Einfluss von Geschäften auf Ausgaben und Bürokratie

Liste der Prompts zur Durchführung der Analyse

1. Welche Geschäfte wurden seit 2020 massgeblich durch Gewerkschaften vorangetrieben?
2. Wie sind diese Geschäfte aus Sicht der Ausgabenlast und Bürokratie zu bewerten?

Nachfolgendes Chatprotokoll zeigt, wie diese vier Prompts durch den Analyseassistenten von Parlumina beantwortet wurden. Die Prompts wurden in dieser Reihenfolge und ohne weitere Anweisungen ausgeführt. Die Antworten wurden nicht korrigiert.

1 Welche Geschäfte wurden seit 2020 massgeblich durch Gewerkschaften vorangetrieben?

1.1 Antwort

Am deutlichsten gewerkschaftsnah vorangetrieben wurden seit 2020 die Vorstösse zu **Mindestlöhnen, Gesamtarbeitsverträgen (GAV), Lohnschutz und dem Schutz gewerkschaftlich engagierter Arbeitnehmender**; eine lückenlose parlamentarische Zuschreibung «durch Gewerkschaften» ist im Datensatz jedoch nicht enthalten.

Die wichtigsten Geschäfte

Geschäft	Inhalt und Einordnung	Parlamentarischer Verlauf
22.4175	**«Mindestlohn jetzt!»**: nationaler Mindestlohn von mindestens 4'000 Franken, Förderung von Mindestlöhnen in GAV und regelmässige Anpassung an Lohn- und Preisentwicklung. Das ist der klarste Fall einer gewerkschaftsnahen Lohnschutzagenda.	In der Frühjahrssession 2024 mit **62 zu 130 Stimmen abgelehnt**. Die Initiative war politisch hoch umstritten.
23.3204	**Modernisierung des Lohnschutzes**: mehr GAV-Abdeckung, erleichterte Allgemeinverbindlicherklärung von GAV, besserer Kündigungsschutz für Personalvertretungen und Massnahmen zur Stärkung der Gewerkschaftsorganisation.	In der Frühjahrssession 2024 mit **63 zu 128 Stimmen abgelehnt**. Inhaltlich ist dies der unmittelbarste Versuch, die institutionelle Stellung der Gewerkschaften und die kollektive Lohnverhandlung auszubauen.
24.096	Änderung des Gesetzes über die Allgemeinverbindlicherklärung von GAV: Mindestlöhne in allgemeinverbindlichen GAV sollen kantonalen Mindestlohnregelungen teilweise vorgehen. Damit wird die Bedeutung ausgehandelter GAV gegenüber kantonaler Mindestlohngesetzgebung gestärkt.	Als Bundesratsvorlage 2024 eingebracht und nach mehreren Beratungsrunden 2026 verabschiedet. Das Geschäft geht ausdrücklich auf die angenommene Motion 20.4738 zurück. Es ist der wichtigste konkrete gesetzgeberische Erfolg in diesem Themenfeld, aber nicht eindeutig als Gewerkschaftsprojekt einzuordnen.

Geschäft	Inhalt und Einordnung	Parlamentarischer Verlauf
22.7244	Schutz von Arbeitnehmervertreterinnen und -vertretern vor gewerkschaftsfeindlichen Kündigungen; als konkreter Anlass werden Entlassungen bei Smood genannt.	Eine Fragestunde-Frage ohne eigene Gesetzesberatung oder Schlussabstimmung. Politisch klar gewerkschaftsnah, institutionell aber weniger weitreichend als ein Gesetzesvorstoss.
21.1048	Koalitionsfreiheit und Zugang der Gewerkschaften zu Beschäftigten in einer mobilen und von Homeoffice geprägten Arbeitswelt.	Anfrage ohne Gesetzgebungsverfahren. Sie zeigt, dass der gewerkschaftliche Zugang zu Beschäftigten und die betriebliche Organisation auch nach 2020 parlamentarisch thematisiert wurden.
21.3613	Ausgewogene Vertretung der Arbeitnehmenden in ausserparlamentarischen Kommissionen.	Motion, die eine stärkere Repräsentation der Arbeitnehmenden und damit eine institutionelle Verankerung der Sozialpartnerschaft verlangte; sie wurde erledigt.

1.2 Was «massgeblich» im parlamentarischen Datensatz tatsächlich belegt

Für eine direkte Zuordnung spricht besonders 23.3204. Der Vorstoss verlangte nicht nur mehr Lohnschutz, sondern ausdrücklich:

- eine höhere Abdeckung des Arbeitsmarktes durch GAV,
- erleichterte Allgemeinverbindlicherklärungen,
- besseren Schutz von Personalvertretungen,
- und sogar eine stärkere Organisation der Gewerkschaftsmitglieder.

Die Urheberin Samira Marti fasste den Kern im Ratsdebatten mit den Worten zusammen: «Um den Lohnschutz in der Schweiz zu sichern und zu stärken, brauchen wir mehr Gesamtarbeitsverträge.» [137] Das Ziel war damit nicht bloss ein höherer Lohn, sondern eine Ausweitung der kollektiven Verhandlungsmacht.

Bei 22.4175 ist die Verbindung zur gewerkschaftlichen Lohnpolitik ebenfalls besonders deutlich. Der Vorstoss zielte auf eine nationale Lohnuntergrenze und begründete dies mit Working Poor, Lohndumping, Frauenlöhnen und den Auswirkungen tiefer Einkommen auf die Altersvorsorge. Tamara Funiciello argumentierte: «Das Beste, was man für eine gute AHV machen kann, ist, anständige Löhne zu zahlen; denn anständige Löhne führen zu höheren AHV-Beiträgen und dementsprechend auch zu anständigen AHV-Renten.» [129] Das Geschäft wurde jedoch deutlich verworfen: **62 dafür gegenüber 130 dagegen.**

24.096 ist anders zu bewerten. Die Vorlage stärkt zwar die Vorrangstellung allgemeinverbindlicher GAV und berührt damit ein zentrales Anliegen der Gewerkschaften. Der parlamentarische Ursprung liegt aber in der Motion 20.4738 von Erich Ettlin und nicht in einem als Gewerkschaftsvorhaben ausgewiesenen Vorstoss. Der Bundesrat bezeichnete die Änderung als Umsetzung dieses parlamentarischen Auftrags. Deshalb ist 24.096 eher ein **GAV- und sozialpartnerschaftliches Geschäft mit gewerkschaftsnahen Wirkungen** als ein eindeutig von Gewerkschaften lanciertes Geschäft.

Die gewerkschaftliche Interessenvertretung ist im Debattenprotokoll für 24.096 unmittelbar sichtbar: Christian Dandrès legte offen, dass er Mitglied der Leitung des Schweizerischen Gewerkschaftsbunds ist, und argumentierte gegen eine Regelung, die GAV-Mindestlöhne unter kantonale Mindestlöhne stellen könnte. [160] Das belegt gewerkschaftliche Einflussnahme in der parlamentarischen Auseinandersetzung, aber nicht, dass die Gewerkschaften alleinige Urheber der Vorlage waren.

1.3 Einordnung

Der Schwerpunkt lag seit 2020 somit auf drei miteinander verbundenen Linien:

1. **Lohnuntergrenzen** - besonders **22.4175**;
2. **Ausweitung und Durchsetzung von GAV** - besonders **23.3204** und **24.096**;
3. **Schutz gewerkschaftlicher Tätigkeit und Mitwirkung** - besonders **22.7244**, **21.1048** und **21.3613**.

Die Bilanz ist politisch gemischt: Die ausdrücklich weitergehenden Vorstösse für einen nationalen Mindestlohn und eine aktive staatliche Förderung der GAV-Abdeckung scheiterten im Nationalrat deutlich. Erfolgreicher war hingegen der Ansatz, die bestehende Sozialpartnerschaft und allgemeinverbindliche GAV rechtlich zu stärken. Deshalb ist **24.096** der wichtigste konkrete gesetzgeberische Output, während **22.4175** und **23.3204** die klarsten Beispiele für eine umfassende, gewerkschaftsnahe politische Agenda sind.

1.4 Quellen

- 22.4175: Mindestlohn jetzt! - **https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20224175**
- 23.3204: Modernisierung des Lohnschutzes. Autonomer Nachvollzug europäischer Entwicklungen - **https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20233204**
- 24.096: Bundesgesetz über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen. Änderung (Allgemeinverbindlicherklärung von Mindestlöhnen, die unter kantonalen Mindestlöhnen liegen) - **https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20240096**
- 20.4738: Sozialpartnerschaft vor umstrittenen Eingriffen schützen - **https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20204738**
- 22.7244: Wird der Bundesrat 19 Jahre nach der ersten Klage vor der ILO und nun, wo das Europa-Dossier wieder eröffnet ist, endlich Massnahmen vorschlagen, um diejenigen zu schützen, die sich an ihrem Arbeitsort engagieren? - **https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20227244**
- 21.1048: Koalitionsfreiheit und Recht auf Zugang zum Personal. Welche Umsetzung in einer mobilen Arbeitswelt? - **https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20211048**
- 21.3613: Ausgewogene Vertretung Arbeitnehmende in ausserparlamentarischen Kommissionen - **https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20213613**
- [137] Marti Samira, Frühjahrssession 2024 - **https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=63977#votum1**
- [129] Funiciello Tamara, Frühjahrssession 2024 - **https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=63565#votum1**
- [160] Dandrès Christian, Session d'été 2026 - **https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=71396#votum20**

2 Wie sind diese Geschäfte aus Sicht der Ausgabenlast und Bürokratie zu bewerten?

2.1 Antwort

Aus Sicht der **öffentlichen Ausgaben** wären die meisten dieser Geschäfte zunächst eher begrenzt belastend; die grössten Folgekosten lägen bei **Unternehmen und Kantonen.** Bei der **Bürokratie** wäre **23.3204** am aufwendigsten, während **22.7244** und **21.1048** als parlamentarische Anfragen praktisch keine unmittelbaren Vollzugskosten auslösen.

2.1.1 Vergleich nach Ausgabenlast und Bürokratie

Geschäft	Öffentliche Ausgabenlast	Bürokratischer Aufwand	Gesamtbewertung
22.4175 - «Mindestlohn jetzt!»	Niedrig bis mittel	Mittel	Für den Bund keine grossen direkten Ausgaben erkennbar. Der Vollzug eines nationalen Mindestlohns, die Kontrolle und die regelmässige Anpassung an Lohn- und Preisentwicklung würden jedoch neue Überwachungs- und Anpassungsaufgaben schaffen. Die Hauptlast wäre eine höhere Lohnsumme bei betroffenen Arbeitgebern, nicht der Bundeshaushalt.
23.3204 - Modernisierung des Lohnschutzes	Mittel	Hoch	Der Vorstoss verlangte mehrere neue oder ausgeweitete Instrumente: mehr allgemeinverbindliche GAV, Aktionsplanung, erleichterte Verfahren, mögliche Verhandlungspflichten, besseren Kündigungsschutz und einen obligatorischen Steuerabzug für Gewerkschaftsbeiträge. Das hätte den grössten administrativen Umsetzungsaufwand der sechs Geschäfte.
24.096 - Vorrang bestimmter GAV-Mindestlöhne	Niedrig bis mittel	Mittel bis hoch	Die Vorlage verursacht keine erkennbare grosse neue Transfer- oder Subventionslast. Sie würde aber die Rechtsanwendung zwischen Bund, Kantonen, GAV und Gerichten komplizierter machen. Die Botschaft nennt mögliche Normenkonflikte und eine mögliche Zuständigkeit der Zivilgerichte.
22.7244 - Schutz von Arbeitnehmervertretungen	Niedrig	Niedrig bis mittel	Als Anfrage begründet das Geschäft keine neue Ausgabenregel und kein eigenes Vollzugsregime. Höhere Kosten könnten erst entstehen, wenn daraus ein verstärkter Kündigungsschutz mit zusätzlichen Verfahren oder Entschädigungen entwickelt würde.
21.1048 - digitaler Zugang der Gewerkschaften zum Personal	Niedrig	Niedrig bis mittel	Der Bundesrat sah keinen gesetzgeberischen Handlungsbedarf und verwies auf bestehende Grundrechte und sozialpartnerschaftliche Vereinbarungen. Bei einer gesetzlichen Umsetzung wären vor allem Regeln zu digitalen Zugangskanälen und Datenschutz zu klären; im vorliegenden Geschäft selbst entsteht daraus keine bezifferbare Ausgabenlast.
21.3613 - Vertretung der Arbeitnehmenden in Kommissionen	Niedrig	Mittel bis hoch	Eine einmalige oder gezielte Ausschreibung einzelner Sitze wäre administrativ überschaubar. Eine systematische Ausschreibung sämtlicher Mandate würde laut Bundesrat den Wahlprozess erheblich verlangsamen und zusätzliche Ressourcen erfordern.

2.1.2 22.4175: Finanzpolitisch eher indirekt, vollzugsseitig aber nicht kostenlos

22.4175 hätte den Bund nicht primär durch neue Sozialausgaben belastet. Der Vorstoss verlangte einen nationalen Mindestlohn von mindestens 4'000 Franken sowie eine regelmässige Anpassung an die Lohn- und Preisentwicklung. Die unmittelbare finanzielle Wirkung läge daher vor allem bei den Arbeitgebern, deren Löhne unter der neuen Untergrenze liegen würden.

Für die öffentliche Hand wären dagegen Kontroll- und Vollzugsaufgaben zu erwarten: Es müsste geprüft werden, welche Arbeitsverhältnisse unter die Regel fallen, welche Ausnahmen gelten und ob der Mindestlohn korrekt angepasst wurde. Die Ausgestaltung mit Ausnahmen für Lernende und Praktikantinnen und Praktikanten würde die Abgrenzung zusätzlich erschweren. Der Datensatz enthält allerdings **keine quantifizierte Schätzung** der Lohnsumme, der Kontrollkosten oder der Auswirkungen auf Sozialversicherungsbeiträge.

2.1.3 23.3204: Klar höchster Bürokratiegrad

23.3204 wäre aus administrativer Sicht das anspruchsvollste Vorhaben. Es kombinierte mehrere Eingriffe in die Arbeitsmarktverwaltung:

- einen Bericht und Aktionsplan zur Erhöhung der GAV-Abdeckung,
- erleichterte Allgemeinverbindlicherklärungen,
- mögliche Verhandlungspflichten von Bund und Kantonen,
- zusätzliche Eingriffe bei ausbleibenden Verhandlungsergebnissen,
- erweiterten Schutz von Personalvertretungen,
- sowie einen obligatorischen Steuerabzug für Gewerkschaftsmitgliederbeiträge.

Besonders der Steuerabzug würde Anpassungen bei Steuerverwaltungen, Arbeitgebern und Lohnabrechnungen erfordern. Die erleichterte Allgemeinverbindlicherklärung würde zudem mehr Prüf- und Entscheidungsverfahren auslösen. Die öffentliche Ausgabenlast wäre deshalb vermutlich vor allem eine **Personal- und Vollzugslast**, nicht primär eine grosse direkte Auszahlung. Eine belastbare Frankenangabe liegt für dieses Geschäft nicht vor.

2.1.4 24.096: Geringe direkte Kosten, aber hohe Rechts- und Koordinationskomplexität

Bei 24.096 geht es nicht um eine staatliche Finanzierung von Löhnen, sondern um die Rangordnung zwischen allgemeinverbindlich erklärten GAV-Mindestlöhnen und kantonalen Mindestlohngesetzen. Die direkte Ausgabenlast des Bundes dürfte deshalb gering sein.

Die Bürokratie- und Rechtsrisiken sind dagegen beträchtlich. Die Botschaft beschreibt mögliche Konflikte zwischen kantonalem Recht, dem Gesetz über die Allgemeinverbindlicherklärung von GAV und dem Obligationenrecht. Bei widersprüchlichen Regelungen könnten Gerichte klären müssen, welche Norm vorgeht. Zudem wären sowohl Bundesstellen als auch kantonale Behörden betroffen, weil Allgemeinverbindlicherklärungen je nach Geltungsbereich auf Bundes- oder Kantonsebene vorgenommen werden.

Die lange Beratung mit mehreren Runden und zahlreichen Änderungsanträgen unterstreicht diese Komplexität: Das Geschäft wurde am **19. Juni 2026** definitiv verabschiedet, nachdem es seit der Botschaft vom **13. Dezember 2024** insgesamt 553 Tage im parlamentarischen Verfahren war. Das ist kein Beweis für bestimmte Vollzugskosten, zeigt aber, dass die rechtliche und föderale Abgrenzung aufwendig war.

2.1.5 22.7244 und 21.1048: Geringe unmittelbare Last

22.7244 und 21.1048 waren Anfragen und keine eigenständigen Gesetzesvorlagen. Daher lösen sie als solche weder neue staatliche Leistungen noch ein neues Bewilligungs- oder Kontrollsystem aus.

Bei 22.7244 könnte ein stärkerer Schutz von Arbeitnehmervertreterinnen und -vertretern später zu mehr arbeitsrechtlichen Streitigkeiten, Prüfungen oder Entschädigungszahlungen führen. Das ist aber eine mögliche Folge einer künftigen Gesetzesänderung, nicht eine im Geschäft selbst festgelegte Ausgabenlast.

21.1048 hätte bei einer Umsetzung vor allem organisatorische Fragen aufgeworfen: Zugang zu Intranets, E-Mail-Verteilern oder anderen digitalen Kommunikationskanälen. Der Bundesrat hielt jedoch fest, dass die Koalitionsfreiheit bereits verfassungsrechtlich geschützt sei und kein zusätzlicher gesetzgeberischer Handlungsbedarf bestehe. Dadurch blieb die konkrete Bürokratie dieses Geschäfts niedrig.

2.1.6 21.3613: Kleines Budget, aber spürbarer Verwaltungsaufwand

21.3613 ist das einzige Geschäft dieser Gruppe, bei dem der Datensatz die Bürokratiefolgen ausdrücklich benennt. Die Motion verlangte öffentliche Ausschreibungen für Sitze in ausserparlamentarischen Kommissionen und weiteren Gremien, insbesondere in sozialversicherungsrechtlichen Leitungsorganen.

Der Bundesrat warnte, eine systematische Ausschreibung aller Sitze würde den Auswahlprozess erheblich verlangsamen und zusätzliche Ressourcen beanspruchen. Die Kosten wären wahrscheinlich keine grossen Sachausgaben, sondern:

- Vorbereitung und Publikation der Ausschreibungen,
- Prüfung zahlreicher Bewerbungen,
- Abgleich von Qualifikationen und Interessenvertretung,
- zusätzliche Wahl- und Erneuerungsprozesse,
- sowie laufende Dokumentation der ausgewogenen Zusammensetzung.

Damit ist 21.3613 fiskalisch eher klein, verwaltungsorganisatorisch aber deutlich schwergewichtiger als eine blosse Anfrage.

2.2 Gesamteinordnung

Unter dem Gesichtspunkt der **Ausgabenlast** ergibt sich folgende Rangfolge:

1. 23.3204 - potenziell am teuersten im Vollzug, weil mehrere neue Verwaltungs- und Kontrollinstrumente vorgesehen waren;
2. 22.4175 - geringe direkte Staatskosten, aber erhebliche private Lohnkosten und gewisse Kontrollkosten;
3. 24.096 - geringe direkte Ausgaben, jedoch mögliche Gerichts- und Koordinationskosten;
4. 21.3613 - begrenzte, aber wiederkehrende Verwaltungskosten;
5. 22.7244 und 21.1048 - als Anfragen praktisch keine unmittelbare Ausgabenlast.

Unter dem Gesichtspunkt der **Bürokratie** ist 23.3204 der klarste Ausreisser. 24.096 erzeugt weniger laufende Administration, dafür eine anspruchsvolle föderale und rechtliche Schnittstelle. 22.4175 wäre in der täglichen Kontrolle arbeitsintensiver als bei einer blossen Gesetzesänderung sichtbar, während 21.3613 vor allem den Auswahl- und Besetzungsprozess des Bundes verlangsamen würde.

Wichtig ist die Grenze der Bewertung: Für keines dieser Geschäfte liegt im vorliegenden parlamentarischen Datensatz eine vollständige Kosten-Nutzen-Rechnung in Franken vor. Die Einstufung trennt deshalb zwischen **direkten Staatsausgaben**, **Vollzugs- und Verwaltungskosten** sowie **privaten Kosten für Arbeitgeber und andere Betroffene.**

2.3 Quellen

- 23.3204: Modernisierung des Lohnschutzes. Autonomer Nachvollzug europäischer Entwicklungen - https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20233204
- 22.7244: Wird der Bundesrat 19 Jahre nach der ersten Klage vor der ILO und nun, wo das Europa-Dossier wieder eröffnet ist, endlich Massnahmen vorschlagen, um diejenigen zu schützen, die sich an ihrem Arbeitsort engagieren? - https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20227244

- 21.1048: Koalitionsfreiheit und Recht auf Zugang zum Personal. Welche Umsetzung in einer mobilen Arbeitswelt? - https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20211048
- 22.4175: Mindestlohn jetzt! - https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20224175
- 24.096, Botschaft: Bundesgesetz über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen. Änderung (Allgemeinverbindlicherklärung von Mindestlöhnen, die unter kantonalen Mindestlöhnen liegen) - https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20240096
- 21.3613: Ausgewogene Vertretung Arbeitnehmende in ausserparlamentarischen Kommissionen - https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20213613