche Arbeitsprogramme können Beschäftigung bieten und gleichzeitig die Pflege- und Betreuungsversorgung verbessern. In Ländern, in denen es keine Arbeitslosenversicherung gibt, können öffentliche Arbeitsprogramme die Teilhabe unbezahlter Pflege- und Betreuungspersonen erhöhen oder ihre Pflege- und Betreuungspflichten erleichtern, vor allem wenn sie bei der Programmgestaltung konsultiert werden.¹⁸⁴ In der Vereinigten Republik Tansania arbeitete das beschäftigungsintensive Investitionsprogramm der IAO mit dem tansanischen Sozialfonds im Rahmen des nationalen Fünfjahresentwicklungsplans II (2016–21) der Regierung und der Entwicklungsvision 2025 zusammen. Einige der gleichstellungsorientierten öffentlichen Arbeiten boten unter anderem leichte Arbeit und flexible Arbeitszeiten für schwangere, stillende und ältere

¹⁸¹ In Absatz 14 der *Empfehlung (Nr. 165) betreffend Arbeitnehmer mit Familienpflichten, 1981*, heißt es, dass Dienste, die Arbeitnehmern mit Familienpflichten die Aufnahme oder Wiederaufnahme einer Beschäftigung ermöglichen, zur Verfügung stehen sollten; „sie sollten für die Arbeitnehmer unentgeltliche Berufs- und sonstige Beratungsdienste, Informationsdienste und Arbeitsvermittlungsdienste umfassen, die mit entsprechend ausgebildetem Personal besetzt sind und den besonderen Bedürfnissen der Arbeitnehmer mit Familienpflichten gerecht werden können“.

¹⁸² IAO, *Women at Work: Trends 2016*, 2016, 92.

¹⁸³ Sriani Ameratunga Kring, „Gender in Employment Policies and Programmes: What Works for Women?“, IAA-EMPLOYMENT-Arbeitspapier, Nr. 235, 2017, 19.

¹⁸⁴ Ameratunga Kring, 11–12; Nite Tanzarn und Maria Teresa Gutierrez, „Public Works Programmes: A Strategy for Poverty Alleviation – The Gender Dimension Revisited in Employment-Intensive Investment Programmes in 30 Countries in Africa, Asia, Latin America and the Caribbean“, IAA-EMPLOYMENT-Arbeitspapier, Nr. 194, 2015, 36–37.

Frauen und mancherorts Unterstützung für die Kinderbetreuung, was Frauen eine gleichberechtigte und nachhaltige Teilhabe ermöglichen kann.¹⁸⁵

3.2.3. Arbeitnehmerschutzpolitik, einschließlich Nichtdiskriminierung

110. Arbeitnehmerschutzpolitik (einschließlich Nichtdiskriminierung) bezieht sich auf Arbeitsbedingungen, Löhne (einschließlich Entgeltgleichheit), Prävention und Bekämpfung von Gewalt und Belästigung und Nichtdiskriminierung, Arbeitszeitregelungen (einschließlich Überstundenausgleich) und Zugang zu Rechtsbehelfsmechanismen. Dazu gehören auch Maßnahmen, die den Übergang von der informellen zur formellen Wirtschaft erleichtern, sowie Politiken zur Barrierefreiheit bzw. Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderungen, Menschen, die mit HIV leben, und andere Menschen in Situationen der Verletzlichkeit.
111. Arbeitsmärkte, die nach dem Modell des männlichen Ernährers mit ungleicher Verteilung der unbezahlten Betreuungsarbeit zwischen Müttern und Vätern strukturiert sind, scheinen zum aktuellen Trend langer Arbeitszeiten einerseits und kurzer Arbeitszeiten oder Teilzeitarbeit andererseits beigetragen zu haben.¹⁸⁶ Eine kürzere Wochenarbeitszeit kann die Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben fördern, während flexible Arbeitszeiten neben anderen Maßnahmen Arbeitnehmern mit Familienpflichten helfen können.

► Kasten 25. Unterstützung von Arbeitnehmern mit Familienpflichten

Cabo Verde

2023 nahm Cabo Verde einen umfassenden dreigliedrigen Aktionsplan für Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Arbeitnehmern mit Familienpflichten und für Mutterschutz bei der Arbeit an. Er basiert auf drei Zielen:

- 1) Schaffung eines rechtlichen und politischen Rahmens, der die Vereinbarkeit von Familien- und Berufsleben fördert und den Mutterschutz bei der Arbeit verbessert,
- 2) Entwicklung nationaler Kompetenzen zur Förderung menschenwürdiger Arbeit für Arbeitnehmer mit Familienpflichten und
- 3) Erleichterung der Einrichtung von Pflege- und Betreuungsdiensten für Arbeitnehmer beiderlei Geschlechts mit Familienpflichten.

China

Im Zeitraum 2022–23 wurden im Rahmen der Zusammenarbeit des Amtes mit dem Chinesischen Unternehmensverband Arbeitsplatzpolitiken eingeführt, die flexible Arbeitszeiten, verbesserte Unterstützungsmaßnahmen für das Stillen, die Kinderbetreuung und den Schutz schwangerer Arbeitnehmerinnen und junger Mütter vorsehen. 2021 und 2022 wurden Schulungen für 200 Unternehmen und 2.000 Teilnehmer durchgeführt und fünf Pilotunternehmen individuell fachlich beraten. Diese Unternehmen führten erfolgreich eine betriebliche Politik für flexible Arbeitszeiten, verbesserte Unterstützungsmaßnahmen für das Stillen, die Kinderbetreuung und den Schutz schwangerer Arbeitnehmerinnen und junger Mütter ein. Zwei Unternehmen, die eine Schulung erhalten hatten, änderten ihre Kollektivvereinbarung, um die Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Arbeits- und Familienpflichten zu stärken.

Quelle: IAO, *Durchführung des Programms der IAO 2022–23*, erscheint demnächst.

¹⁸⁵ IAO, „Tanzania: Gender-Responsive Public Works as a Key Building Block of Social Protection for All“, Kurzdossier Beschäftigungsintensives Investitionsprogramm, 2019.

¹⁸⁶ IAO, *Niemanden zurücklassen*, 35–38.

- 112.** Damit bestimmte Kategorien von Pflege- und Betreuungskräften, vor allem Hausangestellte, nicht länger von den Rechtsvorschriften im Bereich Arbeit und soziale Sicherheit ausgeschlossen sind, haben einige Länder Rechtsreformen durchgeführt. In Südafrika beispielsweise wurden Hausangestellte in den Arbeitslosenversicherungsfonds aufgenommen, der Leistungen bei Arbeitslosigkeit und Mutterschaft bietet. Die Umsetzung der Reform ging mit der Bereitstellung von Mitteln für die Schulung von Arbeitsinspektoren und die Einstellung zusätzlicher Inspektoren einher. Andere Länder haben Schritte unternommen, um die gesetzliche Absicherung auszuweiten, indem sie gesetzliche Schwellenwerte für Mindestarbeitszeit, Beschäftigungsdauer oder Verdienst, die nicht ausreichend auf die typischen Arbeitsregelungen von Hausangestellten und anderen Pflege- und Betreuungskräften abgestimmt waren, herabsetzten oder abschafften. So haben Belgien, Kolumbien und Uruguay die gesetzliche Absicherung für Hausangestellte und andere Pflege- und Betreuungskräfte ausgeweitet und Beschäftigten, die Teilzeit arbeiten oder mehrere Arbeitgeber haben, die Aufnahme in die Sozialversicherung ermöglicht. ¹⁸⁷
- 113.** Die Politiken zur Gleichstellung und Nichtdiskriminierung bei der Arbeit decken eine immer breitere Palette von Diskriminierungsgründen ab und sehen umfassenderen Schutz vor. Auf der ganzen Welt wurden neue Rechtsvorschriften eingeführt oder bestehende geändert, um Diskriminierung aufgrund von Alter, Mutterschaft und Familienstand sowie Behinderung zu beseitigen. Die bestehenden Rechtsvorschriften wurden um familienfreundliche Politiken, etwa in Bezug auf Elternurlaub, Mutterschutz und Stillen, sowie weitere neue Regelungen für die kontinuierliche Weiterbildung älterer Arbeitnehmer und für Frauenquoten in Führungspositionen ergänzt. Solche Politiken wurden auf Unternehmensebene und auf nationaler Ebene umgesetzt. ¹⁸⁸
- 114.** Die beiden grundlegenden Übereinkommen in diesem Bereich – das Übereinkommen (Nr. 100) über die Gleichheit des Entgelts, 1951, und das Übereinkommen (Nr. 111) über die Diskriminierung (Beschäftigung und Beruf), 1958 – hatten 174 bzw. 175 von insgesamt 187 IAO-Mitgliedstaaten bis Dezember 2023 ratifiziert. Damit sind sie die am fünft- und sechsthäufigsten ratifizierten Übereinkommen der IAO. Zu den Durchsetzungsmechanismen gehören wirksame Arbeitsaufsichtsbehörden, Fachgerichte oder Ombudsstellen, ein angemessener Schutz vor Viktimisierung, die Verfügbarkeit wirksamer Rechtsbehelfe und eine gerechte Verteilung der Beweislast. ¹⁸⁹

► Kasten 26. Gleichstellungsorientierte Schulung für Arbeitsinspektoren in Äthiopien

Im November 2023 organisierte die IAO in Zusammenarbeit mit dem Ministerium für Arbeit und Qualifikationen Äthiopiens eine zweitägige Schulung über die Förderung wirksamer Arbeitsaufsichtspolitik für Mutterschutz sowie Pflege und Betreuung. Bei der Schulung, an der 40 Arbeitsinspektoren aus allen Regionen Äthiopiens und der Bundesbehörde teilnahmen, ging es darum, wie wichtig die Rolle der Arbeitsaufsicht bei der Verwirklichung der Geschlechtergleichstellung bei der Arbeit ist und wie geschlechtergerechte Arbeitsplätze gefördert und umgesetzt werden können. Fast 90 Prozent der Teilnehmer, die den Evaluierungsbogen ausfüllten, gaben an, dass sie das Gelernte „wahrscheinlich“ oder „sicher“ bei ihrer Arbeit anwenden werden.

Quelle: IAO und das Außenministerium Norwegens, Projekt der Entwicklungszusammenarbeit zur Förderung der Arbeitnehmerrechte und der Geschlechtergleichstellung bei der Arbeit in Afrika.

¹⁸⁷ IAO, „*Formalizing Domestic Work*“, IAA-Grundsatzdossier zum Thema Hausarbeit Nr. 10, 2017; IAO, *Domestic Workers Across the World: Global and Regional Statistics and the Extent of Legal Protection*, 2013; Europäische Kommission, *European Platform Tackling Undeclared Work: Member State Factsheets and Synthesis Report*, 2016.

¹⁸⁸ IAO, *Gleichheit bei der Arbeit: Die andauernde Herausforderung*, Gesamtbericht im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, 2011, x.

¹⁸⁹ IAO, *Equality at Work*, x.

- 115. Beschäftigungsschutz und Nichtdiskriminierung tragen entscheidend dazu bei, das Recht auf Mutterschaftsurlaub überall auf der Welt zu verwirklichen.** Die meisten Länder schreiben im Zusammenhang mit Mutterschaft Kündigungsschutz vor, wenn auch nicht immer für die gesamte Mutterschaftsfrist. 2021 garantierten 89 Länder das Recht auf eine Rückkehr an dieselbe oder eine gleichwertige Stelle nach dem Mutterschaftsurlaub. Über die diskriminierende Praxis obligatorischer Schwangerschaftstests zur Erlangung und Beibehaltung einer Beschäftigung wird weiterhin berichtet; sie betrifft vor allem bestimmte Kategorien von Beschäftigten, wie Arbeitsmigrantinnen, Hausangestellte und Arbeitnehmerinnen im Bekleidungssektor. Zwischen 2011 und 2021 haben 24 Länder, darunter die Demokratische Volksrepublik Laos, Norwegen und Panama, ein ausdrückliches Verbot solcher Schwangerschaftstests in ihre Rechtsvorschriften aufgenommen.¹⁹⁰
- 116.** In den letzten zehn Jahren haben elf Länder, darunter Kongo, Niger und Sambia, neue gesetzliche Beschränkungen für die Verrichtung gefährlicher oder ungesunder Arbeit durch schwangere oder stillende Frauen und 21 Länder, darunter Albanien, Deutschland und São Tomé und Príncipe, neue Schutzmaßnahmen für diese Arbeitnehmerinnen eingeführt.¹⁹¹ Insgesamt sind Arbeitgeber in 40 Ländern verpflichtet, schwangere oder stillende Frauen vor gefährlicher oder ungesunder Arbeit zu schützen.
- 117.** Beschäftigungsschutz und Nichtdiskriminierung im Zusammenhang mit Vaterschaftsurlaub könnten die Quoten der Inanspruchnahme verbessern. 2021 gab es in 55 Ländern Rechtsvorschriften, die Väter ausdrücklich vor unrechtmäßiger Kündigung wegen Vaterschaftsurlaubs schützen. Zudem obliegt es in 36 Ländern den Arbeitgebern nachzuweisen, dass die Gründe für eine Kündigung nicht mit dem Vaterschaftsurlaub zusammenhängen. In 30 Ländern haben Väter das Recht, nach dem Vaterschaftsurlaub an dieselbe oder eine gleichwertige Arbeitsstelle zurückzukehren.¹⁹²

3.2.4. Migrationspolitik

- 118.** Unter Migrationspolitik versteht man die Regeln für die Ausreise aus einem und die Einreise in ein Land, Quoten und besondere Vorkehrungen für bestimmte Personengruppen, Niederlassungs- und Einbürgerungsrechte sowie die Beschäftigungs-, sozialen, politischen und bürgerlichen Rechte, die Migranten gewährt werden. Die Migrationspolitik – und insbesondere die Arbeitsmigrationspolitik – bestimmt die Art und die Nachhaltigkeit des Pflege- und Betreuungspersonals, indem sie unter anderem festlegt, wie lange zugewanderte Pflege- und Betreuungskräfte in einem Land bleiben können, welchen Aufenthaltsstatus sie erhalten und ob die Möglichkeit der Familienzusammenführung besteht, ob qualifizierte Pflege- und Betreuungskräfte bevorzugt werden, ob Zeugnisse, Fähigkeiten und Qualifikationen grenzüberschreitend anerkannt werden und ob es eine faire Anwerbungspolitik gibt.¹⁹³
- 119. Die Migrationspolitik kann Ungleichheiten in Bezug auf Geschlecht, rassische Zuschreibung und soziale Schicht in Herkunfts- und Zielländern abbauen – oder verstärken.**¹⁹⁴ Vor allem im Kontext befristeter Arbeitsmigrationsprogramme gibt es häufig eine Diskrepanz zwischen Migrationspolitik und Arbeitsrecht, was zu Ungleichheiten und einem geringeren Schutz für Arbeitsmigranten, einschließlich derjenigen in der Pflege- und Betreuungswirtschaft, führt.

¹⁹⁰ IAO, *Niemanden zurücklassen*, Abs. 97.

¹⁹¹ IAO, *Niemanden zurücklassen*, Abs. 99.

¹⁹² IAO, *Care at Work*, 26.

¹⁹³ IAO, *Care Work and Care Jobs for the Future of Decent Work*, 31.

¹⁹⁴ IAO, *Care Work and Care Jobs for the Future of Decent Work*, 31.

- 120.** Zu den internationalen Arbeitsnormen, die für die Gleichstellung migrantischer und nichtmigrantischer Pflege- und Betreuungskräfte relevant sind, zählen das Übereinkommen (Nr. 97) über Wanderarbeiter (Neufassung) und die dazugehörige Empfehlung (Nr. 86), 1949, und das Übereinkommen (Nr. 143) über Wanderarbeitnehmer (ergänzende Bestimmungen) und die dazugehörige Empfehlung (Nr. 151), 1975, die Chancengleichheit vorsehen, sowie das Übereinkommen (Nr. 189) über Hausangestellte und die dazugehörige Empfehlung (Nr. 201), 2011, und das Übereinkommen (Nr. 149) über das Krankenpflegepersonal und die dazugehörige Empfehlung (Nr. 157), 1977, die Gleichheit bei der sozialen Sicherheit vorsehen.

► **Tabelle 2. Internationale Arbeitsnormen für migrantische Pflege- und Betreuungskräfte**

Internationale Arbeitsnorm	Bestimmung zur Gleichstellung von Migranten und Staatsangehörigen
Übereinkommen (Nr. 97) über Wanderarbeiter (Neufassung) und dazugehörige Empfehlung (Nr. 86), 1949	Chancengleichheit
Übereinkommen (Nr. 143) über Wanderarbeitnehmer (ergänzende Bestimmungen) und dazugehörige Empfehlung (Nr. 151), 1975	
Übereinkommen (Nr. 189) über Hausangestellte und dazugehörige Empfehlung (Nr. 201), 2011	Soziale Sicherheit
Übereinkommen (Nr. 149) über das Krankenpflegepersonal und dazugehörige Empfehlung (Nr. 157), 1977	

- 121.** Eine Politik, die die gerechte Behandlung migrantischer Pflege- und Betreuungskräfte sicherstellt, umfasst Maßnahmen zur Gewährleistung der Gleichbehandlung ausländischer und inländischer Arbeitnehmer, die Ausweitung des Sozialschutzes auf migrantische Pflege- und Betreuungskräfte, zum Beispiel durch Nutzung des Interventionsmodells der IAO für migrantische Hausangestellte,¹⁹⁵ und Mechanismen des sozialen Dialogs.¹⁹⁶ Abkommen zwischen Herkunfts- und Zielländern können dazu beitragen, die Rechte von Arbeitsmigranten, einschließlich der Rechte befristeter Beschäftigter, zu schützen. Insbesondere bilaterale Arbeitskräfteabkommen oder -vereinbarungen können nützliche Instrumente sein, um eine Reihe von Herausforderungen auf dem Weg zu einer fairen und regulären Arbeitsmigration zu bewältigen.¹⁹⁷

► **Kasten 27. Schutz der Rechte von Arbeitsmigranten in der Entwicklungsgemeinschaft des Südlichen Afrika**

Der Bereich Beschäftigung und Arbeit der Entwicklungsgemeinschaft des Südlichen Afrika (SADC) arbeitet dreigliedrig daran, Migration zu regeln und die Rechte von Arbeitsmigranten zu schützen. 2013 wurde der erste Aktionsplan der SADC zur Arbeitsmigration von Ministern und den Sozialpartnern angenommen. Dem folgte ein zweiter Aktionsplan zur Arbeitsmigration für den Zeitraum 2016–19. 2014 wurde ein Rahmen für Arbeitsmigrationspolitik gebilligt und ein Protokoll über Beschäftigung und Arbeit angenommen. Diese Instrumente ermutigten die 16 Mitgliedstaaten der SADC, bis 2020 eine nationale Arbeits-

¹⁹⁵ IAO und IVSS, „*Intervention Model: For Extending Social Protection to Migrant Domestic Workers*“, IAO-Kurzdossier, November 2021.

¹⁹⁶ IAO, *Schlussfolgerungen über eine faire und wirksame Arbeitsmigrationssteuerung*, 2017, Punkt 6.

¹⁹⁷ Für weitere Informationen zu solchen Abkommen siehe: UN-Migrationsnetzwerk, *Guidance on Bilateral Labour Migration Agreements*, 2022; IAO, *Promoting Fair Migration: General Survey concerning the Migrant Workers Instruments*, ILC.105/III(1B), 2016, sowie Übereinkommen Nr. 97, Nr. 143 und Nr. 189 und Empfehlung Nr. 157.

migrationspolitik einzuführen. Die IAO und die Internationale Organisation für Migration leisteten bei diesem Prozess fachliche Hilfe.

Quelle: IAO, „Strengthening Labour Migration Governance through Tripartism and Social Dialogue in the Formulation and Implementation of Evidence-Based and Gender-Sensitive Labour Migration Policies, Legislation and Practices“, o. D.

► Kasten 28. Bilaterales Arbeitskräfteabkommen zwischen den Philippinen und Deutschland

2013 unterzeichneten die Philippinen und Deutschland ein bilaterales Arbeitskräfteabkommen mit dem Ziel, den Einsatz philippinischer Gesundheitsfachkräfte in Deutschland zu regeln, die Arbeitsvermittlungsverfahren zu verbessern und zu vereinfachen und das Wohlergehen philippinischer Arbeitsmigranten zu fördern.

Gemäß dem Abkommen muss ein Arbeitsvertrag unterzeichnet werden, bevor die Arbeitnehmer die Philippinen verlassen, und die darin vorgesehenen Arbeitsbedingungen müssen mit jenen deutscher Arbeitnehmer vergleichbar sein. Vor ihrer Ausreise lernen die auswandernden Gesundheitskräfte Deutsch und nehmen an einem viertägigen Berufsbildungs- und Orientierungskurs teil, den deutsche Arbeitgeber finanzieren. Diese übernehmen auch die Kosten für die Reise, die Anerkennung der Qualifikationen und den Sprachunterricht zur Vertiefung der deutschen Sprachkompetenz. Zugewanderte Gesundheitskräfte sind in Deutschland sozialversichert.

2022 unterzeichneten beide Länder eine Vereinbarung zur Erweiterung der Chancen für philippinische Gesundheitsfachkräfte in Deutschland.

Quellen: Agreement Concerning the Placement of Filipino Health Professionals in Employment Positions in the Federal Republic of Germany (2013); UN-Migrationsnetzwerk, *Guidance on Bilateral Labour Migration Agreements*, 2022, Kasten 11; Deutsch-Philippinische Industrie- und Handelskammer, „GPCCI Welcomes New Labor Agreements between Germany and the Philippines for Filipino Workers in the Healthcare Industry and Other Professional Services“, Pressemitteilung, 22. Juni 2022.

122. Der Globale Verhaltenskodex der WHO für die grenzüberschreitende Anwerbung von Gesundheitsfachkräften ist ein freiwilliger Verhaltenskodex für verschiedene Interessenträger: Gesundheitspersonal, Arbeitgeber, Vermittler, Gewerkschaften und andere Organisationen, den öffentlichen und privaten Sektor, einschließlich nichtstaatlicher Organisationen, und maßgebliche Akteure auf globaler, regionaler und subregionaler Ebene.¹⁹⁸ Der Kodex, der für viele Sektoren relevant ist, geht auf Herausforderungen wie die Abwanderung von Fachkräften ein, die auf die umfangreiche Anwerbung von Pflege- und Betreuungskräften seitens entwickelter Länder zurückzuführen ist und die Pflege- und Betreuungssysteme in Entwicklungsländern schwächt.

3.2.5. Umweltpolitik

123. Seit einigen Jahren berücksichtigen Umweltpolitiken zunehmend den Zusammenhang mit der Pflege- und Betreuungswirtschaft, da der Klimawandel die Fähigkeit der Menschheit zu überleben, zu wachsen und nachhaltig zu gedeihen, vor allem derjenigen mit Pflege- und Betreuungsbedarf oder in Situationen besonderer Verletzlichkeit, direkt bedroht. Die Dialoge in diesem Bereich befassen sich neben dem Schutz der menschlichen Gesundheit vor Klimaauswirkungen mit der Stärkung der Widerstandsfähigkeit klimarelevanter Pflege- und Betreuungsdienstleistungen, etwa einer allgemeinen Gesundheitsversorgung und einer hochwertigen Bildung.¹⁹⁹ Dieser Zusammenhang mit der Umwelt könnte in den kommenden Jahren in Politik und Gesetzgebung zunehmend zum Thema werden. Die IAO hat die Mitgliedsgruppen in den vergangenen Jahren in diesem Bereich unterstützt, aber es ist noch zu früh, um die Auswirkungen zu beurteilen.

¹⁹⁸ WHO, *WHO Global Code of Practice on the International Recruitment of Health Personnel*, WHA63.16 (2010).

¹⁹⁹ IAO, *Gender Equality and Inclusion for a Just Transition in Climate Action*.

3.3. Auf dem Weg zu kohärenten Politikansätzen auf regionaler, nationaler und kommunaler Ebene

- 124. Die Notwendigkeit kohärenter und integrierter Ansätze für die Pflege- und Betreuungspolitik wird zunehmend erkannt.** Wie in Kapitel 1 erwähnt, wird in der Verpflichtungserklärung von Buenos Aires das Recht, Pflege und Betreuungsleistungen zu erbringen und in Anspruch zu nehmen, sowie das Recht auf Selbstfürsorge in Lateinamerika und der Karibik anerkannt. Gefordert wird die Förderung von Maßnahmen zur Überwindung der geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung und zur Herbeiführung einer fairen sozialen Organisation der Pflege und Betreuung im Rahmen eines neuen Entwicklungsmodells, das die Geschlechtergleichstellung in der wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Dimension der nachhaltigen Entwicklung unterstützt.²⁰⁰ Um Fragmentierung und Deckungslücken zu vermeiden und Synergien zu fördern, müssen hierfür mehrere kohärente und komplementäre Pflege- und Betreuungspolitiken erarbeitet werden. Zu diesen zählen die Verbesserung der Qualität der bestehenden Pflege- und Betreuungsdienstleistungen und die Ausweitung des Dienstleistungsangebots auf neue Bevölkerungsgruppen, neue Vorschriften und Unterstützung für Pflege- und Betreuungskräfte und sonstige Pflege- und Betreuungspersonen sowie Kommunikationsstrategien zur Unterstützung kultureller Veränderungen im Hinblick auf Pflege und Betreuung. Der Schlüssel zu umfassenden Pflege- und Betreuungssystemen ist eine auf interinstitutioneller Koordinierung und gesellschaftlicher Teilhabe basierende Steuerung, und zwar auf nationaler und subnationaler Ebene.²⁰¹ Dies bedeutet einen Paradigmenwechsel.

► Kasten 29. Uruguays umfassendes nationales Pflege- und Betreuungssystem

Uruguay war das erste Land in Lateinamerika und der Karibik, das ein umfassendes nationales Pflege- und Betreuungssystem einrichtete. Nach dem Gesetz von 2015 über die Einrichtung des Systems wurden Mechanismen zur Bereitstellung von Pflege und Assistenz geschaffen. Dem folgte ein nationaler Pflege- und Betreuungsplan (2016–20). Das Recht auf Zugang zu Pflege- und Betreuungsleistungen ist für alle Kinder, Menschen mit Behinderungen und älteren Menschen gesetzlich festgelegt. Der Staat stellt Pflege- und Betreuungsangebote bereit und schult Pflege- und Betreuungskräfte, damit sie die besonderen Bedürfnisse der Menschen, die sie betreuen und unterstützen, verstehen. Das System bietet auch Telebetreuung, wobei Technologie eingesetzt wird, um Menschen, die unabhängig leben, einzubinden und bei Bedarf zu unterstützen, zum Beispiel wenn sie stürzen. In dem Gesetz wird das Recht der Pflege und Betreuung leistenden Personen auf menschenwürdige Arbeitsbedingungen anerkannt und versucht, gegen die ungleiche Verteilung unbezahlter Pflege- und Betreuungsarbeit anzugehen. Dieses System wurzelt in der gemeinsamen Verantwortung von Staat, Gemeinwesen, Arbeitsmarkt und Familien für die Bereitstellung von Pflege und Betreuung und berücksichtigt ausdrücklich die Rechte von Personen, die auf Pflege und Betreuung angewiesen sind.

