

## REGIERUNGSRAT

14. September 2016

16.132

**Interpellation Florian Vock, SP, Baden (Sprecher), Dr. Anna Andermatt, SP, Wettingen, und Monika Stadelmann, SP, Bad Zurzach, vom 21. Juni 2016 betreffend Ausmass und Arbeitssituation von Care-Migrantinnen; Beantwortung**

---

I.

Text und Begründung der Interpellation wurden den Mitgliedern des Grossen Rats unmittelbar nach der Einreichung zugestellt.

II.

Der Regierungsrat antwortet wie folgt:

### **Zur Frage 1**

"Haben sich der Regierungsrat bzw. eine Behörde bisher mit dem Phänomen der Pendelmigration beschäftigt? War die Pendelmigration bisher je Gegenstand von Untersuchungen des Amtes für Wirtschaft & Arbeit oder des Amtes für Migration & Integration in Bezug auf arbeitsrechtliche Belange? Falls ja, welche Erkenntnisse liegen vor?"

Die Pendelmigration war bisher nicht Gegenstand einer eigenständigen Untersuchung in Bezug auf arbeitsrechtliche Belange durch eine der genannten Behörden. Das Inspektorat des Amtes für Migration und Integration Kanton Aargau (MIKA) hat jedoch im Rahmen des Vollzugs der flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit wiederholt die Einhaltung des verbindlichen Mindestlohns gemäss der Verordnung über den Normalarbeitsvertrag für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Hauswirtschaft (NAV Hauswirtschaft, SR 221.215.329.4) überprüft. In den letzten beiden Jahren wurden jährlich rund 70 Arbeitsverhältnisse, davon betrafen die meisten Betreuungs- und Pflegeleistungen für Seniorinnen und Senioren, einer schriftlichen Kontrolle unterzogen. Dabei mussten bloss vereinzelte Lohnverstösse und unklare Abrechnungsmodelle beanstandet werden.

Überdies ist das MIKA schon seit längerer Zeit bezüglich der Thematik der Care-Migration sensibilisiert und legt in dieser Branche einen besonderen Fokus auf die vertraglichen Arbeitsbedingungen. Die Mitarbeitenden, welche für das ausländerrechtliche Melde- und Bewilligungswesen zuständig sind, beraten praktisch täglich sowohl Arbeitgebende wie Arbeitnehmende in grundsätzlichen Fragen, beispielweise, welche Vertragsinhalte bei Arbeitsverhältnissen im Haushaltbereich zu beachten sind oder welche Vorschriften gemäss Sozialversicherungs- und Steuerrecht existieren. Für vertiefte Auskünfte werden die Betroffenen an die zuständigen Spezialbehörden verwiesen. Da es sich bei den ausländischen Personen um Staatsangehörige von EU-27/EFTA-Staaten (Europäische Freihandelsassoziation [englisch European Free Trade Association]) handelt, gilt für die ausländerrechtliche Zulassung zum Arbeitsmarkt allerdings die Personenfreizügigkeit, bei der die Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen keine Bewilligungsvoraussetzung darstellt.

Dennoch gelang es dem MIKA in den letzten Jahren durch seine Beratungen in vielen Fällen, erfolgreich Einfluss auf die Vertragsbedingungen zu nehmen und die Vertragsparteien hinsichtlich der heiklen Punkte wie insbesondere der Arbeits- und Ruhezeiten, Freizeit, Ferien und des Lohns zu sensibilisieren. Inwiefern die in den Arbeitsverträgen vereinbarten Regelungen in der Praxis aber tatsächlich auch eingehalten werden, kann nicht beurteilt werden. Dabei handelt es sich grundsätzlich um eine privat- beziehungsweise arbeitsrechtliche Angelegenheit der beiden Vertragsparteien. Hinweise auf prekäre Arbeitsbedingungen in der Hauswirtschaft gehen beim MIKA praktisch keine ein.

Des Weiteren lehnt das MIKA Gesuche mit rechtswidrigen Konstellationen wie verbotenen Personalverleih oder verbotener Personalvermittlung über ausländische Agenturen, nicht vom kantonalen Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA) sowie dem Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) konzessioniertem Personalverleih von Schweizer Agenturen oder unzulässige (schein-) selbstständige Dienstleistungserbringungen aus dem Ausland konsequent ab.

### **Zur Frage 2**

"Wie schätzt der Regierungsrat die Arbeitsbedingungen der im Kanton Aargau tätigen Pendelmigrantinnen ein? Sieht er allenfalls Handlungsbedarf?"

Zur Einschätzung der Arbeitsbedingungen von in der Hauswirtschaft tätigen Personen wird auf die Antwort zur Frage 1 verwiesen. Der Regierungsrat ist sich bewusst, dass die Gefahr schlechter Arbeitsbedingungen bei Care-Migrantinnen und Care-Migranten aus verschiedenen Gründen höher liegen dürfte als in anderen Branchen. Dies liegt nicht zuletzt auch daran, dass das Bundesgesetz über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (Arbeitsgesetz, ArG; SR 822.11) auf private Haushaltungen nicht anwendbar ist und deshalb verschiedene Schutzbestimmungen für Arbeitnehmende keine Anwendung finden. Da es sich dabei nicht um eine kantonale, sondern eine schweizweite Thematik und Gesetzgebung handelt, wären auch entsprechende Verbesserungsmaßnahmen nicht auf kantonaler, sondern auf Bundesebene umzusetzen. Entsprechende parlamentarische Vorstösse wurden bereits eingereicht und geprüft. Diese führten unter anderem auch zum vom Bundesrat am 29. April 2015 gutgeheissenen Bericht zum Thema "Pendelmigration zur Alterspflege" (abrufbar unter <https://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=de&msg-id=57057>). Darin werden mögliche Lösungen zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen bei der Pendelmigration aufgezeigt. Das Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) wurde beauftragt, bis Mitte 2016 eine Abschätzung der Regulierungsfolgekosten vorzulegen. In Zusammenarbeit mit dem Eidgenössischen Departement des Innern (EDI) und dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) sollen zudem die Lösungswege mit den Kantonen, Sozialpartnern und Organisationen der Betroffenen diskutiert und dem Bundesrat bis Ende 2016 ein konkreter Lösungsvorschlag unterbreitet werden.

### **Zur Frage 3**

"Wie viele Personen sind im Kanton Aargau in Privathaushalten für Betreuungs- und Pfl egetätigkeiten angestellt?"

- a) Wie viele dieser tätigen Personen sind Pendelmigrantinnen?
- b) Wie viele dieser tätigen Personen sind direkt über Privathaushalte angestellt?
- c) Wie viele dieser tätigen Personen sind über in- oder ausländische Agenturen angestellt?
- d) Wie viele dieser tätigen Personen sind Live-Ins (leben im Privathaushalt der zu betreuenden Person)?
- e) Aus welchen Ländern stammen diese?"

Die Zahl sämtlicher in Aargauer Privathaushalten tätigen Betreuungs- und Pflegepersonen ist nicht bekannt. Die Angaben des MIKA beziehen sich naturgemäss ausschliesslich auf Personen ausländischer Nationalität. Hinzukommen dürfte auch noch eine unbekannte Anzahl von den Behörden nicht gemeldeten und damit schwarzarbeitenden ausländischen Staatsangehörigen. Personen mit einer vom MIKA erteilten Aufenthaltsbewilligung wohnen, arbeiten aber nicht zwingend im Kanton Aargau. Vom MIKA im Online-Meldeverfahren bis maximal drei Monate bestätigte ausländische Arbeitnehmende hingegen haben ihren Arbeitsort im Kanton Aargau.

Aufgrund der Personenfreizügigkeit mit den EU-27/EFTA-Staaten muss im ausländerrechtlichen Verfahren nicht mehr zwingend ein vollständiger Arbeitsvertrag mit Angaben zum Tätigkeitsprofil und sämtlichen Arbeitsbedingungen eingereicht werden. Dem MIKA ist somit nicht immer bekannt, ob es sich bei im Privathaushalt angestellten Arbeitnehmenden um Betreuungs-/Pflegepersonal, klassische Haushalthilfen (ausschliesslich für Reinigung, Kochen etc.) oder Kinderbetreuung handelt. Da das MIKA somit keine detaillierten Branchenabfragen in seiner Datenbank durchführen kann, handelt es sich bei den nachfolgenden Zahlen um manuell ermittelte Angaben. In Einzelfällen war es nicht möglich, eine klare Abgrenzung von Haushaltarbeiten und Betreuungstätigkeiten vorzunehmen.

Im Jahr 2015 hat das MIKA Bewilligungen für 92 Haushalthilfen mit (offensichtlichen oder vermuteten) Betreuungs- oder Pflegefunktionen erteilt und 101 Online-Meldungen für derartige Arbeitsverhältnisse bestätigt. Zahlreiche Mehrfacherfassungen derselben Personen bei den Online-Meldungen wurden bei diesen Zahlen eliminiert. 17 Personen wurden nach anfänglicher Online-Registrierung auch noch mittels einer Bewilligung geregelt und vorliegend doppelt gezählt.

### **Zu 3 a)**

Hierzu liegen keine Daten vor. Tiefere Fallabklärungen zeigen, dass es sich um ein verbreitetes Phänomen handelt. In solchen Fällen wechseln sich jeweils zwei oder mehr ausländische Personen im Ein- oder Mehrmonatsrhythmus bei der Betreuungsarbeit ab.

### **Zu 3 b)**

Im Jahr 2015 wurden 89 Care-Migrantinnen und Care-Migranten direkt von einem Privathaushalt angestellt.

### **Zu 3 c)**

Über inländische Agenturen wurden im Jahr 2015 87 Care-Migrantinnen und Care-Migranten angestellt. Die Zulassung über ausländische Agenturen ist gemäss dem Bundesgesetz über die Arbeitsvermittlung und den Personalverleih (Arbeitsvermittlungsgesetz, AVG; SR 823.11) unzulässig. Nichtsdestotrotz ist hinlänglich bekannt, dass immer wieder auch ausländische Agenturen Betreuungspersonen in die Schweiz vermitteln und verleihen. Wird ein derartiger Fall den Behörden bekannt, intervenieren diese konsequent.

### **Zu 3 d)**

Hierzu liegen keine Daten vor. Aufgrund der Erfahrungen des MIKA handelt es sich beim grössten Teil der Care-Migrantinnen und Care-Migranten aus entfernteren Ländern um Live-In. Personen aus Nachbarstaaten hingegen verfügen öfters über eine eigene Unterkunft, sei es in der Schweiz oder – als Grenzgängerinnen und Grenzgänger – im nahen Ausland.

### **Zu 3 e)**

Die vom MIKA im Jahr 2015 geregelten Personen mit Betreuungs- oder Pflegeeinsatz in Privathaushalten (ohne Doppelerfassungen) stammten aus folgenden Staaten: Polen (98), Slowakische Republik (39), Ungarn (12), Deutschland (12), Litauen (7), Italien (3), Tschechische Republik (2), Österreich (2), Spanien (1).

#### **Zur Frage 4**

"Gibt es qualitative Mindeststandards für Betreuung und Pflege in Privathaushalten? Falls ja: Wie wird sichergestellt, dass diese eingehalten werden?"

Gemäss §§ 4 Abs. 1 lit. b Ziff. 2 sowie 25 Abs. 1 des Gesundheitsgesetzes (GesG; SAR 301.100) in Verbindung mit §§ 10 Abs. 1 lit. I und 35 Abs. 1 lit. d der Verordnung über die Berufe, Organisationen und Betriebe im Gesundheitswesen (VBOB; SAR 311.121) ist das Anbieten von pflegerischen Leistungen im Kanton Aargau bewilligungspflichtig (Pflegepersonen beziehungsweise Organisationen der Krankenpflege und Hilfe zu Hause). Einzig die Betreuung und einfache Grundpflege durch eine im Privathaushalt angestellte Person fällt gemäss § 3 Abs. 3 der Pflegeverordnung (PflV; SAR 301.215) nicht unter die Bewilligungspflicht.

Personen, welche das MIKA dem Departement Gesundheit und Soziales meldet, werden mit einem Schreiben auf den Umstand aufmerksam gemacht, dass, ohne Anerkennung der Ausbildung als Pflegefachperson durch das Schweizerische Rote Kreuz und einer entsprechenden Bewilligungserteilung durch das Departement Gesundheit und Soziales, ausschliesslich Tätigkeiten im Bereich der einfachen Grundpflege sowie hauswirtschaftliche Verrichtungen erlaubt sind.

Pflegefachleute, welche aufgrund des Schreibens eine Berufsausübungsbewilligung beantragen und erhalten, unterliegen den Qualitätsrichtlinien des Kantons Aargau und werden im Rahmen des ordentlichen Qualitätssicherungsprozesses überprüft. Da dies jedoch aufgrund der meist nur kurzen Aufenthaltsdauer in der Schweiz sowie der auf Betreuung ausgerichteten Tätigkeit sehr selten erfolgt, bestehen hier noch keine Erfahrungen.

Die Kosten für die Beantwortung dieses Vorstosses betragen Fr. 1'400.–.

**Regierungsrat Aargau**