

Per Mail an: info.paga@seco.admin.ch

Bern, 27. Februar 2024

## **Vernehmlassungsantwort: Änderung des Bundesgesetzes über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen (AVEG) – Motion Ettlín und WAK-N**

Sehr geehrter Bundesrat  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, zur Änderung des Bundesgesetzes über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen (AVEG) Stellung nehmen zu können.

Travail.Suisse und seine Verbände lehnen die gesetzliche Änderung im Zusammenhang mit der Motion Ettlín ab.

Einer Umsetzung der Motion der WAK-N stellen sich Travail.Suisse und seine Verbände nicht entgegen.

### **1. Inhalt**

Mit der vorgesehenen Änderung des AVEG sollen zwei Motionen, welche vom Parlament angenommen wurden, umgesetzt werden:

- Die Motion Ettlín (20.4738) verlangt, dass die Bestimmungen eines allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsvertrags zu Mindestlohn, 13. Monatslohn und Ferienanspruch anderslautenden kantonalen Bestimmungen vorgehen sollen. Zukünftig sollen Gesamtarbeitsverträge dem zwingenden Recht der Kantone vorgehen können, sofern im zwingenden Recht des Bundes keine entsprechenden Bestimmungen bestehen. Gemäss geltender Ordnung darf ein Gesamtarbeitsvertrag dem zwingenden Recht von Bund und Kantonen nicht widersprechen. Somit kann ein allgemeinverbindlicher Gesamtarbeitsvertrag den kantonalen Mindestlohn nicht übersteuern, sofern dies nicht im Gesetz vorgesehen ist.
- Die Motion der WAK-N verlangt, dass Massnahmen ergriffen werden, damit die paritätischen Kommissionen der allgemeinverbindlichen Gesamtarbeitsverträge ihre Jahresberichte zu veröffentlichen. Die paritätischen Kommissionen sollen zudem über die Zweckbestimmung der Mittel im Fondskapital und über deren

Verwendung Rechenschaft ablegen. Zudem soll das Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco), die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) oder andere Sachverständige mit der Finanzprüfung beauftragen können.

Der Bundesrat hat beide Motionen zur Ablehnung empfohlen.

Die beiden Motionen sollen mit einer Anpassung im AVEG umgesetzt werden.

## 2. Motion Ettlín (20.4738)

### a. Geltende Ordnung

#### **Keine Abweichung vom zwingenden Recht zuungunsten der Arbeitnehmenden**

Artikel 358 des Obligationenrechts hält fest, dass das zwingende Recht des Bundes und der Kantone den Bestimmungen des Gesamtarbeitsvertrages vorgehen. Falls sich aus dem zwingenden Recht nichts anderes ergibt, können zugunsten der Arbeitnehmer abweichende Bestimmungen aufgestellt werden («Günstigkeitsprinzip»). Artikel 358 sichert somit, dass über Gesamtarbeitsverträge keine Aushöhlung der minimalen Bestimmungen etwa aus dem Arbeitsrecht oder dem Obligationenrecht (z.B. Kündigungsfrist, Mutterschaftsurlaub) erfolgen kann. Dadurch anerkennt der Gesetzgeber implizit, dass zwischen Arbeitnehmenden und Arbeitgebern nicht nur ein Rechtsverhältnis zwischen Vertragspartnern besteht, sondern auch ein Machtverhältnis. Dieses darf nicht dazu führen, dass minimale gesetzliche Standards über privatrechtliche Verträge unterlaufen werden.

#### **Kantonale Mindestlöhne – vom Bundesgericht abgesegnet**

Aktuell kennen fünf Kantone einen gesetzlichen Mindestlohn (NE, JU, GE, TI, BS). Lediglich in den Kantonen Neuenburg und Genf gehen die gesetzlichen Mindestlöhne den verhandelten Minimallöhnen aus allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträgen vor.

Das Bundesgericht hat in seinem Urteil vom 17. Juli 2017 die Legitimität kantonaler Mindestlöhne am Fall des Kantons Neuenburg geprüft und gutgeheissen. Kantonale Mindestlöhne sind somit grundsätzlich zulässig. Sie verstossen als sozialpolitische Massnahmen und damit zur Sicherung minimaler grundlegender Lebensbedürfnisse im Grundsatz nicht gegen die Wirtschaftsfreiheit. Die Verhältnismässigkeit misst sich an den Sozialleistungen. Eine Differenzierung nach Branchen ist nicht zulässig. Der gesetzliche Mindestlohn legt damit eine untere Schwelle fest, unter der ein Lohn nicht existenzsichernd ist. Er gilt in den Kantonen Genf und Neuenburg auch dann, wenn die verhandelten Minimallöhne in den Gesamtarbeitsverträgen unter dieser Schwelle liegen. Dieses Prinzip will die Motion Ettlín umstossen.

### b. Gesetzliche Umsetzung Motion Ettlín

Die Umsetzung der Motion Ettlín sieht dafür eine Anpassung von Art. 2, Ziff. 4 (AVEG) vor. Neu soll festgehalten werden, dass Bestimmungen in Gesamtarbeitsverträgen zu Mindestlöhnen auch dann allgemeinverbindlich erklärt werden können, wenn sie zwingendem kantonalen Recht widersprechen. Wenn also die verhandelten Minimallöhne in Gesamtarbeitsverträgen unterhalb der kantonalen gesetzlichen Mindestlöhne liegen, können sie die gesetzlichen Mindestlöhne über eine Allgemeinverbindlichkeit übersteuern. Als Folge davon darf der Branchenlohn den gesetzlichen Mindestlohn unterschreiten. Der Bundesrat empfiehlt dem Parlament aber, diese Gesetzesänderung aus verschiedenen Gründen nicht anzunehmen.

### **c. Begründung der ablehnenden Haltung von Travail.Suisse**

Travail.Suisse lehnt die Umsetzung der Motion Ettlín aus folgenden Gründen ab:

#### **Gesamtarbeitsverträge sind Branchenregelungen und sollen nicht den Willen der Bürgerinnen und Bürger überstimmen können**

Mit der Gesetzesänderung könnten allgemeinverbindliche Gesamtarbeitsverträge im Bereich der Löhne neu kantonale Gesetze übersteuern. Die Branchenregelungen zwischen Arbeitnehmenden und Arbeitgebern würden folglich über den Willen der Bürgerinnen und Bürger eines Kantons gestellt. Gesamtarbeitsverträge würden dadurch eine Durchsetzungsmacht erhalten, welche nicht in ihrer Legitimität steht. Dies wäre demokratiepolitisch fragwürdig. Die Verbände von Travail.Suisse lehnen es deshalb ab, dass Gesamtarbeitsverträge, an denen sie selbst beteiligt sind, den Wählerwillen übersteuern können. Dies entspricht nicht dem Zweck eines Gesamtarbeitsvertrages. Die Legitimität von Branchenregelungen würde dadurch nicht gestärkt, sondern früher oder später aus demokratiepolitischen Überlegungen in Frage gestellt. Der Sozialpartnerschaft würde grossen Schaden zugefügt. Die Motion Ettlín ist deshalb ein verdeckter Angriff auf die Sozialpartnerschaft.

#### **Gefährlicher Präzedenzfall hinsichtlich des zwingenden Rechts**

Eine Umsetzung der Motion Ettlín würde einen gefährlichen Präzedenzfall hinsichtlich des zwingenden Rechts in einem sensiblen Bereich schaffen. Artikel 358 des Obligationenrechts hält fest:

*«Das zwingende Recht des Bundes und der Kantone geht den Bestimmungen des Gesamtarbeitsvertrages vor, jedoch können zugunsten der Arbeitnehmer abweichende Bestimmungen aufgestellt werden, wenn sich aus dem zwingenden Recht nichts anderes ergibt.»*

Die vorgeschlagene Änderung des Bundesgesetzes soll hier eine Ausnahme schaffen, in dem die Bestimmungen über die Mindestlöhne allgemeinverbindlich erklärt werden können, auch wenn sie zwingendem kantonalen Recht widersprechen. Somit könnten nicht legitimierte Verbände mit dem Zweck den Mindestlohn zu umgehen, entsprechende Gesamtarbeitsverträge abschliessen, wie dies im Tessin bereits der Fall war.

