



21.032

Entsendegesetz.**Änderung****Loi sur les travailleurs détachés.****Modification***Erstrat – Premier Conseil*

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 29.09.21 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)

Antrag der Mehrheit

Nichteintreten

Antrag der Minderheit

(Rechsteiner Paul, Levrat, Zanetti Roberto)

Eintreten

Proposition de la majorité

Ne pas entrer en matière

Proposition de la minorité

(Rechsteiner Paul, Levrat, Zanetti Roberto)

Entrer en matière

Germann Hannes (V, SH), für die Kommission: Als Antragsteller des Nichteintretensantrages bin ich wie die Jungfrau zum Kind gekommen und ebenso überrascht, dass ich auch die Berichterstattung übernehmen darf, was mir nicht mehr bewusst war. Aber ich entschuldige mich für dieses Versehen.

Wir haben dieses Geschäft in der WAK eingehend behandelt. Es basiert auf der 2019 angenommenen Motion Abate 18.3473, "Optimierung der flankierenden Massnahmen. Änderung von Artikel 2 des Entsendegesetzes". Zur Umsetzung dieser Motion hat der Bundesrat dem Parlament nun diese Vorlage 21.032 unterbreitet, die zudem eine Bestimmung über die Nichterfüllung oder die mangelhafte Erfüllung von Beobachtungs- und Vollzugsaufgaben enthält sowie die Schaffung einer elektronischen Plattform zur Unterstützung der Vollzugsorgane vorsieht.

Die Motion Abate ist aufgrund der Einführung von kantonalen Mindestlohngesetzen, in diesem Fall insbesondere im Kanton Tessin, eingereicht worden. Der Motionär forderte, dass der kantonale Mindestlohn im Entsendegesetz aufgenommen wird und für ausländische Arbeitgeber gilt, die ihre Arbeitnehmenden in die Schweiz entsenden.

Wie in der Motion gefordert, wird der kantonale Mindestlohn als einzuhaltende Lohnuntergrenze in das Bundesgesetz über die flankierenden Massnahmen bei entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und über die Kontrolle der in Normalarbeitsverträgen vorgesehenen Mindestlöhne aufgenommen. Jedoch bleiben die kantonalen Mindestlohngesetze in Bezug auf ihren Geltungsbereich materiell und personell massgebend. Das heisst mit anderen Worten: Die kantonale Mindestlohngesetzgebung für entsandte Arbeitnehmende gilt nur, sofern das kantonale Gesetz dies

AB 2021 S 1039 / BO 2021 E 1039

auch vorsieht. Für den Vollzug der kantonalen Mindestlohngesetze und die Sanktionierung der Verletzung der Mindestlöhne kommen die Bestimmungen der kantonalen Gesetze zur Anwendung.

Diese Lösung wurde vom Bundesrat hauptsächlich aus zwei Gründen bzw. aus zwei Spannungsfeldern heraus gewählt:

1. Die Gesetzesrevision muss die Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen respektieren.
2. Die Gesetzesrevision soll das Diskriminierungsverbot des Freizügigkeitsabkommens gewährleisten.





Um die Kompetenzaufteilung zu gewährleisten und um die kantonalen Gesetze nicht zu übersteuern, gelten für den Anwendungsbereich und den Vollzug des kantonalen Mindestlohns grundsätzlich die kantonalen Gesetze. Die zweite Problematik zeigt sich vor allem in der sehr unterschiedlichen Ausgestaltung der kantonalen Mindestlohngesetze. Die vier Gesetze, die bereits in Kraft sind, unterscheiden sich stark. Es handelt sich hier um die Gesetze in den Kantonen Neuenburg, Jura, Genf und, wie erwähnt, Tessin. Das Gesetz im Kanton Jura sieht beispielsweise vor, dass die Mindestlöhne für alle Arbeitnehmenden auf dem Kantonsgebiet zur Anwendung kommen sollen. In den Kantonen Neuenburg, Genf, Tessin hingegen sind die Gesetze nur auf Arbeitsverhältnisse von Arbeitnehmenden anwendbar, die ihre Arbeit gewöhnlich auf dem Kantonsgebiet verrichten. Sie sehen also, die Gesetze sind sehr unterschiedlich ausgestaltet, und das gibt natürlich dann auch entsprechende Schwierigkeiten.

Wir haben uns mit verschiedenen Beispielen auseinandergesetzt, die eben diese Schwierigkeiten zeigen. Eines davon ist folgendes: Einige kantonale Gesetze sehen keine Sanktionen für den Fall vor, dass der Mindestlohn nicht eingehalten wird, so zum Beispiel jene der Kantone Jura und Neuenburg. Aus diesem Grund hätte die Anwendbarkeit der Kontroll- und Sanktionsbestimmungen des Entsendegesetzes bei Verstössen gegen kantonale Mindestlöhne dazu geführt, dass aus EU/EFTA-Staaten entsandte Unternehmen anders behandelt worden wären als Schweizer Unternehmen, weil nur die ausländischen Arbeitnehmenden aufgrund des Entsendegesetzes sanktioniert werden können. Es liegt auf der Hand, dass eine solche Umsetzung das Nichtdiskriminierungsgebot verletzt.