Quellen: IAO, *Achieving Gender Equality at Work*, ILC.111/III(B), 2023, 256; IAO, „*How a New Law in Uruguay Boosted Care Services While Breaking Gender Stereotypes*“, 27. August 2018; Valeria Esquivel, „*The Rights-Based Approach to Care Policies: Latin American Experience*“, 87–103.

- 125. Die Europäische Strategie für Pflege und Betreuung fördert umfassende Pflege- und Betreuungssysteme** und empfiehlt den Mitgliedstaaten, konkrete Maßnahmen zu ergreifen, um den Zugang zu hochwertigen und erschwinglichen Pflege- und Betreuungsdienstleistungen zu verbessern und gleichzeitig die Arbeitsbedingungen und die Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben

²⁰⁰ Buenos Aires Commitment, Abs. 7.

²⁰¹ Valeria Esquivel, „*The Rights-Based Approach to Care Policies: Latin American Experience*“, *International Social Security Review* 70, Nr. 4 (2017): 87–103.

für Pflege- und Betreuungspersonen zu verbessern. Die Strategie unterstreicht auch die Bedeutung von Investitionen in die Pflege und Betreuung und fordert die Ratifizierung des Übereinkommens (Nr. 189) über Hausangestellte, 2011.²⁰²

- 126. Einige Lokalverwaltungen leisten mit neuen Ansätzen in der Pflege und Betreuung Pionierarbeit.** Die kolumbianische Hauptstadt Bogotá ist weltweit als Vorreiterin in Sachen Pflege und Betreuung anerkannt. Hier wurde ein System auf Stadtebene entwickelt, das eine Vielzahl von Elementen zur Verbesserung des Zugangs zu Pflege und Betreuung umfasst. Eines davon sind die *Manzanas del Cuidado*, die als Räume beschrieben werden, in denen Pflege- und Betreuungspersonen freie Zeit und Zugang zu Dienstleistungen haben, damit sie sich die Träume erfüllen können, die sie wegen der Überlastung durch die Pflege- und Betreuungsarbeit aufgeschoben haben. Sie stehen allen Frauen in der Stadt offen und bieten kostenlose Einrichtungen, in denen Frauen lernen und studieren, ein Unternehmen gründen, eine Arbeit suchen, sich ausruhen, Sport treiben, rechtliche und psychologische Orientierung und Beratung erhalten und in Gemeinschaftswäschereien ihre eigene Wäsche und die ihrer Familie waschen können. Gleichzeitig werden die Menschen, um die sie sich regelmäßig kümmern, in Räumen betreut, in denen ihre Fähigkeiten entwickelt werden und ihre Autonomie gefördert wird.²⁰³ Die Zentren sind Teil des Distriktpflegesystems, zu dem auch „Pflege- und Betreuungsbusse“ gehören – voll ausgestattete Fahrzeuge, die kostenlose Schulungs-, Sozial- sowie Pflege- und Betreuungsdienstleistungen in die entlegensten ländlichen und städtischen Gebiete bringen.²⁰⁴
- 127. Zu anderen subnationalen und kommunalen Initiativen gehört** beispielsweise auch die rechtliche Unterstützung für die frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung in der Türkei. Diese basiert auf einem Konsens zwischen der IAO, der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung und dem türkischen Kommunalverband *Union of Municipalities of Türkiye* über eine Gesetzesempfehlung, wonach 2022 und 2023 der rechtliche Hintergrund für die Bereitstellung standardisierter, weitverbreiteter und zugänglicher Dienstleistungen der frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung durch qualifizierte Anbieter über die Kommunen bereitgestellt werden soll.²⁰⁵

3.4. Der 5R-Rahmen zur Förderung national definierter, kohärenter und integrierter Politikansätze für die Pflege- und Betreuungswirtschaft

- 128.** Kohärente und integrierte Politikansätze für die Pflege- und Betreuungswirtschaft gewinnen auf internationalen und nationalen politischen Agenden zunehmend an Bedeutung. So sind Pflege- und Betreuungsdienstleistungen in Asien und dem pazifischen Raum und in Lateinamerika ein aktuelles politisches Thema.²⁰⁶ Dementsprechend haben mehrere Länder **sektorübergreifende Koordinierungsmechanismen unter der Leitung wichtiger Ministerien oder spezieller Institutionen eingerichtet, um solche kohärenten und integrierten Politiken umzusetzen.** Diese Mechanismen sollen der Fragmentierung entgegenwirken und eine politische Kohärenz gewähr-

²⁰² Europäische Kommission, „Eine auf alle Beteiligten ausgerichtete Europäische Strategie für Pflege und Betreuung“, Pressemitteilung, 7. September 2022. Siehe auch Kasten 3 in Kap.1.

²⁰³ Diana Rodríguez Franco, „The Bogotá CARE System: How a City Is Reorganizing Itself for Women“, City Playbook for Advancing the SDGs (Center for Sustainable Development at Brookings, 2022).

²⁰⁴ Für weitere Informationen siehe: <https://councilonurbaninitiatives.com/resources/shaping-urban-futures>.

²⁰⁵ IAO, „ILO, EBRD and UMT Sign Protocol to Increase Women’s Employment through Promoting Early Childhood Care Services“, IAO-Nachrichten, 2021.

²⁰⁶ Siehe beispielsweise: IAO und Asiatische Entwicklungsbank, *Investments in Childcare for Gender Equality in Asia and the Pacific*, Kap. 3; ECLAC, *The Care Society: A Horizon for Sustainable Recovery with Gender Equality*, 2022, Kap. VI.

leisten, die auf vielfältige und spezifische Pflege- und Betreuungsbedürfnisse eingeht und auf den Erkenntnissen derjenigen, die Pflege und Betreuung leisten, anbieten und empfangen, beruht.

► **Kasten 30. Eine kohärente und integrierte nationale Pflege- und Betreuungspolitik in Brasilien**

In Brasilien leitet die dem Ministerium für soziale Entwicklung zugeordnete nationale Ministerin für Pflege, Betreuung und Familie zusammen mit dem Frauenministerium eine interministerielle Arbeitsgruppe, deren Hauptziel die Ausarbeitung einer umfassenden nationalen Pflege- und Betreuungspolitik ist. Die im März 2023 per Präsidialerlass eingerichtete Gruppe schließt 17 Bundesministerien ein, darunter Gesundheit, Bildung, Arbeit, soziale Sicherheit, Planung und Haushalt, indigene Völker und Gleichstellung ethnischer Gruppen, sowie drei öffentliche Einrichtungen. Die nationale Pflege- und Betreuungspolitik zielt darauf ab, das Recht auf Pflege und Betreuung für alle Menschen, die sie brauchen, zu sichern und menschenwürdige Arbeitsbedingungen für Pflege- und Betreuungskräfte zu gewährleisten.

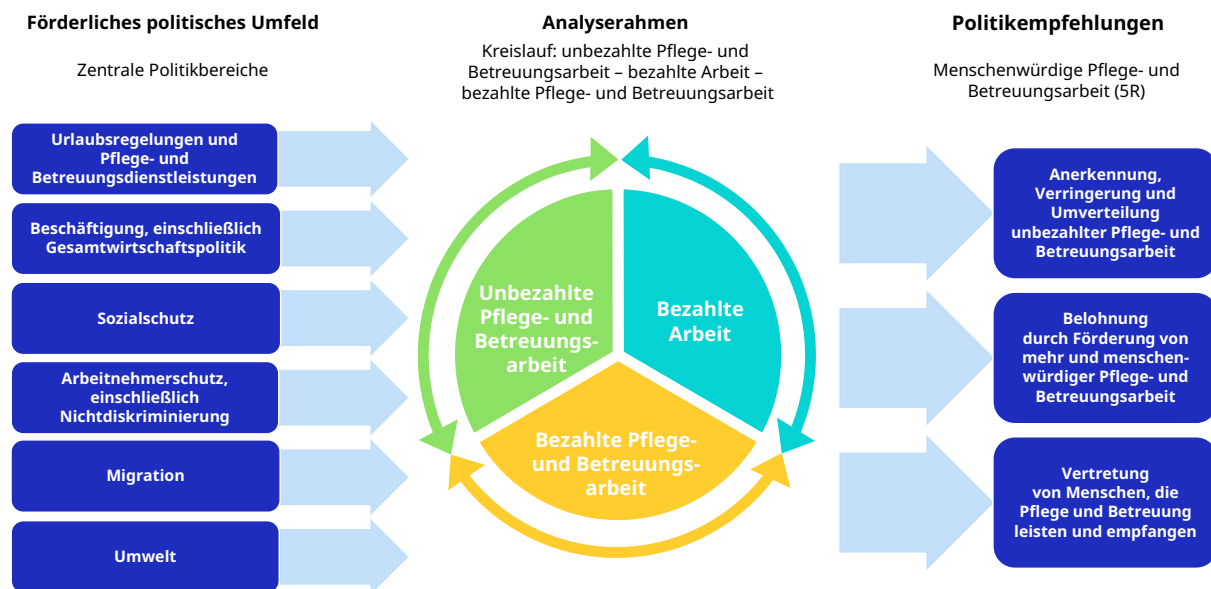
Mit Initiativen wie Tagesbetreuungsangeboten und Flaggschiffprogrammen wie den kontinuierlichen Geldleistungen, dem Familienstipendienprogramm „Bolsa Família“, dem Einheitlichen Sozialhilfesystem und dem Einheitlichen Gesundheitssystem ist Brasilien seit Langem Vorreiter bei der Pflege- und Betreuungsversorgung. Die Innovationen des Landes auf diesem Gebiet fußen auf einem integrierten, sektorübergreifenden Ansatz für die Pflege- und Betreuungspolitik. Dieser Ansatz umspannt den Lebenszyklus, ist fest in der Gesetzgebung verankert und wurde im Rahmen von Konsultationen mit Parlamentariern, Gewerkschaften und Organisationen der Zivilgesellschaft, einschließlich des Nationalen Bundes der Hausangestellten und der Vereinigung der Pflege- und Betreuungspersonen und -empfänger, gestaltet.

Quelle: Brasilien, Präsidialamt, „[Secretária Laís Abramo explica os objetivos e a construção da Política Nacional de Cuidados](#)“, Pressemitteilung, 26. Juni 2023.

- 129. Im 5R-Rahmen der IAO für menschenwürdige Pflege- und Betreuungsarbeit wird eine kohärente und integrierte Strategie für menschenwürdige Arbeit in der Pflege- und Betreuungswirtschaft vorgeschlagen.** Demnach sollen Pflege und Betreuung in allen wichtigen Politikbereichen systematisch berücksichtigt und konkrete Rechtsvorschriften, Politiken und Programme für die Pflege- und Betreuungswirtschaft erarbeitet werden. Die Beziehung zwischen den sechs zentralen Politikbereichen, die ein förderliches politisches Umfeld ausmachen, wird dargestellt, und die Politikbereiche und -maßnahmen, die für die kohärente Ausgestaltung einer stärkeren, geschlechtergerechteren Pflege- und Betreuungswirtschaft erforderlich sind, werden beschrieben (Abbildung 6 und Tabelle 3). Der soziale Dialog spielt eine wichtige Rolle bei der Gestaltung und Verankerung des 5R-Rahmens im nationalen Kontext.²⁰⁷

²⁰⁷ IAO, *Social Dialogue Report 2022: Collective Bargaining for an Inclusive, Sustainable and Resilient Recovery*, 2022, 23.

► **Abbildung 6. Der 5R-Rahmen für menschenwürdige Pflege- und Betreuungsarbeit für Geschlechtergleichstellung und soziale Gerechtigkeit**



Anmerkung: "5R" entspricht dem Englischen: **R**ecognize, **R**educe and **R**edistribute unpaid care work; **R**eward by promoting more and decent care work; and **R**epresent care workers and recipients.

Quelle: Bearbeitet nach IAO, *Care Work and Care Jobs for the Future of Decent Work*, Abbildung 9.

► **Tabelle 3. Politikmaßnahmen für die Pflege- und Betreuungswirtschaft auf der Grundlage des 5R-Rahmens**

Politikempfehlungen	Politikmaßnahmen
Unbezahlte Pflege- und Betreuungsarbeit <i>anerkennen, verringern und umverteilen</i>	- Alle Formen der Pflege- und Betreuungsarbeit messen und unbezahlte Pflege- und Betreuungsarbeit bei Entscheidungen berücksichtigen. - Auf dem Gebiet der Pflege und Betreuung in hochwertige Versorgung, Politik und Infrastruktur investieren. - Eine aktive Arbeitsmarktpolitik fördern, die unbezahlte Pflege- und Betreuungspersonen beim Eintritt und Wiedereintritt in das Erwerbsleben sowie beim beruflichen Vorankommen unterstützt. - Rechtsvorschriften zu familienfreundlichen Arbeitsregelungen für alle Arbeitnehmer erlassen und umsetzen. - Informationen und Bildung im Hinblick auf gleichberechtigte Haushalte, Arbeitsplätze und Gesellschaften fördern. - Das Recht auf allgemeinen Zugang zu hochwertigen Pflege- und Betreuungsdienstleistungen garantieren. - Für pflegefreundliche und geschlechtergerechte Sozialschutzsysteme, einschließlich sozialer Basisschutzniveaus, sorgen. - Geschlechtergerechte und öffentlich finanzierte Urlaubsregelungen für alle Frauen und Männer einführen. - In Bezug auf die pflege- und betreuungsrelevanten Auswirkungen des Klimawandels, etwa die Zeit und Arbeit von Frauen, Daten erheben und Wissen erweitern, unter Berücksichtigung der Folgen für den Zugang zu Trinkwasser, Sanitärversorgung, Strom sowie umweltfreundlichem und katastrophenresilientem Wohnraum.

