



KANTONSRATSPROTOKOLL

Sitzung vom
Kantonsratspräsident

14. September 2021
Bossart Rolf

A 421 Anfrage Setz Isenegger Melanie und Mit. über die Arbeitsbedingungen von Care-Migrantinnen in Privathaushalten / Gesundheits- und Sozialdepartement i. V. mit Justiz- und Sicherheitsdepartement

Melanie Setz Isenegger ist mit der Antwort des Regierungsrates teilweise zufrieden und verlangt Diskussion.

Melanie Setz Isenegger: 10 000 bis 30 000 Care-Migrantinnen arbeiten gemäss Schätzungen in der Schweiz. Care-Migrantinnen betreuen betagte Menschen, sie unterstützen sie im Alltag und übernehmen häusliche Tätigkeiten. Medizinische Leistungen sind grundsätzlich nicht vorgesehen. Zu kontrollieren, ob eine Haushaltshilfe einmal vor der gemeinsamen Mahlzeit den Blutzucker misst, ist aber schwierig. Wenn sie es aus Goodwill macht, bewegt sie sich in einem rechtlichen Graubereich. Pendelmigrantinnen wohnen vorwiegend im selben Haushalt wie die Klientinnen und Klienten, meistens für mehrere Wochen, bevor sie wieder zurück in ihr Heimatland reisen. Meistens reisen sie mit kurzfristigen Aufenthaltsbewilligungen in die Schweiz. Arbeitsrechtlich ist die Rund-um-die-Uhr-Betreuung zu Hause leider eine sehr schwach geregelte Branche und ein gesetzlicher Flickenteppich. Neben dem nationalen Normalarbeitsvertrag (NAV) Hauswirtschaft, der immerhin einen Mindestlohn von gerade einmal Fr. 19.20 vorgibt, gibt es noch 26 meist unterschiedliche, kantonale NAV. Darin sind beispielsweise Vorgaben zur Arbeits- und Freizeit geregelt. Der kantonale NAV Hauswirtschaft ist aber nicht Pflicht und kann unterschritten werden. Wie auch der Regierungsrat schreibt, ist im Kanton Luzern die Tripartite Kommission Arbeitsmarkt (TKA) zuständig für die Kontrolle der Arbeitsbedingungen. Da Privathaushalte eben privat sind, sind diese auch entsprechend schwierig zu erfassen. Wir zählen hier darauf, dass die versprochenen häufigeren Kontrollen durch die TKA nicht nur schriftlich durchgeführt und Verstösse geahndet sowie Arbeitnehmerinnen oder deren Vertreterinnen angehört werden. Leider entsprechen die Tätigkeiten oft nicht den sonst üblichen Arbeitsbedingungen in der Schweiz. Präsenzzeiten werden nicht abgegolten, und Pausen- und Freizeitregelungen sind oft mangelhaft. Meistens sind im Vertrag Arbeitszeiten von täglich sechs bis acht Stunden festgelegt, aber erwartet wird eine 24-Stunden-Präsenz. Wenn die Betreuerin im selben Haushalt lebt, ist der Übergang zwischen Freizeit und Arbeitszeit natürlich fließend. Ist das gemeinsame Mittagessen mit der Klientin Freizeit oder Arbeitszeit? Das Horchen in der Nacht, ob etwas passiert, Freizeit oder Nachtschicht? Der gemeinsame Spaziergang Freizeit oder Betreuung? Die Vermischung von Freizeit und Arbeitszeit ist nicht nur deswegen eine enorme Belastung. Weil Care-Migrantinnen meistens im gleichen Haushalt leben, haben sie kaum Kontakt zu anderen Menschen in der Schweiz und sind sozial isoliert. Das enge Zusammenleben bringt zudem für die Betreuungspersonen sowie für die Klientinnen und Klienten zahlreiche andere Herausforderungen mit sich. Die rechtliche und gesellschaftliche

