



Schweizer Fleisch-
Fachverband
Union Professionnelle
Suisse de la Viande
Unione Professionale
Svizzera della Carne

Eidgenössisches Departement für
Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF
Staatssekretariat für Wirtschaft SECO
Holzikofenweg 36
3003 Bern

Per E-Mail an:
info.paga@seco.admin.ch

Zürich, 30. April 2024

**Vernehmlassungsantwort: Änderung des Bundesgesetzes über die Allgemeinverbindlich-
erklärung von Gesamtarbeitsverträgen (Umsetzung der Motion 20.4738 Ettlín «Sozialpartner-
schaft vor umstrittenen Eingriffen schützen» sowie Motion 21.3599 WAK-N «Transparenz über
die finanziellen Mittel paritätischer Kommissionen»)**

Sehr geehrte Damen und Herren

Der Schweizer Fleisch-Fachverband SFF bedankt sich als Branchenorganisation für die fleisch-
verarbeitende Branche, die gegen 24'000 Mitarbeitende umfasst, für die Möglichkeit zur Stellung-
nahme. Nachfolgend finden Sie die Stellungnahme zu denjenigen Punkten, welche gemäss dem SFF
von Relevanz sind. Die Vernehmlassungsantwort ist in zwei Teile unterteilt, welche sich einerseits mit
der Motion 20.4738 und andererseits mit der Motion 21.3699 befassen.

Motion 20.4738 Ettlín «Sozialpartnerschaft vor umstrittenen Eingriffen schützen

I. Allgemeine Anmerkungen

Der SFF befürwortet im Grundsatz den Vernehmlassungsentwurf, der das Anliegen der Motion
20.4738 Ettlín weitgehend umsetzt. Gleichwohl schlagen wir als Arbeitgeberverband einer direkt-
betroffenen Branche im Sinne einer klaren Formulierung zwei Anpassungen vor (siehe Kapitel IV).
Dass der Bundesrat diese Motion trotz des präsentierten Vernehmlassungsentwurfs zur Nichtumset-
zung empfiehlt, ist staatspolitisch höchst fragwürdig. Vor dem Hintergrund der Gewaltenteilung ist der
Bundesrat gehalten, parlamentarische Vorstösse möglichst unverändert umzusetzen. Der Bundesrat
begründet seine Empfehlung damit, dass das Ziel dieser Motion gegen Grundprinzipien der Schweizer
Rechtsordnung verstosse, welche die Bundesverfassung garantieren würde. Im Wesentlichen verletze
die Motion die bundesstaatliche Kompetenzaufteilung und das Legalitätsprinzip. Gemeinsam mit
weiteren betroffenen Branchen- und Wirtschaftsverbänden liess der SFF, zusammen mit weiteren
Arbeitgeberverbänden verschiedener Branchen, diese Argumentation in einem Rechtsgutachten von
Prof. Dr. Isabelle Häner überprüfen. Das Rechtsgutachten kommt wie der SFF zum eindeutigen
Ergebnis, dass die Argumentation des Bundesrates einer rechtlichen Prüfung nicht standhält und somit
der Vernehmlassungsentwurf sowie auch die Motion Ettlín nicht gegen die Grundprinzipien der
schweizerischen Rechtsordnung verstossen.

II. Relevanz der Motion 20.4738 Ettlín

Im Jahr 2014 lehnte das Stimmvolk die Eidgenössische Volksinitiative «Für den Schutz fairer Löhne
(Mindestlohn-Initiative)» mit 76.3 % ab. Seither haben fünf Kantone (NE, JU, GE, TI, BS) und zwei
Städte (Winterthur und Zürich) einen Mindestlohn eingeführt. In acht weiteren Kantonen (BL, BE, FR,
LU, SH, SO, VD, VS) haben die SP, die Juso und die UNIA Volksinitiativen eingereicht oder geplant.
In weiteren Kantonen scheiterten parlamentarische Vorstösse. Dieses systematische Vorgehen ist vor
dem Hintergrund des klaren Volksentscheids von 2014 staatspolitisch höchst bedenklich. Die Mindest-

Schweizer Fleisch-Fachverband SFF

Ringstrasse 12 · CH-8600 Dübendorf · +41 58 521 53 00 · info@sff.ch · www.sff.ch

lohn-Initiative auf Bundesebene hatte denselben Sozialschutzgedanken verfolgt wie die dem Entscheid des Bundesgerichts zugrunde liegende kantonale Volksinitiative aus dem Kanton Neuenburg.

