

Assistance aux personnes âgées 24 h / 24 dans les ménages privés

Analyse d'impact de la réglementation concernant les conséquences des solutions envisageables d'après le rapport en réponse au postulat Schmid-Federer 12.3266
« Soins aux personnes âgées. Encadrer la migration pendulaire »

Rapport final

Bâle, le 29 février 2016

24-Stunden-Betagtenbetreuung in Privathaushalten: Regulierungsfolgenabschätzung zu den Auswirkungen der Lösungswege gemäss Bericht zum Postulat Schmid-Federer 12.3266 „Pendelmigration zur Alterspflege“

Schlussbericht

zuhanden des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO)

Verantwortlich seitens Auftraggeber: Corina Müller

Projektleitung seitens Auftragnehmer: Miriam Frey

Autorinnen und Autoren: Miriam Frey, Harald Meier, Mirjam Suri, Lorenz Walthert

B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung AG, Steinenberg 5, CH-4051 Basel
Tel: 061-262 05 55, Fax: 061-262 05 57, E-Mail: miriam.frey@bss-basel.ch

Wir bedanken uns bei Philippe Nordmann und Fabian Looser von der Anwaltskanzlei Walder Wyss für die Unterstützung bezüglich juristischer Fragestellungen.

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis.....	iii
Tabellenverzeichnis.....	iii
Zusammenfassung.....	iv
Résumé.....	xi
1. Einleitung.....	1
2. Methodik.....	2
2.1. Methodischer Rahmen: RFA	2
2.2. Untersuchungsgegenstand.....	2
2.3. Daten und Informationsquellen	3
2.4. Grenzen der Studie.....	4
3. Anbieter, Migrantinnen und Klienten	5
3.1. Anbieter und Modelle	5
3.2. Pendelmigrantinnen	13
3.3. Klienten und Angehörige.....	18
4. Rechtliche Regelungen.....	22
4.1. Aktuelle Gesetzgebung	22
4.2. Aktuelle Praxis.....	25
4.3. Handlungsbedarf.....	31
5. Mögliche künftige Regelung.....	32
5.1. Instrumente	32
5.2. Regelungsinhalt	35
5.3. Lösungswege	38
6. Auswirkungen der künftigen Regelung	39
6.1. Kosten und Nutzen für die Akteure	39
6.1.1. Markt und Anbieter.....	39
6.1.2. Pendelmigrantinnen	41
6.1.3. Klienten und Angehörige.....	43
6.1.4. Bund und Kantone	48
6.2. Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen	49
6.3. Vollzug	53
7. Fazit: Die RFA im Überblick.....	58

Literaturverzeichnis	63
Anhang I: Interviewpersonen	67
Anhang II: Aktuelle rechtliche Regelungen	69

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1	Pendelrhythmus.....	8
Abbildung 2	Preise pro Monat in CHF	9
Abbildung 3	Anzahl Pendelmigrantinnen pro Anbieter	11
Abbildung 4	Bestand Bewilligungen, Anbieter von Personalverleih.....	12

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1	Befragung.....	3
Tabelle 2	Anbieter von 24-Stunden-Betreuung in der Schweiz.....	6
Tabelle 3	Regelungsinhalt.....	37
Tabelle 4	Lösungswege.....	38
Tabelle 5	Auswirkungen auf die Anbieter	40
Tabelle 6	Auswirkungen auf die Pendelmigrantinnen	42
Tabelle 7	Auswirkungen auf die Klienten, Preise	45
Tabelle 8	Auswirkungen auf die Klienten, Wechsel ins Pflegeheim	47
Tabelle 9	Auswirkungen auf die Klienten, Übersicht	48
Tabelle 10	Auswirkungen auf das Gesundheitswesen	51
Tabelle 11	Varianten und Instrumente	58
Tabelle 12	Auswirkungen auf die Akteure nach Varianten	59
Tabelle 13	Auswirkungen auf das Gesundheitswesen	60
Tabelle 14	Vollzug nach Instrumenten	62
Tabelle 15	Befragte Fachpersonen.....	67
Tabelle 16	Befragte Pendelmigrantinnen.....	68
Tabelle 17	Befragte Klienten und Angehörige.....	68
Tabelle 18	Aktuelle rechtliche Regelungen	70

Zusammenfassung

Ausgangslage

Die Arbeitsbedingungen – insbesondere die Arbeits- und Ruhezeiten – von Pendelmigrantinnen¹ in der 24-Stunden-Betagtenbetreuung sind aktuell rechtlich nicht verbindlich geregelt: Private Haushalte sind dem Arbeitsgesetz nicht unterstellt, von kantonalen Normalarbeitsverträgen (NAV) kann abgewichen werden und der nationale NAV Hauswirtschaft beinhaltet nur Vorgaben zum Mindestlohn. In der Folge kommt es zu einer grossen Heterogenität und teilweise zu prekären Arbeits- und Wohnsituationen der betroffenen Arbeitnehmerinnen. Der Bericht des Bundesrates zur Erfüllung des Postulats Schmid-Federer zeigt vor diesem Hintergrund verschiedene Möglichkeiten auf, wie der Schutz der Betreuerinnen verbessert werden kann.

Ziel und Methodik

Die vorliegende Studie untersucht die Auswirkungen der vom Bundesrat skizzierten Möglichkeiten auf die betroffenen Akteure sowie für das Gesundheits- und Sozialwesen. Methodisch wird eine Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) durchgeführt, welche auf 67 Gesprächen mit Anbietern, Pendelmigrantinnen, Klienten und Angehörigen sowie Fachpersonen basiert. Ergänzend dazu wurde eine Analyse der gesetzlichen Grundlagen und der Literatur vorgenommen.

Aktuelle Situation

Anbieter: Unter Berücksichtigung von Gruppenstrukturen sind aktuell 63 Anbieter von 24-Stunden-Betreuung in der Schweiz tätig. Wenngleich auch einzelne Spitexunternehmen eine 24-Stunden-Betreuung anbieten, sind auf Betreuung spezialisierte Unternehmen häufiger. Dabei lassen sich zwei Arten unterscheiden:

- Personalverleihunternehmen, welche die Pendelmigrantinnen anstellen und ihre Dienstleistung am Markt anbieten. Diese stellen den Grossteil der Anbieter dar.
- Arbeitsvermittlungsunternehmen, die lediglich eine Vermittlung zwischen Pendelmigrantinnen und Haushalten anbieten; der Arbeitsvertrag wird zwischen den Betreuerinnen und den Haushalten abgeschlossen.

¹ Pendelmigrantinnen sind Personen, welche in der 24-Stunden-Betagtenbetreuung tätig sind, bei der betreuten Person wohnen und dabei regelmässig in ihr Heimatland zurückkehren. Da es sich dabei in erster Linie um Frauen handelt, wird die weibliche Form verwendet. Männliche Pendelmigranten sind selbstverständlich immer auch gemeint.

Von den 63 Anbietern haben elf Firmen keinen Sitz in der Schweiz, wengleich dies aus rechtlicher Sicht nicht zulässig ist. Neben Pendelmigrantinnen, welche durch Unternehmen vermittelt oder verliehen werden, gibt es auch direkte Rekrutierungen und Anstellungen von Pendelmigrantinnen durch die Haushalte. Diese ergeben sich ohne Einbindung von Unternehmen (z.B. über informelle Netzwerke).

Pendelmigrantinnen: Pendelmigrantinnen sind in der überwiegenden Mehrheit weiblich, im Alter ab ca. 45 Jahren und stammen primär aus Polen, Ungarn und Ostdeutschland. Viele weisen zwar keinen formalen Abschluss im Gesundheitsbereich aber grosse Erfahrung auf, da sie zuvor oftmals in Deutschland oder Österreich tätig waren. Die Pendelmigration ist dabei sowohl in Push-Faktoren (hohe Arbeitslosigkeit in den Herkunftsländern) als auch Pull-Faktoren (höheres Einkommen in der Schweiz) begründet. Die Schätzung der Anzahl Pendelmigrantinnen in der Schweiz kann nur grob vorgenommen werden. Sie liegt in einer Spannweite zwischen 5000 und 30'000 Personen, wobei u.E. eine Anzahl von ca. 10'000 Personen eine realistische Schätzung darstellt.

Klienten und Angehörige: Wenn man von Klienten spricht, ist zunächst die betreute Person gemeint. Zu beachten ist jedoch, dass die Angehörigen eine Schlüsselposition innehaben: Oftmals erfolgen die Kontaktaufnahme und die Organisation des Betreuungsverhältnisses über sie. Als Motiv für die 24-Stunden-Betreuung steht der Wunsch, zuhause bleiben zu können, im Mittelpunkt. Auch die Entlastung der Angehörigen, die höhere Autonomie und das Bedürfnis nach einer persönlichen Betreuung sind wichtige Gründe. Die betreuten Personen leiden oftmals unter Demenz oder sind stark pflegebedürftig. In der Tendenz wird die 24-Stunden-Betreuung von Personen, die der Mittel- und Obersicht angehören, in Anspruch genommen. Die Klienten sind zudem mehrheitlich alleinstehend. Da üblicherweise zwei Pendelmigrantinnen abwechslungsweise für einen Klienten tätig sind, kann die Anzahl der betreuten Personen auf etwa die Hälfte der Anzahl Pendelmigrantinnen und somit auf ca. 5000 geschätzt werden.

Typisches Modell: Die Betreuungsunternehmen bieten die 24-Stunden-Betreuung i.d.R. als 1-Schicht-Modell an. Die Pendelmigrantinnen wohnen im Haus der betreuten Person und wechseln sich wochen- resp. monatsweise ab. Das am häufigsten angebotene Modell zeichnet sich dabei durch einen Pendelrhythmus von 2 bis 4 Wochen aus. Die Preise dafür variieren zwischen 2500 und knapp 15'000 CHF pro Monat; der Durchschnitt liegt bei 6900 CHF pro Monat. Die Pendelmigrantinnen nutzen die Bewilligungstypen L, B und G oder das Meldeverfahren. Ihre Löhne betragen zwischen 1900 und 6500 CHF pro Monat.

Handlungsbedarf und künftige Regelung

Die aktuellen gesetzlichen Regelungen für Pendelmigrantinnen unterscheiden sich je nach Situation: Ist eine Pendelmigrantin über ein Unternehmen verliehen, welches dem Gesamtarbeitsvertrag (GAV Personalverleih) unterstellt ist, kommen dessen Regelungen zur Anwendung. Für alle anderen – welche gemäss unserer Einschätzung die Mehrheit der Fälle ausmachen – gelten nur der Mindestlohn gemäss nationalem NAV sowie die zwingenden Bestimmungen gemäss OR (wobei in Bezug auf die Ruhetage gerade eine Ausnahmeregelung Anwendung findet). Die aktuellen rechtlichen Regelungen decken insbesondere die Arbeits-, Präsenz- und Ruhezeiten nicht ausreichend ab, was in der Praxis zu teilweise höchst prekären Arbeitsbedingungen führt. Der Bericht des Bundesrates zeigt fünf Möglichkeiten auf, wie der Schutz der Betreuerinnen verbessert werden kann:

- Unterstellung unter das Arbeitsgesetz
- Schaffung einer Verordnung zum Arbeitsgesetz
- Verstärkung kantonale NAV / Schaffung nationaler NAV mit zwingenden Bestimmungen zu den Arbeitsbedingungen
- Schaffung eines GAV
- Schaffung einer Aufklärungspflicht der Arbeitgeber

Besonders entscheidend dabei ist, welche konkreten Regelungsinhalte festgelegt werden. Dies gilt insbesondere für den Punkt der Arbeits- und Ruhezeiten. Wir haben daher die Regelung der Präsenzzeiten in drei Varianten analysiert:

- Variante „Minimum“: Präsenzzeit wird zu 10% als Arbeitszeit angerechnet und vergütet.
- Variante „Mittel“: Präsenzzeit wird zu 50% als Arbeitszeit angerechnet und vergütet.
- Variante „Maximum“: Präsenzzeit wird zu 100% als Arbeitszeit angerechnet und vergütet.

Weitere wichtige Elemente der Regelung sind Ruhezeiten, wöchentliche Höchstarbeitszeit, Ferienansprüche, Persönlichkeitsschutz, Lohn, Probezeit und Kündigungsfrist sowie Lohnfortzahlungen bei Krankheit.

Auswirkungen

Anbieter: Eine klare Regulierung der Pendelmigration wird von den Anbietern oftmals begrüsst. Auf den Regelungsinhalt bezogen, werden die drei Varianten wie folgt beurteilt:

- Die Variante „Minimum“ wird von den meisten Anbietern als gangbarer Weg bezeichnet. Teilweise werden die Bedingungen bereits heute erfüllt.
- Die Variante „Mittel“ ist für die meisten Unternehmen noch tragbar. Etwa ein Fünftel der befragten Betreuungsunternehmen gab allerdings an, dass sich ihr Geschäftsmodell dann nicht mehr rentieren würde und sie die 24-Stunden-Betreuung nicht mehr anbieten würden.
- Die Variante „Maximum“ wird sehr kritisch beurteilt. Über die Hälfte der befragten Betreuungsunternehmen sagte aus, dass diese Regelung für sie unmöglich wäre und sie den Betrieb (oder den Geschäftszweig) nicht mehr länger anbieten würden.

Pendelmigrantinnen: Für die Pendelmigrantinnen würden sich die Arbeitsbedingungen mit einer neuen Regelung verbessern. Dies gilt allerdings nur für Betreuerinnen, die in Beschäftigungsverhältnissen tätig sind, welche die rechtlichen Bestimmungen einhalten. Es ist jedoch davon auszugehen, dass die Anzahl irregulärer Beschäftigungsverhältnisse (mit schlechten Arbeitsbedingungen) bei einer (zu) restriktiven Regelung resp. der damit verbundenen Preiserhöhung steigt.

Klienten und Angehörige: Zur Bewertung der Kosten und Nutzen für die Klienten und Angehörigen ist die Preisentwicklung der entscheidende Faktor. Die befragten Anbieter gehen von Preiserhöhungen pro Betreuungsverhältnis und Monat zwischen 1200 CHF (Variante „Minimum“) und 10'500 CHF (Variante „Maximum“) aus. Die Preiserhöhungen wären nicht für alle Klienten finanziell tragbar, weshalb für die Varianten „Mittel“ und vor allem „Maximum“ von einem deutlichen Nachfragerückgang auszugehen ist. Als Alternative zur 24-Stunden-Betreuung zuhause wurde dabei in erster Linie ein Pflegeheimaufenthalt genannt.

Gesamtwirtschaft: Als gesamtwirtschaftliche Auswirkungen sind diejenigen Konsequenzen der Regulierung zu betrachten, die über die Direktbetroffenen hinausgehen. Im Fall der Pendelmigration geht es primär um folgende Aspekte:

- Die Alternative zur 24-Stunden-Betreuung stellt in erster Linie ein Pflegeheimaufenthalt dar. Die Kosten für die Krankenkassen und die öffentliche Hand würden in der Folge steigen; der Fachkräftemangel im Pflegebereich würde zunehmen.
- Weiter können Preiserhöhungen der 24-Stunden-Betreuung in einer höheren Inanspruchnahme der Spitex resultieren. Denn Preiserhöhungen für die Klienten können abgedeckt werden, wenn ein Teil der Pflege neu über die Spitex und damit eine Rückerstattung der Kosten durch die Krankenkasse erfolgt. Die Kosten für die Krankenkassen (und damit für die Prämienzahler) würden in der Folge steigen.

Übersicht: Nachfolgende Tabellen führen die Auswirkungen der Varianten im Überblick auf und quantifizieren die Auswirkungen soweit möglich.

Auswirkungen nach Varianten

	Anbieter	Pendelmigrantinnen	Klienten*	Weitere Auswirkungen
Aktuelle Situation	63 Anbieter	Ca. 10'000 Pendelmigrantinnen	Ca. 5000 Klienten	-
Variante „Minimum“	Keine wesentliche Änderung	Verbesserung Arbeitsbedingungen für legal tätige Migrantinnen	Preiserhöhung	Klare und transparente Regelung für die Arbeitgeber
Variante „Mittel“	Leichte Abnahme	Verbesserung Arbeitsbedingungen für legal tätige Migrantinnen, aber: evtl. Zunahme Irregularität; Reduktion der Nachfrage	Deutliche Preiserhöhung; Verringerung Wahlfreiheit: 10-40% Wechsel ins Pflegeheim	Ggf. steigender Druck auf Angehörige für die Betreuung Evtl. Erhöhung der Betreuungsqualität
Variante „Maximum“	Deutliche Abnahme / Einbruch des Marktes	Verbesserung Arbeitsbedingungen für legal tätige Migrantinnen, aber: Zunahme Irregularität, Reduktion der Nachfrage	Grosse Preiserhöhung; deutliche Verringerung Wahlfreiheit: 20-60% Wechsel ins Pflegeheim	Vollzugaufwand für Bund und Kantone (gering)

* Angaben zum Wechsel der Klienten ins Pflegeheim basieren auf den Aussagen von 4 Fachpersonen

Mehrkosten nach Varianten

	Mehrkosten Klienten*		Mehrkosten öffentliche Hand und Krankenkassen
	pro Betreuungsverhältnis und Monat	alle Klienten, pro Jahr**	pro Jahr**
Variante „Minimum“	1200 CHF	70 Mio. CHF	0-15 Mio. CHF
Variante „Mittel“	4000 CHF	145-220 Mio. CHF	15-60 Mio. CHF
Variante „Maximum“	10'500 CHF	250-500 Mio. CHF	30- 90 Mio. CHF

* Durchschnitt; Mehrkosten alle Klienten unter Berücksichtigung der Wechsel ins Pflegeheim. Anmerkung: Die Kosten würden sich u.E. nicht im vollen Ausmass entfalten, da die Klienten vermehrt die Spitex sowie günstigere Anbieter in Anspruch nehmen würden. Die aufgeführten Mehrkosten sind somit als Obergrenze zu verstehen. ** gerundete Werte

Zu beachten ist, dass diese Angaben auf Basis der heutigen Situation erfolgen. Es ist jedoch davon auszugehen, dass die Nachfrage nach 24-Stunden-Betreuung künftig zunehmen wird. Der hauptsächliche Grund liegt in der demographischen Entwicklung. So wird die Anzahl der pflegebedürftigen, älteren Personen bis ins Jahr 2030 um knapp 50% steigen.

Schlussfolgerungen

Die aktuellen gesetzlichen Regelungen vermögen den neu entstandenen Markt der 24-Stunden-Betreuung noch nicht abzudecken. Es besteht daher Handlungsbedarf zur Schliessung dieser Regelungslücke. Dabei ist jedoch nicht nur die rechtliche Regelung relevant, sondern auch deren Vollzug stellt ein Schlüsselement zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen im Bereich der Pendelmigration dar. Folgende Elemente sind dabei entscheidend:

- Kontrolle durch die Aufsichtsorgane
- Sanktionsmöglichkeiten in Bezug auf nicht legal tätige Anbieter
- Information der Pendelmigrantinnen über ihre Rechte
- Information der Anbieter über ihre Pflichten
- Information / Sensibilisierung der Klienten und Angehörigen über die legal möglichen Arbeitsverhältnisse

Vor dem Hintergrund, dass die Betreuungsintensität der Klienten nach Aussage aller Betroffenen sehr unterschiedlich ist, ist u.E. ein differenzierter Regelungs-

halt vorzusehen. Dies gilt in erster Linie in Bezug auf die Anrechnung und Abgeltung der Präsenzzeiten. Während die Variante „Minimum“ (10%) bei nur sehr seltenen Einsätzen angebracht sein mag, ist sie u.E. für regelmässige, mehrfache Einsätze jede Nacht zu wenig. Es wäre daher möglich, die Varianten „Minimum“ und „Mittel“ zu kombinieren. Beispielsweise könnte die Abgeltung der Präsenzzeit zwischen 10% und 50% liegen und von der Wahrscheinlichkeit eines Einsatzes resp. vom Betreuungsbedarf der Klienten abhängen.

Résumé

Situation initiale

A l'heure actuelle, aucune base légale contraignante ne régleme les conditions de travail (notamment le temps de travail et de repos) des migrantes pendulaires² prenant en charge des personnes âgées 24 h / 24: les ménages privés ne sont pas soumis à la loi sur le travail, il est possible de déroger aux contrats-type de travail cantonaux (CTT) et le CTT national économie domestique ne contient que des prescriptions relatives au salaire minimum. D'où une hétérogénéité considérable et des situations d'emploi et de logement parfois précaires pour les migrantes pendulaires. En réponse au postulat Schmid-Federer, le rapport du Conseil fédéral examine dans quelle mesure il est possible d'améliorer la protection des travailleuses prenant en charge des personnes âgées.

Objectif et méthodologie

La présente étude analyse les répercussions possibles des scénarios formulés par le Conseil fédéral pour les acteurs concernés de même que pour le système de santé et l'aide sociale. Concernant la méthodologie, une analyse d'impact de la réglementation (AIR) est réalisée sur la base de 67 entretiens avec des agences, des migrantes pendulaires, des clients, des proches ainsi que des spécialistes. Cette AIR est complétée par une analyse du cadre juridique et des ouvrages de référence.

Situation actuelle

Agences: sous l'angle des structures de groupes, on compte actuellement 63 organisations de soins à domicile 24 h / 24 en Suisse. Même si certaines entreprises Spitex offrent une assistance nuit et jour, les agences spécialisées dans les soins 24 h / 24 sont plus fréquentes. Elles se divisent en deux catégories:

- Entreprises de location de services qui embauchent les migrantes pendulaires et proposent leur prestation sur le marché. Elles forment la majeure partie des prestataires de services.
- Entreprises de placement qui mettent en relation les migrantes pendulaires et les ménages; le contrat de travail étant conclu entre ces derniers et les travailleuses.

² Les migrantes pendulaires sont des personnes qui prennent en charge des personnes âgées 24 h / 24, chez qui elles habitent et qui retournent régulièrement dans leur pays d'origine. Étant donné que cela concerne surtout des femmes, la forme féminine est utilisée, bien que les hommes y soient inclus de même.

Parmi les 63 entreprises répertoriées, onze n'ont pas leur siège en Suisse alors même que cela n'est pas autorisé juridiquement.

Parallèlement au placement des migrantes pendulaires ou à la location de leurs services, on note également leur recrutement et engagement direct par les ménages privés sans l'intervention d'une entreprise, notamment par le biais de réseaux informels.

Migrantes pendulaires: les migrantes pendulaires sont, dans leur grande majorité, des femmes qui ont souvent plus de 45 ans, originaires pour la plupart de Pologne, de Hongrie et de l'est de l'Allemagne. Nombre d'entre elles ne possèdent pas de formation proprement dite en services de santé, mais sont au bénéfice d'une grande expérience dans la mesure où elles ont souvent déjà travaillé dans ce domaine en Allemagne ou en Autriche. La migration pendulaire puise sa raison d'être dans les facteurs d'incitation (chômage élevé dans le pays d'origine) comme dans les facteurs d'attraction (salaire plus élevé en Suisse). L'estimation du nombre de migrantes pendulaires en Suisse ne peut être qu'approximative et se situe dans une fourchette de 5 000 à 30 000 personnes, sachant qu'à notre avis, le chiffre de près de 10 000 serait une estimation réaliste.

Clients et proches: le terme de client désigne la personne prise en charge. Il faut cependant noter que les proches jouent un rôle-clé: en effet, ils initialisent souvent la prise de contact et l'organisation de la prise en charge. La prise en charge 24 h / 24 est motivée par le souhait de pouvoir rester chez soi. D'autres raisons importantes qui expliquent cette démarche sont la décharge des proches, une plus grande autonomie et le besoin d'une prise en charge personnalisée. Les personnes âgées souffrent souvent de démence ou sont très dépendantes. En règle générale, ce sont les personnes de classe moyenne ou supérieure qui ont recours à une prise en charge 24 h / 24. Par ailleurs, les clients sont majoritairement des personnes seules. Etant donné que deux migrantes pendulaires se relaient généralement pour un client, on peut chiffrer le nombre de personnes bénéficiaires de soins à environ la moitié de celui des migrantes pendulaires, soit à peu près 5 000.

Modèle typique: les agences de prise en charge offrent un service 24 h / 24 généralement fourni en configuration d'une personne. Les migrantes pendulaires habitent chez la personne dont elles s'occupent en alternance avec une collègue selon un rythme bihebdomadaire ou mensuel. Le modèle le plus souvent proposé présente un rythme pendulaire de 2 à 4 semaines. Le coût de la prise en charge oscille entre CHF 2 500.- et CHF 15 000.- par mois, la moyenne étant de CHF 6 900.- par mois.

Les migrantes pendulaires utilisent les permis L, B et G ou la procédure d'annonce. Leur salaire s'échelonne entre CHF 1 900 et CHF 6 500 par mois.

Mesures requises et réglementation future

Les réglementations légales en vigueur pour les migrantes pendulaires varient en fonction de la situation: si une migrante pendulaire est placée par une entreprise assujettie à la convention collective de travail (CCT Location de personnel), les dispositions de ladite convention sont applicables. Quant aux autres travailleuses (qui représentent selon notre estimation la majorité des cas), seul le salaire minimum prévu par le CTT national ainsi que les dispositions contraignantes prévues par le CO sont applicables (à l'exception d'un règlement spécial concernant les jours de repos).

Le cadre légal en vigueur est lacunaire en matière de temps de travail, de temps de présence et de temps de repos, ce qui, dans la pratique, se traduit par des conditions de travail parfois extrêmement précaires. Le rapport du Conseil fédéral énonce cinq possibilités pour améliorer la protection des personnes prenant en charge des personnes âgées:

- l'assujettissement à la loi sur le travail
- la création d'une nouvelle ordonnance relative à la loi sur le travail
- le renforcement des CTT cantonaux / la création d'un CTT national assorti de dispositions contraignantes en matière de conditions de travail
- la création d'une CCT
- la création d'une obligation des employeurs d'informer

La question de savoir quels dispositifs concrets peuvent être matérialisés dans ces réglementations y est fondamentale, surtout concernant les temps de travail et de repos. Nous avons, à partir de là, analysé trois variantes de réglementation des temps de présence:

- la variante «Minimum»: le temps de présence est pris en compte comme temps de travail et rémunéré à 10%.
- la variante «Médiane»: le temps de présence est pris en compte comme temps de travail et rémunéré à 50%.
- la variante «Maximum»: le temps de présence est pris en compte comme temps de travail et rémunéré à 100%.

Les autres clés de voûte de cette réglementation sont les temps de repos, le temps de travail hebdomadaire maximum, les prétentions à des congés, la protection de la

personnalité, le salaire, le temps d'essai et le délai de préavis ainsi que le maintien du salaire en cas d'empêchement de travailler.

