

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

24

IN 14

155

Frauenfeld, 4. November 2025
Nr. 579

Interpellation von Jacob Auer vom 7. Mai 2025 „Alarmierende Arbeitsbedingungen in der 24-Stunden-Pflege“

Beantwortung

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Ausführungen und Fragen in der vorliegenden Interpellation beziehen sich sowohl auf die „24-Stunden-Pflege“ als auch auf die „24-Stunden-Betreuung“, die auch „Live-In Betreuung“ genannt wird. Diese Begriffe sind nicht identisch. Von 24-Stunden-Betreuerinnen und -Betreuern oder auch Live-In-Betreuerinnen und -Betreuern spricht man, wenn eine Person als Angestellte im gleichen Haushalt wie die zu betreuende Person wohnt. Live-In-Betreuerinnen und -Betreuer erbringen aber nicht (zwingend) auch Pflegeleistungen, da für solche eine entsprechende Bewilligung notwendig ist. So werden gemäss Entwurf von Art. 17a Abs. 1 der Verordnung 2 zum Arbeitsgesetz (ArGV 2; SR 822.112) Live-In-Betreuerinnen und -Betreuer als Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beschrieben, die zur Erbringung von hauswirtschaftlichen Leistungen sowie der Betreuung und Unterstützung in der Alltagsbewältigung an einen privaten Haushalt verliehen werden und im Haushalt der betreuten Person wohnen. Hauswirtschaftliche Tätigkeiten umfassen beispielsweise Kochen, Putzen, Kleiderwäsche und Einkaufen. Unter Betreuung und Unterstützung in der Alltagsbewältigung fallen namentlich das Begleiten zu Spaziergängen oder Arztbesuchen, Hilfe bei der Körperpflege, beim An- und Auskleiden, beim Essen und Trinken, Beine einbinden, das Betten und Bewegungsübungen im Sinne von Art. 7 Abs. 2 lit. c der Krankenpflege-Leistungsverordnung (KLV; SR 832.112.31). Hingegen sind medizinische Pflegeleistungen ausgeschlossen.

Zu unterscheiden ist auch, ob die Person direkt von der unterstützungsbedürftigen Person oder ihrer Familie oder über eine Agentur (Personalverleih) angestellt wurde. Im Fall von Personalverleih gelten gemäss BGE 148 II 203-215 für diese Dreiparteien-Konstellationen die Vorschriften des Bundesgesetzes über die Arbeit in Industrie,

Gewerbe und Handel (Arbeitsgesetz [ArG]; SR 822.11). Für den Fall der Direktanstellung ist das ArG gemäss Art. 2 Abs. 1 lit. g nicht anwendbar.

Der Regierungsrat geht davon aus, dass sich die in der vorliegenden Interpellation gestellten Ausführungen und Fragen auf 24-Stunden-Betreuerinnen und -Betreuer beziehen, die direkt von der betreuten Person oder ihrer Familie angestellt wurden und somit nicht unter die Bestimmungen des ArG fallen.

Frage 1: Wie sieht der Regierungsrat die aktuelle Situation in der 24-Stunden-Pflege?

Es wird begrüsst, dass der Bund auf BGE 148 II 203-215 reagiert und Sonderbestimmungen für die 24-Stunden-Betreuung ausgearbeitet hat. Dadurch sollen für die beschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer Sonderbestimmungen für ihre Arbeits- und Ruhezeiten geschaffen werden. Jedoch werden diese sich in der Ausarbeitung befindlichen Regelungen nur für Dreiecksverhältnisse, in denen Personalverleih im Sinne des ArG vorliegt, gelten.

Was die aktuelle Situation betrifft, ist klar zu unterscheiden zwischen 24-Stunden-Betreuung und anerkannten Pflegeberufen. Wer Pflegeleistungen erbringen möchte, bedarf einer Berufsausübungsbewilligung (BAB). Um eine BAB erhalten zu können, muss die Person qualifiziert sein und über die nötigen Kenntnisse zur Ausübung des Berufes verfügen. Im Falle der Pflegefachfrau oder des Pflegefachmannes wird gemäss Art. 12 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Gesundheitsberufe (Gesundheitsberufegesetz, GesBG; SR 811.21) die Berufsausübung in eigener fachlicher Verantwortung erteilt, wenn die gesuchstellende Person über den entsprechenden Bildungsabschluss nach Abs. 2 oder einen anerkannten ausländischen Abschluss verfügt, vertrauenswürdig ist sowie physisch und psychisch Gewähr für eine einwandfreie Berufsausübung bietet. Zudem muss die Person die Amtssprache des Kantons beherrschen, in dem sie arbeiten will.

Das Risiko, im Bereich der Pflegeberufe in eine prekäre Arbeitssituation hineinzugeraten, wird als gering erachtet. Zum einen bieten die erwähnten staatlich anerkannten Abschlüsse Zugang zu regulären und tariflich geregelten Arbeitsplätzen, die klare Arbeitsverträge, geregelte Arbeitszeiten, Sozialversicherungen und Lohnschutz bieten. Ausgebildete Pflegepersonen sind daher nicht gezwungen, unter schlechten Bedingungen wie in einer 24-Stunden-Betreuung in Haushalten mit Pauschalloon und Kost-/Logis-Abzug zu arbeiten. Zum anderen verpflichtet die BAB zur Einhaltung rechtlicher und ethischer Standards – sie schützt sowohl die pflegende Person als auch die betreute Person. Und drittens verfügen Pflegefachpersonen durch die Ausbildung über Kenntnisse in Arbeitsrecht, Berufsethik und Pflegequalität, was sie weniger anfällig für ausbeuterische Bedingungen macht.

Die Risiken der in der Interpellation beschriebenen Arbeitsverhältnisse betreffen primär nicht-formal qualifizierte oder sozial benachteiligte Arbeitskräfte, wie sie gegebenenfalls durch Vermittlungsfirmen aus dem Ausland rekrutiert werden. Durch die sich ändernde Demografie und der damit einhergehenden Alterung der Gesellschaft wie auch durch die sich verschlechternden wirtschaftlichen Bedingungen durch verschiedene handels- und sicherheitspolitische Ereignisse im Ausland dürften sowohl die Nachfrage als auch das Angebot für Betreuungsdienstleistungen zunehmen. Dies dürfte die Herausforderungen im Umgang mit den erwähnten Risiken grösser machen und die Gefahr eines nicht regulierten Schwarzmarktes mit Betreuungskräften, die nicht ausgebildet sind und sogar ausgebeutet werden, ist nicht von der Hand zu weisen. Die Einhaltung der arbeitsrechtlichen Vorschriften und die Kontrolle derselben erscheint als zentral.

Es ist richtig, dass die Arbeitsbedingungen zwischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und den Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern freiheitlich ausgehandelt werden können, aber die Leitplanken müssen eingehalten werden. Bei den 24-Stunden-Betreuerinnen und -Betreuern ist es der Normalarbeitsvertrag für hauswirtschaftliche Angestellte gemäss der Verordnung des Regierungsrates über den Normalarbeitsvertrag für hauswirtschaftliche Arbeitsverhältnisse im Kanton Thurgau (RB 221.252), der diese Leitplanken darstellt. Zudem ist auf die Broschüre „Betreuung oder Pflege von Angehörigen zuhause durch Drittpersonen“ des Amtes für Wirtschaft und Arbeit (AWA) zu verweisen, die Antworten zu rechtlichen und vertraglichen Fragen gibt. Sie ist allen zugänglich und informiert potenzielle Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber beispielsweise, dass sie bei Verstössen mit bis zu Fr. 40'000 gebüsst werden können.

Frage 2: Welche Forderung des IGR Bodensee setzt der Kanton Thurgau bereits um und wie?

Der Internationale Gewerkschaftsrat Bodensee (IGR) ist ein Zusammenschluss von Gewerkschaftsdachverbänden aus Deutschland, Österreich, der Schweiz und Liechtenstein, um die Interessen von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in der Bodenseeregion zu vertreten. Der IGR Bodensee fordert unter anderem eine Gleichstellung der 24-Stunden-Betreuerinnen und -Betreuer mit allen anderen in der Pflege Beschäftigten. Dies insbesondere betreffend Bezahlung, Rechte und Anerkennung.

Der Lohn für Haushaltsangestellte ist in der Verordnung über den Normalarbeitsvertrag für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Hauswirtschaft (NAV Hauswirtschaft; SR 221.215.329.4) geregelt. Seit dem 1. Januar 2011 gilt diese Verordnung ebenfalls für Hausangestellte in Privathaushalten. Damit hat der Bundesrat erstmals seit der Einführung der flankierenden Massnahmen zum freien Personenverkehr einen Mindestlohn gemäss Art. 360a des Bundesgesetzes betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht; OR; SR 220) für eine Branche festgelegt. Der Bundesrat verlängert den NAV Hauswirtschaft jeweils um drei Jahre (2013,

2016, 2019 und 2022). Dabei wurden die Bruttomindestlöhne ohne Ferien- und Feiertagszuschläge (Art. 5 NAV Hauswirtschaft) bei der Verlängerung bis 2022 an die Nominallohnentwicklung angepasst. Auf Antrag der Tripartiten Kommission des Bundes (TPK Bund) beschloss der Bundesrat im Jahr 2023 eine erneute Anpassung der Mindestlöhne um 2.2 % und setzte diese per 1. Januar 2024 in Kraft. Der Bundesrat stützte sich dabei auf die Einschätzung der TPK Bund, die sich aus Vertreterinnen und Vertretern der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände sowie der Verwaltung zusammensetzt. Wie dem Bericht über die Umsetzung der flankierenden Massnahmen zum freien Personenverkehr (FlaM-Bericht) des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) für 2024 weiter zu entnehmen ist, erachtete die Kommission eine erneute Anpassung der Mindestlöhne per 1. Januar 2025 aufgrund der allgemeinen Teuerung als nicht angezeigt. Seit dem 1. Januar 2024 gelten nach Art. 5 Abs. 1 NAV Hauswirtschaft folgende Mindestlöhne brutto, ohne Zuschläge für Ferien und bezahlte Feiertage:

- | | |
|--|----------------------|
| a. ungelernt | Fr. 19.95 pro Stunde |
| b. ungelernt mit mindestens vier Jahren
Berufserfahrung in der Hauswirtschaft | Fr. 21.85 pro Stunde |
| c. gelernt mit EFZ | Fr. 24.05 pro Stunde |
| d. gelernt mit EBA | Fr. 21.85 pro Stunde |

Der nationale Mindestlohn gilt für Hausangestellte, die während fünf oder mehr Stunden pro Woche im Haushalt arbeiten.

Neben dem NAV Hauswirtschaft hat der Kanton Thurgau zwei eigene Normalarbeitsverträge, welche die Arbeitsverhältnisse von Hausangestellten regeln. Der NAV Hauswirtschaft regelt nur die Mindestlöhne. Für die übrigen Arbeitsbedingungen wie Arbeits- und Ruhezeiten, Ferien- oder Feiertagsanspruch, Lohnfortzahlungspflicht des Arbeitgebers im Krankheitsfall, Überstundenentschädigung, Kündigung des Arbeitsverhältnisses usw. gelten die kantonalen NAV für Arbeitnehmende in der Hauswirtschaft oder das Schweizer Arbeitsvertragsrecht. Wenn die Betreuungsperson oder Pflegefachperson hauptsächlich hauswirtschaftliche Tätigkeiten verrichtet, gilt für alle Punkte, die nicht im schriftlichen Arbeitsvertrag geregelt sind, die Verordnung des Regierungsrates über den Normalarbeitsvertrag für hauswirtschaftliche Angestellte im Kanton Thurgau (RB 221.252). Die Verordnung des Regierungsrates über den Normalarbeitsvertrag für Angestellte im Haushaltsdienst mit 24-Stunden-Betreuung (NAV-24h; RB 221.254) findet Anwendung auf Arbeitsverhältnisse in einem privaten Haushalt des Kantons Thurgau, in denen Angestellte im Rahmen einer 24-Stunden-Betreuung Leistungen in Form von Hilfe und Unterstützung im Haushalt erbringen. Die Angestellten müssen für ihre Arbeitstätigkeit im Haushalt der zu betreuenden Person wohnen. Soweit dieser Normalarbeitsvertrag keine Regelungen enthält, kommen die Bestimmungen der Verordnung des Regierungsrates über den Normalarbeitsvertrag für hauswirtschaftliche

Arbeitsverhältnisse im Kanton Thurgau sowie die Bestimmungen über den Arbeitsvertrag gemäss Art. 319 ff. OR zur Anwendung. Dieser Normalarbeitsvertrag gilt unmittelbar, sofern die Parteien schriftlich nichts anderes vereinbaren.

Hinsichtlich der Forderung nach mehr staatlicher Unterstützung für leistbare Betreuung, ist zudem auf die Leistungen der Hilfe und Betreuung zu verweisen, die entsprechend dem politischen Willen staatlich mitfinanziert werden. Diese sind in § 22 Krankenversicherungsgesetz (TG KVG; RB 832.1) bezeichnet, wobei die Mindestbeiträge der Politischen Gemeinden dafür in § 44 der Krankenversicherungsverordnung (TG KVV; RB 832.10) festgelegt sind. Auf eine direkte Entschädigung der Leistungsempfängerinnen und -empfänger oder der Betreuungspersonen im Sinne einer Hilfe- und Pflegeversicherung wurde bewusst verzichtet, damit die Personen Hilfe und Entlastung holen und das Risiko des physischen und psychischen Ausbrennens reduziert wird. Für Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen werden die gleichen Leistungen zudem subsidiär über die Ergänzungsleistungen mitfinanziert.

Für die geforderten niederschweligen Beratungsangebote in mehreren Sprachen stehen die Angebote der Perspektive Thurgau und des Vereins conex familia grundsätzlich allen Einwohnerinnen und Einwohnern des Kantons Thurgau zur Verfügung. In der Leistungsvereinbarung mit dem Kanton (bis Ende 2025 gültig) sind Chancengerechtigkeit und Übersetzungsleistungen aufgeführt. Konkret haben Perspektive Thurgau und conex familia dafür zu sorgen, dass ihre Dienstleistungen auch Bevölkerungsgruppen zugänglich sind, die mit den herkömmlichen Massnahmen weniger vom Angebot profitieren. Wie dies künftig gehandhabt wird, entscheiden nach erfolgter Revision des Gesundheitsgesetzes (GG; RB 810.1) – voraussichtlich ab 2027 – die Politischen Gemeinden.

Betreffend die Forderung nach Schutzmassnahmen gegen sexuelle Belästigung und Gewalt am Arbeitsplatz verweisen wir auf die Beratungsstelle für gewaltbetroffene Frauen und die Opferhilfe der BENEFO.

Die Forderung nach der Gleichstellung der 24-Stunden-Betreuerinnen und -Betreuer mit anderen Pflegeberufen in Bezug auf Bezahlung, Rechte und Anerkennung lehnen wir ab. Zum Schutz von pflegebedürftigen Patientinnen und Patienten ist es unerlässlich, dass das Pflegepersonal genügend qualifiziert ist. Die Regulierung des Gesundheitswesens dient unter anderem dem Schutz der Patientinnen und Patienten, aber auch der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die einen Beruf im Gesundheitswesen ergriffen haben. Zudem ist sicherzustellen, dass keine ungerechtfertigten Leistungen durch die Allgemeinheit finanziert werden. Auch dazu dienen Berufsausübungsbewilligungen und Betriebsbewilligungen für Gesundheitseinrichtungen.

Frage 3: Wo sieht der Regierungsrat die Herausforderung für die Kontrolle vor Ort bzw. was muss geändert werden für eine Durchführung der Kontrolle?

