

Beschluss Nr. 999/2020

Schwyz, 22. Dezember 2020 / ju

Interpellation I 16/20: Missbrauch von Praktika bekämpfen

Beantwortung

1. Wortlaut der Interpellation

Am 14. September 2020 haben Kantonsrat Thomas Büeler und fünf Mitunterzeichnende folgende Interpellation eingereicht:

*«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 Studienabgänger*innen, 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 spezifischen Konstellationen nötig sein, wie beispielsweise im Zusammenhang mit der Arbeitsmarktintegration und dann muss es explizit 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 Praktikant*innen gelten können. Die Unsitte, durch junge PraktikantInnen Festangestellte zu ersetzen, gehört bekämpft.*

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. Daraus ergeben sich folgende Fragen:

- 1. Gemäss Bundesrat sind die Kantone für die Überprüfungen der Praktikumsbedingungen zuständig. Prüft dies die zuständige kantonale Behörde?*

2. Welche Instrumente werden hierzu eingesetzt?
3. Wurden bisher im Rahmen der Überprüfung Missbräuche aufgedeckt und geahndet?
4. Stimmt der Regierungsrat zu, dass durch Praktika zunehmend arbeitsrechtliche Standards unterlaufen werden und Lohndumping betrieben wird?
5. Welche Massnahmen wird der Regierungsrat unternehmen, um die Situation von Praktikant*innen in unserem Kanton zu verbessern?
6. Im Kanton Bern wurden verpflichtende Höchstdauern für Vorlehrpraktika von 6 Monaten eingeführt, um Missbräuchen vorzubeugen. Plant der Regierungsrat ähnliche Massnahmen?
7. Wird sich der Regierungsrat für gesetzliche und regulatorische Änderungen wie Mindestlöhne für Praktikant*innen, Höchstdauern, dem verbindlichen Teil einer Ausbildungskomponente und angemessener Betreuung einsetzen?

Wir bedanken uns beim Regierungsrat für die Beantwortung unserer Fragen.»

2. Antwort des Regierungsrates

2.1 Allgemeines

Unter einem Praktikum versteht man eine zeitlich begrenzte Anstellung mit Ausbildungscharakter. Das Praktikum bietet Personen die Möglichkeit, Einblick in verschiedene Aufgaben oder Tätigkeitsbereiche des Arbeitgebers zu erhalten und kann deshalb eine hilfreiche Unterstützung bei der Berufswahl sein. Als Bildungsinstrument dient es in erster Linie dazu, praktische Berufserfahrung zu erlangen, namentlich theoretische Kenntnisse in der Praxis anzuwenden und zu vertiefen sowie berufsrelevante Qualifikationen zu erwerben. Die Vielfalt der Praktika ist enorm. Praktika lassen sich deshalb auf jeder Ausbildungsstufe (ab Grundschule bis Hochschule/Universität) finden, gelegentlich auch als Vorgabe nach Abschluss der Lehre oder eines Studiums. Es hilft Lehr- und Studienabgänger regelmässig, den ersten Einstieg in den Arbeitsmarkt zu finden und erhöht die Chancen auf eine Festanstellung. Nicht nur in der Bildung, sondern auch in zahlreichen anderen Bereichen wird das Praktikum als Hilfsinstrument für die Eingliederung in den Arbeitsmarkt verwendet, so etwa von den Sozialversicherungen (z.B. Unfall- und Invalidenversicherung zwecks Abklärung der Arbeitsfähigkeit von gesundheitlich beeinträchtigten Personen; von der Arbeitslosenversicherung als arbeitsmarktliche Massnahme für stellensuchende Personen; im Ausländer- und Asylbereich als Integrationsmassnahme für ausländische Personen). Die Bedeutung von Praktika ist in der Schweiz insgesamt relativ gering (vgl. Stellungnahme des Bundesrates vom 29. August 2018 zur erledigten Motion 18.3489 «Praktika. Den Status der Praktikantinnen und Praktikanten besser regeln und damit stärken», <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20183489>).

In rechtlicher Hinsicht stellt das Praktikum ein befristetes Arbeitsverhältnis dar. Als solches untersteht es bei privatrechtlichen Arbeitsverhältnissen (z.B. Unternehmungen der Privatwirtschaft) den Bestimmungen zum Einzelarbeitsvertrag nach Art. 319 ff. des Schweizerischen Obligationenrechts (SR 220, OR) sowie allfälligen branchenbezogenen Gesamtarbeitsverträgen (GAV) oder im Falle eines öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnisses (z.B. in der öffentlichen Verwaltung) den Bestimmungen des entsprechenden Personal- und Besoldungsrechts. Ein Praktikum genießt im Sinne des Arbeitsrechts daher den gleichen rechtlichen Schutz wie alle anderen Arbeitsverhältnisse, und dieser kann auch gerichtlich eingefordert werden.

Sowohl auf Bundes- als auch auf kantonaler Ebene bestehen für Praktika im Speziellen grundsätzlich keine gesetzlichen Vorgaben hinsichtlich Dauer und Lohnhöhe.

Die Höhe des Praktikumslohns hängt ab von der Art des Praktikums, dem Ausbildungsstand der Praktikumsperson sowie deren Betreuungsbedarf und Tätigkeitsbereich im Praktikum. Die Lohnspannbreite liegt zwischen circa Fr. 500.-- bis Fr. 3500.-- pro Monat. Mit Blick auf den

Ausbildungs- und/oder den Arbeitsmarktintegrationscharakter, welcher bei einem Praktikumsverhältnis im Vordergrund steht und deshalb für den Praktikumsbetrieb auch mit einem gewissen Betreuungs- und Ausbildungsaufwand verbunden ist, erscheint eine geringere Entlohnung im Vergleich zu einem festen Anstellungsverhältnis als gerechtfertigt. Dabei muss der Aufwand des Arbeitgebers für die Ausbildung im richtigen Verhältnis zur Wertschöpfung der geleisteten Arbeit stehen.

Praktika dauern regelmässig zwischen ein bis sechs Monate. In verschiedenen Berufsgattungen sind längere Praktika Usanz (z.B. mindestens ein Jahr Anwaltspraktikum zur Zulassung zur Anwaltsprüfung im Kanton Schwyz, § 3 Abs. 1 des Anwaltsreglements vom 14. Januar 2003, SRSZ 280.211). Hingegen wird die mehrfache Verlängerung eines Praktikums durch den Arbeitgeber, ohne dass für die Praktikumsperson Aussicht auf einen Fest- oder Ausbildungsplatz besteht, als sogenannten «Kettenvertrag» qualifiziert. Solche Kettenverträge sind unzulässig.

Der Bundesrat hielt in seiner Stellungnahme zur Motion 18.3489 vom 29. August 2018 fest, dass keine Anhaltspunkte bestehen, dass Praktika in der Schweiz zu einem Einfallstor für prekäre Arbeitsbedingungen geworden wären. Zudem führte er aus, dass aufgrund der Vielfalt möglicher Konstellationen, in denen Praktika absolviert werden, eine einheitliche Regulierung solcher Arbeitsverhältnisse nicht sinnvoll wäre. Eine Erhöhung des administrativen Aufwands bei den Unternehmen könnte das Angebot an Praktikumsstellen sogar in unerwünschter Weise beeinträchtigen. Regelungen zur Mindestentlohnung könnten sich auf den Bildungsfokus von Praktika kontraproduktiv auswirken. Auch eine gesetzliche zeitliche Begrenzung von Praktikumsverträgen erachtet der Bundesrat als nicht zielführend bzw. nicht notwendig.

Die Interpellanten haben ihre Fragen in Bezug auf die Vielschichtigkeit der Praktika sehr offen formuliert, so dass in dieser Antwort nachfolgend nicht auf alle Arten von Praktika detailliert eingegangen werden kann. Aus der Stossrichtung der Fragen kann aber geschlossen werden, dass das Motiv insbesondere auf die Missbrauchsproblematik bei den Kindertagesstätten (KITA) abzielt. Im Folgenden werden deshalb die Ausführungen mit Schwerpunkt auf diesen besonders sensiblen Bereich gelegt.

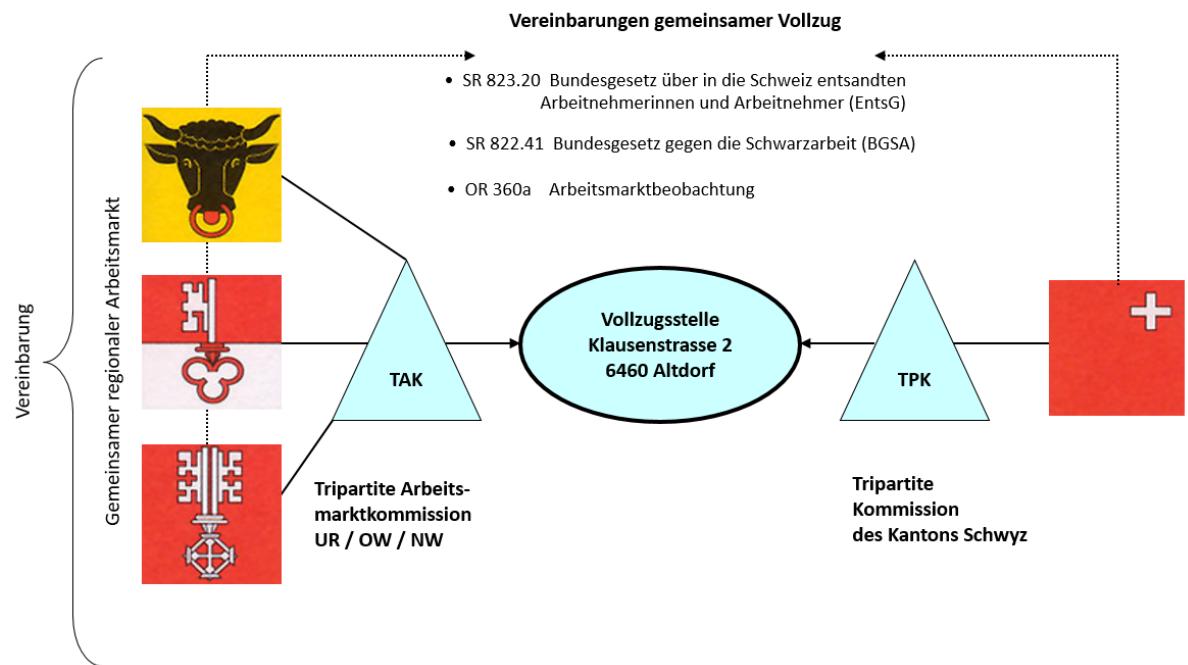
2.1 Beantwortung der Fragen

2.1.1 Gemäss Bundesrat sind die Kantone für die Überprüfungen der Praktikumsbedingungen zuständig. Prüft dies die zuständige kantonale Behörde?

Gemäss Art. 360b Abs. 1 OR setzen der Bund und jeder Kanton eine Tripartite Kommission ein, die sich aus einer gleichen Zahl von Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern sowie Vertretern des Staats zusammensetzt. Die Kommissionen beobachten den Arbeitsmarkt. Stellen sie wiederholt missbräuchliche Unterbietungen der orts-, berufs- oder branchenüblichen Löhne fest, so suchen sie in der Regel eine direkte Verständigung mit den betroffenen Arbeitgebern. Gelingt dies nicht innert zwei Monaten, so beantragen sie der zuständigen Behörde den Erlass eines Normalarbeitsvertrags (NAV), der für die betroffenen Branchen oder Berufe Mindestlöhne vorsieht. Dies gilt nur für jene Fälle, in denen kein GAV mit Bestimmungen über Mindestlöhne vorliegt, der allgemein verbindlich erklärt werden kann. Liegt ein solcher GAV vor, wird dessen Allgemeinverbindlichkeitserklärung beantragt.

Die Gebiete der Kantone Schwyz, Uri, Obwalden und Nidwalden bilden zusammen eine Arbeitsmarktregion. Die Tripartite Kommission Schwyz setzt sich aus Vertretern der beiden Gewerkschaften Unia und Syna, des H+I – Der Schwyzer Wirtschaftsverband, des Kantonal Schwyzerischen Gewerbeverbands sowie der Arbeitsmarktbehörde (Amt für Arbeit) zusammen. Die Tripartite Kommission Schwyz sowie die Tripartite Arbeitsmarktkommission Uri, Obwalden und Nidwalden verfügen über eine gemeinsame Vollzugsstelle mit Sitz in Altdorf, welche die in ihrem Zuständigkeitsbereich liegenden Kontrolltätigkeiten vornimmt.

Organisationsschema



Die Kontrolltätigkeit der Vollzugsstelle bezieht sich dabei auf Betriebe, welche nicht einem GAV unterstehen. Der Bund und die Kantone legen jährlich die Fokusbranchen fest, bei welchen jeweils eine intensivere Kontrolle durchzuführen ist.

Betriebe in Branchen, die einem allgemeinverbindlich erklärten GAV unterstehen, werden von den sogenannten Paritätischen Berufskommissionen und Sozialpartnern überwacht.

Bei der Ausgestaltung von Verträgen für Praktika mit Bildungs- und Integrationscharakter sind so dann – v.a. im öffentlich-rechtlichen Bereich – regelmässig die entsprechenden Behörden (z.B. Sozialbehörden, Sozialversicherer) direkt involviert oder der Praktikumsvertrag unterliegt der Genehmigung durch eine Bewilligungsinstanz (z.B. Bildungs-, Arbeitsmarkt-, Migrationsbehörde).

Bei Nichteinhalten des Praktikumsvertrags oder sonstigen Mängeln des Arbeitsverhältnisses haben die Praktikumspersonen, oder bei Minderjährigkeit/Beistandschaft deren gesetzlicher Vertreter, grundsätzlich aktiv zu werden und den Civil- (privatrechtliches Arbeitsverhältnis) oder den Verwaltungsweg (öffentlicht-rechtliches Arbeitsverhältnis) zu beschreiten.

2.1.2 Welche Instrumente werden hierzu eingesetzt?

Siehe Ziffer 2.1.1.

2.1.3 Wurden bisher im Rahmen der Überprüfung Missbräuche aufgedeckt und geahndet?

Bei einem Überangebot von Arbeitskräften in einer bestimmten Branche oder bei wirtschaftlichen Schwierigkeiten eines Betriebs erhöht sich die Gefahr, dass Praktikanten als billige Arbeitskräfte missbraucht werden. In diesem Zusammenhang stehen deshalb in letzter Zeit die KITA im Zusammenhang mit der Beschäftigung von jungen Leuten im Hinblick auf die Lehre zur Fachfrau oder zum Fachmann Betreuung (FaBe) im Fokus der Öffentlichkeit.

Im Rahmen der ordentlichen Kontrollen wurden in der Vergangenheit von der Vollzugsstelle der Tripartiten Kommission im Bereich der KITA verschiedentlich Mängel festgestellt. Die Tripartite Kommission legte daraufhin im 2019 sowie 2020 den Fokus auf diese Branche und beauftragte die Vollzugsstelle, eine flächendeckende und vertiefte Prüfung im Kanton Schwyz durchzuführen. Aufgrund des Evaluationsergebnisses erstellte die Tripartite Kommission daraufhin Richtlinien für die KITA-Branche (abrufbar unter: <https://www.sz.ch/public/upload/assets/42335/Tripartite%20Kommission%20-%20Praktika%20im%20Sozialbereich.pdf>). Diese weisen allerdings nur Empfehlungscharakter auf. Die bisher durchgeführten Kontrollen im Jahr 2020 haben gezeigt, dass sich die KITA im Kanton Schwyz grossmehrheitlich an die vorgegebenen Abgrenzungskriterien halten. Sollte sich im Rahmen der künftigen Kontrollen jedoch ergeben, dass die Richtlinien von den KITA kategorisch ignoriert würden, würde die Tripartite Kommission beim Regierungsrat des Kantons Schwyz den Erlass eines entsprechenden NAV beantragen. Aktuell bestehen jedoch keine Anzeichen dafür, dass dieser Weg notwendig ist.

2.1.4 Stimmt der Regierungsrat zu, dass durch Praktika zunehmend arbeitsrechtliche Standards unterlaufen werden und Lohndumping betrieben wird?

Aufgrund der Kontrollergebnisse der Vollzugsstelle der Tripartiten Kommission kann diese Aussage zumindest für den Kanton Schwyz (bzw. die Arbeitsmarktregion Uri, Obwalden, Nidwalden und Schwyz) nicht bestätigt werden.

*2.1.5 Welche Massnahmen wird der Regierungsrat unternehmen, um die Situation von Praktikant*innen in unserem Kanton zu verbessern?*

Die vorerwähnten Kontrollmechanismen funktionieren, weshalb derzeit keine weiteren Massnahmen angezeigt sind. Werden Unzulänglichkeiten oder gar Missstände von der Vollzugsstelle festgestellt, werden die Arbeitgeber damit direkt konfrontiert. Bei einer Häufung solcher Fälle wird die Tripartite Kommission informiert und es werden entsprechende Massnahmen eingeleitet (vgl. vorstehende Antworten).

2.1.6 Im Kanton Bern wurden verpflichtende Höchstdauern für Vorlehrpraktika von 6 Monaten eingeführt, um Missbräuchen vorzubeugen. Plant der Regierungsrat ähnliche Massnahmen?

Nein. Der Regierungsrat erachtet eine gesetzlich normierte Vorgabe zur maximal zulässigen Dauer eines Praktikums mit Blick auf die unterschiedlichen Ziele der Praktika und den branchenbedingten Ausbildungsbedürfnissen – in Übereinstimmung mit dem Bundesrat – als nicht sinnvoll (vgl. Ziffer 2.1).

In einzelnen Branchen kann eine gesetzliche zeitliche Begrenzung von Praktikumsverträgen gerechtfertigt sein. So sah es die Tripartite Kommission als angezeigt, in einer Richtlinie verschiedene Voraussetzungen für die Beschäftigung von Praktikanten zu definieren (vgl. Ziffer 2.1.3). Darin wurde insbesondere auch eine Maximaldauer eines Praktikums auf sechs Monate festgelegt. Sichert die KITA den Ausbildungsplatz verbindlich zu (Abschluss eines Lehrvertrags), kann das Einführungspraktikum bis zum Start der Ausbildung längstens um weitere sechs Monate verlängert werden.

Sollten diese Vorgaben nicht eingehalten werden, ist der Regierungsrat bereit, die durch die Tripartite Kommission beantragten Massnahmen zu prüfen und einzuführen.

*2.1.7 Wird sich der Regierungsrat für gesetzliche und regulatorische Änderungen wie Mindestlöhne für Praktikant*innen, Höchstdauern, dem verbindlichen Teil einer Ausbildungskomponente und angemessener Betreuung einsetzen?*

Siehe Ziffer 2.1.5 und 2.1.6.

Beschluss des Regierungsrates

1. Der Vorsteher des Volkswirtschaftsdepartements wird beauftragt, die Antwort im Kantonsrat zu vertreten.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.
3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Bildungsdepartement; Departement des Innern; Volkswirtschaftsdepartement; Amt für Arbeit.

Im Namen des Regierungsrates:

Dr. Mathias E. Brun
Staatsschreiber