Incidences

Agences: les entreprises sont souvent favorables à une réglementation claire de la migration pendulaire. En termes de contenu réglementaire, les trois variantes citées plus haut sont évaluées comme suit:

- la variante «Minimum» est désignée par la plupart des agences comme une solution praticable. Les conditions sont parfois déjà remplies à l'heure qu'il est.
- La variante «Médiane» peut être assumée par la plupart des agences. Cependant, près d'un cinquième des entreprises de prise en charge interrogées a indiqué que leur modèle d'affaires ne serait plus rentable et qu'elles renonceraient à proposer une prise en charge 24 h / 24.
- La variante «Maximum» soulève beaucoup de critiques. Plus de la moitié des entreprises interrogées indique que cette réglementation serait impossible à appliquer et qu'elles cesseraient de proposer le service (ou la branche d'activité) en question.

Migrantes pendulaires: une nouvelle réglementation améliorerait les conditions de travail des migrantes pendulaires. Or, seules les travailleuses exerçant sous un régime de rapports de travail qui observent le cadre légal en seraient les bénéficiaires. On peut toutefois supposer qu'une réglementation (trop) restrictive, à savoir la hausse de prix qui en résulterait, augmenterait le nombre des rapports de travail irréguliers (assortis de mauvaises conditions de travail).

Clients et proches: l'évolution de la courbe des prix est un facteur déterminant dans l'analyse coûts-avantages pour les clients et les proches. Les agences interrogées tablent sur des hausses de prix allant de CHF 1 200.- (variante «Minimum») à CHF 10 500.- (variante «Maximum») par contrat de prise en charge et par mois. Financièrement, ces majorations ne pourraient pas être assumées par tous les clients, et entraîneraient un net recul de la demande pour les variantes «Médiane» et surtout «Maximum». Le séjour en établissement médico-social (EMS) est cité en premier comme alternative à une prise en charge à domicile 24 h / 24.

Economie globale: les conséquences d'une réglementation allant au-delà des personnes directement concernées peuvent être considérées comme des effets macroéconomiques. Dans la migration pendulaire, les aspects suivants sont en jeu:

- l'alternative à une prise en charge 24 h / 24 est en premier lieu le séjour en EMS. Par conséquent, les coûts imputables aux caisses maladie et à l'Etat augmenteraient, de même que la pénurie de personnel de soins.
- Par ailleurs, la hausse des prix de la prise en charge 24 h / 24 pourrait entraîner une recrudescence du recours aux services fournis par Spitex. La majoration de ces prix pour les clients pourrait éventuellement être tempérée si une partie des soins était assumée par Spitex et qu'ils seraient par conséquent remboursés par les caisses maladie. Mais la conséquence d'un tel scénario serait que les caisses (et donc les payeurs de primes) seraient mis encore plus à contribution.

Vue d'ensemble: les tableaux suivants présentent un aperçu des incidences des variantes décrites en s'efforçant de les quantifier dans la mesure du possible.

Incidences répertoriées par variante

	Agences	Migrantes pendulaires	Clients*	Autres répercussions
Situation actuelle	63 agences	Env. 10 000 migrantes pendulaires	Env. 5 000 clients	-
Variante «Minimum»	Aucun changement fondamental	Amélioration des conditions de travail pour les migrantes travaillant légalement	Hausse des prix	Réglementation claire et transparente pour les employeurs Evt. pression croissante sur les proches en termes de prise en charge
Variante «Médiane»	Légère régression	Amélioration des conditions de travail pour les migrantes travaillant légalement mais hausse évent. de l'irrégularité; recul de la demande	Hausse notable des prix; restriction de la liberté de choix: 10-40% de report en faveur des EMS	Evt. hausse de la qualité de la prise en charge
Variante «Maximum»	Régression notable / contraction du marché	Amélioration des conditions de travail pour les migrantes travaillant légalement mais hausse de l'irrégularité; recul de la demande	Hausse substantielle des prix; nette restriction de la liberté de choix: 20-60% de report en faveur des EMS	Charge d'exécution pour la Confédération et les cantons (minimale)

* Les chiffres relatifs au changement des clients en faveur des EMS reposent sur les déclarations de 4 spécialistes

Surcoûts chiffrés par variante

	Surcoûts pour les clients*		Surcoûts pour les pouvoirs publics et les caisses maladie
	par contrat de prise en charge et par mois	tous les clients, par an **	pro Jahr**
Variante «Minimum»	CHF 1 200	CHF 70 Mio	CHF 0-15 Mio
Variante «Médiane»	CHF 4 000	CHF 145-220 Mio	CHF 15-60 Mio
Variante «Maximum»	CHF 10 500	CHF 250-500 Mio	CHF 30- 90 Mio

* Moyenne; surcoûts pour tous les clients en tenant compte du report en faveur d'un EMS. Remarque: à notre avis, les coûts ne dévoileraient pas leur pleine mesure étant donné que les clients auraient de plus en plus recours à Spitex ainsi qu'à des agences moins coûteuses. Les surcoûts présentés dans le tableau s'entendent donc comme plafond maximal. ** Valeurs arrondies

Il convient de noter que ces chiffres sont donnés sur la base de la situation telle qu'elle se présente aujourd'hui. On peut toutefois partir de l'idée que la demande de prise en charge 24 h / 24 augmentera à l'avenir, principalement en raison de l'évolution démographique. Le nombre de personnes âgées nécessitant une prise en charge devrait en effet augmenter de 50% d'ici 2030.

Conclusions

Le cadre légal actuellement en vigueur pour ce nouveau marché du travail ne permet pas de garantir de manière satisfaisante la protection des travailleuses dans la prise en charge des personnes âgées 24 h / 24. Il est donc nécessaire d'agir afin de combler cette lacune. Or, outre les dispositions prévues par la loi, il convient également de veiller à ce que leur exécution soit observée, un élément central pour l'amélioration des conditions de travail dans le domaine de la migration pendulaire. Les critères suivants sont essentiels dans cette mise en œuvre:

- contrôle par les autorités de surveillance
- possibilités de sanctionner les agences exerçant une activité illégale
- information aux migrantes pendulaires sur leurs droits
- information aux agences sur leurs devoirs
- information / sensibilisation des clients et des proches sur les contrats de travail légalement autorisés

Sachant que, selon toutes les parties concernées, l'intensité de la prise en charge des clients varie fortement, nous estimons qu'il convient de prévoir un cadre ré-

glementaire nuancé, surtout en termes de décompte et de rémunération des temps de présence. Si la variante «Minimum» (10%) nous semble adaptée pour des missions très épisodiques, elle est très insuffisante pour des missions périodiques et répétées chaque nuit. On pourrait alors combiner les variantes «Minimum» et «Médiane». Dans ce cas, la rémunération du temps de présence serait comprise entre 10 et 50% et dépendrait de la probabilité d'une mission ou du besoin de prise en charge des clients.

1. Einleitung

Die Arbeitsbedingungen – insbesondere die Arbeits- und Ruhezeiten – von Pendelmigrantinnen³ in der 24-Stunden-Betagtenbetreuung sind aktuell rechtlich nicht verbindlich geregelt: Private Haushalte sind dem Arbeitsgesetz nicht unterstellt, von kantonalen Normalarbeitsverträgen (NAV) kann durch eine schriftliche Vereinbarung abgewichen werden und der nationale NAV Hauswirtschaft beinhaltet nur Vorgaben zum Mindestlohn. Der Bericht des Bundesrates zur Erfüllung des Postulats Schmid-Federer (12.3266) zeigt vor diesem Hintergrund fünf grundsätzliche Möglichkeiten auf, wie der Schutz der Betreuerinnen verbessert werden kann:

- Unterstellung unter das Arbeitsgesetz
- Schaffung einer Verordnung zum Arbeitsgesetz
- Verstärkung der kantonalen NAV oder Schaffung eines nationalen NAV mit zwingenden Bestimmungen zu den Arbeitsbedingungen
- Schaffung eines Gesamtarbeitsvertrags (GAV)
- Schaffung einer Aufklärungspflicht der Arbeitgeber

Die vom Bundesrat skizzierten Varianten sollen hinsichtlich Kosten und Nutzen für die Pendelmigrantinnen, die betreuten Personen und ihre Angehörigen, die Anbieter von Pendelmigration sowie für das Gesundheits- und Sozialwesen geprüft werden. In diesem Rahmen hat das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) die Firma B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung mandatiert, eine Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) zu erstellen. Der vorliegende Bericht stellt die Ergebnisse dazu vor.

³ Pendelmigrantinnen sind Personen, welche in der 24-Stunden-Betagtenbetreuung tätig sind, bei der betreuten Person wohnen und dabei regelmässig in ihr Heimatland zurückkehren (vgl. Definition der Pendelmigration in Abschnitt 2.2). Da es sich dabei in erster Linie um Frauen handelt, wird die weibliche Form verwendet. Männliche Pendelmigranten sind selbstverständlich immer auch gemeint.

2. Methodik

2.1. Methodischer Rahmen: RFA

Die Analyse basiert auf der Methodik der Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) des SECO und untersucht fünf Prüfpunkte:⁴

1. Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns
2. Auswirkungen auf die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen
3. Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft
4. Alternative Regelungen
5. Zweckmässigkeit im Vollzug

Die künftige Regelung entspricht den vom Bundesrat skizzierten Möglichkeiten zur Verbesserung des Schutzes von Pendelmigrantinnen. Diese werden mit dem Referenzszenario (= Status quo) verglichen.

2.2. Untersuchungsgegenstand

Die vorliegende Analyse betrachtet die Situation von Personen, welche in einer 24-Stunden-Betreuung tätig sind und bei der betreuten Person wohnen. Da es sich in der überwiegenden Mehrheit um Migrantinnen handelt, welche in einem bestimmten Rhythmus zwischen ihrem Heimatland und der Betreuungstätigkeit „pendeln“, werden sie auch als Pendelmigrantinnen bezeichnet. Die Definition von Pendelmigration lautet gemäss Postulatsbericht wie folgt:⁵

„Die Pendelmigrantin wohnt bei der von ihr zu betreuenden Person, die Zuständigkeit besteht während 24 Stunden am Tag mit wenig Zeit zur freien Verfügung. Die Aufenthaltsdauer in der Schweiz beträgt zwei Wochen bis drei Monate und wird durch mehr oder weniger lange Zeitabschnitte unterbrochen, in denen die Migrantin in ihr Heimatland zurückkehrt.“

Wir verwenden – basierend auf dem Postulat 12.3266 sowie dem entsprechenden Bericht des Bundesrates – nachfolgend dieselbe Terminologie.⁶ Grundsätzlich gelten die Aussagen aber selbstverständlich auch für Schweizer Arbeitnehmende in

⁴ Vgl. SECO (2013a).

⁵ Vgl. SECO (2015), S. 6.

⁶ Zu beachten ist allerdings, dass die für die vorliegende Studie befragten Pendelmigrantinnen teilweise auch länger als drei Monate pro Jahr in der Schweiz sind.

der 24-Stunden-Betreuung. Weitere übliche Begriffe für Pendelmigrantinnen lauten zudem Care-Migrantinnen oder Live-ins.⁷

2.3. Daten und Informationsquellen

Zur Erarbeitung der RFA wurden die gesetzlichen Grundlagen, bestehende Studien und Berichte sowie verfügbare Daten ausgewertet. Methodisches Kernstück der Analyse bildete dann die Befragung der betroffenen Akteure (Anbieter, Pendelmigrantinnen, Klienten und Angehörige) sowie von Fachpersonen.⁸ Die Gespräche wurden zwischen November und Dezember 2015 geführt und dauerten zwischen 10 Minuten und 2.25 Stunden.

Tabelle 1 *Befragung*

	Anzahl Gespräche
Anbieter	35 Gespräche, davon waren ca. drei Viertel Personalverleihunternehmen. Anmerkung: Da auch Anbietergruppen befragt wurden, konnten durch die Gespräche 70 Betriebe erfasst werden.
Pendelmigrantinnen	14 Gespräche
Klienten und Angehörige	5 Gespräche
Fachpersonen	13 Gespräche mit Personen aus Forschung und Wissenschaft, kantonalen Arbeitsinspektoraten, paritätischen Kommissionen, Gewerkschaften, Verbänden und Fachstellen
Insgesamt	67 Gespräche

Die überwiegende Mehrheit der Anbieter (davon alle Anbieter mit Sitz in der Schweiz) wurde telefonisch und/oder per E-Mail kontaktiert und zur Teilnahme an der Befragung eingeladen. Mit der Erhebung konnten etwa drei Viertel der Unternehmen, die im Schweizer Markt tätig sind, erfasst werden.⁹ Dies stellt einen hohen Anteil dar. Ein Selektionseffekt bei der Teilnahme kann dennoch nicht ausgeschlossen werden („seriöse“ Anbieter sind möglicherweise eher bereit, Auskunft zu geben). Zu beachten ist zudem, dass mit der Befragung der Anbieter die Be-

⁷ Streng genommen sind Live-ins nicht zwingend Migrantinnen, sondern Betreuerinnen, welche im Privathaushalt der betreuten Personen wohnen. In der Praxis handelt es sich dabei jedoch in der überwiegenden Mehrheit um Migrantinnen, die regelmässig in ihr Heimatland zurückkehren.

⁸ Die befragten Personen und die verwendete Literatur sind in Anhang I aufgeführt. Die Pendelmigrantinnen und Klienten werden ausschliesslich in anonymisierter Form dargestellt.

⁹ Der angegebene Anteil bezieht sich auf die 70 Betriebe.

schäftigungssituation von den von Unternehmen (mehrheitlich Personalverleih) angestellten Pendelmigrantinnen erhoben werden konnte, nicht aber diejenige von Betreuerinnen, welche von privaten Haushalten ohne Einbezug eines Unternehmens rekrutiert und angestellt werden (z.B. Kontakt über informelle Netzwerke).

Die Rekrutierung der Pendelmigrantinnen, Klienten und Angehörigen erwies sich demgegenüber erwartungsgemäss als schwierig. Die Kontaktaufnahme erfolgte einerseits über die Anbieter (wir fragten bei allen Anbietern nach, ob wir ein Gespräch mit ihren Mitarbeitenden und Klienten führen dürfen) und andererseits über die Fachpersonen. Die Zurückhaltung war relativ gross, was wahrscheinlich in der Sensibilität der Thematik sowie in den Sprachkenntnissen der Betreuerinnen begründet ist. Die durchgeführten Gespräche sind daher nicht als repräsentative Erhebung zu verstehen, sondern sollen vielmehr einen Einblick in die Situation der hauptsächlich Betroffenen geben.

2.4. Grenzen der Studie

Der Sinn und Zweck der Regulierungsfolgenabschätzungen ist gleichzeitig auch ihre grösste methodische Herausforderung: Es müssen Abschätzungen zu einem zukünftigen Zustand vorgenommen werden, für den noch keine Erfahrungswerte vorliegen. Erschwert wird die Abschätzung durch die Tatsache, dass auch für die aktuelle Situation nur lückenhafte Daten vorliegen (insbesondere zur Anzahl der betroffenen Pendelmigrantinnen und Klienten). Zu beachten ist schliesslich, dass der Markt der Anbieter sehr dynamisch ist: Firmen kommen dazu, andere verschwinden oder tauchen unter neuem Namen wieder auf. Die vorliegende Analyse ist somit als Momentaufnahme zu verstehen. Die in den folgenden Kapiteln präsentierten Ergebnisse sind vor diesem Hintergrund als Abschätzungen und keinesfalls als exakte Angaben zu verstehen.

3. Anbieter, Migrantinnen und Klienten

3.1. Anbieter und Modelle

Die Anbieter von 24-Stunden-Betagtenbetreuung in Privathaushalten können in drei Gruppen eingeteilt werden:

1. *Personalverleih* durch Unternehmen in der Schweiz: Unternehmen, welche Pendelmigrantinnen anstellen und ihre Dienstleistung am Markt anbieten. Privatwirtschaftliche Dienstleistungsfirmen müssen über eine sog. Verleihbewilligung verfügen.¹⁰
2. *Arbeitsvermittlung* durch Unternehmen in der Schweiz: Unternehmen, die lediglich eine Vermittlung zwischen Pendelmigrantinnen und Haushalten anbieten. Auch hierfür benötigen privatwirtschaftliche Unternehmen eine Bewilligung (Vermittlungsbewilligung).
3. Verleih oder Vermittlung durch Unternehmen mit Sitz im *Ausland*: Ohne Sitz in der Schweiz sind Personalverleih und Arbeitsvermittlung in der Schweiz nicht zulässig. Dies ergibt sich zunächst aus dem Handelsregisterertrag, der für eine Bewilligung benötigt wird und nur für Unternehmen in der Schweiz möglich ist. Der Personalverleih aus dem Ausland ist gemäss AVG zudem explizit ausgeschlossen (Art. 12, Abs. 2). Trotzdem kommen die beiden Formen in der Praxis vor, wie nachfolgende Auswertungen zeigen.

Zu beachten ist, dass Schweizer Unternehmen oftmals strategische Kooperationen mit Betrieben oder Privatpersonen im Ausland eingehen, welche die Rekrutierung übernehmen. Der Markt ist somit von einer grenzüberschreitenden Organisationsstruktur geprägt.

Die Konkurrenz zwischen den Anbietern wird gemäss Aussagen aus den Fachgesprächen als relativ hoch eingeschätzt. Grosse Anbieter, welche viel in das Marketing investieren können, seien davon zwar weniger betroffen. Kleinere Unternehmen in der Schweiz würden jedoch aufgrund der ausländischen, teilweise sehr günstigen Angebote stark unter Druck stehen.

Neben Pendelmigrantinnen, welche durch Unternehmen vermittelt oder verliehen werden, gibt es auch direkte Rekrutierungen und Anstellungen von Pendelmigran-

¹⁰ Gemeinnützige Unternehmen benötigen keine Bewilligung. Aktuell ist unseres Wissens nur die Caritas als gemeinnütziges Unternehmen in der 24-Stunden-Betreuung mit Pendelmigrantinnen tätig.

tinnen durch die Privathaushalte. Diese kommen meist über sog. informelle Netzwerke zustande, d.h. über persönliche Kontakte der Pendelmigrantinnen resp. der Angehörigen.

Anzahl Anbieter

Grundlage zur Identifikation der Anbieter von 24-Stunden-Betreuung in Privathaushalten war zunächst die Liste des SECO zu den Bewilligungen. Diese Zusammenstellung hat B,S,S. mittels einer Internetrecherche sowie telefonischen Nachfragen aktualisiert¹¹ und ausländische Unternehmen ergänzt.

Insgesamt wurden 92 Anbieter identifiziert.¹² Rund ein Drittel ist dabei in einer Gruppenstruktur organisiert. Zählt man diese jeweils als nur einen Anbieter, sind 63 Akteure im Markt tätig (vgl. Tabelle 2).¹³

Tabelle 2 Anbieter von 24-Stunden-Betreuung in der Schweiz

	Anbieter (ohne Bereinigung nach Gruppen)	Anbieter (Bereinigung nach Gruppen)
Personalverleih CH	45	26
Arbeitsvermittlung CH	10	10
Personalverleih und Arbeitsvermittlung CH	26	16
Ausländische Agenturen	11	11
Insgesamt	92	63

Quelle: Daten des SECO zu den Bewilligungen von Hauspflegebetrieben und eigene Recherche

Anmerkung: Die Einteilung der Unternehmen in Personalverleih und Arbeitsvermittlung erfolgte nach folgendem Vorgehen: 1) Angaben aus der Befragung (falls vorhanden), 2. Bewilligung gemäss SECO, 3. Angaben auf der Website. Letztere waren nicht immer eindeutig, weshalb die Angaben in Einzelfällen nicht vollständig gesichert sind.

Nach Sprachregion differenziert, zeigt sich, dass die überwiegende Mehrheit der Angebote deutschsprachig ist (84 Angebote), während in der französischsprachigen

¹¹ Beispielsweise gibt es Unternehmen, welche nicht mehr auf dem Markt tätig sind.

¹² Anmerkung: In einem ersten Schritt wurden deutlich mehr, nämlich etwa 170 Anbieter, recherchiert. Ein Teil davon bietet jedoch keine 24-Stunden-Betreuung an, weshalb diese Unternehmen in den nachfolgenden Auswertungen nicht berücksichtigt sind.

¹³ Anmerkung: Die weiteren Auswertungen beziehen sich jeweils auf die 63 Anbieter.

gen und italienischsprachigen Schweiz vergleichsweise wenige Angebote verfügbar sind (sieben resp. drei Angebote).¹⁴

Arbeitsmodelle und Pendelrhythmus

Grundsätzlich lassen sich zwei Arten von Anbietern unterscheiden (vgl. Schilliger, 2014): Auf Betreuung spezialisierte Unternehmen (zumeist Personalverleih) sowie private Spitex-Unternehmen, welche ihr Angebot auf eine 24-Stunden-Betreuung ausgeweitet haben. Es treten auch Mischformen auf. Nach Aussage in einem Fachgespräch liegt der Anreiz der Betreuungsunternehmen, beides anzubieten, nicht nur in der Möglichkeit einer Rückvergütung der Pflegeleistungen durch die Krankenkasse, sondern die Spitex-Bewilligung stellt auch eine Art Qualitätszeugnis dar. Gemessen an der Anzahl sind die Betreuungsunternehmen grösser und häufiger (47 der insgesamt 63 Anbieter). Die beiden Gruppen unterscheiden sich in Bezug auf ihr Arbeitsmodell teilweise substantiell:¹⁵

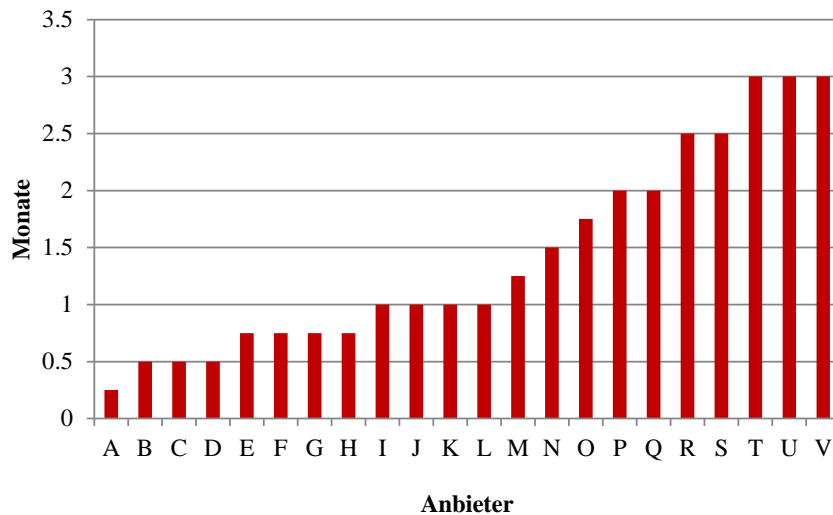
- Die Betreuungsunternehmen arbeiten i.d.R. mit Pendelmigrantinnen und bieten das 24-Stunden-Betreuungsmodell als 1-Schicht-Modell an. Die Pendelmigrantinnen wohnen im Haus der betreuten Person und wechseln sich wochen- resp. monatsweise ab. Das heisst, pro betreute Person sind zwei Pendelmigrantinnen (abwechslungsweise) im Einsatz.
- Die Spitex-Unternehmen beschäftigen demgegenüber zumeist in der Schweiz niedergelassene Personen, die nicht im Haus der betreuten Personen wohnen. Sie bieten das 24-Stunden-Betreuungsmodell in mehreren Schichten an. Es werden somit selten Pendelmigrantinnen beschäftigt. Anmerkung: Viele Spitex-Unternehmen bieten in Ausnahmefällen eine 24-Stunden-Betreuung (z.B. Nachtwache) an, diese Dienstleistung stellt jedoch kein „Standard-Angebot“ dar. Die Zuteilung, ob diese Unternehmen als Anbieter gezählt werden sollen oder nicht, ist nicht eindeutig. Wir haben für die Analyse folgende Abgrenzung vorgenommen: Wenn ein Spitex-Unternehmen eine 24-Stunden-Betreuung – auch nur in Ausnahmefällen – dauerhaft anbietet, haben wir es zu den Anbietern gezählt, ansonsten nicht.

¹⁴ Angaben gemäss Sprachverfügbarkeit der Websites. Es handelt sich hierbei um Angebote, nicht um Anbieter, weshalb die Anzahl nicht identisch mit Tabelle 2 ist. Anmerkung: In einem Interview wurde demgegenüber erwähnt, dass im Tessin die Pendelmigration durchaus präsent sei (v.a. Migrantinnen aus Rumänien und Bulgarien, die über Italien einwandern).

¹⁵ Anmerkung: Die Differenzierung gilt nicht in jedem Fall (zudem haben wir nicht alle Unternehmen befragt). Die Charakterisierung stellt in diesem Sinne den jeweils „typischen“ Fall dar, wobei Abweichungen möglich sind.

Die befragten Unternehmen, welche Pendelmigrantinnen beschäftigen, gaben einen Pendelrhythmus von einer Woche bis zu drei Monaten an. Der häufigste Pendelrhythmus ist 2-4 Wochen. Dieses Modell wird von der Hälfte der befragten Unternehmen angeboten (11 von 22 Antworten).

Abbildung 1 Pendelrhythmus



Quelle: Befragung Anbieter (n=22). Bei angegebenen Spannweiten wurde der Mittelwert verwendet.

Lesebeispiel: Anbieter A weist einen Pendelrhythmus von einer Woche auf (hierbei handelt es sich um Grenzgänger/innen aus Deutschland, deren Pendelweg vergleichsweise kurz ist).

Die meisten Anbieter kennen dabei ein festes Modell, einige Unternehmen gaben demgegenüber an, dass sie den Pendelrhythmus nach Wunsch der Klienten resp. abhängig von der Betreuungsintensität festlegen.

Bei den befragten Pendelmigrantinnen und Haushalten zeigt sich ein etwas anderes Bild in Bezug auf den Pendelrhythmus: Drei der 14 befragten Pendelmigrantinnen arbeiten länger als drei Monate ohne Unterbruch:

- Eine befragte Person arbeitet fünf Monate als Betreuerin und hat danach einen Monat frei, bevor sie wieder in den Haushalt geht.
- Eine andere Pendelmigrantin arbeitet vier Monate als Betreuerin und hat danach ebenfalls einen Monat frei, bevor sie wieder in den Haushalt zurückkehrt.
- Die dritte Betreuerin ist schliesslich 3-5 Monate ohne Unterbruch tätig.

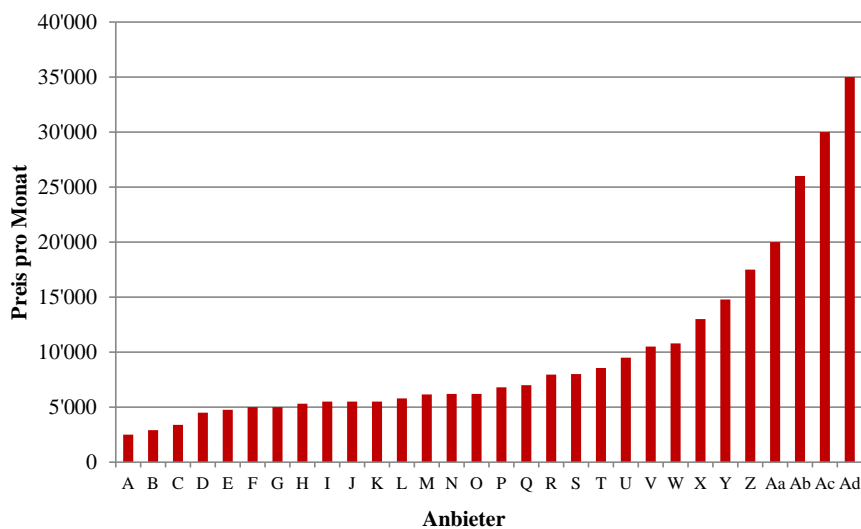
Wenngleich die Stichprobe gering ist, zeigt sie auf, dass auch länger andauernde Betreuungszeiten vorkommen.

Für eher längere Pendelrhythmen sprechen dabei i.d.R. die Wünsche der Klienten, das Aufbauen eines Vertrauensverhältnisses und der lange Reiseweg in das Herkunftsland (Kosten und Zeit). Kürzere Pendelrhythmen werden hingegen tendenziell von den Betreuerinnen bevorzugt, ermöglichen den Pendelmigrantinnen die sozialen Kontakte in ihrem Herkunftsland und tragen der hohen Belastung und Intensität der Betreuungstätigkeit besser Rechnung. Wird *pro Jahr* maximal ein Einsatz von 3 Monaten geleistet, gilt zudem nur die Meldepflicht und es ist keine ausländerrechtliche Bewilligung notwendig.¹⁶

Preise und Gewinne

Die Preise der von uns befragten Anbieter schwanken zwischen 2500 und 35'000 CHF pro Monat.¹⁷ Der Median liegt bei 6500 CHF pro Monat,¹⁸ der Durchschnitt bei knapp 10'000 CHF. Die Verteilung ist in nachfolgender Tabelle aufgeführt.

Abbildung 2 *Preise pro Monat in CHF*



Quelle: Befragung Anbieter (n=30). Bei angegebenen Spannweiten wurde der Mittelwert verwendet.

¹⁶ Das Modell, dass in einem Jahr vier verschiedene Betreuerinnen einen Klienten betreuen (jede für maximal 3 Monate) ist gemäss unserer Befragung jedoch eher die Ausnahme.

¹⁷ Der tiefste Preis wird dabei von einem Vermittlungsunternehmen; der höchste Preis durch ein Spitexunternehmen angeboten, welches ein Mehrschichten-Modell hat. Zu beachten ist, dass der Preis bei direkten Anstellungen nicht erhoben werden konnte.

¹⁸ Median = Die Hälfte der Anbieter hat einen höheren Preis, die andere Hälfte einen tieferen.

Bei der Mehrheit der Anbieter fallen zudem noch zusätzliche Kosten für die Klienten in Form von Kost und Logis, Transportkosten sowie u.U. Vermittlungsgebühren an.

Die fünf höchsten Preise wurden von Spitex-Unternehmen genannt.¹⁹ Wenn man nur die Betreuungsunternehmen betrachtet, liegt die Spannweite zwischen 2500 und knapp 15'000 CHF pro Monat, der Durchschnitt bei 6900 CHF pro Monat.²⁰

Die Preise unterscheiden sich bei einigen Anbietern nach Situation. Folgende Faktoren sind dabei relevant:

- Betreuungsintensität (5 Nennungen)
- Anzahl Personen im Haushalt (1 Nennung)
- Qualifikation der Betreuerin (1 Nennung)

Gemäss Internetrecherche gibt es zudem Unternehmen, welche eine Differenzierung nach Sprachkenntnissen der Pendelmigrantinnen anbieten.

Zu beachten ist: Die Preise sind nicht gleichbedeutend mit den Kosten für die Klienten und Angehörigen, denn die Klienten erhalten teilweise eine Rückvergütung durch die Krankenkasse. Dies ist in erster Linie bei den Spitex-Unternehmen der Fall. Es gibt jedoch auch Betreuungsunternehmen, welche Leistungen der Grundpflege anbieten, die rückerstattet werden können. Die Höhe der Vergütung ist abhängig vom Bedarf, wird jedoch von zwei Befragten auf durchschnittlich 100 CHF (etwa zwei Stunden) pro Tag eingeschätzt, was im Monat 3000 CHF ausmacht.²¹

Die Anbieter sind i.d.R. gewinnorientiert. Dabei wurde in verschiedenen Fachgesprächen vermutet, dass teilweise hohe Profite erzielt werden. Es wurde in diesem Zusammenhang auch davon gesprochen, dass viele Anbieter nicht aus dem Pflege- und Gesundheitsbereich stammen, sondern den Betreuungsmarkt vielmehr als lukratives Geschäftsfeld wahrnehmen.

Im Rahmen unserer Erhebung bei den Anbietern verglichen wir Lohnkosten und Umsatz und kamen zu folgenden Ergebnissen: Wenn man die Monatslöhne unter

¹⁹ Truong (2012) gibt in ihrer Studie sogar Preise von Spitex-Unternehmen bis zu 50'000 CHF pro Monat an.

²⁰ Die Fachpersonen gaben demgegenüber an, dass es auch günstigere Angebote gibt: So wurde in zwei Fachgesprächen von Preisen gesprochen, die teilweise nur bei etwa 1600 CHF pro Monat liegen.

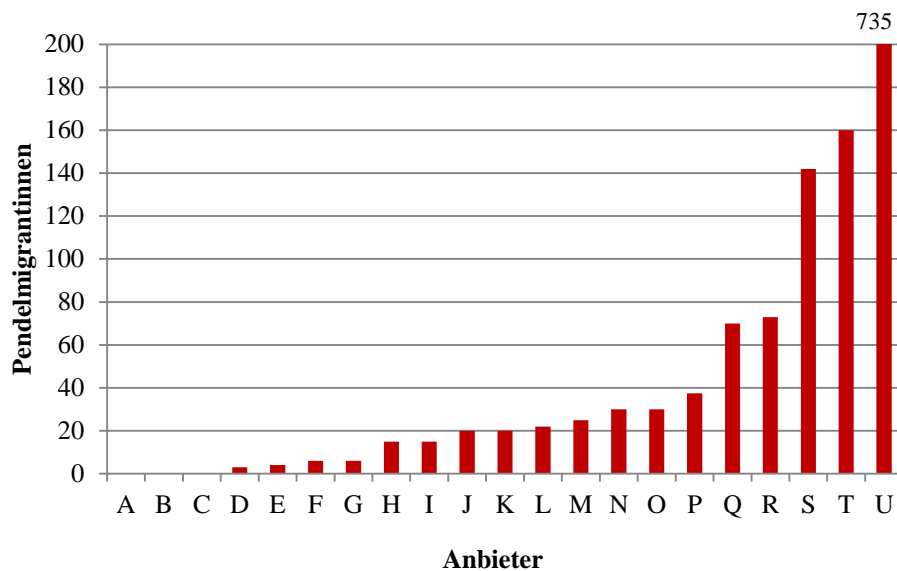
²¹ Weitere Finanzierungsquellen für die Klienten sind Hilflosenentschädigungen sowie Ergänzungsleistungen (Krankheits- und Behinderungskosten).

Berücksichtigung des Pendelrhythmus²² ins Verhältnis zu den Preisen setzt, zeigt sich bei den Betreuungsunternehmen ein durchschnittlicher Lohnanteil von 55% (n=16), wobei die Lohnanteile zwischen 40% und 80% variieren.²³ Im Rest sind weitere Kosten für die Anbieter (z.B. Personalkosten für Mitarbeitende in der Administration, Koordination, Begleitung und Rekrutierung, Sachkosten für Büroräumlichkeiten) sowie der Gewinn enthalten.

Betreuungsverhältnisse

Die Anzahl verliehener oder vermittelter Betreuerinnen in der 24-Stunden-Betreuung variiert je nach Unternehmen zwischen 0 und 735 Personen. Der Durchschnitt liegt bei 67 Betreuerinnen, der Median bei 20 Betreuerinnen (Angaben von 21 Unternehmen).

Abbildung 3 Anzahl Pendelmigrantinnen pro Anbieter



Quelle: Befragung Anbieter (n=21). Bei angegebenen Spannweiten wurde der Mittelwert verwendet.

Anmerkungen: Es wird der Blickwinkel der Ganzjahresbetrachtung eingenommen. Das heisst: Wenn sich zwei Betreuerinnen abwechseln, werden diese zweimal gezählt. Angaben von acht Unternehmen wurden ausgeschlossen, da davon auszugehen ist, dass sie die Anzahl der an einem Stichtag im Einsatz stehenden Betreuerinnen angaben. Werte von 0 stammen von Unternehmen, welche zwar grundsätzlich eine 24-Stunden-Betreuung anbieten, dieses Modell jedoch aktuell nicht nutzen.

²² Wenn eine Pendelmigrantin zwei Wochen tätig ist, müssen pro Monat zwei Personen eingesetzt und damit zwei Löhne bezahlt werden.

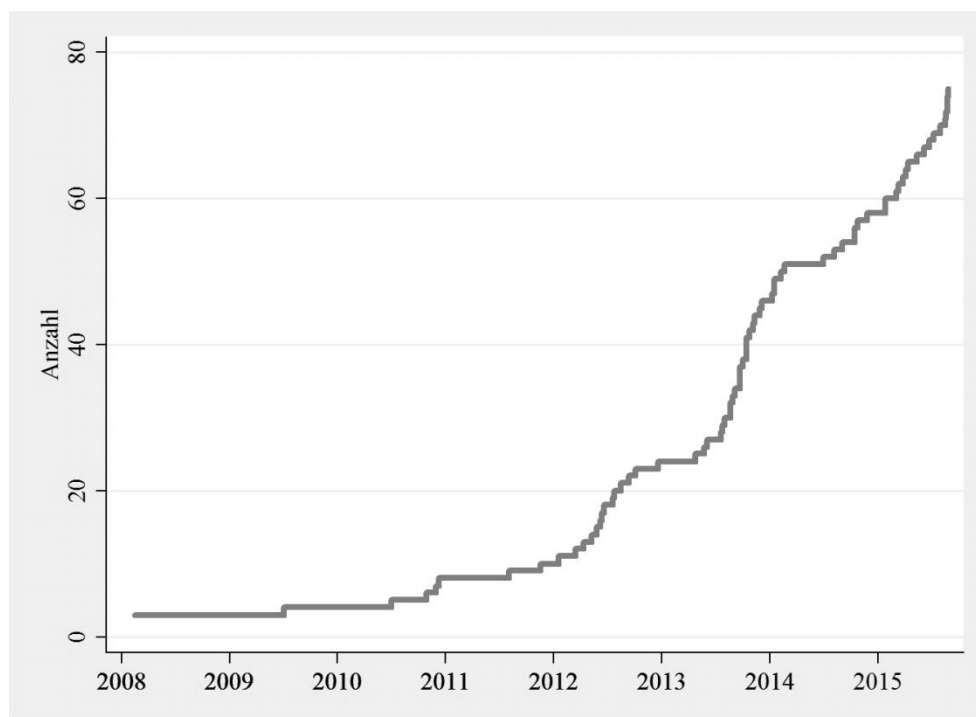
²³ Lohnanteil = Lohn pro Monat / Preis pro Monat; Durchschnitt über alle Anteile.

Bei Vermittlungsunternehmen wurde zusätzlich erhoben, wie viele Betreuerinnen sich im Vermittlungspool befinden. Die Zahl lag im Durchschnitt bei 386 Personen (Angaben von sieben Unternehmen), der grösste Pool umfasst 2000 Personen.

Zeitliche Entwicklung

Der Markt der 24-Stunden-Betreuung ist noch relativ neu, aber dynamisch. So zeigt sich im Bestand der Bewilligungen eine deutliche Zunahme (vgl. Abbildung 4). Aufgeführt sind die Anzahl Bewilligungen für den Bereich Personalverleih (für den Bereich Arbeitsvermittlung ist die Entwicklung vergleichbar).

Abbildung 4 Bestand Bewilligungen, Anbieter von Personalverleih



Quelle: Daten des SECO (kantonale und eidg. Bewilligungen). Anmerkung: Organisationen, für die das Bewilligungsdatum vor dem Gesuchsdatum lag, wurden von dieser Darstellung ausgeschlossen.

Die Zunahme an Anbietern wurde auch in den Fachgesprächen und in der Literatur bestätigt. Schilliger (2014) gibt beispielsweise an, dass 2008 erst wenige Unternehmen in der Schweiz aktiv waren.

Die Steigerung erklärt sich insbesondere dadurch, dass per 1. Mai 2011 die volle Personenfreizügigkeit auf die acht osteuropäischen Staaten,²⁴ die der EU 2004 beigetreten sind, erweitert wurde (zuvor galten Zulassungsbeschränkungen).

Zwischenfazit

Unter Berücksichtigung von Gruppenstrukturen sind aktuell 63 Anbieter von 24-Stunden-Betagtenbetreuung in der Schweiz tätig, die Mehrheit davon sind Personalverleihunternehmen.

Wenngleich auch Spitexunternehmen teilweise eine 24-Stunden-Betreuung anbieten, sind auf Betreuung spezialisierte Unternehmen häufiger. Diese arbeiten i.d.R. mit Pendelmigrantinnen und bieten das 24-Stunden-Betreuungsmodell als 1-Schicht-Modell an. Die Pendelmigrantinnen wohnen im Haus der betreuten Person und wechseln sich wochen- resp. monatsweise ab. Das am häufigsten angebotene Modell der Betreuungsunternehmen zeichnet sich dabei durch einen Pendelrhythmus von 2 bis 4 Wochen aus. Die Preise dafür variieren zwischen 2500 und knapp 15'000 CHF pro Monat; der Durchschnitt liegt bei 6900 CHF pro Monat.

3.2. Pendelmigrantinnen

Charakteristika

Die Pendelmigrantinnen lassen sich gemäss Literatur sowie der für die vorliegende Studie durchgeführten Befragungen wie folgt charakterisieren:

Geschlecht

Im Bereich der Pendelmigration sind überwiegend Frauen tätig. Dies bestätigten alle befragten Fachpersonen und Anbieter. Ein Anbieter sagte diesbezüglich aus, durchaus auch Bewerbungen von Männern zu haben, diese seien aber von den betreuten Personen weniger erwünscht.

Herkunft

Pendelmigrantinnen stammen gemäss Fachpersonen in der Mehrheit aus Polen, Ungarn und Ostdeutschland. Weitere wichtige Herkunftsländer sind Litauen, Slowakei, Tschechien, Rumänien, Bulgarien und Österreich. Andere Herkunftsländer (z.B. Südamerika) kommen selten vor und die entsprechenden Klienten weisen dann i.d.R. denselben Migrationshintergrund auf.

²⁴ Estland, Lettland, Litauen, Polen, Tschechien, Slowakei, Slowenien, Ungarn

Alter

Pendelmigrantinnen sind oftmals nicht ganz jung, sondern Frauen ab etwa 45 Jahren, die teilweise bereits ältere Kinder haben (welche keine grosse Betreuung mehr benötigen). Auch aus Sicht der Anbieter ist diese Altersgruppe attraktiv, da davon ausgegangen wird, dass die Personen „ein mit der Rund-um-Privatbetreuung kompatibles Freizeitverhalten“ haben, z.B. werde die Freizeit gerne zuhause verbracht (Truong, 2012, S. 20). Die Anbieter gaben dann auch ein durchschnittliches Alter von 45-50 Jahren an und das Durchschnittsalter der von uns befragten Pendelmigrantinnen lag bei 50 Jahren.

Qualifikation

Pendelmigrantinnen weisen häufig keinen (formalen) Abschluss im Gesundheitsbereich auf, haben jedoch vielfach bereits Erfahrung. Hintergrund dafür ist, dass viele der Pendelmigrantinnen in der Schweiz zuvor in Deutschland oder Österreich tätig waren. Dies bestätigt unsere Befragung der Pendelmigrantinnen: Acht der 14 Befragten waren früher in einem Nachbarland in der 24-Stunden-Betreuung beschäftigt.

Gemäss Fachpersonen wird bei der Rekrutierung zudem oftmals weniger auf die formale Qualifikation, sondern vielmehr auf die Persönlichkeitsmerkmale – insbesondere Freundlichkeit, Hilfsbereitschaft und Geduld – geachtet.

Gemäss Schilliger (2014) erleben Pendelmigrantinnen häufig eine Dequalifizierung, da sie eine höhere Qualifikation oder andere Kompetenzen aufweisen, welche in der Schweiz nicht nachgefragt werden. Eine der befragten Pendelmigrantinnen drückte dies wie folgt aus:

„Dann wollte ich weiter Stellen suchen, aber ich habe nichts gefunden in meinem Bereich, deshalb habe ich das dann aus Not immer weiter gemacht. Es war sehr schwer das zu akzeptieren, weil ich kreativ bin und eine ganz andere Arbeit machen will und kann.“

Aufenthaltsrechtlicher Status

Nach Aussage der Fachpersonen sind Kurzaufenthaltsbewilligungen (L-Bewilligungen) am häufigsten. Die L-Bewilligungen sind auf maximal ein Jahr befristet.²⁵ Weiter gibt es für EU/EFTA-Angehörige die Möglichkeit des Meldeverfahrens für eine kurzfristige Erwerbstätigkeit (bis drei Monate), Aufenthaltsbewilligungen (B-

²⁵ Eine Verlängerung auf maximal 24 Monate ist möglich.

Bewilligungen für einen längerfristigen Aufenthalt) und Grenzgängerbewilligungen (G-Bewilligungen). Grundsätzlich sind alle genannten Bewilligungsarten sowie die Meldung²⁶ zulässig, wobei folgende Einschränkungen gelten:

- Meldungen sind nur bis zu drei Monaten pro Kalenderjahr möglich. Das Modell, in welchem zwei Pendelmigrantinnen ein Jahr lang abwechselungsweise einen Klienten betreuen und nur gemeldet werden, ist somit rechtlich nicht zulässig. Es sind daher zwei Vorgehen möglich: Erstens können verschiedene Betreuerinnen eingesetzt werden. Dies scheint jedoch eher die Ausnahme zu sein. Zweitens (dies ist gemäss Anbieterbefragung öfters der Fall) können zunächst drei Monate im Meldeverfahren erfolgen und danach eine Bewilligung (zumeist L-Bewilligung) beantragt wird.
- Gemäss rechtlicher Regelung müssen „Personen mit einer Grenzgängerbewilligung [...] mindestens einmal wöchentlich an ihren Wohnort im Ausland zurückkehren“ (Art. 35 Abs. 2 AuG). Dies ist im Fall der Pendelmigration eher nicht erfüllt (Graubereich).

Bei den befragten Anbietern lässt sich keine eindeutige Tendenz ausmachen: Alle vier Bewilligungs- resp. Meldearten wurden in etwa gleich häufig genannt.

In den Fachgesprächen wurde zudem darauf hingewiesen, dass – insbesondere bei direkten Anstellungen – die Pendelmigrantinnen teilweise auch nicht gemeldet werden resp. keine Bewilligung angefordert wird. Dies bestätigt unsere Befragung der Betreuerinnen. So gaben zwei der 14 befragten Personen an, bereits in irregulären Beschäftigungsverhältnissen gearbeitet zu haben (= nicht gemeldet gewesen zu sein).

Sans-Papiers, d.h. Migrantinnen aus Drittstaaten ohne geregelten Aufenthaltsstatus in der Schweiz, sind hingegen eher selten.²⁷ Denn wie oben aufgeführt, stammt der grösste Teil der Pendelmigrantinnen aus der EU, wobei van Holten et al. (2013) annehmen, dass es künftig zu einer Verschiebung der Herkunftsländer kommen könnte (primär aufgrund der sinkenden Lohnunterschiede zwischen den Ländern).

²⁶ Dies gilt für Staatsangehörige der EU/EFTA, die in der Schweiz eine auf drei Monate befristete Stelle antreten. Meldungen für selbstständige Dienstleistungserbringerinnen und entsandte Arbeitnehmende sind nicht zulässig (vgl. Kapitel 3.1).

²⁷ Vgl. dazu auch Knoll et al. (2012), welche aufzeigen, dass Sans-Papiers, die in Privathaushalten arbeiten, primär in stundenweiser Putzarbeit und Kinderbetreuung tätig sind (zitiert aus Schilliger, 2013).

Dann wäre zu beachten, dass Drittstaatsangehörige nicht legal zum Zwecke einer Tätigkeit in der Hauswirtschaft in die Schweiz einreisen können.²⁸

Motivation

Die Pendelmigration wird von den befragten Betreuerinnen sowohl durch Push-Faktoren (hohe Arbeitslosigkeit in den Herkunftsländern) als auch Pull-Faktoren (höheres Einkommen in der Schweiz) erklärt. Die Pendelmigrantinnen behalten ihren Lebensmittelpunkt dabei in ihrem Herkunftsland. Eine befragte Pendelmigrantin meinte dazu folgendes:

„Wir [...] wollen nicht unseren Lebensmittelpunkt hier haben, sondern wir wollen unseren Familien zu Hause helfen.“

Das eingangs erwähnte höhere Durchschnittsalter hängt dabei auch mit der Arbeitslosigkeit im Herkunftsland zusammen: So wurde in den Gesprächen mehrfach ausgesagt, dass es bei hoher Arbeitslosigkeit insbesondere für Personen ab 50 schwierig sei, in ihrem Land eine Stelle zu finden.

Anzahl

Aussagen zur Anzahl der Pendelmigrantinnen sind relativ schwierig: Zunächst sind die offiziellen Statistiken zu den Zuwanderungen wenig differenziert. So ist zwar beispielsweise eine Auswertung nach Berufsgruppe möglich.²⁹ Die relevante Berufsgruppe „Hauswirtschaftsberufe“ beinhaltet jedoch nicht nur die Betagtenbetreuung resp. die 24-Stunden-Betreuung. Weiter sind Personen ohne Bewilligung / Meldung in den offiziellen Statistiken natürlich nicht erfasst. Es können daher nur Abschätzungen gemacht werden, welche mit entsprechender Unsicherheit behaftet sind. Wir verfolgen dabei vier Ansätze.

Schätzungen in der Literatur

Vor einigen Jahren wurde von Prof. Dr. Friedrich Schneider von der Universität Linz eine Schätzung für einen Bericht der Rundschau des Schweizer Fernsehens vorgenommen. Diese Schätzung geht von 30'000 osteuropäischen Pendelmigran-

²⁸ Begründung: Nur qualifizierte Arbeitskräfte dürfen zum Zwecke der Erwerbstätigkeit einreisen. Vgl. z.B. Medici (2012).

²⁹ Jahr 2012: Meldepflichtige Kurzaufenthalter bis 90 Tage in der Branche „private Haushaltsdienstleistungen: ca. 1336 Personen. Zuwanderungen mit hauswirtschaftlichem Profil: 3065 Personen. Quelle: SECO. Zu beachten ist, dass die Zuwanderungen nicht mit den in der Schweiz an einem Stichtag oder einem Zeitraum tätigen Personen übereinstimmen.

tinnen aus und wird seitdem in Medien und Studien zitiert.³⁰ Gleichwohl wird die Zahl verschiedentlich als zu hoch kritisiert (vgl. z.B. Schilliger, 2013 und 2014).

Schätzungen der befragten Fachpersonen

Die von uns befragten Fachpersonen erachten die Zahl von 30'000 Pendelmigrantinnen ebenfalls tendenziell als zu hoch. Mehrere Fachpersonen nannten den Wert von „mehreren“ oder „einigen“ Tausend Pendelmigrantinnen. Eine Fachperson konkretisierte dies mit der Angabe 5000-10'000. Ein weiterer Gesprächspartner gab hingegen an, dass er davon ausgehe, dass alleine 5000-10'000 Pendelmigrantinnen aus Polen kämen und insgesamt die Schätzung von 30'000 Personen realistisch sei.

Schätzungen anhand der Anbieter

Die von uns befragten Anbieter beschäftigen aktuell zwischen 0 und über 700 Personen in der 24-Stunden-Betreuung, der Durchschnitt liegt bei 67 (vgl. Abschnitt 3.1). Wenn man von einer Anzahl von 63 Unternehmen ausgeht, ergibt dies rund 4200 Personen. Allerdings ist zu beachten, dass die von den Haushalten direkt gesuchten und angestellten Personen in dieser Schätzung nicht erfasst sind. Deren Anteil ist gemäss den Fachgesprächen jedoch nicht zu vernachlässigen.

Vergleich mit dem Ausland

Schätzungen für Deutschland liegen bei etwa 100'000 Pendelmigrantinnen, für Österreich bei 37'500 Personen.³¹ Geht man davon aus, dass der Anteil Pendelmigrantinnen an der Einwohnerzahl in der Schweiz vergleichbar mit den Nachbarländern ist, läge die Schätzung für die Schweiz zwischen 10'000 und 36'000 Pendelmigrantinnen. Da gemäss van Holten et al. (2013) das Ausmass der Pendelmigration in der Schweiz (noch) unter demjenigen der Nachbarländer liegt, ist die obere Grenze wohl zu hoch angesetzt.

Zwischenfazit

Insgesamt zeigt sich eine relativ grosse Varianz in den Schätzungen der in der Schweiz tätigen Pendelmigrantinnen. Ganz grob kann eine Spannweite von 5000 bis 30'000 Personen angegeben werden, wobei die obere Grenze tendenziell als eher hoch gegriffen anzusehen ist. Aus unserer Sicht ist im Sinne eines „best guess“ eine Zahl von bis zu 10'000 Personen realistisch. Begründung: Wenn man die

³⁰ Vgl. z.B. Schwiter et al. (2014).

³¹ Vgl. van Holten et al. (2013).

(durch die vorhandenen Daten am meisten fundierte) Schätzung anhand der Anzahl Anbieter verwendet (s.o.) und nochmals von derselben Anzahl direkt angestellter Personen ausgeht (was u.E. eher hoch ist), kommt man auf knapp 10'000 Betreuerinnen.

3.3. Klienten und Angehörige

Charakteristika

Wenn man von Klienten spricht, ist zunächst die betreute Person gemeint. Zu beachten ist jedoch, dass die Angehörigen eine Schlüsselposition innehaben: Oftmals erfolgt die Kontaktaufnahme und die Organisation des Betreuungsverhältnisses über sie.

Als Motiv für die 24-Stunden-Betreuung aus Sicht der Klienten und deren Angehörigen steht der Wunsch zuhause bleiben zu können im Mittelpunkt. Er wurde von allen fünf befragten Angehörigen als wichtigste Motivation geäußert. Weitere Motive sind die Entlastung der Angehörigen, die höhere Autonomie und Selbstständigkeit, die Möglichkeit, die sozialen Kontakte resp. Aktivitäten aufrecht zu erhalten und das Bedürfnis nach einer persönlichen Betreuung durch immer dieselbe(n) Person(en) sowie die damit verbundene zeitliche und persönliche Zuwendung.

Wichtiges Thema ist auch die Bezahlbarkeit der Leistungen: Nur aufgrund der Pendelmigration ist die 24-Stunden-Betreuung für viele betroffene Haushalte möglich. Teilweise wird auch argumentiert, dass ein Heimaufenthalt teurer kommen würde.

Der Auslöser für eine 24-Stunden-Betreuung erfolgt z.T. in einer Krisensituation und unter zeitlichem Druck (z.B. nach einem Spitalaufenthalt, wenn klar wird, dass die betagte Person nicht mehr alleine nach Hause kann). In anderen Fällen verschlechtert sich der Zustand laufend und eine Betreuung durch die Angehörigen oder die Spitex reicht nicht mehr aus. Stellvertretend dazu seien die Aussagen von zwei befragten Angehörigen aufgeführt:

„Ich war jeden Abend eine Stunde am Telefon mit meiner Mutter, so dass sie das Schlafzimmer fand. Ich wohne in ... [weit entfernt vom Wohnort der Mutter]. Ich war am Anschlag.“

„Nachdem mein Vater gestorben war, musste meine Mutter ins Heim, ich war im ersten Moment einfach überfordert. Da sie dort aber weglief, kam sie in die geschlossene Abteilung. Das war für mich unerträglich, ich holte sie zwar immer am

Wochenende nach Hause, aber es war so schwer sie wieder zurück zu bringen. Deshalb habe ich sie dann nach 9 Monaten wieder nach Hause genommen, in die Wohnung im Elternhaus und bin dort auch eingezogen. Die Pflege alleine war aber einfach zu viel, trotz Hilfe mit der Spitex. Es war psychisch sehr belastend. Ich wollte sie aber nicht ins Heim zurück bringen.“

Die betreuten Personen leiden gemäss Aussage der Fachpersonen oftmals unter Demenz oder sind stark pflegebedürftig. Dies bestätigt unsere Befragung der Pendelmigrantinnen: Neun der 14 Befragten gaben an, dass ihre Klient/innen (auch) eine Demenz aufweisen. Die Betreuungsintensität variiert dabei stark: von leichten bis hin zu sehr starken Beeinträchtigungen.

Bezogen auf die soziale Schicht wird in der Tendenz von einer Inanspruchnahme der 24-Stunden-Betreuung durch die Mittel- und Oberschicht gesprochen. Dies bestätigen die Anbieter. Sie geben weiter an, dass oftmals Wohneigentum besteht. Die Klienten sind zudem mehrheitlich alleinstehend.

Bei der grossen Mehrheit der Klienten sind noch weitere Personen in die Betreuung involviert (25 von 29 Aussagen der Anbieter), dies sind meist Spitex oder Angehörige. Bei den von uns befragten Pendelmigrantinnen ist dies ebenfalls mehrheitlich der Fall.

In engem Zusammenhang mit den Kosten für die Haushalte steht die Dauer der Betreuungsverhältnisse: Ein Preis von beispielsweise 10'000 CHF pro Monat würde für eine Betreuungszeit von fünf Jahren ein Einkommen / Vermögen von über 600'000 CHF bedingen (zusätzlich zu den übrigen laufenden Kosten), was wahrscheinlich nur für einen kleineren Teil der Bevölkerung erschwinglich ist. Wenn hingegen die Betreuung nur während weniger Wochen in Anspruch genommen wird, ist der potenzielle Kundenkreis weitaus höher. Die Betreuungszeit ist gemäss Aussage in den Fachgesprächen sehr heterogen. Diese könne von einem Monat bis hin zu mehreren Jahren dauern. Bei den von uns befragten fünf Haushalten lag die Betreuungsdauer zwischen vier Monaten und zwei Jahren.

Anzahl

Da üblicherweise zwei Pendelmigrantinnen abwechslungsweise für einen Klienten tätig sind, kann die Anzahl der betreuten Personen auf etwa die Hälfte der Anzahl Pendelmigrantinnen geschätzt werden. Damit wären einige Tausend Klienten betroffen – schätzungsweise zwischen 2500 und 15'000) – sowie deren Angehörige. Die obere Grenze von 15'000 ist unserer Einschätzung nach eher hoch gegriffen und wir gehen daher in der nachfolgenden Analyse von 5000 Personen aus (die

Hälfte von den gemäss dem „best guess“-Ansatz geschätzten 10'000 Betreuerinnen, vgl. Abschnitt 3.2).

Künftige Entwicklung

Die Fachpersonen gehen davon aus, dass die Nachfrage nach 24-Stunden-Betreuung künftig zunehmen wird. Der hauptsächliche Grund liegt in der demographischen Entwicklung. So wird die Anzahl der über 80-Jährigen von aktuell etwa 420'000 Personen gemäss Szenarien des BFS bis 2030 auf 687'000 Personen ansteigen.³² In der Folge nimmt auch die Anzahl der pflegebedürftigen Personen zu: Die Anzahl der über 64-jährigen pflegebedürftigen Personen wird von etwa 125'000 (Stand 2010) auf rund 182'000 Personen im Jahr 2030 ansteigen.³³ Wenn man von einer proportionalen Zunahme der 24-Stunden-Betreuung ausgeht, würde dies einen Anstieg von knapp 50% bis 2030 bedeuten.

Auch die Anzahl Demenzerkrankungen – die wie oben erwähnt bei Klienten der 24-Stunden-Betreuung häufig vorkommen – wird zunehmen. Die Schweizerische Alzheimervereinigung rechnet mit einer Zunahme von 119'000 in 2015 auf 200'000 in 2030 und 300'000 in 2050.³⁴

Weitere Faktoren, welche ebenfalls für eine Zunahme sprechen, sind die Präferenzen der Bevölkerung (hoher Anspruch an Autonomie),³⁵ der Trend zum 1-Personen-Haushalt, die höhere Bekanntheit der Angebote sowie die Abnahme der Möglichkeiten der Betreuung und Pflege durch Angehörige.

Dieser grundsätzliche Mehrbedarf ist unbestritten. Inwieweit er jedoch in einer tatsächlichen erhöhten Nachfrage nach Pendelmigration resultiert, hängt stark mit politischen Entscheidungen und der daraus folgenden Preisentwicklung zusammen. Zu den politischen Entscheidungen zählen dabei nicht nur die arbeitsrechtlichen Regelungen für die 24-Stunden-Betreuung, sondern auch beispielsweise die Frage, inwieweit die Kosten für die Pflege und Betreuung zuhause vom Staat resp. den

³² Vgl. BFS – SCENARIO (Referenzszenario A-00-2015).

³³ Vgl. Höpflinger et al. (2011). In der Analyse wird zudem darauf hingewiesen, dass sich die Entwicklung regional unterscheidet.

³⁴ Etwa die Hälfte davon lebt zuhause. Vgl. www.alz.ch. Höpflinger et al. (2011) geben für 2030 die Zahl an älteren demenzerkrankten Personen mit rund 218'000 an.

³⁵ Die Studie von Füglistler-Dousse et al. (2015) zeigt beispielsweise auf, dass die Inanspruchnahme von Leistungen der Alters- und Pflegeheime zwischen 2007 und 2013 abgenommen und die Leistungen der Spitex zugenommen haben.

Krankenkassen übernommen werden.³⁶ Auch der Kostendruck bei den Leistungserbringern und die Einführung von Fallpauschalen in den Spitälern (und daraus folgende Anreize zu kürzeren Aufenthaltsdauern) sind Themen in diesem Kontext.

Schliesslich wurde in mehreren Fachgesprächen der Einfluss der Masseneinwanderungsinitiative erwähnt, welche zwar nicht auf die Nachfrage, aber möglicherweise auf das Angebot wirkt.

³⁶ Die privaten Haushalte in der Schweiz tragen über 60% der Kosten für die Langzeitpflege, was im internationalen Vergleich ein überdurchschnittlich hoher Anteil ist. Im Durchschnitt der OECD-Länder liegt er bei etwa 15%. Vgl. Colombo et al. (2011).

4. Rechtliche Regelungen

4.1. Aktuelle Gesetzgebung

Die Arbeitsbedingungen – insbesondere die Arbeits- und Ruhezeiten – von Pendelmigrantinnen sind aktuell rechtlich nicht verbindlich geregelt. Die rechtlichen Grundlagen für die Pendelmigrantinnen sind in Anhang II im tabellarischen Überblick dargestellt und werden nachfolgend diskutiert.³⁷

Arbeitsgesetz

Private Haushalte sind nicht dem Arbeitsgesetz unterstellt. Somit ist klar, dass direkt angestellte Personen (ob mit oder ohne Einbindung eines Vermittlungsunternehmens) vom Arbeitsgesetz nicht erfasst sind. Da das Weisungsrecht auch bei Nutzung eines Personalverleihers beim Privathaushalt liegt, findet das Arbeitsgesetz auch auf von Verleihbetrieben angestellte Pendelmigrantinnen keine Anwendung.³⁸ Nur Spitex-Unternehmen unterstehen dem Arbeitsgesetz.³⁹ Wie in Abschnitt 3.1 aufgezeigt, ist der Anteil der Spitex-Unternehmen im Markt der 24-Stunden-Betreuungsverhältnisse jedoch eher gering. Zudem werden die Leistungen i.d.R. nicht von Pendelmigrantinnen erbracht. Im Ergebnis lässt sich somit sagen, dass die Pendelmigrantinnen vom Arbeitsgesetz nicht erfasst sind.

Obligationenrecht

Das Obligationenrecht beinhaltet in Bezug auf den Arbeitsvertrag zwingende Bestimmungen, welche für alle Arbeitnehmenden gültig sind (z.B. 4 Wochen Ferien, Bestimmungen zum Gesundheitsschutz sowie Regelung des Mutterschutzes).⁴⁰ Besonders entscheidend im vorliegenden Kontext ist der gesetzlich festgelegte Ruhetag pro Woche. Allerdings kann dieser u.U. auch zusammenhängend gewährt werden. Im Fall der Pendelmigrantinnen findet diese Ausnahmeregelung gemäss Medici (2012, S.11) Anwendung:

³⁷ Zu beachten ist, dass hier die bestehenden rechtlichen Regelungen aufgeführt sind. Inwieweit diese in der Praxis angewandt werden, wird im nachfolgenden Kapitel diskutiert.

³⁸ In zwei Bundesgerichtsentscheiden wurden die privaten Haushalte als weisungsberechtigt betrachtet. Vgl. Bundesgericht (2013) und Bundesgericht (2014).

³⁹ Sie beklagen daher teilweise die Konkurrenz der privaten Betreuungsunternehmen, welche weniger reguliert werden.

⁴⁰ Die Pendelmigrantinnen sind als Arbeitnehmende zu betrachten (und nicht als Selbstständige), weshalb die Bedingungen auf sie Anwendung finden. Vgl. dazu SECO (2015) und Medici (2012). Von den zwingenden Bestimmungen gemäss OR darf auch die neue Regelung nicht zuungunsten der Arbeitnehmenden abweichen.

„Gemäss Art. 329 Abs. 2 OR kann auf den wöchentlichen freien Tag ausnahmsweise verzichtet werden, wenn dafür nach einer mehrwöchigen Periode ohne Freitage eine entsprechende Anzahl zusammenhängender freier Tage gewährt wird oder der freie Tag in zwei freie Halbtage aufgeteilt wird. Dies ist nach dem Willen des Gesetzgebers zwar nur erlaubt, wenn besondere Umstände vorliegen und der Arbeitnehmende damit einverstanden ist. Der Hausdienst wurde im Parlament diesbezüglich aber als Beispiel explizit erwähnt. Deshalb dürfte die jetzige Praxis, wonach die Freitage den Hausangestellten nach einigen 7-Tage-Wochen am Stück gewährt werden, mit dem zwingenden Arbeitsrecht im Einklang sein.“⁴¹

ILO-Übereinkommen

Das ILO-Übereinkommen Nr. 189 über menschenwürdige Arbeit für Hausangestellte wurde im November 2014 von der Schweiz ratifiziert und trat ein Jahr später in Kraft. Das Übereinkommen sieht vor, dass Hausangestellte nicht weniger günstig behandelt werden dürfen als andere Arbeitnehmer. Das ILO-Übereinkommen enthält Bestimmungen zu den Arbeitsbedingungen und erfordert beispielsweise eine wöchentliche Ruhezeit von mindestens 24 aufeinanderfolgenden Stunden. Gemäss Bundesrat ist die Umsetzung des Übereinkommens ohne Änderung der bestehenden gesetzlichen Regelungen möglich,⁴² was jedoch nicht unbestritten ist. Fachpersonen stellen dies teilweise in Frage, insbesondere bezüglich Arbeitszeit, aber auch z.B. bei der Regulierung von Vermittlungsstellen (z.B. sind Vermittlungsprovisionen unter dem ILO-Übereinkommen nicht mehr erlaubt).

Nationaler und kantonale NAV

Verbindlich geregelt ist über den nationalen NAV seit anfangs 2011 der Mindestlohn.⁴³ Offen bleibt, welche Arbeitszeit berücksichtigt wird (d.h. mit wie viel Arbeitsstunden der Stundenlohn multipliziert wird). Denn im Kontext der 24-

⁴¹ Anmerkung: Die erwähnte „jetzige Praxis“ betrifft nicht alle Pendelmigrantinnen. In unserer Befragung hatte die Mehrheit der Betreuerinnen einen freien Tag pro Woche zur Verfügung.

⁴² Vgl. Botschaft zum Übereinkommen (Nr. 189) der Internationalen Arbeitsorganisation über menschenwürdige Arbeit für Hausangestellte vom 28. August 2013.

⁴³ Vgl. Art. 360a, Abs. 1 OR: „Werden innerhalb einer Branche oder einem Beruf die orts-, berufs- oder branchenüblichen Löhne wiederholt in missbräuchlicher Weise unterboten und liegt kein Gesamtarbeitsvertrag mit Bestimmungen über Mindestlöhne vor, der allgemein verbindlich erklärt werden kann, so kann die zuständige Behörde zur Bekämpfung oder Verhinderung von Missbräuchen auf Antrag der tripartiten Kommission nach Artikel 360b einen befristeten Normalarbeitsvertrag erlassen, der nach Regionen und gegebenenfalls Orten differenzierte Mindestlöhne vorsieht.“

Stunden-Betreuung ist vor allem der Umgang mit der Präsenzzeit⁴⁴ eine entscheidende Frage.

Diese ist auch in den kantonalen NAV nicht beantwortet. Es wird nur festgelegt, welche maximale Wochenarbeitszeit gilt und oftmals, dass 1.5 freie Tage gewährt werden müssen. Die Bestimmungen der kantonalen NAV zu den Arbeitsbedingungen können jedoch wegbedungen werden (d.h. es kann davon abgewichen werden).

Anmerkung: Die kantonalen NAV sind gemäss OR von den Kantonen zu erlassen (vgl. Art. 359 OR): „Für das Arbeitsverhältnis der landwirtschaftlichen Arbeitnehmer und der Arbeitnehmer im Hausdienst haben die Kantone Normalarbeitsverträge zu erlassen, die namentlich die Arbeits- und Ruhezeit ordnen und die Arbeitsbedingungen der weiblichen und jugendlichen Arbeitnehmer regeln.“

GAV Personalverleih

Der GAV Personalverleih ist seit anfangs 2012 allgemeinverbindlich erklärt und findet für bestimmte Verleihbetriebe Anwendung.⁴⁵ Er umfasst in der Folge nicht alle Arbeitnehmenden. Geregelt sind die maximale Wochenarbeitszeit und Lohnausfallentschädigungen. Die Berücksichtigung von Präsenzzeit ist demgegenüber nicht definiert. Im Rahmen unserer Erhebung gaben sieben von 29 Unternehmen an, dass sie aktuell (oder ab nächstem Jahr) dem GAV Personalverleih unterstellt sind. Diese Unternehmen decken rund ein Drittel der Pendelmigrantinnen in unserer Stichprobe ab.⁴⁶ Zu beachten ist, dass die privat angestellten Personen durch den GAV nicht erfasst sind.

Zwischenfazit

Als Fazit lässt sich folgendes sagen: Die aktuell zur Anwendung kommenden Regelungen für Pendelmigrantinnen unterscheiden sich je nach Situation: Ist eine Pendelmigrantin über ein Unternehmen verliehen, welches dem GAV Personalverleih unterstellt ist, sind dessen Regelungen anwendbar. Für alle anderen – welche

⁴⁴ Unter Präsenzzeit wird diejenige Zeit verstanden, in welcher die Pendelmigrantin der betreuten Person auf Abruf zur Verfügung steht (Pikett resp. Rufbereitschaft).

⁴⁵ Der GAV Personalverleih ist für folgende Unternehmen allgemeinverbindlich erklärt: a) Inhaber einer eidg. oder kantonalen Arbeitsverleihbewilligung nach Arbeitsvermittlungsgesetz und b) gemäss Art. 66 UVG in der Klasse 70C SUVA-versichert sowie c) bezüglich der verliehenen Arbeitnehmer pro Kalenderjahr eine Lohnsumme von mind. 1'200'000 CHF aufweisend.

⁴⁶ Anmerkung: Nachfragen beim GAV Personalverleih sowie bei swissstaffing ergaben, dass aktuell keine Angabe gemacht werden kann, wie viele Betreuungsunternehmen dem GAV Personalverleih unterstellt sind. Entsprechend gilt dies auch für deren Mitarbeitende.

gemäss unserer Einschätzung die Mehrheit der Fälle ausmachen – gelten nur der Mindestlohn gemäss nationalem NAV sowie die zwingenden Bestimmungen gemäss OR (wobei in Bezug auf die Ruhetage gerade eine Ausnahmeregelung Anwendung findet).

Exkurs GAV „Zu Hause leben“

Neben dem GAV Personalverleih gibt es noch einen weiteren GAV, der allerdings nicht allgemeinverbindlich erklärt wurde, der GAV „Zu Hause leben“.

Der Verband „Zu Hause leben“ wurde vor kurzem mit swisstaffing, dem Arbeitgeberverband der Temporär-Branche und Sozialpartner des GAV Personalverleih, fusioniert. Mitte Oktober 2015 erfolgte der Eintrag ins Handelsregister. Damit ist swisstaffing der Rechtsnachfolger aller Belange des Verbandes. Der Verband „Zu Hause leben“ hatte ca. 30-40 Mitglieder, davon waren rund die Hälfte Organisationen von HomeInstead.

Begründet wurde die Fusion wie folgt: Nachdem der Verband einen spezifischen GAV für den Betreuungsbereich wünschte, stellten das SECO und entsprechende Gerichtsentscheide klar, dass dieser Bereich dem Personalverleih zuzurechnen und entsprechend der GAV Personalverleih anzuwenden sei. Damit machte die Weiterverfolgung eines eigenen GAV wenig Sinn.

4.2. Aktuelle Praxis

Wie oben ausgeführt ist die Regelung der Arbeitsbedingungen für Pendelmigrantinnen nicht umfassend. Entscheidend zur Beurteilung des Handlungsbedarfs sind jedoch nicht nur die rechtlich festgelegten, sondern auch die *effektiven* Arbeitsbedingungen. Gemäss SECO (2015) sind folgende Arbeitsbedingungen für den Bereich Pendelmigration typisch:

- Lange und zerstückelte Arbeitszeiten, fehlende Erholungsmöglichkeiten
- Niedriger Lohn und fehlende Weiterbildungsmöglichkeiten
- Geringe Arbeitsplatzsicherheit und kurze Kündigungsfristen
- Wenig Privatsphäre und Risiko der sozialen Isolation, starke psychische und physische Belastung

Die befragten Fachpersonen bestätigen dies und geben insbesondere die Arbeits- und Ruhezeiten als Problem an. Weiter nennen sie das Fehlen eines klaren Pflichtenhefts als eine der Ursachen für die (Abgrenzungs-)Problematik. Teilweise werden auch Probleme bezüglich Persönlichkeits- und Gesundheitsschutz ausgemacht.

Von den Befragten wird zudem kritisiert, dass die aktuell geltenden Regelungen nicht immer klar seien. Die einzelnen Arbeitsbedingungen werden nachfolgend diskutiert.

Arbeitszeiten

Die Arbeits- und Ruhezeiten sind aus Sicht der Befragten (Fachpersonen, aber auch Pendelmigrantinnen) das zentrale Thema. In den Verträgen wird zwar oftmals eine Wochenarbeitszeit von z.B. 40 Stunden vereinbart, diese bildet aber gemäss Aussage der Fachpersonen die Realität der 24-Stunden-Betreuung in keiner Weise ab. Die Folge davon ist, dass die Pendelmigrantinnen für einen Teil ihrer Arbeit – in erster Linie für die Präsenzzeiten – nicht entlohnt werden.

Mitverantwortlich dafür ist die grosse Abhängigkeit der Pendelmigrantinnen von ihren Arbeitgebern (insbesondere bei privaten Anstellungen), welche durch die Tatsache, dass das Arbeitsangebot der Betreuerinnen die Nachfrage übersteigt, noch vergrössert wird. Diese Einschätzungen verdeutlicht die Aussage einer befragten Betreuerin:

„Ja, eigentlich habe ich laut Vertrag einen Tag frei, aber im Vertrag steht ja auch, ich arbeite nur 6 Stunden am Tag. Das ist immer ganz anders in der Realität. Es ist nicht möglich, sich zu wehren, dann sagt die Agentur ‚Ok, wenn dir das zu viel ist musst du es nur sagen, wir haben 20 andere, die den Job gerne hätten‘. Und das stimmt ja auch.“

Die durchgeführte Befragung zeigt jedoch gleichzeitig eine hohe Heterogenität der Betreuungsverhältnisse. So gaben drei Betreuerinnen, bei welchen der Ehemann, die Ehefrau resp. der Lebenspartner einen Teil der Betreuung übernehmen, an, viel Freizeit zu haben.

Die befragten Anbieter nannten eine freie Zeit pro Woche zwischen fünf Stunden (Pendelrhythmus von zwei Wochen) und 2.8 Tagen (1.5 freie Tage, zudem 8 Stunden pro Arbeitstag), der Mittelwert liegt bei 1.5 Tagen. Von den 26 Anbietern, die dazu eine Aussage machten, gewähren 22 mindestens einen freien Tag pro Woche. Ein Unternehmen kontrolliert dies alle zwei Wochen; ein anderes räumte ein, dass die freie Zeit oftmals nicht eingehalten werden kann (jedoch finanziell entschädigt werde). Neun der befragten Pendelmigrantinnen haben mindestens einen Tag Freizeit pro Woche (und können diesen auch nutzen), bei vier ist dies nicht der Fall, für einen Fall liegt keine Angabe dazu vor. Eine Betreuerin schilderte die Situation wie folgt:

„Die Familie kommt für einen freien Tag. Der ist aber nicht wirklich frei, eigentlich sollten sie um 11:00 Uhr kommen und bis 17:00 Uhr bleiben, aber sie sind oft später und wollen früher wieder gehen. Es sind so 5 bis 5.5 Stunden. Aber das ist ja kein ganzer freier Tag. Zusätzlich noch einmal in der Woche 2 Stunden frei. In dieser Zeit kann ich auch raus. Und am Mittag habe ich zwei Stunden Zimmerstunde, dann darf ich auf mein Zimmer, aber das Haus nicht verlassen.“

Es wird jedoch gleichzeitig eine Ambivalenz bezüglich Freizeit, die extern verbracht wird, deutlich. So machen zwei Betreuerinnen folgende Aussagen:

„In der früheren Anstellung hatte ich zwei Tage frei pro Woche. Zwei Tage waren gut. Aber andererseits wenn ich weg war, begleitete mich das Gefühl, dass etwas passieren könnte.“

„Die Tochter kommt aber auch ausserhalb der freien Tage manchmal vorbei und fragt, ob ich nicht für wenige Stunden weg will. Aber es ist sowieso ein Dorf, was soll ich hier tun? Meist bleibe ich lieber im Haus und lese oder skype.“

Schliesslich werden Arbeits- und Präsenzzeiten von den Angehörigen (und auch von einigen Betreuerinnen selbst) teilweise nicht als solche wahrgenommen:

„Ich habe auch schon meinen Chef [...] gefragt, ob das denn Arbeitszeit ist, wenn ich mit ihr die Freizeit verbringe (lese etc). Er sagt, ja eigentlich schon, aber die Familie sieht das halt anders. Für die ist das keine Arbeit mit der Dame dazusitzen.“

„Am Nachmittag nehme ich sie [die Klientin] zum Spazieren mit, weil ich nicht alleine gehen will.“

Lohn

Die angegebenen Brutto-Stundenlöhne, welche von den Anbietern bezahlt werden, liegen bei den Betreuungsunternehmen bei durchschnittlich 21 CHF (Spannweite zwischen 18 und 25 CHF). Die Regelungen des NAV werden somit grundsätzlich eingehalten. Die Frage ist jedoch, wie viele Arbeitsstunden zur Berechnung des Monatslohns berücksichtigt werden.

Die wöchentlichen Arbeitszeiten liegen gemäss Befragung der Anbieter im Durchschnitt bei 45 Stunden (Maximum bei 57 Stunden). Unter Berücksichtigung des durchschnittlichen Stundenlohns von 21 CHF, ergibt dies einen monatlichen Lohn

von 3780 CHF brutto. Davon können noch Kost und Logis in Abzug gebracht werden.⁴⁷

Hinzu kommen allfällige zusätzliche Abgeltungen für die Präsenzzeit. Acht Anbieter gaben an, diese zu entschädigen (im Durchschnitt mit 3.30 CHF pro Stunde), fünf Anbieter verneinten eine Entschädigung resp. sagten aus, dass diese bereits im Lohn enthalten sei. Bei einem Anbieter liegt die Entschädigung zwischen 1 und 10 CHF pro Stunde, abhängig davon, wie wahrscheinlich ein Einsatz während der Präsenzzeiten ist.

Gemäss Befragung der Anbieter liegen die effektiven monatlichen Löhne der Betreuungsunternehmen zwischen 2000 und 6500 CHF,⁴⁸ die befragten Pendelmigrantinnen nannten Löhne zwischen 1900 und 6000 CHF (jeweils netto⁴⁹). Wichtige Anmerkung: Die Löhne werden jeweils nur für diejenige Zeit bezahlt, in der die Pendelmigrantinnen in der Schweiz tätig sind.⁵⁰

In der Literatur und in den Fachgesprächen werden teilweise noch tiefere Löhne genannt (vgl. z.B. van Holten et al., 2013, mit einem Minimum von 1200 CHF pro Monat).

Kündigungsfristen

Die anwendbaren Kündigungsfristen hängen eng mit dem Anstellungsvertrag zusammen. Von 30 befragten Unternehmen, welche eine Antwort dazu gaben, sagten 14 aus, dass sie unbefristete Verträge hätten, 13 befristete und drei beides.

Teilweise ist es üblich, (unbefristete) Rahmenverträge mit (befristeten) Einsatzverträgen zu kombinieren. Da die Rahmenverträge jedoch nur mit einem Einsatzvertrag in Kraft treten, sind diese Arrangements u.E. als befristete Verträge zu werten. Werden die befristeten Verträge für das gleiche Betreuungsverhältnis immer wie-

⁴⁷ Gemäss Art. 11 AHVV sind dies bis zu 990 CHF pro Monat.

⁴⁸ Mit der unteren Grenze wird der Mindestlohn gemäss nationalem NAV eingehalten, wenn man von einer ungelerten Person (Stundenlohn: 18.55 CHF) und einer 40-Stunden-Woche ausgeht (der Bruttolohn pro Monat würde dann etwa 3200 CHF betragen, nach Abzug von Sozialversicherungsbeiträgen sowie Kost und Logis noch rund 2000 CHF).

⁴⁹ Das heisst, nach Abzug von Sozialversicherungsbeiträgen sowie ggf. Kost und Logis. Die Frage der Unterstellung der Pendelmigrantinnen unter die Sozialversicherungspflicht wurde im vorliegenden Bericht nicht untersucht. Vgl. dazu z.B. SECO (2015).

⁵⁰ Um einen unverzerrten Vergleich zu ermöglichen, wurden alle Löhne von Pendelrhythmen unter 4 Wochen auf einen Monat umgerechnet. Für eine Pendelmigrantin, die 2500 CHF pro Monat verdient und im 2-Wochen-Rhythmus tätig ist, wurde somit ein Lohn von 5000 (=2*2500) berücksichtigt, da sie über das Jahr gesehen doppelt so viel verdient wie eine Pendelmigrantin, die 2500 CHF pro Monat verdient und im 1-Monats-Rhythmus wechselt.

der erneuert, ist dabei von Kettenarbeitsverträgen zu sprechen.⁵¹ Bei zwei der 14 befragten Pendelmigrantinnen ist dies gemäss unserer Einschätzung der Fall: Sie betreuen regelmässig dieselben Klienten, erhalten jedoch immer nur befristete Verträge für die Dauer ihres Einsatzes.

Überforderung

Die hohe Belastung der Pendelmigrantinnen wird von den Fachpersonen beschrieben und zeigt sich auch in einigen – aber nicht allen – Gesprächen mit den Betroffenen selbst. Drei befragte Pendelmigrantinnen gaben an, dass die Situation für sie teilweise (sehr) belastend sei. Eine der Befragten beschrieb dies wie folgt:

„Es ist schon schwierig, man ist ganz alleine im Ausland, kennt niemanden und kann mit niemandem sprechen. Die Freunde zuhause kann ich auch nicht immer anrufen und die verstehen auch gar nicht, wie schwer das hier ist, die glauben, es ist keine richtige Arbeit. Dann ist man alleine hier mit diesem Gefühl der Ungerechtigkeit, das ist manchmal schwierig. Man kann sehr traurig werden. Aber ohne Job ist es auch schwierig, nach 3 Monate wird man sehr depressiv ohne Job. Dann vielleicht doch lieber hier arbeiten. Was wirklich gut wäre, wäre eine offizielle Stelle für diese Branche, bei der man bei Problemen anrufen kann. Ich kenne hier niemanden und weiss nichts, ich muss mich an jemanden wenden können.“

In der Aussage wird damit auch der Wunsch nach mehr Beratung und Unterstützung geäussert. Dieser Punkt wird in Abschnitt 6.3 vertieft diskutiert.

Andere Pendelmigrantinnen sind hingegen sehr zufrieden mit ihrer Situation und ihrer Arbeit. Eine Betreuerin antwortete auf die Frage, weshalb sie die Arbeit mache, beispielsweise wie folgt:

„Weil ich diese Arbeit mag. Ich habe zuerst in Deutschland das gemacht, danach machte ich eine Pause und habe in Polen gearbeitet [in einer Fastfood-Kette]. Ich kümmere mich aber lieber um Menschen, deshalb wollte ich das wieder machen und bin in die Schweiz gekommen. In Polen gibt es solche Arbeit halt nicht, hier kümmern sich immer die Familien.“

⁵¹ Vgl. Medici (2012).

Tätigkeiten

Ein weiteres Thema, welches in den Befragungen diskutiert wurde, betrifft die Tätigkeiten der Pendelmigrantinnen. Im Bericht des SECO (2015) wird von hauswirtschaftlichen und Betreuungsleistungen gesprochen. Die befragten Personen bestätigten dies. Gleichzeitig sagten alle befragten Fachpersonen, die eine Einschätzung dazu vornahmen, aus, dass die Betreuerinnen auch Pflegeleistungen tätigen. Die Gründe liegen einerseits in Schwierigkeiten bei der Abgrenzung (z.B. Hilfe beim Aufstehen und der Körperpflege) und andererseits bei den Erwartungen von Seiten der Klienten und Angehörigen. Die Übernahme von Pflegeleistungen ist jedoch aus drei Gründen problematisch:

- Erstens sehen darin einige Fachpersonen Probleme bezüglich Versorgungsqualität. Auch eine Studie von Jähne et al. (2012) bestätigt dies: Die Pendelmigrantinnen verfügen oftmals nicht über pflegfachliche Qualifikationen. Entsprechend wird die pflegerische Tätigkeit durch die Pendelmigrantinnen von Seiten Spitex kritisch gesehen. So wird ausgesagt, dass Fachwissen oder zumindest eine Anleitung und Kontrolle durch ausgebildete Pflegefachpersonen nötig wäre, um Schäden zu vermeiden resp. früher zu erkennen. Zu beachten ist allerdings, dass in vielen Fällen die Spitex zusätzlich zur 24-Stunden-Betreuerin im Haushalt tätig ist, so dass von einer gewissen Kontrolle / Pflege durch Fachpersonen ausgegangen werden kann.
- Zweitens ist ohne Berufsausübungsbewilligung, welche entsprechende formale Qualifikationen erfordert,⁵² eine Pflgetätigkeit nicht erlaubt, da alle Kantone eine Bewilligungspflicht kennen.
- Drittens ist ohne Berufsausübungsbewilligung keine Rückerstattung durch die Krankenkasse möglich, was von Seiten der Angehörigen bemängelt wird (vgl. van Holten et al., 2013).

⁵² Mit dem SRK-Pflegehelferkurs, welcher von vielen Pendelmigrantinnen absolviert wird, sind gewisse Tätigkeiten der Grundpflege selbstständig möglich (z.B. Körperpflege und An- und Auskleiden), andere dürfen nur auf Anweisung und mit Rücksprache durchgeführt werden (z.B. Mobilisierung, Lagerung). Von den 35 befragten Anbietern gaben 21 an, dass ihre Betreuerinnen den SRK-Kurs besucht haben.

4.3. Handlungsbedarf

Die Ausführungen haben gezeigt, dass die aktuellen gesetzlichen Regelungen den neu entstandenen Markt der 24-Stunden-Betreuung noch nicht abzudecken vermögen. Insbesondere die Thematik der Arbeitszeit / Präsenzzeit / Ruhezeit ist durch die aktuellen rechtlichen Regelungen nicht ausreichend geklärt und führt in der Praxis zu teilweise höchst prekären Arbeitsbedingungen. Gleichzeitig ist die 24-Stunden-Betreuung in bestimmten Betreuungssituationen für viele Klienten und Angehörige wie auch für die Pendelmigrantinnen ein sinnvolles Modell. Es stellt sich daher die Frage, wie eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen erreicht und in der Folge auch durchgesetzt werden kann, ohne dass die 24-Stunden-Betreuung verunmöglicht würde. Dieser Frage wird im nachfolgenden Kapitel nachgegangen.

5. Mögliche künftige Regelung

5.1. Instrumente

Der Bericht des Bundesrates zur Erfüllung des Postulats Schmid-Federer zeigt fünf Möglichkeiten auf, wie der Schutz der Pendelmigrantinnen verbessert werden kann (vgl. SECO, 2015):

- Unterstellung unter das Arbeitsgesetz
- Schaffung einer Verordnung zum Arbeitsgesetz
- Verstärkung der kantonalen NAV oder Schaffung eines nationalen NAV mit zwingenden Bestimmungen zu den Arbeitsbedingungen
- Schaffung eines GAV
- Schaffung einer Aufklärungspflicht der Arbeitgeber

Diese Möglichkeiten werden zunächst in Bezug auf ihre grundsätzlichen Mechanismen sowie die notwendigen Anpassungen kurz erläutert, bevor im nachfolgenden Abschnitt eine Konkretisierung bezüglich des Regelungsinhalts erfolgt.

Arbeitsgesetz

Das Arbeitsgesetz gilt grundsätzlich für alle Betriebe in der Schweiz (wie erwähnt jedoch nicht für Privathaushalte). Zu beachten ist, dass bei einer Unterstellung der Privathaushalte auch die entsprechende Verordnung (Verordnung 1) sowie die Bestimmungen zum Gesundheitsschutz (Verordnung 3) gelten würden (sowie ggf. auch Verordnung 2). Die Unterstellung unter das Arbeitsgesetz stellt daher die am wenigsten flexible Lösung dar. Das Arbeitsgesetz kennt strafrechtliche Bestimmungen bei Verstößen. Dessen Einhaltung kontrolliert der Staat von Amtes wegen über die kantonalen Arbeitsinspektorate oder den arbeitsärztlichen Dienst. Fraglich ist, inwieweit diese auch bei privaten Haushalten aktiv werden würden. Zudem ist der Prozess zur Änderung des Arbeitsgesetzes als relativ langwierig einzuschätzen.

Verordnung zum Arbeitsgesetz

Zur Schaffung einer Verordnung zum Arbeitsgesetz müssten die privaten Haushalte ebenfalls dem Arbeitsgesetz unterstellt werden. Danach wäre es möglich, spezifische Lösungen zu schaffen. Art. 27 und Art. 40 des Arbeitsgesetzes räumen dem Bundesrat nämlich die Kompetenz ein, im Verordnungswege Sonderbestimmungen zu erlassen. Dabei kann für einzelne Gruppen von Betrieben oder Arbeitnehmenden von bestimmten Vorschriften abgewichen werden (dies gilt beispielsweise für Ruhezeiten, freie Tage, nicht aber für den Mutterschutz). Als Nachteil ist die Befürchtung zu nennen, dass bei allfälligen Sonderbestimmungen für den Bereich

Pendelmigration auch Forderungen weiterer Berufsgruppen nach einer geringeren Regulierung resp. einem 24-Stunden-Arbeitstag auftreten könnten.

Grundsätzlich wäre es auch denkbar, dass die Verordnung zur Pendelmigration auf einem anderen Gesetz basiert als auf dem Arbeitsgesetz (dies ist z.B. bei der Verordnung über private Hausangestellte von Diplomaten der Fall, welcher das Ausländergesetz zugrunde liegt). Allerdings wäre zu klären, welches Bundesgesetz dies sein könnte, da das Ausländergesetz gemäss erster Einschätzung keine hinreichende Grundlage (resp. nur für Drittstaaten) bieten könnte.

Normalarbeitsverträge

Der Normalarbeitsvertrag ist entgegen seinem Namen kein Vertrag, sondern ein behördlicher Erlass. Einen NAV gibt es aktuell nur in wenigen Bereichen. Wie in Kapitel 4.1 erwähnt besteht aktuell ein nationaler NAV, der den Mindestlohn regelt sowie kantonale NAV, welche Bestimmungen zu den Arbeitsbedingungen enthalten (allerdings nicht zwingende).⁵³ In SECO (2015) werden zwei Varianten zur Ausweitung der NAV diskutiert:

- Der Bund würde die Kantone verpflichten, gewisse Themen in ihren kantonalen NAV zu regeln und die NAV dann verbindlich erklären. Um die Verbindlicherklärung zu erreichen, müsste das OR geändert werden. Nachteil der Lösung ist, dass keine gesamtschweizerisch einheitlichen Regelungen gelten würden.
- Der Bund könnte einen unbefristeten NAV mit zwingenden Bestimmungen zur Arbeitszeit erlassen. Denn bei einem Anwendungsbereich eines NAV auf mehrere Kantone, ist der Bund dafür zuständig (Art. 359a OR).⁵⁴ Die kantonalen NAV würden durch den Bundes-NAV ersetzt werden, wodurch eine einheitliche Lösung in der gesamten Schweiz resultiert. Für diese Lösung müsste das OR allerdings ebenfalls geändert werden.

Der Vorteil des Instruments ist, dass es auf einem in diesem Bereich bestehenden Gefäss basiert und flexible Lösungen für die spezifische Situation der Pendelmigration zulässt (z.B. besondere Schutzmassnahmen in Bereichen, bei denen in der Praxis prekäre Situationen auftreten). Problematisch ist, dass zwei verschiedene

⁵³ Vgl. Art. 360, Abs. 1 OR: „Die Bestimmungen des Normalarbeitsvertrages gelten unmittelbar für die ihm unterstellten Arbeitsverhältnisse, soweit nichts anderes verabredet wird.“

⁵⁴ Diese Variante ist nicht zu verwechseln mit der grundsätzlichen Möglichkeit, den (befristeten) bestehenden nationalen NAV zum Mindestlohn (Art. 360a OR) auf die Arbeitsbedingungen auszuweiten, was gemäss SECO (2015) jedoch nicht weiter verfolgt werden soll.

NAV auf dasselbe Arbeitsverhältnis angewendet würden (nationaler NAV bezüglich des Lohns, zweiter NAV bezüglich der Arbeitsbedingungen).

Gesamtarbeitsverträge

Gesamtarbeitsverträge sind privatrechtliche Akte der Rechtsetzung zwischen Arbeitgebern resp. Arbeitgeberverbänden und Arbeitnehmerverbänden. Der Staat ist nicht involviert, solange der GAV freiwillig ist, d.h. wenn er nur für die Mitgliederfirmen gilt. Es besteht jedoch unter bestimmten Voraussetzungen⁵⁵ die Möglichkeit einer Allgemeinverbindlicherklärung, wodurch der GAV für alle Betriebe und Arbeitnehmende im Geltungsbereich Anwendung findet. Der GAV bietet aufgrund seiner privatrechtlichen Ausgestaltung einen grossen Gestaltungsspielraum, nur die zwingenden Bestimmungen des Arbeitsgesetzes und des Obligationenrechts sind einzuhalten. Im Fall der Pendelmigrantinnen wäre der Regelungsinhalt des GAV noch freier bestimmbar, da die privaten Haushalte dem Arbeitsgesetz nicht unterstellt sind. Hier liegt jedoch gleichzeitig das Problem: Private Haushalte sind nicht organisiert. Sind die Privathaushalte die Arbeitgeber, ist ein GAV somit kaum realistisch.

Anders sieht es bei den Verleihbetrieben aus. Diese werden über den *GAV Personalverleih* erfasst, falls eine der folgenden Voraussetzungen erfüllt ist:

- Der Verleihbetrieb ist Mitglied von swissstaffing.
- Der Verleihbetrieb fällt in den Bereich der Allgemeinverbindlicherklärung, d.h. er erfüllt die im GAV genannten Voraussetzungen.⁵⁶ Dabei ist insbesondere die Lohnsumme relevant: Nur wenn das Unternehmen eine Lohnsumme von mehr als 1.2 Mio. CHF pro Jahr aufweist, ist der allgemein verbindlich erklärte GAV anwendbar. Grundsätzlich wäre es natürlich möglich, diese Eingrenzung aufzuheben. Allerdings ist die Allgemeinverbindlicherklärung nur durch die Beschränkung auf die grossen Unternehmen zustande gekommen; das Quorum wäre mit einer Ausweitung auf kleinere Betriebe wahrscheinlich nicht mehr erfüllt.

⁵⁵ Dreifaches Quorum: Mindestens 50% der Arbeitgeber und 50% der Arbeitnehmenden, auf die der Geltungsbereich des GAV ausgedehnt werden soll, müssen beteiligt sein. Die beteiligten Arbeitgeber müssen zudem mehr als die Hälfte aller Arbeitnehmenden beschäftigen.

⁵⁶ Der GAV Personalverleih ist für folgende Unternehmen allgemeinverbindlich erklärt: a) Inhaber einer eidg. oder kantonalen Arbeitsverleihbewilligung nach Arbeitsvermittlungsgesetz und b) gemäss Art. 66 UVG in der Klasse 70C SUVA-versichert sowie c) bezüglich der verliehenen Arbeitnehmer pro Kalenderjahr eine Lohnsumme von mind. 1'200'000 CHF aufweisend.

Aufklärungspflicht Arbeitgeber

Anstelle einer neuen gesetzlichen Regelung könnte schliesslich die Information der Pendelmigrantinnen durch eine Aufklärungspflicht der Arbeitgeber verstärkt werden. Dies würde bedeuten, dass dieselben Regelungen wie heute gelten, dass jedoch deren Bekanntheit gefördert würde.

5.2. Regelungsinhalt

Um die Auswirkungen der Instrumente abschätzen zu können, sind deren Inhalte zunächst zu konkretisieren. Folgende Eckpunkte regeln u.E. die „Essenz“ eines Arbeitsverhältnisses:

- Arbeits- und Ruhezeiten (inkl. Umgang mit Präsenzzeiten)
- Ferienansprüche
- Lohn (inkl. Überstunden und Naturallohn)
- Probezeit und Kündigungsfrist
- Lohnfortzahlungen

Bei Pendelmigrantinnen ist zudem auch der Persönlichkeitsschutz von besonders hoher Bedeutung.

In Anlehnung an bereits bestehende Regelungen haben wir einen Vorschlag zur Konkretisierung der Eckpunkte erarbeitet. Je nach Instrument besteht dabei grosser Spielraum zu deren Festlegung. Dies gilt insbesondere für den entscheidenden Punkt der Arbeits- und Ruhezeiten. Wir sehen daher vor, die Arbeits- und Ruhezeiten in verschiedenen Varianten abzubilden:

- Variante „Maximum“: Die Maximalvariante beinhaltet die restriktivste Regelung und orientiert sich am OR sowie dem Arbeitsgesetz. Es werden 1.5 freie Tage pro Woche und 11 Stunden Ruhezeit pro Tag gewährt. Die Präsenzzeit (Pikett) wird dabei als volle Arbeitszeit angerechnet. Im Zeitraum von 4 Wochen dürfen zudem höchstens 7 Tage Pikettdienst geleistet werden. Weiter gehen wir in der Variante „Maximum“ davon aus, dass der Pikettdienst voll vergütet wird. Dies kann nicht direkt aus dem Arbeitsgesetz abgeleitet werden. Ein Bereitschaftsdienst am Arbeitsplatz⁵⁷ ist zwar gemäss bundesgerichtlicher Rechtssprechung als normale Arbeitszeit zu entlohnen.⁵⁸ Dies gilt jedoch nur, wenn keine abweichenden Vereinbarungen getroffen werden, die Regelung ist also dispositiv. Wir treffen daher in

⁵⁷ Der in diesem Fall gleichzeitig der (temporäre) Wohnort der Betreuerin ist.

⁵⁸ Vgl. BGE 124 III 249.

allen betrachteten Varianten die Annahme, dass die Anrechnung der Präsenzzeit auch deren Vergütung entspricht. In der Variante „Maximum“ würde dies wie erwähnt bedeuten, dass die Präsenzzeit zu 100% vergütet würde.

- Variante „Mittel“: Die mittlere Variante orientiert sich an den kantonalen NAV. Abweichungen zum Arbeitsgesetz ergeben sich in Bezug auf die täglichen Ruhezeiten (1.5 Stunden) und teilweise bezüglich der Höchstwochenarbeitszeit.⁵⁹ In Bezug auf den Pikettdienst gibt es kaum Regelungen in den NAV der Kantone. Für die mittlere Variante gehen wir davon aus, dass die Präsenzzeit zu 50% zur Arbeitszeit angerechnet und vergütet wird. Die 50%-Vergütung entspricht dem Entscheid des Zivilgerichts des Kantons Basel-Stadt vom 27. Oktober 2014, in dem der erste Fall einer 24-Stunden-Betreuung in Bezug auf die Entlohnung der Präsenzzeit behandelt wurde.⁶⁰
- Variante „Minimum“: Die minimale Variante unterscheidet sich in einem entscheidenden Punkt von der mittleren Variante: Die Präsenzzeit wird nur zu 10% zur Arbeitszeit angerechnet resp. vergütet.⁶¹ Eine 24-Stunden-Betreuung durch eine Person wäre damit im Grundsatz möglich (mit Ausnahme der 1.5 freien Tage sowie von 1.5 Stunden Pausen pro Tag). Eine Arbeitszeit von 8 Stunden pro Tag (der Rest Präsenzzeit) würde beispielsweise bedeuten, dass die Wochenarbeitszeit 52 Stunden beträgt. Berechnung: 8 Stunden/Tag * 5.5 Tage (Arbeitszeit) + 14.5 Stunden/Tag⁶² * 5.5 Tage⁶³ * 10% (Präsenzzeit) = 52 Stunden. Sobald die betreute Person während der Präsenzzeit regelmässig betreut werden muss (diese Zeit würde als volle Arbeitszeit gezählt), kann die Betreuung nicht mehr durch eine Person erfolgen. Die Variante beinhaltet daher den Vorteil, dass sie den Betreuungsbedarf wie auch die Variante „Mittel“ (teilweise) berücksichtigt.

⁵⁹ Die Wochenhöchststarbeitszeit wird je nach NAV höher oder tiefer als im Arbeitsgesetz festgelegt. Wir verwenden die höchsten in den NAV definierten Werte von 55 Stunden pro Woche.

⁶⁰ Vgl. Zivilgericht des Kantons Basel-Stadt (2014). Zu beachten ist, dass es sich hierbei um einen Entscheid in einem Einzelfall handelt, der u.a. davon abhängig gemacht wurde, wie oft die Betreuerin während der Präsenzzeit einen Einsatz geleistet hat.

⁶¹ Diese Variante entspricht der Anrechnung einer sog. inaktiven Pikettzeit (gemäss Art. 8a, Abs. 2 der Verordnung 2 zum Arbeitsgesetz). In der Verordnung 2 zum Arbeitsgesetz kommt diese nur zur Anwendung, wenn der Pikettdienst ausserhalb des Arbeitsortes geleistet werden kann (und bei einer Interventionszeit von unter 30 Minuten). Der Ansatz ist für die 24-Stunden-Betreuung nicht direkt anwendbar, sondern soll vielmehr als Richtgrösse für einen möglichen Wert dienen.

⁶² 24 Stunden – 8 Stunden (Arbeitszeit) = 16 Stunden / Tag, abzüglich 1.5 Stunden Ruhezeit / Tag

⁶³ Annahme: Die Pendelmigrantin hat an ihrem freien Tag 24 Stunden frei.

Übersicht

Tabelle 3 Regelungsinhalt

	Aktuelle Situation*	Variante „Minimum“	Variante „Mittel“	Variante „Maximum“
Arbeits- und Ruhezeiten	<p><i>Wochenhöchst- arbeitszeit:</i> keine Regelung (GAV: 50 Stunden)</p> <p><i>Ruhezeit (Pause):</i> keine Regelung</p> <p><i>Anzahl Arbeitstage:</i> max. 6 (OR), aber zusammenhängender Bezug der Freitage möglich</p> <p><i>Präsenzzeit (Pikett / Rufbereitschaft):</i> keine Regelung</p>	<p><i>Wochenhöchst- arbeitszeit:</i> max. 55 Stunden (Höchstwerte NAV, Ausnahmen möglich)</p> <p><i>Ruhezeit (Pause):</i> 1.5h/Tag (Mittelwert NAV)</p> <p><i>Anzahl Arbeitstage:</i> max. 5.5 (OR, ArG, NAV)</p> <p><i>Präsenzzeit (Pikett / Rufbereitschaft) = 10% der Arbeitszeit</i></p>	<p><i>Wochenhöchst- arbeitszeit:</i> max. 55 Stunden (Höchstwerte NAV, Ausnahmen möglich)</p> <p><i>Ruhezeit (Pause):</i> 1.5h/Tag (Mittelwert NAV)</p> <p><i>Anzahl Arbeitstage:</i> max. 5.5 (OR, ArG, NAV)</p> <p><i>Präsenzzeit (Pikett / Rufbereitschaft) = 50% der Arbeitszeit</i></p>	<p><i>Wochenhöchst- arbeitszeit:</i> max. 50 Stunden (ArG)</p> <p><i>Ruhezeit:</i> min. 11 h/Tag (ArG)</p> <p><i>Anzahl Arbeitstage:</i> max. 5.5 (ArG)</p> <p><i>Präsenzzeit (Pikett / Rufbereitschaft) = 100% der Arbeitszeit (Art. 14 und 15 ArGV 1)</i></p>
Ferienansprüche	4 Wochen (OR) (GAV: Auszahlung nur bei max. dreimonatigen Arbeitsverhältnissen)	4 Wochen / Auszahlung des Ferienanspruchs nur bei max. dreimonatigen Arbeitsverhältnissen		
Persönlichkeitsschutz	Fürsorgepflicht, ausreichende Verpflegung, einwandfreie Unterkunft (OR) ⁶⁴	Anspruch auf abschliessbares, möbliertes Einzelzimmer (gemäss kantonalen NAV)		
Lohn	Gemäss nationalem NAV, Naturallohn: Unterkunft und Verpflegung Überstunden: Kompensation oder Zuschlag von mind. 25% (OR)			
Probezeit und Kündigungsfrist	Bei unbefristeten Verträgen max. 3 Monate Probezeit, Kündigung: 7 Tage, danach je nach Anstellungsdauer (bis 3 Monate Kündigungsfrist) (OR), zu beachten: bei der Temporärarbeit (Personalverleih) gelten gemäss AVG kürzere Kündigungsfristen			
Lohnfortzahlungen bei Krankheit	Bis 3 Monate: kein Anspruch, danach: 3 Wochen (im 1. Dienstjahr, danach länger, nach Absprache, OR) (GAV: obligatorische Krankentaggeldversicherung)			

* Aufgeführt sind nur die verbindlichen Regelungen. Mit GAV ist der GAV Personalverleih gemeint. Zu beachten ist, dass dieser nur für einen Teil der Anbieter und deren Arbeitnehmende verbindlich ist.