Die gesetzliche Grundlage für die Kontrolle von Arbeitsgeberinnen und Arbeitgebern ausländischer Angestellter findet sich im Bundesgesetz über die flankierenden Massnahmen bei entsandten Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen und über die Kontrolle der in Normalarbeitsverträgen vorgesehenen Mindestlöhne (Entsendegesetz, EntsG; SR 823.20). Gemäss Art. 1 Abs. 2 EntsG regelt dieses Gesetz die Kontrolle von Arbeitsgeberinnen und Arbeitgebern, die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Schweiz anstellen, sowie die Sanktionen gegen solche Arbeitgeber, die gegen die in einem Normalarbeitsvertrag im Sinne von Art. 360a OR festgelegten Mindestlohnbestimmungen verstossen. In den Privathaushalten halten sich in der Regel nur die zu betreuende Person und die oder der Haushaltsangestellte auf. Erfahrungen bei Kontrollen vor Ort in Privathaushalten haben gezeigt, dass sich unvorhersehbare Situationen ergeben können, auf welche die Inspektorinnen und Inspektoren nicht vorbereitet sind. So hat sich gezeigt, dass in vielen Fällen die betreuten Personen, die gleichzeitig Arbeitsgeberinnen oder Arbeitgeber sind, bei der Befragung überfordert waren und Fragen zu den Lohn- und Arbeitsbedingungen gar nicht oder nur unvollständig beantworten konnten. Auch kam es schon vor, dass der Besuch der Inspektorin oder des Inspektors bei der betreuten Person grossen Stress ausgelöst hat. Aus diesem Grund finden Kontrollen vor Ort nicht statt. Daher – und auch zur Wahrung der Privatsphäre der betreuten Person – erfolgen die Kontrollen auf schriftlichem Wege. Dabei werden anhand der Daten aus dem Meldeverfahren die Arbeitsgeberinnen und Arbeitgeber bestimmt und angeschrieben und zur Einreichung des Arbeitsvertrags, der Lohnabrechnungen und Arbeitszeitaufzeichnungen aufgefordert. Ausserdem erhalten die Arbeitsgeberinnen und Arbeitgeber die Informationsbroschüre „Betreuung oder Pflege von Angehörigen zuhause durch Drittpersonen“ und ein Merkblatt über die geltenden Mindestlöhne zur Aushändigung an die Betreuungsperson. Nach Erhalt werden die Unterlagen geprüft.

Es ist denkbar, dass ein Schwarzmarkt entsteht, indem unqualifizierte Live-In-Betreuerinnen und -Betreuer zu pflegerischen Tätigkeiten angehalten werden, zu denen sie nicht befugt sind. Zu den Aufgaben des Fachbereichs Arbeitsmarktaufsicht gehört unter anderem die Umsetzung des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit (BGSA; SR 822.41). Kontrollen werden aufgrund von Hinweisen oder aufgrund von Eigenfeststellungen des Kontrollorgans durchgeführt. In den letzten Jahren hat das Arbeitsinspektorat keine Hinweise erhalten, die 24-Stunden-Betreuerinnen und -Betreuer betroffen haben.

Frage 4: Welche Verstösse sind bekannt?

Das Arbeitsinspektorat führt im Rahmen des Vollzugs der flankierenden Massnahmen anhand von eingehenden Online-Meldungen im Meldeverfahren Stichprobenkontrollen

7/7

durch. Die Erfahrungen zeigen, dass sich Angehörige und Familien, die Betreuerinnen und Betreuer aus dem Ausland über das Meldeverfahren einstellen, vertieft mit der Thematik der Lohn- und Arbeitsbedingungen beschäftigen. Die Kontrollergebnisse sind daher durchwegs positiv, und es sind keine Verstösse bekannt. Festzuhalten ist, dass die Durchsetzung des Mindestlohns im Privatrecht geregelt ist. Weder die Tripartite Kommission noch eine Behörde sind dazu berechtigt, bestehende Lohnansprüche durchzusetzen.

Frage 5: Hat der Kanton eine Übersicht von der Anstellung der Live-In-Betreuer/-innen?

Im Jahr 2024 haben 18 Schweizer Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber insgesamt 47 Haushaltsangestellte mit EU-/EFTA-Staatsangehörigkeit über das Meldeverfahren gemeldet. Neun dieser Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber hatten bereits in den Jahren zuvor Personen gemeldet. Die gemeldeten Einsatzzeiträume können sehr unterschiedlich sein. Sie reichen von wenigen Tagen bis zur Abdeckung von zwölf Monaten. Über das Meldeverfahren kann eine Person maximal für 90 Tage pro Kalenderjahr gemeldet werden. Für Schweizer Angestellte oder ausländische Staatsangehörige mit festem Wohnsitz in der Schweiz und Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung besteht keine Meldepflicht. Eine umfassende Übersicht gibt es daher nicht.

Frage 6: Welche Präventionsmassnahmen hat der Kanton im Zusammenhang der 24-Stunden-Pflege?

Auf der Webseite des AWA sind diverse Informationen zu Arbeitsverhältnissen von Hausangestellten zu finden. Zu erwähnen ist insbesondere die Publikation „Betreuung oder Pflege von Angehörigen zuhause durch Drittpersonen“. Zudem ist auf die in Antwort zu Frage 2 erwähnten Beratungsangebote und Schutzmassnahmen gegen sexuelle Belästigung und Gewalt am Arbeitsplatz zu verweisen.

Der Präsident des Regierungsrates

Der Staatsschreiber

