



16.12.2025

Auftrag an die Verwaltung (mögliche Regelungen bezüglich Besitzstand und Übergang)

Bericht an die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates (WAK-S)

1 Ausgangslage und Auftrag

Die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates (nachfolgend WAK-S) traf sich am 29. August 2025, um über die Vorlage zur Änderung des Bundesgesetzes über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen zu beraten (Allgemeinverbindlicherklärung von Mindestlöhnen, die unter kantonalen Mindestlöhnen liegen, AVEG, SR 221.201.311).

Die WAK-S hat die Bundesverwaltung beauftragt, ihr einen Bericht und einen Vorschlag für einen Gesetzartikel zu unterbreiten, die folgendes enthalten:

- a) eine befristete Übergangszeit: kantonale Mindestlöhne gelten während einer befristeten Übergangszeit nur für Arbeitsverhältnisse, die nicht einem Mindestlohn aus einem allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsvertrag (GAV) unterstehen. Diese befristete Übergangszeit dauert bis zum ordentlichen Ablauf des betreffenden GAV, aber höchstens während einer Frist von zwei Jahren;
- b) eine Besitzstandsklausel: als kumulatives Erfordernis sollen geltende kantonale Mindestlöhne von dieser neuen Bestimmung nicht erfasst werden.

2 Kantonale Mindestlohngesetze

Heute¹ haben fünf Kantone (NE, JU, GE, TI und BS) ein Mindestlohngesetz erlassen. Jedoch haben nur die Kantone Neuenburg und Genf vorgesehen, dass der kantonale Mindestlohn den in allgemeinverbindlich erklärten GAV vereinbarten Mindestlöhnen vorgeht, sofern er höher ist als diese. Die Kantone Jura, Tessin und Basel-Stadt haben ihrerseits in den gesetzlichen Grundlagen den in den allgemein verbindlich erklärten GAV festgelegten Löhnen den Vorrang gewährt.

Der oben (Ziff. 1) formulierte Antrag betrifft ausschliesslich kantonale Bestimmungen, die nach der vorgeschlagenen Änderung des AVEG in Kraft treten. Zudem wären nur kantonale Gesetze betroffen, die regeln, dass ein höherer kantonaler Mindestlohn Vorrang vor den in den allgemeinverbindlich erklärten GAV vereinbarten Mindestlöhnen hat (aktuell sehen das die Kantone Neuenburg und Genf so vor).

¹ Stand: November 2025.

3 **Vorschlag für einen Gesetzesartikel**

Die Kantone sind zuständig für die Festlegung des Anwendungsbereichs sowie der Übergangsbestimmungen ihrer kantonalen Gesetze. Alle Kantone, die ein Mindestlohngesetz erlassen haben, legen dessen Anwendungsbereich und Übergangsbestimmungen fest.² Damit eine Übergangsbestimmung, wie sie oben beantragt wird, Anwendung finden könnte, müsste diese in künftig erlassene kantonale Mindestlohngesetze direkt aufgenommen werden.

Da der Bund jedoch die Bestimmungen eines kantonalen Gesetzes weder ergänzen noch ändern kann, könnte der Auftrag der WAK-S nur durch eine Einführung einer Vorrangsregelung im AVEG erfüllt werden. Die Bestimmungen würden die Wirkung des vom Nationalrat angenommenen Antrags betreffend Artikel 1 Absatz 4 (verabschiedet in seiner Beratung vom 17. Juni 2025)³ einschränken und könnte folgenden Wortlaut haben:

Variante 1:

	<i>Art. 1 Abs. 4 AVEG (neu)</i>
Im Allgemeinen	⁴ Die Mindestlohnbestimmungen eines allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsvertrages haben während der Geltungsdauer dieses Gesamtarbeitsvertrages, höchstens jedoch während zwei Jahren, Vorrang vor den ihnen widersprechenden Bestimmungen des kantonalen Rechts. Diese Regelung findet nur auf kantonale Mindestlohnbestimmungen Anwendung, die nach Inkrafttreten dieses Artikels in Kraft getreten sind.

Variante 2:

	<i>Art. 1 Abs. 4 AVEG (neu)</i>
Im Allgemeinen	⁴ Die Mindestlohnbestimmungen eines allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsvertrages haben während der Geltungsdauer dieses Gesamtarbeitsvertrages, höchstens jedoch während zwei Jahren, Vorrang vor den ihnen widersprechenden Bestimmungen des kantonalen Rechts.
	<i>Art. 19 (neu)</i>
Übergangsbestimmung	Artikel 1 Absatz 4 findet nur auf kantonale Mindestlohnbestimmungen Anwendung, die nach Inkrafttreten dieses Artikels in Kraft getreten sind.

² Art. 32a ff. und 76 LEmpl (NE); Art. 2, 3 und 11 LSM (TI); Art. 3 und 6 Loi sur le salaire minimum cantonal (JU); Art. 39i ff. LIRT (GE); Art. 2 und 9 MiLoG (BS).

³ In seiner Botschaft vom 13.12.2024 hat der Bundesrat dem Parlament einen Entwurf zur Änderung von Artikel 2 Ziffer 4 AVEG vorgelegt, der die Allgemeinverbindlicherklärung von GAV-Bestimmungen ermöglicht, die Mindestlöhne vorsehen, die unter denen der kantonalen Gesetze liegen. An seiner Sitzung vom 17.06.2025 hat der Nationalrat nicht nur den Entwurf des Bundesrats angenommen, sondern auch den Antrag der WAK-N, den Vorrang der Bestimmungen eines allgemeinverbindlich erklärten Mindestlohn eines GAV ausdrücklich im Gesetz zu verankern (Antrag zu Art. 1 Abs. 4 AVEG).

Variante 1 und 2 unterscheiden sich nicht betreffend ihre Wirkung.

Zur Gewährleistung der Rechtssicherheit im Rahmen der Umsetzung wäre es unerlässlich, konkret zu definieren, was unter dem ordentlichen Ablauf der Geltungsdauer des GAV zu verstehen ist, insbesondere was im Falle einer stillschweigenden Verlängerung des GAV gilt oder wenn die Vertragsparteien den GAV vor seinem Ablauf verlängern, da diese Elemente nicht aus dem Wortlaut des Antrags hervorgehen. Es müsste auch geprüft werden, wo diese Definitionen eingefügt werden sollen, da sich das Gesetz auf die Regelung der Grundsätze beschränkt und es keine Verordnung gibt.

Es ist zudem festzuhalten, dass die neue Regelung nur dann zur Anwendung kommen würde, wenn die Mindestlohnbestimmungen des GAV allgemeinverbindlich erklärt sind.

4 Verfassungsmässigkeit

Es ist zu betonen, dass die Einführung einer Vorrangregelung, auch wenn sie sowohl zeitlich als auch auf bestimmte Kantone beschränkt wäre, mehreren durch die Verfassung garantierten Prinzipien der Rechtsordnung widersprechen würde. Die Gründe in diesem Fall sind dieselben wie bei der Motion 20.4738 Ettlin.⁴ Den in den allgemeinverbindlich erklärten GAV festgelegten Mindestlöhnen den Vorrang gegenüber den kantonalen Gesetzen in diesem Bereich zu geben, ist aus Sicht der Kompetenzverteilung zwischen Kantonen und Bund problematisch. Laut Bundesgericht verfügen die Kantone nämlich über die Kompetenz, im arbeitsrechtlichen Bereich sozialpolitische Massnahmen zu erlassen, die zur öffentlich-rechtlichen Schutzgesetzgebung gehören.⁵ Zudem ist das Ziel des Antrages auch aus Sicht der Normenhierarchie problematisch, da ein Beschluss über die Allgemeinverbindlicherklärung einem kantonalen Gesetz untergeordnet ist.

Darüber hinaus ist der Bundesrat, wie er in seiner Botschaft⁶ ausführlich dargelegt hat, der Ansicht, dass es nicht möglich ist, eine Vorrangregelung in das AVEG aufzunehmen, da diese ausserhalb des Geltungsbereichs des AVEG liegen würde. Das AVEG regelt nämlich nur die Voraussetzungen und Wirkungen der Allgemeinverbindlicherklärung. Der Bund hat keine Kompetenz, die Rechtsnatur oder den Rang eines allgemeinverbindlich erklärten GAV in der Rechtsordnung im Bereich des Arbeitsrechts zu regeln, indem er einen allgemeinverbindlich erklärten GAV (bzw. bestimmte Bestimmungen daraus) als vorrangig vor dem kantonalen öffentlichen Recht erklärt.

Daher besteht die einzige Möglichkeit, den in Ziffer 1 formulierten Antrag im Einklang mit der schweizerischen Rechtsordnung umzusetzen, in einer Verfassungsänderung (BV, SR 110). Der Vorschlag würde darin bestehen, Artikel 110 BV zu ändern und eine allgemeine Bestimmung einzufügen, die dem Bund die Kompetenz überträgt, Vorschriften über den Vorrang der Mindestlohnbestimmungen eines allgemeinverbindlich erklärten GAV gegenüber dem kantonalen Recht zu erlassen. Auf der Grundlage dieser Verfassungsbestimmung könnte der Bund eine solche Bestimmung erlassen. Diese Änderung würde dazu führen, dass eine Ausnahme

⁴ Botschaft des Bundesrates vom 13.12.2024, Ziff. 1.2, S. 4; MAHON, Salaire minimum cantonal et conventions collectives étendues : l'étonnante histoire de la motion *Ettlin*, Newsletter DroitDuTravail.ch vom 24. Oktober 2024, S. 34.

⁵ BGE 143 I 403 E. 7.5.3.

⁶ Botschaft des Bundesrates vom 13.12.2024, Ziff. 1.2.1, S. 4 und Ziff. 2.3, S. 9-10.

der kantonalen Kompetenzen in der Sozialpolitik im arbeitsrechtlichen Bereich direkt in die Verfassung aufgenommen würde.

In diesem Zusammenhang ist an die Stellungnahme des Bundesrates zu einer möglichen Änderung der Bundesverfassung zu erinnern:⁷ Er stellt die Bedeutung der Sozialpartnerschaft und der allgemeinverbindlich erklärten GAV für den Schweizer Arbeitsmarkt keineswegs in Frage. Er ist jedoch der Ansicht, dass die Einführung einer Befugnis der Sozialpartner, vom kantonalen Recht abzuweichen, in der Bundesverfassung sehr weit geht. Eine solche Änderung, selbst wenn diese in zeitlicher Hinsicht beschränkt wäre, hätte weitreichende und grundlegende Auswirkungen auf die Kompetenzen der Kantone und der Sozialpartner im Bereich der Sozial-, Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik. Es ist auch darauf hinzuweisen, dass nur die neuen kantonalen Gesetze, die den Vorrang ihres kantonalen Mindestlohnes vorsehen würden, wenn dieser höher ist, von der Änderung betroffen wären. Zudem können gemäss dem erwähnten Bundesgerichtsentscheid Kantone nur dann kantonale Mindestlöhne festlegen, wenn sie existenzsichernd sind, das heisst wenn sie sich auf einem relativ niedrigen Niveau bewegen, das nahe am Existenzminimum liegt, das sich aus den Sozialversicherungs- oder Sozialhilfesystemen ergibt. Da die meisten in allgemeinverbindlich erklärten GAV festgelegten Mindestlöhne über den kantonalen Mindestlöhnen liegen, wären vor allem die Löhne von wenig oder nicht qualifizierten Arbeitnehmenden in Tieflohnbranchen betroffen.

Die Schlussfolgerung ist dieselbe wie bei der Motion 20.4738 Ettlin. Ohne eine Verfassungsänderung hätte die Umsetzung dieses Antrags einen Eingriff in die bestehenden und sowohl vom Bundesgericht als auch vom Bundesrat und der Bundesversammlung selbst anerkannten Zuständigkeiten der Kantone zur Folge und wäre damit ein Eingriff in die Souveränität der Kantone und den Föderalismus. Eine Verfassungsänderung ist jedoch aus den oben genannten Gründen nicht zu befürworten.

⁷ Botschaft des Bundesrates vom 13.12.2024, Ziff. 1.2.1, S. 5-6.