

B, S, S.

VOLKSWIRTSCHAFTLICHE BERATUNG

24-Stunden-Betagtenbetreuung in Privathaushalten

Regulierungsfolgenabschätzung zu den Auswirkungen der Lösungswege gemäss
Bericht zum Postulat Schmid-Federer 12.3266 „Pendelmigration zur Alterspflege“

Schlussbericht

Basel, den 29. Februar 2016

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, wenngleich 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	Vollzugsaufwand 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 Regulationsin-

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.