Ein weiterer Punkt betrifft die elektronische Plattform, die der Bund künftig anbieten soll, um den Austausch der Kontrolldossiers zwischen den Vollzugsorganen effizient und ohne Medienbrüche zu ermöglichen. Damit könnten der Arbeitsaufwand und die Fehlerquote entsprechend minimiert werden. Der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte hat im Übrigen darauf hingewiesen, dass es für solche Plattformen bzw. für eine solche Schnittstellenlösung zwingend einer gesetzlichen Grundlage bedarf. Diese würde hier in diesem Gesetz nachgeliefert – das nur noch zu diesem eher technischen Bereich.

Nun haben wir in der Kommission eine ausgiebige Diskussion geführt. Eigentlich kann es so auf den Punkt gebracht werden: Im Gesetz des Kantons Tessin gibt es offenbar Sanktionen, aber keinen Geltungsbereich für die Entsandten. Im Kanton Jura gibt es offenbar einen Geltungsbereich für Entsandte, aber keine Sanktionen. Dann war der Vorschlag, der Kanton Tessin könnte ja einfach das jurassische Recht bezüglich Geltungsbereich übernehmen. So haben sich Fragen an Fragen gereiht, und letztlich war die Kommission eben überzeugt, dass es besser ist, wenn dieses Problem weiterhin von den Kantonen selber gelöst wird.

Auch der Kanton Tessin hätte die Möglichkeit, sein Problem selber zu lösen. Im Übrigen kann er das dann so durchsetzen, dass es das Bundesgesetz gar nicht braucht. So ist die Aufforderung eigentlich eher, dass der Kanton Tessin sein Problem, das bei ihm zweifellos besteht, selber löst. Es soll aber nicht so sein, dass wir für vier Kantone, von denen drei das Problem offenbar befriedigend lösen können, eine schweizweite Lösung anpeilen.

Die Kommission beantragt Ihnen deshalb mit 8 zu 3 Stimmen bei 1 Enthaltung, nicht auf die Vorlage einzutreten. Dies geschieht, wie gesagt – und damit bin ich beim Fazit –, aus der Überlegung heraus, dass die Kantone selbst entscheiden können, die geltenden Mindestlöhne auf alle im Kantonsgebiet arbeitenden Personen anzuwenden, wie es der Kanton Jura bereits tut. Entsprechend bedarf es keiner bundesrechtlichen Regelung. Die Kommissionsmehrheit weist zudem darauf hin, dass die Festlegung kantonalen Mindestlohns eine sozialpolitische Massnahme ist, die in der Zuständigkeit der Kantone liegt, während das Entsendegesetz der Wirtschaftspolitik zuzuordnen ist und deshalb in die Zuständigkeit des Bundes fällt.

Der Sprecher der Minderheit wird nun deren Gründe anführen. Ich gehe nicht auf die Beweggründe der Minderheit ein, das wird Herr Rechsteiner tun.

Rechsteiner Paul (S, SG): Der Lohnschutz mit den flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit ist eine Erfolgsgeschichte. Die flankierenden Massnahmen haben dazu beigetragen, dass die Löhne in der Schweiz nicht abgedriftet sind. Im Gegenteil, die niedrigen Löhne sind sogar etwas stärker gestiegen als der Medianlohn. Das ist das Resultat einerseits der verschiedenen Mindestlohnkampagnen, andererseits aber vor allem auch der flankierenden Massnahmen. In dem Sinne ist es eine Erfolgsgeschichte.

Verankert sind die flankierenden Massnahmen im Entsendegesetz. Das Gesetz aus dem Jahre 1999 musste in verschiedenen Etappen immer wieder an die neuen Entwicklungen und Herausforderungen angepasst werden. Auch das ist mit Erfolg passiert, wie die letzte Evaluation des Departements zum Entsendegesetz ergeben hat. Die neue Botschaft zur Änderung des Entsendegesetzes ist genau in diesem Lichte zu sehen. Es gibt inzwischen fünf Kantone mit Mindestlöhnen; Basel ist bekanntlich jetzt dazugekommen. Eine zentrale Rolle spielen die Mindestlöhne vor allem im Kanton Tessin. Dort ist das Lohngefälle gegenüber der umliegenden Lombardei



besonders gross. In keinem anderen Kanton sind die flankierenden Massnahmen, die generell für die ganze Schweiz wichtig sind, so wichtig wie im Tessin, in keinem anderen Kanton spielen sie eine so grosse Rolle. Die Motion für die jetzt zu behandelnde Änderung des Entsendegesetzes kommt auch aus dem Kanton Tessin. Es war der ehemalige Ratskollege Fabio Abate, der die Motion gegen Ende der letzten Legislatur eingebracht hatte. Damals hatte unser Rat, entgegen der Empfehlung des Bundesrates, dieser Motion mit eindrücklicher Mehrheit zugestimmt: 33 zu 9 Stimmen bei 1 Enthaltung lautete das Resultat hier im Rat nach Voten der beiden Tessiner Standesvertreter, Kollege Abate und Kollege Lombardi.

Jetzt, kaum drei Jahre später – der Bundesrat setzt diesen Auftrag nun um –, soll nach dem Antrag der Mehrheit der WAK plötzlich alles anders sein, obschon sich im Vernehmlassungsverfahren 23 Kantone, wir sind ja die Kammer der Kantone, positiv zu dieser Vorlage, die uns der Bundesrat unterbreitet, geäussert haben.

