



Regierungsrat

Luzern, 22. August 2017

ANTWORT AUF ANFRAGE

A 308

Nummer: A 308
Protokoll-Nr.: 881
Eröffnet: 27.03.2017 / Gesundheits- und Sozialdepartement

Anfrage Sager Urban und Mit. über das Ausmass der Care-Migration im Kanton Luzern (A 308)

Zu Frage Nr. 1: Hat sich der Regierungsrat bereits mit dem Phänomen der Pendelmigration beschäftigt? Falls ja, welche Informationen wurden dazu publiziert?

Zu dieser Frage haben wir keine eigenen Studien erstellen lassen. Auf Bundesebene ist insbesondere der Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Schmid-Federer 12.3266 vom 16. März 2012: "Rechtliche Rahmenbedingungen für Pendelmigration zur Alterspflege"¹ nennenswert.

Zu Frage Nr. 2: Wie viele Personen sind im Kanton Luzern in Privathaushalten für Betreuungs- und Pflegetätigkeiten angestellt?

Mit Inkrafttreten der flankierenden Massnahmen können Angehörige der EU/EFTA-Staaten mit gewissen Einschränkungen bis 90 Tage pro Kalenderjahr ohne Bewilligung in der Schweiz arbeiten. Sie unterliegen aber einer Meldepflicht. Für das Meldeverfahren ist die Industrie- und Gewerbeaufsicht (IGA) der Dienststelle Wirtschaft und Arbeit (wira) zuständig. Dauert der Aufenthalt länger als 90 Tage, ist im Kanton Luzern beim Amt für Migration (Amigra) bereits vor der Aufnahme der Tätigkeit ein Bewilligungsgesuch einzureichen

Wie aus der Tabelle bei Frage 6 ersichtlich ist, wurden im Kanton Luzern seit 2010 über das Meldeverfahren 585 Personen gemeldet.

Für Personen, die aus EU/EFTA-Staaten erstmals in die Schweiz arbeiten kommen, stellt das Amigra eine Arbeits- und eine Aufenthaltsbewilligung aus. Ein Stellenwechsel ist nicht bewilligungspflichtig. Weder das Amigra noch das Staatssekretariat für Wirtschaft führen für die Ersteinreise eine Statistik zu den Bewilligungen nach Branchen, die auch die Privathaushalte separieren würde (es gibt nur einen Bereich Pflege und Betreuung, zu dem aber die Spitäler und Heime gehören). Auch wenn eine Auswertung möglich wäre, würde nur die Erstanstellung erscheinen, nicht aber die folgenden Stellenwechsel.

¹ <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/39176.pdf>

Zu Frage Nr. 3: Wie viele dieser in Privathaushalten tätigen Personen sind Pendelmigrantinnen? Wie viele davon

a. sind direkt über Privathaushalte angestellt?

Seit 2010 wurden durch Private 423 Personen über das Meldeverfahren gemeldet

	STA	ENT	SE	Total	
2010	0	0	12	12	STA = Stellenantritt ENT = Entsendeverfahren SE = Selbständig Erwerbende
2011	31	0	0	31	
2012	8	0	0	8	
2013	49	0	0	49	
2014	95	0	1	96	
2015	133	0	0	133	
2016	67	0	0	67	
2017	27	0	0	27	
Total	410	0	13	423	

b. sind über Agenturen angestellt?

Seit 2010 wurden durch Personalverleiher 162 Personen über das Meldeverfahren gemeldet

	STA	ENT	SE	Total
2010	0	0	0	0
2011	16	0	0	16
2012	36	0	0	36
2013	69	0	0	69
2014	20	0	0	20
2015	9	0	0	9
2016	7	0	0	7
2017	5	0	0	5
Total	162	0	0	162

cura-pflege GmbH, Hildisrieden	121
A Casa 24h GmbH, Zug	32
Pro Senioris, Wettswil	4
Seniorenhilfe24 Schweiz AG, Basel	2
Dehime wohne, Solothurn	2
Home Instead DL AG, Basel	1
Total	162

c. wurden über Agenturen mit Sitz im Ausland vermittelt?