- Bei Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel und seiner Abschwächung Interventionen zur Verringerung unbezahlter Pflege- und Betreuungsarbeit einbinden.
 - Hochwertige öffentliche Pflege- und Betreuungsdienstleistungen (für Kinder, ältere Menschen und Menschen mit Behinderungen) mittels hochwertiger Arbeitsplätze und umweltfreundlicher, schadstoffarmer Infrastruktur bereitstellen.
- Belohnen: Mehr und menschenwürdige Arbeit für Pflege- und Betreuungskräfte**
- Für alle Pflege- und Betreuungskräfte menschenwürdige Beschäftigungsbedingungen regeln und umsetzen und gleiches Entgelt für gleichwertige Arbeit herbeiführen.
 - Ein sicheres, attraktives und anregendes Arbeitsumfeld für in der Pflege und Betreuung tätige Frauen und Männer gewährleisten.
 - Rechtsvorschriften erlassen und Maßnahmen durchführen, um migranische Pflege- und Betreuungskräfte zu schützen.
 - Frauen und Männern menschenwürdige Arbeitsplätze im Pflege- und Betreuungswesen mit besseren Arbeitsbedingungen bieten unter Berücksichtigung des Übergangs von umweltbelastenden zu umweltfreundlichen Sektoren.
- Vertretung, sozialer Dialog und Kollektivverhandlungen für Pflege- und Betreuungskräfte**
- Die volle und wirksame Teilhabe von Frauen am politischen, wirtschaftlichen und öffentlichen Leben – einschließlich gleicher Chancen auf Führungsverantwortung auf allen Entscheidungsebenen – gewährleisten.
 - Vereinigungsfreiheit für Arbeitnehmer und Arbeitgeber in der Pflege und Betreuung fördern.
 - Im Pflege- und Betreuungswesen den sozialen Dialog fördern und das Recht zu Kollektivverhandlungen stärken.
 - Den Aufbau von Allianzen zwischen Gewerkschaften, die Pflege- und Betreuungskräfte vertreten, und zivilgesellschaftlichen Organisationen, die Pflege- und Betreuungsempfänger und unbezahlte Pflege- und Betreuungspersonen vertreten, fördern.
 - Räume für sozialen Dialog schaffen, damit Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände über Klimaschutzinitiativen verhandeln können, die für die Pflege- und Betreuungswirtschaft relevante Überlegungen beinhalten.

Quellen: Basierend auf IAO, *Care Work and Care Jobs for the Future of Decent Work*, Abbildung 9; IAO, *Gender Equality and Inclusion for a Just Transition in Climate Action: A Practical Guide*, erscheint demnächst.

- 130.** Gestützt auf eine Reihe umfassend anwendbarer, zentraler Grundsätze bietet der 5R-Rahmen Orientierung für ein breites Spektrum politischer Szenarien und Prioritäten. Die Prinzipien des 5R-Rahmens:
- a) beruhen auf internationalen Arbeitsnormen, die zusammen einen Rahmen bilden, der die Agenda für Geschlechtergleichstellung voranbringen und hochwertige Pflege- und Betreuungsarbeit fördern kann;
 - b) gründen auf sozialem Dialog und Vertretung, wobei Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbänden wie auch dem Staat Schlüsselrollen dabei zukommen, die Rechte, die Handlungsmacht, die Autonomie und das Wohlergehen derjenigen, die Pflege und Betreuung empfangen bzw. entgeltlich und unentgeltlich leisten, zu garantieren;

- c) bieten einen auf Rechten basierenden Ansatz für die aktive und systematische Ermutigung zur Verwirklichung von Nichtdiskriminierung und Geschlechtergleichstellung, einschließlich der Wertschätzung und Anerkennung unbezahlter Arbeit;
- d) wurzeln in der Allgemeingültigkeit von Konzeption, Umsetzung und Ergebnissen, was auch eine Verteilung des Schutzes und der Großzügigkeit unter den Begünstigten – Frauen und Männern, Armen und Nichtarmen, Stadt und Land, Staatsangehörigen und Nichtstaatsangehörigen – impliziert;
- e) erkennen die führende Rolle des Staates an – eine Rolle, die unter anderem darin besteht,
 - i) die Leistungen und die Leistungsqualität (Berechtigung, Höhe, Ansprüche, Finanzierung, Erbringung sowie Überwachung und Evaluierung) festzulegen,
 - ii) den Markt wirksam zu regulieren,
 - iii) zwischen Ministerien und Institutionen auf verschiedenen Ebenen (national, subnational, regional und lokal) zu koordinieren, um bei den vielfältigen Rechtsvorschriften, Politiken und Programmen für die Wirtschaft grundsätzliche Kohärenz und Wirksamkeit zu ermöglichen, und
 - iv) als direkter Anbieter und Arbeitgeber von Pflege- und Betreuungskräften im öffentlichen Sektor zu handeln.

131. Der 5R-Rahmen kann als Richtschnur für nationale und subnationale Politiken unter Berücksichtigung ihrer besonderen Bedürfnisse dienen. So gehören Länder mit hohem Einkommen – vor allem die nordischen Länder – traditionell zu den Ersten, die die Bewältigung von Pflege- und Betreuungsbedürftigkeit als festen Bestandteil der Aufgaben des Wohlfahrtsstaats ansehen und arbeitsmarktrelevante Maßnahmen wie Urlaubs- und familienfreundliche Arbeitsregelungen entwickeln.

► **Kasten 31. Der 5R-Rahmen in Kanadas politischer Strategie für Entwicklungszusammenarbeit**

Die programmatischen Ansatzpunkte der Regierung Kanadas für den Umgang mit unbezahlter und bezahlter Pflege- und Betreuungsarbeit im Rahmen ihrer internationalen Hilfe beruhen auf einem 5R-Ansatz. Die Regierung hat politische Orientierungen für die Durchführungspartner ausgearbeitet, die die Verflochtenheit der fünf Komponenten unterstreichen und die Partner ermutigen, gleichzeitig an mehreren Komponenten zu arbeiten, um die Wirkung und Nachhaltigkeit der Interventionen, die Teil der internationalen Hilfsanstrengungen Kanadas sind, zu verbessern.

Anmerkung: Der kanadische Ansatz weicht von dem der IAO insofern ab, als er von *reagieren* („respond“) anstatt von *belohnen* („reward“) spricht.

Quelle: Regierung Kanadas, „Canada's Feminist Approach to Addressing Unpaid and Paid Care Work through International Assistance“.

3.5. Abschließende Bemerkungen

132. In den letzten Jahrzehnten haben sich die Urlaubsregelungen und Leistungsangebote für Pflege und Betreuung weltweit verbessert, mit positiven Trends bei der Ratifizierung der mit Pflege und Betreuung zusammenhängenden internationalen Arbeitsnormen, bei der Verbesserung der Rechtsvorschriften zum Mutterschutz und bei der Anerkennung der Rechte auf Vaterschafts- und Elternurlaub in innerstaatlichen Rechtsvorschriften. Trotz dieser Fortschritte gibt es nach wie vor rechtliche Lücken, und Millionen Menschen weltweit – vor allem marginalisierte Pflege- und Betreuungspersonen – werden nach wie vor nicht angemessen geschützt und unterstützt.

- 133.** Zunehmend finden Pflege und Betreuung auch Berücksichtigung in anderen Politikbereichen, darunter Beschäftigungspolitik, Sozialschutzpolitik, Arbeitnehmerschutzpolitik, einschließlich Nicht-diskriminierung, Migrationspolitik und Umweltpolitik. Das zeigt, in welchem Maß die Pflege- und Betreuungswirtschaft inzwischen in viele Aspekte des sozioökonomischen Lebens integriert ist.
- 134.** Auf nationaler und kommunaler Ebene gibt es Beispiele dafür, wie auf Rechten basierende, geschlechtergerechte Pflege- und Betreuungssysteme konzipiert und aufgebaut werden können. Uruguay beispielsweise hat eine konzertierte Pflege- und Betreuungspolitik, während viele andere Länder Pflege und Betreuung in anderen Politikbereichen, etwa in der Beschäftigungspolitik, berücksichtigen. Aus der Koordinierung und Kohärenz zwischen Ministerien und anderen Regierungsebenen können Politiken hervorgehen, die einander ergänzen, Synergien schaffen und Lücken in der Abdeckung und Qualität der Pflege- und Betreuungsversorgung schließen. Eine solche politische Koordinierung und Kohärenz – in der Regierung wie auch zwischen den Sozialpartnern und anderen Akteuren – kann durch die Anwendung des 5R-Rahmens gefördert werden.

► Kapitel 4

Für Geschlechtergleichstellung, menschenwürdige Arbeit und nachhaltige Entwicklung in die Pflege und Betreuung investieren

- 135. Die Umsetzung von Politiken für die Pflege- und Betreuungswirtschaft muss finanziert werden.** Schätzungen zufolge würde die allgemeine Bereitstellung frühkindlicher Betreuung, Bildung und Erziehung bis 2030 zusätzliche jährliche Ausgaben in Höhe von 1,6 Billionen US-Dollar und bis 2035 weitere 291 Milliarden US-Dollar erfordern, was 1,5 Prozent des weltweiten BIP im Jahr 2035 entspricht. Die Ausweitung der Langzeitpflegeangebote auf alle Kinder und Erwachsenen mit diesem Pflege- und Betreuungsbedarf würde bis 2030 zusätzliche jährliche Ausgaben von rund 2,5 Billionen US-Dollar und bis 2035 weitere 578 Milliarden US-Dollar bzw. insgesamt 2,4 Prozent des BIP erfordern.²⁰⁸
- 136.** Wer für Pflege und Betreuung zahlt, wer sie unterstützt, wer dazu Zugang hat und wer sie leistet, sind allesamt wichtige Fragen aus der Sicht der Nutzer, und die Antworten fallen je nach Art der Pflege und Betreuung unterschiedlich aus. Besteht beispielsweise kein Anspruch auf Pflege und Betreuung, werden die meisten Leistungen aus eigener Tasche bezahlt. In dieser Situation spiegelt der Zugang bestehende Einkommensungleichheiten wider und kann sie verschärfen, wenn marginalisierte Gruppen ausgeschlossen werden, weil kostenpflichtige Pflege- und Betreuungsdienste für sie unerschwinglich sind. Eine unentgeltliche öffentliche Versorgung – auch durch Genossenschaften oder staatlich geförderte private Angebote – kann mehr Menschen den Zugang zu Pflege und Betreuung ermöglichen.²⁰⁹ Steuerfinanzierte Sozialschutzleistungen können notwendig sein, um die Ausweitung beitragsabhängiger Systeme zu ergänzen. Diese können von Formalisierungsbemühungen profitieren und sie unterstützen, auch für Hausangestellte. All das unterstreicht die Notwendigkeit, eine breitere Debatte darüber zu führen, wie der fiskalische Spielraum erweitert werden kann, anstatt nur nach Möglichkeiten zur Neufestlegung der Ausgabenprioritäten oder Steigerung der Ausgabeneffizienz zu suchen. Der Mangel an öffentlichen Mitteln für Pflege und Betreuung kann zu hohen Gebühren, einer Fragmentierung der Leistungsqualität und Defiziten im Bereich menschenwürdige Arbeit für Pflege- und Betreuungskräfte führen.
- 137.** Viele Haushalte mit niedrigem Einkommen benötigen Pflege- und Betreuungsdienstleistungen, können sie aber nicht bezahlen. Ohne diese Dienstleistungen ist es für Haushalte mit niedrigem Einkommen schwierig, sich am Arbeitsmarkt zu beteiligen. Unter diesen Umständen werden Pflege und Betreuung oft informell in Anspruch genommen, was sich auf die Qualität der Versorgung auswirkt. So können Investitionen in die Pflege- und Betreuungswirtschaft Ungleichheiten beim Zugang zu Pflege- und Betreuungsdienstleistungen und zum Arbeitsmarkt verringern.

²⁰⁸ IAO, *Care at Work*, 289–291; Jerome De Henau, „Costs and Benefits of Investing in Transformative Care Policy Packages: A Macrosimulation Study in 82 Countries“, IAO-Arbeitspapier Nr. 55, 2022.

²⁰⁹ IAO, „Childcare Leave and Service from a Women's Entrepreneurship Development Perspective“, IAO-Kurzdossier, Dezember 2022.

- 138. Investitionen in die Pflege- und Betreuungswirtschaft können die Gesamtnachfrage ankurbeln, direkt Arbeitsplätze im Pflege- und Betreuungswesen und indirekt Arbeitsplätze in der Gesamtwirtschaft schaffen** (Tabelle 4).²¹⁰ Solche Investitionen können zudem die Attraktivität von Pflege- und Betreuungstätigkeiten, auch für Männer, erhöhen und so die berufliche Segregation in der Pflege- und Betreuungswirtschaft reduzieren. Auf der Angebotsseite beseitigen umfassende und gut finanzierte pflege- und betreuungspolitische Pakete Hindernisse für den Eintritt von Frauen ins Erwerbsleben, erhöhen die Beschäftigung von Frauen und verringern die auf Mutterschaft zurückzuführende Lohnlücke.²¹¹ Sie tragen auch zur Verbesserung der Gesundheit, des Wohlergehens und der sozialen Entwicklung von Kindern bei und verbessern so ihre wirtschaftlichen Zukunftsaussichten. Ganz allgemein steigern Pflege- und Betreuungsdienstleistungen die Gesamtarbeitsproduktivität, indem sie die Gesundheit und Bildung der Arbeitnehmer und die Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben verbessern, was sich in weniger Krankheitstagen und verlorenen Arbeitsstunden niederschlagen könnte.²¹²

► **Kasten 32. Investitionen in die Pflege und Betreuung als Strategie zur Schaffung von Arbeitsplätzen und als Ansatzpunkt für geschlechtergerechte Gesamtwirtschaftspolitiken**

In Ägypten, Argentinien, Äthiopien, Marokko und Nepal wurde als Reaktion auf die Nachwirkungen der COVID-19-Krise ein gemeinsames Programm von UN Women und der IAO durchgeführt. Dabei wurde ein erfolgreiches Interventionsmodell mit drei miteinander verknüpften und sich gegenseitig verstärkenden Ergebnisvorgaben entwickelt:

- Gesamtwirtschaftspolitiken, die die Schaffung von Arbeitsplätzen und die Finanzierung von Investitionen in der Pflege- und Betreuungswirtschaft unterstützen,
- Sektor- und Arbeitsmarktpolitiken, die auf die Schaffung menschenwürdiger Arbeitsplätze für Frauen ausgerichtet sind, und
- die Berechnung der Kosten und positiven Beschäftigungs- und Steuereinnahmewirkungen von Investitionen in die Pflege- und Betreuungswirtschaft, die Hindernisse für den Zugang von Frauen zur Beschäftigung beseitigen und zu inklusivem Wachstum beitragen.

