



Frau Corina Müller  
Herr Pascal Richoz  
Staatssekretariat für Wirtschaft  
info.ab@seco.admin.ch

Zürich, 27. Februar 2018

## Stellungnahme zum Modell-Normalarbeitsvertrag zur Ergänzung der kantonalen Normalarbeitsverträge für Arbeitnehmende im Haushaltsdienst gemäss Art. 359 Absatz 2 OR

Sehr geehrte Frau Müller, sehr geehrter Herr Richoz,

wir bedanken uns ganz herzlich für die Einladung zur Stellungnahme zum Modell-NAV Haushaltsdienst. Unsere Forschungsgruppe hat seit 2011 im Auftrag der Stadt Zürich und des Schweizerischen Nationalfonds die Funktionsweise des Schweizer Marktes für 24-Stunden-Betreuung im Privathaushalt erforscht. Neben umfangreichen Dokumentenanalysen und teilnehmenden Beobachtungen haben wir über 60 sehr ausführliche Gespräche mit Betreuerinnen, VertreterInnen von Verleih- und Vermittlungsagenturen, Angehörigen und Fachleuten geführt. Unsere folgende Stellungnahme basiert auf den Erkenntnissen, die wir durch diese Forschung gewinnen konnten (siehe <http://p3.snf.ch/project-146551> und <http://p3.snf.ch/project-170353>).

### Grundsätzliche Bemerkungen

Wir teilen die Schlussfolgerungen des Bundesrates in seinem Bericht zum Postulat Schmid-Federer 12.3266 von 2015 vollumfänglich: Für die Beschäftigungsgruppe der BetagtenbetreuerInnen in Privathaushalten fehlen *“klare rechtliche Vorgaben in verschiedenen zentralen Fragen wie Begrenzung der Arbeitszeit, übermässige Verantwortung, Regelung der prekären arbeitsvertraglichen Situation, fehlende Privatsphäre.”* Es besteht ein dringender *„Bedarf, die Arbeitsbedingungen der Betagtenbetreuerinnen besser zu regeln. Dies um den Schutz der Arbeitnehmerinnen zu gewährleisten und den privaten Haushaltungen Rechtssicherheit zu geben.“* (Seite 21).

Wir haben jedoch grosse **Bedenken**, ob die vom Bundesrat 2017 festgelegte Strategie zur Behebung der Problematik mittels Ergänzung der kantonalen Normalarbeitsverträge den gewünschten Erfolg bringen wird. Im Laufe unserer Forschung konnten wir feststellen, dass die uns bekannten Verleihagenturen sowie auch die Haushalte, die über Vermittlungsagenturen Kontakte zu BetreuerInnen knüpfen, üblicherweise eigene Arbeitsverträge verwenden, in denen die relevanten Bestimmungen der kantonalen NAV wegbedungen werden. In der Regel geschieht dies zu Ungunsten der Arbeitnehmenden. In Konsequenz werden die von den Kantonen zu erlassenden Bestimmungen kaum je zum Tragen kommen. Unseres Erachtens kann damit ein angemessener Schutz der Arbeitnehmenden in den Privathaushalten nicht sichergestellt werden.

Wir ersuchen Sie deshalb, beim geplanten **Monitoring** nicht nur den Stand der kantonalen Rechtssetzung zu betrachten, sondern auch darüber Bericht zu erstatten, inwiefern die ergänzten kantonalen NAV effektiv zu einer Verbesserung des Schutzes der BetreuerInnen in Privathaush-



halten beigetragen hat. Wir gehen davon aus, dass dazu trotz der Anpassung der kantonalen NAV **weiterer gesetzgeberischer Handlungsbedarf auf Bundesebene** bestehen bleiben wird.

Des Weiteren würden wir es sehr begrüßen, wenn das SECO den Kantonen nicht nur den Muster-NAV, sondern auch einen **Musterarbeitsvertrag** und ein Muster-Arbeitsdokumentations-Formular basierend auf den Muster-NAV-Bestimmungen zur Verfügung stellen würde. Dies ermöglicht es den Kantonen, die beiden Dokumente gemäss ihren kantonalen Besonderheiten anzupassen und dann auf ihren Webseiten zur Verfügung zu stellen. Wir erachten solche Musterverträge und -formulare als ein wertvolles Hilfsmittel für Haushalte, die eine Betreuungsperson einstellen und dabei die NAV-Vorgaben einhalten möchten.

### Änderungsanträge zu den einzelnen Bestimmungen

#### A.

Antrag: „Dieser Normalarbeitsvertrag ist auch anwendbar für Personen, die hauswirtschaftliche Leistungen in Form von Hilfe und Unterstützung im Haushalt insbesondere für gebrechliche Personen wie Betagte, Kranke und Menschen mit einer Behinderung erbringen und diese betreuen, in der Alltagsbewältigung unterstützen **oder ihnen Gesellschaft leisten** und dazu im gleichen Haushalt wohnen. (...)“

Begründung: Aus den geführten Interviews wissen wir, dass Tätigkeiten wie sich mit der zu betreuenden Person unterhalten, mit ihr Spiele zu spielen oder fernzusehen von den Angehörigen vielfach nicht als Arbeitszeit gewertet wird. Indem die Bestimmung wie vorgeschlagen ergänzt wird, lassen sich allfällige Konflikte bei der wöchentlichen Arbeitszeitdokumentation vorbeugen.

#### C.

Antrag: „Arbeitnehmende, die im gleichen privaten Haushalt mit der zu betreuenden Person/en wohnen, haben Anspruch: (...) d) Auf unlimitierten **und kostenlosen** Internetzugang ~~per WLAN~~ **in ihrem Zimmer**.“

Begründung: Aus unseren Interviews mit BetreuerInnen und Angehörigen wissen wir, dass einige BetreuerInnen nur in den gemeinschaftlich genutzten Räumen Internetzugang haben (beispielsweise weil das WLAN nicht genügend stark ist, um bis in die Zimmer zu reichen). Daraus ergeben sich häufig Konflikte, weil die BetreuerInnen dadurch in ihrer Präsenz- und Ruhezeit nicht ungestört via Skype, Facetime oder ähnlichen Programmen mit ihren Familienangehörigen und FreundInnen sprechen oder surfen können. Zudem sind uns Verträge bekannt, in welchen den BetreuerInnen für die Mitbenutzung des Internets monatlich beträchtliche Beträge (z.B. 40 Franken) in Rechnung gestellt, bzw. vom Lohn abgezogen wurden.

#### D.

Antrag: Abs. 2: „Bei kürzeren Betreuungszeiten beträgt die vereinbarte Arbeitszeit mindestens 7 Stunden pro gearbeiteten Tag oder die Hälfte der vereinbarten Präsenzzeit, **sofern die Präsenzzeit die Nachtstunden abdeckt**.“



Begründung: Es spricht nichts gegen ein Arrangement, bei dem eine Betreuerin beispielsweise von 19 bis 23 Uhr arbeitet und dann vor Ort übernachtet und von 23 Uhr abends bis 7 Uhr morgens Präsenzzeit hat. Die bestehende Formulierung ermöglicht es jedoch auch, die Arbeitszeiten von 7-8, von 12-14 und von 18-19 Uhr festzulegen und die acht Stunden dazwischen als Präsenzzeit zu definieren. So wäre es möglich, eine Person nur vier Stunden zu bezahlen, sie aber trotzdem den ganzen Tag über vor Ort zu haben. Dies könnte beispielsweise für Angehörige interessant sein, die tagsüber erwerbstätig sind und die Betreuung abends und während der Nacht selber übernehmen. Unseres Erachtens gilt es ein solches ausbeuterisches Arrangement zu verhindern.

#### E.

Antrag: Abs. 1 „(...) gilt als Präsenzzeit. Diese ist wie folgt zu entlöhen:

- a) bei Klienten, bei denen es nur ausnahmsweise zum Einsatz kommt (bis dreimal wöchentlich ~~in der Nacht~~ während der Präsenzzeit, im Durchschnitt während ~~der Dauer des Arbeitsverhältnisses eines Monats~~) zu ~~25%~~50% des Stundenlohns, aber mindestens Fr. ~~5.-~~ 10.- pro Stunde;
- b) bei regelmässigem Einsatz ~~in der Nacht~~ während der Präsenzzeit (1 Mal ~~pro Nacht~~ innerhalb von 24 Stunden, im Durchschnitt während ~~der Dauer des Arbeitsverhältnisses eines Monats~~) zu ~~35%~~ 60% des Stundenlohns, aber mindestens Fr. ~~7.-~~ 12.- pro Stunde;
- c) bei häufigen Einsätzen während der Präsenzzeit (2-3 Mal ~~pro Nacht~~ innerhalb von 24 Stunden, im Durchschnitt während ~~der Dauer des Arbeitsverhältnisses eines Monats~~) zu ~~50%~~ 75% des Stundenlohns, aber mindestens Fr. ~~10.-~~ 15.- pro Stunde.“

Abs. 2: „Für die Wahl des anwendbaren Ansatzes ist die Anzahl der effektiv geleisteten ~~nächtlichen~~ Einsätze während der Präsenzzeit massgeblich.

Begründung: Es gibt Arbeitsverhältnisse, die über viele Monate oder gar Jahre dauern. Der gesundheitliche Zustand von Betagten kann sich jedoch sehr schnell ändern. Deshalb muss die durchschnittliche Interventionshäufigkeit auf einer kürzeren Zeitspanne berechnet werden. Idealerweise bietet sich hierfür die Monatsfrist an, da die Agenturen und Haushalte gemäss Paragraph S ihren BetreuerInnen auch monatlich die Lohnabrechnungen zu erstellen haben. So kann am Ende des Arbeitsmonats anhand der dokumentierten Einsätze während der Präsenzzeit festgelegt werden, welcher Stundenlohn für die Präsenzstunden geschuldet ist.

Uns sind Fälle von Betagten bekannt, die zwar während der Nachtstunden – d.h. zwischen 23 und 6 Uhr – schlafen, aber die BetreuerInnen während ihrer übrigen Präsenzzeit immer wieder stören und beispielsweise wiederholt aus dem Mittagsschlaf reissen oder abends nicht einschlafen lassen, weil sie noch sehr aktiv sind. Deshalb sind nicht nur die Einsätze während den Nachtstunden, sondern auch die Unterbrechungen während der übrigen Präsenzstunden für die Berechnung der Entschädigungshöhe miteinzubeziehen.

Die vorgeschlagenen Entschädigungen für die Präsenzzeit scheinen uns im Vergleich zu anderen Berufsgattungen mit Präsenzpfllichten zu tief angesetzt. Eine Entschädigung von 5 Franken pro Stunde erhalten beispielsweise technische Mitarbeitende einer Telefongesellschaft, deren Pikett es lediglich beinhaltet, in sehr selten eintretenden Fällen innert einer halben Stunde über ihren Laptop arbeitsbereit zu sein. Es versteht sich von selbst, dass ihre Freiheitsgrade ungleich grösser sind. Solange sie ihren Laptop bei sich tragen, können sie sich in der ganzen Schweiz frei bewegen.



Unseres Erachtens erfordert der Umstand, dass die Betreuerinnen während ihrer Präsenzzeit den Haushalt nicht verlassen dürfen und dadurch in ihrer Bewegungsfreiheit massiv eingeschränkt sind, generell eine Entschädigung von mindestens 50% des Lohnes. Wir erachten es als sinnvoll, dass sich dieser Prozentsatz bei häufigen Einsätzen erhöht.

**E.**

Antrag: Abs. 4 (neu): „Es ist nicht zulässig, eine Person ausschliesslich für Präsenzzeit zu beschäftigen.“

Begründung: Die bisherigen Formulierungen zur wöchentlichen Arbeitszeit schliessen eine Anstellung nur für die Rufbereitschaft nicht explizit aus. Aus unserer Sicht wäre eine solche problematisch und soll mit dieser neu eingefügten Bestimmung auch explizit ausgeschlossen werden.

