

Sitzung vom: 10. November 2020

Beschluss Nr.: 161

Interpellation betreffend Regelung von Praktika: Beantwortung.

Der Regierungsrat beantwortet

die Interpellation „Regelung von Praktika“ (Nr. 54.20.08), welche von Kantonsrätin Eva Morger, Sachseln, und zehn Mitunterzeichnenden am 10. September 2020 eingereicht worden ist, wie folgt:

1. Gegenstand der Interpellation

Die Interpellation nimmt Bezug auf die Antwort des Bundesrats auf die Motion 18.3489 zur Regelung von Praktika auf eidgenössischer Ebene, worin unter anderem festgehalten wurde, dass die Arbeitsmarktaufsicht durch die Kantone vollzogen werde und diese über die notwendigen Instrumente verfügten, um allfälligen Missbräuchen bei Praktikumskonstellationen zu begegnen. Mit der Interpellation wird der Regierungsrat ersucht, Fragen zur Überprüfung der Arbeitsbedingungen von Praktika und zur Bekämpfung allfälliger Missbräuche in diesem Bereich zu beantworten. Die Interpellation wird im Wesentlichen dahingehend begründet, dass sich gut zehn Prozent der Jugendlichen und jungen Erwachsenen schweizweit in einem Praktikum befänden. Aus den Medien sei bekannt, dass in diesem Bereich seitens der Arbeitgeber grosses Missbrauchspotenzial bestehe, etwa, dass vor der eigentlichen Berufslehre oder nach dem Studium lange Praktika ohne Ausbildungskomponente zu tiefen Löhnen absolviert werden müssten oder Festangestellte durch kostengünstige Praktikumpersonen ersetzt würden. Dies komme einem Lohndumping gleich und sei zu verhindern.

2. Vorbemerkungen

Für die Beantwortung des im Rahmen der erwähnten Interpellation eingereichten Fragekatalogs wurde neben der Vollzugsstelle der Tripartiten Arbeitsmarktkommission Uri, Obwalden und Nidwalden sowie Schwyz (Vollzugsstelle TAK) das Bildungs- und Kulturdepartement beigezogen.

3. Beantwortung der Fragen

3.1 Allgemeine Ausführungen

Unter einem Praktikum versteht man eine zeitlich begrenzte Anstellung mit Ausbildungscharakter. Das Praktikum bietet Praktikumpersonen 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, zu vertiefen sowie berufsrelevante Qualifikationen zu erwerben, zu entwickeln und zu fördern. Praktika kommen deshalb auf jeder Ausbildungsstufe (ab Grundschule bis Hochschule/Universität) vor, gelegentlich auch als Vorgabe nach Abschluss der Lehre oder eines

Studiums. Es verhilft Lehr- und Studienabgängern regelmässig, den ersten Einstieg in den Arbeitsmarkt zu finden und erhöht die Chancen auf eine Festanstellung. Nicht nur in der Bildung, sondern auch in 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 usw.).

In rechtlicher Hinsicht stellt das Praktikum ein befristetes Arbeitsverhältnis dar. Als solches untersteht es bei zivilrechtlichen Arbeitsverhältnissen (z.B. Unternehmungen der Privatwirtschaft) den Bestimmungen zum Einzelarbeitsvertrag nach Art. 319 ff. des Schweizerischen Obligationenrechts (OR; SR 220) sowie allfälligen branchenbezogenen Gesamtarbeitsverträgen (GAV) oder im Falle eines öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnisses (z.B. in der öffentlichen Verwaltung) den Bestimmungen des entsprechenden Personalrechts.

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

Die Höhe des Praktikumslohns hängt ab von der Art des Praktikums, dem Ausbildungsstand der Praktikumperson sowie deren Betreuungsbedarf und Tätigkeitsbereich. Die Lohnspannbreite liegt zwischen ca. Fr. 500.– und Fr. 3 500.–. Mit Blick auf den Ausbildungs- und/oder den Arbeitsmarktintegrationscharakter, welche bei einem Praktikumsverhältnis im Vordergrund stehen und deshalb für den Praktikumsbetrieb auch mit einem gewissen Betreuungsaufwand verbunden sind, erscheint eine geringere Entlohnung im Vergleich zu einem festen Anstellungsverhältnis als gerechtfertigt.

Praktika dauern regelmässig zwischen ein bis sechs Monaten. In verschiedenen Berufsgattungen sind längere Praktika Usanz (z.B. Anwaltspatent: mindestens ein Jahr Praktikum). Hingegen wird die mehrfache Verlängerung eines Praktikums durch den Arbeitgebenden, ohne dass für die Praktikumperson Aussicht auf einen Ausbildungsplatz besteht, als sogenannter „Kettenvertrag“ qualifiziert. Solche Kettenverträge sind unzulässig.

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

Gemäss Art. 360b Abs. 1 OR setzen der Bund und jeder Kanton eine tripartite Kommissionen (TAK) ein, die sich aus einer gleichen Zahl von Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern sowie Vertretern des Staates 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 innert zwei Monaten nicht, so beantragen sie der zuständigen Behörde den Erlass eines Normalarbeitsvertrages (NAV), der für die betroffenen Branchen oder Berufe Mindestlöhne vorsieht, wenn 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 Uri, Obwalden, Nidwalden und Schwyz bilden zusammen eine Arbeitsmarktreion. Die Tripartite Arbeitsmarktkommission Uri, Obwalden und Nidwalden sowie die Tripartite Kommission Schwyz verfügen über eine gemeinsame Vollzugsstelle mit Sitz in Altdorf, welche die in ihrem Zuständigkeitsbereich liegenden Kontrolltätigkeiten vornimmt. Die Kontrolltätigkeit der Vollzugsstelle bezieht sich dabei auf Betriebe, welche nicht einem GAV unterstehen. Der Bund und die Kantone legen jährlich die Fokusbranchen fest, in denen jeweils eine intensivere Kontrolle der Betriebe 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 sodann – v.a. im öffentlich-rechtlichen Bereich – regelmässig entweder 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 Praktikumpersonen, oder bei Minderjährigkeit/Beistandschaft deren gesetzliche Vertreter, grundsätzlich selber aktiv zu werden und den Zivil- (privatrechtliches Arbeitsverhältnis) oder den Verwaltungsweg (öffentlich-rechtliches Arbeitsverhältnis) zu beschreiten.

3.3 Welche Instrumente werden hierzu eingesetzt?
siehe vorangehende Antwort

3.4 Wurden bisher im Rahmen der Überprüfung Missbräuche aufgedeckt und geahndet?
Im Rahmen der ordentlichen Kontrollen wurden in der Vergangenheit von der Vollzugsstelle TAK im Bereich Kindertagesstätten (KiTA) verschiedentlich Mängel festgestellt. Die TAK legte daraufhin im 2019 sowie 2020 den Fokus auf diese Branche fest und beauftragte die Vollzugsstelle, eine flächendeckende und vertiefte Prüfung in den vier Kantonen durchzuführen. Aufgrund des Evaluationsergebnisses erstellte die TAK daraufhin Richtlinien für die KiTA-Branche (abrufbar unter: www.ow.ch/dl.php/de/5f0d63f9c2291/Praktika_in_Kitas_UROWNWSZ.pdf). Diese weisen allerdings lediglich Empfehlungscharakter auf. Sollte sich im Rahmen der künftigen Kontrollen ergeben, dass die Richtlinien von den KiTAs kategorisch ignoriert werden, würde der Erlass eines entsprechenden NAV beantragt. Aktuell bestehen jedoch keine Anzeichen dafür, dass dieser Weg notwendig wäre.

3.5 Stimmt der Regierungsrat zu, dass durch Praktika zunehmend arbeitsrechtliche Standards unterlaufen werden und Lohndumping betrieben wird?
Aufgrund der Kontrollergebnisse der Vollzugsstelle der TAK kann diese Aussage zumindest für den Kanton Obwalden (bzw. die Arbeitsmarkregion Uri, Obwalden, Nidwalden und Schwyz) nicht bestätigt werden.

3.6 Welche Massnahmen wird der Regierungsrat unternehmen, um die Situation von PraktikantInnen in unserem Kanton zu verbessern?
Der Regierungsrat spricht sich klar gegen Missbrauchssituationen im Praktikumsbereich aus. Deshalb würde er auch dagegen vorgehen, sofern es die Umstände erfordern. Aufgrund der Kontrollergebnisse der Vollzugsstelle der TAK besteht für den Kanton Obwalden jedoch kein Handlungsbedarf. Werden Unzulänglichkeiten oder gar Missstände von der Vollzugsstelle festgestellt, werden die Arbeitgebenden damit direkt konfrontiert. Bei einer Häufung solcher Fälle wird die TAK informiert, und entsprechende Massnahmen werden eingeleitet (siehe Ziff. 3.2.).

3.7 Im Kanton Bern wurden verpflichtende Höchstdauern für Vorlehrpraktika von 6 Monaten eingeführt, um Missbräuchen vorzubeugen. Plant der Regierungsrat ähnliche Massnahmen?
Nein. Eine gesetzlich normierte Vorgabe zur maximal zulässigen Dauer eines Praktikums ist mit Blick auf die unterschiedlichen Ziele der Praktika und den branchenbedingten Ausbildungsbedürfnissen nicht sinnvoll.

Im Bereich Bildung in beruflicher Praxis (z.B. Brückenangebote, schulisch organisierte Grundbildung SOG) sieht Art. 15 der Berufsbildungsverordnung (BBV; SR 412.101) sodann vor, dass

Praktikumsverträge, die länger als sechs Monate dauern, der Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde bedürfen. Diese Aufgabe wird im Kanton Obwalden vom Amt für Berufsbildung ausgeübt.

Die Kontrolle der Praktikumsverhältnisse durch Sozialpartner, paritätische und tripartite Kommissionen sowie letztlich auch durch die Vertragsparteien (u.a. Eltern, Behörden etc.) ist ausreichend.

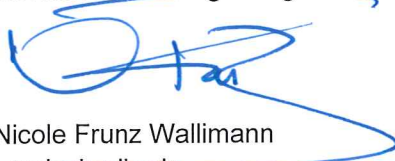
3.8 Wird sich der Regierungsrat für gesetzliche und regulatorische Änderungen wie Mindestlöhne für PraktikantInnen, Höchstdauern, dem verbindlichen Teil einer Ausbildungskomponente und angemessener Betreuung einsetzen?

Nein. Aufgrund der aktuellen Erfahrungswerte besteht keine Notwendigkeit für eine gesetzgeberische Intervention in diesem Bereich.

Protokollauszug an:

- Mitglieder des Kantonsrats sowie übrige Empfänger der Kantonsratsunterlagen (mit Interpellationstext)
- Volkswirtschaftsdepartement
- Amt für Arbeit
- Bildungs- und Kulturdepartement
- Amt für Berufsbildung
- Staatskanzlei
- Ratssekretariat Kantonsrat

Im Namen des Regierungsrats



Nicole Frunz Wallimann
Landschreiberin



Versand: 18. November 2020