Infolge der von der IAO zuvor auf Landesebene unterstützten Arbeit in Argentinien, einem föderalen Land, wurden auf Ersuchen von zwei Provinzen detaillierte Schätzungen der Investitionen in die Pflege- und Betreuungswirtschaft vorgenommen. In Ägypten lieferte das Programm Argumente für eine Ausweitung der frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung. In Äthiopien wurden die Lücken bei der frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung bewertet, einschließlich deren Auswirkungen auf die Schaffung neuer Arbeitsplätze. In Marokko betonte das Finanzministerium die Zusammenhänge zwischen Konjunkturmaßnahmen und der Pflege- und Betreuungswirtschaft. In Nepal werden die Ergebnisse der Kostenberechnung für Investitionen in Pflege- und Betreuungsplänen im Rahmen des 16. Nationalen Plans herangezogen.

Quelle: Gemeinsames Programm von UN Women und IAO, „[Promoting Decent Employment for Women through Inclusive Growth Policies and Investments in Care](#)“.

²¹⁰ IAO und UN Women, *A Guide to Public Investments in the Care Economy: Policy Support Tool for Estimating Care Deficits, Investment Costs and Economic Returns*, Politikinstrument, März 2021, Abschn. II.B; Donika Limani und Marie-Claire Sodergren, „Where Women Work: Female-Dominated Occupations and Sectors“, *ILOSTAT-Blog*, 7. November 2023.

²¹¹ IAO, *Care at Work*, 295.

²¹² IAO, *Fiscal Space for Social Protection: A Handbook for Assessing Financing Options*, 2019, 61.

► Kasten 33. Das Globale Portal und der Investitionssimulator der IAO für Pflege- und Betreuungspolitik

Das **Globale Portal der IAO für Pflege- und Betreuungspolitik** präsentiert über 60 rechtliche und statistische Indikatoren zu Mutterschutz, Vaterschaftsurlaub, Elternurlaub und sonstigem Pflege- und Betreuungsurlaub, Nichtdiskriminierungspolitik und Kinderbetreuungs- und Langzeitpflegeangeboten in mehr als 180 Ländern. Rechtliche Daten sind für ausgewählte Jahre seit 1994 verfügbar.

Dazu gehört der **Investitionssimulator der IAO für Pflege- und Betreuungspolitik**, das größte Online-Modellierungsinstrument auf diesem Gebiet, das den Investitionsbedarf und den Nutzen der Schließung nationaler Lücken bei Pflege- und Betreuungsdienstleistungen und bei Urlaub im Zusammenhang mit Kinderbetreuung simuliert. Der Simulator wurde entwickelt, um die Agenda der IAO für Geschlechtergleichstellung und Nichtdiskriminierung voranzubringen. Die Nutzer können damit maßgeschneiderte Investitionspakete für vier Bereiche der Pflege- und Betreuungspolitik erstellen: bezahlten Urlaub im Zusammenhang mit Kinderbetreuung, Stillpausen, frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung sowie Langzeitpflege und -betreuung. Zu den Ergebnissen der Simulationen zählen:

- der Investitionsbedarf für die simulierten Politikpakete,
- die Auswirkung auf die Schaffung von Arbeitsplätzen,
- die Verringerung geschlechtsspezifischer Beschäftigungsunterschiede,
- die Verringerung geschlechtsspezifischer Entgeltunterschiede und
- die Rendite aus Investitionen in die Schließung der Kinderbetreuungslücke, d.h. das Kosten-Nutzen-Verhältnis von Investitionen in zwei pflege- und betreuungspolitische Bereiche: bezahlten Urlaub im Zusammenhang mit Kinderbetreuung und frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung.

Quellen: IAO, „ILO Global Care Policy Portal“; IAO, „ILO Care Policy Investment Simulator“.

► Kasten 34. Die Vorteile von Investitionen in pflege- und betreuungspolitische Pakete

Unter dem Aspekt der Schaffung von Arbeitsplätzen spricht vieles dafür, in integrierte und kohärente pflege- und betreuungspolitische Pakete zu investieren. Investitionen in Urlaub im Zusammenhang mit Kinderbetreuung (Mutterschafts-, Vaterschafts- und Elternurlaub), Stillpausen, frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung und Langzeitpflegeangebote würden bis 2030 280 Millionen und bis 2035 weitere 19 Millionen, insgesamt also 299 Millionen Arbeitsplätze schaffen. Dieses Beschäftigungspotenzial bis 2035 ergäbe sich aus 96 Millionen Arbeitsplätzen in der Kinderbetreuung, 136 Millionen in der Langzeitpflege und -betreuung und 67 Millionen indirekt in nicht der Pflege und Betreuung zuzurechnenden Bereichen. Ferner wird geschätzt, dass jeder Dollar, der in die Schließung der Kinderbetreuungslücke investiert wird, bis 2035 zu einem durchschnittlichen Anstieg des globalen BIP um 3,76 US-Dollar führen könnte. Die Investitionen in Urlaubsregelungen und Angebote frühkindlicher Betreuung, Bildung und Erziehung könnten die Beschäftigungsquote von Frauen von einem weltweiten Durchschnitt von 46,2 Prozent im Jahr 2019 auf 56,5 Prozent im Jahr 2035 erhöhen und den globalen geschlechtsspezifischen Unterschied bei den Monatseinkommen von 20,1 Prozent im Jahr 2019 auf 8,0 Prozent im Jahr 2035 verringern.

Quellen: IAO, *Care at Work*, Kap. 9.3; IAO, „The Benefits of Investing in Transformative Childcare Policy Packages towards Gender Equality and Social Justice“, IAO-Kurzdossier, Oktober 2023; IAO, „ILO Care Policy Investment Simulator“.

► **Tabelle 4. Dividenden aus Investitionen in die Pflege und Betreuung – für Einzelpersonen, Familien und Gesellschaften**

Dividenden aus Investitionen in die Pflege und Betreuung:

1. tragen dazu bei, die Gesundheit und das individuelle Wohlergehen sowie die individuellen Fähigkeiten zu verbessern, vor allem für die am stärksten benachteiligten Menschen;
2. erleichtern die Erwerbsbeteiligung der Frauen und ihren Zugang zu Einkommen und fördern die Geschlechtergleichstellung und die Selbstbestimmung der Frauen;
3. fördern die Produktivität und tragen zu einer besseren Unternehmensleistung bei;
4. können durch Spillover-Effekte von Gesundheits- und Bildungsinvestitionen menschenwürdige Arbeitsplätze in der Pflege und Betreuung sowie in anderen Sektoren schaffen;
5. schaffen Arbeitsplätze mit einem relativ geringen CO₂-Fußabdruck.

Quellen: IAO et al., *Inter-Agency Task Team: Global Accelerator on Jobs and Social Protection for Just Transitions*, o. D., 4; Ipek Ilkkaracan und Kijong Kim, *The Employment Generation Impact of Meeting SDG Targets in Early Childhood Care, Education, Health and Long-Term Care in 45 Countries* (IAO, 2019).

- 139.** Um die öffentlichen Investitionen in die Pflege und Betreuung im Lauf der Zeit zu erhöhen, müssen gegebenenfalls Mittel umverteilt und fiskalische Spielräume erweitert werden. Finanzierungsmöglichkeiten – wie progressive Besteuerung und öffentliche Entwicklungshilfe – sind entscheidend für die Verwirklichung von Gleichstellungsergebnissen.

4.1. Öffentliche Investitionen in die Pflege- und Betreuungswirtschaft

- 140.** Öffentliche Investitionen in die Pflege und Betreuung sind das Herzstück der Bemühungen um nachhaltige Entwicklung und können die Gleichstellung sowie die Effizienz fördern.²¹³ Aufgrund des besonderen Charakters der Pflege- und Betreuungswirtschaft sollten Standardproduktivitätsmaße jedoch mit Vorsicht verwendet werden.

► **Kasten 35. Messung der Produktivität in der Pflege- und Betreuungswirtschaft**

Die Messung der Produktivität (Leistung pro Arbeitskraft) im Pflege- und Betreuungssektor ist seit Langem ein Thema. Das liegt daran, dass Versuche, die Produktivität der Pflege- und Betreuungsarbeit durch Erhöhung der Zahl der gleichzeitig betreuten Personen zu steigern, mit dem Risiko einer sinkenden Leistungsqualität einhergehen. Eine zu geringe Zahl an Pflege- und Betreuungskräften für die zu pflegenden und zu betreuenden Personen – gleich ob Säuglinge und Kleinkinder, Schulkinder, Patienten oder gebrechliche ältere Menschen – kann statt zu Produktivitätsverbesserungen zu Vernachlässigung führen. Da die Pflege und Betreuung Merkmale eines öffentlichen Guts aufweist, wird bei den Berechnungen in der Regel der tatsächliche Wert von Gesundheit und Bildung unterschätzt. Im öffentlichen Pflege- und Betreuungssektor werden niedrige Produktivität und die damit verbundenen Kosten oft als Zeichen von Ineffizienz interpretiert und nicht als Folgen einer inhärenten Eigenschaft von Pflege und Betreuung.

Quellen: Susan Donath, „The Other Economy: A Suggestion for a Distinctively Feminist Economics“, *Feminist Economics* Bd. 6, Nr. 1, 2000, 115; Susan Himmelweit, *Can We Afford (Not) to Care: Prospects and Policy*, GeNet-Arbeitspapier Nr. 11, Gender Equality Network, Economic and Social Research Council, Cambridge, 2005, 23; Valeria Esquivel, „Gender Impacts of Structural Transformation“, IAO-Fachdossier, 2005.

- 141.** Während der COVID-19-Krise waren öffentliche Investitionen erforderlich, um gesundheitliche Gegenmaßnahmen hochzufahren, die Bevölkerung zu impfen und die Wirtschaft am Leben zu halten.²¹⁴

²¹³ Mariana Mazzucato, *The Value of Everything: Making and Taking in the Global Economy* (New York: Public Affairs, 2018).

²¹⁴ IAO, *ILO Monitor: COVID-19 and the World of Work. Seventh Edition – Updated Estimates and Analysis*, 25. Januar 2021; Anna Barford, Adam Coutts und Garima Sahai, *Youth Employment in Times of COVID: A Global Review of COVID-19 Policy Responses to Tackle (Un)Employment and Disadvantage among Young People* (IAO, 2021).

Es ist wichtig, wofür öffentliche Ausgaben eingesetzt werden, vor allem im Hinblick auf die Wirksamkeit von fiskalpolitischen Maßnahmen zur Aufrechterhaltung des Wachstums und Senkung der Arbeitslosigkeit.²¹⁵ Aus all diesen Gründen werden Pflege und Betreuung als „öffentliches Gut“ bezeichnet.²¹⁶

► Kasten 36. Pflege und Betreuung als „öffentliches Gut“

Einer Studie des Internationalen Gewerkschaftsbunds über ausgewählte Schwellenländer zufolge haben öffentliche Investitionen in Pflege- und Betreuungs- sowie grüne Sektoren einen kumulativen Multiplikatoreffekt auf das BIP. Demnach würde eine zusätzliche Investition von 1 Prozent des BIP in die Pflege- und Betreuungswirtschaft über einen Zeitraum von fünf Jahren zu einem durchschnittlichen Anstieg des BIP um mehr als 11 Prozent und zu einem Anstieg der Gesamtbeschäftigung um 6,3 Prozent führen. Unter Hinweis auf den Charakter von Pflege und Betreuung als „öffentliches Gut“ fordert die Studie mehr Investitionen in die Pflege und Betreuung, da dies mit positiven Auswirkungen auf die Produktivität und sonstigen Außeneffekten verbunden ist und dazu beiträgt, Ungleichheiten zu verringern und soziale Gerechtigkeit zu fördern.

Quelle: Özlem Onaran und Cem Oyvatt, *The Employment Effects of Public Spending in Infrastructure, the Care Economy and the Green Economy: The Case of Emerging Economies* (IGB, 2023).

