

Sitzung vom 4. Juli 2012

713. Anfrage (Arbeitsmarkt Privathaushalt: Volkswirtschaftliche Bedeutung und arbeitsrechtliche Absicherung im Kanton Zürich)

Kantonsrätin Judith Anna Stofer sowie die Kantonsräte Markus Bischoff und Kaspar Bütikofer, Zürich, haben am 30. April 2012 folgende Anfrage eingereicht:

In den letzten zehn Jahren hat sich die Anzahl Beschäftigter in Schweizer Privathaushalten mehr als verdoppelt: Weit über 100 000 Personen arbeiten als Hausangestellte – zum Teil zu prekären Arbeitsbedingungen. Mit der Inkraftsetzung des Normalarbeitsvertrages (NAV) Hauswirtschaft auf den 1. Januar 2011 haben Hausangestellte in der Schweiz Anrecht auf geregelte Arbeitszeiten und einen verbindlichen Mindestlohn – unabhängig davon, ob sie putzen, die Wäsche machen, einkaufen, kochen oder bei der Betreuung von Kindern, Betagten und Kranken mithelfen. Eine spezielle Form dieser Care-Arbeit ist die sogenannte «Pendel-Migration». Darunter fallen Hausangestellte, die Betagte in ihrem Heim betreuen. Diese Hausangestellten arbeiten mehrere Wochen am Stück und werden danach von einer anderen Hausangestellten abgelöst. Die Hausangestellten, die abgelöst wurden, kehren für einige Wochen in ihr Herkunftsland zurück und reisen nach ihrem Heimaturlaub wieder in die Schweiz ein. Die «Pendel-Migrantinnen» werden vor allem über Agenturen vermittelt und kommen aus Deutschland und den osteuropäischen EU-Ländern. Diese Form der privaten Betreuungsarbeit ist aus mehreren Gründen brisant: aus Sicht der Gleichstellung, der Gesundheitspolitik, des Arbeitsrechts und der Arbeitsbedingungen. Die Betreuerinnen müssen keine spezifische Berufsausbildung nachweisen. Die Arbeitsbedingungen sind kaum reguliert und schwer zu kontrollieren. In den meisten Fällen werden die Betreuerinnen nur für einen Teil der Arbeitszeit bezahlt, verlangt wird aber eine Präsenzzeit von 24 Stunden.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Wie schätzt der Regierungsrat die Situation von Angestellten im Bereich Hauswirtschaft, insbesondere im Bereich privater Altersbetreuung ein? (u. a. Anzahl Beschäftigte, betreute Seniorinnen und Senioren, Vermittlungsagenturen und Dienstleistungsfirmen, Arbeitsbedingungen)

2. Wie wird die Umsetzung des neuen nationalen Normalarbeitsvertrages Hauswirtschaft (NAV) kontrolliert?
3. Werden die Arbeitsverhältnisse über die Vermittlungsagenturen und Dienstleistungsfirmen im Kanton Zürich kontrolliert?
4. Wie sind die Erfahrungen mit der vereinfachten Abrechnung von Sozialversicherungen/Quellensteuern im Rahmen des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit (BGSA), bzw. gibt es für den Kanton Zürich nützliche Erfahrungen aus dem «Cheque Service» in Genf, der seit 2004 in Betrieb ist?
5. Gibt es unabhängige Auskunft- und Anlaufstellen, welche Informationsarbeit übernehmen, bzw. ist der Kanton bereit, Beratungsmandate entsprechend zu unterstützen?
6. Welche Möglichkeiten sieht der Regierungsrat, um die Situation der privaten Altersbetreuerinnen bzw. der Pendel-Migrantinnen zu verbessern?

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Judith Anna Stofer, Markus Bischoff und Kaspar Bütikofer, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Detaillierte Zahlen bezüglich der Anzahl Beschäftigten und betreuten Seniorinnen und Senioren sind nicht bekannt. Bestehende Statistiken wie die Betriebsstatistik oder die Schweizerische Arbeitskräfteerhebung des Bundesamtes für Statistik lassen keinen Rückschluss auf die Anzahl Beschäftigter in Privathaushalten zu, da diese Statistiken nach Wirtschaftssektoren bzw. Wirtschaftsabteilungen aufgeschlüsselt sind. Einer statistischen Erfassung von Beschäftigten in Privathaushalten und deren Arbeitsbedingungen sind zudem enge Grenzen gesetzt, da der globalisierte Arbeitsmarkt im Privathaushalt weitgehend vom öffentlichen Blick abgeschirmt ist.

Vermittlungs- bzw. Verleihbetriebe mit einer Betriebsbewilligung gemäss dem Arbeitsvermittlungsgesetz vom 6. Oktober 1989 (AVG; SR 823.11) dürfen sich in allen Branchen betätigen (ausgenommen sind Sportlerinnen und Sportler, Au-Pairs und Künstlerinnen und Künstler, für diese Berufe sind besondere Voraussetzungen zu erfüllen). Die Anzahl auf Hauswirtschaft spezialisierte Vermittlungsagenturen (mit Verleihbetrieben) wird im Kanton auf rund 25 geschätzt. Die genaue Anzahl ist nicht feststellbar, da die Vermittlungs- bzw. Verleihbetriebe zum Teil branchenübergreifend tätig sind.

Am 1. Januar 2011 ist die Verordnung über den Normalarbeitsvertrag für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Hauswirtschaft (NAV Hauswirtschaft; SR 221.215.329.4) in Kraft getreten. Der NAV Hauswirtschaft gilt für Arbeitsverhältnisse zwischen Arbeitnehmenden, die hauswirtschaftliche Tätigkeiten in einem Privathaushalt verrichten, und ihren Arbeitgebenden. Er enthält Mindestlöhne in Form von Stundenlöhnen. Für die übrigen Arbeitsbedingungen in der Hauswirtschaft, wie Arbeits- und Ruhezeiten, Ferienanspruch, Feiertagsanspruch, Lohnfortzahlungspflicht der Arbeitgebenden im Krankheitsfall, Überstundenentschädigung, Probezeit, Kündigung des Arbeitsverhältnisses usw., sind der kantonale NAV für hauswirtschaftswirtschaftliche Arbeitnehmende (LS 821.12) oder das Obligationenrecht (OR; SR 220) massgebend. Bei der Umsetzung dieser Bestimmungen stellt sich jedoch eine ganze Reihe von zentralen Fragen zur Regelung der Arbeitszeiten, Einhaltung der Ruhezeiten und Qualifizierung des Bereitschaftsdienstes, die ungelöst und letztlich durch ein Zivilgericht zu entscheiden sind. Da sich die Hauswirtschaft in privaten Haushalten abspielt, sind die Arbeitsbedingungen schwer zu kontrollieren.

Zu Frage 2:

Es können verschiedene Konstellationen von Anstellungsverhältnissen unterschieden werden: Im ersten Fall werden Pflege- oder Betreuungspersonen direkt von Personen, die im entsprechenden Haushalt leben, angestellt. Es besteht somit ein Arbeitsverhältnis zwischen der Pflege- oder Betreuungsperson und der Person, die im Haushalt lebt. Im zweiten Fall handelt es sich um Personalverleih: Die Pflege- oder Betreuungsperson wird dem fremden Betrieb zur Arbeitsleistung überlassen, das Arbeitsverhältnis besteht zwischen dem Personalverleihbetrieb und der oder dem Arbeitnehmenden. Im Falle des Personalverleihs liegt die Zuständigkeit zur Kontrolle der Arbeits- und Lohnbedingungen bei der Paritätischen Berufskommission für den Personalverleih; diese ist für die Umsetzung des am 1. Januar 2012 in Kraft getretenen allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsvertrags (GAV) für den Personalverleih zuständig (Bundesratsbeschluss über die Allgemeinverbindlicherklärung des Gesamtarbeitsvertrages für den Personalverleih; BBl 2012, S. 443). Die Allgemeinverbindlicherklärung dieses GAV gilt für alle Betriebe, die bezüglich der verliehenen Arbeitnehmenden pro Kalenderjahr eine Lohnsumme von mindestens Fr. 1 200 000 aufweisen (Art. 2 Abs. 2 Bst. c GAV Personalverleih).

Im Fall der direkten Anstellung sowie für diejenigen Personalverleihbetriebe, die eine jährliche Lohnsumme von weniger als Fr. 1 200 000 aufweisen, liegt die Zuständigkeit für Kontrollen bei der kantonalen

tripartiten Kommission für arbeitsmarktliche Aufgaben. Die tripartite Kommission kontrolliert Arbeitsverhältnisse in der Hauswirtschaft in ihrem Zuständigkeitsbereich hinsichtlich der Einhaltung der Mindest-Arbeits- und -Lohnbedingungen, sofern sie über ein solches Arbeitsverhältnis Kenntnis erhält. Dies geschieht in der Regel durch eine Meldung im Meldeverfahren von EU-/EFTA-Staatsangehörigen oder durch einen Hinweis von Drittpersonen. Die Kontrolle umfasst die Prüfung des Arbeitsvertrages, der Lohnabrechnung und der Arbeitszeitaufzeichnungen. Werden anlässlich dieser Prüfung Verletzungen des nationalen NAV Hauswirtschaft festgestellt, wird mit der oder dem entsprechenden Arbeitgebenden eine Verständigung im Sinne von Art. 360b Abs. 3 OR durchgeführt. Anlässlich des Verständigungsverfahrens wird die oder der Arbeitgebende aufgefordert, die geltenden Löhne einzuhalten. Für die Sanktionierung der fehlbaren Arbeitgebenden mangelt es an einer gesetzlichen Grundlage.

Zu Frage 3:

Das Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA) ist zuständig für die Aufsicht über die privaten Personalvermittlungs- und Personalverleihbetriebe, die ihren Sitz im Kanton Zürich haben. In diesem Zusammenhang werden einerseits die Bewilligungsvoraussetzungen des AVG, andererseits die Rahmenarbeitsverträge auf ihre Gesetzmässigkeit geprüft. Konkrete Arbeitsverhältnisse hingegen prüft das AWA nicht, dafür besteht im AVG keine gesetzliche Grundlage. Wie bereits erwähnt, werden einzelne Arbeitsverhältnisse, sofern es sich um eine direkte Anstellung handelt, von der tripartiten Kommission, oder sofern es sich um Personalverleih handelt, von der Paritätischen Berufskommission Personalverleih, geprüft (siehe die Beantwortung der Frage 2).

Zu Frage 4:

Das vereinfachte Abrechnungsverfahren nach dem Bundesgesetz über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit (BGSA; SR 822.41) gibt den Arbeitgebenden eine Wahlmöglichkeit, ist jedoch nicht unbedingt einfacher. Aus Sicht der Arbeitgebenden liegt der Nutzen darin, dass sie keine Lohnausweise zu Steuerzwecken ausfüllen müssen. Die Arbeitnehmenden erhalten nach der Verarbeitung der Jahresabrechnung einen entsprechenden Steuerausweis.

Am 31. Dezember 2011 waren bei der Sozialversicherungsanstalt des Kantons Zürich (SVA) 9000 Arbeitgebende im vereinfachten Verfahren registriert. Davon sind rund 93% Hausdienstarbeitgebende. Im Standardverfahren rechnen rund 21 000 Hausdienstarbeitgebende ihre Sozialversicherungsbeiträge über die SVA ab. Das BGSA hat massgeb-

lich dazu beigetragen, dass sich die Hausdienstarbeitgebenden eher bei der SVA anmelden. Das gilt sowohl für Arbeitgebende im vereinfachten als auch im ordentlichen Verfahren.

Im Zusammenhang mit dem «Cheque Service» in Genf bestehen keine Erfahrungen.

Zu Frage 5:

Der Berufsverband Hauswirtschaft Zürich ist Ansprechpartner für Fragen im Zusammenhang mit Arbeitsverhältnissen im Hauswirtschaftsbereich, erteilt Rechtsauskünfte und bietet Information und Beratung an. Die Bezirksgerichte des Kantons Zürich erteilen ebenfalls Rechtsauskünfte.

Zu Frage 6:

Neben der konsequenten Umsetzung der bestehenden gesetzlichen Bestimmungen wird auf Ebene des Bundes die Möglichkeit diskutiert, Arbeitstätigkeiten in privaten Haushalten dem Arbeitsgesetz (ArG; SR 822.11) zu unterstellen. In der geltenden Fassung des ArG sind private Haushaltungen vom Geltungsbereich ausgenommen (Art. 2 Abs. 1 Bst. g ArG). Im Rahmen der laufenden Revision der Bestimmungen zu den flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit wird ausserdem darüber beraten, Sanktionen gegenüber schweizerischen Arbeitgebenden, die Bestimmungen eines NAV mit zwingenden Mindestlöhnen verletzen, einzuführen. Bevor auf Ebene des Kantons Massnahmen ergriffen werden, sollte das Ergebnis dieser Diskussionen abgewartet werden.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Volkswirtschaftsdirektion.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi