



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Anfrage Bonny David

2021-CE-140

Es braucht neue Bedingungen, unter denen Minderjährige eine Vorlehre absolvieren

I. Anfrage

Das schweizerische Arbeitsrecht bietet eine gewisse Vertragsfreiheit. Unter den Dingen, die von den Vertragsparteien gemeinsam vereinbart werden, ist die zu leistende Arbeit, ihre Dauer und der Lohn.

Es gibt jedoch Regeln, die die Vertragsfreiheit einschränken, was besonders bei minderjährigen Arbeitnehmenden der Fall ist. Die Vorlehre und die Bestimmungen des Obligationenrechts über die Vertragsverletzung gehören zu diesen Einschränkungen.

Falls die Parteien eine Vorlehre vereinbaren, müssen einige formale Bedingungen erfüllt werden, wie die schriftliche Vertragsform, die Genehmigung und die Unterschrift des Amts für Berufsbildung, die schulische Ausbildung, ein angemessener Lohn usw. Sind diese Bedingungen nicht erfüllt, ist es unzulässig, von einer Vorlehre zu sprechen.

Eine Vertragsverletzung liegt vor, wenn ein Missverhältnis zwischen Leistung und Gegenleistung der Vertragspartner vorliegt. Dies ist etwa der Fall, wenn die arbeitnehmende Person Routineaufgaben übernimmt, die den Aufgaben von unqualifiziertem Personal in einem bestimmten Arbeitsbereich entsprechen, aber die Entlohnung derjenigen einer jugendlichen Person in einer betreuten Vorlehre entspricht. Ein derartiges Vorgehen ist illegal. Ob der Vertrag als Praktikum oder als etwas anderes bezeichnet wird, ist dabei unwichtig.

Die Problematik wird hier thematisiert, weil Jugendliche regelmässig damit konfrontiert sind und es an der Zeit ist, diese Praxis zu bekämpfen. Denn sie kommt nur Unternehmen zugute, die wenig soziale Verantwortung zeigen. In der Tat bedeutet diese Praxis:

- > weniger administrativen Aufwand für die Unternehmen, aber auch weniger Ausbildung und berufliche Betreuung der Jugendlichen;
- > ungerechte Entlohnung angesichts der von den Jugendlichen geleisteten Arbeit;
- > keine Begleitung, um die Jugendlichen zu schulen;
- > Lohnunterbietung durch Unternehmen, die dies praktizieren.

Lösungsansätze:

Es gilt, Massnahmen zu treffen, um dieser Praxis ein Ende zu setzen. Dies muss auf drei Ebenen geschehen.

Erstens müssen die Unternehmen effektiv, vertieft und einheitlich kontrolliert werden. Da es Aufgabe des Arbeitsinspektorats ist, die Unternehmen zu kontrollieren, muss es mit den nötigen finanziellen und personellen Ressourcen ausgestattet werden, damit es seinen Auftrag erfüllen kann.

Der Kanton Freiburg zählt zurzeit sieben Arbeitsinspektorinnen und Arbeitsinspektoren, die sich je um etwa 25 000 Arbeitsplätze kümmern. Es ist angezeigt, die Zahl der Inspektorinnen und Inspektoren zu erhöhen, damit auf eine Person nur noch 10 000 Arbeitsplätze entfallen.

Zudem sollten Regeln für Praktika nach dem Vorbild des Kantons Genf aufgestellt werden. Diese sollten klar definieren, unter welchen Bedingungen ein Praktikum absolviert werden kann, beziehungsweise sollten sie Praktika auf zwei Anwendungsgebiete beschränken: das Ausbildungspraktikum und das Praktikum als Erstanstellung. Um als Ausbildungspraktikum zu gelten, muss es im Rahmen einer zertifizierenden Ausbildung angeboten und von der entsprechenden Ausbildungsstätte genehmigt werden. Erfüllt das Praktikum diese Anforderungen nicht, gilt es als Erstanstellung und die Entlohnung entspricht den berufsüblichen oder gesamtarbeitsvertraglichen Löhnen auf dem Gebiet.

Abschliessend scheint es wichtig zu sein, die Vorlehre nicht nur bei den Unternehmen bekannt zu machen, sondern auch die Jugendlichen darüber zu informieren und ihnen den gesetzlichen Rahmen einer derartigen Beschäftigung darzulegen. Auch die Eltern müssen für das Thema sensibilisiert werden.

Fragen:

Deshalb erlaube ich mir, dem Staatsrat die folgenden Fragen zu stellen:

1. Ist es denkbar, im Kanton Freiburg zusätzliche Arbeitsinspektorinnen und Arbeitsinspektoren anzustellen, um die Arbeitsbedingungen der jungen Arbeitnehmenden besonders unter die Lupe zu nehmen?
2. Ist es denkbar, im Kanton Freiburg spezifische Regeln für Praktikumsverträge aufzustellen?
3. Kann ein Mindestlohn für Personen eingeführt werden, die ein Ausbildungspraktikum absolvieren?
4. Plant der Staat Freiburg eine Kampagne, um die Jugendlichen, die Eltern und die Unternehmen für die Vorlehre zu sensibilisieren?
5. Da ein kantonaler Mindestlohn die oben erwähnten Probleme lösen könnte, zieht der Kanton Freiburg in Betracht, eine entsprechende Regel einzuführen?

19. April 2021

II. Antwort des Staatsrats

Einleitend hält der Staatsrat fest, dass die Vorlehre zu den Übergangslösungen im Rahmen der beruflichen Eingliederung von Jugendlichen gehört. Sie richtet sich in erster Linie an Jugendliche, die ihre obligatorische Schulzeit beendet haben und/oder mindestens 15 Jahre alt sind und schulische Defizite aufweisen. Sie steht aber auch Jugendlichen offen, die sich bei der Berufswahl noch nicht ganz sicher sind oder erst relativ spät einen Bildungsbetrieb für den Abschluss eines Lehrvertrags gefunden haben. Die Vorlehre gibt ihnen somit die Möglichkeit, sich in einem langsameren Tempo als bei einer Lehre mit der Berufsbildung vertraut zu machen und sich auf eine zwei-, drei- oder vierjährige berufliche Grundbildung vorzubereiten, indem sie die Anforderungen des gewählten Berufsfelds kennenlernen.

Die Kommission für Jugendliche mit Schwierigkeiten bei der beruflichen Eingliederung ist zuständig für den reibungslosen Betrieb der Plattform Jugendliche (PFJ), die sich wiederum um den operativen Aspekt der verschiedenen Brückenangebote kümmert. Die Bildungsbetriebe, die einen Vorlehrvertrag abschliessen können, verfügen über eine Ausbildungsbewilligung, die vom Amt für Berufsbildung (BBA) erteilt wird. Die Jugendlichen, die eine Vorlehre absolvieren, haben einen Tag pro Woche Unterricht in Kleinklassen in den Fächern Deutsch oder Französisch und Mathematik und besuchen während vier Tagen pro Woche die praktische Ausbildung im Bildungsbetrieb. Ziel der Kantonsbehörden ist es natürlich, dass nach Abschluss der einjährigen Vorlehre ein Lehrvertrag über zwei (eidgenössisches Berufsattest - EBA), drei oder vier Jahre (eidgenössisches Fähigkeitszeugnis - EFZ) unterzeichnet werden kann. Zum Schuljahresbeginn 2020/21 waren beim BBA 7681 Lehrverträge (EFZ und EBA) und 73 Vorlehrverträge registriert.

1. Ist es denkbar, im Kanton Freiburg zusätzliche Arbeitsinspektorinnen und Arbeitsinspektoren anzustellen, um die Arbeitsbedingungen der jungen Arbeitnehmenden besonders unter die Lupe zu nehmen?

Im Kanton Freiburg wird die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften in den Betrieben von zwei Inspektionen kontrolliert und zwar vom kantonalen Arbeitsinspektorat und von der Arbeitsmarktüberwachung.

Das Arbeitsinspektorat ist für den Vollzug des Arbeitsgesetzes (ArG, SR 822.11) und dessen Verordnungen zuständig, insbesondere der Verordnung 5 zum Arbeitsgesetz (Jugendarbeitsschutzverordnung, ArGV 5, SR 822.115). Diese Verordnung verbietet es, Jugendliche unter 18 Jahren für gefährliche Arbeiten zu beschäftigen. Als gefährlich gelten alle Arbeiten, die namentlich die Gesundheit und die Sicherheit der Jugendlichen beeinträchtigen können. Die ArGV 5 sieht zum Schutz der Jugendlichen vor, dass die Organisationen der Arbeitswelt für Berufe, in denen gefährliche Arbeiten erledigt werden müssen, in den Bildungsplänen begleitende Massnahmen der Arbeitssicherheit und des Gesundheitsschutzes definieren.

Die Inspektorinnen und Inspektoren der Arbeitsmarktüberwachung kontrollieren ihrerseits, ob die Pflichten in Sachen Schwarzarbeit und Personenfreizügigkeit eingehalten werden und ob branchenübliche Löhne bezahlt werden, um Lohn- und Sozialdumping vorzubeugen. In diesem Zusammenhang führen sie in den verschiedenen Wirtschaftsbranchen regelmässig Lohnumfragen durch, namentlich im Auftrag der kantonalen Kommission für die Beschäftigung und den Arbeitsmarkt (BAMG), deren Vorsitz der Volkswirtschaftsdirektor innehat. Der Kommission gehören Vertreterinnen und Vertreter der Sozialpartner und des Staats an. Die Kontrollen werden aus eigenem Antrieb oder aufgrund einer Anzeige durchgeführt. Nach jeder Anzeige wird zunächst eine Voruntersuchung und anschliessend in der Regel eine Kontrolle vor Ort durchgeführt. Wird bei der Untersuchung festgestellt, dass innerhalb einer Branche oder einem Beruf die Löhne wiederholt in missbräuchlicher Weise unterboten werden, und liegt kein Gesamtarbeitsvertrag vor, kann der Staatsrat einen befristeten Normalarbeitsvertrag (NAV) erlassen, der Mindestlöhne vorsieht, um Missbrauch zu bekämpfen und zu verhindern (Art. 360a Obligationenrecht, OR, SR 220).

Bisher wurde weder dem Arbeitsinspektorat noch der Arbeitsmarktüberwachung ein derartiger Fall gemeldet, sodass keine zusätzlichen Massnahmen (namentlich eine Aufstockung des Personalbestands) notwendig scheinen.

2. *Ist es denkbar, im Kanton Freiburg spezifische Regeln für Praktikumsverträge aufzustellen?*

Wie oben erwähnt, wurden dem Amt für den Arbeitsmarkt (AMA) keine missbräuchlichen Lohnunterbietungen bei Praktika gemeldet. Es scheint daher nicht nötig, spezifische Regeln in diesem Bereich aufzustellen.

3. *Kann ein Mindestlohn für Personen eingeführt werden, die ein Ausbildungspraktikum absolvieren?*

Was den Lohn einer Person angeht, die eine Vorlehre absolviert, so hat die kantonale Kommission für Berufsbildung – die sich aus Vertreterinnen und Vertretern des Staats, der Arbeitgeber und der Gewerkschaften zusammensetzt – an ihrer Sitzung vom 1. Dezember 2014 beschlossen, dass der Lohn von Personen in einer Vorlehre 80 % des Lohns von Lernenden im ersten Lehrjahr entsprechen muss. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass es sich bei den Richtlöhnen, die von den Organisationen der Arbeitswelt vorgeschlagen und von der kantonalen Kommission für Berufsbildung genehmigt werden, lediglich um Empfehlungen für die Bildungsbetriebe handelt. Stellt das BBA bei einem Lehrvertrag, der ihm zur Genehmigung vorgelegt wird, aber fest, dass der vom Bildungsbetrieb angebotene Lohn unter dem Richtlohn liegt, kontaktiert es den fraglichen Betrieb, um ihm seine Feststellung mitzuteilen. In über 90 % der Fälle passt der betroffene Betrieb den Lohn in der Folge an.

Bei den Praktikantinnen bzw. Praktikanten stossen wir auf ein Definitionsproblem. Was ist eine Praktikantin oder ein Praktikant? Es kann sich um eine Person handeln, die eine Ausbildung auf Tertiärstufe abgeschlossen und keinerlei Berufserfahrung hat. Ihr bietet ein Praktikum die Möglichkeit, in den Arbeitsmarkt einzutreten. Es kann sich auch um eine junge Person handeln, die ihre obligatorische Schulzeit beendet hat und eine Schnupperlehre oder ein Berufswahlpraktikum absolviert, damit sie ihre Berufswahl bestätigen oder verwerfen kann. Es kann sich aber auch um eine Person handeln, die nach gesundheitlichen Problemen oder nach einem Unfall eine berufliche Rehabilitation oder eine Umschulung macht. Aus diesem Grund scheint es uns unmöglich, einen einheitlichen Lohn für diese verschiedenen Kategorien von Praktikantinnen und Praktikanten festzulegen. Zudem müsste auch die Dauer des Praktikums geregelt und genau festgelegt werden, welche Voraussetzungen und Erfahrungen nötig sind, um vom Praktikumsverhältnis in ein ordentliches Anstellungsverhältnis zu wechseln. Alle diese Punkte sollten in einem NAV verankert oder in einem GAV spezifisch geregelt werden. Doch wie in der Antwort auf die Frage 1 erwähnt wurde, braucht es eine Untersuchung, die wiederholte missbräuchliche Lohnunterbietungen ans Licht bringt, um einen NAV einzuführen.

Wie der Staatsrat in seiner Antwort auf die Anfrage von Grossrat Hubert Dafflon¹ erwähnt hat, haben die Inspektorinnen und Inspektoren der Arbeitsmarktüberwachung des AMA keinen Fall festgestellt, in dem eine Praktikantin oder ein Praktikant vom Arbeitgeber ausgenutzt worden ist. Die Inspektorinnen und Inspektoren kontrollieren diese Praktikumsstellen stets mit besonderer Aufmerksamkeit und prüfen systematisch die Bedingungen, unter denen sie laufen. Sie prüfen insbesondere, ob die Praktikantin oder der Praktikant von einer erfahreneren Person begleitet wird, und ob es sich bei der Praktikumsstelle um eine ergänzende oder überzählige Stelle handelt, die für den reibungslosen Betrieb des Unternehmens nicht unerlässlich ist. Bei den Arbeitsmarktkontrollen wird vor allem kontrolliert, ob die Person einen berufsüblichen Lohn oder für ein zeitlich befristetes

¹ QA 2015-CE-85, Praktikanten, die neuen Sklaven! Wie steht es damit im Kanton Freiburg?

Praktikum einen darunter liegenden Lohn erhält. Das AMA war bisher noch nie mit einem Missbrauch auf diesem Gebiet konfrontiert.

4. *Plant der Staat Freiburg eine Kampagne, um die Jugendlichen, die Eltern und die Unternehmen für die Vorlehre zu sensibilisieren?*

Nein. Da es sich bei der Vorlehre um eine Übergangslösung handelt, die bei der Berufswahl helfen und zum Abschluss eines Lehrvertrags führen soll, ist keine Sensibilisierungskampagne nötig. Die Priorität wird auf den Abschluss von Lehrverträgen gelegt.

5. *Da ein kantonaler Mindestlohn die oben erwähnten Probleme lösen könnte, zieht der Kanton Freiburg in Betracht, eine entsprechende Regel einzuführen?*

Wie weiter oben erwähnt, entspricht der Lohn für Personen in einer Vorlehre 80 % des Lohns von Lernenden im ersten Lehrjahr.

In seiner Antwort auf die Motion Ganioz / Rey² vertritt der Staatsrat die Meinung, dass die Vorschrift eines einheitlichen Mindestlohns im ganzen Kanton, ohne Berücksichtigung der regionalen und sozialen Unterschiede, keine wirksame Lösung für die Bekämpfung von Armut ist. Er appelliert vielmehr an die Verantwortung der Sozialpartner und fordert sie auf, sich zusammzusetzen, um Branchen- oder Unternehmenslöhne zu vereinbaren, statt einen allgemeinen Mindestlohn zu erlassen, der die Besonderheiten einer Branche oder eines Wirtschaftssektors unberücksichtigt lässt.

Schlussfolgerung

Das Bundesgesetz über die Berufsbildung (BBG) sieht vor, dass die Kantone Massnahmen ergreifen, um Jugendliche mit individuellen Bildungsdefiziten am Ende der obligatorischen Schulzeit auf die berufliche Grundbildung vorzubereiten. Artikel 22 BBG ist daher der Vorbereitung auf die berufliche Grundbildung gewidmet, zu der auch die Vorlehre gehört. Analog dazu ist der Vorlehrvertrag an den Lehrvertrag angelehnt.

21. Juni 2021

² 2018-GC-98, Gesetz über den Mindestlohn