**Ee. (neu)**

Titel: Ausserhäusliches Pikett

Antrag: „Die Zeit, während der sich die Arbeitnehmerin/der Arbeitnehmer ausserhalb des Haushalts aufhalten kann, während der sie/er sie aber bei Bedarf für die betreuende Person per Telefon oder Pager erreichbar sein muss und sich der betreuten Person innert 30 Minuten nach Benachrichtigung im Haushalt zur Verfügung halten muss, gilt als ausserhäusliches Pikett. Sie ist mit 25% des Stundenlohns, aber mindestens Fr. 5 zu entschädigen.“

Begründung: Diese Regelung würde den Arbeitgebenden entgegenkommen, die sich eine Reduktion der Kosten für die Rufbereitschaft wünschen. Die Betreuerin ist während des ausserhäuslichen Piketts in ihrem Bewegungsradius immer noch eingeschränkt, da sie sich nicht weiter als 30 Minuten vom Haushalt entfernen darf, und permanent telefonisch erreichbar sein muss. Sie kann aber beispielsweise spazieren oder einkaufen gehen. Den betreuten Personen ihrerseits wird die Sicherheit gewährt, dass zu jeder Zeit eine Ansprechperson für sie erreichbar ist.

**F.**

Antrag:

Abs. 2 (neu): „Die wöchentliche Ruhezeit ist innerhalb von 7 Tagen zu gewähren und kann nicht aufgeschoben werden.“

Begründung: In einigen uns bekannten Fällen werden die Ruhetage ans Ende eines Einsatzes geschoben. Um Klarheit zu schaffen, dass die NAV-Bestimmung in Paragraph F., Absatz 1, diese Verschiebung nicht vorsieht, macht es Sinn, dies in einem neuen Absatz 2 zu explizieren.

**F.**

Antrag:

Titel: 3. Tägliche und wöchentliche Ruhezeit

Abs. 3 (neu): „Die tägliche Ruhezeit beträgt mindestens zwei Stunden.“

Begründung: Beispielsweise bei einer bettlägerigen Person kann die gegenwärtige Formulierung dazu führen, dass eine Betreuungsperson die Rufweite eines Bettes während 5.5 Tagen am



Stück nicht verlassen kann. Das scheint uns nicht zumutbar und auch gesundheitsschädigend. Aus diesem Grund ist auch eine tägliche Ruhezeit vorzusehen. In vielen uns bekannten Fällen haben die BetreuerInnen Ruhezeit, während die betreute Person ihren Mittagsschlaf macht. Diese tägliche Ruhezeit ermöglicht es ihnen den Haushalt zumindest einmal pro Tag zu verlassen und sich zu bewegen. Für jene Fälle, in denen die betreute Person gar nicht alleine gelassen werden darf, kann die Betreuung während diesen beiden Stunden durch Angehörige oder durch einen Spitex-Dienst sichergestellt werden.

#### **M.**

##### Antrag:

Titel: 4. Lohnzuschlag für Nachtarbeit **sowie Sonntags- und Feiertagsarbeit**

„Für aktive Arbeitsstunden in der Nacht zwischen 23 – 6 Uhr ist ein Lohnzuschlag von 25% geschuldet. **Gleiches gilt für aktive Arbeitsstunden an Sonn- und allgemeinen Feiertagen.**“

Begründung: Sowohl in der Schweiz als auch in den Herkunftsländern zahlreicher BetreuerInnen hat der Sonntag als Ruhetag eine wichtige gesellschaftliche Bedeutung. Aus unserer Forschung wissen wir, dass – im Falle der Gewährung eines wöchentlichen Ruhetags – oftmals der Sonntag als freier Tag definiert wird. Für viele BetreuerInnen ergibt sich dadurch die Möglichkeit, z.B. im Zusammenhang mit dem Besuch des Gottesdienstes, sich mit anderen BetreuerInnen und Mitglieder ihrer Diaspora auszutauschen. Müssen sie am Sonntag arbeiten, bedeutet dies eine Einschränkung dieser Möglichkeiten, was entsprechend entschädigt werden soll. Ebenso ist ein Lohnzuschlag für die Arbeit an allgemeinen Feiertagen vorzusehen.

