



Ein gefährlicher Plan

Im Kampf gegen Mindestlöhne hat der Gastroverband erfolgreich die bürgerliche Mehrheit eingespannt – und auch im Bundesrat und im Wirtschaftsdepartement willfährige Helfer gefunden, die bereit sind, an den Grundpfeilern der Schweizer Demokratie zu rütteln.

Von [Philipp Albrecht](#), [Priscilla Imboden](#) (Text) und Golden Cosmos (Illustration), 08.03.2024

Es ist ein höchst wunderlicher Vorgang: Die Landesregierung schlägt eine Gesetzesänderung vor, sagt aber gleichzeitig, das Parlament solle dazu Nein sagen; denn sie verstosse «gegen mehrere Grundprinzipien der Schweizer Rechtsordnung». Gegen die Verfassung. Gegen den Föderalismus. Und gegen die direkte Demokratie.

Wie ist so etwas möglich?

Diese Geschichte handelt vom Versuch, Armut in der Schweiz zu bekämpfen. Und von Kräften, die diesen Kampf mit fragwürdigen Mitteln behindern. Wir haben den Weg eines problematischen Vorstosses nachgezeichnet.

Erstaunliche Entscheide in beiden Räten

Im Dezember 2020 reicht der Obwaldner Mitte-Ständerat Erich Ettlín eine Motion ein mit dem Titel «Sozialpartnerschaft vor umstrittenen Eingriffen schützen». Ettlíns Ziel ist eine Gesetzesänderung: Er will, dass ein national gültiger Gesamtarbeitsvertrag (GAV) nicht mehr von einem kantonalen Gesetz ausgehebelt werden kann. Genauer: Immer dann, wenn der Bundesrat einen GAV als allgemeinverbindlich erklärt und dieser somit künftig für alle Unternehmen in einer spezifischen Branche gilt, soll dieser GAV über kantonalem Recht stehen.

Die Einführung von Mindestlöhnen in den Kantonen Neuenburg und Genf habe zu einem «Missstand» geführt, argumentiert Ettlín. Landesweite GAV würden durch kantonale Bestimmungen «ausgehebelt». Das sei «eine schwere Belastungsprobe für die bewährte Sozialpartnerschaft in der Schweiz». Er fürchtet: «Weitere Kantone könnten diesen Beispielen folgen.»

Doch die Sache hat einen Haken: Der Bundesrat kann nicht einfach per Gesetz kantonales Recht aushebeln, wo es ihm gerade passt. Ganz besonders nicht in der Sozialpolitik, die eine Angelegenheit der Kantone und Gemeinden ist.

Darauf verweist auch Wirtschaftsminister Guy Parmelin in der Ständeratsdebatte zu Ettlíns Vorstoss im Juni 2022. Er sagt, die Bestimmungen eines allgemeinverbindlich erklärten GAV dürften dem zwingenden Recht des Bundes und der Kantone nicht widersprechen. Ettlíns Motion sei eine weitreichende Intervention, die «unter dem Gesichtspunkt der Demokratie und des Föderalismus problematisch wäre».

Der Ständerat nimmt die Motion trotzdem an, mit 28 zu 16 Stimmen. Es ist ein erstaunlicher Entscheid, denn die Kantonsvertreter stellen sich damit gegen die kantonale Souveränität.

Noch erstaunlicher verhält sich die bürgerliche Mehrheit im Nationalrat ein halbes Jahr später. Die vorberatende Kommission empfiehlt die Vorlage knapp mit 11 zu 10 Stimmen zur Annahme. Die Minderheit, bestehend aus Politikerinnen der SP, der Grünen und der SVP, lehnt die Motion ab. Sie argumentiert, es handle sich um einen Eingriff in die Souveränität der Kantone und es sei problematisch, Entscheide der kantonalen Stimmbevölkerung zu überstimmen. Von der SVP zählen Magdalena Martullo-Blocher, Mauro Tuena und Thomas Aeschi zu dieser Minderheit.

