

# Regierungsratsbeschluss

vom 24. April 2012

Nr. 2012/828

KR.Nr. I 223/2011 (DDI)

## **Interpellation Trudy Küttel Zimmerli (SP, Olten): Care-Migrantinnen – Lösung für das wachsende Betreuungs- und Pflegebedürfnis unserer betagten Menschen (14.12.2011); Stellungnahme des Regierungsrates**

---

### **1. Vorstosstext**

Dank Fortschritten in der Medizin erreichen immer mehr Personen ein hohes Lebensalter. Dadurch wächst auch die Zahl der Betagten, die auf eine Betreuung- oder Pflegeunterstützung angewiesen sind.

Gleichzeitig hat sich die Gesellschaft verändert, denn die meist berufstätigen Angehörigen sind nur selten in der Lage, ihre betreuungs- und pflegebedürftigen Eltern im Alltag zu unterstützen. Die Nachfrage nach bezahlter Home-Care ist deshalb hoch und wird in Zukunft noch zunehmen. In der Schweiz fehlt es gemäss Obsan-Studie an Betreuungs- und Pflegepersonen. In die Lücke springen vermehrt private Care-Unternehmen: Sie heuern Betreuerinnen von Osteuropa, Polen und Ungarn an, und vermitteln sie als sogenannte Senio-Pair in private Haushalte. Dort leisten die Frauen die gewünschte Betreuung oder Pflege zum Billigstlohn, rund um die Uhr. Haushalte von Pflegebedürftigen sind in der CH zu Arbeitsplätzen für osteuropäische Pendelmigrantinnen geworden. Es sind Frauen aus Ländern mit hoher Arbeitslosigkeit und tiefen Löhnen, oft gut ausgebildet, aber ohne oder mit wenig Pflegekenntnissen.

Die Frauen arbeiten 2-3 Monate bei uns, teils unter prekären Arbeitsbedingungen, isoliert durch die ständige Präsenz im nicht endenden 24 h Arbeitstag, an 7 Tagen in der Woche.

Die „Engel aus Polen“ werden durch Agenturen vermittelt, welche mit Firmen in Osteuropa zusammenarbeiten und sich auf die EU-Entsenderichtlinien berufen. So ist es seit 1. Mai 2011 legal, für 90 Tage ohne Bewilligung in die CH einzureisen, nötig ist einzig eine Arbeitsbewilligung. Die Sozialversicherungen werden den Pendelmigrantinnen im Herkunftsland entrichtet. Die Praktiken der Arbeitsvermittelnden finden oft in einem „Graubereich“ statt, z.B. bei den Arbeitsbewilligungen und Sozialabgaben.

Der Regierungsrat wird gebeten, folgende Fragen zu beantworten:

1. Wie steht der RR grundsätzlich zur Home-Care mit osteuropäischen Pendelmigrantinnen?
2. Wie viele Arbeitsbewilligungen für 3 Monate wurde im Kt. Solothurn erteilt, wie sind diese Bewilligungen im interkantonalen Vergleich?
3. Welches sind die Ergebnisse der diesbezüglichen Kontrollen; zeigen sie im Bereich der Arbeitsvermittlung eine gewisse Grauzone auf?
4. Wie kann der RR die Care-Migrantinnen unterstützen, um einer Ausnützung der Frauen zu minimieren?
5. Wie begründet der RR die Diskrepanz zwischen geforderter Qualität in Heimbereich, Spitex und anderen Institutionen gegenüber der Betreuung durch „Migrant into the family“?
6. Denkt der RR, dass die Wertschätzung der alten Menschen durch die Care-Migrantinnen, die oft ohne Kenntnisse der Sprache und des kulturellen Verständnisses arbeiten, wahrgenommen werden kann?
7. Sind neue Wege in Aussicht, um dem wachsenden Bedürfnis von zahlbarer 24h Home-Care für unterstützungsbedürftige Menschen begegnen zu können?

## 2. Begründung

Im Vorstosstext enthalten.

## 3. Stellungnahme des Regierungsrates

### 3.1 Vorbemerkungen

In der Schweiz manifestiert sich seit einigen Jahren ein Phänomen, das als „Pendelmigration“ bezeichnet wird. Diese Bezeichnung umschreibt ein häusliches Versorgungsarrangement, bei dem ausländische Arbeitskräfte mit Kurzaufenthalterstatus beschäftigt werden. Diese kommen vornehmlich aus Osteuropa und arbeiten während drei Monaten in Schweizer Haushalten mit unterstützungsbedürftigen Personen. Danach kehren sie in ihre Herkunftsländer zurück.

Seit 2007 gilt für die EU-15/EFTA-Staaten und seit 2011 für die EU-8/EFTA Staaten die Personenfreizügigkeit mit der Schweiz. Es besteht ein Rechtsanspruch auf Erwerbstätigkeit, wenn ein Arbeitsverhältnis zwischen einem Schweizer Arbeitgeber und EU/EFTA-Staatsangehörigen vorliegt. Die Personenfreizügigkeit ermöglicht es, auf den in der Schweiz zunehmenden Bedarf an Begleitung und Betreuung von hochbetagten und/oder demenzkranken Menschen zu reagieren. Kurzaufenthalter aus EU/EFTA-Staaten, die sich in der Schweiz aufhalten, dürfen einer Verdienstmöglichkeit nachgehen. Bleiben sie nur drei Monate im Land, muss der Arbeitgeber lediglich die Person im Meldeverfahren (Internet) anmelden. Soll der Arbeitseinsatz länger dauern, ist ein Bewilligungsverfahren in die Wege zu leiten.

Gemäss dem Grundsatz „ambulant vor stationär“ ist die Alterspolitik von Kantonen und Gemeinden zusehends herausgefordert, sich mit ergänzenden Begleit- und Betreuungsformen auseinanderzusetzen.

### 3.2 Zu den Fragen

#### 3.2.1 *Wie steht der RR grundsätzlich zu Home-Care mit osteuropäischen Pendelmigrantinnen?*

Diese Begleit- und Betreuungsform ermöglicht der älteren Generation länger in ihrem Haus bzw. in ihrer Wohnung bleiben zu können. Dies ist positiv zu werten, sofern die rechtlichen Vorgaben erfüllt werden. Ob Personen die Hilfe von Kurzaufenthaltern in Anspruch nehmen wollen, ist ihr persönlicher Entscheid. Sie tragen letztlich auch die Verantwortung für das gute Gelingen von solchen Einsätzen.

Heute sind die ambulanten Dienste wie Spitex, Ferienbetten in Alters- und Pflegeheimen, Tagesstätten und Besuchsdienste noch zu wenig ausgebaut. Deshalb ist es durchaus eine sinnvolle Möglichkeit, auf die Hilfe und Unterstützung von Kurzaufenthaltern aus EU/EFTA-Staaten zurückzugreifen.

#### 3.2.2 *Wie viele Arbeitsbewilligungen für 3 Monate wurden im Kanton Solothurn erteilt, wie sind diese Bewilligungen im interkantonalen Vergleich?*

Da keine Arbeitsbewilligungen erteilt werden müssen und das Meldeverfahren keine Aussage über die Art des Einsatzes macht, gibt es zum heutigen Zeitpunkt weder für die Schweiz noch für den Kanton Solothurn verlässliche Zahlen.

Eine Projektkooperation zwischen Careum F + E und dem Schweizerischen Gesundheitsobservatorium (Obsan) will empirische Daten generieren zu Ausmass und Ausprägung des Phänomens

der Care-Migrantinnen in Privathaushalten. Dies ist ein erster Ansatz, um die Frage bezüglich Anzahl der Kurzaufenthalter, die im Sektor Hauswirtschaft/Betreuung in der Schweiz arbeiten, beantworten zu können.