Worum geht es aus inhaltlicher Sicht? Wenn ein Kanton Mindestlöhne erlässt, müssen diese doch nach den Gesetzen der Logik und Nichtdiskriminierung nicht nur für die ansässigen, sondern auch für die entsandten Arbeitnehmenden gelten. Alles andere wäre nichts anderes als eine Einladung zum Lohndumping, wie Kollege Abate, der ja auch ein Gewerbevertreter war, sehr ausführlich ausgeführt hatte. Das wäre letztlich zum Schaden der Lohnabhängigen, aber auch zum Schaden des Gewerbes, der Branchen. Alle müssen gleich lange Spiesse haben, das ist der Sinn der flankierenden Massnahmen und des Entsendegesetzes.

Mit der Umsetzung der Motion Abate wird also nichts anderes gemacht als eine Selbstverständlichkeit. Umso unverständlicher ist der Nichteintretensantrag der Kommissionmehrheit, der einfach die Mindestlöhne in den Kantonen nicht gepasst haben. Das ist kein Argument, diesen Auftrag, den wir uns selber gegeben haben, jetzt nicht umzusetzen. Unverständlich ist der Nichteintretensantrag auch deshalb, weil mit dieser Änderung des Entsendegesetzes auch weitere Punkte geregelt werden. Sie sind, der Kommissionssprecher hat es ausgeführt, eher technischer Natur, aber vollkommen unbestritten und trotzdem nötig, beispielsweise die Plattform für die elektronische Kommunikation. Vor diesem Hintergrund,

AB 2021 S 1040 / BO 2021 E 1040

meine ich, ist der Nichteintretensantrag auch nichts anderes als Arbeitsverweigerung. Das aber darf nicht sein. Nicht nur dem Kanton Tessin und den Tessiner Beschäftigten, sondern auch dem Tessiner Gewerbe gegenüber wäre ein Nichteintreten doch recht provokativ, weil man damit signalisieren würde, dass die Probleme des Tessiner Arbeitsmarktes hier in diesem Saal nicht ernst genommen werden; dies, obschon im Vernehmlassungsverfahren 23 Kantone zugestimmt haben.

Es ist auch wichtig für die übrigen Grenzkantone. Wenn es Kantone gibt, die dieses Instrument nicht brauchen, werden sie dadurch nicht gestört, dass in den Kantonen, die Mindestlöhne kennen, keine Diskriminierung zugelassen wird. In diesem Sinne ist es auch ein Stück eidgenössischer Solidarität gegenüber den Grenzkantonen, insbesondere gegenüber dem Tessin, diese Vorlage zu verabschieden.

Ich möchte Sie deshalb bitten, auf die Vorlage einzutreten und damit auch klarzumachen, dass sich die Kommission inhaltlich an die Arbeit machen muss.

Noser Ruedi (RL, ZH): Das Votum von Herrn Rechsteiner hat mich noch etwas herausgefordert. Ich stimme mit ihm überein: Der Lohnschutz funktioniert in der Schweiz, es gibt keinen dringenden Handlungsbedarf – er funktioniert. Ich stimme mit ihm auch überein, dass es ab und zu die eine oder andere Anpassung braucht. Die Grundsatzfrage ist, ob es diese heute braucht.

Seit der Annahme der Motion Abate hat sich geändert, dass die institutionelle Frage im Moment vom Tisch ist. Zudem muss der Bundesrat vermutlich früher oder später mit einer umfassenden Auslegeordnung kommen und aufzeigen, was eigentlich alles zu tun ist. Ich möchte hier einfach noch darauf aufmerksam machen, dass sich da auch die Frage stellen wird, ob eine Anmeldefrist von acht Tagen, von sieben Tagen oder von vier Tagen richtig ist. Es wird sich auch die Frage stellen, wie diese Verfahren aussehen sollen. Wir können ja nicht dauernd nur auf unserer Seite nach oben schrauben, ohne zu schauen, was die Partner schlussendlich interessiert, wenn wir eine gute Partnerin innerhalb der EU sein wollen. Das heisst also, ich gehe davon aus, dass dieses Geschäft sowieso früher oder später wieder auf den Tisch kommt.

Dann haben Sie meiner Ansicht nach einen inhaltlichen Fehler gemacht, Herr Rechsteiner. Sie sagten im Brustton der Überzeugung: Wenn ein Kanton einen Mindestlohn festlegt, dann sollte das schliesslich auch für alle gelten, die in diesen Kanton arbeiten gehen. Die Kantone, die einen Mindestlohn festgelegt haben, haben aber genau das ausgenommen – viele Kantone. Es steht im Gesetz, dass genau das, was Sie gesagt haben, nicht gilt. Wenn die Kantone in ihren kantonalen Volksabstimmungen die Entsandten aus der Schweiz und aus der EU nicht in den Geltungsbereich mit eingeschlossen haben, ist es jetzt nicht unsere Aufgabe, dass wir es vom Bundesgesetz her machen. Denn die Kantone, das wurde in der Kommission deutsch und deutlich



gesagt, können das in ihr Recht einbauen. Dann gilt es, ohne dass man das Entsendegesetz ändert. Aber es muss dann eben für Schweizer und für EU-Leute gleichermassen gelten, weil wir keine Diskriminierung haben wollen.