- 142.** Bis zu einem gewissen Grad können sich staatliche Investitionen in die Pflege und Betreuung selbst finanzieren, wenn sie neue, formelle Arbeitsplätze und Arbeitseinkommen schaffen, die das Steueraufkommen anheben. Es gibt zwei Quellen für die Erhöhung der öffentlichen Einnahmen: direkte Einnahmen aus neuen Arbeitseinkommen, einschließlich Sozialversicherungsbeiträgen, und indirekte Umsatzsteuereinnahmen aus erhöhten Konsumausgaben.²¹⁷ Das Verhältnis zwischen den anfänglichen Ausgaben und den Erträgen aus der Besteuerung wird auf etwa 10,5 Prozent,²¹⁸ in Europa sogar auf bis zu 36 Prozent,²¹⁹ geschätzt, was ein weiteres Argument für Investitionen in die Pflege- und Betreuungswirtschaft ist.
- 143. Dreigliedrigkeit und sozialer Dialog sind grundlegend für die Schaffung des politischen Willens, alle denkbaren Optionen für fiskalischen Spielraum zur Erhöhung der öffentlichen Investitionen in die Pflege und Betreuung zu prüfen.**²²⁰ Entscheidend ist, dass inländische Ressourcen mobilisiert werden, unter anderem über eine progressive Besteuerung, und dass öffentliche Ausgaben in der Pflege- und Betreuungswirtschaft Vorrang erhalten, zum Beispiel durch eine geschlechtergerechte Haushaltsplanung.²²¹
- 144.** Die öffentlichen Investitionen in die Pflege und Betreuung variieren je nach Land und Art der Pflege oder Betreuung. Länder mit niedrigem und mittlerem Einkommen verfügen über begrenzten fiskalischen Spielraum für die Bereitstellung angemessener Pflege- und Betreuungsalternativen des öffentlichen Sektors. Abbildung 7 zeigt die öffentlichen Ausgaben in Prozent des BIP in 41 Ländern für drei ausgewählte Bereiche der Pflege- und Betreuungspolitik, für die Daten vor-

²¹⁵ IAO und UN Women, *How to Assess Fiscal Stimulus Packages from a Gender Equality Perspective*, Politikinstrument, März 2021.

²¹⁶ Diane Elson, „Gender Budgeting and Macroeconomic Policy“, *Feminist Economics and Public Policy: Reflections on the Work and Impact of Ailsa McKay*, Hrsg. Jim Campbell und Morag Gillespie, 25–35 (London: Routledge, 2016); Diane Elson, „A Gender-Equitable Macroeconomic Framework for Europe“, *Economics and Austerity in Europe: Gendered Impacts and Sustainable Alternatives*, Hrsg. Hannah Bargawi, Giovanni Cozzi und Susan Himmelweit, 15–26 (London: Routledge, 2017).

²¹⁷ IAO und UN Women, *A Guide to Public Investments in the Care Economy*, 33.

²¹⁸ IAO, *Care Work and Care Jobs for the Future of Decent Work*, 276.

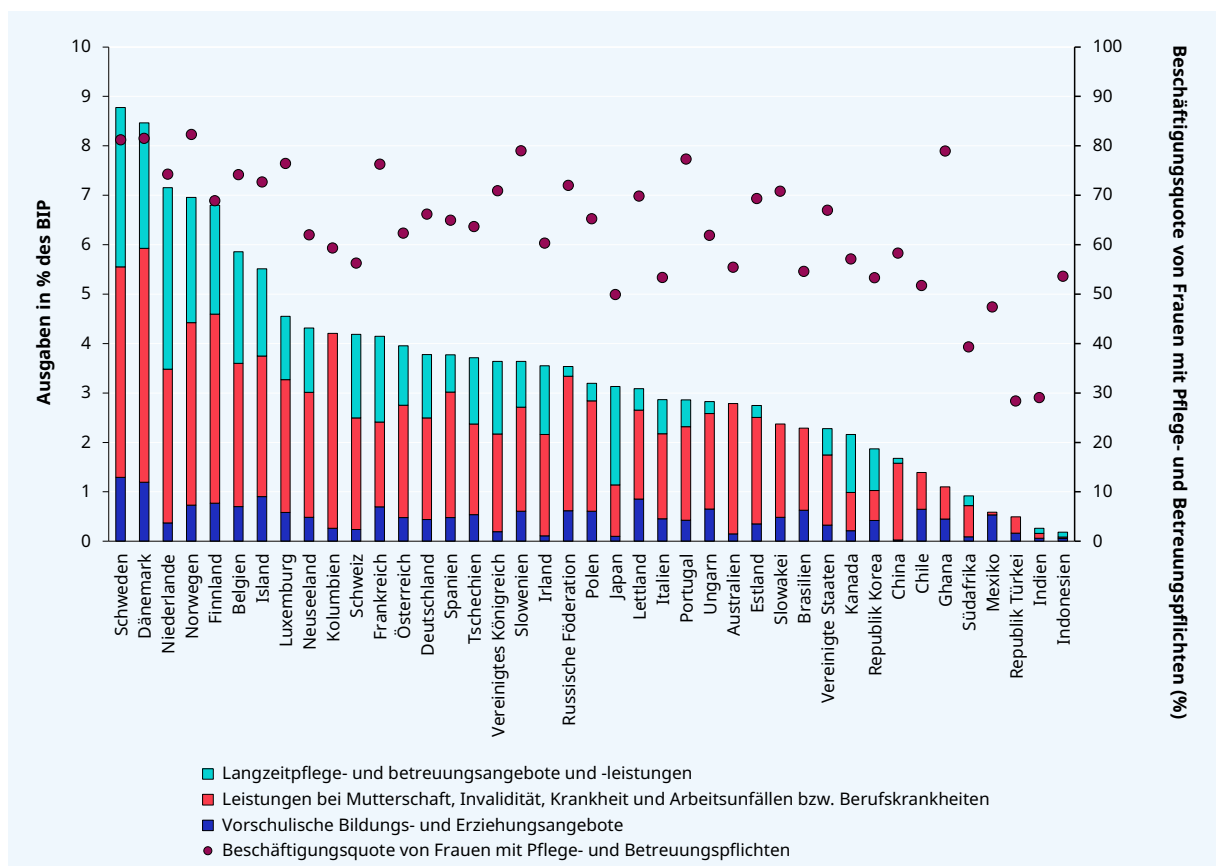
²¹⁹ IAO, *Care at Work*, 295.

²²⁰ IAO, *Care at Work*, 298.

²²¹ UNICEF, *UNICEF Global Resource Guide on Public Finance for Children in Early Childhood Development*, 2019.

liegen: i) vorschulische Bildung und Erziehung, ii) Langzeitpflegedienste und -leistungen und iii) Leistungen bei Mutterschaft, Invalidität, Krankheit und Arbeitsunfällen bzw. Berufskrankheiten. Die öffentlichen Investitionen reichen von über 8 Prozent des BIP in Dänemark und Schweden bis zu weniger als 1 Prozent in Südafrika, Mexiko, der Republik Türkei, Indien und Indonesien. Mit durchschnittlich 2 Prozent des BIP investieren die Länder tendenziell mehr in die Versorgungsbedürfnisse der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter im Fall von Mutterschaft, Krankheit und Arbeitsunfall sowie Invalidität (alle Altersgruppen) und weniger in den Versorgungsbedarf sehr junger Menschen (durchschnittlich 0,47 Prozent des BIP für vorschulische Bildung und Erziehung) und älterer Menschen (durchschnittlich 0,98 Prozent des BIP für Ausgaben für Langzeitpflege und -betreuung, die hauptsächlich für ältere Menschen relevant ist).²²²

► **Abbildung 7. Öffentliche Ausgaben für ausgewählte Bereiche der Pflege- und Betreuungspolitik in Prozent des BIP und Beschäftigungsquote von Frauen mit Pflege- und Betreuungspflichten**



Anmerkung: Das letzte verfügbare Jahr ist 2018.

Quelle: IAO, *Care Work and Care Jobs for the Future of Decent Work*, Abbildung 3.6.

145. Öffentliche Investitionen in die Pflege und Betreuung sind auch für die Überwindung von Ungleichheiten und die Förderung sozialer Inklusion, vor allem der am stärksten marginalisierten Gruppen, unverzichtbar.²²³ Solche Investitionen sind entscheidend für eine größtmögliche und anhaltende Wirkung von Geldtransfers, die kein vergleichbares Potenzial zur Schaffung hoch-

²²² IAO, *Care Work and Care Jobs for the Future of Decent Work*, 124.

²²³ IAO, *Care at Work*, 36.

wertiger Arbeitsplätze haben. Eine unzureichende Bereitstellung staatlicher Mittel für die Kinderbetreuung führt zu einem geringen Angebot an Kinderbetreuungsplätzen oder sehr langen Wartelisten, mangelhafter Erzieherausbildung, einem schlechten Betreuungsverhältnis und niedriger Entlohnung der Betreuungskräfte.²²⁴ Mittlerweile wächst das Angebot an Langzeitpflegedienstleistungen in einigen Ländern, aber insgesamt nicht so schnell wie die pflegebedürftige Bevölkerung; dies ist auf das Fehlen gesetzlicher und wirksamer Ansprüche auf Langzeitpflegedienstleistungen ohne Härten sowie auf die unzureichende Höhe öffentlicher Investitionen zurückzuführen. Die durchschnittlichen Ausgaben für die Langzeitpflege und -betreuung sind nach wie vor niedrig und liegen in den G20-Ländern und Ländern mit hohem Einkommen im Allgemeinen unter 1,5 Prozent des BIP.²²⁵

4.2. Die Finanzierung der Pflege- und Betreuungswirtschaft

- 146. Für Investitionen in die Pflege- und Betreuungswirtschaft müssen verschiedene Finanzierungsquellen kombiniert werden.** Die Finanzierung von Investitionen in die Pflege- und Betreuungswirtschaft kann aus inländischen öffentlichen Mitteln, inländischen und internationalen privaten Mitteln und der internationalen Entwicklungszusammenarbeit stammen. Ein Beispiel für die internationale Entwicklungszusammenarbeit ist der Finanzierungsrahmen des Globalen Förderinstruments der UN für Arbeitsplätze und Sozialschutz für gerechte Übergänge, der darauf abzielt, 400 Millionen menschenwürdige Arbeitsplätze in der grünen, digitalen sowie Pflege- und Betreuungswirtschaft zu schaffen und den Sozialschutz auf die 4 Milliarden Menschen, die derzeit ungeschützt sind, auszuweiten.²²⁶
- 147.** Andere Finanzierungsquellen müssen gut reguliert werden, um positive Ergebnisse zu erzielen. Nicht alle Segmente der Pflege- und Betreuungsversorgung sind gleichermaßen potenziell rentabel, was private Finanzierungsmodelle in diesen Segmenten begrenzt. Strategien für die Suche nach der richtigen Finanzierungsquelle sind notwendig, damit private Investitionen zu Gewinnen und positiven sozialen Ergebnissen führen.
- 148.** Die Finanzierung von Sozialschutzleistungen als Teil eines pflege- und betreuungspolitischen Pakets ist von zentraler Bedeutung. So werden Leistungen bei Mutterschaft über eine Vielzahl von Systemen erbracht, darunter beitragsfinanzierte Systeme (wie die Sozialversicherung), beitragsunabhängige Systeme (wie allgemeine, steuerfinanzierte Systeme) und Systeme mit Arbeitgeberhaftung, bei denen der Beitrag ausschließlich vom Arbeitgeber gezahlt wird – oder eine Kombination dieser Methoden (Abbildung 8). Im Einklang mit dem IAO-Übereinkommen Nr. 183 sollten Mutterschaftsleistungen während des Mutterschaftsurlaubs über die gesetzliche Sozialversicherung oder öffentlich finanzierte Programme auf der Grundlage von Solidarität und Risikoausgleich finanziert werden.²²⁷ Anders als Mechanismen der Arbeitgeberhaftung vermeiden kollektiv finanzierte Mechanismen negative Anreize gegen die Einstellung von Frauen im gebärfähigen Alter und erleichtern die Absicherung von Arbeitnehmern in kleinen Unternehmen durch einen Risikoausgleich zwischen Unternehmen und zwischen männlichen und weiblichen Arbeitnehmern und/oder Steuerzahlern.²²⁸

²²⁴ IAO, *Care at Work*, 216.

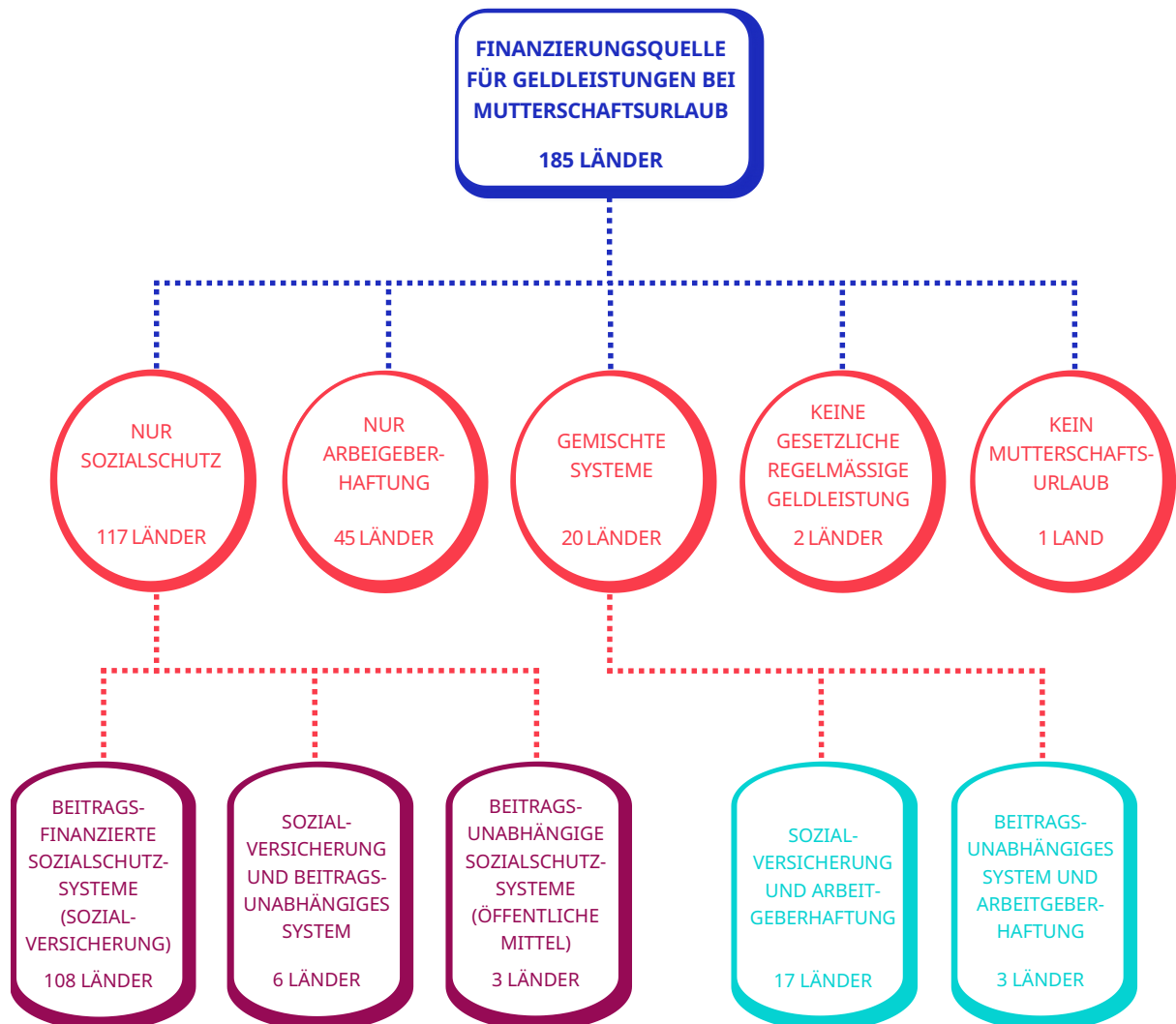
²²⁵ IAO, *Care at Work*, 258; IAO und OECD, „*New Job Opportunities in an Ageing Society*“, 2019, 5.

