

Beschluss Nr. 835/2018
Schwyz, 20. November 2018 / pf

Live-in-Betreuung von älteren Menschen in Privathaushalten:
Schutz für Betreuerinnen und Haushalte mit neuem Normalarbeitsvertrag Hauswirtschaft
Beantwortung der Interpellation I 23/18

1. Wortlaut der Interpellation

Am 9. Juli 2018 haben Kantonsrätin Bettina Eschmann und die Kantonsräte Patrick Schnellmann und Thomas Büeler folgende Interpellation eingereicht:

„In seinem 2016 erschienen Bericht Pendelmigration zur Altenpflege kommt der Bundesrat zum Schluss, „dass Betagtenbetreuerinnen, die sich alleine um eine betagte Person kümmern müssen, unter Umständen eine grosse Belastung in ihrem Arbeitsverhältnis erfahren können, was ihre Gesundheit gefährden kann. Gleichzeitig fehlen für diese Beschäftigungsgruppe spezifische und klare rechtliche Vorgaben in verschiedenen zentralen Fragen wie Begrenzung der Arbeitszeit, übermässige Verantwortung, Regelung der prekären arbeitsvertraglichen Situation, fehlende Privatsphäre. Daraus abgeleitet werden kann ein Bedarf, die Arbeitsbedingungen der Betagtenbetreuerinnen besser zu regeln.“

Um die Problematik zu entschärfen, hat der Bundesrat einen Modell-Normalarbeitsvertrag (NAV) Hauswirtschaft erarbeitet, der einige der bestehenden Regulierungslücken bei der Live-in-Betreuung in Privathaushalten schliesst. Er enthält insbesondere konkrete Lösungen zur Abgeltung der Präsenzzeit am Abend und in der Nacht sowie Bestimmungen zu täglichen und wöchentlichen Ruhezeiten und Pausen. Am 29. Juni 2018 hat der Bundesrat die Kantone beauftragt, ihre bestehenden NAV Hauswirtschaft zu überarbeiten und die Mindestbestimmungen des Modell-NAV zu übernehmen.

Damit auch Arbeitnehmende im Privathaushalt besser vor Ausbeutung geschützt sind und die Haushalte als Arbeitgebende Rechtssicherheit haben, ist es wichtig, dass der Modell-NAV auch im Kanton Schwyz baldmöglichst implementiert wird. Vor diesem Hintergrund bitten wir den Regierungsrat um Beantwortung der folgenden Fragen:

1. *Bis wann will der Regierungsrat die Vorgaben des Bundes im Schwyzer NAV Hauswirtschaft implementiert haben (Umsetzungsfahrplan)?*
2. *Ist der Regierungsrat bereit, die Einhaltung der Bestimmungen im NAV Hauswirtschaft durchzusetzen, indem er sie für verbindlich erklärt (bzw. die Vergabe von Arbeitsvermittlungs- und Verleihbewilligungen an die Einhaltung der Bestimmungen im NAV knüpft)?*
3. *An welche Beratungsstelle können sich Haushalte und Beschäftigte mit Fragen zu den Arbeitsverhältnissen in der Live-in-Betreuung im Privathaushalt wenden?*
4. *Welche Massnahmen ergreift der Regierungsrat, um die Wirksamkeit des überarbeiteten NAV Hauswirtschaft zu monitoren? (Wie oft kommt der NAV zur Anwendung? Inwiefern hat er zu einer Verbesserung der Arbeitsverhältnisse und zur Verhinderung von Ausbeutung im Privathaushalt beigetragen? Inwiefern hat er die Rechtssicherheit für Haushalte als Arbeitgebende verbessert?)*
5. *Ist der Regierungsrat bereit, einen runden Tisch einzurichten, an dem sich das Amt für Arbeit regelmässig mit Vertretern von Privathaushalten, Senioren- und Patientenorganisationen sowie Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden über die erreichten Fortschritte und die offenen Probleme bezüglich der Arbeitsverhältnisse in Privathaushalten austauschen kann?*

