

Vorlage an den Landrat

Beantwortung der Interpellation 2020/502 von Miriam Locher: «Praktika im Baselbiet» 2020/502

vom 4. Mai 2021

1. Text der Interpellation

Am 24. September 2020 reichte Miriam Locher die Interpellation 2020/502 «Praktika im Baselbiet» ein. Sie hat folgenden Wortlaut:

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 erwähnte 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, 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 Praktikumsverträgen zu kleinen Löhnen gezwungen und ersetzen mit ihrer gleichwertigen Leistung 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 gelten können. Die Unsitte, durch junge PraktikantInnen Festangestellte zu ersetzen gehört bekämpft.

Vor diesem Hintergrund stellen sich die folgenden Fragen:

- *Gemäss Bundesrat sind die Kantone für die Überprüfungen der Praktikumsbedingungen zuständig. Findet dies auch in Baselland statt und prüft die zuständige kantonale Behörde diese Bedingungen? Falls ja: In welchem Umfang und durch welche Stelle finden die Überprüfungen statt? Falls nein: Weshalb nicht?*
- *Welche Instrumente werden zur Überprüfung eingesetzt?*
- *Wurden bisher im Rahmen der Überprüfung Missbräuche aufgedeckt und geahndet?*

- *Mit welchen Instrumenten, über die die Kantone gemäss Bund verfügen, wird gegen allfällige Missbräuche vorgegangen?*
- *Stimmt der Regierungsrat der Aussage zu, dass durch Praktika zunehmend arbeitsrechtliche Standards unterlaufen werden und Lohndumping betrieben wird?*
- *Welche Massnahmen wird der Regierungsrat unternehmen, um die Situation von Praktikantinnen und Praktikanten in unserem Kanton zu verbessern?*
- *Im Kanton Bern wurden verpflichtende Höchstdauern für Vorlehrpraktika von 6 Monaten eingeführt, um Missbräuchen vorzubeugen. Kann sich der Regierungsrat ähnliche Massnahmen in Baselland vorstellen?*
- *Wird sich der Regierungsrat für gesetzliche und regulatorische Änderungen wie Mindestlöhne für PraktikantInnen, Höchstdauern, dem verbindlichen Teil einer Ausbildungskomponente und angemessener Betreuung einsetzen?*

2. Einleitende Bemerkungen

Unter dem Begriff «Praktikum» werden unterschiedliche bezahlte wie unbezahlte Tätigkeiten zusammengefasst. Es gibt kein einheitliches Erscheinungsbild. Allgemein versteht man unter einem Praktikum ein zeitlich befristetes Arbeitsverhältnis, teilweise mit ausbildungsähnlichem Charakter.

Bei privatrechtlichen Arbeitsverhältnissen finden die Bestimmungen von Art. 319 ff. des [Schweizerischen Obligationenrechts](#) (OR; SR 220) sowie allfälligen branchenbezogenen Gesamtarbeitsverträgen (GAV) Anwendung. Im Falle eines öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnisses gelten die einschlägigen personalrechtlichen Erlasse. Auf bundes- wie auch auf kantonaler Ebene bestehen für Praktika jedoch keine rechtlichen Vorgaben hinsichtlich Dauer und Höhe der Entschädigung.

In der Arbeitswelt kommen unterschiedliche Praktika-Arten vor, insbesondere:

- «Obligatorische Praktika», die Bestandteil einer Aus-/Weiterbildung sind;
- Praktika im Rahmen eines Berufsvorbereitungsjahrs für Schulabgängerinnen und Schulabgänger nach der Sekundarstufe I, welche keine Lehrstelle gefunden haben;
- Praktika zur Förderung der arbeitsmarktlichen Eingliederung (zwecks Abklärung der Arbeitsfähigkeit von gesundheitlich beeinträchtigten Personen; als arbeitsmarktliche Massnahme für stellensuchende Lehr-/Hochschulabgängerinnen und -abgänger; als Integrationsmassnahme für ausländische Personen);
- Übrige Praktika, welche entweder der Interessen-/Neigungsabklärung und als Unterstützung bei der Berufswahl dienen oder zum Zweck haben, den Erwerb von praktischen Erfahrungen für den (Wieder-)Einstieg ins Berufsleben zu ermöglichen (nach abgeschlossener Ausbildung beziehungsweise nach längerer Absenz aufgrund von Arbeitslosigkeit, Krankheit oder anderen Gründen).

3. Beantwortung der Fragen

1. *Gemäss Bundesrat sind die Kantone für die Überprüfungen der Praktikumsbedingungen zuständig. Findet dies auch in Baselland statt und prüft die zuständige kantonale Behörde diese Bedingungen? Falls ja: In welchem Umfang und durch welche Stelle finden die Überprüfungen statt? Falls nein: Weshalb nicht?*

In Branchen mit allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträgen (GAV) sind die Sozialpartner beziehungsweise die paritätischen Kommissionen als Kontroll-/Vollzugsorgane des GAV für die Kontrolle der Einhaltung der in den GAV festgelegten verbindlichen Mindestlöhne zuständig.

In Branchen ohne allgemeinverbindlich erklärte GAV beobachtet die Tripartite Kommission Flankierende Massnahmen des Kantons Basel-Landschaft (TPK) gestützt auf [Art. 360b OR](#) und Art. 7 Abs. 1 [Entsendegesetz](#) (EntsG; SR 823.20) den Arbeitsmarkt, um Erwerbstätige vor der missbräuchlichen Unterschreitung der in einem Beruf oder einer Branche existierenden ortsüblichen Löhne oder der in einem Normalarbeitsvertrag verbindlich festgelegten minimalen Lohnbedingungen zu schützen.

Im Rahmen ihrer Zuständigkeit überprüft die TPK auch Praktikumlöhne. Ebenfalls überprüft werden Praktikumlöhne, welche im Rahmen des seit 1. Januar 2019 geltenden Meldeverfahrens für Stellenantritte von vorläufig aufgenommenen Personen (Ausweis F) und anerkannten Flüchtlingen mit Asylstatus (Ausweis B) deklariert werden.

Im Bereich der arbeitsmarktlichen Massnahmen sieht das [Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung](#) (AVIG; SR 837.0) zur Verhinderung und Bekämpfung von Arbeitslosigkeit entweder Ausbildungspraktika im Rahmen von Bildungsmassnahmen ([Art. 60 AVIG](#)) oder Berufspraktika im Rahmen von Beschäftigungsmassnahmen ([Art. 64a AVIG](#)) vor. Die Teilnahme an solchen Praktika wird nur bewilligt, wenn sämtliche Voraussetzungen erfüllt sind.

2. *Welche Instrumente werden zur Überprüfung eingesetzt?*

Es werden Kontrollen in den Betrieben durchgeführt. Zudem werden bestimmte Branchen, wie zum Beispiel Kindertagesstätten (Kitas), auf die Problematik hin sensibilisiert.

3. *Wurden bisher im Rahmen der Überprüfung Missbräuche aufgedeckt und geahndet?*

Dem Regierungsrat sind nur vereinzelte solche Fälle bekannt, die im Rahmen der unter Punkt 1 erwähnten gesetzlichen Rahmenbedingungen behandelt wurden. Dies deckt sich mit den Erfahrungen im Partnerkanton Basel-Stadt, wie dessen Beantwortung einer gleichlautenden [Interpellation](#) zu entnehmen ist.

Zur Überprüfung der Situation in Kindertagesstätten im Rahmen der Aufsicht: Wenn das Amt für Kind, Jugend und Behindertenangebote (AKJB) Kenntnis von solchen Fällen erhält, werden die Einrichtungen darauf aufmerksam gemacht und entsprechend beraten. Bei Neueröffnungen werden die Anbieter informiert und sensibilisiert. In der [Beantwortung der Interpellation 2018/569](#) von Miriam Locher «Krippenpraktikant/innen als billige Arbeitskräfte» vom 18. September 2018 wird diese Fragestellung umfassend dargestellt. Für den hier ebenfalls explizit angesprochenen Gesundheitsbereich sind dem Regierungsrat keine entsprechenden Fälle bekannt.

4. *Mit welchen Instrumenten, über die die Kantone gemäss Bund verfügen, wird gegen allfällige Missbräuche vorgegangen?*

Werden im Rahmen der Arbeitsmarktbeobachtung Unterbietungen der orts-, berufs- und branchenüblichen Löhne festgestellt, werden die Arbeitgebenden direkt damit konfrontiert. Es wird ein Verständigungsverfahren eingeleitet mit dem Ziel, dass der Lohn vom Einsatzbetrieb angehoben wird.

Existiert ein GAV, so kann dieser bei wiederholt missbräuchlichen Lohnunterbietungen allgemeinverbindlich erklärt werden ([Art. 1a Bundesgesetz über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen](#) [AVEG; SR 221.215.311]).