⁶⁴ Die ausreichende Verpflegung resp. einwandfreie Unterkunft sind im OR nicht näher spezifiziert. Gemäss Medici (2011) leitet sich daraus etwa kein Anspruch für ein Einzelzimmer ab.

5.3. Lösungswege

Die Kombination der Instrumente und Regelungsinhalte ergibt schliesslich die Lösungswege. Wie bereits im Beschrieb der Varianten zu den Arbeits- und Ruhezeiten erwähnt, würde die Unterstellung unter das Arbeitsgesetz zwingende Bestimmungen ergeben. Bei den anderen Instrumenten ist die Freiheit des Regelungsinhalts grösser. Die Zusammenhänge sind nachfolgend tabellarisch aufgeführt.

Table 4 *Lösungswege*

	Variante „Minimum“	Variante „Mittel“	Variante „Maximum“
Unterstellung Privathaushalte unter das Arbeitsgesetz			Möglich
Schaffung einer spezifischen Verordnung zum Arbeitsgesetz	Möglich, aber weniger restriktiv als andere Verordnungen*	Möglich	Möglich
Schaffung zwingender Bestimmungen beim NAV	Möglich	Möglich	Möglich, aber restriktiver als heutige NAV
Schaffung eines GAV	Möglich	Möglich	Möglich, aber restriktiver als GAV Personalverleih
Schaffung Aufklärungspflicht Arbeitgeber	Möglich		

* Anmerkung: Art. 27 und Art. 40 des Arbeitsgesetzes räumen dem Bundesrat die Kompetenz ein, im Verordnungswege Sonderbestimmungen zu erlassen. Ob er tatsächlich deutlich abweichende Regelungen festlegen würde, ist jedoch offen.

6. Auswirkungen der künftigen Regelung

Als direkt betroffene Akteure sind zunächst die Pendelmigrantinnen, Klienten und Anbieter zu analysieren (Kapitel 6.1), danach werden die Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft diskutiert (Kapitel 6.2). Die Auswirkungen werden dabei jeweils nach Akteursgruppen und Varianten differenziert, da der Regelungsinhalt die Auswirkungen grösstenteils bestimmt. Auf Fragen des Vollzugs, welcher sich nach Instrumenten unterscheiden kann und der zur Bewertung der Auswirkungen eine entscheidende Rolle spielt, geht Kapitel 6.3 ein.

6.1. Kosten und Nutzen für die Akteure

6.1.1. Markt und Anbieter

Auf die Frage, ob es in der aktuellen Situation rechtliche Probleme in Bezug auf die 24-Stunden-Betreuung gebe, antworteten 32 befragte Anbieter mit ja, nur vier Unternehmen verneinten dies. Als Hauptprobleme wurden genannt:

- Ungleichheit der Regulierungen, insbesondere: ausländische, illegal tätige Anbieter, die nicht sanktioniert werden.
- Teilweise unklare und unterschiedliche Regelungen (OR, NAV, GAV)
- Problematik der Durchsetzbarkeit der Regelungen in der Praxis
- Versicherungspflicht (die Krankenversicherung müsste unabhängig von der Bewilligung im Herkunftsland gelten, da die Leistungen i.d.R. dort bezogen werden)⁶⁵
- Irreguläre Beschäftigungsverhältnisse
- Teilweise problematische Bedingungen für Arbeitnehmende
- Negatives Image in der Gesellschaft und bei Behörden

Eine Regulierung mit klaren Bestimmungen, die auch das Risiko der Anbieter, ein unzulässiges Beschäftigungsverhältnis einzugehen, senkt, wird daher oftmals begrüsst. Auf den konkreten Regelungsinhalt bezogen, werden die drei Varianten unterschiedlich beurteilt:

Die Variante „Minimum“ wird von den meisten Anbietern als gangbarer Weg bezeichnet.⁶⁶ Teilweise werden die Bedingungen bereits heute erfüllt. Falls nicht,

⁶⁵ Für Personen mit einer Aufenthaltsbewilligung, die mind. 3 Monate gültig ist, gilt eine Versicherungspflicht bei der Krankenversicherung. Grenzgänger/innen können wählen, ob sie in der Schweiz oder im Ausland versichert sein möchten. Vgl. Medici (2012).

⁶⁶ Anmerkung: Aufgrund der Komplexität der Regelungen und der Tatsache, dass sich die Varianten lediglich beim entscheidenden Punkt der Arbeits- und Ruhezeiten voneinander unterscheiden,

wären Anpassungen möglich. Die grössten Auswirkungen hat die Gewährung der 1.5 freien Tage (Aussagen von 11 Unternehmen, nur ein Unternehmen nannte die Vergütung der Präsenzzeit als den kostentreibenden Faktor). Einige Unternehmen gaben dabei an, dass die freien Tage nicht kompatibel mit ihren Geschäftsmodellen seien und von den Betreuerinnen auch nicht gewünscht würden. Entscheidender Punkt wäre daher, ob die freien Tage (wie aktuell gemäss Medici (2012) möglich) zusammenhängend gewährt werden könnten und falls ja, für welche Zeitspanne.

Die Variante „Mittel“ ist für die meisten Unternehmen noch tragbar (wenngleich Preiserhöhungen resultieren, s.u.). Fünf der 25 befragten Betreuungsunternehmen gaben allerdings an, dass sich ihr Geschäftsmodell dann nicht mehr rentieren würde und sie die 24-Stunden-Betreuung nicht mehr anbieten würden.

Die Variante „Maximum“ wird sehr kritisch beurteilt. Die Variante wird als „extrem“, „absurd“ und „untragbar“ bezeichnet. 14 der 25 befragten Betreuungsunternehmen (also über die Hälfte) sagten aus, dass diese Regelung für sie unmöglich wäre und sie den Betrieb (oder den Geschäftszweig) nicht mehr länger anbieten würden. In der Variante „Maximum“ wäre daher von substantziellen Verschiebungen im Markt und insgesamt von einer Reduktion der Anbieter auszugehen. Eine Fachperson gab in diesem Zusammenhang allerdings zu bedenken, dass es mittelfristig auch zu neuen und innovativen Geschäftsmodellen kommen kann (z.B. auswärtige Übernachtungsmöglichkeiten für betreute Person, „Pool“ an Pendelmigrantinnen für mehrere Klienten).

Tabelle 5 Auswirkungen auf die Anbieter

	Anbieter
Aktuelle Situation	63 Anbieter (unter Berücksichtigung von Gruppenstrukturen, mehrheitlich Personalverleih), davon 11 Unternehmen mit Sitz im Ausland
Variante „Minimum“	Keine wesentliche Änderung; wird als machbar beurteilt ⁶⁷
Variante „Mittel“	Leichte Abnahme der Anzahl Anbieter; heterogene Beurteilung
Variante „Maximum“	Deutliche Abnahme der Anzahl Anbieter / Einbruch des Marktes; negative Beurteilung

wurde mit den befragten Anbietern nur der Regelungsinhalt bezüglich der Arbeits- und Ruhezeiten diskutiert.

⁶⁷ Sofern zusammenhängende Bezüge von Freitagen über einen kurzen Zeitraum (z.B. 2 Wochen) möglich sind.

6.1.2. Pendelmigrantinnen

Für die Pendelmigrantinnen würden sich die Arbeitsbedingungen verbessern. Die wahrgenommene Notwendigkeit einer solchen Verbesserung hängt dabei sehr von der individuellen Situation der Betreuerinnen ab.⁶⁸ So zeigten sich bei der Frage nach der Zufriedenheit mit der Arbeitssituation beispielsweise grosse Unterschiede zwischen den befragten Pendelmigrantinnen: Während einige von hohen Belastungen und Überforderungssituationen sprachen, sagten andere Betreuerinnen, dass sie sehr zufrieden mit ihrer Arbeits- und Wohnsituation seien und diese nicht verbessert werden könnte.

Vor dem Hintergrund, dass einige Betreuerinnen beispielsweise nachts regelmässig aufstehen müssen, während dies bei anderen praktisch nie vorkommt, sind die unterschiedlichen Aussagen durchaus nachvollziehbar. In der Folge ist der Handlungsbedarf möglicherweise differenziert nach Situation zu beurteilen (vgl. dazu auch Kapitel 7). Klar ist aber, dass eine Beschränkung der Arbeitszeiten resp. höhere Vergütungen der Präsenzzeiten für die Pendelmigrantinnen zu einem höheren Nutzen führt, sofern die Regelungen eingehalten werden. Daher muss u.E. zwingend zwischen zwei Gruppen unterschieden werden:

1. Pendelmigrantinnen, deren Unternehmen die rechtlichen Regelungen einhalten und die Personen melden resp. eine Bewilligung für sie beantragen, werden durch restriktivere Regelungen besser gestellt.
2. Für Pendelmigrantinnen, die in irregulären Beschäftigungsverhältnissen⁶⁹ tätig sind, gilt dies hingegen nicht. Es ist im Gegenteil anzunehmen, dass die Anzahl solcher Beschäftigungsverhältnisse bei einer (zu) restriktiven Regelung resp. der damit verbundenen Preiserhöhung zunimmt. Davon gehen 6 der 13 befragten Fachpersonen aus und auch ein Anbieter machte folgende Aussage zur Variante Maximum: „*Da gibt es nur noch Illegale, sonst macht das keiner mehr.*“ Bereits heute ist von einer substanziellen Anzahl irregulärer Beschäftigungsverhältnisse auszugehen. Die Erhöhung der irregulären Arbeitsverhältnisse ist auch vor dem Hintergrund zu erwarten, dass das Arbeitsangebot der Pendelmigrantinnen sehr hoch ist. Dies zeigen Aussagen von Anbietern und Pendelmigrantinnen. Beispielsweise

⁶⁸ Eine quantitative Aussage zur Anzahl der Betreuerinnen, die prekäre Wohn- und Arbeitssituationen aufweisen, ist aufgrund der nicht-repräsentativen Befragung der Pendelmigrantinnen (insbesondere aufgrund von Selektionseffekten beim Zugang und der Teilnahmebereitschaft) nicht möglich.

⁶⁹ Anmerkung: Eine Möglichkeit, diese zu vermindern, wird in Österreich genutzt: Klienten und Angehörige erhalten eine finanzielle Unterstützung, sobald sie ihre Betreuerinnen anmelden.

erzählte eine befragte Betreuerin, welche über langjährige Erfahrung in der Betagtenbetreuung verfügt und sehr gut Deutsch spricht, von ihren Erfahrungen:

„[...] Deshalb habe ich mich lange Zeit bei schweizerischen Firmen beworben, aber das Problem ist, es ist nicht so einfach. Man bekommt dann immer freundliche Antworten, man würde das Dossier behalten und sich bei mir melden, wenn die Reihe an mir ist. Da sind aber teilweise bis zu 100 Frauen in der Liste.“

Es wird daher einerseits die Ausgewogenheit der Regelung und andererseits die Wichtigkeit des Vollzugs resp. von flankierenden Massnahmen betont. Ist die Durchsetzung der Regelungen nämlich nicht gewährleistet, könnte in der Praxis eine Verschlechterung der Arbeitsbedingungen resultieren (aufgrund der Zunahme von irregulären Beschäftigungsverhältnissen). Können die Arbeitsbedingungen hingegen kontrolliert und sanktioniert werden, ist davon auszugehen, dass die Irregularität gesenkt werden kann.

Tabelle 6 Auswirkungen auf die Pendelmigrantinnen

	Pendelmigrantinnen
Aktuelle Situation	Regelungslücke bezüglich Arbeitsbedingungen; grosse Heterogenität der Wohn- und Arbeitssituationen in der Praxis
Variante „Minimum“	Für Personen in legalen Beschäftigungsverhältnissen: Nutzenerhöhung aufgrund Verbesserung der Arbeitsbedingungen (aber tiefer als in den beiden anderen Varianten)
Variante „Mittel“	Für Personen in legalen Beschäftigungsverhältnissen: Nutzenerhöhung aufgrund Verbesserung der Arbeitsbedingungen (höher als bei Variante „Minimum“, aber tiefer als bei Variante „Maximum“) Aber: Anzahl Personen in nicht legalen Beschäftigungsverhältnissen würde möglicherweise zunehmen. Für diese verschlechtern sich Arbeitsbedingungen. Reduktion der Nachfrage
Variante „Maximum“	Für Personen in legalen Beschäftigungsverhältnissen: Nutzenerhöhung aufgrund Verbesserung der Arbeitsbedingungen (höher als in den beiden anderen Varianten) Aber: Anzahl Personen in nicht legalen Beschäftigungsverhältnissen würde voraussichtlich deutlich zunehmen. Für diese verschlechtern sich Arbeitsbedingungen. Deutliche Reduktion der Nachfrage

6.1.3. Klienten und Angehörige

Preisentwicklung

Zur Bewertung der Kosten und Nutzen für die Klienten und Angehörigen ist die Preisentwicklung der entscheidende Faktor. Bei allen drei Varianten wurden die Anbieter nach den Auswirkungen auf ihre Kosten (und damit die Preise) befragt. Natürlich wäre es auch denkbar, dass die Gewinne der Unternehmen bei Preiserhöhungen sinken würden. Wie in Kapitel 3.1 erwähnt, gibt es durchaus Margen bei den Unternehmen, welche ggf. kleiner würden. Bei den nachfolgenden Auswertungen gehen wir jedoch davon aus, dass die Auswirkungen der verstärkten Regulierung vollständig auf die Klienten überwältigt würden. Die Angaben sind somit als „maximale“ Auswirkungen für die Klienten und Angehörigen zu verstehen.

Variante „Minimum“ (10% Abgeltung Präsenzzeit)

Aktuell beträgt der durchschnittliche Preis 6900 CHF pro Monat.⁷⁰ Die befragten Anbieter gehen bei der Variante Minimum von einer Preiserhöhung von ca. 1200 CHF pro Monat aus (Durchschnitt der Angaben von 20 Anbietern). Damit würde ein neuer durchschnittlicher Preis von 8100 CHF pro Monat resultieren.

Nicht alle Anbieter und Kunden wären jedoch gleich betroffen. Acht der 20 befragten Betreuungsunternehmen geben an, dass sie keine Preiserhöhung vornehmen müssten, da sie die Anforderungen bereits erfüllen (oder sogar darüber hinausgehen). Hierbei handelt es sich nicht nur um die bereits heute teureren Angebote, sondern es zählt auch der Anbieter mit dem heute günstigsten Angebot (2500 CHF pro Monat) dazu – allerdings unter der Annahme, dass der zusätzliche freie Tag dann durch die Spitex abgedeckt würde.

Variante „Mittel“ (50% Abgeltung Präsenzzeit)

Bei der Variante „Mittel“ gehen die Betreuungsunternehmen erwartungsgemäss von höheren Kostenauswirkungen aus, im Durchschnitt geben sie eine Erhöhung von 4000 CHF pro Monat an (Angaben von 16 Anbietern). Das günstigste Angebot im Markt wäre neu 4500 CHF / Monat. Nur noch ein Anbieter sagt aus, dass er die Konditionen bereits erfülle. Der neue Durchschnittspreis pro Monat läge bei etwa 11'000 CHF.

⁷⁰ Bei allen Auswertungen in diesem Kapitel werden nur die Betreuungsunternehmen (ohne Spitex-Unternehmen) betrachtet.

Variante „Maximum“ (100% Abgeltung Präsenzzeit)

In der maximalen Variante gehen die Betreuungsunternehmen von Preiserhöhungen von durchschnittlich 10'500 CHF pro Monat aus (Angaben von neun Anbietern) – falls sie die 24-Stunden-Betreuung dann überhaupt noch anbieten würden. Das günstigste Angebot im Markt wäre neu 6000 CHF / Monat.

Der Grund für die starke Preiserhöhung ist eindeutig: 24 Stunden pro Tag würden als volle Arbeitszeit entlohnt. Die 1-Schicht-Modelle wären des Weiteren nicht mehr möglich, es müssten grundsätzlich 3-4 Schichten angeboten werden. Eine grobe Plausibilisierung bestätigt die Schätzungen der Anbieter: Die aktuell bezahlten Arbeitszeiten pro Woche betragen rund 45 Stunden, die übrigen Stunden werden gering oder gar nicht vergütet. Müssten die restlichen Stunden (= 123 Stunden) zum vollen Mindestlohn von ca. 20 CHF/Stunde vergütet werden, bringt dies eine Preiserhöhung von über 10'000 CHF pro Monat mit sich.⁷¹

Nachfolgende Tabelle fasst die geschätzten Auswirkungen im Überblick zusammen. Dabei gelten folgende Annahmen:

- Die Unternehmen überwälzen die Kosten vollständig auf die Klienten.
- Die 24-Stunden-Betreuung würde weiterhin in gleichem Ausmass in Anspruch genommen (d.h. es käme zu keinen Verschiebungen hin zu Pflegeleistungen durch die Spitex sowie zu keinen Verschiebungen innerhalb der Anbieter).
- Die befragten Anbieter sind repräsentativ für den gesamten Markt.

Diese Annahmen sind restriktiv und die Angaben daher als potenzielle Obergrenze der Auswirkungen zu interpretieren.

⁷¹ Streng genommen wären es nicht 20 CHF/Stunde, da vom Mindestlohn noch Kost und Logis abgezogen werden können. Dafür müssten noch Aufenthalts- und Wohnmöglichkeiten für die Pendelmigrantinnen (die in mehreren Schichten arbeiten) zur Verfügung gestellt werden.

Tabelle 7 *Auswirkungen auf die Klienten, Preise*

	Durchschnittlicher Preis Betreuungsunternehmen pro Monat	Durchschnittliche Mehrkosten pro Betreuungsverhältnis und Monat	Durchschnittliche Mehrkosten pro Betreuungsverhältnis und Jahr
Aktuelle Situation	6900 CHF	-	-
Variante „Minimum“	8100 CHF	1200 CHF	14'400 CHF
Variante „Mittel“	11'000 CHF	4000 CHF	48'000 CHF
Variante „Maximum“	17'400 CHF (und Abnahme der Angebote)	10'500 CHF	126'000 CHF

Neben den direkten Auswirkungen einer Preiserhöhung kann die Anforderung an die Bereitstellung eines Einzelzimmers ebenfalls Kosten verursachen. Aufgrund der Tatsache, dass gemäss Aussagen der Befragten viele Klienten grössere Wohnungen oder ein Haus besitzen, ist für die meisten aufgrund von dieser Pflicht von keinen zusätzlichen Kosten auszugehen.⁷² Für einzelne Klienten könnte die Anforderung jedoch prohibitiv wirken. Denn falls kein zusätzliches Zimmer in der Wohnung zur Verfügung steht, wäre die 24-Stunden-Betreuung nicht möglich.

Auswirkungen der Preisentwicklung

Es stellt sich nun die Frage, ob die aufgeführten Mehrkosten für die Klienten erschwinglich wären, d.h. wie sich die Preiserhöhung auf die Nachfrage auswirken würde. Dazu betrachten wir die Aussagen der Anbieter:⁷³ Die angegebenen Grenzwerte lagen zwischen 4000 und 8000 CHF pro Monat. Am häufigsten wurde ein finanzieller Grenzwert von ca. 6000 CHF pro Monat genannt.

Die Überlegung der Anbieter, welche auch von den Fachpersonen geteilt wird, ist dabei folgende: Wenn ein Pflegeheimplatz für die betreuten Personen (deutlich) günstiger ist, wird die 24-Stunden-Betreuung nur noch von sehr vermögenden Personen in Anspruch genommen und die Nachfrage sinkt substanziell. Ein Platz

⁷² In Anlehnung an die Regulierungskostenmethodik könnte man dies als Sowieso-Kosten bezeichnen (d.h. das Zimmer steht „sowieso“ zur Verfügung).

⁷³ Die befragten Haushalte machten folgende Aussagen: Drei Haushalte gaben an, sich keine Preiserhöhung leisten zu können. Ein Haushalt nannte eine mögliche Preiserhöhung von 3000 CHF pro Monat. Ein anderer eine von 900 CHF pro Monat. Aufgrund der geringen Fallzahl sind die Angaben mit Vorsicht zu interpretieren.

in einem Alters- und Pflegeheim kostet rund 90'000 bis 150'000 CHF / Jahr, d.h. zwischen 7500 und 12'500 CHF pro Monat. Davon betragen die Eigenbeiträge der Heimbewohner ca. 65%, d.h. zwischen 4900 und 8100 CHF pro Monat.⁷⁴ Darin sind allerdings noch Kost und Logis enthalten. Wenn man diese auf 1000 CHF pro Monat ansetzt, erhält man zwischen 3900 und 7100 als Grenze für die Haushalte (ohne EL), ab der das Pflegeheim günstiger kommt.

Zu beachten ist, dass es sich hierbei um die selbst getragenen Kosten handelt. Das heisst: Können Rückerstattungen durch die Krankenkassen geltend gemacht werden, können die Preise auch höher liegen.

Für die Varianten „Mittel“ und vor allem „Maximum“ ist daher von einem deutlichen Nachfragerückgang auszugehen.

Als Alternative zur 24-Stunden-Betreuung wurde dabei in erster Linie ein Pflegeheimaufenthalt genannt. Dies gilt sowohl für die befragten Haushalte – vier der fünf befragten Personen nannten das Pflegeheim als Alternative, falls sie sich die 24-Stunden-Betreuung nicht mehr leisten könnten – als auch für die Aussagen der Fachpersonen. Dies wäre für die betroffenen Personen mit einer Einschränkung der Wahlfreiheit und einer Verschlechterung ihrer Situation verbunden. So meinte ein befragter Angehöriger:

„Wieder zurück ins Pflegeheim kann ich mir gar nicht vorstellen. Zumindest jetzt in diesem Zustand nicht, sie erkennt mich meist noch und weiss auch, dass sie zuhause ist. Solange sie das noch begreift, will ich sie nicht wegbringen. Das wäre für sie einfach sehr schlimm.“

Eine Quantifizierung der Anzahl betroffener Personen ist dabei äusserst schwierig. Unter Vorbehalt aller Unsicherheiten gaben vier Fachpersonen dennoch eine grobe Schätzung zum Anteil derjenigen Personen ab, die ihrer Einschätzung nach aufgrund der gestiegenen Preise in ein Pflegeheim wechseln würden. Bei der Variante „Minimum“ wäre mit einem Anteil von bis zu 10% zu rechnen, bei den Varianten „Mittel“ und „Maximum“ liegen die geschätzten Anteile mit 10-40% resp. 20-60% deutlich höher (vgl. nachfolgende Tabelle).

⁷⁴ Vgl. BFS (2015).

Tabelle 8 *Auswirkungen auf die Klienten, Wechsel ins Pflegeheim*

	Wechsel ins Pflegeheim (Aussagen von 4 Fachpersonen)
Aktuelle Situation	Ca. 5000 Klienten
Variante „Minimum“	0-10% → 0-500 Klienten wechseln ins Pflegeheim
Variante „Mittel“	10-40% → 500-2000 Klienten wechseln ins Pflegeheim
Variante „Maximum“	20-60% → 1000-3000 Klienten wechseln ins Pflegeheim

Weitere Auswirkungen

Die Auswirkungen auf die Angehörigen werden heterogen beurteilt. Einige Fachpersonen sind der Meinung, dass der Druck auf die Angehörigen steigt, einen Teil der Betreuung zu übernehmen, wenn die Angebote teurer werden. Andere Fachpersonen erachten dies hingegen für wenig wahrscheinlich, weil sich die gesellschaftlichen Werte stark verändert haben.

Bislang wurden die Klienten und Angehörigen in ihrer Funktion als Nutzer/innen der Leistungen betrachtet. Für diese fallen vor allem höhere Kosten an. Es gibt jedoch auch einen Nutzen: Dieser betrifft die Klienten und Angehörige in ihrer Rolle als Arbeitgeber. So wurde von verschiedenen Fachpersonen und auch Anbietern die Komplexität der Regelungen erwähnt. Viele Haushalte möchten faire und rechtlich unangreifbare Arbeitsverhältnisse schaffen, die rechtlichen Regelungen sind ihnen jedoch zum Teil zu wenig klar und es fehlt an Transparenz,⁷⁵ Unterstützung und Beratung. Mit einer klaren und gut kommunizierten Regulierung könnten diese Unsicherheiten reduziert werden, was einen Nutzen für die Arbeitgeber (Unternehmen und Private), aber auch die Pendelmigrantinnen darstellen würde. Ein weiterer Nutzen wäre zudem, dass sich die höheren Preise auch in einer verbesserten Qualität der Betreuungsleistungen der Pendelmigrantinnen niederschlagen könnten (z.B. aufgrund von vermehrter Weiterbildung) und den erhöhten Kosten somit ein Nutzenanstieg entgegenstehen würde.

Schliesslich sind die Klienten und Angehörigen von einer allfälligen Zunahme der Irregularität ebenfalls betroffen: Unabhängig davon, ob sie die Betreuerinnen direkt anstellen oder (günstige) Anbieter nutzen, ist davon auszugehen, dass bei einer

⁷⁵ In den Befragungen wurde diesbezüglich ausgesagt, dass die Klienten die Löhne der Betreuerinnen teilweise überschätzen, da diese ihnen nicht kommuniziert werden und sie von ihren (z.T. hohen) Preisen ausgehen.

restriktiven Regelung ein höherer Anteil der Klienten ein irreguläres Beschäftigungsverhältnis eingehen wird.

Übersicht

Nachfolgende Tabelle stellt die Auswirkungen auf die Klienten und Angehörigen nochmals im Überblick zusammen. Anmerkung: Die Kosten würden sich u.E. nicht im vollen Ausmass entfalten, da die Klienten vermehrt die Spitex sowie günstigere Anbieter in Anspruch nehmen würden. Die aufgeführten Mehrkosten sind somit als Obergrenze zu verstehen.

Tabelle 9 Auswirkungen auf die Klienten, Übersicht

	Mehrkosten / Jahr Klienten insgesamt*	Weitere Auswirkungen
Variante „Minimum“	70 Mio. CHF	Verringerung der Wahlfreiheit bezüglich gewünschter Betreuungssituation, Zunahme Irregularität, ggf. Druck auf Angehörige, evtl. Erhöhung der Betreuungsqualität. Je restriktiver die Variante ist, desto grösser sind die Auswirkungen.
Variante „Mittel“	145-220 Mio. CHF	
Variante „Maximum“	250-500 Mio. CHF	

* Unter Berücksichtigung des Anteils Personen, die in ein Pflegeheim wechseln; Berechnungsbeispiel Variante „Minimum“: 0-500 Klienten wechseln in ein Pflegeheim, d.h. 4500-5000 Klienten nehmen die 24-Stunden-Betreuung weiterhin in Anspruch. Sie tragen durchschnittlich 14'400 CHF höhere Kosten pro Jahr, was 65 bis 72 Mio. CHF pro Jahr ergibt. Aufgrund der Tatsache, dass es sich hier um grobe Schätzungen handelt, werden nur gerundete Werte aufgeführt, in diesem Fall ca. 70 Mio. CHF.

