

Interpellation Kündig-Rapperswil-Jona (24 Mitunterzeichnende) vom 28. November 2017

## Care Migrantinnen – «Moderne Sklaverei»?

Schriftliche Antwort der Regierung vom 27. März 2018

Silvia Kündig-Rapperswil-Jona erkundigt sich in ihrer Interpellation vom 28. November 2017 nach der Bereitschaft der Regierung, Massnahmen zu treffen, um Care-Migrantinnen inskünftig arbeitsrechtlich zu schützen. Zu diesem Zweck möchte die Interpellantin des Weiteren wissen, ob die Regierung bereit sei, sich beim Bund für eine präzise Erfassung der Daten zur Anzahl der Care-Migrantinnen bzw. deren Arbeitsbedingungen einzusetzen.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Care-Migrantinnen sind Personen, die in der 24-Stunden-Betragtenbetreuung tätig sind, zu diesem Zweck bei der betreuten Person wohnen und dabei regelmässig in ihr Heimatland zurückkehren. In den meisten Fällen stammen die Frauen aus den osteuropäischen Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU).

Arbeitsvermittlungsunternehmen spielen in der 24-Stunden-Betreuung eine zentrale Rolle. In diesem Fall werden Arbeitsverträge zwischen den Betreuerinnen sowie den Klientinnen und Klienten direkt abgeschlossen. Für diese Kategorie, welche die Mehrheit der Fälle ausmacht, sind die Arbeitsbedingungen nicht verbindlich geregelt. Dies trifft insbesondere auf den Bereich der Arbeits- und Ruhezeiten zu. So sind Privathaushalte nicht dem eidgenössischen Arbeitsgesetz (SR 822.11) unterstellt. Von den kantonalen Normalarbeitsverträgen (NAV) für die Hauswirtschaft (Kanton St.Gallen: Normalarbeitsvertrag für hauswirtschaftliche Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer [sGS 513.1]) kann im beidseitigen Einverständnis abgewichen werden. Der nationale NAV Hauswirtschaft (SR 221.215.329.4) seinerseits macht lediglich Vorgaben zum Mindestlohn.

Als Alternative zu den Arbeitsvermittlungsunternehmen hat sich am Markt ein weiteres Geschäftsmodell etabliert, in dessen Rahmen sich Firmen auf die Betreuung spezialisiert haben. Dabei handelt es sich um Personalverleihunternehmen, die dem Gesamtarbeitsvertrag (GAV) Personalverleih unterstellt sind und dessen Regelungen entsprechend auch auf Care-Migrantinnen Anwendung finden.

Auf Bundesebene sind seit Jahren Bestrebungen im Gang, die arbeitsrechtlichen Rahmenbedingungen zugunsten von Care-Migrantinnen zu verbessern. Gemäss Entscheid des Bundesrates vom 21. Juni 2017 unterstützt das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) die Kantone darin, ein Modell für künftige kantonale NAV auszuarbeiten. In diesem vom Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) zusammen mit den Kantonen und dem Verband Schweizerischer Arbeitsmarktbehörden (VSAA) erarbeiteten Modell sollen minimale Vorgaben für die Anrechnung der Präsenzzeit in Abhängigkeit vom Betreuungsbedarf der zu pflegenden Personen gemacht werden. Das Modell wird unter Einbezug sämtlicher betroffener Kreise erarbeitet und soll bis Mitte 2018 vorliegen. Parallel dazu werden die Bundesbehörden und die Kantone jeweils spezifische Informationen für die Care-Migrantinnen, die auf Betreuung spezialisierten Unternehmungen sowie die Kundinnen und Kunden von Betreuungsdienstleistungen bereitstellen, die über die Rechte und Pflichten bzw. über die gesetzlichen Rahmenbedingungen orientieren.

Die allermeisten Care-Migrantinnen aus EU-Staaten nutzen das Meldeverfahren (höchstens 90 Tage je Person/Kalenderjahr), um in der Schweiz zu arbeiten. Für gewöhnlich arbeiten und wohnen die Frauen während vier Wochen bei der zu betreuenden Person und reisen danach wieder für eine gewisse Zeitspanne in ihr Heimatland, um später an den Arbeitsplatz zurückzukehren (Pendelmigration). In diesen Fällen schliesst die Care-Migrantin einen Arbeitsvertrag mit der zu pflegenden Person ab.

In Fällen, in denen sich eine Care-Migrantin länger als 90 Tage in der Schweiz aufhält, bedarf es einer Aufenthalts- und Arbeitsbewilligung durch das Migrationsamt, auf die Bürgerinnen und Bürger aus EU-/EFTA-Staaten nach Vorlegen eines gültigen Arbeitsvertrags bzw. einer schriftlichen Arbeitsbestätigung einen Anspruch haben.

Bei EU/EFTA-Staatsangehörigen besteht aufgrund des Freizügigkeitsabkommens zwischen der Schweiz und den Staaten der EU/EFTA (SR 0.142.112.681) weder für das Migrationsamt noch für das Amt für Wirtschaft und Arbeit die Möglichkeit, die Lohn- und Arbeitsbedingungen vorgängig zu kontrollieren. Konkret bedeutet dies, dass vor der Erteilung der Aufenthalts- und Arbeitsbewilligung durch das Migrationsamt nach Abschluss des Meldeverfahrens keine Kontrollen stattfinden. Das Amt für Wirtschaft und Arbeit führt indes nachträgliche Kontrollen durch. Dabei kann das Amt auf die entsprechenden Meldungen im Meldeverfahren, auf Hinweise des Migrationsamtes aufgrund der erteilten Bewilligungen und Verdachtsmeldungen Dritter zurückgreifen.

Zu den einzelnen Fragen:

1. Eine präzise Erfassung von Daten zu den Lohn- und Arbeitsbedingungen sämtlicher Care-Migrantinnen ist nicht möglich, da eine solche im Widerspruch zum Freizügigkeitsabkommen stünde. Gestützt darauf hat der Bund in Art. 9 Abs. 1<sup>bis</sup> der eidgenössischen Verordnung über die Einführung des freien Personenverkehrs (SR 142.203) in Verbindung mit Art. 6 Abs. 4 der eidgenössischen Verordnung über die in die Schweiz entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (SR 823.201) geregelt, welche Angaben die Meldungen im Meldeverfahren enthalten müssen. Es handelt sich um Namen, Vornamen, Staatsangehörigkeit, Geschlecht und Geburtsdaten der gemeldeten Arbeitnehmenden, deren ausgeübte Tätigkeit und den Arbeitsort, nicht jedoch Angaben zu den Lohn- und Arbeitsbedingungen. Auch im Bewilligungsverfahren ist eine aussagekräftige Erfassung der Lohn- und Arbeitsbedingungen der Care-Migrantinnen nicht möglich, weil lediglich ein Arbeitsvertrag oder eine schriftliche Arbeitsbestätigung eingereicht werden muss.

Eine allgemeine Schätzung zur Zahl der Care-Migrantinnen in der Schweiz ist schwierig. Der Schlussbericht aus dem Jahr 2016 zur vom Bundesrat in Auftrag gegebenen Regulierungsfolgenabschätzung auf Grundlage des Berichts zum Postulat Schmid-Federer (12.3266) nennt eine Spannweite von 5'000 bis 30'000 sogenannten Pendelmigrantinnen, wobei unter Experten die Zahl von 10'000 als realistisch gelte. Für den Kanton St.Gallen existieren keine verlässlichen Angaben.

2. Hinsichtlich der zu treffenden Massnahmen bezüglich Arbeitnehmerschutz von Care-Migrantinnen verweist die Regierung auf die eingangs erwähnten Anstrengungen des Bundes und der Kantone. Sie anerkennt, dass in diesem sich entwickelnden Arbeitsmarkt grundsätzlich ein Handlungsbedarf besteht. Das Hauptaugenmerk liegt dabei auf einer Regelung der Arbeits-, Präsenz- und Ruhezeiten. Sobald vom SECO der Modell-NAV vorliegt, wird die Regierung prüfen, wie weit sie diesen im Kanton St.Gallen zur Anwendung bringen will.

Weiterführende Massnahmen seitens des Kantons St.Gallen scheinen vor dem Hintergrund der laufenden Arbeiten derzeit nicht angezeigt. Ausserdem wäre bei solchen weiterführenden Massnahmen die Vereinbarkeit mit dem Personenfreizügigkeitsabkommen zu prüfen.