Die direkte Arbeitsvermittlung vom Ausland in die Schweiz ist nicht erlaubt. Entsprechende Meldungen werden abgelehnt.

d. unterstehen dem Normalarbeitsvertrag für hauswirtschaftliche Arbeitnehmende?

Der Normalarbeitsvertrag Hauswirtschaft (NAV Hauswirtschaft) gilt für alle Arbeitsverhältnisse zwischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, die hauswirtschaftliche Tätigkeiten in einem Privathaushalt verrichten, und ihren Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern. Alle gemeldeten und in Privathaushalten tätigen Personen unterstehen dem NAV.

- e. sind Live-Ins, das heisst, leben im Privathaushalt derjenigen Personen, die sie betreuen?

Dazu führen wir keine Statistik.

Zu Frage Nr. 4: Aus welchen Ländern stammt welche Anzahl der im Kanton Luzern tätigen Pendelmigrantinnen? Wir bitten um eine entsprechende Aufstellung.

Gemeldete Arbeitnehmende nach Nationen seit 2010

	STA	ENT	SE	Total
Finnland	1	0	0	1
Schweden	1	0	0	1
Griechenland	3	0	0	3
Frankreich	2	0	0	2
Spanien	2	0	0	2
Litauen	5	0	0	5
Österreich	26	0	0	26
Lettland	4	0	0	4
Tschechische Republik	25	0	0	25
Polen	71	0	0	71
Slowakei	101	0	11	112
Ungarn	226	0	0	226
Italien	6	0	1	7
Deutschland	99	0	1	100
Total	572	0	13	585

Zu Frage Nr. 5: Was lässt sich über die Anstellungsbedingungen (Pensum, Entlohnung) der Pendelmigrantinnen sagen?

Das Amigra prüft bei der erstmaligen Arbeitsbewilligung keine Lohn- und Anstellungsbedingungen. Es genügt die Vorlage einer Arbeitsbestätigung, ein Arbeitsvertrag hingegen ist nicht erforderlich. Gemäss Freizügigkeitsabkommen FZA darf das Amigra gar keine Prüfungen vornehmen. Diese werden erst in der Folge durch die Tripartite Kommission Arbeitsmarkt (TKA) oder durch die paritätischen Kommissionen überprüft.

Seit 2013 werden regelmässig Privathaushalte, welche neu Care-Migrantinnen oder -Migranten beschäftigen, die nur einer Meldepflicht unterliegen, administrativ durch die Tripartite Kommission Arbeitsmarkt (TKA) überprüft.

	2016	2015	2014	2013
Kontrollierte Betriebe	6	3	15	7
Kontrollierte Personen	6	3	25	12

Diese Angaben sind im Jahresbericht "Arbeitsbedingungen im Kanton Luzern 2016" der wira auf Seite 23, T_6 einsehbar.²

² https://wira.lu.ch/-/media/Wira/Dokumente/Download/Listen_Statistiken/Arbeitsbedingungen_LU_2016.pdf?la=de-CH

Zu Frage Nr. 6: Wie entwickelte sich die Anzahl der Pendelmigrantinnen und Agenturen im Kanton Luzern;

a. seit Einführung der Personenfreizügigkeit mit den EU-15-Staaten?

Die Haushaltshilfen werden erst ab 2010 differenziert erfasst, so dass es leider nicht möglich ist, vergleichbare Zahlen für die früheren Jahre zu liefern.

b. seit der Einführung des neuen Pflegegesetzes 2010?

Anzahl gemeldete Personen Haushaltshilfen

	STA	ENT	SE	Total
2010	0	0	12	12
2011	47	0	0	47
2012	44	0	0	44
2013	118	0	0	118
2014	115	0	1	116
2015	142	0	0	142
2016	74	0	0	74
2017	32	0	0	32

Zu Frage Nr. 7: Wurden bezüglich der Qualität der Betreuung Mindeststandards definiert? Falls ja;

a. welche?

b. wie und von wem wird sichergestellt, dass diese eingehalten werden?

Der Kanton hat keine Mindeststandards für die Qualität der Betreuung durch Care-Migrantinnen oder Care-Migranten definiert.

Zu Frage Nr. 8: Wie und von wem wird sichergestellt, dass Pflegeleistungen nur von Personen mit einer von der Schweiz anerkannten Ausbildung und einer entsprechenden Bewilligung ausgeführt werden?

