

Erläuternder Bericht zum Entwurf für die Verlängerung und Änderung des Normalarbeitsvertrages für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Hauswirtschaft

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). Zum ersten Mal seit der Einführung der flankierenden Massnahmen zum freien Personenverkehr hat der Bundesrat damit einen Mindestlohn im Sinne von Artikel 360a des Obligationenrechts² (OR) für eine Branche festgelegt. Nach Ablauf der erstmaligen Geltungsdauer am 31. Dezember 2013 hat der Bundesrat den NAV-Hauswirtschaft um weitere drei Jahre bis Ende 2016 verlängert (Art. 9 Abs. 2 NAV Hauswirtschaft). Die tripartite Kommission des Bundes im Rahmen der flankierenden Massnahmen zum freien Personenverkehr (TPK Bund) hat an ihrer Sitzung vom 22. Juni 2016 entschieden, dem Bundesrat die nochmalige Verlängerung des NAV Hauswirtschaft und eine gleichzeitige Anpassung der Mindestlöhne per 1. Januar 2017 zu beantragen.

Gestützt auf den Antrag der TPK Bund wird unter den betroffenen Kreisen ein Vernehmlassungsverfahren im Hinblick auf einen Antrag des WBF an den Bundesrat durchgeführt. Dieses Verfahren wurde bereits beim Erlass des NAV Hauswirtschaft im Jahre 2010 sowie anlässlich der Verlängerung von 2014 angewendet.

1.1 Abkommen über die Freizügigkeit im Personenverkehr (Stand August 2016)

Mit dem Freizügigkeitsabkommen Schweiz-EU wurden die Grundregeln der Personenfreizügigkeit, wie sie innerhalb der EU zur Anwendung kommen, schrittweise zwischen der Schweiz und der EU eingeführt. Staatsangehörige der Schweiz und der EU-Staaten haben das Recht, Arbeitsplatz bzw. Aufenthaltsort innerhalb des Staatsgebiets der Vertragsparteien frei zu wählen. Voraussetzung ist, dass sie über einen gültigen Arbeitsvertrag verfügen, selbständig erwerbend sind oder – bei Nichterwerbstätigen – ausreichende finanzielle Mittel nachweisen können und krankenversichert sind. Ergänzt wird die Personenfreizügigkeit durch die gegenseitige Anerkennung der Berufsdiplome sowie durch die Koordinierung der nationalen Sozialversicherungssysteme.

Das Abkommen sieht auch eine beschränkte Liberalisierung der personenbezogenen, grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung vor. Arbeitnehmer und selbständige 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 SR 220

1.1.1 Übergangsregelungen für Angehörige der EU-17, der EU-8 und der EU-2

Am 1. Juni 2007 trat die volle Personenfreizügigkeit für die EU-15 sowie für Malta und Zypern in Kraft. Seit 1. Mai 2011 kommen auch die acht osteuropäischen Staaten, die der EU 2004 beigetreten sind (EU-8), in den Genuss dieser Regelung. Für Bulgarien und Rumänien gilt diese seit dem 31. Mai 2016. Von einer Ventilklausel für Bulgarien und Rumänien kann bis spätestens am 31. Mai 2019 Gebrauch gemacht werden.

1.2 Die flankierenden Massnahmen zum freien Personenverkehr

1.2.1 Allgemeines

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 EU³ weggefallen. Da die Schweiz im Vergleich zur EU als ein Hochlohnland gilt, besteht die Gefahr, dass die Löhne infolge des freien Personenverkehrs unter Druck geraten. Als Ausgleich zur weggefallenen vorgängigen und systematischen arbeitsmarktlichen Kontrolle wird mit den flankierenden Massnahmen 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 oder der Erlass von Normalarbeitsverträgen (NAV) mit zwingenden Mindestlöhnen.

Sie umfassen im Wesentlichen die folgenden Regelungen:

- Das Entsendegesetz⁴ verpflichtet einen ausländischen Arbeitgeber, der Arbeitnehmer 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 Normalarbeitsverträgen im Sinne von Artikel 360a des Obligationenrechts (OR)⁵ vorgeschrieben sind. Verstösse gegen die minimalen Arbeits- und Lohnbedingungen werden mit Verwaltungssanktionen gebüsst (Art. 9 EntsG).
- Seit dem 1. Januar 2013 können auch inländische Arbeitgeber, welche Arbeitnehmer in der Schweiz anstellen und gegen die Mindestlöhne in einem Normalarbeitsvertrag im Sinne von Art. 360a OR verstossen, mit Verwaltungssanktionen belegt werden (Art. 9 Abs. 2 Bst. c EntsG).

³ Gegenüber Rumänien und Bulgarien erst im Jahre 2016

⁴ Bundesgesetz über die flankierenden Massnahmen bei entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und über die Kontrolle der in Normalarbeitsverträgen vorgesehenen Mindestlöhne vom 8. Oktober 1999 (EntsG); SR 823.20.

⁵ Bundesgesetz betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs (Fünfter Teil: Obligationenrecht), vom 30. März 1911 (OR); SR 220.

- Bei wiederholter missbräuchlicher Lohnunterbietung können Bestimmungen eines Gesamtarbeitsvertrages, die Mindestlöhne, Arbeitszeiten und paritätischen Vollzug betreffen, im Sinne von Artikel 1a des Bundesgesetzes über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen⁶ leichter allgemeinverbindlich erklärt werden. Diese Massnahme gilt für sowohl 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 wie Konventionalstrafen und Kontrollkosten.
- In Branchen, in denen es keinen Gesamtarbeitsvertrag gibt, können bei wiederholter missbräuchlicher Lohnunterbietung Normalarbeitsverträge im Sinne von Artikel 360a OR mit zwingenden Mindestlöhnen erlassen werden. Diese Massnahme gilt für alle Betriebe der jeweiligen Branche.

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

Im Juli 2016 existieren in vier Kantonen 20 Normalarbeitsverträge mit zwingenden Mindestlöhnen: vier im Kanton Genf, einer im Kanton Jura, einer im Kanton Wallis und 14 im Kanton Tessin⁷

1.3 Das Übereinkommen (Nr. 189) der Internationalen Arbeitsorganisation über menschenwürdige Arbeit für Hausangestellte

Die Internationale Arbeitskonferenz (IAK) hat im Juni 2011 ein Übereinkommen über menschenwürdige Arbeit für Hausangestellte (Übereinkommen Nr. 189) verabschiedet. Das Übereinkommen schafft die Rahmenbedingungen, um die Beschäftigung von Hausangestellten zu fördern und gleichzeitig die grundlegenden Rechte bei der Arbeit und ein Mindestmass an sozialem Schutz zu gewährleisten. Es sieht vor, dass Hausangestellte nicht weniger günstig behandelt werden dürfen als andere Arbeitnehmer und enthält Bestimmungen in Bezug auf die Lebens- und Arbeitsbedingungen (Arbeitszeit, Entlohnung, Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit). Das Übereinkommen wird am 5. September 2013 in Kraft treten und ist bisher (Stand Juli 2016) von 17 Staaten ratifiziert worden.

Das Übereinkommen fordert nicht zwingend einen Mindestlohn für Hausangestellte, sieht in Artikel 11 aber vor, dass jeder ratifizierende Staat Massnahmen ergreifen muss, "um sicherzustellen, dass Hausangestellte vom Mindestlohnschutz erfasst werden, soweit ein solcher besteht".

⁶ Bundesgesetz über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen vom 28. September 1956 (AVEG); SR 221.215.311.

⁷ <http://www4.ti.ch/dfe/de/usml/sportello/contratti-di-lavoro/contratti-normali-di-lavoro/>

https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Arbeit/Personenfreizugigkeit_Arbeitsbeziehungen/normalarbeitsvertraege/Normalarbeitsvertraege_Kantone.html

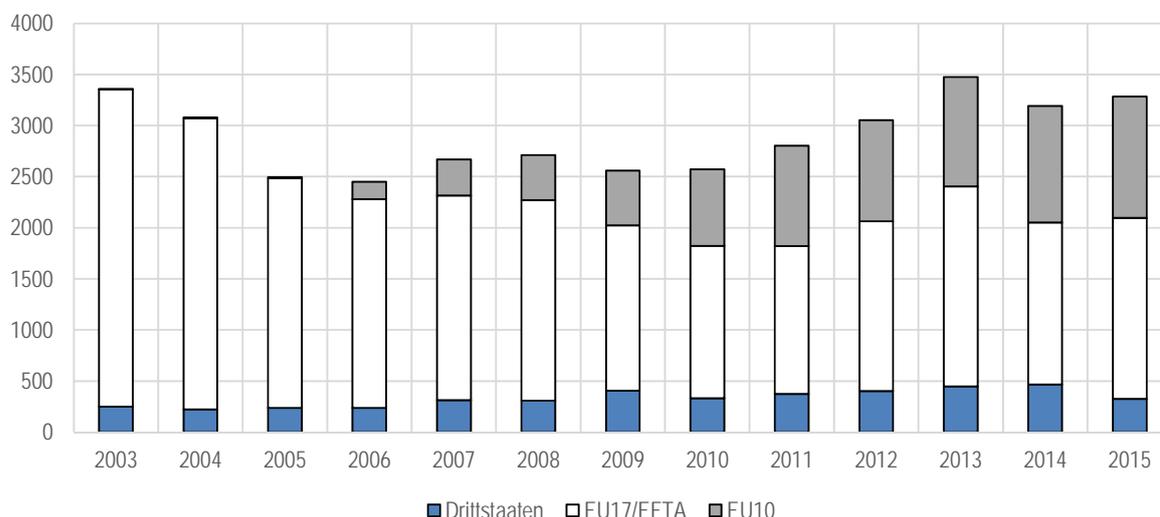
Für die Schweiz ist das Übereinkommen am 12. November 2015 in Kraft getreten. Auch in der Schweiz sind gewisse Gruppen von Hausangestellten (Migranten, Jugendliche, Hausangestellte, die im Haushalt ihres Arbeitgebers leben) besonderen Risiken ausgesetzt, die gemäss dem Ziel der Übereinkommens spezifische Massnahmen erfordern. Der Bundesrat hatte in seiner Botschaft vom 28. August 2013 festgehalten, dass die Schweiz im internationalen Vergleich über ein ausgefeiltes System zum Schutz von Hausangestellten verfüge, wobei der NAV Hauswirtschaft ein wichtiges Element dieses Systems darstelle. Der NAV Hauswirtschaft trägt dazu bei, im Sinne des Übereinkommens Nr. 189 Hausangestellte vor Missbräuchen zu schützen, wengleich er ein Instrument der FlaM und nicht die Umsetzung des Übereinkommens Nr. 189 darstellt.

2 Entwicklungen in der Hauswirtschaft

2.1 Zuwanderung in der Hauswirtschaft

Das Arbeitsangebot in dieser Berufsgattung hat sich über die letzten Jahre ausgeweitet, was auch auf die steigende Nachfrage nach hauswirtschaftlichen Dienstleistungen 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, welche früher diese Arbeiten wahrgenommen haben, abnehmen.⁸ Auch die heute deutlich höhere Arbeitsmarktpartizipation der Frauen in der Schweiz führt dazu, dass Schweizer Haushalte gewisse Arbeiten heute nicht mehr selber ausführen sondern extern „einkaufen“. Um der steigenden Nachfrage gerecht zu werden, spielt auch die Zuwanderung eine wichtige Rolle.

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



⁸ Siehe Bericht des Bundesrates vom 29. April 2015 in Erfüllung des Postulates Schmid-Federer "Rechtliche Rahmenbedingungen für Pendelmigration zur Alterspflege" (12.3266): <https://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=de&msg-id=57057>

Abbildung 1 zeigt auf wie sich die bewilligungspflichtige Zuwanderung von Personen, welche der Berufsgruppe „Hauswirtschaftsberufe“ zugeordnet werden können, über die letzten Jahre entwickelt hat.

Die Zuwanderung betrug im Jahr 2015 in der Berufsgruppe „Hauswirtschaftsberufe“ 3'283 Personen und spielte dabei eine untergeordnete Rolle im Kontext der gesamten Zuwanderung (2%). Angesichts der Grösse des betroffenen Arbeitsmarktes (inländische Berufsgruppe wird gemäss Strukturerhebung des BFS auf 23'000 Beschäftigte geschätzt) dürfen die vergleichsweise tiefen Zuwanderungszahlen jedoch nicht unterschätzt werden. In den letzten 10 Jahren hat die Zuwanderung in diesem Bereich zudem um 32% und somit überdurchschnittlich stark zugenommen.

Gut ersichtlich in Abbildung 1 ist, dass die Nachfrage nach Arbeitskräften, welche hauswirtschaftliche Berufe ausüben, vermehrt durch Personen aus den EU-10-Staaten gedeckt wird, Länder mit einem deutlich tieferen Lohnniveau als die Schweiz. Während im Jahr 2005 noch 90 Prozent aller Einwanderer in der Berufskategorie „Hauswirtschaftsberufe“ aus dem EU-17-Raum stammten, lag dieser Anteil im Jahr 2015 noch bei 54 Prozent. Der Anteil Zuwanderer aus den neuen EU-Ländern erhöhte sich zwischen 2007 und 2015 von 13 Prozent auf 36 Prozent. Im Jahr 2015 stammten Dreiviertel der rund 3'200 Zugewanderten aus den in Tabelle 1 aufgeführten Ländern. Angeführt wird die Ranglisten von Portugiesen, Polen und Spaniern.

Tabelle 1: Bewilligungspflichtige Zuwanderung in die Berufsgruppe „Hauswirtschaftsberufe“⁹ nach Nationalität (SEM, ZEMIS)

2015	Zugewanderte in der Berufsgruppe "Hauswirtschaftsberufe"	Anteil in %
Portugal	564	17%
Polen	443	13%
Spanien	408	12%
Italien	289	9%
Slowakei	258	8%
Ungarn	184	6%
Deutschland	121	4%
Vereinigtes Königreich	121	4%
Philippinen	113	3%
Andere	782	24%
Total	3'283	100%

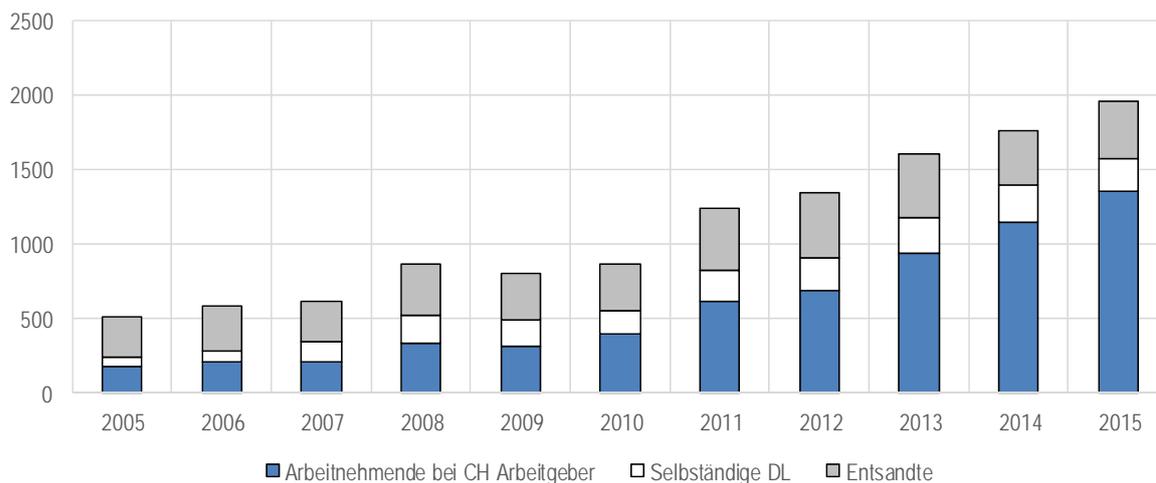
Dass die Rekrutierung von ausländischen Arbeitskräften in der Hauswirtschaft von Bedeutung ist, zeigt auch ein Blick auf die Entwicklung der meldepflichtigen Kurzaufenthalter (Abbildung 2). Abbildung 2 bezieht sich hingegen nicht auf den Beruf sondern auf die Einsatzbranche „private Haushaltsdienstleistungen“¹⁰. Somit werden Personen, welche via einen Personalverleiher

⁹ Diese Personen arbeiten nicht ausschliesslich im Geltungsbereich des NAV-Hauswirtschaft. Diese Berufsgruppe umfasst z.B.: Au-pair-Mädchen, bäuerliche Hausangestellte, Hausangestellte, Hauswirtschaftler, Hauswirtschaftler in privaten und kollektiven Haushalten, Hauswirtschaftspraktiker EBA, Kammerdiener, usw.

¹⁰ Diese Art umfasst Haushalte, die Hauspersonal wie Dienstmädchen, Köche, Kellner, Diener, Wäscherinnen, Gärtner, Pförtner, Stallgehilfen, Fahrer, Hausmeister, Erzieher, Babysitter, Hauslehrer, Sekretärinnen usw. beschäftigen. Diese Personen arbeiten nicht ausschliesslich im Geltungsbereich des NAV-Hauswirtschaft.

angestellt wurden und Dienstleistungen in einem privaten Haushalt erbringen, in Abbildung 2 nicht erfasst. Trotzdem ist auch hier ersichtlich, dass insbesondere die Anzahl kurzfristige Stellenantritte von Personen aus dem EU/EFTA-Raum bei Schweizer Arbeitgebern (private Haushalte) in den letzten Jahren stark zugenommen hat.

Abbildung 2: Entwicklung der Anzahl meldepflichtigen Kurzaufenthalter in der Branche „private Haushaltsdienstleistungen,, (SEM, ZEMIS)

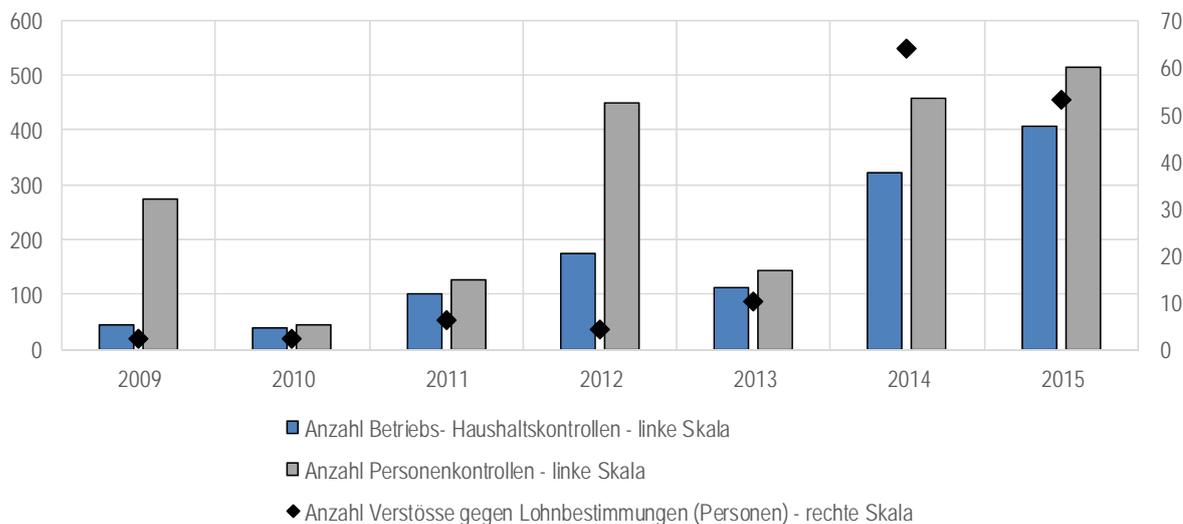


2.2 Ergebnisse der FlaM-Kontrolltätigkeit

Hinweise bezüglich der Einhaltung der NAV-Mindestlöhne liefern jeweils die Kontrollergebnisse der kantonalen TPK im Bereich Hauswirtschaft. Der jährlich erstellte FlaM-Bericht bietet diesbezüglich nützliche Informationen zur Anzahl Kontrollen und Verstösse. Die TPK wurden angehalten in der Hauswirtschaft intensiver zu kontrollieren. Die Auswertungen der Berichterstattungen der FlaM-Vollzugsorgane in den letzten Jahren zeigen folgendes Bild:¹¹ Die Anzahl Kontrollen (Personen und Arbeitgeber) haben insbesondere in den letzten beiden Jahren deutlich zugenommen (siehe Abbildung 3). Seit der letzten Verlängerung des NAV-Hauswirtschaft überprüfen die kantonalen TPK die Lohn- und Arbeitsbedingungen von rund 1'000 Angestellten in privaten Haushalten. In dieser Zeitpanne stellten sie bei 100 Arbeitgebern und 127 Angestellten Verstösse gegen Lohnbestimmungen fest. Die Verstossquote betrug somit 13 Prozent.

¹¹ Jeweils ohne die Kontrollen der TPK des Kantons Genf. Der NAV-Hauswirtschaft kommt im Kanton Genf nicht zur Geltung.

Abbildung 3: Entwicklung der Anzahl Personen- und Betriebskontrollen bei Schweizer Arbeitgebern in der Hauswirtschaft (TPK)



2.3 Zwischenfazit

Die Ergebnisse der Kontrolltätigkeit zeigen somit, dass die kantonalen tripartiten Kommissionen in den letzten drei Jahren wiederholte Verstösse gegen den Mindestlohn festgestellt haben. Bei 13 Prozent der überprüften Angestellten in privaten Haushalten wurden Verstösse gegen die zwingenden Mindestlöhne gemäss NAV festgestellt. Aufgrund der Bedeutung und der Entwicklung der Zuwanderung in dieser Branche besteht zudem nach wie vor die Gefahr von erhöhtem, unerwünschten Druck auf die Löhne.

3 Grundzüge der Vorlage

3.1 Allgemeine Voraussetzungen

Nach den Vorgaben von Art. 360a OR kann ein NAV mit zwingenden Mindestlöhnen nur unter bestimmten Bedingungen erlassen werden. Insbesondere müssen innerhalb einer Branche oder eines Berufes die **orts-, berufs- oder branchenüblichen Löhne wiederholt in missbräuchlicher Weise unterboten** werden. Damit diese Voraussetzung erfüllt ist, ist es notwendig, dass die Unterschiede zwischen den einzelnen Löhnen klar erkennbar sind. Ein einzelner isolierter Fall genügt grundsätzlich nicht, um den Erlass eines NAV beantragen zu können. Absatz 2 des Artikels 360a OR hält zudem fest, dass die Mindestlöhne 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 Mindestlöhnen vorliegt, der allgemein verbindlich erklärt werden könnte (Art. 360a Abs. 1 OR).

Das OR äussert sich nicht explizit zur Frage der Verlängerungsmöglichkeit der befristeten NAV. Absatz 4 von Artikel 360b sieht jedoch vor, dass die TPK der zuständigen Behörde die Änderung oder Aufhebung des NAV beantragt, wenn sich die Arbeitsmarktsituation in den betroffenen Branchen ändert. Laut der Botschaft des Bundesrates vom 23. Juni 1999 zur Genehmigung der sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG fällt der Kommission die Aufgabe zu, den Arbeitsmarkt nach dem Erlass von Mindestlohnvorschriften im NAV zu beobachten, um die allfällige Änderung oder Aufhebung des NAV vorschlagen zu können. Die TPK Bund und auf ihren Antrag der Bundesrat vertraten im Jahre 2013 die Ansicht, dass dieses Vorschlagsrecht auch eine Verlängerung des NAV beinhalten kann. Sind am Ende der Geltungsdauer die Voraussetzungen für die Notwendigkeit eines Mindestlohnes in einer Branche immer noch erfüllt, muss der NAV verlängert werden können. Andernfalls hätte dies zur Folge, dass nach Ablauf der Geltungsdauer des NAV keine Massnahme zur Bekämpfung von missbräuchlichen Löhnen für diese Branche mehr zur Verfügung stände.

Bei der Prüfung des Bedarfs für eine Verlängerung definierte die TPK Bund die folgenden Voraussetzungen: Es liegen Lohnverstösse gegen die Mindestlöhne vor und es besteht die Gefahr, dass der Druck auf die Löhne und die Gefahr von Missbrauch erhöht werden würde, wenn der NAV ersatzlos wegfallen würde.

Die Voraussetzungen waren bei einer Verstossquote gegen die Mindestlöhne von 16 Prozent anlässlich der letzten Verlängerung gegeben; hinzu kam die wachsende Zuwanderung von Personen aus Tieflohnländern und die hohen Nachfrage nach nicht qualifizierten Betreuerinnen in Privathaushalten.

3.2 Vorschlag des Bundesrates für eine gesetzliche Regelung der Verlängerung von NAV

Am 4. März 2016 hat der Bundesrat dem Parlament in seiner Botschaft zur Änderung des Obligationenrechts (Verlängerung von Normalarbeitsverträgen mit Mindestlöhnen)¹² einen Vorschlag für eine gesetzliche Regelung der Verlängerung unterbreitet. Der Vorschlag nahm die Kriterien aus der Praxis der TPK Bund auf und definierte die folgenden Bedingungen: Wird wiederholt gegen die Bestimmungen über den Mindestlohn in einem Normalarbeitsvertrag verstossen und liegen Hinweise vor, dass der Wegfall des Normalarbeitsvertrages zu erneuten Missbräuchen führen kann, so kann die zuständige Behörde den Normalarbeitsvertrag auf Antrag der tripartiten Kommission befristet verlängern. Der Antrag des Bundesrates wird derzeit (Stand Juli 2016) im Parlament beraten.

3.3 Verlängerung des NAV Hauswirtschaft um drei Jahre

Die obigen Ausführungen zeigen, dass die Zuwanderung in der privaten Hauswirtschaft vermehrt von Arbeitskräften aus EU-Staaten mit deutlich tieferem Lohnniveau als die Schweiz erfolgt (Kap. 2.1). Sowohl die Anzahl meldepflichtiger Kurzaufenthalter in der Branche als auch die bewilligungspflichtigen Stellenantritte sind stark oder überdurchschnittlich stark gestiegen. Demnach ist die Nachfrage nach Betreuungskräften in Privathaushalten sehr hoch. Im Bericht des Bundesrates vom 29. April 2015 in Erfüllung des Postulates Schmid-Federer werden die demografischen und sozio-kulturellen Gründe der Pendelmigration in der Betagtenbetreuung detailliert dargelegt (siehe Kap. 1.4 des Berichts¹³). Auch wenn nicht alle Hausangestellten in

¹² BBl 2016 2805

¹³ Siehe Fussnote 8

privaten Haushalten zu den vom Bericht fokussierten Pendelmigrantinnen zählen, dürfte unbestritten sein, dass die hohe Zuwanderung in dieser Branche vor allem auf diese zurückzuführen ist.

Andererseits hat die Kontrolltätigkeit der kantonalen tripartiten Kommissionen seit der letzten Verlängerung per 1. Januar 2014 aufgezeigt, dass unter den insgesamt 1'000 kontrollierten Angestellten in Privathaushalten bei 100 Arbeitgebern und 127 Angestellten Verstösse gegen die Lohnbestimmungen festgestellt wurde. Die Verstossquote über diese Zeitspanne lag damit bei 13 Prozent, im letzten Jahr lag sie bei 11 Prozent (Personen) resp. bei 12 Prozent (Betriebe).

Ein weiterer Faktor für den erhöhten Druck auf die Löhne ist der Umstand, dass es in der privaten Hauswirtschaft noch keine zwingende Regelung zu Höchstarbeitszeiten und Ruhezeiten gibt. Die fehlenden verbindlichen Arbeitszeiten und die in der Branche oftmals anzutreffenden langen Präsenzzeiten (Bereitschaftsdienst) können sich negativ auf die Löhne auswirken, indem Arbeitszeitmodelle vereinbart werden, bei welchen angesichts der im Haushalt verbrachten aktiven und passiven Stunden nur ein tiefer Lohn bezahlt wird.

Im Bericht des Bundesrats vom 29. April 2015 in Erfüllung des Postulats Schmid-Federer 12.3266 werden verschiedene Lösungsmöglichkeiten für Regelungen von Arbeitszeiten aufgezeigt. Der Bundesrat will jedoch eine Abschätzung der Regulierungsfolgekosten vornehmen, bevor er sich für einen Lösungsvorschlag zuhanden des Parlaments ausspricht. Mit einem Mindestlohn wird das Missbrauchspotenzial im Zusammenhang mit den fehlenden Höchstarbeitszeiten eingedämmt. Allerdings bedeutet eine allfällige künftige Regelung zum Gesundheitsschutz von privaten Hausangestellten nicht automatisch, dass kein Missbrauch aufseiten der Löhne erfolgt. Deshalb werden in der Branche weiterhin FlaM-Kontrollen notwendig sein.

Vor dieser Ausgangslage sind nach Ansicht der TPK Bund die Voraussetzungen für eine Verlängerung erfüllt: Einerseits liegen wiederholte Verstösse gegen die Mindestlöhne vor, andererseits ist wegen der starken Nachfrage nach ausländischen Betreuungskräften in Privathaushalten davon auszugehen, dass beim Wegfall des Mindestlohnes im NAV der Druck auf die Löhne und die Missbrauchsgefahr steigen würde. Daher ist es angezeigt, in dieser Branche auch weiterhin mittels verbindlichen Mindestlöhne gegen Missbräuche vorzugehen.

Wie schon im Jahre 2014 soll der NAV um weitere drei Jahre, d.h., bis zum 13. Dezember 2019 verlängert werden.

3.4 Anpassung der Mindestlöhne im NAV Hauswirtschaft

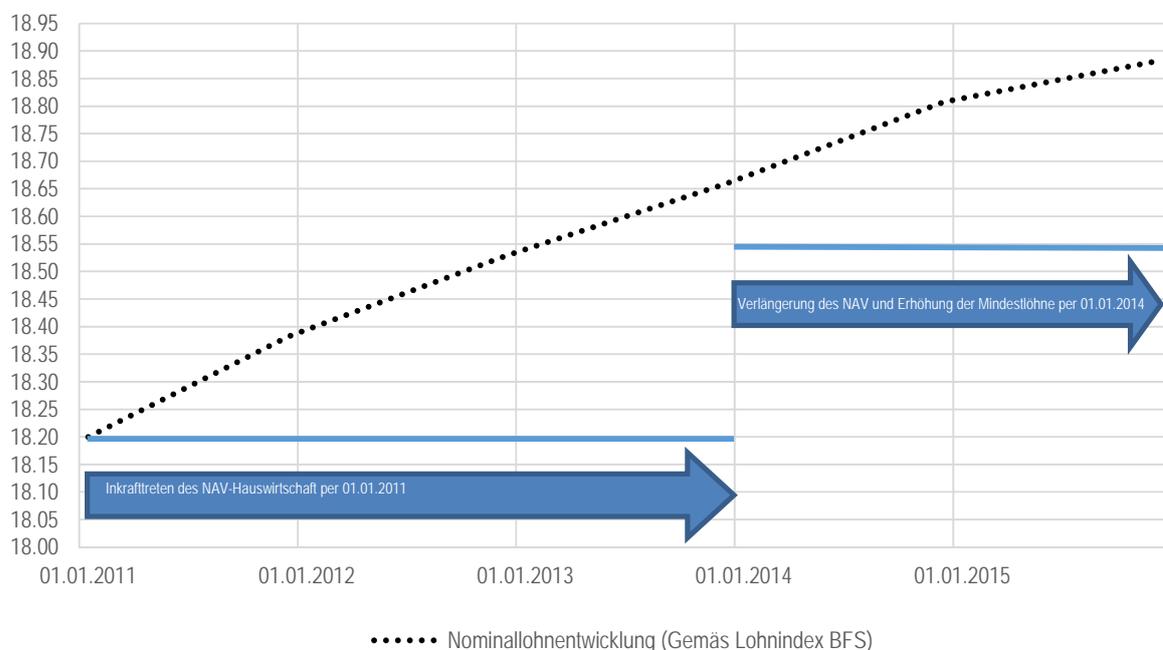
Anlässlich der beantragten Verlängerung des NAV Hauswirtschaft stellt sich auch die Frage nach einer allfälligen Lohnanpassung.

Beim Erlass des NAV Hauswirtschaft wurde von einer Indexierung der Mindestlöhne im NAV abgesehen, weil die TPK Bund die Arbeitsmarktsituation in der Hauswirtschaft vor einer allfälligen Lohnanpassung neu beurteilen sollte. Artikel 360a Absatz 2 OR hält fest, dass die Mindestlöhne 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) bildeten zusammen mit den Löhnen aus Dienstleistungsbranchen mit GAV, welche nicht allgemeinverbindlich erklärt sind den Massstab für die Festlegung der Löhne im NAV. Hinzu kamen die kantonalen NAV, welche Löhne oder Lohnempfehlungen für Hausangestellte erlassen hatten. Das gesetzliche Gebot der Wahrung der berechtigten Interessen anderer Branchen fand auch bei der erstmaligen Lohnanpassung Beachtung. Der Bundesrat entschied sich im Jahre 2013 auf Antrag der TPK Bund für eine Anpassung der Mindestlöhne. Diesbezüglich orientierte er sich an der Nominallohnentwicklung der Jahre 2011 und 2012 (insgesamt +1.8%). In Abbildung 4 wird die Entwicklung des NAV-Mindestlohnes für Ungelernte der Nominallohnentwicklung gegenübergestellt. Hätte der NAV-Mindestlohn mit der Nominallohnentwicklung der Gesamtwirtschaft mitgehalten, würde er Ende 2015 bei rund 18.90 CHF pro Stunde liegen (ohne Ferien- und Feiertagzuschläge sowie 13. Monatslohn).

Abbildung 4: Bisherige Nominallohnentwicklung und Anpassung der Mindestlöhne (BFS, Lohnindex)



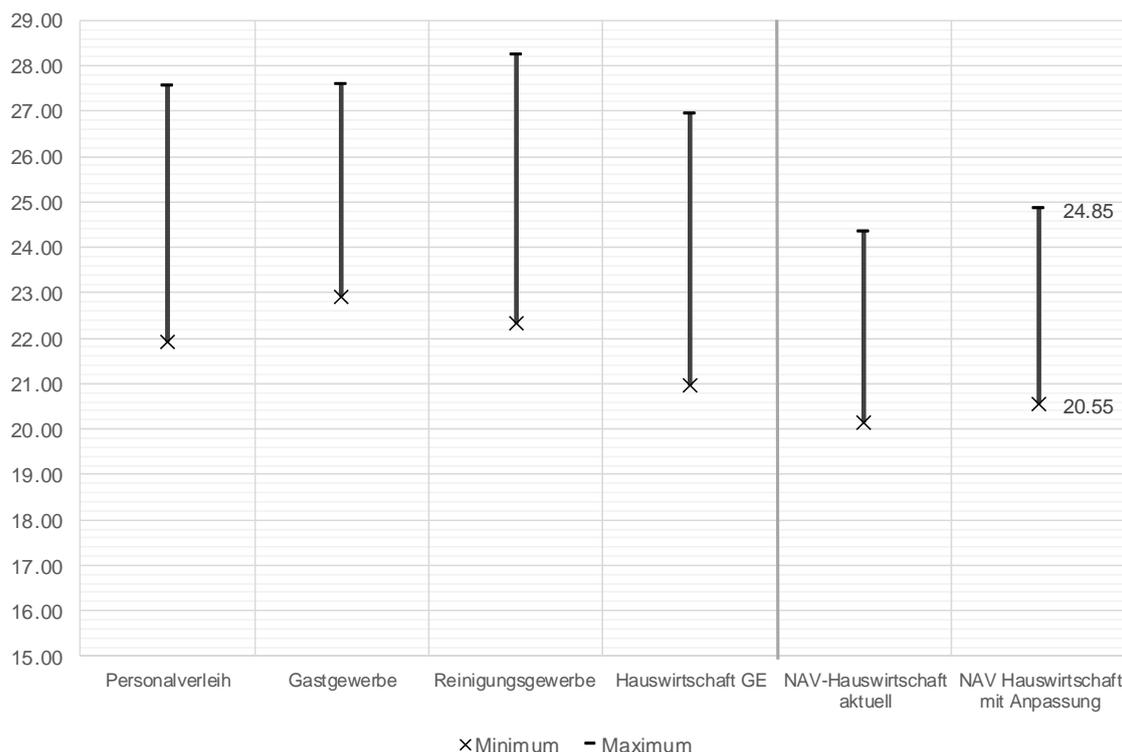
Nimmt man die Nominalentwicklung als Massstab, so beziffert sich der aktuelle Anpassungsbedarf der Mindestlöhne auf 1.9 Prozent (ca. 45 Rappen). Die Erhöhung der Mindestlöhne würde somit in einer ähnlichen Grössenordnung ausfallen wie bei der erstmaligen Verlängerung im Jahr 2013. Angesichts der negativen Teuerung liegt das reale Lohnwachstum zwischen 2013 und 2015 bei 3.3 Prozent¹⁴. Tabelle 2 im Anhang zeigt die NAV-Löhne mit und ohne den obligatorischen Zuschlägen (4 Wochen Ferien und 1 Feiertag) bei einer Anpassung an die Nominallohnentwicklung 2013-2015. Der Vergleich der Minimallohne mit den tangierten Branchen wurde schon in der Expertengruppe zur Erarbeitung des Entwurfs des NAV auf Basis

¹⁴ Quelle: Bundesamt für Statistik, Schweizerischer Lohnindex

Grundlohn plus Zuschläge für Ferien, Feiertage und 13. Monatslohn angestellt und gilt allgemein als anerkannte Methode zur Berechnung resp. zum Vergleich von Mindestlöhnen¹⁵.

Abbildung 5 vergleicht die Lohnspanne innerhalb ausgewählter Gesamtarbeitsverträge für verschiedene Profile mit den Mindestlöhnen des NAV-Hauswirtschaft (aktuell und angepasste Version). Es handelt sich dabei um Stundenlöhne inklusive Zuschläge für Feiertage und Ferien sowie – falls vorgesehen – 13. Monatslohn.

Abbildung 5: Mindestlöhne inklusive Zuschläge in Referenzbranchen im Vergleich



Aus der obigen Abbildung wird ersichtlich, dass eine Anpassung der Mindestlöhne im NAV-Hauswirtschaft um 1.9% gemäss Nominallohnentwicklung die Minimallöhne der Branchen nicht übersteigt und damit die Interessen dieser Branchen nicht tangiert.¹⁶

Aus Tabelle 2 im Anhang ist die Höhe der Mindestlöhne in den Branchen Reinigung, Personalverleih und Gastgewerbe sowie im NAV des Kantons Genf ersichtlich. Vor diesem Hintergrund ist drei Jahre nach der letzten Erhöhung eine Anpassung der Mindestlöhne

¹⁵ Siehe z.B. ave GAV für den Personalverleih, Anhang 2, sowie Weisung des SECO zum Vorgehen zum internationalen Lohnvergleich

¹⁶ **L-GAV Gastgewerbe:** Kalkulation Stundenlöhne für 2016, normale Gastgewerbliche Betriebe, 42-h-Woche, Stufe Ia, Stufe II, Stufe IIIa, Stufe IV. **GAV Personalverleih:** Kalkulation Stundenlöhne für 2017, Ungelernte, Angelernte, Gelernte, 20 bis 49 Jahre, normale Region. **GAV Reinigungsgewerbe Deutschschweiz:** Kalkulation Stundenlöhne, für das Jahr 2017, Unterhaltsreinigerin I, Spitalreinigerin I, Spezialreinigerin I und II, Zuschlag für Ferien (8.3333%), Zuschlag für Feiertage (1.2% für Unterhaltsreinigerinnen, ansonsten 3.3%).

angezeigt. Die TPK Bund schlägt vor, die Mindestlöhne der Nominallohnentwicklung¹⁷ 2013, 2014 und 2015 anzupassen, d.h. eine Erhöhung um 1.9 Prozent. Die untenstehende Tabelle zeigt die NAV-Löhne mit den obligatorischen Zuschlägen (4 Wochen Ferien und 1 Feiertag) bei einer Anpassung um 1.9 Prozent. Aus den oben dargelegten Gründen beantragt die TPK Bund, mit der Verlängerung des NAV Hauswirtschaft die Mindestlöhne um 1.9 Prozent zu erhöhen.

Mindestlöhne bei Anpassung um 1.9 Prozent

Lohnkategorie gemäss Art. 5 NAV Hauswirtschaft	Mindestlohn aktuell	Mindestlohn neu ohne Zuschläge	4 Wochen Ferien	1 Feiertag	Mindestlohn neu inkl. Zuschläge
Ungelernt	18.55	18.90	1.57	0.08	20.55
Ungelernt mit 4. Jahren Berufserfahrung oder EBA	20.35	20.75	1.73	0.09	22.55
Gelernt mit EFZ	22.40	22.85	1.90	0.10	24.85

3.5 Formelles

Gemäss Art. 360a OR folgt der Erlass eines NAV mit Mindestlöhnen auf Antrag der TPK 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 22. Juni 2016 beantragt die TPK Bund dem Bundesrat die Verlängerung NAV Hauswirtschaft um drei Jahre. Zudem beantragt die TPK Bund, die geltenden Mindestlöhne um 1.9 Prozent zu erhöhen.

4 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Artikel 5 Absatz 1 Höhe des Mindestlohnes

Dieser Absatz enthält die neuen Mindestlöhne im NAV Hauswirtschaft aufgrund der Anpassung an die Nominallohnentwicklung 2013-2015.

Artikel 9 Absatz 3 Inkrafttreten und Geltungsdauer

Der bisherige Artikel 9 wird um einen Absatz 3 ergänzt, wonach die Geltungsdauer dieser Verordnung bis zum 31. Dezember 2019 verlängert wird.

¹⁷ Nominallohnentwicklung: 2013 (+ 0.7%) 2014 (+0.8 %) 2015 (+0.4 %)

5 Finanzielle Auswirkungen

Der NAV gehört zum Vollzug der Flankierenden Massnahmen durch die tripartiten Kommissionen. Durch die Verlängerung und Anpassung der Minimallöhne sind keine zusätzlichen finanziellen Auswirkungen für Bund und Kantone zu erwarten.

6 Inkrafttreten und Dauer

Das Inkrafttreten der Verlängerung des NAV Hauswirtschaft und der Anpassung der Mindestlöhne ist per 1. Januar 2017 vorgesehen. Der NAV Hauswirtschaft wird gemäss Art. 360a Abs. 1 OR wiederum befristet für eine Dauer von drei Jahren, d.h. bis zum 31. Dezember 2019.

Anhang: Referenzbranchen Stand Juli 2016

Tabelle 2: Höhe der Mindestlöhne (inklusive Zuschläge) in Referenzbranchen

Inklusive Ferien- und Feiertagszuschläge sowie 13. falls vorhanden	NAV-Hauswirtschaft unverändert (1 Feiertag, 4W Ferien)	NAV-Hauswirtschaft angepasst (+1.9% gemäss Nominallohnentwicklung)	CTT-Économie domestique Genève dès le 1er janvier 2016 (calculé avec 1 jour férié et 4 semaines de vacances)	Personalverleih ab dem 1. Mai 2016 (Feiertagszuschlag 3.2%, 4W Ferien, 13. Monatslohn)	Reinigungsgewerbe Deutschschweiz ab 1.01.2017 (Feiertage 1.2%, 4W Ferien, 13. Monatslohn)	Gastgewerbe 2016 (Ferienzuschlag 10.65%, Feiertagszuschlag 2.27%, 13. Monatslohn)
Kat. ungelernt	20.15	20.55				
Kat. ungelernt mit 4 Jahre Berufserfahrung	22.15	22.55				
Kat. gelernt mit zwei Jahre berufliche Grundbildung EBA	22.15	22.55				
Kat. gelernt mit drei Jahre berufliche Grundbildung EFZ	24.35	24.85				
a) Employé non qualifié			20.95			
b) Employé non qualifié avec au moins 4 ans d'expérience professionnelle utile au poste			22.47			
c) Employé qualifié porteur d'un autre titre			22.47			
d) Employé qualifié avec AFP			22.47			
e) Employé qualifié avec CFC ou, dans les métiers ci-après, porteur d'un titre ou d'une expérience de 5 ans équivalents: cuisiniers/cuisinières et chauffeurs /maîtres d'hôtel et gouvernantes			24.73			
f) Jardinier et jardinières qualifiés avec CFC ou porteurs d'un titre ou d'une expérience équivalents			26.94			
Ungelernt (Normal)				21.93		
Angelernt (Normal)				24.27		
Gelernt (Normal)				27.57		
Unterhaltsreinigerin I (< 4 Jahre Erfahrung)					22.33	
Spitalreinigerin I (< 4 Jahre Erfahrung)					23.64	
Spezialreinigerin I (ungelernt)					25.34	
Spezialreinigerin II (> 4 Jahre Erfahrung oder gelernt)					28.25	
Mitarbeiter ohne Berufslehre						22.90
Mitarbeiter mit 2-jähriger beruflicher Grundbildung						24.92
Mitarbeiter mit beruflichen Grundbildung mit EFZ						27.61
Mitarbeiter mit Berufsprüfung						32.33