

RFA pflegebedingte Arbeitsabwesenheiten

Regulierungsfolgenabschätzung zur Erweiterung der kurzzeitigen pflegebedingten Arbeitsabwesenheiten und zum EO-entschädigten Betreuungsurlaub für Eltern von schwer kranken und schwer verunfallten Kindern zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Angehörigenpflege

Schlussbericht

Basel, den 18. April 2018

RFA pflegebedingte Arbeitsabwesenheiten

Schlussbericht

zuhanden des Bundesamtes für Gesundheit (BAG)

Begleitgruppe:

Tamara Bonassi (BAG)

Margreet Duetz Schmucki (BAG)

Isabelle Ernst-Pauchard (EBG)

Annetta Holl (SECO)

Dragan Ilić (SECO)

Regula Rička (BAG)

Salome von Greyerz (BAG)

Bassem Zein (BJ)

Martine Zwick Monney (BSV)

Verantwortlich seitens Auftraggeber: Regula Rička

Autorinnen und Autoren:

Miriam Frey (Projektleitung), Mirjam Suri, Harald Meier

Fachliche Unterstützung:

Cosima Dorsemagen (Hochschule für Angewandte Psychologie, FHNW)

Martin Zeier und Christine Bassanello (PricewaterhouseCoopers AG)

Ansprechperson für Rückfragen: Miriam Frey

B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung AG, Aeschengraben 9, CH-4051 Basel

Tel: 061-262 05 55, Fax: 061-262 05 57, E-Mail: miriam.frey@bss-basel.ch

Die vorliegende Studie wäre ohne die engagierte Mitwirkung zahlreicher Personen nicht möglich gewesen. Unser Dank gilt allen Unternehmensvertreterinnen und -vertretern sowie Fachpersonen, die im Rahmen der Unternehmensbefragung und von Gesprächen ihre aktuellen Herausforderungen, Lösungsansätze und Einschätzungen mit uns geteilt haben sowie dem Bundesamt für Statistik, welches uns Datenauswertungen zur Verfügung gestellt hat. Weiter danken wir dem BAG und der Begleitgruppe für die Unterstützung und die konstruktive Zusammenarbeit.

Zusammenfassung

Ausgangslage

Erhebungen zeigen, dass schätzungsweise 237'000 Personen in der Schweiz regelmässig Angehörige pflegen oder betreuen und gleichzeitig erwerbstätig sind. Diese Personen stehen oftmals vor der grossen Herausforderung, Erwerbstätigkeit und Betreuungsaufgaben zu vereinbaren. Vor diesem Hintergrund sollen die Rahmenbedingungen für betreuende und pflegende Angehörige verbessert werden. Dabei sind zwei Massnahmen vorgesehen, um die Vereinbarkeit von Betreuung und Erwerbstätigkeit zu fördern: einerseits die Erweiterung der Regelung bezüglich kurzzeitiger Abwesenheiten am Arbeitsplatz auf die Betreuung von kranken Angehörigen und andererseits ein längerfristiger Betreuungsurlaub für Eltern von schwer erkrankten oder verunfallten Kindern.

Ziel und Methodik

Die vorliegende Studie soll Kosten und Nutzen für die Betroffenen sowie die Volkswirtschaft durch die geplanten Neuregelungen abschätzen, wobei der Fokus auf den Auswirkungen auf die Unternehmen liegt. Methodisch wird eine Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) durchgeführt, welche auf einer repräsentativen Befragung von 2246 Unternehmen sowie auf Gesprächen mit ausgewählten Fachpersonen basiert. Ergänzend dazu wurden bestehende Statistiken aufbereitet und eine Sichtung der gesetzlichen Grundlagen und der Literatur vorgenommen.

Kurzzeitige pflegebedingte Arbeitsabwesenheiten

Aktuelle und mögliche neue Regelungen

Zur Betreuung und Pflege von Kindern¹ sowie Ehepartner/innen / eingetragenen Partner/innen² dürfen Mitarbeitende im Regelfall aktuell bis zu drei Tagen pro Ereignis bezahlt frei nehmen. Die juristische Auslegung der aktuellen rechtlichen Regelung in Bezug auf Abwesenheiten für die Pflege von betreuungsbedürftigen Erwachsenen, bei denen die Mitarbeitenden keine Fürsorgepflicht aufweisen, ist demgegenüber umstritten.

¹ Anspruch gemäss Arbeitsgesetz ArG resp. Obligationenrecht OR.

² Anspruch gemäss OR.

Mit der geplanten Neuregelung soll der Kreis der Personen, deren Pflege eine Freistellung von bis zu drei Tagen pro Ereignis begründet, erweitert werden (Anpassung ArG). Während dieser Abwesenheiten wäre der Arbeitgeber zur Lohnfortzahlung verpflichtet (Anpassung OR). Die Erweiterung umfasst insbesondere folgende Personengruppen: Eltern, volljährige Kinder sowie Konkubinatspartner/innen.

Aktuelle Praxis

Die Unternehmensbefragung zeigte, dass in der *Praxis* für die überwiegende Mehrheit der Mitarbeitenden eine Freistellung zur Betreuung von Angehörigen (z.B. Eltern) grundsätzlich möglich ist. Rund zwei Drittel der Mitarbeitenden erhalten in diesem Fall eine Lohnfortzahlung, beim anderen Drittel erfolgt die Freistellung unbezahlt (d.h. es müssen z.B. Ferientage bezogen oder die Fehlstunden mit Überstunden kompensiert werden).

Die bezahlten Betreuungsabwesenheiten betragen im Durchschnitt etwa 1.4 Stunden pro Mitarbeiter/in und Jahr. Dies ist im Vergleich zum Total aller kurzzeitigen Abwesenheiten von durchschnittlich 22 Stunden pro Mitarbeiter/in und Jahr (exkl. längerfristige Absenzen z.B. aufgrund eigener Krankheit) eher gering.³ Von den aktuellen (bezahlten) kurzzeitigen Betreuungsabwesenheiten entfallen ca. 70% auf die Betreuung kranker Kinder, während 30% für die Betreuung weiterer Angehöriger aufgewendet werden.

Hochgerechnet auf alle Mitarbeitenden resultieren aus den Betreuungsabwesenheiten direkte Kosten in der Höhe von rund 360 Mio. CHF pro Jahr resp. – wenn man nur die weiteren Angehörigen wie insbesondere Eltern betrachtet – 100 Mio. CHF pro Jahr für die Volkswirtschaft.

Zusätzlich zu den direkten Kosten sind auch die indirekten Kosten (u.a. Organisationsaufwand, Überstunden anderer Mitarbeitenden) zu berücksichtigen, welche dem Unternehmen durch das Fehlen des/der Mitarbeitenden entstehen. Diese betragen gemäss Literatur das Doppelte bis Vierfache der direkten Kosten. Gesamthaft fallen damit aktuell für sämtliche bezahlten kurzzeitigen Betreuungsabwesenheiten (inkl. Kinder) Kosten für die Volkswirtschaft in der Höhe von zwischen 1.08 bis 1.8 Mia. CHF pro Jahr an (Herleitung: 360 Mio. CHF direkte Kosten + 720 Mio. bis 1.44

³ Alle Angaben gemäss Unternehmensbefragung.

Mia. CHF indirekte Kosten). Zum Vergleich: Die Gesamtkosten für sämtliche kurzzeitigen Abwesenheiten, nicht nur Betreuungsabwesenheiten, liegen bei rund 16.2 bis 27 Mia. CHF pro Jahr.

Zusätzlich zu den bezahlten Abwesenheiten fallen gemäss Schätzungen der Unternehmen und der Fachpersonen nochmals mindestens gleich viele *unbezahlte* Stunden an, während derer Mitarbeitende für die Betreuung von Angehörigen am Arbeitsplatz fehlen.

Auswirkungen der möglichen künftigen Regelung

Potenziell sind alle Unternehmen, welche Mitarbeitende beschäftigen, von möglichen Betreuungsabwesenheiten betroffen. Tatsächlich sind es allerdings weniger: Gemäss der Unternehmensbefragung wiesen im Jahr 2016 rund die Hälfte der Unternehmen bezahlte Betreuungsabwesenheiten auf (für Kinder und weitere Angehörige), was hochgerechnet rund 150'000 Unternehmen entspricht.

Für die Erwerbstätigen hätte eine Neuregelung den Vorteil, dass die Freistellung klar geregelt wäre und nicht vom Ermessen des Unternehmens abhängt. Auch den Unternehmen käme die Rechtssicherheit einer klaren Regelung zugute.

Ca. einem Drittel der Mitarbeitenden wird aktuell keine Freistellung mit Lohnfortzahlung gewährt. Diese Personen könnten daher von der Neuregelung profitieren. Unsere Abschätzungen gehen bei der Neuregelung von einer moderaten Zunahme der Betreuungsabwesenheiten aus: Die Unternehmen erwarten gemäss der Befragung im Durchschnitt eine Zunahme um 10% pro Jahr. Dies entspricht einer Erhöhung der direkten Kosten für die Unternehmen in der Schweiz von rund 30 Mio. CHF. Unter Berücksichtigung der indirekten Kosten ergeben sich daraus gesamthafte Mehrkosten für die Volkswirtschaft in der Höhe von rund 90 bis 150 Mio. CHF pro Jahr.

Die oben aufgeführte Schätzung basiert auf der aktuellen Situation, allfällige Sensibilisierungsmassnahmen und eine breite Kommunikation im Falle einer Neuregelung könnten zu einer verstärkten Inanspruchnahme führen. Die Höhe der dadurch möglicherweise entstehenden Kosten kann u.E. nicht fundiert abgeschätzt werden, insbesondere da sie nicht einzig von der Neuregelung an sich, sondern auch von deren Kommunikation resp. den begleitenden Massnahmen abhängt.

Volkswirtschaftliche Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt durch die Neuregelung (Erwerbsbeteiligung, Selektionseffekte, Löhne) sind u.E. eher unwahrscheinlich. Dies ist insbesondere damit zu begründen, dass Personen, welche sich aufgrund von

Betreuungsarbeiten in ihrer Erwerbstätigkeit eingeschränkt sehen, eher eine langfristige Betreuung von Angehörigen übernehmen, welche von der geplanten Neuregelung nicht erfasst wird. Weitere Effekte sind zudem angesichts der Tatsache, dass die Neuregelung für viele Unternehmen und Mitarbeitende bereits der aktuellen Praxis entspricht, unwahrscheinlich.

Rund die Hälfte der befragten Unternehmen sieht einen Handlungsbedarf für eine Neuregelung und erachtet eine klare Regelung der kurzzeitigen Betreuungsabwesenheiten in Bezug auf weitere Angehörige grundsätzlich als sinnvoll und nötig, während die andere Hälfte eine Neu-Regulierung ablehnt.

Variante ohne Lohnfortzahlung

In Ergänzung zur oben aufgeführten Neuregelung wurde auch eine Variante *ohne* Lohnfortzahlung diskutiert. Freistellungen aufgrund von kurzzeitigen pflegebedingten Arbeitsabwesenheiten für Angehörige sind für die überwiegende Mehrheit der Mitarbeitenden aktuell grundsätzlich möglich. Eine Neuregelung in der Variante ohne Lohnfortzahlung hätte daher kaum Auswirkungen auf die Kosten für die Unternehmen. Für die Mitarbeitenden ergäben sich geringe Auswirkungen, die in gegenläufiger Richtung verlaufen: Nur sehr wenige Mitarbeitende erhielten einen neuen Anspruch, hingegen könnten alle von einer erhöhten Rechtssicherheit profitieren. Demgegenüber besteht aber die Möglichkeit, dass Unternehmen, welche aktuell weiterreichende Betriebsregelungen mit Lohnfortzahlung haben, diese in Folge der Neuregelung einschränken. Entsprechend könnten Mitarbeitende gegenüber der aktuellen Regelung sogar schlechter gestellt werden.

Betreuungsurlaub

Aktuelle und mögliche neue Regelungen

Gegebenenfalls wäre es gemäss den aktuellen gesetzlichen Regelungen in gravierenden Fällen denkbar, auch längerfristige Freistellungen unter die Bestimmungen von Art. 324a OR zu subsumieren. In diesem Fall hat der Arbeitgeber eine Lohnfortzahlungspflicht. Die maximale Dauer richtet sich dabei nach dem Dienstalter der betroffenen Mitarbeiter/innen, wobei andere, insbesondere eigene krankheitsbedingte, Abwesenheiten ebenfalls angerechnet werden.

Neu soll ein Betreuungsurlaub von maximal 98 Tagen für erwerbstätige Eltern schwer kranker oder verunfallter Kinder eingeführt werden (Ergänzung OR). Der Betreuungsurlaub soll bezahlt erfolgen und über eine Versicherung des Lohnausfalles des betreuenden Elternteils über das Bundesgesetz über den Erwerbssersatz (Ergänzung EOG) finanziert werden.

Aktuelle Praxis

Gemäss den vorgenommenen Abschätzungen erkranken oder verunfallen in der Schweiz zwischen 1000 und 8000 Kinder pro Jahr schwer (eine genauere Abgrenzung muss durch medizinische Fachpersonen erfolgen).

Angesichts der Schwere des Ereignisses scheint die Bereitschaft der Unternehmen in der Praxis gross, passende Massnahmen zur Entlastung der betroffenen Mitarbeitenden zu treffen. In den letzten Jahren effektiv mit einer solchen Situation konfrontiert, waren ca. 5% der befragten Unternehmen. Dabei zeigt sich, dass die Reduktion des Erwerbsspensums sowie ein kürzerer zusätzlicher oder längerer unbezahlter Urlaub häufig genutzte Möglichkeiten zur Entlastung sind. Es muss allerdings beachtet werden, dass unbezahlte Absenzen für viele Betroffene finanziell nicht tragbar sind. Gelingt es nicht, passende Arrangements zu finden, ist die eigene Krankschreibung ein Weg, welcher in der Praxis Anwendung findet oder es kann möglicherweise zu einem Ausstieg aus der Erwerbstätigkeit kommen.

Auswirkungen der möglichen künftigen Regelung

Die Einführung eines Betreuungsurlaubs würde einen Anspruch für die betroffenen erwerbstätigen Eltern generieren und damit die Rechtssicherheit für alle involvierten Akteure stärken. Hingegen könnten die aktuellen individuellen Lösungen und die damit verbundene Flexibilität verdrängt werden.

Die Einführung eines Betreuungsurlaubs, der über das Erwerbsersatzgesetz finanziert würde, wäre für viele Eltern eine Erleichterung. Zum einen, weil er einen klaren finanziellen Anspruch mit sich bringt und zum anderen, da die bezogene Freistellung mit Lohnfortzahlung nicht an den Maximalkredit gemäss Art. 324a OR angerechnet würde. Die betroffenen Kinder profitieren in jedem Fall von der Einführung eines Betreuungsurlaubs für ihre Eltern. Für die Unternehmen sind die Auswirkungen auf die Kosten eher gering. Zwar ist mit Kostenfolgen zu rechnen, aber angesichts der geringen Fallzahl, der Tatsache, dass die Unternehmen keine Lohnfortzahlungspflicht trifft und dass Unternehmen in diesen schwierigen Situationen ohnehin mit erhöhten indirekten Kosten rechnen müssen, sind die Effekte u.E. insgesamt als eher gering einzustufen. In Fällen, in welchen bereits nach aktuellem Recht ein Anspruch auf Freistellung mit Lohnfortzahlung besteht, würden einzelne Unternehmen durch den Wegfall der Lohnfortzahlungspflicht gar entlastet. Durch die Finanzierung über das Erwerbsersatzgesetz fallen sowohl für Arbeitgeber wie auch Mitarbeitende

leicht erhöhte Sozialabgaben an, während beim Bund administrative Kosten entstehen. Aufgrund der geringen Fallzahl sind volkswirtschaftliche Auswirkungen unwahrscheinlich.

Rund zwei Drittel der befragten Unternehmen würden eine neue Regelung zur längerfristigen Betreuung von schwer erkrankten oder verunfallten Kindern grundsätzlich begrüßen, während ca. ein Drittel eine solche unnötig bzw. zu aufwändig findet.

Übersicht der Auswirkungen der möglichen künftigen Regelungen

	Unternehmen	Betroffene Erwerbstätige	Volkswirtschaft
Kurzzeitige pflegebedingte Arbeitsabwesenheiten für weitere Angehörige			
<i>Aktuelle Praxis</i>	<i>Kosten (direkt und indirekt) von ca. 300 bis 500 Mio. CHF pro Jahr *</i>	<i>i.d.R. Freistellung; 2/3 der Mitarbeitenden mit Lohnfortzahlung</i>	
Neuregelung (mit Lohnfortzahlung)	-	+	0
Variante ohne Lohnfortzahlung	0	0	0
Betreuungsurlaub für Eltern von schwer erkrankten und verunfallten Kindern (Die Auswirkungen auf die direkten Kosten sind nicht berücksichtigt, da sie vom BSV untersucht werden.)			
<i>Aktuelle Praxis</i>	<i>Geringe Fallzahl; bei Eintreten fallen (indirekte) Kosten an</i>	<i>Individuelle Lösungen</i>	
Neuregelung	0	+	0

*Erläuterung: keine Veränderung (0), (leicht) negative Veränderung (-), (leicht) positive Veränderung (+). * Herleitung: 100 Mio. CHF direkte Kosten + 200 bis 400 Mio. CHF indirekte Kosten. Die betreuten Personen wurden zu besserer Übersicht nicht aufgeführt. Für sie ergeben sich bei der Neuregelung ähnliche Veränderungen wie bei den Erwerbstätigen.*

Schlussfolgerungen

Freistellungen aufgrund von *kurzzeitigen pflegebedingten Arbeitsabwesenheiten* für Angehörige sind für die überwiegende Mehrheit der Mitarbeitenden aktuell grundsätzlich möglich. Rund ein Drittel der Mitarbeitenden erhält in diesem Fall heute keine Lohnfortzahlung und könnte daher von der Neuregelung profitieren. Für sämtliche Mitarbeitenden hätte die Neuregelung den Vorteil, dass die in der Praxis bestehenden Regelungen rechtlich abgesichert würden.

Die Einführung eines *Betreuungsurlaubs* würde die Situation für die betroffenen Eltern verbessern. Dabei ist mit keinen negativen Auswirkungen auf die Unternehmen

zu rechnen. Der Grund: Einerseits sind die Fallzahlen gering und andererseits müssen Unternehmen und Mitarbeitende auch ohne gesetzliche Regelung eine Lösung in dieser schwierigen Situation finden. Durch die Neuregelung mag die heutige Vielfalt der Lösungsformen eingeschränkt werden, demgegenüber steht allerdings der (grosse) Nutzen der finanziellen Sicherheit und der Rechtssicherheit.

Die geplanten Neuregelungen zu den kurzzeitigen und längerfristigen pflegebedingten Arbeitsabwesenheiten sind somit aus Sicht der Rechtssicherheit und der finanziellen Sicherheit zu begrüßen. Mit Hinblick auf das Ziel, die Vereinbarkeit von familiären Betreuungspflichten und Erwerbstätigkeit zu erhöhen, sind die positiven Auswirkungen in erster Linie durch den Betreuungsurlaub zu erwarten.