



Bern, 13. August 2025

Verlängerung und Änderung der Verordnung über den Normalarbeitsvertrag für Arbeitneh- merinnen und Arbeitnehmer in der Hauswirt- schaft

(NAV Hauswirtschaft)

Erläuternder Bericht
zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	3
1.1	Abkommen über die Freizügigkeit im Personenverkehr	3
1.2	Die flankierenden Massnahmen zum freien Personenverkehr	4
1.3	Übersicht über den Stand der kantonalen Normalarbeitsverträge im Sinne von Artikel 360a OR	5
2	Entwicklungen in der Hauswirtschaft	5
2.1	Beschäftigung in der Hauswirtschaft.....	5
2.2	Zuwanderung und Hauswirtschaft	7
2.3	Ergebnisse der FlaM-Kontrolltätigkeit	11
3	Grundzüge der Vorlage	12
3.1	Allgemeine Voraussetzungen	12
3.2	Gesetzliche Regelung der Verlängerung von NAV	13
3.3	Verlängerung des NAV Hauswirtschaft um drei Jahre	13
3.4	Anpassung der Mindestlöhne im NAV Hauswirtschaft	14
3.5	Formelles	16
4	Erläuterungen zu einzelnen Artikeln	16
5	Auswirkungen	17
5.1	Auswirkungen auf den Bund	17
5.2	Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete	17
5.3	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft.....	17
6	Inkrafttreten und Geltungsdauer	17

Erläuternder Bericht

1 Ausgangslage

Seit dem 1. Januar 2011 gilt für Hausangestellte in Privathaushalten die Verordnung über den Normalarbeitsvertrag für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Hauswirtschaft¹ (NAV Hauswirtschaft). Damit hatte der Bundesrat zum ersten Mal seit der Einführung der flankierenden Massnahmen zum freien Personenverkehr einen Mindestlohn gemäss Artikel 360a des Obligationenrechts² (OR) für eine Branche festgelegt. Der Bundesrat hat den NAV Hauswirtschaft viermal jeweils um drei Jahre verlängert (2013³, 2016⁴, 2019⁵ und 2022⁶). Dabei wurden bei jeder Verlängerung die Bruttomindestlöhne, ohne Ferien- und Feiertagszuschläge (Art. 5 NAV Hauswirtschaft), an die Nominallohnentwicklung angepasst. Im Jahr 2023 wurden die Bruttomindestlöhne ausserdem aufgrund des Preisanstiegs vorzeitig angepasst.

Der aktuell geltende NAV Hauswirtschaft ist noch bis Ende Jahr in Kraft (31. Dezember 2025) und muss verlängert werden, wenn er weiterhin zur Anwendung kommen soll. Die tripartite Kommission des Bundes (TPK Bund) hat im Rahmen der flankierenden Massnahmen zum freien Personenverkehr an ihrer Sitzung vom 2. Juli 2025 entschieden, dem Bundesrat die nochmalige Verlängerung des NAV Hauswirtschaft um weitere drei Jahre und eine gleichzeitige Anpassung der Mindestlöhne per 1. Januar 2026 zu beantragen.

1.1 Abkommen über die Freizügigkeit im Personenverkehr

Mit dem von der Schweiz mit der Europäischen Union (EU) abgeschlossenen Freizügigkeitsabkommen vom 21. Juni 1999⁷ wurden die zwischen den beiden Vertragsparteien geltenden Grundregeln der Personenfreizügigkeit schrittweise eingeführt. Diese Grundregeln kommen ebenfalls innerhalb der EU zur Anwendung. Staatsangehörige der Schweiz und der EU-Staaten haben das Recht, ihren Arbeitsplatz bzw. ihren Aufenthaltsort innerhalb des Staatsgebiets der Vertragsparteien frei zu wählen. Voraussetzung ist, dass sie über einen gültigen Arbeitsvertrag verfügen, selbstständigerwerbend sind oder – bei Nichterwerbstätigen – ausreichende finanzielle Mittel nachweisen können und krankenversichert sind. Ergänzt wird die Personenfreizügigkeit durch die gegenseitige Anerkennung der Berufsabschlüsse sowie durch die Koordinierung der nationalen Sozialversicherungssysteme.

Das Abkommen sieht auch eine beschränkte Liberalisierung der personenbezogenen, grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung vor. Arbeitnehmende und selbstständige Dienstleistungserbringer sind berechtigt, sich in einen Vertragsstaat zu

1 SR **221.215.329.4**

2 Bundesgesetz betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs (Fünfter Teil: Obligationenrecht), vom 30. März 1911 (OR); SR **220**

3 AS **2013** 4109

4 AS **2016** 4825

5 AS **2019** 4107

6 AS **2022** 809

7 SR **0.142.112.681**

begeben und dort für bis zu 90 Arbeitstage pro Kalenderjahr Dienstleistungen zu erbringen.

1.2 Die flankierenden Massnahmen zum freien Personenverkehr

Im Zuge der schrittweisen Einführung des freien Personenverkehrs mit der EU ist die vorgängige Kontrolle der Einhaltung der üblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen als Voraussetzung für die Erteilung einer Bewilligung gegenüber den Staaten der EU weggefallen. Da die Schweiz im Vergleich zur EU als ein Hochlohnland gilt, bestand das Risiko, dass die Löhne infolge des freien Personenverkehrs unter Druck geraten. Als Ausgleich zur weggefallenen vorgängigen und systematischen arbeitsmarktlichen Kontrolle wird mit den flankierenden Massnahmen (FlaM) der missbräuchlichen Unterschreitung der üblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen in der Schweiz entgegengewirkt. Werden Unterbietungen der Löhne festgestellt, greifen auf individueller Ebene Massnahmen wie Sanktionen gegen fehlbare ausländische Arbeitgeber und auf genereller Ebene Mittel wie die erleichterte Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen (GAV) oder der Erlass von Normalarbeitsverträgen (NAV) mit zwingenden Mindestlöhnen.

Diese Massnahmen umfassen im Wesentlichen die folgenden Regelungen:

- Das Entsendegesetz vom 8. Oktober 1999⁸ (EntsG) verpflichtet einen ausländischen Arbeitgeber, der Arbeitnehmende im Rahmen einer grenzüberschreitenden Dienstleistung in die Schweiz entsendet, zur Einhaltung von minimalen Arbeits- und Lohnbedingungen, die in Bundesgesetzen, in allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträgen (ave GAV) und in NAV im Sinne von Artikel 360a OR vorgeschrieben sind. Verstösse gegen die minimalen Arbeits- und Lohnbedingungen werden mit Verwaltungssanktionen gebüsst (Art. 9 EntsG).
- Seit dem 1. Januar 2013 können auch Arbeitgeber, die Arbeitnehmende in der Schweiz beschäftigen und die gegen die in einem NAV vorgeschriebenen Mindestlöhne im Sinne von Artikel 360a OR verstossen, mit einer Verwaltungssanktion in der Höhe von bis zu 30 000 Franken belegt werden (Art. 9 Abs. 2 Bst. f EntsG).
- Bei wiederholter missbräuchlicher Lohnunterbietung können die Bestimmungen eines GAV zu den Mindestlöhnen, den Arbeitszeiten und zum paritätischen Vollzug im Sinne von Artikel 1a des Bundesgesetzes vom 28. September 1956⁹ über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen leichter allgemeinverbindlich erklärt werden. Diese Massnahme gilt sowohl für inländische Betriebe als auch für Entsendebetriebe. Seit dem 1. Januar 2013 können zusätzlich die folgenden Bestimmungen unter die erleichterte Allgemeinverbindlicherklärung fallen: Vollzugskostenbeiträge und Sanktionen gegenüber fehlbaren Arbeitgebern und Arbeitnehmenden wie Konventionalstrafen und Kontrollkosten.

⁸ SR 832.20

⁹ SR 221.215.311

In Branchen ohne GAV können bei wiederholter missbräuchlicher Lohnunterbietung NAV mit zwingenden Mindestlöhnen gemäss Artikel 360a OR erlassen werden. Diese Massnahme gilt für alle Betriebe der jeweiligen Branche.

1.3 Übersicht über den Stand der kantonalen Normalarbeitsverträge im Sinne von Artikel 360a OR

Im Juli 2025 verfügten 5 Kantone über insgesamt 23¹⁰ Normalarbeitsverträge mit zwingenden Mindestlöhnen: Im Kanton Genf¹¹ sind es 8, im Kanton Jura 1, im Kanton Waadt 1, im Kanton Wallis 2 und im Kanton Tessin¹² 11.

2 Entwicklungen in der Hauswirtschaft

Die TPK Bund hat eine detaillierte Analyse der Arbeitsmarktsituation in der Hauswirtschaft durchgeführt. Dabei hat sie verschiedene statistische Quellen berücksichtigt, um ein möglichst umfassendes Bild zu erhalten. Es muss jedoch erwähnt werden, dass die Daten über diese Art der Beschäftigung in Privathaushalten nicht in demselben Umfang verfügbar sind, wie es für andere Wirtschaftszweige der Fall ist. Die folgenden Abschnitte befassen sich zunächst mit der Zusammensetzung der erwerbstätigen Bevölkerung in Privathaushalten, der Rolle der Zuwanderung, insbesondere nach der Einführung der Personenfreizügigkeit, und schliesslich mit den Ergebnissen der Kontrolltätigkeit hinsichtlich der Einhaltung des geltenden NAV.

2.1 Beschäftigung in der Hauswirtschaft

Im Jahr 2024 waren laut der Erwerbstätigenstatistik (ETS)¹³ des Bundesamtes für Statistik (BFS) 78 879 Personen im Wirtschaftsabschnitt «Private Haushalte mit Hauspersonal sowie Herstellung von Waren und Erbringung von Dienstleistungen durch private Haushalte für den Eigenbedarf ohne ausgeprägten Schwerpunkt» (NOGA¹⁴ 97-98) erwerbstätig. Diese Branchengruppierung umfasst die Wirtschaftsabteilung «Private Haushalte mit Hauspersonal» (NOGA 97)¹⁵ sowie «Herstellung von Waren und Erbringung von Dienstleistungen durch private Haushalte für den Eigenbedarf ohne ausgeprägten Schwerpunkt» (NOGA 98). Der nachfolgend analysierte Wirtschaftsabschnitt ist folglich etwas breiter gefasst als der eigentliche Geltungsbereich des NAV. Gleichwohl lässt sich damit eine Grössenordnung der Anzahl der in diesem Sektor erwerbstätigen Personen vermitteln und die Beschäftigungsentwicklung beschreiben.

Mit 78 879 Erwerbstätigen macht dieser Wirtschaftsabschnitt im Jahr 2024 einen Anteil von 1,48 Prozent an der Gesamtbeschäftigung aus. Gemäss der ETS ist die

¹⁰ [Normalarbeitsverträge Kantone](#)

¹¹ [Im Kanton Genf geltende NAV](#) (nur Französisch)

¹² [Im Kanton Tessin geltende NAV](#) (nur Italienisch)

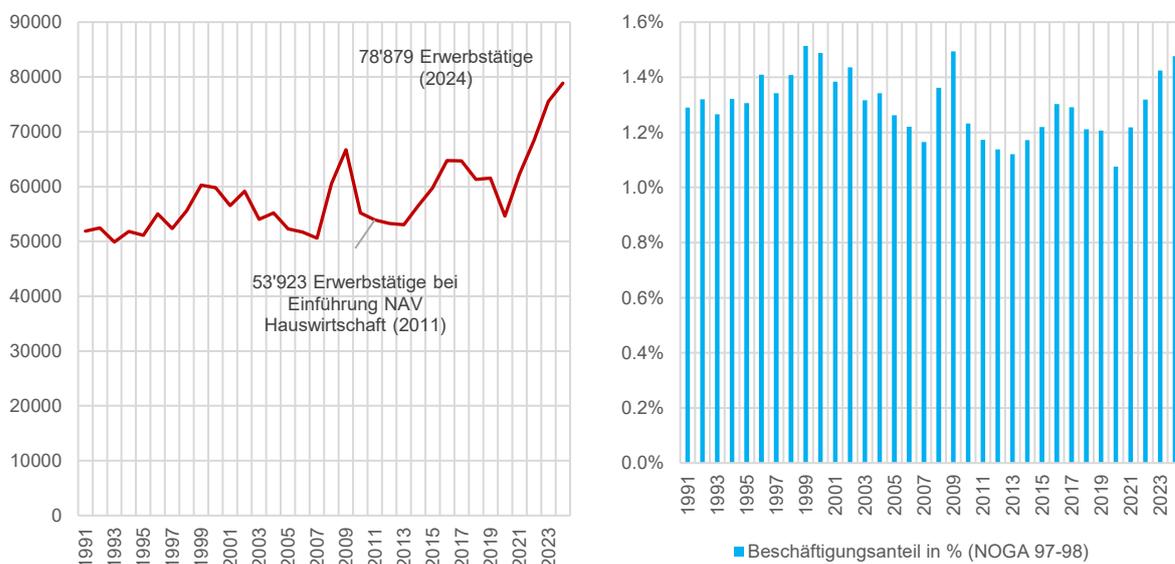
¹³ Die Erwerbstätigenstatistik (ETS) liefert wertvolle strukturorientierte und konjunkturelle Daten für die Beobachtung des Arbeitsmarkts. Sie erfasst alle im schweizerischen Wirtschaftsgebiet erwerbstätigen Personen. Als Erwerbstätige gelten Personen, die während mindestens einer Stunde pro Woche eine produktive Tätigkeit im Sinne der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ausüben. Die ETS wurde 1977 geschaffen.

¹⁴ Allgemeine Systematik der Wirtschaftszweige

¹⁵ Die Wirtschaftsabteilung 97 lautet gemäss allgemeiner Systematik der Wirtschaftszweige (NOGA) gleich wie der Wirtschaftsabschnitt 97-98.

Beschäftigung seit der Einführung des NAV Hauswirtschaft am 1. Januar 2011 um 46 Prozent und seit der letzten Verlängerung des NAV durch den Bundesrat im Jahr 2022 um 15 Prozent (+10 500 Erwerbstätige) gestiegen. Mit einem jährlichen Beschäftigungswachstum von rund 2,8 Prozent liegt das Wachstum des Wirtschaftsabschnitts «Private Haushalte mit Hauspersonal» zwischen 2011 und 2024 über dem nationalen Durchschnitt (1,3 %). Das überdurchschnittliche Beschäftigungswachstum ist jedoch vor allem seit dem Ende der Gesundheitskrise im Zusammenhang mit Covid-19 zu beobachten. Zwischen 2011 und 2019 wies die Hauswirtschaft ein ähnliches Beschäftigungswachstum auf wie andere Wirtschaftssektoren.