Seit einem in der Lehre umstrittenen Urteil des Bundesgerichts vom 21. Juli 2017 betreffend den Mindestlohn im Kanton Neuenburg ist es grundsätzlich sogar möglich, dass Kantone Bestimmungen eines allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsvertrags (ave GAV) derogieren. Die Mindestlöhne in den Kantonen Genf und Neuenburg untergraben gleich in zweifacher Hinsicht Entscheide auf nationaler Ebene: erstens die Volksabstimmung von 2014 und zweitens die Allgemeinverbindlich-erklärung des Bundesrates von Gesamtarbeitsverträgen, die sich auf das Bundesgesetz über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen stützt. Dies schwächt die ave GAV und stellt die bewährte Sozialpartnerschaft in Frage. Die Umsetzung der Motion 20.4738 Ettlín schützt die Sozialpartnerschaft vor kantonalen und kommunalen Eingriffen.

Seit dem genannten Bundesgerichtsurteil ist das Verhältnis zwischen kantonalen und kommunalen Entscheiden einerseits und ave GAV andererseits nicht klar geregelt. Aus diesem Grund ist im Jahr 2018 die Motion 18.3934 Baumann eingereicht worden. Sie sah vor, dass ave GAV nicht mehr durch kantonale Bestimmungen ausgehebelt werden können. Der Ständerat hat die Motion mit der Begründung abgelehnt, dass diese zu weit gehe. Ständerat und Kantone hatten damals Bedenken, dass ein allgemeiner Vorrang von ave GAV gegenüber kantonalem Recht bspw. kantonale Bestimmungen zu Familienzulagen, zur Finanzierung kantonaler Systeme über Lohnbeiträge und zu kantonalen Feiertagen aushöhlen könnte. Die Motion Ettlín trägt den damaligen Bedenken Rechnung, indem nur die Bestimmungen des AVEG betreffend den Mindestlohn, 13. Monatslohn und Ferienanspruch anderslautenden Bestimmungen der Kantone vorgehen sollen. Die Umsetzung der Motion 20.4738 Ettlín beendet die Kollision von Normen und schafft endlich wieder Rechtssicherheit.

Die Bundesverfassung garantiert im Grundsatz, dass der Staat nur dort in den Arbeitsmarkt eingreift, wo eine sozialpartnerschaftliche Lösung nicht realisierbar erscheint. Wenn die Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände die Arbeitsbedingungen vertraglich regeln, muss der Staat nicht eingreifen. In der Schweiz handeln traditionell die Arbeitnehmer und Arbeitgeber gemeinsam Arbeitsbedingungen aus. Diese Sozialpartnerschaft garantiert den sozialen Frieden seit über 100 Jahren. Das kollektive Arbeitsrecht schafft nämlich einen fairen Ausgleich zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern. Der funktionierende Interessenausgleich ist ein Erfolgsfaktor unserer Wirtschaft. Schliesslich verfügen die Sozialpartner über umfangreiche branchenspezifische Kenntnisse und können die Mindestbedingungen den Besonderheiten der Branchen anpassen. Sozialpartnerschaftliche Lösungen tragen zudem entscheidend zur liberalen Wirtschaftsordnung bei.

Gesamtarbeitsverträge sind komplexe, perfekt austarierte Gesamtpakete, welche die Bedürfnisse der Arbeitnehmer und Arbeitgeber gleichermaßen abbilden. Sie regeln das Arbeitsverhältnis umfassend. Wenn sie durch den Bundesrat für allgemeinverbindlich erklärt werden, gelten diese Bestimmungen für alle Unternehmen einer Branche und eines bestimmten Territoriums, also auch für die sogenannten Aussenseiter, welche kein Mitglied der Sozialpartner eines Gesamtarbeitsvertrags sind. Einseitige kantonale Eingriffe, die nun einzelne Bestimmungen der ave GAV aushebeln, untergraben die Allgemeinverbindlicherklärungen des Bundesrats. Darüber hinaus bringen sie die GAV als komplexe Gesamtpakete aus dem Gleichgewicht. Solche kantonalen Eingriffe führen zu einer Fragmentierung der arbeitsrechtlichen Bestimmungen, und in der Folge dazu, dass Sozialpartner vermehrt auf GAV verzichten werden. Wenn nämlich jeder Kanton an den ave GAV Hand anlegt, werden solche Vertragswerke obsolet. Zudem werden Verhandlungen vermehrt ergebnislos bleiben. Dies würde das Ende der bewährten und erfolgreichen Sozialpartnerschaft einläuten. Der SFF hat diesen vermehrten Druck auf kantonaler Ebene bei den Verhandlungen mit dem arbeitnehmerseitigen Sozialpartner des GAV des schweizerischen Metzgereigewerbe bereits zu spüren bekommen. Dagegen schränkt die Umsetzung dieser Motion die Kompetenzen der Kantone nicht ein. Die Kantone können im Rahmen der Bundesverfassung weiterhin Mindestlohnbestimmungen erlassen, sollten sie dies aus sozialpolitischer Sicht als notwendig erachten.

III. Würdigung des Vernehmlassungsentwurfs

Der Vernehmlassungsentwurf (VE) ergänzt zwar die allgemeinen Voraussetzungen der Allgemeinverbindlichkeit und setzt das Anliegen der Motion um. Dagegen äussert sich der Motionstext explizit zum Anwendungsvorrang allgemeinverbindlich erklärter GAV gegenüber anderslautenden Bestimmungen der Kantone und ist vor diesem Hintergrund besser verständlich als der Vernehmlassungstext. Der VE setzt die Motion in diesem Punkt nicht mit der gewünschten Klarheit um. Wir befürworten deshalb im Grundsatz die im VE präsentierte Gesetzesänderung im Artikel 2 Ziffer 4 AVEG, insofern er nicht nur implizit, sondern explizit den Anwendungsvorrang allgemeinverbindlich erklärter GAV vor zwingendem bzw. anderslautendem kantonalem Recht regelt (vgl. Kapitel IV unten).

Eine Änderung des OR (Günstigkeitsprinzip im Art. 358) und der BV ist nicht notwendig. Allerdings können wir der Argumentation des Bundesrates nicht folgen, dass eine auf ave GAV beschränkte Anpassung des OR nicht möglich wäre. Das OR geht dem AVEG nicht vor und eine Anpassung des AVEG schafft zwingendes Recht des Bundes. Das Rechtsgutachten von Prof. Dr. Isabelle Häner bestätigt unsere Beurteilung und hält fest: «Die wortgetreue Umsetzung der Motion Ettlín zielt im Ergebnis darauf ab, eine gesetzliche Grundlage zu schaffen, um vom Günstigkeitsprinzip dergestalt abweichen zu können, als grundsätzlich das Primat des allgemeinerklärten GAV betreffend Mindestlohnbestimmungen (gegenüber kantonalen anderslautenden Bestimmungen) gilt; m.a.W. wird just in den Fällen vom Günstigkeitsprinzip abgewichen, wo kantonale Bestimmungen einen höheren Mindestlohn als im allgemeinverbindlich erklärten GAV vorsehen. In diesen Fällen würde mit der Motion eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden, um insofern vom Günstigkeitsprinzip abzuweichen, als das kantonale Recht höhere Mindestlöhne vorsieht. Isoliert betrachtet wäre eine solche Bestimmung als *lex specialis* zu Art. 358 OR zu betrachten, indem für die ave GAV im AVEG eine Sonderregelung geschaffen würde. [...] Der Bundesrat geht grundsätzlich davon aus, dass mit einer Änderung der Bundesverfassung bzw. erst mit einer Anpassung von Art. 110 BV die Motion bzw. die Vernehmlassungsvorlage in Einklang mit der schweizerischen Rechtsordnung gebracht werden könnte. Diese Einschätzung kann nicht geteilt werden und findet auch in historischer und systematischer Auslegung von Art. 110 BV keine Stütze. Im Gegenteil, die frühere Rechtsprechung des Bundesgerichts und die herrschende Lehre haben festgehalten, dass die Ansicht, dass der Lohn im Bundeszivilrecht abschliessend geregelt sei, nicht unhaltbar ist bzw. Art. 110 Abs. 1 lit. a BV die Beschneidung der Lohnfreiheit zulassen würde. Aus dieser Überlegung heraus könnte auch Art. 358 OR dahingehend angepasst werden, als der Vorrang der Mindestlöhne in allgemeinverbindlich erklärten GAV gegenüber kantonalen Mindestlöhnen festgesetzt wird.» Das Gutachten hält aber auch fest: «Ein solcher Vorrang [...] allgemeinverbindlich erklärter GAV gegenüber entgegenstehendem kantonalem Recht ist jedoch aus gesetzessystematischen Gründen im AVEG sinnvoller, betrifft doch Art. 358 OR sämtliche GAV, während die Allgemeinverbindlicherklärung speziell im AVEG geregelt ist.»

Der Bundesrat konstatiert richtigerweise, dass die Kantone keine Kompetenz haben, Regelungen zu den Ferien und zum 13. Monatslohn zu erlassen, da die Gesetzgebung auf dem Gebiet des Zivilrechts gemäss Art. 122 Abs. 1 BV Sache des Bundes ist, weshalb er mit der Vernehmlassungsvorlage den Gegenstand der Motion auf den Mindestlohn beschränkt hat. Wir befürworten die Beschränkung auf Mindestlöhne.

IV. Geforderte Änderungen am Vernehmlassungsentwurf

Der Vernehmlassungsentwurf ist, basierend auf den obigen Ausführungen, wie folgt anzupassen.

Artikel 1 AVEG, neuer Absatz 4

Die Bestimmungen des allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsvertrages zum Mindestlohn gehen anderslautenden Bestimmungen der Kantone vor.

Artikel 2 Ziffer 4 AVEG

Der Gesamtarbeitsvertrag darf die Rechtsgleichheit nicht verletzen und, unter Vorbehalt von Artikel 358 des Obligationenrechts, dem zwingenden Recht des Bundes und der Kantone nicht widersprechen; Bestimmungen über Mindestlöhne können allgemeinverbindlich erklärt werden, auch wenn sie zwingendem kantonalem Recht widersprechen.

Die Motion hält im Artikel 1 Absatz 4 das Primat allgemeinverbindlich erklärter GAV fest, wonach diese anderslautenden Bestimmungen der Kantone vorgehen. Der Vernehmlassungstext greift die Kollisionsregel gemäss Art. 1 Abs. 4 des Motionstexts nur – aber immer-hin – implizit auf. Der Vernehmlassungstext umschreibt in Art. 2 Ziff. 4 letzter Satz AVEG die Rechtsfolge in dem Sinne, dass auch für den Arbeitnehmer ungünstigere GAV-Bestimmungen allgemeinverbindlich erklärt werden können. Daraus lässt sich – im Gegensatz zum Motionstext – noch nicht explizit ableiten, welche Bestimmung (die Mindestlohn-Bestimmung gemäss ave GAV oder jene gemäss kantonalem Mindestlohngesetz) im konkreten Arbeitsvertrag berufen ist bzw. Anwendungsvorrang genießt. Auch wenn sich der Anwendungsvorrang zu Gunsten der ave GAV im Vernehmlassungstext implizit ergibt, empfehlen wir im Sinne einer klaren, verständlichen Formulierung, den Artikel 1 Absatz 4 der Motion im Gesetzesentwurf zu ergänzen. Die Frage des Anwendungsvorrangs greift der Motionstext – im Gegensatz zum Vernehmlassungstext – explizit auf und löst dies über einen unbedingten Anwendungsvorrang zu Gunsten der ave GAV Mindestlohnbestimmungen. Schliesslich wird beliebt gemacht, dass auf den Begriff «zwingend» im Vernehmlassungsentwurf verzichtet wird. Damit wird impliziert, dass der Bundesgesetzgeber zwischen nicht zwingendem und zwingendem kantonalem Recht unterscheidet. Kantonales öffentliches Recht ist immer zwingend.

V. Motion und Umsetzungsvorschlag verstossen nicht gegen übergeordnetes Recht

Im Erläuternden Bericht stellt der Bundesrat die Verfassungsmässigkeit des Vernehmlassungsentwurfs in Frage. Der Bundesrat begründet dies im Wesentlichen mit einer Verletzung der bundesstaatlichen Kompetenzaufteilung und des Legalitätsprinzips. Er empfiehlt die Motion deshalb zur Nichtumsetzung. Seine Darstellung ist falsch. Der Vernehmlassungsentwurf sowie auch die Motion Ettlin verstossen nicht gegen die Grundprinzipien der schweizerischen Rechtsordnung. In ihrem Rechtsgutachten vom 27. März 2024 bestätigt Prof. Dr. Isabelle Häner unsere Beurteilung.

Mindestlöhne und flankierende Massnahmen, wovon die Mindestlöhne ein gewichtiges Element darstellen, sind Teil der wirtschaftspolitischen Massnahmen, die dem Bundesrat vorbehalten sind. Prof. Dr. Häner führt im Rechtgutachten aus: « [Es] bestehen berechtigte Gründe, die Einführung eines kantonalen Mindestlohns als eine kompetenzwidrige Form wirtschaftspolitischer Massnahmen einzustufen, weil die Kantone damit den schweizerischen Wirtschaftsraum, insbesondere im Bereich der ausländischen und interkantonalen Arbeitsmigration, gefährden und die etablierte Sozialpartnerschaft beschneiden.» Kantonale Mindestlohnbestimmungen in den Kantonen Genf, Neuenburg und Tessin gelten ausschliesslich für Arbeitnehmer, die gewöhnlich im jeweiligen Kanton arbeiten. Entsandte sind vom Geltungsbereich ausgenommen. Vor diesem Hintergrund kommen die kantonal eingeführten Mindestlöhne für entsandte Arbeitnehmer nur beschränkt der Armutsbekämpfung nach, da ausländische bzw. ausserkantonale Arbeitgeber, die ihre Angestellten vorübergehend in die Schweiz bzw. in den Nachbarkanton entsenden, welcher kantonale Mindestlohngesetze kennt, nicht zur Einhaltung des Mindestlohns verpflichtet sind und sie den Preiswettbewerb über Lohndumping ausfechten können. Die Vernehmlassungsvorlage wirkt der ungleichen Lohnbedingungen kantonal gegenüber ausserkantonaler bzw. ausländischer Arbeitgebern entgegen und gewährleistet als wirtschaftspolitische Massnahme den einheitlichen nationalen Wirtschaftsraum, ohne den kantonalen Lohnschutz aufzuheben.

Zweitens beinhaltet Art. 110 Abs. 1 BV, aus welchem sich die Aufteilung der Gesetzgebungskompetenz zwischen Bund und Kantonen im arbeitsrechtlichen Bereich ergibt, eine umfassende Regelungskompetenz und wirkt nachträglich-derogatorisch. Gemäss dem Gutachten von Prof. Dr. Häner begründet die Bundesverfassung «nach Lehre und Rechtsprechung eine umfassende Gesetzgebungskompetenz zugunsten des Bundes mit nachträglich derogatorischer Wirkung. Gemäss Art. 110 Abs. 1 lit. b BV kann der Bund Vorschriften über das Verhältnis zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmer erlassen. Nach Art. 110 Abs. 1 lit. d BV kann der Bund sodann Vorschriften über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen erlassen.» Der Bund sei «kraft seiner umfassenden Gesetzgebungskompetenzen nach Art. 110 BV selbst im Bereich etwaiger sozialpolitischer Massnahmen berechtigt, existenzsichernde, mithin mindestlohnrelevante Bestimmungen zu erlassen. Tut er dies, fällt die Möglichkeit der Kantone im Bereich des Mindestlohns zu legiferieren grundsätzlich weg, weil damit derselbe Schutzzweck erfüllt wird.» Den Kantonen werde keine besondere Regelungszuständigkeit belassen, soweit der Bund das Arbeitsschutzrecht regelt. Die Bundesgesetzgebung wirkt nur dann nicht derogatorisch, wenn die kantonalen Mindestlöhne ein anderes Ziel verfolgen bzw. als sozialpolitische Massnahme gelten. Gemäss dem Rechtsgutachten könne «dem Bundesgesetzgeber [auch] nicht die Absicht unterstellt werden, dass er die Ferien mit dem ArG abschliessend geregelt haben, aber just den Mindestlohn von dieser derogierenden Wirkung des Bundesrechts ausgenommen haben will – eine derartige Auffassung liesse sich denn auch historisch nicht stützen.»

Das Rechtsgutachten hält zudem fest: «Der Bundesgesetzgeber strapaziert [mit dem Vernehmlassungsentwurf] weder die bundesstaatliche Kompetenzaufteilung noch verlässt er die von ihm festgelegten Hierarchiestufen, betrifft doch die Änderung [im AVEG] ein Bundesgesetz und lässt die Frage nach der Qualifikation eines Beschlusses über die Allgemeinverbindlicherklärung unberührt.» An dieser Stelle sei daran erinnert, dass die Motion 20.4738 Ettlin nur auf jene ave GAV anwendbar ist, die eine Mindestlohnbestimmung beinhalten, namentlich wenn diese die kantonalen Bestimmungen unterschreitet.

Und schliesslich argumentiert das Rechtsgutachten damit, «dass kantonal unterschiedliche Mindestlöhne die über Jahre etablierten und abgestimmten Sozialpartnerschaften und mit ihr den einheitlichen Wirtschaftsraum der Schweiz gefährden.» Die Allgemeinverbindlicherklärung eines Gesamtarbeitsvertrages sorgt dafür, dass sich alle Arbeitgeber einer Branche an die gleichen Bestimmungen halten müssen. Einzelne Unternehmen können mit tiefen Löhnen und schlechten Arbeitsbedingungen keinen Wettbewerbsvorteil mehr erzielen. Ave GAV führen somit zu gleich langen Spiessen zwischen den Unternehmen einer Branche und verhindern Sozialdumping. Arbeitsrechtliche Massnahmen einzelner Kantone führen hingegen zu einer Fragmentierung der Arbeitsbedingungen, schränken die Planbarkeit ein und erhöhen den administrativen Aufwand für Unternehmen.

Die vertraglich vereinbarten Arbeitsbedingungen schützen Arbeitnehmer effektiver als kantonale Massnahmen. Gesetzliche Regelungen lassen sich nur in einem langwierigen Prozess verändern. Dagegen sind vertragliche Bestimmungen dynamischer und tragen den sich verändernden Bedürfnissen der Gesellschaft Rechnung. Dadurch garantieren die GAV die kontinuierliche Weiterentwicklung der Arbeitnehmerrechte. Auf Bundesebene wurden 45 Gesamtarbeitsverträge für allgemeinverbindlich erklärt. Diese GAV gelten für die gesamte Schweiz oder für mehrere Kantone. Sie haben folglich einen grösseren geografischen Geltungsbereich als gesetzliche Bestimmungen einzelner Kantone. Zudem stellen arbeitsrechtliche Interventionen der Kantone einzelne, isolierte Regelungen dar, wogegen Gesamtarbeitsverträge die Arbeitsbedingungen umfassend regeln. Am 1. Juli 2021 waren 84 allgemeinverbindliche Gesamtarbeitsverträge in Kraft (auf Bundes- und Kantonebene), denen über 1'100'000 Arbeitnehmer unterstanden. 2001 existierten erst 31 GAV mit etwa 400'000 unterstellten Arbeitnehmer. Die Wichtigkeit der GAV für den Schweizer Arbeitsmarkt nimmt somit stetig zu. Dadurch profitieren immer mehr Arbeitnehmer von sozialpartnerschaftlich geregelten Arbeitsbedingungen.

In seiner Botschaft zur Volksinitiative «Für den Schutz fairer Löhne (Mindestlohn-Initiative)» vom 16. Januar 2013 bekräftigt der Bundesrat die zentrale Rolle der Sozialpartnerschaft für die Lohnbildung, und dass zwingende staatliche Mindestlohnvorschriften im Widerspruch zur Wirtschaftsfreiheit und zur Vertragsfreiheit stehen.

Der Bundesrat hält im erläuternden Bericht fest, dass ein GAV «ein zwischen privaten Verbänden abgeschlossener Vertrag [ist] und seine Allgemeinverbindlicherklärung nichts an seinem privatrechtlichen Vertragsstatus ändert. Der Beschluss über die Allgemeinverbindlicherklärung ist ein Verwaltungserlass, der aus dem GAV kein Gesetz macht.» Dem hält das Rechtsgutachten von Prof. Dr. Häner entgegen, durch die Allgemeinverbindlicherklärung werde «privat gesetztes zu staatlich vorgegebenem Recht.» Die Allgemeinverbindlicherklärung erweise sich «als eine Kombination aus privat-autonomer Normsetzung und staatlichem Mitwirkungsakt bzw. wird sie vom Bundesgericht als normative Regelung mit Rechtsetzungscharakter qualifiziert, weshalb die Rechtswirkung im Ergebnis einem Rechtsetzungsakt nahekommen.» Zudem sei angemerkt, dass Beschlüsse des Bundesrates zur AVE von GAV klar einem Beschluss auf Bundesebene mit verbindlicher Wirkung insbesondere auch für die Nicht-Mitglieder eines Sozialpartner-Verbandes entsprechen und daher nicht einfach als Verwaltungserlass klassifiziert werden können.

VI. Es besteht kein zivilrechtlicher Anspruch auf Erfüllung gemäss Art. 342 OR

Der Bundesrat schreibt im erläuternden Bericht, «[...] dass das Ziel der Motion unter Berücksichtigung des Geltungsbereichs des Gesetzes nicht vollumfänglich erreicht werden kann. Wenn nämlich ein allgemeinverbindlicher GAV und ein kantonales Gesetz auf denselben Sachverhalt anwendbar sein könnten, könnte daraus ein Normenkonflikt resultieren. In einem solchen Fall müsste grundsätzlich ein Zivilgericht entscheiden.» Damit dürfte sich der Bundesrat auf Art. 342 OR beziehen. Das erwähnte Rechtsgutachten von Prof. Dr. Isabelle Häner (Rechtsanwältin) legt klar dar, weshalb der zivilgerichtliche Anspruch bei einer Umsetzung der Motion gemäss Kapitel IV entfällt (siehe S. 20 des Rechtsgutachtens).

Die Bedenken des Bundesrates halten einer rechtlichen Prüfung nicht Stand und sind somit hinfällig. Das Ziel der Motion kann und wird durch den Vernehmlassungsentwurf vollumfänglich erreicht. Sollten Zivilgerichte zu einem anderen Schluss kommen, würde es sich um ein Fehlurteil handeln. Um dem entgegenzuwirken, sollte der Vernehmlassung noch klarer formuliert sein und den Art. 1 Abs. 4 (neu) der Motion – beschränkt auf den Mindestlohn – übernehmen.

Motion 21.3599 WAK-N «Transparenz über die finanziellen Mittel paritätischer Kommissionen»

I. Allgemeine Anmerkungen

Der SFF steht dem vom Bundesrat vorgeschlagenen Vernehmlassungstext kritisch gegenüber und beantragt dessen Anpassung im nachfolgend beschriebenen Sinn.

II. Verpflichtung der Paritätischen Kommission zur Offenlegung der detaillierten Jahresrechnung

Wie der Bundesrat in seinem erläuternden Bericht zum Vernehmlassungsverfahren korrekt schreibt, unterstehen die Paritätischen Kommissionen der Finanzkontrolle des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO. Das SECO hat in seinen Weisungen vom November 2014 «Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen: Weisungen über Beiträge» detaillierte und klare Vorgaben verbrieft, welche die Höhe und Verwendung der Vollzugskostenbeiträge sowie die Darstellung und Gliederung der Bilanz und Erfolgsrechnung ebenso wie die Rückerstattung und Zuwendung dieser Vollzugskosten-

beiträge an die Sozialpartner-Verbände verbindlich regeln. Eine Aufsicht, dass die Vollzugskostenbeiträge korrekt und den Regelungen des jeweiligen Gesamtarbeitsvertrags konform verwendet werden, ist somit einheitlich und regulatorisch sichergestellt. Dies umso mehr, als das SECO die Empfehlungen der Eidgenössischen Finanzkommission EFK vom 11. September 2023, die Paritätischen Kommissionen anzuweisen, die Einhaltung der oben erwähnten Weisungen durch ihre jeweilige Revisionsstelle kontrollieren zu lassen, umsetzen wird. (Nebenbei sei bemerkt, dass die Paritätische Kommission Metzgereigewerbe diese Praxis bereits seit Jahren so pflegt.) Somit ist zwingend sichergestellt, dass die Paritätischen Kommission die Verwendung der Vollzugskostenbeiträge transparent offenlegen.

Wie im erläuternden Bericht korrekt erwähnt, sind die meisten Paritätischen Kommissionen privatrechtliche Vereine. Ein privatrechtlicher Verein ist im Grundsatz nur seinen Mitgliedern gegenüber auskunfts- und rechenschaftspflichtig. Ein Arbeitgeber oder Arbeitnehmer, welcher Vollzugskostenbeiträge an die Paritätische Kommission (privatrechtlicher Verein i.d.R.) bezahlt, ist somit kein Vereinsmitglied, sondern eine Drittperson, und folgegемäss per se nicht auskunfts- und rechenschaftsberechtigt. Dies umso mehr, als die Paritätische Kommission ihrer staatlichen Auskunfts- und Rechenschaftspflicht gegenüber dem SECO nachkommt.

Dem einzelnen Arbeitgeber oder Arbeitnehmer steht gemäss dem Öffentlichkeitsprinzip in der Verwaltung das Recht zu, dem SECO ein schriftliches Gesuch um Einsichtnahme in die Rechnungen der Paritätischen Kommission einzureichen. Dieses Öffentlichkeitsprinzip dient klar dem Gedanken der Transparenz. Der Bundesrat argumentiert nun, dass dieses Vorgehen über das SECO mehrere Einschränkungen und Nachteile aufweise und es in jeder Hinsicht ökonomischer sei, dieses Auskunftsrecht direkt bei den Paritätischen Kommissionen einfordern zu können. Zudem sei dieses Recht meist nicht adäquat bekannt.

Dieser Auffassung können wir nicht folgen, vor allem auch, weil der Bundesrat nicht darlegt, um welche Nachteile und Einschränkungen es sich handeln soll. Auch das Argument, dieses Recht sei zu wenig bekannt, ist kein Grund, um ein direktes Einsichtsrecht des Einzelnen gegenüber einer Paritätischen Kommission zu statuieren (auch hier legt der Bundesrat nicht darauf, worauf sich diese Annahme konkret stützt). Nun ist es ja gerade so, dass jeder verpflichtet ist, sich über seine Rechte und Pflichten zu informieren. Es besteht keine Bringschuld, sondern es ist klar eine Holschuld, dies auch im Rahmen der Transparenz der finanziellen Mittel der Paritätischen Kommissionen. Ob zudem mit einer Verbriefung dieses Auskunftsrechts im AVEG eine bessere Resonanz gewährleistet wird, wagen wir ernsthaft zu bezweifeln.

Weiter macht der Bundesrat geltend, dass das Auskunftsrecht über das SECO langwierig sei, da das SECO zuerst bei den Paritätischen Kommissionen nachfragen müsse und diese angehört bzw. konsultiert werden müssen. Wir als Mitglied der Paritätischen Kommission Metzgereigewerbe wissen aus eigener Erfahrung, dass dieses Nachfrage- und Anhörungsverfahren schnell und unkompliziert abläuft, so dass das jeweilige Auskunftserfahren zügig und unkompliziert abgewickelt werden kann. Das vom Bundesrat angeführte Argument greift somit nicht.

Somit sind wir der dezidierten Auffassung, dass eine Verbriefung eines speziellen Auskunftsrechts des einzelnen Arbeitgebers oder Arbeitnehmers direkt gegenüber der Paritätischen Kommission nicht nötig ist und zudem, da staatlich verordnet, in die Autonomie der Paritätischen Kommissionen eingreift. Zudem bringt dieses einen potenziell grossen Administrations- und Zeitaufwand mit sich, wenn jeder Arbeitnehmer oder Arbeitgeber, ohne Nachweis eines spezifischen Interesses, jederzeit und allenfalls mehrfach ein Auskunftsbegehren an eine Paritätische Kommission stellen kann. Zwar könnte diese Transparenz, wie vom Bundesrat erwähnt, mit der Publikation der Bilanz und Jahresrechnung auf der Homepage gewährt werden. Um einen allenfalls grossen Aufwand an Zeit und Kosten zu vermeiden, wäre somit eine Paritätische Kommission praktisch von Staates wegen gezwungen, Bilanz und Erfolgsrechnung zu publizieren. Dies ist jedoch auch aus staatspolitischer Sicht nicht vertretbar.

Dennoch soll dem Transparenzgedanken Rechnung getragen werden. Es geht denn nicht darum, die Paritätischen Kommission vor der Offenlegung der Verwendung der Vollzugskostenbeiträge zu schützen. Allenfalls vertretbar wäre, dass ein neuer Art. 5 Abs. 3 und 4 ins AVEG eingefügt wird, jedoch mit dem Zusatz, dass jeder Arbeitgeber oder Arbeitnehmer ein Auskunftsrecht hat, sofern er ein berechtigtes Interesse nachweisen kann. Das berechnete Interesse hat sich nach den von der Praxis bereits konsolidierten Grundsätzen zu definieren. Zudem soll im Gesetzestext nicht verbrieft werden, dass das Auskunftsverfahren kostenlos ist, könnte dies denn ein zusätzlicher Anreiz dafür sein, immer wieder und allenfalls unnötige Auskunftsbegehren zu stellen. Dass in der Praxis dieses Verfahren in der Regel kostenlos gestalten wird, ergibt sich per se. Doch soll eine Paritätische Kommission die Möglichkeit haben, in Einzelfällen, vor allem im wiederholten Male, Kosten in Rechnung zu stellen. Weiter sollte Art. 5 Abs. 4 AVEG im nachfolgend aufgeführten Sinn umformuliert werden.

III. Geforderte Änderungen am Vernehmlassungsentwurf

Der Vernehmlassungsentwurf ist, basierend auf den obigen Ausführungen, wie folgt anzupassen.

Artikel 5 AVEG, neuer Absatz 3

Werden Bestimmungen über Beiträge im Sinne von Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe b allgemeinverbindlich erklärt, so sind die Organe, die für die gemeinsame Durchführung nach Artikel 357b Absatz 1 des Obligationenrechts verantwortlich sind, verpflichtet, jedem Arbeitgeber oder Arbeitnehmer, der dem allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsvertrag untersteht, bezüglich dieser Beiträge auf Verlangen ~~kostenlos~~ Einsicht in die detaillierte Jahresrechnung zu gewähren. Der Arbeitgeber oder Arbeitnehmer muss dabei ein berechtigtes Interesse nachweisen.

Artikel 5 AVEG, neuer Absatz 4

Die detaillierte Jahresrechnung entspricht der detaillierten Jahresrechnung, welche die Paritätische Kommission dem Staatssekretariat für Wirtschaft SECO einreicht.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Vernehmlassungsantwort im Sinne unserer Ausführungen.

Freundliche Grüsse



Dr. Ivo Bischofberger
Präsident



lic. iur. Katharina Zerobin
Stv. Vorsitzende der Geschäftsleitung