

Arbeitsmarkt Privathaushalt – Pendelmigrantinnen in der Betreuung von alten Menschen

Die Betreuung von alten Menschen in ihrem eigenen Zuhause entwickelt sich zu einem neuen Arbeitsmarkt in der Schweiz, vor allem für Frauen aus Deutschland und aus osteuropäischen EU-Ländern. Die Pendel-Migrantinnen kommen nur für einige Wochen oder Monate in die Schweiz, arbeiten und wohnen im Privathaushalt der Betreuten und kehren dazwischen für kurze Zeit in ihr Herkunftsland zurück. Vermittelt werden sie meist über Agenturen, deren Zahl stetig zunimmt.



Gabriela Medici
Universität Zürich



Sarah Schilliger
Universität Basel

Aus Gleichstellungssicht ist dieser neue Arbeitsmarkt «Privathaushalt» brisant, denn er ist fast ausschliesslich auf weibliche Arbeitskräfte ausgerichtet. Gefragt sind nicht berufliche Qualifikationen, sondern sogenannte weibliche Fähigkeiten in der Haushalt- und Betreuungsarbeit. Die Betreuerinnen werden nur für einen Teil der Arbeitszeit bezahlt, die Präsenzzeit wird meistens nicht entgolten.¹

Hintergrund der steigenden Nachfrage nach 24h-Betreuung in Privathaushalten

Laut Gesundheitsobservatorium gibt es in der Schweiz rund 125 000 pflegebedürftige Menschen über 65 Jahre, wovon etwa die Hälfte zu Hause betreut wird – durch Angehörige, Nachbarn und

Freunde. Generell nimmt die Tendenz zu, dass ältere Menschen erst in einer Phase intensiver Pflegebedürftigkeit in Pflege- und Altersheimen leben und möglichst lange in den eigenen vier Wänden bleiben wollen. Durch die demografische Entwicklung wird die Nachfrage nach Pflege und Betreuung zuhause deutlich zunehmen (Obsan 2011).

Die Alterspflege in der Schweiz wird stark durch die Familie getragen: Die Pflege älterer Menschen gilt als «Privatsache», die die (hauptsächlich weiblichen) Angehörigen zu regeln haben. Noch immer werden ältere, pflegebedürftige Menschen im häuslichen Umfeld überwiegend informell betreut und gepflegt: Mehr als die Hälfte der unbezahlten Pflege- und Betreuungsarbeit im eigenen Haushalt wird durch Frauen im Alter von 50 Jahren und mehr geleistet (das zweieinhalbfache dessen, was ihrem Bevölkerungsanteil entspricht, vgl. Madörin, im Erscheinen).

Die Finanzierung der Pflege und Betreuung erfolgt stark «out of pocket»: Die Krankenkassen übernehmen in der Schweiz nur die körperbezogenen Pflegeleistungen, die restlichen alltäglichen hauswirtschaftlichen Dienstleistungen (z.B. Einkaufen, Waschen) oder Betreuungsdienste (z.B. ein Spaziergang) hat der/die NutzerIn aus der eigenen Tasche zu bezahlen.

Dies schlägt sich auch in der aktuellen OECD-Statistik zur Langzeitpflege nieder: Die Ausgaben für die Langzeitpflege sind zwar überdurchschnittlich hoch – die Schweiz liegt hier ungefähr gleichauf mit den nordischen Ländern Dänemark, Finnland und Norwegen. Ein Sonderfall ist die Schweiz aber, was den Anteil der öffentlichen Finanzierung betrifft: Während in den OECD-Ländern durchschnittlich rund 85 Prozent der Langzeitpflege öffentlich-solidarisch finanziert werden, ist dieser Anteil in der Schweiz tiefer als 40 Prozent (OECD 2011: 47).

Im Bereich der Alterspflege wird heute 5- bis 8-mal mehr unbezahlte Care-Arbeit durch Familie, Bekannte und die Nachbarschaft geleistet als bezahlte Care-Arbeit durch Spitex, Hausangestellte oder Hauspflege-Unternehmen (Madörin, im Erscheinen). Diese Gratispflege, die vor allem durch Töchter, Schwiegertöchter und Partnerinnen geleistet wird, ist jedoch immer weniger eine Selbstverständlichkeit. Durch die in den letzten Jahrzehnten massiv gestiegene Erwerbsarbeitsquote der Frauen stösst dieses informelle Pflegepotenzial in der Familie an Grenzen. Gleichzeitig führen aktuelle Rationalisierungstrends im öffentlich (mit-)finanzierten Care-Sektor zu weiteren Versorgungsengpässen: Spitäler, aber auch Non-Profit-Organisationen wie die öffentliche Spitex sind dem Spardiktat unterworfen und müssen sich

¹ Die hier präsentierten Ergebnisse beziehen sich auf Resultate aus der laufenden Forschung von Sarah Schilliger, die im Rahmen ihrer Dissertation zum Thema der 24h-Betreuung durch Osteuropäerinnen forscht sowie auf ein Rechtsgutachten, das Gabriela Medici im Auftrag der Fachstelle für Gleichstellung der Stadt Zürich und der beiden Gewerkschaften Unia und VPOD erstellt hat.

zunehmend an wirtschaftlichen Effizienzkriterien orientieren. Spitex-Angestellte berichten, wie sie ihre Arbeit inzwischen wie «im Akkord» zu verrichten haben und jede Minute protokollieren müssen, sodass wenig Zeit bleibt für ein persönliches Gespräch oder die Erfüllung eines Bedürfnisses der Pflegeabhängigen ausserhalb des stark reglementierten Aufgabenkatalogs.

Care-Unternehmen drängen auf den Schweizer Markt

In diese immer akuter werdende Versorgungslücke – hervorgerufen durch den Rückgang der informellen Pflege, den sozialstaatlichen Ab-/Umbau und den gleichzeitig gestiegenen Bedarf in der ambulanten Pflege – treten zunehmend kommerzielle Anbieter von Pflege- und Betreuungsdienstleistungen, die von stundenweisen Einsätzen bis zu 24h-Betreuungsdiensten anbieten. Seit einigen Jahren – und verstärkt noch seit dem 1. Mai 2011 (Erweiterung der Personenfreizügigkeit) – werben Agenturen und Unternehmen im Internet, die Arbeitskräfte, insbesondere aus Osteuropa (v.a. Polen, Ungarn, Slowakei) und Ostdeutschland, in Privathaushalte von Pflegebedürftigen verleihen. Diese Migrantinnen haben meistens einen aufenthaltsrechtlichen Status (EU-Bürgerinnen), jedoch sind sie nicht immer bei den Behörden als Arbeitskräfte angemeldet und bewegen sich deshalb häufig in einer rechtlichen Grauzone. Nachdem in den letzten Monaten verschiedene Fälle von illegal operierenden Agenturen aufgedeckt worden sind, hat das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) verschärfte Kontrollen angekündigt.

Wegen des bedeutenden Anteils an irregulärer Arbeit ist es entsprechend schwierig, das Ausmass dieses Phänomens der 24h-Betreuung durch Migrantinnen zu quantifizieren. Berichte von ambulanten Pflegerinnen der Spitex, die vermehrt osteuropäische 24h-Betreuerinnen in Haushalten antreffen, aber auch die zahlreich existierenden Verleihagenturen und Betreuungsunternehmen lassen jedoch vermuten, dass die Beschäftigung von Care-Migrantinnen in der Schweiz stark zunimmt.

Pendelmigration als transnationale (Über-) Lebenspraxis

Bei den Care-Arbeiterinnen, die in Schweizer Haushalten von Pflegebedürftigen arbeiten und leben, handelt es sich meistens um Frauen ab 45 Jahren. Oft sind die Frauen gut qualifiziert, teils haben sie auch akademische Titel. Hier in der Schweiz ist jedoch nicht ihre Berufsqualifikation gefragt, sondern eine andere Kapazität, die den Frauen «von Natur aus» qua Geschlecht zugeschrieben wird: die Fähigkeit, Care-Arbeit zu verrichten, also

ältere bedürftige Menschen zu pflegen und zu betreuen und Haushaltstätigkeiten wie Kochen, Putzen und Waschen zu verrichten.

Sie haben unterschiedliche Motive, ein solches Arbeitsverhältnis in einem Privathaushalt in der Schweiz einzugehen. Meistens ist jedoch der ökonomische Aspekt zentral: Sie verrichten diese Arbeit, da sie in ihrem Herkunftsland nur wenig verdienen oder eine sehr spärliche Rente haben. Ein Motiv ist häufig, eine höhere Ausbildung für ihre Kinder zu finanzieren.

Die Care-Migrantinnen betreiben mit ihrer Pendelmigration eine «Lebenspraxis der zwei Standbeine»: Die Pendelmigration ermöglicht es ihnen, das Leben im eigenen Land fortzuführen, auch wenn sie dort nur schwer ein Auskommen finden. So wird also nicht migriert, um das Land zu verlassen, sondern viel eher, um bleiben zu können. Sie arbeiten wenige Wochen bis einige Monate in der Schweiz, wohnen im Privathaushalt und verwenden dabei praktisch kein Geld für sich, da sie Kost und Logis im Haushalt bekommen. Dann kehren sie für eine gewisse Zeit in ihr Herkunftsland zurück, bevor sie häufig wieder in denselben Haushalt in der Schweiz kommen. Oft teilen sie sich den Job in einem Haushalt mit einer anderen Person.

Arbeit aus Liebe? Arbeitsbedingungen in der 24h-Betreuung

Die Arbeitsverhältnisse in der 24h-Betreuung sind in den meisten Fällen als prekär zu bezeichnen. Die konkrete Ausgestaltung der Arbeitsverträge ist sehr unterschiedlich: Seriöse Agenturen, die sich an die rechtlichen Vorgaben halten, konkurrieren mit den im Graubereich agierenden oder gänzlich irregulären Anbietern von Betreuungsdienstleistungen.

Die Entlohnung ist tief und für das Leben in der Schweiz ist der Lohn häufig nicht existenzsichernd. Die Frauen verdienen zwischen 1500 und 3000 Franken, plus Kost und Logis. Es sind jedoch auch einige Fälle bekannt geworden, in denen Frauen weniger als 1000 Franken ausbezahlt wurden.

Informelle Arbeitsverträge sind verbreitet, Sozialversicherungen, Ferienentschädigungen wie auch Lohnfortzahlung bei Krankheit sind in diesen Fällen ungenügend oder gar nicht gewährt. Die Arbeitsplatzsicherheit ist gering – die betreute Person kann von einem Tag auf den anderen sterben und die Beschäftigung entfällt.

Die Care-Arbeiterinnen leben im Haushalt der Pflegebedürftigen als sog. Live-ins, teilen also den Haushalt mit der Person, die sie pflegen und betreuen, und sind dementsprechend während 24 Stunden «abrufbereit». Oft besteht kein klares Pflichtenheft. Von vielen Agenturen wird als Freizeit gewertet, was eigentlich als Arbeitsleistung gilt: So zählt der Spaziergang mit der rollstuhlgän-

gigen Patientin laut Aussage eines Agenturleiters nicht als Betreuungsarbeit, sondern wird als Freizeit verbucht. Die Grenze zwischen Arbeitsbeziehung und intimer Privatbeziehung ist fließend. Auch der Bereitschaftsdienst – d.h. die Standby-Stunden, in denen die Care-Arbeiterinnen anwesend sein müssen (z.B. in der Nacht) – werden meistens nicht als Arbeit gewertet. Die Care-Arbeiterinnen beklagen sich dementsprechend über wenig Privatsphäre, fehlende Nachtruhe und mangelnde Erholung. Mit der fehlenden Freizeit und der permanenten Anwesenheitspflicht einher gehen soziale Isolation und mangelnde Kontakte ausserhalb des Haushalts.

Geltende rechtliche Rahmenbedingungen

Die durch Migrantinnen ausgeführte Betagtenbetreuung in Privathaushalten berührt verschiedene Rechtsgebiete wie namentlich das Migrations- und Aufenthaltsrecht sowie insbesondere das Arbeits- und Sozialversicherungsrecht. Die zurzeit geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen für diesen neu entstandenen Arbeitsmarkt sind kompliziert und teilweise lückenhaft. Im Sinne eines Überblicks werden nachfolgend einige wichtige Erkenntnisse des erwähnten Rechtsgutachtens in Bezug auf drei in der Praxis oft missverstandene Themenbereiche dargestellt.

Migrationsrecht

Zunächst stellt sich die Frage, mittels welcher juristischen Bahnen die Migrantinnen in der Schweiz ihre Arbeit aufnehmen. Hier ist gemäss dem Zweikreise-Modell zwischen Staatsangehörigen der EU/EFTA-Länder und Migrantinnen aus anderen Ländern zu unterscheiden. Soweit es sich um sog. Drittstaatenangehörige handelt, gibt es für Betagtenbetreuerinnen keinen legalen Zugang zum schweizerischen Arbeitsmarkt. Staatsangehörige der EU-25/EFTA-Länder sind hingegen dank der Personenfreizügigkeit zum schweizerischen Arbeitsmarkt zugelassen. Osteuropäische Betreuungshilfen haben demnach Anspruch auf eine Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz. Rumäninnen und Bulgarinnen haben bis Anfang Juni 2014 keinen rechtlichen Anspruch auf unbeschränkten Zugang zum schweizerischen Arbeitsmarkt. Für sie gelten zurzeit noch Kontingente und zusätzliche arbeitsmarktliche Vorschriften (vorgängige Lohnkontrolle; Inländervorrang).

Anders als die Personenfreizügigkeit wurde der Dienstleistungsverkehr mit der EU im Rahmen der Bilateralen Abkommen nur sehr beschränkt liberalisiert. So können dank dem Entsendegesetz europäische Firmen während 90 Tagen pro Kalenderjahr in der Schweiz Aufträge aus-

führen und zu diesem Zweck Angestellte in die Schweiz entsenden. Viele Anbieter ausländischer 24h-Betreuungsdienste operieren heute mit dem Entsendegesetz. Dieser Weg birgt den Vorteil, dass eine entsandte Betreuungshilfe nicht den schweizerischen Sozialversicherungen unterstellt ist. Die rechtlichen Voraussetzungen für eine Entsendung sind für Live-In-Hausangestellte aber aus verschiedenen Gründen nicht erfüllt. Insbesondere besagen die Bilateralen Abkommen, dass bei Entsendungen die ausländische Unternehmung immer Arbeitgebende der entsandten Angestellten bleiben muss. Sobald das Weisungsrecht über die Angestellte zumindest teilweise an den Einsatzbetrieb in der Schweiz übergeht, handelt es sich nicht mehr um eine Entsendung. Bei Live-In-Hausangestellten wird üblicherweise mindestens ein Teil des Weisungsrechts durch Angehörige des Privathaushaltes ausgeübt. Deshalb liegt juristisch gesehen in solchen Fällen vielmehr ein Fall von Personalverleih vor – dieser ist europäischen Unternehmen in der Schweiz aber explizit verboten.

Arbeitsrecht

Was das Arbeitsrecht betrifft, so fällt auf, dass der Arbeitnehmerschutz für den Arbeitsplatz Privathaushalt rudimentär ausgestaltet ist: Berufstätigkeiten in Privathaushalten fallen nicht unter den Geltungsbereich des Arbeitsgesetzes.² Dies bedeutet, dass die zwingenden Höchstarbeitszeiten, die Regeln bzgl. Nacharbeit, aber auch der Gesundheitsschutz und die speziellen Schutzbestimmungen für schwangere Frauen und Mütter für Betagtenbetreuerinnen in Privathaushalten nicht zur Anwendung gelangen. Hingegen existiert in allen Kantonen ein kantonaler Normalarbeitsvertrag (NAV), der die hauswirtschaftliche Arbeit mehr oder weniger detailliert regelt. Diese kantonalen Bestimmungen haben aber den Nachteil, dass sie niemals zwingend sind. Sie können mit einem schriftlichen Arbeitsvertrag abgeändert werden. Schliesslich gelten für Hausangestellte zwar die zwingenden arbeitsrechtlichen Bestimmungen des Obligationenrechts (OR). Wegen der spezifischen Ausgestaltung der Betreuungsarbeit als Wanderarbeit mit Kurzeinsätzen sind viele dieser Schutzbestimmungen für die Hausangestellten jedoch nicht relevant, zumindest falls ihre Arbeitsverträge weniger als drei Monate dauern.

Für die verschiedenen Tätigkeiten, die Betagtenbetreuerinnen im Privathaushalt ausführen, gelten unterschiedliche Lohnbestimmungen. Im Rahmen der flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit wurde im Januar 2011 ein zwingender nationaler Mindestlohn für hauswirtschaftliche Tätigkeiten eingeführt. Der NAV, der diesen Mindestlohn regelt, unterscheidet zwischen vier verschiedenen Lohnkategorien. Der tiefste Lohn liegt für ungelernete Arbeitnehmende bei CHF 18.20 pro Stunde. Der NAV ist aber nur für hauswirtschaftliche Tätigkeiten anwendbar. Für Betreuungs- und Pflege-

2 Die Ausnahme betrifft die Privathaushalte als Betrieb.

tätigkeiten sind gemäss den flankierenden Massnahmen die in der Schweiz orts- und branchenüblichen Löhne zu bezahlen. Diese Löhne für Betreuungs- und Pflegetätigkeiten liegen beträchtlich über den Ansätzen des nationalen NAV für die Hauswirtschaft. Die Einhaltung der Lohnbestimmungen muss von den Kantonen punktuell kontrolliert werden.

Die Lohnbestimmungen stehen ausserdem in einem engen Zusammenhang zur rechtlichen Regelung der Arbeitszeit. Wie bereits dargestellt, gibt es für Betagtenbetreuerinnen zurzeit keine zwingenden Höchstarbeitszeiten. Gerade bei den Pendelmigrantinnen ist eine Rund-um-die-Uhr-Betreuung die typische Einsatzform. Die Betreuungsdienste / Agenturen lassen aber nur einen kleinen Teil dieser Zeit als Arbeitszeit gelten, und dies obwohl gemäss Art. 319 OR nicht nur die Leistung von Arbeit, sondern bereits das zur Verfügung-stellen-von-Zeit als Arbeitszeit zählt. Gemäss Bundesgericht muss denn auch ein Bereitschaftsdienst zwingend entlohnt werden. Der Lohn für Bereitschaftsdienst darf aber weniger hoch ausfallen als der Lohn für die restliche Arbeitszeit. Für die Lohnhöhe während der Dauer des Bereitschaftsdiensts ist das massgebliche Kriterium, inwiefern die Betagtenbetreuerin ihre Zeit unabhängig vom Arbeitgebenden organisieren und sich vom Arbeitsplatz entfernen kann.

Gesetzliche Grundlagen für Agenturen und Dienstleistungsanbieter

Es gibt drei juristische Möglichkeiten, wie das Bindeglied zwischen einer Betagtenbetreuerin und dem Privathaushalt definiert sein kann. Erstens können Arbeitsvermittlungsagenturen Stellensuchende und Arbeitgebende zum Abschluss von Arbeitsverträgen zusammenführen. Die Vermittlungstätigkeit darf nur mit staatlicher Betriebsbewilligung ausgeführt werden und ist an verschiedene gesetzliche Mindestanforderungen gebunden – beispielsweise an eine Maximalhöhe der Vermittlungsprovision. Die private Arbeitsvermittlung darf ausserdem nur von Unternehmen mit Sitz in der Schweiz ausgeübt werden.

Zweitens können Betreuungsdienste mit Angehörigen von Privathaushalten Verträge zur Erbringung verschiedener Dienstleistungen abschliessen. Diese Dienstleistungen werden dann von Angestellten der Betreuungsdienste in den jeweiligen Privathaushalten erbracht. Für die juristische Einordnung einer solchen Betreuungssituation ist das Weisungsrecht über die Betreuungshilfe ausschlaggebend. Sofern der Betreuungsdienst alle fachlichen Anweisungen erteilt, gilt die Betreuerin als Arbeitnehmerin des Betreuungsdienstes. Sofern Angehörige des Privathaushaltes aber auch nur teilweise die vorzunehmenden Arbeitsschritte der Betreuerin gegenüber direkt anordnen können, liegt ein Fall von Personalverleih vor. Von Personalverleih spricht man nämlich dann, wenn Arbeitnehmende von ihrem Arbeitgeber einem fremden Betrieb (also hier einem Privathaushalt) überlassen werden und das Weisungsrecht an den Einsatzbetrieb übergeht. Ähnlich wie die Arbeitsvermittlung ist der Personalverleih verschiedenen gesetzlichen Mindestanforderungen unterworfen und darf nur von ansässigen Unternehmen mit staatlicher Betriebsbewilligung ausgeführt werden.

Ausblick

In der 24h-Betreuung in Privathaushalten entsteht in der Schweiz derzeit ein prekärer Arbeitsmarkt, in dem viele migrantische, weibliche Arbeitskräfte beschäftigt sind. Eine Studie im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO zeigt, dass der Haushaltsbereich nebst dem Baugewerbe den grössten Anteil an missbräuchlichen Lohnzahlungen (Tiefstlöhne) aufweist (Observatoire Universitaire de l'Emploi 2009). Im internationalen Vergleich verdeutlicht sich, dass der Grad der privatwirtschaftlich organisierten Care-Arbeit in der ambulanten Pflege und Betreuung wesentlich davon beeinflusst ist, wie stark die Betreuung und Pflege durch öffentliche Gelder finanziert wird und wie die Leistungen und die staatliche Regulierung dieses Sektors ausgestaltet sind. Ein Mangel an wohlfahrtsstaatlicher Unterstützung fördert die Entwicklung eines privaten – häufig grauen – prekären Arbeitsmarktes in der Pflege (Theobald 2009: 32).³

Literatur

Madörin, Mascha (forthcoming): Advanced economy, modern welfare state and traditional care regimes: The case of Switzerland (with Nadia Badhdadi, Brigitte Schnegg) in: Razavi, S. und Staab, S. (eds.), *The Political and Social Economy of Care*, UNRISD/Routledge: New York

Obsan (2011): *Pflegebedürftigkeit und Langzeitpflege im Alter – Aktualisierte Szenarien für die Schweiz*. Buchreihe des Schweizerischen Gesundheitsobservatoriums (François Höpflinger, Lucy Bayer-Oglesby, Andrea Zumbunn), Verlag Hans Huber

Observatoire Universitaire de l'Emploi (2009): *Le travail domestique en Suisse*. Genf (Prof. Flückiger im Auftrag des SECO)

OECD (2011): *Help Wanted? Providing and Paying for Long-Term Care*. OECD, May 2011

Theobald, Hildegard (2009): *Pflegepolitiken, Fürsorgearrangements und Migration in Europa*. In: Christa Larsen, Angela Joost, Sabine Haid (Hg.): *Illegale Beschäftigung in Europa. Die Situation in Privathaushalten älterer Menschen*. München, S. 28–38

Gabriela Medici, lic. iur., wissenschaftliche Assistentin, Rechtswissenschaftliche Fakultät, Universität Zürich.

E-Mail: gabriela.medici@rwi.uzh.ch

Sarah Schilliger, lic. phil., wissenschaftliche Assistentin und Lehrbeauftragte am Institut für Soziologie der Universität Basel.

E-Mail: sarah.schilliger@unibas.ch

³ Die Fachstelle für Gleichstellung der Stadt Zürich untersucht diesen neuen Arbeitsmarkt: Im Frühling 2012 werden die Ergebnisse einer Marktanalyse zu den Agenturen und einer Befragung der Spitex zu ihren Einschätzungen der Situation publiziert. Rechtsgutachten und Informationen zum Projekt unter www.stadt-zuerich.ch/gleichstellung → Themen → Migration → Betagtenbetreuung