



Sitzung vom: 12. August 2019

Beschluss Nr.: 22

Interpellation betreffend kongruente Regelungen für Hilfestellung Zuhause: Beantwortung.

Der Regierungsrat beantwortet

die Interpellation betreffend kongruente Regelungen für Hilfestellung Zuhause (54.19.1), welche von Kantonsrätin Eva Morger, Sachseln, und sieben Mitunterzeichnenden am 28. Juni 2019 eingereicht worden ist, wie folgt:

1. Gegenstand der Interpellation

Mit der Interpellation wird der Regierungsrat ersucht, Fragen zum Thema „Kongruente Regelungen für Hilfestellung Zuhause“ zu beantworten. Sie wird damit begründet, dass das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) im Sommer 2018 eine Vorlage für die Ergänzung der kantonalen Normalarbeitsverträge (NAV) im Hausdienst veröffentlicht habe. Dieser Modell-NAV wolle die Arbeitsbedingungen von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, hauptsächlich Pendelmigrantinnen, verbessern, die im Rahmen einer 24-Stunden-Betreuung hauswirtschaftliche Leistungen für vorwiegend ältere Menschen mit Unterstützungsbedarf erbringen und dafür in deren Haushalt wohnen würden. Dazu sehe er Regeln zur Bezahlung von Präsenzzeiten vor und enthalte weitere Ansprüche der Arbeitnehmenden wie unter anderem Pausen und wöchentliche Freizeit. Bis im Sommer 2019 würden die Kantone die Übernahme dieser Regeln in ihren NAV prüfen und dem SECO Bericht über den Stand der Übernahmen erstatten. Menschen mit Behinderungen, die Zuhause wohnen würden und auf Hilfe angewiesen seien, könnten seit 2012 Personen anstellen, die sie im Alltag unterstützten. Finanziert werde diese Unterstützung über den Assistenzbeitrag, der im Rahmen der 6. Revision des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung vom 19. Juni 1959 (IVG; SR 831.20) eingeführt worden sei. Der Assistenzbeitrag trage unter anderem dazu bei, dass Betroffene trotz einer Behinderung eigenständig Zuhause wohnen könnten und erleichtere ihnen die gesellschaftliche und berufliche Integration. Die Höhe des Assistenzbeitrags sei in Art. 39 f der Verordnung über die Invalidenversicherung vom 17. Januar 1961 (IVV; SR 831.201) geregelt. Mit dem Beitrag würden Menschen mit Behinderungen in ihrer Funktion als Arbeitgeber/innen ihre Assistenzpersonen bezahlen, wobei sie die genauen Modalitäten der Anstellung selbst aushandeln würden (unter anderem Anstellungsform, Lohnansätze, Spesen). Damit Menschen mit Behinderungen weiterhin dank dem Assistenzbeitrag der Invalidenversicherung (IV) ihre behinderungsbedingte Hilfe selbst organisieren und dadurch Zuhause leben könnten, müssten die Lohnansätze des Modell-NAV sowie des Assistenzbeitrags der IV unbedingt abgestimmt werden. Mit den aktuellen Tarifen des Assistenzbeitrags würden Menschen mit Behinderungen die im Modell-NAV vorgesehenen Lohnansätze nicht bezahlen können. Es sei sowohl für die betroffenen Menschen mit Behinderungen als auch für die Assistenzpersonen schwierig, wenn für Assistenzleistungen nicht mindestens der im kantonalen NAV definierte Mindestlohn vergütet werden könne.

2. Vorbemerkungen

2.1 Geltende NAV für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Hauswirtschaft

Der Bundesrat hat am 20. Oktober 2010 die Verordnung über den Normalarbeitsvertrag für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Hauswirtschaft (NAV Hauswirtschaft Bund; SR 221.215.329.4) verabschiedet. Dieser legt einen verbindlichen Mindestlohn für Hausangestellte in Privathaushalten fest und gilt in der ganzen Schweiz. Die Kantone sind überdies durch das Obligationenrecht vom 30. März 1911 (OR; SR 220) gehalten, ihrerseits NAV zu erlassen, die (nur) in ihrem Kantonsgebiet gelten und Regeln für die allgemeinen Arbeitsbedingungen der Hausangestellten festlegen. Der Kanton Obwalden ist diesem Auftrag mit dem Normalarbeitsvertrag für hauswirtschaftliche Arbeitnehmer vom 18. Dezember 1973 (GDB 844.1) nachgekommen. Der kantonale NAV ist auf Arbeitsverhältnisse in Privathaushalten des Kantons Obwalden anwendbar, stellt aber *nicht zwingendes Recht* dar, d.h. in einem schriftlichen Einzelarbeitsvertrag kann vom kantonalen NAV abgewichen werden. Der kantonale NAV kommt deshalb nur dann zur Anwendung, wenn sich im individuellen Arbeitsvertrag keine explizite Regelung zu einem Punkt findet, dieser aber im kantonalen NAV geregelt ist.

2.2 Mindeststandards für Arbeitsbedingungen in privaten Haushaltsdiensten mit 24-Stunden-Betreuung

Das SECO hat im Auftrag des Bundesrates 2018 einen Modell-Normalarbeitsvertrag (Modell-NAV) als Vorlage für die kantonalen NAV erarbeitet. Dieser definiert den Mindeststandard für die Arbeitsbedingungen in privaten Haushaltsdiensten mit 24-Stunden-Betreuung. Die Kantone sind aufgefordert, ihre NAV mit diesen Mindeststandards zu ergänzen, wobei es ihnen freisteht, die Regelungen des Modells ganz oder teilweise zu übernehmen. Die Übernahme der Standards gemäss Modell-NAV soll zu einer Verbesserung der Anstellungsbedingungen der Arbeitnehmenden führen und diese besser schützen.

3. Fragebeantwortung

3.1 Wie weit ist der Kanton mit der Umsetzung des Modell-NAV?

Für die Umsetzung besteht grundsätzlich keine zeitliche Vorgabe, trotzdem wurde mit den Umsetzungsarbeiten bereits begonnen. Derzeit wird evaluiert, ob der kantonale NAV Hauswirtschaft aus dem Jahre 1973 nur mit den nötigen Bestimmungen des Modell-NAV ergänzt werden kann oder gegebenenfalls einer Totalrevision zu unterziehen ist.

3.2 Auf welche Arbeitsverhältnisse werden allfällige neue Bestimmungen im kantonalen Normalarbeitsvertrag anwendbar sein?

Der Modell-NAV bezieht sich auf Arbeitsverhältnisse von Arbeitnehmenden im privaten Haushaltsdienst mit 24-Stunden-Betreuung. Der kantonale NAV kommt allerdings nur dann zur Anwendung, wenn sich im individuellen Arbeitsvertrag zwischen der Assistenzperson und dem Arbeitgeber (in der Regel handelt es sich dabei um die zu betreuende Person oder deren gesetzliche Vertretung) keine explizite Regelung zu einem Punkt findet, welcher jedoch im kantonalen NAV geregelt ist.

3.3 Wie stellt der Kanton sicher, dass Menschen mit Behinderungen weiterhin gesetzeskonform Assistenzpersonen anstellen und somit selbstbestimmt leben können?

Die Invalidenversicherung erstattet im Rahmen des sog. Assistenzbeitrags die tatsächlich geleisteten Assistenzstunden des von der versicherten Person eingestellten Personals. Sie erstattet auch bestimmte Kosten, die sich aus der Verpflichtung zur Lohnfortzahlung ergeben, dies jeweils im Rahmen des OR und/oder der eigenen Bestimmungen (IVG, IVV und dem Rundschreiben über den Assistenzbeitrag vom 1. Januar 2015 [KSAB]). Ziel des Assistenzbeitrags ist es, Personen, welche Unterstützung oder Betreuung im Alltag benötigen, mit einem finanziellen Unterstützungsbeitrag die Anstellung einer Assistenzperson zu Hause zu ermöglichen. Damit leistet er einen wichtigen Beitrag für das selbstbestimmte Leben.