²²⁶ Globales Förderinstrument und Gemeinsamer SDG-Fonds, *Joint SDG Fund Window on Decent Jobs and Universal Social Protection: Investment Strategy*, 2023, 2.

²²⁷ IAO, *Care at Work*, 53.

²²⁸ IAO, *Care at Work*, 107, 218.

► **Abbildung 8. Finanzierungsquellen für Geldleistungen bei Mutterschaftsurlaub in innerstaatlichen Rechtsvorschriften**



Quelle: IAO, Care at Work, Abbildung 2.6.

149. In einigen Fällen hat der Rückgang der Finanzmittel die erzielten Fortschritte eingeschränkt, beispielsweise bei der Versorgung von Menschen, die mit HIV leben.

► **Kasten 37. Finanzierung der Versorgung von Menschen mit HIV**

Für Menschen, die mit HIV leben, hat der Rückgang der Finanzmittel trotz Verbesserungen in der medizinischen Wissenschaft und der Öffentlichkeitsarbeit zu einem Mangel an Gesundheitspersonal beigetragen, so dass die Last der Versorgung oft den Menschen, die mit HIV leben, und ihren Familienangehörigen aufgebürdet wird. Die Gesamtmittel für die HIV-Versorgung fielen 2022 auf das Niveau von 2013. Das Gemeinsame Programm für HIV/Aids, an dem die IAO beteiligt ist, fördert verstärkt kohärente Ansätze zur Armutsbekämpfung und Kofinanzierung sowie inklusive Sozialschutzprogramme. Dazu gehören Programme zum Thema unbezahlte Pflege- und Betreuungsarbeit, die Frauen und Mädchen für Menschen, die mit HIV leben, leisten.

Quellen: UNAIDS, „New Report from UNAIDS Shows that AIDS Can Be Ended by 2030 and Outlines the Path to Get There“, Pressemitteilung, 13. Juli 2023; UNAIDS, „Funding Trends “; UNAIDS, *Global AIDS Strategy 2021–2026: End Inequality. End AIDS*, 2021.

4.3. Kapazitätsaufbau bei den Mitgliedsgruppen für die Finanzierung von Pflege und Betreuung

- 150.** Die IAO hat eine Vorreiterrolle bei den Anstrengungen zur Förderung von Investitionen in die Pflege- und Betreuungswirtschaft durch Identifizierung ihrer positiven Auswirkungen gespielt. 2018 erstellte sie die erste globale Schätzung des Beschäftigungspotenzials von Investitionen in die Pflege- und Betreuungswirtschaft, der Erfüllung der SDG-Zielvorgaben für Bildung, Gesundheit, Geschlechtergleichstellung und Wachstum ²²⁹ und der Ermittlung von Pflege- und Betreuungslücken. 2021 entwickelten die IAO und UN Women ein Politikinstrument, das anhand der Schätzung von Defiziten, Kosten und Renditen im Bereich Pflege und Betreuung Orientierung für öffentliche Investitionen in die Pflege- und Betreuungswirtschaft bietet und bereits in über 25 Ländern angewandt wurde.
- 151.** Das 2023 eingeführte Globale Portal der IAO für Pflege- und Betreuungspolitik umfasst mehr als 60 rechtliche und statistische Indikatoren und ein Online-Modellierungsinstrument für Pflege- und Betreuungspolitik zur Unterstützung der Mitgliedsgruppen bei der Abschätzung des Bedarfs an öffentlichen Investitionen für die Pflege- und Betreuungswirtschaft und des damit verbundenen Nutzens, wie etwa Schaffung von Arbeitsplätzen, Verringerung geschlechtsspezifischer Beschäftigungs- und Entgeltunterschiede und Renditen aus Investitionen (siehe Kasten 33).
- 152.** Die IAO hat auf diesem Gebiet zwei frei zugängliche Online-Veranstaltungen und zwei große Tagungen mit Schwerpunkt auf der Verknüpfung von Sozialschutz und Langzeitpflege und -betreuung für eine alternde Bevölkerung organisiert. Sie hat auch grundsatzpolitische Richtlinien zur Förderung menschenwürdiger Arbeit für das Personal in der frühkindlichen Bildung und Erziehung entwickelt, die Arbeitsbedingungen, Finanzierung, Lehrpläne und Lernmethoden frühkindlicher Bildung und Erziehung, soziale Sicherheit, Berufsethik und Steuerungssysteme für die frühkindliche Bildung und Erziehung behandeln. ²³⁰ Außerdem hat das Internationale Ausbildungszentrum der IAO zwei neue Kurse über Pflege- und Betreuungsarbeit vorbereitet. ²³¹

4.4. Abschließende Bemerkungen

- 153.** Studien der IAO und anderer heben die positiven Auswirkungen von Investitionen in die Pflege- und Betreuungswirtschaft hervor und liefern gute Argumente für die Bereitstellung öffentlicher Mittel für Pflege und Betreuung. Der fiskalische Spielraum ist – besonders in Ländern mit niedrigem Einkommen – eines der wichtigsten Hemmnisse für Investitionen in die Pflege- und Betreuungswirtschaft. In verschiedenen Landeskontexten wurden unterschiedliche Arten von Finanzierungsmechanismen für Pflege und Betreuung eingeführt. Dreigliedrigkeit und sozialer Dialog haben sich als grundlegend für die Schaffung des politischen Willens erwiesen, alle denkbaren Optionen für fiskalischen Spielraum zur Erhöhung der öffentlichen Investitionen in die Pflege und Betreuung zu prüfen.

²²⁹ IAO, *Care Work and Care Jobs for the Future of Decent Work*; Ipek Ilkcaracan und Kijong Kim, *The Employment Generation Impact of Meeting SDG Targets in Early Childhood Care, Education, Health and Long-Term Care in 45 Countries*.

²³⁰ IAO, *ILO Policy Guidelines on the Promotion of Decent Work for Early Childhood Education Personnel*, 2014.

²³¹ Für weitere Informationen siehe: Internationales Ausbildungszentrum der IAO, „*Care Work and the Care Economy: Policies and International Labour Standards*“ und Internationales Ausbildungszentrum der IAO, „*Measuring Unpaid Care Work and Volunteering in Labour Force Surveys*“.

► Kapitel 5

Auf dem Weg zu menschenwürdiger Arbeit in der Pflege- und Betreuungswirtschaft: Erkenntnisse und Aussichten

154. Pflege und Betreuung sind von zentraler Bedeutung für Wirtschaftswachstum und Entwicklung, soziale Gerechtigkeit und gesellschaftliches und individuelles Wohlergehen. Wie die Erbringung von Pflege und Betreuung organisiert ist, wie die Arbeit verteilt wird, wer sie leistet und unter welchen Arbeitsbedingungen sie geleistet wird – all dies ist entscheidend für die Förderung menschenwürdiger Arbeit und die Geschlechtergleichstellung. Die Pflege- und Betreuungswirtschaft steht jedoch vor neuen Herausforderungen, die sich aus vielfachen, einander überschneidenden Krisen und Konflikten, aus demografischen Trends, der Digitalisierung und dem technologischen Wandel und dem Klimawandel ergeben.
155. Eine allgemein vereinbarte Definition der Pflege- und Betreuungswirtschaft gibt es noch nicht. Es herrscht jedoch Konsens darüber, dass sie bezahlte und unbezahlte, direkte und indirekte Pflege- und Betreuungsarbeit umfasst. Es gibt ein breites Spektrum von Arbeitskräften, die direkte Pflege und Betreuung leisten und diese unterstützen, und es gibt auch verschiedene Akteure (oder Anbieter) aus dem öffentlichen, privaten und gemeinnützigen Bereich. Die Pflege- und Betreuungswirtschaft umfasst auch den Bestand an rechtlichen und institutionellen Rahmen und Politiken zur Unterstützung der Erbringung und Inanspruchnahme von Pflege und Betreuung.
156. Zurzeit gibt es große Lücken bei den Daten über die Pflege- und Betreuungswirtschaft, und die verfügbaren Daten sind in der Regel nicht vergleichbar. Es besteht ein zunehmendes Interesse daran, eine international vereinbarte statistische Definition von Pflege- und Betreuungsarbeit als Leitfaden für die Erstellung von Daten über die Pflege- und Betreuungswirtschaft zu entwickeln.
157. Menschenwürdige Arbeit in der Pflege- und Betreuungswirtschaft sichert eine hochwertige Versorgung. Allerdings sind Pflege- und Betreuungskräfte eine heterogene Gruppe. Während einige hochprofessionell sind und eine gute Bezahlung und menschenwürdige Arbeitsbedingungen genießen, ist die Arbeitsplatzqualität bei anderen schlecht, was zu minderwertiger Pflege und Betreuung führen kann. Manche Pflege- und Betreuungskräfte, die mit Defiziten in Bezug auf menschenwürdige Arbeit konfrontiert sind, wie Hausangestellte und Gemeindepflegehelfer, können von innerstaatlichen Rechtsvorschriften zu Arbeit und sozialer Sicherheit ausgeschlossen sein. Einige sind unbezahlt oder unterbezahlt, haben weder die Möglichkeit, dass ihre Qualifikationen anerkannt werden, noch Zugang zu Qualifizierung und beruflicher Entwicklung, genießen keinen arbeitsrechtlichen und sozialen Schutz und sind diskriminierenden Praktiken und Ausbeutung ausgesetzt. Schlechte Arbeitsbedingungen beeinträchtigen das Wohlergehen derjenigen, die Pflege und Betreuung leisten, und derjenigen, die sie empfangen, gleichermaßen.
158. Die Verwirklichung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und menschenwürdige Arbeitsbedingungen für alle Pflege- und Betreuungskräfte sind die Grundlage einer robusten Pflege- und Betreuungswirtschaft. Starke, unabhängige und repräsentative Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände sowie die Achtung der Vereinigungsfreiheit und die effektive Anerkennung des Rechts zu Kollektivverhandlungen sind Voraussetzungen für den sozialen Dialog, auch für Arbeitnehmer und Arbeitgeber in der Pflege- und Betreuungswirtschaft. Die Mitsprache und Vertretung von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbänden – einschließlich der Verbände von Hausangestellten und der Haushalte, die sie beschäftigen, kleiner und mittlerer Unternehmen und anderer Gruppen von Arbeitnehmern und Arbeitgebern in der Pflege- und Betreu-

ungswirtschaft – müssen unbedingt gefördert werden. Zwangs- und Kinderarbeit ist bei Hausangestellten nach wie vor häufig, und es bedarf besonderer Aufmerksamkeit und Anstrengungen, um diese Missstände zu beseitigen und auch sicherzustellen, dass migrantische Hausangestellte wirksamen Zugang zur Justiz haben. Diskriminierung und Ungleichheit, auch in Form vertikaler und horizontaler beruflicher Segregation, ungleicher Entlohnung und diskriminierungsbedingter Gewalt und Belästigung, sind charakteristisch für bestimmte Pflege- und Betreuungstätigkeiten, besonders am unteren Ende der Lohnskala. Frauen, vor allem jene, die durch Diskriminierung aufgrund der ethnischen, nationalen oder sozialen Herkunft zusätzlich benachteiligt sind, sind bei diesen Tätigkeiten überrepräsentiert. In den Pflege- und Betreuungssektoren sind die Arbeitsschutzrisiken hoch, wozu psychosoziale Risiken, Muskel-Skelett-Probleme sowie biologische und chemische Gefahren gehören. Die Wahrscheinlichkeit, Gewalt und Belästigung ausgesetzt zu sein, ist bei Arbeitsplätzen im Pflege- und Betreuungswesen größer, so dass spezielle Maßnahmen ergriffen werden müssen. Arbeitsschutzgefährdungen und -risiken sollten in Absprache mit den Arbeitnehmern und ihren Verbänden ermittelt und angegangen werden.

