

Sitzung vom 4. November 2020

1061. Interpellation (Missbräuche von Praktika)

Die Kantonsrätinnen Hannah Pfalzgraf, Mettmensjetten, sowie Nicola Siegrist und Melanie Berner, Zürich, haben am 14. September 2020 folgende Interpellation eingereicht:

In der Antwort des Bundesrates auf die Motion 18.3489 zur Regelung von Praktika auf eidgenössischer Ebene schreibt der Bundesrat, dass die Arbeitsmarktaufsicht durch die Kantone vollzogen werde und die Kantone auch die Instrumente hätten, um gegen Missbräuche vorzugehen. Deshalb lehnt der Bundesrat die Motion ab.

Seit 2010 steigt die Zahl von Praktika laufend. Gut 10 Prozent der 15- bis 24-Jährigen befinden sich schweizweit in einem Praktikum. Besonders prekär ist die Situation jener Jugendlichen, die im Gesundheits- und Betreuungsbereich vor einer Berufslehre teils sehr lange Praktika absolvieren müssen, und die jener Studienabgängerinnen und Studienabgängern, die auch Jahre nach Ausbildungsende nur Praktika erhalten. Aus den Medien bekannt sind Fälle von jungen Menschen, deren Praktikum unter dem Versprechen, es folge bald eine Festanstellung, immer wieder verlängert wird. In solchen Fällen handelt es sich klar um Lohndumping. Junge Menschen werden in Praktikumsverträge zu kleinen Löhnen gezwungen und ersetzen Festangestellte mit höheren Löhnen, die zum Leben reichen.

Grundsätzlich sollten Praktika nur in ganz spezifischen Konstellationen nötig sein, wie beispielsweise im Zusammenhang mit der Arbeitsmarktintegration, und dann muss es eine Ausbildungskomponente geben. In vielen Fällen ist aber keine Ausbildungskomponente ersichtlich. Einige Kantone (beispielsweise Genf) haben deshalb bereits einen Kriterienkatalog veröffentlicht, der festhält, unter welchen Bedingungen junge Mitarbeitende tatsächlich als Praktikantinnen und Praktikanten gelten können. Die Unsitte, durch junge Praktikantinnen und Praktikanten Festangestellte zu ersetzen, gehört bekämpft (siehe KR-Nr. 270/2018).

In diesem Zusammenhang bitten wir den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Wie viele der angestellten Personen im Kanton Zürich befinden sich in einem Praktikumsverhältnis? Aufgeteilt in Alter, Geschlecht und Ausbildung.

2. Gemäss Bundesrat sind die Kantone für die Überprüfungen der Praktikumsbedingungen zuständig. Prüft dies die zuständige kantonale Behörde?
3. Welche Instrumente werden hierzu eingesetzt?
4. Wurden bisher im Rahmen der Überprüfung Missbräuche aufgedeckt und geahndet?
5. Stimmt der Regierungsrat zu, dass durch Praktika zunehmend arbeitsrechtliche Standards unterlaufen werden und Lohndumping betrieben wird?
6. Welche Massnahmen wird der Regierungsrat unternehmen, um die Situation von Praktikantinnen und Praktikanten in unserem Kanton zu verbessern?
7. Wird sich der Regierungsrat für gesetzliche und regulatorische Änderungen, wie Mindestlöhne für Praktikantinnen und Praktikanten, Höchstdauern, dem verbindlichen Teil einer Ausbildungskomponente und angemessener Betreuung einsetzen?

Auf Antrag der Bildungsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Interpellation Hannah Pfalzgraf, Mettmensstetten, sowie Nicola Siegrist und Melanie Berner, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

Das Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (AVIG, SR 837.0) sieht Ausbildungs- bzw. Berufspraktika im Rahmen von Bildungsmassnahmen (Art. 60 AVIG) und im Rahmen von Beschäftigungsmassnahmen (Art. 64a AVIG) vor. Ausschliessliche Zielsetzung dieser Praktika ist, wie bei allen arbeitsmarktlichen Massnahmen, die Verhinderung und Bekämpfung von Arbeitslosigkeit. Angestrebt werden die Verbesserung der Vermittlungsfähigkeit und dadurch die Förderung der raschen und dauerhaften Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt. Die Praktika werden nur dann bewilligt, wenn die im Gesetz und in der dazugehörigen Weisung des Staatssekretariats für Wirtschaft (AVIG-Praxis AMM) geregelten Voraussetzungen erfüllt sind. Im Kanton Zürich werden daher sowohl die Angebote als auch das Vorliegen der Voraussetzungen eingehend geprüft.

Zu Frage 1:

Die gewünschten Daten werden im Kanton Zürich statistisch nicht erhoben.

Zu Frage 2:

Die tripartite Kommission des Kantons Zürich (TPK) ist für die Arbeitsmarktbeobachtung in den nicht regulierten Branchen zuständig (Art. 360a OR [SR 220]; Art. 7 Abs. 1 Bst. d Entsendegesetz [SR 823.20]). Die TPK ist somit für diejenigen Branchen zuständig, in denen keine Mindestlöhne, sondern sogenannte orts-, berufs- und branchenübliche Löhne gelten. In Branchen mit einem allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsvertrag sind für den Vollzug die zuständigen paritätischen Berufskommissionen und damit die Sozialpartner zuständig. Die TPK überprüft im Rahmen ihrer Zuständigkeit die Praktikumsverhältnisse.

Zu Frage 3:

Die Kontrollstelle Arbeitsmarkt, die im Auftrag der TPK handelt, führt vor Ort Kontrollen von Arbeitsverhältnissen durch. Dazu gehören auch Praktikumsverhältnisse. Wie in der Stellungnahme zum Postulat KR-Nr. 269/2018 betreffend Berufliche Grundbildung vor Praktikum ausgeführt wurde, hat die TPK für den Kanton Zürich bezüglich Praktikumsverhältnisse folgende Rahmenbedingungen festgelegt: Die Dauer der Praktika darf höchstens sechs bis zwölf Monate betragen. Längerfristige Praktika müssen durch eine reguläre Anstellung ersetzt werden. Zudem muss ein Ausbildungscharakter vorliegen, der mittels geeigneter Unterlagen (z. B. Ausbildungspläne) zu belegen ist. Als üblicher Lohn (bei einer 40-Stunden-Woche, Basis zwölf Monatslöhne) ist von Beginn weg, unabhängig von Alter oder Ausbildung, ein Lohn von Fr. 2000 geschuldet. Dieser Lohn der TPK gilt einzig dann, wenn in den entsprechenden Branchen keine Lohnempfehlungen oder -richtlinien der Sozialpartner oder Arbeitgeber- oder Arbeitnehmerverbände festgelegt sind. Mit dieser Festlegung hat die TPK eine bestehende Lücke geschlossen. Bestehen in den entsprechenden Branchen durch Sozialpartner verhandelte oder durch Arbeitgeber- oder Arbeitnehmerverbände publizierte Lohnempfehlungen oder -richtlinien, werden diese Lohnquellen mit den darin vorgesehenen Praktikumlöhnen als Vergleichslohn zur Bestimmung des orts-, berufs- und branchenüblichen Lohnes herangezogen.

Aufgrund dieser Rahmenbedingungen kann ausgeschlossen werden, dass die Praktika als arbeitsmarktliche Massnahmen die Privatwirtschaft konkurrenzieren, Stellen durch Praktika ersetzt und bei stellensuchenden Personen arbeits- bzw. sozialversicherungsrechtliche Vorgaben unterschritten werden.

Zu Frage 4:

Bei Feststellung von Missbräuchen sucht die TPK mit der betroffenen Arbeitgeberin oder dem betroffenen Arbeitgeber die Verständigung (Art. 360b Abs. 3 OR). Orts-, berufs- und branchenübliche Löhne

können im Gegensatz zu den Mindestlöhnen rechtlich nicht durchgesetzt bzw. deren Unterschreitung nicht geahndet werden. Wenn kein Gesamtarbeitsvertrag mit Bestimmungen über Mindestlöhne vorliegt und in einer Branche oder einem Beruf die orts-, berufs- und branchenüblichen Löhne wiederholt in missbräuchlicher Weise unterboten werden, kann die zuständige Behörde zur Bekämpfung oder Verhinderung von Missbräuchen auf Antrag der TPK einen befristeten Normalarbeitsvertrag (NAV) erlassen. Dieser NAV sieht nach Regionen oder gegebenenfalls Orten differenzierte Mindestlöhne vor (Art. 360a Abs. 1 OR).

Sofern bereits ein Gesamtarbeitsvertrag besteht, kann dieser im Falle von wiederholten Missbräuchen erleichtert allgemeinverbindlich erklärt werden (Art. 1a Bundesgesetz über die Allgemeinverbindlichklärung von Gesamtarbeitsverträgen [SR 221.215.311]).

Zu Frage 5:

Mit den von der TPK für Praktikumsverhältnisse festgelegten Rahmenbedingungen werden den Einführungs- bzw. nicht institutionalisierten Praktika enge Grenzen gesetzt. Dadurch kann dem Lohndumping wirksam begegnet werden. Im Übrigen wird auf die Stellungnahme zum Postulat KR-Nr. 269/2018 sowie auf die Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 407/2018 betreffend Gefahr der Ausnützung von Praktikantinnen und Praktikanten erkannt – Was leisten die Richtlinien der TPK zum Umgang mit Einführungspraktika tatsächlich? verwiesen.

Zu Fragen 6 und 7:

Neben den bereits erwähnten Massnahmen setzt sich die Bildungsdirektion national in den Gremien der Schweizerischen Berufsbildungsämterkonferenz und bei der kantonalen Organisation der Arbeitswelt für die Einführung einer zweijährigen beruflichen Grundbildung mit Berufsattest im Berufsfeld Betreuungseinrichtungen ein. Wie in der Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 407/2018 ausgeführt, wäre dies für die Betriebe eine taugliche Alternative zu Praktikantinnen und Praktikanten und für Lernende ein erster eidgenössisch anerkannter Berufsabschluss mit Anschluss an weiterführende Ausbildungen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Bildungsdirektion.

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli