



20.4738

**Motion Ettlin Erich.
Sozialpartnerschaft
vor umstrittenen Eingriffen schützen**

**Motion Ettlin Erich.
Protéger le partenariat social
contre des ingérences discutables**

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 18.03.21 (ORDNUNGSANTRAG - MOTION D'ORDRE)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 14.06.22

Antrag der Mehrheit
Ablehnung der Motion

Antrag der Minderheit
(Bauer, Ettlin Erich, Hegglin Peter, Noser)
Annahme der Motion

Proposition de la majorité
Rejeter la motion

Proposition de la minorité
(Bauer, Ettlin Erich, Hegglin Peter, Noser)
Adopter la motion

Präsident (Hefti Thomas, Präsident): Es liegt ein schriftlicher Bericht der Kommission vor. Der Bundesrat beantragt die Ablehnung der Motion.

Kuprecht Alex (V, SZ), für die Kommission: Die Motion beauftragt den Bundesrat, im Bundesgesetz über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen in Artikel 1 einen neuen Absatz 4 einzufügen sowie Artikel 2 Ziffer 4 zu ändern. Dies soll mit dem Ziel geschehen, die Sozialpartnerschaft zu stärken und die Rechtsunsicherheit betreffend Mindestlöhne zu beheben, indem Bestimmungen der allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträge anderslautenden Bestimmungen der Kantone zu Mindestlöhnen übergeordnet werden.

Die Motion wurde am 18. Dezember 2020 von unserem geschätzten Kollegen Erich Ettlin eingereicht. Der Ständerat hat sie dann am 18. März in der Frühjahrsession unserer Kommission zur Vorberatung überwiesen. Die Beratung in unserer WAK fand am 25. April dieses Jahres statt.

Der Bundesrat hat in seiner Stellungnahme vom 24. Februar 2021 darauf hingewiesen, dass die Sozialpartnerschaft und die allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträge von grosser Bedeutung für den Schweizer Arbeitsmarkt sind. Die Sozialpartner stehen diesbezüglich immer wieder vor neuen Herausforderungen und haben in der Vergangenheit gezeigt, dass sie diese meistern können.

Der Bundesrat anerkennt, dass die Einführung kantonalen Mindestlöhne eine solche Herausforderung darstellen kann. Er erachtet aber das Anliegen des Motionärs aus verschiedenen Gründen als problematisch. So sollen unter anderem die verfassungsrechtlichen Kompetenzen der Kantone, sozialpolitisch tätig zu werden und sozialpolitische Mindestlöhne festzulegen, beschnitten werden. Zudem soll ein allgemeinverbindlich erklärter Gesamtarbeitsvertrag den kantonalen Gesetzen oder gar kantonalen Verfassungen vorgehen, obwohl ein allgemeinverbindlich erklärter Gesamtarbeitsvertrag nicht dieselbe demokratische Legitimation geniesse wie ein kantonales Gesetz.



Die WAK-S hat die Motion eingehend diskutiert und ist zum Schluss gekommen, dass es aus demokratie- und staatspolitischen Gründen problematisch sei, Gesamtarbeitsverträge, bei denen es sich um private Vereinbarungen handelt, dem kantonalen Recht vorzuziehen. Die Einführung von Mindestlöhnen basiere auf demokratischen Entscheiden, die jeweils von der Bevölkerung der betroffenen Kantone getroffen und vom Bundesgericht bestätigt würden. Die Mehrheit will das Prinzip der Subsidiarität wahren und lehnt es ab, dass in die kantonale Souveränität eingegriffen wird. In diesem Sinne haben uns auch zwei Schreiben – einerseits von der Konferenz kantonalen Volkswirtschaftsdirektorinnen und Volkswirtschaftsdirektoren und andererseits von der Westschweizer Regierungskonferenz – erreicht, die ebenfalls beantragen, diese Motion abzulehnen. Die Minderheit, davon gehe ich aus, wird ihre Begründung, warum die Motion angenommen werden soll, nachher noch darlegen.

Ich beantrage Ihnen namens der Kommissionsmehrheit – die Entscheidung wurde mit 4 zu 7 Stimmen bei 2 Enthaltungen getroffen –, die Motion abzulehnen.

Bauer Philippe (RL, NE): Il ne s'agit pas d'opposer fédéralisme et conventions collectives de travail. Il ne s'agit pas non plus de discuter du principe de subsidiarité, mais il s'agit – et c'est ce que vous demandent aujourd'hui les vingt-sept associations professionnelles importantes qui soutiennent la motion de notre collègue Erich Ettlin – de discuter de l'application du droit fédéral. Vous savez comme moi que l'article 122 de la Constitution prévoit que le droit privé, comme le code des obligations ou le code civil, est du ressort de la Confédération.

Or, la problématique qui nous occupe ne consiste pas à dire: "n'importe quelle convention collective de travail", mais à dire que: "les conventions collectives de travail nationales dont le Conseil fédéral a étendu le champ d'application partout en Suisse" doivent primer les règles de droit cantonal.

Il s'agit de celles pour lesquelles un arrêté du Conseil fédéral prévoit – c'est un peu pédant de le dire – qu'un certain nombre de dispositions de droit du travail à caractère normatif s'appliquent partout en Suisse, que les employeurs soient membres ou non des associations professionnelles signataires et que les travailleurs soient membres ou non des associations syndicales qui ont signé les conventions collectives. Il arrive en effet d'ailleurs fréquemment que des entreprises ne soient pas membres des associations professionnelles mais qu'elles doivent appliquer la convention collective, par exemple les salaires minimaux qui sont souvent supérieurs aux salaires minimaux cantonaux, ou encore une cinquième semaine de vacances, ou une sixième semaine de vacances, de même que des horaires de travail limités à 40 heures par semaine.

Et ces entreprises qui doivent appliquer ces conventions collectives aujourd'hui ne comprennent pas pour quelle raison, alors que dans le cadre du partenariat social, elles ont

AB 2022 S 528 / BO 2022 E 528

accepté des concessions, des améliorations souvent en faveur des travailleurs – je l'ai dit, par exemple des semaines de vacances supplémentaires, ou des jours de congé – et qu'elles ne sont pas signataires de la convention mais doivent l'appliquer à la suite de l'arrêté du Conseil fédéral qui les déclare de force obligatoire, ces entreprises, donc, ne comprennent pas pour quelle raison ces conventions collectives doivent en plus s'effacer devant des dispositions de droit public cantonal.

C'est bien la question que vous devez vous poser aujourd'hui: est-ce que le droit privé fédéral ne doit pas aussi s'appliquer à ces entreprises et à ces conventions collectives? Je dois dire que la réponse à cette question sera importante pour savoir ce que nous souhaitons comme partenariat social. Voulons-nous véritablement, dans notre pays, continuer de privilégier ce dialogue social? Ou souhaitons-nous, par l'intermédiaire de règles de droit public, qu'elles soient cantonales ou fédérales, vider le partenariat social de son sens? Parce qu'aujourd'hui, si vous êtes un employeur, alors que si de toute façon la plupart des règles de droit du travail se retrouvent déjà dans le code des obligations ou dans d'autres lois de droit public, est-ce que véritablement cela a encore un sens de vouloir des conventions collectives? Et, c'est la problématique qui est soulevée. Avec le salaire minimum, un certain nombre de cantons – le canton du Jura et le canton du Tessin, par exemple – ont prévu de respecter les conventions collectives.

Ils ont fait le pas en admettant que s'il y a une convention collective déclarée de force obligatoire, ce sont les dispositions de la convention collective qui s'appliquent. D'autres cantons n'ont pas voulu faire ce pas, et la motion Ettlin Erich dont nous débattons ici vise dans trois domaines uniquement, soit en matière de droit au salaire, de treizième salaire et de droit aux vacances – et c'est cela qui la différencie de la motion Baumann refusée il y a deux ans –, à privilégier cette manifestation du partenariat social, donc voulue par des associations qui sont représentatives des branches tant au niveau des employeurs que des travailleurs, et à donner la priorité aux conventions collectives dont le Conseil fédéral a décidé qu'elles devaient s'appliquer partout en Suisse. C'est à cette question-là que vous devez répondre aujourd'hui: quel poids entendez-vous



donner à ces conventions collectives déclarées de force obligatoire?

C'est dans cette optique que je vous encourage à soutenir la minorité que je représente et qui vous propose d'accepter la motion de notre collègue Ettlín Erich.

Ettlín Erich (M-E, OW): Ich möchte dem Gesagten eigentlich nicht mehr allzu viel hinzufügen. Der Minderheitssprecher hat die wichtigsten Punkte aufgelistet, darunter auch jene, die mich zu meiner Motion bewogen haben. Wie er gesagt hat, handelt es sich dabei um die Nachfolgemotion zur Motion Baumann 18.3934, "Stärkung der Sozialpartnerschaft bei allgemeinverbindlich erklärten Landes-Gesamtarbeitsverträgen". Diese wird aber eingegrenzt auf den Mindestlohn, den 13. Monatslohn und den Ferienanspruch.

Bei der Motion Baumann wurde damals kritisiert, sie wäre zu umfassend und sähe zu viele Regeln vor. Damals sagte der Kommissionssprecher auch, es wäre vielleicht besser, wenn die Motion nur auf diese Bereiche eingegrenzt wäre. Ich habe die Motion von Kollege Baumann damals übernommen und vertreten. Mitgenommen habe ich zudem, dass man eigentlich etwas daran ändern müsste, um sie mehrheitsfähiger zu machen. Man muss auch sagen, dass es wirklich nur bei allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträgen (GAV) gilt. Alle anderen Arbeitsverhältnisse unterliegen natürlich dem Mindestlohn der Kantone. Die Kantone, die den Vorbehalt zugunsten der allgemeinverbindlich erklärten GAV gemacht haben, sind auch nicht betroffen. Insofern handelt es sich hier um eine einschränkende, nicht alles überstülpende Motion.

Ebenfalls klar ist mir, und das habe ich auch in der Kommission gesagt, dass es eine Abwägung zwischen Sozialpartnerschaft und Kantonshoheit ist; vom Kommissionssprecher wurde das auch gesagt. Das waren am Schluss die ausschlaggebenden Gründe für den Mehrheitsentscheid. Die Mehrheit sagte nämlich, damit würden wir in die Kantonshoheit eingreifen.

Diese Problematik sehe ich, und sie ist mir bewusst. Allgemeinverbindlich erklärte GAV aber, die per Bundesratsbeschluss für die ganze Schweiz Gültigkeit haben, sind für alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer der Branche in der ganzen Schweiz verbindlich. GAV sind ein Paket, das zwischen Sozialpartnern ausgehandelt wird. Sie enthalten mehr als nur Lohn und Ferienentschädigung, sie sind ein ganzes Paket. Man gibt da etwas nach und kriegt dafür dort etwas mehr. Durch die Kantone, in denen ein Mindestlohn gilt und die die GAV übersteuern, wird natürlich ein Element aus diesen Vereinbarungen herausgelöst, und das verändert das ganze Paket. Das ist im Grunde genau das Problem, ja der Anstoss für diese Motion.

Die Volkswirtschaftsdirektorenkonferenz (VDK), der Kommissionssprecher hat es erwähnt, hat sich gegen die Motion ausgesprochen, hat aber geschrieben – ich zitiere -: "Die VDK anerkennt auch, dass die Einführung eines kantonalen Mindestlohnes zu Spannungen in einzelnen GAV führen könnte." Das ist natürlich so, und das ist auch das, was Sorgen macht.

Es wurde dann in der Kommission und jetzt auch in der Begründung relativ technisch oder rechtlich argumentiert, dass die allgemeinverbindlich erklärten GAV eine Vereinbarung unter privaten Akteuren seien und die Allgemeinverbindlicherklärung am privatrechtlichen Charakter nichts ändere. Das ist für einen einzelnen Betrieb, der aufgrund der Allgemeinverbindlichkeit und aufgrund eines Beschlusses des Bundesrates zwingend einem GAV unterstellt wird, schwer nachvollziehbar. Man würde also sagen: Das ist eine privatrechtliche Vereinbarung, du bist jetzt aber durch den Bundesratsbeschluss gezwungen, dem zu unterstehen und alle Bedingungen einzuhalten plus die Bedingungen des entsprechenden Kantons, in dem du bist.

Die Motivation, einen GAV einzugehen, wird dadurch sinken – das ist das Problem. Das ist das Risiko, das ich mit meiner Motion verhindern will.

In diesem Sinne bitte ich Sie, der Minderheit zuzustimmen und meine Motion anzunehmen.

Rechsteiner Paul (S, SG): Ich äussere jetzt doch noch kurz ein paar Worte, auch nach den Argumenten von Kollege Ettlín und Kollege Bauer. Das Hauptproblem, und das hat der Kommissionssprecher, Kollege Kuprecht, unterstrichen, ist folgendes: Was Sie hier wollen, ist ein Eingriff in die kantonale Souveränität, deshalb sind auch die Kantone bzw. ist die VDK dagegen. Wenn Sie die Debatte nachlesen, sehen Sie, dass dies seinerzeit schon der Grund für die Ablehnung der von Ihnen übernommenen Motion Baumann war. Sie ist genau aus diesen Gründen abgelehnt worden. Der Ständerat würde sich in Widerspruch zur damaligen Ablehnung der Motion begeben, die ja gegen die Kantone gerichtet war und gegen ihre Souveränität in diesen Fragen, unter anderem in Fragen der Sozialpolitik. Dieses Argument ist hier so oder so das massgebende.

Ich möchte nur noch kurz erwähnen, dass dieselben Verbände, sämtliche Arbeitgeberverbände, die schon hinter der Motion Baumann gestanden sind, uns auch jetzt wieder geschrieben haben. Es ist dasselbe geblieben. Hier stellt sich die Frage, welchen Begriff von Sozialpartnerschaft Sie haben. Es wird interessant sein, morgen in der BVG-Debatte zu hören, wie Sie dann dort argumentieren werden. Dort geht es ja um ein Sozialpartnerschaftsmodell, das aber auch den Interessen der Arbeitnehmenden Rechnung trägt. Hier geht es ja um eine



Frage der Unterschreitung von kantonalen Mindestlöhnen. Hier, meine ich, geht es darum, daran zu erinnern, welche Prinzipien das kollektive Arbeitsrecht beherrschen. Im kollektiven Arbeitsrecht gilt das sogenannte Günstigkeitsprinzip. Die Normen sind immer nur Mindestnormen; Gesamtarbeitsverträge regeln Mindestnormen. Diese können und sollen dort überschritten werden, wo es dann auch gegebenenfalls Möglichkeiten im Einzelarbeitsvertrag gibt. Das ist regelmässig der Fall.

Der Gesamtarbeitsvertrag, erst recht der allgemeinverbindlich erklärte Gesamtarbeitsvertrag, regelt das Minimum. Dieses Minimum kann aber überschritten werden. Wenn es in

AB 2022 S 529 / BO 2022 E 529

einem Kanton einen kantonalen Mindestlohn gibt, der im Einzelfall gegebenenfalls über diesem Mindestlohn des GAV liegt, dann ist das Günstigkeitsprinzip das Argument, weshalb hier die Rechtsordnung auch aus Sicht des kollektiven Arbeitsrechts gewahrt bleibt.

Am Schluss noch zur Sorge bezüglich der Gesamtarbeitsverträge überhaupt: Die Erfahrung, seit es kantonale Mindestlöhne gibt, ist nicht etwa negativ, sondern es gibt zunehmend Gesamtarbeitsverträge, auch solche mit allgemeinverbindlichem Charakter. Da natürlich die Gesamtverträge die Dinge branchennäher regeln, ist es ein überlegenes Instrument.

Ich meine aber, dass die Logik des kollektiven Arbeitsrechts dafür spricht, die Motion abzulehnen und nicht in die kantonale Souveränität einzugreifen. Mit den gleichen Argumenten, mit denen schon die Motion Baumann 18.3934 verworfen wurde, muss auch diese Motion abgelehnt werden.

Noser Ruedi (RL, ZH): Ich bitte Sie, die Minderheit zu unterstützen.

Ich möchte Ihnen noch zwei Gedanken mitgeben, die Sie in Ihre Überlegungen mit einbeziehen sollten. Wie auch die Mehrheit hat die Minderheit gesagt, man greife hier in die Souveränität der Kantone ein. Das ist bei Weitem nicht mehr so. In der Stadt Zürich redet man jetzt von einem Mindestlohn, der in Schlieren dann nicht mehr gelten soll. In der Stadt Winterthur redet man von einem Mindestlohn, der dann in Henggart nicht mehr gelten soll. Hier entsteht also ein Flickenteppich an Gesetzen, was nicht mehr zu handhaben sein wird. Fakt ist doch schlicht und einfach, dass wir schweizweit den Mindestlohn abgelehnt haben, und jetzt versuchen irgendwelche Kreise in jedem kleinsten Gebiet, wo sie eine Mehrheit finden, diesen durchzusetzen. Das ist die Situation, in der wir uns befinden. Darum bitte ich Sie, hier ein Signal zu senden, das besagt: Wenn man gesamtschweizerische Abmachungen auf Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite trifft, dann gelten diese.

Der zweite Gedanke: Ich bin felsenfest überzeugt, dass wir mit kantonalen Mindestlöhnen, wie das Herr Reichsteiner gesagt hat, in 99,9 Prozent der Fälle überhaupt kein Problem haben. Davon bin ich überzeugt. Die Mindestlöhne sind ja nicht so hoch, also könnte man der Motion hier nicht zustimmen. Jetzt bitte ich Sie aber zu bedenken: Es gibt Branchen, die nahe an der Arbeitsintegration sind. Ich weiss nicht, wie ich das politisch korrekt formulieren kann, aber ich möchte politisch korrekt sein: Wenn Sie jemandem aus dem Asylwesen, der die Sprache nicht beherrscht, der unsere Kultur nicht kennt, der keine Ausbildung hat, einen Job geben und ihm 23 Franken pro Stunde bezahlen müssen, wie das jetzt in der Stadt Zürich zur Diskussion steht, dann wird diese Person nur noch in Teilzeit und nicht mehr in Vollzeit angestellt. Das ist dann die Situation, die sich daraus ergibt. Damit will man das eine oder andere dann einsparen. Es wird Stundenlöhne geben statt Vollanstellungen usw. Sie behindern dann auch die Integration. Es gibt auch positive Fälle, über die man diskutieren kann. Ich glaube nicht, dass 23 Franken pro Stunde für eine solche Person ein Lohn ist, der nicht auch bei der Integration hilft.

Da muss man auch Klartext reden: Leute, die eine Berufsausbildung haben, Leute, die eine Lehre gemacht haben, die fallen im Berufsleben nicht unter die Mindestlohnregeln der Kantone. Das ist überhaupt kein Problem. Aber es gibt im Integrationsbereich einfach eine Übergangsschwelle, bei der es sinnvoll ist, dass man den Branchen diese Möglichkeit lässt. Nichts anderes möchte die Motion Ettlin Erich, und das ist auch zu unterstützen, im Sinne von Integration und sozialer Integration.

In diesem Sinne bitte ich Sie, die Motion Ettlin Erich anzunehmen.

Parmelin Guy, conseiller fédéral: En préambule, il convient de rappeler que votre conseil a eu un débat approfondi sur le sujet au mois de décembre 2019. Comme cela a été rappelé par certains orateurs, il y a eu dans le cadre de l'examen de la motion Baumann Isidor 18.3934, "Conventions collectives nationales de travail. Renforcer le partenariat social", une consultation des cantons et des partenaires sociaux et, à la fin, votre conseil a décidé de rejeter la demande de l'auteur de la motion, selon laquelle une convention collective de travail (CCT) étendue devait l'emporter sur le droit cantonal. La motion Ettlin Erich n'est pas tout à fait identique mais, en définitive, elle vise le même objectif que celle de l'ancien conseiller aux Etats Isidor Baumann.

Le Conseil fédéral est tout particulièrement conscient du rôle important des CCT et des CCT étendues en



Suisse. Elles sont l'expression du bon fonctionnement du partenariat social. Il est important de souligner qu'une CCT est un contrat conclu entre des associations privées et qu'elle reste un contrat privé même lorsqu'elle est déclarée de force obligatoire. La décision d'extension, elle, est un acte administratif. Et cet acte ne fait pas de la CCT une loi. Une CCT faisant l'objet d'une décision d'extension peut être tout au plus comparée à une ordonnance, son contenu restant toutefois soumis au régime du droit privé.

Il convient de rappeler que l'extension restreint la liberté économique et contractuelle, et c'est la raison pour laquelle certaines limites lui sont posées par le droit impératif de la Confédération et des cantons. En d'autres termes, les dispositions d'une CCT étendue ne doivent pas contredire le droit impératif de la Confédération et des cantons. Les cantons peuvent, dans le cadre de leurs compétences, édicter des prescriptions qui sont susceptibles d'avoir une incidence sur les clauses d'une convention collective de travail. En effet, dans ce cas, les cantons sont compétents en vertu de la Constitution fédérale pour adopter des mesures de politique sociale.

Comme l'a établi le Tribunal fédéral, la disposition sur le salaire minimum du canton de Neuchâtel répond à l'exigence d'une mesure de politique sociale, car il s'agit d'une mesure de lutte contre la pauvreté. Le salaire minimum ne va pas au-delà de ce qui est absolument nécessaire pour assurer des conditions de vie décentes. Aujourd'hui, vous le savez, cinq cantons ont introduit un salaire minimum cantonal. Dans deux des cinq cantons le salaire minimum cantonal prime les salaires minimaux inférieurs prévus dans les CCT étendues, ce qui n'est pas le cas dans les trois autres cantons. Il reste donc une certaine marge de manoeuvre pour les partenaires sociaux, même s'il existe un salaire minimum cantonal. Les partenaires sociaux peuvent toujours éditer de meilleures règles, demander que ces dispositions soient étendues; les partenaires sociaux utilisent d'ailleurs souvent leur marge de manoeuvre en fixant des salaires minimaux distincts en fonction des catégories de travailleurs, c'est-à-dire en fonction de la formation ou des années d'expérience dans le secteur.

Jusqu'à présent, il n'a pas été constaté que les tensions entre les partenaires sociaux, mentionnées par l'auteur de la motion, aient eu un impact sur la poursuite des CCT. Les CCT dont l'extension au niveau fédéral a été prononcée avant l'adoption de salaires minimaux cantonaux ont toutes été maintenues par les partenaires sociaux. Cela montre que les partenaires sociaux peuvent gérer les tensions et y faire face et qu'ils assument leurs responsabilités.

Les lois cantonales sur les salaires minimaux ont une légitimité démocratique et doivent donc avoir plus d'importance qu'une CCT déclarée de force obligatoire par le Conseil fédéral. Celle-ci ne passe pas pour une procédure comparable à une procédure législative, elle n'est pas non plus soumise à un contrôle des normes. Je le souligne encore une fois: les lois cantonales en matière de salaire minimum, légitimées démocratiquement, représentent un droit cantonal, que les cantons sont autorisés à adopter sur la base de la Constitution. Dès lors, la création d'une réglementation qui prévoie la primauté de certaines clauses définies d'une CCT étendue à la réglementation cantonale en la matière irait à l'encontre des compétences données aux cantons en vertu de la Constitution et du fédéralisme. Par ailleurs, il est important de préciser que les cantons n'ont pas la compétence d'édicter des règles relatives aux vacances ou au treizième mois de salaire, la législation dans le domaine du droit civil relevant de la Confédération en vertu de l'article 122 de la Constitution fédérale.

AB 2022 S 530 / BO 2022 E 530

En résumé, le Conseil fédéral est d'avis que les tensions possibles dans certaines CCT ne suffisent pas à justifier une intervention d'une telle envergure qui, selon lui, serait problématique du point de vue de la démocratie et du fédéralisme.

Compte tenu de ces considérations et au nom du Conseil fédéral, je vous propose de rejeter cette motion.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 20.4738/5184)

Für Annahme der Motion ... 28 Stimmen

Dagegen ... 16 Stimmen

(1 Enthaltung)