

### **3. Revidierter Normalarbeitsvertrag für hauswirtschaftliche Arbeitnehmer (NAV Hauswirtschaft)**

Interpellation Marcel Suter (SVP, Thalwil), Maria Rita Marty (SVP, Volketswil)  
vom 18. Mai 2020

KR-Nr. 157/2020, RRB-Nr. 692/8. Juli 2020

*Maria Rita Marty (SVP, Volketswil):* Es würde mich ausserordentlich freuen, wenn Sie mir zuhören würden, da es sich doch um eine sehr wichtige Problematik handelt, namentlich um die Verletzung der demokratischen Rechte der Bevölkerung.

Der Regierungsrat hat gesetzliche Bestimmungen in einer Verordnung geregelt. Dies ist verfassungswidrig. Wichtige Bestimmungen müssen in einem Gesetz verankert werden, damit die Bevölkerung dagegen nötigenfalls das Referendum ergreifen kann. Werden diese in einer Verordnung geregelt, werden die demokratischen Rechte der Bevölkerung ausgehebelt, da das Volk gegen die Regelung kein Referendum ergreifen kann. Dies dürfen wir nicht zulassen. Wir sind die Vertreter der Bevölkerung und haben dafür zu sorgen, dass die Verfassung eingehalten wird. Und wir müssen auch unsere Aufsichtspflicht wahrnehmen, denn diese darf nicht nur ein toter Buchstabe in der Verfassung und im Gesetz bleiben.

Der Regierungsrat ist die Exekutive, nicht die Legislative, das weiss doch jeder. Es braucht wirklich keine juristischen Kenntnisse, um meine Ausführungen zu verstehen. Man muss lediglich lesen können und insbesondere bereit sein, die Pflichten als Kantonsrätin, als Kantonsrat wahrzunehmen. Es ist wichtig, dass wir diese Diskussion führen, und es ist wichtig, dass wir diesen Verfassungsbruch realisieren und dagegen vorgehen. Wir haben diese Pflicht. Wir sind nicht hier, um Sitzungen abzusetzen und eine Entschädigung einzukassieren. Wir sind da, um unsere verfassungsmässigen Aufgaben wahrzunehmen. Ich bitte Sie daher nochmals eindringlich, mir zuzuhören. Ich danke Ihnen, dass Sie mir in den nächsten Minuten Ihre Aufmerksamkeit widmen.

In Frage 1 haben die Interpellanten den Regierungsrat um Auskunft gebeten, aufgrund welcher gesetzlichen Grundlage sich der Regierungsrat zum Erlass dieser Gesetzesvorlage als berechtigt erachtet. Der Normalarbeitsvertrag für hauswirtschaftliche Arbeitnehmer ist entgegen dem Namen kein Vertrag, sondern die gesetzliche Regelung, wie der Arbeitsvertrag von hauswirtschaftlichen Arbeitnehmern zu gestalten ist, eine Regelung in Ergänzung zum Arbeitsgesetz, das heisst: ein Gesetz. Ein Gesetz muss in demokratisch legitimierter Weise erlassen werden, das heisst, durch den Kantonsrat. Normalarbeitsverträge sind Erlasse des Bundes und der Kantone und regeln die Arbeitsverhältnisse mit Bestimmungen über Arbeitszeiten, Ferien, Kündigungsfristen, soweit im Einzelarbeitsvertrag nicht etwas anderes verabredet wird.

Vorliegend handelt es sich um eine gesetzliche Regelung für den Arbeitsvertrag von hauswirtschaftlichen Arbeitnehmern und damit um einen Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit und in die persönliche Freiheit von unzähligen Personen. Es wird

in Ihre verfassungsmässigen Rechte eingegriffen, denn auch Sie werden vielleicht eines Tages eine Person für solche Dienste einstellen. Also es wird auch in Ihre Rechte eingegriffen, spätestens, wenn Sie nicht mehr fähig sind, Ihren Haushalt und Ihre täglichen Aufgaben selbständig zu regeln.

Der Regierungsrat hat in seiner Antwort auf die Frage, aufgrund, welcher gesetzlicher Grundlage er sich zum Erlass dieses Gesetzes berechtigt erachtet, die Bestimmung von Artikel 359 des Obligationenrechts (*OR*) sowie Paragraf 45 des Gesetzes über das kantonale Einigungsamt angegeben. Die vom Regierungsrat erwähnten Passagen enthalten jedoch in keiner Weise eine Berechtigung des Regierungsrates zum Erlass eines solchen Erlasses. Der Regierungsrat wird in den genannten Bestimmungen nicht einmal erwähnt. Daher erstaunt die Art und Weise in der Beantwortung unserer Frage doch sehr. Einmal mehr erweisen sich die Antworten des Regierungsrates beziehungsweise der Staatskanzlei als inkorrekt und in einem hohen Grade als unzutreffend. Der erwähnte Paragraf 45 des Gesetzes regelt lediglich das Vernehmlassungsverfahren und besagt, dass vor dem Erlass eines Gesetzes die politischen Parteien, Verbände und andere betroffene Organisationen zu konsultieren sind. Paragraf 45 erwähnt damit mit keinem Wort, dass der Regierungsrat zum Erlass dieses Gesetzes berechtigt wäre. Das ist eine Tatsache, die ohne Weiteres und ohne grosse juristische Kenntnisse, ja selbst ohne grosse intellektuelle Fähigkeiten aus dem klaren Wortlaut der besagten Passage zu entnehmen ist. Hier stellt sich die grundlegende Frage: Warum tätigt der Regierungsrat beziehungsweise die Staatskanzlei derartige falsche Ausführungen? Aber es folgt noch mehr: Der Regierungsrat erwähnt in seiner Antwort zudem noch Artikel 359 des Obligationenrechts. Jedoch enthalten auch diese Gesetzesbestimmungen keine Gesetzesdelegation an den Regierungsrat, und er wird auch dort nicht erwähnt. Artikel 359 *OR* enthält nur eine Gesetzesdelegation an den Bundesrat. Der Gesetzestext lautet, Achtung: Erstreckt sich der Geltungsbereich des Normalarbeitsvertrages auf das Gebiet mehrerer Kantone, so ist für den Erlass der Bundesrat andernfalls der Kanton zuständig. Die erwähnte Passage enthält, wie aus dem klaren Wortlaut hervorgeht, nur eine Gesetzdelegation an den Bundesrat. Weiter wird darin noch der Kanton erwähnt. Der Regierungsrat ist bekanntlich nicht der Kanton, denn mit «Kanton» ist die Legislative gemeint. Nur der Kantonsrat ist die Legislative, das wissen wir doch, welche die Bevölkerung vertritt und gemäss Verfassung zum Erlass von Gesetzen berechtigt ist – und verpflichtet ist. In der Kantonsverfassung des Kantons Zürich ist der Regierungsrat explizit nur zum Erlass von Verordnungen berechtigt, nicht aber zum Erlass von Gesetzen. In unserer kantonalen Verfassung ist explizit verankert, dass der Regierungsrat nur Verordnungen erlassen kann. Artikel 67 der Kantonsverfassung regelt dies unmissverständlich, dass der Regierungsrat nur für das Vorverfahren der Rechtsetzung, namentlich das Vernehmlassungsverfahren und den Entwurf, zuständig ist, und nur berechtigt ist, Verordnungen über den Vollzug von Gesetzen zu erlassen.

Gesetze müssen – ich wiederhole es – durch die Legislative erlassen werden, das heisst, durch den Kantonsrat. Diese Tatsache ist unantastbar und in Artikel 38 der

Kantonsverfassung verankert und das Fundament unserer Demokratie gemäss Artikel 38 Absatz 1, Kantonsverfassung, müssen alle wichtigen Rechtssätze durch den Kantonsrat erlassen werden. Dies ist das wesentliche Merkmal einer Demokratie.

Durch den Normalarbeitsvertrag werden wichtige Rechtssätze geregelt, da der Normalarbeitsvertrag, wie bereits erwähnt, in grundlegende Rechte eingreift, so auch die Wirtschaftsfreiheit. Der Erlass solcher Vorlagen ist, wie gesagt – und ich wiederhole es gerne nochmals – nur dem Kantonsrat gestattet. Selbst wenn eine Gesetzdelegation vorgesehen wäre, müssten bei schweren Eingriffen in die Wirtschaftsfreiheit die wesentlichen Grundzüge des Gesetzes bereits im Gesetz, welches die Gesetzesdelegation erteilt, enthalten sein. Eine Gesetzesdelegation, welche den Regierungsrat zum Erlass eines Normalarbeitsvertrags berechtigt, liegt, wie bereits erwähnt, nicht vor. Und selbst wenn eine solche Delegation vorliegen würden, müssten die grundlegenden Bestimmungen im Gesetz, das heisst, durch die Legislative erlassen werden, und sie müssten im Gesetz enthalten sein. Es besteht weder ein Gesetz, welches den Normalarbeitsvertrag in den Grundzügen regelt, noch eines, welches eine Delegation des Regierungsrates verankert.

Gegen Gesetze und auch die darin enthaltene Gesetzdelegation muss die Bevölkerung die Möglichkeit haben, das Referendum zu ergreifen. Dies ist eines der demokratischen Rechte der Schweiz, da sind wir uns doch einig. Die Bevölkerung des Kantons Zürich hatte nie die Möglichkeit, sich gegen diesen Erlass, welcher in einem ausserordentlichen Masse in ihre Rechte eingreift, zu wehren und das Referendum zu ergreifen. Angesichts der Tatsache, dass immer mehr Personen in ihrem Haushalt eine hauswirtschaftliche Hilfe anstellen möchten, sei es für die allgemeine Hilfe im Haushalt und Kinder oder ... *(Die Redezeit ist abgelaufen.)*

*Isabel Bartal (SP, Zürich):* Liebe Maria Rita Marti, vielen Dank für den Staatskundeunterricht, ich werde mein kurzes Votum eher auf den Inhalt fokussieren. Die 24-Stunden-Betreuung ist ein wachsendes Segment und, wie die Interpellierenden richtig bemerkten, ist diese Art der Betreuung ein wichtiges gesellschaftspolitisches Anliegen.

Der Regierungsrat zeigt in seiner Antwort sehr gut auf, wie in diesem Verfahren die Interessen von Arbeitnehmenden und Arbeitgebenden gegeneinander abgewogen wurden. Wichtig erscheinen uns ebenfalls die Erläuterungen über den Unterschied zwischen allgemeinen hauswirtschaftlichen Dienstleistungen und 24-Stunden-Betreuungsverhältnissen, diese können nämlich nicht gleichgesetzt werden. Denn der neue Normalarbeitsvertrag NAV regelt nur die Besonderheiten der 24-Stunden-Betreuung. Der Vorwurf von mehr Bürokratie steht den berechtigten Ansprüchen der stark belasteten Betreuungspersonen sowie dem Schutz ihrer Gesundheit gegenüber. Bestimmt sind viele Arbeitgebende fair und korrekt. Wo es aber keine Regeln gibt – und gerade bei der Betreuung zu Hause in den eigenen vier Wänden ist ein leichtes Grenzen-Überschreiten einfach. Ausbeutung und Missbrauch kommen vor, und immer wieder entstehen problematische Arbeitsverhältnisse. Darüber haben wir immer wieder öffentlich in den Medien gehört.

In der sogenannten Live-in-Betreuung übersteigen die Arbeitszeiten die gesetzlich zulässigen Höchstzeiten. Zudem arbeiten diese Personen in der Nacht und an Sonntagen. Diese Arbeitsbedingungen sind aus Sicht des Arbeitnehmerschutzes problematisch, aber Sie sind zulässig. Und der Regierungsrat will deshalb Arbeitnehmenden, die in Privathaushalten die 24-Stunden-Betreuung von kranken oder älteren Personen leisten, mit diesem Erlass besser schützen. Wir finden das gut. Der neue Normalarbeitsvertrag für hauswirtschaftliche Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer verbessert eindeutig die Arbeitsbedingungen, die rechtliche Situation der Betreuungspersonen, unterstützt sie somit besser gegen Missbrauch. Für die SP ist ein eventueller Mehraufwand, falls es diesen gibt, sehr legitim.

*Christian Müller (FDP, Steinmaur):* Auf die rechtlichen Grundlagen gehe ich nicht mehr weiter ein, das wurde von Maria Rita Marty ausführlich erläutert, ich konzentriere mich mehr auf den Inhalt.

Betreuung zu Hause ist am kosteneffizientesten für die öffentliche Hand, also den Steuerzahler, wie für zu Betreuende oder deren Angehörige. Dies sollte man zumindest meinen. Aufgrund von immer mehr Regularien ist dies leider heute nicht mehr zutreffend. Für die öffentliche Hand hat sich da wenig geändert, aber für private Haushalte, die sich entscheiden, Betreuungsbedürftigen möglichst lange ein würdiges Leben in den eigenen vier Wänden zu ermöglichen, trifft dies immer weniger zu.

Die Änderungen im Normalarbeitsvertrag für hauswirtschaftliche Angestellte führen einerseits dazu, dass die Kosten für private Betreuung im Haushalt massiv steigen. Andererseits wird es für private Arbeitgeber praktisch unmöglich, die aufwendigen Regulierungen umzusetzen und dementsprechend rechtlich konform zu handeln. Dies ist schon für Firmen nicht immer einfach, für Private, welche sich in der Regel nur selten mit diesen Themen auseinandersetzen müssen, aber fast unmöglich. Aus unserer Sicht wurde hier die Interessenabwägung zu wenig präzise vorgenommen. Es stellt sich auch die Frage, wer hier in erster Linie geschützt werden soll, die Arbeitnehmenden oder eventuell eher die öffentlichen Institutionen.

Die Regierung ist sich da selbst nicht sicher, ob es sich in Zukunft für private Arbeitgeber noch rechnet, für Betreuungsbedürftige eine private Betreuung zu organisieren. Dies kann der Begründung im RRB (*Regierungsratsbeschluss*) unter Ziffer 3 entnommen werden. Hier heisst es: Dennoch ergeben sich auch bei einer hohen Betreuungsintensität Kosten, die deutlich unter den durchschnittlichen Kosten für einen Alters- oder Pflegeheim liegen dürften, das heisst mit anderen Worten. Man weiss es nicht genau. Aber auch Regelungen, die schwer zu kontrollieren beziehungsweise umzusetzen sind, finden sich im NAV, zum Beispiel der Begriff «gesunde Ernährung». Wer bestimmt, was für die Angestellten eine gesunde Ernährung bedeutet, insbesondere, wenn man berücksichtigt, dass ein grosser Teil der Beschäftigten aus anderen Kulturen kommt und hier wohl ein anderes Verständnis hat. Oder in Artikel 34 Absatz 1: Mussten in der vorhergehenden Nacht mehrere Einsätze geleistet werden, beträgt die Pause mindestens

vier Stunden. Private Arbeitgebende müssen am Morgen also zuerst mal feststellen, ob in der Nacht mehrere Einsätze, welche eine Verlängerung der Pausen rechtfertigen, geleistet werden mussten. Sollte dies so sein, müssen sie für den aktuellen Tag eine Lösung finden, die die Betreuung für den ganzen Tag gewährleisten und der Pausenregelung gemäss NAV gerecht werden kann. Dies bedeutet: Die privaten Arbeitgebenden müssen entweder selbst die Betreuung übernehmen, also unter Umständen ihrem Arbeitgeber absagen, oder Sie müssen kurzfristig anderweitige Betreuungen organisieren; dies wohlverstanden für zwei Stunden. Der geänderte NAV enthält aus unserer Sicht einige Bestimmungen, die ohne Not übernommen wurden, welche für private Arbeitgebende schwer umzusetzen sind und zu zusätzlichen Kosten führen. Dies widerspricht den Bestrebungen, Pflegebedürftige so lange wie möglich in eigenen vier Wänden betreuen zu können und private Arbeitsplätze zu erhalten.

Mit unserem Postulat 317/2020 fordern wir genau das Gegenteil: Die Regierung soll mögliche Massnahmen und Anreize aufzeigen, die das Schaffen von mehr privaten Arbeitsplätzen ermöglichen. Leider lehnt die Regierung hier die Entgeltentnahme ab, will sich dazu also keine Gedanken machen.

Die FDP hat die Antworten der Regierung zur Interpellation zur Kenntnis genommen. Wir zählen auf die Überweisung unseres obenerwähnten Postulats durch den Kantonsrat und versprechen uns dann die Bereitschaft der Regierung, private Anstellungsverhältnisse von übermässigen Regulatoren und Kosten zu entlasten.

*Karin Joss (GLP, Dällikon):* Das Thema ist von grosser gesellschaftlicher Relevanz. Wir haben bei der Antwort grundsätzlich mehr Vertrauen in die Arbeit des Regierungsrats als die Interpellantin. Wir sehen aber durchaus auch einige Herausforderungen im Zusammenhang mit dem revidierten Normalarbeitsvertrag. Aber wir wissen es alle oder können uns gut vorstellen, wie die Situation von 24-Stunden-Betreuungspersonen ist. Ich möchte vor allem auf diese eingehen. Es sind zum allergrössten Teil sogenannte Care-Migrantinnen. Die Nachfrage ist stark wachsend. Viele alte Menschen möchten in ihren vier Wänden bleiben und diese Betreuungsform ist oft der einzige Schlüssel dazu, wenn die Unterstützung durch Angehörige und Spitex nicht mehr ausreicht. Es ist keine Frage, dass die Entlohnung angemessen sein muss und dass die arbeitsrechtlichen Rahmenbedingungen auf hohem Niveau sichergestellt werden müssen. Care-Migrantinnen verdienen in der Schweiz zwar im Vergleich zum Heimatland oft viel Geld, sie haben aber auch erhebliche Kosten für das Pendeln, für doppeltes Wohnen, für doppelte Versicherungen. Die Vereinbarung von Interessen von Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden muss so gelöst werden, dass eine Win-win-Situation entsteht.

Wir begrüssen grundsätzlich Verbesserungen, damit die Arbeit sich lohnt und den Belastungen entspricht. Der Normalarbeitsvertrag von 2020 trägt dazu bei. Die Frage 1 nach den Rechtsgrundlagen ist für uns zufriedenstellend beantwortet. Auf die Frage 2, ob eine finanzierbare Betreuung zu Hause gefördert werden soll, wurde kaum eingegangen. Das hätte uns durchaus auch interessiert. Die Frage 3 nach der detaillierten Regelung von Präsenzzeiten, Pausen und einigem mehr ist ausführlich beantwortet. Die Antwort nach der Begründung der Notwendigkeit

einer so detaillierten Regelung ist aber eher knapp. Hier sind wir auch der Ansicht, dass eine Regelung wichtig ist. Wir haben aber Zweifel, ob so viel Bürokratie nötig ist; da sehen wir durchaus noch Verbesserungsbedarf. Ich spreche aus langjähriger, sehr harter Erfahrung.

Die Frage 4 ist sehr berechtigt: Ist die Handhabung der Aufgaben für Privathaushalte zu bewältigen? Der Regierungsrat begründet die Auflagen mit den legitimen Ansprüchen der Betreuungspersonen. Diese sehen wir auch. Dass der Regierungsrat in seiner Antwort aber darauf aufmerksam macht, dass die Inhalte durch schriftliche Parteiabrede geändert oder wegbedungen werden können, finden wir bemerkenswert. Die Aussage des Regierungsrates, dass die Kosten bei einer 24-Stunden-Betreuung sogar bei hoher Intensität tiefer sind als in einem Heim, ist mit Vorsicht zu geniessen. Bei Fällen, die ich persönlich kenne, wo das Personal wirklich fair bezahlt wird und die Arbeitszeiten angemessen sind, trifft das eher nicht zu. Das Modell wird in solchen Fällen nicht gewählt, um Kosten zu sparen, sondern um Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf das Verbleiben in den eigenen vier Wänden eben möglich machen zu können. Ich weise darauf hin, dass eine solche Lösung aus finanziellen und aus anderen Gründen ohnehin leider nicht für alle Menschen möglich ist, die sich das wünschen.

Die Interpellanten haben recht, wenn Sie vermuten, dass der Bürokratieaufwand für die Arbeitgebenden grenzwertig ist. Es sind Privatpersonen, oft Töchter und Söhne von älteren Menschen, die durch die Anforderungen der Personaladministration und Personalführung – neben allem anderen – stark beansprucht werden. Sie machen es aber für ihre Angehörigen. Als Alternative haben sie die Möglichkeit hauswirtschaftliche Arbeitnehmerinnen von Vermittlungsorganisationen auszuleihen. Eine solche Organisation gilt nicht als private Arbeitgeberin und verwendet nach meinen Recherchen nicht diese Verträge. Warum übrigens bevorzugen Betreuungspersonen meistens eine Direktanstellung? Das wäre auch noch eine spannende Frage. Meine eigene kleine, nicht repräsentative Umfrage bei Care-Migrantinnen hat dieses Resultat ergeben. Direkt anstellen und sauber abrechnen wird nur, wer die Motivation und die Ressourcen dafür hat. Hier muss man ansetzen. Die Einhaltung der gesetzlichen Arbeitsbedingungen muss einfach und barrierearm möglich sein, das Zauberwort heisst «Digitalisierung». Es braucht zentrale Plattformen für private Arbeitgeber, über welche man Verträge, Sozial- und andere Versicherungen, Quellensteuer et cetera einfach und effizient abwickeln kann. Davon ... *(Die Redezeit ist abgelaufen.)*

*Silvia Rigoni (Grüne, Zürich):* Diese Interpellation nimmt ein wichtiges Thema auf. Es geht um die Frage: Wie wollen wir die Betreuung von Menschen, die unsere Unterstützung brauchen, also Kinder, Betagte, kranke Menschen, wie wollen wir diese Betreuung leisten und organisieren? Mit der Alterung der Gesellschaft brauchen immer mehr Menschen Hilfe und Unterstützung und mit dieser Tatsache haben wir noch keinen wirklich guten Umgang gefunden. Auch wir Grüne sehen Probleme in diesem Bereich, nur ist unsere Sicht deutlich anders gelagert als die vorliegende Problemschilderung der SVP und nun auch der FDP.

Die Situation in der Schweiz ist bezüglich Care-Arbeit – und darum geht es hier – unbefriedigend. Der grösste Teil der Care-Arbeit ist unbezahlt, und die Schwierigkeit ist, dass die finanzielle Sicherheit und Existenzsicherung an die Erwerbsarbeit gekoppelt ist. Wer keine Erwerbsarbeit hat, kein grosses Vermögen hat, hat dann auch eine geringe Sicherheit bei Krankheit, bei Invalidität oder im Alter.

Ein weiteres Problem: Eine Betreuung zu haben, besonders, wenn sie fair bezahlt wird, ist für viele Menschen zu teuer. Wir haben es immer noch nicht geschafft, die Finanzierung von Betreuung zu Hause einer breiten Bevölkerungsschicht möglich zu machen. So müssen ältere Menschen immer noch in ein Heim, wenn sie sich die nötige Hilfe zu Hause nicht mehr leisten können. Und letztlich werden in der Care-Arbeit, einer typischen Frauen-Branche, tiefe Löhne bezahlt, und die Arbeitsbedingungen sind miserabel. Schweizerinnen und Schweizer findet man in der Live-in-Betreuung kaum. Es sind vielmehr die Ausländerinnen, die unter wirtschaftlichem Druck stehen und Job-Angebote wie Live-in-Betreuung annehmen müssen.

Die Grünen haben es begrüsst, dass auf Druck des Bundes auch im Kanton Zürich nun der NAV Hauswirtschaft mit gewissen Regeln eingeführt wurde. Es war besser als vorher, aber die Regelungen sind immer noch unzureichend. Es ist zu wenig Schutz da und der Lohn ist zu tief. Und das Hauptproblem des NAV ist: Man kann ihn wegbedingen. Man kann individuell den Arbeitsvertrag anders machen, was eigentlich immer heisst: Es geht um eine Schlechterstellung der Arbeitnehmerin, des Arbeitnehmers.

Unterdessen hat das Bundesgericht die Situation etwas verbessert. Wer über eine Vermittlungsfirma, also im Personalverleih in einem Haushalt arbeitet, ist dem Arbeitsgesetz unterstellt. Das gilt aber nicht für Menschen, die direkt von einem Haushalt angestellt sind. Vielen Care-Migrantinnen und Care-Migranten in der Schweiz geht es nicht gut, Sie sind sozial isoliert, überlastet und bekommen oft selber gesundheitliche Probleme. Und diese nehmen sie dann wieder mit nach Hause, wenn ihr Arbeitseinsatz bei uns beendet ist, und wir haben dann nichts mehr damit zu tun. Das sind die Probleme, die wir Grünen monieren, wenn wir uns mit den Themen «Live-in-Betreuung» und «24-Stunden-Care-Arbeit» auseinandersetzen.

Und was macht die SVP? Sie schiebt formalistische Argumente vor und beklagt, dass die Rolle des Arbeitgebers, der Arbeitgeberin mit all ihren administrativen Aufgaben zu anstrengend sei. Für uns Grüne ist es selbstverständlich, dass, wer in der Schweiz arbeitet, ein Recht darauf hat, seine Gesundheit zu schützen, ein Recht darauf hat, neben der Arbeit auch genügend geregelte Freizeit für sich selbst zu haben, und für die geleistete Arbeit einen fairen Lohn bekommt, der nicht schamlos das Gefälle zwischen der reichen Schweiz und ärmeren Ländern ausnutzt. Wer Menschen beschäftigt – und sei es im eigenen Haushalt –, ist Arbeitgeberin und muss die Rechte der Arbeitnehmenden schützen und sich entsprechend verhalten. Liebe SVP, liebe FDP, Regelungen in einem Arbeitsverhältnis sind bei uns gang und gäbe. Und wer nicht weiss, wie man das macht, kann sich heute problemlos informieren und beraten lassen. Und zu einem landesüblichen Arbeitsverhältnis gehört unter anderem, dass eine angemessene Infrastruktur zur

Verfügung steht und die Arbeitszeit geregelt, geplant und dokumentiert wird. Die aktuellen Regelungen im NAV sind eine kleine Verbesserung gegenüber der Situation zuvor. Der Schutz der Hausangestellten bleibt aber weiterhin ungenügend.

*Barbara Günthard Fitze (EVP, Winterthur):* Die Interpellanten wollen wissen, warum der NAV sogenannte unkritisch vom SECO (*Staatssekretariat für Wirtschaft*) übernommen wurde. Inhaltlich ist er nun detailliert geregelt betreffend Präsenzzeiten, Pausen, Lohnabrechnung. Er ist auch zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern ausgehandelt worden. Die Interpellanten finden, es sei zu detailliert geregelt und werde zu teuer für einzelne Arbeitgeber.

In diesem Bereich, das muss ich sagen, bestand sehr grosser Nachholbedarf, und es wurden über lange Jahre vor allem Frauen im Niedriglohnsegment ausgenutzt und ausgebeutet. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass die Inhalte des kantonalen NAV Hauswirtschaft weitestgehend durch schriftliche Parteiabrede geändert oder wegbedungen werden können, womit zum Beispiel die Regelungen zu den genannten Entschädigungen nicht zum Tragen kommen. Vor diesem Hintergrund relativieren sich die Auswirkungen der neuen Bestimmungen auf die Privathaushalte.

Dieser Punkt ist für uns ein Wermutstropfen. Somit können Arbeitnehmer, welche meistens auf Arbeit angewiesen sind, wieder erpresst werden. Die Stichwörter «Care-Migrantinnen», «Sans-Papiers» sind hier erwähnenswert und betreffend Arbeitsbedingungen auch weiter zu verfolgen und zu beobachten. Dass Kinderbetreuung und Betreuung im Altersbereich wichtig und auch anspruchsvoll sind, muss von der Gesellschaft sowieso mehr erkannt werden, nicht nur mit Worten, sondern auch im Bereich «Entlohnung und Arbeitsbedingungen».

*Melanie Berner (AL, Zürich):* Liebe Kolleginnen und Kollegen von der SVP und der FDP, es ist ja sehr verdankenswert, dass Sie vom politischen rechten Spektrum das Thema der Care- und Pendel-Migration prominent in die Ratsdebatte einbringen, handelt es sich beim Kampf um dieses Ausbeutungsgeschäft doch um ein Kernanliegen der linken Parteien. Seit rund zehn Jahren hat sich der neue Geschäftszweig der Care-Migration etabliert. Nebst der erweiterten Personenfreizügigkeit haben zwei weitere Faktoren diese Entwicklung massgeblich befördert, nämlich: dass wir, erstens, in der Schweiz eine sehr hohe finanzielle Selbstbeteiligung an der Langzeitpflege und der ausserschulischen Kinderbetreuung leisten müssen, und, zweitens, dass mit zunehmender Erwerbsquote der Frauen das informelle und unbezahlte Care-Potenzial in der Familie an seine Grenzen gekommen ist. In diese immer akuter werdende Versorgungslücke treten seit einigen Jahren zunehmend Frauen, welche grösstenteils aus Osteuropa kommen. Sie arbeiten wenige Wochen bis einige Monate in der Schweiz, wohnen im Privathaushalt als sogenannte «Live-ins» mit der Person, die sie pflegen und betreuen, und sind dementsprechend während 24 Stunden abrufbereit. Diese Care-Migrantinnen arbeiten meistens unter absolut prekären Bedingungen, nämlich rund um die Uhr für einen sehr tiefen Lohn – ohne Rechte, ohne Absicherung. Der revidierte Nor-

malarbeitsvertrag Hauswirtschaft ändert daran rein gar nichts, und das ist eigentlich ein Skandal. Alle im NAV enthaltenen Bestimmungen können schriftlich wegbedungen werden. Der Kanton hat mit dem NAV deshalb nichts, aber auch gar nichts für eine Verbesserung der Situation der Care-Migrantinnen gemacht. Die einzige Verbesserung, nämlich die Anhebung des nach wie vor läppischen Mindestlohns um ein paar Röppli, hat der Bund in seinem NAV eingeführt. Und nun kommen Sie von der SVP und schiessen gegen diesen NAV, der das Papier nicht wert ist, auf dem er gedruckt wurde. Das ist, ehrlich gesagt, beschämend. Aber falls sie, Frau Kantonsrätin Marty, sich Sorgen machen, dass Sie den nötigen Papierkram nicht bewältigen können, kann ich Sie beruhigen: Konsultieren sie entweder die Online-Plattform «Care Info» oder die Website der Fachstelle für Gleichstellung der Stadt Zürich. Dort wird Ihnen Schritt für Schritt erklärt, was Sie unternehmen müssen, um ein faires Anstellungsverhältnis zu begründen. In der Verordnung des Bundesrates können Sie ausserdem die Höhe der geschuldeten Monatslöhne, inklusive Feiertags- und Ferienentschädigung, nachlesen. Es ist also absolut keine Hexerei und auch für eine Privatperson mit vertretbarem Aufwand möglich, einen anständigen Arbeitsvertrag für Hausangestellte zu erstellen. Ich habe Ihnen, Frau Marty, und allen anderen, die es interessiert, den Ratgeber der Stadt Zürich für Gleichstellung mitgebracht. Darin können Sie die Details nachlesen, es ist wirklich keine Hexerei.

Ausserdem würde es eine einfache Lösung geben, den rechtlichen Flickenteppich und die prekären Arbeitsbedingungen im Arbeitsmarkt Privathaushalt zu lösen: die Unterstellung des Arbeitsortes Privathaushalt unter das Arbeitsgesetz. Der Bundesrat wollte das zwar nicht, weil gute Arbeitsbedingungen der reichen Schweiz zu teuer sind. Nun hat aber kürzlich das Bundesgericht mit einem Entscheid korrigierend eingegriffen. Es hat 24-Stunden-Betreuerinnen, welche bei einer Personalverleihfirma angestellt sind, unter dem Schutz des Arbeitsgesetzes gestellt. Das ist ja mal ein Anfang, aber bei weitem nicht genug. Und wir werden später sicher noch mehr dazu hören. Besten Dank. Die Broschüre finden Sie draussen aufgelegt.

*Lorenz Schmid (Die Mitte, Männedorf):* Wir haben heute Morgen ja verschiedene Vorstösse zu diesem Thema zu behandeln. Das ist interessant, rechts und links im Ratssaal zu horchen und diese Rechts-links-Debatte zu verfolgen. Ich fühle mich sehr wohl in meiner Positionierung in der Mitte, und dies auch als Grundlage, wie wir uns gegenüber den verschiedenen Vorstössen «Care-Migration», «erleichterte Bedingungen», «Haushaltspflege privat», «Private schaffen Arbeitsplätze» positionieren werden. Liebe Maria Rita Marty, ich muss sagen, ich fühle mich als Nichtjurist natürlich nicht kompetent, die rechtliche Würdigung vorzunehmen. Ich habe deine Ausführungen genau zugehört. Ich kann lesen, ich habe zugehört. Wenn eine rechtliche Würdigung gemacht werden muss, dann haben wir den Rechtsweg, der uns zur Verfügung steht. Ich weiss, es ist keine saubere Sache, wenn denn wirklich ein Parlament oder eine Regierung falsch erlässt, aber der Rechtsweg müsste in diesem Sinne gewählt werden. Das Verwaltungsgericht würde sich sicher gerne dazu äussern.

Ich komme jetzt zur inhaltlichen Würdigung, ja, zur Kritik der SVP, dass diese NAV zu weit greift und somit auch in die Wirtschaftsfreiheit eingreift, und frage jetzt auf der grösseren Ebene: Was wünscht ihr denn? Wünscht ihr denn, dass noch mehr Care-Migration, noch mehr Sans-Papiers eingestellt würden durch eine Erleichterung der Arbeitsbedingungen? Ich glaube, das kann nicht Sinn und Zweck sein. Melanie Berner hat das wirklich sehr gut erwähnt und hat gesagt: Ja, das sind Personen, meistens vulnerable Personen, die wir aus dem Ausland beziehen, zuziehen, und ich glaube, sie haben ein Recht auf Anstellung, auf korrekte Anstellungsverhältnisse, ansonsten ja eine Sogwirkung bestünde, solche Leute dann einfacher in die Schweiz zu bringen. Dann hätten wir wieder eine sogenannte Übervölkerung von vorwiegend Ostmigration. Das wäre auch nicht im Sinne der SVP.

Zur FDP: Ich nehme zur Kenntnis, dass dieser NAV ja von Ihrer Regierungsrätin (*Regierungsrätin Carmen Walker Späh*), von der Volkswirtschaftsdirektion so umgesetzt wurde. Im Detail habe ich sehr gut Karin Joss zugehört und diesen Ausführungen, es sei darüber hinaus zu berücksichtigen, dass die Inhalte des kantonalen NAV Hauswirtschaft weitgehend durch schriftliche Parteiabrede geändert oder wegbedungen werden können. Dazu möchte ich Sie doch bitten, sich zu äussern, Frau Regierungsrätin: Was ist überhaupt möglich? In diesem Sinne ist ja eine Flexibilität gegeben, aber ist denn diese wirklich auch kontrollierbar? Denn es ist mit diesem Satz oder besser gesagt mit dieser Möglichkeit natürlich alles gegeben, jederzeit auch das Aushebeln des NAV.

Ich danke für die Debatte, ich werde sie weiterverfolgen. Wir haben ja noch zwei weitere Vorstösse, die wir in diesem Sinne zu beurteilen haben, und ich werde mich dann dazu äussern.

*Maria Rita Marty (SVP, Volketswil) spricht zum zweiten Mal:* Also ich sehe wieder einmal mehr, ich habe Ihre Aufmerksamkeit nicht erhalten. Es geht nicht um den Inhalt. Es geht darum, dass es ein wichtiger Eingriff ist, das haben Sie selber gesagt, und darum muss es in einem Gesetz geregelt werden. Denn wenn es nicht im Gesetz geregelt ist, nützt das nichts. Es ist nicht durchsetzbar für die betreffenden Leute. Sie sagen es selber, es ist so wichtig, und genau darum steht in der Verfassung, dass es in einem Gesetz geregelt wird. Sie erwähnen immer gesetzliche Arbeitsbedingungen, die bestehen eben gerade nicht. Wir haben keine gesetzlichen Arbeitsbedingungen, sie sind einer Verordnung geregelt. Sie sind nicht durchsetzbar. Der Arbeitnehmer ist nicht geschützt. Er kann nicht verlangen, dass man das und das und das macht, wie es in dieser Verordnung steht, weil es nicht im Gesetz und nicht durchsetzbar ist. Das versuche ich Ihnen die ganze Zeit zu erklären. Es geht nicht um den Inhalt. Der Inhalt ist im Moment völlig unwichtig, weil er nicht in einem Gesetz ist und nicht durchsetzbar. Er existiert eigentlich rechtlich nicht. Der Arbeitnehmer, den Sie schützen möchten, kann nicht vor ein Gericht gehen und sagen, «ich möchte diese Arbeitsbedingungen», denn das Gericht sagt, «ja, es ist nicht geregelt, es ist in einer Verordnung, es besteht keine gesetzliche Grundlage». Es bestehen im Moment keine gesetzlichen Arbeitsbedingungen für diese Leute. Ich möchte, dass Sie das begreifen. Es ist wirklich sehr

einfach, es steht in der Verfassung: Wichtige Grundsätze muss man in einem Gesetz regeln, und es ist nur in einer Verordnung. Es ist nicht durchsetzbar. Sie schützen niemanden und diese Angriffe gegen die SVP nützen nichts, sie nützen Ihren Arbeitnehmern nichts, weil Sie es nicht durchsetzen können. Ich weiss nicht: Nicht ich sage das, das steht in der Verfassung, Sie können doch selber lesen: Wichtige Grundsätze müssen in einem Gesetz geregelt werden. Was muss ich noch dazusagen? Warum begreifen Sie dies nicht? Warum hören Sie nicht zu? Wir als Kantonsrat müssen diese Regelung als Gesetz erlassen. Nur dann nützt es etwas, und das versuche ich Ihnen zu erklären, aber irgendwie gibt es nur taube Ohren. Sie erzählen, die SVP möchte das und das und das nicht. Aber Sie möchten gar nichts. Sie möchten, dass es nicht geregelt, in einem Gesetz durchsetzbar ist. Und wie gesagt, es ist nicht die Kantonsrätin Marty, dies das sagt, es ist die Verfassung. Und glauben Sie mir, lesen Sie doch! Und auch wenn nachher die Regierungsrätin sagt, «es ist alles in Ordnung, es ist alles gut», lesen Sie selber. Es ist nicht in Ordnung. Es wäre auch nicht gut, wenn solche wichtigen Grundsätze in einer Verordnung geregelt werden dürften. Sie müssen in einem Gesetz geregelt werden, damit das Volk das Referendum ergreifen kann. Wir müssen ein Gesetz erlassen mit einem Inhalt, der die Betroffenen schützt, Arbeitnehmer und Arbeitgeber. Danke.

*Regierungsrätin Carmen Walker Späh:* Zunächst Danke für diese engagierte Interpellation. Mir ist tatsächlich bewusst, dass wir hier in einem gesellschaftlich sehr sensiblen Bereich diskutieren. Und mir ist auch sehr wohl bewusst, dass es vor allem Frauenberufe sind, die hier betroffen sind. Was ich aber überhaupt nicht verstehe, ist, warum wir Details eines einzigen speziellen Arbeitsverhältnisses in einem Gesetz regeln sollen. Also ich weiss nicht, ob das die Haltung der SVP ist, dass wir Arbeitsverhältnisse je einzeln in einem Gesetz regeln. Dafür haben wir letztlich auch eine Sozialpartnerschaft.

Nun, was das Konkrete anbelangt: Der Modell-Normalarbeitsvertrag des Bundes hat ja eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen für Arbeitnehmende beinhaltet, die im 24-Stunden-Rhythmus Betreuungs- und hauswirtschaftliche Leistungen in Privathaushalten erbringen. Die Kantone, also wir, wurden angehalten, den Inhalt dieses Modells NAV in bestehende NAV Hauswirtschaft zu übernehmen. Die Änderung des kantonalen Normalarbeitsvertrags Hauswirtschaft ist am 1. Juli 2020 Kraft getreten.

Im Kanton Zürich sind dafür das Einigungsamt und der Regierungsrat, der das erlässt, zuständig. Allerdings ist es das Einigungsamt, das inhaltlich definiert. Da sitzen Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter und diese werden von der Regierung jeweils für eine Amtsdauer von vier Jahren gewählt. Sie sind sozialpartnerschaftlich für die Inhalte verantwortlich. Das Einigungsamt hat zum vorliegenden NAV, wie vorgesehen, auch die interessierten Kreise angehört. Und es hat dann dem Regierungsrat einen Beschlussantrag unterbreitet. Der Regierungsrat hat ihn nicht selber gestaltet, sondern er hat das Resultat des Einigungsamtes bestätigt. In der Folge wurde er ja dann in Kraft gesetzt.

Der Erlass dieses revidierten Normalarbeitsvertrags für die Hauswirtschaft erfolgte somit – und das ist mir wichtig zu betonen –, im regulären Verfahren und im demokratisch legitimierten Verfahren. Bei der Revision fand eine Interessenabwägung statt – das ist mir sehr wohl bewusst – zwischen den Anliegen einer finanzierbaren 24-Stunden-Betreuung in den eigenen vier Wänden, ein sehr wichtiges und mir auch wirklich wichtiges Anliegen, und aber den Interessen des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmenden. Und die Aufnahme der detaillierten Regelungen zum Beispiel zu Präsenzzeiten, Pausen und Lohnabrechnungen erfolgte eben gestützt auf die Vernehmlassung des Einigungsamtes.

Die Mithilfe bei der privaten Kinderbetreuung fällt unter den NAV Hauswirtschaft, hier dürfen jedoch nicht die Regeln über die 24-Stunden-Betreuung zur Anwendung gelangen. Dann gibt es noch die Mithilfe bei der Betreuung von Betagten und Kranken beziehungsweise die Unterstützung von Betagten und Kranken in der Alltagsbewältigung. Diese fällt ebenfalls unter den NAV Hauswirtschaft. Und was auch wichtig ist und Sie wissen müssten: Hingegen fällt die Betreuung von pflegebedürftigen Personen zu Hause nicht unter diesen Normalarbeitsvertrag Hauswirtschaft. Für qualifizierte medizinische Pflege gelten besondere Regelungen.

Es wurde gefragt, wie dann die Kontrolle sei. Die Kontrolle ist entsprechend diesem System im sozialpartnerschaftlichen Umgang, und das heisst, dafür ist die paritätische Kommission zuständig, bestehend aus Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretung. Hier ist also auch nicht der Regierungsrat oder die Volkswirtschaftsdirektion zuständig. Ich nehme auch zur Kenntnis, dass es den einen viel zu weit geht, den anderen viel zu wenig weit. Vielleicht hat es das Einigungsamt doch nicht so schlecht getroffen. Ich kann Ihnen aber versichern, dass ich zusammen mit meiner Direktion, meinem Amt für Wirtschaft und Arbeit und den Kontakten, die ich mit ihnen habe, selbstverständlich meinen Blick auf diese sensiblen Arbeitsverhältnisse werfen werde. In diesem Sinne Danke für diese Diskussion.

*Ratspräsident Benno Scherrer:* Die Interpellantin hat ihre Erklärung zur Antwort des Regierungsrates abgegeben, die Diskussion wurde geführt. Das Geschäft ist erledigt.

Das Geschäft ist erledigt.