Wir bedanken uns für die Beantwortung der Fragen.“

2. Antwort des Regierungsrates

2.1 Ausgangslage

2.1.1 In der Antwort des Regierungsrates auf das Postulat P 3/16 „24h-Betreuung erfordert Revision des Normalarbeitsvertrages für hauswirtschaftliche Arbeitnehmende“ (RRB Nr. 498/2016, Erwägungen Ziffer 2.8) hat der Regierungsrat festgestellt, dass eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen bei der 24-Stundenbetreuung angestrebt werden müsse. Er hat dem Kantonsrat jedoch beantragt, das Postulat nicht erheblich zu erklären und auf kantonaler Ebene zuzuwarten, bis der in Aussicht gestellte eidgenössische Lösungsvorschlag definitiv feststehe. Erst im Anschluss daran könne der Regierungsrat abschliessend beurteilen, ob im Kanton Schwyz ebenfalls noch zusätzlicher Anpassungsbedarf bestehe.

2.1.2 Handlungsbedarf hat der Regierungsrat damals bei der Beantwortung des Postulats im Bereich der Prävention und Information der Betroffenen gesehen. Deshalb hat er das Amt für Arbeit damit beauftragt, ein Merkblatt mit den wichtigsten Informationen für Arbeitgeber und -nehmer zu erstellen und zu veröffentlichen (vgl. RRB Nr. 498/2016, Erwägungen Ziffer 2.7). Eine entsprechende Broschüre als Hilfestellung hat das Amt für Arbeit im März 2017 publiziert (vgl. Medienmitteilung des Amtes für Arbeit vom 13. März 2017).

2.1.3 Am 21. Juni 2017 hat der Bundesrat den in Auftrag gegebenen Bericht zur Abschätzung der Regulierungsfolgekosten für Regelungen der 24-Stunden-Betreuungsarbeit in Privathaushalten zur Kenntnis genommen und das Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) beauftragt, die Kantone bis Mitte 2018 beim Erarbeiten eines Modells für die kantonalen Normalarbeitsverträge für die Betagtenbetreuung im privaten Haushalt zu unterstützen. Am 29. Juni 2018 informierte das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) darüber, dass eine Vorlage für die Ergänzung der kantonalen NAV im Hausdienst zur Verfügung stehe. Der zusammen mit den Kantonen entwickelte und den betroffenen Kreisen zur Stellungnahme unterbreitete Modell-NAV sieht Regeln zur Bezahlung der Präsenzzeiten vor und enthält weitere Ansprüche der Arbeitnehmenden wie Pausen, eine wöchentliche Freizeit von eineinhalb Tagen und einen vom

Arbeitgeber zu gewährenden Zugang zum Internet. Die Kantone wurden eingeladen, die Übernahme dieser Regeln in ihre kantonalen NAV zu prüfen und über die weiteren Schritte zu entscheiden. Im Juni 2019 hat das WBF dem Bundesrat über den Stand der Übernahmen in den Kantonen Bericht zu erstatten.

2.1.4 Der heute geltende NAV für hauswirtschaftliche Arbeitnehmer des Kantons Schwyz regelt insbesondere den Geltungsbereich, die Arbeitszeit und Ferien, die Entlöhnung, den Schutz und Beschäftigung bei Mutterschaft sowie die Beendigung des Arbeitsverhältnisses. Der bestehende NAV widerspiegelt die arbeitsrechtlichen Verhältnisse vor mehr als zwanzig Jahren. In der Zwischenzeit hat sich mit der zunehmenden Verbreitung der 24-Stunden-Betagtenbetreuung durch Pendelmigrantinnen vieles in diesem Bereich verändert. Aus der Praxis des Amtes für Arbeit geben insbesondere die Arbeitsbedingungen vor Ort, die Einhaltung von Arbeits-, Präsenz- und Ruhezeiten sowie die Entschädigung für die Präsenzzeit vermehrt Anlass zu Diskussionen. Diese sensiblen Bereiche mit erhöhtem Schutzbedürfnis der Arbeitnehmenden sind im heutigen NAV ungenügend abgebildet. Dies führt in der Praxis zu teilweise prekären Arbeitsbedingungen. Weiter enthält der bestehende NAV noch Grundsätze zur Entlöhnung, obwohl die Mindestlöhne seit 2011 verbindlich durch den NAV Haushalt des Bundes normiert sind und kantonale Bestimmungen in diesem Bereich obsolet sind. Der Regierungsrat ist daher zum Schluss gekommen, dass der zur Zeit geltende NAV des Kantons Schwyz die neu entstandenen Gegebenheiten des Markts im Bereich der 24-Stunden-Betreuung nicht angemessen und ausreichend berücksichtigt. Es besteht daher Handlungsbedarf zur Schliessung dieser Regelungslücken.

2.1.5 Basierend auf diesen Überlegungen hat der Regierungsrat das Volkswirtschaftsdepartement mit RRB Nr. 580/2018 beauftragt, zu prüfen, welche Regelungen vom Modell-NAV in den kantonalen NAV übernommen werden sollen. Da sich die Struktur des bestehenden NAV des Kantons Schwyz nur schwerlich mit dem Modell-NAV in Einklang bringen lässt und dafür neue Bestimmungen geschaffen werden müssen, wird eine Totalrevision unumgänglich sein. Das Volkswirtschaftsdepartement wurde beauftragt, einen entsprechenden Entwurf auf der Grundlage des Modell-NAV zuhanden des Regierungsrates vorzubereiten.

2.2 Beantwortung der Fragen

2.2.1 Bis wann will der Regierungsrat die Vorgaben des Bundes im Schwyzer NAV Hauswirtschaft implementiert haben (Umsetzungsfahrplan)?

Der Regierungsrat beabsichtigt, den totalrevidierten NAV per 1. Januar 2020 in Kraft zu setzen.

2.2.2 Ist der Regierungsrat bereit, die Einhaltung der Bestimmungen im NAV Hauswirtschaft durchzusetzen, indem er sie für verbindlich erklärt (bzw. die Vergabe von Arbeitsvermittlung- und Verleihbewilligungen an die Einhaltung der Bestimmungen im NAV knüpft)?

Auch wenn der Bedarf nach einer Revision des Normalarbeitsvertrags für die Hauswirtschaft unbestritten ist, darf die Wirkung des NAV nicht überschätzt werden, weil ein NAV in erster Linie dispositives Recht darstellt, welches im Einzelarbeitsvertrag abgeändert werden kann. Dies ist im Kanton Schwyz jedoch nur unter Einhaltung einer gemäss dem NAV zur Gültigkeit erforderlichen Schriftform (Art. 360 Abs. 2 OR) möglich. Einseitig zwingendes Recht schafft der NAV lediglich in jenen Bereichen, die zur Bekämpfung von Lohndumping erlassen werden. Diesbezüglich hat der Bundesrat die Mindestlöhne in der Hauswirtschaft bereits verbindlich in einem eigenen NAV Haushalt für die ganze Schweiz (mit Ausnahme des Kantons Genf, welcher bereits einen Mindestlohn für Hausangestellte im kantonalen NAV eingeführt hat) festgelegt.

Wer gewerbsmässig Arbeit vermittelt und oder Personal ausleiht, benötigt gemäss Arbeitsvermittlungsgesetz vom 6. Oktober 1989 (SR 823.11, AVG) eine Betriebsbewilligung vom zuständigen

Amt für Arbeit. Die Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen, die schriftlich sowohl im Anstellungs- wie auch im Einsatzvertrag geregelt werden müssen, sind dabei zwingende Voraussetzungen für die Erteilung der Betriebsbewilligung, die nicht nur ausgewiesen werden müssen, sondern auch kontrolliert werden. Derzeit bieten im Kanton Schwyz zwei Betriebe Dienstleistungen im Rahmen der Live-in-Betreuung an sowie weitere vier Betriebe im Bereich der Hauswirtschaft, deren Dienstleistungen (beispielsweise Spitexdienstleistungen) nach den Bedürfnissen der Kunden auch nachts angeboten werden. Die Nichteinhaltung der Bewilligungsvoraussetzungen hat den Entzug der Betriebsbewilligung zur Folge.

Darüber hinaus verfügt der Kanton Schwyz, wie auch alle anderen Kantone, über eine Tripartite Kommission (Mitglieder der Kommission sind je zwei Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter sowie zwei Vertreter der Arbeitsmarktbehörde), die den gesetzlichen Auftrag hat, die Erwerbstätigen in der Schweiz vor Lohn- und Sozialdumping zu schützen. Die Vollzugsstelle für die Tripartite Kommission prüfte im Jahre 2017 insgesamt 17 private Haushalte bezüglich der Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen. Während sich die meisten der kontrollierten Haushalte an die vertraglichen Verpflichtungen gemäss NAV Hauswirtschaft gehalten hatten, musste aufgrund der Kontrollen der Tripartite Kommission in vier Fällen wegen Übertretung von ausländer- und sozialversicherungsrechtlichen Verfehlungen strafrechtlich und korrigierend eingeschritten werden.

2.2.3 An welche Beratungsstelle können sich Haushalte und Beschäftigte mit Fragen zu den Arbeitsverhältnissen in der Live-in-Betreuung im Privathaushalt wenden?

Für die Beratung der Fragen zu den Arbeitsverhältnissen in der Live-in-Betreuung im Privathaushalt ist im Kanton Schwyz das Amt für Arbeit zuständig. Dort sind in der Abteilung Arbeitsmarkt auch Informationsunterlagen zu diesem Thema erhältlich, welche ebenfalls auf der Website des Kantons Schwyz aufgeschaltet sind. Das Amt für Arbeit kennt die Schnittstellen bei übergreifenden Fragen und vermittelt Ratsuchende bei Bedarf an die richtigen Stellen.

2.2.4 Welche Massnahmen ergreift der Regierungsrat, um die Wirksamkeit des überarbeiteten NAV Hauswirtschaft zu monitoren? (Wie oft kommt der NAV zur Anwendung? Inwiefern hat er zu einer Verbesserung der Arbeitsverhältnisse und zur Verhinderung von Ausbeutung im Privathaushalt beigetragen? Inwiefern hat er die Rechtssicherheit für Haushalte als Arbeitgebende verbessert?)

Die Arbeitsmarktbehörde hat aufgrund der Meldepflicht im Entsendegesetz vom 8. Oktober 1999 (SR 823.20, EntsG) Kenntnis von den Einsätzen der Personen, die im Rahmen der Live-in-Betreuung eingesetzt werden, sofern sie aus dem Ausland stammen. So sind im Jahre 2017 insgesamt 33 Dienstleistungserbringer im Rahmen des EntsG im Haushalt zum Einsatz gekommen. Durch die Vollzugsstelle der Tripartiten Kommission werden die Lohn- und Arbeitsbedingungen stichprobenweise geprüft und durchgesetzt. Mit dem zu revidierenden NAV sollen die verschiedenen Lücken der Rechtssicherheit wieder geschlossen werden. Die Tripartite Kommission ist in der Folge in der Lage zu prüfen, ob sich die Situation nach der Revision des Normalarbeitsvertrags tatsächlich verbessert hat.

2.2.5 Ist der Regierungsrat bereit, einen runden Tisch einzurichten, an dem sich das Amt für Arbeit regelmässig mit Vertretern von Privathaushalten, Senioren- und Patientenorganisationen sowie Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden über die erreichten Fortschritte und die offenen Probleme bezüglich der Arbeitsverhältnisse in Privathaushalten austauschen kann?

Mit der Tripartiten Kommission existiert bereits ein kundenorientiertes Gefäss, wo sich die entsprechenden Interessensvertreter (Arbeitnehmer, Arbeitgeber und Arbeitsmarktbehörde) individuell einbringen und allenfalls Massnahmen zur Lösung vorliegender Probleme beantragen können. Die Arbeitsverhältnisse in Privathaushalten werden bereits heute regelmässig in der Tripartiten Kommission thematisiert, die erreichten Fortschritte und die offenen Probleme besprochen und

es werden von ihr entsprechende Kontrollen in Privathaushalten angeordnet (vgl. Ziffer 2.2.2 vorstehend). Es besteht somit aus Sicht des Regierungsrates zurzeit kein Bedarf, um noch eine weitere Plattform zu diesem Thema einzuführen.

Beschluss des Regierungsrates

1. Der Vorsteher des Volkswirtschaftsdepartementes wird beauftragt, die Antwort im Kantonsrat zu vertreten.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.
3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Volkswirtschaftsdepartement; Amt für Arbeit.

Im Namen des Regierungsrates:

Dr. Mathias E. Brun, Staatsschreiber