6.1.4. Bund und Kantone

Bund und Kantone sind durch die Kosten für den Vollzug der Massnahmen direkt von der Regulierung betroffen.⁷⁶ Der Vollzug würde nämlich ausser beim Instrument des GAV bei Bund und Kantonen anfallen. Die befragten Fachpersonen im Bereich des Vollzugs gehen von 1 bis 4 Stunden pro Kontrolle aus. Bewertet man dies mit einem Ansatz von 125 CHF pro Stunde (Aussage eines Kantons), ergeben sich Kosten für die Kantone von 125-500 CHF pro Fall. Die Frage ist, wie viele Anbieter und/oder Privathaushalte kontrolliert würden. Die Gewerkschaften Unia und vpod fordern einen Anteil von 20% der Unternehmen.⁷⁷ Unter dieser Annahme würden sich – sehr geringe – Mehrkosten für die Kantone (oder allenfalls den Bund) von 1600 CHF bis 6300 CHF pro Jahr ergeben ($= 0.2 \cdot 63 \cdot 125 / 500$ CHF).

⁷⁶ Indirekte Kosten aufgrund von einer Veränderung der Inanspruchnahme von Pflegeheimplätzen werden im nachfolgenden Kapitel diskutiert.

⁷⁷ Vgl. „Forderungen der Gewerkschaften“ in Medici (2012).

Bei dieser Berechnung sind die Kontrollen der Privathaushalte, die Pendelmigrantinnen beschäftigen, noch nicht berücksichtigt.

6.2. Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen

Als gesamtwirtschaftliche Auswirkungen sind diejenigen Konsequenzen der Regulierung zu betrachten, die über die Direktbetroffenen hinausgehen. Im Fall der Pendelmigration geht es primär um mögliche Verlagerungseffekte und deren Folgen für die Volkswirtschaft.

Auswirkungen auf das Gesundheitswesen

Gemäss Aussagen der befragten Haushalte wäre für sie die Alternative zur 24-Stunden-Betreuung ein Pflegeheimaufenthalt. Dies wäre nicht nur mit individuellen Auswirkungen verbunden, sondern würde auch finanzielle Folgen mit sich bringen. Bei Betrachtung der Durchschnittswerte zeigt sich, dass Pflegeheimplätze für die öffentliche Hand und die Krankenversicherer aktuell teurer sind als die 24-Stunden-Betreuung. Verschiebungen führen somit zu anderen Finanzierungsmechanismen und in der Folge zu höheren Kosten für das Gesundheitswesen. Dies zeigt der Vergleich zwischen den beiden Situationen. Zu beachten ist, dass nicht die Gesamtkosten, sondern nur die Differenz der Kosten für das Gesundheitswesen (öffentliche Hand, Krankenkassen) betrachtet wird. Basis dazu bilden die durchschnittlichen Beiträge der öffentlichen Hand und der Krankenkassen an die Pflege und Betreuung betagter Personen.

24-Stunden-Betreuung

Bei Personen, die zu Hause gepflegt werden, können Spitex-Kosten anfallen. Im Durchschnitt liegen diese – über alle Klienten der Spitex betrachtet – bei etwa 7500 CHF pro Jahr und Klient.⁷⁸ Die öffentliche Hand und die Krankenkassen bezahlen an die Spitexleistungen im Bereich Pflege ca. 80%. Sie tragen somit jährlich durchschnittlich 6000 CHF bei.

Die Kosten für die 24-Stunden-Betreuung durch Pendelmigrantinnen finanziert die öffentliche Hand nur indirekt, beispielsweise über Hilfflosenentschädigungen, mit. Bei mittlerer und schwerer Hilfflosigkeit wird die Hilfflosenentschädigung allerdings sowohl für den Aufenthalt zuhause als auch im Heim bezahlt, weshalb sie

⁷⁸ Vgl. Spitex-Statistik 2014 des Bundesamtes für Statistik.

hier nicht berücksichtigt wird (da es nicht um die gesamten Beiträge, sondern nur um die Differenz bei den unterschiedlichen Betreuungssituationen geht).⁷⁹

Weiter können Ergänzungsleistungen und in diesem Rahmen ggf. auch Krankheits- und Behinderungskosten gewährt werden. Aufgrund der Tatsache, dass es sich bei den Klienten gemäss Aussagen der Befragten primär um Personen der Mittelschicht und Oberschicht handelt, wird im vorliegenden Vergleich allerdings angenommen, dass die Personen keinen Anspruch auf Ergänzungsleistungen haben. Es ist zu beachten, dass daraus eine gewisse Unschärfe resultiert.

Alters- und Pflegeheime

Ein Platz in einem Alters- und Pflegeheim kostet rund 90'000 bis 150'000 CHF / Jahr, wobei der Durchschnitt bei etwa 105'000 CHF liegt.⁸⁰ Die Kosten von Pflegeheimen werden von den Krankenkassen, den Heimbewohnern selbst sowie von Kantonen und Gemeinden getragen. Die Aufteilung der Kosten ist grundsätzlich wie folgt: Die Pensionstaxen sind privat zu bezahlen. Die Pflege- und Betreuungskosten werden mittels Schlüssel (je nach Kanton unterschiedlich) zwischen Heimbewohnern, Krankenkassen und Gemeinden / Kantonen aufgeteilt. Insgesamt bezahlen die öffentliche Hand und die Krankenkassen rund 35% der Kosten.⁸¹ Dies sind knapp 37'000 CHF pro Jahr und Pflegeheimplatz.

Vergleich

Für die Pflege- und Betreuungskosten würden für die öffentliche Hand und die Krankenkassen somit pro Fall jährlich etwa 31'000 CHF Mehrkosten resultieren, wenn ein Pflegeheimplatz anstelle einer durchschnittlichen Spitex-Leistung in Anspruch genommen wird (= 37'000 – 6000). Zu beachten ist, dass es sich dabei um Durchschnittswerte handelt. Somit wird angenommen, dass sich die Klienten der 24-Stunden-Betreuung bezüglich ihres Pflegebedarfs nicht systematisch von den Bewohner/innen von Pflegeheimen unterscheiden. Sollten sie jedoch weniger / mehr Pflege benötigen, wären die Auswirkungen auf die Kosten des Gesundheitswesens geringer / höher.

⁷⁹ Bei leichter Hilflosigkeit wird die Vergütung nur beim Aufenthalt zuhause ausgerichtet. Da es sich hierbei jedoch um vergleichsweise geringe Summen (235 CHF pro Monat) handelt und nicht quantifiziert werden kann, wie hoch der Anteil der Personen mit leichter Hilflosigkeit unter den Klienten der 24-Stunden-Betreuung ist, wird die Hilflosenentschädigung beim vorliegenden Vergleich nicht berücksichtigt.

⁸⁰ Vgl. SOMED 2013 des Bundesamtes für Statistik.

⁸¹ Vgl. BFS (2015).

Die Frage ist nun, wie viele Personen aufgrund der neuen Regelung in ein Pflegeheim wechseln würden. Gemäss den Schätzungen der Fachpersonen (vgl. Tabelle 8) steigen die Anteile dabei erwartungsgemäss, je restriktiver die Variante ist (und damit verbunden je grösser die Preiserhöhung ist). Nachfolgende Tabelle gibt die erwarteten Mehrkosten für die öffentliche Hand und die Krankenkassen unter Berücksichtigung der Wechsel ins Pflegeheim an.

Tabelle 10 Auswirkungen auf das Gesundheitswesen

	Wechsel ins Pflegeheim (Aussagen von 4 Fachpersonen)	Mehrkosten öffentliche Hand und Krankenkassen (pro Jahr)*
Variante „Minimum“	0-10% → 0-500 Klienten	0 – 15 Mio. CHF
Variante „Mittel“	10-40% → 500-2000 Klienten	15 – 60 Mio. CHF
Variante „Maximum“	20-60% → 1000-3000 Klienten	30 – 90 Mio. CHF

* gerundete Werte

Zum Vergleich: Im Jahr 2014 übernahmen die Kantone und Versicherer insgesamt etwa 3.6 Mia. CHF zur Finanzierung von Alters- und Pflegeheimen.⁸²

Weiter würde sich die Frage stellen, ob die Plätze überhaupt in diesem Ausmass zur Verfügung stehen würden. Zudem wären Implikationen auf die Fachkräftesituation im Bereich Pflege zu erwarten, denn bereits heute besteht ein Mangel an Pflegefachpersonen.⁸³ Bei stärkerer Inanspruchnahme der Leistungen der Alters- und Pflegeheime würde dieser nochmals zunehmen.

Eine Alternative zum Wechsel in ein Pflegeheim könnte auch eine höhere Inanspruchnahme der Spitex sein. Dies wird von den befragten Fachpersonen in der überwiegenden Mehrheit erwartet. Denn Preiserhöhungen könnten dadurch abgefedert werden, dass ein Teil der Pflege neu von der Spitex übernommen wird und damit eine Rückerstattung der Kosten durch die Krankenkasse erfolgt.⁸⁴

⁸² Quelle: BFS (2015).

⁸³ Vgl. z.B. B,S,S. (2014).

⁸⁴ Die Krankenkassen leisten einen Beitrag an die Kosten der Pflege der Spitex von 54.60 CHF pro Stunde für Grundpflege resp. 65.40 CHF für die Behandlungspflege. Die Klienten bezahlen (neben Franchise und Selbstbehalt) u.U. noch Eigenbeiträge. Diese belaufen sich auf maximal 15.60 CHF pro Tag (je nach Kanton unterschiedlich).

Auswirkungen auf die Erwerbsbeteiligung

Es werden nicht nur staatliche oder privatwirtschaftliche Angebote bei der Pflege und Betreuung betagter Personen genutzt. Ein wichtiges Element stellt auch die Betreuung durch Angehörige dar. Basierend auf den Kosten, welche durch Fachpersonen resultieren würden, geben Höpflinger et al. (2011) über 2 Mia. CHF für Pflege und Betreuung von Haushaltsmitgliedern sowie weitere 1 Mia. CHF für die unbezahlte Pflege von Verwandten und Bekannten aus anderen Haushalten an (Jahr 2007).

Die Inanspruchnahme einer 24-Stunden-Betreuung stellt, sofern sie die Betreuung durch Angehörige ersetzt, somit eine Verschiebung von unbezahlter hin zu bezahlter Arbeit dar. Wenn die Betreuung alternativ durch Angehörige im erwerbsfähigen Alter (in erster Linie Kinder der betagten Personen) erfolgt, hat dies auch Implikationen auf die Erwerbsbeteiligung. Eine stärkere Regulierung könnte somit zu einem Anstieg der unentgeltlichen Betreuungsarbeit durch Angehörige führen und in der Folge zu Einkommenseinbussen auf individueller Ebene resp. einer Reduktion der Erwerbsbeteiligung von Frauen aus volkswirtschaftlicher Perspektive.

Die befragten Fachpersonen beurteilen diese mögliche Konsequenz heterogen: Während einige von einem erhöhten Druck auf die Angehörigen sprechen, gehen andere davon aus, dass sich die gegenteilige, gesellschaftliche Entwicklung nicht aufhalten lasse.

Insgesamt lässt sich u.E. folgendes Fazit ziehen: Eine verstärkte Regulierung wird möglicherweise zu einer erhöhten Belastung von gewissen Angehörigen führen (z.B. wenn ein zusätzlicher freier Halbtag privat abgedeckt wird). Von einer substanziellen Änderung der Erwerbsbeteiligung ist hingegen nicht auszugehen. Begründung:

- Die Anzahl Klienten und damit auch die Zahl der Angehörigen ist im Vergleich zur gesamten Bevölkerung relativ tief.
- Angehörige, welche nicht in der Lage sind, die Betreuung zu übernehmen (z.B. weil sie weit entfernt wohnen, was gemäss Aussagen von Anbietern ein wichtiger Grund für die 24-Stunden-Betreuung ist), werden dies auch bei einer Preiserhöhung nicht tun können und andere Alternativen suchen.
- Ein Teil der betroffenen Klienten würde die 24-Stunden-Betreuung auch weiterhin in Anspruch nehmen oder in ein Pflegeheim wechseln.

Auswirkungen auf das Ausland

Die Inanspruchnahme von Betreuungsleistungen durch Pendelmigrantinnen führt zu einem „Abzug“ dieser Leistungen im Herkunftsland. In der Literatur wird dies als Care-Drain bezeichnet. Allerdings ist die Bedeutung der Schweiz aufgrund ihrer Grösse in diesem Kontext nicht zu stark zu gewichten. Die Problematik kann zudem dadurch vermindert resp. teilweise kompensiert werden, wenn die Pendelmigrantinnen in der Schweiz eine Qualifikation erlangen (z.B. SRK-Pflegehelferkurs) und somit mit einer höheren Qualifizierung in ihr Heimatland zurückkehren.⁸⁵ Diese Thematik wird durch die Regulierung u.E. nicht massgeblich beeinflusst – mit einer Ausnahme: Falls das Instrument des GAV genutzt würde, wäre es denkbar, die Weiterbildungsverpflichtungen der Anbieter zu definieren.

6.3. Vollzug

Allgemeines

In den Fachgesprächen wurde der Vollzug der gesetzlichen Regelung als Schlüsselement bezeichnet.⁸⁶ Sehr negativ von Seiten der Anbieter in der Schweiz wurden die, nicht legal tätigen, ausländischen Unternehmen beurteilt. Denn diese Konkurrenz setze die „seriösen“ Anbieter unter Druck, führe zu schlechteren Arbeitsbedingungen und verhindere, dass sich höhere Standards durchsetzen. Das heisst: Es ist aus Sicht der Interviewpersonen nicht nur wichtig, gesetzliche Regelungen zu schaffen, sondern deren Durchsetzung muss auch gewährleistet werden können. Stichworte dabei sind Kontrolle und Sanktionen.

Dies ist aber nur ein Aspekt. Genauso wichtig ist die Information und Kommunikation. Denn die Durchsetzung der rechtlichen Regelungen verlangt zunächst informierte Betroffene (sowohl von Seiten der Pendelmigrantinnen wie auch der Arbeitgeber). Aktuell sei es sehr schwierig, die rechtlichen Regelungen überhaupt zu verstehen.

In diesem Kontext wurde auch mehrfach das sog. Empowerment der Pendelmigrantinnen erwähnt, welche den Betreuerinnen hilft, ihre Rechte einzufordern. Massnahmen dazu sind:

⁸⁵ Vgl. van Holten et al. (2013).

⁸⁶ Im Bereich Hauswirtschaft haben viele Kantone beispielsweise im Jahr 2012 keine oder nur wenige Kontrollen durchgeführt (drei Viertel aller Kontrollen wurde von den Kantonen AG, BS, GE, SG und TI durchgeführt). Vgl. SECO (2013b).

- Anlaufstellen (z.B. analog zu den Sans-Papiers). Im besten Fall könnten Anlaufstellen eingerichtet werden, welche sowohl den Pendelmigrantinnen als auch den Klienten Informationen und Beratung liefern.
- Information und Wissensvermittlung in der jeweiligen Sprache der Pendelmigrantinnen. In diesem Kontext wurde auch die Verpflichtung der Arbeitgeber zur Information ihrer Arbeitnehmenden genannt. Zudem wurde von Sensibilisierungskampagnen gesprochen.
- Förderung von Netzwerken zwischen den Pendelmigrantinnen

Ebenfalls Thema bei den Befragten war schliesslich der Wunsch nach Zertifizierungen,⁸⁷ welche es den Klienten und auch den Pendelmigrantinnen erlaubt, die „seriösen“ Anbieter leichter zu erkennen. Gleichzeitig wurde auf den Aufwand für deren regelmässige Überprüfung hingewiesen.

Aber nicht nur die Pendelmigrantinnen und Klienten / Angehörigen wünschen sich mehr Informationen. Auch von Seiten der Anbieter besteht ein Interesse daran. So wurde beispielsweise die Möglichkeit eines Leitfadens des SECO angesprochen, der die rechtlichen Grundlagen und die Pflichten für neue Betriebe klar und zusammenfassend erläutern könnte. Auch Musterarbeitsverträge wären eine grosse Hilfe für die Anbieter. In der Studie von van Holten et al. (2013) werden ähnliche Massnahmen vorgeschlagen, etwa ein Dossier für Arbeitgeber, das u.a. den NAV enthält.

Unterschiede nach Instrument

Während in den vorangegangenen Analysen primär der Regelungsinhalt bedeutend war, zeigen sich beim Vollzug Unterschiede nach Instrument (ungeachtet von dessen Regelungsinhalt). Unabhängig von der Art des Instruments ist es entscheidend, dass das Kontrollorgan mit genügend Ressourcen ausgestattet wird.

Unterstellung unter das Arbeitsgesetz / Schaffung einer Verordnung

Die Kontrolle der rechtlichen Regelungen erfolgt über die kantonalen Arbeitsinspektorate. Sanktionsmöglichkeiten sind Verwarnungen und Bussen. Allerdings verfolgen die Arbeitsinspektorate in erster Linie einen dialogorientierten Ansatz, so dass strafrechtliche Verantwortung erst nach beharrlicher Nichtbeachtung behördlicher Anordnungen in Erwägung gezogen wird.

⁸⁷ Grundsätzlich könnten diese sogar verbindlich ausgestaltet werden, z.B. als Anforderung für eine Vermittlungs- und Verleihbewilligung.

Noch offen wäre, ob die Privathaushalte ebenfalls stichprobenmässig kontrolliert würden oder ob sich die Kontrollen auf die Anbieter beschränken und bei privaten Haushalten nur auf konkrete Meldung hin erfolgen würden (vgl. SECO, 2015).

Anmerkung: Wenngleich eine Kontrolle in Privathaushalten eher unüblich ist, gibt es solche Fälle. Beispielsweise werden Spitex-Unternehmen, welche dem Arbeitsgesetz unterstehen, zwar normalerweise an der Betriebsstätte kontrolliert; sog. ASA-Systemkontrollen (ASA: Arbeitsärzte und andere Spezialisten der Arbeitsplatzsicherheit) eröffnen jedoch die Möglichkeit, eine Kontrolle vor Ort durchzuführen und zwar als Praxisbegleitung während einer Betriebsbesichtigung. Diese Praxisbegleitung kann dann auch in einem Privathaushalt stattfinden.

Auch wenn eine allfällige Einschränkung der Kontrollen einen Teil der Pendelmigrantinnen nicht erfassen würde, könnten sich auch die Gewerkschaften Unia und vpod eine solche Regelung vorstellen.⁸⁸ Für eine Fokussierung spricht zudem ein Argument der Effizienz: Mit dem gleichen Aufwand können bei den Anbietern die Arbeitsbedingungen einer Vielzahl von Pendelmigrantinnen überprüft werden, während im Privathaushalt nur *ein* Betreuungsverhältnis kontrolliert werden kann.

Ein Instrument der Kontrollen beinhaltet die Überprüfung der dokumentierten Arbeitszeiten. Hier müsste sichergestellt werden, dass es sich um die effektiven und nicht um die vertraglich vereinbarten Wochenarbeitszeiten handelt, da es dabei wie erwähnt eine grosse Diskrepanz gibt.

NAV

Bei einem neuen NAV mit zwingenden Bestimmungen zu den Arbeitsbedingungen könnte der Vollzug durch die Kantone erfolgen (Arbeits- und/oder Gesundheitsämter). Wichtig wäre die Sanktionsmöglichkeit bei Verstössen, beispielsweise mit Bussen. Unia und vpod fordern zudem Lohnnachzahlungen.⁸⁹ Zudem könnte bei Anbietern, die eine Bewilligung für den Personalverleih oder die Arbeitsvermittlung besitzen, bei schwerwiegenden Verstössen mit deren Entzug gedroht werden (vgl. SECO, 2015).

Zu gewährleisten wäre, dass der NAV von Seiten der Behörden aktiv kontrolliert würde und nicht nur darauf vertraut wird, dass die Betreuerinnen die Einhaltung ihrer Rechte (allenfalls mit juristischen Mitteln) geltend machen. Denn eine Klage gegen den Arbeitgeber zu erheben, ist in diesem Bereich sehr schwierig. Einerseits

⁸⁸ Vgl. „Forderungen der Gewerkschaften“ in Medici (2012).

⁸⁹ Vgl. „Forderungen der Gewerkschaften“ in Medici (2012).

schaft das Zusammenleben (bei direkt angestellten Personen) eine grosse Nähe, andererseits ist die Angst eines Stellenverlusts bei den betroffenen Arbeitnehmenden sehr gross. Dies zeigt die Aussage einer Pendelmigrantin:

„Im Vertrag steht, dass ein Tag frei ist. Ich habe das auch schon angesprochen bei ... [Geschäftsführer]. Er meinte, ich müsse schauen, dass die Zeiten eingehalten werden, aber wie soll ich das machen? Eine Kollegin, die sich hier mit mir abwechselte, sagte es passe ihr nicht, sie müsse mehr Freizeit haben, das sei zu viel. Jetzt ist sie entlassen. Das war für uns alle eine Warnung. Wir wissen alle, dass wir froh sein können, die Stelle zu haben.“

GAV

Die Kontrolle der rechtlichen Regelungen erfolgt beim GAV über eine paritätisch organisierte Kommission. Diese hat das Recht, bei den Arbeitgebern die Einhaltung des GAV zu überprüfen (z.B. Lohnbuchkontrollen). Diese Kontrollen können auf Meldung oder als Stichprobenkontrollen erfolgen. Bei Verstössen können Konventionalstrafen gesprochen werden (beim GAV Personalverleih sind etwa Konventionalstrafen bis 50'000 CHF vorgesehen).

Problematisch hinsichtlich des Vollzugs sind bei einem GAV im vorliegenden Bereich zwei Punkte:

- Die Privathaushalte können nicht unterstellt werden, da die Voraussetzungen zur Allgemeinverbindlicherklärung (Quoren) nicht erfüllt sind. Im Unterschied zu den Regelungen in Zusammenhang mit dem Arbeitsgesetz und dem NAV können daher auch auf konkrete Meldungen hin keine Kontrollen erfolgen und die Pendelmigrantinnen in diesen Haushalten wären in der gleichen Situation wie aktuell, d.h. nur von Regelungen des OR und des nationalen NAV zum Mindestlohn erfasst.
- Selbst falls die Privathaushalte dem GAV unterstellt werden könnten, wären Kontrollen durch Private skeptisch zu beurteilen. Eine befragte Fachperson meinte dazu, dass die Kontrollen bei Privathaushalten jedenfalls in „Behördenkompetenz“ liegen müssten.

Aufklärungspflicht

Bei der Aufklärungspflicht handelt es sich um einen Ansatz der Selbstkontrolle. Nach übereinstimmenden Einschätzungen der Fachpersonen wäre dies für die tatsächliche Durchsetzung verbesserter Arbeitsbedingungen nicht ausreichend, aber als ergänzende Massnahme sehr wichtig.

Ausländische Anbieter

Mehrfach angesprochen wurden die Anbieter ohne Schweizer Sitz. Sie haben keine Bewilligung und sind damit nicht legal tätig. Ihr Anteil an allen Anbietern ist mit etwa 20% substanziell. Die Auswirkungen auf die Arbeitsbedingungen sind es möglicherweise ebenso. Es wäre daher wichtig, eine Möglichkeit zur Sanktionierung dieser Anbieter zu schaffen.⁹⁰ Denn es muss jedenfalls vermieden werden, dass nicht legal tätige Anbieter durch eine restriktivere Regulierung in der Schweiz sogar noch profitieren können (Stichwort irreguläre Beschäftigungsverhältnisse, s.o.).

Gleichzeitig muss klar kommuniziert werden, dass diese Angebote nicht zulässig sind. Denn die Anbieter werben auf ihren Websites teilweise mit Begriffen wie beispielsweise Entsendungen, die den Eindruck vermitteln, dass dies rechtlich abgesichert sei.

⁹⁰ Sanktioniert werden können nur Privathaushalte (welche einen nicht legal tätigen Anbieter beauftragen) und zwar mit einer Busse von bis zu 40'000 CHF.

7. Fazit: Die RFA im Überblick

Prüfpunkt 1: Handlungsbedarf und Möglichkeiten

Die aktuellen gesetzlichen Regelungen vermögen den neu entstandenen Markt der 24-Stunden-Betreuung noch nicht abzudecken. Insbesondere die Thematik der Arbeitszeit / Präsenzzeit / Ruhezeit ist durch die aktuellen rechtlichen Regelungen nicht ausreichend geklärt und führt in der Praxis zu teilweise prekären Arbeitsbedingungen. Gleichzeitig ist die 24-Stunden-Betreuung für viele Klienten und Angehörige wie auch für die Pendelmigrantinnen im Grundsatz ein sinnvolles und erwünschtes Modell. Es gilt daher, die Arbeitsbedingungen zu verbessern, ohne dass die 24-Stunden-Betreuung verunmöglicht würde.

Der Bericht des Bundesrates zur Erfüllung des Postulats Schmid-Federer zeigt fünf Instrumente dazu auf: 1) Unterstellung der Privathaushalte unter das Arbeitsgesetz, 2) Schaffung einer spezifischen Verordnung zum Arbeitsgesetz, 3) Schaffung zwingender Bestimmungen beim NAV, 4) Schaffung eines GAV, 5) Schaffung einer Aufklärungspflicht der Arbeitgeber. Besonders entscheidend dabei ist, welche konkreten Regelungsinhalte festgelegt werden. Dabei besteht je nach Instrument ein grosser Spielraum. Dies gilt insbesondere für die Arbeits- und Ruhezeiten. Wir haben diese daher (insbesondere die Anrechnung und Vergütung der Präsenzzeiten) in verschiedenen Varianten analysiert. Nicht alle Varianten sind jedoch bei allen Instrumenten möglich. Nachfolgende Tabelle stellt dies dar.

Tabelle 11 Varianten und Instrumente

	Variante „Minimum“	Variante „Mittel“	Variante „Maximum“
Unterstellung Privathaushalte unter das Arbeitsgesetz			Möglich
Schaffung einer spezifischen Verordnung zum Arbeitsgesetz	Möglich, aber weniger restriktiv als andere Verordnungen	Möglich	Möglich
Schaffung zwingender Bestimmungen beim NAV	Möglich	Möglich	Möglich, aber restriktiver als heutige NAV
Schaffung eines GAV	Möglich	Möglich	Möglich, aber restriktiver als GAV Personalverleih
Schaffung Aufklärungspflicht Arbeitgeber	Möglich		

Anmerkung: Variante „Minimum“: Präsenzzeit wird zu 10% angerechnet / vergütet, Variante „Mittel“: Präsenzzeit wird zu 50% angerechnet / vergütet, Variante „Maximum“: Präsenzzeit wird zu 100% angerechnet / vergütet.

