



Bern, den 4. August 2022

Verlängerung und Änderung der Verordnung über den Normalarbeitsvertrag für Arbeitneh- merinnen und Arbeitnehmer in der Hauswirt- schaft (NAV Hauswirtschaft)

Erläuternder Bericht
zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfah-
rens

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	3
1.1	Abkommen über die Freizügigkeit im Personenverkehr	3
1.2	Die flankierenden Massnahmen zum freien Personenverkehr	4
1.3	Übersicht über den Stand der kantonalen Normalarbeitsverträge im Sinne von Artikel 360a OR	5
2	Entwicklungen in der Hauswirtschaft	5
2.1	Beschäftigung in der Hauswirtschaft.....	5
2.2	Zuwanderung und Hauswirtschaft.....	6
2.3	Ergebnisse der FlaM-Kontrolltätigkeit	10
2.4	Zwischenfazit.....	11
3	Grundzüge der Vorlage	11
3.1	Allgemeine Voraussetzungen	11
3.2	Gesetzliche Regelung der Verlängerung von NAV	11
3.3	Verlängerung des NAV Hauswirtschaft um drei Jahre	12
3.4	Anpassung der Mindestlöhne in der NAV Hauswirtschaft	12
3.5	Formelles.....	16
4	Erläuterungen zu einzelnen Artikeln	16
5	Auswirkungen	17
5.1	Auswirkungen auf den Bund	17
5.2	Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete.....	17
6	Inkrafttreten und Geltungsdauer	17

Erläuternder Bericht

1 Ausgangslage

Seit dem 1. Januar 2011 gilt für Hausangestellte in Privathaushalten die Verordnung über den Normalarbeitsvertrag für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Hauswirtschaft¹ (NAV Hauswirtschaft). Damit hatte der Bundesrat zum ersten Mal seit der Einführung der flankierenden Massnahmen zum freien Personenverkehr einen Mindestlohn gemäss Artikel 360a des Obligationenrechts² (OR) für eine Branche festgelegt. Der Bundesrat hat den NAV Hauswirtschaft dreimal jeweils um drei Jahre verlängert (2013³, 2016⁴ und 2019⁵). Dabei wurden bei jeder Verlängerung die Bruttomindestlöhne, ohne Ferien- und Feiertagszuschläge (Art. 5 NAV Hauswirtschaft), an die Nominallohnentwicklung angepasst.

Der aktuell geltende NAV Hauswirtschaft ist noch bis Ende Jahr in Kraft (31. Dezember 2022) und muss verlängert werden, wenn er weiterhin zur Anwendung kommen soll. Die tripartite Kommission des Bundes (TPK Bund) hat im Rahmen der flankierenden Massnahmen zum freien Personenverkehr an ihrer Sitzung vom 6. Juli 2022 entschieden, dem Bundesrat die nochmalige Verlängerung des NAV Hauswirtschaft um weitere drei Jahre und eine gleichzeitige Anpassung der Mindestlöhne per 1. Januar 2023 zu beantragen. Ferner hat die TPK Bund angemerkt, dass sie vom Bundesrat aufgrund der Arbeitsmarktsituation und insbesondere angesichts der Inflationentwicklung während der Laufzeit des NAV eine Anpassung der zwingenden Mindestlöhne (Art. 5 NAV Hauswirtschaft) beantragen kann.

1.1 Abkommen über die Freizügigkeit im Personenverkehr

Mit dem von der Schweiz mit der Europäischen Union (EU) abgeschlossenen Freizügigkeitsabkommen vom 21. Juni 1999⁶ wurden die zwischen den beiden Vertragsparteien geltenden Grundregeln der Personenfreizügigkeit schrittweise eingeführt. Diese Grundregeln kommen ebenfalls innerhalb der EU zur Anwendung. Staatsangehörige der Schweiz und der EU-Staaten haben das Recht, ihren Arbeitsplatz bzw. ihren Aufenthaltsort innerhalb des Staatsgebiets der Vertragsparteien frei zu wählen. Voraussetzung ist, dass sie über einen gültigen Arbeitsvertrag verfügen, selbstständigerwerbend sind oder – bei Nichterwerbstätigen – ausreichende finanzielle Mittel nachweisen können und krankenversichert sind. Ergänzt wird die Personenfreizügigkeit durch die gegenseitige Anerkennung der Berufsabschlüsse sowie durch die Koordinierung der nationalen Sozialversicherungssysteme.

Das Abkommen sieht auch eine beschränkte Liberalisierung der personenbezogenen, grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung vor. Arbeitnehmende und selbstständige Dienstleistungserbringer sind berechtigt, sich in einen Vertragsstaat zu begeben und dort für bis zu 90 Arbeitstage pro Kalenderjahr Dienstleistungen zu erbringen.

¹ SR 221.215.329.4

² Bundesgesetz betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs (Fünfter Teil: Obligationenrecht), vom 30. März 1911 (OR); SR 220

³ AS 2013 4109

⁴ AS 2016 4825

⁵ AS 2019 4107

⁶ SR 0.142.112.681

1.2 Die flankierenden Massnahmen zum freien Personenverkehr

Im Zuge der schrittweisen Einführung des freien Personenverkehrs mit der EU ist die vorgängige Kontrolle der Einhaltung der üblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen als Voraussetzung für die Erteilung einer Bewilligung gegenüber den Staaten der EU weggefallen. Da die Schweiz im Vergleich zur EU als ein Hochlohnland gilt, bestand das Risiko, dass die Löhne infolge des freien Personenverkehrs unter Druck geraten. Als Ausgleich zur weggefallenen vorgängigen und systematischen arbeitsmarktlichen Kontrolle wird mit den flankierenden Massnahmen (FlaM) der missbräuchlichen Unterschreitung der üblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen in der Schweiz entgegengewirkt. Werden Unterbietungen der Löhne festgestellt, greifen auf individueller Ebene Massnahmen wie Sanktionen gegen fehlbare ausländische Arbeitgeber und auf genereller Ebene Mittel wie die erleichterte Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen (GAV) oder der Erlass von Normalarbeitsverträgen (NAV) mit zwingenden Mindestlöhnen.

Diese Massnahmen umfassen im Wesentlichen die folgenden Regelungen:

- Das Entsendegesetz vom 8. Oktober 1999⁷ (EntsG) verpflichtet einen ausländischen Arbeitgeber, der Arbeitnehmende im Rahmen einer grenzüberschreitenden Dienstleistung in die Schweiz entsendet, zur Einhaltung von minimalen Arbeits- und Lohnbedingungen, die in Bundesgesetzen, in allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträgen (ave GAV) und in NAV im Sinne von Artikel 360a OR vorgeschrieben sind. Verstösse gegen die minimalen Arbeits- und Lohnbedingungen werden mit Verwaltungssanktionen gebüsst (Art. 9 EntsG).
- Seit dem 1. Januar 2013 können auch Arbeitgeber, die Arbeitnehmende in der Schweiz beschäftigen und die gegen die in einem NAV vorgeschriebenen Mindestlöhne im Sinne von Artikel 360a OR verstossen, mit einer Verwaltungssanktion in der Höhe von bis zu 30 000 Franken belegt werden (Art. 9 Abs. 2 Bst. f EntsG).
- Bei wiederholter missbräuchlicher Lohnunterbietung können die Bestimmungen eines GAV zu den Mindestlöhnen, den Arbeitszeiten und zum paritätischen Vollzug im Sinne von Artikel 1a des Bundesgesetzes vom 28. September 1956⁸ über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen leichter allgemeinverbindlich erklärt werden. Diese Massnahme gilt sowohl für inländische Betriebe als auch für Entsendebetriebe. Seit dem 1. Januar 2013 können zusätzlich die folgenden Bestimmungen unter die erleichterte Allgemeinverbindlicherklärung fallen: Vollzugskostenbeiträge und Sanktionen gegenüber fehlbaren Arbeitgebern und Arbeitnehmenden wie Konventionalstrafen und Kontrollkosten.

In Branchen ohne GAV können bei wiederholter missbräuchlicher Lohnunterbietung NAV mit zwingenden Mindestlöhnen gemäss Artikel 360a OR erlassen werden. Diese Massnahme gilt für alle Betriebe der jeweiligen Branche.

⁷ SR 823.20

⁸ SR 221.215.311

1.3 Übersicht über den Stand der kantonalen Normalarbeitsverträge im Sinne von Artikel 360a OR

Im Juli 2022 verfügten 5 Kantone über insgesamt 29⁹ Normalarbeitsverträge mit zwingenden Mindestlöhnen: 7 der Kanton Genf¹⁰, 1 der Kanton Jura, 1 der Kanton Basel-Stadt, 1 der Kanton Wallis und 19 der Kanton Tessin¹¹.

2 Entwicklungen in der Hauswirtschaft

Die TPK Bund hat eine detaillierte Analyse der Arbeitsmarktsituation in der Hauswirtschaft durchgeführt. Dabei hat sie verschiedene statistische Quellen berücksichtigt, um ein möglichst umfassendes Bild zu erhalten. Es muss jedoch erwähnt werden, dass die Daten über diese Art der Beschäftigung in Privathaushalten nicht in demselben Umfang verfügbar sind, wie es beispielsweise für andere Wirtschaftszweige der Fall ist. Die folgenden Abschnitte befassen sich zunächst mit der Zusammensetzung der erwerbstätigen Bevölkerung in Privathaushalten, der Rolle der Zuwanderung, insbesondere nach der Einführung der Personenfreizügigkeit, und schliesslich mit den Ergebnissen der Kontrolltätigkeit hinsichtlich der Einhaltung des geltenden NAV.

2.1 Beschäftigung in der Hauswirtschaft

Die SAKE¹² schätzt die Zahl der Erwerbstätigen in der Berufsgruppe "Hauswirtschaft" im Jahr 2021 auf knapp 22 700 Personen¹³. Zwischen 2010 und 2014 schätzte die SAKE diese Population auf knapp 20 300 Erwerbstätige. Die Zahl der Erwerbstätigen ist somit in den letzten Jahren gestiegen. Auffallend ist, dass der Anteil der erwerbstätigen Frauen in dieser Berufsgruppe (91 %) und der Anteil der erwerbstätigen Ausländerinnen und Ausländer (46 %) im Vergleich zur Schweiz (27 %) hoch ist. Der letztgenannte Anteil ist im Vergleich zu 2010 gestiegen. Auch die Altersstruktur unterscheidet sich von den anderen Berufsgruppen: Der Anteil der älteren Arbeitskräfte (55 Jahre und älter) hat zwischen 2010 und 2021 zugenommen, während dieser Anteil auf schweizweitem Niveau stabil geblieben ist. Im Gegensatz dazu nimmt der Anteil der 25- bis 39-Jährigen in diesem Beruf ab, während dieser Anteil schweizweit stabil bleibt. Das Bildungsniveau ist für diese Berufsgruppe relativ niedrig: 40 % der Erwerbstätigen geben an, dass sie höchstens über einen Abschluss der Sekundarstufe I verfügen. Auf schweizweitem Niveau ist dieser Anteil mit 13 Prozent niedriger. Laut SAKE liegt der durchschnittliche Beschäftigungsgrad in dieser Berufsgruppe bei 65 Prozent¹⁴.

⁹ [Normalarbeitsverträge Kantone](#)

¹⁰ [Im Kanton Genf geltender NAV](#) (nur Französisch)

¹¹ [Im Kanton Tessin geltender NAV](#) (nur Italienisch)

¹² Die SAKE ist eine Personenbefragung, die seit 1991 jedes Jahr durchgeführt wird. Das Hauptziel der SAKE ist es, Daten über die Struktur der Erwerbsbevölkerung und das Erwerbsverhalten zu liefern.

¹³ Auswertung Hauswirtschaft alle Personen mit der SAKE 2010-2018 (ohne Kurzaufenthalter, sofern <12 Monate): Definition der Codes: Beruf 5152: 8-stellige Codes.

¹⁴ Gemäss SAKE liegt der Beschäftigungsgrad über alle Branchen hinweg bei 80% (Durchschnitt 2021).

SAKE		SAKE Berufsgruppe "Hauswirtschaft"			Total Schweiz		
		2010	2015	2021	2010	2015	2021
Geschlecht	Anteil der Männer	6%	8%	9%	54%	53%	53%
	Anteil der Frauen	94%	92%	91%	46%	47%	47%
Nationalität	Anteil der Schweizer	66%	49%	54%	77%	74%	73%
	Anteil der Ausländer	34%	51%	46%	23%	26%	27%
Altersstruktur	Anteil der 15-24 Jährigen	14%	8%	6%	14%	13%	12%
	25-39 Jährige	24%	20%	12%	32%	32%	33%
	40-54 Jährige	42%	45%	47%	36%	36%	34%
	55-64 Jährige	18%	24%	32%	15%	16%	18%
	65 Jährige und älter	2%	3%	3%	3%	4%	4%
Ausbildung	Anteil Stufe SEK I	39%	48%	40%	18%	15%	13%
	Anteil Stufe SEK II	52%	45%	54%	51%	48%	44%
	Anteil Tertiärstufe	8%	7%	7%	32%	37%	43%

2.2 Zuwanderung und Hauswirtschaft

Das Arbeitsangebot in der Hauswirtschaftsbranche hat sich über die letzten Jahre ausgeweitet, was auf die steigende Nachfrage nach Dienstleistungen in der betreffenden Branche zurückzuführen ist. So nimmt z. B. die Zahl der betreuungsbedürftigen Betagten in der Schweiz aus demographischen Gründen zu, während gleichzeitig die zeitlichen und personellen Ressourcen der Familienmitglieder, die diese Arbeiten früher übernommen haben, abnehmen¹⁵. So führt u. a. die heute deutlich höhere Arbeitsmarktpartizipation der Frauen in der Schweiz dazu, dass Schweizer Haushalte gewisse Arbeiten heute nicht mehr selber ausführen, sondern extern «einkaufen».

Die Statistiken des Bundesamtes für Statistik (BFS) zur Betreuung und Pflege zu Hause liefern ebenfalls entsprechende Hinweise. Gemäss diesen Statistiken hat die sozialmedizinische Betreuung für ältere Menschen zu Hause im Vergleich zu 2019 mit einem Plus von 6,7 Prozent ausserordentlich stark zugenommen, was wahrscheinlich auf das Gesundheitsmanagement während der Covid-19-Pandemie zurückzuführen ist.¹⁶ Die in den Alters- und Pflegeheimen erbrachten Leistungen gingen hingegen gegenüber 2019 um 4 Prozent zurück, was vermutlich der Covid-19-Pandemie geschuldet ist. Um der entsprechend steigenden Nachfrage nach Personal gerecht zu werden, spielt die Zuwanderung oder Rekrutierung von Personal aus dem Ausland daher eine wichtige Rolle. In den folgenden Abschnitten wird dieser spezifische Aspekt genauer analysiert.

Die nachfolgenden Abbildungen und Tabellen zeigen die Entwicklung der Zuwanderung in der Hauswirtschaft sowie der bewilligungs- und der meldepflichtigen Zuwanderung. Die Analyse wird nach Wirtschaftszweigen und ausgeübten Berufen differenziert, um möglichst viele Informationen über die Entwicklung in den untersuchten Branchen zu erhalten.