*3.2.3 Welches sind die Ergebnisse der diesbezüglichen Kontrollen, zeigen sie im Bereich der Arbeitsvermittlung eine gewisse Grauzone auf?*

Der Bundesrat hat am 20. Oktober 2010 den Normalarbeitsvertrag für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Hauswirtschaft (NAV Hauswirtschaft; SR 221.215.329.4) verabschiedet. Diesem NAV Hauswirtschaft sind auch Angestellte unterstellt, die Betagte und Kranke in der Alltagsbewältigung unterstützen, demnach auch die Care-Migrantinnen. Im Zusammenhang mit der Beantragung des NAV Hauswirtschaft mit zwingenden Mindestlöhnen wurde festgestellt, dass gesamtschweizerisch in der Hauswirtschaft zum Teil sehr tiefe Löhne bezahlt werden und die Arbeitsbedingungen nicht immer eingehalten sind. Die in diesem Bereich vom Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA) durchgeführten Kontrollen haben im Kanton Solothurn ein ähnliches Bild gezeigt.

Um Missbräuchen entgegen zu wirken, wurde einerseits der NAV Hauswirtschaft erlassen und andererseits per 1. Januar 2012 der Gesamtarbeitsvertrag für den Personalverleih allgemeinverbindlich erklärt. Zudem werden durch das AWA weiterhin Kontrollen durchgeführt.

*3.2.4 Wie kann der RR die Care-Migrantinnen unterstützen, um eine Ausnützung der Frauen zu minimieren?*

Zentral ist, dass die Arbeitgeber und die Arbeitnehmenden über ihre Rechte und Pflichten informiert sind. Dazu stehen verschiedene Informationsplattformen mit rechtlichen Hinweisen und Merkblätter zur Verfügung: z.B. Bundesamt für Migration (Meldeverfahren für kurzfristige Arbeitseinsätze), Staatssekretariat für Wirtschaft (Schwarzarbeit) und AWA.

*3.2.5 Wie begründet der RR die Diskrepanz zwischen geforderter Qualität in Heimbereich, Spitex und anderen Institutionen gegenüber der Betreuung durch „Migrant into the family“?*

Bezüglich Qualitätsvorgaben sind zwei Fälle zu unterscheiden:

- Verrichtet die Betreuungsperson ausschliesslich hauswirtschaftliche Arbeiten, gilt der NAV Hauswirtschaft. Dieser macht keine Vorgaben in Bezug auf die Erfüllung von Qualitätskriterien.
- Werden Pflegeleistungen nach KVG erbracht (z.B. Beine einbinden, mobilisieren, Hilfe bei der Mund- und Körperpflege), erfordert die Tätigkeit eine Betriebsbewilligung (z. B. Spitex-Organisation) oder eine Berufsausübungsbewilligung, die zur selbständigen Erwerbstätigkeit berechtigt. Bei KVG-pflichtigen Leistungen übernehmen die Krankenversicherer einen Teil der Pflegekosten. Dabei müssen die Leistungserbringer die Qualitätsvorgaben nach KVG erfüllen. Für Spitex-Organisationen sind diese im Spitex-Qualitätsmanual des Dachverbandes spezifiziert. Die freiberuflichen Pflegefachleute unterstehen den Qualitätsanforderungen, die der Berufsverband zusammen mit santésuisse festgelegt hat. Die Krankenversicherer leisten nur dann einen Beitrag an die Pflegekosten, wenn die Leistungen von entsprechend qualifiziertem Pflegepersonal erbracht werden. Verstösse gegen die Vorgaben können zum Entzug der Betriebs- bzw. Berufsausübungsbewilligung führen. Das Erbringen von Gesundheitsdienstleistungen ohne die erforderliche Bewilligung kann mit Busse geahndet werden.

