



Interprofessionelle Gewerkschaft der ArbeiterInnen
Oetlingerstr. 74
4057 Basel

Zwischenbilanz



Sektoranalyse Externe Haushaltsarbeit im Kanton Basel-Stadt / Regularisierung Sans-Papiers-ArbeiterInnen

Basel, im Oktober 2008

Zwischenbilanz

Sektoranalyse Externe Haushaltsarbeit im Kanton Basel-Stadt / Regularisierung Sans-Papiers-ArbeiterInnen

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung zur Zwischenbilanz
2. Vernehmlassung zur Sektoranalyse
Zusammenfassung nach GesprächspartnerInnen
3. Schlussfolgerungen und weiteres Vorgehen

Anhänge:

1. Sektoranalyse Externe Haushaltsarbeit im Kanton Basel-Stadt (Mai 2007)
2. Materialien (als pdf-Dokumente auf unserer Webpage*):
 - a) Schlussbericht der Genfer Expertenkommission (Jan. 2005)
 - b) Tout savoir sur le CESU (Juni 2007)
 - c) Irreguläre MigrantInnen in den Städten Europas (Sept. 2007)
 - d) European Union: Illegal Immigration and the Demographic Challenge (Juni 2008)
 - e) Wohin mit ihnen? Wenn die Eltern zur Last werden (Aug. 2008)

* auf www.viavia.ch/iga (Dokumentation Externe Haushaltsarbeit)

1. Einleitung zur Zwischenbilanz

Seit 2004 organisiert die Gewerkschaft IGA in der „Union der ArbeiterInnen ohne geregelten Aufenthalt“ Menschen, welche hier in der Region einer Erwerbsarbeit nachgehen, ohne dass sie die dafür nötige Arbeitsbewilligung haben. Die grosse Mehrheit sind Frauen, welche in Privathaushalten arbeiten. Sie kommen alle aus Ländern ausserhalb der EU/EFTA und haben keine Möglichkeit, im Rahmen der geltenden Gesetze eine Aufenthalts- bzw. Arbeitsbewilligung zu bekommen.

Die Gewerkschaft IGA hat im Rahmen einer Sektoranalyse Umfang und wirtschaftliche Bedeutung der externen Haushaltsarbeit im Kanton Basel-Stadt untersucht und Vorschläge für verbesserte Rahmenbedingungen im Sektor formuliert, inklusive Regularisierungsmöglichkeiten für die im Sektor beschäftigten Sans-Papiers-ArbeiterInnen.

Im Mai 2007 wurde die Sektoranalyse fertiggestellt und in Vernehmlassung gebracht. Gesprächspartner waren Verantwortliche aus Wirtschaft, Kirche, Politik und Behörden:

- Prof. Dr. Silvio Borner, Leiter Wirtschaft und Politik, Wirtschaftswissenschaftliches Zentrum Universität Basel
- Peter Merz, Leiter Human Resources & Education Region Nordwestschweiz, UBS AG
- Barbara Gutzwiller-Holliger, Vorsitzende der Geschäftsleitung Arbeitgeberverband, Basel
- Philipp Spichty, Vizedirektor Gewerbeverband, Bereichsleiter Finanzen, Pensions- und Familienausgleichskassen, ZAS Zentraler Abrechnungsservice, Basel
- Dr. Lukas Kundert, Kirchenratspräsident Evangelisch-Reformierte Kirche Basel-Stadt
- Dr. Lukas Engelberger, Grossrat Kanton Basel-Stadt, Präsident Wirtschafts- und Abgabekommission
- Hansjürg Dolder, Leiter Amt für Wirtschaft und Arbeit, WSD BS
- Antonina Stoll, Leiterin Bereich Arbeitsbeziehungen, AWA, WSD BS
- Michel Girard, Leiter Migrationsamt, SiD BS
- Rahel Eglin, Leiterin Rechtsdienst, Bevölkerungsdienste und Migration (BdM), SiD BS

Die Gespräche führten zu überraschend viel grundsätzlichem Einverständnis, weiteren Anregungen zu Lösungsansätzen – und natürlich auch zu Vorbehalten.

Die heute vorliegende Zwischenbilanz soll Grundlage sein für weiterführende Schritte, um im Kanton Basel-Stadt einen breit abgestützten Konsens zur Lösung dieses akuten sozialpolitischen und arbeitsmarktlichen Problems zu finden.

Für die Gewerkschaft IGA: Claudia Studer und Hans-Georg Heimann

2. Vernehmlassung zur Sektoranalyse

Chronologische Zusammenfassung der Gespräche

Mittwoch, 26. September 2007

Prof. Dr. Silvo Borner, Wirtschaftswissenschaftliches Zentrum WWZ, Basel

Professor Borner kritisiert an der Sektoranalyse Ton und mangelndes ökonomisches Fachwissen. Er erachtet den vorgeschlagenen Mindestlohn von Fr. 27.10 pro h als kontraproduktiv, da er nicht marktfähig sei. Die in der Studie errechneten Ausfälle von 6 Mio. bei Sozialversicherungen und Steuern stellen zudem keinen ernsthaften wirtschaftlichen Schaden dar – es handle sich hierbei gesamtwirtschaftlich gesehen, im Vergleich zur Steuerhinterziehung oder zu den Sozialfürsorgeausgaben, um unwesentliche Grössenordnungen. Schwarzarbeit wird in Sektoren wie z.B. der Haushaltshilfe von Ökonomen als relativ unbedenklich eingestuft, weil diese Zusatzeinkommen sofort wieder ausgegeben werden und die Sozialhilfe entlasten. Zudem sieht Professor Borner einen wichtigen Grund für den Mangel an hiesigen Arbeitskräften für personennahe Dienstleistungen in fehlenden Anreizen für Erwerbslose bzw. Fürsorgeempfänger.

Im Grundsatz unterstützt Professor Borner jedoch die Anliegen der Sektoranalyse. Er fasst seine Unterstützung in drei Kernpunkten zusammen:

- Es braucht auch für Geringqualifizierte ein Bewilligungskontingent.
- Es braucht ein einfaches Abrechnungssystem für die Privathaushalte.
- Es braucht Brücken in die Legalität, für irreguläre ArbeitmigrantInnen.

Er begründet die Notwendigkeit dieser Massnahmen mit folgenden Argumenten: Hochqualifizierte Migration und wirtschaftlicher Aufschwung bringen einen erhöhten Bedarf an weniger qualifizierten Dienstleistungen mit sich. Die Tüchtigkeit, Flexibilität, Aufstiegsorientierung und Risikobereitschaft der MigrantInnen bergen ein grosses Potential für die Zukunft der Aufnahmegesellschaft. Professor Borner kann dies etwa aus der grossen Zahl der Abschluss-Diplome mit ausländischen Namen, gerade auch aus dem Balkan, ablesen, die er jedes Jahr unterschreibt.

Professor Borner weist uns zudem auf das Abrechnungssystem CESU¹ in Frankreich hin, das er aus eigener Erfahrung als sehr tauglich erachtet. Die Privathaushalte füllen für Personen, die ihnen personennahe Dienstleistungen erbringen, einen Check aus, welchen diese bei der Bank einlösen können. Daraufhin belastet die Bank dem Privathaushalt alle erforderlichen Sozialversicherungsabzüge. Es werden keine Kosten für die Administration erhoben. Das zuständige Ministerium fördert die personennahen Dienstleistungen im eigenen Haushalt als eine wirksame Massnahme für eine gute soziale Kohäsion.

¹ Weitere Information zum CESU auf Französisch: Le Chèque emploi service universel en quelques mots, auf www.cesu.urssaf.fr oder im Anhang 2b dieser Zwischenbilanz

Donnerstag, 27. September 2007

**Dr. Lukas Kundert, Kirchenratspräsident Evangelisch-Reformierte Kirche
Basel-Stadt**

Der Kirchenratspräsident beginnt nicht mit wirtschaftlichen, sondern theologisch-ethischen Überlegungen. Die Gesellschaft will die Sans-Papiers-ArbeiterInnen nicht wahrnehmen, sie verweigert ihnen somit die Anerkennung. Anerkennung ist aber ein menschliches Grundbedürfnis, dessen Fehlen schwierig zu kompensieren ist. Pfarrer Kundert illustriert dies mit dem Gleichnis der Lilien auf dem Feld, über welche Jesus in der Bergpredigt spricht: Diese gewinnen ihre Schönheit aus den Augen der anderen, indem wir sie eben schön finden. Für den Menschen zählt aber nicht nur der Blick der anderen, denn über ihm steht Gott: Der Mensch, steht unter dem Blick Gottes, und dieser findet die Menschen, jeden Einzelnen, schön. Auf diese Weise kann der Mensch trotz fehlender Anerkennung seine Eigenwürde bewahren, welche Voraussetzung ist, um neue Freiheitsräume zu gestalten.

Mit Blick auf den modernen, globalen Arbeitsmarkt gibt uns Pfarrer Kundert ein eindrückliches Bild weiter, welches der Soziologe Zygmunt Baumann geprägt hat: Er teilt die berufstätige Bevölkerung in *Touristen* und *Vagabunden* ein. *Touristen* sind die gut ausgebildeten, umworbene Arbeitnehmer, die von den Firmen gesucht werden und auf dem internationalen Arbeitsmarkt deshalb gefragte Leute sind. Z.B. ein erfolgreicher und gut ausgebildeter Manager in der Pharmabranche: Er wird vom Unternehmen A in die USA abgeworben, dann wird er vom Unternehmen B aus Holland umworben, und falls er von den USA genug hat und das Angebot der Europäer attraktiv ist, wechselt er nach Holland. Von dort erhält er die Möglichkeit, für das Unternehmen nach Australien zu gehen und die dortige Zweigniederlassung zu leiten, usw. Die *Vagabunden* sind die weniger umworbene Arbeitssuchenden, die sich getrieben fühlen und sich selbst die Orte suchen müssen, an denen sie bleiben können, bis sie bei der nächsten Rezession wieder vertrieben werden. *Vagabunden* wissen, dass sie nirgends lange bleiben werden, weil sie nirgends willkommen sind. Die Zahl der Menschen, die sich als *Vagabunden* fühlen, hat zugenommen. Die Sans-Papiers-ArbeiterInnen gehören zu jenen Berufstätigen, auf welche das Bild der *Vagabunden* am schmerzhaftesten zutrifft.

Die Kirche hilft dem Menschen nicht nur auf seinem inneren Weg, sondern will auch die Gestaltung der äusseren Räume mittragen. Wie kann *Vagabunden* aus der Ungastlichkeit und Getriebenheit geholfen werden, ohne gleichzeitig neue *Vagabunden* erzeugen zu müssen?

Die von Professor Borner formulierten Kernforderungen sind auch für Pfarrer Kundert eine gute Grundlage für die weitere Diskussion.

Dienstag, 20. November 2007

**Barbara Gutzwiller-Holliger, Vorsitzende der Geschäftsleitung
Arbeitgeberverband Basel**

Frau Gutzwiller hat nicht nur die Studie gelesen, sondern auch die Zahlen überprüft. Sie stellt gleich zu Beginn fest, dass es ohne viel Sensibilisierungs- und Aufklärungsarbeit ziemlich aussichtslos sei, einen politischen Konsens zu finden. Und es ist ihr klar, dass sich niemand an dieser „heissen Kartoffel“ die Finger verbrennen will. Sie persönlich findet das Anliegen der Sektoranalyse wichtig und kann sich mit gewissen Vorbehalten hinter die drei von Professor Borner formulierten Punkte stellen.

- Ein Vorbehalt betrifft die Kosten (ein guter Abrechnungsservice wäre schon wichtig, aber es dürfen daraus keine höheren Kosten für den Steuerzahler entstehen)
- Frau Gutzwiller geht davon aus, dass ein Bedarf für ein kantonales Kontingent nachgewiesen werden könnte. Sie vertritt aber den Standpunkt, dass die Initiative eher von PolitikerInnen als von Verbänden ausgehen sollte.
- Es wird nicht einfach sein, eine Brücke in die Legalität zu finden. Eine Amnestie eignet sich dafür nur sehr beschränkt, da sie nicht beliebig wiederholt werden kann ohne unerwünschte Anreize zu schaffen.
- Der Begriff Sans-Papiers ist mit vielen negativen Assoziationen verbunden. Die Arbeitsleistung der ArbeiterInnen ohne geregelten Aufenthalt hingegen wird geschätzt. Wenn diese Ambivalenz beseitigt werden soll, ist noch viel Öffentlichkeitsarbeit notwendig.

Mittwoch, 12. Dezember .2007

Herr Spichty, Vizedirektor Gewerbeverband und Präsident ZAS und Frau Dumas (Verantwortliche ZAS, bis Jan. 08)

Die ZAS (Zentrale Abrechnungsstelle für Sozialversicherungen) ist eine Dienstleistung unter dem Dach des Gewerbeverbandes Basel-Stadt. Sie hat ca. 150 Kunden, d.h. Privathaushalte und kleine Unternehmen, für welche die ZAS sämtliche Arbeitgeberpflichten gegenüber der Sozialversicherungen regelt. Die ZAS verrechnet für ihre Dienstleistungen einen Verwaltungsaufwand von 6%. Eine (Teil-)Finanzierung der Verwaltungskosten durch öffentliche Subventionen wäre sehr willkommen, bisherige Vorstösse blieben jedoch erfolglos. Die ZAS ist rechtlich ein Verein. Bei seiner Gründung wurde vereinsintern entschieden, dass vorerst keine Leute ohne Arbeitsbewilligung aufgenommen werden. Man ist sich jedoch bewusst, dass sowohl Sans-Papiers-ArbeiterInnen wie auch deren ArbeitgeberInnen zum Teil sehr daran interessiert wären, trotz fehlender Arbeitsbewilligung Sozialversicherungen einzubezahlen. Der Betrieb der ZAS ist bisher ein Verlustgeschäft, denn die Verwaltungskosten von 6% würden erst dann ausreichen, wenn mehr Kunden die Dienstleistung nutzen würden. Der Gewerbeverband trägt den Verlust und zeigt damit sein Engagement für eine Sache, die ihm wichtig ist.

Herr Spichty, Präsident der ZAS und Vizedirektor des Gewerbeverbandes Basel-Stadt, betont, dass der Gewerbeverband sehr daran interessiert ist, in Zusammenarbeit mit dem Kanton die gegenwärtige Situation zu verbessern. Er drückt Wohlwollen für die von Professor Borner genannten Punkte aus und ist daran interessiert, in die weitere Entwicklung involviert zu sein.

Im Februar 2008 stellten die IGA und der Gewerbeverband an einer Informationsveranstaltung für das Personal der BIZ gemeinsam den Normalarbeitsvertrags für Hauspersonal und die ZAS vor (siehe unten).

Dienstag, 18. Dezember 2007

UBS AG, Peter Merz, Stellvertretender Direktor, Leiter HR Beratung Region Nordschweiz

Die „Union der ArbeiterInnen ohne geregelten Aufenthalt“ hat am 1. November 2007 in einem offenen Brief die multinationalen Arbeitgeber um Unterstützung gebeten. Schliesslich arbeiten die Sans-Papiers-ArbeiterInnen oft in den Haushalten von Fach- und Führungskräften und ermöglichen es diesen, trotz vollem Einsatz im Beruf, ein entspanntes Privat- und Familienleben zu führen. Und wie viele der in multinationalen Betrieben angestellten Fach- und Führungskräfte, kommen auch die Sans-Papiers-ArbeiterInnen aus Nicht-EU/EFTA-Ländern.

Die Anfrage an die UBS war an den damaligen Verwaltungsratspräsidenten Marcel Ospel gerichtet. Dieser hat die Unterlagen mit den Notiz: „seriöse Arbeit, vernünftige Haltung, überrissener Mindestlohn“ über den Leiter der Region Nordschweiz an Peter Merz, Leiter der Human Resources Nordschweiz weitergegeben.

Im Gespräch vom 18. Dezember 2007 klärt Herr Merz mit uns die Fragen, die nach der Lektüre der Studie offen geblieben sind und erklärt die grundsätzliche Bereitschaft der UBS die Anliegen der Sektoranalyse zu unterstützen.

Nach nochmaliger Rücksprache mit der Regionenleitung bestätigt uns Herr Merz mit Schreiben vom 6. März 2008: „Wir werden die weitere Entwicklung verfolgen und Ihre Anliegen bei unseren Kontakten mit der Basler Regierung und den Wirtschaftsverbänden thematisieren, wenn immer sich eine Gelegenheit dazu bietet“.

Montag, 21. Januar 2008

Dr. Lukas Engelberger, Grossrat CVP und Präsident der Kommission für Wirtschaft und Abgaben

Wir haben Herrn Engelberger aufgrund seiner Funktion in der Kommission für Wirtschaft und Abgaben kontaktiert. Herr Engelberger nahm mit Interesse den Verlauf der bisherigen Vernehmlassung zur Kenntnis. Das Thema der Sans-Papiers-ArbeiterInnen war ihm bisher wenig vertraut. Die Sektoranalyse hat ihm einen Einblick in Ausmass und Verwickeltheit der Problematik gegeben und er zeigt sich den Anliegen grundsätzlich wohlgesonnen.

Herr Engelberger ist daran interessiert, die weitere Entwicklung zu verfolgen. Er kann sich vorstellen, in eine Konsensfindung einbezogen zu werden und steht bei Bedarf gerne als Ansprechpartner im Grossen Rat zur Verfügung.

Freitag, 29. Februar .2008

**Info-Lunch im BIZ – Bank für Internatinalen Zahlungsausgleich,
organisiert durch Sabine Iwanski, Personalabteilung BIZ**

Die Übergabe der offenen Briefe an die multinationalen ArbeitgeberInnen in Basel wurde durch eine kurze Theater-Performance begleitet: auf dem Aeschenplatz „erschien“ am 1. November 2007 die „Santa Precaria“. Für die Nutzung des Vorplatzes zum „Botta-Gebäude“ war eine Bewilligung des BIZ notwendig. Aus den daraus entstandenen Kontakten entstand die Idee, für das Personal des BIZ eine Informationsveranstaltung durchzuführen. Das BIZ mischt sich als internationale Organisation nicht in die Angelegenheiten des Gastlandes ein. Gleichzeitig hält es seine Angestellten dazu an, die vor Ort geltenden Gesetze zu respektieren.

Im Falle der Hausangestellten ist man sich bei der Personalabteilung des BIZ zweier Problematiken bewusst: Es gibt in Basel keinen verbindlichen Mindestlohn der eingehalten werden müsste. Und als nur kurzfristig in Basel Ansässige verfügen die Mitarbeitenden über ein sehr eingeschränktes soziales Netzwerk, was die Suche nach einer legal ansässigen, möglichst die gewünschte Sprache sprechende Haushaltshilfe stark erschwert.

Die Informationsveranstaltung vom 29.02.2008 wurde von etwa 30 Mitarbeitenden besucht. Zudem werden die Unterlagen zum Normalarbeitsvertrag NAV und zur Zentralen Abrechnungsstelle ZAS allen Mitarbeitenden über das Intranet zur Verfügung gestellt. Die Fragen aus dem Publikum zeigen, dass den meisten nicht bewusst ist, dass auch für geringfügige Beschäftigung eine Arbeitsbewilligung notwendig wäre, und dass dies in der Schweiz für Angehörige von Drittstaaten fast unmöglich ist. Es zeigt sich aber auch ein grosses Interesse der Anwesenden, für ihre Hausangestellten korrekte ArbeitgeberInnen zu sein.

Dienstag, 27. Mai 2008

AWA Amt für Wirtschaft und Arbeit / SiD Sicherheitsdepartement:

Hansjürg Dolder (Amtsleiter AWA), Antonina Stoll (Leiterin Bereich Arbeitsbeziehungen AWA). Michel Girard (Leiter Migrationsamt SiD) und Rahel Eglin (Leiterin Rechtsdienst BdM / SiD)

Auf unsere Anfrage an das AWA, sich an der Vernehmlassung zu beteiligen, organisiert Frau Stoll einen Gesprächstermin mit den zuständigen Chefbeamten/innen sowohl des AWA wie des SiD.

Zu Beginn des Gespräches geht es darum, die Zuständigkeit der Departemente zu klären. Dies erfolgt u.a. auch, weil im Rahmen einer dreiteiligen Serie im Baslerstab zur Sektoranalyse und der Situation der Sans-Papiers-Hausangestellten, der Vorsteher des Justizdepartements mit einer Stellungnahme zitiert wurde, das Justizdepartement jedoch in dieser Sache nicht zuständig ist².

² Im Baslerstab vom 19.02.08 wird RR G. Morin mit den Worten „Ich will eine Regularisierung von Sans-Papiers“ zitiert. Er bezieht mit dieser Aussage auf die Situation von erwerbstätigen Sans-Papiers.

Zuständigkeit der Departemente:

- Wirtschafts- und Sozialdepartement/AWA: Arbeitsmarktliche Beurteilungen. Gesuche für Arbeitsbewilligungen
- Sicherheitsdepartement: Sicherheit, Vollzug, Gesuche für humanitäre Bewilligungen

Wichtig: Für alle Gesuche, die Drittstaaten-Angehörige betreffen, liegt der definitive Entscheid beim Bundesamt für Migration BfM.

Erster Schwerpunkt des Gesprächs waren mögliche Verbesserungen der Rahmenbedingungen für den gesamten Sektor „Hauspersonal“.

Kantonaler Normalarbeitsvertrag NAV:

Folgende Vorschläge der Sektoranalyse können bei der nächsten Überarbeitung des NAV berücksichtigt werden:

- Auch Arbeitsverhältnisse unter 4 h pro Woche dem NAV unterstellen.
- Kinderbetreuung im Privathaushalt als neues Tätigkeitsfeld, welches dem NAV untersteht, aufnehmen.

Folgende Vorschläge können aufgrund von höherem Recht nur mit Auflagen, oder gar nicht umgesetzt werden:

- Obligatorischer Abrechnungsservice für geringfügige Arbeitsverhältnisse: Unmöglich, weil gegen höheres Gesetz verstossend
- Mindestlöhne: Seit Inkrafttreten der flankierenden Massnahmen ist unter bestimmten Voraussetzungen in einem NAV ein Mindestlohn möglich. Es braucht den Nachweis, dass die Lohnrichtlinie missbräuchlich unterschritten wird, danach einen Antrag der kantonalen tripartiten Kommission und einen Beschluss des Gesamtregierungsrats³. Ausser in Genf gibt es praktisch keine zuverlässigen Daten zu den Löhnen im Sektor. Deshalb kann in Basel erst etwas in Richtung Mindestlohn unternommen werden, wenn die Datenlage verbessert ist. Die Höhe des Mindestlohnes sollte so liegen, dass er am Markt besteht und fair ist.⁴

³ Der Kanton Genf hat seit 2004 einen NAV mit verbindlichem Mindestlohn. (Siehe „Schlussbericht der Genfer Expertenkommission“ im Anhang). Der Mindestlohn für unqualifizierte Arbeit im Stundenlohn beträgt Fr. 18.45.

⁴ Die Gewerkschaft Unia schlägt in ihrem Vorstoss für einen gesamtschweizerischen NAV (13.12.2007) für ungelernete Hausangestellte folgende Mindestlöhne vor: Fr. 25.-- brutto bei stundenweiser Anstellung, Fr. 22.-- brutto bei Pensen ab 20 h pro Woche. Die Sektoranalyse der IGA hatte Fr. 27.10 als fairen Lohn für stundenweise Arbeit errechnet.

Sozialpolitische Rahmenbedingungen:

Eine staatliche Steuerung zur Förderung der personennahen Dienstleistungen in Privathaushalten, wie dies in Frankreich mit dem CESU geschieht, erachten Herr Dolder und Frau Stoll als eine Aufgabe des Bundes und nicht des Kantons.

Bewilligungskontingent für Hausangestellte / personennahe Dienstleistungen:

Herr Dolder und Frau Stoll sprechen sich aus verschiedenen Gründen gegen einen Kontingentsantrag aus und erläutern, warum sie im geltenden Gesetz keinen Spielraum für eine Änderung sehen. Herr Girard wäre froh, wenn es eine Lösung im Rahmen eines Kontingentsantrages geben könnte:

- Basel-Stadt verfügt aktuell über ein Bewilligungs-Kontingent für Drittstaaten-Angehörige von 77 Bewilligungen pro Jahr. Tatsächlich werden ca. 300 Bewilligungen erteilt. Ein Kontingent für Hausangestellte u.ä. würde die Anzahl Bewilligungen für Hochqualifizierte reduzieren.
- Nicht ausgeschöpfte Kontingente aus den bilateralen Verträgen / Osterweiterung: Es wäre theoretisch, mit Beschluss des Bundesrates, möglich, die nicht ausgeschöpften Kontingente für Drittstaaten-Angehörige einzusetzen, aber der politische Wille dazu sei sehr unwahrscheinlich – auch weil die Einwanderung aus den alten EU-Ländern inzwischen das ursprünglich gedachte Volumen übersteigt und theoretisch die Schweiz wieder ein Kontingent einfordern könnte.
- Der in der Sektoranalyse zitierte Artikel im Ausländergesetz 23.3 (besondere berufliche Kenntnisse) sei nicht auf die Situation des Hauspersonals anwendbar.
- Herr Dolder persönlich findet, ein Kontingent für wenig qualifizierte Drittstaatenangehörige wäre ein falsches arbeitsmarktpolitisches Signal und würde zur Wiederholung von Fehlern aus den 80er-Jahren führen.
- Frau Stoll geht davon aus, dass ein Bedarf an zusätzlichen Bewilligungen nicht gegeben sei, weil es für Arbeitgebende, welche sich ernsthaft bemühen (und auch im Elsass und Badischen Inserate publizieren), immer eine legale Lösung gebe.
- Herr Girard wäre froh, wenn es in Basel, so wie in Genf, einen Vorstoss für ein arbeitsmarktlich begründetes Bewilligungskontingent gäbe, denn die Gesuche für humanitäre Bewilligungen von Hausangestellten ohne Bewilligung würden auch bei langjähriger Anwesenheit in der Schweiz und positiver Empfehlung durch den Kanton vom Bund in praktisch allen Fällen abgelehnt.

Legalisierungsmöglichkeiten:

Nachdem die Forderung nach einer generellen Amnestie in der politischen Diskussion der vergangenen Jahre keine Mehrheit finden konnte, konzentrierte sich die Diskussion auf die Möglichkeit, ein Gesuch auf eine humanitäre Bewilligung stellen zu können. Herr Dolder und Herr Girard beurteilen die Brauchbarkeit dieses

Instruments zur Regularisierung der Situation von Sans-Papiers-Hausangestellten sehr unterschiedlich.

- Herr Dolder sieht ein Gesuch auf eine humanitäre Bewilligung als einzigen Weg, wie Sans-Papiers-Hausangestellte zu einer Aufenthaltsbewilligung kommen könnten.
- Herr Girard, in dessen Amt solche Gesuche vorgeprüft und an den Bund weitergegeben werden, hat die Erfahrung machen müssen, dass dieser Weg seit längerer Zeit völlig blockiert ist. Der Bund lässt quasi kein Gesuch durchgehen⁵. Das SiD darf sich dann um den Vollzug der Ausreise der Betroffenen kümmern. Dennoch sieht er keine Lösung der Problematik mit einer Generalamnestie, die ohnehin nur der Bund beschliessen könnte.

⁵ Ein negativer Entscheid des BfM kann vor das Bundesverwaltungsgericht weitergezogen werden. Dessen Entscheidpraxis zeigt, dass langjähriger, wirtschaftlich selbstständiger und sozial angepasster Aufenthalt nicht für einen positiven Entscheid ausreicht. Nur wenn zusätzlich traumatisierende Geschehnisse nachgewiesen werden können, hat eine Person oder Familie eine Chance auf einen positiven Bescheid.

3. Schlussfolgerungen und weiteres Vorgehen

a) Schlussfolgerungen

Jedes zweite bezahlte Arbeitsverhältnis von Haushaltshilfen im Kanton Basel-Stadt ist irregulär, stellte die IGA-Sektoranalyse fest. Alle unsere GesprächspartnerInnen konnten bestätigen, dass es einerseits mit einer grösseren Anstrengung für sie als öffentlich exponierte Personen möglich ist, eine legal anwesende Haushaltshilfe zu finden, dass aber in ihrem persönlichen Bekanntenkreis irreguläre Arbeitsverhältnisse die Regel sind.

Geschätzte 1'320 Personen sind in einem irregulären Arbeitsverhältnis, weil sie aufgrund ihrer Nationalität keine Aufenthalts- und Arbeitsbewilligung erhalten können. Die übrigen irregulären Arbeitsverhältnisse sind dies, obwohl aufenthaltsrechtlich ein legales Arbeitsverhältnis möglich wäre.

Seit Januar 2008 ist das neue Schwarzarbeitsgesetz in Kraft, welches den Druck auf die Arbeitgebenden verstärkt und gleichzeitig für Privathaushalte ein vereinfachtes Abrechnungsverfahren anbietet. Bei Arbeitsverhältnissen von regulär anwesenden Hausangestellten konnte tatsächlich eine gewisse Normalisierung erreicht werden: Per 31. Dezember 2007 waren bei der Ausgleichskasse Basel-Stadt 2'400 Hausdienstarbeitgebende angeschlossen. Ende September 2008 waren es mehr als 3'500. Trotzdem müssen wir den Schluss ziehen, dass der Anreiz für legal anwesende ArbeitnehmerInnen und deren ArbeitgeberInnen, sich von der Schwarzarbeit zu lösen, zu gering geblieben ist.

Für die Sans-Papiers-Hausangestellten hingegen ist mit dem Schwarzarbeitsgesetz eine Verschlechterung eingetreten: Der Datenaustausch zwischen den Ämtern, z.B. den Ausgleichskassen und den Migrationsämtern wurde durch das Gesetz erleichtert, so dass eine Anmeldung bei den Sozialversicherungen mit dem erhöhten Risiko einhergeht, dass der irreguläre Aufenthalt entdeckt und eine Ausreise verfügt wird.

Nach Abschluss der Vernehmlassung ziehen wir daher folgende Schlüsse:

- Der Beizug von Haushaltshilfen ist weit verbreitet und die Nachfrage übersteigt das Angebot von geeigneten, legal anwesenden Arbeitskräften deutlich. Die Bedeutung des Sektors wird aufgrund der demographischen und wirtschaftlichen Entwicklung weiter zunehmen.
- Die grundsätzliche Bereitschaft, erwerbstätigen und sozial unauffälligen Einzelpersonen und Familien ohne Bewilligung eine Brücke in die Legalität zu ermöglichen, ist gross.
- Eine Regularisierung muss mit Massnahmen begleitet werden, welche die Attraktivität des Sektors für legale Arbeitsverhältnisse erhöhen.
- Konkrete Vorschläge müssen in einer breit abgestützten Konsensfindung erarbeitet werden, damit sie eine Chance haben, von der Politik wahrgenommen zu werden.
- Der Handlungsspielraum der Kantone ist eng, aber das Beispiel des Kanton Genf zeigt, dass ein breiter Konsens zu wirksamen kantonalen Zwischenschritten führen kann.

b) Weiteres Vorgehen:

Eckpunkte für das Entwickeln eines breit abgestützten Konsens sind folgende drei, von Prof. Borner genannten, Zielsetzungen:

1. Es braucht auch für Geringqualifizierte ein Bewilligungskontingent.
2. Es braucht Brücken in die Legalität für irreguläre ArbeitsmigrantInnen.
3. Es braucht ein einfaches Abrechnungssystem für die Privathaushalte.

Realisierungsschritte**Argumentarium und Massnahmenvorschläge für Konsensfindung:**

Zu allen drei Punkten werden quantitativ und qualitativ konkrete Vorschläge erarbeitet und einer Expertenrunde vorgelegt. Das Sichten und Aufarbeiten der Materialien, das Formulieren und Kommunizieren von Vorschlägen und das Moderieren einer Expertenrunde übersteigt jedoch die Möglichkeiten der IGA, deren MitarbeiterInnen sich auf ehrenamtlicher Basis und neben ihrer Berufstätigkeit engagieren. Aus diesem Grund sucht die IGA nach einer geeigneten Fachperson und einer Finanzierung für diese Aufgabe.

Zielsetzungen, Inhalte, Zeitplan und eine Kalkulation wurden in einer Kurzbeschreibung zusammengefasst (siehe nächste Seite). Der voraussichtliche Aufwand bewegt sich im Rahmen von CHF 10'000.-.

Expertenrunde:

Nach Vorliegen der Massnahmenvorschläge und Argumentarien werden diese einer Expertenrunde vorgelegt. Diese setzt sich aus VertreterInnen aus Wirtschaft, Politik, Behörden und sozialpolitischen Akteuren zusammen. Aus dem Ergebnisprotokoll der Expertenrunde wird ein Antrag an den Gesamtregierungsrat formuliert.

Antrag an Gesamtregierungsrat:

Auch auf dem parlamentarischen Weg soll mittels politisch breit abgestütztem Anzug der Gesamtregierungsrat zu einer klaren Stellungnahme aufgefordert werden. Ziel ist es, den Regierungsrat zu entschlossenem und über die Departemente koordiniertem Handeln in der Umsetzung des erreichten Konsens zu verpflichten.

c) Kurzbeschreibung Auftrag an externe Fachperson

„Argumentarium und Massnahmenvorschläge für Konsensfindung“

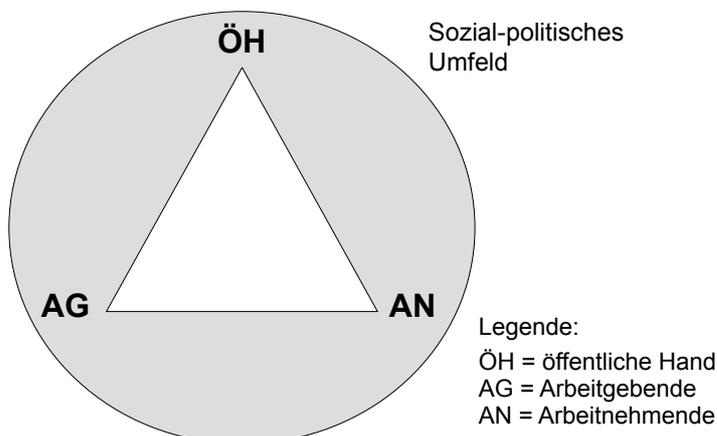
Frau Erika Goetz vom Institut Sozialplanung und Stadtentwicklung der Fachhochschule Nordwestschweiz hat für die IGA Zielsetzungen, Inhalte und Aufwand eines allfälligen Auftrags geklärt. Wir beziehen uns in der Folge auf die Vorarbeit von Frau Goetz.

Auftragnehmende: Gesucht wird eine akademische Fachperson mit Arbeitserfahrung in sozialpolitischen Fragen, sowie eine Fachperson für die Moderation von Konsenskonferenzen.

Ausgangslage: Aus der Zwischenbilanz gehen drei Bereiche hervor, für die es Massnahmen zu entwickeln gilt.

1. **Kontingentsantrag** für wenig Qualifizierte aus Drittstaaten, insbesondere für den Bereich Dienstleistungen für Privathaushalte. Man möchte erreichen, dass sich der Kanton Basel-Stadt analog dem Kanton Genf (und teilweise dem Kanton Waadt) stark macht für dieses Anliegen und beim Bund vorstellig wird. Evt. können via Städteinitiative noch weitere Kantone gewonnen werden.
2. **Regularisierung:** Für Leute ohne Bewilligung (Sans-Papiers), die sich bereits in unserem Land, resp. unserem Kanton, aufhalten, soll eine Brücke in die Legalität geschaffen werden. Möglichkeiten dazu sind Härtefallregelungen nach bestimmten Kriterien, Amnestien nach bestimmten Kriterien oder einer Kontingentsregelung (mit kantonaler vorläufiger Duldung bis zum Bundesentscheid; siehe Punkt 1).
3. **Nachhaltige Verbesserung der Rahmenbedingungen im Haushaltssektor.** Dabei geht es nicht nur um die Legalisierung der Arbeit, sondern allgemein um eine Lösung, die Vorteile für alle Beteiligten bringt: für die Haushalte (Arbeitgebende), für die Hausangestellten (Arbeitnehmende) und für die Öffentliche Hand (soziale Kohäsion und Förderung der Erwerbstätigkeit).

Akteure im genannten Spannungsfeld



AG Bei den Arbeitgebenden handelt es sich zu 40% um Familien mit Kindern, zu 40% um Leute über 65 Jahren und zu 20% um Einzelpersonen(-haushalte).

AN Bei den Arbeitnehmenden geht es darum, dass der Sektor neue, legal anwesende Arbeitskräfte anziehen soll.

ÖH Bei der Öffentlichen Hand geht es darum, dass dank Dienstleistungen in Privathaushalten Kranke und Betagte länger in ihrem gewohnten Umfeld leben können, und dass Familien in bestimmten Phasen in der Vereinbarkeit von Familien- und Berufsarbeit unterstützt werden.

Hauptziele:

1. Verbesserung der Rahmenbedingungen im Haushaltssektor bewirken (sozialpolitische Komponente), d.h. Anreize für geregelte und ordentlich deklarierte Arbeitsverhältnisse für die Haushalte (Arbeitgebende) wie für Stellensuchende (Arbeitnehmende) schaffen, damit der Sektor für die sozialpolitisch wachsende Bedeutung der Betreuungs- und Unterstützungsdienstleistungen (Care-Economie) bereit ist.
2. Erreichen eines Kontingentsantrags (Arbeitsbewilligungen) des Kantons für persönliche DienstleisterInnen für Privathaushalte aus Drittstaaten. Klären der Frage, inwiefern die Bewilligung spezieller Bedingungen bedarf (pro Arbeitnehmende oft mehrere Arbeitgeber, Bindung an Beschäftigung im Sektor).
3. Attraktivitätssteigerung der Arbeit in diesem Sektor auch für einheimische Arbeitskräfte (dazu gehört ein einfaches Abrechnungsverfahren verbunden mit einer auszuhandelnden sozialen Komponente für einkommensschwache Haushalte, welche bis anhin den Lohn für Haushaltsdienste drücken).
4. Im Rahmen der kantonalen Kompetenzen eine Übergangsregelung finden, unter welchen Bedingungen bereits anwesende Haushalts-DienstleisterInnen eine vorübergehende Duldung beantragen können.
5. Erreichen eines politisch breit abgestützten Konsenses

Inhalt des Auftrags:

1. Punkt 3 der Massnahmenbereiche „Nachhaltige Verbesserung der Rahmenbedingungen im Haushaltssektor“ weiter ausarbeiten. Insbesondere geht es darum, im Vergleich mit bereits bestehenden Modellen (Genf, Frankreich) ein Modell für ein Abrechnungsverfahren für den Kanton Basel-Stadt auszuarbeiten.
2. Zusammenstellen eines Argumentariums für die Expertenrunde auf der Grundlage der Auswertung der Sektoranalyse sowie der drei ausgearbeiteten Massnahmenpunkte (siehe unter Ausgangslage).
3. Ideen für die Gestaltung, Organisation und Moderation der Expertenrunde

generieren, Abklärung der idealen personalen Besetzung. Ev. Übernahme der Organisation und/oder Moderation.

4. Protokoll der wichtigsten Ergebnisse der Expertenrunde als Grundlage für die weiteren Schritte resp. Massnahmen der Basler Regierung.

Realisierungsschritte Auftrag:

Schritt 1:

Sichten der durch die IGA zur Verfügung gestellten Unterlagen (Auswertung Sektoranalyse und vorhandenes Material zu den Massnahmenpunkten 1 – 3).

Schritt 2:

Ein Abrechnungsverfahren für den Kanton Basel-Stadt ausarbeiten (nach dem französischen, resp. Genfer Modell) (Massnahmenpunkt 3).

Schritt 3:

Ein Argumentarium für die Expertenrunde auf der Basis der Auswertung der Sektoranalyse sowie der drei ausgearbeiteten Massnahmenpunkte zusammenstellen.

Schritt 4:

(Mit-)Organisation und (Mit-)Durchführung der Expertenrunde. Ev. Moderation derselben.

Schritt 5:

Erstellen des Ergebnisprotokolls der Expertenrunde

Kalkulation:

Der folgenden Kostenaufstellung liegt ein Tagesansatz von CHF 1'800.-, resp. ein Stundenansatz von CHF 225.- zugrunde.

Realisierungsschritte	Aufwand in Arbeitsstunden	Kosten in CHF
Schritt 1	8	
Schritt 2	12	
Schritt 3	8	
Schritt 4	12	
Schritt 5	4	
Total (exkl. MwSt.)	44	9'900.--

Die (Organisation und) Finanzierung von Räumen, Infrastruktur und Verpflegung für

Sitzungen und die Expertenrunde sind nicht in der Kalkulation enthalten. Sie fallen zusätzlich an.

Zeitplan:

Ab Finanzierung, in Monaten (extensive Variante).

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Start	◆									
Schritt 1				◆						
Schritt 2										
Schritt 3							◆			
Schritt 4										
Schritt 5										