- 159.** Der Zugang zu Pflege- und Betreuungsdienstleistungen und Urlaubsregelungen für Pflege und Betreuung ermöglicht Arbeitnehmern mit Familienpflichten, die einen großen Teil der unbezahlten Pflege- und Betreuungsarbeit leisten, eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben und eine bessere Bindung an den Arbeitsmarkt. Studien zeigen, dass familienfreundliche Arbeitsplatzregelungen die Personalgewinnung und -bindung erleichtern und die Produktivität steigern. In der Praxis können diese Regelungen auch die Kosten für die Arbeitgeber senken, da sie die Gesundheit der Mitarbeiter verbessern und Fehlzeiten reduzieren. Urlaubsregelungen für Pflege und Betreuung können auch die Chancengleichheit und Gleichbehandlung auf dem Arbeitsmarkt fördern, indem sie die Diskriminierung von Arbeitnehmern mit Familienpflichten verhindern. Ferner können Regelungen zum Mutterschutz und zu angemessen bezahltem Elternurlaub, Vaterschaftsurlaub und anderen Formen des Pflege- und Betreuungsurlaubs eine gleichmäßigere Aufteilung der Pflege- und Betreuungsaufgaben zwischen Frauen und Männern unterstützen.
- 160.** Insgesamt wurden bei der Gestaltung von Urlaubsregelungen und Pflege- und Betreuungsdienstleistungen erhebliche Verbesserungen erzielt. Positive Entwicklungen zeigen sich bei der Ratifizierung internationaler Arbeitsnormen in Bezug auf Pflege und Betreuung sowie die Verfügbarkeit, Dauer und Finanzierungsquelle von Mutterschutz im Einklang mit dem Übereinkommen Nr. 183. Auch Rechte auf Vaterschaftsurlaub werden zunehmend gestärkt, und die Rolle der Väter bei Pflege- und Betreuungsaufgaben wird in innerstaatlichen Rechtsvorschriften festgeschrieben. Die positiven Entwicklungen fallen beim Elternurlaub zwar gemäßigter aus, doch wird auch dieser Anspruch in den Ländern zunehmend gewährt. Einen Aufwärtstrend gibt es auch bei Arbeitgebern, die familienfreundliche Arbeitsplatzregelungen einführen, Kinderbetreuung bereitstellen und Stillpausen und -einrichtungen anbieten. Trotz dieser Fortschritte sind die Lücken bei Gesetzgebung, Umsetzung und Finanzierung nach wie vor erheblich. Weltweit fehlt es Millionen Arbeitnehmern und ihren Familien, vor allem Pflege- und Betreuungspersonen aus den am stärksten marginalisierten und benachteiligten Gruppen, an Schutz und Unterstützung.
- 161.** Die COVID-19-Pandemie hat gezeigt, dass ein systemischer Ansatz für Pflege und Betreuung notwendig ist, um gesellschaftliche und wirtschaftliche Resilienz sicherzustellen, Ungleichheit und Armut zu bekämpfen und soziale und wirtschaftliche Gerechtigkeit zu fördern. In die Pflege- und Betreuungswirtschaft muss massiv investiert werden, um die Wirtschaft durch die Schaffung hochwertiger Pflege- und Betreuungsarbeitsplätze zu stärken, die Erwerbsbeteiligung und den Zugang zu menschenwürdigen Arbeitsplätzen für Frauen zu fördern und die Geschlechtergleichstellung, das Wohlergehen, die soziale Gerechtigkeit und einen gerechten Übergang zu unterstützen.

162. Ein auf Rechten basierender Ansatz für Pflege und Betreuung, der in internationalen Arbeitsnormen wurzelt, kann eine gut funktionierende und widerstandsfähige Pflege- und Betreuungswirtschaft fördern. Die Ratifizierung und Umsetzung internationaler Arbeitsnormen, die für die Pflege- und Betreuungswirtschaft relevant sind, einschließlich der zehn grundlegenden Übereinkommen und der Übereinkommen über Krankenpflegepersonal, Hausangestellte, Mutterschutz, Arbeitnehmer mit Familienpflichten und Sozialschutz, sollten fester Bestandteil der auf nationaler Ebene konzipierten und kontextspezifischen pflege- und betreuungspolitischen Pakete sein.
163. Der soziale Dialog, einschließlich Kollektivverhandlungen, ist ein effizienter und demokratischer Weg, um menschenwürdige Arbeit herbeizuführen und sicherzustellen, dass die Beschäftigungsstandards den Interessen von Arbeitnehmern wie Arbeitgebern in der Pflege und Betreuung dienen, deren Qualität auf diese Weise verbessert wird.
164. Die Entscheidungsfindung in der Pflege- und Betreuungspolitik sollte auf einem dreigliedrigen sozialen Dialog sowie auf Konsultationen mit und der Vertretung von Menschen, die unentgeltlich Pflege und Betreuung leisten, und Menschen, die sie empfangen, einschließlich Menschen mit Behinderungen und Menschen, die Langzeitpflege und -unterstützung benötigen, beruhen. Damit wird sichergestellt, dass die Versorgung inklusiv ist, auf Rechten basiert und der Nachfrage und dem Bedarf angemessen entspricht.
165. Der 5R-Rahmen für menschenwürdige Pflege- und Betreuungsarbeit zielt darauf ab, Kohärenz zwischen Politiken in den Bereichen Pflege und Betreuung, Sozialschutz, Arbeitnehmerschutz und Nichtdiskriminierung, Migration und Beschäftigung, einschließlich Gesamtwirtschaftspolitik, zu fördern und damit Synergien zu nutzen und gegenläufige Politiken zu vermeiden.
166. Wegen ihres Charakters als öffentliches Gut brauchen Pflege und Betreuung eine angemessene öffentliche Finanzierung. Wenn Pflege und Betreuung in der Verantwortung des Einzelnen liegen und von seiner Zahlungsfähigkeit abhängen, verursachen die daraus resultierenden Versorgungslücken hohe Kosten für Einzelpersonen, die Gesellschaft und die Wirtschaft. Die Erbringung von, der Zugang zu und die Inanspruchnahme von Pflege und Betreuung sollten sich auf die Grundsätze der Solidarität, der Gerechtigkeit und der Allgemeingültigkeit sowie auf die führende Rolle des Staates stützen. Obwohl bei der Anerkennung von Pflege und Betreuung als öffentliches Gut und kollektive Verantwortung erhebliche Fortschritte zu verzeichnen sind, bestehen Erwartungen und Normen zur Rolle und zu den Pflichten „der Frauen“ bei Pflege und Betreuung hartnäckig fort.
167. Gesamtwirtschaftspolitiken können ein günstiges Umfeld für Investitionen in die Pflege und Betreuung schaffen und auf die Verteilung bezahlter und unbezahlter Pflege- und Betreuungsarbeit sowie die Schaffung menschenwürdiger Arbeitsplätze in der Pflege- und Betreuungswirtschaft Einfluss nehmen. Hierfür müssen erforderlichenfalls Mittel umverteilt und fiskalische Spielräume erweitert werden. Für kohärente Ansätze zur Förderung menschenwürdiger Arbeit in der Pflege- und Betreuungswirtschaft sind zudem solide Koordinierungsmechanismen zwischen verschiedenen Politikbereichen und Institutionen erforderlich.

5.1. Das weitere Vorgehen

168. Angesichts ihrer führenden Rolle bei der Förderung kohärenter und integrierter Ansätze für die Politikentwicklung im Zusammenhang mit der Pflege- und Betreuungswirtschaft ist die IAO gut aufgestellt, um ihre umfassende Arbeit auf diesem Gebiet im Rahmen ihrer strategischen Ziele fortzusetzen und weiterzuentwickeln, ihre Arbeit in der Pflege- und Betreuungswirtschaft so zu positionieren, dass sie auf neu entstehende Herausforderungen reagieren kann, mit den Mitgliedsgruppen an der weiteren Verbesserung des Verständnisses der Pflege- und Betreuungs-

wirtschaft zu arbeiten und hierfür die Anerkennung der Bedeutung dieses Sektors für menschenwürdige Arbeit und soziale Gerechtigkeit zu fördern.

169. Entscheidend für eine faktengestützte Politik zugunsten menschenwürdiger Arbeit in der Pflege- und Betreuungswirtschaft ist die Förderung eines gemeinsamen Verständnisses des Sektors und seiner Zusammensetzung, einschließlich der Frage, wie seine Größe zu messen ist. Die IAO könnte ein solches gemeinsames Verständnis fördern, unter anderem durch einen 2024 beginnenden Prozess zur Entwicklung international vereinbarter statistischer Normen zu dem Thema. Dies wird als Richtschnur für die Erhebung und Zusammenstellung detaillierter, vergleichbarer und harmonisierter Daten zur Schließung der derzeit bestehenden großen Datenlücken dienen.
170. Die zentralen Komponenten und Merkmale fortschrittlicher pflege- und betreuungspolitischer Pakete werden im 5R-Rahmen für menschenwürdige Pflege- und Betreuungsarbeit vorgeschlagen. Auf Ersuchen von Ländern um Unterstützung könnte sich die IAO dafür einsetzen, die Politikberatung weiterhin auf die Situation der Länder abzustimmen, die Politikumsetzung durch verstärkte Koordinierungsmechanismen und sozialen Dialog zu unterstützen und starke Partnerschaften auf nationaler und globaler Ebene zur Stärkung ihrer Arbeit aufzubauen.
171. Die Globale Koalition der IAO für soziale Gerechtigkeit könnte als Plattform für die weitere Stärkung von Partnerschaften mit UN-Organisationen, internationalen Finanzinstitutionen, internationalen Netzwerken und Forschungszentren dienen und gleichzeitig den komparativen Vorteil der dreigliedrigen Struktur der IAO bei der Förderung menschenwürdiger Arbeit in der Pflege- und Betreuungswirtschaft zur Geltung bringen.
172. In diesem Kontext ist es wichtig, die Ratifizierung und Umsetzung der internationalen Arbeitsnormen, die für die Pflege- und Betreuungswirtschaft relevant sind, einschließlich aller zehn grundlegenden Übereinkommen, zu fördern.
173. Ferner sind Daten- und Statistikleitlinien entscheidend für eine faktengestützte Politikberatung. Die IAO könnte die Erhebung und Zusammenstellung vergleichbarer, harmonisierter Daten fördern und auf die Entwicklung internationaler Leitlinien für Statistiken über die Pflege- und Betreuungswirtschaft hinarbeiten.
174. Die IAO ist in der Lage, ihr hochwertiges Wissen über die Pflege- und Betreuungswirtschaft einzusetzen und ihre diesbezügliche Fachkompetenz durch verstärkte Forschung und Analyse von Trends bei Beschäftigung und menschenwürdiger Arbeit in der Pflege- und Betreuungswirtschaft weiter auszubauen. Sie kann die Mitgliedsgruppen bei der Schätzung des Pflege- und Betreuungsbedarfs und der Deckungslücken (einschließlich Urlaubsregelungen für Pflege und Betreuung) und bei der Schätzung der Renditen aus Investitionen zur Schließung dieser Lücken durch die systematische Berücksichtigung von Pflege und Betreuung in Gesamtwirtschaftspolitiken unterstützen, Finanzierungsmechanismen und öffentliche Ausgaben in der Pflege- und Betreuungswirtschaft überprüfen, ein besseres Verständnis von Produktivität in der Pflege- und Betreuungswirtschaft initiieren und quantitative und qualitative Analysen der Auswirkungen von Politiken auf die Förderung menschenwürdiger Arbeit in der Pflege- und Betreuungswirtschaft durchführen.
175. Außerdem könnte die IAO Untersuchungen durchführen, um beurteilen zu können, ob es im Bestand der IAO an internationalen Arbeitsnormen Lücken in Bezug auf Vaterschafts- und Elternschutz gibt, und wenn ja, welche normativen und nicht normativen Maßnahmen ergriffen werden könnten.
176. Ferner könnte die IAO weiterhin Politik- und Rechtsberatungsdienste (einschließlich Überprüfungen von Rechtsvorschriften und Politiken) bereitstellen und Kapazitätsaufbau und Leistungen zur Entwicklung der fiskalischen, regulatorischen und technischen Kapazitäten anbieten, die für die Konzeption, Finanzierung und Umsetzung inklusiver Politiken, einschließlich Regelungen, Dienst-

leistungen und Investitionen betreffend die Pflege- und Betreuungswirtschaft, erforderlich sind. Sie könnte die systematische Berücksichtigung von Pflege und Betreuung in verschiedenen Politikbereichen unterstützen und den sozialen Dialog in der Pflege- und Betreuungswirtschaft, auch im Rahmen von Landesprogrammen für menschenwürdige Arbeit, fördern.

- 177.** Zur Förderung besserer Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen in der Pflege- und Betreuungswirtschaft könnte die IAO die Entwicklung von Qualifizierungs- und Akkreditierungsprogrammen unterstützen, die auf die nationalen Gegebenheiten zugeschnitten sind, um die Professionalisierung und Formalisierung der Pflege- und Betreuungskräfte voranzubringen.
- 178.** Die IAO könnte Fragen, die für die Förderung menschenwürdiger Arbeit und der Geschlechtergleichstellung in der Pflege- und Betreuungswirtschaft relevant sind, weiter in alle einschlägigen Projekte und Tätigkeiten ihrer Entwicklungszusammenarbeit – besonders diejenigen, die auf die Beschäftigung und wirtschaftliche Selbstbestimmung von Frauen, die Ausweitung des Arbeitnehmer- und Sozialschutzes, die Beseitigung von Diskriminierung und den Übergang zur formellen Wirtschaft ausgerichtet sind – einbeziehen, um das Potenzial der Pflege- und Betreuungswirtschaft hinsichtlich ihres Beitrags zur Agenda für menschenwürdige Arbeit und zu den SDG voll auszuschöpfen.
- 179.** Durch verstärkte Zusammenarbeit mit dem Internationalen Ausbildungszentrum der IAO könnte die Strategie des Amtes zum Aufbau von Kapazitäten für die Pflege- und Betreuungswirtschaft ausgeweitet werden, unter anderem durch die Verbesserung der Zugänglichkeit bestehender Schulungen und die Entwicklung weiterer Kurse, die den Bedürfnissen der Mitgliedsgruppen und Mitgliedstaaten der IAO bei der Förderung menschenwürdiger Arbeit und der Geschlechtergleichstellung in der Pflege- und Betreuungswirtschaft gerecht werden.