

Arbeiten in Pflege und Betreuung – privat, international und prekär

Adrian Durtschi und Samuel Burri

Die Bevölkerung wird immer älter und damit steigt auch der Bedarf an Pflege und Betreuung. Entsprechend arbeiten immer mehr Menschen zu teils prekären Bedingungen in der privaten stationären und ambulanten Langzeitpflege. Nun findet das stärkste Beschäftigungswachstum in diesem Sektor im privaten Bereich statt und immer mehr Betriebe werden privatisiert (zum Beispiel WIA in Thun, BE) oder in Public-Private-Partnership (z. B. Pflegeheim Gehren in Erlenbach ZH) überführt. Heute existieren 1570 Alters- und Pflegeheime in der Schweiz, in denen fast 130'000 Menschen arbeiten. Von diesen Betrieben sind 707 rein privat, während 431 Heime öffentlich-rechtlichen Status haben und 432 Heime zwar privatrechtlich organisiert sind (darunter sowohl gewinnorientierte wie auch nicht-gewinnorientierte), aber öffentliche Beiträge für eine spezifische Leistung erhalten (Bundesamt für Statistik 2017, Tabelle 1A). In der Spitex (Pflege und Hilfe zu Hause) nimmt die Anzahl der gewinnorientierten Unternehmen rasant zu. Heute bieten 980 öffentliche, gemeinnützige und nicht gewinnorientierte Betriebe (NPO Spitex) und 560 gewinnorientierte ihre Dienste an. Die Anzahl der Beschäftigten, die für gewinnorientierte Unternehmen arbeiten, hat sich zwischen 2011 und 2016 auf über 11'000 verdoppelt (Bundesamt für Statistik, 2017a). Die grosse Mehrheit der NPO-Spitex-Betriebe sind privatrechtlich als Vereine oder Genossenschaften und immer weniger öffentlich-rechtlich organisiert. Nicht eingerechnet sind zehntausende Care-Migrantinnen in der so genannten 24-Stunden Betreuung in Privathaushalten (Fisch 2018).

Eine weitere Entwicklung ist die Internationalisierung der Branche durch multinationale Unternehmen und ausländisches Kapital. So erwarb beispielsweise die zum französischen multinationalen Konzern ORPEA gehörende Senevita Gruppe (mit fast 30 Heimen in der ganzen Schweiz) in der Lenk im Simmental ein gemeindeeigenes Pflegeheim und betreibt es jetzt nach den Grundsätzen des Unternehmens. Senevita expandiert schweizweit und kaufte erst letztes Jahr die grösste private Spitex ›Stadt und Land Hausbetreuungsdienst‹. Senevita weist für 2017 ohne den neu erworbenen Spitex-Teil eine EBITDAR Gewinnquote von 30 Prozent aus (ORPEA 2018, S. 24). Auch das grösste schweizerische Pflegeunternehmen Tertia-

num ist auf starkem Wachstumskurs, insbesondere in der Westschweiz und der Region Zürich. Ein Blick auf die Eigentümerstrukturen bringt Interessantes zu Tage: Tertianum gehört zu 100 Prozent dem grössten Schweizer Immobilienunternehmen Swiss Prime Site. Dieses hat unter seinen grössten Einzelaktionären die drei grossen US-Anleger Blackrock, Vanguard und State Street (4-traders 2018).

Auslöser dieses Wachstums gewinnorientierter Unternehmen ist die neue Pflegefinanzierung und die Ökonomisierung des Sektors. Das neue Finanzierungsregime führte de facto eine Subjektfinanzierung ein und zwingt alle Alters- und Pflegeheime sowie Spitex-Unternehmen profitabel zu wirtschaften. Ferner dürfen Unternehmen Gewinne erzielen. Auf der Einnahmeseite ist der Spielraum allerdings begrenzt (die Ausnahme sind Angebote im Luxussegment für begüterte Betagte). Die Einnahmen im pflegerischen Bereich sind vorgegeben durch die Pflegestufen. So können Gewinne entweder durch zusätzliche Einnahmen im Betreuungsbereich, durch eine Optimierung der Pflegestufen-Zuteilungen oder durch Kürzungen und ›Kostensoptimierung‹ erzielt werden. Gespart wird insbesondere beim Personal. Die Folge: schlechte Arbeitsbedingungen und oft auch schlechtere Pflege- und Betreuungsqualität.

