

Departement
für Wirtschaft, Soziales und Umwelt
des Kantons Basel-Stadt
Utengasse 36
Postfach
4005 Basel

abz.awa@bs.ch

Basel, 15. April 2020

Stellungnahme von BastA! zur Vernehmlassung Totalrevision des Normalarbeitsvertrages für Arbeitnehmende im Haushalt einschliesslich der 24-Stunden-Betreuung im Kanton Basel-Stadt (SG 215.700)

Sehr geehrter Herr Regierungsrat Brutschin,
Sehr geehrte Damen und Herren,

Wir danken für die Möglichkeit der Stellungnahme zur Totalrevision des NAV Hauspersonal Basel-Stadt.

1. Grundsätzliche Bemerkungen

Wir halten es für dringend, dass die prekären Arbeitsverhältnisse im Privathaushalt, insbesondere die 24-Stunden-Betreuung, schweizweit verbindlich geregelt werden.

Das ILO-Übereinkommen 189, welches die Schweiz ratifiziert und 2015 in Kraft gesetzt hat, schreibt die Gleichbehandlung von Hausangestellten und anderen Arbeitnehmenden vor.

Wir sind deshalb dezidiert der Meinung, dass die Arbeit in Privathaushalten zwingend dem Arbeitsgesetz unterstellt werden muss. Das Arbeitsgesetz schreibt die Ruhezeiten vor, welche es braucht, um die 24-Stunden-Betreuer*innen vor gesundheitsschädigender Ausbeutung zu schützen. Auch aus Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention EMRK „Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens“ lässt sich der Anspruch auf eine tägliche Ruhezeit, wie sie das Arbeitsgesetz vorschreibt, ableiten.

Ein Rechtsgutachten von Prof. Dr. Kurt Pärli (Universität Basel), im Auftrag der Gewerkschaft VPOD,

kommt zum Schluss, dass sich die Personalverleiher bereits bei der aktuellen Gesetzeslage an das Arbeitsgesetz halten müssen (vgl. Beitrag SRF, 10vor10 vom 23. Mai 2019). Ein diesbezügliches Verfahren ist beim Appellationsgericht Basel-Stadt hängig.

Die Betreuung kranker und betagter Menschen im Privathaushalt ist ein Teil der Langzeitpflege und somit eine Service-public-Leistung, die schweizweit einheitlich, verbindlich und gleich wie für die anderen Arbeitnehmenden in diesem Bereich, geregelt werden sollte.

Es ist nicht nachvollziehbar, warum der Bundesrat dem Gleichbehandlungsgebot der ILO-Übereinkunft nicht Folge leistet und die Arbeit im Privathaushalt dem Arbeitsgesetz unterstellt, sondern erneut weniger verbindliche kantonale Normalarbeitsverträge mit einem weniger weit gehenden Gesundheitsschutz zur Anwendung kommen sollen.

Der Bundesrat hat die Erwartung formuliert, dass die Kantone ihre bestehenden Normalarbeitsverträge zur Hauswirtschaft mit den Regelungen des Modell-NAV, der den schweizweiten Minimalstandard für die Arbeitsbedingungen in der 24-Stunden-Betreuung definiert, ergänzen. Der vorliegende basel-städtische NAV integriert aber die Neuerungen des Modell-NAV Hauswirtschaft des seco nur teilweise. Für BastA! ist es nicht akzeptabel, dass der Kanton Basel-Stadt diesen in zwei Punkten sogar noch unterbietet.

Wäre die Arbeit in Privathaushalten dem Arbeitsgesetz unterstellt, wäre die 24-Stunden-Betreuung durch eine einzige Person aus Gründen des Gesundheitsschutzes nicht möglich. Der vorliegende NAV hingegen ermöglicht weiterhin dieses prekäre Arbeitssetting, welches vor allem bei der Betreuung schwerkranker und sterbender Personen gesundheitsschädigend ist.

Der basel-städtische NAV muss aus diesen Gründen nachgebessert werden. Dies insbesondere, um einen ausreichenden Gesundheitsschutz für die 24-Stunden-Betreuung zu gewährleisten.

2. Erläuterungen zu den einzelnen Paragraphen

Wir halten die Nachbesserung folgender Paragraphen für dringend notwendig (Ergänzungen oder Neuformulierungen sind unterstrichen):

§5 Sachlicher Geltungsbereich möchten wir wie folgt ergänzen:

f. Unterstützung von Betagten und Kranken in der Alltagsbewältigung sowie das Gesellschaftleisten;

Begründung

Es entstehen häufig Konflikte rund um die betreuende Aufgabe „Gesellschaftleisten“. Arbeitgebende tendieren dazu, das Gesellschaftleisten als Freizeit zu taxieren. Insbesondere bei der 24-Stunden-Betreuung erwarten die betreuten Personen i.d.R., dass die/der Arbeitnehmende ihnen Gesellschaft leistet, z.B. vor dem Fernseher, beim Kaffeetrinken, auf dem Balkon etc. In diesen Situationen kann die/der Arbeitnehmende nicht frei über ihre/seine Zeit verfügen, das Gesellschaftleisten ist in §5 als Arbeit zu definieren und als Arbeitszeit anzurechnen.

§6 Ergänzendes Recht ist durch folgenden Zusatz zu ergänzen:

Rechtlich zulässige Abweichungen von diesem NAV sind schriftlich festzuhalten.

Begründung

Gemäss Art. 359 OR ist es möglich, von den Bestimmungen eines Normalarbeitsvertrags abzuweichen. Zum Schutz der Arbeitnehmenden und zur Schaffung von Rechtssicherheit ist dieser Zusatz sinnvoll und wichtig.

In §6 ist das in Frage kommende ergänzende Recht konkret aufzulisten bzw. festzuhalten, in welchem Verhältnis der NAV zu möglichen (allgemeinverbindlichen) GAV (z.B. GAV Personalverleih), NAV (360a OR) oder dem ArG steht.

§9 Arbeitssicherheit und Arbeitshygiene

Hier müsste konkretisiert werden, worin Massnahmen der Arbeitshygiene und der Arbeitssicherheit im Privathaushalt, insbesondere bei einer 24-Stunden-Betreuung betagter Personen, bestehen. Eine häufige Ursache von Arbeitsunfällen ist die Überlastung beim Aufrichten/Stützen gestürzter betagter Personen, fehlende Treppenlifte, Toilettenstühle etc. Vernachlässigt wird häufig auch Information über und Schutz vor ansteckenden Krankheiten etc.

§12 Probezeit, §13 Kündigung, § 39 Lohn bei unverschuldeter Arbeitsverhinderung, §40 Dienstaltersgeschenke

Für jene Bestimmungen, die abhängig sind von der Dauer des Arbeitsverhältnisses, muss für die 24-Stunden-Betreuung definiert werden, dass alle Monate ab Beginn des Arbeitsverhältnisses zählen, nicht nur die im Privathaushalt effektiv verbrachten Monate.

Begründung

24-Stunden-Betreuung findet häufig mit Migrant*innen statt, die als sog. Pendelmigrant*innen arbeiten. Einen Monat arbeiten sie in der Schweiz, im nächsten Monat sind sie in ihrem Herkunftsland. Dass die Arbeitnehmenden nur jeden zweiten Monat arbeiten, begründet sich mit der extrem hohen Belastung einer 24-Stunden-Betreuung, die nur während maximal einem Monat halbwegs zumutbar ist.

§14 Tod oder Heimeintritt des Arbeitgebenden im Rahmen der 24-Stunden-Betreuung

~~*Bei 24-Stunden-Betreuungsverhältnissen erlischt das Arbeitsverhältnis mit dem Tod oder dem Heimeintritt der zu betreuenden Person, jedoch können die Arbeitnehmenden angemessenen Ersatz für den Schaden verlangen, der ihnen infolge der vorzeitigen Beendigung des Arbeitsverhältnisses erwächst.~~

§ 14 ist zu streichen und durch die folgende Regelung zu ersetzen:

¹Bei Tod oder Heimeintritt der betreuten Person kann das angetretene Arbeitsverhältnis auch während der Probezeit nur mit einer Kündigungsfrist von mindestens 1 Monat beendet werden.

Begründung

Wir sind irritiert, dass der Kanton Basel-Stadt den Modell-NAV des seco in diesem sensiblen Punkt massiv verschlechtert.

Man stelle sich vor, wie eine Betreuerin einen betagten kranken Menschen wochenlang Tag und Nacht mit enormer Empathie betreut und begleitet bis in den Tod. Sie ist die einzige Person, die immer da ist. Der Schlaf wird mehrmals pro Nacht unterbrochen, in den letzten Wochen verbringt die Betreuerin möglicherweise ganze Nächte in der Nähe der zu betreuenden Person. Und dann, am Tag des Todes oder der Heimeinweisung, ist das Arbeitsverhältnis jäh zu Ende, der Lohnanspruch ist dahin, bevor die Arbeitnehmende Zeit hatte, eine neue Stelle zu suchen.

Der Verweis auf die Möglichkeit, Schadenersatz zu verlangen infolge der vorzeitigen Beendigung des Arbeitsverhältnisses, ist u.E. völlig realitätsfremd. Die Arbeitnehmenden haben i.d.R. weder die notwendigen Rechtskenntnisse noch das Geld für einen Rechtsstreit. Und nach vielen durchwachten Nächten fehlt auch die Energie dafür. Dazu kommt, dass es in der Natur dieser Arbeitsverhältnisse liegt, dass sie für die letzte Phase eines Lebens eingegangen werden und oft nur einige Monate dauern. Diese Regelung hätte Unmengen rechtlicher Auseinandersetzungen zur Folge.

Die Regelung im Modell-NAV („... endet das angetretene Arbeitsverhältnis nach frühestens 30 Tagen“) ist u.E. nicht eindeutig formuliert. Wir halten es für klarer, eine Kündigungsfrist festzulegen, statt einer Zeitdauer bis zur Beendigung des Arbeitsverhältnisses.

§18 Präsenzzeit

Absatz 2 sollte wie folgt präzisiert werden:

²Bei intensiven Betreuungssituationen muss regelmässig monatlich sowie jederzeit auf Verlangen der Arbeitnehmenden eine Überprüfung der Situation für die Arbeitnehmenden stattfinden und eine Anpassung der Betreuungsorganisation erfolgen. Die Höchstarbeitszeiten sind zu beachten.

Begründung

Der gesundheitliche Zustand einer betreuten Person kann sich rasch ändern. Auch wenn die Arbeitnehmenden keine pflegerischen Aufgaben haben, wird die Betreuung mit zunehmenden gesundheitlichen Problemen dennoch intensiver, es fallen mehr Handreichungen und Hilfestellungen an, und dies auch in der Nacht. Eine „regelmässige“ Überprüfung der Situation ist zu wenig verbindlich, sie soll mindestens jeden Monat erfolgen und vor allem müssen die Arbeitnehmenden eine Überprüfung verlangen können, da sie meist die Ersten sind, die Veränderungen feststellen.

§20 Pausen

~~²Bei Arbeitnehmenden in einem 24-Stunden-Betreuungsverhältnis darf die tägliche Gesamteinsatzzeit (aktive Arbeitszeit plus Präsenzzeit) nicht mehr als 21,5 Stunden betragen.~~

Absatz 3 streichen und ersetzen durch folgende Regelung:

³Bei Arbeitnehmenden in einem 24-Stunden-Betreuungsverhältnis darf die tägliche Gesamteinsatzzeit (aktive Arbeitszeit plus Präsenzzeit) nicht mehr als 20 Stunden betragen bzw. sie haben Anspruch auf mindestens 4 Stunden Freizeit pro Tag, mindestens 2 Stunden davon müssen zusammenhängend bezogen werden.

Begründung

Die Erfahrung zeigt, dass ein 24-Stunden-Betreuungsverhältnis i.d.R. erst dann eingegangen wird, wenn betagte Personen nicht mehr alleine zurechtkommen. D.h. diese Arbeitsverhältnisse sind häufig sehr fordernd im Sinne einer Dauerbeanspruchung. Der unterschiedlich starken Beanspruchung der Arbeitnehmenden während der Präsenzzeit wird zwar mit abgestufter Entlohnung Rechnung getragen. Der Gesundheitsschutz muss jedoch auch berücksichtigt werden. Die enorme zeitliche Inanspruchnahme durch die hohe Präsenzzeit und das Leben im Rhythmus der zu betreuenden Person vom Menüplan über das TV-Programm bis zu den Nächten ohne Schlaf bedeutet häufig soziale Isolation und den Verzicht auf einen selbstbestimmten Lebensbereich. Mit genügend Freizeit kann der Vereinsamung entgegengewirkt werden und ein minimales Sozialleben, Sport und andere selbstbestimmte Tätigkeiten werden ermöglicht. Eine zu betreuende Person, die nicht zwei Stunden am Tag alleine gelassen werden kann, kann nicht von einer Arbeitnehmenden allein betreut werden. Kein Mensch kann rund um die Uhr eine z.B. stark pflegebedürftige oder demente Person betreuen. Der revidierte NAV sollte hier eine Schranke setzen und solche gesundheitsschädigende Arbeitsverhältnisse für eine Arbeitnehmende nicht zulassen.

§21 Ruhezeit

~~²Präsenzzeiten gelten als Ruhezeit~~

Absatz 3 ist ersatzlos zu streichen.

Begründung

Präsenzzeit wird in § 18 definiert als die Zeit, „während der sich die Arbeitnehmenden (...) der zu betreuenden Person zur Verfügung halten müssen“, also Arbeitszeit mit geringerer Intensität. Im Merkblatt für die Anwendung des Arbeitsgesetzes in Krankenanstalten und Kliniken ist diese Definition von Präsenzzeit unbestritten. Auch das Urteil des Zivilgerichtes Basel-Stadt vom 27. Oktober 2014 (GS.2013.32) teilt die Auffassung, dass Präsenzzeit auch bei der Betreuungsarbeit im privaten Haushalt Arbeitszeit darstellt, die je nach Intensität unterschiedlich entlohnt werden kann.

Die täglichen Ruhezeiten für die 24-Stunden-Betreuung sind nur zu haben mit dem Arbeitsgesetz und dem dazu notwendigen 3-Schichten-Betrieb. Es ist Augenwischerei, die Präsenzzeit einfach in Ruhezeit umzubenennen. Präsenzzeit ist und bleibt Arbeitszeit unterschiedlicher Intensität.

§33 Höhe des Lohnes

BastA! ist der Meinung, dass die Mindestlöhne des NAV Hauswirtschaft des Bundes trotz der Erhöhung per 1.1.2020 zu tief sind. Ein Stundenlohn von CHF 19.20 für Ungelernte ist nicht existenzsichernd. Stützt man sich auf Berechnungen der Plus-Minus-Schuldenberatung, so braucht es einen Mindestlohn von CHF 3900.- pro Monat zur Sicherung des Existenzminimums.

Insbesondere in der 24-Stunden-Betreuung, die wegen der hohen zeitlichen und psychischen Belastung i.d.R. nur jeden zweiten Monat leistbar ist, ergibt sich ein äusserst bescheidenes monatliches Einkommen, das ein Leben in der Schweiz nicht möglich macht.

Der Kanton könnte analog dem Kanton Genf und gestützt auf Art. 360a OR einen kantonalen Mindestlohn für das Hauspersonal erlassen.

BastA! verlangt für die Arbeitnehmenden im Privathaushalt einen Mindeststundenlohn für Ungelernte von CHF 23.- (analog der kantonalen Mindestlohninitiative).
Der Stundenlohn für Ungelernte mit Berufserfahrung sowie für Gelernte EFZ und EBA soll entsprechend höher sein.
Für alle Arbeitnehmenden im Privathaushalt muss auch ein 13. Monatslohn eingeführt werden.

§33 Absatz 2

In Arbeitsverhältnissen, bei denen Personalverleihfirmen auftreten, müssen die höheren Mindestlöhne des ave GAV Personalverleih angewendet werden.
Dies muss in Absatz 2 des §33 transparent gemacht bzw. ausgeführt werden.

§34 Lohn für Präsenzzeit

Wir halten folgende Änderungen für angebracht:

Absatz 1

- a.** bei unregelmässigen Einsätzen bis dreimal wöchentlich im Durchschnitt einer Arbeitswoche zu 50 % des Stundenlohnes, aber mindestens CHF 10.- pro Stunde.
- b.** bei regelmässigen Einsätzen maximal einmal pro Nacht im Durchschnitt einer Arbeitswoche zu 100 % des Stundenlohnes.

Begründung

25 % und 35 % des Stundenlohnes für die Präsenzzeit halten wir für zu tief. Das Urteil des Zivilgerichts Basel-Stadt vom 27. Oktober 2014 setzte 50% des Stundenlohnes für die Präsenzzeit ein.

- c.** bei häufigen Einsätzen (ab zweimal pro Nacht im Durchschnitt einer Arbeitswoche) ist die 24-Stunden-Betreuung durch eine einzige Person nicht erlaubt.

Zu lösen wäre die Situation in Absatz c mit einer Verschiebung der Arbeitszeit auf den Zeitraum 13:00 bis 22:00 Uhr. Die Zeit zwischen 7:00 und 13:00 Uhr wäre als Ruhezeit zu gewähren, in dieser Zeit wäre eine zweite Betreuungsperson anwesend.

Absatz 2 Eine Reduktion des Pensums auf 4,2 Stunden kommt für uns nicht in Frage.

Begründung

Die zusätzliche Belastung durch die Präsenzzeit mit Arbeitseinsätzen darf nicht zur Kürzung der eigentlichen, voll bezahlten Arbeitszeit führen.

Absatz 4 ~~Mit der Pauschale ist die gesamte Präsenzzeit einschliesslich einer aktiven Arbeitszeit von 15 Minuten pro Einsatz abgegolten.~~

Pauschale Abgeltung lehnen wir ab.

Begründung

Bei pauschaler Abgeltung besteht die Gefahr, dass Arbeitszeit, Präsenzzeit und Freizeit nicht mehr klar getrennt werden, was in der 24-Stunden-Betreuung immer ein Problem ist. Pauschalen decken in der Regel nicht den ganzen Aufwand ab, die vorgesehenen 15 Minuten pro Arbeitseinsatz in der Nacht entsprechen nicht der Realität. Bis die Arbeitnehmende wieder schlafen kann, dauert es meistens deutlich länger. Eine klare Dokumentation der Arbeitseinsätze während der Präsenzzeit ist fairer und zeigt allfällige Veränderungen auf.

§35 Weitere Lohnbestandteile und Ansprüche der Arbeitnehmenden

Absatz 2 soll wie folgt ergänzt werden:

c. unlimitierten und kostenfreien Internetzugang in den Privaträumen.

Begründung

Der Modell-NAV beinhaltet dieses Recht, es ist für den kantonalen NAV zu übernehmen. Für Arbeitnehmende in der 24-Stunden-Betreuung, die häufig sozial isoliert sind, ist das Internet zur Gewährleistung des Kontaktes mit der Familie, insbesondere mit ihren Kindern im Herkunftsland äusserst wichtig.

§36 Auslagen

Es ist ein Absatz 2 mit folgendem Wortlaut zu ergänzen:

²Bei Pendelmigration übernehmen die Arbeitgebenden jeweils die Kosten für die Reisen vom Herkunftsland bis zum Arbeitsplatz und zurück.

Begründung

Wenn die Arbeit rund um die Uhr derart belastend ist, dass sie nur jeden zweiten Monat leistbar ist und die Arbeitnehmenden dadurch ein sehr geringes monatliches Einkommen haben, das ihnen in keiner Weise ein Leben in der Schweiz erlauben würde, dann sollen sie nicht auch noch den Nachteil der Reisekosten auf sich nehmen müssen.

Wir danken für Ihre Aufmerksamkeit und hoffen, dass unsere Ergänzungen und Einwände berücksichtigt werden können. Für Rückfragen stehen wir gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen

Für BastA!

Marianne Meyer-Lorencaeu und Beatrice Messerli