Orts-, berufs- und branchenübliche Löhne können im Gegensatz zu den verbindlichen Mindestlöhnen rechtlich nicht durchgesetzt werden.

Werden innerhalb einer Branche oder einem Beruf die orts-, berufs- oder branchenüblichen Löhne wiederholt in missbräuchlicher Weise unterboten und liegt kein Gesamtarbeitsvertrag mit Bestimmungen über Mindestlöhne vor, der allgemein verbindlich erklärt werden kann, so kann die zuständige Behörde zur Bekämpfung oder Verhinderung von Missbräuchen auf Antrag der TPK einen befristeten Normalarbeitsvertrag erlassen, der nach Regionen und gegebenenfalls Orten differenzierte Mindestlöhne vorsieht ([Art. 360a Abs. 1 OR](#)).

Im Bereich der Kitas nimmt das AKJB als Aufsichtsinstanz eine informierend-beratende Funktion wahr. Wenn das AKJB von Unzulänglichkeiten erfährt, wird zwar mangels gesetzlicher Grundlage nicht geahndet, aber zur Behebung des Mangels der direkte Kontakt mit den betroffenen Einrichtungen gesucht.

5. Stimmt der Regierungsrat der Aussage zu, dass durch Praktika zunehmen arbeitsrechtliche Standard unterlaufen werden und Lohndumping betrieben wird?

Dieser Aussage kann der Regierungsrat mangels entsprechender erhärteter statistischer Daten nicht zustimmen. Gerade aufgrund der unterschiedlichen Ausformungen von Tätigkeiten, die als «Praktikum» bezeichnet werden, wie aus den einleitenden Bemerkungen ersichtlich ist, können die von der Interpellantin vermuteten Trends nur sehr schwer abgeleitet werden.

6. Welche Massnahmen wird der Regierungsrat unternehmen, um die Situation von Praktikantinnen und Praktikanten in unserm Kanton zu verbessern?

Der Regierungsrat sieht derzeit keinen konkreten Handlungsbedarf. Wenn er durch die zuständigen Organe von einer nachweislichen Zunahme von Verstössen gegen Vorgaben und Standards in diesem Bereich aufmerksam gemacht würde, wären entsprechende Massnahmen zu prüfen. Aktuell ist vorgesehen, dass das AKJB im kommenden Jahr 2022 die unter Punkt 10 der [Interpellationsbeantwortung 2018/569](#) ausgeführten Massnahmen dahingehend überprüft, ob das regierungsrätliche Ziel erreicht wurde und die Anzahl der Praktika in den Betreuungseinrichtungen im Kanton Basel-Landschaft gesunken ist.

7. Im Kanton Bern wurden verpflichtende Höchstdauern für Vorlehrpraktika von 6 Monaten eingeführt, um Missbräuchen vorzubeugen. Kann sich der Regierungsrat ähnliche Massnahmen in Baselland vorstellen?

Es liegen keine belastbaren Hinweise vor, dass im Kanton Basel-Landschaft im Bereich der Praktika «Lohndumping» betrieben beziehungsweise zunehmend arbeitsrechtliche Standards unterlaufen werden.

Zur speziellen Situation in den Kitas sei nochmals auf die [Beantwortung der Interpellation 2018/569](#) von Miriam Locher «Krippenpraktikant/innen als billige Arbeitskräfte» vom 18. September 2018 verwiesen. Zudem findet sich im kürzlich veröffentlichten kantonalen [Familienbericht](#) eine Darstellung zur Lage in diesem Berufsfeld.

8. *Wird sich der Regierungsrat für gesetzliche und regulatorische Änderungen wie Mindestlöhne für PraktikantInnen, Höchstdauern, dem verbindlichen Teil einer Ausbildungskomponente und angemessener Betreuung einsetzen?*

Der Regierungsrat erkennt keine Notwendigkeit, in die bestehende Marktwirtschaft mittels gesetzlich normierten Vorgaben zu Praktika einzugreifen.

Wie der Bundesrat in seiner [Antwort vom 29. August 2018 auf die Motion 18.3489](#) festhält, fällt die Bedeutung von Praktika in der Schweiz insgesamt relativ gering aus und es bestehen keine Anhaltspunkte dafür, dass Praktika in der Schweiz zu einem Einfallstor für prekäre Arbeitsbedingungen geworden wären; im Kanton Basel-Landschaft verhält es sich nicht anders.

Liestal, 4. Mai 2021

Im Namen des Regierungsrats

Der Präsident:

Dr. Anton Lauber

Die Landschreiberin:

Elisabeth Heer Dietrich