



Tieflöhne in der Schweiz und Alternativen zur Mindestlohn-Initiative im Bereich der Voraussetzungen für die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen und für den Erlass von Normalarbeitsverträgen

WAK-S August 2013

Inhaltsverzeichnis

1	Management Summary	5
2	Ausgangslage	14
2.1	Gegenstand der Volksinitiative "Für den Schutz fairer Löhne" und Empfehlung des Bundesrates.....	14
2.2	Auftrag der WAK-S vom 8. April 2013.....	16
2.3	Aufbau des Berichts.....	16
3	Tieflohne in der Schweiz	17
3.1	Datenquellen, Definitionen und Konzepte	17
3.1.1	Datenquellen.....	17
3.1.2	Tieflohnkonzepte.....	17
3.1.3	Armutskonzepte	18
3.2	Tieflohne in der Schweiz.....	18
3.2.1	Tieflohnschwellen und Tieflohnanteil.....	18
3.2.2	Entwicklung von Lohnverteilung und Tieflohnanteil in der Schweiz	21
3.2.3	Lohnverteilung und Tieflohnanteil im internationalen Vergleich	24
3.2.4	Merkmale der Tieflohnstellen / Tieflohnbezüger	25
3.2.5	Lohnstruktur und -entwicklung in ausgewählten Branchen	34
3.2.6	Fazit	36
3.3	Tieflohn, Armut und Arbeitsmarktintegration	37
3.4	Mindestlohn, Beschäftigung und Arbeitslosigkeit	40
3.4.1	Theoretische Aspekte.....	40
3.4.2	Negative Beschäftigungseffekte und Erhöhung der strukturellen Arbeitslosigkeit.....	40
3.4.3	Internationale Befunde über die Wirkung von Mindestlöhnen auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit.....	41
3.4.4	Internationaler Vergleich	41
3.4.5	Auswirkung auf die Zuwanderung	43
3.4.6	Fazit	44
4	(AVE) GAV und NAV in der Schweiz	45
4.1	Heutige Regelung	45
4.1.1	Der Gesamtarbeitsvertrag	45
4.1.2	Die Allgemeinverbindlicherklärung eines GAV.....	46
4.1.3	Der Normalarbeitsvertrag	47
4.2	Zusätzliche arbeitsrechtliche Bestimmungen im Rahmen des FZA.....	48
4.2.1	Ziel der flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit.....	48
4.2.2	Mehrfache Anpassungen der FlaM seit 2004	49
4.2.3	Aktueller Fokus: Vollzugsverbesserungen.....	50
4.2.4	Neun Jahre Erfahrung mit den FlaM - eine Bilanz	51
4.3	Bedeutung und Verbreitung der (AVE) GAV in der Schweiz	53
5	Alternativen zur Mindestlohn-Initiative	60
5.1	Zusätzliche Förderung von Gesamtarbeitsverträgen.....	60

5.2	Ausdehnung des FlaM-Instrumentariums auf Branchen mit sozialpolitisch unerwünscht tiefem Lohnniveau	66
5.3	Verbindlichere Anwendung des FlaM-Instrumentariums (ave GAV und NAV).....	68
5.4	Förderung der AVE von Gesamtarbeitsverträgen	69
6	Schlussfolgerung	76
7	Literaturverzeichnis.....	77
8	Anhang	78
8.1	Graphiken und Abbildungen.....	78

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Anzahl und Anteile an Arbeitnehmenden nach Höhe des Brutto-Stundenlohnes .	21
Tabelle 2:	Anzahl Stellen mit einem Stundenlohn unter 22 Franken (gemäss LSE 2010)	26
Tabelle 3:	Brutto-Medianlohn, Tieflohnschwelle und 1. Dezil der Lohnverteilung nach Grossregionen	29
Tabelle 4:	Lohnverteilung in Branchen mit erhöhtem Tieflohnanteil, 2010.....	35
Tabelle 5:	Lohnentwicklung in Branchen mit erhöhtem Tieflohnanteil (1996-2010)	35
Tabelle 6:	Normalarbeitsverträge mit zwingenden Mindestlöhnen	51
Tabelle 7:	Gesamtarbeitsverträge (GAV) gemäss BFS 2012	78
Tabelle 8:	Anzahl unterstellte Arbeitnehmende nach Wirtschaftsbranchen (GAV mit normativen Bestimmungen), 2012	79
Tabelle 9:	Anzahl (AVE) GAV unterstellte Arbeitnehmende und (AVE) GAV-Abdeckungsgrad 2001-2012	80
Tabelle 10:	Der GAV-Abdeckungsgrad im internationalen Vergleich in Prozent.....	81

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Anteil Tieflohnbezüger in Abhängigkeit der Tieflohnschwelle	20
Abbildung 2:	Lohnentwicklung 1994-2010 für verschiedene Quantile der Lohnverteilung	22
Abbildung 3:	Anteil Tieflohn- und Tiefstlohn-Stellen im zweiten und dritten Sektor (Privatwirtschaft und Bund)	22
Abbildung 4:	Anteil Tieflohn- und Tiefstlohnstellen im zweiten und dritten Sektor der Privatwirtschaft und des Bundes, nach Geschlecht.....	23
Abbildung 5:	Lohnverhältnis 1. Dezil relativ zum Median (D1/D5) im internationalen Vergleich (Bruttolöhne, 2010)	24
Abbildung 6:	Tieflohnanteil (< 2/3 des Brutto-Medianlohnes) im internationalen Vergleich, 2010)	25
Abbildung 7:	Anteil an Stellen mit einem Stundenlohn unter 22 Franken nach Wirtschaftszweig (gemäss LSE und SAKE/ETS)	26
Abbildung 8:	Anteil an Stellen mit einem Stundenlohn unter 22 Franken nach Unternehmensgrösse (gemäss LSE)	27
Abbildung 9:	Anteil an Stellen mit einem Stundenlohn unter 22 Franken nach Grossregion (gemäss LSE).....	28
Abbildung 10:	Anteil an Stellen mit einem Stundenlohn unter 22 Franken nach Gemeindetyp (gemäss LSE).....	30
Abbildung 11:	Anteil an Stellen mit einem Stundenlohn unter 22 Franken nach Beschäftigungsgrad (gemäss LSE).....	30

Abbildung 12: Anteil an Stellen mit einem Stundenlohn unter 22 Franken nach Geschlecht (gemäss LSE).....	31
Abbildung 13: Anteil an Stellen mit einem Stundenlohn unter 22 Franken nach Nationalität und Aufenthaltsstatus (gemäss LSE).....	31
Abbildung 14: Anteil an Stellen mit einem Stundenlohn unter 22 Franken nach Stufe der höchsten abgeschlossenen Ausbildung (gemäss LSE).....	32
Abbildung 15: Anteil an Stellen mit einem Stundenlohn unter 22 Franken nach Anforderungsniveau der Stelle (gemäss LSE).....	33
Abbildung 16: Anteil an Stellen mit einem Stundenlohn unter 22 Franken nach Altersklassen (gemäss LSE).....	33
Abbildung 17: Anteil an Stellen mit einem Stundenlohn unter 22 Franken nach Anzahl Jahren der Betriebszugehörigkeit (gemäss LSE).....	34
Abbildung 18: Entwicklung des Tieflohnanteils nach ausgeübter Tätigkeit (1996-2010).....	36
Abbildung 19: Armutsquote der Erwerbstätigen, nach verschiedenen Merkmalen, 2010.....	38
Abbildung 20: Nationale gesetzliche Mindestlöhne zu Wechselkursen 2012, in US\$.....	42
Abbildung 21: Nationale gesetzliche Mindestlöhne 2012, PPP-kaufkraftbereinigt, in US\$....	42
Abbildung 22: Gesetzliche Mindestlöhne in % des Medianlohns im entsprechenden Land, 2011.....	43

Glossar

Abkürzung	Bedeutung
AHV/IV	Alters- und Hinterlassenenversicherung / Invalidenversicherung
AVE	Die Allgemeinverbindlicherklärung
AVE GAV	Die Allgemeinverbindlicherklärung eines Gesamtarbeitsvertrages
ave GAV	allgemeinverbindlich erklärter Gesamtarbeitsvertrag
BFS	Bundesamt für Statistik
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
FlaM	Die flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit
GAV	Der Gesamtarbeitsvertrag
IAO	Internationale Arbeitsorganisation
LSE	Die Schweizerische Lohnstrukturerhebung
NAV	Der Normalarbeitsvertrag
OR	Obligationenrecht
SAKE	Die Schweizerische Arbeitskräfteerhebung
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SGB	Schweizerische Gewerkschaftsbund
SHAB	Schweizerisches Handelsamtblatt
SKOS	Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe
TPK	Tripartite Kommission
VPOD	Schweizerischer Verband des Personals öffentlicher Dienste
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung

1 Management Summary

Ein gut funktionierender, anpassungsfähiger Arbeitsmarkt ist für den Wohlstand und die Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz zentral. Trotz Wirtschaftskrise, Strukturwandel und Einführung der Personenfreizügigkeit hat sich der Schweizer Arbeitsmarkt über die Jahre als ausgesprochen aufnahmefähig erwiesen. Kaum einem Land gelingt die Arbeitsintegration - auch von weniger gut qualifizierten Personen - so gut wie der Schweiz. Dies widerspiegelt sich in einer im internationalen Vergleich hohen Erwerbstätigenquote und einer entsprechend tiefen Arbeitslosigkeit. Ein hohes Lohnniveau und eine vergleichsweise ausgewogene Verteilung der Löhne und der verfügbaren Einkommen, runden das positive Gesamtbild ab.

Ein wichtiger Grund dafür ist, dass sich der Staat aus der Lohnbildungspolitik grundsätzlich heraushält. Arbeitsbedingungen und Löhne werden hauptsächlich von den Sozialpartnern ausgehandelt. Dies ermöglicht einerseits eine relativ zurückhaltende staatliche Regulierung des Arbeitsmarktes. Andererseits gewährleistet dieser Ansatz, dass die verhandelten Lohnabschlüsse Rücksicht auf die wirtschaftliche Realität der jeweiligen Branchen nehmen und die Unternehmungen mit dem Markt "atmen" können. Die Löhne haben sich denn auch in den letzten Jahren meist im Einklang mit der Arbeitsproduktivität entwickelt, so dass sich der Arbeitsmarkt nach Rezessionszeiten schnell wieder erholte.

Die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes im Sinne der Initiative gefährdet in erheblichem Masse die ausgezeichneten Resultate des Schweizer Arbeitsmarktes und entspräche einem eigentlichen Bruch mit der bewährten Lohnbildungspolitik in der Schweiz. Dieser Systemwechsel sollte nicht ohne Not eingeleitet werden. Der Bundesrat betrachtet es als ein zu riskantes Unterfangen und empfahl in seiner Botschaft vom 16. Januar 2013 dem Parlament, die Initiative "Für den Schutz fairer Löhne" Volk und Stände ohne direkten Gegenvorschlag zur Abstimmung zu unterbreiten, mit der Empfehlung die Initiative abzulehnen.

Die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates (WAK-S) hat am 8. April 2013 die Verwaltung beauftragt, einen Bericht über die Situation bei den Tieflohnen in der Schweiz zu erarbeiten. Der vorzulegende Tieflohnbericht soll die Situation der Tieflohnbezüger darstellen, gestaffelt nach Lohnhöhe, Branche, Region, Geschlecht, Berufsbildung, Nationalität, Alter und Erfahrung. Weiter soll geprüft werden, ob die Voraussetzungen im Bereich der Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen (AVE GAV) und für den Erlass von Normalarbeitsverträgen (NAV) angepasst werden könnten.

A. Tieflohnbericht

Zur Beschreibung und Analyse tiefer Löhne wird international häufig auf eine sogenannte "*Tieflohnschwelle*" in der Höhe von *zwei Dritteln des Medianlohnes* zurückgegriffen.¹ Da der vorliegende Bericht in erster Linie der Beratung der Mindestlohn-Initiative dienen soll, werden nebst der Anzahl Arbeitsplätze, welche unter der klassischen Tieflohnschwelle liegen, auch jene Arbeitsplätze beschrieben, welche im Jahr 2010 tiefer entlohnt wurden als der in der Initiative geforderte Mindestlohn von 22 Franken pro Stunde.

Je nach angewandter Methode und beigezogener Datenquelle lag die Tieflohnschwelle in der Schweiz im Jahr 2010 zwischen 23.00 und 23.90 Franken pro Stunde. Demnach fielen zwischen rund 10.6% und 13.4% der Voll- und Teilzeitstellen unter diese Tieflohnschwellen. Rund 8.2% der in der Schweizerischen Lohnstrukturerhebung (LSE) 2010 erfassten Stellen wurden mit einem Stundenlohn von unter 22 Franken entlohnt. Absolut waren dies rund

¹ Der Medianlohn ist der Wert, der die berücksichtigte Gesamtheit nach zunehmender Lohnhöhe geordnet in zwei gleich grosse Gruppen teilt: für die eine Hälfte (50%) der Arbeitsstellen liegt der standardisierte Lohn über, für die andere Hälfte dagegen unter diesem Wert. Im Gegensatz zum arithmetischen Mittel (Durchschnitt) bildet der Median einen von Extremwerten unabhängigen Schätzwert.

294'000 Voll- und Teilzeitstellen. Hinzu kommen noch rund 35'000 Arbeitnehmende aus der Land- und der Hauswirtschaft.

Niedriger Tieflohnanteil

Der Anteil an Tieflohnstellen am Total der Stellen in der Privatwirtschaft und beim Bund verharrte zwischen 1996 und 2010 auf praktisch konstantem Niveau: im Durchschnitt bei 11.9%. Hinter der zeitlichen Konstanz des Anteils an Tieflohn-Stellen stehen zwei gegenläufige Tendenzen. Während der Tieflohn-Anteil bei Männern über die Zeit von 5.2% im Jahr 1996 auf 5.9% im Jahr 2010 leicht zunahm, verringerte sich der entsprechende Anteil bei Frauen von 23.0% auf 18.4%.

Im internationalen Vergleich zeichnet sich die Schweiz durch einen tiefen Anteil an Tieflohn-Stellen aus. Gemäss Angaben der Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) weisen einzig Belgien, Finnland und Portugal im Jahr 2010 einen noch niedrigeren Tieflohn-Anteil auf als die Schweiz. Deutlich höher als in der Schweiz liegt dieser Anteil dagegen - mit 21% in Grossbritannien oder 25% in den USA - in angelsächsischen Ländern, aber auch in Deutschland mit 19% oder Österreich mit 16%.

Unterschiede nach Branche, Unternehmensgrösse, Beschäftigungsgrad und Region

Für die Schweiz insgesamt wurden im Jahr 2010 rund 9% der Arbeitnehmenden mit einem Stundenlohn von unter 22 Franken entlohnt. Je nach Branche fallen die Anteile sehr unterschiedlich aus, was sich primär mit der unterschiedlichen Nachfrage nach wenig qualifizierten Arbeitskräften erklärt. Ob eine Branche einen hohen oder niedrigen Anteil an Tieflohnstellen aufweist, hängt auch davon ab, wie fein man die Unternehmen nach Branchen aufgliedert. So kann es bspw. innerhalb grösserer Wirtschaftszweige mit mittlerem Tieflohnanteil auch Unterkategorien mit erhöhten Tieflohnanteilen geben. Der Begriff der "Tieflohnbranche" ist daher mit Vorsicht zu verwenden.

Der Anteil an Stellen mit einem Stundenlohn unter 22 Franken liegt in der Schweiz nach Wirtschaftszweigen betrachtet in den sonstigen persönlichen Dienstleistungen (bspw. Coiffeur- und Kosmetiksalons, Wäschereien und chemische Reinigung) mit 51% am höchsten. In der Herstellung von Bekleidung, in der Hauswirtschaft und im Reinigungsgewerbe liegt er mit 41-45% ebenfalls hoch. Über 30% beträgt der Anteil ferner in der Beherbergungswirtschaft, in der Landwirtschaft, in der Gastronomie sowie in der Herstellung von Leder, Lederwaren und Schuhen. Im Detailhandel, welcher in absoluten Zahlen am meisten Stellen mit einem Stundenlohn unter 22 Franken aufweist, machen Stellen mit einem Stundenlohn unter 22 Franken 14% des Totals aus.

Ein Blick auf die Lohnstruktur und -entwicklung in den Branchen mit erhöhtem Tieflohnanteil zeigt, dass der höhere Tieflohnanteil nicht auf eine überdurchschnittliche Lohnungleichheit innerhalb dieser Branchen zurückzuführen ist, sondern auf ein im Vergleich zur Gesamtwirtschaft tieferes Lohnniveau der Branchen insgesamt. Das Lohnwachstum im unteren Bereich der Lohnverteilung fiel auf nationaler Ebene zwischen 1996 und 2010 leicht stärker aus, womit sich die tiefen den mittleren Löhnen tendenziell angeglichen haben. Diese Tendenz ist auch in den identifizierten Wirtschaftszweigen mit höherem Tieflohnanteil zu beobachten, wobei sich die tiefen Löhne sogar stärker den mittleren angeglichen haben. Auch die Einstiegsgehälter entwickelten sich in den ausgewählten Branchen weitgehend im Gleichschritt mit den Medianlöhnen.

Mit zunehmender Unternehmensgrösse nimmt der Anteil an Löhnen unter 22 Franken sukzessive ab. Unternehmen mit weniger als 5 Beschäftigten weisen mit knapp 18% den höchsten Anteil an Stellen mit Stundenlöhnen unter 22 Franken aus. Zudem sind Stellen mit weniger als 22 Franken Stundenlohn in Arbeitsverhältnissen mit einem Beschäftigungsgrad unter 50% besonders häufig. Ein Drittel aller Stellen mit weniger als 22 Franken Stundenlohn sind Teilzeitstellen mit einem Beschäftigungsgrad von weniger als 50%.

Im Vergleich der sieben statistischen Grossregionen der Schweiz sticht vor allem ein hoher Anteil an Tieflohnbezügern im Kanton Tessin hervor. Er liegt mit 19% mehr als doppelt so hoch wie in der Genferseeregion oder der Ostschweiz mit ebenfalls leicht erhöhten 9%. In diesem hohen Anteil widerspiegelt sich weniger eine besonders ausgeprägte Lohnungleichheit innerhalb des Kantons Tessin als ein im Vergleich zur restlichen Schweiz tieferes Lohnniveau, welches sich u.a. durch eine unterschiedliche Ausprägung der Wirtschaftsstruktur erklärt. Der Tieflohnanteil variiert jedoch nicht nur zwischen Grossregionen, sondern auch innerhalb derselben. Gegenüber dem Schweizer Durchschnitt ist dieser bspw. in touristischen Gemeinden mit rund 20% stark und in agrarischen und agrargemischten Gemeinden mit 10-11% leicht erhöht. Deutlich tiefer liegt der Anteil dagegen in einkommensstarken Gemeinden mit 5%.

Geschlecht, Nationalität und Ausbildung

Frauen erzielten im Jahr 2010 mehr als doppelt so oft wie Männer einen Stundenlohn von unter 22 Franken. Während 6% der Schweizerinnen und Schweizer einen Stundenlohn unter 22 Franken erzielten, waren es bei Ausländerinnen und Ausländern 14%. Besonders hoch lag der Anteil mit 28% bei Arbeitnehmenden mit Kurzaufenthaltsbewilligung. Neben der spezifischen Branchenstruktur (Gastgewerbe, Beherbergungswirtschaft, Reinigungsgewerbe) widerspiegelt sich in den höheren Tieflohnanteilen auch, dass der Anteil an unqualifizierten Arbeitskräften bei allen Ausländerkategorien höher liegt als bei Schweizerinnen und Schweizern. Für ausländische Arbeitskräfte kann auch ein kurzer Aufenthalt in der Schweiz - angesichts der hohen Kaufkraft des Schweizer Frankens - interessant sein und ein Einkommen ermöglichen, für welches in den Herkunftsländern länger gearbeitet werden müsste. Um zu verhindern, dass die Schweizer Löhne daher unter Druck geraten, wurden 2004 die flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit eingeführt und seither laufend ausgebaut.

Der Tieflohnanteil variiert insgesamt sehr deutlich mit dem Grad der höchsten abgeschlossenen Ausbildung. Während 21% der Arbeitnehmenden ohne Berufsausbildung einen Stundenlohn unter 22 Franken erzielen, liegt dieser Anteil bei Arbeitnehmenden mit Ausbildung auf Sekundarstufe II bei 7% und damit drei Mal tiefer. Werden davon Arbeitnehmende, welche eine einfache und repetitive Tätigkeit ausüben ausgeklammert, reduziert sich der Anteil von 7 auf 5.5%. Sehr tief liegt der Anteil mit 2% bei Personen, die eine Ausbildung auf Tertiärstufe absolviert haben.

Häufig ein vorübergehendes Einstiegsproblem

Der Anteil an Arbeitnehmenden mit einem Stundenlohn unter 22 Franken ist bei Jugendlichen unter 25 Jahren mit 23% deutlich am höchsten. Bei den 25-34-Jährigen liegt der Anteil noch bei 9% und sinkt dann bei den 45-54-Jährigen und älteren Personen auf 6% ab. Dieses ausgeprägte Altersprofil deutet darauf hin, dass tiefe Löhne häufiger zu Beginn der Berufslaufbahn erzielt werden. Dass tiefe Löhne häufig ein vorübergehendes Einstiegsphänomen sind, zeigt sich auch darin, dass der Anteil an Tieflohnbezügern mit fortschreitender Dauer der Betriebszugehörigkeit sinkt. Ein Viertel aller Arbeitnehmenden, die 2010 weniger als 22 Franken pro Stunde verdienten, waren weniger als ein Jahr im betreffenden Betrieb und mehr als die Hälfte (55%) waren dort höchstens seit zwei Jahren tätig.

Der Tieflohnanteil in einer Branche hängt von zahlreichen Faktoren ab. Zentral dabei ist, inwieweit zur Produktion von Gütern und Dienstleistungen auf unqualifizierte Arbeitskräfte zurückgegriffen wird. Das Qualifikationsniveau bzw. das Anspruchsniveau der Arbeitsplätze wie auch das Alter oder die Anzahl Jahre der Betriebszugehörigkeit gehören entsprechend zu den wichtigsten Erklärungsfaktoren des Tieflohnanteils einer Branche.

Wie stark eine Branche durch Gesamtarbeitsverträge abgedeckt ist, kann auch einen Einfluss auf den Tieflohnanteil haben, da GAV häufig auch Mindestlöhne vorsehen. Allerdings können GAV-Mindestlöhne auch unterhalb der in der Initiative geforderten

Untergrenze von 22 Franken pro Stunde liegen, womit auch in Branchen mit guter GAV-Abdeckung relativ hohe Tieflohnanteile möglich sind: wie z.B. im Reinigungsgewerbe oder in der Beherbergungs- und Gastwirtschaft.

22 Franken Mindestlohn - international nach allen Massstäben ausgesprochen hoch

Der in der Initiative verlangte Mindestlohn von 22 Franken in der Stunde liegt im internationalen Quervergleich nach allen Massstäben mit weitem Abstand an der Spitze. Umgerechnet zu Wechselkursen würde der geforderte Mindestlohn den Mindestlohn in Australien um 47% und jenen in Luxemburg um 76% übertreffen. Den Mindestlohn Frankreichs hätte man um 100% übertroffen, jenen in Österreich sogar um mehr als das Dreifache. Auch wenn man den Mindestlohn um die Unterschiede in der Kaufkraft zwischen den Ländern korrigiert und das hohe Preisniveau in der Schweiz berücksichtigt, fällt der geforderte Mindestlohn sehr hoch aus. Der Schweizer Mindestlohn würde um 36% höher liegen als in Luxemburg und um 39% höher als in Frankreich. Gegenüber den Niederlanden wäre der Mindestlohn um mehr als 50% höher und der Mindestlohn in Österreich wäre weniger als halb so hoch wie in der Schweiz. Eine weitere Möglichkeit, die Höhe des Mindestlohnes international zu vergleichen, besteht darin, diesen in Verhältnis zum Medianlohn zu setzen. Auch hier würde der Mindestlohn in der Schweiz hoch ausfallen. Mit einem Wert von 64% des Medianlohnes läge der Mindestlohn in der Schweiz um 6% höher als in Frankreich. Gegenüber den Niederlanden läge er um 35% höher, gegenüber Luxemburg, welches wie die Schweiz ein sehr hohes Lohnniveau kennt, sogar um mehr als 50%. Die Wahrscheinlichkeit, dass mit der Einführung eines solch hohen Mindestlohnes negative Beschäftigungseffekte und eine Erhöhung der strukturellen Arbeitslosigkeit verbunden wären, ist damit hoch.

Folgen eines Mindestlohnes von 22 Franken pro Stunde

Die Einführung eines generellen Mindestlohnes von 22 Franken pro Stunde würde Lohnanpassungen für einen bedeutenden Teil der Arbeitnehmenden erzwingen. Angesichts der Tatsache, dass Löhne unter 22 Franken insbesondere in Branchen mit geringer Wertschöpfung anzutreffen sind, müsste mit Reaktionen der Unternehmen auf die Erhöhung der Arbeitskosten gerechnet werden, da ihre Wettbewerbsfähigkeit und Flexibilität durch den gesetzlichen Mindestlohn eingeschränkt würden.

Neben denjenigen Arbeitnehmenden die heute weniger als 22 Franken verdienen, wäre auch mit gewissen Anpassungen über der Mindestlohngrenze zu rechnen, um die unternehmensinterne Lohnstruktur im Lot zu behalten. Vor allem unqualifizierte Arbeit würde durch einen Mindestlohn in der Schweiz relativ verteuert, womit mit Rationalisierungsmassnahmen der Unternehmen zu rechnen wäre.

Mit negativen Beschäftigungseffekten wäre als Folge eines Mindestlohnes von 22 Franken vor allem im Detailhandel, im Gast- und Beherbergungsgewerbe (Tourismus), im Reinigungsgewerbe, in der Hauswirtschaft, in der Landwirtschaft und bei persönlichen Dienstleistungen zu rechnen, weil dort heute absolut gesehen am meisten Personen weniger als 22 Franken verdienen. Wie die Analyse nach Branchen zeigt, wären negative Effekte aber breit über die gesamte Wirtschaft verteilt zu erwarten, da es auch zahlreiche Wirtschaftszweige gibt, die in der Summe ebenfalls zahlreiche Stellen anbieten, die unter 22 Franken entlohnt sind. In regionaler Hinsicht wäre vor allem im Tessin sowie in ländlichen bzw. touristisch ausgerichteten Regionen mit negativen Beschäftigungseffekten zu rechnen.

Ein gesetzlicher Mindestlohn in der Höhe von 22 Franken hätte vor allem für Personen mit relativ geringem Qualifikationsniveau negative Beschäftigungseffekte zur Folge. Der Einstieg von Jugendlichen in den Arbeitsmarkt könnte zudem deutlich erschwert werden, was sich langfristig negativ auf ihre Erwerbslaufbahn auswirken könnte. Die Integration einiger heute bereits benachteiligter Personenkategorien (Jugendliche ohne Berufserfahrung, Niedrigqualifizierte) würde zusätzlich erschwert.

Verstärkt würde dieser Effekt noch durch die erhöhten Anreize für ausländische Arbeitskräfte, für einfache Tätigkeiten in die Schweiz einzuwandern oder als Grenzgänger entsprechende Arbeiten in der Schweiz anzunehmen.

Tieflohn ist nicht gleich Armut

Ob ein Tieflohn zur Sicherung des Lebensunterhalts ausreicht, kann mit den beschriebenen Tieflohnkonzepten nicht beantwortet werden. In der politischen Diskussion zur Mindestlohn-Initiative werden die beiden Begriffe Tieflohn und Armut häufig vermischt. Dies ist zu vermeiden, da nicht der individuelle Lohn, sondern das verfügbare Haushaltseinkommen und die Zusammensetzung des Haushaltes die entscheidenden Faktoren für Armut darstellen.

Eine Untersuchung des Bundesamt für Statistik (2008) stellte fest, dass rund 87% der Arbeitnehmenden, die einen Tieflohn erzielten nicht als "Working Poor" galten - dies insbesondere dank weiterer Einkommensquellen im Haushalt und auch dank gezielten Sozialtransfers. Umgekehrt verdienten zwei Drittel der "Working Poor" einen Lohn über der Tieflohnschwelle. Aus diesen Darlegungen folgt, dass der Bezug zwischen einer tief entlohnten Erwerbstätigkeit und der Armut relativ lose ist. Tatsächlich darf im Gegenteil davon ausgegangen werden, dass eine Erwerbstätigkeit - sogar eine relativ tief entlohnte - einen Schutz gegen Armut bietet. Generell weisen Personen in Haushalten mit hoher Erwerbsspartizipation die tiefsten Armutsquoten auf. Angesichts der höheren Armutsbetroffenheit bei Erwerbstätigen mit geringem Bildungsniveau ist in der Armutsbekämpfung ein Fokus auf die Verbesserung der Qualifikationen zu richten. Bildung und Weiterbildungsmöglichkeiten sind der Schlüssel zur Teilhabe am gesellschaftlichen Leben und zur Integration in den Arbeitsmarkt, was wiederum das Armutsrisiko reduziert.

Aus diesem Grund hat der Bundesrat am 15. Mai 2013 das "Nationale Programm zur Prävention und Bekämpfung von Armut" gutgeheissen. Der Bund zielt damit in erster Linie darauf ab, die Bildungschancen von sozial benachteiligten Kindern, Jugendlichen und Erwachsenen zu erhöhen, damit sie nicht in die Armut abrutschen.

B. Alternativen im Bereich Voraussetzungen AVE GAV und NAV

Die Mindestlohn-Initiative verlangt einerseits, dass Bund und Kantone die Löhne in der Schweiz schützen, indem sie die Festlegung von Mindestlöhnen in Gesamtarbeitsverträgen (GAV) fördern. Unter den von den Initiantinnen und Initianten genannten Beispielen ist auf die Pflicht zu verweisen, einen GAV abzuschliessen, um den Zuschlag bei öffentlichen Ausschreibungen, eine Konzession oder eine Subvention zu erhalten. Oder auch die Pflicht, einen GAV einzuhalten, um das Recht zur Auslagerung oder Privatisierung einer Betriebsstätte oder eines Unternehmens zu erhalten. Es geht dabei primär um die Förderung von GAV-Abschlüssen mit Mindestlöhnen. Diese erste Stossrichtung der Initiative verlangt einen stärkeren staatlichen Eingriff in die Sozialpartnerschaft. Dies ist - wie im vorliegenden Bericht aufgeführt - nicht unproblematisch, stellt jedoch einen weniger weitgehenden Systemwechsel dar als die zweite Stossrichtung der Initiative: die Festlegung eines nationalen gesetzlichen Mindestlohnes von 22 Franken pro Stunde. In seiner Botschaft beantragte der Bundesrat den eidgenössischen Räten, beide Stossrichtungen der Mindestlohn-Initiative zur Ablehnung zu empfehlen.

Gemäss Auftrag der Kommission sind Massnahmen zu prüfen, welche die Anliegen der Initianten aufnehmen, ohne dabei einen gesetzlichen nationalen Mindestlohn einzuführen. Es geht primär darum, das vorhandene Instrumentarium zu stärken. Die in dem vorliegenden Bericht geprüften Alternativen können in vier verschiedene Massnahmen-Kategorien eingeteilt werden. Es handelt sich zuerst um Massnahmen zur zusätzlichen Förderung von GAV zum Beispiel im Bereich der staatlichen Wirkungssphäre. Eine zweite Kategorie von Massnahmen entspricht einer Ausdehnung des Instrumentariums der flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit (FlaM) auf Branchen mit sozialpolitisch unerwünscht tiefem Lohnniveau - wobei dieser Begriff zuerst definiert werden müsste.

Eine dritte Kategorie von Alternativen zielt auf eine verbindlichere Anwendung des FlaM-Instrumentariums. Abschliessend werden Anpassungen im Bereich der üblichen AVE von GAV geprüft.

Zusätzliche Förderung von GAV

Einführend ist daran zu erinnern, dass es in der Schweiz bereits Massnahmen gibt, welche zum Ziel haben, GAV und die Sozialpartnerschaft zu fördern. Nennenswert ist z.B. die indirekte Förderung von GAV durch Bund und Kantone, indem unter gewissen Voraussetzungen sozialpartnerschaftliche Vereinbarungen für eine ganze Branche allgemeinverbindlich erklärt werden können. Auch die Tatsache, dass im Entsendegesetz festgehalten wurde, dass die Bestimmungen von ave GAV auch von Entsendebetrieben eingehalten werden müssen, stärkt den sozialpartnerschaftlichen Ansatz.

Im Rahmen der FlaM wurden den Sozialpartnern zudem neue Aufgaben übertragen, welche früher von staatlichen Behörden ausgeübt worden sind. Die FlaM haben den Sozialpartnern mehr Mitwirkungsmöglichkeiten bei der Gestaltung und Regulierung des Arbeitsmarktes gebracht. Zu erwähnen ist schliesslich auch das Bereitstellen von Schlichtungsstellen und den entsprechenden Verfahren auf Stufe des Bundes und der Kantone, die es erlauben, kollektive Arbeitsstreitigkeiten im Rahmen von einfachen und unentgeltlichen Verfahren zu erledigen.

Es stellt sich die Frage, ob die öffentliche Hand die GAV noch zusätzlich fördern sollte. Da die öffentliche Hand zu den bedeutendsten Auftraggebern der Schweiz zählt und zahlreiche Arbeitsplätze von Bundesbeschaffungen abhängen, wurde verschiedentlich gefordert, GAV insbesondere in diesem Bereich aktiver zu fördern. Das Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen enthält bereits eine Pflicht des Anbieters, die Einhaltung der Arbeitsbedingungen (u.a. Bestimmungen von GAV und NAV) zu gewährleisten. Als weitergehende Massnahme wäre theoretisch denkbar, dass der Anbieter nicht nur den GAV einhalten, sondern einem GAV mit Mindestlohn unterstehen muss: dies könnte eine Teilnahmebedingung oder/und ein Zuschlagkriterium im Beschaffungsverfahren sein.

Eine GAV-Unterstellung als Teilnahmebedingung käme jedoch einer eigentlichen Anschlusspflicht gleich, falls in einer Branche ein GAV existiert. Besteht in einer Branche kein GAV, müsste über einen Firmen-GAV mit Mindestlohn zuerst verhandelt werden. Dies wäre ein starker Einschnitt in die auf Verfassungsstufe garantierte Vertrags- und Koalitionsfreiheit. Eine solche Teilnahmebedingung wäre auch unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismässigkeit fragwürdig, weil das gleiche Ziel - nämlich die Einhaltung der orts-, berufs- und branchenüblichen Arbeits- und Lohnbedingungen - auch durch mildere Massnahmen erreicht werden kann, z.B., indem eine kantonale TPK die Einhaltung der üblichen Löhne überprüft oder durch die bereits bestehende Selbstdeklaration des Anbieters. Aus Sicht des Beschaffungswesens ist die GAV-Unterstellung des Anbieters als Zuschlagskriterium leistungs- und sachfremd.

Einen ähnlich starken Eingriff in die Vertragsfreiheit der Sozialpartner bildet der Vorschlag, die Festlegung von Mindestlöhnen in GAV zu fördern, indem die Vertragspartner per Gesetz gezwungen werden, Mindestlöhne beim Abschluss eines GAV festzulegen. Dass die Sozialpartner selbst bestimmen können, ob in ihrer Branche Mindestlöhne festgelegt werden und wie hoch diese sein sollen, stellt eine grosse Stärke des Schweizer Systems dar. Eine Änderung des OR, welche bezwecken würde, dass beim Abschluss eines GAV Mindestlohnbestimmungen zwingend vorhanden sein müssen, könnte die erfolgreiche Aushandlung eines GAV verhindern. Würden die Sozialpartner auf diesem Wege Mindestlöhne festlegen, könnte dies auch dazu führen, dass sie sich nur auf sehr tiefe Löhne einigen könnten. Da heute die überwiegende Mehrheit der GAV Mindestlöhne enthalten, würde der erhoffte Effekt dieser Alternative - ein höherer Abdeckungsgrad durch GAV mit Mindestlöhnen - zudem eher gering ausfallen.

Ausdehnung des FlaM-Instrumentariums

Die flankierenden Massnahmen sollen verhindern, dass die Lohn- und Arbeitsbedingungen in der Schweiz wegen der Öffnung des Schweizer Arbeitsmarktes unter Druck geraten. Da die Festsetzung eines verbindlichen Mindestlohnes durch den Staat einen bedeutenden Eingriff in die Vertragsfreiheit darstellt, ist das Ergreifen der aufgezeigten Massnahmen an bestimmte Voraussetzungen geknüpft: an das Vorliegen wiederholt missbräuchlicher Lohnunterbietungen und nur auf Antrag der zuständigen tripartiten Kommission.

Die flankierenden Massnahmen zielen ausserdem ausschliesslich auf die Bekämpfung von missbräuchlich wiederholten Lohnunterbietungen infolge der Öffnung des Arbeitsmarktes. Der Gesetzgeber hatte bei Einführung der FlaM die Definition des Missbrauchs offen gelassen, weil er genügend Spielraum für einzelfallbezogene und pragmatische Lösungen lassen wollte. Die tripartiten Kommissionen müssen jeweils einzelfallbezogen und unter Berücksichtigung juristischer, wirtschaftlicher, politischer und sozialer Faktoren entscheiden.

Das Instrument der erleichterten AVE bzw. der Erlass eines NAV könnte, würde man es von der Personenfreizügigkeit und der Missbrauchsbekämpfung lösen, theoretisch auch auf weitere Sachverhalte ausgedehnt werden. Eine Möglichkeit bestünde bspw. darin, das Instrumentarium auf Branchen mit "sozialpolitisch unerwünscht tiefen Lohn- und Arbeitsbedingungen" auszudehnen. Eine im Rahmen der Personenfreizügigkeit zur Arbeitsmarktbeobachtung beauftragte tripartite Kommission könnte somit einen NAV oder die erleichterte AVE eines GAV beantragen, falls sie die Löhne in einer Branche als strukturell zu tief erachtet. Die AVE eines GAV oder der Erlass eines NAV aus "öffentlichem Interesse" wird vom Schweizerischen Gewerkschaftsbund gefordert, falls z.B. Gefahr von Lohndruck oder Lohndiskriminierung zwischen Frau und Mann festgestellt wird oder das Lohnniveau in einer Branche als sozialpolitisch unerwünscht tief betrachtet würde.

Die Ausweitung des FlaM-Instrumentariums auf "sozialpolitisch unerwünschte" Lohnniveaus bedeutet wiederum einen starken Eingriff in die Lohnbildungspolitik und käme einem Systemwechsel gleich. Die FlaM wurden in einem spezifischen Kontext und für einen bestimmten Zweck eingeführt. Sie dienen primär dazu missbräuchliche Lohnunterbietungen im Zusammenhang mit einer erhöhten Zuwanderung zu bekämpfen. Eine Anwendung dieses Instrumentarium auf anderswertige Zwecke - sprich die Anhebung des gegenwertigen Lohnniveaus in einer Branche - ist abzulehnen. Nebst der Tatsache, dass das öffentliche Interesse zuerst definiert werden müsste und sehr unterschiedliche Auffassungen diesbezüglich bestehen, stellt sich zusätzlich die Frage der Legitimität der tripartiten Kommissionen um solche sozialpolitische Fragestellungen zu behandeln.

Das Vorgehen würde eine Abkehr von der bisherigen Politik bedeuten, wonach ein sozialpolitisch motivierter Einkommensausgleich nicht über Eingriffe in die Lohnbildungsprozesse, sondern über die Umverteilungspolitik gewährleistet wird. Während es gewisse Mindeststandards dafür gibt, welche Einkommenshöhe für einen Haushalt sozial angemessen ist, fehlt eine allgemein akzeptierte Definition für ein sozial angemessenes Lohnniveau. Mit einem Eingriff in den Lohnbildungsprozess wird zudem riskiert, dass Arbeitskräfte mit tieferer Produktivität (meistens tief qualifizierte Personen) aus dem Arbeitsmarkt ausgeschlossen werden. Eingriffe in den Lohnbildungsprozess sind dann bezogen auf das Ziel der Armutsbekämpfung kontraproduktiv.

Verbindlichere Anwendung des FlaM-Instrumentariums

Bei der Festlegung der orts- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen sowie bei der Feststellung der wiederholten und missbräuchlichen Lohnunterbietung verfügen die kantonalen tripartiten Kommissionen über einen gewissen Ermessensspielraum. Die Gewerkschaften vertreten die Meinung, dass die zur Verfügung stehenden Instrumente zur Bekämpfung der Lohnunterbietung eigentlich genügen würden, die Arbeitsmarktbeobachtung und die Umsetzung in den Kantonen jedoch lückenhaft sei und der Bund (sprich die tripartite Kommission des Bundes, TPK-Bund) hier Abhilfe leisten sollte. Es wäre theoretisch möglich,

dass die TPK-Bund verbindlich festlegt, wie der orts- und branchenübliche Lohn zu definieren ist und wann eine wiederholt missbräuchliche Unterbietung vorliegt. Weiter könnten die kantonalen TPK verpflichtet werden (Muss-Bestimmung), bei Feststellung einer wiederholten und missbräuchlichen Unterbietung einen NAV oder eine erleichterte AVE eines GAV zu beantragen.

Die erweiterte Kompetenz der TPK Bund würde die Autonomie der Kantone in ihrer Arbeitsmarktbeobachtung und -politik stark einschränken. Der Gesetzgeber hat bewusst eine dezentrale Organisation des Vollzugs des Entsendegesetzes gewählt. Jeder Kanton soll unter Berücksichtigung der konkreten Arbeitsmarktsituation darüber entscheiden, welche Massnahmen er zum Schutz vor Lohnunterbietungen infolge der Öffnung des Arbeitsmarktes ergreift. Dies, weil die Kantone über die besten Kenntnisse ihres Arbeitsmarktes verfügen. Die Arbeitsmarktlage und die damit verbundenen Herausforderungen sind je nach Region unterschiedlich. Mit dieser Alternative müssten die kantonalen tripartiten Kommissionen u.U. einen NAV oder die erleichterte AVE eines GAV beantragen. Der Regierungsrat oder der Bundesrat entscheidet aber weiterhin abschliessend. Somit ist zudem ungewiss, ob verbindlichere Vorgaben der TPK-Bund auch zu mehr NAV oder AVE GAV führen würden.

Zusammen mit den Kantonen hat das SECO eine Empfehlung zur Vorgehensweise bei der Arbeitsmarktbeobachtung zuhanden der kantonalen TPK erarbeitet. Mit diesem Hilfsmittel sind die kantonalen TPK in der Lage, ihre Pflichten gesetzeskonform und unter Berücksichtigung von kantonsspezifischen wirtschaftlichen, juristischen und sozialen Faktoren wahrzunehmen.

Anpassungen der Voraussetzungen der AVE

Soll die AVE gefördert werden, liegt es nahe, deren Voraussetzungen zu überdenken. Dabei stehen die Quorenvorschriften im Vordergrund. Gemäss geltender Rechtslage müssen drei Quoren erfüllt sein: Mehr als die Hälfte aller Arbeitgeber der Branche müssen am GAV beteiligt sein (1. Quorum), mehr als die Hälfte aller Arbeitnehmenden der Branche müssen am GAV beteiligt sein (2. Quorum), und schliesslich müssen die beteiligten Arbeitgeber mehr als die Hälfte der Arbeitnehmenden der Branche beschäftigen (3. Quorum). Vom zweiten Quorum kann unter besonderen Voraussetzungen abgewichen werden.

Von Seiten der Gewerkschaften wird die Meinung vertreten, die Hürden für die AVE seien in der Schweiz zu hoch angesetzt und das Arbeitgeberquorum sei zu streichen.² Sie vergleichen dabei die Lage in der Schweiz mit Ländern wie Frankreich, Spanien oder Österreich, welche einen ähnlich tiefen gewerkschaftlichen Organisationsgrad haben, jedoch verglichen mit der Schweiz, mittels AVE einen deutlich höheren GAV-Abdeckungsgrad erreichen.

Mit der AVE wird eine private Regelung auch für die Nichtmitglieder einer Branche wie ein Gesetz anwendbar erklärt, ohne jedoch auf dem dafür vorgesehenen ordentlichen Gesetzgebungsweg erlassen worden zu sein. Dieses "Demokratiedefizit" wird durch die drei Quoren als Voraussetzung einer AVE teilweise kompensiert, da der betreffende GAV bereits vor der AVE für die Mehrheit der Unternehmen und Arbeitnehmenden gelten muss. Eine partielle Branchenregelung soll nicht einer Mehrheit derselben Branche aufgezwungen werden können.

Die Streichung des Arbeitgeberquorums könnte die AVE von GAV erleichtern und zu einem höheren GAV-Abdeckungsgrad führen. Eine AVE wäre in diesem Fall auch möglich, wenn nur eine Minderheit der Arbeitgeber dem GAV angeschlossen wäre, welche jedoch mehr als die Hälfte aller Arbeitnehmenden der Branche beschäftigen (3. Quorum oder auch gemischtes Quorum genannt).

² Quelle: Medienmitteilung des SGB vom 3. Juni 2013 - "Veraltete Instrumente zum Lohnschutz modernisieren". <http://www.sgb.ch/themen/arbeit/flankierende-massnahmen-und-personenfreizuegigkeit/artikel/details/veraltete-instrumente-zum-lohnschutz-modernisieren/>

Eine Streichung des Arbeitgeberquorums hätte zur Folge, dass die Bereitschaft der Aussenseiter, die AVE eines GAV zu akzeptieren, vermutlich drastisch sinken würde. Auch ist zu berücksichtigen, dass sich ohne Arbeitgeberquorum die Frage der ausreichenden Repräsentativität und Legitimität eines Verbandes stellt.

Auch die Streichung des Arbeitnehmerquorums wäre eine denkbare Option, die AVE zu erleichtern. Nachdem in zahlreichen Bundesratsbeschlüssen vom Arbeitnehmerquorum abgesehen wird, ist die praktische Bedeutung dieses Quorums als eine der gesetzlichen Voraussetzungen für das Aussprechen einer AVE allerdings gesunken. Hinter der häufigen Abweichung von diesem Quorum steht die implizite Annahme, dass nicht unterstellte Arbeitnehmende mit einer AVE in der Regel einverstanden wären. Es stellt sich jedoch auch bei der Streichung des Arbeitnehmerquorums die Frage nach der Legitimität der am GAV beteiligten Arbeitnehmerverbände. Würde das Arbeitnehmerquorum gestrichen, könnte auch eine Gewerkschaft mit einer geringen Repräsentativität einen GAV aushandeln. Die heutige Regelung des Arbeitnehmerquorums gibt den politischen Entscheidungsträgern zudem eine gewisse Flexibilität, indem auf die Erfüllung des AN-Quorum bei einer AVE in begründeten Fällen verzichtet werden kann. Zugleich haben die Behörden unter den geltenden Regeln auch die Möglichkeit einer restriktiveren Praxis, wenn die Interessen von nicht GAV-unterstellten Arbeitnehmenden negativ tangiert werden.

Schlussfolgerung

Die Lohnbildungspolitik in der Schweiz basiert auf den Grundsätzen der Vertrags-, der Wirtschafts- und der Koalitionsfreiheit. Der Staat mischt sich grundsätzlich nicht in den Lohnbildungsmechanismus ein. Das Fundament der Lohnbildung in der Schweiz ist eine starke und verantwortungsvolle Sozialpartnerschaft. Ein zentrales Element ist dabei der Gesamtarbeitsvertrag (GAV). Die Sozialpartner sind grundsätzlich frei, einen GAV abzuschliessen, und sie können auch frei über den Inhalt der GAV-Verhandlungen entscheiden. Mit der Allgemeinverbindlicherklärung eines GAV (AVE GAV) hilft die öffentliche Hand den Sozialpartnern, unter gewissen Voraussetzungen die Löhne und die Mindestarbeitsbedingungen in einer Branche zu sichern.

Dieses System, welches die Regelung der Lohn- und Arbeitsbedingungen zu einem grossen Teil den Sozialpartnern überträgt, hat sich bewährt. Der Schweizer Arbeitsmarkt schneidet im internationalen Vergleich sehr gut ab und zeichnet sich durch eine hohe Erwerbsquote und eine tiefe Arbeitslosenquote aus. Ein hohes Lohnniveau und eine im internationalen Vergleich ausgewogene Verteilung der Löhne und der verfügbaren Einkommen runden das positive Gesamtbild ab. Daran hat auch die Einführung der Personenfreizügigkeit, eine der bedeutendsten wirtschaftspolitischen Reformen der letzten Jahre, nichts geändert. Insbesondere dank den flankierenden Massnahmen (FlaM) zur Bekämpfung von missbräuchlicher Lohnunterbietung konnte bisher ein unerwünschter Druck auf die Löhne weitgehend verhindert werden. Indem der AVE von GAV im Rahmen der FlaM eine wichtige Rolle zugeteilt wurde, hat die Einführung der Personenfreizügigkeit die Zunahme der Anzahl GAV und der AVE begünstigt. Der GAV-Abdeckungsgrad stieg von 38% im Jahr 2001 auf 49% im Jahr 2012 an. Der AVE-GAV-Abdeckungsgrad stieg im gleichen Zeitraum von 12% auf 24%.

Die Einführung eines nationalen gesetzlichen Mindestlohns würde einem Bruch mit der erfolgreichen Lohnbildungspolitik in der Schweiz gleichkommen: ein für den Bundesrat zu riskantes Unterfangen angesichts der Tatsache, dass die damit angepeilten Ziele nicht erreicht und wichtige Errungenschaften gefährdet würden. In seiner Botschaft vom 16. Januar 2013 empfiehlt der Bundesrat dem Parlament, die Initiative "Für den Schutz fairer Löhne" Volk und Ständen ohne direkten Gegenvorschlag zur Abstimmung zu unterbreiten mit der Empfehlung, die Initiative abzulehnen. Auch nach Prüfung von Alternativen zur Mindestlohn-Initiative im Bereich der Voraussetzungen für AVE GAV und NAV kommt das WBF/SECO zum Schluss, dass die im Bericht zur Diskussion gestellten Massnahmen keine angemessenen Alternativen darstellen und die Weiterführung der aktuellen Politik zielführender ist.

2 Ausgangslage

2.1 Gegenstand der Volksinitiative "Für den Schutz fairer Löhne" und Empfehlung des Bundesrates

Die Volksinitiative "Für den Schutz fairer Löhne" (Mindestlohn-Initiative) verlangt die Einführung eines nationalen gesetzlichen Mindestlohnes von 22.- Franken pro Stunde sowie die Förderung der Festlegung von orts-, berufs- und branchenüblichen Mindestlöhnen in Gesamtarbeitsverträgen und deren Einhaltung durch den Bund und die Kantone. Die Initiantinnen und Initianten sind der Auffassung, dass heute in der Schweiz eine gewisse Anzahl Arbeitnehmender nicht genug verdient, um anständig davon leben zu können. Die Initiative zielt darauf ab, den wachsenden Druck am unteren Ende der Lohnskala zu stoppen und die Armut zu bekämpfen.

Der Bundesrat teilt das Anliegen der Initiantinnen und Initianten, Armut zu bekämpfen und dafür zu sorgen, dass alle Arbeitnehmende angemessen von ihrer Arbeit leben können. Der Bundesrat ist jedoch der Ansicht, dass die Mindestlohn-Initiative nicht das geeignete Mittel zur Erreichung der von den Initiantinnen und Initianten angestrebten Ziele ist. In seiner Botschaft vom 16. Januar 2013 empfiehlt der Bundesrat deshalb dem Parlament, die Initiative "Für den Schutz fairer Löhne" Volk und Ständen ohne direkten Gegenvorschlag zur Abstimmung zu unterbreiten mit der Empfehlung, die Initiative abzulehnen.

Die Lohnbildungspolitik in der Schweiz basiert auf den Grundsätzen der Vertrags-, der Wirtschafts- und der Koalitionsfreiheit. Der Staat mischt sich grundsätzlich nicht in den Lohnbildungsmechanismus ein. Das Fundament der Lohnbildung in der Schweiz ist eine starke und verantwortungsvolle Sozialpartnerschaft. Ein zentrales Element ist dabei der Gesamtarbeitsvertrag (GAV). Die Sozialpartner sind grundsätzlich frei, einen GAV abzuschliessen und sie können auch frei über den Inhalt der GAV-Verhandlungen entscheiden.

Dieses System, welches die Regelung der Lohn- und Arbeitsbedingungen zu einem grossen Teil den Sozialpartnern überträgt, hat gegenüber einer staatlichen Regulierung, wie z.B. mittels eines nationalen Mindestlohnes, einige Vorteile. Unter anderem sind die Sozialpartner angesichts ihrer Branchenkenntnisse besser in der Lage, über Mindestbestimmungen zu befinden. Mit der Allgemeinverbindlicherklärung eines GAV (AVE GAV) hilft die öffentliche Hand den Sozialpartnern unter gewissen Voraussetzungen, die Löhne und die Mindestarbeitsbedingungen in einer Branche zu sichern. Mit der Einführung der Personenfreizügigkeit können zudem in Branchen, in denen kein GAV existiert und wiederholt Missbräuche festgestellt wurden, tripartite Kommissionen Normalarbeitsverträge (NAV) mit zwingenden Mindestlöhnen beantragen. Existiert ein GAV und sind die Voraussetzungen erfüllt, können die tripartiten Kommissionen auch eine erleichterte Allgemeinverbindlicherklärung eines GAV beantragen.

Dieser Ansatz hat sich bewährt. Der Schweizer Arbeitsmarkt schneidet im internationalen Vergleich sehr gut ab und zeichnet sich durch eine hohe Erwerbsquote und eine tiefe Arbeitslosenquote aus. Ein hohes Lohnniveau und eine im internationalen Vergleich ausgewogene Verteilung der Löhne und der verfügbaren Einkommen runden das positive Gesamtbild ab. Im internationalen Vergleich zeichnet sich die Schweiz zudem durch einen geringen Tieflohnanteil aus. Daran hat auch die Einführung der Personenfreizügigkeit, eine der bedeutendsten wirtschaftspolitischen Reformen der letzten Jahre, nichts geändert. Insbesondere dank den flankierenden Massnahmen (FlaM) zur Bekämpfung von missbräuchlicher Lohnunterbietung konnte bisher ein unerwünschter Druck auf die Löhne weitgehend verhindert werden.

Die Einführung eines nationalen gesetzlichen Mindestlohnes würde ein Bruch mit der bisher erfolgreichen Lohnbildungspolitik in der Schweiz bedeuten: ein für den Bundesrat zu riskantes Unterfangen angesichts der Tatsache, dass die damit angepeilten Ziele nicht erreicht und wichtige Errungenschaften gefährdet würden.

Der Schweiz ist es nach wirtschaftlich schwierigen Zeiten immer wieder gelungen, rasch zur Vollbeschäftigung zurückzukehren. Die Institutionen auf dem Arbeitsmarkt erlauben, dass sich die Löhne im Einklang mit der Arbeitsproduktivität entwickeln, so dass sich der Arbeitsmarkt nach Rezessionszeiten schnell erholt. Ein nationaler gesetzlicher Mindestlohn könnte die Anpassungsfähigkeit des Arbeitsmarktes gefährden und somit Arbeitsplätze bedrohen. Dadurch würde die Integration einiger heute bereits benachteiligter Personenkategorien (Jugendliche ohne Berufserfahrung, Niedrigqualifizierte) erschwert. Gewisse Regionen und Branchen wären besonders stark betroffen. Die Einführung eines Mindestlohnes könnte zudem die Anreize zur Aus- bzw. Weiterbildung schmälern und so die Wahrscheinlichkeit erhöhen, dass die Betroffenen einer schlechter bezahlten Erwerbstätigkeit nachgehen. Daraus könnte ein Armutsproblem entstehen.

Der durch die Initiative vorgegebene Stundenlohn von 22 Franken entspricht 64% des Medianlohnes der Schweiz. Im internationalen Vergleich handelt es sich in absoluten Werten um den höchsten und im Verhältnis zum Medianlohn um einen der höchsten gesetzlichen Mindestlöhne weltweit. Negative Beschäftigungseffekte wären vor allem bei wenig qualifizierten Arbeitskräften und bei Jugendlichen im Berufseinstieg zu erwarten. Das Tessin sowie touristische und ländliche Regionen wären stärker betroffen. Die negativen Auswirkungen auf die Beschäftigung würden mit grosser Wahrscheinlichkeit auch tiefere Steuereinnahmen und Sozialversicherungsbeiträge sowie Mehrkosten für die Arbeitslosenversicherung und die Sozialhilfe umfassen, was zu einer Mehrbelastung der öffentlichen Finanzen führen würde.

Der Bundesrat ist der Ansicht, dass die Mindestlohn-Initiative und insbesondere die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes die Sozialpartnerschaft schwächen würden. Eine wesentliche Stärke des Schweizer Wirtschaftsstandortes würde damit aufs Spiel gesetzt. Die insgesamt gut funktionierende Sozialpartnerschaft ermöglicht eine zurückhaltende staatliche Regulierung des Arbeitsmarktes. Mit der Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes würde der Verhandlungsspielraum und die Verantwortung der Sozialpartner reduziert. Die Einführung eines Mindestlohnes könnte die Sozialpartner dazu bewegen, auf kollektive Verhandlungen zu verzichten und sich auf den staatlichen Mindestlohn zu berufen.

Ziel der Initiative ist es, Armut zu bekämpfen. Armut hat jedoch vielfältige Ursachen und lässt sich nur teilweise durch tiefe Löhne erklären. So ist der Anteil der von Armut betroffenen Personen bei den Nicht-Erwerbstätigen viel höher als bei den Erwerbstätigen. Andere sozioökonomische Eigenschaften wie die Zusammensetzung des Haushalts, das Bildungsniveau, die Gesundheit oder der Migrationsstatus tragen mehr zur Erklärung von Armut bei. Mit der Einführung eines nationalen gesetzlichen Mindestlohnes von 22 Franken pro Stunde kann das Problem der Armut weder gelöst noch entschärft werden; vielmehr würden dadurch die bisherigen guten Ergebnisse auf dem Arbeitsmarkt, d.h. die hohe Erwerbsquote und die niedrige Arbeitslosenquote, gefährdet. Zudem würden die Integrationsschwierigkeiten gewisser benachteiligter Personenkategorien zunehmen, was die Armutsproblematik in der Schweiz sogar verschärfen könnte.

Der Bund legt das Schwergewicht seines Engagements bei der Bekämpfung der Armut auf die Verbesserung der Massnahmen zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt, verbunden mit Präventions-, Kompensations- und Umverteilungsmassnahmen. Eine integrative und präventive Politik ist wirkungsvoller als die Einführung eines nationalen gesetzlichen Mindestlohnes, welche mit unerwünschten Folgewirkungen wie der Gefährdung von Arbeitsplätzen und der erschwerten Arbeitsmarktintegration von Personen mit bereits schlechteren Voraussetzungen auf dem Arbeitsmarkt verbunden wäre.

Der Bundesrat ist der Ansicht, dass der Staat mit den FlaM und der gesetzlichen Möglichkeit zur Allgemeinverbindlicherklärung von GAV über geeignete und bewährte Instrumente zur Bekämpfung von Lohnunterbietungen und zur Einhaltung der in der Schweiz geltenden minimalen Arbeitsbedingungen verfügt. Insbesondere dank den FlaM konnte ein Abgleiten der tiefen Löhne in den letzten Jahren verhindert werden.

Der Bundesrat prüft jedoch regelmässig die Auswirkungen seiner Politik und ist bestrebt, allfällige Mängel zu beheben. Um für alle Menschen ein sozialpolitisch erwünschtes minimales Einkommensniveau zu erreichen, hält der Bundesrat die gegenwärtige Politik zur Bekämpfung der Armut, welche über die Umverteilungspolitik und mittels Armutsprävention gewährleistet wird, für das geeignetere Instrument als die Mindestlohn-Initiative.

2.2 Auftrag der WAK-S vom 8. April 2013

Die WAK-S hat am 8. April 2013 entschieden, die Verwaltung zu beauftragen, einen Bericht über die Situation bei den Tieflohnen in der Schweiz zu erarbeiten und aufzuzeigen, welche Alternativen zur Mindestlohn-Initiative denkbar wären. Dabei soll namentlich geprüft werden, ob die Voraussetzungen im Bereich AVE GAV und NAV angepasst werden müssten.³ Der vorzulegende Tieflohnbericht soll die Situation der Tieflohnbezügerinnen und Tieflohnbezüger darstellen, gestaffelt nach Lohnhöhe, Branche, Region, Berufsbildung, Nationalität, Alter und Erfahrung.

2.3 Aufbau des Berichts

Der vorliegende Bericht z.H. der WAK-S besteht aus drei Hauptteilen. Im ersten Teil (3) wird die Situation der Tieflohnbezüger in der Schweiz detailliert beschrieben. Nach einer Einführung in die verschiedenen Konzepte und Definitionen, welche zur Diskussion der Tieflohnproblematik jeweils angewandt werden (3.1), wird in Abschnitt (3.2) die Tieflohnbetreffenheit deskriptiv anhand von diversen beschäftigungs- und unternehmensspezifischen Merkmalen dargestellt. In Bezug auf die Tieflohnproblematik wird anschliessend auf den Zusammenhang zwischen Tieflohn und Armut sowie zwischen Tieflohn und Arbeitsmarktintegration hingewiesen (Abschnitt 3.3). Abschliessend wird im Abschnitt (3.4 und 3.5) auf die Auswirkungen eines Mindestlohnes auf Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und die Zuwanderung eingegangen. Im zweiten Teil des Berichtes (4) werden die wichtigsten Bestimmungen der aktuellen (ave) GAV-Politik sowie der FlaM dargelegt. Sinn und Zweck dieser Bestimmungen sind im Hinblick auf den fünften Teil des Berichtes (5) von Bedeutung. Im letzten Teil des Berichtes werden schliesslich verschiedene Alternativen zur Mindestlohn-Initiative diskutiert. Diese nehmen das Anliegen der Initianten auf, ohne dabei einen gesetzlichen Mindestlohn festzulegen. Es handelt sich dabei um Massnahmen zur Förderung von GAV (5.1), Massnahmen, welche die Ausdehnung des FlaM-Instrumentariums bezwecken (5.2) und solche, welche eine verbindlichere Anwendung des FlaM-Instrumentariums beabsichtigen (5.3). Abschliessend werden Massnahmen zur Förderung der ave GAV diskutiert (5.4).

³ Medienmitteilung WAK-S vom 8. April 2013

3 Tieflöhne in der Schweiz

3.1 Datenquellen, Definitionen und Konzepte

3.1.1 Datenquellen

Die wichtigste Quelle zur Analyse der Lohnsituation in der Schweiz ist die Schweizerische Lohnstrukturerhebung (LSE), welche seit 1994 alle zwei Jahre durchgeführt wird. Letztmals wurden dabei 2010 in 49'000 Unternehmen Lohninformationen von 1.9 Millionen Arbeitnehmenden erhoben, womit die LSE ein repräsentatives und detailliertes Bild über die Lohnsituation im zweiten und dritten Sektor vermittelt. Nicht durch die LSE abgedeckt sind Selbständigerwerbende sowie Arbeitnehmende in der Land- und Hauswirtschaft. Selbständigerwerbende sind in den folgenden Analysen ausgenommen, es sei denn, sie sind im eigenen Unternehmen auch angestellt. Für Aussagen zu Arbeitnehmenden in der Land- und Hauswirtschaft wird fallweise die Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE) 2012 herangezogen.

Die Analysen basieren auf standardisierten Monats- bzw. Stundenlöhnen. Damit können Unterschiede in den Arbeitsstunden, Ferienansprüchen, Sonderzahlungen etc. zwischen verschiedenen Arbeitnehmenden berücksichtigt werden.

Die Auswertungen der LSE beziehen sich auf Arbeitsstellen. Werden die Stellen nach ihrem Beschäftigungsgrad gewichtet, ist es möglich, Aussagen über sog. vollzeitäquivalente Stellen bzw. das Arbeitsvolumen zu machen. Zwei Stellen mit je 50% Beschäftigungsgrad werden dabei als eine vollzeitäquivalente Stelle gezählt. Gewichtet man Voll- und Teilzeitstellen dagegen gleich, kann man Aussagen über die absolute Anzahl der Stellen machen. Jede Stelle wird dabei unabhängig von ihrem Beschäftigungsgrad einfach gezählt.

3.1.2 Tieflohnkonzepte

Zur Beschreibung und Analyse tiefer Löhne wird international häufig auf eine sogenannte "*Tieflohnschwelle*" in der Höhe von *zwei Dritteln des Medianlohnes* zurückgegriffen.⁴ Der "*Tieflohnanteil*" weist die Arbeitsstellen unterhalb dieses Schwellenwertes relativ zum Total aus. Zusätzlich wird bisweilen ein zweiter Schwellenwert bei *50% des Brutto-Medianlohnes* berechnet, wobei Stellen mit einer Entlohnung unterhalb dieses Wertes dem sog. "*Tiefstlohnbereich*" zugehören (BFS 2012b).

Die Wahl der Schwellenwerte ist bis zu einem gewissen Grad willkürlich. Aus dem Anteil bzw. der absoluten Anzahl an Personen mit Tief- oder Tiefstlöhnen lassen sich daher nur sehr bedingt aussagekräftige Schlüsse ziehen. Für einen Quervergleich der Lohnverteilung zwischen verschiedenen Ländern sowie zur Analyse des Tieflohnbereichs über die Zeit hinweg kann diese Methode aber durchaus nützlich sein.

So deutet ein relativ niedriger Tieflohnanteil auf eine eher ausgewogenere Lohnverteilung im unteren Lohnbereich hin. Eine Stabilität des Tieflohnanteils über die Zeit bedeutet, dass sich tiefe Löhne in etwa im Gleichschritt mit den mittleren Löhnen entwickeln. Der Medianlohn teilt die Grundgesamtheit der Lohnbezüger in zwei gleich grosse Gruppen: Für die Hälfte der Arbeitsstellen liegt der standardisierte Lohn über, für die andere dagegen unter diesem Wert. Er dient hier als geeignete Referenzgrösse für das "mittlere Lohnniveau" in einem Land.

Wie hoch die Tieflohnschwelle und der entsprechende Tieflohnanteil an der Beschäftigung für die Schweiz genau liegen, hängt wesentlich von der Wahl der Datenquelle und der exakten Berechnungsmethode ab (vgl. Abschnitt 3.2.1).

⁴ Der Medianlohn ist der Wert, der die berücksichtigte Gesamtheit nach zunehmender Lohnhöhe geordnet in zwei gleich grosse Gruppen teilt: für die eine Hälfte (50%) der Arbeitsstellen liegt der standardisierte Lohn über, für die andere Hälfte dagegen unter diesem Wert. Im Gegensatz zum arithmetischen Mittel (Durchschnitt) bildet der Median einen von Extremwerten unabhängigen Schätzwert.

3.1.3 Armutskonzepte

Ob ein Tieflohn zur Sicherung des Lebensunterhalts ausreicht, kann mit den unter 3.1.2 beschriebenen Tieflohnkonzepten nicht beantwortet werden. In der politischen Diskussion zur Mindestlohn-Initiative werden die beiden Begriffe Tieflohn und Armut häufig vermischt. Dies ist zu vermeiden, da nicht der individuelle Lohn, sondern das verfügbare Haushaltseinkommen der entscheidende Faktor zur Berechnung der Armutsgrenze ist.

Gemäss dem aktuellen methodologischen Armutskonzept des Bundesamtes für Statistik (BFS) gilt eine Person als arm, wenn sie in einem Haushalt lebt, dessen verfügbares Haushaltseinkommen unter der Armutsgrenze liegt.⁵ Das verfügbare Haushaltseinkommen ergibt sich, wenn man von der Summe aller Bruttoeinkommen eines Haushaltes die obligatorischen Ausgaben wie Sozialversicherungsbeiträge (AHV/IV-Beiträge, berufliche Vorsorge, usw.), die Steuern, die Krankenkassenprämien (Grundversicherung) und die regelmässigen Transferzahlungen an andere Haushalte (z.B. Alimente) abzieht.

Die Armutsgrenze wird vom BFS berechnet und leitet sich von den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) ab, welche in der Schweiz als Bemessungsgrundlage für den Sozialhilfebezug breite Verwendung finden. 2010 lag die Armutsgrenze für eine Einzelperson bei durchschnittlich⁶ rund 2'250 Franken pro Monat und für zwei Erwachsene mit zwei Kindern bei rund 4'000 Franken. Liegt das verfügbare Haushaltseinkommen unterhalb der Armutsgrenze, gelten die Personen des betreffenden Haushaltes als arm.

3.2 Tieflohne in der Schweiz

3.2.1 Tieflohnschwellen und Tieflohnanteil

Je nach angewandter Methode und beigezogener Datenquelle lag die Tieflohnschwelle in der Schweiz im Jahr 2010 zwischen 23.00 Franken pro Stunde und 23.90 Franken pro Stunde (vgl. Kasten 1). Die Mindestlohnforderung der Initiative liegt mit 22.00 Franken um rund 4 bis 8% unter diesen Schwellenwerten. Die Schwelle für Tiefstlöhne (50% des Medianlohnes) lag zwischen 17.25 und 17.95 Franken. Die Mindestlohnforderung von 22 Franken pro Monat befindet sich um 23% bis 28% über diesen Schwellenwerten.

⁵ Das Bruttohaushaltseinkommen fasst alle Einkommen sämtlicher Mitglieder eines Privathaushalts zusammen. Dazu gehören die Einkommen aus unselbständiger und selbständiger Erwerbstätigkeit, Renten und Sozialtransfers, Vermögenserträge, Unterhaltszahlungen sowie andere regelmässige Transfereinkommen von anderen Haushalten usw. Das verfügbare Haushaltseinkommen wird berechnet, indem man vom Bruttohaushaltseinkommen die obligatorischen Ausgaben, d.h. Sozialversicherungsbeiträge, Steuern, Krankenkassenprämien für die Grundversicherung und zu leistende Unterhaltsbeiträge abzieht. (BFS 2012a)

⁶ Bei den aufgeführten Beispielen handelt es sich um nationale Mittelwerte. Tatsächlich wurden kantonsspezifische Werte berechnet.

Kasten 1: Bisherige Untersuchungen zu Tieflohnen in der Schweiz

Das BFS hat 2012 Tieflohne in der Schweiz anhand der Schweizerischen Lohnstrukturerhebung 2010 detailliert untersucht (BFS 2012b). Die Tieflohnschwelle (2/3 des Medianlohnes) wurde für Arbeitnehmende der Privatwirtschaft und des Bundes auf 23 Franken pro Arbeitsstunde beziffert. Der Tieflohnanteil wurde dabei auf 10.5% der vollzeitäquivalenten Stellen geschätzt, was in der untersuchten Grundgesamtheit einem Total von 275'000 vollzeitäquivalenten Stellen entspricht.

Der Schweizerische Gewerkschaftsbund (SBG) beauftragte das Observatoire Universitaire de l'Emploi (OUE) der Universität Genf, Berechnungen zum Tieflohnbereich durchzuführen. Anhand des gleichen Schwellenwertes von 23 Franken pro Stunde, aber basierend auf den kompletten Datensatz der LSE (inkl. Angestellte von Kantonen und Gemeinden), wurde der Tieflohnanteil auf 10.6% bzw. rund 376'000 Arbeitnehmende geschätzt (SBG 2013). Arbeitnehmende wurden dabei im Unterschied zur Auswertung durch das BFS nicht nach deren Beschäftigungsgrad gewichtet, d.h. Teilzeit und Vollzeitstellen wurden jeweils voll gezählt. Zusätzlich schätzte der SGB anhand von Sekundärquellen, dass in der Landwirtschaft rund 21'000 und in der Hauswirtschaft rund 40'000 Tieflohnbezüger tätig waren, womit in der Schweiz 2010 insgesamt rund 437'000 Personen unter der Tieflohnschwelle beschäftigt gewesen wären.

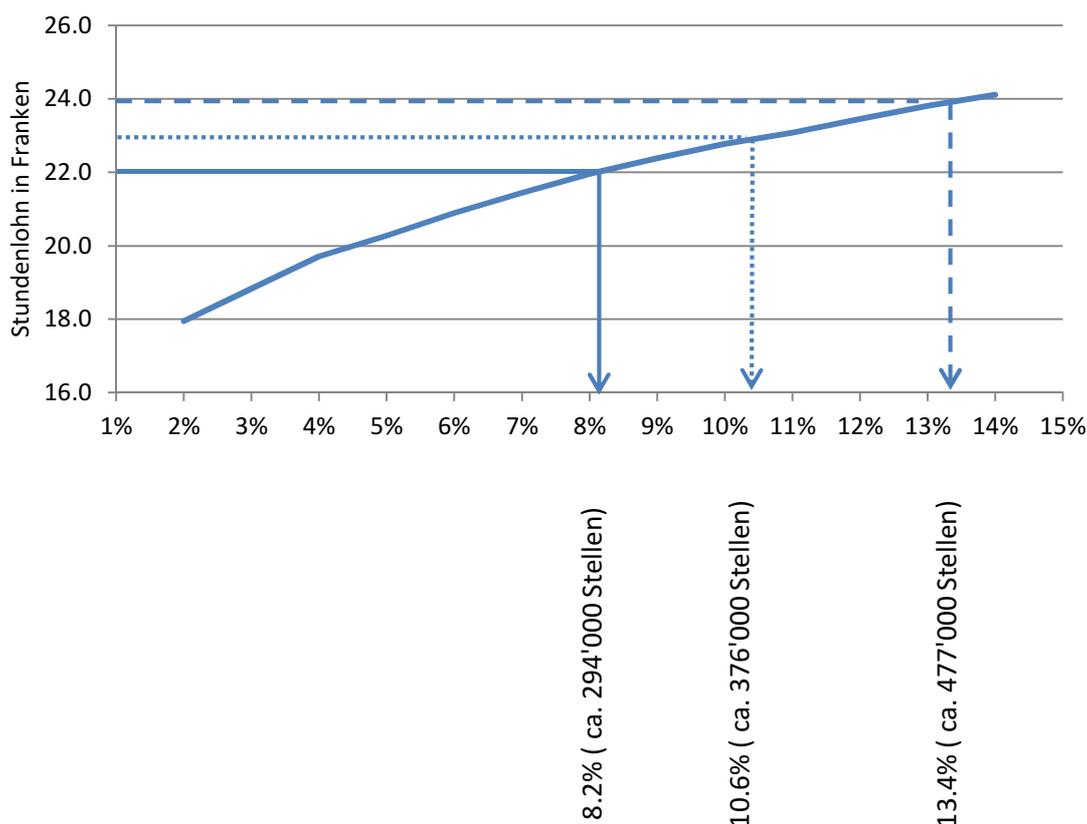
In den Unterlagen zur Medienkonferenz am 28. Februar 2013 weist der SGB ferner darauf hin, dass die Tieflohnschwelle unter Berücksichtigung von Angestellten bei Kantonen und Gemeinden noch höher – nämlich bei 23.90 Franken pro Stunden – anzusetzen wäre, womit die Zahl an Tieflohnstellen nach Einschätzung des SGB auf über 500'000 zu liegen käme. Nicht explizit eingerechnet ist dabei, dass die Tieflohnschwelle wiederum niedriger liegen dürfte, wenn auch die Löhne aus dem Hauswirtschafts- und Landwirtschaftsbereich berücksichtigt würden.

Der in der Volksinitiative geforderte Mindestlohn von 22 Franken pro Stunde liegt um rund 4% unterhalb der Tieflohnschwelle gemäss BFS und um 8% unter der höheren Tieflohnschwelle gemäss SGB. Entsprechend tiefer liegen die Schätzungen über die Zahl der von der Mindestlohn-Initiative direkt betroffenen Arbeitnehmenden. In seiner Botschaft zur Mindestlohninitiative schätzte der Bundesrat den Anteil an Stellen, welche den Lohn von 22 Franken pro Stunde unterschreiten, auf 390'000 oder 9.5% (Bundesrat 2013). Schätzungen anhand der Lohnstrukturerhebung für die Privatwirtschaft, den Bund und die Kantone wurden dabei anhand der Beschäftigungsstatistik hochgerechnet und - analog zum Vorgehen des SGB - durch Schätzungen für die Land- und Forstwirtschaft ergänzt.

Die bisherigen Untersuchungen über die relative Bedeutung des Tieflohnbereiches kommen damit insgesamt zu sehr ähnlichen Ergebnissen. Variationen in den absoluten Zahlen ergeben sich einerseits daraus, dass zum Teil unterschiedliche Grundgesamtheiten betrachtet werden. Die Zahl an Tieflohnstellen fällt zudem höher aus, wenn an Stelle von Vollzeitäquivalenten das Total der betreffenden Voll- und Teilzeitstellen ausgewiesen wird. Des Weiteren wird die Tieflohnschwelle etwas höher angesetzt, wenn bei der Ermittlung des Medianlohnes der Beschäftigungsgrad der Stellen mit berücksichtigt wird bzw. Voll- und Teilzeitstellen nicht gleich gewichtet werden.

In Abbildung 1 ist die Lohnverteilung im unteren Einkommensbereich gemäss LSE 2010 dargestellt. Die Auswertungen beziehen sich auf Arbeitnehmende des zweiten und dritten Sektors ohne Land- und Hauswirtschaft. Sie illustrieren, welchen Einfluss die Wahl des gewählten Schwellenwertes auf den Anteil der direkt betroffenen Arbeitnehmerschaft hat.

Abbildung 1: Anteil Tieflohnbezüger in Abhängigkeit der Tieflohnschwelle



Quelle: BFS/LSE (Auswertung SECO), Arbeitnehmende, ohne Land- und Hauswirtschaft

Rund 8.2% der in der LSE 2010 erfassten Stellen wurden mit einem Stundenlohn unter 22 Franken entlohnt.⁷ Absolut waren dies rund 294'000 Voll- und Teilzeitstellen. Hinzu kommen nach neuesten Schätzungen auf der Grundlage der SAKE und der Erwerbstätigenstatistik (ETS) noch rund 35'000 Arbeitnehmende aus der Land- und der Hauswirtschaft.⁸

Setzt man die Tieflohnschwelle bei 23 Franken an, liegen 10.6% der in der LSE 2010 erfassten Stellen unter dem Schwellenwert. Absolut waren dies rund 376'000 Voll- und Teilzeitstellen. Hinzu kommen gemäss aktuellsten Schätzungen zusätzlich rund 38'000 Arbeitnehmende aus der Land- und der Hauswirtschaft.

Bei einer Tieflohnschwelle von 23.90 Franken liegen 13.4% der in der LSE 2010 erfassten Stellen im sog. Tieflohnbereich. Dies entspricht rund 477'000 Voll- und Teilzeitstellen. Dazu sind zusätzlich schätzungsweise 40'000 Arbeitnehmende aus der Land- und Hauswirtschaft zu zählen.

⁷ Bei allen hier präsentierten Anteilen handelt es sich um Schätzungen auf der Grundlage einer Stichprobenerhebung. Entsprechend unterliegen die Werte gewissen Schätzungenauigkeiten. Auf Grund der hohen Beobachtungszahl in der LSE fallen diese allerdings relativ gering aus, weshalb in diesem Bericht darauf verzichtet wird, sie auszuweisen.

⁸ In der Botschaft zur Mindestlohninitiative ging man in der Land- und Hauswirtschaft auf der Grundlage älterer Datenquellen von 61'000 betroffenen Arbeitnehmenden aus. Gemäss akuterer Auswertung der SAKE 2012 dürfte der Anteil an Tieflohnbezüger tiefer liegen. Gemäss SAKE 2012 erzielten in der Land- und Hauswirtschaft von je rund 40'000 Arbeitnehmenden 10'000 (Landwirtschaft) respektive 15'000 (Hauswirtschaft) Stundenlöhne unter 22 Franken. Zusätzlich arbeiteten rund 10'000 ausländische Kurzaufenthalter und Grenzgänger in diesen beiden Branchen. Für diese wird mangels Informationen vorsichtig unterstellt, dass sie weniger als 22 Franken pro Stunde verdienen. Die Unsicherheit der aktuellen Schätzung bleibt auf Grund der schwierigen Datenlage hoch.

In Tabelle 1 ist die Lohnverteilung bis zu einem Stundenlohn von 25 Franken gemäss LSE 2010 detailliert wiedergegeben. Informationen über die Land- und Hauswirtschaft liegen in diesem Detaillierungsgrad auf der Grundlage der SAKE 2012 nicht vor.

Tabelle 1: Anzahl und Anteile an Arbeitnehmenden nach Höhe des Brutto-Stundenlohnes

	Anzahl Stellen (in 1'000)	Anteil Stellen	Anzahl Stellen (kumuliert)	Anteil Stellen (kumuliert)
bis 16 Franken	35	1.0%	35	1.0%
16-17 Franken	14	0.4%	49	1.4%
17-18 Franken	26	0.7%	75	2.1%
18-19 Franken	39	1.1%	114	3.2%
19-20 Franken	46	1.3%	159	4.4%
20-21 Franken	64	1.8%	223	6.2%
21-22 Franken	71	2.0%	294	8.2%
22-23 Franken	87	2.4%	381	10.6%
23-24 Franken	111	3.1%	492	13.7%
24-25 Franken	122	3.4%	613	17.1%
25 Franken und mehr	2'974	82.9%	3'588	100.0%
Total	3'588	100.0%		

Quelle: BFS/LSE 2010, Auswertung SECO

Gemäss LSE 2010 wurden 35'200 Stellen oder 1.0% des Totals mit einem Stundenlohn von unter 16 Franken entlohnt. 2.1% der Arbeitnehmenden erzielten einen Stundenlohn bis zu 18 Franken pro Stunde und 4.4% bis zu 20 Franken pro Stunde.

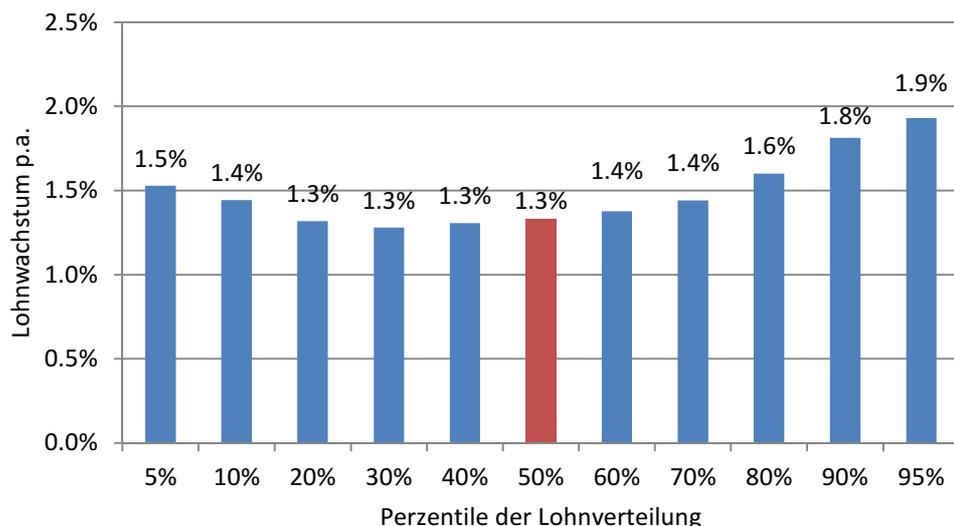
Bei 294'000 Arbeitnehmenden (8.2%) lag der Stundenlohn bei maximal 22 Franken, was dem von der Mindestlohn-Initiative geforderten Mindestlohn entspricht. Nicht enthalten sind darin Arbeitnehmende der Land- und Hauswirtschaft, da über sie keine Angaben in der LSE verfügbar sind.

613'000 Arbeitnehmende (17.1%) erzielten einen Stundenlohn bis maximal 25 Franken. 319'000 Arbeitnehmende (8.9%) verdienten zwischen 22 und 25 Franken pro Stunde.

3.2.2 Entwicklung von Lohnverteilung und Tieflohnanteil in der Schweiz

Der Median des Brutto-Stundenlohnes von Arbeitnehmenden in der Privatwirtschaft und beim Bund wuchs im Zeitraum 1994-2010 um durchschnittlich 1.3% pro Jahr. Das Lohnwachstum im unteren Bereich der Lohnverteilung fiel mit 1.4% bis 1.5% leicht stärker aus, womit sich die tiefen den mittleren Löhnen tendenziell angeglichen haben. Etwas stärker als der Medianlohn entwickelten sich auch Löhne in der oberen Hälfte der Lohnverteilung, wobei bei den 10% höchsten Löhnen das Wachstum mit 1.8-1.9% am stärksten ausfiel. Die Lohnunterschiede zwischen den mittleren und den höchsten Löhnen nahmen damit über die letzten 16 Jahre tendenziell zu.

Abbildung 2: Lohnentwicklung 1994-2010 für verschiedene Quantile der Lohnverteilung



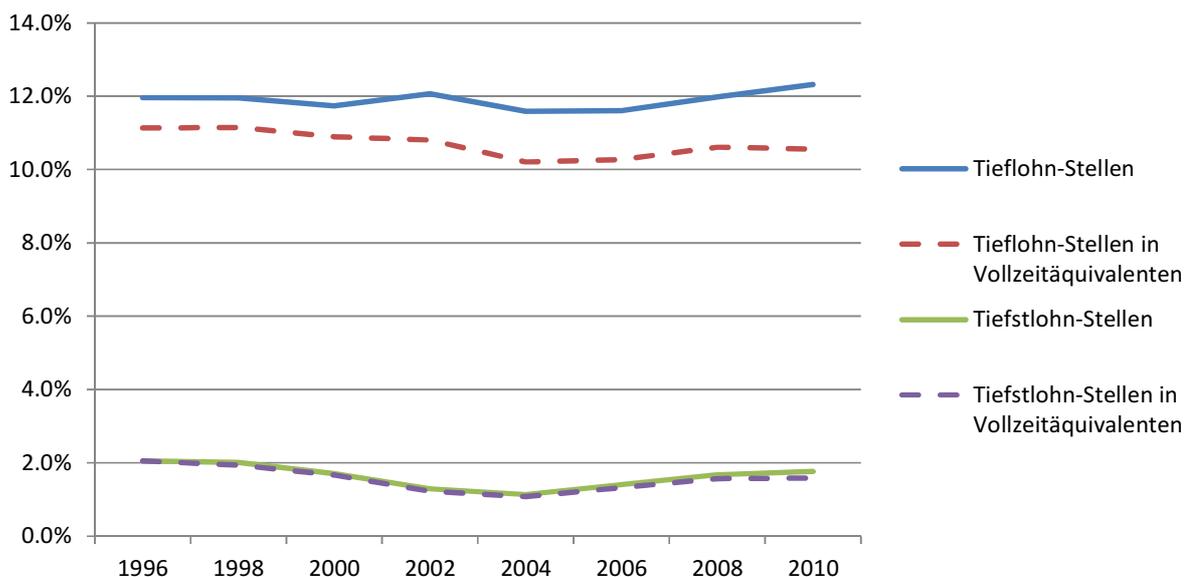
Quelle: BFS/LSE

* Stundenlöhne 2010: 5% = 20.40 CHF; 10% = 22.80 CHF; 20% = 25.90 CHF; 50% = 34.50 CHF

Lesebeispiel: Der Lohn, welcher von 5% der Arbeitnehmenden untertroffen und von 95% übertroffen wird (5%-Quantil) wuchs im Durchschnitt 1994-2010 um jährlich 1.5%.

In Abbildung 3 ist die Entwicklung des Anteils an Arbeitnehmenden mit sog. Tieflohnen (=2/3 des Brutto-Medianlohnes) und mit sog. Tiefstlohnen (=1/2 des Brutto-Medianlohnes) für Arbeitnehmende der Privatwirtschaft und beim Bund seit 1996 dargestellt. Die Schwellenwerte wurden für jedes Jahr einzeln für die untersuchte Gruppe ermittelt. Für den Tieflohnanteil wurden sowohl der Anteil am Total der Stellen wie auch der Anteil am Total der vollzeitäquivalenten Stellen ausgewiesen.

Abbildung 3: Anteil Tieflohn- und Tiefstlohn-Stellen im zweiten und dritten Sektor (Privatwirtschaft und Bund)



Quelle: BFS/LSE (Auswertung SECO)

Wie zu erkennen ist, verharrte der Anteil an Tieflohnstellen am Total der Stellen in der Privatwirtschaft und beim Bund über den betrachteten Zeitraum von 16 Jahren auf praktisch konstantem Niveau.

Der Anteil an Tieflohnstellen an der Gesamtstellenzahl lag in der Privatwirtschaft und im Bund im Durchschnitt bei 11.9%. 2010 lag der Anteil mit 12.3% leicht über diesem Durchschnittswert.

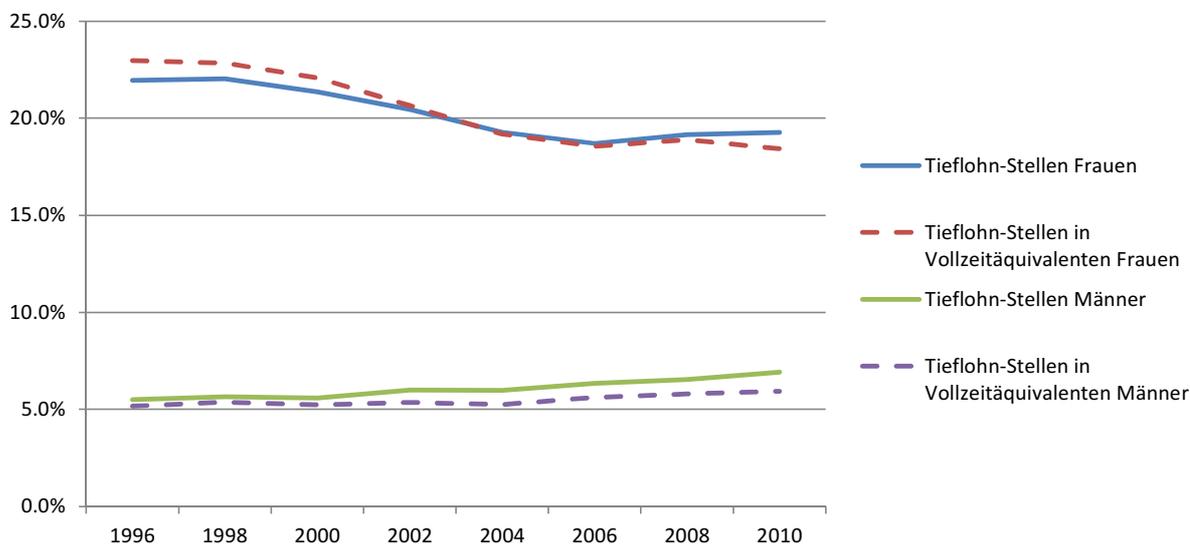
Auch gemessen an den vollzeitäquivalenten Stellen (bzw. am Arbeitsvolumen) blieb der Tieflohnanteil über die Zeit konstant. Im Durchschnitt der Jahre 1996-2010 lag der Tieflohnanteil so gemessen bei 10.7% und 2010 mit 10.6% leicht darunter.

Stabil war über die Zeit auch der Anteil von Tiefstlohnstellen (weniger als 50% des Medianlohns). Im Durchschnitt der Jahre 1996-2010 lag der Anteil bei 1.6%: 2010 mit 1.8% leicht höher. In Vollzeitäquivalenten gemessen lag der Anteil 2010 bei 1.6% und damit gerade im Durchschnitt der Jahre 1996-2010. Mit einem Anteil von unter 2% der Beschäftigung ist die Bedeutung von Tiefstlöhnen in der Schweiz insgesamt sehr klein.

Hinter der zeitlichen Konstanz des Anteils an Tieflohn-Stellen stehen zwei gegenläufige Tendenzen. Während der Tieflohn-Anteil bei Männern über die Zeit von 5.5% im Jahr 1996 auf 6.9% im Jahr 2010 zunahm, verringerte sich der entsprechende Anteil bei Frauen von 21.9% auf 19.3%. 1996 besetzten Frauen 4.0 Mal häufiger Tieflohnstellen als Männer. 2010 waren sie um den Faktor 2.8 übervertreten.

Ausgedrückt in Vollzeitäquivalenten verringerte sich der Tieflohn-Anteil bei Frauen von 23.0% (1996) auf 18.4% (2010), während sich jener der Männer von 5.2% auf 5.9% leicht erhöhte. Im Jahr 1996 waren Frauen in Tieflohnstellen um den Faktor 4.4 und 2010 noch um den Faktor 3.1 übervertreten.

Abbildung 4: Anteil Tieflohn- und Tiefstlohnstellen im zweiten und dritten Sektor der Privatwirtschaft und des Bundes, nach Geschlecht



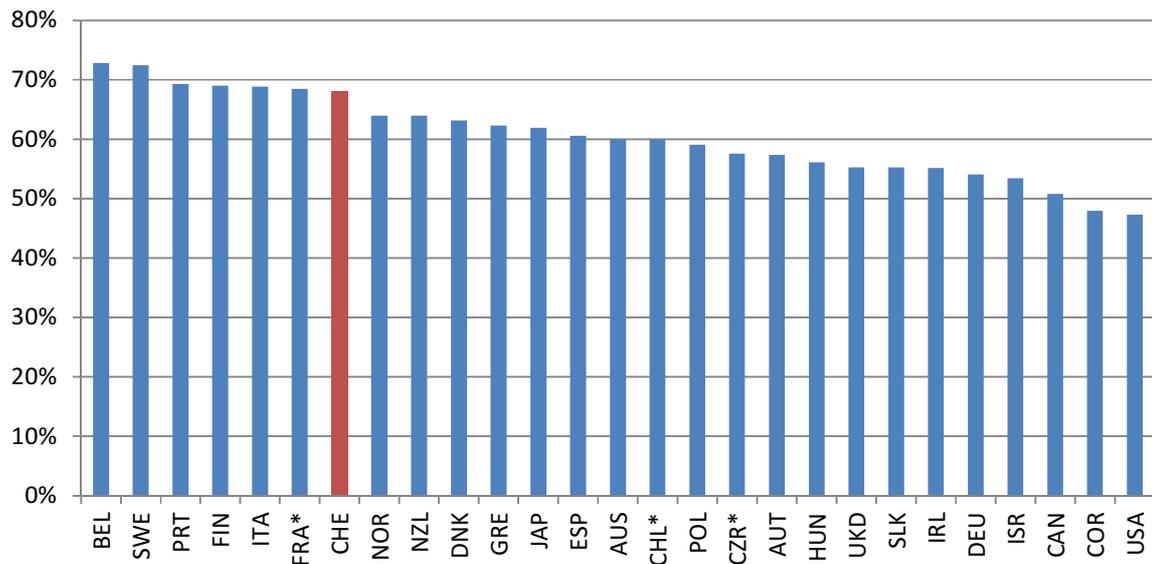
Quelle: BFS/LSE (Auswertung SECO)

3.2.3 Lohnverteilung und Tieflohnanteil im internationalen Vergleich

Die Schweiz weist im internationalen Vergleich eine sehr ausgewogene Lohnstruktur auf. Dies gilt insbesondere im unteren Bereich der Lohnverteilung. Der Lohn, welchen 10% der Arbeitnehmenden in der Schweiz untertreffen (1. Dezil der Lohnverteilung), lag 2010 nach Berechnungsart der OECD bei 68% des Brutto-Medianlohnes.⁹ Nur in Belgien und Schweden überschritt dieser Wert die 70%-Schwelle.

In den angelsächsischen Ländern, aber bspw. auch in unseren Nachbarländern Deutschland oder Österreich, verdienten die 10% am tiefsten entlöhnten Arbeitnehmenden lediglich 60% des Medianlohnes oder teilweise noch deutlich weniger.

Abbildung 5: Lohnverhältnis 1. Dezil relativ zum Median (D1/D5) im internationalen Vergleich (Bruttolöhne, 2010)



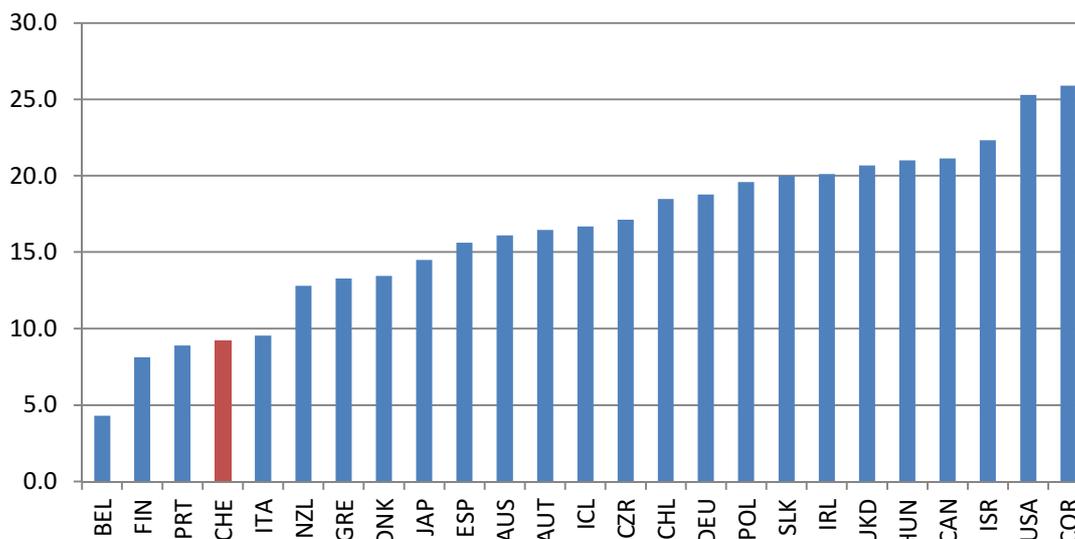
* 2009 statt 2010. CHE = Schweiz

Quelle: OECD, Statistische Datenbank

Die ausgewogene Lohnstruktur in der unteren Hälfte der Lohnverteilung spiegelt sich auch in einem im internationalen Vergleich tiefen Anteil an Tieflohn-Stellen. Gemäss OECD weisen einzig Belgien, Finnland und Portugal im Jahr 2010 einen noch niedrigeren Tieflohn-Anteil auf als die Schweiz. Deutlich höher als in der Schweiz liegt dieser Anteil dagegen in angelsächsischen Ländern mit 21% in Grossbritannien oder 25% in den USA, aber auch in Deutschland mit 19% oder Österreich mit 16%.

⁹ In die Berechnungen der OECD zu den Lohnverhältnissen und dem Tieflohnanteil werden gemäss Vorgabe nur Vollzeit-Arbeitnehmende einbezogen. Datenquelle bildet die LSE (Privatwirtschaft und Bund).

Abbildung 6: Tieflohnanteil (< 2/3 des Brutto-Medianlohnes) im internationalen Vergleich, 2010)



Quelle: OECD, Statistische Datenbank (CHE = Schweiz)

3.2.4 Merkmalen der Tieflohnstellen / Tieflohnbezüger

Im nachfolgenden Abschnitt werden die Merkmale von Tieflohnstellen genauer untersucht. Da dieser Bericht in erster Linie der Beratung der Mindestlohn-Initiative dienen soll, werden hier anstatt der Anzahl Arbeitsplätze, welche unter der klassischen Tieflohnschwelle (2/3 des Medianlohnes) liegen, jene Arbeitsplätze beschrieben, welche im Jahr 2010 tiefer entlohnt wurden als der in der Initiative geforderte Mindestlohn von 22 Franken pro Stunde. In qualitativer Hinsicht sind diese Ergebnisse jenen einer Tieflohnanalyse sehr ähnlich. Die Anteile liegen mit einem Schwellenwert von 22 Franken pro Stunde generell leicht tiefer. Die Analyse hat zudem den Vorteil, dass die Unsicherheit über den exakten Wert der Tieflohnschwelle die Ergebnisse nicht beeinflusst.

Die unterschiedliche Verbreitung von Stundenlöhnen unter 22 Franken zeigt auf, in welchen Bereichen der Wirtschaft und der Erwerbsbevölkerung ein entsprechender Mindestlohn voraussichtlich Lohnanpassungen nach oben erzwingen würde. Sie illustriert damit, welche Gruppen potenziell eine relative Lohnerhöhung erfahren könnten. Aus Sicht der Unternehmen ist in den betreffenden Branchen und bei den entsprechenden Gruppen von Arbeitskräften mit einer Erhöhung der Arbeitskosten zu rechnen. Demgemäss zeigen die Auswertungen auch an, wo bei Einführung eines Mindestlohnes am ehesten negative Beschäftigungseffekte zu erwarten wären (vgl. dazu auch Kapitel 3.4).

A: Wirtschaftszweige

Die in Tabelle 2 aufgeführten Branchen weisen die höchste Anzahl an Stellen auf, bei denen der Stundenlohn den Wert von 22 Franken unterschreitet. Am meisten davon gibt es im Detailhandel, in der Gastronomie und in der Gebäudebetreuung (insbes. Reinigungsgewerbe), gefolgt von der Haus- und der Landwirtschaft. Auf die genannten sechs Branchen entfallen insgesamt bereits 58% aller Stellen mit einem Stundenlohn unter 22 Franken.

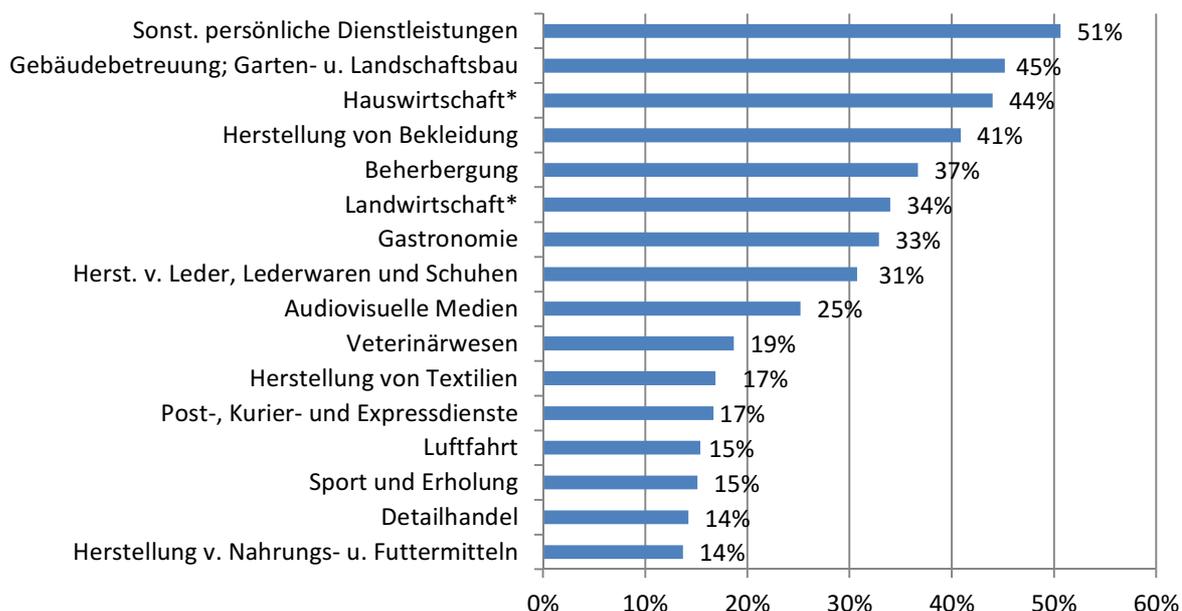
Tabelle 2: Anzahl Stellen mit einem Stundenlohn unter 22 Franken (gemäss LSE 2010)

Detailhandel	49'600
Gastronomie	41'700
Gebäudebetreuung; Garten- u. Landschaftsbau	41'400
Beherbergung	23'100
Private Haushalte mit Hauspersonal*	20'000
Landwirtschaft*	15'000
Grosshandel	10'000
Sonst. persönliche Dienstleistungen	9'700
Post-, Kurier- und Expressdienste	8'300
Herstellung v. Nahrungs- u. Futtermitteln	7'500
Gesundheitswesen	7'300
übrige Branchen	95'400
Total	329'000

* Schätzungen auf der Basis von SAKE 2012 und ETS 2012.

Nicht alle in der obigen Tabelle aufgeführten Branchen weisen gemessen an ihrer Beschäftigtenzahl auch überdurchschnittlich hohe Anteile an Tieflohnstellen aus. In Abbildung 7 sind diejenigen Branchen, welche die höchsten Anteile an Stellen mit einem Stundenlohn unter 22 Franken aufweisen, abgebildet.

Abbildung 7: Anteil an Stellen mit einem Stundenlohn unter 22 Franken nach Wirtschaftszweig (gemäss LSE und SAKE/ETS)



Anteil für die ganze Schweiz: 8.2% (ohne Land- und Hauswirtschaft), 9.0% (mit Land- und Hauswirtschaft).

* Die entsprechenden Anteile wurden für die ständige Wohnbevölkerung mit der SAKE 2012 ermittelt. Für Kurzaufenthalter und Grenzgänger wurde mangels geeigneter Datenquellen ein Stundenlohn von unter 22 Franken unterstellt. Dieses Vorgehen dürfte dazu führen, dass der Tieflohnanteil in der Haus- und Landwirtschaft etwas überschätzt wird.

Quelle: BFS/LSE, Auswertung SECO

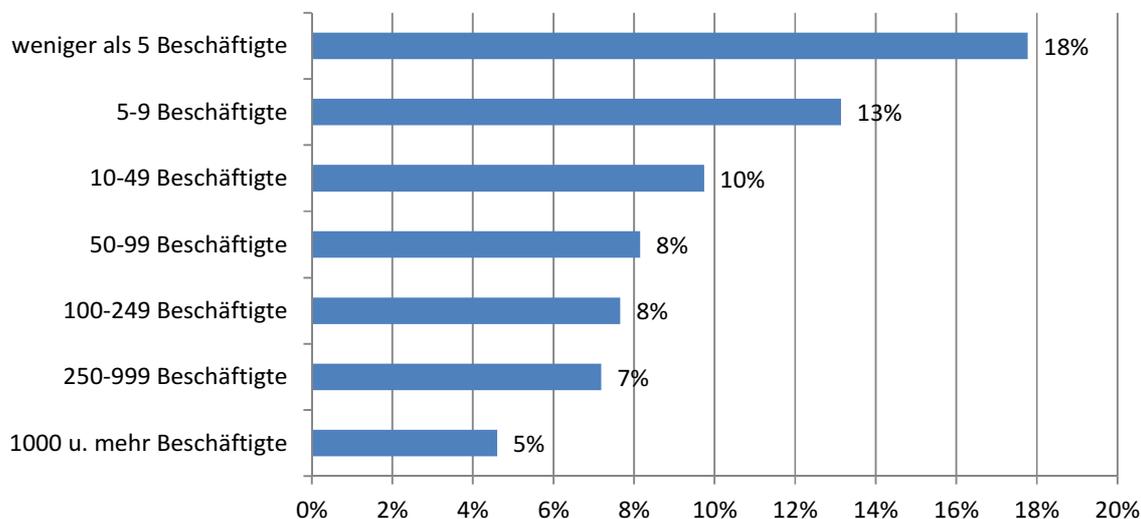
Gemäss LSE 2010 lag der Anteil an Stellen mit einem Stundenlohn unter 22 Franken in den sonstigen persönlichen Dienstleistungen (bspw. Coiffeur- und Kosmetiksalons, Wäscherei und chemische Reinigung) mit 51% am höchsten. In der Herstellung von Bekleidung, in der Hauswirtschaft und im Reinigungsgewerbe lag der Anteil zwischen 41% und 45% ebenfalls sehr hoch. Auch über 30% lag der Anteil in der Beherbergungswirtschaft (37%), in der Landwirtschaft (34%), in der Gastronomie (33%) sowie in der Herstellung von Leder, Lederwaren und Schuhen (31%). Im Detailhandel, welcher in absoluten Zahlen am meisten Stellen mit einem Stundenlohn unter 22 Franken aufweist, machten Stellen mit einem Stundenlohn unter 22 Franken 14% des Totals aus.

Im Durchschnitt aller Branchen lag der Anteil an Stellen mit einem Stundenlohn unter 22 Franken bei 8.2%, wenn man nur die Stellen berücksichtigt, die in der LSE 2010 erfasst sind bzw. bei 9.0%, wenn man die aktuellsten Schätzungen für die Haus- und Landwirtschaft aus der SAKE 2012 miteinbezieht.

B: Unternehmensgrösse

Unternehmen mit weniger als 5 Beschäftigten weisen mit knapp 18% den höchsten Anteil an Stellen mit Stundenlöhnen unter 22 Franken aus. In Betrieben mit 5-9 sowie 10-49 Beschäftigten ist der Anteil gemäss LSE mit 13% respektive 10% ebenfalls erhöht. 50% der Stellen mit einem Stundenlohn von unter 22 Franken werden von Unternehmen mit weniger als 50 Angestellten angeboten. Mit zunehmender Unternehmensgrösse nimmt der Anteil an Löhnen unter 22 Franken sukzessive ab. Bei Unternehmen mit 1'000 und mehr Beschäftigten liegt der Anteil noch bei durchschnittlich 4.6%.

Abbildung 8: Anteil an Stellen mit einem Stundenlohn unter 22 Franken nach Unternehmensgrösse (gemäss LSE)



Durchschnittlicher Anteil für die ganze Schweiz: 8.2% (ohne Land- und Hauswirtschaft).

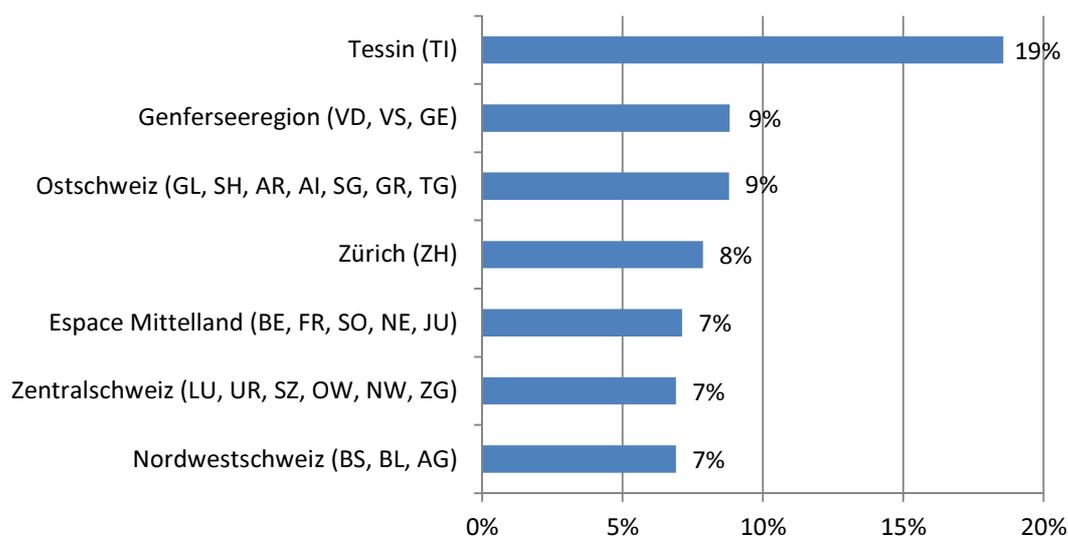
Quelle: BFS/LSE, Auswertung SECO

C: Region

Im Vergleich der sieben statistischen Grossregionen der Schweiz sticht vor allem ein hoher Anteil an Tieflohnbezügern im Kanton Tessin hervor. Er liegt mit 19% mehr als doppelt so hoch wie in der Genferseeregion oder der Ostschweiz mit ebenfalls leicht erhöhten 9%. In diesem hohen Anteil im Kanton Tessin widerspiegelt sich weniger eine besonders ausgeprägte Lohnungleichheit, als ein im Vergleich zur restlichen Schweiz tieferes Lohnniveau.

In den drei Grossregionen Zürich (37.8 Franken), Nordwestschweiz (37.2 Franken) und Genferseeregion (37.2 Franken) übersteigen die Löhne in der Regel den Schweizer Medianlohn (35.9). Demgegenüber lagen die Löhne im Tessin (31 Franken) 2010 unter dem nationalen Medianlohn (siehe Tabelle 3). Diese regionalen Lohndifferenzen ergeben sich aus den regional unterschiedlichen Wirtschaftsstrukturen in Bezug auf die Wirtschaftstätigkeiten (wertschöpfungsschwache oder -starke Wirtschaftsstruktur) und das entsprechend tiefere Qualifikationsniveau der Arbeitnehmenden. Im Tessin zum Beispiel besetzen 31% der Arbeitskräfte eine Stelle mit tiefen Qualifikationsanforderungen, in den anderen Regionen sind es zwischen 17% und 26% (Schweizer Durchschnitt: 21%).¹⁰

Abbildung 9: Anteil an Stellen mit einem Stundenlohn unter 22 Franken nach Grossregion (gemäss LSE)



Quelle: BFS/LSE, Auswertung SECO

Der Tieflohnanteil hat sich in den vergangenen Jahren regional leicht unterschiedlich entwickelt, wenn man die Daten für die Privatwirtschaft und den Bund heranzieht.¹¹ Im Jahr 2000 war der Tieflohnanteil im Kanton Zürich noch am geringsten, 2010 lag der Wert dagegen im Schweizer Durchschnitt. Permanent unterdurchschnittlich lag der Anteil über den Zeitraum 2000 bis 2010 in der Nordwestschweiz. Im Espace Mittelland und in der Zentralschweiz lag er stets in der Grössenordnung des Schweizer Durchschnitts. In der Genferseeregion und in der Ostschweiz lag der Tieflohnanteil dagegen jeweils leicht über dem Schweizer Durchschnitt, wobei er sich vor allem in der Ostschweiz über die Zeit etwas verringerte. Im Kanton Tessin lag der Tieflohnanteil im Jahr 2000 wie auch im Jahr 2010 um den Faktor 2.1 über dem Schweizer Durchschnitt. Die Einführung der Personenfreizügigkeit im Jahr 2002 war damit auch im Kanton Tessin nicht mit einer Erhöhung des Tieflohnanteils verbunden.

In Tabelle 3 sind drei Masse für die Lohnsituation in den sieben Grossregionen der Schweiz wiedergegeben (Medianlohn, regionale Tieflohnschwelle und 1. Dezil in Prozent des Medianlohns). Anhand der Unterschiede im Brutto-Medianlohn erkennt man die regionalen Unterschiede im mittleren Lohnniveau. Deutlich zu erkennen ist dabei die besondere Situation im Kanton Tessin, wo der Medianlohn 14% unter dem Schweizer Durchschnitt, bzw. 18% unter dem Medianlohn des Kantons Zürich liegt.

¹⁰ Quelle: BFS, Schweizerische Lohnstrukturerhebung 2010, Neuchâtel, 2012

¹¹ Angaben zu Gemeinde- und Kantonsangestellten sind in der LSE erst ab 2008 enthalten. Zur Analyse der Entwicklung über die Zeit ist zudem auf ein relatives Verteilungsmass mit einer variablen Tieflohngrenze abzustellen und nicht auf den absoluten Wert von 22 Franken.

Entsprechend tiefer würde auch eine regional berechnete Tieflohnschwelle (2/3 des Medianlohnes) ausfallen. Solche sind in Tabelle 3 in der zweiten Spalte wiedergegeben.

Tabelle 3: Brutto-Medianlohn, Tieflohnschwelle und 1. Dezil der Lohnverteilung nach Grossregionen

	Medianlohn	Regionale Tieflohnschwelle	1. Dezil in Prozent des Medianlohns
Région Lémanique	37.20	24.80	62%
Espace Mittelland	35.10	23.40	67%
Nordwestschweiz	37.20	24.80	64%
Zürich	37.80	25.20	63%
Ostschweiz	33.35	22.20	68%
Zentralschweiz	35.30	23.55	67%
Tessin	31.00	20.70	62%
Total	35.90	23.90	65%

Quelle: BFS/LSE, Auswertung SECO

Eine Tieflohnschwelle für den Kanton Tessin (2/3 des Medianlohnes im Kanton Tessin) käme bei 20.70 Franken pro Stunde zu liegen. Der von der Initiative geforderte Mindestlohn läge mit 22 Franken pro Stunde um 6% darüber. In der Ostschweiz läge die Tieflohnschwelle mit 22.20 Franken pro Stunde nur gerade um 1% darüber.

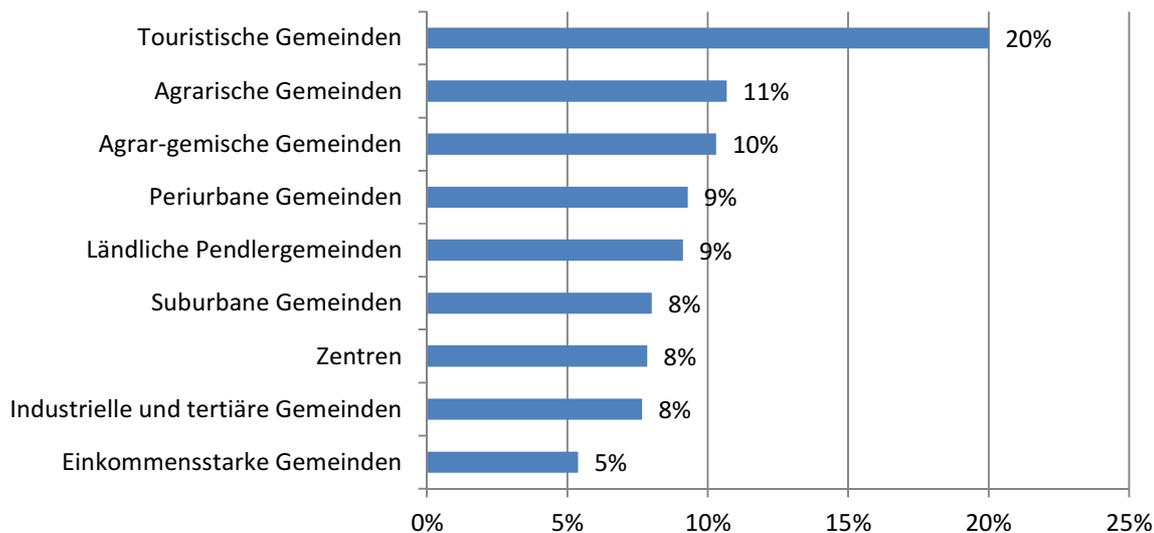
Ein anderes Mass für die Lohnungleichheit ist das Verhältnis des 1. Dezils der Brutto-Lohnverteilung (10% aller Arbeitnehmenden in der Region verdienen weniger als diesen Wert) relativ zum Brutto-Medianlohn. Dabei fällt das Tessin zwar ebenfalls als Region mit leicht überdurchschnittlicher Lohnungleichheit auf, allerdings fällt die Verteilung gleich oder sehr ähnlich aus wie bspw. in der Région Lémanique oder im Kanton Zürich oder in der Nordwestschweiz.

An diesen Unterschieden zwischen den Grossregionen hat sich zwischen 2000 und 2010 wenig geändert. Gemessen am Verhältnis des 1. Dezils zum Median war die Lohnungleichheit im Tessin, in der Région Lémanique und im Kanton Zürich stets überdurchschnittlich, während die Ungleichheit in der Zentralschweiz, in der Ostschweiz und im Espace Mittelland unterdurchschnittlich ausgeprägt war. Die Nordwestschweiz (BS, BL, AG) lag über den betrachteten Zeitraum stets nahe am Schweizer Durchschnitt.¹²

Die regionale Streuung des Tieflohnanteils kann anhand der Differenzierung nach Grossregionen allerdings nur teilweise aufgezeigt werden. Wie eine Auswertung nach Gemeindetypen zeigt, ist der Anteil an Tieflohnstellen besonders auch in touristischen Gemeinden mit rund 20% überdurchschnittlich. Hierin spiegelt sich der hohe Anteil tiefer Löhne im Gastgewerbe und in der Beherbergungswirtschaft. Ebenfalls leicht erhöht ist der Tieflohnanteil in agrarischen und agrar-gemischten Gemeinden. Dieser Anteil ist hier noch unterschätzt, weil in dieser Auswertung nur die Daten der LSE 2010, welche keine Daten zur Landwirtschaft enthalten, verwendet werden konnten.

¹² Die Auswertung beruht auf der LSE (2000-2010) für Arbeitnehmende in der Privatwirtschaft und beim Bund.

Abbildung 10: Anteil an Stellen mit einem Stundenlohn unter 22 Franken nach Gemeindetyp (gemäss LSE)

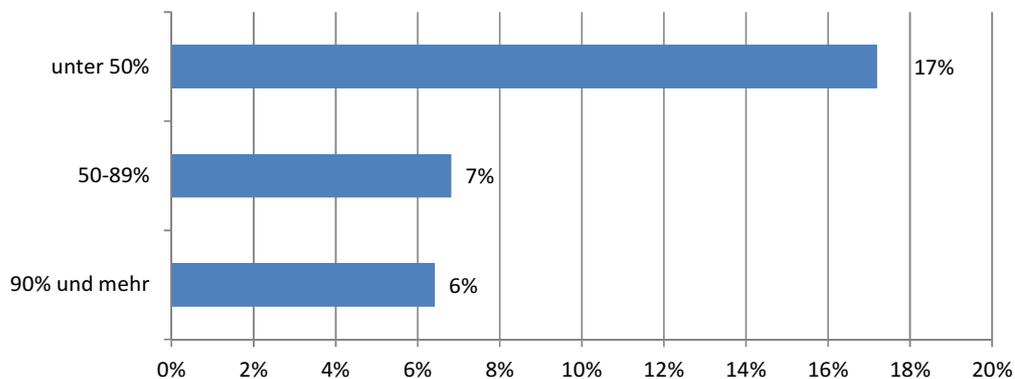


Quelle: BFS/LSE, Auswertung SECO

D: Beschäftigungsgrad

Stellen mit weniger als 22 Franken Stundenlohn sind in Arbeitsverhältnissen mit einem Beschäftigungsgrad unter 50% besonders häufig. Der Anteil beträgt hier 17%, gegenüber 6% bei Vollzeitstellen. Ein Drittel aller Stellen mit weniger als 22 Franken Stundenlohn sind Teilzeitstellen mit einem Beschäftigungsgrad von weniger als 50%.

Abbildung 11: Anteil an Stellen mit einem Stundenlohn unter 22 Franken nach Beschäftigungsgrad (gemäss LSE)

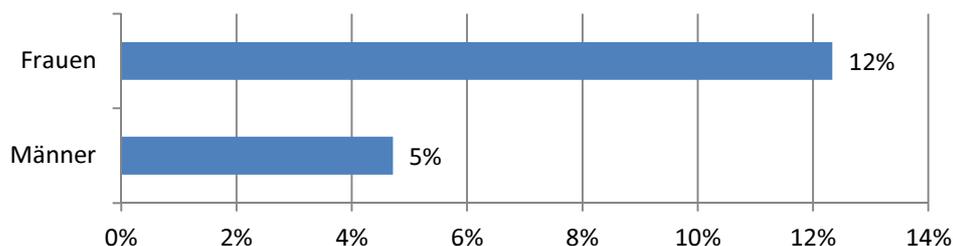


Quelle: BFS/LSE, Auswertung SECO

E: Geschlecht

Mit gut 12% erzielten Frauen mehr als doppelt so häufig wie Männer mit 5% einen Stundenlohn von unter 22 Franken. 69% der betreffenden Stellen waren insgesamt durch Frauen besetzt.

Abbildung 12: Anteil an Stellen mit einem Stundenlohn unter 22 Franken nach Geschlecht (gemäss LSE)



Quelle: BFS/LSE, Auswertung SECO

Wie in Abschnitt 3.2.2 erläutert wurde, hat sich der Tieflohnanteil für Frauen seit 1996 tendenziell eher verringert, während er für Männer eine leicht steigende Tendenz aufwies.

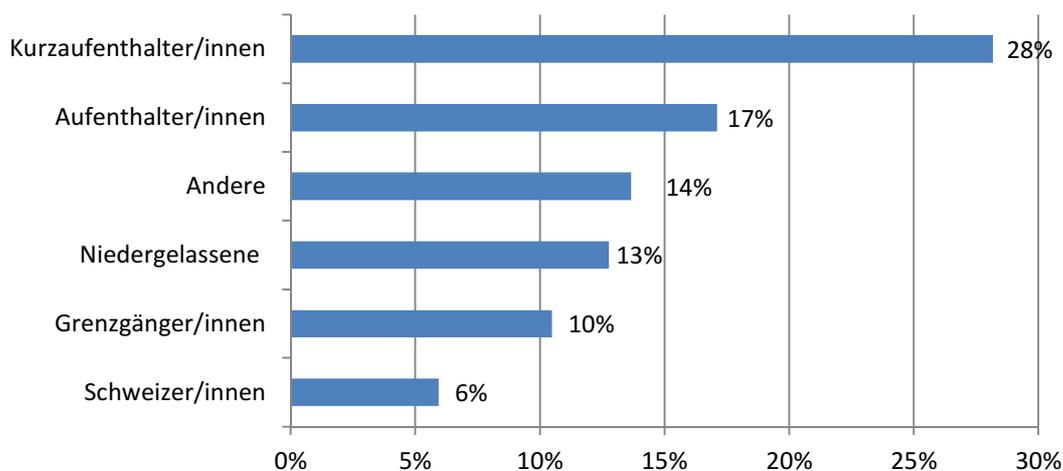
F: Nationalität und Aufenthaltsstatus

Während 6% der Schweizerinnen und Schweizer einen Stundenlohn unter 22 Franken erhielten, waren es bei Ausländerinnen und Ausländern 14%.

Besonders hoch lag der Anteil mit 28% bei Personen mit Kurzaufenthaltsbewilligung. Im Gastgewerbe und in der Beherbergungswirtschaft erzielten gemäss LSE 2010 64% der Kurzaufenthalterinnen und Kurzaufenthalter einen Stundenlohn von unter 22 Franken. Zwei Drittel der Kurzaufenthalter und Kurzaufenthalterinnen mit einem Stundenlohn unter 22 Franken waren in diesen beiden Branchen tätig.

Ebenfalls deutlich erhöht war der Anteil bei Aufenthaltlern und Aufenthaltlerinnen mit B-Bewilligung. Der erhöhte Tieflohnanteil erklärt sich hier vor allem mit einer Übervertretung in Tieflohnstellen im Reinigungsgewerbe sowie im Gastgewerbe und in der Beherbergungswirtschaft. Neben der spezifischen Branchenstruktur widerspiegelt sich in den höheren Tieflohnanteilen auch, dass der Anteil an unqualifizierten Arbeitskräften in allen Ausländerkategorien höher liegt als bei Schweizerinnen und Schweizern.

Abbildung 13: Anteil an Stellen mit einem Stundenlohn unter 22 Franken nach Nationalität und Aufenthaltsstatus (gemäss LSE)

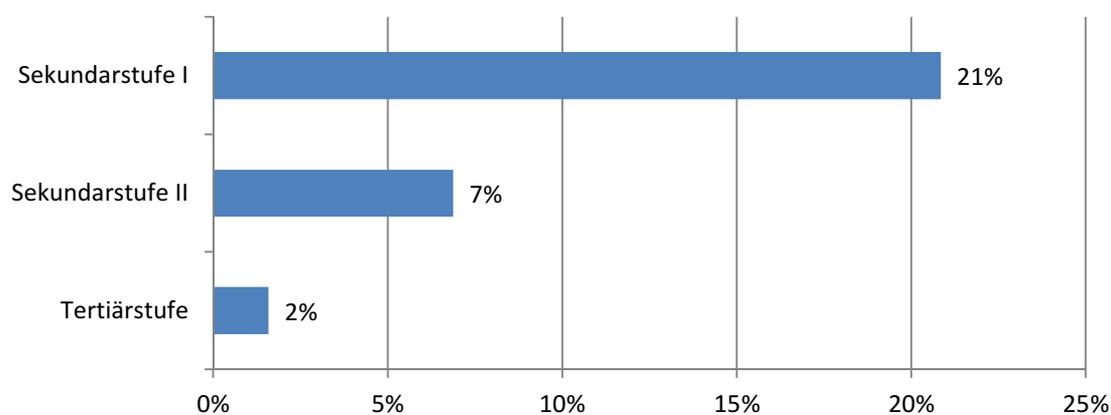


Quelle: BFS/LSE, Auswertung SECO

G: Ausbildungsniveau und Anforderungsniveau der Stelle

Ausgesprochen deutlich variiert der Tieflohnanteil mit dem Grad der höchsten abgeschlossenen Ausbildung. Während 21% der Arbeitnehmenden ohne Berufsausbildung einen Stundenlohn unter 22 Franken erzielen, liegt dieser Anteil bei Arbeitnehmenden mit Ausbildung auf Sekundarstufe II drei Mal tiefer bei 7%. Werden bei der Analyse diejenigen Arbeitnehmenden mit einer Ausbildung auf Sekundarstufe II, welche eine einfache und repetitive Tätigkeit ausüben, nicht berücksichtigt, reduziert sich der Anteil an Stellen mit einem Stundenlohn unter 22 Franken von 7% auf 5.5%.¹³ Sehr klein wird der Anteil mit 2% für Personen, die eine Ausbildung auf Tertiärstufe absolviert haben. 53% aller Personen, die weniger als 22 Franken pro Stunde verdienen, haben nach der obligatorischen Schule keine oder höchstens eine unternehmensinterne Ausbildung absolviert.

Abbildung 14: Anteil an Stellen mit einem Stundenlohn unter 22 Franken nach Stufe der höchsten abgeschlossenen Ausbildung (gemäss LSE)

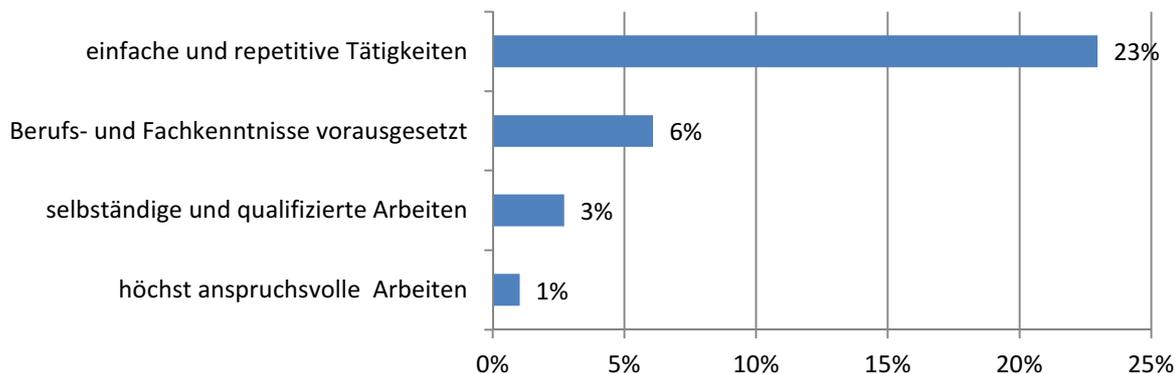


Quelle: BFS/LSE, Auswertung SECO

Dasselbe Muster zeigt sich in ähnlicher Ausprägung bei einer Differenzierung nach dem Anspruchsgrad der verrichteten Tätigkeiten. Bei einfachen und repetitiven Tätigkeiten beträgt der Anteil an Stellen die mit weniger als 22 Franken pro Stunde entlohnt werden, 23%; bei Tätigkeiten, die berufliche Fachkenntnisse voraussetzen, sinkt dieser Anteil auf 6%. Noch geringer ist dieser bei selbständigen und qualifizierten (3%) sowie bei höchst anspruchsvollen Tätigkeiten (1%).

¹³ Daraus lässt sich schliessen, dass ein Teil der Erklärung für Löhne unter 22.- Franken von Personen mit diesem Ausbildungsniveau auch bei der ausgeübten Tätigkeit zu suchen ist. Es kann davon ausgegangen werden, dass eine Person mit einem Abschluss auf Sekundarstufe II für eine einfache und repetitive Tätigkeit überqualifiziert ist.

Abbildung 15: Anteil an Stellen mit einem Stundenlohn unter 22 Franken nach Anforderungsniveau der Stelle (gemäss LSE)

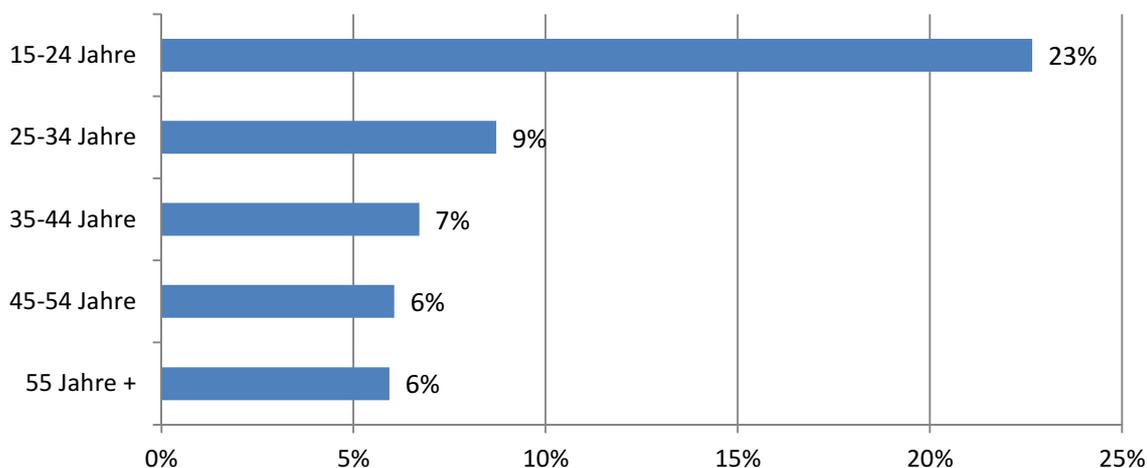


Quelle: BFS/LSE, Auswertung SECO

H: Alter

Der Anteil an Arbeitnehmenden mit einem Stundenlohn unter 22 Franken ist bei Jugendlichen unter 25 Jahren mit 23% deutlich am höchsten. Bei den 25-34-Jährigen liegt dieser noch bei 9% und sinkt dann für 45-54-jährige und ältere Personen auf 6% ab. Dieses ausgeprägte Altersprofil deutet darauf hin, dass tiefe Löhne häufiger zu Beginn der Berufslaufbahn erzielt werden. 22% der Stellen mit Stundenlohn unter 22 Franken sind durch Personen unter 25 Jahren besetzt.

Abbildung 16: Anteil an Stellen mit einem Stundenlohn unter 22 Franken nach Altersklassen (gemäss LSE)



Quelle: BFS/LSE, Auswertung SECO

I: Dauer der Betriebszugehörigkeit

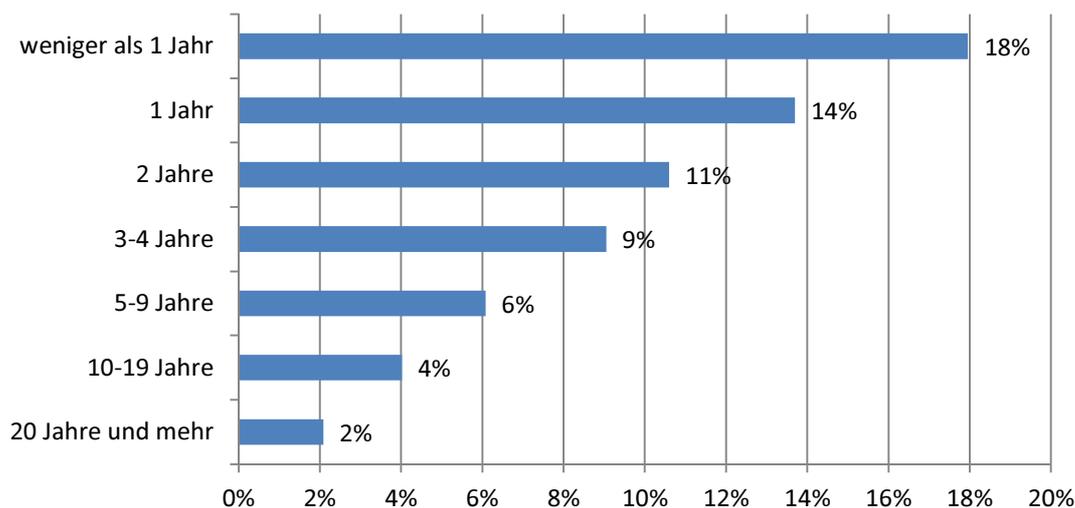
Dass tiefe Löhne häufig ein vorübergehendes Einstiegsphänomen sind, zeigt sich auch darin, dass der Anteil an Tieflohnbezügern mit fortschreitender Dauer der Betriebszugehörigkeit sinkt.¹⁴ Während 18% der Neueinsteiger in einem Unternehmen im

¹⁴ Allerdings ist auch zu beachten, dass tief entlohnte Stellen vermutlich eine höhere Fluktuation bzw. eine geringere Stabilität aufweisen, womit sich sinkende Tieflohnanteile mit der Dauer der Betriebszugehörigkeit nicht nur durch Lohnfortschritte aus Berufserfahrung, sondern teilweise auch durch Selektionseffekte erklären.

Jahr 2010 einen Lohn unter 22 Franken erzielten, sank dieser Anteil für Personen nach einem Jahr im Betrieb auf 14%, nach zwei Jahren auf 11% und nach drei bis vier Jahren auf 9%.

Ein Viertel aller Arbeitnehmenden, die 2010 weniger als 22 Franken pro Stunde verdienten, waren weniger als ein Jahr im betreffenden Betrieb und mehr als die Hälfte (55%) waren dort höchstens seit zwei Jahren tätig.

Abbildung 17: Anteil an Stellen mit einem Stundenlohn unter 22 Franken nach Anzahl Jahren der Betriebszugehörigkeit (gemäss LSE)



Quelle: BFS/LSE, Auswertung SECO

3.2.5 Lohnstruktur und -entwicklung in ausgewählten Branchen

Im folgenden Abschnitt wird die Lohnstruktur- und die Lohnentwicklung in Branchen mit hohem Tieflohnanteil untersucht. Inwiefern ein hoher Anteil an Tieflohnbezügern in einer Branche auf eine besonders ausgeprägte Lohnungleichheit zurückzuführen ist, wird in Tabelle 4 erörtert. Dabei wird als Mass der Lohnungleichheit auf das Verhältnis des 1. Dezils respektive des 2. Dezils der Bruttolohnverteilung relativ zum Bruttomedianlohn (Q50) abgestellt.¹⁵ Während auf nationaler Ebene der Stundenlohn, welchen die Hälfte der Arbeitnehmenden übertreffen, 1.5 mal höher liegt als der Lohn, welcher von 10% der Arbeitnehmenden unterboten wird, liegt dieser Wert in den betrachteten Branchen mit erhöhtem Tieflohnanteil zwischen 1.2 und 1.4. Mit Ausnahme der Textilindustrie ist somit der höhere Tieflohnanteil in den besagten Branchen nicht auf eine überdurchschnittliche Lohnungleichheit zurückzuführen, im Gegenteil, die Lohnverteilung ist in diesen Branchen im unteren Bereich der Lohnverteilung etwas homogener.

Der hohe Anteil an Tieflohnbezügern in gewissen Branchen widerspiegelt daher weniger eine besonders ausgeprägte Lohnungleichheit, sondern ist auf ein im Vergleich zur Gesamtwirtschaft tieferes Lohnniveau zurückzuführen. Dieses ist in Tabelle 4 anhand der aufgeführten Brutto-Medianstundenlöhne ersichtlich. In der Gastronomie und Beherbergungswirtschaft liegt der Medianlohn um rund 10.8 Franken, im Detailhandel um 8.3 Franken und im Wirtschaftszweig "sonstige persönliche Dienstleistungen" um 12.5 Franken unter dem Medianlohn der Gesamtwirtschaft von 34.5 Franken. Dementsprechend höher liegen in den jeweiligen Branchen die geforderten 22 Franken im Vergleich zum entsprechenden Brutto-Medianlohn.

¹⁵ 1. Dezil: 10% aller Arbeitnehmenden in der Branche verdienen weniger als diesen Wert.

Tabelle 4: Lohnverteilung in Branchen mit erhöhtem Tieflohnanteil, 2010

	< 18 CHF	< 20 CHF	< 22 CHF	< 24 CHF	Medianstundenlohn	Q50/Q10	Q50/Q20	22 CHF in % des Medianlohns
Herstellung von Bekleidung	26.1%	33.8%	40.9%	50.2%	24.0	1.6	1.4	92%
Herstellung von Leder, Lederwaren und Schuhen	9.8%	19.7%	30.7%	42.3%	25.6	1.4	1.3	86%
Detailhandel	2.7%	6.2%	14.2%	30.4%	26.3	1.2	1.1	84%
Beherbergung	7.5%	18.8%	36.7%	53.3%	23.6	1.3	1.2	93%
Gastronomie	4.3%	14.4%	32.9%	51.0%	23.8	1.2	1.2	92%
Gebäudebetreuung; Garten- und Landschaftsbau	12.9%	31.8%	45.2%	52.7%	23.2	1.3	1.3	95%
Sonstige persönlichen Dienstleistungen	10.9%	34.0%	50.7%	64.4%	22.0	1.2	1.2	100%
Total	2.0%	4.4%	8.2%	13.6%	34.5	1.5	1.4	64%

Quelle: BFS/LSE, Auswertung SECO

Wie in Abschnitt 3.2.2 erwähnt, fiel das Lohnwachstum im unteren Bereich auf nationaler Ebene zwischen 1996 und 2010 mit 1.4% bis 1.5% leicht stärker aus, womit sich die tiefen den mittleren Löhnen tendenziell angeglichen haben. Diese Tendenz ist auch in den identifizierten Wirtschaftszweigen mit höherem Tieflohnanteil zu beobachten. Tabelle 5 zeigt die Lohnentwicklung in ausgewählten Branchen und Tätigkeiten für verschiedene Quantile der Lohnverteilung. Mit Ausnahme der Textilindustrie haben sich auch hier die tieferen Löhne den mittleren angeglichen und dies sogar stärker als im Schweizer Durchschnitt. Somit verringerte sich die Differenz zwischen dem 1. Dezil und dem Median zwischen 1996 und 2010 im Detailhandel um 4, in den persönlichen Dienstleistungen um 6 und im Gastgewerbe sogar um 8 Prozentpunkte. Ein ähnliches Bild zeigt sich, wenn die Entwicklung nach Tätigkeit angeschaut wird.

Auch die Einstiegslohne¹⁶ entwickelten sich in den hier ausgewählten Branchen weitgehend im Gleichschritt mit den Medianlöhnen. Einzig in der Textilindustrie und Herstellung von Bekleidung wuchsen die Einstiegslohne mit 1.3% pro Jahr in der Periode 1996-2010 leicht schwächer als der Median. In allen anderen Bereichen wuchsen sie entweder im Gleichschritt (Reinigung und öffentliche Hygiene, Körper- und Kleiderpflege) oder leicht stärker (übrige Bereiche). Insgesamt sind die Unterschiede im Lohnwachstum allerdings ausgesprochen gering.

Tabelle 5: Lohnentwicklung in Branchen mit erhöhtem Tieflohnanteil (1996-2010)

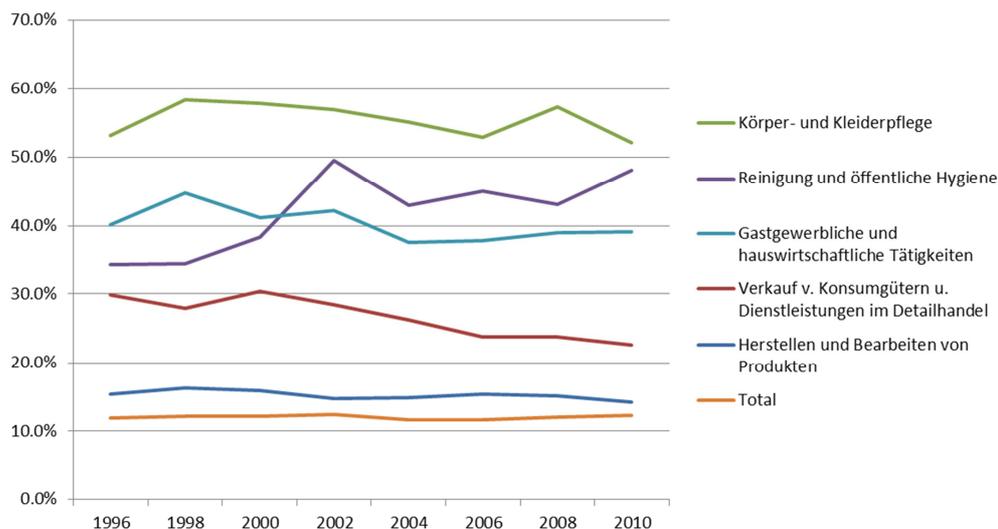
NACH BRANCHE	Lohnentwicklung 1996 - 2010				Differenz des Q20 zum Q50		Differenz des Q10 zum Q50	
	Median	20. Quantil	10. Quantil	Einstiegslohne	1996	2010	1996	2010
Textilindustrie und Herstellung von Bekleidung	1.5%	1.5%	1.6%	1.3%	-26%	-26%	-38%	-38%
Detailhandel	1.3%	1.6%	1.6%	1.4%	-17%	-13%	-24%	-20%
Gastgewerbe	1.3%	1.9%	2.1%	1.4%	-20%	-15%	-29%	-21%
Persönliche Dienstleistungen	1.1%	1.4%	1.7%	1.3%	-19%	-15%	-25%	-19%
NACH TÄTIGKEIT								
Herstellung und Bearbeitung von Produkten	1.1%	1.3%	1.5%	1.2%	-22%	-20%	-32%	-29%
Verkauf von Konsumgütern	1.3%	1.6%	1.7%	1.5%	-18%	-14%	-25%	-21%
Körper- und Kleiderpflege	1.4%	1.4%	1.8%	1.4%	-15%	-15%	-23%	-18%
Reinigung und öffentliche Hygiene	0.7%	0.7%	0.9%	0.7%	-19%	-20%	-27%	-25%
Gastgewerbliche und hauswirtschaftliche Tätigkeiten	1.4%	1.8%	2.2%	1.6%	-20%	-15%	-29%	-21%
TOTAL	1.3%	1.3%	1.4%	1.4%	-25%	-25%	-35%	-34%

Quelle: BFS/LSE (Auswertung SECO)

Betrachtet man die Entwicklung der Tieflohnanteile seit 1996 nach ausgeübter Tätigkeit, stellt man fest (siehe Abbildung 18), dass diese in den gastwerblichen und hauswirtschaftlichen Tätigkeiten sowie bei den Tätigkeiten im Bereich Körper- und Kleiderpflege über den betrachteten Zeitraum relativ konstant geblieben sind. Im Verkauf nahm der Anteil an Tieflohnern ab, während bei der Reinigung und der öffentlichen Hygiene zunehmend tiefe Löhne anzutreffen sind.

¹⁶ Einstiegslohne wurden anhand von Arbeitnehmenden gemessen, welche weniger als zwei Jahre lang im gleichen Betrieb tätig waren. Um die Daten vor 2004 mit auswerten zu können, wurden Arbeitnehmende mit fehlenden Angaben zur Anzahl Dienstjahren den Einsteigern zugeordnet. Vor 2004 waren Einsteiger von Personen mit fehlenden Angaben nicht zu unterscheiden.

Abbildung 18: Entwicklung des Tieflohnanteils nach ausgeübter Tätigkeit (1996-2010)



Quelle: BFS/LSE (Auswertung SECO)

3.2.6 Fazit

Die Verbreitung von Stellen mit Stundenlöhnen unter 22 Franken ist je nach Branche sehr unterschiedlich. Auch innerhalb von grösseren Wirtschaftszweigen mit niedrigen Tieflohnanteilen kann es Unterkategorien mit erhöhten Tieflohnanteilen geben. Der häufig verwendete Begriff der "Tieflohnbranche" ist insofern teilweise irreführend, als der Tieflohnanteil sehr unterschiedlich ausfallen kann, je nachdem ob man eine Branchendefinition eng oder weit fasst.

Der Tieflohnanteil in einer Branche hängt von zahlreichen Faktoren ab. Zentral dabei ist, inwieweit zur Produktion ihrer Güter und Dienstleistungen auf unqualifizierte Arbeitskräfte zurückgegriffen wird. Das Qualifikationsniveau bzw. das Anspruchsniveau der Arbeitsplätze als auch das Alter oder die Anzahl Jahre der Betriebszugehörigkeit gehören entsprechend zu den wichtigsten Erklärungsfaktoren des Tieflohnanteils einer Branche. Regionale Aspekte können insofern eine Rolle spielen, als sich Unternehmen, die im Wettbewerb auf günstige, relativ unqualifizierte Arbeitskräfte angewiesen sind, bevorzugt in Regionen mit tieferen Lohnkosten ansiedeln. Eine undifferenzierte nationale Tieflohnschwelle impliziert in solchen regional konzentrierten Branchen einen erhöhten Tieflohnanteil.

Wie stark eine Branche durch Gesamtarbeitsverträge abgedeckt ist, kann auch einen Einfluss auf den Tieflohnanteil haben, da GAV häufig auch Mindestlöhne vorsehen. Allerdings liegen GAV-Mindestlöhne relativ häufig auch unterhalb der in der Initiative geforderten Untergrenze von 22 Franken pro Stunde, womit auch in Branchen mit guter GAV-Abdeckung relativ hohe Tieflohnanteile möglich sind. Der Zusammenhang zwischen dem GAV-Abdeckungsgrad und dem Tieflohnanteil nach Branchen ist entsprechend sehr komplex und für die Schweiz empirisch nicht untersucht. In Abschnitt 4.3 wird näher darauf eingegangen.

3.3 Tieflohn, Armut und Arbeitsmarktintegration

Inwiefern Tieflohnbezüger tatsächlich von Armut betroffen sind, ist die zentrale Frage dieses Kapitels. Dabei stützen wir uns auf die Studie des BFS zu den Tieflohnen und Working Poor in der Schweiz von 2008 (BFS 2008), welche das frühere Working Poor-Konzept des BFS verwendet, das 2010 vom neuen Armutskonzept abgelöst wurde.

Wie bereits unter Ziff. 2.1.2 dargelegt, ist ein Tieflohn nicht mit Armut bzw. Working Poor gleichzusetzen. Im ersten Fall steht ein individuelles Erwerbseinkommen im Vordergrund, im zweiten Fall das Gesamteinkommen (Erwerbseinkommen, Sozialtransfers, private Transfers, Vermögenseinkünfte usw.) aller Mitglieder des Haushaltes.

Obwohl ein tiefes Lohnniveau im Prinzip auch dazu führen kann, dass das Haushaltseinkommen unterhalb der Armutsgrenze zu liegen kommt, besteht zwischen dem Bezug eines Tieflohns und der Betroffenheit von Armut nur ein loser Zusammenhang.

In der BFS-Studie wurde ermittelt, welcher Anteil der Tieflohnbezüger zu den sog. Working Poor gehört. Umgekehrt wurde erhoben, welcher Anteil der Working Poor einen Tieflohn beziehen. Der Zusammenhang zwischen Tieflohn und Working Poor wurde mittels LSE- und SAKE-Daten von 2006 ermittelt.¹⁷

So waren gemäss BFS im Jahr 2006 nur rund ein Achtel (13,2%) der Arbeitnehmenden, die einen Tieflohn erzielten, auch Working Poor, insbesondere dank anderen Einkommensquellen im Haushalt oder dank gezielten Sozialtransfers. Umgekehrt waren ein Drittel der Working Poor Arbeitnehmende mit Tieflohn (33,4%). Aus diesen Darlegungen folgt, dass ein niedriger Stundenlohn nur ein Armutsrisikofaktor unter vielen ist.

Aus der Gegenüberstellung der Tieflohn- und Working Poor-Problematik geht ausserdem hervor, dass Frauen und junge Erwachsene (20–29-Jährige) ein erhöhtes Tieflohnrisiko aufwiesen, dass sie aber gleichzeitig weniger häufig Working Poor waren. Bei den Frauen hängt dies damit zusammen, dass sie häufig mit einem ebenfalls berufstätigen Partner im gleichen Haushalt leben, während die jungen Erwachsenen häufig noch im Elternhaus leben und meistens noch keine familiären Verpflichtungen haben.

Gemäss einer Spezialauswertung der SAKE erzielten 9.0% der Arbeitnehmenden im Jahr 2012 einen Stundenlohn von unter 22 Franken. 80% davon lebten in einem Haushalt, in dem mindestens ein weiteres Haushaltsmitglied ebenfalls ein Erwerbseinkommen erzielte. 7% lebten alleine im Haushalt und 13% lebten in einem Mehrpersonenhaushalt, in dem zum Zeitpunkt der Befragung kein weiteres Lohneinkommen erzielt wurde. Von allen Personen, die 2012 einen Stundenlohn unter 22 Franken erzielten, lebten 2012 insgesamt 35% im Elternhaus mit mindestens einem Elternteil. Dies illustriert die hohe Verbreitung von vergleichsweise tiefen Löhnen bei Jugendlichen am Anfang ihrer beruflichen Laufbahn.

Die aktuellen Zahlen des BFS zur Armutsproblematik¹⁸ zeigen, dass Personen in Haushalten mit hoher Erwerbspartizipation generell die tiefsten Armutsquoten aufweisen. Dies lässt darauf schliessen, dass der beste Schutz gegen Armut die Erwerbstätigkeit ist. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass unselbständige Erwerbstätige (2,8%) eine tiefere Armutsquote aufweisen als selbständige Erwerbstätige (7,9%). Die Erwerbstätigkeit ist damit einer der wichtigsten Armuts-reduzierenden Faktoren. Auch Einkommen aus einer vergleichsweise tief entlohnten Arbeit kann wesentlich zur Verringerung von Armut beitragen, wenn weitere Haushaltseinkommen dazu kommen oder wenn das Erwerbseinkommen durch

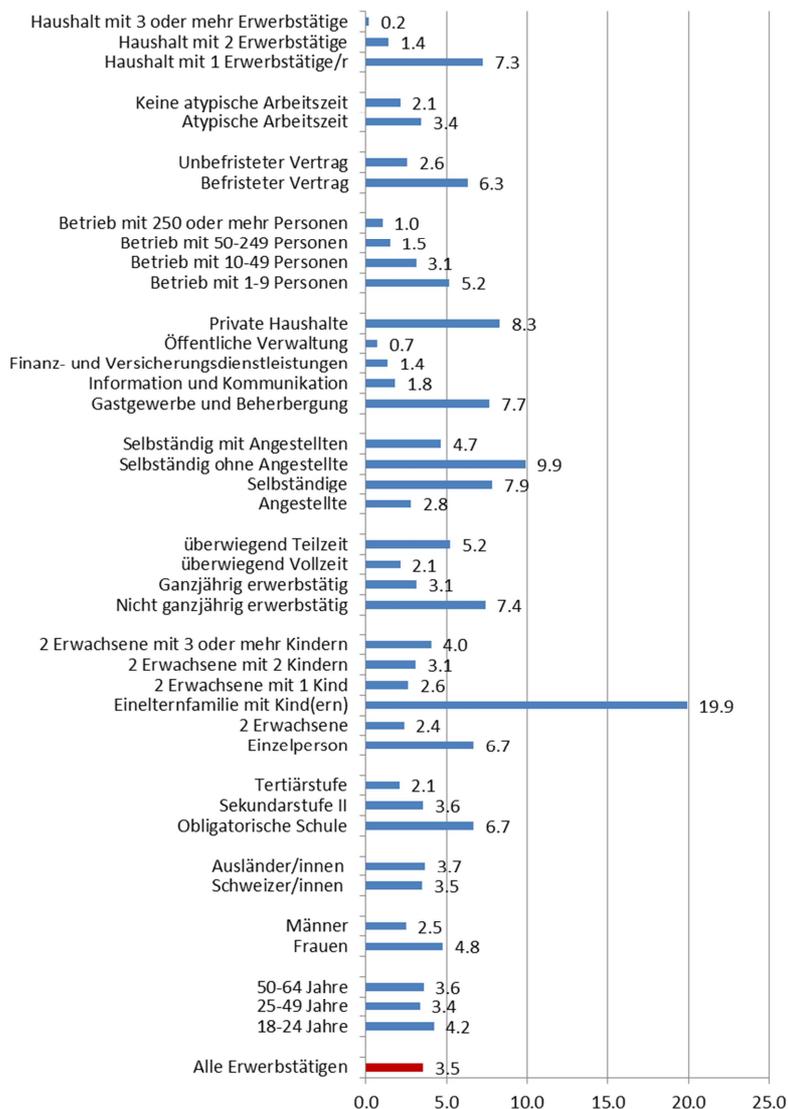
¹⁷ Das BFS ermittelt Armutsquoten heute anhand der SILC (Statistics on Income and Living Conditions). Da über die Erwerbssituation wichtige Informationen fehlen (bspw. der Beschäftigungsgrad), um Tieflohnbezüger zu identifizieren, ist eine Aktualisierung der Studie nicht möglich.

¹⁸ BFS (2012)=Bundesamt für Statistik, 2012, Armut in der Schweiz: Konzepte, Resultate und Methoden: Ergebnisse auf der Basis von SILC 2008 bis 2010, Neuchâtel

Sozialtransfers gezielt ergänzt wird. Es wäre daher falsch, Tieflohnarbeit als Armutsrisiko zu bezeichnen.

Die erzwungene Anhebung von tiefen Löhnen durch die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns kann bezogen auf die Armutsbekämpfung sogar rasch kontraproduktiv sein, weil durch die Verteuerung einfacher Tätigkeiten Beschäftigungsmöglichkeiten für Personen gefährdet werden, welche ein besonders hohes Armutsrisiko aufweisen.

Abbildung 19: Armutsquote der Erwerbstätigen, nach verschiedenen Merkmalen, 2010



Quelle: BFS (SILC)

In der Schweiz waren 2010 3,5 Prozent aller Erwerbstätigen von Armut betroffen. Dies entspricht rund 120'000 Personen. Besondere Risikogruppen sind erwerbstätige Frauen (4,8%), Erwerbstätige ohne nachobligatorische Schulbildung (6,7%), Alleinlebende (6,7%), Erwerbstätige in Einelternfamilien mit Kind(ern) (19,9%) und Personen in Haushalten mit nur einer/einem Erwerbstätigen (7,3%). Die Einkommenssituation der Erwerbstätigen wird zudem wesentlich durch die Arbeitsform und -bedingungen bestimmt. So sind Personen, die nur während eines Teils des Jahres einer Erwerbstätigkeit nachgehen (7,4%) und überwiegend Teilzeitangestellte (5,2%) besonders von Armut betroffen.

Dasselbe gilt für Selbständige ohne Angestellte (9,9%), Personen mit befristeten Arbeitsverträgen (6,3%), Erwerbstätige mit atypischen Arbeitsbedingungen wie Wochenendarbeit, Nachtarbeit und/oder fremdbestimmten unregelmässigen Arbeitszeiten (3,4%) sowie Personen, die im Gastgewerbe (7,7%) oder in der Hauswirtschaft (8,3%) tätig sind.¹⁹

Angesichts der höheren Armutsbetroffenheit bei Erwerbstätigen mit geringem Bildungsniveau ist der zentrale Schlüssel zur Arbeitsmarktintegration die Verbesserung der Qualifikationen. Um die Armut von Erwerbstätigen mit einem geringen Bildungsniveau zu bekämpfen, muss der Fokus deshalb auf die Verbesserung der Qualifikationen gerichtet werden. Bildung und Weiterbildungsmöglichkeiten sind der Schlüssel zur Teilhabe am gesellschaftlichen Leben und zur Integration in den Arbeitsmarkt.

Kasten 2: Politik des Bundes im Rahmen der Armutsbekämpfung

Im Jahr 2011 lag das verfügbare Haushaltseinkommen in der Schweiz für 7.6% der Bevölkerung unterhalb der absoluten Armutsgrenze. Dies entspricht rund 580'000 Personen. Seit Beginn der Datenerhebung 2007 hat die Armut in der Schweiz um knapp 2 Prozentpunkte abgenommen. Alleinerziehende, Personen mit geringer Bildung, Nichterwerbstätige sowie Personen in Haushalten mit geringer Arbeitsmarktteilnahme sind von Armut besonders betroffen.²⁰

Grundsätzlich sind die Lohnverhandlungen zwischen den Sozialpartnern ein wichtiges Element des sozialen Ausgleichs. Da sich die Löhne jedoch an der Arbeitsproduktivität messen, sind sie nicht das geeignete Mittel, um in allen Fällen das sozialpolitisch erwünschte Einkommensniveau zu erreichen. Hier kommen die Mechanismen des Wohlfahrtsstaates ins Spiel, insbesondere die Sozialtransfers und die Fiskalpolitik. So weist die direkte Bundessteuer einen ausgeprägt progressiven Steuertarif auf. Auch im Rahmen gewisser Sozialversicherungen erfolgt eine Umverteilung der Einkommen. Ausserdem können einkommensschwache Haushalte mit erwerbstätigen Personen verschiedene Sozialtransfers beanspruchen. Dazu gehören die Prämienverbilligungen für die Krankenversicherungen, die Sozialhilfe sowie verschiedene Vergünstigungen wie beispielsweise die familienergänzende Kinderbetreuung. Es handelt sich dabei in der Regel um gezielte, bedarfsorientierte Massnahmen. Durch das Steuersystem und die Sozialtransfers können die Ungleichheiten beim verfügbaren Einkommen spürbar reduziert werden.

Ferner wird der Bund sein Engagement in der Armutsbekämpfung in den nächsten Jahren verstärken. Von 2014 bis 2018 wird er ein Nationales Programm zur Prävention und Bekämpfung von Armut umsetzen. Dafür stellt er Finanzmittel in der Höhe von 9 Mio. Franken bereit. Das Nationale Programm wird die kantonalen, kommunalen und privaten Akteurinnen und Akteure in ihren Bestrebungen zur Prävention und Bekämpfung von Armut unterstützen. Gefördert werden insbesondere die Bildungschancen von sozial benachteiligten Kindern, Jugendlichen und Erwachsenen. Weitere Schwerpunkte sind die soziale und berufliche Eingliederung von Menschen mit geringen Chancen auf dem Arbeitsmarkt, das Wohnen, die Unterstützung von Familien sowie die Bereitstellung von Informationen zu Unterstützungsleistungen.

¹⁹ Quelle: BFS, Erhebung über die Einkommen und die Lebensbedingungen (SILC)

²⁰ BFS (2013), BFS-aktuell: Armut in der Schweiz - Ergebnisse 2007-2011, Neuchâtel, 13. August 2013.

3.4 Mindestlohn, Beschäftigung und Arbeitslosigkeit

3.4.1 Theoretische Aspekte

Vorhersagen über die Auswirkungen der Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes auf die Beschäftigung und die Arbeitslosigkeit sind schwierig, da zahlreiche Effekte zu berücksichtigen sind.

Für die Unternehmen ist der Lohn ein Teil der Produktionskosten. Gemäss ökonomischer Theorie fragen Unternehmen so lange Arbeitskräfte nach, als der Wert dessen, was diese herstellen, noch über dem Wert der zusätzlichen Kosten deren Anstellung liegt. Ein bindender Mindestlohn führt zu einer Erhöhung der Grenzkosten für bestimmte Gruppen von Arbeitskräften, womit sich die Kosten für die Unternehmen bei unveränderter Produktion entsprechend erhöhen. Nach dem einfachen Marktmodell wirken sich bindende Mindestlöhne auf Grund der Erhöhung der Produktionskosten negativ auf das Beschäftigungsniveau aus. Arbeitskräfte, deren Produktivität unter dem Mindestlohn liegt, werden aus dem Markt gedrängt. Sofern sich diese Personen nicht aus dem Arbeitsmarkt zurückziehen, führen Mindestlöhne für die betroffenen Gruppen zu erhöhter Arbeitslosigkeit.

Im konkreten Fall der Mindestlohninitiative wäre bei Annahme der Initiative zunächst mit direkten Auswirkungen auf Arbeitsplätze zu rechnen, deren Stundenlohn heute unter 22 Franken liegt. Im Schweizer Durchschnitt würde dies gemäss aktualisierter Schätzung auf rund 9% der Arbeitsplätze zutreffen. Der durchschnittliche Stundenlohn dieser Arbeitsplätze betrug 18.90 Franken und lag damit um 14% unter dem geforderten Mindestlohn von 22 Franken. Der Anpassungsbedarf wäre nicht vernachlässigbar, und mit Reaktionen der Unternehmen auf die Erhöhung der Arbeitskosten müsste gerechnet werden. Auch die Löhne direkt über der Mindestlohngrenze dürften zum Teil unter Anpassungsdruck kommen, da innerhalb von Unternehmen auch auf die Lohnunterschiede zwischen verschiedenen Gruppen von Arbeitskräften (z.B. nach Qualifikation oder Berufserfahrung) zu achten ist.

Negative Beschäftigungseffekte gehen von einem Mindestlohn zunächst direkt für jene Arbeitskräfte aus, deren Produktivität das neue Niveau des Mindestlohnes nicht mehr erreicht. Arbeitgeber haben grundsätzlich verschiedene Möglichkeiten, darauf zu reagieren. Eine Option kann darin bestehen, die Preise entsprechend anzupassen. Negative Beschäftigungseffekte ergäben sich dann in dem Ausmass, wie die Kunden auf die Preiserhöhungen reagieren. Als weitere Reaktion der Unternehmen sind Reorganisationen und Rationalisierungen in der Produktion denkbar. Unternehmen gestalten ihre Produktion durch eine Veränderung des Qualifikationsmix, durch Verlagerung von Teilen der Produktion oder dem vermehrten Einsatz von Kapital effizienter und sparen die relativ zur Produktivität zu teuer gewordene unqualifizierte Arbeit ein. Stellen mit einer Produktivität unterhalb des Mindestlohnes würden entsprechend ebenfalls abgebaut. Gelingt der Umbau nicht, könnten auch Arbeitsplätze, die mit der unqualifizierten Arbeit in Verbindung stehen, gefährdet werden. In anderen Fällen könnte es bei einer Umlagerung von weniger qualifizierten zu höher qualifizierten Arbeitsplätzen bleiben.

3.4.2 Negative Beschäftigungseffekte und Erhöhung der strukturellen Arbeitslosigkeit

Mit negativen Beschäftigungseffekten für wenig qualifizierte Personen wären als Folge eines Mindestlohnes von 22 Franken pro Stunde vor allem im Detailhandel, im Gast- und Beherbergungsgewerbe (Tourismus), im Reinigungsgewerbe, in der Hauswirtschaft, in der Landwirtschaft und bei persönlichen Dienstleistungen zu rechnen, weil dort heute absolut gesehen am meisten Personen weniger als 22 Franken verdienen. Wie die Analyse nach Branchen gezeigt hat, wären negative Effekte ebenfalls über die gesamte Wirtschaft verteilt zu erwarten, da es auch zahlreiche kleinere Wirtschaftszweige gibt, die relativ hohe Anteile an Stellen anbieten, die unter 22 Franken entlohnt werden. In regionaler Hinsicht wäre vor allem im Tessin sowie in ländlichen bzw. touristisch ausgerichteten Regionen mit negativen

Beschäftigungseffekten zu rechnen. Die Löhne unterhalb von 22 Franken lagen im Tessin 2010 im Durchschnitt um 17% unter dem geforderten Mindestlohn.

Arbeitsplätze mit einem Lohn von weniger als 22 Franken pro Stunde werden häufiger von Frauen, wenig qualifizierten Personen und jungen Erwerbstätigen besetzt. Es sind dies auch Kategorien von Personen, welche die grössten Schwierigkeiten bei der Arbeitsmarktintegration bekunden. Diese Personenkategorien weisen gegenüber dem Schweizer Durchschnitt eine überdurchschnittliche Arbeitslosenquote und/oder eine unterdurchschnittliche Erwerbsquote auf. Ihre Benachteiligung könnte mit der Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes im Sinne der Initiative noch zunehmen. Zusätzlich zu den negativen Beschäftigungseffekten in gewissen Branchen und Regionen wäre als Folge der Einführung eines Mindestlohnes mit einer Erhöhung der strukturellen Arbeitslosigkeit zu rechnen. Mit einem Mindestlohn von 22 Franken dürfte das Arbeitsangebot an gering qualifizierten Arbeitskräften die Nachfrage der Unternehmen deutlich übersteigen.

Eine Zusammenfassung von Mindestlohnstudien der OECD weist darauf hin, dass die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns insbesondere schädliche Auswirkungen auf die Integration der Jugendlichen in den Arbeitsmarkt hat (OECD 2010, S. 102–104). Dieser Aspekt ist mit Hinblick auf die Arbeitsmarktsituation besonders heikel. Tatsächlich zeichnet sich die Schweiz international durch eine sehr hohe Integrationsfähigkeit des Arbeitsmarktes gerade auch bei jüngeren Personen aus. Diese positive Integrationsleistung zahlt sich auch langfristig in einer hohen Arbeitsmarktpartizipation der Bevölkerung aus. Wie die Auswertungen der Lohndaten nahelegen, sind Tieflohne in der Schweiz auch relativ eng mit dem Berufseinstieg verbunden, denn der Tieflohnanteil nimmt mit zunehmendem Alter und mit zunehmender Betriebszugehörigkeit deutlich ab.

3.4.3 Internationale Befunde über die Wirkung von Mindestlöhnen auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit

Die Wirkung von Mindestlöhnen wurde bisher in einer Vielzahl von Studien empirisch untersucht. In einer neueren Meta-Analyse wurden 55 solcher Studien aus den letzten 15 Jahren über die Beschäftigungswirkungen von Mindestlöhnen in 15 verschiedenen Industriestaaten analysiert (Boockmann 2010). Je rund 30% der Studien fanden signifikant negative, insignifikant negative oder insignifikant positive Beschäftigungseffekte; knapp 10% der Studien fanden signifikant positive Effekte. Die Untersuchung kommt zum Schluss, dass die Wirkung von Mindestlöhnen von Land zu Land sehr unterschiedlich ist. Relativ zu den USA wirkten sich bspw. Mindestlöhne in Frankreich und Portugal stärker negativ aus, während in übrigen europäischen Ländern eher positivere Ergebnisse als in den USA ermittelt wurden. Einheitlich über alle Studien hinweg fand sich, dass wenig qualifizierte Arbeitskräfte stärker von negativen Auswirkungen von Mindestlöhnen betroffen waren als gut qualifizierte.

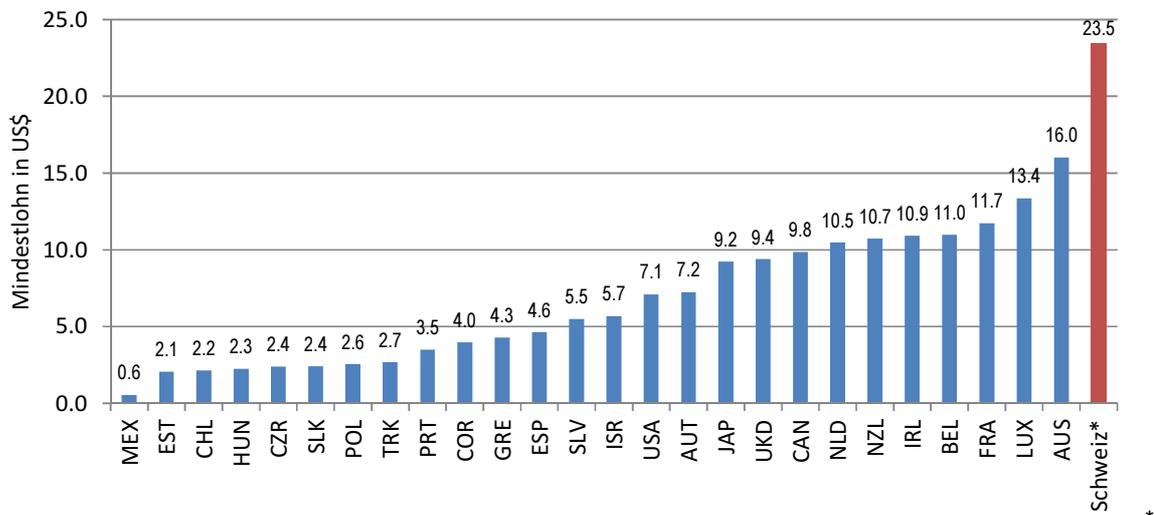
Im internationalen Vergleich liegt der geforderte Mindestlohn von 22 Franken sehr hoch. Der durch die Initiative vorgegebene Stundenlohn von 22 Franken entspricht 64% des Medianlohnes der Schweiz. Die Schweiz hätte damit sowohl in absoluten Werten als auch im Verhältnis zum Medianlohn den höchsten Mindestlohn weltweit (vgl. Kapitel 2.5). Die grosse Mehrheit der empirischen Literatur, die sich mit den Auswirkungen von Mindestlöhnen auf die Beschäftigung befasst, bezieht sich auf Länder, welche relativ tiefe Mindestlöhne eingeführt haben (insbes. die USA). Eine Übertragung solcher Ergebnisse auf die Neu-Einführung eines sehr hohen Mindestlohnes erscheint daher sehr fragwürdig.

3.4.4 Internationaler Vergleich

Der in der Initiative verlangte Mindestlohn von 22 Franken in der Stunde läge im internationalen Quervergleich mit weitem Abstand an der Spitze. Umgerechnet zu Wechselkursen hätte der Mindestlohn 23.50 US\$ betragen. In Australien lag der Mindestlohn im Jahr 2012 im Vergleich dazu bei 16 US\$ und in Luxemburg bei 13.40 US\$. Der Mindestlohn in der Schweiz würde diese Mindestlöhne somit um 47% (AUS) respektive 76%

(LUX) übertreffen. Den Mindestlohn Frankreichs hätte man um 100% übertroffen, jenen aus Österreich sogar um mehr als das Dreifache.

Abbildung 20: Nationale gesetzliche Mindestlöhne zu Wechselkursen 2012, in US\$

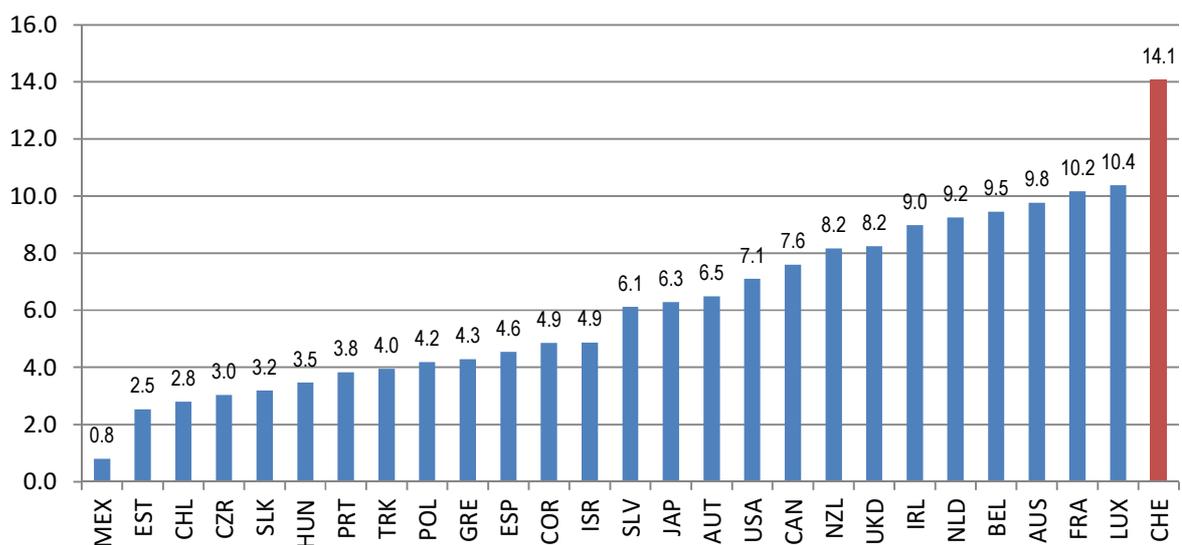


Schweiz: hypothetischer Mindestlohn gemäss Initiativtext

Quelle: OECD 2013

Auch wenn man den Mindestlohn um die Unterschiede in der Kaufkraft zwischen den Ländern korrigiert und das hohe Preisniveau der Schweiz berücksichtigt, würde der Wert von 22 Franken im internationalen Vergleich sehr hoch ausfallen. Mit 14.10 US\$ läge der Mindestlohn für die Schweiz bspw. um 36% höher als in Luxemburg und um 39% höher als in Frankreich. Gegenüber den Niederlanden wäre der Mindestlohn um mehr als 50% höher und der Mindestlohn in Österreich wäre weniger als halb so hoch wie in der Schweiz.

Abbildung 21: Nationale gesetzliche Mindestlöhne 2012, PPP-kaufkraftbereinigt, in US\$²¹



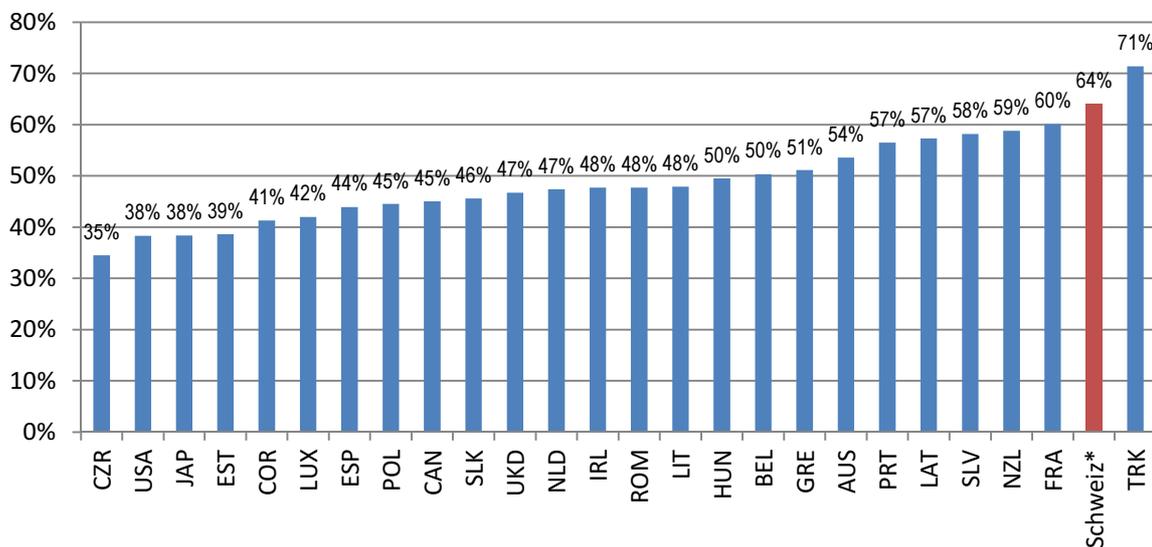
Quelle: OECD (2013)

Eine weitere Möglichkeit, die Höhe von Mindestlöhnen international zu vergleichen, besteht darin, diese ins Verhältnis zum Medianlohn des betreffenden Landes zu setzen. Auch hier würde der Mindestlohn in der Schweiz im OECD Vergleich hoch ausfallen. Einzig die Türkei

²¹ CHE = Schweiz

übertrifft den Schweizer Wert, aufgrund eines sehr tiefen Medianlohnes. Mit einem Wert von 64% des Medianlohnes läge der Mindestlohn in der Schweiz um 6% höher als in Frankreich. Gegenüber den Niederlanden läge er um 35% höher, gegenüber Luxemburg, welches wie die Schweiz ein sehr hohes Lohnniveau kennt, sogar um mehr als 50%.

Abbildung 22: Gesetzliche Mindestlöhne in % des Medianlohns im entsprechenden Land, 2011



Quelle: OECD (2013)

Wie dieser internationale Vergleich zeigt, läge ein Mindestlohn wie ihn die Initiative verlangt im internationalen Vergleich nach allen Massstäben ausgesprochen hoch. Die Wahrscheinlichkeit, dass mit der Einführung eines solch hohen Mindestlohnes negative Beschäftigungseffekte verbunden wären, ist damit deutlich erhöht. Eine Übertragung internationaler empirischer Studien auf die Schweiz, welche die Schädlichkeit von Mindestlöhnen auf die Beschäftigung teilweise infrage stellen, ist jedenfalls unzulässig.

3.4.5 Auswirkung auf die Zuwanderung

Die Auswirkungen eines Mindestlohnes in der Höhe von 22 Franken auf die Zuwanderung von Arbeitskräften ist schwierig vorherzusagen. Auf der einen Seite steigt der Anreiz für ausländische Arbeitskräfte, sei es als Grenzgänger oder als Aufenthalter einfachere Tätigkeiten in der Schweiz anzunehmen, da diese in gewissen Bereichen auf Grund des Mindestlohnes besser entlohnt werden müssten als heute. Auf der anderen Seite ist in den betroffenen Bereichen mit einer Verringerung der Arbeitskräftenachfrage und einer Erhöhung der Arbeitslosigkeit zu rechnen, was die Nachfrage nach ausländischen Hilfsarbeitskräften dämpfen würde. Aus theoretischer Sicht ist der Netto-Effekt also unsicher.

Die Beobachtung, dass der Tieflohnanteil - vor allem in der Kategorie der Kurzaufenthalter - erhöht ist, deutet allerdings darauf hin, dass heute nicht nur Arbeitsstellen mit hohen Anforderungen, sondern auch gewisse niedrig entlohnte, einfachere Tätigkeiten für ausländische Arbeitskräfte attraktiv sein können. Mit der Einführung eines Mindestlohnes in der Höhe von 22 Franken würde die Attraktivität solcher Stellen gegenüber der Situation im Ausland noch weiter steigen. Dies verdeutlicht nicht zuletzt die ausserordentliche Höhe des geforderten Mindestlohnes im internationalen Vergleich. Die Konkurrenz um Arbeitsplätze, mit tiefen Anforderungen, würde sich entsprechend spürbar erhöhen. Es bestünde ein erhebliches Risiko, dass ansässige Arbeitskräfte, deren Produktivität das Niveau des Mindestlohnes nicht erreichen, durch neu zugewanderte - allenfalls besser qualifizierte - Arbeitskräfte verdrängt würden.

Die empirischen Ergebnisse, wonach die Zuwanderung in die Schweiz bislang kaum zur Verdrängung der ansässigen Erwerbsbevölkerung geführt hat, dürften wesentlich auch damit

zu erklären sein, dass die Löhne entsprechend der Produktivität der Arbeitsplätze festgelegt werden konnten.²² Dass die Zuwanderung im Rahmen der Personenfreizügigkeit gleichwohl keine Erosion der Lohnbedingungen für weniger qualifizierte Arbeitskräfte zur Folge hatte, zeigt eine Studie der Universität Genf über die Auswirkungen der Zuwanderung auf die Lohnentwicklung in der Schweiz. Die Löhne von Personen mit geringem Bildungsstand wuchsen gemäss dieser Untersuchung sogar leicht stärker als dies ohne verstärkte Zuwanderung zu erwarten gewesen wäre, u.a. weil mit der Schaffung zusätzlicher Arbeitsstellen für gut qualifizierte auch die Nachfrage nach einfacheren Tätigkeiten stimuliert wurde.²³

3.4.6 Fazit

Die Erwerbsbeteiligung ist in der Schweiz im internationalen Vergleich ausserordentlich hoch. Aufgrund des aktuellen Lohnniveaus in der Schweiz ist ein grosser Teil der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter motiviert, am Arbeitsmarkt teilzunehmen. Auch hinsichtlich der Arbeitslosigkeit ist die Leistung des Schweizer Arbeitsmarktes mit einer im internationalen Vergleich seit mehreren Jahrzehnten traditionell niedrigen Quote bemerkenswert.

Flexible Arbeitsmarktinstitutionen sind dabei ein wichtiger Erfolgsfaktor unserer Arbeitsmarktpolitik. Die Arbeitsverhältnisse sind in der Schweiz relativ zurückhaltend reguliert. Die Lohnfestsetzung ist heute weitestgehend den Sozialpartnern übertragen. Beides hat in der Vergangenheit das Erreichen eines hohen Beschäftigungsniveaus und einer tiefen Arbeitslosigkeit für alle gesellschaftlichen Gruppen begünstigt.

Ein gesetzlicher Mindestlohn in der Höhe von 22 Franken hätte mit relativ hoher Wahrscheinlichkeit negative Beschäftigungseffekte, vor allem für Personen mit relativ geringem Qualifikationsniveau. Der Einstieg von Jugendlichen in den Arbeitsmarkt könnte deutlich erschwert werden, was sich langfristig negativ auf ihre Erwerbslaufbahn auswirken könnte. Insgesamt würde eine Tendenz noch verstärkt, welche durch den technologischen Wandel und die fortschreitende internationale Arbeitsteilung ohnehin besteht. Die Integration einiger heute bereits benachteiligter Personenkategorien (Jugendliche ohne Berufserfahrung, Niedrigqualifizierte) würde erschwert. Gewisse Regionen (Tessin) und Branchen (Hotelgewerbe, Detailhandel, Reinigungsgewerbe, Hauswirtschaft und Landwirtschaft) wären besonders stark betroffen.

²² Favre, S., R. Lalive & J. Zweimüller (2013), "Verdrängungseffekte des Freizügigkeitsabkommens Schweiz-EU auf dem Schweizer Arbeitsmarkt", Studie im Auftrag des SECO, 30.04.2013, Bern.

²³ Müller, Tobias, Noé Ansenio, Roman Graf (2013), "Les effets de la libre circulation des personnes sur les salaires en Suisse", Studie im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft, 12.02.2013, Bern.

4 (AVE) GAV und NAV in der Schweiz

Die Lohnfestsetzung ist in der Schweiz, wie bereits erwähnt, weitgehend den Sozialpartnern überlassen. Der wichtigste Baustein der Sozialpartnerschaft ist dabei der GAV. Mit der Allgemeinverbindlicherklärung unterstützt die öffentliche Hand die Bestrebung der Sozialpartner, mit Gesamtarbeitsverträgen auf Branchenebene Mindestarbeitsbedingungen festzulegen. Mit der Einführung der flankierenden Massnahmen zum Personenfreizügigkeitsabkommen mit der EU im Jahr 2004 wies man den (AVE) GAV bei der Bekämpfung von Lohnunterbietungen eine zentrale Rolle zu. In Bereichen, in denen kein GAV existiert und wiederholt Missbräuche festgestellt wurden, können zudem die tripartiten Kommissionen NAV beantragen.

Diese Politik hat sich bewährt. Bevor verschiedene Anpassungen der heutigen Regelung im Bereich AVE GAV oder NAV in Abschnitt (5) diskutiert werden, werden im folgenden Abschnitt (4) die Grundsätze der heutigen Regelung in diesem Bereich erläutert.

4.1 Heutige Regelung

4.1.1 Der Gesamtarbeitsvertrag

Auch wenn die Arbeitsgesetzgebung zwingende Regeln aufstellt, bleibt den Sozialpartnern ein grosser Spielraum bei der Ausgestaltung der Arbeitsbedingungen. Dazu nutzen sie insbesondere das Instrument der GAV, in denen ausgehandelte Regelungen zu den Lohn- und Arbeitsbedingungen, die über die gesetzlichen Bestimmungen hinausgehen, für die Mitglieder der Verbände verbindlich festgehalten werden.

Ein GAV ist ein zwischen Arbeitgebern oder deren Verbänden und Arbeitnehmerverbänden abgeschlossener schriftlicher Vertrag.²⁴ Die Sozialpartner können frei über den Inhalt des GAV bestimmen, der Vertrag darf jedoch nur zum Vorteil der Arbeitnehmerseite von zwingendem Recht abweichen. GAV enthalten in der Regel Bestimmungen zu Abschluss, Inhalt und Beendigung der einzelnen Arbeitsverhältnisse, zu den Rechten und Pflichten der Unterzeichnenden sowie zur Kontrolle und Durchsetzung des GAV. Typischerweise enthalten GAV Bestimmungen zu Ferien, Arbeitszeit, Lohnentwicklung, Mindestlöhnen, Kündigungsfristen oder Weiterbildung. Gewisse GAV regeln auch ganz spezifische Leistungen wie bspw. den frühzeitigen Altersrücktritt im Baugewerbe.

Zweck des GAV ist es u.a., die Mindestarbeitsbedingungen einer Branche verbindlich zu regeln. GAV erfüllen jedoch noch weitere wichtige Funktionen: so begünstigen sie den Arbeitsfrieden und erhöhen die Akzeptanz und Transparenz von Lohn und Arbeitsbedingungen ("Image") in einer Branche. Mit den GAV stellen die Sozialpartner zudem Regeln auf, die direkt für die unterstellten Arbeitsverhältnisse der Branche gelten. Damit übernehmen sie eine Ordnungsfunktion und entlasten indirekt auch den Staat, weil die verbindlichen GAV-Bestimmungen für eine Vielzahl von Arbeitnehmenden und Arbeitgebern zur Geltung kommen. Der grosse Spielraum der Sozialpartner für die Gestaltung der Arbeitsbedingungen ermöglicht daher eine zurückhaltende Arbeitsgesetzgebung.

Der Staat mischt sich grundsätzlich nicht in die GAV-Politik der Sozialpartner ein. Die Sozialpartnerschaft in der Schweiz kann als bipartite Sozialpartnerschaft bezeichnet werden. Der Staat greift nur subsidiär ein. Die Organisation ihrer gegenseitigen Kontakte und Verträge obliegt den Sozialpartnern allein. Somit verhandeln die Arbeitgeberverbände mit den Gewerkschaften über den Abschluss und den Inhalt der GAV. Die GAV bedürfen weder von der Form noch vom Inhalt her einer staatlichen Genehmigung, sie sind direkt gültig und anwendbar. Die Sozialpartner setzen selbständig paritätische Kommissionen ein, die mit der Anwendung und dem Vollzug der GAV beauftragt sind und auch Sanktionen aussprechen

²⁴ Der Gesamtarbeitsvertrag wird durch die Artikel 356-358 OR geregelt.

können. Treten Probleme auf, so lösen die Sozialpartner diese selbst, wenden sich an ein eigenes paritätisches Schiedsgericht oder an die ordentlichen Zivilgerichte.

4.1.2 Die Allgemeinverbindlicherklärung eines GAV

Aktiv werden die Behörden erst bei der Allgemeinverbindlicherklärung eines GAV. Unter bestimmten Voraussetzungen können die Bundes- oder Kantonsbehörden auf Antrag der unterzeichnenden Parteien den Geltungsbereich eines GAV ausdehnen. Es handelt sich dabei um einen behördlichen Entscheid, durch den der persönliche und betriebliche Geltungsbereich eines GAV über den Kreis der Beteiligten hinaus, auf alle Arbeitgeber und Arbeitnehmenden des betreffenden Berufs- oder Wirtschaftszweigs und somit auch auf die Nichtmitglieder ausgedehnt wird. Der AVE zugänglich sind nur GAV, die zwischen Verbänden abgeschlossen wurden (Branchen-GAV, im Gegensatz zu Betriebs-GAV).

Hauptgrund für die Einführung der Möglichkeit zur AVE von GAV war das Bedürfnis, innerhalb einer Branche gleiche Arbeitsbedingungen für alle Wettbewerbsteilnehmer zu schaffen und somit missbräuchliche Lohnunterbietungen, sprich "Niedriglohnkonkurrenz", einzelner Aussenseiter zu verhindern. Die AVE liegt somit einerseits im Interesse der am GAV beteiligten Parteien, andererseits aber auch im Interesse der Arbeitnehmenden, die bei Aussenseiterbetrieben zu ungünstigeren Bedingungen arbeiten. Die Einhaltung derselben Mindeststandards durch alle Arbeitgeber einer Branche dient auch der Sicherung des sozialen Friedens.

Angesichts der Tatsache, dass die Beschlüsse über die AVE juristisch als eine besondere Art der Rechtsetzung zu qualifizieren sind, ist die AVE von Gesetzes wegen nur unter gewissen Bedingungen möglich. Es ist in der Tat ein wesentlicher Unterschied, ob die Bürger mittels eines auf dem ordentlichen Rechtsetzungsweg erlassenen Gesetzes einer bestimmten Regelung unterworfen werden oder ob dies über die AVE einer GAV-Regelung erfolgt, die von privaten Verbänden aufgestellt wurde.

Aus folgenden Gründen sind im Gesetz klare Voraussetzungen für eine AVE festgehalten: Erstens kann in einem solchen Verfahren die Angemessenheit einer Regelung nicht gleich gut geprüft werden und zweitens wird der GAV durch die Vertragsparteien selbst vollzogen, was weniger Gewähr für eine Gleichbehandlung der unterworfenen Arbeitgeber und Arbeitnehmerinnen bietet. Schliesslich bedeutet die AVE von Mindestlohnbestimmungen auch ein Abweichen vom Prinzip der freien Lohnbildung, indem den Aussenseitern die Löhne vorgeschrieben werden. Die damit angestrebte Vereinheitlichung der Arbeitsbedingungen führt gleichzeitig auch zu einer Vereinheitlichung der Konkurrenzbedingungen auf dem Arbeitsmarkt. Mit der AVE sollen Lohnunterbietungen (Niedriglohnkonkurrenz) verhindert werden. Da die Grenzen zwischen Niedriglohnkonkurrenz und unbequemer Aussenseiterkonkurrenz nicht immer klar sind, ist Vorsicht geboten. Es kann nicht Ziel der AVE sein, die unbequemen Konkurrenten auszuschalten und Markteintrittsbarrieren zu errichten. Um diesem Spannungsfeld Rechnung zu tragen, sind im Gesetz zur AVE von GAV klare Voraussetzungen definiert, unter welchen eine AVE möglich ist.

Indem mit der AVE eines GAV die Betriebe einer Branche verpflichtet werden, gewisse Lohn- und Arbeitsbedingungen einzuhalten, ist damit immer auch eine durch die Bundesverfassung legitimierte Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit verbunden. Diese Einschränkung darf aber nicht so weit gehen, dass durch die AVE die Wettbewerbsfähigkeit von Betrieben beschnitten wird. Den Betrieben muss es auch mit der AVE möglich bleiben, im Wettbewerb zu bestehen und ihre Waren und Dienstleistungen mit Gewinn absetzen zu können. Die AVE darf auch nicht dazu führen, dass Strukturveränderungen verunmöglicht oder erschwert werden, die für Branchen und Betriebe notwendig sind, um im Wettbewerb bestehen zu können. Sind die im folgenden Abschnitt aufgeführten Voraussetzungen erfüllt, so ist auch gewährleistet, dass diesen Aspekten bei einer AVE eines GAV Rechnung getragen ist.

Voraussetzungen einer AVE

Damit ein GAV ave erklärt werden kann, müssen folgende Voraussetzungen erfüllt sein: a) schriftliches Gesuch aller GAV-Parteien b) Notwendigkeit resp. dringendes Bedürfnis der AVE c) Nichtverletzung des Gesamtinteresses und Rücksichtnahme auf berechnigte Interessen d) Erfüllung der drei Quoren e) Gewährleistung der Rechtsgleichheit und Übereinstimmung mit zwingendem Recht f) Gewährleistung der Verbandsfreiheit g) Nichtverletzung des Prinzips der offenen Tür.

Entsprechend der privatrechtlichen Ausgestaltung des Gesamtarbeitsvertrages kann die AVE nur auf Antrag der vertragsschliessenden Verbände erfolgen. Diese sind am besten in der Lage, über die Notwendigkeit der AVE für die Sicherung der Arbeits- und Lohnbedingungen in ihrer Branche zu befinden. Das dringende Bedürfnis (Notwendigkeit) für die AVE ist erwiesen, wenn konkret eine Gefahr besteht, welche die sachgerechte Durchführung des GAV verhindert. Eine solche Gefahr liegt beispielsweise dann vor, wenn die von den Aussenseiter-Arbeitgebern ausgerichteten Löhne deutlich unter denjenigen des GAV liegen. In diesem Fall müssten die beteiligten Arbeitgeber den GAV verletzen, um dem Konkurrenzdruck der Aussenseiter standhalten zu können. In solchen Fällen ist es wahrscheinlich, dass beteiligte Arbeitgeber den Austritt aus dem Arbeitgeberverband erklären, um so den GAV nicht mehr einhalten zu müssen.

Eine wichtige Voraussetzung ist die Erfüllung der drei Quoren:²⁵

1. Am GAV müssen mehr als die Hälfte aller Arbeitgeber, für die der GAV nach der AVE gelten soll, beteiligt sein (Arbeitgeberquorum).
2. Am GAV müssen mehr als die Hälfte aller Arbeitnehmenden, für die der GAV nach der AVE gelten soll, beteiligt sein. Bei besonderen Verhältnissen kann von diesem und nur von diesem Quorum abgesehen werden (Arbeitnehmerquorum).
3. Die beteiligten Arbeitgeber müssen mehr als die Hälfte aller Arbeitnehmenden, die im Falle der AVE vom GAV erfasst werden, beschäftigen (gemischtes Quorum).

Die Erfüllung der Quoren soll die demokratische Legitimation der AVE sicherstellen. Es soll damit verhindert werden, dass eine Minderheit einer Mehrheit die Arbeits- und Lohnbedingungen aufzwingen kann. Da in Arbeitgeberverbänden oftmals die grösseren Betriebe einer Branche organisiert sind, ist bei Vorliegen des Arbeitgeberquorums in der Regel auch das dritte Quorum gegeben. Da vom Arbeitnehmerquorum abgewichen werden kann, was heute praktisch zur Regel geworden ist, sind deshalb praktisch immer die zahlenmässigen Voraussetzungen erfüllt, sobald das Arbeitgeberquorum erreicht wird. Es ist deshalb von wesentlicher Bedeutung, dass diesem Arbeitgeberquorum besondere Beachtung geschenkt wird.

4.1.3 Der Normalarbeitsvertrag

Der Normalarbeitsvertrag (NAV) wird im Gegensatz zum GAV entgegen seinem Namen nicht als Vertrag geschlossen, sondern von einer Behörde erlassen. Er schafft für einzelne Arten von Arbeitsverhältnissen subsidiäres Recht, d.h., er gilt unter den Parteien, soweit diese

²⁵ Als beteiligte Arbeitgeber gelten bei der Berechnung der Quoren: die Arbeitgeber, die Mitglied des entsprechenden Arbeitgeberverbandes sind / die Arbeitgeber, die sich mit dem Einverständnis der Vertragsparteien dem GAV angeschlossen haben. Als beteiligte Arbeitnehmer gelten bei der Berechnung der Quoren: die Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen, die Mitglied der entsprechenden Gewerkschaft sind / die bei einem beteiligten Arbeitgeber beschäftigten Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen, die sich mit dem Einverständnis der Vertragsparteien dem GAV angeschlossen haben.

nicht etwas Gegenteiliges vereinbaren. Sein Anwendungsbereich beschränkt sich auf Abschluss, Inhalt und Beendigung des Arbeitsverhältnisses.

Die Notwendigkeit des Instituts NAV begründet sich einerseits dadurch, dass in bestimmten Branchen die Arbeitnehmer in keiner Weise oder kaum gewerkschaftlich organisiert sind, sodass ein GAV nicht in Frage kommt und der auf sich allein gestellte Arbeitnehmer Gefahr läuft, über Gebühr benachteiligt zu werden. Andererseits gibt es Branchen, die vom Arbeitsgesetz nicht erfasst werden, in denen es also am öffentlich-rechtlichen Arbeitnehmerschutz fehlt.²⁶ Die Kantone sind aus diesem Grund verpflichtet, für landwirtschaftliche Arbeitnehmende und für Arbeitnehmende im Hausdienst Normalarbeitsverträge zu erlassen, welche vor allem die Arbeits- und Ruhezeiten und die Arbeitsbedingungen für Arbeitnehmerinnen und Jugendliche regeln.

4.2 Zusätzliche arbeitsrechtliche Bestimmungen im Rahmen des FZA

4.2.1 Ziel der flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit

Im Rahmen der schrittweisen Einführung der Personenfreizügigkeit zwischen der Schweiz und der EU wurde mit den flankierenden Massnahmen (FlaM) zur Bekämpfung von Missbräuchen die Möglichkeit geschaffen, in einer Branche befristet zwingende Mindestlöhne zu erlassen. Der befristete Erlass von Mindestlöhnen ist unter der Voraussetzung möglich, dass innerhalb einer Branche oder einem Beruf von den tripartiten Kommissionen festgestellt wurde, dass die orts-, berufs- oder branchenüblichen Löhne wiederholt in missbräuchlicher Weise unterboten wurden. Ist dies der Fall, können folgende Massnahmen ergriffen werden:

- Wenn kein GAV mit Bestimmungen über Mindestlöhne vorliegt: Erlass eines befristeten NAV mit zwingenden Mindestlöhnen, der nach Regionen und gegebenenfalls Orten differenzierte Mindestlöhne vorsieht;
- Wenn ein GAV mit Bestimmungen über Mindestlöhne vorliegt: Mit Zustimmung der Sozialpartner erleichterte Allgemeinverbindlicherklärung von Mindestlohnbestimmungen dieses GAV.

Die flankierenden Massnahmen, die neben den Massnahmen zum Erlass von Mindestlöhnen noch das Entsendegesetz umfassen, sollen verhindern, dass die Lohn- und Arbeitsbedingungen in der Schweiz wegen der Öffnung des Schweizer Arbeitsmarktes unter Druck geraten.

Da die Festsetzung eines verbindlichen Mindestlohnes durch den Staat (insbesondere im Rahmen eines NAV nach Artikel 360a OR) einen bedeutenden Eingriff in die Vertragsfreiheit darstellt, ist das Ergreifen der aufgezeigten Massnahmen an bestimmte Voraussetzungen geknüpft, d.h. an das Vorliegen wiederholt missbräuchlicher Lohnunterbietungen, und nur auf Antrag der zuständigen tripartiten Kommission möglich. Der Staat greift in das bestehende System mit einer flexiblen Lohnbildungspolitik folglich zurückhaltend, das heisst nur bei Missbräuchen, und befristet ein.

²⁶ U. Streiff / A. v. Kaenel, Arbeitsvertrag, Praxiskommentar zu Art. 319-362 OR, 6. Auflage, 2006, Seite 1078

Kasten 3: Tripartite Kommissionen

Bund und Kantone haben tripartite Kommissionen (TPK) eingesetzt, die sich aus einer gleichen Zahl von Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern sowie Vertretern des Staates zusammensetzt. Die Kommissionen beobachten den Arbeitsmarkt sowie dessen Entwicklung auf Grund der Personenfreizügigkeit. Die kantonalen TPK beobachten den Arbeitsmarkt ihres Kantons, die TPK des Bundes beobachtet den nationalen Arbeitsmarkt.

Im Auftrag der TPK führen Inspektorinnen und Inspektoren im Rahmen der Arbeitsmarktbeobachtung Kontrollen in Betrieben durch und kontrollieren sowohl Schweizer Arbeitgebende als auch ausländische Arbeitgebende, die Arbeitnehmende für Arbeiten in die Schweiz entsandt haben. Es wird kontrolliert, ob die orts- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen eingehalten werden. Die TPK sind zuständig für die Arbeitsmarktbeobachtung in Branchen, in denen es keinen allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsvertrag gibt. Sie können Kontrollen spontan oder auf Grund eines Verdachts durchführen. Als Grundlage für die Kontrolltätigkeit legen die tripartiten Kommissionen die orts-, berufs- und branchenüblichen Löhne in den Branchen fest, in denen es keinen allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsvertrag gibt. Die Wahl der Methoden zur Bestimmung der orts-, berufs- und branchenüblichen Löhne steht den kantonalen tripartiten Kommissionen frei.

Stellt die TPK fest, dass in einer Branche die orts- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen in missbräuchlicher Weise unterboten werden, sucht sie in der Regel eine direkte Verständigung mit den betroffenen Arbeitgebenden, um eine Lohnnachzahlung sowie eine Anpassung der Arbeitsverträge zu erwirken. Gelingt das Verständigungsverfahren nicht, so beantragt die Kommission bei der zuständigen Behörde, dass ein Gesamtarbeitsvertrag erleichtert allgemeinverbindlich erklärt wird oder, falls kein Gesamtarbeitsvertrag in der Branche existiert, dass für die betroffene Branche in einem Normalarbeitsvertrag zwingende Mindestlöhne erlassen werden. Eine Liste aller TPK finden Sie auf der Internetseite des SECO: www.seco.admin.ch > Themen > Arbeit > Freier Personenverkehr CH-EU und flankierende Massnahmen > Flankierende Massnahmen > Liste tripartite Kommissionen

Die flankierenden Massnahmen zielen ausserdem ausschliesslich auf die Bekämpfung von wiederholt missbräuchlichen Lohnunterbietungen infolge der Öffnung des Arbeitsmarktes. Der Gesetzgeber hatte bei Einführung der FlaM die Definition des Missbrauchs offen gelassen, weil er genügend Spielraum für einzelfallbezogene und pragmatische Lösungen lassen wollte. Die tripartiten Kommissionen müssen dies jeweils im konkreten Fall und unter Berücksichtigung juristischer, wirtschaftlicher, politischer und sozialer Faktoren entscheiden. Ein Kriterium für ein allfälliges Einschreiten der tripartiten Kommission ist jedoch der Bezug zum international offenen Arbeitsmarkt (Möglichkeit, aus dem Ausland Personal zu rekrutieren, Einsatz von Entsandten im Rahmen der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung). Es soll verhindert werden, dass durch die Rekrutierung ausländischer Arbeitskräfte die Löhne in bestimmten Branchen absinken.

4.2.2 Mehrfache Anpassungen der FlaM seit 2004

Seit ihrer Einführung wurden die FlaM auf Gesetzes- und Verordnungsebene mehrfach verstärkt:

Mit der Ausdehnung des Freizügigkeitsabkommen (FZA) auf die zehn im Jahr 2004 der EU beigetretenen Staaten wurden Wirksamkeit und Vollzug der FlaM per 1. April 2006 verstärkt. Per 1. Januar 2010 wurde der Vollzug der FlaM als Folge der Ausdehnung des FZA auf Rumänien und Bulgarien weiter optimiert. Die Verstärkung und Optimierung der FlaM beinhaltet insbesondere die Verpflichtung der Kantone zur Einsetzung einer ausreichenden Anzahl Arbeitsmarktinspektorinnen und -inspektoren, verschärfte Sanktionen, die Verpflichtung selbstständiger Dienstleistungserbringerinnen und -erbringer, ihre Selbstständigkeit nachzuweisen, die Anwendbarkeit von Bestimmungen in ave GAV auf ausländische Dienstleistungserbringerinnen und -erbringer (insbesondere die Pflicht zur

Hinterlegung einer Kautions, zur Entrichtung von Vollzugskostenbeiträgen) und die Festsetzung einer verbindlichen Anzahl jährlich durchzuführender Kontrollen (27 000) auf Verordnungsstufe.

Seit dem 1. Januar 2013 wurden die FlaM erneut verstärkt, indem verbesserte Massnahmen zur Bekämpfung der Scheinselbständigkeit ausländischer Dienstleistungserbringer in Kraft getreten sind. Diese Verstärkung äussert sich durch eine Dokumentationspflicht (selbständige Dienstleistungserbringer müssen seit dem 1. Januar 2013 bei Kontrollen Dokumente zum Nachweis ihrer Selbständigkeit vorweisen) sowie durch neue Sanktionsmöglichkeiten in diesem Bereich. Ausserdem ermöglicht das Gesetz neu die Sanktionierung von Schweizer Arbeitgebern, welche die in NAV festgelegten zwingenden Mindestlöhne nicht einhalten. Die Einführung von Sanktionsmöglichkeiten bei Verstössen gegen erleichtert allgemeinverbindlich erklärte Gesamtarbeitsverträge (GAV) sind ebenfalls Teil der per 1. Januar 2013 verstärkten FlaM. Seit dem 1. Mai 2013 gilt eine zusätzliche Änderung der FlaM: Ausländische Arbeitgeber sind neu bei einer Entsendung ihrer Mitarbeiter in die Schweiz verpflichtet, im Rahmen des Meldeverfahrens den in der Schweiz bezahlten Bruttostundenlohn für jeden einzelnen Mitarbeiter anzugeben. Diese Angabe soll es den zuständigen Kontrollorganen ermöglichen, arbeitsmarktliche Kontrollen gezielter durchzuführen und Verdachtsfällen auf Lohnunterbietungen nachgehen zu können.

Als Antwort auf die Problematik bei der Weitervergabe von Aufträgen an Subunternehmer hat sich das Parlament am 14. Dezember 2012 für eine weitere Verschärfung der FlaM ausgesprochen. Am 15. Juli 2013 wurde eine Solidarhaftung des Erstunternehmers im Bausektor (Bauhaupt- und Baunebengewerbe) im Fall von Verstössen gegen die minimalen Lohn- und Arbeitsbedingungen durch seine Subunternehmer eingeführt.

Zurzeit stehen keine neuen Gesetzesänderungen im FlaM-Bereich in Aussicht. Es geht nun primär darum, dass die zur Verfügung stehenden Instrumente gezielt und effizient umgesetzt werden.

4.2.3 Aktueller Fokus: Vollzugsverbesserungen

Das SECO hat ein Projekt lanciert, welches Massnahmen zur Unterstützung der paritätischen Kommissionen (PK) und der Kantone in ihrer Kontrollaufgabe vorsieht. In Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern und den Vollzugsorganen werden die Arbeitsmethoden der PK und die Zusammenarbeit zwischen den PK und den Kantonen optimiert. Für das Jahr 2013 wurden in diesem Zusammenhang drei Ziele festgelegt. Erstens wird ein Musterprozess für die Kontrolltätigkeit der PK im FlaM-Vollzug definiert (von der Kontrolle vor Ort bis zum Abschluss eines Verfahrens und der Weiterleitung an die kantonale Behörde) mit dazugehörigen Musterdokumenten (Beispiele für Standardbriefe, Hinweis auf Zeitrahmen etc.). Zweitens wird die Weisung zum internationalen Lohnvergleich überarbeitet, was zu einer einheitlichen Anwendung durch alle Vollzugsorgane führen wird. Drittens werden für die Mitarbeitenden der PK Schulungen durchgeführt.

Zuhanden der kantonalen tripartiten Kommissionen wurden auch Empfehlungen zur Vorgehensweise bei der Arbeitsmarktbeobachtung ausgearbeitet (Konzept zur Arbeitsmarktbeobachtung). Diese Empfehlungen legen gewisse Minimalstandards fest und sollen zu einer Vereinheitlichung des Vollzugs beitragen.

Die Verbesserungen der Arbeitsweise der Vollzugsorgane (PK, Kantone) widerspiegeln sich auch in den Leistungs- bzw. Subventionsvereinbarungen zwischen dem SECO und den Vollzugsorganen. Diese Vereinbarungen legen auch Anforderungen an die Einheitlichkeit des Vollzugs und der Qualität der Kontrollen der Vollzugsorgane fest.

Seit dem Jahr 2013 führt das SECO Audits bei den Vollzugsorganen der FlaM durch. Das Audit ist eines der Aufsichtsinstrumente des SECO für den Vollzug des EntsG. Das Audit verfolgt drei Hauptziele: Zunächst sollte es die Kenntnisse des SECO über die angemessene Umsetzung des EntsG verbessern, um die Aufsicht und die Steuerung zu unterstützen

(globale Steuerung, Steuerung der einzelnen Vollzugsorgane). Ausserdem kann damit die Einhaltung der Bestimmungen des EntsG durch die Vollzugsorgane überprüft werden. Schliesslich ermöglicht das Audit auch, die Vollzugsorgane in ihren Aktivitäten zu unterstützen.

4.2.4 Neun Jahre Erfahrung mit den FlaM - eine Bilanz

Die bisherigen neun Jahre Erfahrung mit den FlaM zeigen, dass sich diese bewährt haben. Sie gewährleisten namentlich einen wirksamen Schutz der in- und ausländischen Arbeitnehmenden vor Lohnunterbietungen und Verstössen gegen die Arbeitsbedingungen. Sie sorgen ausserdem für gleiche Wettbewerbsbedingungen für in- und ausländische Betriebe. Mit den FlaM wurden, wie dargestellt, umfassende Kontrollinstrumente geschaffen. Die Arbeitsmarktbeobachtung umfasst die Überprüfung der Lohn- und Arbeitsbedingungen bei Schweizer Unternehmen wie auch bei Entsendebetrieben in allen Wirtschaftszweigen, unabhängig davon, ob ein GAV oder ein ave GAV für eine Branche existiert. Dank den FlaM ist man erstmals in der Geschichte des Schweizer Arbeitsmarktes überhaupt in der Lage, sich einen umfassenden Überblick über die inländische Lohnsituation zu verschaffen.

Die Anzahl Kontrollen im Rahmen der FlaM und die Überprüfung der Mindestlohnbestimmungen aus GAV haben seit der Einführung der FlaM jährlich zugenommen. Die paritätischen Kommissionen, die für die Kontrollen der Lohnbedingungen in Branchen mit AVE GAV zuständig sind, haben beispielsweise im Jahr 2012 die Lohn- und Arbeitsbedingungen bei rund 7'400 Entsendebetrieben und bei rund 10'600 Schweizer Betrieben überprüft. Bei Verstössen werden Sanktionen verhängt. Trotz eines nicht unerheblichen Anteils aufgedeckter Verstösse ist davon auszugehen, dass die in AVE GAV verankerten Mindestlöhne und die vermehrten Kontrollen einem Lohndruck auf tiefe Löhne entgegenwirkten. Dies zeigt sich unter anderem in den vielen erfolgreichen Einigungsverfahren, bei denen sich die Betriebe zu einer Lohnnachzahlung bereit erklärten. Die tiefen Rückfallquoten und die Bereitschaft der sanktionierten Betriebe, auferlegte Bussen zu begleichen, dürften ebenfalls dazu beigetragen haben. In Branchen ohne ave GAV haben die tripartiten Kommissionen im Jahr 2012 die üblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen bei 5'200 Entsendebetrieben und 6'700 Schweizer Unternehmen überprüft.

Auch die, durch die FlaM zur Verfügung gestellten Instrumente zum befristeten Erlass von zwingenden Mindestlöhnen werden genutzt. Auf den 1. Januar 2012 wurde erstmals ein entsprechender GAV auf Bundesebene erleichtert ave erklärt. Per 1. Mai 2012 wurde auf kantonaler Ebene (Kanton Genf) erstmals ein solcher GAV erleichtert ave erklärt. Zudem existieren bereits mehrere NAV mit zwingenden Mindestlöhnen. Auf kantonaler Ebene sind in den Kantonen Genf (Kosmetikbereich, Hauswirtschaft und Detailhandel) und im Tessin (Reifenwechsler, Callcenter, Fitnesszentren sowie Detailhandel) zurzeit insgesamt sieben NAV mit zwingenden Mindestlöhnen in Kraft (Stand: August 2013). Auf Bundesebene existiert zurzeit ein NAV mit zwingenden Mindestlöhnen (NAV Hauswirtschaft).

Tabelle 6: Normalarbeitsverträge mit zwingenden Mindestlöhnen

Titel des NAV	In Kraft per	fällig am	Regionaler Geltungsbereich	Mindestlohn Höhe	
				Min.	Max.
NAV Hauswirtschaft	01.01.2011	31.12.2013	Schweiz	18.20.-	22.-
CCT du commerce de détail (Genf)	01.02.2013	31.01.2014	Genf	20.55.-	21.4
CCT de l'économie domestique (Genf)	01.01.2013	31.12.2015	Genf	18.58.-	22 - 24.4
CCT de travail des esthéticiennes (Genf)	01.01.2013	31.12.2015	Genf	20.-	
CNL per gli operatori dei Call Center	01.01.2012	31.12.2013	Tessin	16.95	19.5
CNL per i centri fitness	01.01.2013	31.12.2015	Tessin	17.3	18.45
CNL per il personale di vendita al dettaglio (<10 Angestellte)	01.04.2013	31.03.2014	Tessin	17.3	19.7
CNL per le aziende di riparazione e/o sostituzione gomme	01.01.2012	31.12.2013	Tessin	16.3 / 18.20	19.45 / 21.15

Ein wachsendes Netz von (AVE) GAV, eine intensivere Beobachtung und Kontrolle des Arbeitsmarktes durch die tripartiten Kommissionen bzw. durch die paritätischen Kommissionen und das Entsendegesetz trugen mit dazu bei, dass die üblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen in den betroffenen Branchen trotz erhöhter Zuwanderung kaum unter Druck geraten sind.

Wissenschaftliche Untersuchungen

Die Auswirkungen der Immigration auf den Schweizer Arbeitsmarkt waren Gegenstand verschiedener Studien, mit deren Hilfe insbesondere ermittelt werden sollte, ob eine verstärkte Zuwanderung zu einem erhöhten Druck auf die Löhne führt.

Einige Autoren haben dazu einen makroökonomischen Ansatz verwendet, bei dem die Entwicklung des Arbeitsmarkts ohne die Personenfreizügigkeit simuliert wird. Die Ergebnisse dieser Simulationen werden dann mit den tatsächlichen Ergebnissen, d. h. der effektiven Lohnverteilung verglichen. Zwei weitere Autoren haben sich auf diese Methode gestützt: AEPPLI et al. (2008) und STALDER (2010). Eine weitere Methode zur Analyse der Auswirkung der Zuwanderung auf die Löhne beruht auf einer (Regressions-)Analyse von erhobenen Lohndaten. HENNEBERGER und ZIEGLER (2011) untersuchen die Lohnentwicklung in Grenzregionen und vergleichen sie mit der Lohnentwicklung in Zentralregionen. SHELDON und CUENI (2011) vergleichen allerdings keine räumlich abgegrenzten Arbeitsmärkte, sondern bilden verschiedene Teilmärkte auf Basis der Ausländeranteile. FAVRE (2011) dagegen untersucht die Auswirkung der Zuwanderung auf die Löhne verschiedener Berufs- und Tätigkeitsgruppen über die ganze Lohnspanne.

Die Mehrheit der Studien kommt zu dem Schluss, dass insgesamt kein Lohndruck aufgrund der Zuwanderung im Zusammenhang mit dem FZA festgestellt werden kann. Bei gewissen Gruppen – z. B. bei Hochqualifizierten – finden allerdings einige empirische Untersuchungen einen Lohndruck bzw. eine gedämpfte Lohnentwicklung, da die Erleichterungen bei der Rekrutierung von Arbeitskräften im EU-Raum einer Verknappung des Arbeitsangebots entgegengewirkt haben. Dies zeigt, dass die Arbeitsmarktbeobachtung im Rahmen der flankierenden Massnahmen wichtig ist. Dank dieser Studien kann der Fokus der Kontrollen auf bestimmte Wirtschaftssektoren gelegt werden, bei denen eine erhöhte Wahrscheinlichkeit für Lohnunterbietungen vermutet wird.

In einer aktuellen Studie, bei der auch die neusten statistischen Erhebungen mitberücksichtigt wurden und ebenfalls ein makroökonomisches Modell verwendet wurde, finden MÜLLER, ASENSIO und GRAF (2013) je nach Untersuchungsgruppe seit 2002 unterschiedliche Effekte der Zuwanderung auf die Löhne. So haben die Autoren einerseits einen gewissen Lohndruck bei Personen mit einer fortgeschrittenen Berufserfahrung und einem tertiären Ausbildungsabschluss festgestellt. Andererseits schliessen sie bei niedrigqualifizierten Schweizern und solchen mit einer Berufsausbildung auf einen positiven Lohneffekt aufgrund der Zuwanderung im Zusammenhang mit dem FZA.

Dieser Befund könnte dadurch erklärt werden, dass die Nachfrage nach Niedrigqualifizierten mit der Zuwanderung zugenommen hat, weil die zugewanderten Arbeitskräfte eher komplementär zu den niedrigqualifizierten einheimischen Arbeitskräften auf dem Arbeitsmarkt auftreten und diese somit nicht direkt konkurrenzieren. GERFIN und KAISER (2010) versuchen, solche Zusammenhänge (Substitutionselastizitäten zwischen den Zugewanderten und den Einheimischen) zu schätzen und berechnen auf Basis dieser Schätzungen den Effekt der Zuwanderung auf die Löhne. Aufgrund ihrer Ergebnisse erwarten sie kurzfristig unbedeutende negative Auswirkungen der Zuwanderung auf die Löhne von Arbeitskräften mit geringer und mittlerer Qualifikation. Längerfristig betrachtet rechnen sie mit einem positiven Effekt.

4.3 Bedeutung und Verbreitung der (AVE) GAV in der Schweiz

Gemäss der Erhebung der Gesamtarbeitsverträge des BFS 2012 werden die Arbeitsbedingungen von 1'533'100 Beschäftigten in 602 verschiedenen GAV mit normativen Bestimmungen geregelt (Stand: Mai 2009).²⁷ 469 und damit die grosse Mehrheit der GAV haben einen begrenzten Geltungsbereich von weniger als 1000 Unterstellten und kommen in der Regel nur für die Belegschaft einer einzigen Firma zur Anwendung. Demgegenüber vereinen die 29 grössten GAV (jene mit mehr als 10'000 Unterstellten) 76% aller Unterstellten auf sich. Obwohl es in der Schweiz fast doppelt so viele Firmen- wie Verbands-GAV gibt, sind letzteren viel mehr Arbeitnehmende unterstellt (79% aller Unterstellten). Etwas mehr als 80% aller GAV-Unterstellten war 2009 einem GAV mit Mindestlohn unterstellt. Von den GAV-Unterstellten, die eindeutig einer Branche zugeordnet werden können, entfallen laut der BFS Erhebung rund 40% auf den sekundären und 60% auf den tertiären Sektor (2009). Im primären Sektor sind – abgesehen von einigen GAV im Gartenbau und dem GAV für die Landwirtschaft im Kanton Wallis – Normalarbeitsverträge von wesentlich grösserer Bedeutung als GAV.

Daten für 2012 liegen nur für GAV mit mindestens 1'500 unterstellten Arbeitnehmenden vor.²⁸ Die Wirtschaftsbranchen mit den meisten GAV-Unterstellten im Jahr 2012 sind das Gastgewerbe und der Personalverleih. Dem AVE GAV Gastgewerbe sind 220'000 Arbeitnehmende unterstellt und der im Jahr 2012 in Kraft gesetzte AVE GAV Personalverleih mit 270'000 unterstellten Arbeitnehmenden ist ebenfalls von besonders grosser Bedeutung für die Festlegung der Arbeitsbedingungen. Weitere Branchen, in denen GAV eine quantitativ wichtige Rolle spielen, sind der Detailhandel und das Baugewerbe. Im Bauhaupt- und Baunebengewerbe ist die überwältigende Mehrheit der handwerklich Beschäftigten einem GAV unterstellt, der die Mindestlöhne für verschiedene Ausbildungen, Funktionen und Erfahrungsstufen festlegt. Im Landverkehr haben GAV in den letzten Jahren im Bereich der (ehemals) öffentlichen Infrastrukturbetriebe des Schienen- und öffentlichen Nahverkehrs eine zentrale Rolle übernommen. In der Industrie ist die Bedeutung der GAV wegen der Höherqualifizierung der Belegschaften und gleichzeitigen Abnahme des Produktionspersonals zwar rückläufig. Dennoch spielen GAV eine relevante Rolle für die Arbeitsbedingungen z.B. in der Uhrenindustrie sowie in der Maschinenindustrie. Von untergeordneter Bedeutung sind GAV in Dienstleistungsbranchen mit überdurchschnittlichem Qualifikationsniveau und ohne gewerkschaftliche Tradition. Dies ist der Fall in der Forschung und Entwicklung, der Informatik, der Unternehmensberatung oder den Versicherungen. Aber auch in der Freizeitindustrie, dem Grosshandel, der Landwirtschaft, der Medizinaltechnikindustrie oder den persönlichen Dienstleistungen werden die Arbeitsbedingungen weniger in GAV geregelt – und dies, obwohl auch viele weniger qualifizierte Beschäftigte in diesen Branchen arbeiten.

GAV-Abdeckungsgrad und AVE nimmt zu

Der GAV-Abdeckungsgrad bezeichnet den Anteil der einem GAV mit normativen Bestimmungen unterstellten Arbeitnehmenden²⁹ am Total der theoretisch unterstellbaren Beschäftigten (ohne Kader, selbstständig Erwerbstätige, mitarbeitende Betriebseigner und Familienmitglieder sowie öffentliche Angestellte). Die Zahl der einem GAV mit normativen Bestimmungen unterstellten Arbeitnehmenden nahm zwischen 2001 und 2012 von 1'218'400 auf 1'628'900 stark zu. Der GAV-Abdeckungsgrad stieg von 38% im Jahr 2001 auf 49% im Jahr 2012 an.³⁰

²⁷ Siehe dazu Tabelle 7 im Anhang. Als normative Bestimmungen gelten Bestimmungen über Abschluss, Inhalt und Beendigung des Einzelarbeitsvertrages wie Dauer der Probezeit, Mindestlöhne, Arbeitsdauer, Ferien, Zulagen, Kündigungsfristen usw. Siehe dazu BFS 2012d.

²⁸ Siehe dazu Tabelle 8 im Anhang.

²⁹ GAV mit mindestens 1'500 Arbeitnehmenden

³⁰ Siehe dazu Tabelle 9 im Anhang.

Im Zeitraum 2001-2012 ist ein deutlicher Anstieg der einem AVE GAV unterstellten Arbeitnehmenden³¹ zu verzeichnen. Die Anzahl der unterstellten Arbeitnehmenden von AVE GAV mit normativen Bestimmungen hat zwischen 2001 und 2012 von 386 600 auf 793'500 um 105% zugenommen. Der AVE-GAV-Abdeckungsgrad stieg im gleichen Zeitraum von 12% auf 24% an. Insgesamt hat die Einführung der Personenfreizügigkeit diese Zunahme begünstigt, indem der AVE von GAV im Rahmen der FlaM eine wichtige Rolle zugeteilt wurde. Die Abdeckung mit AVE GAV stieg auch an, weil sich Gewerkschaften in verschiedenen Branchen des Dienstleistungsbereichs (z.B. im Reinigungsgewerbe und in der Sicherheitsdienstleistungsbranche) etablieren und mit den Arbeitgebervertretern erfolgreich GAV abschliessen konnten.

Kasten 4: Kollektive Arbeitsverhältnisse in vier Ländern, welche trotz eines gewerkschaftlichen Organisationsgrad von unter 40% einen sehr hohen GAV-Abdeckungsgrad erreichen.³²

Italien (gewerkschaftlicher Organisationsgrad 36,1 % (2011) - geschätzter Abdeckungsgrad von 80 % (2009)): In Italien liegt der geschätzte Abdeckungsgrad bei 80 %, hauptsächlich aufgrund eines Verfassungsartikels, der den Anspruch auf eine angemessene Vergütung festschreibt, und dessen Anwendung durch die Gerichte bei der Entscheidung von Rechtsstreitigkeiten in der Verweisung auf die in den Gesamtarbeitsverträgen ausgehandelten Löhne besteht. Seit 2011 können Firmen-GAV jedoch von Branchen-GAV und innerstaatlichen Rechtsvorschriften abweichen.

Frankreich (gewerkschaftlicher Organisationsgrad in der Privatwirtschaft 5 % (2005) - geschätzter Abdeckungsgrad 90 % (2004)): In Frankreich besteht für Unternehmen mit mehr als 50 Beschäftigten Verhandlungspflicht (ohne Abschlusspflicht). Wegen der administrativen Erweiterung der GAV und ihrer Allgemeinverbindlicherklärung für Branchen ohne Verträge, erreicht Frankreich einen Abdeckungsgrad von 90 %. Nach einem Bericht an den Premierminister von 2009³³ müssen diese Ergebnisse jedoch relativiert werden, da ein erheblicher Anteil der Vereinbarungen antiquiert ist und nicht oder nur selten neu verhandelt wird, so dass sie unter Umständen nur noch hohle Rituale sind. Die Verhandlungspflicht bleibt in vielen Bereichen völlig wirkungslos.

Österreich (gewerkschaftlicher Organisationsgrad von 34 % (2011) - geschätzter Abdeckungsgrad zwischen 95 und 99 % der Beschäftigten in der Privatwirtschaft (2011)): In Österreich müssen Arbeitgeber Mitglied einer Handelskammer sein, die sie bei den Kollektivverhandlungen vertritt. De facto decken die ausgehandelten Gesamtarbeitsverträge so gut wie alle Arbeitnehmenden ab.

Niederlande (gewerkschaftlicher Organisationsgrad von 21 % (2011) - Abdeckungsgrad von 84 %): Der Organisationsgrad der Arbeitgeber in den Niederlanden ist hoch (geschätzte 90 %). Dies erklärt hinreichend den Abdeckungsgrad von 84 % (wovon 7 bis 8 Prozentpunkte auf die Allgemeinverbindlicherklärung zurückzuführen sind). Die Bedeutung der Allgemeinverbindlicherklärung darf jedoch nicht unterschätzt werden, denn sie motiviert die Arbeitgeber, sich zu organisieren, um die Verhandlungsergebnisse zu beeinflussen, sobald sie von einer möglichen Anwendung betroffen sind. Das Fehlen einer Regelung, wer zum Abschluss eines Gesamtarbeitsvertrags berechtigt ist, hat zu erheblichen Konflikten zwischen Arbeitnehmerverbänden geführt, namentlich wenn Gesamtarbeitsverträge gegen den Willen der beiden grössten Arbeitnehmerverbände von einer kleineren Gewerkschaft abgeschlossen wurden.

³¹ AVE GAV mit mindestens 1'500 Arbeitnehmenden.

³² Die Zahlenangaben sind dem Profil der Arbeitsbeziehungen nach Ländern entnommen, veröffentlicht vom European Industrial Relations Observatory (EIRO) (www.eurofound.europa.eu/eiro).

³³ Bericht an den Premierminister über die Kollektivverhandlung und die Branchen. Jean-Frédéric Poisson, La Documentation Française, 29. April 2009.

Der GAV-Abdeckungsgrad gibt einen Eindruck davon, wie der Lohnfestsetzungsmechanismus in einem Land funktioniert. Allerdings sind internationale Vergleiche mit einiger Vorsicht zu interpretieren, da sich aus dem GAV-Abdeckungsgrad keine Rückschlüsse auf den Inhalt und die Qualität von kollektiven Lohnabschlüssen ziehen lassen (siehe dazu Kasten 4). Zwischen 1990 und 2009 verzeichneten die meisten OECD-Staaten einen relativen Rückgang des GAV-Abdeckungsgrads. Im OECD-Durchschnitt betrug die Abnahme mehr als 8 Prozentpunkte.³⁴ In der Schweiz hingegen blieb der GAV-Abdeckungsgrad gemäss OECD über die letzten Jahrzehnte hinweg relativ konstant. Mit einem GAV-Abdeckungsgrad von knapp 50% positioniert sich die Schweiz im OECD-Vergleich im Mittelfeld. In den skandinavischen, südeuropäischen und Benelux-Staaten liegt der GAV-Abdeckungsgrad höher. Dagegen weisen die angelsächsischen Länder, allen voran die USA, Neuseeland, Kanada und Grossbritannien sowie einige osteuropäische Länder weitaus niedrigere GAV-Abdeckungsgrade auf. In diesem Zusammenhang gilt es zu berücksichtigen, dass in den hochqualifizierten Dienstleistungsbranchen, die ein wichtiger Bestandteil der Schweizer Wirtschaft sind, GAV kaum zu finden sind.

Die Frage, inwiefern die Beschäftigten in den Wirtschaftsbranchen, welche die höchste Anzahl an Stellen mit einem Stundenlohn unter 22 Franken aufweisen (vgl. Ziff. 3.2.4 Tabelle 2), durch einen GAV abgedeckt sind, lässt sich partiell mit den Daten des BFS beantworten. Allerdings ist bei der Interpretation des GAV-Abdeckungsgrads nach Wirtschaftsbranche Vorsicht geboten, da die Wirtschaftsbranchen gemäss BFS-Erhebung der Gesamtarbeitsverträge³⁵ nicht vollständig mit den Wirtschaftsbranchen gemäss der Beschäftigungsstatistik (BESTA) übereinstimmen. Beispielsweise deckt der GAV Personalverleih die Arbeitnehmenden ab, welche als verliehene Personen erwerbstätig sind. Diese Personen sind in der BFS-Erhebung der Gesamtarbeitsverträge in der Wirtschaftsbranche "Vermittlung von Arbeitskräften" aufgeführt, während die verliehenen Personen in der BESTA in den Einsatzbranchen (bspw. Industrie oder Baugewerbe) zu finden sind. Ausserdem sind in der BFS-Erhebung der Gesamtarbeitsverträge nur GAV mit mindestens 1'500 unterstellten Arbeitnehmenden enthalten, womit gemäss BFS ca. 85% aller GAV abgedeckt sind. Hinzu kommt, dass die Werte einzelner Branchen aus Datenschutzgründen (Landwirtschaft und Grosshandel) oder aus technischen Erhebungsgründen (Hauswirtschaft) entfallen. Gewisse GAV-Unterstellte lassen sich zudem nicht einzelnen Branchen zuteilen (GAV für kaufmännisch Angestellte und Verkaufspersonal).

Der prozentuale GAV-Abdeckungsgrad variiert stark je nach Wirtschaftsbranche. In der anzahlmässig wichtigsten Tieflohnbranche Detailhandel (mit 49'600 Stellen unter 22 Franken) sind rund 43% der Beschäftigten durch einen GAV abgedeckt. In der Gastronomie (41'700) und in der Beherbergung (23'100) dagegen sind wegen der AVE der entsprechenden GAV sämtliche unterstellbaren Arbeitnehmenden einem GAV unterstellt. In der Gebäudebetreuung, Garten- und Landschaftsbau (41'400) liegt der GAV-Abdeckungsgrad mit 79% ebenfalls hoch. In der Wirtschaftsbranche Sonst. persönliche Dienstleistungen (9'700) beträgt der GAV-Abdeckungsgrad dagegen lediglich rund 22%. Hingegen sind alle Arbeitnehmenden der Post-Kurier- und Expressdienste (8'300) durch einen GAV abgedeckt. 49% der Arbeitnehmenden in der Branche Herstellung von Nahrungs- und Futtermitteln (7'500) sind durch einen GAV abgedeckt.

³⁴ Quelle: OECD Employment Outlook 2012, ICTWSS Database. Siehe dazu Tabelle 10 im Anhang.

³⁵ BFS 2012c Bundesamt für Statistik, 2012, Erhebung der Gesamtarbeitsverträge in der Schweiz, Neuchâtel.

GAV und Branchen mit erhöhtem Tieflohnanteil

Wie stark eine Branche durch Gesamtarbeitsverträge abgedeckt ist, kann auch einen Einfluss auf den Tieflohnanteil haben, da GAV häufig auch Mindestlöhne vorsehen. Allerdings liegen GAV-Mindestlöhne auch unterhalb der in der Initiative geforderten Untergrenze von 22 Franken pro Stunde, womit auch in Branchen mit guter GAV-Abdeckung relativ hohe Tieflohnanteile möglich sind. Ein hoher Abdeckungsgrad durch Gesamtarbeitsverträge bedeutet also nicht automatisch auch einen niedrigen Tieflohnanteil.

Zum einen können GAV-Mindestlöhne je nach Branche und Region relativ deutlich unterhalb der Tieflohnschwelle von zwei Dritteln des Medianlohnes liegen. Ein kollektiv ausgehandelter Mindestlohn trägt der wirtschaftlichen Situation und Wertschöpfungsstärke einer Branche Rechnung und häufig wird in GAV auch nach Qualifikation und Berufserfahrung der Mitarbeitenden oder nach Regionen differenziert.

Im Umkehrschluss zu obigen Aussagen folgt, dass eine schwache GAV-Abdeckung nicht automatisch mit einem hohen Tieflohnanteil einhergeht. So ist bspw. das Interesse für kollektive Lohnvereinbarungen mit Mindestlöhnen in Branchen mit höherem Lohnniveau weniger gross. Daneben kann es viele weitere Gründe geben, warum in gewissen Branchen kein GAV zu Stande kommt. Eine Möglichkeit ist, dass die Interessen und Marktbedingungen der Unternehmen einer Branche (bspw. zwischen kleinen und grossen Unternehmen oder zwischen Regionen) zu stark divergieren. Der Zusammenhang zwischen dem GAV-Abdeckungsgrad und dem Tieflohnanteil nach Branchen ist komplex und für die Schweiz empirisch nicht untersucht. Im Folgenden wird anhand von Beispielen aufgezeigt, auf welche Mindestlöhne sich die Sozialpartner in einigen GAV geeinigt haben. Es handelt sich dabei nicht um eine ausführliche Auflistung.³⁶

MEM-Industrie

Die Metall- und Maschinenindustrie (NOGA Codes 25-28) zeichnet sich durch einen unterdurchschnittlichen Tieflohnanteil aus. GAV spielen in dieser Branche seit längerem eine wichtige Rolle, wobei bis vor kurzem kein genereller Mindestlohn vereinbart wurde. Zwischen den Arbeitgebern der Maschinen-, Elektro- und Metallindustrie (MEM-Industrie) und ihren Mitarbeitenden gilt als Gesamtarbeitsvertrag (GAV) die Vereinbarung in der Maschinen-, Elektro- und Metallindustrie. Der aktuelle GAV der MEM-Industrie, welcher am 1. Juli 2013 in Kraft trat und bis zum 30. Juni 2018 gilt, regelt die Arbeitsbedingungen für rund 96'000 Beschäftigte und rund 560 Unternehmen der MEM-Industrie.³⁷ Der GAV enthält neu unter anderem drei regional unterschiedliche Mindestlöhne für Ungelernte. Die Spanne der Mindestlöhne im neuen GAV reicht von 3300 (x 13) Franken für Ungelernte im Tessin und im Jurabogen bis zu 4150 Franken für Qualifizierte in der Hochlohnregion.

Gemäss der Gewerkschaft UNIA liegen die Stundenlöhne für qualifizierte Arbeitnehmende in allen vereinbarten Lohnzonen über der 22 Franken-Schwelle (zwischen 22.50 und 25.90 Franken). Gleiches gilt auch für unqualifizierte Arbeitnehmende in den beiden grossen Lohnregionen, in denen zusammen 94% der GAV-Unterstellten arbeiten (sie erhalten 22.50 bzw. 24.10 Franken mindestens). Für unqualifizierte Arbeitnehmende im Tessin und im Jurabogen wurden hingegen tiefere Löhne von bis zu 20.60 Franken vereinbart.³⁸

³⁶ Detaillierte Informationen zu einer Vielzahl von GAV sind auf dem sogenannten "GAV-Service der Gewerkschaft UNIA" einzusehen. Der Service umfasst die Eckdaten der wichtigsten GAV. <http://www.gav-service.ch/>. Eine weitere interessante Quelle für Lohnangaben ist das "Lohnbuch", welches von der Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Zürich herausgegeben wird.

Bemerkung zur Berechnung: Es werden jeweils Stundenlöhne aufgeführt um den Vergleich zu den 22.- der Initiative zu vereinfachen. Falls der jeweilige GAV einen 13. Monatslohn vorsieht, ist dieser im Stundenlohn bereits enthalten.

³⁷ Information der Sozialpartner der Maschinen-, Elektro- und Metallindustrie: <http://www.sozialpartner.ch/>

³⁸ Medienmitteilung der Gewerkschaft UNIA vom 07.06.2013

Detailhandel

Der Detailhandel beschäftigte gemäss LSE im Jahr 2010 mit rund 49'600 am meisten Arbeitnehmende zu einem Stundenlohn unter 22 Franken. Anteilsmässig machten diese 14% aller Beschäftigten im Detailhandel aus.

Innerhalb der Branche gibt es relativ grosse Unterschiede im Tieflohnanteil: Während er etwa bei Detailhändlern mit gemischtem Sortiment und Fokus auf Lebensmittel unter 10% liegt, werden im spezialisierten Detailhandel (z.B. Bekleidung, Back- und Süswaren, Schuhe- und Lederwaren, Blumen und Pflanzen, Bürobbedarf, Tankstellen, Fleischwaren um einige grössere zu nennen) Tieflohnanteile in der Grössenordnung von 20% bis 30% erreicht.

Auch im Detailhandel sind jedoch Gesamtarbeitsverträge vorzufinden. Bei den Detailhändlern mit gemischten Sortiment und Fokus auf Lebensmittel - mit über 95'000 Stellen die beschäftigungsmässig bedeutendste Unterkategorie des Detailhandels - sind die Lohn- und Arbeitsbedingungen meist in Firmen-GAV festgeschrieben. Die vereinbarten Mindestlöhne bei Grossverteilern wie COOP und Migros liegen gemäss Lohnbuch 2013 über dem geforderten Stundenlohn von 22 Franken.

Einen etwas höheren Tieflohnanteil weist der Detailhandel mit Fleisch und Fleischwaren mit rund 20% auf. In diesen Wirtschaftszweig fällt z.B. der AVE GAV für das schweizerische Metzgergewerbe, welcher für Detailhandelsassistenten mit eidg. Berufsattest im ersten Anstellungsjahr einen Mindestlohn von 19.95 Franken vorsieht.³⁹ Detailhandelsfachleute mit eidgenössischem Fähigkeitszeugnis erzielen wiederum gemäss GAV ab dem 1. Berufsjahr 21.07 Franken.⁴⁰

Auch der Detailhandel mit Brot-, Back- und Süswaren weist einen höheren Tieflohnanteil auf. Der GAV für das Schweizerische Bäcker-, Konditoren- und Confiseurgewerbe enthält Mindestlöhne z.B. für Detailhandelsassistenten mit eidg. Berufsattest im zweiten Dienstjahr von 20.14 Franken.⁴¹ Angestellte mit eidg. Fähigkeitszeugnis verdienen im zweiten Dienstjahr wiederum gemäss GAV mindestens 21.36 mit eidg. Fachausweis zwischen 23.77 und 25.3 Franken in der Stunde.⁴² Für das Produktionspersonal im Schweizerischen Bäcker-, Konditoren- und Confiseurgewerbe sieht der GAV im zweiten Dienstjahr Mindestlöhne für gelernte Angestellte mit eidg. Fähigkeitszeugnis von 22.8 Franken vor.⁴³ Die Mindestlöhne für Produktionsleiter (Berufsprüfung) oder Angestellte mit höherer Fachprüfung liegen zwischen 30.0 und 31.- Franken respektive 31.6 und 32.8 Franken. Somit haben die Sozialpartner in dieser Branche je nach Tätigkeiten, Erfahrung und Qualifikation unterschiedliche Mindestlöhne festgelegt, welche teilweise auch tiefer ausfallen als der Mindestlohn gemäss Initiative.

Im Detailhandel mit Blumen und Pflanzen verdienen gemäss LSE im Jahr 2010 rund 35% einen Lohn, welcher tiefer als 22.0 Franken ausfällt. Gemäss Lohnbuch 2013 liegen die Lohnempfehlungen des Schweizerischen Floristenverbandes für Floristin und Floristen mit eidg. EFZ im 1. Jahr nach der Lehre bei rund 18.35 Franken. Für einen Angestellten mit

³⁹ Der Stundenlohn wird anhand der laut GAV gültigen Arbeitszeit von 43 Stunden berechnet. Im 1. Anstellungsjahr wird die Hälfte und ab 2. Dienstjahr ein volles Monatsgehalt als 13. Monatslohn bezahlt (Art. 43 AVE GAV). Die Berechnungen beziehen sich hier auf Angestellte im 1. Dienstjahr.

⁴⁰ Aushilfen und angelernte Verkäufer erzielen einen Stundenlohn - gemäss Lohnempfehlung der Branche (nicht ave) - von 19.6 Franken: Filialleiter in einem mittleren Betrieb eine Stundenlohn von umgerechnet 27.50 Franken.

⁴¹ Bemerkung zum 13. Monatslohn: Der 13. Monatslohn wird ab dem 2. Dienstjahr entrichtet (Art. 13 GAV).

⁴² Gemäss Lohnregulativ für Verkaufspersonal zum GAV für das Schweizerische Bäcker-, Konditoren-, und Confiseurgewerbe (Ausgabe gültig ab 1. Januar 2013). Der Stundenlohn wird anhand der laut GAV geltende Arbeitszeit von 42 Stunden berechnet.

⁴³ BäckerInnen, BäckerInnen-KonditorInnen, KonditorInnen-ConfiseurInnen. Diese Tätigkeit fällt gemäss NOGA-Kodifizierung nicht in den Detailhandel sondern in den Wirtschaftszweig 10 Herstellung von Nahrungs- und Futtermitteln.

Erfahrung (ab 5 Berufsjahren) liegt die Lohnempfehlung bei 21.20 Franken. Eine Floristin mit Betriebsverantwortung und abgeschlossener Berufsprüfung erhält gemäss Lohnempfehlung 23.50 Franken.

Im Bereich der Tankstellenshops gibt es zurzeit in den Kantonen Freiburg und St. Gallen einen ave GAV. Die vereinbarten Stundenlöhne liegen für Mitarbeiter ohne Berufslehre im Detailhandel zwischen 20.8 und 21.6 Franken und für Angestellte mit Berufslehre zwischen 22.- und 22.8 Franken.

Relativ wenig sozialpartnerschaftliche Vereinbarungen sind im Detailhandel mit Schuhen und Bekleidung vorzufinden. Das TPK-Büro hat das SECO beauftragt zusammen mit den Kantonen einen ort- und branchenüblichen Lohn festzustellen und der TPK-Bund einen Antrag zur Feststellung eines solchen Referenzlohnes zu unterbreiten. Dies im Hinblick auf die Durchführung von allfälligen Verständigungsverfahren mit einzelnen Grossbetrieben.

Beherbergungs- und Gastwirtschaft

Der Tieflohnanteil in diesen beiden Wirtschaftszweigen liegt gemäss LSE zwischen 30 und 40 Prozent. Der Abdeckungsgrad durch sozialpartnerschaftliche Vereinbarungen - sprich durch einen Gesamtarbeitsvertrag - ist in dieser Branche jedoch hoch. Der ave Landes-GAV für das Gastgewerbe sieht Mindestlöhne vor, welche nach Qualifikation (auch interne), Erfahrung sowie Tätigkeit variieren können. Auch die Entlohnung von Praktikanten, Stagiaires und Kurzaufenthaltern ist im GAV geregelt. Die Sozialpartner haben sich auf folgende Mindestlöhne geeinigt: Mitarbeiter ohne Berufslehre erhalten einen Mindestlohn von 20.23 Franken. Während der ersten sechs Monate kann der Mindestlohn jedoch gemäss GAV um 8% unterschritten werden. Mitarbeiter ohne Berufslehre, welche eine interne Weiterbildung abgeschlossen haben, erzielen einen Stundenlohn gemäss GAV von 21.4 Franken. Die vereinbarten Mindestlöhne für Mitarbeiter mit einem eidg. Berufsattest oder einem eidg. Fähigkeitszeugnis liegen bei 22.0 respektive 24.4 Franken.⁴⁴

Reinigungsgewerbe

Im Wirtschaftszweig Gebäudebetreuung, Garten- u. Landschaftsbau liegt der Anteil Personen, welche weniger als 22 Franken verdienen, bei 45%. Auch in dieser Branche sind GAV vorzufinden. Der ave GAV für die Reinigungsbranche in der Deutschschweiz ist z.B. seit 2004 in Kraft und sieht je nach Tätigkeit, Betriebszugehörigkeit und Qualifikation unterschiedliche Mindestlöhne vor. Diese liegen für Unterhaltsreiniger zwischen 19.0 und 19.60 Franken, für Spezialreiniger je nach Ausbildung zwischen 21.7 und 28.7 je nach Ausbildung und für Spital-Reinigungsmitarbeiter je nach Dauer der Betriebszugehörigkeit zwischen 19.8 und 20.7 Franken je nach Dauer der Betriebszugehörigkeit.⁴⁵ Der ave GAV des Reinigungssektors für die Westschweiz sieht etwas höhere Mindestlöhne vor. Der GAV enthält für Personal mit einem vertraglich vereinbarten Arbeitsvolumen von weniger als 18 Stunden eine minimale Entlohnung von 18.85 Franken und für eine gelernte Arbeitskraft mit eidg. Fähigkeitszeugnis⁴⁶ einen Mindestlohn von 27.95 Franken.⁴⁷

⁴⁴ Mitarbeiter haben Anspruch auf einen vollen 13. Monatslohn.

⁴⁵ Die Unterhaltsreinigung umfasst regelmässig wiederkehrende, einfache Reinigungsarbeiten, welche in Form eines Dauerauftrags, in der Regel durch die gleiche Person, in einem Objekt ausgeführt werden. Als Spezialreinigung gelten in sich abgeschlossene Reinigungsarbeiten, die in Form eines Einzelauftrages und in der Regel durch verschiedene Teams ausgeführt werden. Für die Ausführung braucht es Spezialkenntnisse in Anwendungstechniken und im Umgang mit chemischen Produkten. Zur Kategorie der Spitalreinigung zählen sämtliche in der Reinigung von Akutspitälern, Spezialkliniken, Rehabilitationskliniken, psychiatrischen Kliniken sowie stationären Pflegeeinrichtungen eingesetzten Reinigungsmitarbeitenden.

⁴⁶ Kategorie III

⁴⁷ Wird der Ferienlohn mit dem laufenden Lohn ausbezahlt (bei unregelmässigen Arbeitszeiten) so müsste ein Zuschlag von 8.333% bei vier Wochen Ferien dazugerechnet werden.

Personalverleih

Mit rund 270'000 unterstellten Beschäftigten kommt dem GAV-Personalverleih eine besondere Bedeutung zu. Der Bundesrat hat am 13. Dezember 2011 den Gesamtarbeitsvertrag für den Personalverleih allgemeinverbindlich erklärt. Der GAV Personalverleih ist seit dem 1. Januar 2012 in Kraft und hat eine Gültigkeitsdauer von drei Jahren. Die Allgemeinverbindlicherklärung regelt die Arbeitsbedingungen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die von mittleren und grösseren Personalverleihbetrieben verliehen werden.⁴⁸ Der zu bezahlende Mindestlohn variiert nach Region (Normal-, Hochlohngebiet oder Randregion), nach Qualifikation (ungelernt, gelernt und angelernt) sowie Dauer der Betriebszugehörigkeit.⁴⁹ Die Verleihbetriebe müssen für die ungelerten verliehenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer einen Mindestlohn von 19.94 respektive 17.94 Franken in Randregionen respektieren, falls nicht ein anderer GAV im Einsatzbetrieb gilt. Der Mindestlohn für Ungelernte in Hochlohngebieten liegt wiederum bei 21.26 Franken. Gelernte Arbeitnehmende erhalten Mindestlöhne zwischen 23.92 und 28.57 Franken je nach Region und Erfahrung (erstes oder zweites Jahr nach der Lehre).⁵⁰

Sonstige persönliche Dienstleistungen

Dieser Wirtschaftszweig fällt durch einen hohen Anteil von Personen im Tieflohnbereich hervor: rund 9'700 Personen verdienen weniger als 22.- Franken. Dabei ist u.a. auch das Coiffeurgewerbe von Bedeutung. Der dort zur Geltung kommende alte GAV läuft Ende August 2013 aus. Die von den Sozialpartnern vereinbarten aktuellen Mindestlöhne liegen zwischen 18.38 und 22.7 Franken je nach Berufserfahrung und Qualifikation.⁵¹ Die GAV-Parteien konnten sich im Frühjahr 2013 auf einen neuen GAV einigen. Dieser sieht vor, dass die Mindestlöhne schrittweise bis im Jahr 2015 auf 3800 Franken ansteigen. Dies entspricht einer Lohnerhöhung von bis zu 12 Prozent. Nebst den höheren Mindestlöhnen wird auch die Ferienregelung verbessert. Angestellte bekommen neu nach dem fünften und nicht erst ab dem 10. Dienstjahr eine fünfte Ferienwoche. Der vorliegende GAV regelt die Arbeitsbedingungen in 3800 Coiffeur-Betrieben mit 9000 Beschäftigten.⁵²

⁴⁸ Die Allgemeinverbindlicherklärung kommt auch dann zur Anwendung, wenn für einen Einsatzbetrieb ein anderer GAV gilt. Handelt es sich dabei um einen allgemeinverbindlich erklärten GAV oder um einen GAV, der im Anhang 1 zum GAV Personalverleih aufgeführt ist, so übernimmt der GAV Personalverleih deren Bestimmungen über Löhne, Arbeitszeiten, Ferien, Feiertage sowie allfällige Regelungen über den flexiblen Altersrücktritt.

⁴⁹ Im ersten Vertragsjahr kann der Mindestlohn für Ungelernte um 10%, im zweiten Jahr um 5% unterschritten werden.

⁵⁰ Quelle: Angaben von Swisstaffing dem Verband der Personaldienstleister der Schweiz. http://www.swisstaffing.ch/documents/FAQ_Mindestloehne_V4_D.pdf. Die aufgeführten Stundenlöhne enthalten nebst dem 13. Monatslohn, Zuschläge für Ferien und Feiertage.

⁵¹ Ohne 13. Monatslohn. Art. 41.2 sieht diesbezüglich keine Verpflichtung vor.

⁵² Quelle: Medienmitteilung der Gewerkschaft UNIA vom 27.05.2013.

5 Alternativen zur Mindestlohn-Initiative

Die Mindestlohn-Initiative verlangt einerseits, dass Bund und Kantone die Löhne in der Schweiz schützen, indem sie die Festlegung von Mindestlöhnen in Gesamtarbeitsverträgen (GAV) fördern. Unter den von den Initiantinnen und Initianten genannten Beispielen ist auf die Pflicht zu verweisen, einen GAV abzuschliessen, um den Zuschlag bei öffentlichen Ausschreibungen, eine Konzession oder eine Subvention zu erhalten. Oder auch die Pflicht, einen GAV einzuhalten, um das Recht zur Auslagerung oder Privatisierung einer Betriebsstätte oder eines Unternehmens zu erhalten. Es geht dabei primär um die Förderung von GAV-Abschlüssen und diese sollten möglichst Mindestlöhne enthalten. Diese erste Stossrichtung der Initiative verlangt einen stärkeren staatlichen Eingriff in die Sozialpartnerschaft, stellt jedoch einen weniger weitgehenden Systemwechsel dar als die zweite Stossrichtung der Initiative, die Festlegung eines nationalen gesetzlichen Mindestlohnes von 22 Franken pro Stunde. In seiner Botschaft vom 16. Januar 2013 beantragte der Bundesrat den eidgenössischen Räten, beide Stossrichtungen der Mindestlohn-Initiative zur Ablehnung zu empfehlen.

Gemäss Auftrag der Kommission sind Massnahmen zu prüfen, welche die Anliegen der Initianten aufnehmen, ohne dabei einen gesetzlichen nationalen Mindestlohn einzuführen. Es geht primär darum, das vorhandene Instrumentarium zu stärken. Im Folgenden werden verschiedene Massnahmen-Kategorien diskutiert. Es handelt sich zuerst um Alternativen (5.1) zur Förderung von GAV, z.B. im Bereich der staatlichen Wirkungssphäre. Eine zweite Kategorie von Massnahmen (5.2) entspricht einer Ausdehnung des FlaM-Instrumentariums auf Branchen mit sozialpolitisch unerwünscht tiefem Lohnniveau. Eine dritte Kategorie von Alternativen (5.3) zielt auf eine verbindlichere Anwendung des FlaM-Instrumentariums, während schliesslich in Abschnitt (5.4) Anpassungen im Bereich der üblichen AVE von GAV geprüft werden.

5.1 Zusätzliche Förderung von Gesamtarbeitsverträgen

Freiwilligkeit der Kollektivverhandlungen

Wie bereits erwähnt, ist in der Schweiz die Lohnbildung traditionell stark von der Sozialpartnerschaft geprägt. Die lange sozialpartnerschaftliche Tradition ist eine wichtige Errungenschaft und ein Erfolgsfaktor für den Wirtschaftsstandort Schweiz.

Ein wichtiges Prinzip ist dabei die Freiwilligkeit der Kollektivverhandlungen. Der Staat beschränkt sich darauf, günstige Rahmenbedingungen zu schaffen, die es den Sozialpartnern erlauben, gemeinsam die Arbeitsbedingungen auszuhandeln.

Der Staat sieht zwar Verfahren vor, welche solche Verhandlungen erleichtern, er ergreift jedoch keine Massnahmen, mit denen die Sozialpartner zum Verhandeln gezwungen werden. Es besteht daher in der Schweiz keine Verhandlungspflicht. Eine Verhandlungspflicht würde einerseits die in der Bundesverfassung verankerte Wirtschafts- und Vertragsfreiheit einschränken und hätte ohne Abschlusspflicht auch nur eine begrenzte Wirkung. Eine Abschlusspflicht würde die eine Partei der Willkür der anderen aussetzen. Dies entspricht nicht dem in der Schweiz geltenden sozialpartnerschaftlichen Ansatz.

Bestehende Förderungsmassnahmen

Zu den bereits bestehenden Massnahmen, welche die Sozialpartnerschaft und die GAV in der Schweiz fördern, zählen z.B.:

- Das Bereitstellen von Schlichtungsstellen und den entsprechenden Verfahren auf Stufe des Bundes und der Kantone, die es erlauben, kollektive Arbeitsstreitigkeiten im Rahmen von einfachen und unentgeltlichen Verfahren zu erledigen. Solche Interventionen sollten jedoch die Ausnahme bleiben, weil die Autonomie der Sozialpartner - als Garant der freiwilligen Verhandlungen - gewahrt werden muss. Die

Eidgenössische Einigungsstelle wurde denn auch relativ selten angerufen und eingesetzt. Zwischen 1978 und 2011 wurde sie lediglich 23-mal eingesetzt. Es ist also äusserst selten, dass die Sozialpartner auf die Unterstützung der Behörden angewiesen sind, um am Verhandlungstisch eine Einigung zu erzielen.

- Die indirekte Förderung von GAV durch Bund und Kantone, indem unter bestimmten Voraussetzungen sozialpartnerschaftliche Vereinbarungen im Rahmen eines GAV für eine ganze Branche allgemeinverbindlich erklärt werden können. Dies schützt den GAV vor Aussenseiterkonkurrenz, welche durch sehr tiefe Löhne zustande kommt.
- Das Festhalten im Entsendegesetz, dass die Bestimmungen von AVE GAV auch von Entsendebetrieben eingehalten werden müssen. Weiter werden die nicht AVE GAV bei der Definition der orts-, berufs- und branchenüblichen Löhne als Referenzwerte bei der Missbrauchsbeurteilung herangezogen. Diese Bestimmungen tragen ebenfalls zur Förderung der Kollektivverhandlungen bei.
- Das Übertragen von neuen Aufgaben und Verantwortungen an die Sozialpartner infolge der Einführung der Personenfreizügigkeit. Den Sozialpartnern bzw. den paritätischen Kommissionen von AVE GAV wurde die Aufgabe übertragen, ausländische Betriebe, die Arbeitnehmende in die Schweiz entsenden, hinsichtlich der Einhaltung der minimalen Lohn- und Arbeitsbedingungen zu kontrollieren. Mit diesen neuen Aufgaben haben die Sozialpartner auch einen Teil der Aufgaben übernommen, die früher von staatlichen Behörden ausgeübt worden sind. Die FlaM haben damit den Sozialpartnern mehr Gewicht in der Gestaltung und Regulierung des Arbeitsmarktes gebracht.
- Zahlreiche Bundesgesetze - darunter das Obligationenrecht - die Mindestnormen festlegen, von denen nur mittels eines GAV abgewichen werden kann. Zu erwähnen ist diesbezüglich auch das Mitwirkungsgesetz vom 17. Dezember 1993.
- Die durch den Gesetzgeber definierte Voraussetzungen, bei Teil-Liberalisierungen öffentlicher Unternehmungen die Verhandlung eines GAV zu verlangt (Post, Swisscom). Dabei kann in diesen Fällen nicht von einer Verhandlungspflicht gesprochen werden, da es sich dabei um ehemalige öffentliche Unternehmungen handelt, in denen die Arbeitsbedingungen bereits gesetzlich geregelt waren.

Im Folgenden wird geprüft, inwiefern eine zusätzliche Förderung von GAV durch einen stärkeren staatlichen Eingriff in die Sozialpartnerschaft möglich wäre. Abschnitt A befasst sich mit der Förderung von GAV im öffentlichen Beschaffungswesen, Abschnitt B mit der gesetzlichen Pflicht, Mindestlöhne in GAV festzulegen und Abschnitt C mit einem stärkeren Schutz der Gewerkschaftsvertreter.

A. Förderung von Gesamtarbeitsverträgen im öffentlichen Beschaffungswesen

▪ Alternative

Da die öffentliche Hand zu den bedeutendsten Auftraggebern der Schweiz zählt und zahlreiche Arbeitsplätze von Bundesbeschaffungen abhängen, wurde verschiedentlich gefordert, GAV in diesem Bereich aktiver zu fördern. Als Möglichkeit bietet sich nun an, dass neu der Anbieter einem GAV mit Mindestlohn unterstehen müsste: dies könnte eine Teilnahmebedingung oder/und ein Zuschlagskriterium im Beschaffungsverfahren sein.

▪ Heutige Regelung

Laut Art. 8 des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen vergibt der Bund seine Aufträge für Leistungen in der Schweiz nur an Unternehmen, welche die Einhaltung der Arbeitsbedingungen, der Arbeitsschutzbestimmungen sowie der Lohngleichheit zwischen Frau und Mann gewährleisten. Als Arbeitsbedingungen gelten die Gesamtarbeitsverträge und die Normalarbeitsverträge und wo diese fehlen, die tatsächlichen orts- und

berufsüblichen Arbeitsbedingungen.⁵³ Die aktuelle Praxis sieht zudem vor, dass ein Anbieter sich mittels Selbstdeklaration verpflichtet, die GAV-Bestimmungen oder die orts- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen einzuhalten.

Es geht dabei aber nicht primär um die Förderung von GAV sondern um die Sicherstellung, dass öffentliche Mittel nicht denjenigen Anbietern zufließen, welche dank der Unterbietung der üblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen ein wirtschaftlich besseres Angebot unterbreiten könnten. Unsoziale Wettbewerbsverzerrungen unter den Anbietern sollen verhindert werden. Arbeitgebende, welche die geltenden Arbeitsschutzbestimmungen, Arbeitsbedingungen und die Lohngleichheit Mann und Frau respektieren, sollen gegenüber denjenigen, die dies nicht tun, nicht benachteiligt werden.

Die Einhaltung dieser Normen ist im Beschaffungsrecht eine Verpflichtung des Bundes und kein Eignungs- oder Zuschlagskriterium zur Ermittlung des wirtschaftlich günstigsten Angebots.⁵⁴ Eine Pflicht zum Abschluss eines GAV oder zum Anschluss an einen bestehenden GAV besteht im geltenden Submissionswesen nicht, da eine solche Pflicht wohl verfassungswidrig wäre (Wirtschafts- und Vertragsfreiheit). Eine Änderung dieser Vergabevorschrift würde daher eine konkrete verfassungsrechtliche Grundlage erfordern.

Die Auftraggeberin behält sich auch vor, die Einhaltung der Arbeitsbedingungen, der Arbeitsschutzbestimmungen sowie der Lohngleichheit von Frau und Mann kontrollieren zu lassen (Art. 8 Abs. 2 BöB). Die Auftraggeberin kann die Kontrollen der Arbeitsbedingungen an die paritätisch zusammengesetzte Organisation der Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden delegieren, sofern eine solche besteht.⁵⁵ Aufgrund der Konkurrenzverhältnisse am Markt ist auch davon auszugehen, dass Anbieter oder Anbieterinnen, welche diese Verfahrensgrundsätze verletzen, angezeigt werden.

▪ **Einschätzung**

Es ist zu unterscheiden zwischen den GAV als Teilnahmevoraussetzung und GAV mit Mindestlöhnen als Zuschlagskriterium.

Eine GAV-Unterstellung als Teilnahmebedingung käme einer eigentlichen Anschlusspflicht gleich, falls in einer Branche ein GAV existiert. Besteht in einer Branche kein GAV, müsste über einen Firmen-GAV mit Mindestlohn zuerst verhandelt werden. Dies wäre ein starker Einschnitt in die Vertrags- und Koalitionsfreiheit. Eine Verhandlungspflicht würde einerseits die in der Bundesverfassung verankerte Wirtschafts- und Vertragsfreiheit einschränken und hätte ohne Abschlusspflicht auch nur einen begrenzten Wert. Dabei stellt sich insbesondere in Branchen, wo die Arbeitnehmenden wenig bis gar nicht organisiert sind (z.B. im Informatik-Bereich), die Frage ob ein Firmen-GAV mangels entsprechender Arbeitnehmerorganisation überhaupt abgeschlossen werden könnte. Eine solche Teilnahmebedingung wäre auch unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismässigkeit fragwürdig, weil das gleiche Ziel - die Einhaltung der orts-, berufs- und branchenüblichen Arbeits- und Lohnbestimmungen - auch durch mildere Massnahmen erreicht werden kann, z.B., indem eine kantonale TPK die Einhaltung der üblichen Löhne überprüft oder durch die bereits bestehende Selbstdeklaration des Anbieters.

⁵³ Diesen Grundsatz halten Art. 8 des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB, SR 172.056.1) sowie Art. 6 und 7 der Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (VöB, SR 172.056.11) fest.

⁵⁴ Art 21 Abs. 1: Das wirtschaftlich günstigste Angebot erhält den Zuschlag. Es wird ermittelt, indem verschiedene Kriterien berücksichtigt werden, insbesondere Termin, Qualität, Preis, Wirtschaftlichkeit, Betriebskosten, Kundendienst, Zweckmässigkeit der Leistung, Ästhetik, Umweltverträglichkeit, technischer Wert.

⁵⁵ Die Überprüfung der Einhaltung der Arbeitsschutzbestimmungen obliegt den im Arbeitsgesetz und im Unfallversicherungsgesetz vorgesehenen Vollzugsorganen. Die Überprüfung der Gleichbehandlung von Frau und Mann in Bezug auf den Lohn obliegt dem Eidg. Büro für Gleichstellung von Frau und Mann (EBG).

Darüber hinaus wirft diese Alternative Fragen bezüglich der Übereinstimmung mit den schweizerischen Handelsverpflichtungen auf. Um nicht als diskriminierend betrachtet zu werden, könnte eine solche Bestimmung nur für in der Schweiz erbrachte Leistungen gelten und wäre im Übrigen mit zahlreichen Risiken und Nachteilen verbunden: eine Verteuerung der Leistungen im Inland ist nicht auszuschliessen.⁵⁶ Der Wettbewerb würde stark eingeschränkt, insbesondere in der Zeitspanne, in welcher in bestimmten Branchen kein GAV vorliegt. Allenfalls wären in dieser Phase gewisse Beschaffungen blockiert bzw. würden verunmöglicht und ausländische Anbieter würden somit doppelt bevorzugt (Vorteil bei den Teilnahmevoraussetzungen, Vorteil bei der Preisgestaltung und damit bei den Zuschlagskriterien).

Aus Sicht des Beschaffungswesens ist die GAV-Unterstellung des Anbieters als Zuschlagskriterium ein leistungsfremdes Kriterium und sachfremd. Würden die GAV mit Mindestlöhnen als Zuschlagskriterium betrachtet, wäre zudem zu beachten, dass eine Bewertung mit Abstufungen, wie dies bei den üblichen Zuschlagskriterien möglich ist, praktisch nicht umsetzbar wäre.

Das öffentliche Beschaffungsrecht als Verfahrensrecht zur Vergabe von Aufträgen durch die öffentliche Hand ist zudem nicht der geeignete Anknüpfungspunkt für eine Anschlusspflicht respektive Pflicht zum Abschluss eines GAV. Eher sollte mit den bestehenden Mitteln Druck auf jene Anbieter ausgeübt werden, welche sich nicht an die Lohn- und Arbeitsbedingungen halten.

Damit die Effizienz bei der Prüfung der Einhaltung der Gesamtarbeitsverträge bei öffentlichen Beschaffungen weiter gesteigert werden kann, wurde für Auftragsvergaben im Bereich Maler, Gipser und Gerüstbau ein entsprechendes Pilotprojekt durch das zuständige Berufsregister zusammen mit der Koordinationskonferenz der Bau- und Liegenschaftsorgane der öffentlichen Bauherren (KBÖB) im Sommer 2012 lanciert. Das Projekt dauert insgesamt zwei Jahre. Es wird zu prüfen sein, ob dieser Ansatz ein wirksames Instrument darstellt und ob eine Ausdehnung auf weitere Branchen angezeigt ist.

▪ **Fazit**

Das Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen enthält bereits eine Pflicht des Anbieters, die Einhaltung der Arbeitsbedingungen zu gewährleisten. Als Arbeitsbedingungen gelten die GAV und die NAV und, wo diese fehlen, die tatsächlichen orts- und berufsüblichen Arbeitsbedingungen. Eine Pflicht zum Abschluss eines GAV oder zum Anschluss an einen bestehenden GAV wäre unverhältnismässig und ein starker Einschnitt in die Wirtschafts- und Vertragsfreiheit der Unternehmungen. Aus Sicht des Beschaffungswesens ist die GAV-Unterstellung des Anbieters als Zuschlagskriterium ein leistungs- und sachfremdes Kriterium.

⁵⁶ Es ist zudem in diesem Kontext auf die Nichtdiskriminierungsverpflichtungen von Artikel IV des revidierten GPA, auf das von den Mitgliedstaaten erarbeitete Arbeitsprogramm bezüglich Prüfung der Berücksichtigung der nachhaltigen Beschaffungen, sowie auf die laufende Umsetzung des revidierten GPA im Rahmen der Gruppe Aurora (Bund und Kantone) zu verweisen.

B. Förderung von Mindestlöhnen in Gesamtarbeitsverträgen

▪ Alternative

Die Daten des BFS zeigen, dass rund 80 Prozent aller GAV-Unterstellten einem GAV mit Mindestlohn unterstellt sind. Eine Alternative zur Mindestlohn-Initiative und der Festlegung eines gesetzlichen nationalen Mindestlohns wäre die Förderung von Mindestlöhnen in GAV. Diesbezüglich könnte das Obligationenrecht (OR) insofern geändert werden, dass bei Abschluss eines GAV Mindestlohnbestimmungen zwingend vorhanden sein müssten.

▪ Heutige Regelung

Die Sozialpartner sind frei, einen GAV abzuschliessen und über den Inhalt des GAV selbst zu bestimmen. Das OR legt fest, welche Bestimmungen die Sozialpartner im Rahmen eines GAV aushandeln können. Sofern diese Bestimmungen den Abschluss, den Inhalt und die Beendigung eines Arbeitsverhältnisses oder andere Klauseln im Zusammenhang mit dem Verhältnis zwischen Arbeitgebern sowie Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern betreffen, können die Vertragsparteien eines GAV Rechte und Pflichten in den GAV aufnehmen, sofern das zwingende Recht respektiert wird.

Da die Sozialpartner selbst GAV abschliessen und deren Inhalt bestimmen können, liegt es auch in ihrer Kompetenz, Mindestlöhne und sogar verschiedene Lohnkategorien vorzusehen, die Faktoren wie Ausbildung und Erfahrung berücksichtigen.

▪ Einschätzung

Eine OR-Revision, welche die Sozialpartner zur Aushandlung der Mindestlöhne oder (auch nur) der Anfangslöhne in den GAV verpflichten würde, liesse sich nicht mit den Grundsätzen des aktuellen Systems vereinbaren, gemäss dem die Arbeitgeber die Löhne frei aushandeln können und es den Sozialpartnern freigestellt ist, Lohnbestimmungen in den GAV aufzunehmen. Dies würde auch gegen die Bestimmungen des von der Schweiz ratifizierten Übereinkommens Nr. 98 der Internationalen Arbeitsorganisation über die Anwendung der Grundsätze des Vereinigungsrechts und des Rechts zu Kollektivverhandlungen verstossen. Eine Verpflichtung, Mindestlöhne festzulegen würde die Vertragsfreiheit der Sozialpartner einschränken und könnte in manchen Fällen sogar die Aushandlung eines GAV verhindern. In gewissen Branchen werden z.B. explizit keine Mindestlöhne in GAV festgelegt, da die Effektivlöhne deutlich darüber liegen und man nicht riskieren möchte, dass die Löhne nach unten angepasst werden.

Dass die Sozialpartner selbst bestimmen können, ob in ihrer Branche Mindestlöhne festgelegt werden sollen, stellt einen grossen Vorteil des Schweizer Systems dar. Dieses pragmatische System hat sich bewährt und soll deshalb nicht geändert werden. In Fällen, in denen die GAV keine Mindestlöhne vorsehen oder diese nicht allgemeinverbindlich erklärt werden, reichen die bestehenden Instrumente der flankierenden Massnahmen aus, um allfällige Missbräuche zu bekämpfen.

▪ Fazit

Die Sozialpartner sind einerseits frei einen GAV abzuschliessen und können auch frei über dessen Inhalt befinden. Eine Änderung des OR, welche bezwecken würde, dass beim Abschluss eines GAV Mindestlohnbestimmungen zwingend vorhanden sein müssen, könnte die Aushandlung eines GAV verhindern. Würden die Sozialpartner gezwungen, Mindestlöhne festzulegen, könnte das Ergebnis sein, dass sie sich nur auf sehr tiefe Löhne einigen könnten. Das bestehende System lässt den Sozialpartnern einen breiten Handlungsspielraum. Sie sind am besten in der Lage, die Bedürfnisse ihrer Branche zu kennen. Auf diese Weise kann den Besonderheiten der verschiedenen Branchen und Berufe Rechnung getragen werden.

C. Förderung von Gesamtarbeitsverträgen durch einen zusätzlichen Schutz der Gewerkschaftsvertreter

▪ Ausgangslage

Unter anderem angesichts des internationalen Trends, kollektive Verhandlungen auf die betriebliche Ebene zu verlagern, wurde mehrfach die Stärkung der rechtlichen Stellung der betrieblichen Verhandlungspartner gefordert. Die Gewerkschaften bemängeln, der Kündigungsschutz von Arbeitnehmervertretern in Betriebskommissionen in der Schweiz sei zu schwach ausgebaut. Träfe dies zu, könnte dies die Legitimität betrieblicher Lösungen schwächen, da die Unabhängigkeit der Verhandlungspartner nicht sichergestellt wäre. Zu prüfen ist daher, ob ein zusätzlicher Schutz der Gewerkschaftsvertreter einen Beitrag dazu leisten könnte, den sozialpartnerschaftlichen Ansatz in der Schweiz bei der Ausgestaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen zu stärken.

Die Frage des zusätzlichen Schutzes der Gewerkschaftsvertreter stellt sich in Zusammenhang mit einer 2003 vom (SGB) bei der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) gegen die Schweiz eingereichten Klage wegen Verletzung der gewerkschaftlichen Rechte. Gegenstand der Klage ist der ungenügende Schutz von Gewerkschaftsvertretern gegen missbräuchliche Kündigung (keine Wiedereinstellung, Entschädigung von bis zu 6 Monatslöhnen durch den Arbeitgeber, in der Realität jedoch häufig weit unter der gesetzlichen Obergrenze). Im Jahr 2006 hat die IAO der Schweiz empfohlen, den Schutz von Gewerkschaftsvertretern gegen missbräuchliche Kündigung zu stärken.

Im Mai 2013 hat der Schweizerische Verband des Personals öffentlicher Dienste (VPOD) bei der IAO erneut eine Klage wegen Verletzung der Gewerkschaftsrechte gegen die Schweiz eingereicht. Anlass war die fristlose Entlassung von 22 Streikenden im Spital La Providence in Neuenburg. Gegenstand dieser Klage ist der unzureichende Schutz von Streikenden nach Schweizer Recht. Für missbräuchliche Kündigungen aufgrund der Teilnahme an einem Streik gelten die gleichen Sanktionen, wie für Kündigungen wegen gewerkschaftlicher Tätigkeit.

Im Rahmen der vom SGB eingereichten Klage wurden ab 2006 verschiedene Lösungsmöglichkeiten mit den Schweizer Sozialpartnern angedacht, ohne dass es jedoch zu einer einvernehmlichen Lösung gekommen ist. Angesichts dieser Situation hat der Bundesrat Ende 2010 die Vernehmlassung zu einem Vorschlag für die Revision des Obligationenrechts (SR 220) eröffnet, mit der die allgemeine Sanktion für missbräuchliche Kündigung verschärft und der Tarnung einer missbräuchlichen Kündigung hinter einer Entlassung aus wirtschaftlichen Gründen ein Riegel vorgeschoben werden sollte. Dieser Vorschlag hat keine Mehrheit gefunden, und der Bundesrat hat im November 2012 das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) und das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJDP) mit der Durchführung einer Studie beauftragt, um insbesondere den sozialen Dialog über diese Frage nicht zu unterbrechen. Diese umfassende Studie soll die Grundlagen und den Rahmen des Schutzes der Personalvertreter abdecken und wird im Rahmen der tripartiten eidgenössischen Kommission für IAO Angelegenheiten unter der Leitung des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) zur Erörterung und Suche nach einer für die Sozialpartner politisch akzeptablen Lösung vorgelegt. Die Arbeiten in Zusammenhang mit dieser Studie haben soeben begonnen und werden der Universität Neuenburg (Professoren Mahon und Dunand) übertragen.

▪ Fazit

Vor dem Hintergrund der widersprüchlichen Ergebnisse der Vernehmlassung zur Teilrevision des Obligationenrechts hat sich der Bundesrat 2012 für die Suche nach einer für alle betroffenen Parteien akzeptablen Lösung auf der Grundlage einer vertieften akademischen Studie entschieden.

5.2 Ausdehnung des FlaM-Instrumentariums auf Branchen mit sozialpolitisch unerwünscht tiefem Lohnniveau

Beim folgenden Alternativvorschlag handelt es sich um eine Ausdehnung der bestehenden flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit. Die bestehenden Missbrauchsbekämpfungsmassnahmen - erleichterte AVE eines GAV und NAV mit zwingenden Mindestlöhnen - würden vom Kontext der Personenfreizügigkeit und der missbräuchlich wiederholten Unterbietung der orts-, berufs- und branchenüblichen Löhne gelöst und zu allgemeinen arbeitsmarktlichen Regelungen weiterentwickelt. Sie würden damit nicht mehr nur den ursprünglichen Zweck, d.h. die Missbrauchsbekämpfung im Zusammenhang mit dem offenen Arbeitsmarkt verfolgen, sondern würden als Instrumente für eine allgemeine Lohnpolitik dienen.

Ziel der Mindestlohn-Initiative ist es u.a., mittels eines nationalen gesetzlichen Mindestlohnes die tiefen Löhne in der Schweiz zu bekämpfen und damit das als zu tief empfundene Lohnniveau in gewissen Branchen anzuheben. Ziel der im Rahmen der FlaM zur Personenfreizügigkeit eingeführten zusätzlichen Massnahmen - namentlich die Möglichkeit, einen Normalarbeitsvertrag mit zwingenden Mindestlöhnen zu erlassen oder einen GAV erleichtert ave zu erklären - ist jedoch ausschliesslich die Bekämpfung von Missbrauch und dient dem Schutz der in der Schweiz üblichen Löhne. Es ist entscheidend, sich dieser unterschiedlichen Zielsetzungen bei der Diskussion der folgenden Alternativen bewusst zu sein.

▪ Alternative

Das Instrument der erleichterten AVE bzw. der Erlass eines NAV könnte theoretisch, würde man es vom Zusammenhang mit der Personenfreizügigkeit und der Missbrauchsbekämpfung lösen, auf weitere Sachverhalte ausgedehnt werden. Eine Alternative bestünde darin, das Instrumentarium auf Branchen mit "sozialpolitisch unerwünscht tiefen Lohn- und Arbeitsbedingungen" auszudehnen. Bei der erleichterten AVE würde dabei auf die Einhaltung des Arbeitnehmer- und Arbeitgeberquorums verzichtet und nur die Einhaltung des gemischten Quorums verlangt. Eine erleichterte AVE oder der Erlass eines NAV mit zwingendem Mindestlohn könnte auf Antrag der tripartiten Kommission erfolgen. Die AVE eines GAV oder der Erlass eines NAV aus "öffentlichem Interesse" wird vom Schweizerischen Gewerkschaftsbund gefordert, falls z.B. Gefahr von Lohndruck oder Lohndiskriminierung zwischen Mann und Frau festgestellt wird oder falls das Lohnniveau in einer Branche als sozialpolitisch unerwünscht tief betrachtet würde.

▪ Heutige Regelung

Eine erleichterte AVE ist gemäss heutiger Gesetzgebung möglich, wenn in einer Branche mit GAV die Löhne wiederholt missbräuchlich unterboten werden. Heute darf die TPK nur mit der Zustimmung der Vertragsparteien eine erleichterte AVE eines GAV beantragen und dies ausschliesslich im Missbrauchsfall. Bei der erleichterten AVE wird nur noch die Einhaltung des gemischten Quorums verlangt (Art. 2 Ziff. 3^{bis} AVG). In Branchen ohne GAV können Bund und Kantone heute NAV mit zwingenden Mindestlöhnen erlassen, falls die üblichen Löhne wiederholt in missbräuchlicher Weise unterboten werden. Die Unterbietung der Löhne muss im Zusammenhang mit der Öffnung des Arbeitsmarktes stehen.

▪ Einschätzung

Mit dieser Alternative würden sich die FlaM von ihrem ursprünglichen Zweck entfernen. Ziel der FlaM ist es insbesondere, im Zusammenhang mit der Personenfreizügigkeit Lohnunterbietungen zu bekämpfen. Die erleichterte AVE eines GAV und die Möglichkeit des Erlasses von NAV rechtfertigen sich bei "wiederholt missbräuchlicher Unterbietung orts- und branchenüblicher Lohn- und Arbeitsbedingen". Die Missbrauchsbekämpfung zielt darauf ab, das gegenwertige Lohnniveau zu schützen und nicht, dieses anzuheben. Die Ausdehnung der erleichterten AVE im Falle eines sozialpolitisch unerwünschten Lohnniveaus in einer

Branche würde den Sinn und Zweck der FlaM-Instrumente grundlegend ändern. Es ginge dann nicht mehr um Missbrauchsbekämpfung und den Schutz der sozialpartnerschaftlichen Vereinbarungen, sondern um einen sozialpolitisch motivierten Eingriff in den Lohnbildungsmechanismus einer Branche. Nebst der Tatsache, dass unterschiedliche Auffassungen bez. Definition eines öffentlichen Interesses bestehen, stellt sich grundsätzlich auch die Frage der Legitimität der tripartiten Kommissionen sozialpolitische Fragestellungen zu behandeln. Sie wurden nicht zu diesem Zweck eingesetzt.

Die Einführung eines sozialpolitischen Kriteriums für den Eingriff in kollektive Lohnvereinbarungen widerspricht dem geltenden Grundsatz, wonach der sozialpolitisch motivierte Einkommensausgleich über Massnahmen der Steuer- und der Sozialpolitik und nicht über Eingriffe in die Lohnbildungsprozesse gewährleistet werden soll. Bezogen auf die sozialpolitische Zielsetzung der Armutsbekämpfung sind Eingriffe in den Lohnbildungsprozess nicht zielgerichtet und zeitigen kontraproduktive Wirkungen. Für den Lebensstandard (und damit auch für das Armutrisiko) einer Person ist einerseits die Zusammensetzung des Haushaltes und andererseits das tatsächlich verfügbare Einkommen aller Haushaltsmitglieder von Bedeutung. Der Staat strebt daher mit dem Steuersystem und mit zahlreichen Transferleistungen im sozialen Bereich einen Ausgleich der Einkommensverteilung an.

Während es gewisse Mindeststandards dafür gibt, welche Einkommenshöhe für einen Haushalt sozial angemessen ist, (bspw. die Richtlinien der SKOS in der Sozialhilfe), fehlt eine allgemein akzeptierte Definition für ein sozial angemessenes Lohnniveau. Eine solche Definition fehlt nicht zuletzt auch, weil sich die soziale Angemessenheit nur im Kontext eines Haushaltes beurteilen lässt. Mit der Umverteilungspolitik wird diesem Umstand Rechnung getragen.

In einer Marktwirtschaft bemessen sich die Löhne grundsätzlich nach der Produktivität der Arbeitskräfte. Mit einem Eingriff in den Lohnbildungsprozess, riskiert man dass Arbeitskräfte mit tieferer Produktivität (meistens tief qualifizierte Personen) aus dem Arbeitsmarkt ganz ausgeschlossen werden. Diese Alternative käme in seiner Wirkung einem staatlichen Mindestlohn im Sinne der Initiative sehr nahe.

▪ **Fazit**

Die Ausweitung des FlaM-Instrumentariums auf "sozialpolitisch unerwünschte" Lohnniveaus bedeutet wiederum einen starken Eingriff in die Lohnbildungspolitik und käme einem Systemwechsel gleich. Die FlaM wurden in einem spezifischen Kontext und für einen bestimmten Zweck eingeführt. Sie dienen primär dazu missbräuchliche Lohnunterbietungen zu bekämpfen. Eine Anwendung dieses Instrumentarium auf anderswertige Zwecke - sprich die Anhebung des gegenwertigen Lohnniveaus in einer Branche - ist abzulehnen. Nebst der Tatsache, dass das öffentliche Interesse zuerst definiert werden muss und sehr unterschiedliche Auffassungen diesbezüglich bestehen, stellt sich ausserdem die Frage der Legitimität der tripartiten Kommissionen um solche sozialpolitische Fragestellungen zu behandeln.

Dieses Vorgehen würde eine Abkehr von der bisherigen Politik bedeuten, wonach ein sozialpolitisch motivierter Einkommensausgleich nicht über Eingriffe in die Lohnbildungsprozesse, sondern über die Umverteilungspolitik gewährleistet wird. Während es gewisse Mindeststandards dafür gibt, welche Einkommenshöhe für einen Haushalt sozial angemessen ist, fehlt eine allgemein akzeptierte Definition für ein sozial angemessenes Lohnniveau. Mit einem Eingriff in den Lohnbildungsprozess wird zudem riskiert, dass Arbeitskräfte mit tieferer Produktivität (meistens tief qualifizierte Personen) aus dem Arbeitsmarkt ausgeschlossen werden. Eingriffe in den Lohnbildungsprozess sind bezogen auf das Ziel der Armutsbekämpfung kontraproduktiv.

5.3 Verbindlichere Anwendung des FlaM-Instrumentariums (ave GAV und NAV)

▪ Ausgangslage

Bei der Festlegung der orts- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen sowie bei der Feststellung der wiederholt missbräuchlichen Lohnunterbietung verfügen die kantonalen tripartiten Kommissionen über einen gewissen Ermessensspielraum. Es wäre theoretisch möglich, dass die TPK-Bund verbindlich festlegt, wie der orts- und branchenübliche Lohn zu definieren ist und wann eine wiederholt missbräuchliche Unterbietung vorliegt. Weiter könnten die kantonalen TPK verpflichtet werden (Muss Bestimmung), bei Feststellung einer wiederholt und missbräuchlicher Unterbietung einen NAV oder eine erleichterte AVE eines GAV zu beantragen. Diese Alternative wäre eine Antwort auf die Kritik, dass die zur Verfügung stehenden Instrumente eigentlich genügen würden, die Arbeitsmarktbeobachtung und die Umsetzung in den Kantonen jedoch lückenhaft sei und der Bund (TPK-Bund) hier Abhilfe leisten sollte.

▪ Heutige Regelung

Der Gesetzgeber hat den kantonalen TPK die Kompetenz eingeräumt, im Rahmen ihrer Arbeitsmarktbeobachtungen die orts-, berufs- und branchenüblichen Löhne zu definieren. Dies, weil die Kantone über die besten Kenntnisse ihres Arbeitsmarktes verfügen (Art. 360b OR). Die Arbeitsmarktlage und die damit verbundenen Herausforderungen sind je nach Region unterschiedlich: so ist die Situation in den Grenzregionen z.B. nicht vergleichbar mit der Arbeitsmarktsituation in anderen Regionen. Nebst der Definition des orts-, berufs- und branchenüblichen Lohnes in Branchen ohne AVE GAV liegt auch die Feststellung, ob eine Unterbietung der in der Schweiz geltenden Löhne "wiederholt missbräuchlich" ist, in der Kompetenz der kantonalen TPK. Auch hier verfügen diese über einen gewissen Ermessensspielraum.

Die heutige Regelung lässt die Organisation der Zusammenarbeit zwischen der TPK Bund und den kantonalen TPK offen. Die TPK Bund hat keine Aufsichts- und Weisungsbefugnis gegenüber den kantonalen Vollzugsorganen. Sie hat deshalb keine Handhabe, die von den kantonalen TPK in ihrem Gebiet festgestellten Richtlöhne zu überprüfen und allenfalls zu korrigieren. Die kantonalen TPK sind also autonom, der zuständigen Behörde einen NAV mit Mindestlöhnen zu beantragen. Es liegt in der Hoheit der Kantonsregierungen, gestützt auf einen allfälligen Antrag, einen Mindestlohn zu erlassen.

▪ Einschätzung

Die erweiterte Kompetenz der TPK Bund würde die Autonomie der Kantone in ihrer Arbeitsmarktbeobachtung und -politik stark einschränken. Der Gesetzgeber hat jedoch bewusst eine dezentrale Organisation des Vollzugs des Entsendegesetzes gewählt. Jeder Kanton soll auf Grund seiner Arbeitsmarktsituation frei darüber entscheiden, welche Massnahmen er zum Schutz der Schweizer Löhne für angemessen hält.

Mit dieser Alternative müsste die kantonale TPK zwar einen NAV beantragen, falls eine missbräuchliche und wiederholte Unterbietung der Löhne gemäss Richtwerte der TPK-Bund festgestellt wurde. Der Regierungsrat wäre dann allerdings frei, dem Antrag Folge zu leisten. Die verbindliche Festlegung der Richtwerte durch die TPK-Bund würde daher nicht gezwungenermassen zu einer einheitlicheren Anwendung des FlaM-Instrumentariums führen. Selbst eine gesetzliche Verpflichtung der TPK, bei festgestellten missbräuchlichen Lohnunterbietungen zu handeln, würde nicht in jedem Falle bedeuten, dass der von der TPK beantragte Mindestlohn über der Schwelle der Tieflohngrenze liegen würde.

▪ Fazit

Die erweiterte Kompetenz der TPK Bund würde die Autonomie der Kantone in ihrer Arbeitsmarktbeobachtung und -politik stark einschränken. Der Gesetzgeber hat bewusst eine

dezentrale Organisation des Vollzugs des Entsendegesetzes gewählt. Jeder Kanton soll aufgrund seiner Arbeitsmarktsituation frei darüber entscheiden, welche Massnahmen er zum Schutz der Schweizer Löhne für angemessen hält. Zusammen mit den Kantonen hat das SECO eine Empfehlung zur Vorgehensweise bei der Arbeitsmarktbeobachtung zuhanden der kantonalen TPK erarbeitet. Mit diesem Hilfsmittel sind die kantonalen TPK in der Lage, ihre Pflichten gesetzeskonform und unter Berücksichtigung von kantonsspezifischen, wirtschaftlichen, juristischen und sozialen Faktoren wahrzunehmen.

5.4 Förderung der AVE von Gesamtarbeitsverträgen

Eine vierte Kategorie von Alternativen zur Mindestlohn-Initiative sind Anpassungen im Bereich der üblichen AVE von GAV. Diese wird oft auch als Voraussetzung für den Abschluss eines GAV gesehen - insbesondere seit der Einführung der Personenfreizügigkeit. Zu prüfende Anpassungsmöglichkeiten gibt es insbesondere im Bereich der AVE-Voraussetzungen und allenfalls des AVE-Verfahrens.

A. Förderung der AVE mittels Senkung der Voraussetzungen

▪ Ausgangslage

Soll die AVE gefördert werden, liegt es nahe, die Voraussetzungen zu überdenken. Dabei stehen die Quorenvorschriften im Vordergrund. Seitens der Arbeitnehmervertreter wird bemängelt, die Hürden für die AVE seien in der Schweiz zu hoch und die Streichung des Arbeitgeber-Quorums von Nöten.

▪ Heutige Regelung

Für die AVE eines GAV müssen verschiedene Voraussetzungen erfüllt sein (s. dazu Abschnitt 4.1.2). Insbesondere müssen die drei Quoren vorliegen. Mehr als die Hälfte aller Arbeitgeber der Branche müssen am GAV beteiligt sein (1. Quorum), mehr als die Hälfte aller Arbeitnehmenden der Branche müssen am GAV beteiligt sein (2. Quorum), und schliesslich müssen die beteiligten Arbeitgeber mehr als die Hälfte der Arbeitnehmenden der Branche beschäftigen (3. Quorum). Vom zweiten Quorum kann bei Vorliegen besonderer Voraussetzungen abgewichen werden.⁵⁷

Bei Vorliegen einer wiederholt missbräuchlichen Lohnunterbietung kann eine erleichterte AVE ausgesprochen werden. In diesem Fall gelangt nur das dritte Quorum zur Anwendung, die beiden andern Quoren fallen weg.

Mit den Quoren in der Höhe von 50% wird sichergestellt, dass einer Mehrheit der Branche nicht Regelungen einer Minderheit aufgezwungen werden können. Hingegen wird eine Regelung als akzeptabel erachtet, wenn sie für die Mehrheit der Branche bereits gilt und mit der AVE auch für die Minderheit als anwendbar erklärt wird.

▪ Alternative Streichung des Arbeitgeber-Quorums

Wie bereits weiter oben erwähnt, wird mit der AVE eine private Regelung für Nichtmitglieder einer Branche wie ein Gesetz als anwendbar erklärt, ohne jedoch auf dem dafür vorgesehenen ordentlichen Gesetzgebungsweg erlassen worden zu sein. Dieses "Demokratiedefizit" wird zumindest teilweise wieder ausgeglichen, indem die Regelung bereits vor der AVE wenigstens für die Mehrheit der Betriebe gelten soll. Damit wird verhindert, dass eine Branchenregelung, die nur für eine Minderheit der Betriebe gilt, der Mehrheit aufgezwungen wird. Damit wird auch einem allfälligen Missbrauch der AVE als Markteintrittsbarriere vorgebeugt. Hingegen wird es als akzeptabel erachtet, wenn eine

⁵⁷ Es wird auch vom Arbeitgeber-Quorum (1. Quorum), vom Arbeitnehmer-Quorum (2. Quorum) und vom Gemischten-Quorum (3. Quorum) gesprochen.

Regelung, an die sich die Mehrheit bereits halten muss, in einem zweiten Schritt auch auf die verbleibende Minderheit ausgedehnt wird.

Eine Streichung des Arbeitgeberquorums hätte zur Folge, dass die Bereitschaft der Aussenseiter, die AVE eines GAV "wohl oder übel" zu akzeptieren, vermutlich drastisch sinken würde. Immerhin könnte dies wieder aufgefangen werden, wenn das dritte Quorum aufrechterhalten würde. In diesem Fall würden nämlich die beteiligten Arbeitgeber mehr als die Hälfte aller Arbeitnehmenden der Branche beschäftigen.

Auch ist zu berücksichtigen, dass sich ohne Arbeitgeberquorum die Frage der ausreichenden Repräsentativität und Legitimität eines Verbandes stellt. Mit welchem Recht könnte ein Arbeitgeberverband, der lediglich 10 oder 20% der Arbeitgeber einer Branche vertritt, in deren Namen Verhandlungen über den Abschluss eines GAV führen und diesen dann auch unterzeichnen? Darüber hinaus würde dieser GAV dann noch allgemeinverbindlich erklärt und der Mehrheit aufgebürdet werden. Dies stellte aus privatrechtlicher wie auch aus rechtsstaatlicher und ordnungspolitischer Sicht ein grosses Problem dar. Würde das Quorum tiefer angesetzt oder sogar ganz gestrichen, so nimmt man in Kauf, dass - nebst dem vertragsschliessenden Arbeitgeberverband - möglicherweise noch ein zweiter Verband besteht, der allenfalls sogar noch mehr Mitglieder vertritt als der erste. Würde auch dieser zweite Verband einen GAV abschliessen, so wäre dessen AVE jedoch ausgeschlossen. Es ist grundsätzlich nicht möglich, in derselben Branche zwei verschiedene GAV allgemeinverbindlich zu erklären. Mit dieser Lösung wäre nicht sichergestellt, dass derjenige GAV allgemeinverbindlich erklärt wird, an dem die grössere Anzahl Arbeitgeber beteiligt ist. Vielmehr würde derjenige GAV allgemeinverbindlich erklärt, für den das entsprechende Gesuch der Vertragsparteien früher eintrifft.

Bezüglich der Quoren stellt sich gelegentlich die Frage, wer als Arbeitgeber zählt. Namentlich bei Grossbetrieben, die über mehrere Filialen verfügen, wird teilweise gefordert, jede Filiale als einen einzelnen Arbeitgeber behandeln. Gemäss der heutigen Praxis der Behörden wird beim Überprüfen der Quoren auf das Zivilrecht abgestellt. Da Tochtergesellschaften über eine eigene Rechtspersönlichkeit verfügen und demzufolge als juristische Person behandelt werden, zählen sie auch als eine eigene Arbeitgebervereinheit, seien sie nun auf der Mitglieder- oder auf der Aussenseiterseite.

Gemäss den obigen Darlegungen zählt die Genossenschaft "Migros" in AVE-Fragen beispielsweise als ein einziger Arbeitgeber, auch wenn sie über mehrere Hundert Filialen in der Schweiz verfügt. Offenbar ist man namentlich im Detailhandel der Ansicht, dass ein Abstellen auf die Anzahl Betriebsstätten - indem für das Arbeitgeberquorum jede Stätte als ein Arbeitgeber gezählt würde - ein Vorteil wäre. Diese Ansicht verkennt, dass die neue Zählweise einmal ein Vorteil bez. AVE, in einem andern Fall aber auch ein Nachteil sein kann. Ein Vorteil ist sie dann, wenn ein Betrieb mit zahlreichen Filialen am GAV beteiligt ist und das Arbeitgeberquorum somit höher ausfällt. Falls jedoch ein solcher Betrieb am GAV nicht beteiligt ist, so wäre es für die beteiligten Betriebe sehr viel schwieriger, das Arbeitgeberquorum zu erreichen, weil dem Aussenseiterbetrieb zahlenmässig nun ein grösseres Gewicht zukommt.

▪ **Fazit**

Aus den oben dargelegten Gründen sollte an der bisherigen Zählweise festgehalten werden. Mit dem Arbeitgeberquorum wird sichergestellt, dass der GAV und dessen Bestimmungen bereits vor der AVE wenigstens für die Mehrheit der Betriebe zur Geltung kam. Somit wird sichergestellt, dass der Mehrheit einer Branche nicht die Regelung aufgezwungen werden kann, welche von einer Minderheit stammt.

▪ **Alternative Streichung des Arbeitnehmer-Quorums**

Das Ziel des Arbeitnehmerquorums ist dasselbe wie das Quorum der Arbeitgeber. Es geht um die demokratische Legitimation. Wenn mit der AVE eine bestehende Regelung der ganzen Branche überwunden werden soll, so ist dies eher gerechtfertigt, wenn die Minderheit

in die Mehrheitslösung eingebunden wird als umgekehrt. Zudem haben die Gewerkschaften, die mehr als die Hälfte der Arbeitnehmenden einer Branche vertreten, auch die notwendige Legitimität und Repräsentativität, um im Namen dieser Arbeitnehmenden aufzutreten sowie über den Abschluss eines GAV zu verhandeln und diesen schliesslich abzuschliessen.

Im Vergleich zu den meisten anderen europäischen Staaten ist der gewerkschaftliche Organisationsgrad in der Schweiz eher gering. In vielen AVE-Branchen wird deshalb das Arbeitnehmerquorum nicht erreicht. Damit wäre eine AVE grundsätzlich nicht möglich. Das Bundesgesetz über die Allgemeinverbindlicherklärung von GAV sieht nun aber vor, dass vom Quorum der Arbeitnehmenden bei Vorliegen besonderer Umstände abgesehen werden kann. Der Grund dafür besteht darin, dass der Gesetzgeber davon ausgeht, dass ein GAV den Arbeitnehmenden praktisch nur Vorteile bringt, insbesondere gelangen sie in den Genuss eines garantierten Mindestlohnes. Es kann deshalb davon ausgegangen werden, dass die Arbeitnehmenden, würde man sie zur Opportunität einer AVE in ihrer Branche befragen, der AVE vermutlich zustimmen würden bzw. zumindest nichts dagegen einzuwenden hätten, sofern der Mindestlohn nicht in einer Höhe zu liegen käme, auf der ihr Arbeitsplatz gefährdet wäre.⁵⁸

Im Laufe der Jahre ist die Ausnahme vom Arbeitnehmerquorum in der Praxis des Bundesrates allmählich zur Regel geworden. Der Anteil der "AVE-Beschlüsse mit Ausnahme" liegt ab dem Jahr 1999 konstant über einer Grenze von 60%. Im Durchschnitt der Jahre 1970 bis 1998 beträgt der Anteil 41.5%, im Durchschnitt der Jahre 1999 bis 2007 beträgt er 70%. Daraus lassen sich folgende Feststellungen ableiten: Der Anteil der "AVE-Beschlüsse mit Ausnahme" war immer relativ hoch, hat aber seit 1999 konstant und deutlich die 50%-Marke überschritten. Diese Zunahme ab 1999 erfolgte praktisch zeitgleich mit der markanten Zunahme der AVE GAV, die im Hinblick auf die Personenfreizügigkeit zu verzeichnen ist.

Die Parteien eines GAV, die von der Ausnahmeregelung Gebrauch machen wollen, müssen in ihrem AVE-Gesuch begründen, weshalb es in der betreffenden Branche schwierig ist, die Arbeitnehmenden zu organisieren. Begründet wird dies häufig mit dem hohen Anteil ausländischer, weiblicher und jüngerer Arbeitnehmender sowie zeitlich befristeter Arbeitsverträge.

▪ Fazit

Auch die Streichung des Arbeitnehmerquorums wäre eine denkbare Option, die AVE zu erleichtern. Nachdem in zahlreichen Bundesratsbeschlüssen vom Arbeitnehmerquorum abgesehen wird, ist die praktische Bedeutung dieses Quorums als eine der gesetzlichen Voraussetzungen für das Aussprechen einer AVE gesunken. Hinter der häufigen Abweichung von diesem Quorum steht die implizite Annahme, dass nicht unterstellte Arbeitnehmende mit einer AVE in der Regel einverstanden wären. Es stellt sich jedoch auch bei der Streichung des Arbeitnehmerquorums die Frage nach der Legitimität der am GAV beteiligten Arbeitnehmerverbände. Würde das Arbeitnehmerquorum gestrichen, könnte auch eine Gewerkschaft mit einer geringen Repräsentativität einen GAV aushandeln. Die heutige Regelung des Arbeitnehmer-Quorums gibt den politischen Entscheidungsträgern zudem eine gewisse Flexibilität. Mit den heute geltenden Regeln gibt es die Möglichkeit, auf die Erfüllung des Arbeitnehmerquorums bei einer AVE zu verzichten. Zugleich haben die Behörden unter den geltenden Regeln auch die Möglichkeit einer restriktiveren Praxis, indem er sich bei der Verweigerung von AVE auf die Nichterfüllung des Arbeitnehmer-Quorums berufen könnten. Diese Möglichkeit würde eingeschränkt, wenn die Bestimmungen zum Arbeitnehmer-Quorum aufgeweicht oder abgeschafft würden.

⁵⁸ Auf Arbeitgeberseite dürfte dies eher weniger der Fall sein, da ihnen ein GAV vor allem Verpflichtungen auferlegt. Deshalb ist beim Arbeitgeberquorum auch keine Ausnahme möglich.

B. Fehlen Sozialpartner für den Abschluss eines Verband-GAV, können Dachverbände als GAV-Parteien amtieren

▪ Ausgangslage

Eine AVE ist nur möglich, wenn ein GAV vorhanden ist. Ohne GAV gibt es keine AVE. Mit der AVE soll nicht eine neue Regelung geschaffen, sondern eine bereits bestehende Regelung auf Aussenseiter ausgedehnt werden. Weigert sich deshalb in einer Branche der Arbeitgeberverband oder die Gewerkschaft, einen GAV abzuschliessen, so ist eine AVE ausgeschlossen.

Besteht ein GAV, doch ist die AVE nicht möglich, so kann bei festgestellten Lohnunterbietungen die erleichterte AVE ausgesprochen werden. Dazu braucht es ein Gesuch der TPK des Bundes und das Einverständnis der Vertragsparteien des GAV. Ist auch die erleichterte AVE nicht möglich (Quorum nicht erreicht, fehlendes Gesuch der TPK, fehlendes Einverständnis der GAV-Vertragsparteien), so kann ein befristeter NAV mit zwingenden Mindestlöhnen erlassen werden.

▪ Alternative

Sind in einer Branche oder einer Berufsgattung keine Sozialpartner vorhanden, mit welchen ein GAV abgeschlossen werden kann oder weigert sich in einer Branche der Arbeitgeber- oder der Arbeitnehmerverband, einen GAV abzuschliessen, könnte ein Dachverband als GAV-Partei amtieren.

▪ Einschätzung

Will ein Arbeitgeberverband einen GAV abschliessen, so muss er im betreffenden geografischen Geltungsbereich Betriebe dieser Branche vertreten. Nur dann kann er im Namen seiner Mitglieder einen GAV abschliessen. So könnte ein Arbeitgeberverband, der nur in der Westschweiz Mitglieder hat, nicht einen GAV für die ganze Schweiz abschliessen. Dazu fehlt es an der Legitimation.

Die Mitglieder eines Arbeitgeberverbandes sind die Betriebe der entsprechenden Branche. Die Mitglieder eines Dachverbandes sind hingegen nicht die Betriebe selbst, sondern ebenfalls Verbände, nämlich die einzelnen Branchenverbände. Es stellt sich deshalb die Frage, ob ein Dachverband gemäss seinen Statuten wirklich befugt ist, die Einzelmitglieder seiner Branchenverbände zu vertreten. Grundsätzlich darf das nur der Branchenverband selbst tun, nicht aber der Dachverband. Analog zur eingangs erwähnten Problematik bezüglich des geografischen Geltungsbereichs stellt sich auch hier die Frage der Legitimation, seine Mitglieder zu vertreten. Der Dachverband ist grundsätzlich nur befugt, die bei ihm organisierten Branchenverbände zu vertreten, nicht aber deren Mitglieder.

▪ Fazit

Nebst der Frage der Legitimität des Dachverbandes, im Namen der Unternehmungen der Branche zu verhandeln, kommt dazu, dass der Dachverband nur in den wenigsten Fällen über die erforderlichen detaillierten Sachkenntnisse verfügt, um anstelle des zuständigen Branchenverbandes einen GAV abzuschliessen.

C. Förderung der üblichen AVE mittels Vereinfachung des Verfahrens

▪ Ausgangslage

Seit der Einführung der Personenfreizügigkeit hat der Druck auf eine Beschleunigung der Verfahren zur AVE-Erklärung eines GAV zugenommen. Die Betriebe sind häufig nicht in der Lage oder nicht bereit, die GAV zu respektieren, wenn nicht sichergestellt ist, dass auch die ausländischen Betriebe oder schweizerische Aussenseiterbetriebe sich möglichst zeitgleich an die Mindestarbeitsbedingungen halten müssen. Es stellt sich deshalb die Frage, ob und wie das Verfahren vereinfacht und damit etwas beschleunigt werden könnte, ohne den Gesetzesauftrag zu verletzen. Bemängelt wird z.B., dass die Verfahren zu lange dauern würden.

▪ Heutige Regelung

Die Vertragsparteien des GAV, die diesen allgemeinverbindlich erklären wollen, haben ein entsprechendes Gesuch einzureichen. Die Verwaltung prüft das Gesuch in formeller und materieller Hinsicht. Einerseits prüft sie, ob das Gesuch vollständig ist und ob die gesetzlichen Voraussetzungen für die AVE erfüllt sind. Andererseits wird geprüft, ob die einzelnen Vertragsbestimmungen mit dem geltenden Recht kompatibel sind. Konkret wird geprüft, ob die Bestimmungen gegen zwingende Gesetzesbestimmungen verstossen. Zudem müssen die verschiedenen Sprachfassungen übereinstimmen. Notfalls müssen die Vertragsparteien einzelne Bestimmungen anpassen, damit diese AVE erklärt werden können. Wollen oder können die Vertragsparteien dies nicht, muss die fragliche Bestimmung von der AVE ausgenommen werden. Diese Bereinigungsphase kann in einzelnen Fällen sehr zeitaufwendig sein und mehrere Monate in Anspruch nehmen.

Sind die Vertragstexte bereinigt, wird das Gesuch mit den allgemeinverbindlich zu erklärenden Bestimmungen und dem vorgesehenen Geltungsbereich im Schweizerischen Handelsamtsblatt (SHAB) mit einer Einsprachefrist publiziert. Für ganze GAV gilt eine Frist von 30 Tagen, für Änderungen hingegen eine von 15 Tagen.

Werden keine Einsprachen eingereicht, werden die Unterlagen für den Bundesratsbeschluss vorbereitet. Diese werden zusammen mit den wichtigsten Dokumenten des Gesuchs dem Bundesrat unterbreitet. Hat der Bundesrat die Entscheidung über die AVE getroffen, wird der Beschluss im SHAB publiziert. In der Publikation wird auch das Inkrafttreten geregelt (im Prinzip der nächste oder übernächste Monatsanfang).

In den kantonalen Verfahren ist die Vorgehensweise grundsätzlich dieselbe, wobei der Kanton für alle Verfahrensschritte zuständig ist. Nach Erteilen der AVE durch den Regierungsrat muss der Beschluss vom WBF genehmigt werden.

Das SECO und die Kantone bemühen sich darum, die Gesuche auf AVE von GAV so rasch als möglich zu behandeln. Die meisten Gesuche auf AVE eines gesamten GAV werden auf Bundesebene innert vier bis sechs Monaten beendet, reine Lohnerhöhungen sowie blosser Verlängerungen oder Wiederinkraftsetzungen innert drei bis vier Monaten, sofern keine Einsprachen eingereicht werden.

▪ Alternative

Es wäre denkbar,

i) eine Frist vorzusehen, wonach die zuständige Behörde (SECO oder kantonale Behörde) nach Einreichen eines AVE-Gesuchs innert beispielsweise 30 Tagen eine Stellungnahme abzugeben hat. Liegt ein kantonaler Beschluss über die AVE vor, so hätte der Bund die Genehmigung innert 30 Tagen zu erteilen.

ii) den Einsprechern, deren Einsprachen abgewiesen wurden, Kosten zwischen 1'000 und 10'000 Franken aufzuerlegen.

iii) bei bereits bestehender AVE eines GAV im Falle von reinen Lohnerhöhungen das Verfahren zu vereinfachen, indem auf die Publikation des Gesuchs und die damit zusammenhängende Einsprachemöglichkeit verzichtet würde.

▪ **Einschätzung**

i) Stellungnahme innert einer bestimmten Frist:

Eine Überprüfung des Gesuchs in formeller Hinsicht stellt i.d.R. keine besonderen Probleme dar. Fehlen Unterlagen, können die Vertragsparteien rasch informiert und die nötigen Ergänzungen beigebracht werden. Müsste die Stellungnahme innert 30 Tagen hingegen auch die materielle Prüfung des GAV umfassen, so kann diese Frist erfahrungsgemäss oft nicht eingehalten werden, denn Gesamtarbeitsverträge sind komplexe und umfangreiche Regelwerke. Zudem hat die GAV-Prüfung auch die Kohärenz in Bezug auf die anderen allgemeinverbindlich erklärten GAV zu umfassen (einheitliche AVE-Praxis).

Aber auch wenn die erste Prüfung der Unterlagen rasch erfolgt ist, bedeutet dies noch nicht, dass die AVE selbst ebenfalls rasch ausgesprochen werden kann. Einzelne Bestimmungen des GAV können widerrechtlich sein. Den Vertragsparteien wird deshalb die Möglichkeit eingeräumt, am GAV Änderungen anzubringen. Viele AVE-Gesuche sind unvollständig. Es kann Monate dauern, bis die Vertragsparteien alle erforderlichen Zusatzdokumente sowie alle Sprachfassungen des GAV eingereicht haben. Dies gilt auch für die Gesuche, die bei den Kantonen eingereicht werden. Die Gesuche der Kantone auf Genehmigung der AVE durch den Bund sind ebenfalls nicht immer vollständig.

▪ **Fazit**

Es gibt gegensätzliche Interessen im Hinblick auf die Dauer der AVE-Verfahren. Die Sozialpartner haben ein Interesse, dass die AVE auf ein Gesuch hin rasch erfolgt. Dagegen hat das SECO sicherzustellen, dass die AVE-Verfahren korrekt verlaufen und die Voraussetzungen für die AVE gründlich geprüft werden. Optimierungsmöglichkeiten werden auf der operationellen Ebene im SECO jedoch laufend geprüft.

ii) Kostenaufgabe für Einsprecher

Bei der AVE handelt es sich um ein Gesetzgebungsverfahren sui generis. Den betroffenen Arbeitgebern und Arbeitnehmenden und auch den Einsprechern steht kein Akteneinsichtsrecht zu. Wer ein rechtliches Interesse nachweisen kann, hat die Möglichkeit, eine Einsprache einzureichen. Dies entspricht der Gewährung des rechtlichen Gehörs. Zudem steht gegen AVE des Bundes kein Rechtsmittel zur Verfügung.⁵⁹ Nach dem AVE-Beschluss der Behörde sind die allgemeinverbindlich erklärten Bestimmungen für die unterstellten Arbeitgeber und Arbeitnehmenden zwingend wie ein Gesetz einzuhalten. Die Einsprache ist daher die einzige Möglichkeit, die den Betroffenen zusteht, um ihre Anliegen geltend zu machen.

Es ist möglich, dass einzelne Einsprachen eingereicht werden, um die Inkraftsetzung der AVE zu verzögern. Viele Einsprachen weisen jedoch die Behörden auf Widersprüche oder Unklarheiten im Vertragstext hin. Die Einsprecher können auch geltend machen, dass Vertragsbestimmungen gesetzeswidrig seien. Schliesslich können Verbände und Betriebe mit der Einsprache auf heikle Abgrenzungsfragen zu anderen Branchen hinweisen.

▪ **Fazit**

Die Einsprache ist die einzige Möglichkeit, die den Betroffenen zusteht, um ihre Anliegen geltend zu machen. Aus diesem Grund ist im Gesetz vorgesehen, dass den Einsprechern keine Kosten auferlegt werden dürfen.

⁵⁹ Gegen kantonale Allgemeinverbindlicherklärungen steht hingegen die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht offen (Art. 82 Bst. b Bundesgerichtsgesetz).

iii) Beschleunigung des Verfahrens bei reinen Mindestloohnerhöhungen

Eine weitere Beschleunigung der Verfahren könnte erreicht werden, wenn in gewissen Fällen auf die Publikation des AVE-Gesuchs und die Einspruchsmöglichkeit von Interessierten verzichtet würde. Dies würde eine Gesetzesänderung bedingen und wäre wohl nur für AVE-Gesuche zu rechtfertigen, die reine Lohnanpassungen (Erhöhung der Mindest- und Effektivlöhne) zum Gegenstand haben. Das Anliegen könnte im Rahmen einer Gesetzesrevision aufgenommen werden.

Wie unter erläutert, handelt es sich bei der AVE um ein Gesetzgebungsverfahren eigener Art. Von den Aussenseiterbetrieben wird verlangt, dass sie die allgemeinverbindlich erklärten Bestimmungen des GAV ab dem ersten Tag des Inkrafttretens korrekt anwenden. Ist dies nicht der Fall, kann die paritätische Kommission im Falle einer Kontrolle im Falle von Widerhandlungen ebenfalls ab dem ersten Tag Sanktionen aussprechen. Will man von jedem Arbeitgeber verbindlich die Einhaltung der allgemeinverbindlich erklärten Vertragsbestimmungen verlangen, so muss er auch entsprechend informiert werden. Mit der Publikation des Gesuchs im SHAB können alle Interessierten erfahren, dass ein Verfahren läuft und dass innert einer mehr oder weniger langen Frist mit der AVE der publizierten GAV-Bestimmungen zu rechnen ist.

▪ Fazit

Das Recht auf Einsprache stellt die einzige Möglichkeit für Aussenseiter (Arbeitgeber und Arbeitnehmende) dar, ihre Meinung bekannt zu geben. Auf die Publikation und die Einspruchsmöglichkeit kann daher nicht verzichtet werden, zumal insbesondere den Aussenseiterbetrieben im AVE-Verfahren ohnehin fast keine Rechte zustehen, sondern vor allem Verpflichtungen auferlegt werden. Zudem wäre es in rechtlicher Hinsicht schwierig zu begründen, wieso gerade bei den Lohnerhöhungen bzw. nur bei den Lohnerhöhungen eine Einsprache ausgeschlossen sein sollte, während sie bei allen anderen Vertragsänderungen (z.B. bei relativ unbedeutenden Bestimmungen über die Pausen oder die Mittagessenentschädigung) weiterhin zulässig wäre.

6 Schlussfolgerung

Die Lohnbildungspolitik in der Schweiz basiert auf den Grundsätzen der Vertrags-, der Wirtschafts- und der Koalitionsfreiheit. Der Staat mischt sich grundsätzlich nicht in den Lohnbildungsmechanismus ein. Das Fundament der Lohnbildung in der Schweiz ist eine starke und verantwortungsvolle Sozialpartnerschaft. Ein zentrales Element ist dabei der Gesamtarbeitsvertrag (GAV). Die Sozialpartner sind grundsätzlich frei, einen GAV abzuschliessen und sie können auch frei über den Inhalt der GAV-Verhandlungen entscheiden. Mit der Allgemeinverbindlicherklärung eines GAV (ave GAV) hilft die öffentliche Hand den Sozialpartnern unter gewissen Voraussetzungen, die Löhne und die Mindestarbeitsbedingungen in einer Branche zu sichern.

Dieses System, welches die Regelung der Lohn- und Arbeitsbedingungen zu einem grossen Teil den Sozialpartnern überträgt, hat sich bewährt. Der Schweizer Arbeitsmarkt schneidet im internationalen Vergleich sehr gut ab und zeichnet sich durch eine hohe Erwerbsquote und eine tiefe Arbeitslosenquote aus. Ein hohes Lohnniveau und eine, im internationalen Vergleich ausgewogene Verteilung der Löhne und der verfügbaren Einkommen, runden das positive Gesamtbild ab. Daran hat auch die Einführung der Personenfreizügigkeit, eine der bedeutendsten wirtschaftspolitischen Reformen der letzten Jahre, nichts geändert. Die Lohnverteilung insgesamt und auch der Tieflohnanteil im Besonderen blieben seit Mitte der 1990er Jahre bemerkenswert stabil. Insbesondere dank den flankierenden Massnahmen (FlaM) zur Bekämpfung von missbräuchlicher Lohnunterbietung konnte bisher ein unerwünschter Druck auf die Löhne weitgehend verhindert werden. Indem der AVE von GAV im Rahmen der FlaM eine wichtige Rolle zugeteilt wurde, hat die Einführung der Personenfreizügigkeit die Zunahme der Anzahl GAV und der AVE begünstigt. Der GAV-Abdeckungsgrad stieg von 38% im Jahr 2001 auf 49% im Jahr 2012 an. Der AVE-GAV-Abdeckungsgrad stieg im gleichen Zeitraum von 12% auf 24% an.

Die Einführung eines nationalen gesetzlichen Mindestlohns würde zu einem Bruch mit der bisher erfolgreichen Lohnbildungspolitik in der Schweiz führen: ein für den Bundesrat zu riskantes Unterfangen angesichts der Tatsache, dass die damit angepeilten Ziele nicht erreicht und wichtige Errungenschaften gefährdet würden. Den regionalen und nach Branchen teilweise sehr unterschiedlichen Gegebenheiten könnte mit einem einheitlichen Mindestlohn von 22 Franken pro Stunde nicht im erforderlichen Mass Rechnung getragen werden, womit zahlreiche Arbeitsplätze gefährdet würden. Besonders einfachere Tätigkeiten kämen stärker unter Druck und die Arbeitsmarktintegration von wenig qualifizierten Arbeitnehmenden würde gegenüber heute zusätzlich erschwert. Der Berufseinstieg von Jugendlichen würde ebenfalls schwieriger, womit ein grosser Trumpf der Schweiz - nämlich eine vergleichsweise tiefe Jugendarbeitslosigkeit - aufs Spiel gesetzt würde. Hinsichtlich der Armutsbekämpfung hätte die Anhebung tiefer Löhne durch einen einheitlichen Mindestlohn wie sie die Initiative fordert, insgesamt eher kontraproduktive Wirkung. In seiner Botschaft vom 16. Januar 2013 empfiehlt der Bundesrat deshalb dem Parlament, die Initiative "Für den Schutz fairer Löhne" Volk und Ständen ohne direkten Gegenvorschlag zur Abstimmung zu unterbreiten mit der Empfehlung, die Initiative abzulehnen.

Auch nach Prüfung von Alternativen zur Mindestlohn-Initiative im Bereich Voraussetzungen AVE GAV und NAV kommt das WBF/SECO zum Schluss, dass die im Bericht zur Diskussion gestellten Massnahmen keine angemessenen Alternativen darstellen und die Weiterführung der aktuellen Politik zielführender ist.

7 Literaturverzeichnis

BFS. „Armut in der Schweiz: Konzepte, Resultate und Methoden.“ Neuenburg, 2012a.

BFS. „Erhebung der Gesamtarbeitsverträge in der Schweiz.“ Neuchâtel, 2012d.

BFS. „Schweizerische Lohnstrukturerhebung 2010.“ Neuchâtel, 2012c.

BFS. „Tieflohne in der Schweiz.“ Neuenburg, 2012b.

BFS. „Tieflohne und Working Poor in der Schweiz.“ Neuenburg, 2008.

Boockmann. „The Combined Employment Effects of Minimum Wages and Labor Market Regulation - a Meta-Analysis.“ *Applied Economics Quarterly*, 2010: 167-188.

Bundesrat. „Botschaft zur Volksinitiative "Für den Schutz fairer Löhne" (Mindestlohn-Initiative).“ Bern, 2013.

SBG, Medienmitteilung. *Bisher unterschätzt: Tieflohne in der reichen Schweiz weit verbreitet.* Bern, 28. Februar 2013.

8 Anhang

8.1 Graphiken und Abbildungen

Tabelle 7: Gesamtarbeitsverträge (GAV) gemäss BFS 2012

Schweiz Stand 1. Mai 2009

	Anzahl GAV	Unterstellte Arbeitnehmer
Total	602	1'533'100
Verbands-GAV	x	1'211'900
Firmen-GAV	x	321'300
Allgemeinverbindliche GAV	61	541'300
Nicht allgemeinverbindliche GAV	541	991'900
mit Mindestlöhne	509	1'325'900
davon empfohlen	7	36'100
ohne Mindestlöhne	93	207'200
< 1'000	469	102'400
1'000 - 4'999	90	190'200
5'000 - 9'999	11	71'400
10'000 - 99'999	26	701'200
100'000 et plus	3	468'000
Ohne Angabe	3	0
1. Sektor	11	16'400
2. Sektor	243	477'600
3. Sektor	342	835'300
Nicht zuzuordnen	6	203'800

Quelle: Bundesamt für Statistik (BFS)

Tabelle 8: Anzahl unterstellte Arbeitnehmende nach Wirtschaftsbranchen (GAV mit normativen Bestimmungen), 2012

GAV mit mindestens 1'500 unterstellten Arbeitnehmenden

Wirtschaftsbranchen	Anzahl GAV-Unterstellte
Landw. u. Jagd	-
Herstellung v. Nahrungs- u. Futtermittel	28'300
Herstellung von Holzwaren (ohne Möbel)	31'400
Herst.v. Papier, Pappe u. Waren daraus	2'300
Herst. v. Druckerz.; Vervielfältigung	15'000
Herstellung von chemischen Erzeugnissen	4'300
Sonst. Prod. aus nichtmet. Mineralien	1'500
Herstellung von Metallerzeugnissen	13'700
Herst. von Datenverarbeitungsgeräten	42'000
Maschinenbau	100'500
Herst. von Automobilen u. Automobilteil.	-
Sonst. Fahrzeugbau	-
Rep. u. Inst. v. Masch. u. Ausrüst.	-
Hochbau	81'300
Sonstiges Ausbaugewerbe	74'800
Handel, Instandh. u. Rep. v. Motorfahrz.	12'600
Grosshandel	-
Detailhandel	138'700
Landverkehr, Transp. In Rohrfernleitung	61'000
Luftfahrt	2'200
Post-, Kurier- u. Expressdienste	47'400
Gastronomie	220'000
Verlagswesen	1'600
Rundfunkveranstalter	5'100
Telekommunikation	-
Finanzdienstleistungen	69'500
Vermittlung von Arbeitskräften	127'000
Wach- u. Sicherheitsdienste, Detekteien	16'000
Gebäudebetreu.; Garten-, Landschaftsbau	80'700
Öffent. Verw., Verteidigung; Sozialvers.	10'400
Erziehung u. Unterricht	5'000
Gesundheitswesen	55'800
Heime (ohne Erholungs- und Ferienheime)	5'500
Sonst. persönliche Dienstleistungen	9'400
Nicht zuzuordnen	192'500

Quelle: Bundesamt für Statistik (BFS)

Tabelle 9: Anzahl (AVE) GAV unterstellte Arbeitnehmende und (AVE) GAV-Abdeckungsgrad 2001-2012

Anzahl GAV, unterstellte Arbeitnehmende und GAV-Abdeckungsgrad, 2001-2012 ¹⁾

GAV mit mindestens 1500 unterstellten Arbeitnehmenden

	2001	2007	2012 ²⁾
Anzahl GAV	78	98	100
Anzahl unterstellter Arbeitnehmenden	1'234'500	1'475'900	1'796'300
Anzahl GAV mit normativen Bestimmungen ³⁾	76	89	89
Anzahl unterstellter Arbeitnehmenden (GAV mit normativen Bestimmungen)	1'218'400	1'323'400	1'628'900
Anzahl GAV mit verbindlichen Mindestlöhnen		72	73
Anzahl unterstellter Arbeitnehmenden (GAV mit verbindlichen Mindestlöhnen)		1'079'400	1'289'600
Anzahl GAV ohne normative Bestimmungen	2	9	11
Anzahl unterstellter Arbeitnehmenden (GAV ohne normative Bestimmungen)	16'100	152'400	167'400
GAV-Abdeckungsgrad ⁴⁾	38%	41%	49%

Anzahl AVE GAV, unterstellte Arbeitnehmende und AVE GAV-Abdeckungsgrad, 2001-2012 ¹⁾

GAV mit mindestens 1500 unterstellten Arbeitnehmenden

	2001	2007	2012 ⁵⁾
Anzahl AVE GAV	14	28	31
Anzahl unterstellter Arbeitnehmenden	401'200	629'200	957'500
Anzahl AVE GAV mit normativen Bestimmungen ³⁾	13	21	22
Anzahl unterstellter Arbeitnehmenden (AVE GAV mit normativen Bestimmungen)	386'600	482'400	793'500
Anzahl AVE GAV ohne normative Bestimmungen	1	7	9
Anzahl unterstellter Arbeitnehmenden (AVE GAV ohne normative Bestimmungen)	14'500	146'800	164'000
AVE GAV Abdeckungsgrad ⁴⁾	12%	15%	24%

Quelle: BFS 2012d und SECO (eigene Auswertung)

1) 2001-2009 Stand 1. Mai, ab 2012 neuer Stand 1. März und provisorische Zahlen

2) Enthält GAV Bauhauptgewerbe (mit normativen Bestimmungen) mit 71'200 unterstellten Arbeitnehmenden (GAV erneuert am 1. April 2012) und GAV Personalverleih (mit normativen Bestimmungen), deren Anzahl der unterstellten Arbeitnehmenden erstmals 2012 geschätzt wurde: 270'000 Personen. In dieser Zahl sind Doppelzählungen enthalten, die erst bei den definitiven Ergebnissen der Erhebung 2012 bekannt werden.

3) Merkmale Mindestlöhne erstmals 2003 erhoben.

4) Der GAV-Abdeckungsgrad entspricht der Anzahl unterstellter Arbeitnehmenden (GAV mit normativen Bestimmungen) geteilt durch die gesamte unterstellbare Beschäftigung. Die gesamte unterstellbare Beschäftigung entspricht dem Total der Beschäftigten (BESTA 2. Quartal) minus Beschäftigte öffentliche Verwaltung, minus 50% Beschäftigte Erziehung und Unterricht, minus mitarbeitende Betriebsinhaber, Kader und mitarbeitende Familienmitglieder. Mitarbeitende Betriebsinhaber und Familienmitglieder sind ebenso wie Kader und Aushilfenangestellten in aller Regel vom Geltungsbereich eines GAV ausgeschlossen. Der geschätzte Anteil der dadurch nicht unterstellbaren Erwerbstätigen von 4.9% ist eine Extrapolation der Resultate des im Jahr 2005 grössten GAV der Schweiz, jenem des Gastgewerbes.

5) Die markante Zunahme im 2012 ist zurückzuführen auf den seit 1.1.2012 neuen AVE GAV Personalverleih mit 270'000 unterstellten Arbeitnehmenden, davon 127'000 gedeckt mit Mindestlöhnen (Schätzung 2012)

Tabelle 10: Der GAV-Abdeckungsgrad im internationalen Vergleich in Prozent

Land	1990***	2009	Veränderung 1990-2009
Österreich	98.0	99.0	1.0
Belgien**	96.0	96.0	0.0
Schweden**	89.0	91.0	2.0
Finnland*	81.0	90.0	9.0
Frankreich**	92.0	90.0	-2.0
Island**	96.4	88.0	-8.4
Spanien**	82.2	84.5	2.3
Niederlande**	82.0	82.3	0.3
Dänemark*	84.0	80.0	-4.0
Italien	83.0	80.0	-3.0
Norwegen**	70.0	74.0	4.0
Griechenland**	70.0	65.0	-5.0
OECD	70.3	62.1	-8.2
Deutschland	72.0	62.0	-10.0
Luxemburg**	60.0	58.0	-2.0
Schweiz**	48.0	48.0	0.0
Portugal	79.0	45.0	-34.0
Irland**	60.0	44.0	-16.0
Tschechische Republik	X	42.5	..
Australien*	80.0	40.0	-40.0
Slowakei	X	40.0	..
Ungarn	X	33.5	..
Grossbritannien	54.0	32.7	-21.3
Kanada	38.0	31.6	-6.4
Estland	X	19.0	..
Neuseeland*	61.0	17.0	-44.0
Japan**	23.0	16.0	-7.0
USA	18.3	13.6	-4.7
Mexiko**	X	7.0	..

Quelle: OECD, Employment Outlook 2012, ICTWSS Database

* letztes Erhebungsjahr 2007

** letztes Erhebungsjahr 2008

*** Erstes Erhebungsjahr für die Schweiz und Schweden ist 1991.
Erstes Erhebungsjahr für Island ist 1989