Die Folgen für die Beschäftigten und die Arbeitsbedingungen

Das neue Finanzierungsregime wirkt sich auf die Arbeitsbedingungen des Personals in den privaten Alters- und Pflegeheimen aus. Zu beobachten ist eine Tendenz zur Flexibilisierung der Arbeitszeiten. Mit möglichst wenig Personal soll ein optimaler Output erzielt werden. Dabei richten sich die Arbeitszeitregeln und -praxen in den einzelnen Betrieben zunehmend nach den betriebswirtschaftlichen Bedürfnissen. Das Risiko der schwankenden Auslastung wird direkt auf die Arbeitnehmenden überwältigt. Dies schlägt sich nieder in Jahresarbeitszeitmodellen, einer hohen Bandbreite an Minus- und Plusstunden sowie kurzfristigen Einsatzplänen und Planänderungen. Diese Flexibilität wird oft repressiv eingefordert, indem etwa Minusstunden als Grund angeführt werden, um einen kurzfristigen Arbeitseinsatz zu erzwingen oder indem weniger flexible Pflegende aufgrund mangelnder Flexibilität entlassen werden – etwa wie in einem uns bekannten Fall eine alleinerziehende Mutter, die mit einem 40-Prozent-Pensum nur an drei fixen Tagen in der Woche eine Kinderbetreuung organisieren konnte und der deshalb gekündigt wurde.

Parallel dazu nimmt der Druck während den Diensten zu. Pflegeverrichtungen werden standardisiert, zeitlich abgegrenzt und der Personaleinsatz wird rationalisiert. Beziehungsarbeit und Betreuung werden nicht oder nur marginal vergütet und deshalb eingeschränkt. Damit einher geht eine Zunahme der administrativen Tätigkeiten. Bedingt durch die Pflegefinan-

zierung erwarten die Heime von ihren Mitarbeitenden, dass sie ihre Tätigkeiten akribisch dokumentieren. Diese Zeit fehlt den Pflegenden am Bett.

Eine weitere Baustelle findet sich bei den Löhnen. Im Kanton Bern darf gemäss Richtstellenplan die Hälfte des Pflegepersonals in einem Heim auf Assistenzstufe sein. Die unverbindliche Lohnempfehlung des Kantons für eine Pflegehilfe SRK liegt bei Fr. 4100.– pro Monat (Kanton Bern 2018). Der durchschnittliche Beschäftigungsgrad in einem Heim liegt bei 70 Prozent, was auf Stufe Assistenzpersonal ein Bruttoeinkommen von Fr. 2900.– ergibt (Bundesamt für Statistik 2017b). Aufgrund der geforderten Flexibilität sind Nebenbeschäftigungen nicht möglich. Vielfach werden Vollzeitstellungen von den Arbeitgebern gar nicht angeboten. Diese ›Teilzeitfalle‹ hat zwangsläufig Folgen für die soziale Sicherheit der betroffenen Personen. Auch spielen die seitens Arbeitgeber kolportierten ›Marktkräfte‹ – wonach Pflegende aufgrund des Personalmangels ihre Arbeitsbedingungen bei der Anstellung aushandeln können – definitiv nicht. Sozialdienste und Arbeitsvermittlungsamter vermitteln als Integrationsmassnahme überdurchschnittlich viele Frauen in die Pflegehelferinnenausbildung. Der Arbeitsmarkt auf dieser Stufe ist übersättigt.

Die tiefen Einkommen ohne Entwicklungsperspektiven, die mit der Taylorisierung verbundene Entfremdung sowie die Unvereinbarkeit von Beruf und Familie führen zu einer erhöhten Fluktuation in den Betrieben, einer hohen Krankheitsrate sowie zu der enorm hohen Berufsausstiegsrate beim diplomierten Pflegefachpersonal (OBSAN 2016): Gut 46 Prozent des diplomierten Personals verlässt im Verlauf seiner beruflichen Karriere den angestammten Beruf.