Die Care-Migration zeichnet sich in der Regel dadurch aus, dass der Arbeitgeber gleichzeitig die zu betreuende Person ist. Wenn ein solcher Arbeitgeber eine Arbeitnehmerin anstellt, die auch

KVG-pflichtige Leistungen erbringt, besteht insofern eine „Sanktion“, als er die vollständigen Kosten selbst bezahlen muss, weil er vom Krankenversicherer keine Beiträge erhält. Zudem nimmt er in Kauf, dass die Leistungen nicht in der erforderlichen Qualität erbracht werden. Zu prüfen wäre die Einführung einer generellen Meldepflicht für alle Direktanstellungen, wenn die Arbeitnehmerin bewilligungspflichtige Leistungen erbringen soll. Die zu betreuende Person (Arbeitgeber) wäre verpflichtet, entsprechende Anstellungsverhältnisse unabhängig von der Nationalität der Arbeitnehmerin zu melden. Zusätzlich wäre eine Verbotsnorm zu prüfen, welche die Direktanstellung von Personen, welche ohne Bewilligung eine bewilligungspflichtige Tätigkeit ausüben, verbietet. Als Sanktion könnten sowohl die Verletzung der Meldepflicht als auch die unzulässige Direktanstellung mit Busse geahndet werden. In administrativer Hinsicht ist allerdings fraglich, ob sich der Aufwand hierfür lohnen würde. Im Zusammenhang mit der Meldepflicht und der Verbotsnorm wäre auch zu berücksichtigen, dass die Sanktionen auch das schwächste Glied in der Kette, die ausländische Arbeitskraft, treffen würden (Nichtantritt der Stelle; Busse für Ausübung der Tätigkeit ohne die erforderliche Bewilligung, wenn der Stellenantritt bereits erfolgt ist).

*3.2.6 Denkt der RR, dass die Wertschätzung der alten Menschen durch die Care-Migrantinnen, die oft ohne Kenntnisse der Sprache und des kulturellen Verständnisses arbeiten, wahrgenommen werden kann?*

Da Private in Eigenverantwortung eine solche Betreuungsform wählen und finanzieren, ist davon auszugehen, dass sie in der Regel nur Personen anstellen, die ihren Ansprüchen genügen. Viele Kurzaufenthalterinnen aus EU/EFTA-Staaten kommen seit Jahren in die Schweiz und wechseln sich oft mit einer Kollegin bei der Betreuung ab. Dabei entsteht oft ein gegenseitiges Vertrauensverhältnis, das für alle Beteiligten ein Gewinn sein kann.

*3.2.7 Sind neue Wege in Aussicht, um dem wachsenden Bedürfnis von zahlbarer 24h Home-Care für unterstützungsbedürftige Menschen begegnen zu können?*

Im Kanton Solothurn gibt es Angebote von Pro Senectute, Besuchsdiensten etc., die Seniorinnen und Senioren zu Hause betreuen und begleiten. Die Angebote für die Betreuung während der Nacht sind nicht flächendeckend. In dieser Hinsicht zeichnen sich aber mit dem Ausbau der Spitex-Leistungen und vermehrten Entlastungsangeboten für pflegende Angehörige positive Entwicklungen ab.

Gesamtschweizerisch gibt es Pilotprojekte mit dem Ziel, die Betreuung von pflegebedürftigen Menschen zu Hause zu verbessern. So setzt die Alzheimervereinigung des Kantons Zürich pilotmässig speziell geschulte Betreuerinnen ein, die zwar im gleichen Haushalt mit den Seniorinnen und Senioren wohnen, aber über besser planbare Arbeitszeiten verfügen. Zudem untersucht das Forschungsinstitut für innovative Pflegeformen und nutzerorientierte Versorgungsansätze häusliche Versorgungsarrangements mit Kurzaufenthalterinnen im Raum Zürich.



Andreas Eng  
Staatsschreiber

**Verteiler**

Amt für soziale Sicherheit (4; Ablage, BRU, RYS, HER, GAP)

Gesundheitsamt

Amt für öffentliche Sicherheit

Amt für Wirtschaft und Arbeit

Aktuariat SOGEKO

Parlamentsdienste

Traktandenliste Kantonsrat

Mitglieder der Fachkommission Alter; elektronischer Versand durch ASO