

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 24. September 2025

966. Verlängerung und Änderung der Verordnung über den Normalarbeitsvertrag für Arbeitnehmerinnen und Arbeit- nehmer in der Hauswirtschaft (Vernehmlassung)

Im Auftrag des Bundesrates eröffnete das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung mit Schreiben vom 13. August 2025 das Vernehmlassungsverfahren zur Verordnung über den Normalarbeitsvertrag für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Hauswirtschaft (NAV Hauswirtschaft, SR 221.215.329.4).

Die Einführung der Personenfreizügigkeit erforderte aufgrund der grossen Lohnunterschiede zu anderen Ländern flankierende Massnahmen im Bereich des Lohnschutzes. Dazu gehören auch Mindestlöhne. Ausländische Arbeitskräfte, darunter auch solche mit nur temporärem Aufenthalt in der Schweiz, spielen eine wichtige Rolle bei der Deckung des steigenden Bedarfs an Unterstützung in Hausarbeit und Betreuung in privaten Haushalten.

Der Bundesrat hat mit dem NAV Hauswirtschaft zum ersten Mal seit der Einführung der flankierenden Massnahmen zum freien Personenverkehr einen Mindestlohn im Sinne von Art. 360a des Obligationenrechts (OR, SR 220) für eine Branche festgelegt. In der Folge hat er den NAV Hauswirtschaft viermal, jeweils um drei Jahre, verlängert (2013, 2016, 2019, 2022) und gleichzeitig den Mindestlohn an die Nominallohnentwicklung angepasst. Der zurzeit geltende NAV Hauswirtschaft ist noch bis Ende 2025 in Kraft. Die tripartite Kommission (TPK) des Bundes hat entschieden, dem Bundesrat die erneute Verlängerung des NAV Hauswirtschaft um weitere drei Jahre zu beantragen und gleichzeitig die Mindestlöhne um 2% zu erhöhen.

Die Verlängerung eines NAV mit zwingenden Mindestlöhnen setzt nach Art. 360a Abs. 1 und 3 OR voraus, dass in der betroffenen Branche wiederholt in missbräuchlicher Weise die orts-, berufs- und branchenüblichen Löhne unterboten werden oder dass der Wegfall des NAV zu erneuten Missbräuchen führen kann. Dem erläuternden Bericht zufolge liegt die von den kantonalen TPK gemeldete Verstossquote gegen den Mindestlohn bei unter 10%. Diese Feststellung beruht jedoch auf einer eher schwachen Datenlage, da die Daten betreffend die Beschäftigung in Privathaushalten nicht im selben Umfang verfügbar sind, wie es für andere Wirtschaftszweige der Fall ist. Damit ist nicht zweifelsfrei festgestellt, dass im Bereich der häuslichen Dienste von wiederholt missbräuchlichen Lohnunterbietungen im Sinne des Gesetzes auszugehen ist.

Gegenüber Mindestlöhnen bestehen zudem grundsätzliche Bedenken, da sie häufig nicht die gewünschte Wirkung zugunsten der Betroffenen zeigen (Zürcher Wirtschaftsmonitoring, Juni 2021, S. 9). Übersteigen die Lohnkosten die Produktivität, können zu hohe Mindestlöhne zu einer Zunahme der Schattenwirtschaft führen. Schweizweit einheitliche Mindestlöhne bergen die Gefahr, dass regionale Unterschiede bei den Lebenshaltungskosten nicht angemessen berücksichtigt werden.

Gerade im Bereich der privaten Hauswirtschaft ist jedoch hervorzuheben, dass es sich um sozial eher benachteiligte Arbeitnehmende mit einem entsprechend ausgeprägten Schutzbedürfnis vor Ausnützung handelt. So liegt in dieser Branche verglichen mit anderen Branchen der Anteil an Frauen, ausländischen Erwerbstätigen sowie Geringqualifizierten deutlich über dem Durchschnitt aller Branchen. Zudem sind die Beschäftigten in der Hauswirtschaft tendenziell etwas älter und arbeiten überwiegend in Teilzeit. Die Befürchtung, dass bei einer Nichtverlängerung des NAV Hauswirtschaft der Druck auf die Löhne und das Risiko wiederholter missbräuchlicher Lohnunterbietungen steigen würde, ist anzuerkennen. Der Verlängerung des NAV Hauswirtschaft und der Erhöhung der darin festgesetzten Mindestlöhne kann deshalb zugestimmt werden.

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung, 3003 Bern (Zustellung auch per E-Mail als PDF- und Word-Version an davide.ciampitti@seco.admin.ch):

Mit Schreiben vom 13. August 2025 haben Sie uns den Entwurf zur Verlängerung und Änderung des NAV Hauswirtschaft (SR 221.215.329.4) zur Vernehmlassung unterbreitet. Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

Die Verlängerung eines NAV Hauswirtschaft mit zwingenden Mindestlöhnen setzt nach Art. 360a Abs. 1 und 3 OR voraus, dass in der betroffenen Branche wiederholt in missbräuchlicher Weise die orts-, berufs- und branchenüblichen Löhne unterboten werden oder dass der Wegfall des NAV zu erneuten Missbräuchen führen kann. Dem erläuternden Bericht zufolge liegt die von den kantonalen TPK gemeldete Verstossquote gegen den Mindestlohn bei unter 10%. Dies beruht jedoch auf einer eher schwachen Datenlage, da die Daten betreffend die Beschäftigung in Privathaushalten nicht im selben Umfang verfügbar sind,

wie es für andere Wirtschaftszweige der Fall ist. Es ist somit nicht zweifelsfrei erstellt, dass im Bereich der häuslichen Dienste von wiederholt missbräuchlichen Lohnunterbietungen im Sinne des Gesetzes ausgegangen werden kann.

Auch bestehen gegenüber Mindestlöhnen grundsätzliche Bedenken, dass sie oft nicht die gewünschte Wirkung zugunsten der Betroffenen zeigen (Zürcher Wirtschaftsmonitoring, Juni 2021, S. 9). Zudem können zu hohe Mindestlöhne zu einer Zunahme der Schattenwirtschaft führen, sofern die Lohnkosten die Produktivität übersteigen. Weiter besteht bei schweizweit einheitlichen Mindestlöhnen die Gefahr, dass die regionalen Unterschiede bei den Lebenshaltungskosten nicht berücksichtigt werden.

Wir anerkennen, dass es sich vorliegend um eine Tätigkeit handelt, bei der die betroffenen Arbeitnehmenden eines erhöhten gesetzlichen Schutzes bedürfen, da die Tätigkeit in privaten Haushalten verrichtet wird und sich dadurch den üblichen Kontrollmechanismen leichter entzieht. Zudem liegt im Branchenvergleich in dieser Branche der Anteil Frauen, ausländischer Erwerbstätiger sowie Geringqualifizierter deutlich über dem Durchschnitt aller Branchen. Auch sind die Beschäftigten in der Hauswirtschaft tendenziell etwas älter und arbeiten überwiegend in Teilzeit. Die vom Bundesrat vertretene Befürchtung, dass bei einer Nichtverlängerung des NAV Hauswirtschaft der Druck auf die Löhne und das Risiko wiederholter missbräuchlicher Lohnunterbietungen steigen würde, ist nicht von der Hand zu weisen, weshalb wir der Verlängerung der Gültigkeit der Verordnung und der Erhöhung der Mindestlöhne zustimmen.

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



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli