

Sitzung vom 22. Juni 2016

631. Anfrage (Ausmass der Care Migration im Kanton Zürich)

Die Kantonsrätinnen Pia Ackermann und Sibylle Marti, Zürich, haben am 4. April 2016 folgende Anfrage eingereicht:

In der Schweiz, so auch im Kanton Zürich, arbeiten Schätzungen zufolge tausende von Betreuerinnen in Privathaushalten. Bei den meisten dieser Betreuerinnen handelt es sich um sogenannte Pendel- bzw. Caremigrantinnen. Verlässliche Zahlen, wie viele ältere Menschen sich im Kanton Zürich durch Pendel- bzw. Caremigrantinnen zu Hause pflegen lassen, gibt es nicht. Klar sei aber, so stellte die NZZ bereits 2012 fest, dass die Nachfrage nach einer bezahlbaren Betreuung im eigenen Haushalt zunehme.

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

1. Hat sich der Regierungsrat bisher je mit dem Phänomen der Pendelmigration beschäftigt? Falls ja, welche Informationen wurden dazu publiziert?
2. Wie viele Personen sind im Kanton Zürich in Privathaushalten für Betreuungs- und Pflegetätigkeiten angestellt?
3. Wie viele dieser in Privathaushalten tätigen Personen sind Pendelmigrantinnen?
Wie viele davon
 - sind direkt über Privathaushalte angestellt?
 - sind über Agenturen angestellt?
 - wurden über Agenturen mit Sitz im Ausland vermittelt?
 - unterstehen dem Normalarbeitsvertrag für hauswirtschaftliche Arbeitnehmer?
 - sind Live-ins, d. h. leben im Privathaushalt derjenigen Personen, die sie betreuen?
4. Aus welchen Ländern stammt welche Anzahl der im Kanton Zürich tätigen Pendelmigrantinnen? Wir bitten um eine entsprechende Aufstellung.
5. Wie entwickelte sich die Anzahl der Pendelmigrantinnen und Agenturen im Kanton Zürich
 - seit Einführung der Personenfreizügigkeit mit den EU-15 Staaten?
 - seit der Einführung des neuen Pflegegesetzes 2010?

6. Wo sieht der Regierungsrat die Gründe für die feststellbare Zunahme von Care Migration im Kanton Zürich?
7. Wurden bezüglich der Qualität der Betreuung Mindeststandards definiert? Falls ja: Wie und von wem wird sichergestellt, dass diese eingehalten werden?
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? Wie wird die Abgrenzung von Pflegeleistungen gegenüber Betreuungsleistungen gewährleistet?
9. Wie schätzt der Regierungsrat die Arbeitsbedingungen der im Kanton Zürich tätigen Pendelmigrantinnen ein? Wo sieht er allenfalls Handlungsbedarf?
10. Welche künftige Entwicklung in Bezug auf die Anzahl Pendelmigrantinnen und Agenturen erwartet der Regierungsrat? Mit welcher Strategie gedenkt der Regierungsrat dieser Entwicklung zu begegnen?
11. Wie gedenkt der Regierungsrat die Versorgung der betreuungs- und pflegebedürftigen Personen in Zukunft zu gewährleisten?

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Pia Ackermann und Sibylle Marti, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Über die sogenannte Pendelmigration liegen keine eigenen Untersuchungen des Kantons vor. Hingegen hat die Fachstelle für Gleichstellung der Stadt Zürich eine Studie mit dem Titel «Arbeitsmarkt Privathaushalt – Charakteristika der Unternehmen, deren Beschäftigungsstruktur und Arbeitsbedingungen» beim Geographischen Institut der Universität Zürich in Auftrag gegeben, die am 25. April 2012 erschienen ist. Der Regierungsrat hat sich 2012 mit dem Thema Pendelmigration in der Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 133/2012 betreffend Arbeitsmarkt Privathaushalt: Volkswirtschaftliche Bedeutung und arbeitsrechtliche Absicherung im Kanton Zürich befasst (RRB Nr. 713/2012).

Zu Fragen 2 und 3:

Gesonderte Zahlen mit Bezug auf Anzahl, Anstellungstyp und -modalitäten sowie Herkunft der in privaten Haushaltungen tätigen Betreuungs- und Pflegepersonen werden nicht erhoben. Betreuungspersonen werden entweder direkt von den zu betreuenden Personen oder über Personal-

verleihbetriebe angestellt. In den meisten Fällen erfolgt die Anstellung jedoch direkt über den Privathaushalt. Eine Vermittlung oder ein Verleih in die Schweiz über Agenturen im Ausland ist nicht gestattet.