Situation von Care- oder Pendel-Migrantinnen ist unbefriedigend, und sie zeigt leider die grundsätzliche Problematik im Bereich der Betreuung unserer älteren oder betagten Mitmenschen auf. Die Politik und die Gesellschaft – also wir – müssen sich fragen, wer sie betreut oder pflegt, unter welchen Bedingungen und aus welcher Kasse das bezahlt wird. Die privaten Haushalte der Schweiz übernahmen 2010 bis 61 Prozent der Kosten für die Langzeitpflege. In anderen europäischen Ländern waren es bloss knapp 30 Prozent. Gerade aus finanziellen Gründen wird Care-Arbeit deshalb oft gratis durch Angehörige geleistet oder minimal vergütet durch Modelle wie die Care-Migration. Dass in beiden Bereichen zum grössten Teil Frauen Care-Arbeit leisten, dürfte allen klar sein. Die Devise «ambulant vor stationär» verbessert diese Situation leider auch nicht. Wir können aber nicht aufgrund möglicher Kostenfolgen keine besseren und faireren Regelungen treffen. Es ist der SP deshalb ein Anliegen, dass die Thematik der Finanzierung von ambulanten häuslicher und pflegerischen Leistungen weiterhin ein hohes Gewicht behält. Care-Migration ist bei genauerem Hinsehen leider meist keine Win-win-Situation, und es ist verwerflich, wenn wir dies aus Spargründen so benennen. Besser sollten wir Möglichkeiten suchen, wie wir die Betreuung und Pflege für uns und unsere Eltern und Grosseltern selber fair entschädigen und für alle gesundheitserhaltend organisieren können.

Samuel Zbinden: Melanie Setz Isenegger hat es bereits erläutert: Zehntausende Menschen – in den allermeisten Fällen Frauen, zum Beispiel aus Ungarn, der Slowakei oder anderen meist osteuropäischen Ländern, – befinden sich als sogenannte Care-Migrantinnen in der Schweiz. Was auf den ersten Blick vielleicht wie eine Win-win-Situation wirkt – die Frauen bekommen einen im Vergleich besseren Lohn und die Arbeitgeberinnen eine vergleichsweise günstige Pflege –, ist in Tat und Wahrheit überhaupt nicht so. Seit Jahren warnen zahlreiche Organisationen vor prekären Arbeitsbedingungen, vor Lohndumping und vor ungeregelten Verhältnissen. Oft ist sogar von moderner Sklaverei die Rede. Vor diesem Hintergrund danke ich Melanie Setz Isenegger für die wichtigen Fragen und dafür, dass das Thema wieder angesprochen wird. Danke auch der Regierung für die Antworten. In jüngster Zeit gab es zwei zentrale Fortschritte in dieser Problematik: einerseits die Informationsplattform «CareInfo» für Care-Migrantinnen und für potenzielle Arbeitgeber und Arbeitgeberinnen, andererseits die Anpassung des Modell-NAV des Bundes, welcher bessere Regelungen gerade für die 24-Stunden-Betreuung vorschreibt. Die Grünen und Jungen Grünen begrüssen es, dass der Kanton Luzern bei diesen beiden Fortschritten dabei ist und einerseits die Plattform «CareInfo» mitträgt und andererseits auch den NAV Hauswirtschaft nach dem Bundesmodell angepasst hat. Es ist auch begrüssenswert, dass die TKA in Zukunft verstärkte Kontrollen in diesem Bereich durchführen wird, gerade auch in Bezug auf die besseren Regeln für die 24-Stunden-Betreuung. Es wird sich zeigen, ob diese eingehalten werden. Kontrollen sind wichtig und richtig. Die G/JG-Fraktion fordert, dass diese auch wirklich verstärkt werden. Leider wird das in dieser Branche wohl nicht ausreichen. Viel zu einfach ist es für Arbeitgebende, die Bestimmungen zu umgehen, viel zu schwierig ist es, hier eine klare Trennlinie zwischen normalen Betreuungs- und Pflegearbeiten feststellen zu können. Viel zu einfach ist es auch, bei einer Kontrolle etwas anzugeben, das vielleicht gar nicht der Wahrheit entspricht. Genau darum wäre es zentral, die Care-Migrantinnen selbst zu stärken. Es braucht eine Sensibilisierung, mehr Informationen zu den eigenen Rechten und einfache, niederschwellige Anlaufstellen. Darum bin ich etwas enttäuscht, dass die Regierung gerade in diesem Bereich mehr Sensibilisierung, mehr Unterstützung als die bestehende Plattform und auch mehr Begleitung nicht für nötig erachtet. Einfach nur zu sagen, dass man nicht wisse, ob und wie gut die Frauen über ihre Rechte informiert sind, ist doch ein wenig zu einfach. Wenn ich mir nur schon überlege, wie lange wir brauchen, um die komplexen Arbeitsbestimmungen zu verstehen, ist es nicht wirklich einfacher, wenn noch sprachliche und andere Barrieren dazukommen. Ich wünsche mir, dass in diesem Bereich mehr vorwärtsgeht, damit die verbesserten Regeln auch wirklich umgesetzt werden.