Kantone, die das machen, haben kein Problem. Meines Wissens hat der Kanton Jura, der das gemacht hat, kein Problem. Gerade der Kanton Tessin, der das grösste Problem hat, hat es nicht gemacht. Jetzt gestatte ich mir eine politisch absolut unkorrekte Bemerkung: Ich habe zwischendurch etwas das Gefühl, dass die Lega dei Ticinesi zwar solche Dinge fordert, die Baumeister der Lega dei Ticinesi dann aber sehr schnell wieder Wege finden, wie sie das, was sie selbst fordern, umgehen können – und sie kommen mit ihren Forderungen dann nach Bern. Der Kanton Tessin kann das Problem zu hundert Prozent selbstständig lösen. Er kann, er muss es einfach lösen. Er wird ja wohl auch eine Mehrheit finden, wenn es so ist, wie Sie, Herr Rechsteiner, es gesagt haben, wenn der Leidensdruck also so hoch ist. Warum löst er es dann nicht? Warum kommt er immer nach Bern und verlangt hier Lösungen, die dann für die ganze Schweiz gelten? Er kann es in diesem Fall selbst lösen.

Darum ist der Nichteintretensantrag eigentlich der absolut richtige Weg. Wir bitten den Kanton Tessin doch, sein Mindestlohngesetz so anzupassen, dass es mit dem Freizügigkeitsabkommen und mit den flankierenden Massnahmen kompatibel ist. Dann muss man keine Bundesgesetze ändern. Das ist notabene der schnellste Weg. Das kann man im Kanton Tessin sofort umsetzen. Das würde auch sofort in Kraft treten und die Tessiner Anliegen abdecken. Die Frage ist, warum es der Kanton Tessin nicht so macht – das ist doch die grosse Frage. Ich möchte Sie darum bitten, im Moment nicht auf die Vorlage einzutreten. Warten wir, bis der Bundesrat mit einer kompletten Auslegeordnung kommt. Dort werden wir zu den flankierenden Massnahmen auch noch andere Probleme diskutieren müssen. Wenn wir das Gesamtpaket haben, können wir dann auch das Gesamte anschauen.

Levrat Christian (S, FR): Si je m'annonce, c'est parce que la plupart des cantons concernés sont des cantons latins ou, pour une grande majorité, romands, et que la Commission de l'économie et des redevances est en règle générale un lieu où les voix romandes peinent sinon à se faire entendre, tout du moins à se faire entendre en nombre suffisant. Je crois qu'il y a un certain nombre de points qu'il convient de rappeler suite aux explications qui ont été données, notamment suite à l'intervention de Ruedi Noser.

Premièrement, de quoi est-ce qu'on parle? Aujourd'hui, la loi fédérale retient que les salaires minimaux qui sont contenus dans des lois fédérales, dans des CCT de force obligatoire ou dans les dispositions impératives de CCT, s'appliquent à l'ensemble des intervenants sur le territoire d'un canton, et spécifiquement aux travailleurs détachés qui travaillent dans ce canton. La question qu'on doit se poser est la suivante: devons-nous traiter différemment les salaires minimaux contenus dans des CCT déclarées obligatoires ou dans les dispositions impératives de CCT des salaires minimaux cantonaux? C'est cela, la question juridique qu'il convient de se poser, et il est tout à fait indiqué qu'elle soit posée au niveau fédéral.

La question a pris un peu d'ampleur au cours des dernières années parce que cinq cantons ont désormais introduit des salaires minimaux obligatoires. Ces salaires minimaux répondent à une logique de protection sociale, et la constitutionnalité de ces salaires minimaux, c'est-à-dire le respect de la répartition des compétences entre cantons et Confédération a été validée par le Tribunal fédéral suite à un recours. Le Tribunal fédéral a explicitement reconnu que, dans la mesure où ces salaires minimaux servaient des objectifs sociaux, il était de la compétence des cantons de les édicter.

Faut-il les appliquer aux salariés détachés par des entreprises étrangères? A mon sens, il y a trois raisons de répondre par un oui à cette question.

La première, ce sont les décisions de deux conseils. On ne peut pas, à une majorité de trois quarts, soutenir cette idée avant les élections et l'enterrer après les élections. Je sais bien que la moitié des membres de notre conseil sont nouveaux et ne se sentent pas plus liés que cela par les décisions qui ont été prises auparavant. Mais il y a quelque chose, comme la crédibilité de notre conseil, comme la prévisibilité de l'action politique, qui veut que lorsque l'on soutient une idée à trois contre un, on en soutient également sa mise en oeuvre, d'autant plus que la mise en oeuvre est en fait très en-deçà de la proposition de Fabio Abate. Elle est très mesurée et elle me paraît être calibrée de manière correcte.

Je considère qu'il en va de notre crédibilité: lorsque 33 d'entre nous soutiennent une idée, ensuite il faut la mettre en oeuvre et ne pas changer d'avis entre deux périodes électorales, ceci d'autant plus que les arguments avancés par Ruedi Noser pour expliquer pourquoi on pourrait changer d'avis ne sont pas convaincants du tout. La fin des négociations sur l'accord institutionnel n'a strictement aucun lien avec cette question des salaires minimaux cantonaux. Ou alors il faudrait m'expliquer où est précisément ce lien. Le Conseil fédéral a décidé d'interrompre les négociations sur l'accord institutionnel, parce que nous ne trouvons pas de solution,



notamment sur la question de la directive sur la citoyenneté de

AB 2021 S 1041 / BO 2021 E 1041

l'Union européenne. Ce sont vos milieux qui, à l'époque, défendaient une interprétation très rigide de la libre circulation, qui excluait toute reprise de la directive sur la citoyenneté de l'Union européenne. La question, ici, concerne les salaires minimaux.

Le deuxième argument, c'est que lors de la procédure de consultation, 23 cantons sur 26 ont soutenu ce projet. Les dispositions qui ont été critiquées par les cantons sont les deux dispositions qui ne sont pas contestées au niveau fédéral, à savoir la possibilité de sanctions lorsque l'exécution des mesures n'est pas satisfaisante, et la plateforme qui est mise à disposition des cantons; 23 cantons soutiennent explicitement l'idée que les salaires minimaux cantonaux s'appliquent à l'ensemble des intervenants, y compris aux travailleurs détachés. La troisième raison, enfin, est pour moi la plus importante. Comment voulez-vous expliquer à un entrepreneur genevois qui est contraint par la loi, que cela lui plaise ou pas, de verser un salaire de 23,14 francs de l'heure, que son concurrent français qui travaille au même endroit avec un travailleur détaché n'est pas lié à ce salaire minimal? Concrètement, comment voulez-vous expliquer à la population que si vous travaillez pour une entreprise suisse ou si vous faites appel à une entreprise suisse, les salariés travaillent pour 23,14 francs de l'heure, mais que par contre un Français peut travailler, lui, pour 16 ou 17 francs de l'heure? C'est comme cela qu'on mine la crédibilité des accords bilatéraux avec l'Union européenne; c'est comme cela qu'on se retrouve en permanence à défendre la libre circulation des personnes contre une population qui est, elle, confrontée à ces questions de dumping. Pour ma part, je considère qu'il en va de la crédibilité de notre politique extérieure. Le principe est assez clair: même travail, même endroit, même salaire. Or ce que vous nous dites, c'est que ce principe vaut sauf lorsqu'il y a un salaire minimal cantonal, accepté par le peuple en votation populaire, car alors, ce salaire minimal, ne serait tout à coup pas acceptable ni applicable aux entreprises qui détachent des travailleurs en Suisse. Ce n'est pas une position qui est défendable pour elle-même. Vous ne pouvez pas considérer qu'une entreprise française peut payer 16 ou 17 francs ses salariés alors qu'une entreprise genevoise est contrainte de les payer 23,14 francs de l'heure.

Et puis, je ferai une dernière remarque qui, j'en ai le sentiment, est importante: il ne faut pas se tromper de combat. Je connais la discussion sur le rapport entre les salaires minimaux cantonaux et les conventions collectives déclarées obligatoires, notamment celle visant à faire prévaloir la convention collective nationale de force obligatoire sur les salaires minimaux cantonaux. C'est quelque chose dont on a débattu, et la motion Ettlin Erich 20.4738 qui est actuellement pendante dans notre commission a mis le débat à l'ordre du jour. Pour moi, c'est un débat que l'on peut mener, mais qui n'a strictement rien à voir avec la question que nous traitons aujourd'hui. Cette question est la suivante: faut-il autoriser un entrepreneur français à ne payer à ses salariés que deux tiers ou 80 pour cent de ce que doit payer un entrepreneur genevois? Vous pouvez bien dire que c'est aux cantons qu'il appartient de régler le problème. Dans la pratique, cela s'avère extrêmement difficile. Cela a été possible dans un canton parce que le gouvernement cantonal auquel appartenait à l'époque nos collègues Baume-Schneider et Juillard a été suffisamment prévoyant pour arrêter des mesures, mais dans les cas où ces mesures sur le salaire minimum ont été adoptées sur la base d'une initiative populaire, il est extrêmement difficile d'introduire des dispositions a posteriori et de garantir l'égalité de traitement. C'est ce qui explique que des cantons comme le Tessin ou Genève ne sont pas en mesure de le faire.

Force est de constater que sur les cinq cantons qui ont introduit un salaire minimal légal, quatre sont confrontés à d'immenses problèmes, car ils n'arrivent à expliquer ni à leurs entrepreneurs, ni à leurs salariés pourquoi les travailleurs détachés devraient être rémunérés différemment. Il est de notre responsabilité de faire figurer ces salaires cantonaux dans la liste que nous avons faite avec les lois fédérales, aux côtés des CCT de force obligatoire et des CCT qui contiennent des dispositions impératives.

Je vous invite à entrer en matière et à contraindre la CER-E à examiner ce projet dans le détail.

Rechsteiner Paul (S, SG): Noch eine kurze Replik auf das Votum von Kollege Noser, jetzt noch auf Deutsch: Er hat ja argumentiert, das sei alles eine Sache der Kantone, auch die Regelung des Anwendungsbereichs. Das Problem ist aber, dass die Entsendung eine Frage der nationalen Arbeitsmarktregulierung ist. Wie die Personenfreizügigkeit hat der eidgenössische Gesetzgeber die Entsendung ins schweizerische Recht übernommen. Bei den flankierenden Massnahmen im Rahmen des Entsendegesetzes geht es um die eidgenössische, die gesamtschweizerische Aufgabe, gleiche Bedingungen zu schaffen einerseits für Leute, die in der Schweiz arbeiten und wohnen, und andererseits für Entsandte – es geht ja um die Entsandten. Was jetzt hier zur Diskussion steht, ist eine Ergänzung für diejenigen Kantone – das ist eine Minderheit der Kantone –, die besonders betroffen sind und die kantonale Mindestlöhne haben. Das ist eine Aufgabe, die gesamtschweizer-



risch zu erledigen ist, so wie es mit der Motion Abate in der letzten Legislatur noch vor den Wahlen gefordert worden war. Das zu Ihren Argumenten, Herr Noser.

Carobbio Guscetti Marina (S, TI): La pression sur les salaires, le dumping salarial, sont malheureusement une triste réalité pour de nombreux travailleurs et de nombreuses travailleuses en Suisse. Cela touche particulièrement les cantons frontaliers – nous l'avons entendu – comme mon canton, le Tessin, mais d'autres régions ne sont pas épargnées. Cette situation est due au fait que le salaire médian dans l'Union européenne est considérablement plus bas qu'en Suisse; il est de 13,20 euros, et même de 11,25 euros en Italie.

Pour remédier à cette situation, plusieurs cantons – cinq – ont décidé d'introduire un salaire minimum cantonal. Ce salaire minimal varie selon les cantons, entre 19,75 francs au Tessin – mais cela va augmenter ces prochaines années – et 23,14 francs à Genève. Comme cela a été dit, jusqu'à présent ce sont les cantons du Jura, de Neuchâtel, de Bâle-Ville, de Genève et du Tessin qui ont introduit un salaire minimum. Cela signifie que le dumping salarial n'est pas seulement un problème tessinois, comme cela aussi été dit au cours de ce débat. C'est un problème qui touche plusieurs régions et, surtout, de nombreux travailleurs et travailleuses en Suisse.

Pour garantir que ces cantons et leur population puissent réaliser ce qui a été demandé par le biais d'initiatives populaires ou de lois votées par le Grand Conseil, à savoir le respect du salaire minimum, il faut entrer en matière sur ce projet. Il faut qu'une entreprise étrangère qui détache ses travailleurs en Suisse respecte les salaires minimaux légaux qui ont été décidés, et il faut éviter un avantage concurrentiel évident en faveur des entreprises de l'Union européenne.

Sinon il y aurait vraiment le risque de faciliter l'obtention de services bon marché pour les entreprises étrangères opérant dans des secteurs non couverts par des conventions collectives de travail étendues ou par des contrats-type de travail. Cette mesure est donc nécessaire, et il faut l'inscrire dans le droit fédéral, à l'instar les autres mesures d'accompagnement de l'Accord sur la libre circulation des personnes. Comme cela été dit par plusieurs d'entre vous, cet avis est partagé par 23 cantons.

L'argument de la majorité pour ne pas entrer en matière repose sur l'idée que les cantons peuvent décider eux-mêmes de mesures encore plus étendues, donc de rendre le salaire minimum également valable pour les travailleurs détachés. De mon point de vue, c'est une manière d'ignorer la situation difficile du marché du travail dans certains cantons, en particulier les cantons frontaliers comme le canton du Tessin.

La décision a en outre déjà été prise, lorsque nous avons traité la motion Abate 18.3473, qui a été largement approuvée par notre conseil en septembre 2018. Le but de la motion était d'optimiser les mesures d'accompagnement et de garantir une concurrence loyale entre les entreprises indigènes et étrangères, afin d'éviter que la mise en oeuvre du salaire minimum légal entraîne des distorsions sur le marché du

AB 2021 S 1042 / BO 2021 E 1042

travail. Aujourd'hui, il faut donc faire le pas suivant et mettre en oeuvre cette motion.

Sono purtroppo numerosi i settori del mercato del lavoro in diverse regioni svizzere, in particolare nei cantoni di frontiera, come il mio cantone, nei quali assistiamo a fenomeni di sostituzione delle lavoratrici e dei lavoratori con altri che hanno salari più bassi, al dumping salariale, alle pressioni verso il basso sui salari. Per evitare queste gravi distorsioni del mercato del lavoro, ci vogliono tutte le misure possibili, e bisogna adottarle evidentemente a livello cantonale quando è possibile, ma ci vogliono anche a livello federale, come lo prevede questa revisione della legge sui lavoratori distaccati.

Quindi è importante evitare che possano esserci queste distorsioni del mercato del lavoro e soprattutto far sì che i datori di lavoro esteri siano obbligati a rispettare i salari minimi cantonali per i lavoratori distaccati che lavorano in Svizzera.

Perciò vi invito ad entrare in materia.

Juillard Charles (M-E, JU): On peut aimer ou non le salaire minimum légal. Pour ma part, je préfère le salaire minimum discuté entre les partenaires sociaux dans le cadre des conventions collectives de travail. Mais lorsqu'il existe, nous devons bien l'appliquer.

Le problème des travailleurs détachés dont nous discutons aujourd'hui concerne – il est vrai – peut-être davantage les cantons frontaliers, mais pas seulement. Comme cela a été dit, la consultation montre qu'une très large majorité des cantons est consciente de la problématique.

Permettez-moi de vous parler de l'exemple jurassien. Nous avons un salaire minimum qui respecte le droit fédéral, qui ne s'applique pas si une convention collective de travail prévoit un salaire minimum obligatoire et, surtout, qui a reçu un soutien pratiquement unanime de la classe politique. Le président de la commission



parlementaire qui a traité cet objet était un entrepreneur et s'il s'est battu pour faire passer ce salaire minimum auprès de ses pairs de la chambre de commerce, c'est tout simplement parce que celui-ci encadre la concurrence.

Pour des cantons comme les nôtres, il est extrêmement important que la situation que nous vivons soit prise en compte. Aujourd'hui, il vous est simplement demandé d'ajouter cette notion de salaire minimum légal cantonal. Cela n'enlève rien, cela n'ajoute rien non plus. Pour les cantons qui ne connaissent pas le salaire minimum légal, cela ne change strictement rien. Mais cela vient en aide aux cantons qui, justement, ont introduit un salaire minimum cantonal pour régler ce problème.

Aussi, je vous invite à suivre la minorité de la commission et à entrer en matière sur cet objet.

Würth Benedikt (M-E, SG): Ich habe viel Verständnis für das Problem, das hier auf dem Tisch liegt, speziell auch für die Tessiner Situation. Aber man muss sich doch bewusst sein, dass sich der ausländische Unternehmer bzw. seine entsandten Mitarbeitenden in der Schweiz – um beim Beispiel von Kollege Levrat zu bleiben – nicht völlig im rechtsfreien Raum bewegen. Das ist natürlich nicht so. Sie wissen auch, dass die Vollzugspraxis so ist, dass GAV-Löhne ohnehin von den paritätischen Kommissionen vollzogen bzw. kontrolliert werden und Mindestlöhne, wenn es sie gibt, dort auch für diese Arbeitsverhältnisse gelten.

Für die Nicht-GAV-Branchen besteht auch nicht ein völlig rechtsfreier Raum. Dort ist es so, dass die orts- und branchenüblichen Löhne beachtet werden müssen. Aber da liegt wahrscheinlich der inhaltliche Kern dieser Motion: Dort reden wir dann von sogenannten Referenzlöhnen. Die sogenannten tripartiten Kommissionen müssen dann also beurteilen, ob in diesen Branchen wiederholt Missbräuche und Unterbietungen stattfinden oder nicht. Wenn diese stattfinden, dann können die betreffenden Unternehmen sanktioniert werden. Insbesondere – und das ist die Verknüpfung mit dieser Motion – ist es doch klar, dass bei der Ermittlung der Referenzlöhne auch die Mindestlöhne mitberücksichtigt werden, die der kantonale Souverän festgelegt hat. Das ist eigentlich logisch, sonst macht eine tripartite Kommission ihre Arbeit nicht.

Die tripartiten Kommissionen in Nicht-GAV-Branchen haben also in allen Kantonen die Möglichkeit, einerseits die Vollzugspraxis unter Berücksichtigung des kantonalen Mindestlohns zu schärfen oder andererseits dem kantonalen Gesetzgeber selber einen Mindestlohn zu beantragen; das können sie auch tun. Oder sie können, wenn der Geltungsbereich nicht klar ist, wie das offensichtlich im Kanton Tessin der Fall ist, diese Mindestlohnregelung präzisieren bzw. beantragen, dass der Geltungsbereich ausgeweitet wird. Also haben die Kantone bzw. die tripartiten Kommissionen hier eigentlich das ganze Instrumentarium zur Verfügung.

Es ist schon klar, darin sind wir uns einig, dass das Entsenderecht eine nationale Gesetzgebung ist. Der Vollzug ist aber bekanntlich hochgradig dezentral; wir reden von einem Dualismus unter Einbezug der Sozialpartner, unter Einbezug der Kantone. Dieser Dualismus hat sich im Grundsatz auch bewährt, und, das möchte ich einfach nochmals betonen, er lässt auch Spielraum, dieses Problem zu lösen. Bei Lichte betrachtet sehe ich eigentlich nicht, wieso man als nationaler Gesetzgeber effektiv tätig werden muss. Das können die Kantone sowohl von der gesetzgeberischen Seite wie auch von der Vollzugseite her lösen, wenn sie es wollen.

Vor diesem Hintergrund kann ich den Antrag der Mehrheit auf Nichteintreten nachvollziehen, auch wenn offensichtlich eine Mehrheit der Kantone uns Eintreten empfiehlt. Es gibt Probleme, das müssen wir nicht schönreden. Aber sie sind lösbar mit den Instrumenten, die in den Kantonen zur Verfügung stehen, sowohl von den paritätischen Kommissionen der Sozialpartner als auch von den tripartiten Kommissionen unter der Leitung der Kantone.

Ich bitte Sie, dem Antrag der Mehrheit zu folgen.

Parmelin Guy, président de la Confédération: Avant d'aborder la proposition de la commission chargée de l'examen préalable de ne pas entrer en matière sur la révision, et d'énumérer les raisons pour lesquelles votre conseil devrait au contraire entrer en matière, je souhaiterais vous présenter brièvement le projet en question. Cela a été dit, cette révision doit mettre en oeuvre la motion Abate 18.3473 du 7 juin 2018. Dans cette motion, l'auteur souhaitait que les lois cantonales s'appliquent dans tous les cas aux travailleurs détachés. Je crois qu'il ne faut pas l'oublier: la motion, si vous vous en souvenez, a été déposée en raison de l'introduction de lois cantonales sur les salaires minimaux, notamment dans le canton du Tessin. Il été demandé que ce salaire minimum cantonal soit inclus dans la loi sur les travailleurs détachés, qu'il s'applique aux employeur étrangers qui détachent leurs travailleurs en Suisse.

Comme vous l'avez probablement remarqué – en tout cas M. le conseiller aux Etats Levrat l'a remarqué –, le présent projet ne correspond pas à la formulation exacte de la motion. Les raisons pour lesquelles nous vous présentons cette solution maintenant sont principalement les suivantes.

Premièrement, les quatre législations sur les salaires minimaux actuellement en vigueur, dans les cantons de



Neuchâtel, du Jura, du Tessin et de Genève, varient beaucoup d'un canton à l'autre, notamment en ce qui concerne le champ d'application.

Deuxièmement, la révision de la loi doit respecter la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons et le principe de non-discrimination en vertu de l'Accord sur la libre circulation des personnes.

J'en viens maintenant brièvement aux grandes lignes de la solution choisie. Comme cela est demandé dans la motion, le salaire minimum cantonal est introduit dans la loi fédérale sur les travailleurs détachés en tant que seuil salarial minimal à respecter. Pour respecter la volonté législative des cantons, les lois cantonales sur le salaire minimum restent toutefois déterminantes s'agissant de leur champ d'application, matériel et personnel, et de leur exécution. En d'autres termes, la législation cantonale sur le salaire minimum s'applique aux travailleurs détachés pour autant que la loi cantonale le prévoit. L'exécution et les sanctions sont également réglées par le droit cantonal. Ceci permet d'éviter toute violation du principe de non-discrimination tel qu'il est inscrit dans l'Accord sur la libre circulation des personnes.

AB 2021 S 1043 / BO 2021 E 1043

En résumé, tous les travailleurs qui entrent dans le champ d'application d'une loi cantonale instaurant un salaire minimum sont soumis aux mêmes conditions et aux mêmes obligations.

Dans le cadre de la consultation, l'avant-projet concernant la mise en oeuvre de la motion Abate a, et cela a été répété à plusieurs reprises ici, été soutenu par une grande majorité des cantons et par la moitié des partis; il a également été approuvé par une grande partie des organisations faïtières.

La révision actuelle a permis aussi de combler une lacune, soit d'inscrire dans la loi une disposition explicite relative aux conséquences de l'inexécution ou de l'exécution imparfaite des tâches d'exécution.

L'objectif est de créer une base légale explicite pour la retenue et la restitution des contributions de la Confédération aux coûts d'exécution de la législation sur les travailleurs détachés et dans la loi sur le travail au noir.

En outre, la présente révision crée une base légale pour que la Confédération puisse mettre à disposition une plateforme de communication électronique pour la transmission des données entre les organes d'exécution. Cette base légale réglera le traitement des données.

Comme vous pouvez le voir, la solution proposée consiste à mettre en oeuvre la motion de sorte qu'à l'avenir les lois cantonales s'appliquent aux travailleurs détachés, sans pour autant que la loi fédérale prenne le pas sur elle.

Je crois qu'il ne faut pas vous méprendre. La priorité donnée à l'application des lois cantonales en matière de travailleurs détachés ne signifie pas qu'aucune disposition n'est nécessaire dans la loi sur les travailleurs détachés.

Premièrement, il s'agit de mettre en oeuvre la motion Abate, qui a été largement adoptée, qui demande clairement l'inscription des salaires minimaux cantonaux dans la loi sur les travailleurs détachés. Deuxièmement, du point de vue du Conseil fédéral, cette modification de la loi est nécessaire à des fins de transparence et de sécurité juridique. Certes, le Tribunal fédéral a décidé que les cantons étaient habilités à édicter eux-mêmes des salaires minimaux, en tant que mesure de politique sociale. Mais la question de savoir si les salaires minimaux s'appliquent aussi aux travailleurs détachés n'a, elle, pas été tranchée. L'inscription des salaires minimaux cantonaux dans la loi sur les travailleurs détachés permet donc de garantir une certaine sécurité juridique.

Je vous encourage donc à entrer en matière pour deux motifs. Soit vous êtes favorables au fait d'inscrire les salaires minimaux cantonaux dans la loi, pour les raisons que je viens d'évoquer, soit ce n'est pas ou plus le cas. Je vous prie alors d'entrer en matière sur le projet malgré tout, en raison des deux autres parties de la révision, qui concernent des points extrêmement importants à régler.

Il s'agit de la mise en oeuvre d'un mandat légal relatif aux conséquences d'inexécution ou d'exécution imparfaite des tâches d'exécution. Et il s'agit de la création d'une base légale qui régleme les exigences en matière de protection des données dans le cadre de la mise à disposition de la nouvelle plateforme de communication électronique. Grâce à celle-ci, les organes d'exécution pourront transmettre des données dans le domaine des mesures d'accompagnement. L'introduction de ce nouvel outil – je dois quand même le relever – a été chaleureusement saluée par l'ensemble des autorités et des organes impliqués. Il serait regrettable que ces deux parties de la révision ne fassent l'objet d'aucun débat et que celle-ci ne soit pas adoptée pour ces raisons.

Je vous prie d'entrer en matière sur le projet qui vous est soumis.

Präsident (Kuprecht Alex, Präsident): Wir stimmen über den Eintretensantrag der Minderheit Rechsteiner Paul ab. Die Mehrheit beantragt Nichteintreten auf die Vorlage.



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Herbstsession 2021 • Elfte Sitzung • 29.09.21 • 08h30 • 21.032
Conseil des Etats • Session d'automne 2021 • Onzième séance • 29.09.21 • 08h30 • 21.032



Abstimmung – Vote

Für Eintreten ... 17 Stimmen

Dagegen ... 25 Stimmen

(1 Enthaltung)

Abschreibung – Classement

Antrag des Bundesrates

Abschreiben der parlamentarischen Vorstösse
gemäss Brief an die eidgenössischen Räte

Proposition du Conseil fédéral

Classer les interventions parlementaires
selon lettre aux Chambres fédérales

Angenommen – Adopté

