

Regierungsratsbeschluss

vom 20. Dezember 2016

Nr. 2016/2216

KR.Nr. I 0186/2016 (VWD)

Interpellation fraktionsübergreifend: Arbeitssituation von Care Migrantinnen Stellungnahme des Regierungsrates

1. Vorstosstext

In der Schweiz, auch im Kanton Solothurn, arbeiten Schätzungen zufolge Tausende von Betreuerinnen in Privathaushalten. Viele davon sind Pendel- oder Care-Migrantinnen. Um die meist älteren Angehörigen in den eigenen vier Wänden betreuen zu können, beschäftigen immer mehr Haushalte Care-Migrantinnen aus Osteuropa, oft zu fragwürdigen Arbeitsbedingungen. Sie arbeiten und wohnen bei der betreuungsbedürftigen Person und stehen oft über ihre bezahlte Arbeitszeit rund um die Uhr in Rufbereitschaft zur Verfügung.

Seit dem 1. Januar 2011 ist der Normalarbeitsvertrag für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Hauswirtschaft in Kraft. Unter diesen Normalarbeitsvertrag fällt auch die Beschäftigung von Care Migrantinnen.

In der Kleinen Anfrage von Luzia Stocker (Olten, SP) vom 21.10.2013 zum Thema „Durchgeführte Kontrollen zur Einhaltung von Normalarbeitsverträgen von Care Migrantinnen“ hält der Regierungsrat fest, dass Meldeverstösse und Verstösse gegen das Arbeitsvermittlungsgesetz festgestellt wurden und dass das AWA Arbeitgeber sanktionieren kann.

Der Regierungsrat wird gebeten, in diesem Zusammenhang folgende Fragen zu beantworten:

1. Wie schätzt der Regierungsrat grundsätzlich die Arbeitsbedingungen von Care Migrantinnen im Kanton Solothurn ein?
2. Wie viele Arbeitsverhältnisse von Care Migrantinnen sind im Kanton Solothurn aktuell gemeldet?
3. Wie hat sich die Anzahl der Arbeitsverhältnisse von Care Migrantinnen im Kanton Solothurn seit 2011 entwickelt? Wie lassen sich Zu- oder Abnahmen erklären?
4. Durch welche kantonalen Amtsstellen werden Care Migrantinnen und ihre Arbeitgeber unterstützt und beraten? In welcher Form?
5. Wie viele Kontrollen wurden 2016 durchgeführt?
6. Wie viele Verstösse gegen die Meldepflicht und das Arbeitsvermittlungsgesetz wurden festgestellt?
7. Wurden aufgrund der durchgeführten Kontrollen und festgestellten Verstösse Sanktionen ergriffen? Wenn ja, welche?
8. Welche künftige Entwicklung in Bezug auf die Anzahl Care Migrantinnen erwartet der Regierungsrat?
9. Ergibt sich aus dieser Einschätzung Handlungsbedarf? Wenn ja welcher?

2. Begründung

Im Vorstosstext enthalten.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Vorbemerkungen

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

Im Bericht des Bundesrates zu den rechtlichen Rahmenbedingungen für Pendelmigration zur Alterspflege vom 16. März 2012 wurde Folgendes festgestellt: Die Zahl der betreuungsbedürftigen Betagten in der Schweiz nimmt zu, während gleichzeitig die zeitlichen und personellen Ressourcen der Familienmitglieder, auf denen früher diese Arbeit lastete, abnehmen. Es besteht eine Diskrepanz zwischen den Bedürfnissen der Betagten und den existierenden Angeboten sowie den Kosten für die Betreuung in bestehenden öffentlichen und privaten Strukturen. Dies führt in vielen Fällen dazu, dass die Betagten selbst oder ihre Angehörigen eine auf die individuelle Situation zugeschnittene und insbesondere finanzierbare Betreuungslösung suchen. Für die Betreuung von Betagten wird immer häufiger auf das Modell der 24-Stunden-Betreuung im Privathaushalt der zu betreuenden Person zurückgegriffen. Diese Arbeit wird oft durch Migrantinnen aus den EU-Staaten übernommen. Da das Arbeitsgesetz auf private Haushaltungen keine Anwendung findet, sind die Arbeits- und Ruhezeiten gesetzlich nicht umfassend geregelt.

Seit 2007 gilt für die EU-15/EFTA-Staaten, seit 2011 für die EU-8-Staaten und seit 2016 für die EU-2-Staaten die Personenfreizügigkeit mit der Schweiz. Es besteht ein Rechtsanspruch auf eine Aufenthaltsbewilligung, wenn ein Arbeitsverhältnis zwischen einem Schweizer Arbeitgeber und EU/EFTA-Staatsangehörigen vorliegt. 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 Personen im sogenannten Meldeverfahren anmelden. Soll der Arbeitseinsatz länger dauern, ist ein Bewilligungsverfahren in die Wege zu leiten.

3.2 Zu den Fragen

3.2.1 Zu Frage 1:

Wie schätzt der Regierungsrat grundsätzlich die Arbeitsbedingungen von Care Migrantinnen im Kanton Solothurn ein?

Es besteht Handlungsbedarf zur Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen für Pendler- bzw. Care Migrantinnen. Es braucht insbesondere klare Regelungen der Arbeits- und Ruhezeiten. Das Seco wurde vom Bundesrat beauftragt eine Regulierungsfolgenabschätzung vorzunehmen. Derzeit wird ein konkreter Lösungsvorschlag vorbereitet. In seinem Bericht (s. oben) hat der Bundesrat bereits klar gemacht, dass er eine 24h-Betreuung durch nur eine Person nicht mehr tolerieren will. Die Möglichkeit, in der Schweiz auf Pendelmigrantinnen zurückgreifen zu können, soll aber weiter bestehen bleiben.

3.2.2 Zu Frage 2:

Wie viele Arbeitsverhältnisse von Care Migrantinnen sind im Kanton Solothurn aktuell gemeldet?

Für Arbeitsverhältnisse von Staatsangehörigen aus der EU/EFTA unter drei Monaten müssen keine Arbeitsbewilligungen erteilt werden. Sie sind lediglich zu melden. Beim Meldeverfahren muss der Arbeitgeber die beabsichtigte Tätigkeit einem generellen Wirtschaftszweig (Code) zuordnen. Daneben enthält das Meldeverfahren aber keine genauen Angaben über die Art des effektiven Arbeitseinsatzes. Pendel- oder Care Migrantinnen werden in den Wirtschaftszweigen "Persönliche Dienstleistungen" (Code 620) oder "Private Haushalts-Dienstleistungen" (Code 630) gemeldet. In diesen beiden Wirtschaftszweigen können aber auch Personen aufgeführt werden, die nicht in der Betreuung tätig sind. Deshalb ist eine klare Abgrenzung teilweise schwierig und ist lediglich mit entsprechenden Kontrollen zu eruieren. Im Kanton Solothurn wurden im Jahre 2016 bis anhin 20 Personen im Code 630 und 2 Personen im Code 620 gemeldet, die aufgrund der Kontrollen als Betreuerinnen tätig waren.

3.2.3 Zu Frage 3:

Wie hat sich die Anzahl der Arbeitsverhältnisse von Care Migrantinnen im Kanton Solothurn seit 2011 entwickelt? Wie lassen sich Zu- oder Abnahmen erklären?

Seit 2011 ist die Anzahl der Meldungen, welche mit Code 620 und Code 630 vorgenommen wurden, mit Ausnahme des Jahres 2014, ziemlich konstant geblieben. So wurden 2011 19 Meldungen, im Jahr 2012 12 Meldungen, im Jahr 2013 19 Meldungen, im Jahr 2014 31 Meldungen, im Jahr 2015 21 Meldungen und im Jahr 2016 bis anhin 22 Meldungen getätigt. Eine Begründung, weshalb im Jahr 2014 eine ausserordentliche Spitze bestand, lässt sich nicht eruieren.

3.2.4 Zu Frage 4:

Durch welche kantonalen Amtsstellen werden Care Migrantinnen und ihre Arbeitgeber unterstützt und beraten? In welcher Form?

Bei Anfragen von Arbeitgeberinnen und -gebern verweist das Amt für soziale Sicherheit ASO auf die Austausch- und Informationsplattform www.CareInfo.ch, die von der Fachstelle für Gleichstellung Kanton Zürich ins Leben gerufen worden ist. Der Kanton Solothurn ist mit Informationen auf dieser Homepage aufgeschaltet und beteiligt sich mit einem jährlichen Beitrag an der Bewirtschaftung und Aktualisierung dieser Informations- und Austauschplattform. Das ASO nimmt aber auch an Austauschtreffen teil, an denen unter anderem über die Aktivitäten, die Nutzung und das Budget der Webseite informiert wird. Zudem haben wir uns, nach Rücksprache mit den beteiligten Kantonen, zur Regulierungsfolgenabschätzung des Seco vernehmen lassen.

Nicht nur Arbeitgebende haben die Möglichkeit, diese Plattform zu nutzen, sondern selbstverständlich auch die Pendler- oder Care Migrantinnen. Ihnen wird die Möglichkeit geboten, sich zu vernetzen und sich in die Diskussion einzubringen.

Das Migrationsamt MISA ist für das Bewilligungsverfahren sowie das Amt für Wirtschaft und Arbeit AWA für das Meldeverfahren und die Kontrollen zuständig. Die Abrechnungen der Sozialversicherungsbeiträge erfolgen über die Ausgleichskasse des Kantons Solothurn AKSO. Die Quellensteuern werden vom Steueramt erhoben. Diese Fachstellen erteilen in ihren Bereichen ebenfalls Auskünfte und nehmen Beratungen vor.

3.2.5 Zu Frage 5:

Wie viele Kontrollen wurden 2016 durchgeführt?

Im Bereich Flankierende Massnahmen zur Personenfreizügigkeit und Arbeitsmarktbeobachtung wurden im Jahr 2016 20 Kontrollen durchgeführt. 6 Kontrollen wurden im Bereich Bekämpfung der Schwarzarbeit und 5 Kontrollen im Bereich Personalvermittlung (Meldepflicht) vorgenommen.

3.2.6 Zu Frage 6:

Wie viele Verstösse gegen die Meldepflicht und das Arbeitsvermittlungsgesetz wurden festgestellt?

Es wurden lediglich zwei Meldepflichtverstösse festgestellt. Die zwingenden Mindestlöhne gemäss Bundesnormalarbeitsvertrag Hauswirtschaft wurden bei den kontrollierten Arbeitsverhältnissen (Direktanstellung durch Betreuungsfamilie) eingehalten. Wie bereits erwähnt, findet das Arbeitsgesetz auf private Haushaltungen keine Anwendung. Präzise Arbeitszeitaufzeichnungen können deshalb nicht verlangt werden. Die Abgrenzungen zwischen Arbeits-, Ruhe- und Präsenzzeit sind somit nicht ohne weiteres möglich. Die kontrollierten Arbeitsverträge enthalten fixierte Arbeitszeiten (bspw. 42 Stunden). Ebenso beinhalten sie Zeitfenster, in denen die Pendler- bzw. Care Migrantinnen Arbeitstätigkeiten ausführen müssen und Präsenzzeiten, in denen sie sich zur Verfügung zu halten haben.

Seit dem 1. Januar 2012 gilt ein allgemeinverbindlich erklärter Gesamtarbeitsvertrag für den Personalverleih (GAV-Personalverleih). Dieser GAV-Personalverleih wurde ergänzt und verlängert bis 31. Dezember 2018. Diesem GAV-Personalverleih sind sämtliche Betriebe unterstellt, die Inhaber einer eidgenössischen oder kantonalen Arbeitsverleihbewilligung nach Arbeitsvermittlungsgesetz sind und deren Hauptaktivität der Personalverleih ist. Demzufolge sind auch die Betriebe, die Pendler- / Care Migrantinnen oder Betreuerinnen verleihen, dem GAV-Personalverleih unterstellt. Der Vollzug des GAV-Personalverleihs untersteht der Schweizerischen Paritätischen Berufskommission Arbeitsverleih (SPKA) sowie den regionalen paritätischen Berufskommissionen (RPKA). Diese Vollzugsorgane haben die Pflicht, das kantonale Vollzugsorgan im Bereich Personalverleih über festgestellte Verstösse zu informieren. Bisher sind beim AWA keine Meldungen zu Verstössen eingegangen.

3.2.7 Zu Frage 7:

Wurden aufgrund der durchgeführten Kontrollen und festgestellten Verstösse Sanktionen ergriffen? Wenn ja, welche?

Die festgestellten Verstösse (Meldeverstösse) wurden vom AWA bei der Staatsanwaltschaft zur Anzeige gebracht. Verstösse gegen den zwingenden Mindestlohn gemäss Bundesnormalarbeitsvertrag Hauswirtschaft, den kantonalen Normalarbeitsvertrag Hauswirtschaft und den GAV-Personalverleih, wurden bisher im Zusammenhang mit Pendler- bzw. Care Migrantinnen nicht festgestellt. Bei einer Firma besteht der Verdacht, dass sie Pendler- bzw. Care Migrantinnen ohne entsprechende Bewilligung verleiht. Dieser Fall wurde dem zuständigen Sitzkanton zur weiteren Überprüfung gemeldet.

3.2.8 Zu Frage 8:

Welche künftige Entwicklung in Bezug auf die Anzahl Care Migrantinnen erwartet der Regierungsrat?

Aufgrund der demographischen Entwicklung dürfte die Anzahl der Care Migrantinnen zunehmen.

3.2.9 Zu Frage 9:

Ergibt sich aus dieser Einschätzung Handlungsbedarf? Wenn ja welcher?

Unter der Voraussetzung, dass keine 24h-Betreuung durch eine Person zulässig sein soll, besteht im Arbeitsgesetz Handlungsbedarf bzgl. Regelung der Arbeits- und Ruhezeiten in Privathaushalten. Ferner muss die Qualität der Betreuungsarbeit sichergestellt, bzw. der Wert der Care Tätigkeit als Arbeit anerkannt werden.

Zudem ist auch eine präzisere Erfassung der statistischen Daten der Care Tätigkeit notwendig, z.B. als eigenständige Berufsbezeichnung oder Branche.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler

Volkswirtschaftsdepartement (2, GK 4159)
 Departement des Innern
 Amt für Wirtschaft und Arbeit (3)
 Amt für soziale Sicherheit
 Aktuariat SOGEKO
 Parlamentsdienste
 Traktandenliste Kantonsrat