Doch wenige Wochen später haben Aeschi und Tuena ihre Meinung offensichtlich geändert. Sie nehmen die Motion Ettlín im Parlament an. Martullo-Blocher fehlt bei der Abstimmung. Mit einer Ausnahme stimmen alle SVP-Nationalräte für den Vorstoss, drei enthalten sich. Mit 95 zu 93 Stimmen kommt das Anliegen knapp durch. Der Föderalismus, den die Partei stets hochhält, spielt auf einmal keine Rolle mehr.

Wie das rechtliche Gewissen der Verwaltung einknickte

Mit der Annahme der Motion in beiden Räten erteilt das Parlament dem Bundesrat den Auftrag, das Anliegen umzusetzen – möge dies verfassungsrechtlich noch so fragwürdig sein. Das Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco) des Wirtschaftsdepartements ist dafür zuständig, die Details auszuarbeiten.

Was tut die Bundesverwaltung in einer solchen Situation? Und wie verhält sich das Bundesamt für Justiz? Es ist das rechtliche Gewissen in der Bundesverwaltung und bei Bundesgesetzen die einzige Instanz, die juristisch kompetent über die Einhaltung der Verfassung wacht, da die Schweiz kein Verfassungsgericht kennt.

Antworten darauf bietet die Korrespondenz zwischen dem Seco und dem Bundesamt für Justiz, die die Republik via Öffentlichkeitsgesetz eingefordert hat.

Der E-Mail-Austausch erstreckt sich über gut zehn Monate im vergangenen Jahr. Bei der Lektüre zeigt sich: Das Seco war sich von Anfang an bewusst, dass es schwierig ist, die Motion Ettlins auf eine rechtskonforme Weise umzusetzen. In seiner ersten E-Mail ans Bundesamt für Justiz hält es im Februar 2023 fest, dass das Anliegen «für die Demokratie und den Föderalismus problematisch ist und auch der Bundesverfassung widerspricht». Und es fragt das Bundesamt direkt: «Wie ist es möglich, diese Motion umzusetzen unter Berücksichtigung der Bundesverfassung und des Föderalismus?»

Gar nicht, lautet die Antwort der Bundesjuristen. Der Bundesrat habe bereits deutlich zum Ausdruck gebracht, dass die Regelung von Mindestlöhnen in der verfassungsrechtlichen Kompetenz der Kantone liege: «Vor diesem Hintergrund scheint uns klar, dass es keine Möglichkeit gibt, die Motion verfassungsrechtlich korrekt umzusetzen.»

Die Hüter der Rechtsordnung raten dem Seco, dem Parlament zu beantragen, die Motion abzuschreiben. Zusätzlich schlagen sie aber noch eine Alternative vor: Es sei auch möglich, eine «verfassungswidrige» Gesetzesänderung vorzulegen, mit Antrag auf Ablehnung. Dafür entscheidet sich das Seco, «aufgrund des politischen Willens», wie es erklärt.

Mit der Zeit kommen offenbar bei den Bundesjuristinnen immer grössere Zweifel auf. Ende Oktober 2023 halten sie in einer E-Mail erneut fest, dass das Vorhaben «ernsthafte Schwierigkeiten» mit sich bringe, was die Verfassungsmässigkeit angehe, und machen einen neuen Vorschlag: eine Anpassung des Artikels 110 der Bundesverfassung, der die Zuständigkeiten des Bundes im Arbeitsrecht regelt. Das sei «die einzige Option, die es erlaubt, die Motion unter Einhaltung der Rechtsordnung umzusetzen».

Das Seco antwortet zwei Wochen später: Der Bundesrat wolle keine Verfassungsänderung, weil diese «grosse und grundsätzliche Auswirkungen hätte auf die Kompetenzen der Kantone und der Sozialpartner in der Wirtschafts- und Sozialpolitik». Das Staatssekretariat für Wirtschaft gehe aber davon aus, dass der Bundesrat die Problematik als wichtig erachte: «Die Einführung kantonaler Mindestlöhne ist in der Praxis problematisch. Die kantonalen Gesetze machen Verhandlungen komplizierter. In einigen Branchen, wie etwa dem Gastgewerbe, verhandeln die Sozialpartner seither keine GAV mehr.»

Diese Argumentation entspricht jener von Gastro Suisse und den anderen Arbeitgeberverbänden, die die Mindestlöhne bekämpfen.

Das Bundesamt für Justiz widerspricht ein letztes Mal – und wird ebenfalls politisch: «Wir haben Zweifel an Ihrer Aussage, dass die Gesetze über kantonale Mindestlöhne die Verhandlungen zwischen den Sozialpartnern erschweren», antwortet es dem Seco. Am Ende dieser Mail gibt es klein bei. Es besteht lediglich darauf, dass der Bundesrat festhält, dass «nicht ausgeschlossen werden kann, dass die Justiz zum Schluss kommt, dass das kantonale Recht gilt».

Das ganze Hin und Her zeigt: Das Seco ist bereit, eine verfassungswidrige und demokratiepolitisch höchst fragwürdige Gesetzesänderung vorzuschlagen, weil es das politische Ziel der Motion teilt, nämlich staatliche Mindestlöhne zu bekämpfen. Und das Bundesamt für Justiz wehrt sich nur halbherzig dagegen.

Markus Schefer, Professor für Staats- und Verwaltungsrecht an der Universität Basel, findet das bedenklich. Das Bundesamt für Justiz sei in einer solchen Situation letztlich zu schwach. «Das Seco setzt sich über dessen Einschätzung hinweg. Mangels Verfassungsgerichtsbarkeit wäre es sinnvoll, die Position des Bundesamts für Justiz bei der Prüfung der Verfassungskonformität von Vorlagen zu stärken.»

Doch solange dies nicht der Fall ist, liegt die Verantwortung beim Bundesrat. Und wenn von vornherein klar sei, dass ein Anliegen verfassungswidrig sei, dürfe die Regierung es nicht einfach auf die Gerichte abschieben, das festzustellen, sagt Schefer. «Der Bundesrat hätte beantragen sollen, die Motion abzuschreiben.»

Der Hotelier hinter dem Vorstoss

Was für einen zweifelhaften Prozess er da angestossen hat, scheint inzwischen auch Mitte-Ständerat Erich Ettlín zu dämmern. Am Telefon reagiert er höchst defensiv: «Ich finde die Diskussion wichtig und bin gespannt auf die Debatte. Die Lösung muss aber verfassungsmässig sein.»

Weshalb er die Motion einreichte? Vertreter der Gastro- und Coiffeurbranche seien auf ihn zugekommen, berichtet der Obwaldner Ständerat.

Das führt uns zu dem Mann, der im Hintergrund die Fäden zieht. Die Motion Ettlín hätte nämlich ebenso gut Motion Platzer heissen können – nach Casimir Platzer, Hotelier in Kandersteg und Präsident des Verbands Gastro Suisse, der in dieser Rolle während der Pandemie nationale Bekanntheit als lauter Massnahmenkritiker erlangte.

Einen beträchtlichen Teil seiner inzwischen zehnjährigen Amtszeit hat Casimir Platzer dafür aufgewendet, mit einer beispiellosen Vehemenz kantonale Mindestlöhne zu bekämpfen. Unter seiner Führung versuchten Arbeitgeberverbände deren Einführung in Neuenburg und Genf mit Einsprachen zu verhindern. Er wirft den Gewerkschaften vor, die Sozialpartnerschaft mit Mindestlöhnen zu torpedieren. Deshalb blockiert er seit fünf Jahren Verhandlungen für einen neuen GAV im Gastgewerbe.

Seine Schlacht gegen kantonale Mindestlöhne gleicht einer Achterbahnfahrt. Im Jahr 2014 lehnte das Schweizer Stimmvolk die Initiative für einen gesetzlichen Mindestlohn mit einem Nein-Anteil von 76 Prozent ab. Doch zehn Tage nach der Abstimmung beschloss das Parlament des Kantons Neuenburg, einen kantonalen Mindestlohn einzuführen. Es kam da-

mit dem Auftrag des Neuenburger Stimmvolks nach, das drei Jahre zuvor darüber abgestimmt hatte.

Der Rekurs von Platzer und anderen Arbeitgeberverbänden gegen den Neuenburger Mindestlohn scheiterte 2017 vor Bundesgericht. Es kam zum Schluss: «Die sozialpolitisch motivierte Massnahme, mit der insbesondere dem Problem von «working poor» begegnet werden soll, ist mit dem verfassungsmässig garantierten Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit und mit dem Bundesrecht vereinbar.»

Das Urteil des obersten Schweizer Gerichts war für Platzer und die Verbände ein harter Schlag. Für die Gewerkschaften war es eine wichtige Bestätigung. Sie begannen daraufhin auch in Genf Unterschriften zu sammeln. «Laut Verfassung liegt die sozialpolitische Kompetenz klar bei den Kantonen. Sie haben die Souveränität in der Armutsbekämpfung», sagt Luca Cirigliano, Jurist und Zentralsekretär beim Schweizerischen Gewerkschaftsbund. «Der kantonale gesetzliche Mindestlohn ist ein sozialpolitisches Instrument zur Bekämpfung von *working poor*. Und es liegt im öffentlichen Interesse, *working poor* zu vermeiden.»

Platzer sah das anders. Er nahm das Urteil zum Anlass, einen neuen Weg einzuschlagen. Dazu reichte der Urner CVP-Ständerat Isidor Baumann 2018 in der kleinen Kammer eine Motion ein, die praktisch gleich lautete wie die Motion Ettlín zwei Jahre später. Doch der Ständerat stellte sich klar hinter den Föderalismus und versenkte den Vorstoss im Dezember 2019.

Parallel zur Entwicklung in Neuenburg und Genf wurden auch in anderen Kantonen Mindestlöhne eingeführt oder via Unterschriftensammlungen angestossen. Im Jura, Tessin und auch in Basel-Stadt fallen sie aber weniger umfassend aus als in Neuenburg. Sie gelten nämlich nicht in Branchen mit einem vom Bundesrat als allgemeinverbindlich erklärten GAV. Genau so, wie Platzer es auch auf nationaler Ebene gerne hätte.

Doch im September 2020 stimmte die Bevölkerung in Genf für den schweizweit höchsten Mindestlohn (damals 23 Franken), der für alle gilt. Auch die Städte Zürich und Winterthur nahmen in Volksabstimmungen für alle gültige Mindestlöhne an. Auch da versuchte die Gegenseite deren Einführung mit Rekursen zu blockieren.

Seither wurden weitere Vorstösse eingereicht: Abstimmungen stehen in den Kantonen Freiburg, Solothurn, Baselland, Wallis und Waadt sowie in der Stadt Luzern an. Pläne gibt es zudem für die Städte Bern und Schaffhausen.

Ein Posten für Aeschi

Wie absolut diese kantonalen und kommunalen Mindestlöhne künftig gelten werden, hängt nicht zuletzt davon ab, was mit der Motion Ettlín geschieht. Aber wie ist es Platzer gelungen, Parlamentarierinnen zustimmen, die zuvor noch die Motion Baumann abgelehnt hatten? Und wie zog er die SVP-Nationalräte auf seine Seite, nachdem sich die Parteivertreterinnen in der Kommission wenige Wochen zuvor noch gegen sein Anliegen ausgesprochen hatten?

Von Gewerkschaftsseite heisst es, Arbeitgeberverbände hätten im Parlament vor den Abstimmungen Druck ausgeübt. Beweisen lässt sich das nicht. Klar ist, dass sich bereits 2019 eine «Allianz zur Stärkung der Sozialpartnerschaft» mit 29 Verbänden gebildet hatte – mit dem einzigen Ziel,

kantonale Mindestlöhne zu bekämpfen. Die Allianz war mit ihren Vertretern in Bundesbern sehr aktiv.

Klar ist auch: Der Nationalrat stimmte zehn Monate vor den nationalen Wahlen über den Vorstoss ab – also in einer Phase, in der es sich kein bürgerlicher Politiker mit den Arbeitgeberverbänden verscherzen will.

Einer davon ist SVP-Fraktionschef Thomas Aeschi. In einem Telefongespräch mit der Republik bestreitet er zunächst, dass das Ziel der Motion Ettlins gegen die Verfassung verstosse. Später ändert er seine Meinung und verweist per E-Mail darauf, dass er «zuerst den ausformulierten Gesetzesentwurf abwarten wollte, um dann die Verfassungsmässigkeit beurteilen zu können». Auf die Rückfrage der Republik, was seinen Meinungsumschwung herbeigeführt habe, antwortet Aeschi erneut schriftlich: «Solche Unterstellungen weise ich entschieden zurück. Bitte kontaktieren Sie mich nicht mehr. Ihre Nummer habe ich blockiert und Ihre E-Mail-Adresse dem Spam-Folder hinzugefügt.»

Aeschis Parteikollege Mauro Tuena, der die Motion Ettlins in der Kommission ebenfalls noch ablehnte und später im Parlament seine Meinung wechselte, reagierte nicht auf eine Anfrage zur Stellungnahme.

Was bei Aeschi besonders interessant ist: Wenige Monate nachdem er bei der Abstimmung im Nationalrat auf den Kurs von Casimir Platzer geschwenkt war, hat der studierte Wirtschaftswissenschaftler im Beirat von Gastro Suisse Einsitz genommen. Für vier Sitzungen pro Jahr erhalten da Parlamentarier rund 10'000 Franken, wie der Walliser Mitte-Nationalrat Philipp Matthias Bregy letztes Jahr offengelegt hat. Auf die Frage an Thomas Aeschi, was seine Tätigkeiten in diesem Amt seien, sagt er noch vor dem Kontaktabbruch: «Fragen Sie Casimir Platzer.»

Das tun wir. Wir wollen vom Gastro-Suisse-Präsidenten aber vor allem wissen, wieso er auf eine Gesetzesänderung pocht, die gegen die Verfassung verstösst.

In zwei Telefongesprächen äussert sich Platzer dazu und stellt infrage, ob die Juristen des Bundes richtigliegen. Er nimmt auch zu Thomas Aeschi und dem Beirat von Gastro Suisse Stellung, zieht dann aber vor der Publikation seine Zitate zurück.

Die Kantone wehren sich

Möglicherweise hat der umtriebige Hotelier die Rechnung ohne die Wirte gemacht.

Die Kantone rüsten zum Kampf. In einem Schreiben, das der Republik vorliegt, warnt die Konferenz der kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren (VDK) die Ratsmitglieder vor der Parlamentsdebatte vor einem «bedeutenden Eingriff in die kantonale Souveränität». Das Vorhaben gefährde «das Funktionieren unserer Institutionen». Momentan bereitet die VDK ihre Antwort auf den bundesrätlichen Vorschlag vor und äussert sich deshalb noch nicht dazu. Delphine Bachmann von der Mitte-Partei, Volkswirtschaftsdirektorin des Kantons Genf, stellt bereits klar: «Der Genfer Regierungsrat verteidigt die Volksabstimmung zu den Mindestlöhnen aus Respekt für die Demokratie. 58 Prozent der Genfer Stimmbevölkerung haben die Mindestlöhne angenommen, es besteht kein Zweifel an der Legitimität dieses Entscheides.»

Der Genfer Mindestlohn hat die Situation von vielen Angestellten in Tieflohnbranchen verbessert: So verdienten die Hälfte der Coiffeure, 40 Prozent der Angestellten in der Textilreinigung und 30 Prozent der Gastro- und Hotelangestellten im Kanton Genf vor der Einführung des Mindestlohnes weniger als 23 Franken pro Stunde. Ihnen würde bei einer Umsetzung der Motion eine erneute Lohnreduktion drohen.

In Neuenburg, dem zweiten Kanton, der direkt betroffen wäre, erklärt SP-Regierungsrätin Florence Nater: «Wir gehen davon aus, dass bei einer Umsetzung der Motion Ettlins rund 1500 Personen, die heute zum Mindestlohn von 21.09 Franken pro Stunde arbeiten, die Löhne gekürzt würden.»

Noch ist es nicht so weit. Der Bundesrat sammelt nun in der Vernehmlassung bis zum 1. Mai Reaktionen von Parteien, Verbänden und Kantonen zu der vorgeschlagenen Gesetzesrevision. Erst danach legt er dem Parlament einen definitiven Vorschlag vor.

So oder so zeigt die Episode: Die Mehrheit im Parlament ist offensichtlich bereit, an den Grundpfeilern der Schweizer Demokratie zu rütteln, wenn ihr eine politische Entwicklung im Land missfällt. Der Bundesrat und die Verwaltung wehren sich höchstens halbherzig dagegen – und spielen ein gefährliches Spiel mit dem Feuer.