

Mindestlöhne in der Schweiz: Entwicklungen seit 1998 und Handlungsbedarf heute

Avec résumé en français

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	5
Résumé en français	10
Mindestlöhne in der Schweiz	15
1. Die wissenschaftliche Diskussion zu Mindestlöhnen und Beschäftigung	15
2. Mindestlöhne im Ausland: Entwicklungen in den letzten zehn Jahren	18
3. Die Diskussion zu Mindestlöhnen in der Schweiz in den neunziger Jahren	21
4. Entwicklung des gesamtarbeitsvertraglichen Abdeckungsgrades	23
5. Die Entwicklung der Mindestlöhne in einigen Gesamtarbeitsverträgen	27
6. Der Einfluss der Mindestlohnkampagne auf die gesamte Lohnstruktur	28
7. Der Einfluss der Mindestlohnkampagne auf verschiedene Branchen	31
8. Die Tieflohnsituation in der Schweiz heute	33
9. Schlussfolgerung: Mindestlöhne und der Arbeitsmarkt in der Schweiz	37
10. Bibliographie	39

Bemerkung:

Die in diesem Bericht verwendeten Ergebnisse von Analysen der Lohnstrukturerhebung (LSE) des Bundesamts für Statistik wurden von Roman Graf am Observatoire Universitaire de l'Emploi der Universität durchgeführt. Wir danken ihm herzlich dafür.

Zusammenfassung

Ausgangslage Ende der neunziger Jahre

1997 tauchte die Schweizer Wirtschaft aus einer ungewöhnlich langen Rezession von sechs aufeinanderfolgenden Stagnationsjahren auf. Die lange Krise hatte nicht nur zu hoher Arbeitslosigkeit geführt, sondern lastete auch schwer auf der Lohnentwicklung: Die Reallöhne waren zwischen 1991 und 1998 gesamthaft um winzige 1.5 Prozent gestiegen. Da während derselben Zeitspanne die Mehrwertsteuer eingeführt und die Krankenkassenprämien stark erhöht wurden, verringerte sich zwischen 1990 und 1998 das verfügbare Einkommen der zehn Prozent ärmsten erwerbstätigen Haushalte um 5.2 Prozent. Die Folge war eine starke Zunahme von Löhnen, die nicht zum Leben reichen: Die Schweiz hatte ein offenkundiges Problem von Working Poor. Vor diesem Hintergrund lancierte der Schweizerische Gewerkschaftsbund 1998 seine Mindestlohnkampagne mit der Forderung, dass fortan keine Löhne mehr unter 3000 Franken bezahlt werden sollten.

Umsetzung der Mindestlohnkampagne in Gesamtarbeitsverträgen

Für die Umsetzung der ihrer Forderung wählten die Gewerkschaften das Mittel der Gesamtarbeitsverträge (GAV). Mindestlöhne wurden in der Folge zu einem zentralen Thema in den kollektiven Verhandlungen. Dieses Vorgehen hatte einen nachhaltigen Einfluss auf die Entwicklung der Mindestlöhne (siehe Tabelle A.1). So wurden diese im beschäftigungsmässig wichtigsten GAV der Schweiz, dem Vertrag des Gastgewerbes (200'000 Unterstellte), um 40 Prozent erhöht zwischen 1998 und 2008. Auch in den beiden grössten Unternehmen des Detailhandels, Migros und Coop, wurde ein Anstieg der zuvor sehr tiefen Mindestlöhne für ungelernete Arbeitnehmende um 35 bis 45 Prozent vereinbart. Dass es sich dabei um weit überdurchschnittliche Erhöhungen handelt, zeigt ein Vergleich mit der Entwicklung des schweizerischen Medianlohnes: Dieser stieg während derselben Zeitperiode (1998-2006) nur um 13 Prozent – von 5020 auf 5670 Franken.

Tabelle A.1: Entwicklung der GAV-Mindestlöhne für Beschäftigte ohne Lehre (in Franken)

<i>Branche</i>	<i>1998</i>	<i>2000</i>	<i>2002</i>	<i>2004</i>	<i>2008</i>
Buchhandel	2890	3000	3200	3270	3450
Detailhandel, Coop	2400 -2700*	2400 -2700*	3200	3300	3600
Detailhandel, Migros	2500 - 2800	2600 - 2900	3150	3300	3300 - 3600*
Druckindustrie	2800	2900	3000	3000	3300
Gastgewerbe	2350	2410	3000	3120	3300
Textilindustrie	2365	2390	2750	3050	3420**

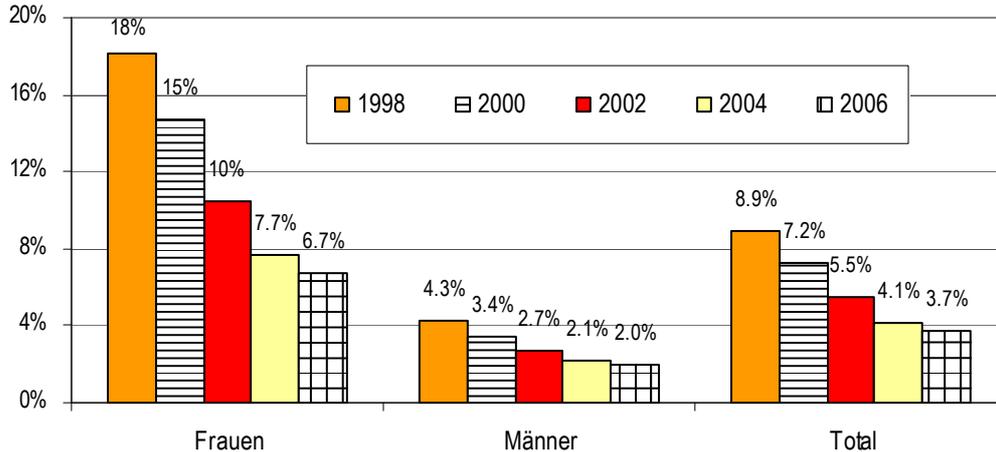
* Regional unterschiedliche Mindestlöhne ** Qualifizierte angelernte Arbeiten

Einfluss auf die Lohnstruktur

Der Einfluss der Mindestlohnkampagne wird auch aus einer Analyse der Entwicklung der Lohnstruktur sichtbar. Abbildung A.1 zeigt, dass sich zwischen 1998 und 2006 der Anteil der Beschäftigten mit einem monatlichen Bruttolohn von weniger als 3000 Franken von 8.9 auf 3.7 Prozent verringert hat (Löhne für Teilzeitbeschäftigte sind hochgerechnet). Das sind mehr als 150'000 Erwerbstätige, deren Monatslohn über die Schwelle der 3000 Franken gehoben wurde. Den stärksten Einfluss hatte die Mindestlohnkampagne auf die weiblichen Beschäftigten. Während 1998 noch

über 18 Prozent aller Frauen weniger als 3000 Fr. brutto verdienten, hat sich dieser Anteil innerhalb von acht Jahren auf 6.7 Prozent verringert.

Abbildung A.1: Anteil der Beschäftigten mit einem Bruttomonatslohn von unter 3000 Fr.



Bemerkung: berechnete Schwelle entspricht einem Bruttojahreslohn von 39'000 Fr. (=3000 Fr. x 13). Löhne sind standardisiert für eine Vollzeitbeschäftigung von 40 Wochenstunden.

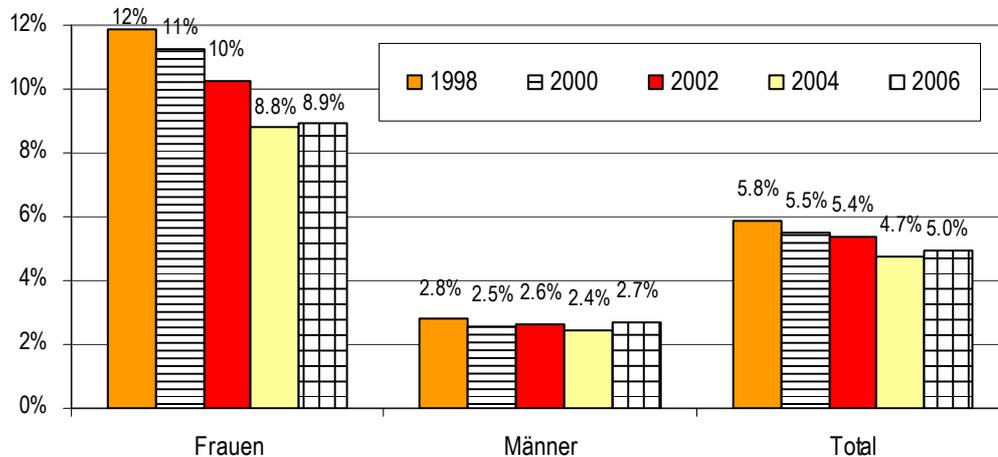
Quelle: Lohnstrukturerhebungen 1998, 2000, 2002, 2004, 2006, Bundesamt für Statistik. Verwendete Stichprobe umfasst nur Erwachsene zwischen 19 und 65 Jahren im privaten Sektor.

Berechnungen: Roman Graf, Observatoire Universitaire de l'Emploi, Universität Genf.

Diese Darstellung berücksichtigt nicht, dass zwischen 1998 und 2006 die Konsumentenpreise um 7.9 Prozent anstiegen und sich die Reallöhne darüber hinaus um 2.5 Prozent erhöhten. Um festzustellen, ob die Tieflohne mit der Teuerung und der generellen Lohnentwicklung Schritt gehalten haben, wird in Abbildung A.2 der Anteil der Tieflohner/innen in Bezug zu einer relativen Schwelle von 60 Prozent des schweizerischen Medianlohns gesetzt. Auch diese Auswertung zeigt, dass die Mindestlohnkampagne die Lohnsituation der wenig qualifizierten Beschäftigten deutlich verbessert hat: Der Anteil der Beschäftigten, die weniger als diese (sich Jahr für Jahr erhöhende) Schwelle verdienen, ging zwischen 1998 und 2006 von 5.8 auf 5.0 Prozent zurück.

Diese Analyse bestätigt, dass die gewerkschaftliche Kampagne vor allem die Löhne der weiblichen Beschäftigten erhöht hat: 1998 verdienten 12 Prozent der Frauen weniger als 60 Prozent des Medianlohnes, 2006 traf dies nur mehr auf 8.9 Prozent aller Frauen zu. Diese Abbildung macht jedoch auch deutlich, dass der Rückgang der Tieflohne nach 2004 ins Stocken geraten ist: Ein neuer Anlauf der Mindestlohnkampagne scheint dringend notwendig.

Abbildung A.2: Anteil der Beschäftigten mit einem Bruttomonatslohn unter 60% des Medianlohns



Bemerkung: 60% des Medianlohns entsprach 1998 einem Jahreslohn von 36'340 Fr. (12 x 3030 Fr.), 2000: 37'440 Fr. (12 x 3120 Fr.), 2002: 38'900 Fr. (12 x 3240 Fr.), 2004: 39660 Fr. (12 x 3310 Fr.), 2006: 40'560 Fr. (12 x 3380 Fr.). Löhne sind standardisiert für eine Vollzeitwerbstätigkeit von 40 Wochenstunden.

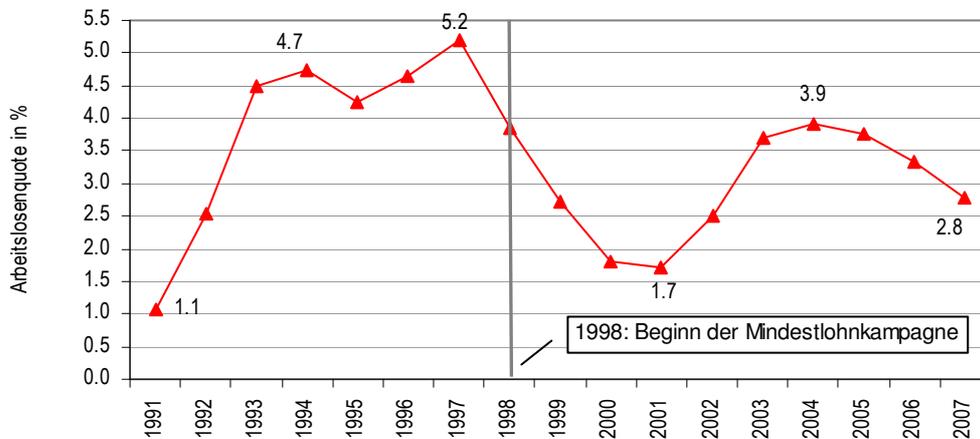
Quelle und Berechnungen: Siehe Abbildung A.1.

Auswirkungen der Mindestlohnkampagne auf den Arbeitsmarkt

Die Mindestlohnkampagne hatte zwei positive Auswirkungen auf die Lohnstruktur. Erstens sorgte sie dafür, dass nach 1998 auch die Bezügerinnen und Bezüger von tiefen Löhnen am Konjunkturaufschwung teilhatten. Dies gelang vor allem in jenen Bereichen, in welchen die Mindestlöhne kollektiv in GAV vereinbart werden. Zudem konnte zweitens die Zunahme der Lohnungleichheit gebremst werden. Vor dem Hintergrund der wachsenden Individualisierung der Lohnpolitik und der explodierenden Managergehälter bestand für die Schweiz 1998 die Gefahr, dass die Lohnschere in ähnlichem Ausmass aufgehen würde wie zehn Jahre zuvor in den USA und Grossbritannien. Dank des Bedeutungsgewinns von Mindestlöhnen konnte diese Gefahr eingedämmt werden.

Neben den zwei positiven Auswirkungen blieb eine von vereinzelt Wirtschaftsjournalisten vorhergesagte negative Auswirkung der Mindestlohnkampagne aus: Sie hatte keine negative Beschäftigungsentwicklung zur Folge. Dies wird aus Abbildung A.3 ersichtlich: Die Arbeitslosenquote in der Schweiz fiel – trotz den teils erheblichen Mindestlohnerhöhungen – von 3.7 Prozent 1998 auf 1.7 Prozent 2001. Nach einem konjunkturellen Anstieg der Arbeitslosigkeit 2003 und 2004 prognostiziert das Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) für dieses Jahr wieder eine tiefe Arbeitslosenquote von 2.5 Prozent. Dadurch hat die Mindestlohnkampagne jene Ökonomen Lügen gestraft, die dem Irrtum erlagen, dass Vollbeschäftigung im 21. Jahrhundert nur mehr durch eine Expansion von schlecht bezahlten Dienstleistungsjobs möglich sei.

Abbildung A.3: Entwicklung der Arbeitslosenquote in der Schweiz, 1991-2007



Mindestlöhne und Vollbeschäftigung schliessen sich nicht aus

Der empirische Befund, dass Mindestlöhne nicht zu höherer Arbeitslosigkeit führen, ist nicht neu. Bereits 1998 kam die OECD zum Schluss, dass „Mindestlöhne keinen Einfluss auf die Beschäftigung von Erwachsenen haben“ (Employment Outlook, S. 48). Die Absenz eines schädlichen Einflusses von Mindestlöhnen erklärt sich durch drei Faktoren:

- Erstens befinden sich die Mindestlöhne in Westeuropa auf einem Niveau, welches die Produktivität von wenig qualifizierten Beschäftigten nicht übersteigt. In anderen Worten weisen auch wenig qualifizierte Arbeitnehmende eine Arbeitsproduktivität auf, die es für Unternehmen lohnend macht, sie zu Löhnen von 60 Prozent des Medianlohnes zu beschäftigen.
- Zweitens deuten neue Untersuchungen der Arbeitsökonomie darauf hin, dass Unternehmen in Tieflohnbranchen über eine gewisse Marktmacht verfügen und somit in der Lage sind, Löhne zu zahlen, die unter der individuellen Arbeitsproduktivität liegen. Diese Nachfragemacht von Unternehmen ist auf einen mangelhaften Informationsstand (Unkenntnis über die Löhne in anderen Betrieben) und eine eingeschränkte Mobilität (unter anderem durch Aufenthaltsbewilligungen, die an einen Arbeitsplatz gebunden sind) der wenig qualifizierten Arbeitskräfte zurückzuführen.
- Schliesslich geht von der Anhebung von Mindestlöhnen in aller Regel ein positiver Einfluss auf die Arbeitsproduktivität aus. Steigt der Mindestlohn, haben die Arbeitgeber ein Interesse daran, die höheren Lohnkosten durch eine höhere Produktivität aufzufangen. Arbeitsproduktivität und Löhne stehen folglich in einem Wechselverhältnis: Höhere Produktivität führt zu höheren Löhnen; höhere Löhne üben Druck aus auf die Produktivität.

Wiederentdeckung der Mindestlöhne durch die Politik

Mindestlöhne wurden nicht nur in den Wirtschaftswissenschaften rehabilitiert. Seit einigen Jahren haben auch die Regierungen Mindestlöhne als wirksames Instrument der Wirtschaftspolitik wiederentdeckt. So wurden gesetzliche Mindestlöhne 1999 in Grossbritannien und 2000 in Irland eingeführt. In beiden Ländern sind die Erfahrungen überaus positiv: Der Mindestlohn hat im Kontext der sehr starken Einwanderung aus den mittelosteuropäischen Staaten nach Grossbritannien und Irland wesentlich dazu beigetragen, die Löhne von wenig qualifizierten Beschäftigten – Einheimi-

schen und Zugewanderten – zu stützen. Die positiven Erfahrungen in den zwei angelsächsischen Ländern haben auch in Österreich und Deutschland zu einem Umdenken geführt. So tritt 2009 in Österreich ein von den Sozialpartnern vereinbarter nationaler Mindestlohn in Kraft. In Deutschland sind Diskussionen zur Einführung eines branchenübergreifenden Mindestlohnes zurzeit im Gange; bislang wurden Mindestlöhne im Rahmen des Entsendegesetzes für rund ein Dutzend Branchen festgelegt.

Die neue Liebe der europäischen Politik zu Mindestlöhnen liegt nicht nur an der Erfahrung, dass Mindestlöhne und Vollbeschäftigung vereinbar sind. Sie ist auch eine Folge der Erkenntnis, dass Mindestlöhne Lohnzuschüssen – zum Beispiel in der Form von Kombilöhnen oder negativen Einkommenssteuern – wirtschaftssozialpolitisch überlegen sind. Mit Lohnzuschüssen würde die Existenz von wenig produktiven Wirtschaftsbereichen mit Löhnen, die nicht einmal zum Leben genügen, nicht nur akzeptiert, sondern gar noch staatlich gefördert. Die Wiederentdeckung von Mindestlöhnen hängt schliesslich mit der Einsicht zusammen, dass sich Arbeit lohnen muss. Unter dem Motto „Make Work Pay“ versuchen OECD und Europäische Kommission seit einigen Jahren, möglichst viele Leute in den Erwerbsprozess zu integrieren. Eine solche Erhöhung der Erwerbsquote setzt jedoch voraus, dass sich die Arbeit lohnt. Dieses Ziel wird mit Mindestlöhnen, die ein Leben in Würde erreichen, am einfachsten erreicht.

Résumé en français

La situation à la fin des années nonante

En 1997, l'économie suisse est sortie d'une récession d'une durée inhabituellement longue, de six années consécutives de stagnation. Cette longue crise n'a pas seulement fait grimper le chômage à un taux élevé, elle a aussi pesé de tout son poids sur l'évolution des salaires : entre 1991 et 1998, les salaires réels n'ont augmenté globalement que d'un pour-cent et demi. Comme la TVA a été introduite à la même époque et que les primes des caisses-maladie prenaient l'ascenseur, le revenu disponible des dix pour-cent de ménages actifs les plus pauvres a diminué de 5,2 pour cent entre 1990 et 1998. Conséquence, une forte croissance du nombre de salaires qui ne suffisent pas pour vivre. La Suisse faisait face à un problème aigu de travailleurs pauvres, les *working poor*. Dans ce contexte, l'Union syndicale suisse (USS) a lancé en 1998 sa campagne sur les salaires minimaux et demandé qu'aucun salaire ne descende désormais au-dessous de 3000 francs.

La campagne passe par les conventions collectives de travail

Pour mettre en œuvre leur revendication, les syndicats ont choisi le moyen des conventions collectives de travail (CCT). Les salaires minimaux ont alors occupé une place centrale dans les négociations collectives – avec un effet durable sur l'évolution des salaires minima (voir tableau A.1). Ils ont ainsi été relevés de 40 pour cent, entre 1998 et 2008, dans la CCT qui couvre le plus grand nombre de personnes en Suisse (200'000), celle de l'hôtellerie-restauration. De même, dans les deux plus grosses entreprises du commerce de détail, Migros et Coop, une augmentation de 35 à 45 pour cent a été négociée pour les salaires minimaux très faibles versés jusque-là au personnel non qualifié. Ces augmentations dépassaient de beaucoup la moyenne, comme le montre la comparaison avec l'évolution du salaire médian suisse : durant la même période (1998 à 2006), celui-ci n'a progressé que de 13 pour cent – de 5020 à 5670 francs.

Tableau A.1 : Évolution des salaires minimaux fixés par CCT pour le personnel sans apprentissage (en francs)

Branche	1998	2000	2002	2004	2008
Librairie	2890	3000	3200	3270	3450
Commerce de détail, Coop	2400 - 2700*	2400 - 2700*	3200	3300	3600
Commerce de détail, Migros	2500 - 2800	2600 - 2900	3150	3300	3300 - 3600*
Arts graphiques	2800	2900	3000	3000	3300
Hôtellerie-restauration	2350	2410	3000	3120	3300
Industrie textile	2365	2390	2750	3050	3420**

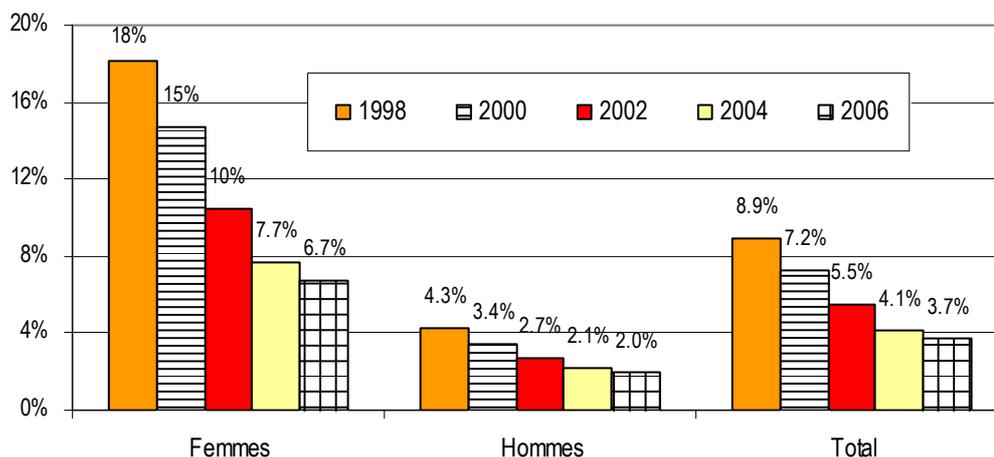
* Salaires minimaux variant selon la région ** Travaux qualifiés nécessitant une formation

Incidence sur la structure des salaires

L'influence de la campagne est aussi perceptible si l'on analyse l'évolution de la structure des salaires. Le graphique A.1 montre que la proportion du personnel salarié percevant un salaire mensuel brut de moins de 3000 francs a baissé de 8,9 à 3,7 pour cent entre 1998 et 2006 (les salaires versés au personnel à temps partiel ont été convertis en salaires à temps plein). Cela signifie que plus de 150'000 personnes ont vu leur salaire mensuel dépasser le seuil de 3000 francs. La cam-

pagne a eu le plus d'effet sur le personnel féminin. En 1998, plus de 18 pour cent des femmes gagnaient encore moins de 3000 francs de salaire brut ; en l'espace de huit ans, ce pourcentage a chuté à 6,7 pour cent.

Graphique A.1 : Part des travailleuses/travailleurs dont le salaire mensuel brut est inférieur à Fr. 3000.-



Remarque : Le seuil calculé correspond à un salaire annuel brut de Fr. 39 000.- (= Fr. 3000.- x 13). Les salaires sont convertis en équivalents plein temps de 40 heures hebdomadaires.

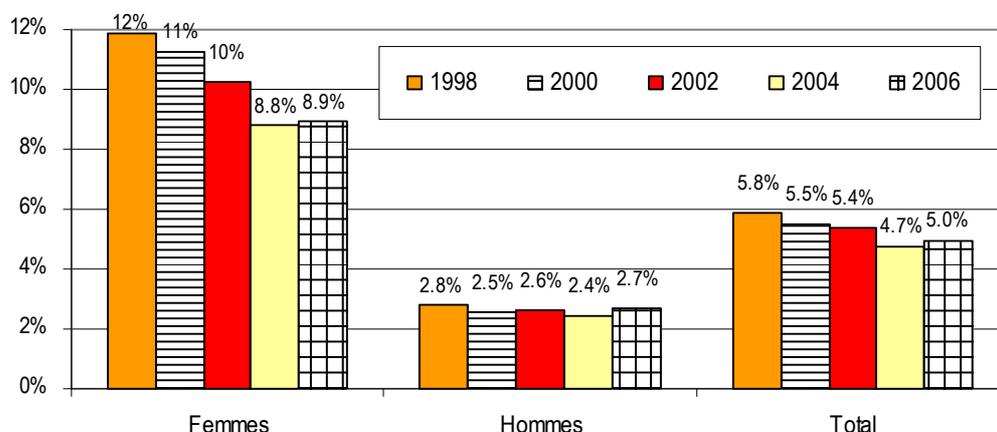
Source : Enquêtes sur la structure des salaires 1998, 2000, 2002, 2004 et 2006, Office fédéral de la statistique. L'échantillon utilisé pour ces calculs n'inclut que les adultes de 19 à 65 ans travaillant dans le secteur privé.

Calculs : Roman Graf, Observatoire Universitaire de l'Emploi, Université de Genève.

Ce graphique ne tient pas compte du fait que les prix à la consommation ont grimpé de 7,9 pour cent entre 1998 et 2006 et qu'au surplus les salaires réels ont augmenté de 2,5 pour cent. Donc, pour déterminer si les bas salaires ont évolué au même rythme que le renchérissement et l'évolution générale des salaires, le graphique A.2 indique la part des bas salaires par rapport à un seuil relatif de 60 pour cent du salaire médian suisse. Cette analyse démontre elle aussi que la campagne sur les salaires minimaux a nettement amélioré la situation des personnes peu qualifiées : le pourcentage de salarié(e)s qui gagnent moins que ce seuil (en augmentation d'année en année) a reculé de 5,8 en 1998 à 5.0 pour cent en 2006.

Cette analyse confirme que la campagne des syndicats a surtout entraîné le relèvement des salaires féminins : en 1998, 12 pour cent des femmes gagnaient moins de 60 pour cent du salaire médian ; en 2006, cette proportion n'était plus que de 8,9 pour cent. Ce graphique montre toutefois clairement que le recul des bas salaires s'est arrêté après 2004 : relancer la campagne sur les bas salaires s'impose donc comme une urgence.

Graphique A.2 : Part des travailleuses/travailleurs dont le salaire mensuel brut est inférieur à 60 % du salaire médian



Remarque : 60 % du salaire médian correspondait à un salaire annuel de Fr. 36 340.- (12 x Fr. 3030.-) en 1998 ; de 37 440.- (12 x Fr. 3120.-) en 2000 ; de 38 900.- (12 x Fr. 3240.-) en 2002 ; de Fr. 39 660.- (12 x Fr. 3310.-) en 2004 ; de 40 560.- (12 x Fr. 3380.-) en 2006. Les salaires sont convertis en équivalents plein temps de 40 heures hebdomadaires.

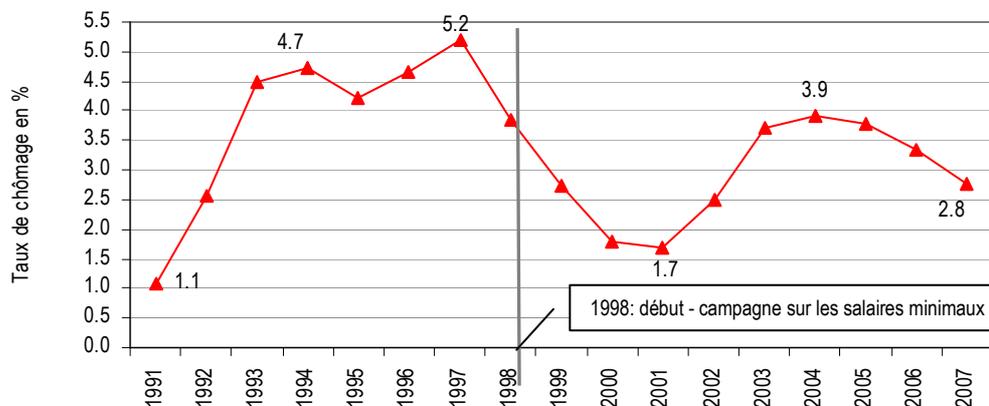
Source et calculs : cf. graphique A.1.

Répercussions de la campagne sur les bas salaires sur le marché du travail

La campagne sur les salaires minimaux a eu deux effets positifs sur la structure des salaires. Premièrement, après 1998, elle a permis aux personnes occupant des emplois faiblement rémunérés de bénéficier, elles aussi, de la reprise conjoncturelle. Le phénomène a été particulièrement sensible dans les secteurs où les salaires minimaux sont négociés au niveau de la CCT. Deuxièmement, le creusement des inégalités salariales a pu être freiné. En 1998, compte tenu de l'individualisation croissante de la politique salariale et de l'explosion des rémunérations des managers, le risque était réel de voir les écarts de salaires se creuser en Suisse autant que cela avait été le cas aux États-Unis et en Grande-Bretagne dix ans auparavant. Cette évolution a pu être maîtrisée grâce à la revalorisation des salaires minimaux.

À côté de ces deux effets positifs, un troisième *effet, négatif* celui-là, pronostiqué par quelques journalistes économiques, ne s'est pas produit : la campagne sur les salaires minimaux n'a pas provoqué d'*évolution négative* de l'emploi. C'est ce que montre le graphique A.3 : le taux de chômage est tombé en Suisse – malgré les augmentations parfois considérables des salaires minimaux – de 3,7 pour cent en 1998 à 1,7 pour cent en 2001. Après une hausse conjoncturelle du chômage en 2003 et 2004, le Secrétariat d'État à l'économie (seco), prévoit de nouveau un taux de chômage faible, de 2,5 pour cent, pour cette année. La campagne sur les salaires minimaux a ainsi contredit certains économistes qui avaient déclaré que le plein emploi ne pouvait être assuré au XXI^e siècle qu'à travers la multiplication d'emplois mal payés dans les services.

Graphique A.3: Évolution du taux de chômage en Suisse, 1991-2007



Les salaires minimaux et le plein emploi ne s'excluent pas

En arriver à la conclusion empirique que les salaires minimaux ne provoquent pas d'augmentation du chômage n'est pas vraiment nouveau. En 1998 déjà, l'OCDE relevait que les salaires minimaux n'ont pas d'influence sur l'emploi des adultes (Employment Outlook, p. 48). Cette absence d'incidence négative s'explique par trois facteurs :

- Premièrement, en Europe occidentale, les salaires minimaux se situent à un niveau qui n'excède pas la productivité d'un personnel salarié peu qualifié. En d'autres termes, les travailleuses et travailleurs peu qualifiés ont eux aussi une productivité telle que les entreprises jugent rentable de les employer à des conditions salariales égales à 60 pour cent du salaire médian.
- Deuxièmement, de récentes études en économie du travail montrent que les entreprises actives dans les branches à bas salaires possèdent un certain pouvoir sur le marché et sont donc en mesure de payer des salaires qui se situent au-dessous de la productivité individuelle de leurs employé(e)s. Ce pouvoir de fixation des salaires de la part des entreprises est imputable à un niveau d'information insuffisant (ignorance des salaires dans d'autres entreprises) et à une mobilité restreinte (notamment à travers des autorisations de séjour liées au poste de travail) des travailleuses et travailleurs peu qualifiés.
- Enfin, le relèvement des salaires minimaux a généralement une incidence positive sur la productivité du travail. Lorsque le salaire minimum augmente, il est dans l'intérêt des employeurs de parer aux charges salariales accrues par une augmentation de la productivité. La productivité du travail et les salaires sont dans une relation d'interaction : une productivité en hausse entraîne une hausse des salaires ; des salaires plus élevés font pression sur la productivité.

La redécouverte des salaires minimaux par la politique

Les salaires minimaux n'ont pas seulement été réhabilités dans les sciences économiques. Depuis quelques années, les gouvernements les ont aussi redécouverts comme étant des instruments efficaces de la politique économique. Des salaires minimaux ont ainsi été introduits en Grande-Bretagne en 1999 et en Irlande en 2000. Les expériences faites dans ces deux pays sont très positives : alors que la Grande-Bretagne et l'Irlande connaissent une très forte immigration en provenance des pays d'Europe centrale et orientale, le salaire minimum a notablement contribué à soutenir les salaires du personnel peu qualifié – autochtone et immigré. Les expériences positives ré-

alisées dans les deux pays anglo-saxons ont amené l'Autriche et l'Allemagne à revoir leurs positions. En Autriche, un salaire minimum négocié au plan national par les partenaires sociaux entrera en vigueur en 2009. En Allemagne, des discussions sont en cours en vue d'introduire un salaire minimum interprofessionnel ; pour l'heure, des salaires minimaux ont été fixés pour une douzaine de branches dans le cadre de la loi sur les travailleurs détachés.

Le nouvel intérêt que la politique européenne prête aux salaires minimaux ne tient pas seulement au fait que ces derniers et le plein emploi sont compatibles. Elle découle aussi de la prise de conscience que les salaires minimaux sont, en termes de politique économique, supérieurs aux subventions salariales – sous forme de compléments de salaire ou d'impôts négatifs sur le revenu. Les subventions salariales entérineraient non seulement l'existence de secteurs économiques peu productifs, dans lesquels sont versés des salaires qui ne suffisent pas même pour vivre mais en plus, l'État irait jusqu'à promouvoir la pérennité de ces secteurs. La redécouverte des salaires minimaux tient enfin aussi au fait que l'on s'est rendu compte qu'il fallait rendre le travail attractif. Depuis quelques années, à l'enseigne de « Make Work Pay » (rendre le travail rémunérateur), l'OCDE et la Commission européenne tentent d'intégrer le plus possible de personnes dans la vie professionnelle. Cette augmentation du taux d'activité présuppose cependant que le travail paie, au sens propre du terme. La manière la plus simple d'atteindre ce but ce sont des salaires minimaux qui permettent aux salarié(e)s de mener une vie décente.

1. Die wissenschaftliche Diskussion zu Mindestlöhnen und Beschäftigung

Mindestlöhne haben das Ziel, den Arbeitnehmenden einen Lohn zu garantieren, der die soziale Teilhabe und ein Leben in Würde ermöglicht. Dieser moralische Anspruch von Mindestlöhnen – die Idee des „fairen Lohns“ – ist weitgehend unbestritten. Der Grund, warum dennoch viele Politiker und Journalisten Mindestlöhne mit Skepsis betrachten, ist die Annahme, sie könnten sich negativ auf die Beschäftigung auswirken. Die neoklassische Ökonomie erwartet, dass Mindestlöhne, die über einem markträumenden Niveau angesetzt werden, in höherer Arbeitslosigkeit resultieren. Mindestlöhne können folglich zwar zu einer gerechteren Entlohnung, aber zugleich auch zu weniger Beschäftigung führen. Für die Einschätzung des gesellschaftlichen Nutzens von Mindestlöhnen kommt daher dem Einfluss von Mindestlöhnen auf die Beschäftigung eine entscheidende Rolle zu. In der Wissenschaft wurde dieser Zusammenhang in den letzten zehn Jahren eingehend untersucht.

Mitte neunziger Jahre veröffentlichte die Organisation für Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) die OECD Jobs Study (1994). Sie kam darin zum Schluss, dass die europäische Beschäftigungskrise zu einem grossen Teil auf zu rigide Arbeitsmarktinstitutionen zurückzuführen sei. Die Beschäftigungschancen von wenig qualifizierten Arbeitnehmenden würden unter anderem von zu hohen Mindestlöhnen eingeschränkt. Diese Studie war äusserst einflussreich und wurde von der Politik, der Wissenschaft und den Medien breit aufgenommen. Im Gegensatz zu vielen Politikern und Wirtschaftsjournalisten entwickelten die Ökonomen der OECD jedoch ihre Analyse in den darauffolgenden Jahren weiter und veröffentlichten 1998 eine gross angelegte Studie zum Einfluss von Mindestlöhnen auf die Arbeitslosigkeit (OECD 1998). Basierend auf eigenen Analysen und einer Auswertung der internationalen Literatur revidierte die OECD ihre Einschätzung und kam zum Schluss, dass „Mindestlöhne keinen Einfluss auf die Beschäftigung von Erwachsenen haben“ (OECD 1998: 48).¹

Bereits einige Jahre zuvor hatte eine amerikanische Untersuchung zum Zusammenhang zwischen Mindestlöhnen und der Beschäftigung ein grosses Echo in der Fachwelt ausgelöst (Card und Krueger 1994). Dabei handelte es sich um eine empirische Fallstudie der Beschäftigungsentwicklung in der Fast Food Industrie. Der Ausgangspunkt war eine Anhebung des Mindestlohnes 1992 im Bundesstaat New Jersey um 19 Prozent. Diese Mindestlohnerhöhung wurde von den zwei amerikanischen Ökonomen Card und Krueger als „natürliches“ Experiment benutzt, um den Einfluss des Mindestlohnes auf die Beschäftigungsentwicklung zu bestimmen. Zu diesem Zweck erhoben sie die Anzahl Beschäftigten in 410 Fast Food Restaurants vor und nach der Mindestlohnerhöhung in New Jersey sowie – als Vergleichsfall – im benachbarten Bundesstaat Pennsylvania, wo der Mindestlohn über dieselbe Zeitperiode hinweg unverändert blieb. Die empirische Studie ergab, dass sich die Beschäftigung in New Jersey – trotz des starken Anstiegs des Mindestlohnes – nicht schlechter entwickelte als in Pennsylvania, wo der Mindestlohn gleich belassen wurde. Im Gegenteil: die Beschäftigung wuchs etwas schneller in New Jersey als in Pennsylvania (Card and Krueger 1994).²

1 'For prime-age adults, the most plausible specifications suggest that minimum wages have no impact on their employment outcomes' (OECD 1998: 48).

2 "We find no evidence that the rise in New Jersey's minimum wage reduced employment at fast-food restaurants in the state. Regardless of whether we compare stores in New Jersey that were affected by the \$5.05 minimum to stores in eastern Pennsylvania (where the minimum wage was constant at \$4.25 per hour) or to stores in New Jersey that were initially paying \$5.00 per hour or more (and were largely unaffected by the new law), we find that the increase in the minimum wage increased employment" (Card and Krueger 1994: 792).

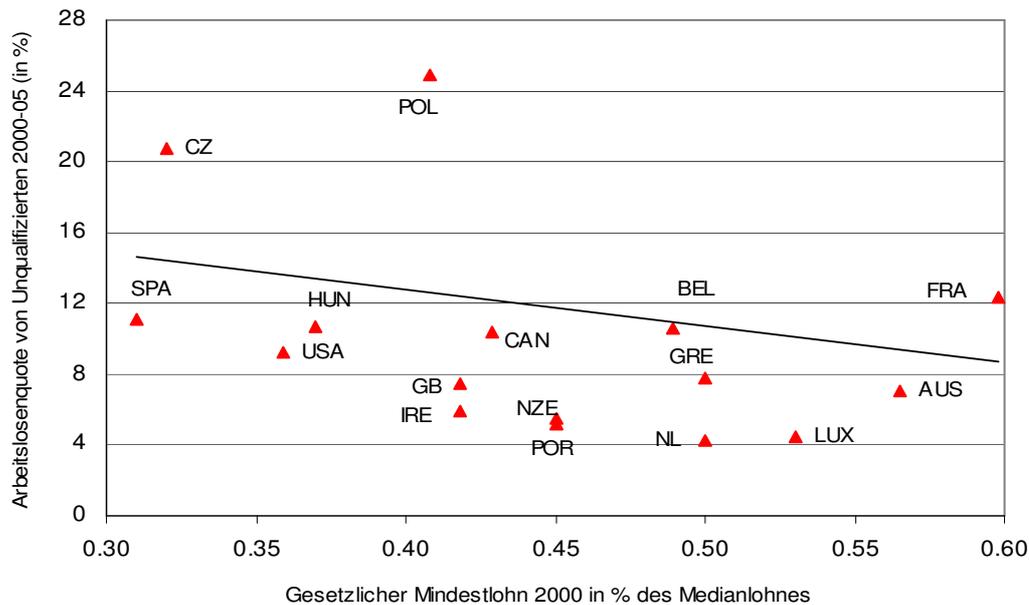
Der Befund, dass Mindestlöhne keinen signifikanten Einfluss auf die Beschäftigung ausüben, wurde in verschiedenen Folgestudien bestätigt – so in einer gross angelegten empirischen Untersuchung für vier europäische Länder (Dolado et al. 1996)³ oder für den neu eingeführten Mindestlohn in Grossbritannien (Stewart 2004).⁴ Die einzige Einschränkung der empirischen Untersuchungen: bei Jugendlichen und jungen Erwachsenen (24 Jahre und jünger) kann sich ein allzu hoher Mindestlohn negativ auf die Beschäftigungschancen auswirken (OECD 1998: 46). Diese Studien kommen zur bemerkenswerten Schlussfolgerung, dass die heute geltenden Mindestlöhne in Westeuropa und Nordamerika keinen signifikanten Einfluss auf die Beschäftigung haben. Ihre Autoren sind dem Main Stream der empirischen Ökonomie verpflichtet und stiessen folglich auch bei der OECD auf grosse Aufmerksamkeit.

Dass Länder mit vergleichsweise hohen gesetzlichen Mindestlöhnen keine höhere Arbeitslosigkeit kennen als Länder mit vergleichsweise tiefen gesetzlichen Mindestlöhnen, zeigt auch Abbildung 1. Darin wird die Höhe des Mindestlohns (als Prozentsatz des Medianlohns) in Bezug gesetzt zur Arbeitslosenquoten derjenigen Kategorie, deren Aussichten auf eine Stelle am stärksten eingeschränkt werden sollte von Mindestlöhnen: ungelernete Beschäftigte. Aus dieser Abbildung wird ersichtlich, dass Länder mit vergleichsweise hohen Mindestlöhnen wie die Niederlande, Luxemburg oder Australien ebenso tiefe oder tiefere Arbeitslosenquoten aufweisen wie Länder mit wesentlich niedrigeren Mindestlöhnen wie Irland, die USA oder Spanien. Offensichtlich scheint es keinen Zusammenhang zu geben zwischen der Höhe des Mindestlohnes in einem Land und der Arbeitslosenquote von unqualifizierten Beschäftigten.

Abbildung 1: Höhe des gesetzlichen Mindestlohnes und Arbeitslosenquote von unqualifizierten Beschäftigten

3 "The evidence on the employment effects of minimum wages is very mixed. We have found evidence that higher minimum wages reduced employment in some cases (particularly for young workers) and raised it in others (particularly for total employment). But it is surprisingly hard to find strong evidence of any adverse employment effects of minimum wages in situations where many commentators are firmly convinced (rightly or wrongly) that the job losses exist: France in the 1980s is a good example of this. ... We should emphasize that none of our results suggests that the effects (good or bad) on the economy of current levels of minimum wages are particularly large. The presence or absence of a minimum wage will not be the difference between economic success and failure" (Dolado et al. 1996: 357).

4 "This paper estimates the impact of the 1999 UK introduction of a minimum wage, after a period without a minimum, and of the upratings in 2000 and 2001, on the probability of subsequent employment among those whose wages would have had to be raised to comply with the new minimum... No significant adverse effect on employment is found for either the introduction or the upratings for any of the demographic groups considered" (Stewart 2004: C116).



Quelle: OECD

Wie erklärt sich die Absenz eines schädlichen Einflusses von Mindestlöhnen auf die Beschäftigung? Drei Faktoren spielen eine Rolle.

Erstens implizieren die Ergebnisse, dass sich die Mindestlöhne auf einem Niveau befinden, welches die Produktivität von wenig qualifizierten Beschäftigten nicht übersteigt. In anderen Worten: Auch wenig qualifizierte Arbeitnehmende erreichen eine Arbeitsproduktivität, die es für Arbeitgeber lohnend macht, sie zu Löhnen von mindestens 50 bis 60 Prozent des Medianlohnes zu beschäftigen.

Dies deutet zweitens darauf hin, dass Unternehmen in Tieflohnbranchen über Marktmacht verfügen und somit in der Lage sind, Löhne zu zahlen, die unter der individuellen Arbeitsproduktivität liegt. Wenn der Arbeitgeber folglich über ein gewisses Nachfrage-Monopol verfügt (zurückzuführen auf einen mangelhaften Informationsfluss auf dem Arbeitsmarkt und eingeschränkte Mobilität der Beschäftigten), liegen die Löhne unter dem Niveau, welches sich bei perfekter Konkurrenz durchsetzen würde (Manning 2003).

Schliesslich geht von der Einführung und Anhebung von Mindestlöhnen in aller Regel ein positiver Einfluss auf die Arbeitsproduktivität aus. Steigt der Mindestlohn, haben die Arbeitgeber ein Interesse daran, die höheren Lohnkosten durch eine höhere Produktivität aufzufangen. Arbeitsproduktivität und Löhne stehen folglich in einem Wechselverhältnis: Höhere Produktivität führt zu höheren Löhnen; höhere Löhne üben Druck aus auf die Produktivität. Eine Britische Studie zeigt denn auch, dass für Beschäftigte, die nach 1999 den neu eingeführten Mindestlohn erhielten, die Wahrscheinlichkeit, an einer betrieblichen Weiterbildung teilnehmen zu können, stark zugenommen hat. Die britischen Arbeitgeber haben auf die Anhebung der Tieflohne mit Investitionen in die Qualifikation ihrer Mitarbeiter/innen reagiert (Arulampalam et al. 2004: C93).

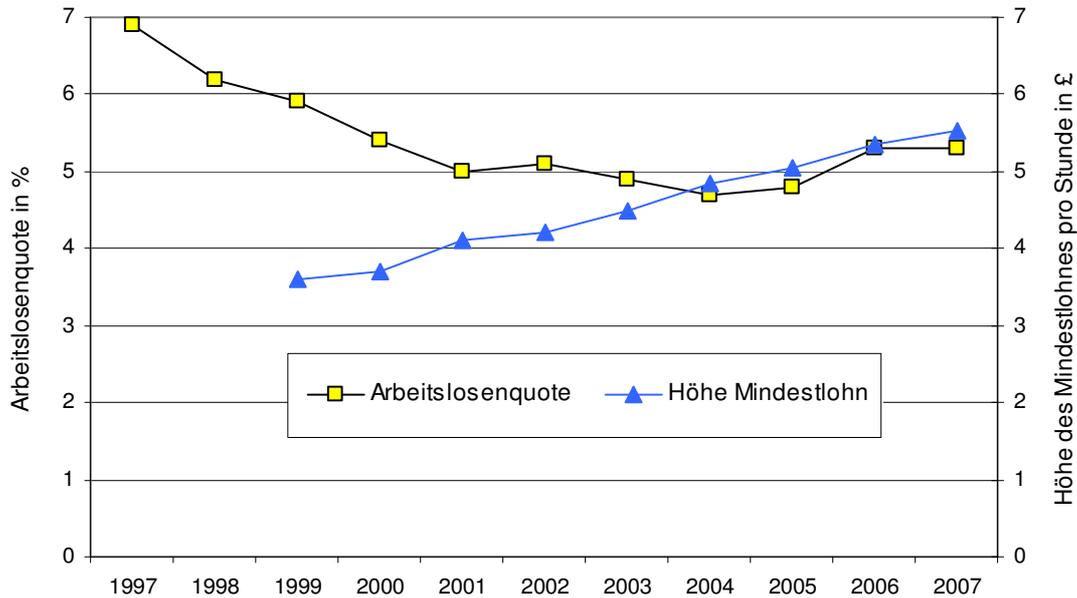
2. Mindestlöhne im Ausland: Entwicklungen in den letzten zehn Jahren

Mindestlöhne wurden nicht nur in den Wirtschaftswissenschaften rehabilitiert. Seit einigen Jahren haben auch die Regierungen Mindestlöhne als wirksames Instrument der Wirtschaftspolitik wiederentdeckt. Den Auftakt machte Tony Blair in Grossbritannien mit der Einlösung seines Wahlversprechens und der Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes 1999. Ein Jahr darauf wurde auch in Irland ein staatlicher Mindestlohn eingeführt, der sich in der Bevölkerung schnell durchsetzte: „Keine irische politische Partei, keine Gewerkschaft und kein Arbeitgeberverband lehnt heute den gesetzlichen Mindestlohn grundsätzlich ab“ (Erne 2006: 56). 2007 wurde in Österreich die Festsetzung eines nationalen Mindestlohnes beschlossen, dessen Umsetzung den Sozialpartnern obliegt: Der österreichische Gewerkschaftsbund (ÖGB) und die Wirtschaftskammer haben vereinbart, dass ab 2009 in allen Gesamtarbeitsverträgen (GAV) ein Mindestlohn von 1000 Euro als Untergrenze festgeschrieben werden muss. Fehlt ein solcher in einer Branche, muss ein General-GAV für die gesamte Wirtschaft abgeschlossen werden. Parallel zu diesen Entwicklungen bewegt sich in Deutschland die grosse Koalition auf einen nationalen Mindestlohn zu. Bislang wurde das Entsendegesetz, das die Festlegung von Mindestlöhnen erleichtert und einzig für das Bauhaupt- und Baunebengewerbe galt, auf ein Dutzend zusätzlicher Branchen ausgeweitet. Schliesslich wurde der Mindestlohn auch in den USA deutlich aufgewertet. Nachdem Präsident George Bush seit seinem Amtsantritt 2001 den nationalen Mindestlohn nie angehoben hatte, gab er im Sommer 2007 eine Erhöhung um 24 Prozent bis 2009 bekannt.

Warum wurden Mindestlöhne in den letzten Jahren als wirtschaftspolitisches Instrument wiederentdeckt? Drei Ursachen waren ausschlaggebend. Erstens hat sich nach der Wissenschaft auch bei einem wachsenden Teil der Wirtschaftspolitiker/innen die Erkenntnis durchgesetzt, dass die in Europa geltenden Mindestlöhne keine negativen Beschäftigungsfolgen haben. Für diesen Meinungsumschwung war die Britische Erfahrung mit dem Mindestlohn von grosser Bedeutung: Seit seiner Einführung 1999 wurde er bis 2007 gesamthaft um 53 Prozent erhöht. Dennoch sank die Britische Arbeitslosenquote bis 2004 auf ein historisch tiefes Niveau und verharrte danach – bei wachsender Beschäftigung – auf einem niedrigen Stand (siehe Abbildung 2). Der Britische Mindestlohn ist heute weitgehend unbestritten. Sein Erfolg basiert auf einer äusserst pragmatischen Vorgehensweise: Die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerinteressen wurde bereits in der Entwicklungsphase gemeinsam mit akademischen Expert/innen in eine unabhängige *Low Pay Commission* eingebunden. Diese von der Labour Regierung eingesetzte *Low Pay Commission* hatte 1999 die Einführung des Mindestlohns auf einer moderaten Höhe vorgeschlagen und gibt seither jedes Jahr, basierend auf sorgfältigen wissenschaftlichen Analysen, Empfehlungen zur Anpassung und Kontrolle des Mindestlohns ab. Im Kontext der sehr starken Einwanderung aus den mittelosteuropäischen Staaten (insbesondere von Polen) nach Grossbritannien seit 2004 hat der Mindestlohn wesentlich dazu beigetragen, die Löhne von wenig qualifizierten Beschäftigten – Einheimischen und MigrantInnen – zu stützen (Dustmann, Frattini and Preston 2007).⁵

5 The minimum wage performs an important role to secure wages of workers who would otherwise lose out from immigration' (Dustmann, Frattini and Preston 2007).

Abbildung 2: Entwicklung der Arbeitslosenquote und des Mindestlohnes in Grossbritannien

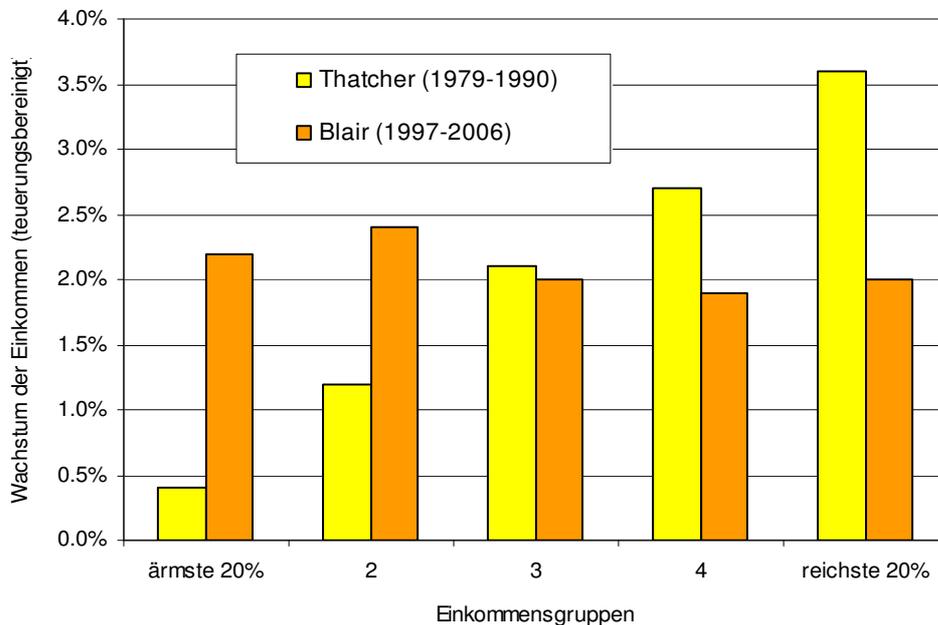


Quelle: OECD, Low Pay Commission (UK)

Eine zweite Erklärung für das Interesse der Politik an Mindestlöhnen liegt in der relativ neuen Zielsetzung vieler Regierungen, einen möglichst hohen Anteil der Leute im erwerbsfähigen Alter in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Eine solche Erhöhung der Erwerbsquote, wie sie sich die Europäische Union im Rahmen der Lissabon-Strategie als Ziel gesetzt hat, setzt jedoch voraus, dass sich die Arbeit lohnt. Unter dem Titel „Make work pay“ haben deshalb sowohl die OECD als auch die Europäische Kommissionen Strategien erarbeitet, welche die Anreize zur Erwerbsarbeit von wenig qualifizierten Beschäftigten verbessern sollen (OECD 2003, Carone and Salomäki 2005). Diese Strategien zielen vor allem auf das Steuer- und Sozialversicherungssystem ab. Sie kommen aber nicht umhin, auch Mindestlöhne stärker zu gewichten: Die Löhne müssen ein Mindestniveau übertreffen, damit sich die Arbeit für wenig qualifizierte Beschäftigte lohnt.

Dass der kombinierte Einsatz von Mindestlöhnen und Steueranreizen für Tieflohnbezüger die Einkommenssituation der ärmeren Haushalte entscheidend verbessert, zeigt Abbildung 3 wiederum für Grossbritannien. Daraus ist ersichtlich, dass die Einkommensentwicklung der finanzschwächeren Haushalte während den Blair-Jahren wesentlich besser war als während den Regierungsjahren von Margaret Thatcher. Dafür ist einerseits die Einführung und graduelle Erhöhung des Mindestlohnes verantwortlich. Andererseits hat sich auch der verstärkte Einsatz von negativen Einkommenssteuern (Earned Income Tax) für finanzschwache Haushalte bezahlt gemacht.

Abbildung 3: Durchschnittliches jährliches Wachstum der Realeinkommen in Grossbritannien während der Regierungszeit von Margaret Thatcher und Tony Blair



Quelle: Institut for fiscal studies

Ein dritter und letzter Faktor, der die Verbreitung von Mindestlöhnen erleichtert hat, ist die Erkenntnis von Gewerkschaften und Regierungen, dass alleine mit dem Mittel von Gesamtarbeitsverträgen dem Problem der Tieflohne nicht beizukommen ist. Überdurchschnittlich von Tieflohnen betroffen sind Berufsgruppen, die in Bereichen tätig sind, wo der gewerkschaftliche Organisationsgrad tief und die Abdeckung mit Gesamtarbeitsverträgen lückenhaft ist. Dies trifft insbesondere auf teilzeitbeschäftigte Frauen und MigrantInnen in der Reinigung und dem Gartenbau, dem Gastgewerbe und Detailhandel, der Pflege und den persönlichen Dienstleistungen, den Call Zentren und der privaten Sicherheit zu. Anders als in der Industrie oder dem Baugewerbe profitiert nur ein Teil der Beschäftigten in diesen Dienstleistungsbranchen von gesamtarbeitsvertraglichen Regelungen. Folglich sind hier gesetzliche Mindestlöhne oft eine notwendige Ergänzung zu Branchenlösungen.

3. Die Diskussion zu Mindestlöhnen in der Schweiz in den neunziger Jahren

In der Schweiz wurde die Frage von Mindestlöhnen in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre aktuell. In der Folge der langen Rezession von 1991 bis 1996 hatte die Arbeitslosigkeit ein für schweizerische Verhältnisse ungewöhnlich hohes Niveau von 190'000 Arbeitslosen (1997) erreicht – noch 1990 hatte die Zahl der Arbeitslosen bei 18'000 gelegen. Der Anstieg der Arbeitslosigkeit setzte die traditionelle Mechanik des Lohnschutzes in der Schweiz ausser Kraft. Diese Lohnabsicherung beruhte – ausserhalb der Bereiche mit GAV-Mindestlöhnen – auf einem Zusammenspiel von Vollbeschäftigung und streng regulierter Zuwanderung: Der Zugang zum ausgetrockneten Arbeitsmarkt „wurde via Kontingente mit dem Tropfenzähler genau gesteuert“ (Rieger und Baumann 2007: 165). Dabei sorgten die Bedingungen des Inländervorrangs sowie der Ortsüblichkeit dafür, dass Arbeitsbewilligungen nur erteilt wurden, sofern erstens keine einheimische Arbeitskraft gefunden sowie zweitens ein ortsüblicher Lohn bezahlt wurde. Diese fremdenpolizeiliche Kontrolle des Arbeitsmarkts auferlegte den Gastarbeiter/innen schwierige Arbeits- und Lebensbedingungen und machte sie zu Bürger/innen zweiter Klasse. Da sie jedoch eine wirksame Norm der Ortsüblichkeit

für gering qualifizierte Stellen durchsetzte, verringerte sie Lohndruck in gewerkschaftlich schwach organisierten Branchen (Oesch und Rieger 2006: 226; Rieger und Baumann 2007: 166). Mit der hohen Arbeitslosigkeit der neunziger Jahre verlor dieses System seine Wirkung. Die Aussetzung von Bewilligungen für ausländische Arbeitskräfte genügte nicht mehr, um den Lohndruck zu abzuwehren. Tiefe Löhne waren zwar in der Schweiz – insbesondere für Frauen und ausländischen Arbeitskräfte – nichts Neues. In Folge der langen Stagnationsperiode der neunziger Jahre gerieten jedoch zwei grosse Bereiche unter verstärkten Druck:

Besonders negativ wirkte sich die hohe Arbeitslosigkeit erstens auf die Löhne von Personen in instabilen Beschäftigungsverhältnissen sowie in wenig qualifizierten, privaten Dienstleistungsbranchen ohne Gesamtarbeitsverträge aus. Verschärfend wirkte dabei, dass die schwierige Arbeitsmarktlage dazu geführt hatte, dass vermehrt befristete Arbeitsverträge abgeschlossen wurden und sich die unfreiwillige Teilzeitarbeit ausbreitete. Zudem ging die Rezession mit einer Welle der Restrukturierungen, Privatisierungen und des Outsourcings einher. Viele Grossbetriebe und privatisierte Unternehmungen lagerten Tätigkeiten aus, die neu der Tieflohnkonkurrenz ausgesetzt wurden (Putzdienste, Verpflegung, Transport, Hausdruckerei). In Branchen wie dem Detailhandel, der Reinigung, dem Strassentransport oder den persönlichen Dienstleistungen wurden Tieflöhne ein offensichtliches Problem (Oesch und Rieger 2006: 227).

Zweitens gerieten die Löhne auch in einem Teil der Bereiche mit Gesamtarbeitsverträgen unter Druck. Dies traf insbesondere auf jene Branchen zu, wo sich während der Hochkonjunktur der achtziger Jahre ein Graben geöffnet hatte zwischen den Effektivlöhnen (die substantiell erhöht wurden) und den gesamtarbeitsvertraglichen Mindestlöhnen (die praktisch unverändert blieben). Während letztere im ausgetrockneten Arbeitsmarkt der achtziger Jahre zu tief waren, um eine Rolle zu spielen, wurden sie in der Beschäftigungskrise der neunziger Jahre plötzlich wieder zu einer Referenz. Dieses Problem wurde in Branchen wie der graphischen Industrie, dem Ausbau- oder Gastgewerbe sichtbar. Hier führten Neueinstellungen zu den niedrigen Mindestlöhnen zu einer Absenkung der Löhne (Rieger und Baumann 2007: 167).

Die Folge dieser Entwicklungen war, dass die „working poor“ in das Bewusstsein der Öffentlichkeit drangen. Vor dem Hintergrund von explodierenden Sozialhilfekosten waren die „arbeitenden Armen“ zu einem verbreiteten Problem geworden (Liechti und Knöpfler 1998). Die gesellschaftliche Problematik der tiefen Löhne schien offensichtlich. Weniger klar waren die politischen Antworten. Drei verschiedene Lösungsansätze wurden diskutiert:

Ein erster Ansatz stand unter dem Einfluss der damals von einigen Ökonomen verbreiteten Einschätzung, dass Vollbeschäftigung nur mehr durch eine Expansion der wenig qualifizierten privaten Dienstleistungen möglich sei (Krugman 1994, Siebert 1997, Iversen and Wren 1998, Scharpf 2000). Eine Ausweitung von Tieflohnjobs wurde folglich als unausweichlich erachtet. Das Problem von Tieflöhnen sollte lediglich mittels Einkommenszuschüssen „abgefedert“ werden (Gerfin et al. 2002). Dieser Vorschlag, der vom Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) und dem damaligen Wirtschaftsminister Pascal Couchepin vertreten wurde, verhallte jedoch ergebnislos. Sowohl der Arbeitgeberverband als auch der Schweizerische Gewerkschaftsbund lehnten Lohnzuschüsse ab: Diese stellen den Staat vor fast nicht lösbare Probleme der Mitnahmeeffekte⁶, führen zur wenig zukunftsträchtigen öffentlichen Subventionierung strukturschwacher Sektoren und resultieren in einer

⁶ Mit staatlichen Lohnzuschüssen würde die Existenz von Wirtschaftsbereichen mit Löhnen, die nicht einmal zum Leben genügen, nicht nur akzeptiert, sondern gar noch gefördert: Arbeitgeber erhalten einen Anreiz, (Tief-)Löhne zu zahlen, die den Betroffenen die Möglichkeit eines staatlichen Zuschusses eröffnen.

gesellschaftlich problematischen „Assistenzialisierung“ der betroffenen Lohnabhängigen (Gaillard 2001).

Ein zweiter Ansatz propagierte die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns. Ausländische Erfahrungen deuteten darauf hin, dass ein solcher einen effizienteren Schutz vor Tiefstlöhnen darstellt als Lohnzuschüsse. Der Schwachpunkt dieses Vorschlags lag in der Umsetzung. Angesichts der politischen Mehrheitsverhältnisse in der Schweiz schien Ende der neunziger Jahre ein Mindestlohn von bestenfalls einigen Prozent über dem Ansatz der Landwirtschaft – möglicherweise nahe des Niveaus des Gastgewerbes – als realisierbar. Ein solcher Mindestlohn würde ausserhalb der Landwirtschaft und einigen wenigen Bereichen der persönlichen Dienstleistungen kaum Wirkung erzielen. Folglich würde er Tieflohne eher legitimieren als abschaffen (Oesch und Rieger 2006: 228; Rieger und Baumann 2007: 168).

Ein dritter Ansatz schliesslich rückte gesamtarbeitsvertragliche Mindestlöhne in den Vordergrund. Dieser Vorschlag kam aus den Reihen der Gewerkschaften und bezweckte, das Problem der Tieflohne in kollektiven Verhandlungen zu lösen. Zugleich war den Gewerkschaften jedoch klar, dass Tieflohne vor allem in Branchen verbreitet waren, in welchen oft weder Gesamtarbeitsverträge noch eine starke kollektive Organisation der Beschäftigten existierten. Folglich wurde am SGB-Kongress 1998 der Beginn einer mehrjährigen Kampagne beschlossen, in deren Zentrum die branchenübergreifende Mindestlohnforderung von 3000 Franken stand. Eine möglichst konkrete und einfach zu kommunizierende Mindestnorm sollte gesetzt werden, unter welcher Löhne gesellschaftlich inakzeptabel und moralisch geächtet sein sollten. Ziel der Kampagne war, Mindestlöhne aus dem exklusiven Rahmen der Branche herauszulösen, um ein gesellschaftliches Kräfteverhältnis zu schaffen. Mindestlöhne sollten folglich durch eine Kombination des öffentlichen Campaignings mit konkreten Aktionen und Tarifverhandlungen in einzelnen Branchen und Grossbetrieben durchgesetzt werden (Oesch und Rieger 2006: 228).

4. Entwicklung des gesamtarbeitsvertraglichen Abdeckungsgrades

Der SGB hatte sich für den dritten Ansatz entschieden und startete 1998 eine verbandsübergreifende Kampagne gegen Löhne unter 3000 Franken. Die Forderung nach existenzsichernden Mindestlöhnen stand fortan in verschiedenen Branchen im Zentrum der Gesamtarbeitsverhandlungen. Der Entscheid der Gewerkschaften, das Problem der Tieflohne über eine Kombination von öffentlichem Druck und kollektiven Verhandlungen lösen zu wollen, beinhaltete die Notwendigkeit, den Abdeckungsgrad des Arbeitsmarkts mit Gesamtarbeitsverträgen zu erhöhen. In vielen Tieflohnbranchen war der Abdeckungsgrad lückenhaft, zudem waren einzelne Beschäftigungskategorien (TeilzeiterInnen, Aushilfspersonal) vom Geltungsbereich ausgeschlossen (Schäppi, 1998; Rieger, 2001). Folglich wurde die gewerkschaftliche Mindestlohnkampagne durch eine Kampagne mit dem Titel „GAV für alle“ ergänzt. Abbildung 4 zeigt, dass die Kampagne Wirkung zeigte: Die Zahl der Beschäftigten, die einem Gesamtarbeitsvertrag unterstellt sind, hat seit 1996 beständig zugenommen. Setzt man die Anzahl GAV-Unterstellten in Beziehung zu den einem GAV unterstellbaren Lohnabhängigen, erhält man für 2005 einen Abdeckungsgrad von etwa 50 Prozent (Oesch 2007).

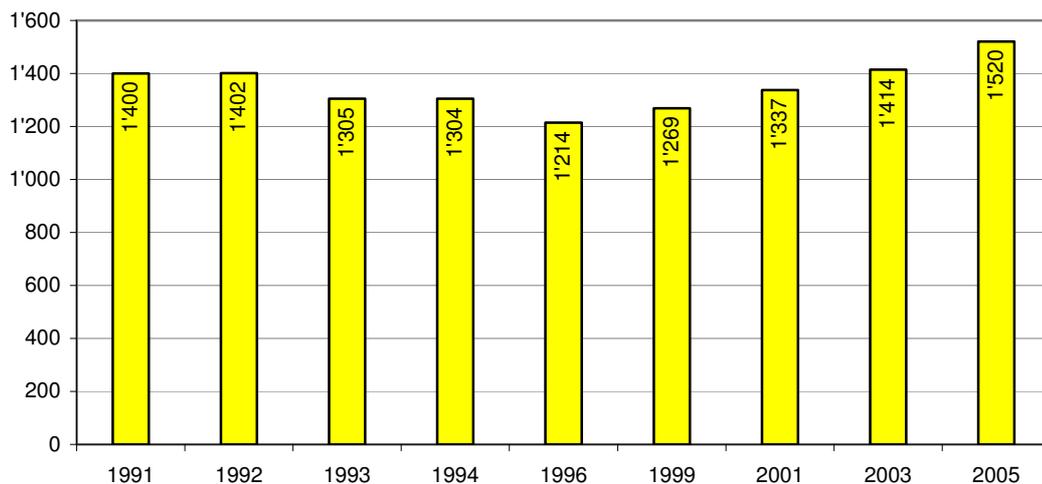
Drei Gründe erklären diese erstaunliche Renaissance der GAV. Der erste Grund liegt darin, dass die Gewerkschaften parallel zur Mindestlohnkampagne und Kampagne „GAV für alle“ damit begonnen haben, deutlich mehr Mittel in die kollektive Organisation der privaten Dienstleistungen zu investieren. So hat das gewerkschaftliche Start-up unia – 1996 durch GBI und SMUV gegründet – die Unterzeichnung einer Reihe von neuen GAV im Tertiärsektor erreicht. Beispiele solcher GAV

finden sich im Verkauf auf kantonaler (Genf, Neuenburg, Tessin) und kommunaler (Delémont, Lausanne) Ebene, bei den Tankstellenshops, Wäschereien oder Pharma-Assistentinnen.

Der zweite Grund liegt in der Abschaffung des Beamtenstatus beim Bund und den meisten Kantonen. Seit Beginn dieses Jahrzehnts werden GAV nunmehr auch im öffentlichen Sektor ausgehandelt. Auf nationaler Ebene gilt so seit 2000 ein GAV für die Beschäftigten der Post, der SBB und von Swisscom. Auf kantonaler Ebene werden die Arbeitsbedingungen beispielsweise in den Berner und Zuger Spitälern, im öffentlichen Verkehr von St. Gallen und Solothurn oder in den Genfer Kinderkrippen in GAV festgelegt.

Der dritte Grund hängt mit der Einführung der Personenfreizügigkeit mit der EU zusammen. Sie hat in verschiedenen Branchen der Binnenwirtschaft die Notwendigkeit vergrössert, die Arbeitsverhältnisse vor der Marktöffnung in allgemeinverbindlichen GAV zu regeln. Die Aussicht auf die Personenfreizügigkeit hat so wahrscheinlich eine Rolle gespielt in der erstmaligen Unterzeichnung von GAV in der privaten Sicherheit und der Reinigung der Deutschschweiz. Beide GAV sind allgemeinverbindlich erklärt und gelten folglich für alle Betriebe der Branche. Sie stehen beispielhaft für die Zunahme der allgemeinverbindlichen GAV in der Schweiz. Ihre Zahl stieg von 14 in 1995 auf 64 im Jahr 2006.

Abbildung 4: Entwicklung der Anzahl GAV-Unterstellten in der Schweiz (in 1000)



Quelle: Bundesamt für Statistik

Der Abdeckungsgrad mit Gesamtarbeitsverträgen variiert jedoch stark nach Branchen. Tabelle 1 gibt eine schematische Übersicht über den Abdeckungsgrad und dessen Entwicklung in den letzten zehn Jahren. Sehr hoch ist die GAV-Abdeckung, und folglich der Mindestlohnschutz, in den verschiedenen Branchen des Baunebengewerbes sowie dem Bauhauptgewerbe (sofern die Ausnahme des vertragslosen Zustands überwunden ist). Ebenfalls hoch ist der Abdeckungsgrad, bei jedoch tieferen Mindestlöhnen, in einigen wenig qualifizierten Dienstleistungsbranchen wie dem Gastgewerbe, der privaten Sicherheit oder der Reinigung. Wie auch im Baugewerbe schafft hier die Allgemeinverbindlichkeit verbindliche Mindestlöhne.

Weniger hoch ist der Abdeckungsgrad in der Industrie. Zwar werden für die meisten Industriebranchen Gesamtarbeitsverträge vereinbart (Maschinen-, Uhren-, Druck-, Textil- und chemische Industrie), in den Verträgen der Maschinenindustrie oder der Basler Chemie figuriert jedoch kein Mindestlohn. Der Mindestlohnschutz ist auch im Verkauf, der Logistik und der Telekommunikation löchrig:

Hier haben nur die grössten Unternehmen der Branche Gesamtarbeitsverträge unterschrieben (Coop und Migros im Verkauf, Post und DPD in der Logistik, Swisscom im Telekombereich). Im Verkehr, den sozialen Dienstleistungen und der Gesundheit werden die Arbeitsbedingungen mehr und mehr von Gesamtarbeitsverträgen statt von öffentlich-rechtlichen Bestimmungen definiert.

Sehr tief ist der Abdeckungsgrad schliesslich in den meisten unternehmensbezogenen Dienstleistungen (Rechtsberatung und Informatik) sowie den Versicherungen. Problematischer ist das Fehlen von Gesamtarbeitsverträgen in Tieflohnbranchen wie dem Strassentransport, der Landwirtschaft oder den persönlichen Dienstleistungen (Coiffeursalons, Kosmetikstudios, Wäschereien, Hauswirtschaft). In diesen Sektoren stösst die Strategie des gesamtarbeitsvertraglichen Mindestlohnschutzes an ihre Grenzen. Entweder existieren hier wie im Beispiel der Hauswirtschaft keine Arbeitgeberverbände, mit denen ein GAV abgeschlossen werden könnte. Oder wie im Strassentransport oder der Landwirtschaft lehnen es die bestehenden Arbeitgeberverbände ab, mit den Gewerkschaften über einen GAV zu verhandeln.

Tabelle 1: Abdeckungsgrad mit Gesamtarbeitsverträgen nach Branchen

	Einschätzung GAV-Abdeckung	Entwicklung Abdeckungsgrad seit 1998	Mindestlohn in GAV	Bemerkung
Gartenbau	*	=	-	
Nahrungs- und Getränkeindustrie	**	=	X	
Textilgewerbe, Bekleidung, Lederwaren	**	=	X	
Verarbeitung von Holz	***	=	X	
Papier- und Kartongewerbe	**	=	X	
Verlags- und Druckgewerbe	***	↓	X	Vertragsloser Zustand bei den Journalisten
Chemische Industrie	**	=	indirekt	Neu indirekte Mindestlöhne
Bauprodukteherstellung	ave / ***	=	X	
Maschinen-, Elektro- und Metallindustrie	***	=	-	
Präzisionsinstrumente	*	=	-	
Herstellung von Uhren	***	=	X	Mindestlöhne seit 2004
Herstellung von Möbeln	ave	=	X	
Energie- und Wasserversorgung, Wiederverwertung	**	↑	X	GAV statt Beamtenstatus
Hoch- und Tiefbau	**	↓	X	Kündigung LMV auf 30.09.07. Kantonale Vereinbarungen in FR/GE/JU/NE/TI /VD/VS
Zimmerei und andere Dacharbeiten	ave	=	X	
Bauinstallation	***	=	X	
Ausbaugewerbe	ave	=	X	
Malerei und Gipserei	ave	=	X	
Autohandel, Reparatur von Autos	ave	=	X	
Grosshandel inklusive Logistik	*	=	-	
Detailhandel	**	↑	X	
Gastgewerbe	ave	=	X	
Schienerverkehr	***	↑	X	GAV statt Beamtenstatus
Öffentlicher Strassentransport	**	↑	X	GAV statt Beamtenstatus
Privater Strassentransport	*	↓	-	

Fortsetzung Tabelle 1: Abdeckungsgrad mit Gesamtarbeitsverträgen nach Branchen

Telekommunikation	**	↑	x	GAV statt Beamtenstatus
Postdienstleistungen	***	↑	x	GAV statt Beamtenstatus
Kreditgewerbe	**	=	x	
Versicherungsgewerbe	*	=	-	
Immobilienwesen	*	=	-	
Informatikdienste	*	=	-	
Forschung und Entwicklung	*	=	-	
Rechts- u. Unternehmensberatung, Werbung, Stellenvermittlung	*	=	-	
Architektur- und Ingenieurleistungen	*	=	-	
Sicherheitsdienste	ave	↑	x	neuer GAV AVE
Reinigungsgewerbe	ave	↑	x	neuer GAV AVE, kleine Firmen nicht abgedeckt
Gesundheitswesen	**	↑	x	GAV statt Beamtenstatus
Sozialwesen	*	↑	x	GAV statt Beamtenstatus
Erziehung und Unterricht	*	=	-	
Öffentliche Verwaltung; Verteidigung, Sozialversicherung	*	=	-	
Abwasser- und Abfallbeseitigung	*	=	-	
Kultur, Sport und Unterhaltung	**	↑	x	GAV statt Beamtenstatus
Interessenvertretungen	*	↑	x	neue kleine GAV
Persönliche Dienstleistungen	*	↑	x	neue GAV

* tief / ** mittel / *** hoch / ave Allgemeinverbindlich erklärter GAV

5. Die Entwicklung der Mindestlöhne in einigen Gesamtarbeitsverträgen

Nach 1998 setzten sich mehrere Gewerkschaften dafür ein, die Mindestlöhne in ihrem Organisationsgebiet kontinuierlich auf ein Niveau von 3000 Franken – zuerst brutto, dann netto – zu erhöhen. Besonders aktiv war die 1996 gegründete Dienstleistungsgewerkschaft unia, die parallel zu den Verhandlungen eine öffentliche Kampagne gegen die tiefen Löhne im Verkauf und Gastgewerbe führte. Die aus den angelsächsischen Ländern übernommene Strategie des *„hanging and naming“* – des öffentlichen Anprangerns von Unternehmen, die Hungerlöhne bezahlen –, wurde im Gastgewerbe sowie gegenüber den Grossbetrieben des Detailhandels Migros und Coop mit Nachdruck angewandt.

Tabelle 2 zeigt, dass die GAV-Mindestlöhne in der Folge in beiden Branchen massiv angehoben wurden. Bei den zwei Branchenführern des Detailhandels, Migros und Coop, wuchsen die Mindestlöhne für Unqualifizierte zwischen 1998 und 2008 um 35 bis 40 Prozent, Ein Anstieg von 40 Prozent konnte auch in den GAV des Gastgewerbes – dem beschäftigungsmässig wichtigsten Vertrag in der Schweiz mit 200'000 Unterstellten – sowie der Textilindustrie durchgesetzt werden. Dass es sich dabei um weit überdurchschnittliche Erhöhungen handelt, zeigt ein Blick auf die Entwicklung des schweizerischen Medianlohnes, der während derselben Zeitperiode (1998-2006) nur um 13 Prozent stieg (von 5020 auf 5670 Franken). Auch die Nominallöhne sind 1998 und 2006 wesentlich langsamer – um 10.7 Prozent – gewachsen.

Tabelle 2: Entwicklung der GAV-Mindestlöhne in einigen Tieflohnbranchen (in Franken)

Branche	Qualifikation	1998	2000	2002	2004	2008
Buchhandel	ohne Lehre	2890	3000	3200	3270	3450
	mit Lehre	3255	3297	3400	3470	3670
Detailhandel, Coop	ohne Lehre	2400 - 2700*	2400 -2700*	3200	3300	3600
	mit Lehre	2600 - 3000*	2600 - 3000*	3500**	3600**	3900**
Detailhandel, Migros	ohne Lehre	2500 - 2800*	2600 - 2900*	3150	3300	3300 - 3600*
	mit Lehre	2700 - 3100*	2800 - 3200*	–	–	–
Druckindustrie	ohne Lehre	2800	2900	3000	3000	3300
	mit Lehre	3500	3560	3560	3560	3700
Gastgewerbe	ohne Lehre	2350	2410	3000	3120	3300
	mit Lehre	3050	3110	3350	3525	3730
Textilindustrie	ohne Lehre	2365	2390	2750	3050	3420°
	mit Lehre	3365	3410	3730	3950	4130

° Qualifizierte angelernte Arbeiten * Regional differenzierte Mindestlöhne ** Mindestlöhne für dreijährige Berufslehre

Die Absicherung mit Mindestlöhnen wurde zudem verbessert, indem in einer Reihe von Dienstleistungsbranchen wie der Reinigung, der privaten Sicherheit, den Wäschereien, Apotheken und Tankstellenshops erstmals Gesamtarbeitsverträge abgeschlossen wurden. Sie alle enthalten Mindestlöhne von über 3000 Franken. Vor dem Hintergrund der Personenfreizügigkeit konnten 2004 zudem erstmals Mindestlöhne im Gesamtarbeitsvertrag der Uhrenindustrie und – indirekt – in jenem der Basler Chemie - durchgesetzt werden.

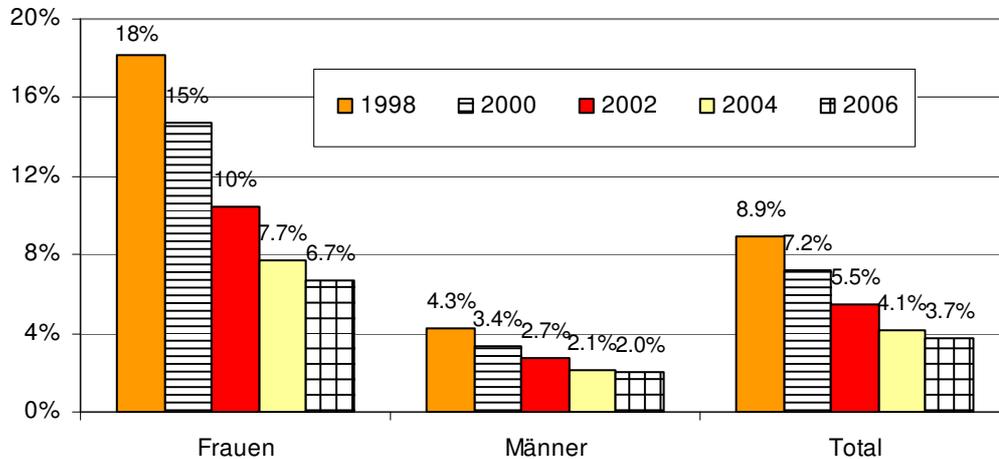
6. Der Einfluss der Mindestlohnkampagne auf die gesamte Lohnstruktur

Der Einfluss der Mindestlohnkampagne lässt sich am genauesten anhand der Schweizerischen Lohnstrukturerhebung (LSE) analysieren. Die LSE umfasst die Lohnangaben eines repräsentativen Querschnittes der Schweizer Privatwirtschaft, wird alle zwei Jahre erhoben und beinhaltet zwischen 440'000 (LSE 1998) und 1'200'000 (LSE 2006) individuelle Lohndaten. An der Universität Genf vorgenommene Analysen der LSE bestätigen, dass der Anstieg der GAV-Mindestlöhne sichtbare Spuren in der Lohnstruktur hinterliess.⁷ So zeigt Abbildung 5, dass sich zwischen 1998 und 2006 der Anteil der Beschäftigten mit einem monatlichen Bruttolohn von weniger als 3000 Franken von 8.9 auf 3.7 Prozent verringert hat (Löhne für Teilzeitbeschäftigte sind hochgerechnet). Das sind mehr als 150'000 Erwerbstätige, deren Monatslohn über die Schwelle der 3000 Franken gehoben wurde.

Die Lohnungleichheit zwischen den Geschlechtern ist im Tieflohnbereich besonders ausgeprägt. So sind in der Schweiz hauptsächlich Frauen von Tiefflöhnen betroffen. Die Mindestlohnkampagne hatte folglich den stärksten Einfluss auf die Löhne der weiblichen Beschäftigten: Während 1998 18 Prozent aller Frauen weniger als 3000 Franken verdienten, traf dies 2006 nur mehr auf 7 Prozent zu. Bei den Männern lag der Anteil der Beschäftigten mit Löhnen unter 3000 Franken bereits 1998 bei tiefen 4.3 Prozent. Er nahm bis 2006 auf 2 Prozent ab.

7 Die in diesem Bericht verwendeten Ergebnisse von Analysen der Lohnstrukturerhebung (LSE) wurden von Roman Graf am Observatoire Universitaire de l'Emploi der Universität durchgeführt.

Abbildung 5: Anteil der Beschäftigten mit standardisiertem Bruttomonatslohn von unter 3000 Fr. (x 13)



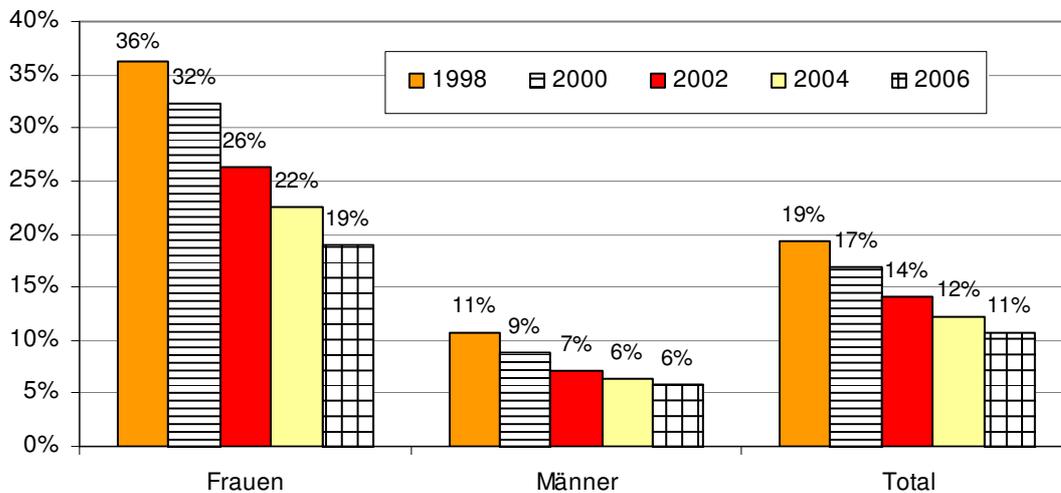
Bemerkung: berechnete Schwelle entspricht einem Bruttojahreslohn von 39'000 Fr. (=3000 Fr. x 13). Löhne sind standardisiert für eine Vollzeitbeschäftigung von 40 Wochenstunden;

Quelle: Lohnstrukturerhebungen 1998, 2000, 2002, 2004, 2006, Bundesamt für Statistik. Verwendete Stichprobe umfasst nur Erwachsene zwischen 19 und 65 Jahren im privaten Sektor.

Berechnungen: Roman Graf, Observatoire Universitaire de l'Emploi, Universität Genf

Dass bei den Frauenlöhnen trotz der Mindestlohnkampagne manches im Argen liegt, wird aus einem Blick auf die Löhne unter 3000 Franken *netto* – also 3500 Franken brutto – klar (Abbildung 6). Zwar hat sich auch hier der Anteil der Frauenlöhne um 14 Prozentpunkte verringert. Trotzdem arbeiten 2006 noch immer 22.5 Prozent aller Frauen für Monatsgehälter, die selbst einer alleinstehenden Person kaum zum Leben reichen. Bei den Männern verdienen nur 6.3 Prozent weniger als 3500 Franken brutto. Abbildungen 5 und 6 deuten auf eine zweite besorgniserregende Tatsache hin: Der Rückgang der Tieflöhne hat sich seit 2004 stark verlangsamt. Im Vergleich zu den Zweijahresperioden 2000-02 und 2002-04 bildete sich der Anteil der Tieflöhne nur noch schwach zurück zwischen 2004 und 2006. Nach 2004 scheint der Druck der Mindestlohnkampagne offensichtlich abgenommen zu haben.

Abbildung 6: Anteil der Beschäftigten mit standardisiertem Bruttomonatslohn von unter 3500 Fr. (x 13)

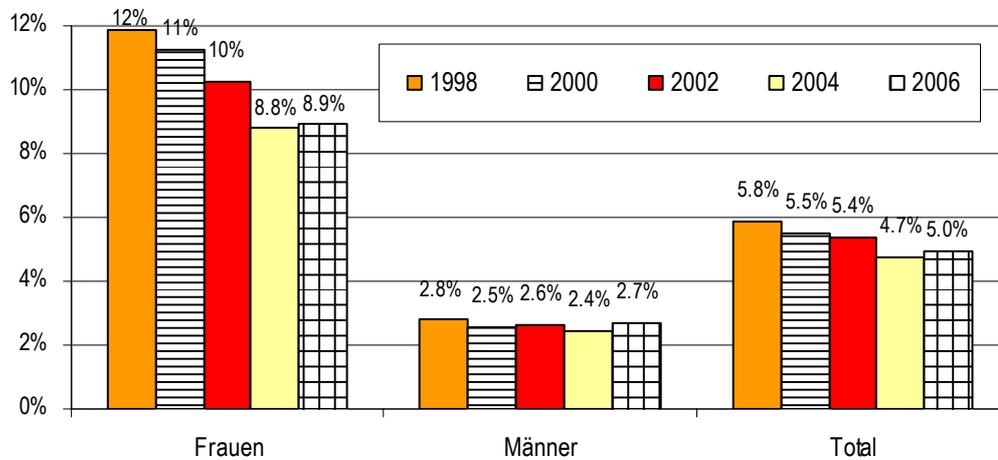


Bemerkung: berechnete Schwelle entspricht einem Bruttojahreslohn von 45'5000 Fr. (=3500 Fr. x 13). Löhne sind standardisiert für eine Vollzeitbeschäftigung von 40 Wochenstunden;
 Quelle: Lohnstrukturerhebungen 1998, 2000, 2002, 2004, 2006, Bundesamt für Statistik. Verwendete Stichprobe umfasst nur Erwachsene zwischen 19 und 65 Jahren im privaten Sektor.
 Berechnungen: Roman Graf, Observatoire Universitaire de l'Emploi, Universität Genf

Eine Analyse des Anteils Beschäftigter mit Löhnen unter 3000 beziehungsweise 3500 Franken berücksichtigt nicht, dass zwischen 1998 und 2006 die Konsumentenpreise um 7.9 Prozent anstiegen und sich die Reallöhne darüber hinaus gesamthaft um 2.5 Prozent erhöhten. Um festzustellen, ob die Tieflöhne mit der Teuerung und der generellen Lohnentwicklung Schritt gehalten haben, wird in Abbildung 7 der Anteil der Tieflöhner/innen in Bezug zu einer relativen Schwelle von 60 Prozent des schweizerischen Medianlohns gesetzt.

Auch diese Auswertung zeigt, dass die Mindestlohnkampagne die Lohnsituation der wenig qualifizierten Beschäftigten deutlich verbessert hat. Der Anteil der Beschäftigten, die weniger als diese (sich Jahr für Jahr erhöhende) Schwelle verdienen, ging zwischen 1998 und 2006 von 5.8 auf 5.0 Prozent zurück. Die Löhne der wenig qualifizierten Beschäftigten haben während des kurzen Aufschwungs von 1998 bis 2001 und der darauf folgenden Abkühlung offensichtlich Schritt gehalten mit der allgemeinen Lohnentwicklung. Diese Analyse bestätigt zudem noch klarer als Abbildungen 5 und 6, dass die gewerkschaftliche Kampagne vor allem die Löhne der weiblichen Beschäftigten erhöht hat: 1998 verdienten 12 Prozent der Frauen weniger als 60 Prozent des Medianlohnes, 2006 traf dies nur mehr auf 8.9 Prozent aller Frauen zu.

Abbildung 7: Anteil der Beschäftigten mit einem Bruttomonatslohn unter 60% des Medianlohns



Bemerkung: 60% des Medianlohns entsprach 1998 einem Jahreslohn von 36'340 Fr. (12 x 3030 Fr.), 2000: 37'440 Fr. (12 x 3120 Fr.), 2002: 38'900 Fr. (12 x 3240 Fr.), 2004: 39660 Fr. (12 x 3310 Fr.), 2006: 40'560 Fr. (12 x 3380 Fr.). Löhne sind standardisiert für eine Vollzeitbeschäftigung von 40 Wochenstunden.

Quelle: Lohnstrukturerhebungen 1998, 2000, 2002, 2004, 2006, Bundesamt für Statistik. Verwendete Stichprobe umfasst nur Erwachsene zwischen 19 und 65 Jahren im privaten Sektor.

Berechnungen: Roman Graf, Observatoire Universitaire de l'Emploi, Universität Genf

7. Der Einfluss der Mindestlohnkampagne auf verschiedene Branchen

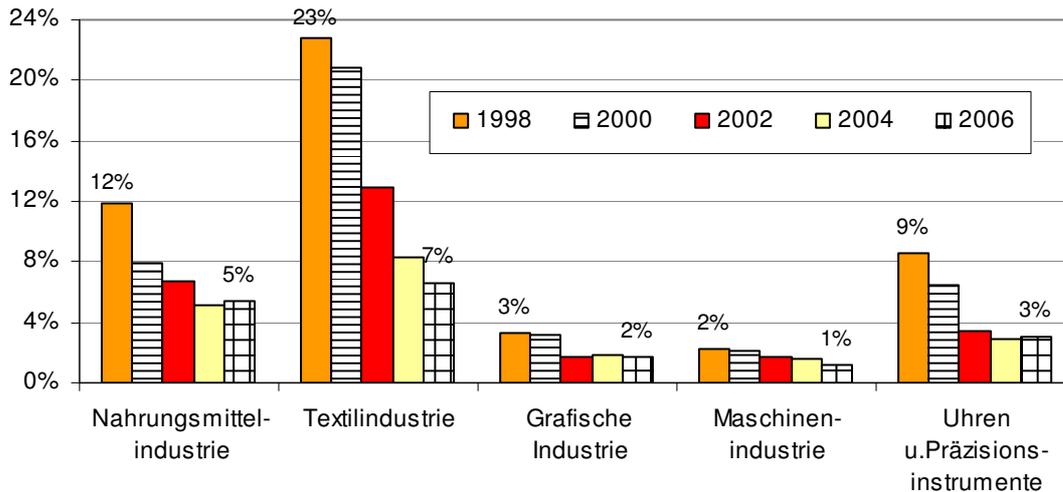
Die Auswertung der Lohnentwicklung für die gesamte Wirtschaft trägt vor, dass der Rückgang der tiefen Löhne automatisch und über alle Branchen hinweg gleichmässig erfolgt sei. Das ist natürlich ein Fehlschluss. Eine branchenspezifische Analyse der Entwicklung des Beschäftigtenanteils mit Bruttolöhnen von unter 3000 Franken zeigt grosse Unterschiede zwischen den Sektoren. Diese sind sichtbar in Abbildungen 8 und 9 für ausgewählte Industrie- und Dienstleistungsbranchen. Der stärkste Rückgang an Tieflohner/innen fand im Gastgewerbe, dem Detailhandel sowie der Textilindustrie statt. In diesen drei Branchen scheint die starke Erhöhung der GAV-Mindestlöhne (siehe Tabelle 2) die Lohnsituation vieler Beschäftigter nachhaltig verbessert zu haben.

Im Gastgewerbe verdienten 1998 42 Prozent des Personals weniger als monatlich 3000 Franken, 2006 waren es nur mehr 15 Prozent. Auch die Anhebung der Mindestlöhne bei den beiden Grossverteilern Migros und Coop scheint sichtbare Spuren hinterlassen zu haben: So hat sich der Anteil der Tieflohner/innen im Detailhandel wesentlich stärker zurückgebildet als beispielsweise in der Nahrungsmittelindustrie oder in der Unterhaltungs- und Kulturbranche. Die Mindestlohnkampagne war offensichtlich kein Selbstläufer: In Branchen mit wenig Gewerkschaftspräsenz und ohne GAV wie im Strassentransport hat sich der Tieflohnanteil praktisch nicht verändert. Auch in den persönlichen Dienstleistungen mit nur vereinzelt kleinen GAV bleibt der Anteil der Tieflohnbezügler/innen sehr hoch.

Diese Auswertungen bestätigen die Ergebnisse aus Abbildungen 5 bis 7, dass die Mindestlohnkampagne seit 2004 ins Stocken geraten ist. Dies trifft insbesondere auf die Nahrungsmittel-, Uhren und grafische Industrie sowie den Strassentransport zu. Hier hat der Anteil Beschäftigter mit Löhnen unter 3000 Franken nach 2004 nicht mehr abgenommen. In einzelnen Branchen hat der Anteil der Beschäftigten mit Tieflohnen gar zugenommen. Das ist der Fall in der Nachrichtenübermittlung, wo der Anteil der Beschäftigten, die weniger als 3500 Franken (x 13) verdienen, zwischen

2004 und 2006 trotz der Teuerung von 2.6 auf 3.2 Prozent anstieg. Einiges deutet darauf hin, dass diese Entwicklung mit der Liberalisierung im Bereich der Postdienstleistungen zusammenhängt (siehe beispielsweise die Höhe der Mindestlöhne in der ausgelagerten Postlogistik oder den privaten Kurierdiensten DPD).

Abbildung 8: Anteil der Beschäftigten mit standardisiertem Bruttomonatslohn von unter 3000 Fr. (x 13) - Industriebranchen

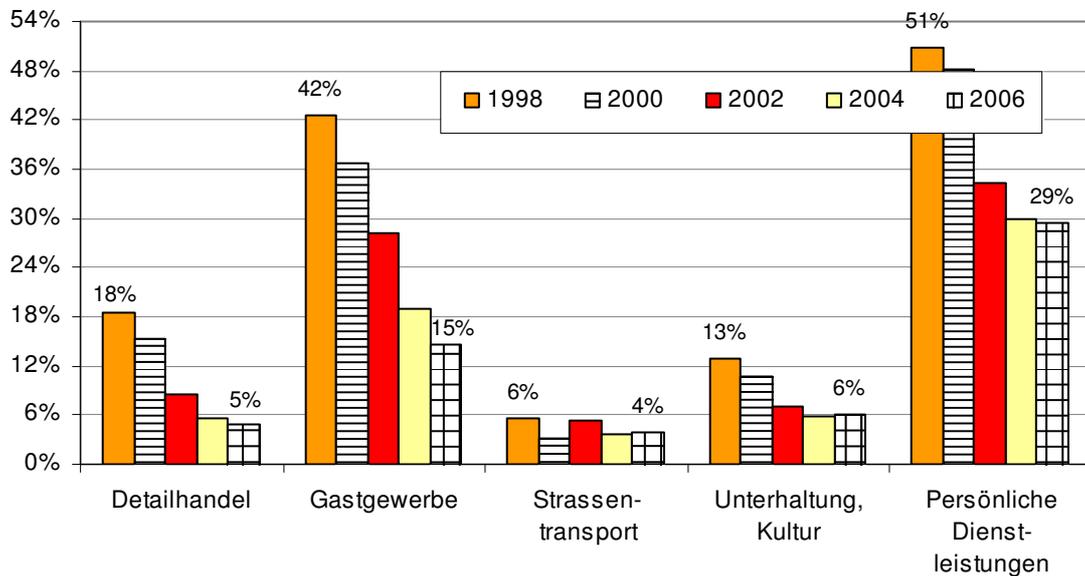


Bemerkung: berechnete Schwelle entspricht einem Bruttojahreslohn von 39'000 Fr. (=3000 Fr. x 13). Löhne sind standardisiert für eine Vollzeitbeschäftigung von 40 Wochenstunden;

Quelle: Lohnstrukturerhebungen 1998, 2000, 2002, 2004, 2006, Bundesamt für Statistik. Verwendete Stichprobe umfasst nur Erwachsene zwischen 19 und 65 Jahren im privaten Sektor.

Berechnungen: Roman Graf, Observatoire Universitaire de l'Emploi, Universität Genf

Abbildung 9: Anteil der Beschäftigten mit standardisiertem Bruttomonatslohn von unter 3000 Fr. (x 13) - Dienstleistungsbranchen



Bemerkung: berechnete Schwelle entspricht einem Bruttojahreslohn von 39'000 Fr. (=3000 Fr. x 13). Löhne sind standardisiert für eine Vollzeitwerbstätigkeit von 40 Wochenstunden;

Quelle: Lohnstrukturerhebungen 1998, 2000, 2002, 2004, 2006, Bundesamt für Statistik. Verwendete Stichprobe umfasst nur Erwachsene zwischen 19 und 65 Jahren im privaten Sektor.

Berechnungen: Roman Graf, Observatoire Universitaire de l'Emploi, Universität Genf

8. Die Tieflohnsituation in der Schweiz heute

Die Gewerkschaften waren 1998 mit der Forderung an die Öffentlichkeit getreten, dass in der Schweiz fortan keine Löhne mehr unter 3000 Franken bezahlt werden sollten. Zwischen 1998 und 2008 sind die Nominallohne in der Schweiz jedoch insgesamt um rund 15 Prozent gestiegen.⁸ So entsprachen 3000 Franken 1998 einem Wert von 60 Prozent des Schweizer Medianlohnes 1998, betragen aber nur noch 53 Prozent des Medianlohnes 2006. Trägt man der Lohnentwicklung seit 1998 Rechnung, muss die Forderung nach einer Untergrenze von 3000 Franken in 1998 folglich auf 3500 in 2008 angepasst werden (3500 Fr. entsprachen 2006 62% des Medianlohnes).

Eine kurze bedarfsorientierte Analyse führt uns zur gleichen Untergrenze von monatlich 3500 Franken für 2008. Das Existenzminimum für eine allein stehende, erwerbstätige Person liegt in der Schweiz bei rund 2600 Franken pro Monat (Lebensunterhalt, Wohnung, ohne Steuern und Krankenkassenprämien).⁹ Rechnet man die Steuern und die Sozialversicherungsbeiträge dazu, entspricht dies einem Bruttolohn von ungefähr 3300 Fr.¹⁰ Je nach Lebensumständen fallen nun noch weitere Ausgaben an – zum Beispiel Zahnbehandlungen. Diese werden von der Sozialhilfe über-

⁸ Gemessen am BFS-Lohnindex. 2007 und 2008 Schätzung SGB.

⁹ Für das Existenzminimum gibt es in der Schweiz verschiedene Quellen. Die SKOS-Richtlinien beinhalten einen Grundbedarf von knapp 1000 Fr. Dazu kommen die Kosten der Wohnung, die Krankenkassenprämien sowie Berufsauslagen und gewisse andere Zulagen. Bei den Ergänzungsleistungen liegt der Grundbedarf bei rund 1500 Fr. Dazu kommen Wohnkosten von maximal 1100 Fr. sowie die Krankenkassenprämien. Das betriebsrechtliche Existenzminimum berechnet sich aus 1100 Fr. Grundbedarf plus Wohnung und Krankenkassenprämien sowie gewissen Berufsauslagen.

¹⁰ Sozialversicherungsabgaben 10%, Einkommenssteuern in Zürich 6.2%. Annahme: Die Person erhält ein Viertel ihrer Krankenkassenprämien in Form von Prämienverbilligungen subventioniert.

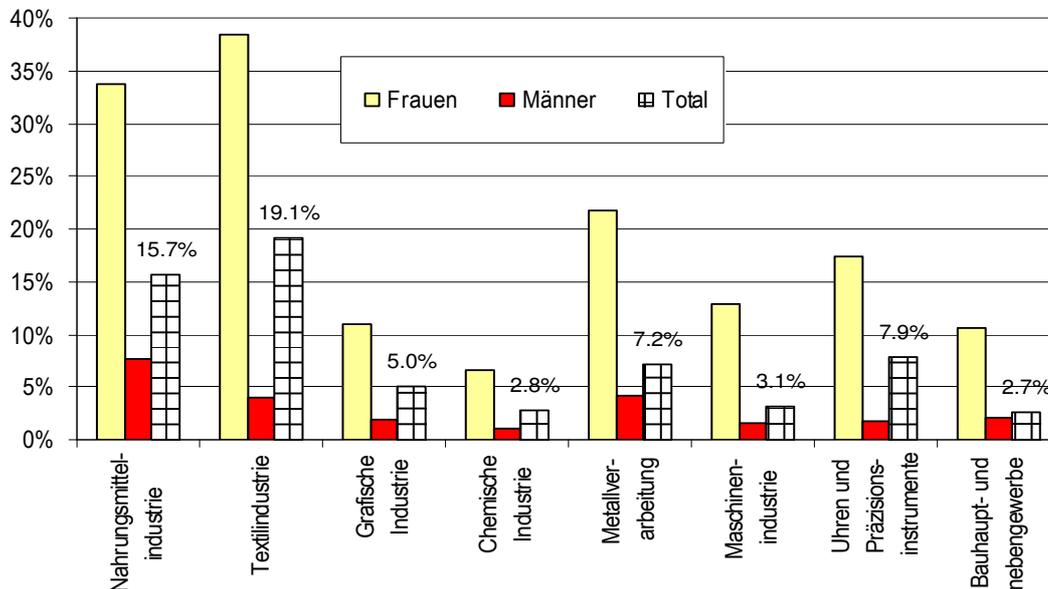
nommen. Damit es dennoch attraktiver ist zu arbeiten, als Sozialhilfegelder zu beziehen, muss der Lohn dementsprechend höher sein. Üblicherweise rechnet man mit einer so genannten Risikomarge von 10 bis 20 Prozent. Demzufolge ist ein Monatslohn 3500 Franken (plus 13. Monatslohn) gemessen am Existenzminimum die absolute Untergrenze.

Berechnungen auf der Basis der Lohnstrukturerhebung zeigen, dass 2006 10.6 Prozent der Beschäftigten monatlich weniger als 3500 Franken verdienen. Abbildungen 10 und 11 weisen den Anteil der Beschäftigten mit Löhnen unter dieser Schwelle für verschiedene Branchen aus. Diese Ergebnisse zeigen, dass Frauen in ausnahmslos allen Branchen anteilmässig stärker von Tieflohnen betroffen sind als Männer. In vielen Branchen kommt die Fortführung der Mindestlohnkampagne folglich einem Einsatz für höhere Frauenlöhne gleich. Vergleicht man den Tieflohnanteil zwischen den Branchen, können vier Gruppen unterschieden werden:

- In einer ersten Gruppe von Branchen liegt der Anteil der Beschäftigten, die weniger als 3500 Franken pro Monat verdienen, bei sehr hohen 20 Prozent und mehr. Diese Gruppe umfasst die persönlichen Dienstleistungen (56% verdienen weniger als 3500 Fr.), das Gastgewerbe (44%), den Gartenbau (38%), den Verkauf (20%) sowie die Textilindustrie (19%).
- In einer zweiten Gruppe von Branchen wie der Nahrungsmittelindustrie (16%), dem Strassen-transport (11%) sowie der Unterhaltung und Kultur (11%) liegt der Anteil der Tieflohnbezü-ger/innen zwischen zehn und zwanzig Prozent.
- In einer dritten Gruppe von Branchen verdienen weniger als zehn, aber mehr als fünf Prozent Löhne von unter 3500 Franken pro Monat. Hier handelt es sich um die Uhren- (8%) und Metall- industrie (7%), das Unterrichtswesen – unter anderem um Kleinkindererzieher/innen – (7%), das Gesundheits- und Sozialwesen (6%) sowie die grafische Industrie (5%). Auffallend an den Industriebranchen ist, dass ein wesentlich höherer Prozentsatz von Frauen Tieflohne bezieht als Männer. So verdienen in der Uhrenindustrie 17 Prozent der Frauen weniger als 3500 Fran-ken, aber nur 2 Prozent der Männer. Auch in der Maschinenindustrie ist die Tieflohnproblema-tik vor allem weiblich: Bei weniger als 2 Prozent der Männer, aber 13 Prozent der Frauen liegt der Monatslohn (hochgerechnet auf 40 Wochenstunden) unter 3500 Franken.
- In einer vierten und letzten Gruppe von Branchen liegt der Anteil der Tieflohnbezü-ger/innen un-ter fünf Prozent. Zu diesen Branchen gehören die chemische Industrie, das Bauhaupt- und Baunebengewerbe oder die Nachrichtenübermittlung (allesamt 3%). Verschwindend klein ist der Anteil von Tieflohnbezü-ger/innen in den Banken und Versicherungen mit weniger als einem Prozent.

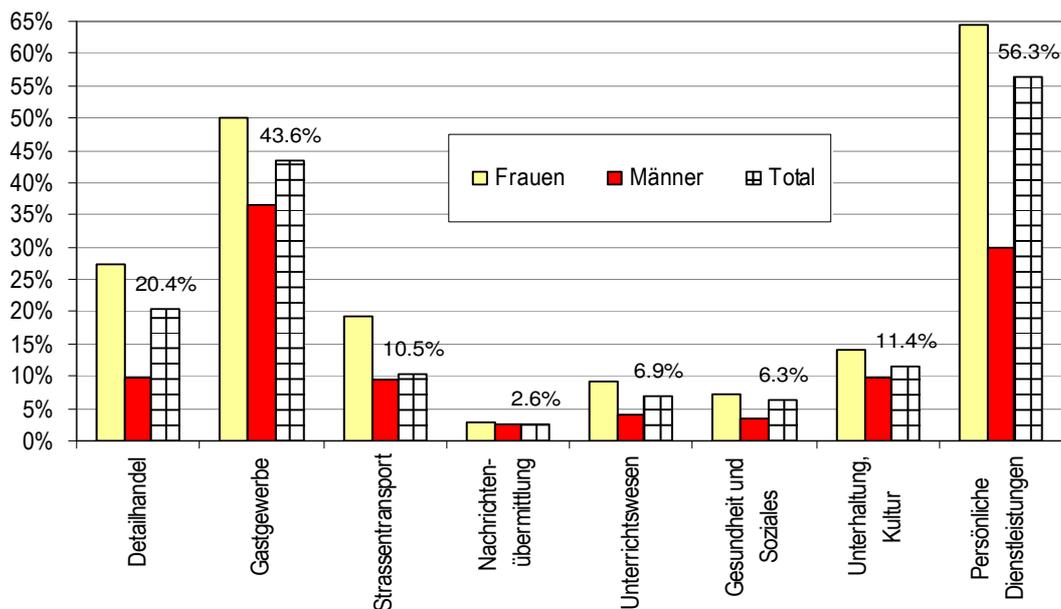
In einem wesentlichen Teil der genannten Branchen stehen mit Gesamtarbeitsverträgen Instru-mente zur Verfügung, um dem Tieflohnproblem abzuhelpfen. Hier besteht die Aufgabe der Sozial-partner darin, die bestehenden Mindestlöhne für unqualifizierte Beschäftigte über die Schwelle der 3500 Franken (plus 13. Monatslohn) zu heben. Tabelle 3 gibt eine Übersicht über die heutige Höhe der Mindestlöhne und den Handlungsbedarf im Bereich der GAV der einzelnen Branchen.

Abbildung 10: Anteil der Beschäftigten mit standardisiertem Bruttomonatslohn von unter 3500 Fr. (x 13) - Industriebranchen



Bemerkung: berechnete Schwelle entspricht einem Bruttojahreslohn von 45'500 Fr. (=3500 Fr. x 13). Löhne sind standardisiert für eine Vollzeitbeschäftigung von 40 Wochenstunden; Quelle: Lohnstrukturerhebungen 2006, Bundesamt für Statistik. Verwendete Stichprobe umfasst nur Erwachsene zwischen 19 und 65 Jahren im privaten Sektor. Berechnungen: Roman Graf, Observatoire Universitaire de l'Emploi, Universität Genf.

Abbildung 11: Anteil der Beschäftigten mit standardisiertem Bruttomonatslohn von unter 3500 Fr. (x 13) - Dienstleistungsbranchen



Bemerkung: berechnete Schwelle entspricht einem Bruttojahreslohn von 45'500 Fr. (=3500 Fr. x 13). Löhne sind standardisiert für eine Vollzeitbeschäftigung von 40 Wochenstunden; Quelle und Berechnungen: siehe Abbildung 10.

Wo GAV bestehen, können Mindestlöhne sozialpartnerschaftlich angehoben und durchgesetzt werden. In einem wichtigen Teil der Tieflohnbranchen existieren jedoch keine oder nur vereinzelte, kleine Gesamtarbeitsverträge (insbesondere in den persönlichen Dienstleistungen, dem Strassen-transport, der Unterhaltung und Kultur, der Landwirtschaft sowie Teilen des Detailhandels und der Nahrungsmittelindustrie). Wo keine GAV bestehen, braucht es gesetzliche Lösungen. Mit den im Rahmen der flankierenden Massnahmen geschaffenen Normalarbeitsverträgen (NAV) steht seit einigen Jahren ein solches gesetzliches Instrument mit verbindlichen Mindestlöhnen zur Verfügung. Bislang wurde es erst auf kantonaler Ebene eingesetzt: Seit 2005 wurden NAV mit gesetzlichen Mindestlöhnen für drei Branchen festgelegt: die Hauswirtschaft im Kanton Genf (2005), die Call Center im Kanton Tessin (2007) sowie die Kosmetiker/innen im Kanton Genf (2007). NAV bieten ein Potential, das bislang noch zu wenig ausgenutzt wurde. Der kombinierte Einsatz von gesamtarbeitsvertraglichen und gesetzlichen Mindestlöhnen soll es in den kommenden Jahren ermöglichen, Löhne unter 3500 Franken in der Schweiz einzudämmen.

Tabelle 3: Mindestlöhne für Gelernte und ungelernete Arbeitnehmer/innen in einigen GAV, 2008

Branche	Gesamtarbeitsvertrag	Mindestlohn ungelernete	Mindestlohn gelernt (Berufsarbeiter/in)
Gartenbau	Genfer GAV: Parcs et jardins	4264	4648
Nahrungsmittelindustrie	Feldschlösschen	3800	
	CH-Brauereindustrie	3644	
	CH-Bäckergewerbe (Verkauf/Produktion)		3066 / 3500
	Nestlé Konolfingen	3430	3950
	Fenaco	3500	
Textil- u. Bekleidungsindustr.	CH-Textil- u. Bekleidungsindustrie	3220	4130
Verarbeitung von Holz	CH-Holzindustrie	3718	4634
Papier- und Kartongewerbe	CH-Papierindustrie		3900
Verlags- und Druckgewerbe	Grafische Industrie	3300	3700
Chemische Industrie	Siegfried AG	3450	
	Cilag AG	3700	4000
Bauprodukteherstellung	CH-Ziegelindustrie	4000	4400
	Holcim	4100	5100
	CH-Betonwarenindustrie	3800	4200
Maschinen-, Elektro- und Metallindustrie	Stadler Stahlguss	3650	4000
	Micro Precision Systems, Biel	3543	4243
Herstellung von Uhren	CCT des industries horlogères, NE	3400	4200
Herstellung von Uhren	CCT des industries horlogères (minimum pour la Suisse)	3083	3683
Herstellung von Möbeln	CH-Möbelindustrie	3595	4583
Hoch- und Tiefbau	LMV 06-08 (seit 1.10.07 Vertragsloser Zustand)	4101	5091

Branche	Gesamtarbeitsvertrag	Mindestlohn unge- lernt	Mindestlohn gelernt (Berufsarbeiter/in)
Gewerbe	Schreinereigewerbe	3616	4806
	Plattenlegergewerbe	4010	4550
	Gebäudetechnikbranche	3750	4450
	Dach- und Wandgewerbe	3955	4655
	Elektromonteur	3555	4050
	Montage Elektriker	3555	3650
	Telematiker	3555	4300
	Metallbau	3400	3900
	Malergewerbe	3832	4'631
	Gipsergewerbe	3942	4'846
	Decken- u. Innenausbausysteme	4010	4900
	Holzbau CH	3480	3980
	Autohandel, Autoreparatur	Carroseriegewerbe CH	3200
Detailhandel	Buchhandel	3450	3670
	Tankstellenshops LU	3300	3500
	Detailhandel BS	3300	
	Migros	3300	
	Coop	3600	3900
Gastgewerbe	LGAV Gastgewerbe	3300	3730
	GAV Elvetino	3400	
Schienenverkehr	GAV SBB (Stufe 1, Basiswert)	3400	4150
Logistik	Post Logistik, Lagermitarbeiter/in	3350	
	Post Logistik, Kurierfahrer	3630	
	DPD, Lagermitarbeiter/in	3260	
	DPD, Tourenfahrer	3500	
Kreditgewerbe		3700	
Sicherheitsdienste		3562	4434
Reinigungsgewerbe	Reinigungsbranche CH	3030	3450

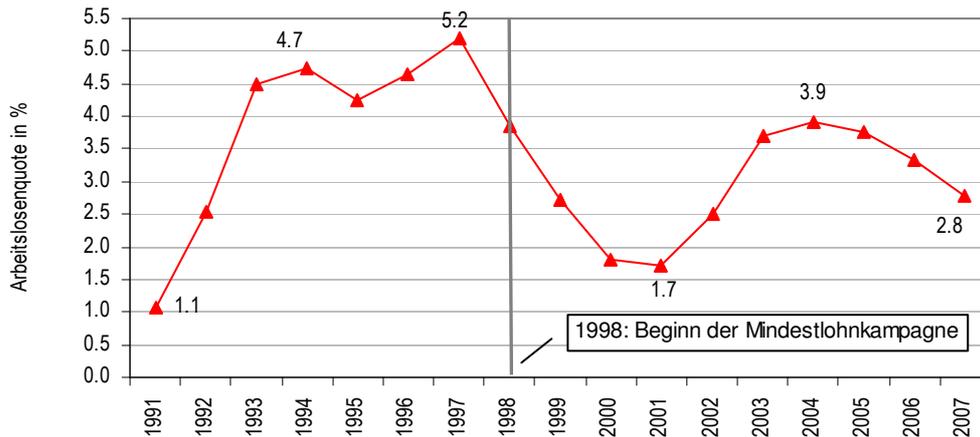
9. Schlussfolgerung: Auswirkungen der Mindestlohnkampagne auf den Arbeitsmarkt

Die Mindestlohnkampagne hatte zwei positive Auswirkungen auf die Lohnstruktur. Erstens sorgte sie dafür, dass nach 1998 auch die Bezügerinnen und Bezüger von tiefen Löhnen am Konjunkturaufschwung teilhatten. Dies gelang vor allem in jenen Bereichen, in welchen die Mindestlöhne kollektiv in GAV vereinbart werden. Zudem konnte zweitens die Zunahme der Lohnungleichheit gebremst werden. Vor dem Hintergrund der wachsenden Individualisierung der Lohnpolitik und der explodierenden Managergehälter bestand für die Schweiz 1998 die Gefahr, dass die Lohnschere in ähnlichem Ausmass aufgehen würde wie zehn Jahre zuvor in den USA und Grossbritannien. Dank des Bedeutungsgewinns von Mindestlöhnen konnte diese Gefahr eingedämmt werden.

Neben den zwei positiven Auswirkungen blieb eine von vereinzelt Wirtschaftsjournalisten vorhergesagte negative Auswirkung der Mindestlohnkampagne aus: Sie hatte keine negative Beschäftigungsentwicklung zur Folge. Dies wird aus Abbildung 12 ersichtlich: Die Arbeitslosenquote in der Schweiz fiel – trotz den teils erheblichen Mindestlohnerhöhungen – von 3.7 Prozent 1998 auf 1.7

Prozent 2001. Nach einem konjunkturellen Anstieg der Arbeitslosigkeit 2003 und 2004 prognostiziert das Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) für 2008 wieder eine tiefe Arbeitslosenquote von 2.5 Prozent. Dadurch hat die Mindestlohnkampagne jene Ökonomen Lügen gestraft, die dem Irrtum erlagen, dass Vollbeschäftigung im 21. Jahrhundert nur mehr durch eine Expansion von schlecht bezahlten Dienstleistungsjobs möglich sei. Anständige Löhne und Arbeit für alle scheinen offensichtlich in keinem Widerspruch zueinander zu stehen.

Abbildung 12: Entwicklung der Arbeitslosenquote in der Schweiz, 1991-2007



10. Bibliographie

- Arulampalam, W., Booth, A. and Bryan, M. (2004) 'Training and the new minimum wage' *Economic Journal* 114 (494), C87–C94.
- Bosch, G. und Weinkopf, C. (2006), 'Mindestlöhne in Großbritannien: ein geglücktes Realexperiment', *WSI-Mitteilungen* 59: 125-130.
- Card, D. and Krueger A. (1994), "Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast Food Industry in New Jersey and Pennsylvania", *American Economic Review*, September, pp. 772-793.
- Carone, G. and Salomäki, A. (eds.) (2005), 'Indicator and policies to make work pay', European Commission Directorate General for Economic and Financial Affairs, Special Report No 2/2005.
- Card, D. and Krueger A. (1995), *Myth and Measurement: The New Economics of the Minimum Wage*, Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Dustmann, C., T. Frattini and Preston, I. (2007), "A Study of the Migrant Workers and the National Minimum Wage and Enforcement Issues", Research Report for the Low Pay Commission. University College London.
- Erne, R. (2006), 'Gesetzliche Mindestlöhne in Irland', in: Schulten, T., Bispinck, R. and C. Schäfer (Hrsg.) *Mindestlöhne in Europa*, pp. 56-70, Hamburg: VSA-Verlag.
- Gaillard, S. (2001), „Mindestlöhne: Effizientes Mittel der Armutsbekämpfung“, *Soziale Sicherheit* 3/2001, 129.
- Gerfin, M., Leu, R., Brun, S. und Tschöpe, A. (2002), „Armut unter Erwerbstätigen in der Schweiz: Eine Beurteilung alternativer wirtschaftspolitischer Lösungsansätze“, *Volkswirtschaftliches Institut, Universität Bern*.
- Krugman, P. (1994), 'Past and prospective causes of high unemployment', *Economic Review*, Federal Reserve Bank of Kansas City, issue Q IV: 23-43.
- Iversen, T. and Wren, A. (1998), 'Equality, employment, and budgetary restraint: the trilemma of the service economy', *World Politics* 50: 507-546.

- Liechti, A. und Knöpfel, C. (1998), *Trotz Einkommen kein Auskommen – working poor in der Schweiz*, Caritas Verlag, Luzern.
- Manning, A. (2003), *Monopsony in Motion: Imperfect Competition in Labour Markets*, Princeton University Press
- OECD (1999), 'Making the most of the minimum: statutory minimum wages, employment and poverty', *OECD Employment Outlook*, Paris, 31-79.
- OECD (2003), *Making work pay, making work possible*', *OECD Employment Outlook*, Paris, 113-170.
- Oesch, D. (2007), „Weniger Koordination, mehr Markt? Kollektive Arbeitsbeziehungen und Neokorporatismus in der Schweiz seit 1990“, *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 13 (3): 337-368.
- Oesch, D. und Rieger, A. (2006), „Mindestlohnpolitik via Tarifverhandlungen: Erfahrungen der gewerkschaftlichen Mindestlohnkampagne in der Schweiz“, in: Schulten, T., Bispinck, R. and C. Schäfer (Hrsg.) *Mindestlöhne in Europa*, pp. 225-245, Hamburg: VSA-Verlag.
- Rieger, A. und Baumann, H. (2007), „Mindestlohnpolitik in der Schweiz und in Europa. Lohnbildung und gewerkschaftliche Lohnpolitik seit 1990“, *Widerspruch* 52: 165-176.
- Rieger, Andreas (2001), „Chancen für eine offensivere Orientierung der Gewerkschaften“, *Widerspruch* 40: 114-124.
- Schäppi, H. (1998), „Gewerkschaftliche Lohnpolitik“, *INPUT* 3.
- Scharpf, F. (2000), 'Economic Changes, Vulnerabilities, and Institutional Capabilities', in Scharpf, F. and Schmidt, V.(eds.), pp. 21-124, *Welfare and Work in the Open Economy. Vol. I. From Vulnerability to Competitiveness*, Oxford: Oxford University Press.
- Siebert, H. (1997), 'Labor Market Rigidities: At the Root of Unemployment in Europe', *Journal of Economic Perspective* 11 (3): 37-55.
- Stewart M. (2004) 'The Employment Effects of the National Minimum Wage', *Economic Journal* 114 (494): C110–C116.