



Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung
und Forschung WBF
Staatssekretariat für Wirtschaft SECO

info.paga@seco.admin.ch

Bern, 1. Mai 2024

**Änderung des Bundesgesetzes über die Allgemeinverbindlicherklärung
von Gesamtarbeitsverträgen (AVEG) zur Umsetzung der Motionen
20.4738 Ettlín und 21.3599 WAK-N**

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken für die Zustellung der Vernehmlassungsunterlagen.

Die SP Schweiz lehnt die vorgeschlagene Umsetzung der Motion 20.4738 Ettlín als Angriff auf die gesetzlichen kantonalen Mindestlöhne, die direkte Demokratie und die kantonalen Kompetenzen im Bereich der Sozialpolitik ab. **Die Gesetzesänderung verstösst gegen das Legalitäts- und das Subsidiaritäts-Prinzip in der Bundesverfassung. Wir sind der Meinung, der Bundesrat hätte von sich aus beantragen müssen, die Motion Ettlín abzuschreiben.** Stattdessen schlägt er eine höchst fragwürdige Gesetzesänderung vor, die gegen die Verfassung, den Föderalismus sowie die direkte Demokratie verstösst, um dann gleich selbst zu beantragen, diese abzulehnen. Über die verfassungs- und staatspolitischen Aspekte hinaus, läuft dieses inkohärente und unentschlossene Vorgehen in einer zentralen Frage, nämlich dem Versuch, den Lohnschutz in der Schweiz zu schwächen, gerade zum jetzigen Zeitpunkt Gefahr, **die Schweizer Europapolitik zu torpedieren**, versuchen doch die Unterhändler der Eidgenossenschaft derzeit in Brüssel, gegenüber der EU-Kommission glaubwürdig und überzeugend das Anliegen zu vertreten, dass sie im Namen des Bundesrats und des Parlaments das Lohnniveau und den Lohnschutz in der Schweiz entschlossen verteidigen wollen.

Was den zweiten Teil der Vorlage angeht, **befürwortet die SP Schweiz die Umsetzung der Motion 21.3599 WAK-N**, da sie die Transparenz über die Verwendung der Mittel aus paritätischen Fonds stärkt. Den unterstellten Arbeitnehmenden und Arbeitge-

Sozialdemokratische Partei
der Schweiz

Theaterplatz 4
Postfach · 3011 Bern

Telefon 031 329 69 69
Telefax 031 329 69 70

bern eines Gesamtarbeitsvertrags mit allgemeinverbindlich erklärten Vollzugs- und Weiterbildungsbeiträgen soll auf Anfrage Einsicht in die Jahresrechnung gewährt werden. Sollten solche Anfragen zu einem beachtlichen administrativen Mehraufwand führen, sollten allerdings ressourceneffiziente Umsetzungsformen erlaubt sein, wie zum Beispiel eine elektronische Zustellung der Jahresrechnung.

Kritikpunkte zur Umsetzung der Motion 20.4738 Ettl

1. Die Umsetzung der Motion Ettl greift die gesetzlichen kantonalen und kommunalen Mindestlöhne und die Sozialziele von Bund und Kantonen an und führt zu Erwerbsarmut.

Stand heute haben fünf Kantone einen Mindestlohn eingeführt: Neuenburg¹, Jura², Tessin³, Genf⁴ und Basel-Stadt⁵. Da in den Kantonen Genf und Neuenburg die gesetzlichen Mindestlöhne jenen in AVE GAV vorgehen, sind sie von der Umsetzung der Motion Ettl betroffen. In den Städten Zürich und Winterthur wurden Initiativen zur Einführung eines städtischen Mindestlohns von der Stimmbevölkerung angenommen, die Umsetzung verzögert sich jedoch aufgrund von Beschwerden von Arbeitgeberverbänden. In weiteren Kantonen und Städten wurden Initiativen zur Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns eingereicht (Waadt, Wallis, Basel-Land, Stadt Luzern, Freiburg), lanciert (Soothurn, Stadt Bern, Stadt Biel am 1. Mai 2024) oder sind in Vorbereitung.

Die kantonalen Mindestlöhne sind so ausgelegt, dass sie das Existenzminimum (gemäss Berechnung für die Ergänzungsleistungen der AHV) garantieren. Die vorgeschlagene Gesetzesänderung würde also dazu führen, dass Arbeitnehmende wieder Löhne erhalten würden, die unter dem Existenzminimum liegen. **Die Erwerbsarmut würde zunehmen. Dies widerspricht dem Sozialziel der Bundesverfassung.** Bund und Kantone sollen sich dafür einsetzen, dass «Erwerbsfähige ihren Lebensunterhalt durch Ar-

¹ Art. 34a BV-NE, angenommen am 27. November 2011, und Art. 32a bis 32e des Gesetzes über die Beschäftigung und die Arbeitslosenversicherung (ALVG) vom 25. Mai 2004 (SRN 813.10), geändert am 28. Mai 2014, in Kraft seit dem 1. Januar 2015 (Lohn von 20 Franken pro Stunde, 21,09 Franken im Jahr 2024).

² Art. 19 Abs. 3 Cst-JU und Gesetz über den kantonalen Mindestlohn vom 22. November 2017 (RSJU 822.41), in Kraft seit dem 1. Februar 2018 (Lohn von 20 Franken pro Stunde, 20,60 Franken im Jahr 2024).

³ Art. 13 Abs. 3 Cst-TI, angenommen am 14. Juni 2015, und Legge sul salario minimo, vom 11. Dezember 2019 (RSTI 843.600), in Kraft seit 1. Januar 2021 (Lohn zwischen 19 und 19 Franken 50 pro Stunde, je nach Sektor, derzeit und mit sukzessiven Erhöhungsstufen).

⁴ Art. 39i bis 39n des Gesetzes über die Arbeitsinspektion und die Arbeitsbeziehungen vom 12. März 2004 (RSGE J 1 05), eingeführt am 27. September 2020 aufgrund einer von den Bürgerinnen und Bürgern angenommenen Volksinitiative, in Kraft seit dem 31. Oktober 2020 (Lohn von 23 Franken pro Stunde, 24,32 Franken am 1. Januar 2024).

⁵ Die Bürgerinnen und Bürger von Basel-Stadt haben am 13. Juni 2021 das Gesetz angenommen, das als Gegenvorschlag zu einer im März 2019 eingereichten Volksinitiative «Kein Lohn unter 23 Franken» diente, einem Gegenvorschlag, der einen Mindestlohn von 21 Franken pro Stunde vorsah, an den Mischindex angepasst 2024 21.45 Franken. In Kraft seit dem 01.07.2022.

beit zu angemessenen Bedingungen bestreiten können» (Art. 41 Abs. 1 lit. d BV). Mehr Erwerbstätige wären auf Sozialhilfe angewiesen. Dies würde zur paradoxen Situation führen, dass Branchen und Unternehmen, welche zu tiefe Löhne zahlen, auf Kosten der Steuerzahlenden subventioniert würden. Ein Anstieg der Sozialhilfequote würde die Kantonsfinanzen belasten.

Bei einer Umsetzung der Forderung der Motion Ettlin würde vielen Angestellten in Tieflohnbranchen eine Lohnreduktion drohen. Die Tragweite der Auswirkungen der Umsetzung der Motion Ettlin wird im Kanton Genf besonders deutlich. Vor der Einführung des Genfer Mindestlohns verdiente ein grosser Teil der Angestellten in Tieflohnbranchen weniger als den Mindestlohn: 50 Prozent im Coiffeur-Gewerbe, 40 Prozent in der Textilreinigung und 30 Prozent im Gastgewerbe. In allen drei Branchen (und weiteren, wie der Reinigung, dem Ausbaugewerbe, dem Metallgewerbe und den Tankstellenshops) sehen die GAV mehrere Mindestlöhne vor, welche unter dem gesetzlichen Mindestlohn liegen. Angestellten in diesen GAV-Lohnkategorien drohen Lohnreduktionen. So zum Beispiel allen Coiffeusen: Einer gelernten Coiffeuse droht eine Lohneinbusse bis zu 500 Franken, einer ungelernten Coiffeuse sogar bis zu 1000 Franken im Monat. Schätzungsweise 90 Prozent der Arbeitnehmenden unter dem GAV der Textilreinigung Romandie sitzen auf dem Mindestlohn. Geschätzte 80 Prozent der Arbeitnehmenden befinden sich in den zwei tiefsten Mindestlohnkategorien und könnten durch die Umsetzung der Motion Ettlin über 700 Franken im Monat verlieren. Von einer Senkung des Mindestlohns durch die Umsetzung der Motion Ettlin wären aber noch mehr Arbeitnehmende betroffen. Dies, da Mindestlöhne dazu führen, dass auch die Löhne von Arbeitnehmenden über dem Mindestlohn angehoben werden, um die Lohnhierarchie zu wahren. Wenn der Mindestlohn gesenkt wird, dürfte der gegenteilige Effekt eintreten. Insbesondere in der mittleren Frist und durch Neuanstellungen ist absehbar, dass das Lohnniveau in diesen Branchen wieder auf das GAV-Niveau zurückgehen könnte.

Die Umsetzung der Motion Ettlin läuft zudem den Bestrebungen des Bundes und der Kantone zur Förderung der Gleichstellung von Frau und Mann entgegen. Frauen arbeiten häufig zu tieferen Löhnen als Männer. In den besonders betroffenen Branchen sind mehrheitlich Frauen beschäftigt, insbesondere im Coiffeurgewerbe und der Textilreinigung. Frauen wären also überproportional von der Umsetzung der Motion Ettlin und einer damit einhergehenden Lohnreduktion betroffen.

2. Die Umsetzung der Motion Ettlin ist ein Angriff auf kantonale Kompetenzen, die Souveränität der Kantone und den Föderalismus

Gemäss Bundesverfassung haben die Kantone die Kompetenz, sozialpolitisch tätig zu werden. Sie können Mindestlöhne festlegen, welche als vorrangiges Ziel die Bekämpfung der Armut haben, wie auch vom Bundesgerichtsurteil zum Neuenburger Mindestlohn bestätigt.⁶ Hier sei noch einmal auf das Sozialziel aus Art. 41 Abs. 1 lit d BV verwiesen, dass sich Bund und Kantone dafür einsetzen, dass Erwerbsfähige ihren Lebensunterhalt durch Arbeit zu angemessenen Bedingungen bestreiten können. **Die Umsetzung der Motion Ettlins zielt darauf ab, die kantonalen Kompetenzen im Bereich der Sozialpolitik zu beschneiden**, da sie sich gegen sozialpolitische Mindestlöhne richtet. Dies ist ein Eingriff in die Souveränität der Kantone und den Föderalismus und würde das gesamte System der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen in Frage stellen sowie Tür und Tor für weitere Überschreitungen öffnen. Der Ständerat hat am 19. Dezember 2019 die Motion Baumann (18.3934), welche das gleiche Anliegen wie die Motion Ettlins verfolgt, explizit aus diesem Grund abgelehnt.⁷

Entgegen der Einschätzung des Bundesrates⁸ verstösst die Umsetzung der Motion unserer Meinung auch gegen das Subsidiaritätsprinzip (Art. 43a Abs. 1 BV), demzufolge «der Bund nur die Aufgaben übernimmt, welche die Kraft der Kantone übersteigen oder einer einheitlichen Regelung durch den Bund bedürfen».

3. Die Umsetzung der Motion Ettlins ist ein Eingriff in die Volksrechte und die direkte Demokratie

Die kantonalen Bestimmungen, die Mindestlöhne einführen, wurden alle im Rahmen von Volksabstimmungen angenommen und verfügen folglich über eine starke demokratische Legitimation. Ein GAV ist ein Vertrag zwischen Privaten und die Allgemeinverbindlicherklärung ändert nichts an dessen privatrechtlichen Charakter – sie macht aus dem GAV kein Gesetz. Dies wurde auch vom Bundesgericht in seinem Urteil zum Mindestlohn im Kanton Neuenburg bestätigt.⁹ **Die Umsetzung der Motion Ettlins stellt somit einen Eingriff in die Volksrechte und die direkte Demokratie dar:**

⁶ Vgl. BGE 143 I 403 vom 21. Juli 2017, E 7.5.5., das Bundesgericht hält in seinem Urteil fest: «Es ist auch daran zu erinnern, dass die Kantone für die Sozialhilfe zuständig sind (Art. 115 BV), die nicht nur materielle Hilfe leisten, sondern auch die berufliche Integration von Bedürftigen fördern soll. Die materielle Hilfe ist somit subsidiär zum Einkommen, das sich die Betroffenen aus eigener Kraft durch eine Erwerbstätigkeit verschaffen können [Verweise u.a. auf die Rechtsprechung]. Dies setzt jedoch voraus, dass vollzeitlich erwerbstätige Personen ein Einkommen erzielen, das zum Leben ausreicht. Art. 41 Abs. 1 Bst. d BV nennt zudem als Sozialziel, dass sich Bund und Kantone dafür einsetzen, dass alle Erwerbsfähigen ihren Lebensunterhalt durch Arbeit, die sie unter angemessenen Bedingungen ausüben, bestreiten können».

⁷ Vgl. die Stellungnahme des Bundesrates vom 24. Februar 2021 zur Motion Ettlins, in der er seine bereits am 21. November 2018 zur Motion Baumann (18.3934) mit ähnlichem Inhalt, Aussagen wiederholt, wonach es sich um einen Eingriff von erheblicher Tragweite und besorgniserregender staatspolitischer und demokratiepolitischer Bedeutung handle, wobei der Bundesrat ausführt, dass der Bundesgesetzgeber bei der Umsetzung des Motionsziels den Volkswillen auf kantonaler Ebene aushöhlen und gegen die Grundsätze des Föderalismus und der verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung verstossen würde; vgl. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20183934>.

⁸ Erläuternder Bericht zur Änderung des AVEG, S. 14.

⁹ Vgl. BGE 143 I 403 vom 21. Juli 2017, E 7.3.2.

AVE GAV – privatrechtlich geregelte Vereinbarungen – sollen kantonalen, vom Stimmvolk eingeführten Bestimmungen vorgehen.

4. Die Umsetzung der Motion Ettlins verstösst gegen den Verfassungsgrundsatz der Legalität

Die Umsetzung der Motion Ettlins verstösst auch gegen den Verfassungsgrundsatz der Legalität, namentlich den Grundsatz der Normenhierarchie, wonach eine untergeordnete Rechtsnorm nicht gegen eine übergeordnete Rechtsnorm verstossen darf, d.h. ein AVE GAV (eine privatrechtlich geregelte Vereinbarung) nicht einem kantonalen Gesetz übergeordnet werden darf.¹⁰

5. Eingriff in das System des Arbeitsrechts und der Rechtsquellen des Arbeitsrechts

Die Umsetzung der Motion Ettlins wäre zudem ein Verstoß gegen das System des Arbeitsrechts und dessen Rechtsquellen. Das Arbeitsverhältnis ist in der Regel durch das private Arbeitsrecht geregelt. Diese privatrechtlichen Bestimmungen räumen den Parteien einen gewissen Handlungsspielraum ein, um an ihre spezifischen Bedürfnisse angepasste Regelungen zu beschliessen. Dieser Handlungsspielraum ist jedoch begrenzt: Öffentlich-rechtliche Bestimmungen, welche grundsätzlich zwingend sind, haben Vorrang vor den Regeln des privaten Arbeitsrechts und den auf diesen Grundlagen vereinbarten Regeln zwischen Privaten (Vorbehalt des öffentlichen Rechts; Artikel 342 OR). **Dies bedeutet, dass die öffentlich-rechtlichen Regeln, die von den Kantonen und vom Bund eingeführt wurden, um einen Mindestschutz der Arbeitnehmenden sicherzustellen, Vorrang vor allen anderen anderslautenden Regeln haben.** Das Bundesgericht hat in seinen Urteilen zu den Mindestlöhnen in den Kantonen Neuenburg und Tessin festgehalten, dass sozialpolitisch relevante kantonale Regelungen zu Mindestlöhnen unter diesen Vorbehalt fallen.¹¹ Die Umsetzung der Motion Ettlins käme einem Verstoß gegen dieses System des Arbeitsrechts und der Rechtsquellen des Arbeitsrechts gleich, indem der allgemeinverbindliche GAV über das kantonale öffentliche Recht gestellt würde.

6. Rechtsunsicherheit

Wie im Bericht zum Vernehmlassungsverfahren erwähnt, führt die Umsetzung der Motion Ettlins zu Rechtsunsicherheit: In Kantonen, wo die kantonalen Mindestlöhne Vorrang haben, wenn sie höher sind als jene in (AVE) GAV, würden zwei parallele und wider-

¹⁰ Vgl. die Stellungnahme des Bundesrates vom 24. Februar 2021 zur Motion Ettlins, in der es heisst, dass ein «allgemeinverbindlicher GAV auch nicht auf Gesetzesniveau ist, sondern eher mit einer Verordnung vergleichbar ist».

¹¹ Vgl. BGE 143 I 403 vom 21. Juli 2017, E.7.4; BGE 2C_302/2020, 2C_306/2020, E.8.7.

sprüchliche Gesetze vorliegen. In solchen Fällen müsste grundsätzlich ein Zivilgericht entscheiden.¹²

Dies alles zeigt, dass die Motion Ettlín nicht verfassungskonform umsetzbar ist. Entsprechend ist sie umgehend abzuschreiben.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüssen.

Sozialdemokratische Partei der Schweiz



Mattea Meyer
Co-Präsidentin



Cédric Wermuth
Co-Präsident



Luciano Ferrari
Leiter Politische Abteilung

¹² Erläuternder Bericht zur Änderung des AVEG, S. 6.