

Sitzung vom 22. Juni 2016

**632. Anfrage (Arbeitsrechtliche Kontrollen im Bereich  
der Care Migration)**

Die Kantonsrätinnen Sibylle Marti und Pia Ackermann, Zürich, haben am 4. April 2016 folgende Anfrage eingereicht:

In der Schweiz, so auch im Kanton Zürich, arbeiten Schätzungen zufolge tausende von Betreuerinnen in Privathaushalten. Bei den meisten dieser Betreuerinnen handelt es sich um sogenannte Pendel- bzw. Caremigrantinnen. Viele dieser Pendel- bzw. Caremigrantinnen stammen aus EU- und EFTA-Staaten und sind über Schweizer Agenturen angestellt. Der Vollzug der arbeitsrechtlichen Kontrolle dieser Agenturen obliegt dem Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA). Im Zusammenhang mit dieser Kontrolltätigkeit des AWA bitten wir den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. War die Pendelmigration bisher je Gegenstand von Untersuchungen durch das AWA? Falls ja, was sind die Resultate?
2. Für Betreuungstätigkeiten in Privathaushalten legt die Verordnung über den Normalarbeitsvertrag für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Hauswirtschaft (NAV Hauswirtschaft) des Bundes einen gesetzlichen Mindestlohn fest. Wie kontrolliert das AWA, ob dieser Mindestlohn im Kanton Zürich eingehalten wird?
3. Kontrolliert das AWA, und wenn ja wie, ob die gesetzlichen Arbeitszeiten (des OR und des kantonalen NAV für hauswirtschaftliche Arbeitnehmer) eingehalten werden, insbesondere in Bezug auf Nachtarbeit, Pausen, Sonntagsarbeit, Arbeit auf Stand-by?
4. Kontrolliert das AWA, und wenn ja wie, ob die übrigen vertraglich bzw. gesetzlich festgeschriebenen Arbeitsbedingungen eingehalten werden?
5. Wie beurteilt das AWA die Arbeitssituation der Pendelmigrantinnen in Bezug auf deren Lohnniveau und die soziale Sicherheit, insbesondere im Hinblick auf Unfall-, Kranken-, Mutterschafts- und die Arbeitslosenversicherung?
6. In welcher Frequenz führt das AWA bei Agenturen arbeitsrechtliche Kontrollen zu den Arbeitsbedingungen der Angestellten durch? Wie viele solcher Kontrollen hat das AWA in den letzten fünf Jahren im Kanton Zürich durchgeführt? Erfolgen diese Kontrollen schriftlich? Erfolgen diese Kontrollen nur bei Hinweisen auf Verletzungen der rechtlichen Rahmenbedingungen?

7. Erstattet das AWA Bericht über die bei Agenturen durchgeführten Kontrollen? Falls ja, in welcher Form, an wen und in welcher Kadenz?
8. Wie sieht die Praxis der vom AWA durchgeführten Kontrollen bei Agenturen aus? Was wird konkret kontrolliert (Arbeitszeiterfassung, Vertrag, Lohn)? Wird von Agenturen verlangt, dass sie sich an das Arbeitsgesetz halten (so wie dies beispielsweise der Praxis im Kanton Basel-Stadt entspricht)?
9. Mit welchen Konsequenzen müssen Agenturen rechnen, wenn das AWA einen Verstoß gegen die im Kanton Zürich geltenden arbeitsrechtlichen Bedingungen feststellt?
10. In wie vielen Fällen pro Jahr musste das AWA in der Vergangenheit wegen Nicht-Einhaltens von Lohn- und Arbeitsbedingungen Sanktionen gegen Agenturen aussprechen?
11. Wie viele Agenturen sind im Kanton Zürich in der Vermittlung von Pendelmigrantinnen tätig? Wie viele davon
  - haben den Sitz im Kanton Zürich?
  - haben den Sitz in anderen Kantonen?
  - agieren aus dem Ausland?
  - agieren gemäss den Schätzungen des AWA illegal?
12. Wie viele Bewilligungen für Agenturen hat das AWA insgesamt seit 2010 erteilt? Wir bitten um eine Aufstellung nach Jahr.
13. Welche Firmen verlangen für das Vermitteln einer Pendelmigrantin an einen Privathaushalt 10000 Franken und mehr? Welche Kosten tragen die Privathaushalte bei der Einstellung einer Pendelmigrantin?

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Sibylle Marti und Pia Ackermann, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

Für die Überprüfung der Einhaltung der Mindestlöhne gemäss NAV Hauswirtschaft des Bundes (SR 221.215.329.4) ist die Abteilung Arbeitsmarktaufsicht in Zusammenarbeit mit der tripartiten Kommission des Kantons Zürich (TPK) verantwortlich. Der Vollzug des Arbeitsvermittlungsgesetzes (AVG, SR 823.11) erfolgt durch die Abteilung Dienste, während das Arbeitsinspektorat Vollzugsaufgaben im Bereich des Arbeitsgesetzes (ArG, SR 822.11) wahrnimmt. Innerhalb des Amtes für Wirtschaft und Arbeit (AWA) sind verschiedene Abteilungen mit unterschiedlichen

Vollzugsaufgaben betraut, die Gegenstand der vorliegenden Anfrage bilden. Die Dienststellen des AWA arbeiten eng zusammen, haben jedoch aufgrund unterschiedlicher gesetzlicher Grundlagen voneinander abweichende Kontrollgegenstände und Kompetenzen.

Zu Frage 1:

Das AWA hat bisher keine besondere Untersuchung über die sogenannte Pendelmigration vorgenommen. Hingegen hat die Fachstelle für Gleichstellung der Stadt Zürich eine Studie «Arbeitsmarkt Privathaushalt – Charakteristika der Unternehmen, deren Beschäftigungsstruktur und Arbeitsbedingungen» beim Geographischen Institut der Universität Zürich in Auftrag gegeben, die am 25. April 2012 erschienen ist. Gemäss dieser sind einer statistischen Erfassung der Beschäftigten und deren Arbeitsbedingungen in dieser Branche enge Grenzen gesetzt, da der Arbeitsmarkt im Privathaushalt weitgehend vom öffentlichen Blick abgeschirmt ist; daher liegen dazu für die Stadt Zürich keine offiziellen Zahlen vor (vgl. genannte Studie S. 5).

Zu Frage 2:

Bei der Personenbetreuung in privaten Haushaltungen sind im Wesentlichen zwei Arten von Anstellungsverhältnissen zu unterscheiden: Im ersten Fall werden Betreuungspersonen direkt von Personen angestellt, die im entsprechenden Haushalt leben. Das Arbeitsverhältnis besteht zwischen der Betreuungsperson und der Person, die im Haushalt lebt. Im zweiten Fall wird die Betreuungsperson durch einen Personalverleih zur Arbeitsleistung überlassen und das Arbeitsverhältnis besteht zwischen dem Personalverleiher und der oder dem Arbeitnehmenden.

Seit 2012 verfügt die Schweiz über einen allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsvertrag im Personalverleih (ave GAV). Bei Personalverleihbetrieben, die dem ave GAV unterstellt sind, liegt die Zuständigkeit für Kontrollen der Arbeits- und Lohnbedingungen bei der Regionalen Paritätischen Kommission deutsche Schweiz für den Personalverleih (RPKD). Die RPKD kann bei Verstössen gegen die Bestimmungen des ave GAV Geldbussen aussprechen. Im Falle der direkten Anstellung in Privathaushalten und bei Arbeitsverhältnissen mit Personalverleihbetrieben, die nicht dem ave GAV unterstellt sind, liegt gemäss Art. 7 Abs. 1 Bst. b des Entsendungsgesetzes (EntG, SR 823.20) die Zuständigkeit für Kontrollen der Lohnbedingungen bei der kantonalen tripartiten Kommission für arbeitsmarktliche Aufgaben (TPK). Verstösse gegen die im NAV Hauswirtschaft des Bundes festgelegten Mindestlöhne können vom AWA mit Verwaltungsbussen bis zu Fr. 5000 geahndet werden. Kenntnis über hauswirtschaftliche Arbeitsverhältnisse erlangt die TPK in erster Linie durch Meldungen im Meldeverfahren von EU-/EFTA-Staatsangehörü-

gen, in Einzelfällen durch die betreuende Person selber oder durch Hinweise von Drittpersonen. Die Kontrollen erfolgen auf schriftlichem Weg, wobei zur Lohnprüfung jeweils der Arbeitsvertrag, Lohnabrechnungen und Arbeitszeitaufzeichnungen eingefordert werden.

2015 hat die TPK im Bereich des NAV Hauswirtschaft des Bundes 55 Arbeitgeber (Privathaushalte und Personalverleihbetriebe) auf die Einhaltung der geltenden Mindestlöhne überprüft. Bei 24 Arbeitgebern wurden Verstösse festgestellt und Verwaltungsbussen ausgesprochen. Dabei wurden die Mindestlöhne lediglich bei einer Minderheit in schwerwiegender Weise unterschritten.

Zu Fragen 3 und 4:

Private Haushaltungen sind vom Geltungsbereich des ArG und damit von den darin festgesetzten Arbeits- und Ruhezeitbestimmungen ausgenommen (Art. 2 Abs. 1 Bst. g ArG). Für eine Überprüfung von Arbeitszeiten und Arbeitsbedingungen bei Betreuungspersonen in privaten Haushaltungen durch das AWA besteht keine gesetzliche Grundlage weder gestützt auf das Arbeitsgesetz noch auf den kantonalen Normalarbeitsvertrag für hauswirtschaftliche Arbeitnehmer (LS 821.12). Zwar enthält der kantonale Normalarbeitsvertrag besondere Arbeits- und Ruhezeitbestimmungen, doch kann durch schriftliche Vereinbarung davon abgewichen werden (Art. 360 Abs. 2 OR).

Anders verhält es sich bei vorübergehenden Pflege- und Betreuungsdienstleistungen, die in privaten Haushaltungen durch Arbeitnehmende eines beauftragten Betriebes erbracht werden (z. B. Spitex). Für diese Betriebe ist grundsätzlich das Arbeitsgesetz anwendbar.

Zu Frage 5:

Mit Bezug auf die Einhaltung von Mindestlöhnen kann auf die Ausführungen zu Frage 2 verwiesen werden. Sozialversicherungsbeiträge haben Arbeitgebende von Gesetzes wegen zu entrichten. Im Rahmen der Lohnüberprüfungen hat das AWA keinen unmittelbaren Handlungsbedarf hinsichtlich Erfüllung sozialversicherungsrechtlicher Beitragspflichten festgestellt. Bei Verstössen sind die betroffenen Spezialbehörden zu informieren, die in gewissen Fällen Sanktionen aussprechen können. Das AWA hat kein selbstständiges Sanktionsrecht.

Zu Fragen 6, 8, 9 und 10:

Personalverleihbetriebe, die Betreuungspersonen in Privathaushalte verleihen und die nicht dem ave GAV unterstehen, werden von der TPK geprüft. Die Prüfungsfrequenz ist abhängig von den eingehenden Meldungen im Rahmen des Meldeverfahrens und von Hinweisen durch Drittpersonen. Im Kanton Zürich sind lediglich eine begrenzte Anzahl Verleihbetriebe im Bereich der Betreuungen in privaten Haushaltungen tätig.

Die Kontrollen erfolgen ausschliesslich auf schriftlichem Weg, wobei zur Lohnprüfung jeweils der Arbeitsvertrag, Lohnabrechnungen und Arbeitszeitaufzeichnungen eingefordert werden. Unter den 55 im Jahre 2015 von der TPK überprüften Arbeitgebern von Betreuungspersonen waren zwölf Personalverleihbetriebe. Bei vier Betrieben wurden Verstösse gegen die Mindestlöhne gemäss NAV Hauswirtschaft des Bundes festgestellt und diese wurden vom AWA mit Bussen bis zu Fr. 5000 belegt.

Die private Arbeitsvermittlung und der Personalverleih bedürfen gestützt auf das AVG einer Bewilligung des AWA. Im Rahmen der Aufsicht führt das AWA regelmässig Kontrollen durch. Die Kontrollen erfolgen grösstenteils schriftlich, teilweise werden Betriebsbesuche durchgeführt. Die Überprüfungen erfolgen stichprobeweise und auch auf Hinweis hin. Überprüft werden die Verleih-, Einsatz- und Arbeitsverträge und die vereinbarten Löhne. Die Betriebe haben den Nachweis zu erbringen, dass sie sämtliche sozialversicherungsrechtlichen Beiträge geleistet haben. Die Betriebe werden auf die geltenden gesetzlichen Grundlagen hingewiesen (ave GAV Personalverleih, AVG, OR, NAV). Betriebe, die nachweislich gegen die arbeitsrechtlichen Bedingungen (einschliesslich ave GAV-, NAV-Mindestlohn- sowie AVG-Bestimmungen) verstossen, kann die Personalverleihbewilligung entzogen werden (Art. 16 AVG). Betriebe, die trotz fehlender Bewilligung Personal verleihen, werden bei der zuständigen Strafbehörde angezeigt. Die Strafbehörde kann eine Busse bis zu Fr. 100000 aussprechen (Art. 39 AVG). 2015 wurden im Kanton Zürich vier Verleihbetrieben die Bewilligung entzogen und gegen sieben Betriebe wegen Personalverleih ohne Bewilligung Strafanzeige erstattet.

Das Arbeitsinspektorat des AWA kontrolliert ferner die Arbeitszeiten nach Arbeitsgesetz für hauswirtschaftliche Arbeitnehmende, sofern sie nicht in Privathaushalten, sondern in heim- oder hotelähnlicher Umgebung tätig sind. Die Kontrollen erfolgen stichprobeweise oder auf Beschwerde hin und werden an Ort und Stelle im Rahmen einer Betriebskontrolle durchgeführt. Werden Unregelmässigkeiten insbesondere betreffend die Einhaltung der Arbeitszeiten festgestellt, erfolgt eine detaillierte Untersuchung. In den vergangenen fünf Jahren führte das AWA in solchen Betrieben 140 Kontrollen durch, wobei in den meisten Fällen Auflagen betreffend die Arbeitssicherheit und den Gesundheitsschutz gemacht wurden.

Zu Frage 7:

Das AWA informiert das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) jährlich über Kontrollen und Ergebnisse bezüglich Einhaltung der Mindestlöhne gestützt auf den NAV Hauswirtschaft des Bundes und laufend über jede Geschäftsprüfungskontrolle im Vollzugsbereich des AVG.

Zu Frage 11:

Im Kanton Zürich haben 68 Betriebe eine Personalverleihbewilligung, davon verfügen 33 Betriebe zusätzlich über eine sogenannte grenzüberschreitende Bewilligung des SECO. Die Anzahl Betriebe, die sogenannte Pendelmigrantinnen und -migranten vermitteln, ist nicht feststellbar, da die Vermittlungs- und Verleihbetriebe zum Teil branchenübergreifend tätig sind. Damit können auch keine entsprechenden Angaben über Vermittlungs- und Verleihbetriebe in anderen Kantonen gemacht werden. Die Vermittlung und der Personalverleih aus dem Ausland sind in der Schweiz nicht gestattet.

Zu Frage 12:

Seit 2010 wurde 52 Personalverleihbetrieben eine Bewilligung erteilt: 2010 (1), 2011 (6), 2012 (7), 2013 (15), 2014 (11), 2015 (10), 2016 (2).

Zu Frage 13:

Das AWA hat diesbezüglich keine Kenntnis.

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

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

**Husi**