

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 167-2019
Vorstossart: Interpellation
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2019.RRGR.203

Eingereicht am: 12.06.2019

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Herren-Brauen (Rosshäusern, BDP) (Sprecher/in)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Nein
Dringlichkeit gewährt:

RRB-Nr.: 27/2020 vom 15. Januar 2020
Direktion: Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert



Kongruente Regelungen für Hilfestellung zu Hause

Das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) veröffentlichte im Sommer 2018 eine Vorlage für die Ergänzung der kantonalen Normalarbeitsverträge (NAV) im Hausdienst (vgl. *Medienmitteilung des SECO «Modell-NAV für die Regelung der 24-Stunden-Betreuung» vom 29. Juni 2018*). Dieser Modell-NAV will 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. Dazu sieht er Regeln zur Bezahlung von Präsenzzeiten vor und enthält weitere Ansprüche der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer wie u. a. Pausen und wöchentliche Freizeit. Bis Sommer 2019 prüfen die Kantone die Übernahme dieser Regeln in ihre kantonalen Normalarbeitsverträge und erstatten dem SECO Bericht über den Stand der Übernahmen.

Menschen mit Behinderungen, die zu Hause wohnen und auf Hilfe angewiesen sind, können seit 2012 Personen anstellen, die sie im Alltag unterstützen. Finanziert wird diese Unterstützung über den Assistenzbeitrag, der im Rahmen der sechsten Revision des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung (IVG) eingeführt worden ist. Der Assistenzbeitrag trägt u. a. dazu bei, dass Betroffene trotz einer Behinderung eigenständig zu Hause wohnen können, und erleichtert ihnen die gesellschaftliche und berufliche Integration. Die Höhe des Assistenzbeitrags ist in der Verordnung über die Invalidenversicherung (IVV, Artikel 39 f.) geregelt. Mit dem Beitrag bezahlen Menschen mit Behinderungen in ihrer Funktion als Arbeitgeber/-innen ihre Assistenzpersonen,

wobei sie die genauen Modalitäten der Anstellung selbst aushandeln (u. a. Anstellungsform, Lohnansätze, Spesen).

Damit Menschen mit Behinderungen weiterhin dank dem Assistenzbeitrag der IV ihre behinderungsbedingte Hilfe selbst organisieren und dadurch zu Hause leben können, müssen die Lohnansätze des Modell-NAV sowie des Assistenzbeitrags der IV unbedingt abgestimmt werden. Mit den aktuellen Tarifen des Assistenzbeitrags können Menschen mit Behinderungen die im Modell-NAV vorgesehenen Lohnansätze nicht bezahlen. Es wäre sowohl für die betroffenen Menschen mit Behinderungen als auch für die Assistenzpersonen schwierig, wenn für Assistenzleistungen nicht mindestens der im kantonalen Normalarbeitsvertrag definierte Mindestlohn vergütet werden könnte.

Der Regierungsrat wird um Beantwortung folgender Fragen gebeten:

1. Wie weit ist der Kanton mit der Umsetzung des Modell-NAV?
2. Auf welche Arbeitsverhältnisse werden allfällige neue Bestimmungen im kantonalen Normalarbeitsvertrag anwendbar sein?
3. Wie stellt der Kanton sicher, dass Menschen mit Behinderungen weiterhin gesetzeskonform Assistenzpersonen anstellen und somit selbstbestimmt leben können?
4. Wie bezieht der Kanton das Fachwissen von Behindertenorganisationen bei der Klärung dieser Fragen ein?

Antwort des Regierungsrates

Im Normalarbeitsvertrag (NAV) «24-Stunden-Betreuung» des SECO werden die Mindeststandards für die Arbeitsbedingungen in der 24-Stunden-Betreuung definiert. Der Kanton Bern hat das auf seine Bedürfnisse angepasste SECO-Modell in kantonales Recht übernommen, womit eine grundsätzliche Verbesserung der Anstellungsbedingungen erwartet wird. Der NAV 24-Stunden-Betreuung gilt ausschliesslich für Arbeitnehmende, die keine medizinischen Leistungen erbringen und eine Rund-um-die-Uhr-Betreuung leisten.

Der Regierungsrat geht davon aus, dass nur ein kleiner Teil der über den Assistenzbeitrag der Invalidenversicherung (IV) finanzierten Arbeitnehmenden eine Rund-um-die-Uhr-Betreuung erbringt und folglich unter den Geltungsbereich dieses NAV 24-Stunden-Betreuung fällt. Trifft dies doch zu, so sind einige Regelungen des NAV 24-Stunden-Betreuung tatsächlich kritisch, da verschiedene Kostenelemente nicht über den IV-Assistenzbeitrag finanziert werden können. Diese nicht kongruenten Regelungen sind dem Regierungsrat des Kantons Bern bekannt und wurden auf nationaler Ebene bereits von verschiedenen Akteuren adressiert.

Der Regierungsrat nimmt zu den einzelnen Fragen wie folgt Stellung:

Zu Ziffer 1

Die Konsultation zum NAV 24-Stunden-Betreuung wurde am 26. April 2019 abgeschlossen. Die überarbeitete Fassung verabschiedete der Regierungsrat des Kantons Bern am 20. November 2019 (RRB 1280/2019). Der NAV 24-Stunden-Betreuung ist in Form einer Verordnung seit dem 1. Januar 2020 in Kraft (BSG 222.153.24).

Zu Ziffer 2

Der NAV 24-Stunden-Betreuung gilt gemäss Art. 1 für Arbeitnehmende, die im Rahmen einer 24-Stunden-Betreuung hauswirtschaftliche Leistungen in Form von Hilfe und Unterstützung im Haushalt für gebrechliche Personen wie Betagte, Kranke und Menschen mit einer Behinderung erbringen. Die Arbeitnehmenden wohnen im privaten Haushalt der zu betreuenden Person, leisten ihnen Gesellschaft und wirken unterstützend in der Alltagsbewältigung. Dabei handelt es sich um einfache Dienstleistungen, für deren Erbringung keine speziellen Fachkenntnisse notwendig sind.

Leistungen der ärztlichen oder medizinischen Pflege gemäss der Krankenpflege-Leistungsverordnung¹ sind keine hauswirtschaftlichen Leistungen im Sinne des NAV 24-Stunden-Betreuung (Art.2). Pflegerische Leistungen, die beispielsweise durch eine Spitex-Organisation erbracht werden, fallen daher nicht in dessen Geltungsbereich. Weiter muss die Bedingung erfüllt sein, dass die arbeitnehmende Person tatsächlich eine 24-Stunden-Betreuung wahrnimmt. Wird beispielsweise eine gebrechliche Person ausschliesslich tagsüber in ihrem Alltag betreut und begleitet, wird der NAV 24-Stunden-Betreuung nicht angewendet werden können.

Zu Ziffer 3

Der Assistenzbeitrag der Invalidenversicherung (IV) ist vorgesehen für Bezügerinnen und Bezüger einer Hilflosenentschädigung der IV, die auf regelmässige Hilfe angewiesen sind und zu Hause leben möchten. Mit dem IV-Assistenzbeitrag kann eine Person eingestellt werden, welche diese Hilfeleistungen erbringt. Es handelt sich hierbei folglich um eine Leistung der IV, die auf Bundesebene geregelt ist.

Hinsichtlich der Entlohnung für die aktive Arbeitszeit gemäss NAV 24-Stunden-Betreuung kann festgehalten werden, dass die Pauschale des IV-Assistenzbeitrags diese hinreichend decken kann. Gemäss Artikel 23 des NAV 24-Stunden-Betreuung sind jene Mindestansätze einzuhalten, die im eidgenössischen NAV Hauswirtschaft² festgelegt sind. Die Einhaltung dieser Mindestlöhne ist zwingend und kann mit der im Rahmen des IV-Assistenzbeitrags gewährten Pauschale auch erfüllt werden.

Andere Regelungen sind für Personen, die einen IV-Assistenzbeitrag beziehen und deren Arbeitnehmende unter den NAV 24-Stunden-Betreuung fallen, allerdings tatsächlich problematisch. So ist im NAV 24-Stunden-Betreuung beispielsweise vorgesehen, dass aktive Arbeitsstunden, welche die vertragliche wöchentliche Arbeitszeit überschreiten, mit einem Zuschlag von 25 Prozent vergütet werden (Art. 26). Im Rahmen des IV-Assistenzbeitrags ist ein Überstundenzuschlag nicht vorgesehen. Eine weitere Regelung sieht vor, dass die Präsenzzeit tagsüber vergütet wird (Art. 24). Als Präsenzzeit gilt die Zeit, während dem die arbeitnehmende Person keinen aktiven Arbeitseinsatz leistet, aber sich für die zu betreuende Person zur Verfügung halten muss (Art. 12). Der IV-Assistenzbeitrag sieht, mit Ausnahme der Überwachung, keine Erstattung der Präsenzzeit vor. Eine Vergütung durch die IV dieser nicht abschliessend aufgezählten Zusatzkosten ist daher nicht möglich.

Wie bereits unter Ziffer 2 ausgeführt, müssen die Arbeitnehmenden gemäss Artikel 2 NAV 24-Stunden-Betreuung im privaten Haushalt der zu betreuenden Person wohnen. Von dem Arbeitsverhältnis ausgenommen sind Ehefrau oder Ehemann, eingetragene Partnerin oder eingetragene

¹ Verordnung des EDI vom 29. September 1995 über Leistungen in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung, Krankenpflege-Leistungsverordnung, KLV; SR 832.112.31

² Verordnung vom 20. Oktober 2010 über den Normalarbeitsvertrag für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Hauswirtschaft, NAV Hauswirtschaft; SR 221.215.329.4

ner Partner sowie Personen, die in auf- und absteigender Linie verwandt sind. Diese Voraussetzungen gelten auch für die Arbeitnehmenden, die über einen IV-Assistenzbeitrag finanziert werden (Art. 42^{quinquies} IVG³). Im Jahr 2018 haben im Kanton Bern 319 Personen einen IV-Assistenzbeitrag bezogen. Es ist davon auszugehen, dass nur wenige dieser 319 Personen mittels IV-Assistenzbeitrag eine Rund-um-die-Uhr-Betreuung finanzieren und folglich dieses Arbeitsverhältnis unter den NAV 24-Stunden-Betreuung fallen würde.

Im Kanton Bern wird zudem mit der Umsetzung des kantonalen Behindertenkonzepts, das 2011 vom Regierungsrat (RRB 122/2011) und vom Bundesrat verabschiedet wurde, die Finanzierungssystematik dahingehend angepasst, dass Menschen mit Beeinträchtigung auch für ambulant erbrachte Leistungen Kantonsbeiträge erhalten werden. Es ist explizit vorgesehen, dass Menschen mit Beeinträchtigung Assistenzpersonen einstellen können. Die individuellen kantonalen Unterstützungsleistungen werden subsidiär zu anderen Leistungen von Sozialversicherungen, öffentlich-rechtlichen Körperschaften, Privatversicherungen und allfälligen Selbstbehalten ausgerichtet werden. Um klare Rahmenbedingungen zu schaffen, werden Musterarbeitsverträge auf der Basis der bestehenden Gesetzgebung und in Abstimmung von Verbänden und Betroffenen erarbeitet. Das entsprechende Gesetz wird voraussichtlich am 1. Januar 2023 in Kraft treten.

Abschliessend wird darauf hingewiesen, dass der NAV 24-Stunden-Betreuung dispositives (abänderbares) Recht darstellt und von den Regelungen abgewichen werden kann. Folglich können Bestimmungen gemäss NAV, deren Kosten nicht durch den IV-Assistenzbeitrag gedeckt werden und von der arbeitgebenden Person finanziert werden müssten, mittels schriftlichem Arbeitsvertrag ausgeschlossen werden. Zu beachten ist dabei, dass ein vom NAV-24-Stunden-Betreuung abweichender Arbeitsvertrag nebst den zwingenden Vorgaben zu den Mindestlöhnen auch den Bestimmungen des Schweizerischen Obligationenrechts (OR, SR 220) entsprechen muss. Die IV stellt entsprechende Musterarbeitsverträge zur Verfügung.

Somit können Menschen mit Anspruch auf den IV-Assistenzbeitrag weiterhin Assistenzpersonen gesetzeskonform anstellen.

Zu Ziffer 4

Wie einleitend erwähnt, wurde auf nationaler Ebene bereits auf die nicht kongruenten Regelungen aufmerksam gemacht. Aktuell sind auf Bundesebene Bemühungen im Gang, die eine Annäherung der Ansätze des IV-Assistenzbeitrags an die Vorgaben des NAV-Modells zum Ziel haben. Der Regierungsrat unterstützt dieses Vorhaben und erachtet eine Lösungsfindung auf Bundesebene als geeignete Vorgehensweise.

Verteiler

- Grosser Rat

³ Bundesgesetz vom 19. Juni 1959 über die Invalidenversicherung, Invalidenversicherungsgesetz, IVG; SR 831.20