

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 01. April 2014

263

GRG NR.	12	IN 11	146
---------	----	-------	-----

Interpellation von Edith Wohlfender vom 26. Juni 2013 „Care Migration im Thurgau“

Beantwortung

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Unter dem Begriff „Care Migration“ werden üblicherweise Beschäftigungsverhältnisse verstanden, bei denen Personen aus dem Ausland in der Schweiz die Betreuung von älteren oder kranken Personen übernehmen. Die Frage der „Care Migration“ beschäftigt die kantonalen Behörden seit Jahren. So wurde bereits 2009 eine Broschüre mit dem Titel „Betreuung oder Pflege von Angehörigen zu Hause durch Drittpersonen“ herausgegeben. Diese Broschüre wurde vom Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA) in Zusammenarbeit mit dem Staatssekretariat für Wirtschaft des Bundes (SECO), dem Gesundheitsamt, dem Amt für AHV und IV sowie dem Arbeitsinspektorat erstellt und breit in den Gemeinden, den Spitex-Organisationen sowie der Pro Senectute gestreut. Eine zweite, aktualisierte Auflage steht seit Anfang 2013 zur Verfügung.

Die Betreuung zu Hause ermöglicht älteren oder gesundheitlich bedürftigen Menschen, länger im eigenen Heim und damit in der gewohnten Umgebung zu verbleiben. Dies ist nicht nur ein entscheidender Faktor für die Lebensqualität dieser Personen, sondern kann auch mithelfen, die Gesundheitskosten zu dämpfen. Diese Betreuung zu Hause erfolgt durch Angehörige und Nachbarn, durch die Spitex und durch Personen, die von den zu betreuenden Personen oder ihren Angehörigen angestellt oder eingesetzt werden.

Der Begriff „Betreuerin/Betreuer“ ist nicht definiert. So können Personen mit dieser Umschreibung unterschiedliche Aufgaben wahrnehmen, die von der Begleitung beim Spaziergang über die Mithilfe im Haushalt bis zur eigentlichen Pflege schwerstkranker insbesondere dementer Personen reichen. Fast so vielfältig wie die Tätigkeit ist die Ausgestaltung der rechtlichen Beziehung zwischen betreuender und betreuter Person be-

ziehungsweise ihrer Angehörigen. Neben der Beauftragung selbständig erwerbstätiger Personen kann hauptsächlich die Ausleihe oder die direkte Anstellung einer betreuenden Person in Frage kommen. Daneben erbringen Spitex-Organisationen im grossen Umfang entsprechende Dienstleistungen im Auftragsverhältnis.

Viele Tätigkeiten im Haushalt dürfen ohne Bewilligung oder Ausbildungsnachweis ausgeübt werden. Für Pflegetätigkeiten und das Ausüben von Berufen des Gesundheitswesens ist jedoch eine Bewilligung erforderlich. Diese wird den entsprechenden Unternehmen oder selbständig Erwerbstätigen vom DFS erteilt (§ 16 Gesundheitsgesetz, RB 810.1 in Verbindung mit §§ 48 ff. der zugehörigen Verordnung, RB 810.121).

Bei Personen aus dem Ausland sind zudem die Fragen der Aufenthalts- und der Arbeitsbewilligung zu klären.

In diesem Bereich existieren reguläre Vermittlungs- und Verleihfirmen, welche sich in aller Regel bemühen, korrekte und transparente Arbeitsverträge abzuschliessen und dafür orts- und branchenübliche Löhne zu bezahlen. Die betreuenden Personen werden in der Regel für drei Wochen am selben Ort eingesetzt, bevor sie für ein bis drei Wochen abgelöst werden. Sie erhalten dabei einen ortsüblichen Lohn, der die in ihrem Herkunftsland möglichen Einkünfte in der Regel massiv übersteigt und ihnen hilft, ihre eigene finanzielle Situation und die ihrer Angehörigen zu verbessern.

Betreuungsdienstleistungen werden allerdings manchmal auch von Personen erbracht, die durch sogenannte Schlepperorganisationen vermittelt wurden, die über keine Fachkenntnisse verfügen und zum Teil nicht einmal deutsch sprechen. Diese Frauen treten aber gegen aussen kaum in Erscheinung, so dass ein Eingreifen des Staates mangels Kenntnis nicht möglich ist. Hier sind die Behörden auf die Informationen durch die Bevölkerung angewiesen.

Vor diesem Hintergrund beantwortet der Regierungsrat die gestellten Fragen wie folgt und mit ergänzter Nummerierung:

Fragen 1. und 2.

Die Anzahl der ausländischen Betreuerinnen und Betreuer von pflegebedürftigen Menschen im Kanton Thurgau ist weder im Detail noch schätzungsweise bekannt.

Die Zulassung von Arbeitskräften aus den EU/EFTA-Staaten erfolgt nach dem Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (FZA, SR 0.142.112.681) ohne jegliche arbeitsmarktliche Überprüfung, ausser bei Staatsangehörigen von Rumänien und Bulgarien. Anstellungen bis zu drei Monaten müssen vom Schweizer Arbeitgeber oder der Arbeitgeberin lediglich durch ein Meldeverfahren per Internet mitgeteilt werden. Dabei wird lediglich der Wirtschaftszweig erfasst, in dem die Tätigkeit stattfindet. Personen, die bereits über eine gültige Bewilligung verfügen und die Arbeitsstelle wechseln, müssen dies den kantonalen Behörden nicht melden.

Nach der erstmaligen Ausstellung einer Ausländerbewilligung muss ein Stellenwechsel EU/EFTA bei unselbständiger Erwerbstätigkeit ausländerrechtlich nicht mehr gemeldet werden. Das FZA ist geprägt von der Freizügigkeit von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern im Binnenmarkt EU. Das FZA stellt keine gesetzliche Grundlage mehr dar, um

die ausländerrechtliche Zulassung von gewissen Erwerbszweigen einzuschränken oder an Bedingungen zu knüpfen. Es erfolgen deshalb im Normalfall keine Kontrollen von Arbeitsverträgen, Arbeitsbedingungen und anderen arbeitsrechtlichen Fragen durch die Behörden.

Als Arbeitskräfte EU/EFTA kommen auch Personen in Betracht, die in der „Care Migration“ tätig sind. Bei Vorlage eines anerkannten Reisepapieres und einer Arbeitsbestätigung oder eines Arbeitsvertrages erfolgt in Abhängigkeit der Beschäftigungsdauer die Ausstellung einer unterjährigen (L-EU) oder überjährigen Aufenthaltsbewilligung (B-EU). Beim Migrationsamt erfolgt keine Aufgliederung der Bewilligungspraxis nach Branche und keine spezifische statistische Erfassung von Arbeitskräften und Firmen aus dem Bereich „Care Migration“.

Bei Gesuchen von neu einreisenden EU/EFTA-Arbeitskräften, welche augenscheinlich im „Care Migration“ Bereich arbeiten, erfolgt eine Rückweisung des Gesuchs, wenn klar ersichtlich ist, dass gemäss Arbeitsbestätigung oder Arbeitsvertrag Leistungen erbracht werden, welche eine Berufsausübungsbewilligung durch das DFS bedingen.

Arbeitsbewilligungen für Personen aus Rumänien und Bulgarien werden nur ausgestellt, wenn nachgewiesen ist, dass in der Schweiz keine Person für die auszuführende Arbeit gefunden werden konnte. Bei Gesuchen aus diesen beiden Staaten werden auch die Lohn- und Arbeitsbedingungen vorab überprüft, zudem bestehen vom Bund festgesetzte Kontingente.

Gesuche von Personen aus Drittstaaten ausserhalb der EU/EFTA werden in aller Regel nicht bewilligt und würden im Einzelfall von besonderer Qualifikation unter anderem einen positiven arbeitsmarktlichen Vorentscheid durch das AWA bedingen.

Wie bereits ausgeführt, sind sowohl die Tätigkeiten als auch die vertraglichen Beziehungen der Betreuerinnen und Betreuer vielfältig. Weder beim AWA noch beim Migrationsamt erfolgt eine detaillierte Aufgliederung nach Tätigkeit und keine spezifische statistische Erfassung von Arbeitskräften und Firmen aus dem Bereich „Care Migration“.

Frage 3

Einen bewilligungspflichtigen Gesundheitsberuf „Betreuerin“ gibt es nicht. Die bewilligungspflichtigen Tätigkeiten sind in der Verordnung des Regierungsrates über die Berufe des Gesundheitswesens (RB 811.121) auf der Basis des Gesundheitsgesetzes (GG; RB 810.1) geregelt. Pflegefachfrauen und Pflegefachmänner erhalten eine Bewilligung zur Berufsausübung, wenn sie die Bedingungen gemäss § 49 der Verordnung des Regierungsrates über die Berufe des Gesundheitswesens erfüllen. Andere Personen, welche bewilligungspflichtige pflegerische Tätigkeiten ausüben, dürfen dies nur unter Aufsicht und Verantwortung einer Fachperson mit Bewilligung tun. Ein aktives Register über erteilte Bewilligungen wird nicht geführt. Wer ohne Bewilligung eine bewilligungspflichtige Tätigkeit ausführt, kann mittels Administrativmassnahmen sowie strafrechtlich belangt werden.

In der Pflege tätige Personen, welche KVG-pflichtige Leistungen erbringen, haben in der Regel ein Interesse an einer Abrechnung der Restkosten gegenüber den Gemeinden. Gut zwanzig Personen mit Wohnsitz im Kanton Thurgau sind auf der entsprechen-

den Liste des Schweizerischen Verbandes der Pflegefachfrauen und Pflegefachmänner (SBK) als Leistungserbringer und Leistungserbringerinnen aufgeführt.

Zurzeit ist das Bundesgesetz über die Gesundheitsberufe in der Vernehmlassung. Darin ist ein aktives Register vorgesehen, welches auch Pflegefachpersonen erfasst, die in eigener fachlicher Verantwortung tätig sind. Dies wird der Bevölkerung im Sinne des eigenverantwortlichen Selbstschutzes eine transparente Einsicht und Prüfung vor der Anstellung von Pflegefachpersonen ermöglichen.

Frage 4

Für Pflegeleistungen im Sinne der Verordnung des Regierungsrates über die Berufe des Gesundheitswesens benötigt eine selbständig erwerbend tätige Person eine Berufsausübungsbewilligung des DFS. Auch private Firmen, welche solche Dienstleistungen anbieten, bedürfen einer Bewilligung des DFS. Andere Betreuungstätigkeiten wie beispielsweise Unterstützung im Haushalt oder sozial begleitende Aufgaben sind nicht bewilligungspflichtig.

Bezieht sich die Frage auf die ausländerrechtliche Bewilligung, kann auf das Personenfreizügigkeitsabkommen Schweiz - EU/EFTA verwiesen werden. Danach haben Angehörige der EU und EFTA Staaten, mit Ausnahme von Rumänien und Bulgarien, Anspruch auf eine ausländerrechtliche Bewilligung. Es besteht kein Raum für eine Zulassungs- oder Ablehnungspraxis.

Gesuche von Personen aus Drittstaaten werden in aller Regel nicht bewilligt und würden im Einzelfall von besonderer Qualifikation unter anderem einen positiven arbeitsmarktlichen Vorentscheid durch das Amt für Wirtschaft und Arbeit bedingen.

Frage 5

Der Normalarbeitsvertrag für hauswirtschaftliche Arbeitsverhältnisse findet gemäss § 1 der entsprechenden Verordnung des Regierungsrates (RB TG 221.252) Anwendung auf alle Arbeitsverhältnisse in privaten Haushalten im Kanton Thurgau, sofern vorwiegend hauswirtschaftliche Arbeit verrichtet wird. Inhaltlich von diesem Vertrag abweichende Regelungen können getroffen werden, sofern diese schriftlich abgefasst sind. Es ist beispielsweise zulässig, dass durch schriftliche Vereinbarung von der in § 3 Abs. 2 vorgesehenen täglichen Höchstarbeitszeit von neun Stunden und der Wochenarbeitszeit von höchstens 45 Stunden abgewichen wird.

Zu beachten ist auch der Normalarbeitsvertrag Hauswirtschaft des Bundes (Verordnung über den Normalarbeitsvertrag für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Hauswirtschaft, SR 221.215.329.4). Dieser schreibt unter anderem bei einer Beschäftigung von mehr als fünf Stunden pro Woche einen zwingenden Mindestlohn vor.

Wird die betreuende Person hauptsächlich zur Pflege eingesetzt, so entfalten die erwähnten Normalarbeitsverträge keine Gültigkeit. Der Normalarbeitsvertrag für das Pflegepersonal des Bundes (SR 221.215.328.4) kommt lediglich in Anstalten, Krankenhäu-

sen und Heimen zur Anwendung, nicht jedoch bei Pflegedienstleistungen in Privathaushalten.

Frage 6

Gemäss Art. 2 Abs. 1 lit. g Arbeitsgesetz (ArG, SR 822.11) ist dieses nicht anwendbar auf private Haushaltungen.

Kontrollen können im Rahmen der flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit gemäss Art. 360b Abs. 3 des Obligationenrechtes (SR 220) stattfinden. Dabei werden auf Hinweis oder stichprobenweise die Arbeitsverhältnisse dahingehend überprüft, ob die bezahlten Löhne orts-, berufs- oder branchenüblich sind. Zudem kann bei Schwarzarbeitskontrollen überprüft werden, ob die eingesetzte Person über die allenfalls nötige ausländerrechtliche Bewilligung verfügt und ob ihr Einsatz den Versicherungs- und Steuerbehörden gemeldet wurde.

Frage 7

Im sogenannten Homecare-Bereich sind sämtliche Unternehmen tätig, die Betreuungsdienste in Privathaushalten erbringen. Darunter fallen auch die Spitexorganisationen. Im Kanton Thurgau verfügen nebst den öffentlichen auch elf private Spitexorganisationen über eine Betriebsbewilligung. Bei dreien davon handelt es sich um Kinderspitexorganisationen. Insgesamt bestehen 41 Spitexbewilligungen. Über die Profitorientierung der privat geführten Organisationen können keine Aussagen gemacht werden.

Unternehmen, die mit ihren Mitarbeitenden Haushaltsleistungen erbringen, unterstehen in der Regel dem Bundesgesetz über die Arbeitsvermittlung und den Personalverleih (Arbeitsvermittlungsgesetz, AVG, SR 823.11), davon ausgenommen sind Spitexdienstleistungen.

Unternehmen mit Sitz im Ausland dürfen in der Schweiz kein Personal vermitteln oder verleihen, dies ist im Arbeitsvermittlungsgesetz ausdrücklich untersagt.

Bisher ist nur ein privates Unternehmen bekannt, welches im Kanton Thurgau spezifisch Personen für Haushaltsarbeit vermittelt. Ergänzt sei, dass Personalverleihfirmen, die über eine kantonale Bewilligung verfügen, jegliche Art von Arbeitstätigkeit, also auch Haushaltarbeit, vermitteln dürfen. Es kann deshalb keine konkrete Zahl der profitorientierten Unternehmen genannt werden.

Frage 8

Für alle Spitexorganisationen mit Betriebsbewilligung gelten - unabhängig davon, ob öffentlich oder privat - dieselben Regelungen und Kontrollinstanzen. Das Gesundheitsamt nimmt im Auftrag des DFS die Aufsichtsfunktion über die Spitexorganisationen wahr. Dazu gehört in Zusammenhang mit der Erteilung der gesundheitspolizeilichen Bewilligung durch das DFS die Vorprüfung des Antrages. Die gesundheitspolizeiliche Aufsicht wird mittels der Überprüfung der Einhaltung der Bewilligungsvoraussetzungen und der Spitex-Richtlinien ausgeübt. Die Überprüfung erfolgt erstmalig vor Erteilung einer gesundheitspolizeilichen Bewilligung und danach

periodisch, unter Einbezug der wesentlichen Qualitätskriterien des Spitex-Verbandes Schweiz. Bei festgestellten Abweichungen und Mängeln werden entsprechende Massnahmen angeordnet sowie deren Einhaltung überprüft.

Personalverleihfirmen unterstehen dem Arbeitsvermittlungsgesetz. Damit sie tätig werden können, benötigen sie eine Betriebsbewilligung des AWA, die nur erteilt wird, wenn der Betrieb unter anderem im Schweizerischen Handelsregister eingetragen ist und über ein zweckmässiges Geschäftslokal verfügt. Der Arbeits- und der Verleihvertrag müssen bestimmten, gesetzlich vorgegebenen Anforderungen genügen. Ein Verstoß gegen die Bestimmungen kann straf- und verwaltungsrechtliche Konsequenzen nach sich ziehen.

Das Arbeitsvermittlungsgesetz kommt auch für Personalvermittlungsfirmen zur Anwendung. Diese benötigen ebenfalls eine Betriebsbewilligung.

Frage 9

Gemäss den Spitex-Richtlinien und dem Aufsichtskonzept des DFS haben die Spitexorganisationen mit anderen Leistungserbringern zusammenzuarbeiten (z. B. anderen Spitexorganisationen, Ligen, psychiatrischen Diensten, Zweckverband Perspektive, usw.). Sind mehrere Leistungserbringer bei den gleichen Klienten involviert, so sind die Aufgaben und Verantwortlichkeiten im Einzelfall schriftlich festzuhalten und die Verantwortung ist klar zuzuweisen. Die Klienten sind über die Kostenfolge der verschiedenen Aufträge nachweislich zu informieren. Die Überprüfung erfolgt anlässlich der Aufsichtsbesuche.

Frage 10

Gemäss Alterskonzept des Kantons Thurgau vom 6. Dezember 2011 sollen die älteren Menschen selbst bestimmen können, wie sie ihr Leben gestalten wollen. Dazu gehört auch die Betreuung zu Hause im Rahmen der gesetzlichen Regelungen. Zudem verfolgen Gemeinden und Kanton das Ziel, dass älteren Menschen ein auf ihre Bedürfnisse ausgerichtetes, qualitativ gutes, bezahlbares und koordiniertes Angebot an medizinischen und pflegerischen Leistungen sowie Alltagshilfen zur Verfügung steht.

Care Migration ist letztlich eine Folge davon, dass einerseits zu wenig Schweizerinnen und Schweizer gewillt sind, in Privathaushalten Haushalt- und Pflegearbeiten zu verrichten, und dass andererseits das Lohnniveau in der Schweiz viel höher ist als im Ausland. Ausländerinnen und Ausländer decken damit eine Nachfrage ab, die auch ohne Personenfreizügigkeit zwischen der Schweiz und EU bestände.

Es ist ein Kernelement des Freizügigkeitsabkommens, dass alle Angehörigen der Vertragsstaaten das Recht haben, ihren Arbeitsort innerhalb der Vertragsstaaten frei zu wählen. Mit den flankierenden Massnahmen soll dabei verhindert werden, dass ungleiche Lohnverhältnisse zu Marktverzerrungen führen.

Soweit die orts-, berufs- und branchenüblichen Anforderungen und Arbeitsbedingungen eingehalten werden und die allfällig nötigen Bewilligungen vorliegen, ist aus Sicht des Regierungsrates nichts gegen die Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern in

Haushalten einzuwenden. Dies insbesondere mit dem Ziel, ältere Menschen zu Hause zu stabilisieren und auch mit Blick auf die ständig steigenden Kosten der öffentlichen Hand für Alters- und Pflegeheime. Verstösse gegen die geltende Rechtsordnung sind zu ahnden und möglichst zu verhindern. Dazu dient die Gesetzgebung zu den flankierenden Massnahmen und zur Schwarzarbeitsbekämpfung, wobei sich der Regierungsrat bewusst ist, dass immer wieder rechtswidrige Fälle unentdeckt bleiben. Der Regierungsrat sieht aber keine Anzeichen eines Missstandes im Thurgau.

Der Präsident des Regierungsrates

Bernhard Koch

Der Staatsschreiber

Dr. Rainer Gonzenbach

Beilagen:

- Text der Interpellation mit ergänzter Nummerierung der Fragen
- Broschüre „Betreuung oder Pflege von Angehörigen zu Hause durch Drittpersonen“ (2. Auflage, November 2012)