¹⁵ Vgl. Ziff. 6: Follow-up des Berichts des Bundesrates in Erfüllung des Postulates Schmid-Federer 12.3266 vom 16. März 2012.

¹⁶ [Die Betreuung im Alters- und Pflegeheim nimmt 2020 ab, die Spitex-Versorgung kontinuierlich zu – Sozialmedizinische Betreuung in Institutionen und zu Hause 2020](#)

Abbildung 1: Zuwanderung in die Berufsgruppe „Hauswirtschaftsberufe“ gemäss ZEMIS (Bewilligungspflichtige Zuwanderung nach Herkunftsland)

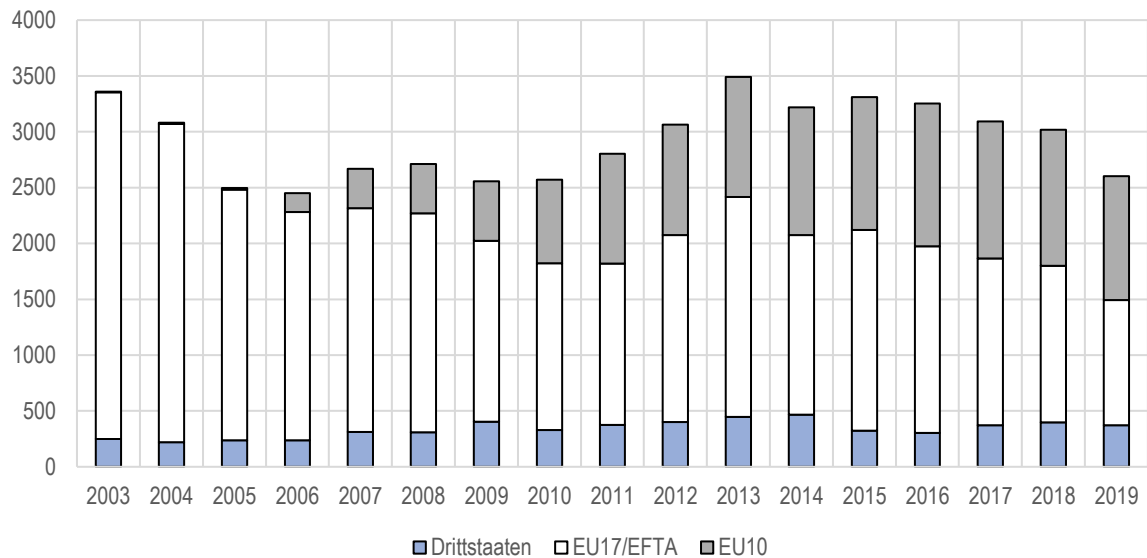


Abbildung 1 zeigt, wie sich die bewilligungspflichtige Zuwanderung von Personen in der Berufsgruppe «Hauswirtschaftsberufe» über die letzten Jahre entwickelt hat. Das Staatssekretariat für Migration (SEM) verwendet dafür eine etwas andere Berufsnomenklatur als die Strukturerhebung des BFS. Es kann somit durchaus sein, dass diese Personen auch in Betrieben des Gastgewebes oder in Heimen arbeiten und nicht nur in privaten Haushalten.

Dementsprechend handelt es sich in **Abbildung 1** und **Tabelle 1** (weiter unten) nicht exakt um dieselbe Population. Zudem ist das Ausmass der Rückwanderung in das Herkunftsland nicht bekannt, weshalb keine Rückschlüsse auf den Bestand der in der Schweiz verbleibenden Population möglich sind.

Aus **Abbildung 1** ist ebenfalls ersichtlich, dass die Nachfrage nach Hausangestellten vermehrt durch Personen aus den EU-10-Staaten gedeckt wird. In diesen Ländern ist das Lohnniveau deutlich tiefer als in der Schweiz. Während 2005 noch 90 Prozent aller zugewanderten Personen in der Berufskategorie «Hauswirtschaftsberufe» aus dem EU-17-Raum stammten, lag dieser Anteil 2015 noch bei 54 Prozent. Dieser Anteil hat sich weiter verringert und betrug 2019 noch 43 Prozent, während sich der Anteil der zugewanderten Personen aus den neuen EU-Ländern innerhalb von zehn Jahren mehr als verdoppelte und von 2008 bis 2019 von 21 Prozent auf 43 Prozent stieg.

Abbildung 2: Zuwanderung in der Hauswirtschaftsbranche gemäss ZEMIS (bewilligungspflichtige Zuwanderung nach Herkunftsland)

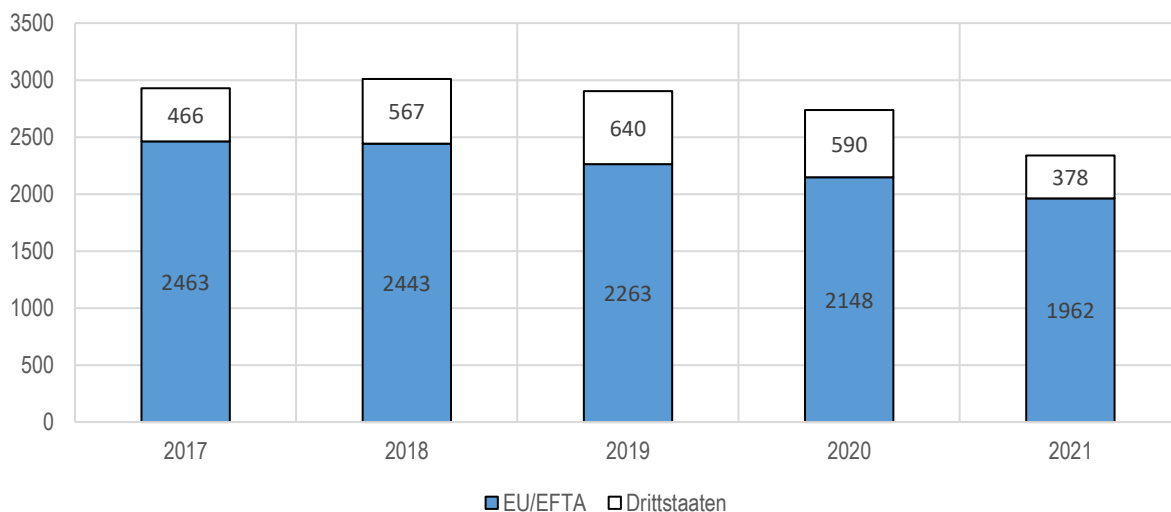


Abbildung 2 veranschaulicht, wie sich die Zuwanderung in der Hauswirtschaftsbranche seit 2017 entwickelt hat. Die Zuwanderung in dieser Branche belief sich 2021 auf insgesamt 2340 Personen, was 1,7 Prozent der gesamten Zuwanderung entspricht. Zwar verzeichnete die Branche seit 2017 einen Rückgang bei der Zuwanderung (-20 %). Das lässt sich in den letzten Jahren allerdings direkt mit der Covid-19-Pandemie erklären, aufgrund der die Personenmobilität deutlich abgenommen hat. Über die letzten zehn Jahre ist die Zuwanderung in diesem Bereich indessen relativ stabil geblieben, während die gesamte Zuwanderung seit 2008 rückläufig ist (-5 %).

Angesichts der Grösse des betroffenen Arbeitsmarkts (die Zahl der einheimischen Arbeitskräfte in dieser Berufsgruppe beläuft sich schätzungsweise auf 25 000 Angestellte) sollten die relativ niedrigen Zuwanderungszahlen allerdings nicht unterschätzt werden. Die Zuwanderungsquote lag 2020 bei 10 Prozent¹⁷, was im Vergleich zur Gesamtwirtschaft (3 %) immer noch über dem Durchschnitt liegt.

¹⁷ Unter Berücksichtigung der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE), der Grenzgängerstatistik, der Statistik zur kurzfristigen Erwerbstätigkeit (<12 Monate) sowie der Daten zu den Bewegungen der einer Bewilligungspflicht unterstellten Personen und der meldepflichtigen Kurzaufenthalterinnen und Kurzaufenthalter beträgt die Quote 20 Prozent für die Hauswirtschaft und 7 Prozent für die Schweizer Gesamtwirtschaft.

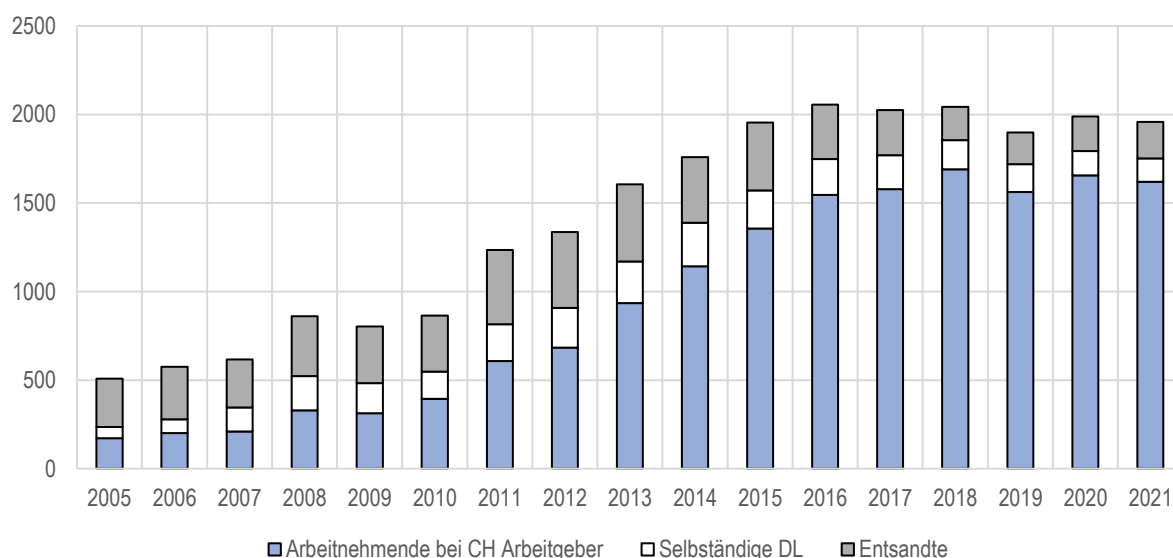
Tabelle 1: Bewilligungspflichtige Zuwanderung in der Branche Hauswirtschaft nach Nationalität (SEM, ZEMIS)

2021	Zugewanderte in der Branche Hauswirtschaft	in %
Spanien	342	15%
Polen	319	14%
Italien	229	10%
Rumänien	192	8%
Ungarn	122	5%
Slowakei	111	5%
Portugal	106	5%
Deutschland	95	4%
Litauen	91	4%
Frankreich	73	3%
Philippinen	73	3%
Brasilien	63	3%
Andere	524	22%
Total	2'340	100%

Wie aus **Tabelle 1** hervorgeht, stammen die meisten Zugewanderten in der Hauswirtschaftsbranche aus EU/EFTA-Ländern, wenngleich der Anteil der Personen aus Drittstaaten zunimmt (ausser 2021).

Am stärksten vertreten sind Spanien, Polen, Italien und Rumänien.

Abbildung 3: Entwicklung der Anzahl meldepflichtigen Kurzaufenthalter in der Branche „private Haushaltsdienstleistungen (SEM, ZEMIS)



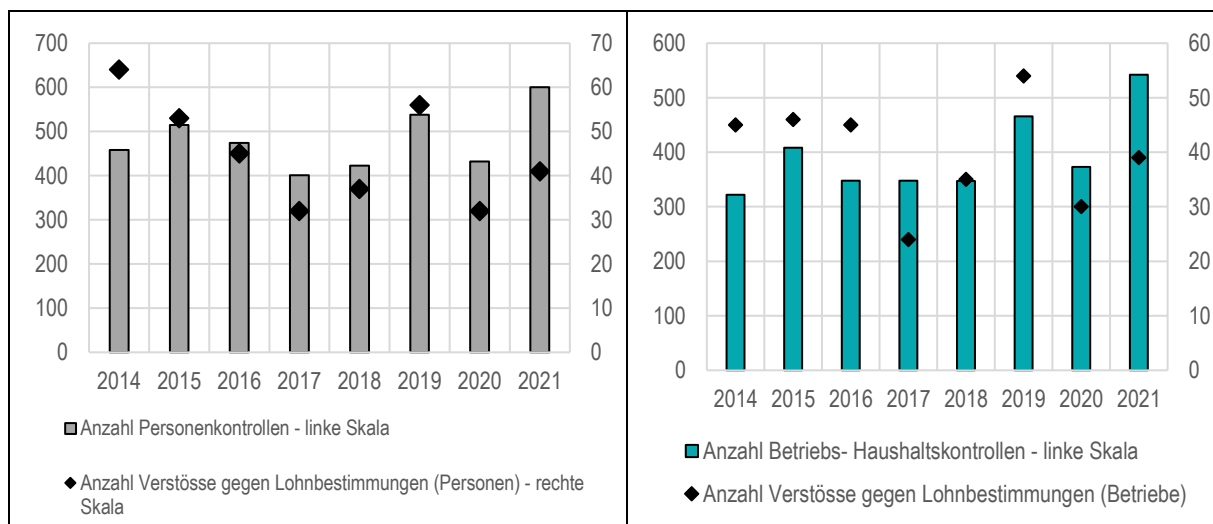
Ein Blick auf die Entwicklung der meldepflichtigen Kurzaufenthalterinnen und Kurzaufenthalter seit der Einführung der Personenfreizügigkeit zeigt, dass die Rekrutierung von ausländischen Arbeitskräften in der Hauswirtschaft wichtig ist (**Abb. 3**). Abbildung 3 bezieht sich hingegen nicht auf den Beruf, sondern die Verteilung in der Einsatzbranche «private Haushaltsdienstleistungen». Personen, die über einen Personalverleiher angestellt wurden und Dienstleistungen in einem privaten Haushalt erbringen, sind in Abbildung 3 somit nicht erfasst. Dennoch hat die Anzahl der kurzfristigen Stel-

lenantritte von Personen aus der EU/EFTA bei einem Schweizer Arbeitgeber (private Haushalte) zwischen 2010 und 2015 stark zugenommen und bewegt sich seit 2018 auf einem hohen, aber stabilen Niveau. Ausländische Arbeitskräfte spielen also weiterhin eine wichtige Rolle bei der Beschäftigung in der Schweizer Hauswirtschaft.

2.3 Ergebnisse der FlaM-Kontrolltätigkeit

Der Bericht über die Umsetzung der flankierenden Massnahmen zum freien Personenverkehr zwischen der Schweiz und der EU (FlaM-Bericht)¹⁸ gibt Auskunft über die Kontrollergebnisse der kantonalen tripartiten Kommissionen (TPK) im Bereich Hauswirtschaft, insbesondere über die Einhaltung der Mindestlöhne des NAV Hauswirtschaft. Der jährlich erstellte FlaM-Bericht enthält diesbezüglich auch Informationen zur Anzahl Kontrollen und zu festgestellten Verstössen. Die kantonalen TPK sind angehalten, die Tätigkeiten in der Hauswirtschaftsbranche stärker zu kontrollieren.

Abbildung 4: Entwicklung der Anzahl Personen- und Betriebskontrollen bei Schweizer Arbeitgebern in der Hauswirtschaft (Kantonale TK, ohne Genf¹⁹)



Die Auswertungen der Berichterstattung der FlaM-Vollzugsorgane in den letzten Jahren zeigen folgendes Bild: Die Anzahl Kontrollen (Personen und Betriebe) hat ab 2014 beträchtlich zugenommen (siehe Abb. 4 oben). Während die Zahl der kontrollierten Haushalte seither relativ stabil geblieben ist und zwischen 2014 und 2021 leicht gestiegen ist, hat sich die Zahl der kontrollierten Personen stärker verändert. Nach einem starken Anstieg im Jahr 2014 ging sie bis 2017 stetig zurück. Danach stieg die Anzahl der Personenkontrollen erneut an, bevor sie 2020, im Jahr der Coronapandemie, deutlich einbrach. Die Kontrolltätigkeit erreichte 2021 jedoch wieder ein hohes Niveau.

Seit der letzten Verlängerung des NAV Hauswirtschaft haben die kantonalen TPK die Lohn- und Arbeitsbedingungen von rund 1500 Angestellten in privaten Haushalten (2019–2021) überprüft. In dieser Zeitpanne stellten sie bei 123 Arbeitgebern Verstösse gegen Lohnbestimmungen fest, und dies bei 129 Arbeitnehmern. Über drei Jahre (2019–2021) betrug die Verstossquote gegen die Mindestlöhne des NAV Hauswirtschaft 10 Prozent für Betriebe und 9 Prozent für Personen (die Verstossquote belief

¹⁸ Die FlaM-Berichte sind verfügbar unter: [Berichte des SECO über den Vollzug der flankierenden Massnahmen](#)

¹⁹ Der Kanton Genf hat seit dem 3. Mai 2005 einen eigenen NAV mit zwingenden Mindestlöhnen für die Hauswirtschaft erlassen.

sich im Jahr 2021 auf 8 % für die Betriebe und auf 7 % für die Personen). Die Mehrzahl der Kontrollen in dieser Branche wurden in den Kantonen Tessin, Zürich, Graubünden und Aargau durchgeführt. Auf die Kantone Tessin und Zürich entfällt der Hauptanteil der Verstösse gegen die in der NAV Hauswirtschaft festgelegten Mindestlöhne.

Der Kanton Genf verfügt über einen eigenen NAV mit Mindestlöhnen für Angestellte in Privathaushalten. Die Aktivitäten im Bereich der Dienstleistungen für Privathaushalte seitens des Kantons haben sich im Laufe der Jahre verändert. Die Kontrollen im Bereich der Hauswirtschaft haben im Wesentlichen zwei Quellen: die eingereichten Arbeitsbewilligungen (insbesondere für Au-Pair-Mädchen) und - vor allem - die Kontrollen, die im Zusammenhang mit der Operation Papyrus durchgeführt werden. Die Zahl der Kontrollen und der Verstösse ist seit 2010 gestiegen. Im Jahr 2013 betrug die Verstossquote bei Personen 7 Prozent und bis 2021 30 Prozent (bei Betrieben 7,5 % im Jahr 2013 und 33 % im Jahr 2021).

2.4 Zwischenfazit

Die Ergebnisse der Kontrolltätigkeit der Kantone zeigen, dass die kantonalen TPK in den letzten drei Jahren wiederholte Verstösse gegen den Mindestlohn festgestellt haben. Über drei Jahre (2019–2021) beträgt die Verstossquote gegen die Mindestlöhne des NAV Hauswirtschaft 10 Prozent bei den Betrieben und 9 Prozent bei den Personen. Zudem umfasst die Hauswirtschaftsbranche einen nicht zu vernachlässigenden Anteil an ausländischen Arbeitnehmenden mit niedrigem Ausbildungsniveau. Daher besteht immer noch ein hohes Risiko eines erhöhten und unerwünschten Lohndrucks.

3 Grundzüge der Vorlage

3.1 Allgemeine Voraussetzungen

Nach den Vorgaben von Artikel 360a OR kann ein NAV mit zwingenden Mindestlöhnen nur unter bestimmten Bedingungen erlassen werden. Innerhalb einer Branche oder eines Berufes müssen die **orts-, berufs- oder branchenüblichen Löhne wiederholt in missbräuchlicher Weise unterboten** werden. Damit diese Voraussetzung erfüllt ist, müssen die Unterschiede zwischen den einzelnen Löhnen klar erkennbar sein. Ein einzelner isolierter Fall genügt grundsätzlich nicht, um den Erlass eines NAV beantragen zu können. Artikel 360a Absatz 2 OR sieht zudem vor, dass die Mindestlöhne gemäss NAV weder dem Gesamtinteresse zuwiderlaufen noch die berechtigten Interessen anderer Branchen oder Bevölkerungskreise beeinträchtigen dürfen.

NAV können nur subsidiär zu GAV erlassen werden, wenn in der betreffenden Branche kein GAV mit Bestimmungen über Mindestlöhne vorliegt, der allgemein verbindlich erklärt werden könnte (Art. 360a Abs. 1 OR).

3.2 Gesetzliche Regelung der Verlängerung von NAV

Mit der Änderung vom 30. September 2016²⁰ des Entsendegesetzes wurden die Voraussetzungen für eine befristete Verlängerung eines NAV im Gesetz verankert. Artikel 360a Absatz 3 OR ist seit dem 1. April 2017 in Kraft. Er regelt, dass ein bestehender NAV verlängert werden kann, wenn die zuständige tripartite Kommission wiederholte Verstösse gegen den Mindestlohn feststellt oder ihr Hinweise vorliegen, dass der Wegfall des NAV erneut zu wiederholten und missbräuchlichen Unterbietungen der orts- und branchenüblichen Löhne führen könnte. Sind diese Voraussetzungen erfüllt, so

²⁰ AS 2017 2077

kann die zuständige Kommission der zuständigen Behörde die Verlängerung des NAV beantragen.

3.3 Verlängerung des NAV Hauswirtschaft um drei Jahre

Die in den vorangegangenen Ziffern vorgestellten Analysen zeigen, dass die Berufsgruppe der Hauswirtschaft durch einen über dem Schweizer Durchschnitt liegenden Beschäftigungsanteil ausländischer Personen gekennzeichnet ist. Auch wenn die **Zuwanderung** in der Hauswirtschaftsbranche im nationalen Vergleich gering ausfällt, ist hier die Zuwanderungsquote doch überdurchschnittlich hoch. Der Anteil der ausländischen Beschäftigten ist im gesamtschweizerischen Vergleich nach wie vor hoch und das Ausbildungsniveau relativ gering.

Das **Lohngefälle** zwischen den Herkunftsländern der in der Branche tätigen ausländischen Beschäftigten und der Schweiz ist hoch. Überdies ist das Lohnniveau in der Hauswirtschaft tiefer als in der Gesamtwirtschaft, was eine erhöhte Kontrollintensität in der Branche zur Begrenzung des brancheninternen Lohndrucks rechtfertigt.

Gleichzeitig bleibt die Anzahl der **meldepflichtigen Kurzaufenthalterinnen und Kurzaufenthalter** und **der Stellenantritte bei Schweizer Arbeitgebern** in der Hauswirtschaftsbranche stabil. Über drei Jahre (2019–2021) beträgt die **Verstossquote gegen die Mindestlöhne des NAV Hauswirtschaft** 10 Prozent bei den Betrieben und 9 Prozent bei den Personen. Zu beachten ist auch, dass ein Teil der in der Hauswirtschaft tätigen Personen im Rahmen des Personalverleihs angestellt ist. Diese Branche ist gegenwärtig eine Fokusbranche und wird dies auch künftig bleiben. Hinzu kommt die Schwierigkeit, in der Branche Kontrollen durchzuführen. **Schwarzarbeit** ist somit auch in diesem Berufsfeld ein Thema. Im Rahmen der Bekämpfung von Schwarzarbeit überprüften die kantonalen Vollzugsorgane im Jahr 2021 693 private Haushalte und führten dabei 824 Personenkontrollen durch. Im Vergleich zu 2019 wurde das Kontrollvolumen in diesem Bereich erhöht.

Seit der letzten Verlängerung bleibt die Situation in der Hauswirtschaftsbranche sensibel.

Aus den genannten Gründen sowie aufgrund der Tatsache, dass in dieser Branche nach wie vor wiederholte Verstösse festgestellt werden, empfiehlt es sich, missbräuchliche Lohnunterbietungen mittels zwingender Mindestlöhne weiterhin zu bekämpfen und so Missbräuchen vorzubeugen.

Vor diesem Hintergrund sind nach Ansicht der TPK Bund die Voraussetzungen für eine Verlängerung des NAV erfüllt: Einerseits liegen wiederholte Verstösse gegen die zwingenden Mindestlöhne vor, andererseits ist wegen der starken Nachfrage nach ausländischen Betreuungskräften in Privathaushalten davon auszugehen, dass beim Wegfall des zwingenden Mindestlohnes im NAV der Druck auf die Löhne und die Missbrauchsgefahr steigen würde. Daher ist es angezeigt, in dieser Branche auch weiterhin mittels zwingender Mindestlöhne gegen Missbräuche vorzugehen. Wie schon 2013, 2016 und 2019 soll deshalb der NAV Hauswirtschaft um weitere drei Jahre, d. h. bis zum 31. Dezember 2025 verlängert werden.

3.4 Anpassung der Mindestlöhne in der NAV Hauswirtschaft

Im Rahmen der beantragten Verlängerung des NAV Hauswirtschaft stellt sich auch die Frage nach einer allfälligen Lohnanpassung.

Beim Erlass des NAV Hauswirtschaft wurde von einer Indexierung der zwingenden Mindestlöhne im NAV abgesehen, weil die TPK Bund die Arbeitsmarktsituation in der Hauswirtschaft vor einer allfälligen Lohnanpassung neu beurteilen sollte. Sofern sich die Arbeitsmarktsituation in den betroffenen Branchen ändert, beantragt die TPK der zuständigen Behörde (d. h. dem Bundesrat) die Änderung des NAV (Art. 360b Abs. 4 OR) bzw. in diesem Fall die Anpassung von Artikel 5 des NAV Hauswirtschaft (Höhe des Mindestlohnes). Anlässlich ihrer Sitzung vom 6. Juli 2022 hat die TPK Bund in diesem Zusammenhang angemerkt, dass sie aufgrund von Beobachtungen auf dem Arbeitsmarkt und vor allem angesichts der Inflation möglicherweise eine Neubewertung der zwingenden Mindestlöhne verlangen wird. Zudem sieht Artikel 360a Absatz 2 OR vor, dass die Mindestlöhne gemäss NAV weder dem Gesamtinteresse zuwiderlaufen noch die berechtigten Interessen anderer Branchen oder Bevölkerungskreise beeinträchtigen dürfen.

Bei der Festlegung der Lohnhöhe wurde von Arbeitgeberseite gefordert, dass die Interessen der Arbeiterschaft in ähnlichen Dienstleistungsbranchen berücksichtigt werden müssen. Die Mindestlöhne dürften die bestehenden Löhne in allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträgen (ave GAV) nicht konkurrenzieren, d. h. nicht höher liegen. Die Mindestlöhne in Branchen mit ave GAV (v. a. Reinigungs- und Gastgewerbe) bilden zusammen mit den Löhnen aus Dienstleistungsbranchen mit GAV, die nicht allgemeinverbindlich erklärt sind, den Massstab für die Festlegung der Löhne im NAV. Hinzu kommen die kantonalen NAV, die Löhne oder Lohnempfehlungen für Hausangestellte erlassen haben. Dem gesetzlichen Gebot der Wahrung der berechtigten Interessen anderer Branchen wurde auch bei der erstmaligen Lohnanpassung Rechnung getragen.

Der Bundesrat entschied sich 2013 auf Antrag der TPK Bund für eine Anpassung der Mindestlöhne. Dabei wurde die Nominallohnentwicklung zwischen 2011 und 2012 zugrunde gelegt (insgesamt +1,8 %); der Mindestlohn wurde also auf CHF 18.55 erhöht. Auch im Jahr 2017 wurde der Mindestlohn auf Antrag der TPK und entsprechend der Nominallohnentwicklung angepasst und auf CHF 18.90 festgelegt. In der Folge hob die TPK Bund 2019 den Mindestlohn wie 2013 und 2017 an und legte ihn bei CHF 19.20 fest.

Abbildung 5: Bisherige Nominallohnentwicklung und Anpassung der Mindestlöhne (BFS, Lohnindex)

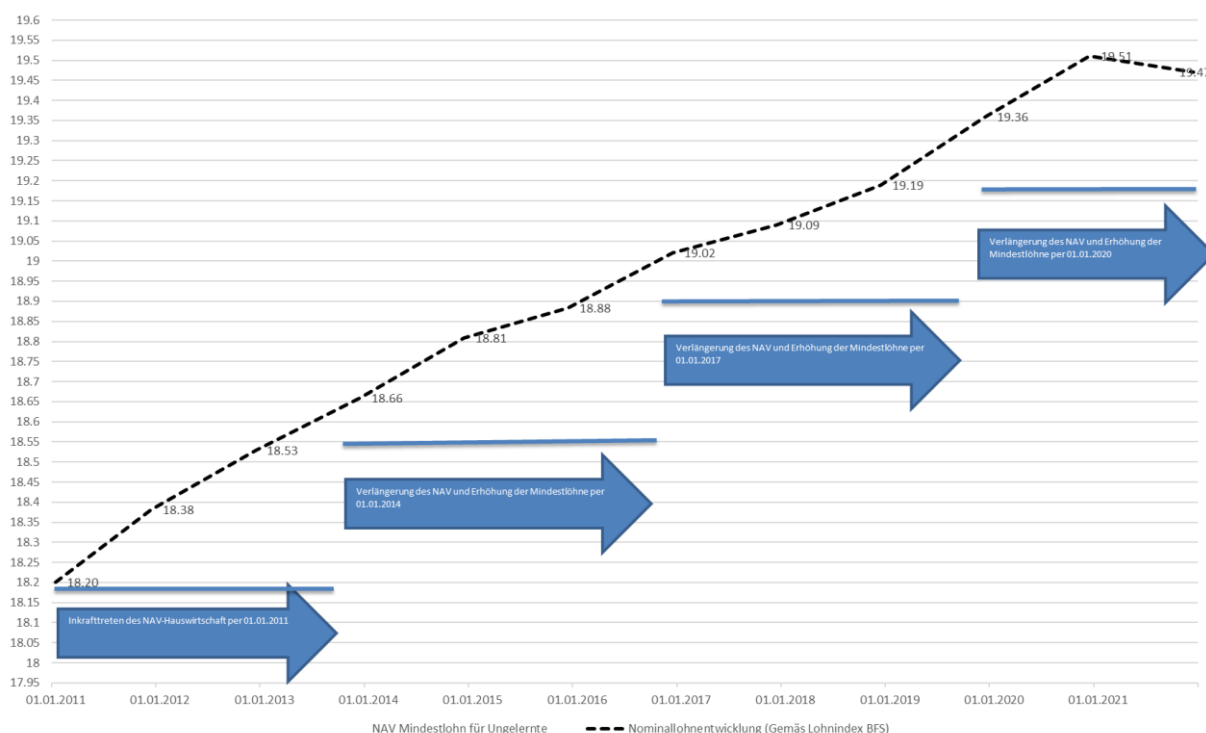


Abbildung 5 vergleicht den NAV-Mindestlohn für Ungelernte mit der Nominallohnentwicklung. Wäre der NAV-Mindestlohn der Nominallohnentwicklung gefolgt, hätte er Ende 2021 pro Stunde etwa CHF 19.47 betragen (ohne Zuschläge für Ferien, Feiertage und 13. Monatslohn). Der aktuelle Anpassungsbedarf der Mindestlöhne beziffert sich somit theoretisch auf 1,5 Prozent im Vergleich zur Situation im Jahr 2018. Die Entwicklung der Nominallöhne im Jahr 2022 wird im Frühjahr 2023 bekannt gegeben. Angesichts der positiven Teuerung und dem Rückgang der Löhne im Jahr 2021 liegt das reale Lohnwachstum von 2019 bis 2021 bei 1,2 Prozent²¹. Tabelle 2 im Anhang zeigt die NAV-Löhne mit und ohne obligatorische Zuschläge (4 Wochen Ferien und 1 Feiertag) bei einer Anpassung an die Nominallohnentwicklung 2019–2021.

Der Vergleich der Mindestlöhne des NAV mit Löhnen ähnlicher Branchen wurde schon in der TPK Bund zur Erarbeitung des Entwurfs des NAV angestellt. Verglichen wurde der Basislohn plus Zuschläge für Ferien, Feiertage und 13. Monatslohn. Dies gilt allgemein als anerkannte Methode zur Berechnung resp. zum Vergleich von Mindestlöhnen²².

²¹ Quelle: Bundesamt für Statistik, Schweizerischer Lohnindex

²² Siehe z. B. ave GAV für den Personalverleih, Anhang 2, sowie SECO-Weisung «Vorgehen zum internationalen Lohnvergleich»

Abbildung 6: Mindestlöhne im Vergleich

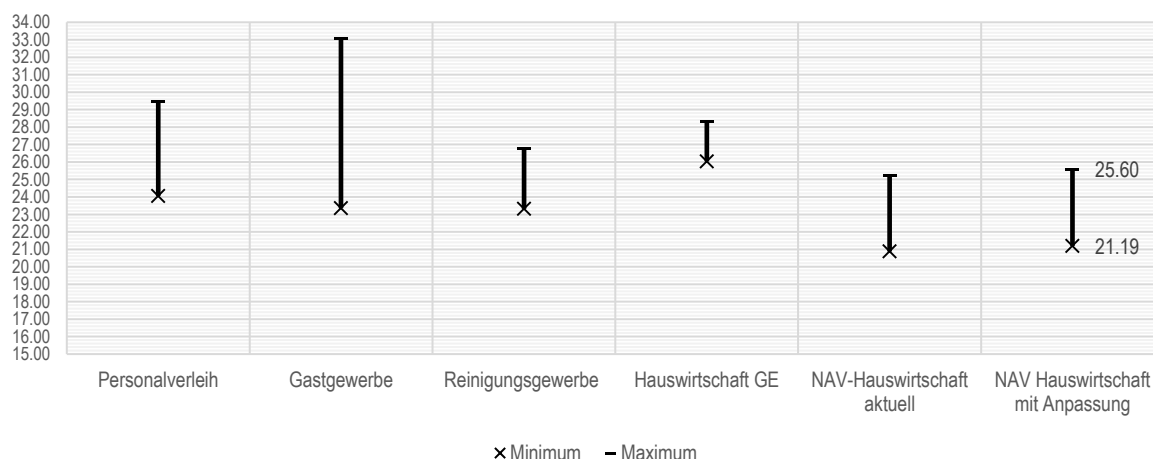


Abbildung 6 vergleicht die Lohnbandbreite für verschiedene Profile in GAV mit den Mindestlöhnen des NAV Hauswirtschaft (aktuelle und angepasste Version). Dabei handelt es sich um Stundenlöhne inklusive Zuschläge für Feiertage und 13. Monatslohn.

Aus der Abbildung oben ist ersichtlich, dass eine Anpassung um 1,5 Prozent gemäss Nominallohnentwicklung die Interessen der anderen dieser Berufsgruppe nahestehenden Branchen nicht tangieren würde, ausgenommen des NAV-Mindestlohns des Kantons Genf.²³ Aus Tabelle 2 im Anhang ist die Höhe der Mindestlöhne in den Branchen Reinigung, Personalverleih und Gastgewerbe sowie im NAV des Kantons Genf ersichtlich.

Aus den oben dargelegten Gründen schlägt die TPK Bund vor, die Mindestlöhne der Nominallohnentwicklung²⁴ zwischen 2019 und 2021 anzupassen, d. h. sie beantragt eine Erhöhung um 1,5 Prozent. Sie behält sich die Möglichkeit vor, eine Neubewertung der zwingenden Mindestlöhne vorzunehmen, sofern sich die Arbeitsmarktsituation ändert. Die Tabelle unten enthält die NAV-Löhne mit den obligatorischen Zuschlägen (4 Wochen Ferien und 1 Feiertag) bei einer Anpassung um 1,5 Prozent.

²³ **L-GAV Gastgewerbe:** Kalkulation Stundenlöhne für 2022, normale gastgewerbliche Betriebe, 42h-Woche, Stufe Ia, Stufe II, Stufe IIIa, Stufe IV. **GAV Personalverleih:** Kalkulation Stundenlöhne für 2022, Ungelernte, Angelernte, Gelernte, 20 bis 49 Jahre, normale Region. **GAV Reinigungsgewerbe Deutschschweiz:** Kalkulation Stundenlöhne, für 2020, Unterhaltsreiniger/in I, Spitalreiniger/in I, Spezialreiniger/in I und II, Zuschlag für Ferien (8,3333 %), Zuschlag für Feiertage (1,5 % für Unterhaltsreiniger/innen ansonsten 3,3 %). Mehr Informationen siehe Anhang.

²⁴ Nominallohnentwicklung: 2019 (+0,9 %), 2020 (+0,8 %), 2021 (–0,2 %)

Mindestlöhne bei Anpassung um 1.5 Prozent

Lohnkategorie gemäss Art. 5 NAV Hauswirtschaft	Mindestlohn aktuell	Mindestlohn neu ohne Zuschläge	4 Wochen Ferien	1 Feiertag	Mindestlohn neu inkl. Zuschläge
Ungelernt	19.20 ²⁵	19.50	1.62	0.08	21.20
Ungelernt mit 4. Jahren Berufserfahrung oder EBA	21.10	21.40	1.78	0.08	23.30
Gelernt mit EFZ	23.20	23.55	1.96	0.09	25.60

3.5 Formelles

Gemäss Artikel 360a OR erfolgt die Verlängerung eines NAV mit Festlegung der Mindestlöhne auf Antrag der TPK Bund an die zuständige Behörde. Auf Ebene Bund ist die TPK Bund dafür zuständig, dem Bundesrat einen Antrag auf Verlängerung oder Änderung des NAV Hauswirtschaft zu unterbreiten. Mit dem Beschluss vom 6. Juli 2022 beantragt die TPK Bund dem Bundesrat die Verlängerung des NAV Hauswirtschaft um drei Jahre. Zudem beauftragt sie den Bundesrat, die geltenden Mindestlöhne um 1,5 Prozent zu erhöhen. Schliesslich behält sie sich die Möglichkeit vor, zwischen dem 1. Januar 2023 und dem 31. Dezember 2025 eine Neubewertung der zwingenden Mindestlöhne vorzunehmen, sofern die Arbeitsmarktsituation sich ändert (Art. 360b Abs. 4 OR), insbesondere angesichts der Inflationsentwicklung. Um die Positionen der interessierten Kreise zur Anpassung der Mindestlöhne einzuholen, wurde dieses Thema bereits im Vernehmlassungsverfahren zur Verlängerung des NAV Hauswirtschaft berücksichtigt. Daher sind die entsprechenden Meinungen der betroffenen Kreise bereits bekannt, sodass im Falle eines Antrags der TPK Bund auf eine Vernehmlassung zur Erhöhung des Mindestlohnes verzichtet werden kann (Art. 3a Abs. 1 Bst. b des Vernehmlassungsgesetzes vom 18. März 2005²⁶).

4 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

Artikel 5 Höhe des Mindestlohnes

Absatz 1: Dieser Absatz enthält die neuen zwingenden Mindestlöhne des NAV Hauswirtschaft aufgrund der Anpassung an die Nominallohnentwicklung 2019–2021.

Artikel 9 Inkrafttreten und Geltungsdauer

Der bisherige Artikel 9 wird um einen Absatz 5 ergänzt, gemäss dem die Geltungsdauer dieser Verordnung bis zum 31. Dezember 2025 verlängert wird.

²⁵ Das Neuenburger Gesetz über den Mindestlohn, das seit August 2017 in Kraft ist, regelt, dass der kantonale Mindestlohn für alle Personen gilt, die ihre Tätigkeit üblicherweise im Kanton Neuenburg ausüben. Im Gegensatz zum Mindestlohn im Kanton Jura sagt es indessen nichts über den Vorrang von NAV-Mindestlöhnen aus. Demnach kann davon ausgegangen werden, dass die unter dem kantonalen Mindestlohn liegenden Mindestlöhne des NAV Hauswirtschaft nicht für Arbeitnehmende gelten, die unter den räumlichen Geltungsbereich des kantonalen Mindestlohngesetzes fallen. In diesem Fall ist der höhere kantonale Mindestlohn massgebend. Ein allfälliger Gerichtsentscheid in einem konkreten Fall bei einer Kollision des NAV mit dem kantonalen Gesetz bleibt vorbehalten.

²⁶ SR 172.061

5 Auswirkungen

5.1 Auswirkungen auf den Bund

Die geplanten Änderungen haben keine finanziellen oder personellen Auswirkungen auf den Bund.

5.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete

Die geplanten Änderungen haben keine finanziellen, personellen oder anderweitigen Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden sowie auf die urbanen Zentren, Agglomerationen und Berggebiete.

5.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Mit den geplanten Änderungen werden die zwingenden Mindestlöhne ab dem 1. Januar 2023 um 1,5 % angehoben, um u. a. auch den Anstieg der Lebenshaltungskosten zu berücksichtigen. Die Hauswirtschaft ist am Anteil der Erwerbstätigen an der Gesamtwirtschaft gemessen (1 %) eine vergleichsweise kleine Branche (siehe dazu auch Erläuterungen in Kapitel 2.1). Entsprechend sind die Auswirkungen auf die Volkswirtschaft gering. Die TPK Bund sowie der Bundesrat erachten die Weiterführung sowie die jeweilige Anhebung der Mindestlöhne als bedarfsgerechte und verhältnismässige Massnahme, um missbräuchliche Lohnunterbietungen mittels zwingender Mindestlöhne weiterhin zu bekämpfen und so Missbräuchen in dieser Branche mit erhöhtem Risiko vorzubeugen (siehe dazu Erwägungen in den Kapitel 3.3 und 3.4).

6 Inkrafttreten und Geltungsdauer

Die Verlängerung des NAV Hauswirtschaft und die Anpassung der Mindestlöhne soll per 1. Januar 2023 in Kraft treten. Der NAV Hauswirtschaft wird gemäss Artikel 360a Absatz 3 OR wiederum auf eine Dauer von drei Jahren befristet, d. h. bis zum 31. Dezember 2025.

Tabelle 2: Höhe der Mindestlöhne in Referenzbranchen

<i>Inkl. Zuschläge für Feiertage, Ferien und 13. Monatslohn (sofern vereinbart)</i>	NAV Hauswirtschaft unverändert (1 Feiertag, 4 Wochen Ferien)	NAV Hauswirtschaft angepasst an Nominallohnentwicklung (+1,8 %)	NAV Hauswirtschaft Genf, ab 1.1.2019 (inkl. 9 Feiertage und 5 Wochen Ferien)	Personalverleih, ab 1.1.2022 (inkl. 3,2 % Feiertagsentschädigung, 4 Wochen Fe- rien und 13. Monatslohn)	Schweizerische Reini- gungsbranche, ab 1.1.2022 (inkl. 1,5 % Feiertagsent- schädigung, 4 Wochen Fe- rien und 13. Monatslohn)	Gastgewerbe, ab 1.1.2022 (inkl. 10,65 % Ferien- und 2,27 % Feiertagsentschädi- gung und 13. Monatslohn)
Kat. Ungelernte	20.88	21.19				
Kat. Ungelernte mit mindestens 4 Jahren Berufserfahrung in der Hauswirtschaft	22.93	23.28				
Kat. Gelernte mit EBA oder 2-jährige berufliche Grundbildung	22.93	23.28				
Kat. Gelernte mit EFZ oder 3-jährige berufliche Grundbildung	25.25	25.60				
a) Angestellte, ungelemt			26.04			
b) Angestellte, ungelemt mit mindestens 4 Jahren berufsrelevanter Erfahrung			26.04			
c) Angestellte, gelemt mit anderem Abschluss			26.04			
d) Angestellte, gelemt mit EBA			26.04			
e) Angestellte, gelemt mit EFZ oder gleichwertigem Abschluss oder 5 Jahren Berufserfahrung in den folgenden Berufen: Koch/Köchin, Chauffeur/Chauffeuse, Maitre d'Hôtel und Haushälter/in			26.04			
f) Gärtner/innen mit EFZ oder gleichwertigem Abschluss oder entsprechender Berufserfahrung			28.35			
Ungelernte (normal)				24.06		
Angeleimte				25.91		
Lehrabgänger/innen im 1. Beschäftigungsjahr				26.51		
Gelernte				29.46		
Kat. I: Unterhaltsreiniger/innen I					23.32	
Kat. I: Unterhaltsreiniger/innen II					24.51	
Kat. II: Spezialreiniger/innen I					25.82	
Kat. II: Spezialreiniger/innen II					27.00	
Kat. III: Spitalreiniger/innen I					24.03	
Kat. III: Spitalreiniger/innen II					25.22	
Kat. IV: Fahrzeugreiniger/innen I					25.58	
Kat. IV: Fahrzeugreiniger/innen II					26.77	
Kat. V: Angestellte mit EBA					26.17	
Kat. VI: Angestellte mit EFZ					29.44	
Mitarbeitende ohne Berufslehre						23.36
Mitarbeitende mit 2-jähriger beruflicher Grundbildung						25.49
Mitarbeitende mit beruflichen Grundbildung mit EFZ						28.24
Mitarbeitende mit Berufsprüfung						33.06