Prüfpunkt 2: Auswirkungen auf die Akteure

Direkt betroffen von einer Regulierung im Bereich Pendelmigration sind die Betreuerinnen, die Klienten und ihre Angehörigen (wovon eine nicht quantifizierbare Anzahl auch Arbeitgeber ist) sowie die Anbieter. Nachfolgende Tabelle führt die Auswirkungen der Varianten differenziert nach Akteursgruppen und Varianten auf.

Tabelle 12 Auswirkungen auf die Akteure nach Varianten

	Anzahl Anbieter	Pendelmigrantinnen	Klienten*	Weitere Auswirkungen
Aktuelle Situation	63 Anbieter	Ca. 10'000 Pendelmigrantinnen, Regelungslücke Arbeitsbedingungen; grosse Heterogenität in der Praxis	Ca. 5000 Klienten Durchschnittlicher Preis: 6900 CHF/Monat	-
Variante „Minimum“	Keine wesentliche Änderung	Verbesserung Arbeitsbedingungen für legal tätige Migrantinnen	Mehrkosten pro Klient: 1200 CHF/Monat Mehrkosten alle Klienten: 70 Mio. CHF/Jahr	Klare und transparente Regelung für die Arbeitgeber
Variante „Mittel“	Leichte Abnahme	Verbesserung Arbeitsbedingungen für legal tätige Migrantinnen, aber: evtl. Zunahme Irregularität; Reduktion der Nachfrage	Mehrkosten pro Klient: 4000 CHF/Monat Mehrkosten alle Klienten: 145-220 Mio. CHF/Jahr Verringerung Wahlfreiheit	Ggf. steigender Druck auf Angehörige für die Betreuung Evtl. Erhöhung der Betreuungsqualität
Variante „Maximum“	Deutliche Abnahme / Einbruch des Marktes	Verbesserung Arbeitsbedingungen für legal tätige Migrantinnen, aber: Zunahme Irregularität, Reduktion der Nachfrage	Mehrkosten pro Klient: 10'500 CHF/Monat Mehrkosten alle Klienten: 250-500 Mio. CHF/Jahr deutliche Verringerung Wahlfreiheit	Vollzugaufwand für Bund und Kantone (gering)

* Durchschnitt; Angaben zum Wechsel der Klienten ins Pflegeheim basieren auf den Aussagen von 4 Fachpersonen; gerundete Werte

Es zeigt sich, dass die Variante „Maximum“ zu einer Kostenexplosion und in der Folge zu einem Einbruch des Marktes führen würde: Die 24-Stunden-Betreuung könnten sich nur noch sehr vermögende Personen leisten.

Anmerkung: Die Variante „Maximum“ orientiert sich am Arbeitsgesetz. Eine Unterstellung unter das Arbeitsgesetz wäre allerdings nicht unbedingt mit einer vollen Vergütung der Präsenzzeit verbunden. Weitere zwingende Bestimmungen des Arbeitsgesetzes (insbesondere die volle Anrechnung der Präsenzzeit in Verbindung

mit der wöchentlichen Höchstarbeitszeit, die täglichen Ruhezeiten, und die Beschränkung auf 7 Tage Pikett innerhalb von 4 Wochen) würden jedoch dazu führen, dass ein Modell mit 3-4 Schichten nötig wäre, womit die Unterstellung unter das Arbeitsgesetz (ohne Sonderbestimmungen für den Bereich Pendelmigration) zu hohen Mehrkosten führen würde.

Beispielberechnung: Unter der Annahme, dass die Präsenzzeiten zu 100% angerechnet, aber lediglich zu 50% vergütet würden, beliefen sich die Mehrkosten aufgrund der Präsenzzeit auf etwa 4000 CHF pro Monat.⁹¹ Dazu käme die Bereitstellung von externen Aufenthalts- und Übernachtungsmöglichkeiten für die nicht im Einsatz stehenden Pendelmigrantinnen, welche ebenfalls mit Kosten verbunden wäre. Nimmt man dafür Kosten von 2000 CHF pro Monat an (und geht davon aus, dass sie durch die Anbieter resp. Klienten übernommen werden), würden die Mehrkosten für ein Betreuungsverhältnis im Durchschnitt 6000 CHF pro Monat betragen.

Prüfpunkt 3: Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft

Als gesamtwirtschaftliche Auswirkungen sind diejenigen Konsequenzen der Regulierung zu betrachten, die über die Direktbetroffenen hinausgehen. Im Fall der Pendelmigration geht es primär um folgende Aspekte:

Die Alternative zur 24-Stunden-Betreuung stellt in erster Linie ein Pflegeheimaufenthalt dar. Die befragten Fachpersonen gehen mehrheitlich von einer Zunahme der Inanspruchnahme aus, welche allerdings deutlich von der Preiserhöhung abhängt. Die Kosten für die Krankenkassen und die öffentliche Hand würden in der Folge steigen; der Fachkräftemangel im Pflegebereich würde zunehmen.

Tabelle 13 Auswirkungen auf das Gesundheitswesen

	Wechsel ins Pflegeheim (Aussagen von 4 Fachpersonen)	Mehrkosten öffentliche Hand und Krankenkassen (pro Jahr)*
Variante „Minimum“	0-10% → 0-500 Klienten	0 – 15 Mio. CHF
Variante „Mittel“	10-40% → 500-2000 Klienten	15 – 60 Mio. CHF
Variante „Maximum“	20-60% → 1000-3000 Klienten	30 – 90 Mio. CHF

* gerundete Werte

⁹¹ Die Mehrkosten von 4000 CHF pro Monat entspricht der Variante „Mittel“, allerdings würden bei einer Unterstellung unter das Arbeitsgesetz restriktivere Bestimmungen (z.B. bezüglich der wöchentlichen Arbeitszeit) gelten, womit mehrere Schichten nötig wären und somit zusätzliche Kosten für externe Aufenthalts- und Übernachtungsmöglichkeiten auftreten würden.

Weiter können Preiserhöhungen der 24-Stunden-Betreuung in einer höheren Inanspruchnahme der Spitex resultieren. Dies wird von den befragten Fachpersonen in der überwiegenden Mehrheit erwartet. Denn Preiserhöhungen können ggf. abgedeckt werden, wenn ein Teil der Pflege neu über die Spitex und damit eine Rückerstattung der Kosten durch die Krankenkasse erfolgt. Die Kosten für die Krankenkassen (und damit für die Prämienzahler) würden in der Folge steigen.

Schliesslich ist davon auszugehen, dass die Varianten auch steuerliche Konsequenzen sowie Folgen für die Sozialversicherungen mit sich bringen. Diese wurden in der vorliegenden Studie allerdings nicht analysiert.

Prüfpunkt 4: Alternative Regelungen

Vor dem Hintergrund, dass die Betreuungsintensität der Klienten nach Aussage aller Betroffenen sehr unterschiedlich ist, wäre u.E. eine differenzierte Regelung vorzusehen. Dies gilt in erster Linie in Bezug auf die Anrechnung und Abgeltung der Präsenzzeiten. Während die Variante „Minimum“ (10%) bei nur sehr seltenen Einsätzen angebracht sein mag, ist sie für regelmässige, mehrfache Einsätze jede Nacht u.E. zu wenig. Das Zivilgericht des Kantons Basel-Stadt (2014) argumentiert bei seinem Urteil ähnlich und auch das Modell eines Anbieters beinhaltet diesen Ansatz. Es wäre daher möglich, die Varianten „Minimum“ und „Mittel“ zu kombinieren. Beispielsweise könnte die Abgeltung der Präsenzzeit zwischen 10% und 50% liegen und von der Wahrscheinlichkeit eines Einsatzes resp. vom Betreuungsbedarf der Klienten abhängen.⁹²

Diese Lösung würde auch die Wahlfreiheit der Pendelmigrantinnen erhöhen und den Einsatz weniger von Zufälligkeiten abhängig machen. Eine befragte Pendelmigrantin drückt sich dabei wie folgt aus:

„Es ist immer auch eine Glücksfrage, manchmal hat man eine Familie, in der Angehörige mehr helfen, manchmal weniger. Und halt auch der Patient – die sind sehr unterschiedlich. [...] Und für den Lohn spielt es keine Rolle, der ist immer gleich. Das ist das Ungerechte, man kann Glück haben oder Pech mit dem Patient und der Familie, aber der Lohn ist immer der gleiche. Das ist viel besser in Österreich, dort gibt es Pflegestufen, die vom Arzt festgelegt sind. Dann kann ich mich entscheiden, will ich lieber leichte Arbeit und dafür weniger Geld oder ein schwerer Fall, dann bekomme ich aber auch einen entsprechenden Lohn.“

⁹² Die Betreuungsintensität resp. Pflegebedürftigkeit könnte z.B. anhand bestehender Instrumente zum Leistungsbedarf der Spitex erfasst werden.

Prüfpunkt 5: Vollzug

Der Vollzug der gesetzlichen Regelung ist als Schlüsselement zu bezeichnen. Folgende Elemente sind entscheidend:

- Kontrolle durch die Aufsichtsorgane
- Sanktionsmöglichkeiten in Bezug auf nicht legal tätige Anbieter
- Information der Pendelmigrantinnen über ihre Rechte
- Information der Anbieter über ihre Pflichten
- Information / Sensibilisierung der Klienten und Angehörigen über die legal möglichen Arbeitsverhältnisse

Nachfolgend ist der Vollzug nach Instrumenten differenziert aufgeführt. Es zeigt sich, dass der GAV nur einen Teil der Arbeitnehmenden erfassen würde. Die Aufklärungspflicht der Arbeitgeber basiert des Weiteren auf den heutigen Regelungen, was vor dem Hintergrund der teilweise prekären Arbeitsbedingungen als unzureichend einzuschätzen ist.

Tabelle 14 Vollzug nach Instrumenten

	Zuständigkeit Vollzug	Sanktionen	Problematik
Unterstellung Privathaushalte unter das Arbeitsgesetz	Kantonale Arbeitsinspektorate	Verwarnungen, Bussen	Zugang zu Privathaushalten?
Schaffung einer spezifischen Verordnung zum Arbeitsgesetz	Kantonale Arbeitsinspektorate	Verwarnungen, Bussen	Zugang zu Privathaushalten?
Schaffung zwingender Bestimmungen beim NAV (Art. 359a OR)	Kantone (Annahme)	ggf. Lohnnachzahlung, Bussen, Entzug Bewilligung	Zugang zu Privathaushalten?
Schaffung eines GAV	Paritätisch organisierte Kommission	Konventionalstrafen	Keine Erfassung von Privathaushalten
Aufklärungspflicht Arbeitgeber	offen	offen	Als alleiniges Instrument nicht ausreichend

Literaturverzeichnis

Botschaft zum Übereinkommen (Nr. 189) der Internationalen Arbeitsorganisation über menschenwürdige Arbeit für Hausangestellte, 2011 und Berichte über die Empfehlung (Nr. 201) betreffend menschenwürdige Arbeit für Hausangestellte, 2011, sowie über die Empfehlung (Nr. 202) betreffend den sozialen Basisschutz, 2012

B,S,S. (2014): Fachkräftemangel in der Schweiz - Ein Indikatorensystem zur Beurteilung der Fachkräftenachfrage in verschiedenen Berufsfeldern, Studie zuhanden des SECO

Bundesamt für Statistik BFS (2015): Aufenthalt in Alters- und Pflegeheimen kostet 8700 Franken pro Monat, Medienmitteilung vom 19.11.2015

Bundesgericht (2013). Urteil vom 11. Februar 2013. 2C_356/2012

Bundesgericht (2014). Urteil vom 26. November 2014. 2C_543/2014

Bundesgesetz betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht) vom 30. März 1911 (Stand am 1. Juli 2014), 220

Bundesgesetz über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (Arbeitsgesetz, ArG) vom 13. März 1964 (Stand am 1. Dezember 2013), 822.11

Bundesgesetz über die Arbeitsvermittlung und den Personalverleih (Arbeitsvermittlungsgesetz, AVG) vom 6. Oktober 1989 (Stand am 1. November 2015), 823.11

Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (Ausländergesetz, AuG) vom 16. Dezember 2005 (Stand am 1. Oktober 2015), 142.20

Bundesratsbeschluss über die Allgemeinverbindlicherklärung des Gesamtarbeitsvertrages für den Personalverleih vom 13. Dezember 2011

Colombo, F., Llana-Nozal, A., Mercier, J. & Tjadens, F. (2011). Help Wanted? Providing and Paying for Long-Term Care. OECD Health Policy Studies, OECD Publishing

Füglister-Dousse, S., L. Dutoit, S. Pellegrini (2015). Soins de longue durée aux personnes âgées en Suisse. Evolutions 2006 –2013, Obsan Rapport 67, Neuchâtel: Observatoire suisse de la santé.

Heinzmann, C. (2014). Evaluation des Pilotprojekts „In guten Händen – Von Caritas zuhause betreut“ Endbericht

Höpflinger, F., L. Bayer-Oglesby, A. Zumbunn (2011). Pflegebedürftigkeit und Langzeitpflege im Alter. Aktualisierte Szenarien für die Schweiz, Verlag Hans Huber, Hogrefe AG, Bern.

Internationale Arbeitsorganisation (2012). Übereinkommen über menschenwürdige Arbeit für Hausangestellte, Übereinkommen 189

Jähne, A., K. van Holten, I. Bischofberger (2012). Befragung der Spitex zur Situation in Privathaushalten mit Care-Migrantinnen, Schlussbericht Teilprojekt. Im Rahmen des Projekts „Arbeitsmarkt Privathaushalt“ der Fachstelle für Gleichstellung der Stadt Zürich, Careum, Zürich.

Knoll, A., S. Schilliger, B. Schwager (2012). Wisch und weg! Sans-Papiers-Hausarbeiterinnen zwischen Prekarität und Selbstbestimmung, Seismo-Verlag, Zürich.

Medici, G. (2012). Hauswirtschaft und Betreuung im Privathaushalt. Rechtliche Rahmenbedingungen, Juristisches Dossier von Gabriela Medici im Auftrag der Fachstelle für Gleichstellung der Stadt Zürich, der Gewerkschaft VPOD und der Gewerkschaft Unia, Zürich.

Schilliger, S. (2013). Transnationale Care-Arbeit: Osteuropäische Pendemigrantinnen in Privathaushalten von Pflegebedürftigen, SEISMO Verlag AG, Zürich.

Schilliger, S. (2014). Pflegen ohne Grenzen? Polnische Pendelmigrantinnen in der 24h-Betreuung. Eine Ethnographie des Privathaushalts als globalisiertem Arbeitsplatz, Dissertation (Manuskript).

Schweizerischer Bundesrat (2013). Botschaft zum Übereinkommen (Nr. 189) der Internationalen Arbeitsorganisation über menschenwürdige Arbeit für Hausangestellte, 2011, vom 28. August 2013.

Schwiter, K., C. Berndt, L. Schilling (2014). „Ein sorgender Markt. Wie transnationale Vermittlungsagenturen für Seniorenbetreuung Im/mobilität, Ethnizität und Geschlecht in Wert setzen“, *Geographische Zeitschrift*, 102-(4), 212-231.

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO (2013a). *Regulierungsfolgenabschätzung Handbuch und Checkliste*, Bern

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO (2013b). *Erläuternder Bericht zum Entwurf für die Verlängerung und Änderung des Normalarbeitsvertrages für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Hauswirtschaft*, Bern

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO (2015). *Rechtliche Rahmenbedingungen für Pendelmigration zur Alterspflege*, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Schmid-Federer 12.3266 vom 16. März 2012.

Truong, J. (2012). *Arbeitsmarkt Privathaushalt. Charakteristika der Unternehmen, deren Beschäftigungsstruktur und Arbeitsbedingungen*, Eine Studie im Auftrag der Fachstelle für Gleichstellung der Stadt Zürich, Zürich.

Van Holten, K., A. Jähne, I. Bischofberger (2013). *Care-Migration – transnationale Sorgearrangements im Privathaushalt*, OBSAN Bericht 57, Neuenburg.

Verordnung 2 zum Arbeitsgesetz ArGV 2 (Sonderbestimmungen für bestimmte Gruppen von Betrieben oder Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen) vom 10. Mai 2000 (Stand am 1. Juli 2015), 822.112

Verordnung über den Normalarbeitsvertrag für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Hauswirtschaft (NAV Hauswirtschaft) vom 20. Oktober 2010 (Stand am 1. Januar 2014), 221.215.329.4

Verordnung über die Einreise-, Aufenthalts- und Arbeitsbedingungen der privaten Hausangestellten von Personen, die Vorrechte, Immunitäten und Erleichterungen geniessen (Verordnung über die privaten Hausangestellten, PHV) vom 6. Juni 2011 (Stand am 1. Juli 2011), 192.126

Wigger, A., N. Baghdadi, R. Hettlage, B. Brüscheiler (2014). *Private Care-Arrangements in der Schweiz – eine Herausforderung für die Gleichstellung*, Gleichstellung der Geschlechter Nationales Forschungsprogramm NFP 60, St. Gallen.

Zivilgericht des Kantons Basel-Stadt (2014). Entscheid vom 27. Oktober 2014,
Basel. GS.2013.32

Anhang I: Interviewpersonen

Tabelle 15 Befragte Fachpersonen

	Fachperson	Organisation
1	Huey Shy Chau	Geographisches Institut, Universität Zürich
2	Myra Fischer-Rosinger	Direktorin swissstaffing
3	Melanie Martin	Fachstelle für Gleichstellung Stadt Zürich
4	Dr. iur. Gabriela Medici	Kompetenzzentrum Menschenrechte der Universität Zürich
5	Marianne Meyer Lorenceau	vpod-Regionalsekretärin
6	Christine Michel	Mitglied Sektorleitung Dienstleistungsberufe und Gleichstellungssekretärin der Unia
7	Kaj Rennenkampff	Schweizerische Paritätische Berufskommission Arbeitsverleih (SPKA) und Regionale Paritätische Kommission deutsche Schweiz für den Personalverleih (RPKD)
8	Adam Rogalewski	Gewerkschaftssekretär für polnische Arbeitnehmende der Unia
9	Dr. des. Sarah Schilliger	Seminar für Soziologie, Universität Basel
10	Christian Sonderegger	Arbeitsinspektorat Kanton Zürich
11	Hansueli Spälti	Arbeitsinspektorat Kanton St. Gallen
12	Karin van Holten	Careum Forschung, Forschungsinstitut Kalaidos Fachhochschule Departement Gesundheit
13	Beat Vogel	Caritas Schweiz

Tabelle 16 Befragte Pendelmigrantinnen

	Geschlecht	Herkunftsland	Alter	Vermittlung über...
1	Weiblich	Polen	50-60	Anbieter
2	Weiblich	Polen	50-60	Fachperson
3	Weiblich	Litauen	50-60	Anbieter
4	Weiblich	Slowakei	30-40	Anbieter
5	Weiblich	Polen	40-50	Fachperson
6	Weiblich	Slowakei	50-60	Fachperson
7	Weiblich	Polen	50-60	Anbieter
8	Weiblich	Polen	50-60	Anbieter
9	Weiblich	Polen	50-60	Anbieter
10	Weiblich	Deutschland	50-60	Anbieter
11	Weiblich	Tschechien	k.A.	Anbieter
12	Weiblich	Rumänien	50-60	Anbieter
13	Weiblich	Polen	k.A.	Anbieter
14	Weiblich	Rumänien	40-50	Anbieter

Tabelle 17 Befragte Klienten und Angehörige

	Dauer Arbeitsverhältnis	Betreute Person	Befragte Person	Vermittlung über...
1	2 Jahre	Mutter	Angehörige	Anbieter
2	1 Jahr	Mutter	Angehörige	Anbieter
3	10 Monate	Ehemann	Angehörige	Anbieter
4	9 Monate	Mutter	Angehörige	Anbieter
5	4 Monate	Tante	Angehörige	Anbieter

Des Weiteren wurden 35 Anbieter(-gruppen) befragt.

Anhang II: Aktuelle rechtliche Regelungen

Tabelle 18 Aktuelle rechtliche Regelungen

Rechtliche Grundlage	Geltungsbereich	Regelungsinhalt		
		Lohn	Arbeits- und Ruhezeit	Weiteres (Auswahl)
Bundesrecht / internationale Abkommen				
Obligationenrecht OR	Alle Personen mit einem Einzelarbeitsvertrag	Überstunden: 25% Zuschlag bei Auszahlung (kein Zuschlag bei Kompensation)	Wöchentliche Ruhezeit: 1 freier Tag / Woche, u.U. zusammenhängende Gewährung möglich	Ferienanspruch: 4 Wochen, Kündigungsfrist während Probezeit 7d, danach bis 3 Monate (Abweichungen möglich)
Arbeitsgesetz	Auf private Haushalte nicht anwendbar		[Für Pendelmigrantinnen nicht relevant, da private Haushalte dem Arbeitsgesetz nicht unterstellt sind.]	
ILO Internationale Arbeitsorganisation - Übereinkommen über menschenwürdige Arbeit für Hausangestellte von der Schweiz ratifiziert, trat im November 2015 in Kraft	Alle Hausangestellte innerhalb der Länder, welche das Übereinkommen ratifiziert haben		Wöchentliche Ruhezeit: mindestens 24 aufeinanderfolgende Stunden Präsenzzeit / Rufbereitschaft: Regelung gemäss innerstaatlichem Recht, GAV oder Praxis	

Rechtliche Grundlage	Geltungsbereich	Regelungsinhalt		
		Lohn	Arbeits- und Ruhezeit	Weiteres (Auswahl)
Normalarbeitsverträge NAV				
Nationaler NAV Hauswirtschaft	Ganze Schweiz ausser Genf, für alle Arbeitsverhältnisse zwischen Arbeitnehmer, die hauswirtschaftliche Tätigkeiten in einem Privathaushalt verrichten und ihren Arbeitgebern. Ausnahmeregelungen vorhanden.	Mindestlohn: a) ungelernt 18.55 CHF/h b) ungelernt mit 4 Jahren Berufserfahrung Hauswirtschaft 20.35 CHF/h c) EBA: 20.35 CHF/h d) EFZ 22.40 CHF/h	[Über kantonale NAV geregelt.]	[Über kantonale NAV geregelt.]
Kantonale NAV Hauspersonal	Alle Kantone haben einen NAV im Bereich Hauspersonal, ⁹³ welcher anzuwenden ist auf im Kanton bestehende Arbeitsverhältnisse zwischen Personen, die ausschliesslich oder überwiegend hauswirtschaftliche Arbeiten in einem privaten Haushalt oder in einem Kollektivhaushalt verrichten und ihren Arbeitgebern. Ausnahmeregelungen vorhanden.	[Über nationalen NAV geregelt.]	Unterschiedliche kantonale Regelungen. Wochenhöchst arbeitszeit: zwischen 42 und 55 resp. 60h / Höchstarbeitszeit pro Tag: zwischen 8 und 12h Ruhepause: zwischen 9 und 12h Wöchentliche Ruhezeit: mehrheitlich 1 freier Tag und 1 freier Halbttag, u.U. zusammenhängende Gewährung möglich	Zum Nachteil der Arbeitnehmenden kann durch schriftliche (z.T. auch mündliche) Vereinbarung vom NAV abgewichen werden. z.T. Krankentaggeldversicherung 1 Monat Probezeit, Kündigungsfrist 7d, danach bis 3 Monate Anspruch auf Einzelzimmer, abschliessbar, möbliert, sauber, hell und warm

⁹³ Vgl. Art. 359 OR: „Für das Arbeitsverhältnis der landwirtschaftlichen Arbeitnehmer und der Arbeitnehmer im Hausdienst haben die Kantone Normalarbeitsverträge zu erlassen, die namentlich die Arbeits- und Ruhezeit ordnen und die Arbeitsbedingungen der weiblichen und jugendlichen Arbeitnehmer regeln.“

Rechtliche Grundlage	Geltungsbereich	Regelungsinhalt		
		Lohn	Arbeits- und Ruhezeit	Weiteres (Auswahl)
Gesamtarbeitsverträge GAV				
Gesamtarbeitsvertrag „Zu Hause leben“, vgl. auch Exkurs in Abschnitt 4.1	Gilt für Einsätze in 19 Kantonen (Deutschschweiz) für Arbeitnehmer von privaten Betrieben, die im Bereich der nicht medizinischen Begleitung und Betreuung von Betagten im Privathaushalt tätig sind, allerdings nur für Mitglieder (GAV ist nicht allgemeinverbindlich erklärt).	Pro Einsatztag sind mind. 7h als Arbeitszeit zu entlohnen. Mindestlohn a) ungelernt: 22 CHF/h b) EBA oder 4 Jahre Erfahrung: 25 CHF/h c) EFZ: 27.50 CHF/h Präsenzzeit / Rufbereitschaft wird mit 3 CHF/h entschädigt Nachzuschlag: 25%, Sonn- und Feiertagszuschlag: 50%	Wochenarbeitszeit: max. 50h Wöchentliche Ruhezeit: 1 freier Tag, zusätzlich 1 Halbtage für Besorgungen Präsenzzeit / Rufbereitschaft: Die Einsatzzeiten sind auf jeden Fall Arbeitszeit. Rufbereitschaft ist zwingend zu entschädigen.	Anspruch auf Festanstellung im Monatslohn ab einer Anstellungsdauer von 3 Monaten. 3 Monate Probezeit, Kündigungsfrist 7d, danach bis 3 Monate Anspruch auf eigenes Zimmer Es ist regelmässig zu prüfen, ob das Arbeitszeitmodell Live-in durch einen einzelnen Arbeitnehmer noch möglich ist, d.h. die entsprechenden Ruhezeiten eingehalten werden können.
Gesamtarbeitsvertrag „Personalverleih“	Allgemeinverbindlicherklärung für die ganze Schweiz. Gilt für alle Betriebe, die a) Inhaber einer eidg. oder kantonalen Arbeitsverleihbewilligung nach Arbeitsvermittlungsgesetz sind und b) gemäss Art. 66 UVG in der Klasse 70C SUVA-versichert sind sowie c) bezüglich der verliehenen Arbeitnehmer pro Kalenderjahr eine Lohnsumme von mind. 1'200'000 CHF aufweisen.	Ungelernte: 39 000 CHF/Jahr od. 3000 CHF/Mt. × 13 od. 16.46 CHF/Std. (Basislohn) Gelernte: 52 000 CHF/Jahr od. 4000 CHF/Mt. × 13 od. 21.95 CHF/Std. Für Hochlohngebiete höhere Ansätze; Nachzuschlag: 25%	Wochenarbeitszeit: 42h, bis 45h Überstunden, bis 50h Überzeit	3 Monate Probezeit