Thomas Oehen: Die Anfrage geht darauf ein, wie gut die Arbeitsbedingungen für sogenannte Care-Migrantinnen sind und wie gut diese Arbeiterinnen über ihre Rechte

informiert sind. In unserer Gesellschaft kommt es bei betagten Personen vermehrt zum Wunsch, möglichst lange im eigenen Haushalt zu bleiben. Dafür brauchen sie aber Hilfe im Haushalt. Solche Aufgaben übernehmen oft Frauen aus Osteuropa, sogenannte Care-Migrantinnen. Für den Kanton ist es klar, dass diese Arbeitsverhältnisse in den Bereich der Hauswirtschaft fallen und dadurch im neuen NAV Hauswirtschaft geregelt werden. Auf Plattformen wie «CareInfo» oder direkt beim Sozialversicherungszentrum Wirtschaft Arbeit Soziales (WAS), Dienststelle Wirtschaft und Arbeit (Wira), haben diese Arbeitnehmerinnen die Möglichkeit, sich zu informieren. Während der Corona-Zeit ist die Situation für alle speziell. Immer wieder veränderte Reisebedingungen, auch in den östlichen Ländern, machten Rückreisen oder Ferien zum Teil unmöglich. Das ist bedauernswert, aber in der Situation begründet und nicht in schlechten Arbeitsbedingungen. Der Kanton ist bemüht, diese Arbeitsverhältnisse gerecht zu regeln und kontrolliert diese auch. Aus Sicht der Mitte ist die Arbeit der Care-Migrantinnen tatsächlich in den allermeisten Fällen eine Win-win-Situation.

Simon Howald: Die GLP steht für den Schutz der Care-Migrantinnen ein, damit Missbrauch weitgehend vermieden werden kann. Wir sehen die Unterzeichnung der Vereinbarung für die Informationsplattform «CareInfo.ch» im Juli 2019 seitens des Kantons Luzern als Zeichen der Mitverantwortung in dieser Thematik. Die GLP nimmt zur Kenntnis, dass der heutige Wissensstand zu Arbeitsbedingungen von Care-Migrantinnen in Privathaushalten schwierig zu ermitteln ist. Einige geeignete Anlaufstellen sind vorhanden. Wie erfahren jedoch die Care-Migrantinnen von den verschiedenen Möglichkeiten? Da wären zusätzliche Anstrengungen im Bereich der Sensibilisierung wünschenswert. Grundsätzliche Verbesserungen sind nach unserer Meinung sichtbar. Erstens: Der umfassend revidierte NAV Hauswirtschaft ist per 1. Dezember 2020 in Kraft getreten. Zweitens: Die TKA hat aufgrund des NAV Hauswirtschaft entschieden, 2021 die Kontrollintensität im Bereich der Hauswirtschaft zu erhöhen. Drittens: Im Rahmen der Arbeitsmarktkontrollen durch die TKA können die Haupttätigkeiten der Care-Migrantinnen abgefragt werden. Die GLP-Fraktion begrüsst die Aktivitäten, welche zu einer Verbesserung der Situation beitragen. Jetzt gilt es aus unserer Sicht Erfahrungen mit den neuen Regelungen zu sammeln, TKA-Kontrollen konsequent durchzuführen und bei Ungereimtheiten entsprechend zu justieren.

Helen Schurtenberger: Wir Menschen dürfen immer älter werden und wünschen uns, so lange wie möglich in der eigenen Wohnung leben zu können. Dies bedingt, dass viele Pflegeleistungen und Unterstützungen von Dritten benötigt werden. Neben den ambulanten Leistungen, welche durch die Spitex angeboten werden, decken auch Care-Migrantinnen einen grossen Teil dieser Leistungen ab, denn sie betreuen die Personen 24 Stunden am Tag. Sie leben meistens in den Haushalten. Die Fragen und Problematiken, welche Melanie Setz Isenegger stellt und beschreibt, wurden bereits zum Teil in früheren Anfragen thematisiert und werden nun wieder diskutiert. Der Modell-NAV Hauswirtschaft wurde angepasst und enthält neue Regelungen, welche die Arbeitsbedingungen von Care-Migrantinnen stärken. Zudem hat die Regierung die Informationstätigkeit, die Sensibilisierung und die Massnahmen verstärkt und angepasst. In der Anfrage wird dargelegt, dass die Care-Migranten kaum Freizeit hätten und ausgenützt würden, ja sogar gratis arbeiten müssten. Für diese Problematiken gibt es Anlaufstellen, und Arbeitnehmerinnen werden darüber aufgeklärt. Es ist oft schwierig zu verstehen, dass Anfragen im Kantonsrat behandelt und anscheinend Meldungen irgendwo gemacht werden, aber bei den offiziellen Anlaufstellen wie der Wira oder der TKA diese Angaben fehlen. Laut Anfrage müssen die Zustände sehr schwierig sein, doch die Berichte der Kontrollen geben keine Hinweise darauf. Der Kanton Luzern hat den NAV Hauswirtschaft überarbeitet und den neuen Anforderungen angepasst. Es wird sich zeigen, ob die Regelungen noch verschärft werden müssen. Die FDP ist der Ansicht, dass die Regierung in diesem Bereich sensibilisiert ist und die Arbeiten auf Kurs sind.

Markus Schumacher: Aus unserer Sicht hat der Regierungsrat die Anfrage sehr umfassend und aussagekräftig beantwortet. Bei Missbräuchen erinnere ich mich an die

Debatte in diesem Rat, als es um Missbräuche in der Coiffeur-Branche ging: «Ihr müsst halt Missbräuche der Wira und der TKA melden, dann kontrollieren wir auch», hiess es damals. Grundsätzlich sind aus unserer Sicht Care-Migrantinnen nicht unbedingt zu fördern. Wir müssen uns in diesem Rat doch schon fragen, ob wir das wirklich wollen. Wollen wir neben unserer Spitex noch eine weitere Organisation finanzieren, welche die gleichen oder ähnliche Leistungen anbietet, obwohl die Spitex bereits flächendeckend tätig ist? Wir betreiben in der Schweiz ein aufwendiges Spitex-Netz. Dieses hat sich bewährt, und viele Betagte können dadurch lange selbständig und menschenwürdig zu Hause leben. Wenn sich jetzt weitere Organisationen von Care-Migrantinnen aufbauen, dann muss dies ein Geschäftsmodell sein, welches sich marktwirtschaftlich bewähren kann und sich damit selbst finanziert. Hier kann doch der Staat nicht schon wieder eingreifen und unterstützen. Wenn es nur um Arbeitsbedingungen geht, dann sind aus meiner Sicht die Sozialpartner gefordert. Das ist eine klassische Aufgabe der Sozialpartnerschaft. Care-Migrantinnen konkurrenzieren unser gut ausgebautes und etabliertes Spitex-Netz. Das will die SVP nicht.

Für den Regierungsrat spricht Gesundheits- und Sozialdirektor Guido Graf.

Guido Graf: Vielen Dank für die einzelnen Bemerkungen, welche ich zur Kenntnis nehme. Aus dieser Debatte nehme ich zwei Punkte mit: Einerseits, dass wir einen Schwerpunkt betreffend Information und Sensibilisierung der Care-Migrantinnen setzen müssen. Wir müssen das ernst nehmen und uns wirklich anstrengen. Andererseits die verstärkten Kontrollen der TKA. Ich werde das genau verfolgen. Ich denke, dass wir das in der GASK sicher noch einmal diskutieren werden.