Die Gesetzesänderung würde zudem ohne Not wichtige gesetzliche Grundsätze, insbesondere das Günstigkeitsprinzip, in Frage stellen. Dadurch öffnet sie potenziell eine Tür für weitere Ausnahmen vom zwingenden Recht in Gesamtarbeitsverträgen. Dies würde der Legitimität sozialpartnerschaftlicher Lösungen nachhaltig schaden.

#### **Motion Ettlín verhindert sozialpartnerschaftliche Einigungen für existenzsichernde Löhne**

Gesetzliche Mindestlöhne sind sozialpolitische Massnahmen, welche vor allem in Branchen ohne Gesamtarbeitsvertrag dazu dienen, minimale soziale Lebensbedürfnisse durch das Einkommen aus Arbeit zu sichern. Sie entsprechen den Sozialzielen der Bundesverfassung (Art. 41, Abs. 1d) und erfüllen dadurch eine wichtige sozialpolitische Funktion. Zudem kann dadurch sichergestellt werden, dass keine Subventionierung einzelner Unternehmen durch die Sozialhilfe erfolgt, weil diese nicht existenzsichernde Löhne entrichten.

In Branchen mit allgemeinverbindlichen Gesamtarbeitsverträgen liegen die minimalen ausgehandelten Löhne mit sehr wenigen Ausnahmen über den gesetzlichen Mindestlöhnen. Für die Gewerkschaften und Berufsverbände von Travail.Suisse ist eine Unterschreitung der existenzsichernden gesetzlichen Mindestlöhne grundsätzlich nicht vertretbar. Existenzsichernde Löhne müssen in allen Gesamtarbeitsverträgen als Minimum sichergestellt werden. Während in verschiedenen Branchen Anpassungen im Gange sind, verhindert die Diskussion rund um die Motion Ettlín derzeit eine Anpassung der Löhne in einzelnen Gesamtarbeitsverträgen. Die Motion schadet deshalb sozialpartnerschaftlichen Einigungen bei den Löhnen auf Kosten der Arbeitnehmenden. Die Sozialpartnerschaft wird durch die Motion folglich geschwächt, statt gestärkt.

## **Normenkonflikt**

Bei Umsetzung der vorliegenden Gesetzesänderung, entstünde zudem ein Normenkonflikt. In Zukunft müsste geklärt werden, welche der inhaltlich unterschiedlichen Bestimmungen zu den Mindestlöhnen tatsächlich Anwendung finden. Ein Zivilgericht müsste somit die Umsetzung des neuen Gesetzes klären. Sowohl für Arbeitnehmende wie auch für Arbeitgebende würde dadurch Rechtsunsicherheit geschaffen.

## **Fazit**

Die Umsetzung der Motion Ettlin wie in der vorliegenden Gesetzesänderung dargelegt, schafft sowohl staats- wie auch demokratiepolitisch bedeutende Probleme. Sie beschneidet die Kompetenz der Kantone zum Erlass von sozialpolitischen Massnahmen und untergräbt letztlich die Legitimität der Sozialpartnerschaft, weil sie den Sozialpartnern erlaubt, den Wählerwillen zu übersteuern.

Gesetzliche Mindestlöhne definieren ein Minimum für existenzsichernde Löhne. Diese werden in den Gesamtarbeitsverträgen mit wenigen Ausnahmen nicht unterschritten. Für Travail.Suisse und seine Verbände sind nicht existenzsichernde Löhne in Gesamtarbeitsverträgen grundsätzlich nicht haltbar.

Travail.Suisse und seine Verbände lehnen deshalb eine Umsetzung der Motion Ettlin wie sie durch die Gesetzesänderung dargelegt wird entschieden ab.

## **3. Umsetzung der Motion WAK-N (21.3599)**

Die Motion fordert, dass die paritätischen Kommissionen von allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträgen ihre Jahresrechnung veröffentlichen sollen. Zudem soll das Seco als Aufsichtsbehörde die eidgenössische Finanzkontrolle oder andere Sachverständige mit der Finanzprüfung beauftragen können.