Der Normalarbeitsvertrag Hauswirtschaft des Bundes (Verordnung vom 20. Oktober 2010 über den Normalarbeitsvertrag für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Hauswirtschaft; NAV Hauswirtschaft, SR 211.215.329.4) gilt für Arbeitsverhältnisse zwischen Arbeitnehmenden, die hauswirtschaftliche Tätigkeiten in einem Privathaushalt verrichten, und ihren Arbeitgebenden. Er gilt nur bei einem Mindestbeschäftigungsgrad von durchschnittlich fünf Wochenstunden beim gleichen Arbeitgeber, wobei u. a. Angehörige, Auszubildende und Praktikanten sowie die vorwiegende Kinderbetreuung (Tagesmütter und Babysitter) vom Geltungsbereich ausgenommen sind. Von dessen Geltungsbereich nicht erfasst sind kollektive Haushalte wie Heime, Pensionen, Anstalten und Krankenhäuser.

Zu Frage 4:

Nach Einschätzung der Vollzugsbehörden stammen die meisten Arbeitnehmenden aus den EU-8-Staaten (Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowenien, Slowakei, Tschechien, Ungarn).

Zu Frage 5:

Die Zahl der ausländischen Betreuungspersonen in Zürcher Privathaushalten hat insbesondere seit Einführung der vollen Personenfreizügigkeit mit den EU-8-Staaten im Mai 2011 tendenziell zugenommen. Gesicherte statistische Daten liegen jedoch nicht vor. Während früher öfter Schweizer Personalverleihbetriebe um eine Aufenthaltserlaubnis für solche Personen nachsuchten, werden heute Gesuche mehrheitlich direkt durch die Arbeitnehmenden selbst oder durch die Arbeitgebenden gestellt.

Zu Frage 6:

Dem zunehmenden Bedürfnis nach bezahlter Betreuung im eigenen Haushalt liegt bei älteren Menschen der Wunsch zugrunde, möglichst lange in den eigenen vier Wänden leben zu können und hier bedürfnisgerecht rund um die Uhr günstig hauswirtschaftliche und betreuenerische Leistungen zu erhalten. Da Arbeitnehmende mit Wohnsitz in der Schweiz in der Regel weder bereit sind, jederzeit abrufbar mit der betreuungsbedürftigen Person im gleichen Haushalt zu leben, noch für einen für schweizerische Verhältnisse zumeist tiefen Lohn zu arbeiten, werden entsprechende Arbeitskräfte offenbar vor allem aus EU-Staaten mit tiefem Lohnniveau eingestellt.

Zu Fragen 7 und 8:

Im Kanton Zürich dürfen pflegerische Leistungen berufsmässig ausserhalb von Spitälern und Pflegeheimen nur durch Fachpersonal mit Bewilligung der Gesundheitsdirektion erbracht werden. Bewilligungspflichtig sind sämtliche pflegerischen Leistungen, wobei diese – ausser bei der Grundpflege – ausschliesslich auf ärztliche Anordnung ausgeführt werden dürfen.

Für die Abgrenzung der bewilligungspflichtigen Pflege- von gewöhnlichen Betreuungsleistungen (die auch ohne gesundheitspolizeiliche Bewilligung der Gesundheitsdirektion ausgeübt werden dürfen) kann auf den Katalog der Leistungen abgestellt werden, die von der obligatorischen Krankenversicherung übernommen werden (Art. 25a Krankenversicherungsgesetz KVG, SR 832.1 in Verbindung mit Art. 33 Bst. b Krankenversicherungsverordnung KVV, SR 832.102 und Art. 7 Krankenkassenleistungsverordnung KLV, SR 832.112.31). Die Abgrenzung ist in der Praxis insbesondere bei der Grundpflege und bei der Pflege von psychisch kranken Personen nicht immer einfach. Beispielsweise gilt bereits die Unterstützung bei der Körperpflege oder bei der Mobilisation als (bewilligungspflichtige) Grundpflege, sofern die betroffene Person nicht mehr in der Lage ist, diese Tätigkeiten selber auszuüben. Bei psychisch kranken Personen sodann wird bereits die Unterstützung in der grundlegenden Alltagsbewältigung (wie die Erarbeitung oder Einübung einer angepassten Tagesstruktur) als bewilligungspflichtige Pflege qualifiziert.

Während im Rahmen einer Spitex-Institution pflegerische Leistungen auch an Fachpersonal, das nicht über ein Pflegediplom verfügt (z. B. an eine Fachperson Gesundheit), delegiert werden können, müssen alle Personen, die fachlich eigenverantwortlich Pflegeleistungen erbringen, persönlich über eine Berufsausübungsbewilligung der Gesundheitsdirektion als Pflegefachperson verfügen.

Erhält die Gesundheitsdirektion Kenntnis, dass im ambulanten Bereich berufsmässig pflegerische Leistungen von Personen erbracht werden, die weder über die notwendigen Voraussetzungen verfügen noch unter der fachlichen Verantwortung einer Spitex-Institution tätig sind, wird sie in ihrer Funktion als Aufsichtsbehörde gegenüber diesen Personen oder – falls Organisationen ohne Betriebsbewilligung als Spitex-Institution solche Leistungen anbieten – deren Arbeitgebern intervenieren und gegebenenfalls gestützt auf die Strafbestimmungen des Gesundheitsgesetzes (§§ 61 Abs. 1 lit. a und h Gesundheitsgesetz, LS 810.1) auch Strafanzeige erstatten.

Zu Frage 9:

Bei der hauswirtschaftlichen Tätigkeit in privaten Haushaltungen ist der NAV Hauswirtschaft des Bundes zu beachten. Für die übrigen Arbeitsbedingungen in der Hauswirtschaft, wie Arbeits- und Ruhezeiten, Ferienanspruch, Lohnfortzahlungspflicht der Arbeitgebenden im Krankheitsfall, Überstundenentschädigungen, Probezeit und Kündigung des Arbeitsverhältnisses sind der kantonale NAV für hauswirtschaftliche Arbeitnehmende (LS 821.12) oder das Obligationenrecht (OR; SR 220) anwendbar. Bezüglich Umsetzung der gesetzlichen Bestimmungen und Kontrollen kann auf die Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 133/2012 verwiesen werden. Neben der konsequenten Umsetzung der gesetzlichen Bestimmungen erkennt der Regierungsrat in seinem Zuständigkeitsbereich zurzeit keinen Handlungsbedarf.

Auf Bundesebene sind jedoch Abklärungen für eine gesamtschweizerische Regelung der Betreuung von Betagten in Privathaushalten durch Pendelmigrantinnen im Gang. Mögliche Lösungsansätze werden im Bericht zum Postulat Schmid-Federer 12.3266 «Rechtliche Rahmenbedingungen für Pendelmigration zur Alterspflege» vom 29. April 2015 aufgezeigt. Danach könnten beispielsweise die Arbeitgeber verpflichtet werden, die Arbeitnehmenden über die geltenden rechtlichen Bestimmungen und die Rechtsmittel zu informieren. Denkbar wäre auch der Erlass eines nationalen NAV bzw. die Stärkung der kantonalen NAV mit zwingend erklärten Bestimmungen bezüglich der Arbeitsbedingungen. Dies würde eine Revision der entsprechenden Artikel im Obligationenrecht notwendig machen. Eine weitere Möglichkeit wäre die Schaffung einer neuen Verordnung für solche Arbeitsverhältnisse, wofür zuerst im Arbeitsgesetz die Grundlage geschaffen werden müsste. In allen Fällen müsste die Zuständigkeit für den Vollzug der Vorschriften klar geregelt werden. Bis Mitte 2016 soll eine Abschätzung der Folgekosten für die Betroffenen sowie für das Sozial- und Gesundheitswesen vorliegen. Zudem sollen die Lösungen mit den Kantonen, den Sozialpartnern und den Organisationen der Betroffenen diskutiert werden. Dem Bundesrat soll bis Ende 2016 ein konkreter Lösungsvorschlag unterbreitet werden.

Zu Frage 10:

Die Entwicklung der Anzahl Pendelmigrantinnen und -migranten sowie Agenturen ist schwer zu schätzen, weil sie von vielen Faktoren beeinflusst wird wie beispielsweise vom in- und ausländischen Arbeitsmarkt, von der volkswirtschaftlichen Situation im In- und Ausland sowie vom Bedarf an Betreuungs- und Pflegepersonal. Deshalb kann der Regierungsrat zu dieser Frage keine verlässlichen Aussagen machen.

Zu Frage 11:

Seit Inkrafttreten des Pflegegesetzes (LS 855.1) 2011 sind die Gemeinden für eine ausreichende Versorgung von pflege- und betreuungsbedürftigen Personen zuständig. Sie werden dabei von der Gesundheitsdirektion unterstützt. Die Gemeinden haben in Pflegeversorgungskonzepten der Bevölkerung sowie interessierten Institutionen und Verbänden zu zeigen, welche Leistungen von welchen Leistungserbringern erbracht werden. Die Konzepte geben Auskunft über Pflege, Unterkunft, Verpflegung und Betreuung in Pflegeheimen sowie pflegerische, hauswirtschaftliche und betreuende Spitex-Leistungen (§ 5 Abs. 2 Pflegegesetz). Diese Leistungen sind zurzeit durch hinreichende Angebote gedeckt. Eine Betreuung durch Personen, die bei den pflegebedürftigen Personen wohnen, müssen die Gemeinden nicht anbieten. Sie ist grundsätzlich Privatsache.

Zwecks Sicherstellung des künftigen Personalbedarfs im Langzeitversorgungsbereich hat die Gesundheitsdirektion ein Projekt begonnen, dessen Ziel es in Anlehnung an die Aus- und Weiterbildungsverpflichtung für die Listenspitäler ist, auch für die Spitex-Institutionen und die Pflegeheime Verpflichtungen zur Aus- und Weiterbildung von nicht universitären Gesundheitsberufen einzuführen (vgl. auch die Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 126/2016 betreffend Was sind uns die Pflegeberufe wert?).

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

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi