

Sitzung vom 11. April 2012

**368. Anfrage (Vollzug des Normalarbeitsvertrages in der  
Hauswirtschaft und Legalisierung von Sans-Papiers)**

Kantonsrat Thomas Marthaler, Zürich, hat am 23. Januar 2012 folgende Anfrage eingereicht:

Gemäss Studie der KOF, ETH wird im Kanton Zürich 33% der gesamten bezahlten Hausarbeit in Privathaushalten von Sans-Papiers geleistet. Weiter geht die Studie von der Annahme aus, dass 8000 Sans-Papiers in 34 400 Haushalten im Kanton Zürich arbeiten. Das würde bedeuten, dass etwa jeder 17. Haushalt im Kanton Zürich eine irreguläre Haushaltshilfe beschäftigt.

Die Studie «Quantitative Bedeutung der ‹Sans Papiers› für die externe Hausarbeit in Privathaushalten im Kanton Zürich» finden Sie auf der Homepage der KOF:

[http://www.kof.ethz.ch/publications/science/show\\_studien](http://www.kof.ethz.ch/publications/science/show_studien)

Für die Beschäftigung von Haushaltshilfen gibt es einen verbindlichen Normalarbeitsvertrag. Mindestens 18.20 Franken pro Stunde sollen Hausangestellte verdienen, für Angestellte mit Berufserfahrung geht der Ansatz bis zu 22 Franken. Mit dem Normalarbeitsvertrag für die Branche hat der Bundesrat erstmals seit der Einführung der flankierenden Massnahmen einen Mindestlohn festgelegt. Auch eine Bundesstudie geht davon aus, dass innerhalb der Hauswirtschaftsbranche, die orts- und branchenüblichen Löhne wiederholt in missbräuchlicher Weise unterboten werden.

Vor diesem Hintergrund bitte ich den Regierungsrat folgende Fragen zu beantworten:

1. Wie viele Haushaltsarbeitsverhältnisse wurden in den Jahren 2009, 2010 und 2011 auf die Übereinstimmung mit dem Normalarbeitsvertrag, respektive mit den nach altem Recht gültigen Bestimmungen überprüft und wie viele Verfehlungen wurden festgestellt?
2. Wie erklärt der Regierungsrat die Differenz der kantonalen Kontrolltätigkeit mit den Erhebungen der KOF, ETH?
3. Wie erklärt der Regierungsrat die Ursachen, und wen sieht er in der Verantwortung, dass im Kanton Zürich in den privaten Haushalten die Bestimmungen der Normalarbeitsverträge tausendfach sanktionslos verletzt werden?

4. In den Haushalten des Kantons wird täglich die Arbeitskraft von tausenden Personen ohne gültige Aufenthaltsbewilligung in Anspruch genommen. Scheinbar besteht ein ausgewiesener Bedarf an Haushaltshilfen. Welche Anstrengungen unternimmt der Regierungsrat, damit diese Menschen legal in unserem Kanton leben und arbeiten können?
5. Welche Gründe hindern die Regierung grössere Anstrengungen zu unternehmen, um die rechtliche Situation, der in den Haushalten im Kanton Zürich arbeitenden Personen der Realität angepasst wird und der Aufenthalt der Haushaltshilfen legalisiert wird?

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Thomas Marthaler, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

Am 1. Januar 2011 trat die Verordnung über den Normalarbeitsvertrag für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Hauswirtschaft (NAV Hauswirtschaft; SR 221.215.329.4) in Kraft. Dieser Normalarbeitsvertrag regelt zwingende Mindestlöhne. Vor diesem Zeitpunkt bestanden für Arbeitnehmende in der Hauswirtschaft keine zwingenden Mindestlöhne, massgebend waren die orts-, berufs- und branchenüblichen Löhne.

Für die Kontrolle der Arbeits- und Lohnbedingungen in Branchen, die nicht über einen allgemein verbindlich erklärten Gesamtarbeitsvertrag verfügen, ist die kantonale Tripartite Kommission für arbeitsmarktliche Aufgaben (TPK) zuständig. Diese bestimmt halbjährlich anhand eines Arbeitsmarktkonzeptes die zu kontrollierenden Risikobranchen. Zu Letzteren zählt auch der Bereich der Hauswirtschaft. Weil Tätigkeiten in der Hauswirtschaft regelmässig in einem privaten Haushalt stattfinden, hat die TPK entschieden, dass Kontrollen dieser Arbeitsverhältnisse grundsätzlich nur auf Anzeige oder konkreten Verdacht hin zu erfolgen haben. Dies erklärt, warum die Kontrollen in der Hauswirtschaft absolut betrachtet verhältnismässig selten sind, im Verhältnis dazu jedoch häufig Verfehlungen festgestellt wurden.

Der NAV Hauswirtschaft enthält keine Rechtsgrundlage für eine Sanktionierung der inländischen Arbeitgebenden und überträgt der TPK daher auch keine entsprechende Sanktionskompetenz. Vielmehr hat die oder der von der Lohnunterbietung betroffene Arbeitnehmende seine Forderung vor dem Zivilgericht einzuklagen. Gegenwärtig wird auf Bundesebene die Möglichkeit untersucht, ob und wie die kantona-

len Behörden Verstösse gegen zwingende NAV durch schweizerische Arbeitgebende sanktionieren können. Das Entsendegesetz hingegen bietet die Möglichkeit, gegenüber einem fehlbaren Arbeitgebenden eine Sanktion wegen Verletzung von zwingenden Mindestlohnvorschriften eines NAV zu verhängen (Art. 9 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 2 EntsG). Das Entsendegesetz ist aber nur in Fällen anwendbar, in denen ein ausländischer Arbeitgebender Arbeitnehmende in die Schweiz entsendet.

Zu Frage 1:

2009 wurden drei Haushaltarbeitsverhältnisse bezüglich Einhaltung der üblichen Arbeits- und Lohnbedingungen geprüft. Hierbei wurde in allen drei Fällen eine missbräuchliche Unterbietung des üblichen Lohnes festgestellt und eine Verständigung mit den betroffenen Arbeitgebenden durchgeführt (Art. 360a und 360b OR, SR 220).

2010 wurden vier Haushaltarbeitsverhältnisse bezüglich Einhaltung der üblichen Arbeits- und Lohnbedingungen geprüft. Hierbei wurde in allen vier Fällen eine missbräuchliche Unterbietung des üblichen Lohnes festgestellt und eine Verständigung mit den betroffenen Arbeitgebenden durchgeführt.

2011 wurden acht Haushaltarbeitsverhältnisse überprüft. In zwei Fällen wurde eine Unterbietung der Mindestlohnvorschriften festgestellt. In einem Fall wurde gegenüber einem ausländischen Arbeitgeber gestützt auf das Entsendegesetz (EntsG, SR 823.20) eine Busse wegen Verletzung der Mindestlohnvorschriften ausgesprochen. In einem Fall wurde eine Verständigung mit dem inländischen Arbeitgebenden durchgeführt.

Zu Fragen 2 und 3:

Gegenwärtig finden Kontrollen von Arbeitsverhältnissen in der Hauswirtschaft auf Anzeige oder konkreten Verdacht hin statt. Bei allen Anzeigen und konkreten Verdachtsfällen wurden Kontrollen durchgeführt. Darüber hinaus erfolgen stichprobenweise Kontrollen aufgrund der Meldungen im Meldeverfahren. Eine Sanktionsmöglichkeit besteht bei Verstössen gegen den NAV Hauswirtschaft wie dargelegt nur gestützt auf das Entsendegesetz. Inländische Arbeitgebende können bei festgestellten Verstössen nicht sanktioniert werden.

Denkbar wären flächendeckende Kontrollen. Einer solchen Ausdehnung stehen jedoch nicht nur finanzielle, sondern auch praktische Gründe entgegen, da Kontrollen nur dann sinnvoll sind, wenn die mögliche rechtswidrige Ausübung hauswirtschaftlicher Tätigkeiten in einem bestimmten Haushalt und für einen bestimmten Arbeitgebenden im Rahmen derselben auch tatsächlich nachgewiesen werden könnte:

- Für eine flächendeckende, einmal pro Jahr durchgeführte Kontrolle aller rund 800 000 Haushalte im Kanton Zürich wären bei etwa zehn kontrollierten Arbeitsverhältnissen pro Arbeitstag rund 400 zusätzliche Kontrolleure nötig. Eine Verminderung der Kontrolldichte (z. B. Kontrollen nur in jedem fünften Haushalt) würde dieses Problem entschärfen. Auch diese Kontrollen wären noch immer sehr aufwendig und teuer. Zudem können die nachfolgend dargelegten Schwierigkeiten auch mit einer begrenzten Kontrolldichte nicht entschärft werden.
- Selbst wenn Haushalthilfen in einem Privathaushalt tätig sind, sind diese in der Regel nur mit kleinem Pensum und damit nur während kurzer Zeit anwesend. Die Wahrscheinlichkeit, anlässlich einer Kontrolle tatsächlich eine Haushalthilfe anzutreffen, wäre daher äusserst gering.
- Bei Kontrollen in Privathaushalten stellt sich das Problem, dass der Zutritt zur Wohnung gegen den Willen der Eigentümerinnen und Eigentümer oder Mieterinnen und Mieter nur schwierig durchzusetzen ist.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass Kontrollen in Privathaushalten im Vergleich zu Kontrollen beispielsweise auf Baustellen oder in anderen gewerblichen Arbeitsstätten besondere Probleme aufwerfen. Die Durchführung flächendeckender Kontrollen steht in keinem Verhältnis zum möglichen Nutzen, da mit hohen Kosten und mit äusserst wenigen aufgedeckten Fällen zu rechnen ist. Aus diesen Gründen ist die Strategie der TPK, auf Anzeige oder konkreten Verdacht hin zu kontrollieren, richtig.

Zu Fragen 4 und 5:

Unter den Begriff «Sans Papiers» können Personen fallen, die aus unterschiedlichen Gründen kein Aufenthaltsrecht in der Schweiz haben (abgelaufene Visa, abgewiesene Asylgesuche, widerrufen oder nicht verlängerte Bewilligungen usw.). Für die rechtliche Beurteilung der Zulassung von ausländischen Haushalthilfen gilt Bundesrecht, wobei die Kantone keine Regelungskompetenzen haben. Die geäusserten Anliegen richten sich deshalb vorab an den Bundesgesetzgeber.

In der Botschaft vom 8. März 2002 zu dem seit 1. Januar 2008 geltenden Ausländergesetz (AuG, SR 142.20; BBl 2002, 3719) hielt der Bundesrat fest, dass er selber, alle Kantone und die grosse Mehrheit des Parlaments zum Ergebnis gelangt seien, dass eine kollektive Regelung oder eine Amnestie für Personen ohne Aufenthaltsberechtigung in der Schweiz nicht infrage komme. Die Erfahrungen insbesondere einiger EU-Mitgliedstaaten hätten gezeigt, dass dadurch die Zahl der illegal Anwesen-

den nicht wirksam eingedämmt werden könne. Zudem würden dadurch Missachtungen des Ausländerrechts – auch von Arbeitgebenden – belohnt. Diese Aussagen haben auch heute noch ihre Gültigkeit. Entsprechend ist eine kollektive Legalisierung von Personen ohne Aufenthaltsberechtigung abzulehnen, wie der Regierungsrat bereits in der Stellungnahme zum Postulat KR-Nr. 311/2001 betreffend energisches Vorgehen gegen sogenannte «Sans-Papiers-Illegale» festgehalten hat.

Die Zulassung ausländischer Staatsangehöriger zur Erwerbstätigkeit richtet sich nach dem Ausländergesetz. Nach Art. 2 Abs. 2 AuG gilt für Staatsangehörige der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft (EG) das mit der EG abgeschlossene Abkommen über die Freizügigkeit (FZA, SR 0.142.112.681), sofern nicht die Bestimmungen des AuG für sie günstiger sind. EG-Staatsangehörige müssen lediglich ein Arbeitsverhältnis nachweisen, um eine Aufenthaltsbewilligung zu erhalten. Haushalthilfen aus dem EG-Raum können damit problemlos legal in der Schweiz arbeiten.

Für Nicht-EG- und EFTA-Staatsangehörige (sogenannte Drittstaatsangehörige) gelten die Bestimmungen von Art. 18 ff. AuG: Danach können ausländische Personen zur Ausübung einer unselbstständigen Erwerbstätigkeit zugelassen werden, wenn dies dem gesamtwirtschaftlichen Interesse entspricht und das Gesuch einer oder eines Arbeitgebenden vorliegt. Die Zulassung ist nur im Rahmen der vom Bund bewilligten Höchstzahlen unter Beachtung des Vorrangs inländischer Arbeitskräfte und unter Einhaltung orts-, berufs- und branchenüblicher Lohn- und Arbeitsbedingungen möglich. Zudem müssen für die Erteilung einer Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung persönliche Voraussetzungen erfüllt sein (Art. 23 AuG; nur Führungskräfte, Spezialisten und andere qualifizierte Arbeitskräfte). Für Haushalthilfen kann deshalb unter diesem Titel keine Bewilligung erteilt werden.

Von den Zulassungsvoraussetzungen kann u. a. abgewichen werden, um schwerwiegenden persönlichen Härtefällen oder wichtigen öffentlichen Interessen Rechnung zu tragen (Art. 30 Abs. 1 lit. b AuG). Die Beurteilung, ob gestützt auf einen Härtefall eine Aufenthaltsbewilligung erteilt werden kann, richtet sich nach Art. 31 der Verordnung vom 24. Oktober 2007 über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE, SR 142.201). Danach sind namentlich die Integration, die Beachtung der Rechtsordnung, die Familienverhältnisse, die finanziellen Verhältnisse, die Dauer der Anwesenheit in der Schweiz, der Gesundheitszustand und die Möglichkeiten für eine Wiedereingliederung im Heimatstaat zu berücksichtigen. Ebenfalls zu berücksichtigen ist die bundesgerichtliche Rechtsprechung, die einen Härtefall nur sehr zu-

rückhaltend anerkennt. Bundesgericht und Bundesverwaltungsgericht haben festgehalten, dass es für die Annahme eines schwerwiegenden persönlichen Härtefalles nicht genügt, dass die ausländische Person sich während längerer Zeit in der Schweiz aufgehalten, sich in sozialer und beruflicher Hinsicht gut integriert hat und sie sich nichts hat zuschulden kommen lassen. Vielmehr bedarf es zusätzlich einer so engen Beziehung zur Schweiz, dass es der Person nicht zugemutet werden kann, im Ausland, insbesondere in ihrem Heimatland, zu leben (BGE 130 II 39 E. 3; BVGE 2007/45 E. 4.2; BVGE 2009/40). Gesuche zur Anerkennung als Härtefall von Personen, die seit mehreren Jahren in der Schweiz leben, aber noch nie ein asyl- oder ausländerrechtliches Bewilligungsverfahren durchlaufen haben, werden vom kantonalen Migrationsamt und der Härtefallkommission geprüft. Zudem kann – im Gegensatz zum asylrechtlichen Härtefallentscheid des Kantons – auch gegen den kantonalen Entscheid ein Rechtsmittel ergriffen werden. Der endgültige Entscheid über ein Härtefallgesuch liegt aber beim Bund, der dem Antrag des Kantons zustimmen muss.

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

Vor dem Regierungsrat  
Der Staatsschreiber:  
**Husi**