### **a. Geltende Ordnung**

Die Sozialpartner sind unter anderem für die Umsetzung eines privatrechtlichen Gesamtarbeitsvertrages zuständig, den sie abgeschlossen haben (Art. 357b). Dazu gehören unter anderem die Kontrollen der Bestimmungen, die Erhebung von Kautionen und das Aussprechen von Konventionalstrafen. Die Sozialpartner organisieren sich dafür in paritätischen Kommissionen. Sofern einzelne Bestimmungen eines Gesamtarbeitsvertrages allgemeinverbindlich erklärt werden, untersteht die paritätische Kommission der Aufsicht der entsprechenden Behörde. Die Aufsichtsbehörde muss dafür sorgen, dass die paritätische Kommission ordnungsgemäss geführt wird und kann entsprechende Auskünfte verlangen. Somit besteht bereits heute eine Kontrolle über die paritätischen Kommissionen mit allgemeinverbindlichen Gesamtarbeitsverträgen.

### **b. Umsetzung der Motion WAK-N (21.3599)**

Die Umsetzung der Motion sieht nun vor, dass das Gesetz über die Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Gesamtarbeitsverträgen dahin geändert werden soll, dass allen Arbeitgebern und Arbeitnehmenden die dem Gesamtarbeitsvertrag unterstellt sind, kostenlos Einsicht in die detaillierte Jahresrechnung gewährt werden soll. Zur Jahresrechnung gehören die Bilanz, die Erfolgsrechnung und der Anhang zur Jahresrechnung. Travail.Suisse und seine Verbände stellen sich nicht gegen die vorgeschlagene Revision.

Sie anerkennen das Bedürfnis nach Transparenz grundsätzlich auch im Bereich der paritätischen Kommissionen. Gleichzeitig ist es wichtig festzuhalten, dass die paritätischen Kommissionen bereits heute effizient, unbürokratisch und kostengünstig arbeiten. Als Folge der Erhöhung der Transparenz besteht von Seiten Travail.Suisse die Befürchtung, dass durch viele Anfragen und hohe Informationsbedürfnisse von Seiten von

Arbeitgebern oder Medienschaffenden die Aufwände für die paritätischen Kommissionen steigen. Dies ist nicht im Sinne eines effizienten, unbürokratischen und kostengünstigen Vollzugs.

Travail.Suisse und seine Verbände lehnen eine allgemeingültige Verpflichtung zur Veröffentlichung der Jahresrechnung ab, da kein allgemeines öffentliches Interesse daran besteht. Eine allgemeine Offenlegungspflicht wäre folglich nicht verhältnismässig. Die vorgeschlagene Offenlegung gegenüber den betroffenen Kreisen ist deshalb ausreichend und zielführend. Die paritätischen Kommissionen würden durch eine allgemeine Offenlegungspflicht zudem einer Spezialgesetzgebung unterstellt, welche nicht zu rechtfertigen wäre.

Den paritätischen Kommissionen steht es bereits heute frei, ihre Jahresrechnung zu veröffentlichen. Von den 36 paritätischen Kommissionen mit allgemeinverbindlichen Gesamtarbeitsverträgen veröffentlichen derzeit 8 ihre Jahresrechnung, darunter der LMV des Bauhauptgewerbes, der GAV Personalverleih und der L-GAV des Gastgewerbes. Der Mehrwert der Veröffentlichung ist allerdings gering.

### **Fazit**

Travail.Suisse und seine Verbände stellen sich nicht gegen mehr Transparenz bei den paritätischen Kommissionen. Diese muss allerdings verhältnismässig sein und soll die Aufwände für die paritätischen Kommissionen nicht unverhältnismässig erhöhen. Eine Gesetzesänderung aufgrund von unbegründeten Verdächtigungen lehnen Travail.Suisse und seine Verbände ab. Die vorgeschlagene Gesetzesänderung im AVEG ist aus Sicht von Travail.Suisse und seinen Verbänden vertretbar.

Für die Berücksichtigung unserer Anliegen danken wir Ihnen.

Freundliche Grüsse



Adrian Wüthrich  
Präsident



Thomas Bauer  
Leiter Wirtschaftspolitik