Ein Teil dieser Entwicklungen lässt sich auf die Unterfinanzierung einiger Institutionen und auf den Fachkräftemangel beim diplomierten Pflegefachpersonal zurückführen. Zu beobachten ist aber auch ein Wandel bei den verantwortlichen Führungskräften: Zum einen kommen immer mehr Heimleiterinnen und Heimleiter aus der Privatwirtschaft und haben einen betriebswirtschaftlichen Hintergrund, zum anderen findet ein Wandel in ihrem Selbstverständnis statt. Sie verstehen sich als selbstständige Unternehmerinnen und Unternehmer, die mit Effizienzsteigerungen und Investments die Position ›ihres‹ Unternehmens am Markt sichern wollen. Festmachen lässt sich dies an der Mitgliederliste des Branchenverbandes senesuisse, der die »wirtschaftlich unabhängigen« Heime vertritt und für einen möglichst schrankenlosen Markt plädiert. Hier finden sich neben gewinnorientierten Ketten wie Senevita und Tertianum auch gemeinnützige Institutionen wie die privatisierten Stadtberner Heime domicil oder die städtischen Altersheime Zürich. So wundert es nicht, dass sich Arbeitgeber oft einer Regulierung der Arbeitsbedingungen verweigern, sozial-

partnerschaftliche Gepflogenheiten ignorieren und Gewerkschaften aktiv bekämpfen.

Auch bei den Betreuungsdiensten (Privat-Spitex) sind die Bedingungen für das Personal nicht einfach. Inzwischen sind alle Privat-Spitex-Anbieter dem GAV Personalverleih unterstellt. Damit erhalten alle Angestellten einen Mindestlohn, definierte Zuschläge und Anrecht auf bezahlte Weiterbildung. Ihr Betrieb wird regelmässig auf die Einhaltung der Arbeitsbedingungen kontrolliert. 24-Stunden-Betreuung ist bei Privat-Spitexen nur im 3-Schichtmodell erlaubt, ansonsten kommen Live-in-Modelle zum Tragen. Live-in bedeutet, dass eine betreuende Person dauerhaft oder vorübergehend im Haushalt der betreuten Person lebt. Diese darf aber nicht rund um die Uhr betreut werden und muss über eine gewisse Selbstständigkeit verfügen. Für die Beschäftigten muss Freizeit gewährleistet sein. Im Vertrag müssen Arbeitszeiten, Pikettdienste, Freizeit etc. im Vorfeld vereinbart werden (Tempservice 2018). Probleme bestehen neben den tiefen Löhnen aber weiterhin bei der Arbeitsplatzsicherheit (kurze Kündigungsfristen), bei tiefen Anstellungspensen, Arbeit auf Abruf, kurzen und zerstückelten Einsätzen sowie fehlenden Karrieremöglichkeiten.

Die Folgen für die Pflegebedürftigen

Die neue Pflegefinanzierung wirkt sich in den privaten Betrieben unterschiedlich aus. Entscheiden sich die Pflegenden dafür, den Fokus auf die Arbeit mit dem Menschen zu legen, geraten sie mit der Dokumentation ins Hintertreffen, was sich auf die Einnahmen des Betriebs und damit auf den Personalbestand auswirkt. Oder es passiert das Gegenteil: Die Pflegenden haben nicht genügend Zeit für gute Pflege und emotionale Beziehungsarbeit. So gaben in einer Studie der Berner Fachhochschule BFH nur knapp ein Drittel der befragten Heimbewohnerinnen und -bewohner an, dass das Personal manchmal bei ihnen vorbeischauchen würde, »um nur zu reden« (Sommerhalder et al. 2015, 32). Meldungen über Pflegefehler und gefährliche Pflege nehmen zu. Mehr als 20 Prozent der Befragten der Studie klagten, dass sie schon mal Schmerzen hatten, weil sie zu lange in derselben Position liegen oder sitzen gelassen wurden (ebd. 27).

Die NZZ am Sonntag deckte jüngst auf, dass in einem Heim der Senevita Gruppe demente Bewohnerinnen und Bewohner bereits vom Nachtdienst, also vor 7 Uhr morgens geweckt werden müssen, damit die Pflegenden der Morgenschicht ihr Pensum mit dem Wecken der nicht-dementen Bewohnerinnen und Bewohner erfüllen können (Burri et al. 2017). Auch geben über 30 Prozent der Befragten der BFH-Studie an, nicht oder nur teilweise dann aufstehen zu können, wann sie möchten (Sommerhalder et al. 2015, 30).

Die öffentliche Hand entzieht sich vielfach ihrer Verantwortung, insbe-

sondere in der Deutschschweiz. So beruhen beispielsweise im Kanton Bern Kontrollen des Personalbestandes auf Selbstdeklaration der Heime und im Kanton Zürich ist eine Betriebsbewilligung nicht mehr an die regionale Nachfrage gekoppelt. Beiden Beispielen liegt ein neoliberales Marktverständnis zu Grunde. Vor diesem Hintergrund positionieren sich die Heime für bestimmte ›Marktsegmente‹, wie etwa Demenz. Andere sprechen eine reiche Klientel an: Tertianum nennt seine Bewohnerinnen und Bewohner konsequent Gäste. Senevita Burgdorf bietet für EL-Bezügerinnen und Bezüger nur Zweibettzimmer an, während die Einzelzimmer die preisliche EL-Obergrenze überschreiten. Siloa in Gümligen führt mehrere Häuser mit unterschiedlichen Hotellerietaxen.

Das Problem Care-Migration und 24-Stunden-Pflege

Die Mängel in der Pflege führen zu einem Wachstum im Bereich der Vermittler von Care-Migrantinnen, welche die Heimpreise unterschreiten und einen höheren Komfort für die Pflegebedürftigen versprechen. In der Schweiz arbeiten viele Osteuropäerinnen als Care-Migrantinnen in Privathaushalten (van Holten, Jähnke, Bischofberger 2013, 18). Ihre Zahl ist statistisch schwer zu erheben, wird aber oft auf mehrere Zehntausend geschätzt. Die Care-MigrantInnen sind oft hoch gebildet, arbeiten vielfach in einem mehrwöchigen Rhythmus im Privathaushalt in der Schweiz und kehren dann bis zum nächsten Einsatz in ihr Herkunftsland zurück (Pendelmigration). Einige Care-Migrantinnen arbeiten bei Privat-Spitexen, während die grosse Mehrheit zwar über eine Agentur vermittelt wurde, aber direkt in einem Privathaushalt angestellt ist. Für sie gilt weder das Arbeitsgesetz noch der GAV Personalverleih. Einzig der nationale Normalarbeitsvertrag (NAV) Hauswirtschaft mit seinen Mindestlöhnen (tiefster Lohn 18.90 Fr./Stunde) und das Obligationenrecht gelten hier (Staatssekretariat für Wirtschaft 2015).

Dies führt dazu, dass viele Care-Migrantinnen unter Bedingungen arbeiten, die an moderne Sklaverei erinnern: Sie arbeiten endlos und müssen über mehrere Wochen hinweg ständig verfügbar sein, auch in der Nacht und an Wochenenden. Oft erhalten sie keine Ruhetage und haben kaum Freizeit. Und dies in vielen Fällen für einen Hungerlohn, da die NAV- Mindestlöhne mangels Kontrollen nicht eingehalten werden. Care-Migrantinnen leben in der Furcht, entlassen zu werden und ihre Lebensgrundlage inklusive des Wohnsitzes von einem Tag auf den anderen zu verlieren. Manche berichten auch von körperlicher oder psychischer Gewalt. Dies zieht oft schlimme gesundheitliche Folgen nach sich: Erschöpfung, Krankheit, Burnout und Depression. Im Tessin nahm sich 2011 eine Care-Migrantin aus Verzweiflung über ihre Situation das Leben (vgl. Dauwalder, Michel, Moretto 2013; Schilliger 2014; Greuter 2013).

Enttäuschend ist die Reaktion der Politik. Statt griffige Massnahmen zur Verbesserung der Situation zu ergreifen, wurde vom Bund (Staatssekretariat für Wirtschaft 2018) lediglich ein Muster-NAV als Anregung für die Kantone erarbeitet. Dies nützt nichts: Jeder kantonale NAV kann jederzeit mit einem schriftlichen Arbeitsvertrag ausgehebelt werden. Statt die Arbeitsbedingungen der Care-Migrantinnen zu verbessern, produziert die Politik heisse Luft. Damit verstösst die Schweiz weiterhin gegen die von ihr ratifizierte ILO Konvention 189, die den Hausangestellten dieselben Rechte zuspricht wie allen anderen Angestellten.

Gegenstrategien

Die Probleme, die der private Wachstumsmarkt Pflege mit sich bringt, sind vielschichtig. Der Fokus einer Korrektur muss auf der Regulierung und substantiellen Verbesserung der Arbeitsbedingungen sowie der Pflegequalität liegen. Dafür bedarf es einer Neustrukturierung des Finanzierungsregimes und einer Neudefinition der Rolle staatlicher Institutionen. Eine gute Versorgung der Pflegebedürftigen ist Aufgabe der Gesellschaft und damit der öffentlichen Hand. Nur eine ausreichende Finanzierung und öffentliche Investitionen in den Pflegesektor ermöglichen eine qualitativ hochstehende Versorgung und vermehrte Kontrollen und eine Angebotssteuerung durch den Staat.

Dies gelingt nur durch eine breite Bewegung, die den neoliberalen Denkmustern von Politik und Arbeitgebern eine humane, solidarische Auffassung von Pflege und Betreuung entgegensetzt. Der Fokus der Gewerkschaft Unia, die sich als Teil einer solchen Bewegung versteht, liegt im Aufbau nachhaltiger gewerkschaftlicher Strukturen auf betrieblicher und Branchenebene. Fühlen sich Beschäftigte aufgrund ihrer Arbeits- und Lebensbedingungen oftmals ohnmächtig, muss es darum gehen, sie zu handelnden Subjekten ihrer eigenen Arbeitswelt und einer breiten Bewegung zu machen. Dies gelingt, indem sie darin unterstützt werden, ihre spezifischen Probleme in ihrem Betrieb zu verbessern sowie ihre Interessen durchzusetzen. Für die Gewerkschaften bedeutet dies eine Refokussierung auf das gewerkschaftliche Handwerk und eine Abkehr von Lösungsversuchen mit bloss institutionellen Mitteln. Denn parlamentarische Vorstösse oder Lobbying haben oft keine oder nur geringe Wirkung.

Ein weiteres wichtiges Instrument sind Gesamtarbeitsverträge (GAV). Durch den Aufbau eines nachhaltigen Kräfteverhältnisses muss es möglich werden, mittels flächendeckenden und sektoralen GAV, die mindestens auf dem Niveau der öffentlich-rechtlichen Arbeitsbedingungen liegen, die Lebensqualität und die Berufsverweildauer der Pflegenden und Betreuenden zu verbessern. Solche GAV müssen den branchenspezifischen Problemen wie Schichtarbeit oder Teilzeitanstellungen Rechnung tragen.

Ferner braucht es einen massiven Ausbau des Gesundheitsschutzes, indem Ruhezeiten und Dienstplanung, aber auch der Personalbestand sozialpartnerschaftlich reguliert werden – sowohl für die stationäre als auch die ambulante Langzeitpflege. Erst solche sektorale GAVs verhindern ein Dumping bei den Arbeitsbedingungen und stoppen die Flucht öffentlicher Institutionen in den privaten Bereich.

Den Gewerkschaften muss es gelingen, über ihre globalen Gewerkschaftsföderationen, wie UNI Global Union, durch Kampagnen und Organisationsanstrengungen mit den multinationalen Unternehmen in einen globalen sozialen Dialog zu kommen und durch internationale Rahmenabkommen zu garantieren, dass diese Unternehmen auch ausserhalb ihres Herkunftslandes Gewerkschafts- und Patientenrechte akzeptieren.

Die bisherigen nationalen und internationalen Erfahrungen zeigen: Eine Regulierung von Angebot und Arbeitsbedingungen und damit eine Neuordnung der Pflegefinanzierung ist nur dann möglich, wenn die beteiligten Gewerkschaften und Berufsverbände sich verständigen und kooperieren und damit für die politischen und zivilgesellschaftliche Initiativen, insbesondere der Frauen- und Carebewegung anschlussfähig werden. Es werden gemeinsame und breite Aufbau- und Druckkampagnen sein, die das Kräfteverhältnis herstellen, um den neoliberalen Umbau von Pflege und Betreuung zu stoppen und gute Pflege und gute Arbeitsbedingungen für alle zu garantieren.

Literatur

- Bundesamt für Statistik (2017a): Spitex. Synthese nach Leistungserbringer. 2011–2016. Neuchâtel
- Bundesamt für Statistik (2017b): Statistik der sozialmedizinischen Institutionen 2016 – Definitive Standardtabellen. Neuchâtel
<https://www.bfs.admin.ch/bfsstatic/dam/assets/3802575/master>
- Burri, Anja; Mijuk, Gordana (2017): Das Elend in den Altersheimen. In: NZZ am Sonntag, 6. Mai 2017
- Dauwalder, Bettina; Michel, Christine; Moretto, Mauro (2013): Würdig altern – würdig arbeiten in Pflege und Betreuung. In: Baumann, Hans et al. (Hrsg.): Care statt Crash. Sorgeökonomie und die Überwindung des Kapitalismus. Denknetz Jahrbuch 2013. Zürich
- Fisch, Jonathan (2018): Pflegerinnen aus Osteuropa – »Care-Migrantinnen« sollen fairere Bedingungen erhalten. SRF Newsportal: <https://www.srf.ch/news/schweiz/pflegerinnen-aus-osteuropa-care-migrantinnen-sollen-fairere-bedingungen-erhalten> (gelesen am 24.6.2018)
- Greuter, Susy (2013): Rationalisiert, rationiert und prekariert: Die Situation der Care-Arbeiterinnen in den ambulanten Pflegediensten. In: Gurny, Ruth; Tecklenburg; Ueli (Hrsg.) Arbeit ohne Knechtschaft. Bestandesaufnahmen und Forderungen rund um das Thema Arbeit. Zürich
- Kanton Bern (2018): Gehaltsklassentabelle ab 01.01.2018 für das Kantonspersonal. Monatsgehalt
Webseite: http://www.fin.be.ch/fin/de/index/personal/anstellungsbedingungen/gehalt/Gehaltsklassentabellen.assetref/dam/documents/FIN/PA/de/ghk_ktp_01_2018_mg.pdf (gelesen am 11.07.2018)
- OBSAN Schweizerisches Gesundheitsobservatorium (2016): Berufsaustritte von Gesundheitspersonal. Obsan Bulletin 7/2016. Neuchâtel
- ORPEA (2018): Résultats annuels 2017. (28.3.2018). Paris
- Schilliger, Sarah (2014): Pflegen ohne Grenzen? Polnische Pendelmigrantinnen in der 24h Betreuung. Eine Ethnographie des Privathaushalts als globalisiertem Arbeitsplatz. Dissertation. Universität Basel. Basel
- Sommerhalder, Kathrin; Gugler, Eliane; Conca, Antoinette; Bernet, Madeleine; Bernet, Niklaus; Serdaly, Christine; Hahn, Sabine (2015): Lebens- und Pflegequalität im Pflegeheim. Beschreibende Ergebnisse der Befragung von Bewohnerinnen und Bewohnern in Pflegeheimen in der Schweiz. Bern
- Staatssekretariat für Wirtschaft (2018): Modell NAV 24 Stundenbetreuung. Bern
- Staatssekretariat für Wirtschaft (2015): Rechtliche Rahmenbedingungen für Pendelmigration zur Alterspflege. Bern
- Tempservice (2018): Fragen und Antworten zu Überstunden und Arbeitszeit.
Website: <http://www.tempservice.ch/tempservice/dynasite.cfm?dsmid=118286> (gelesen am 08.07.2018)
- 4-traders (2018): Swiss Prime Site (SPSN).
Website: <http://de.4-traders.com/SWISS-PRIME-SITE-73862/unternehmen/> (gelesen am 08.07.2018)
- Van Holten, Karin; Jähnke, Anke; Bischofberger, Iren (2013): Care-Migration – transnationale Sorgearrangements im Privathaushalt. Obsan Bericht 57. Neuchâtel