Der Bezüger des Assistenzbeitrags agiert gegenüber der betreuenden Person als Arbeitgeber und muss als solcher die verschiedenen arbeitsrechtlichen Bestimmungen einhalten. Während das Bundesgesetz über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel vom 13. März 1964 (Arbeitsgesetz [ArG, SR 822.11]) nicht für private Haushalte gilt (Art. 2 Abs. 1 Bst. g ArG), regeln die NAV auf Bundes- und Kantonsebene die Situation der Hausangestellten. Zu beachten ist, dass die IV keine Mehrkosten übernimmt, die einer versicherten Person anfallen, weil auf das Arbeitsverhältnis die Bestimmungen des kantonalen NAV zur Anwendung gelangen. Für Personen mit einem Assistenzbeitrag der IV erweisen sich deshalb einige Elemente des Modell-NAV als problematisch, da der Modell-NAV zusätzliche Verpflichtungen für den Arbeitgeber – also für die Person, welche im Alltag Unterstützung benötigt – enthält, diese jedoch nur zu einem kleinen Teil mittels IV-Assistenzbeitrag gedeckt werden. Diese Problematik wurde erkannt. Insbesondere wurde erkannt, dass die meisten Bezüger des Assistenzbeitrags finanziell nicht in der Lage sind, die vom SECO im Modell-NAV vorgeschlagenen verbesserten Arbeitsbedingungen eigenständig zu bezahlen (z.B. Vergütung der Präsenzstunden im Rahmen der Nachtarbeit, welche von der IV nicht übernommen werden). Das Bundesamt für Sozialversicherungen führt deshalb in einem Informationsblatt die Differenzen zwischen den Mindeststandards des Modell-NAV und den von der IV erstatteten Kosten auf und empfiehlt den Bezüger von Assistenzbeiträgen, im Einzelarbeitsvertrag von mehreren NAV-Bestimmungen abzuweichen, was wiederum zu einer Schlechterstellung der Assistenzperson führt und gleichermassen – hier unter dem Gesichtspunkt des Arbeitnehmerschutzes – unbefriedigend ist.

Ungeachtet der Problematik, welche der Modell-NAV und dessen Übernahme im kantonalen NAV Hauswirtschaft mit sich bringen kann, bleibt für Personen mit Behinderungen bzw. Betreuungsbedarf nach wie vor die Möglichkeit bestehen, gesetzeskonform Assistenzpersonen anzustellen, um selbstbestimmt leben zu können. Es liegt jedoch in der Verantwortung des Begünstigten des Assistenzbeitrags bzw. des Arbeitgebers, dafür zu sorgen, dass im Einzelarbeitsvertrag eine konkrete Regelung getroffen wird und entsprechend der kantonale NAV nicht zur Anwendung gelangt (insbesondere in Bezug auf Überstundenvergütung, Feiertagsarbeit und Nachtarbeit).

Wie bereits erwähnt, ist man sich der Problematik bereits bewusst, weshalb sich die Konferenz kantonalen Volkswirtschaftsdirektorinnen und Volkswirtschaftsdirektoren (VDK) und die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) bemühen, in den kommenden Monaten in Gesprächen mit dem Bund nach einer längerfristigen Lösung zu suchen. Für die Lösung dieses Konflikts ist der kantonale NAV jedoch weder das richtige noch das geeignete Instrument, da der Normalarbeitsvertrag naturgemäss den Schutz der Arbeitnehmenden und nicht die finanzielle Situation des Arbeitgebers zum Gegenstand hat.

3.4 Wie bezieht der Kanton das Fachwissen von Behindertenorganisationen bei der Klärung dieser Fragen ein?

Wie bereits vorangehend ausgeführt, ist der Konflikt nicht im Rahmen des kantonalen NAV, sondern auf Bundesebene zu lösen. Der zu erarbeitende Vorschlag zur Anpassung des kantonalen NAV Hauswirtschaft wird den interessierten Behörden und Organisationen jedoch im Rahmen des ordentlichen Vernehmlassungsverfahrens zur Anhörung zugestellt und das Vernehmlassungsergebnis soweit möglich bei der Anpassung berücksichtigt.

Protokollauszug an:

- Mitglieder des Kantonsrats sowie übrige Empfänger der Kantonsratsunterlagen (mit Text der Interpellation)
- Volkswirtschaftsdepartement
- Amt für Arbeit
- Staatskanzlei
- Ratssekretariat Kantonsrat

Im Namen des Regierungsrats



Nicole Frunz Wallimann
Landschreiberin



Versand: 22. August 2019