#### **O.**

Antrag: Abs. 2 (neu) **„Dauert ein Arbeitseinsatz länger als drei Monate, müssen die Ferien bezogen werden. Eine Abgeltung ist nicht zulässig.“**

Begründung: Es gibt Betreuende, die nicht als PendelmigrantInnen arbeiten, sondern über viele Monate oder gar Jahre durchgehend in einem Haushalt arbeiten. In diesen Fällen soll die Kompensation der Ferien über den Lohn ausgeschlossen werden.

#### **Q.**

Antrag: „Die Kosten für die ~~Anr~~Reise ~~vom~~ **zwischen** Wohnort ~~an den~~ **und** Einsatzort zu Beginn ~~des~~ **und am Ende eines** Einsatzes gemäss den abgemachten Modalitäten, sind durch den Arbeitgeber zu bezahlen. (...)“

Begründung: Es ist nicht schlüssig, warum lediglich die An-, nicht aber die Rückreise von den Arbeitgebenden übernommen werden soll.



**R.**

Antrag: „Die Arbeitszeitdokumentation ist wöchentlich durch alle Beteiligten zu visieren. Sie führt die geleisteten Arbeitsstunden, die ~~Pause~~Präsenzstunden, die während der Präsenzzeitenstunden geleisteten Arbeitseinsätze, ~~und~~ die Überstunden, sowie die Zeitfenster auf, in welchen die wöchentliche Ruhezeit bezogen wurde.“

Begründung: Der Begriff „Pause“ gemäss Definition in Paragraph I. beinhaltet sowohl die Präsenz- als auch die Ruhezeit. Deshalb muss es hier korrekterweise Präsenzstunden heissen. Zusätzlich braucht es eine Dokumentation der Ruhezeit, da ansonsten je nach Form der Arbeitszeitdokumentation nicht nachgeprüft werden kann, ob die Ruhezeit tatsächlich am Stück, d.h. in einmal 24 und einmal 8 Stunden gewährt wurde.

**V. (neu)**

Antrag: „Werden im Abstand von weniger als einem Jahr mehrere Arbeitseinsätze geleistet, so gelten diese als ein Arbeitsverhältnis.“

Begründung: Wir konnten die Praxis beobachten, dass Arbeitgebende die Einsätze von PendelmigrantInnen als einzelne Arbeitsverträge definieren. Mit solchen Kettenarbeitsverträgen anstelle eines einzigen Arbeitsvertrags wird versucht, Bestimmungen bezüglich Probezeiten, Kündigungsfristen, Entschädigungen bei Krankheit etc. zu umgehen. Das OR enthält (entgegen der am Hearing gemachten mündlichen Antwort auf unsere Frage) keine Bestimmung, welche Kettenarbeitsverträge generell verbietet. Deshalb ist es notwendig eine entsprechende Bestimmung in die kantonalen NAV aufzunehmen.

**X. (neu)**

Antrag: „Abweichungen von den Bestimmungen dieses Normalarbeitsvertrags müssen von den Vertragsparteien schriftlich vereinbart werden.“

Begründung: Mit dieser Explizierung kann vermieden werden, dass Beteiligte vorbringen, eine anderslautende Vereinbarung zwischen Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden sei mündlich getroffen worden.

**Y. (neu)**

Antrag: „Die in Paragraph E. und Ee. festgelegten Löhne für Präsenzstunden und ausserhäusliches Pikett sind nicht wegbedingbar. Diese Bestimmung ist bis zum xx.xx.xxxx befristet.“

Begründung: Die in Paragraph E. festgelegten Präsenzenschädigungen werden kaum je zum Einsatz kommen, weil die Arbeitgebenden sie wegbedingen werden. Gemäss den OR-Bestimmungen zu den flankierenden Massnahmen haben die Kantone jedoch die Möglichkeit, befristete Mindestlöhne zu erlassen. Dieser Spielraum soll genutzt werden, um dem heute weit verbreiteten Lohndumping bei den Präsenzstunden ein Ende zu setzen.



Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme und freuen uns, von Ihnen über den weiteren Verlauf des Regulierungs- und Monitoringprozesses zur live-in Betreuung informiert zu werden.

Mit freundlichen Grüßen,  
für die Forschungsgruppe Arbeit & Migration  
Karin Schwiter

A handwritten signature in black ink that reads 'Karin Schwiter'.