Abbildung 1: Erwerbstätige im Wirtschaftsabschnitt «Private Haushalte mit Hauspersonal (NOGA 97-98) » und Anteil an der Gesamtbeschäftigung (ETS, BFS, Inlandkonzept)



Es ist nicht auszuschliessen, dass die Anzahl der Erwerbstätigen in der Hauswirtschaft in der ETS unterschätzt wird. Die Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE)¹⁶, auf der die ETS basiert, ist eine Umfrage, die per Internet und Telefon durchgeführt wird. Dies kann die Ergebnisse der Erhebung beeinflussen, insbesondere in Sektoren oder Berufsfeldern, in denen nicht gemeldete Erwerbstätigkeit (Schwarzarbeit) häufig vorkommt. Dies trifft im Bereich der Hauswirtschaft sicherlich stärker zu als in anderen Sektoren. Die vom BFS befragten Personen bezeichnen sich möglicherweise als nicht erwerbstätig, obwohl sie in Wirklichkeit in einem Privathaushalt arbeiten.

Mithilfe der SAKE lässt sich die Beschäftigung in der Hauswirtschaft in Bezug auf die soziodemografischen Merkmale beschreiben. Laut den SAKE-Daten unterscheidet sich die Beschäftigung in der Hauswirtschaft von derjenigen in anderen Branchen. Nicht nur der Anteil der Frauen (74 %) und der ausländischen Erwerbstätigen (45 %) ist hier deutlich höher, sondern auch der Anteil der Geringqualifizierten (44 %) liegt deutlich über dem nationalen Durchschnitt (14 %). In Bezug auf die Altersstruktur sind die Beschäftigten in der Hauswirtschaft tendenziell eher etwas älter. Die überwiegende Mehrheit der in der Hauswirtschaft beschäftigten Personen arbeitet in Teilzeit, mitunter

¹⁶ Die SAKE ist eine Personenbefragung, die seit 1991 jedes Jahr durchgeführt wird. Das Hauptziel der SAKE ist es, Daten über die Struktur der Erwerbsbevölkerung und das Erwerbsverhalten zu liefern.

mit sehr niedrigen Beschäftigungsgraden. Laut SAKE arbeiten 59 Prozent mit einem Beschäftigungsgrad von weniger als 50 Prozent. In der Wirtschaft insgesamt liegt dieser Anteil lediglich bei 15 Prozent.

Abbildung 2: Erwerbstätige in der Hauswirtschaft tätige Personen (NOGA 97–98) nach soziodemografischen Merkmalen im Jahr 2024 (SAKE, BFS)

Jahr 2024		Hauswirtschaft	Volkswirtschaft insgesamt
Geschlecht	Männer	26 %	53 %
	Frauen	74 %	47 %
Nationalität	Schweizer/-innen	55 %	72 %
	Ausländer/-innen	45 %	28 %
Altersstruktur	15- bis 24-Jährige	17 %	12 %
	25- bis 39-Jährige	20 %	34 %
	40- bis 54-Jährige	37 %	34 %
	55- bis 65-Jährige	26 %	20 %
Ausbildung	SEK I	44 %	14 %
	SEK II	40 %	41 %
	Tertiärstufe	16 %	45 %
Beschäftigungsgrad	1. Vollzeit (>=90 %)	24 %	62 %
	2. Teilzeit (50–89 %)	17 %	24 %
	3. Teilzeit (<50 %)	59 %	15 %

Im Mittelpunkt der flankierenden Massnahmen zum freien Personenverkehr zwischen der Schweiz und der EU steht die Frage nach den Auswirkungen von ausländischen Arbeitskräften auf die Arbeits- und Lohnbedingungen in der Schweiz. Bei der vom Bundesrat im Jahr 2010 beschlossenen Einführung verbindlicher Mindestlöhne sollte in erster Linie und vor allem aufgrund der Ausdehnung der Personenfreizügigkeit auf die neuen EU-Mitgliedstaaten verhindert werden, dass Personen in Schweizer Privathaushalten zu Löhnen deutlich unter dem branchenüblichen Niveau beschäftigt werden. Im Rahmen der Diskussion über die Verlängerung des NAV ist das Thema der Rekrutierung von aus der EU stammenden Arbeitskräften in der untersuchten Branche folglich von Bedeutung.

Im Jahr 2024 weist die SAKE einen Ausländeranteil (für alle Nationalitäten) von 45 Prozent im Wirtschaftsabschnitt «Private Haushalte mit Hauspersonal (NOGA 97-98)» aus. Für alle Branchen zusammen geht aus der SAKE für das Jahr 2024 ein Wert von 28 Prozent hervor. Im Vergleich zum Jahr 2011, in dem der NAV Hauswirtschaft in Kraft trat, liegt der Ausländeranteil in diesem Sektor laut SAKE heute um 11 Prozentpunkte höher. Ein Anstieg des Ausländeranteils ist auch auf nationaler Ebene zu beobachten. Mit 5 Prozentpunkten fällt dieser jedoch geringer aus als in der Hauswirtschaft. Die Bedeutung ausländischer Arbeitskräfte zur Deckung der Nachfrage nach Arbeitskräften in dieser Branche ist folglich erwiesen und nach wie vor aktuell. Dieser Punkt wird im nächsten Kapitel zum Thema Zuwanderung noch weiter vertieft.

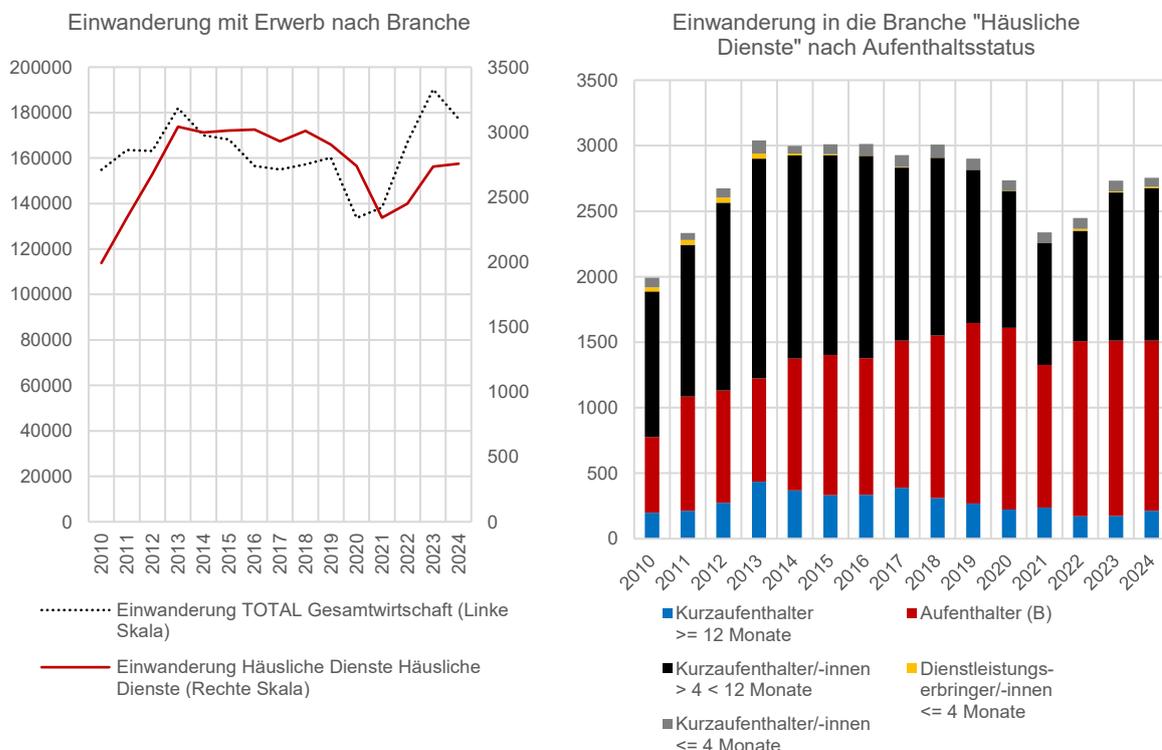
2.2 Zuwanderung und Hauswirtschaft

Die demografische Alterung führt zu einem schnellen und starken Anstieg der Anzahl pflege- und hilfsbedürftiger Personen in der Schweiz. Die Leistungen der Spitex tragen gemäss dem Schweizerischen Gesundheitsobservatorium (Obsan) dazu bei, dass pflege- und betreuungsbedürftige Personen jeglichen Alters zuhause bleiben können. Zudem ermöglichen sie hospitalisierten Personen eine frühzeitige Rückkehr nach Hause. Neben den Pflegeheimen stellt die Spitex ein essenzielles Angebot in der

Versorgung von älteren Personen dar¹⁷. Der demografische Kontext wirkt sich potenziell direkt auf die Anzahl der Personen aus, die in Privathaushalten für hauswirtschaftliche Tätigkeiten beschäftigt sind, und dürfte das Beschäftigungswachstum in dem oben beschriebenen Wirtschaftsabschnitt «Private Haushalte mit Hauspersonal (NOGA 97-98) » teilweise erklären.

Ausländische Arbeitskräfte spielen eine wichtige Rolle bei der Deckung des steigenden Bedarfs in der Hauswirtschaft (Stichwort: Care-Migration). Ihre Bedeutung wird im Folgenden anhand von Zahlen des Staatssekretariats für Migration (SEM) näher beleuchtet. Das SEM veröffentlicht monatlich Zahlen zur Einwanderung der ständigen und nicht ständigen ausländischen Wohnbevölkerung mit Angabe der Tätigkeitsbranche. Die Branche «Häusliche Dienste» wird in diesen Statistiken ebenfalls berücksichtigt.

Abbildung 3: Zuwanderung mit Aufnahme einer Erwerbstätigkeit nach Branche und Aufenthaltsstatus (SEM)

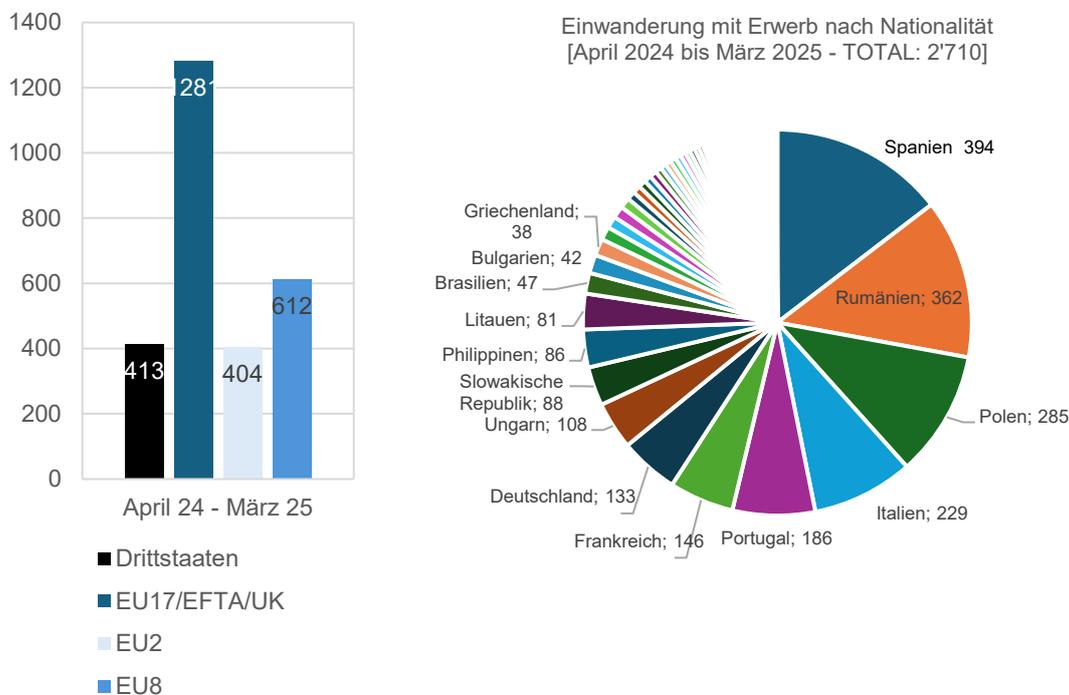


Im Jahr 2024 kamen im Bereich der häuslichen Dienste 2757 Personen zur ständigen und nichtständigen ausländischen Wohnbevölkerung hinzu. Nach einem deutlichen Rückgang in den Jahren 2020 und 2021 ist ab 2022 wieder ein Anstieg der Zuwanderung in diesem Bereich zu beobachten. Das Niveau von vor der Krise wurde jedoch noch nicht erreicht. Im Vergleich zum Jahr 2022, in dem der NAV letztmals verlängert wurde, liegt die Zuwanderung derzeit etwas höher. Betreffend den Aufenthaltsstatus dieser Personen ist festzustellen, dass die grosse Mehrheit eine

¹⁷ Das Schweizerische Gesundheitsobservatorium (Obsan) erarbeitet Analysen zum Gesundheitssystem in der Schweiz für Bund und Kantone. So hat es unter anderem einen Indikator zum Volumen der Spitex-Hilfe pro Einwohnerin bzw. Einwohner entwickelt: [Volumen der Spitex-Hilfe | Obsan](#)

Aufenthaltserlaubnis B besitzt oder mit einer Kurzaufenthaltserlaubnis in der Schweiz einer Erwerbstätigkeit nachgeht.

Abbildung 4: Zuwanderung mit Aufnahme einer Erwerbstätigkeit nach Staatsangehörigkeit, in der Branche «Häusliche Dienste», April 2024 bis März 2025 (SEM)



Zwischen April 2024 und März 2025 stammten 85 Prozent der ausländischen Arbeitskräfte, die in der Branche «Häusliche Dienste» eine Beschäftigung fanden, aus der EU/EFTA und 15 Prozent aus Drittstaaten. Die am stärksten vertretenen europäischen Herkunftsländer sind Spanien, Rumänien, Polen, Italien und Portugal. Aus diesen Ländern stammt gut die Hälfte der ausländischen Arbeitskräfte, die zwischen April 2024 und März 2025 eine Beschäftigung im Sektor Hauswirtschaft gefunden haben. Dabei ist zu beachten, dass der Anteil der Staatsangehörigen aus Rumänien und Bulgarien (EU-2) sowie aus den acht osteuropäischen Ländern (EU-8), die der EU im Jahr 2004 beigetreten sind, mit 37 Prozent deutlich höher liegt als in anderen Wirtschaftszweigen (mit 22 % im Durchschnitt).

Die Entwicklung der Anzahl meldepflichtiger Kurzaufenthalterinnen und Kurzaufenthalter in der Hauswirtschaft unterstreicht ebenfalls die Bedeutung der ausländischen Arbeitskräfte in dieser Branche. Abbildung 5 spiegelt die Ausgangssituation in der Branche «private Haushaltsdienstleistungen» wider. Über Personalverleiher angestellte Personen – in diesem Bereich häufig der Fall – sind in diesen Zahlen nicht erfasst. Trotzdem zeigt sich, dass die Anzahl der kurzfristigen Stellenantritte von Personen aus der EU/EFTA bei einem Schweizer Arbeitgeber (private Haushalte) zwischen 2010 und 2015 stark zugenommen und sich seit 2016 auf einem hohen Niveau eingependelt hat. Entsandte Arbeitnehmende und Selbstständigerwerbende spielen dagegen nur eine untergeordnete Rolle. Im vergangenen Jahr erreichten die kurzfristigen Stellenantritte in der Hauswirtschaft mit 1726 gemeldeten Personen einen neuen Rekord.

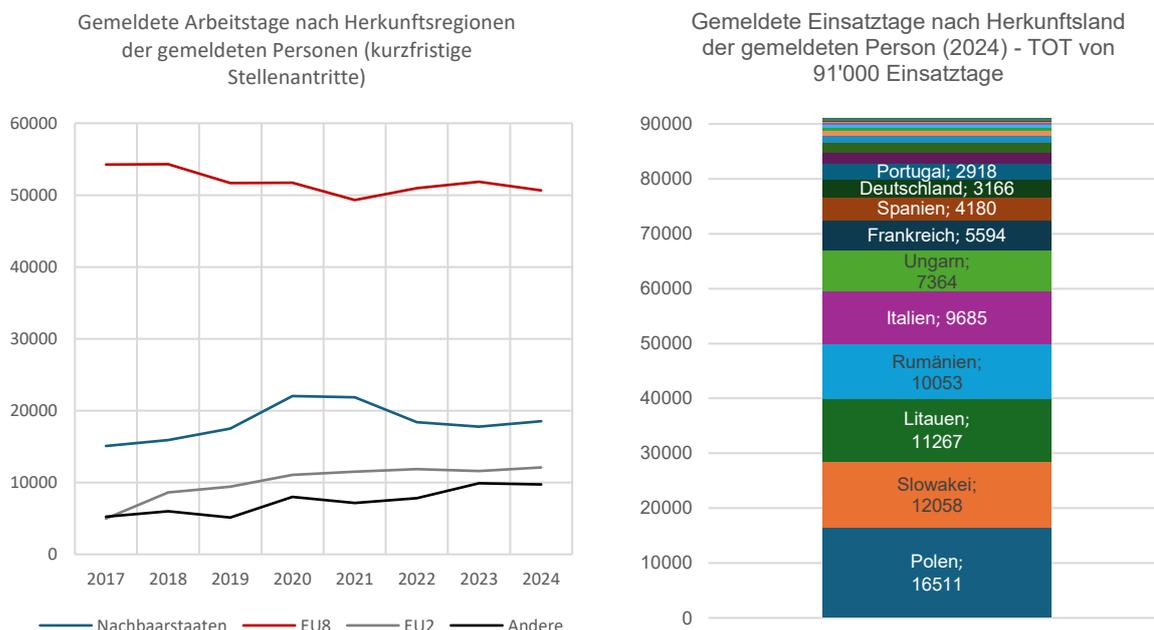
Die Frage nach der Herkunft dieser Personen ist auch bei den kurzfristigen Stellenantritten bei Schweizer Arbeitgebern von Interesse. Der hohe Anteil der Arbeitskräfte aus osteuropäischen Ländern in diesem Sektor war diesbezüglich bereits beim Erlass des NAV hervorgehoben worden. Bei den meldepflichtigen kurzfristigen Stellenantritten lässt sich die Herkunft nur anhand des gemeldeten Arbeitsvolumens oder der Anzahl der gemeldeten Arbeitstage ermitteln. Die rund 1700 meldepflichtigen Personen im Sektor Hauswirtschaft haben im Jahr 2024 in der Schweiz insgesamt 91 000 Arbeitstage geleistet. 69 Prozent dieser Arbeitstage wurden von Personen aus Osteuropa geleistet (EU-8: 50 600 Arbeitstage / EU-2: 12 000 Arbeitstage), 20 Prozent von Personen aus den Nachbarländern der Schweiz (Italien, Frankreich, Deutschland, Österreich) und der Rest von Personen aus anderen europäischen Ländern. Im Vergleich zur bewilligungspflichtigen Zuwanderung spielen Staatsangehörige aus den EU-2- und den EU-8-Staaten bei den Meldepflichtigen eine noch grössere Rolle.

Abbildung 5: Entwicklung der Anzahl meldepflichtiger Kurzaufenthalterinnen und Kurzaufenthalter in der Branche «private Haushaltsdienstleistungen» (SEM)



Gemäss Abbildung 6 variiert die Bedeutung der verschiedenen Herkunftsländer im Zeitverlauf. Bei einem Vergleich der aktuellen Situation mit derjenigen von 2017 ist festzustellen, dass von den Personen aus Rumänien und Bulgarien (EU-2) vor allem rumänische Staatsangehörige mehr Einsätze in Schweizer Haushalten leisten. Bei der Analyse der Entwicklung innerhalb der EU-8-Länder wiederum zeigt sich, dass in den letzten Jahren die Anzahl der Einsätze in der Schweiz bei den Staatsangehörigen aus Litauen, Lettland und Slowenien gestiegen ist. Staatsangehörige aus Polen, der Slowakei, Ungarn und der Tschechischen Republik wiederum leisteten 2024 weniger Arbeitstage in der Schweiz als 2017. Bei den Nachbarländern ist vor allem bei den französischen und den italienischen Staatsangehörigen die Anzahl der Arbeitstage in der Schweiz gestiegen. Betreffend die übrigen europäischen Länder ist der Anstieg des Arbeitsvolumens bei Personen aus Spanien, Portugal und Kroatien beachtlich. Es hat folglich den Anschein, dass Staatsangehörige aus osteuropäischen Ländern nach wie vor – und auch im Rahmen des Meldeverfahrens – eine Schlüsselrolle zur Deckung der erhöhten Nachfrage nach Arbeitskräften in der Hauswirtschaft spielen. Allerdings gibt es innerhalb der verschiedenen Rekrutierungszonen Veränderungen bei den Herkunftsländern.

Abbildung 6: Herkunftsregionen und -länder von meldepflichtigen Kurzaufenthalterinnen und Kurzaufenthaltern im Sektor Hauswirtschaft – in Arbeitstagen (SEM)



Die gängigen Arbeitsmarktstatistiken zeigen, dass die Beschäftigung in der Hauswirtschaft insbesondere seit dem Ende der Pandemie zugenommen hat und dass in diesem Sektor aktuell zwischen 50 000 und 80 000 Personen beschäftigt sind. Der Ausländeranteil ist in der Hauswirtschaft traditionell hoch und dürfte in den letzten Jahren weiter gestiegen sein. Staatsangehörige aus Drittstaaten, aber auch aus Osteuropa, sind in diesem Sektor überrepräsentiert. In Bezug auf die Herkunftsregionen lassen sich im Laufe der Zeit allerdings einige Veränderungen beobachten.

2.3 Ergebnisse der FlaM-Kontrolltätigkeit

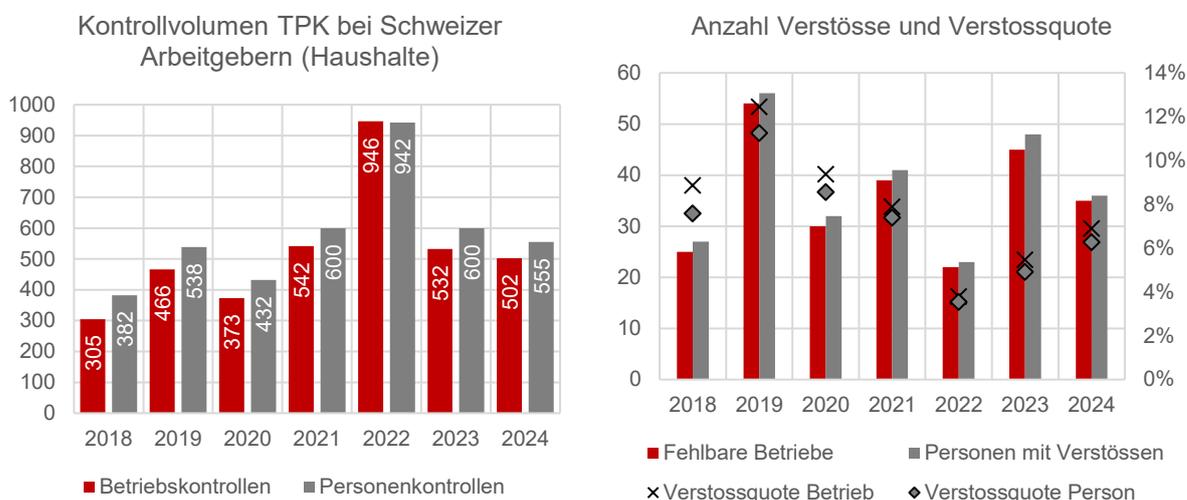
Der Bericht über die Umsetzung der flankierenden Massnahmen zum freien Personenverkehr zwischen der Schweiz und der EU (FlaM-Bericht)¹⁸ gibt Auskunft über die Kontrollergebnisse der kantonalen tripartiten Kommissionen (TPK) im Bereich Hauswirtschaft, insbesondere über die Einhaltung der Mindestlöhne des NAV Hauswirtschaft. Der jährlich erstellte FlaM-Bericht enthält diesbezüglich auch Informationen zur Anzahl der Kontrollen und zu festgestellten Verstössen. Die kantonalen TPK sind angehalten, die Tätigkeiten in der Hauswirtschaftsbranche stärker zu kontrollieren.

Die Auswertung der Berichterstattung der FlaM-Vollzugsorgane für die letzten Jahre zeigt, dass sich die Situation nach einem pandemiebedingten Rückgang im Jahr 2020 seither wieder stabilisiert hat. In den Folgejahren lag die Anzahl der jährlichen Kontrollen stets bei über 500 Betriebskontrollen. Die Kontrollintensität in der Hauswirtschaft wird wahrscheinlich unterschätzt, da Kontrollen bei Verleihbetrieben in diesen Zahlen nicht erfasst sind. Bei vielen der in Privathaushalten beschäftigten

¹⁸ Die FlaM-Berichte sind verfügbar unter: [Berichte des SECO über den Vollzug der flankierenden Massnahmen](#)

Arbeitnehmenden handelt es sich jedoch um Leiharbeitnehmende, die bei Personalverleihern angestellt sind. Die Resultate der Kontrollen der kantonalen TPK variieren von einem Jahr zum anderen. Seit der letzten Verlängerung des NAV haben die kantonalen TPK die Lohn- und Arbeitsbedingungen von 1162 Personen in 1034 privaten Haushalten überprüft. In den beiden betrachteten Jahren (2023–2024) stellten die kantonalen TPK bei 6 Prozent der kontrollierten Betriebe und bei 5 Prozent der kontrollierten Personen Verstösse gegen die Lohnbestimmungen des NAV fest. Im Jahr 2024 belief sich die Verstossquote bei den kontrollierten Betrieben auf 7 Prozent und bei den kontrollierten Personen auf 6 Prozent. Verglichen mit den Ergebnissen von Kontrollen in anderen Branchen mit zwingenden Mindestlöhnen sind diese Zahlen relativ niedrig. Sie deuten jedoch darauf hin, dass die Löhne im Falle einer Nichtverlängerung des NAV unter Druck geraten könnten.

Abbildung 7: Entwicklung der Anzahl Personen- und Betriebskontrollen bei Schweizer Arbeitgebern in der Hauswirtschaft (TPK, ohne Kontrollen der TPK Genf)



3 Grundzüge der Vorlage

3.1 Allgemeine Voraussetzungen

Nach den Vorgaben von Artikel 360a OR kann ein NAV mit zwingenden Mindestlöhnen nur unter bestimmten Bedingungen erlassen werden. Innerhalb einer Branche oder eines Berufes müssen die orts-, berufs- oder branchenüblichen Löhne wiederholt in missbräuchlicher Weise unterboten werden. Damit diese Voraussetzung erfüllt ist, müssen die Unterschiede zwischen den einzelnen Löhnen klar erkennbar sein. Ein einzelner isolierter Fall genügt grundsätzlich nicht, um den Erlass eines NAV beantragen zu können. Artikel 360a Absatz 2 OR sieht zudem vor, dass die Mindestlöhne gemäss NAV weder dem Gesamtinteresse zuwiderlaufen noch die berechtigten Interessen anderer Branchen oder Bevölkerungskreise beeinträchtigen dürfen.

NAV können nur subsidiär zu GAV erlassen werden, wenn in der betreffenden Branche kein GAV mit Bestimmungen über Mindestlöhne vorliegt, der allgemein verbindlich erklärt werden könnte (Artikel 360a Absatz 1 OR).

3.2 Gesetzliche Regelung der Verlängerung von NAV

Mit der Änderung vom 30. September 2016¹⁹ des Entsendegesetzes wurden die Voraussetzungen für eine befristete Verlängerung eines NAV im Gesetz verankert. Artikel 360a Absatz 3 OR ist seit dem 1. April 2017 in Kraft. Er regelt, dass ein bestehender NAV verlängert werden kann, wenn die zuständige tripartite Kommission wiederholte Verstösse gegen den Mindestlohn feststellt oder ihr Hinweise vorliegen, dass der Wegfall des NAV erneut zu wiederholten und missbräuchlichen Unterbietungen der orts- und branchenüblichen Löhne führen könnte. Sind diese Voraussetzungen erfüllt, so kann die zuständige Kommission der zuständigen Behörde die Verlängerung des NAV beantragen.

3.3 Verlängerung des NAV Hauswirtschaft um drei Jahre

Die in den vorangegangenen Abschnitten angeführten Zahlen zeigen, dass sich im Wirtschaftsabschnitt «Private Haushalte mit Hauspersonal (NOGA 97-98)» seit der Pandemie ein starkes Beschäftigungswachstum vollzieht. Zur Deckung des steigenden Arbeitskräftebedarfs, auch im Zusammenhang mit der demografischen Alterung, greifen private Haushalte unter anderem auf ausländisches Personal zurück. Der Anteil der ausländischen Beschäftigten in privaten Haushalten ist in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegen und hat 2024 einen Wert von 45 Prozent erreicht. Im Jahr 2024 hat die Anzahl der kurzfristigen Stellenantritte bei privaten Haushalten einen Rekordwert erreicht. Dabei ist der Anteil der Personen aus osteuropäischen Ländern nach wie vor deutlich höher als in anderen Wirtschaftszweigen. Diese Feststellung war einer der Gründe, aus denen die TPK Bund dem Bundesrat im Jahr 2010 den Erlass des NAV vorgeschlagen hatte.

Die Analyse der verfügbaren Arbeitsmarktstatistiken zeigt, dass sich die Situation seit der letzten Verlängerung des NAV Hauswirtschaft nicht grundlegend geändert hat. Die von den kantonalen TPK gemeldete Verstossquote liegt zwar unter 10 Prozent und ist im Vergleich zu anderen Branchen mit zwingenden Mindestlöhnen nicht besonders hoch, weist aber dennoch darauf hin, dass ohne den NAV mit einer Zunahme der Verstösse zu rechnen wäre. Zu beachten ist auch, dass ein Teil der in der Hauswirtschaft tätigen Personen im Rahmen des Personalverleihs angestellt ist. Diese Branche ist gegenwärtig eine Fokusbranche und wird dies auch künftig bleiben. Hinzu kommt die Schwierigkeit, in der Branche Kontrollen durchzuführen. Schwarzarbeit ist somit auch in diesem Berufsfeld ein Thema. Seit der letzten Verlängerung des NAV überprüften die kantonalen Vollzugsorgane im Rahmen der Bekämpfung von Schwarzarbeit im Jahr 2024 541 private Haushalte und führten dabei 707 Personenkontrollen durch.

Aus den genannten Gründen sowie aufgrund der Tatsache, dass in dieser Branche nach wie vor wiederholte Verstösse festgestellt werden, empfiehlt es sich, missbräuchliche Lohnunterbietungen mittels zwingender Mindestlöhne weiterhin zu bekämpfen und so Missbräuchen vorzubeugen.

Vor diesem Hintergrund sind nach Ansicht der TPK Bund die Voraussetzungen für eine Verlängerung des NAV erfüllt: Einerseits haben die Vollzugsorgane wiederholte

¹⁹

AS 2017 2077

Verstösse gegen die zwingenden Mindestlöhne des NAV festgestellt, andererseits ist wegen der starken Nachfrage nach ausländischen Betreuungskräften in Privathaushalten davon auszugehen, dass bei einer Nichtverlängerung des NAV der Druck auf die Löhne und das Risiko wiederholter missbräuchlicher Lohnunterbietung steigen würden. Daher hält es die TPK Bund für angebracht, in dieser Branche auch weiterhin mittels zwingender Mindestlöhne gegen Missbräuche vorzugehen.

Wie schon 2013, 2016, 2019 und 2022 soll deshalb der NAV Hauswirtschaft um weitere drei Jahre, d. h. bis zum 31. Dezember 2028 verlängert werden.

3.4 Anpassung der Mindestlöhne im NAV Hauswirtschaft

Im Rahmen der beantragten Verlängerung des NAV Hauswirtschaft stellt sich auch die Frage nach einer allfälligen Anpassung der Mindestlöhne.

Beim Erlass des NAV Hauswirtschaft hat der Bundesrat von einer Indexierung der zwingenden Mindestlöhne in der Verordnung abgesehen, weil die TPK Bund die Arbeitsmarktsituation in der Hauswirtschaft vor einer allfälligen Lohnanpassung neu beurteilen sollte. Sofern sich die Arbeitsmarktsituation in den betroffenen Branchen ändert, beantragt die TPK der zuständigen Behörde (d. h. dem Bundesrat) die Änderung des NAV (Art. 360b Abs. 4 OR) bzw. in diesem Fall die Anpassung von Artikel 5 des NAV Hauswirtschaft (Höhe des Mindestlohnes). Zudem sieht Artikel 360a Absatz 2 OR vor, dass die Mindestlöhne gemäss NAV weder dem Gesamtinteresse zuwiderlaufen noch die berechtigten Interessen anderer Branchen oder Bevölkerungskreise beeinträchtigen dürfen.

Bei der Festlegung der Lohnhöhe wurde von Arbeitgeberseite in der TPK Bund gefordert, dass die Interessen der Arbeitgeberschaft in ähnlichen Dienstleistungsbranchen berücksichtigt werden müssen. Die Mindestlöhne dürften die bestehenden Löhne in allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträgen (ave GAV) nicht konkurrenzieren, d. h. nicht höher liegen. Die Mindestlöhne in Branchen mit ave GAV (v. a. Reinigungs- und Gastgewerbe) bilden zusammen mit den Löhnen aus Dienstleistungsbranchen mit GAV, die nicht allgemeinverbindlich erklärt sind, den Massstab für die Festlegung der Löhne im NAV. Hinzu kommen die kantonalen NAV, die Löhne oder Lohnempfehlungen für Hausangestellte erlassen haben. Dem gesetzlichen Gebot der Wahrung der berechtigten Interessen anderer Branchen wurde auch bei der erstmaligen Lohnanpassung Rechnung getragen.

Bei der ersten Verlängerung des NAV Hauswirtschaft im Jahr 2013 beschloss die TPK Bund eine Anpassung der Mindestlöhne. Dabei wurde die aggregierte Nominallohnentwicklung zwischen 2011 und 2012 zugrunde gelegt (+1,8 %). Die TPK Bund einigte sich folglich auf eine Erhöhung des Mindestlohns für ungelernete Arbeitskräfte von CHF 18,20 auf CHF 18,55. Auch im Jahr 2017 wurde der Mindestlohn entsprechend der Nominallohnentwicklung angepasst und auf CHF 18,90 festgelegt (+1.9 %). 2019 wurde der Mindestlohn erneut an die Nominallohnentwicklung angepasst und betrug damit CHF 19,20 pro Stunde (+1,6 %) ab 1. Januar 2020. Bei der letzten Verlängerung im Jahr 2022 wurde der Mindestlohn um 1,5 Prozent auf CHF 19,50 angehoben.

Im Rahmen ihres Antrags zur Änderung der Mindestlöhne an den Bundesrat hat sich die TPK Bund somit immer auf die vom BFS veröffentlichte Entwicklung des Schweizer

Lohnindex (SLI) auf aggregierter Basis gestützt. Dessen Entwicklung ist von verschiedenen Faktoren abhängig, wie etwa der Entwicklung der Arbeitsproduktivität, der erwarteten Veränderung der Verbraucherpreise und auch der Situation auf dem Arbeitsmarkt (Arbeitslosigkeit, Fachkräftemangel usw.).

Im Jahr 2023 nahm der Bundesrat auf Antrag der TPK Bund aufgrund einer relativ hohen Inflationsrate erstmalig eine ausserordentliche und vorgezogene Anpassung der Mindestlöhne des NAV vor (+2,2 %). Da die Teuerung sich teilweise im SLI widerspiegelt, handelte es sich in der Tat um eine vorzeitige Anpassung der Mindestlöhne. Der Anstieg der Teuerung in den Jahren 2022 (+2,8 %) und 2023 (+2,1 %) wirkte sich mit einer gewissen Verzögerung auf die Entwicklung der Nominallöhne aus. So war die Nominallohnentwicklung in den Jahren 2023 (+1,7 %) und 2024 (+1,8 %) deutlich höher als in den Vorjahren mit ihrer geringen oder sogar negativen Teuerung. Im Durchschnitt sind die Nominallöhne von 2011 bis 2022 jährlich um 0,6 Prozent angestiegen.

Die TPK Bund hat an ihrer Sitzung vom 2. Juli 2025 beschlossen, dem Bundesrat eine Erhöhung der Mindestlöhne zu beantragen und dabei wie bislang die Entwicklung der Nominallöhne gemäss BFS seit der letzten Verlängerung des NAV zugrunde gelegt. Sie schlägt vor, die Mindestlöhne des NAV zum 1. Januar 2026 entsprechend der Entwicklung der Nominallöhne für die Jahre 2022 (+0,9 %), 2023 (+1,7 %) und 2024 (+1,8 %) zu erhöhen. Die NAV-Mindestlöhne müssten folglich um insgesamt 4,4 Prozent nach oben angepasst werden. Dabei ist allerdings die im Jahr 2023 beschlossene vorgezogene Anpassung der Mindestlöhne zu berücksichtigen, da die Entwicklung der Nominallöhne in den Jahren 2023 und 2024 den Anstieg der Teuerung bereits teilweise widerspiegelt. Die TPK Bund schlägt eine Erhöhung des Mindestlohns um insgesamt 2 Prozent bzw. 40 Rappen vor, womit sich z. B. für die Kategorie «Ungelernte» eine Anhebung von CHF 19,95 auf CHF 20,35 ergibt.

Wie bereits oben erwähnt, sieht Artikel 360a Absatz 2 OR vor, dass die Mindestlöhne weder dem Gesamtinteresse zuwiderlaufen noch die berechtigten Interessen anderer Branchen oder Bevölkerungskreise beeinträchtigen dürfen. Sie müssen den auf regionalen oder betrieblichen Verschiedenheiten beruhenden Minderheitsinteressen der betroffenen Branchen oder Berufe angemessen Rechnung tragen.

Abbildung 8 vergleicht die Mindestlöhne des NAV Hauswirtschaft für die Kategorie «Ungelernte» mit den entsprechenden Mindestlohnkategorien der Gesamtarbeitsverträge von Branchen, die ähnliche Tätigkeiten ausüben, nämlich dem GAV Personalverleih, dem GAV Gastgewerbe, dem GAV Reinigungsgewerbe Deutschschweiz und dem GAV Reinigungsgewerbe Westschweiz. Für Hausangestellte, die im Stundenlohn arbeiten, ist zu beachten, dass die Mindestlöhne gemäss Verordnung ohne Ferien- und Feiertagszuschläge zu verstehen sind. Beim Vergleich der Mindestlöhne des NAV Hauswirtschaft mit den Mindestlöhnen anderer Branchen müssen die unterschiedlichen Regelungen z. B. betreffend Feiertage oder Ferien berücksichtigt werden. Der Vergleich erfolgt daher unter Berücksichtigung der Zuschläge für Ferien, Feiertage und auch für einen allfälligen 13. oder 14. Monatslohn.

Inklusive des Zuschlags für einen Feiertag (1. August) und vier Wochen Ferien würde der Mindestlohn (inklusive Zuschläge) für die Lohnkategorie «Ungelernte» am 1. Januar 2026 gemäss dem Vorschlag der TPK Bund CHF 22,14 betragen. Aus der Abbildung unten geht hervor, dass dieser Mindestlohn unter den GAV-garantierten

Mindestlöhnen in den betreffenden Branchen liegt – mit Ausnahme bestimmter Lohnkategorien, die für kleine Unternehmen oder Saisonbetriebe gemäss Anhang 1 des Landes-Gesamtarbeitsvertrags des Gastgewerbes (L-GAV) gelten²⁰. Dabei ist jedoch zu beachten, dass die per 1. Januar 2026 geltenden Mindestlöhne in den Referenz-GAV noch nicht bekannt sind.

Abbildung 8: Mindestlöhne mit Zuschlägen im Vergleich

	NAV Hauswirtschaft	Reinigungsgewerbe Deutschschweiz	Reinigungsgewerbe Westschweiz	Mindestlöhne mit Zuschläge								
				GAV Personalverleih			GAV Gastgewerbe					
	NAV Mindestlohn für Kategorie "Ungelernte"	Unterhaltsreinerin 1	Nettoyeur d'entretien sans diplôme	Sans formation professionnelle	Sans formation professionnelle Hochlohn	Sans formation professionnelle Tessin	Normalbetriebe ohne Ausbildung	Normalbetriebe ohne Ausbildung (Einführung)	Saisonbetriebe (ohne Ausbildung)	Saisonbetriebe ohne Ausbildung (Einführung)	Kleinsbetriebe Ohne Ausbildung	Kleinsbetriebe ohne Ausbildung (Einstieiger)
2011	19.79	20.29					22.74		21.90		21.22	
2012	19.79	20.41		19.94	21.27		22.85	20.57	22.01	19.81	21.33	19.20
2013	19.79	20.94		19.94	21.27		22.85	21.02	22.01	20.25	21.33	19.62
2014	20.17	21.48		19.94	21.27		22.90	21.07	22.05	20.29	21.37	19.66
2015	20.17	22.01		19.94	21.27		22.90	21.07	22.05	20.29	21.37	19.66
2016	20.17	22.01		21.27	22.60	19.94	22.90	21.07	22.05	20.29	21.37	19.66
2017	20.55	22.37		21.93	23.25	19.94	22.97	21.13	22.12	20.35	21.44	19.72
2018	20.55	22.37	23.07	22.60	23.92	19.94	23.09	21.24	22.23	20.45	21.55	19.82
2019	20.55	22.37	23.26	23.10	24.42	20.34	23.32	21.46	22.46	20.66	21.77	20.03
2020	20.87	22.61	23.44	23.59	24.93	20.34	23.32	21.46	22.46	20.66	21.77	20.03
2021	20.87	22.61	23.74	23.59	24.93	20.34	23.32	21.46	22.46	20.66	21.77	20.03
2022	20.87	23.32	23.74	23.86	25.19	21.24	23.37	21.51	22.50	20.70	21.81	20.07
2023	21.20	24.04	24.05	24.13	25.46	21.80	24.08	22.15	23.18	21.33	22.47	20.67
2024	21.69	24.75	24.35	24.89	26.26	22.36	24.64	22.67	23.73	21.83	23.00	21.16
2025	21.69	24.75	25.06	25.42	26.82	22.64	24.91	22.91	23.99	22.07	23.25	21.39
2026	22.14											

3.5 Formelles

Auf Ebene Bund ist die TPK Bund gemäss Art. 360a OR dafür zuständig, dem Bundesrat einen Antrag auf Verlängerung oder Änderung des NAV Hauswirtschaft zu unterbreiten. Mit dem Beschluss vom 2. Juli 2025 beantragt die TPK Bund dem Bundesrat die Verlängerung des NAV Hauswirtschaft um drei Jahre. Zudem beauftragt sie ihn, die geltenden Mindestlöhne um 2 Prozent zu erhöhen.

4 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

Art. 5 Höhe des Mindestlohnes

Absatz 1: Dieser Absatz enthält die neuen zwingenden Mindestlöhne des NAV Hauswirtschaft aufgrund der Anpassung an die Nominallohnentwicklung 2022–2024.

Art. 9 Inkrafttreten und Geltungsdauer

Der bisherige Artikel 9 wird um einen Absatz 6 ergänzt, gemäss dem die Geltungsdauer dieser Verordnung bis zum 31. Dezember 2028 verlängert wird.

²⁰ Für neue Arbeitnehmende während der ersten 12 Monate mit unregelmässigen und geringfügigen Pensen.

5 Auswirkungen

5.1 Auswirkungen auf den Bund

Die geplanten Änderungen haben keine finanziellen oder personellen Auswirkungen auf den Bund.

5.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete

Die geplanten Änderungen haben keine finanziellen, personellen oder anderweitigen Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden sowie auf die urbanen Zentren, Agglomerationen und Berggebiete.

5.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Mit den geplanten Änderungen werden die zwingenden Mindestlöhne ab dem 1. Januar 2026 um 2 Prozent angehoben. Die Hauswirtschaft ist am Anteil der Erwerbstätigen an der Gesamtwirtschaft gemessen (1,5 %) eine vergleichsweise kleine Branche (siehe dazu auch die Erläuterungen in Kapitel 2.1). Entsprechend sind die Auswirkungen auf die Volkswirtschaft gering. Die TPK Bund sowie der Bundesrat erachten die Weiterführung sowie die jeweilige Anhebung der Mindestlöhne als bedarfsgerechte und verhältnismässige Massnahme, um missbräuchliche Lohnunterbietungen mittels zwingender Mindestlöhne weiterhin zu bekämpfen und so Missbräuchen in dieser Branche mit erhöhtem Risiko vorzubeugen (siehe dazu die Erwägungen in den Kapiteln 3.3 und 3.4).

6 Inkrafttreten und Geltungsdauer

Die Verlängerung des NAV Hauswirtschaft und die Anpassung der Mindestlöhne sollen per 1. Januar 2026 in Kraft treten. Der NAV Hauswirtschaft wird gemäss Artikel 360a Absatz 3 OR wiederum auf eine Dauer von drei Jahren befristet, d. h. bis zum 31. Dezember 2028.