Beim Beruf der Pflegefachfrau bzw. des Pflegefachmannes handelt es sich um einen Gesundheitsberuf, dessen fachlich selbständige Ausübung einer kantonalen Berufsausübungsbewilligung der Dienststelle Gesundheit und Sport bedarf (§ 16 Abs. 1a und b Gesundheitsgesetz [GesG, SRL Nr. 800], sowie §§ 11 Abs. 1k und 36 der Verordnung über die anderen bewilligungspflichtigen Berufe im Gesundheitswesen [SRL Nr. 806]). Bewilligungsvoraussetzung ist unter anderem ein in der Schweiz anerkannter Abschluss als Pflegefachperson. Das gewerbmässige Erbringen von Pflegeleistungen ohne Berufsausübungsbewilligung ist nicht statthaft.

In der Regel wird die Aufenthalts- und Arbeitsbewilligung durch das Amigra nach Erteilung der Berufsausübungsbewilligung durch die DIGE erteilt. Diese Prüfung des Vorhandenseins einer Berufsausübungsbewilligung durch das Amigra erfolgt nur bei der Ersteinreise.

Zu Frage Nr. 9: Wie wird die Abgrenzung von Pflegeleistungen gegenüber Betreuungsleistungen gewährleistet?

Die Pflegeleistungen, die gemäss Artikel 25 Absatz 2a des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG, SR 832.10) zu Lasten der Grundversicherung übernommen werden, sind in Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung über Leistungen in der obligatorischen Kranken-

pflegeversicherung (KLV, SR 832.112.31) detailliert aufgelistet. Es handelt sich um Massnahmen in den Bereichen

- a) Abklärung, Beratung und Koordination
- b) Untersuchung und der Behandlung
- c) Grundpflege

Zu Frage Nr. 10: Für Betreuungstätigkeiten in Privathaushalten legt die Verordnung über den Normalarbeitsvertrag für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Hauswirtschaft (NAV Hauswirtschaft) des Bundes einen gesetzlichen Mindestlohn fest. Wie und wie oft wird die Einhaltung dieses Mindeststandards im Kanton Luzern kontrolliert?

siehe Antwort zur Frage 5.

Zu Frage Nr. 11: Werden im Rahmen dieser Kontrollen auch die gesetzlichen Mindeststandards im Bezug auf die Arbeitszeiten, Arbeitszeiterfassung, Nachtarbeit, Pausen, Sonntagsarbeit und Arbeit auf Abruf überprüft? Wie oft fand eine solche Kontrolle in den letzten fünf Jahren statt?

Das Arbeitsgesetz (ArG, SR 822.11), in welchem die genannten Grundsätze festgeschrieben sind, findet auf Privathaushaltungen und darin beschäftigte Personen keine Anwendung (Art. 2 Abs. 1 Bst. g). Anwendbar sind hingegen der NAV Hauswirtschaft des Bundes und der kantonale NAV für das hauswirtschaftliche Arbeitsverhältnis (SRL Nr. 854). Der NAV des Bundesrates regelt nur die Mindestlöhne. Für die übrigen Arbeitsbedingungen wie Arbeits- und Ruhezeiten, Ferienanspruch, Lohnfortzahlungspflicht des Arbeitgebers im Krankheitsfall usw. sind wie bisher die kantonalen NAV für Arbeitnehmende in der Hauswirtschaft oder das schweizerische Arbeitsvertragsrecht anwendbar. Damit kommen beide NAV ergänzend zur Anwendung.

Wegen fehlender Anwendbarkeit des Arbeitsgesetzes erfolgt die administrative Kontrolle jeweils gestützt auf den Arbeitsvertrag. Dabei wird in jedem Fall kontrolliert, ob der Mindestlohn eingehalten wird (Anzahl Kontrollen vgl. Antwort auf Frage 5)

Zu Frage Nr. 12: Wie viele Bewilligungen für Agenturen wurden im Kanton Luzern insgesamt in den letzten zehn Jahren erteilt? Wir bitten um eine Aufstellung nach Jahr.

Bei der Beantwortung dieser Frage verstehen wir unter Agenturen ganz generell Firmen mit einer Bewilligung für Personalverleih / Arbeitsvermittlung.

Seit 2008 wurden wie folgt Bewilligungen im Bereich des Bundesgesetzes über die Arbeitsvermittlung und den Personalverleih (Arbeitsvermittlungsgesetz AVG, SR 823.11) erteilt:

2008: 1	2013: 3
2009: 1	2014: 11
2010: 0	2015: 1
2011: 1	2016: 6
2012: 0	2017: 2

Zu Frage Nr. 13: Nach welchen Kriterien werden diese Bewilligungen erteilt?

Kriterien der Bewilligungserteilung (Art. 3, 13, 14 AVG i.V.m. Art. 8, 9, 32, 33, 35 der Arbeitsvermittlungsverordnung; AVV, SR 823.111) sind:

- o Eintrag im CH-Handelsregister,
- o Vorhandensein eines zweckmässige Geschäftslokals,

- kein anderes Gewerbe, welches die Interessen von Stellensuchenden/Arbeitnehmern oder Arbeitgebern/Einsatzbetrieben gefährden könnte
- für den Personalverleih muss eine Kautions gestellt werden (CHF 50'000.- kantonal mit Erhöhung auf CHF 100'000.- bei mehr als 60'000 Einsatzstunden im abgelaufenen Jahr). Die Kautions dient der Sicherung von Lohnansprüchen des verliehenen Personals und wird auch nur für diesen Zweck verwendet.
- eine verantwortliche Person:
 - welche die schweizerische Bürgerschaft, eine C- oder eine B-Bewilligung (EU/EFTA) besitzt;
 - welche für fachgerechte Vermittlung bzw. fachgerechten Verleih Gewähr bietet (mind. 50% Anwesenheit im Betrieb);
 - und welche einen guten Leumund geniesst (Strafregister-, Betreibungsregisterauszug und Bestätigung über Steuerschulden);
 - sämtliche Musterverträge müssen vorab eingereicht werden und werden geprüft.

Zu Frage Nr. 14: Mit welchen Konsequenzen müssen Agenturen rechnen, wenn ein Verstoß gegen die im Kanton Luzern geltenden arbeitsrechtlichen oder im NAV geregelten Bedingungen festgestellt wird?

Konsequenzen bei einem Verstoß gegen arbeitsrechtliche oder im NAV geregelte Bedingungen aus Sicht AVG:

- Aufforderung zur Stellungnahme;
- Anordnen die geltenden Bestimmungen einzuhalten, Verwarnung aussprechen und Androhung von Bewilligungsentzug, wenn wiederholt oder in schwerwiegender Weise gegen zwingende Vorschriften des Arbeitnehmerschutzes verstossen wird;
- Bewilligungsentzug und Möglichkeit, in der Entzugsverfügung anzuordnen, dass der Betrieb, die verantwortliche Person oder wirtschaftlich Berechtigte erst nach Ablauf einer Wartefrist von 2 Jahren ein neues Bewilligungsgesuch einreichen dürfen (Art. 5, 16 AVG i.V.m. Art. 15, 44 AVV);
- Sanktionsmöglichkeiten nur gemäss Art. 39 AVG, indem Anzeige bei der Staatsanwaltschaft erstattet wird (keine Sanktionsmöglichkeit betreffend Verletzung arbeitsrechtlicher oder im NAV geregelter Bedingungen).

Sanktionen bei Lohnunterbietungen von NAV-Bestimmungen können von der IGA direkt ausgesprochen werden.

Zu Frage Nr. 15: Wie oft wurden im Kanton Luzern in den vergangenen fünf Jahren Sanktionen gegen Agenturen ausgesprochen, welche die Vorschriften zu Lohn- und Arbeitsbedingungen nicht eingehalten haben?

Von der IGA wurden in ihrem Zuständigkeitsbereich bisher keine Verstöße bei der Staatsanwaltschaft beanzeigt.

Zu Frage Nr. 16: Welche künftige Entwicklung in Bezug auf Anzahl Pendelmigrantinnen und Agenturen erwartet der Regierungsrat?

Die Pendel- oder Care-Migration wird insgesamt zunehmen. Das Thema wird vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung und der finanziellen Aufwände für die Betreuung weiter in den Vordergrund rücken.

Schätzungen gehen davon aus, dass die Anzahl pflegebedürftiger Luzernerinnen und Luzerner (mindestens Pflegestufe 3), die älter als 65 Jahre alt sind, von 5'523 im Jahr 2013 auf 9'095 im Jahr 2035 steigen wird (siehe Pflegeheimplanung Kanton Luzern 2016. Ergänzung

der Pflegeheimplanung Kanton Luzern 2010). Dies entspricht einer Zunahme von 65 Prozent. Aufgrund verschiedener gesellschaftlicher Entwicklungen (mehr Alleinstehende, vermehrte Berufstätigkeit von Frauen, kleinere Familien, grössere geografische Mobilität etc.) ist davon auszugehen, dass der Anteil Pflegebedürftiger, welche auf Unterstützung durch Angehörige zählen können, eher zurückgeht. Entsprechend wird die Nachfrage nach professionellen Angeboten zunehmen, welche es pflegebedürftigen Menschen ermöglicht, zu Hause zu leben. Es ist davon auszugehen, dass dies neben den Spitex-Leistungen und weiteren ambulanten Angeboten auch die Dienstleistungen von Care-Migrantinnen und -Migranten betrifft, welche zu Hause pflegen und betreuen.

Zu Frage Nr. 17: Wie teilt sich nach Ansicht des Regierungsrates die Verantwortlichkeit bezüglich privater Care-Arbeit auf die unterschiedlichen staatlichen Ebenen (Bund, Kanton, Gemeinde) auf?

Auf Bundesebene bilden das KVG und das AVG die rechtlichen Grundlagen. Das FZA (Freizügigkeitsabkommen) bietet keine einschränkende Handhabe, vielmehr regelt dieses den freien Personenverkehr.

Auf kantonaler Ebene kommt das Gesundheitsgesetz (SRL Nr. 800) bezüglich Berufsausübungsbewilligung für die fachlich selbständige Tätigkeit als Pflegefachperson hinzu. Beim Kanton liegen der Vollzug für das AVG (wira) und für das Gesundheitsgesetz (Dienststelle Gesundheit und Sport).

Den Gemeinden kommen aus unserer Sicht keine besonderen Aufgaben zu.

Zu Frage Nr. 18: Sieht der Regierungsrat in der Kontrolle der arbeitsrechtlichen Mindeststandards und in Bezug auf eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen von Arbeitnehmenden in der privaten Care-Arbeit Handlungsbedarf? Wenn ja, welchen?

Aktuell sind nur einzelne Eckpunkte im nationalen und kantonalen NAV geregelt. Die beiden NAV kommen ergänzend zur Anwendung. Eine umfassendere Regelung für diese Art der Arbeit ist zu begrüssen. Die entsprechenden Arbeiten auf nationaler Ebene sind am Laufen.³ Ob allenfalls weitergehende kantonale Regelungen notwendig werden, kann erst nach Vorliegen der konkreten Bundesregelung entschieden werden.

Zu Frage Nr. 19: Welche Möglichkeiten sieht der Regierungsrat in der vermehrten Sensibilisierung der Bevölkerung sowie der Care-Migrantinnen selbst, so wie dies andere Kantone und Städte bereits tun?

Mögliche Massnahmen zur Sensibilisierung und Information der Öffentlichkeit und der Care-Migrantinnen sind:

- Veröffentlichen des für punktuelle Abgabe bereits vorhanden Merkblatts via Internet;
- Erstellen eines Merkblattes für den Einsatz ausländischer Arbeitskräfte in der Pflege zu Hause (vgl. z.B. Kanton Graubünden⁴).
- Beteiligung an der Informationsplattform Care-Info (<http://care-info.ch/de/>), welche Informationen für Care-Migrantinnen und für Pflegebedürftige bzw. ihre Angehörige bereitstellt (inklusive Gesetzgebung der beteiligten Kantone: bisher Zürich, Basel-Stadt, Aargau, Bern Solothurn).

³ <https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Arbeit/Arbeitsbedingungen/Arbeitnehmerschutz/24-stunden-betragtenbetreuung.html>

⁴ http://www.alter.gr.ch/sites/default/files/Wegweiser%20Alter/Downloads/merkblatt_haushalts- und_pflegepersonal.pdf