

# Expertenbericht

## Mindestlöhne

### Mitglieder der Expertengruppe :

<b>Flückiger</b> Yves	Professeur d'économie à l'Université de Genève
<b>Freivogel</b> Elisabeth	lic. iur. Advokaturbüro
<b>Gabathuler</b> Thomas	lic. iur. Rechtsanwalt
<b>Gaillard</b> Serge	Dr. oec., geschäftsführender Sekretär, SGB
<b>Geiser</b> Thomas	Professor am Forschungsinstitut für Arbeit und Arbeitsrecht, Universität St. Gallen
<b>Mahon</b> Pascal	Professeur de droit public à l'Université de Neuchâtel
<b>Nova</b> Colette	lic. iur. geschäftsführende Sekretärin, SGB
<b>Spycher</b> Stefan	lic. rer. pol. Bass, Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien

Redaktion : Daniel Oesch und Serge Gaillard

## **Inhaltsverzeichnis**

<b>Vorwort</b>	<b>3</b>
<b>1. Zusammenfassung</b>	<b>4</b>
<b>1. Résumé de „Expertenbericht Mindestlöhne“</b>	<b>10</b>
<b>2. Einleitung</b>	<b>17</b>
<b>3. Tiefe und tiefste Löhne in der Schweiz – der Stand des Wissens</b>	<b>18</b>
3.1 Definition und Ausmass des Phänomens der Tieflohnbezügler und Working Poor	18
3.2 Entwicklung in den Neunziger Jahren	20
3.3 Branchen mit hohem Anteil an Tieflohnbezügern und Working Poor	21
3.4 Aufteilung der Tieflohnbezügler und der Working Poor nach Bevölkerungsgruppen	24
<b>4. Die Rolle der Gesamtarbeitsverträge bei der Regulierung des Tieflohn- bereiches</b>	<b>26</b>
4.1 Der gesamtarbeitsvertragliche Abdeckungsgrad der Schweizer Privatwirtschaft	26
4.2 Wirksamkeit der Gesamtarbeitsverträge in der Lohnregulierung	28
4.3 Der gesamtarbeitsvertragliche Mindestlohnschutz in den Tieflohnbranchen	30
4.4 Der Mindestlohnschutz der Gesamtarbeitsverträge: eine Schlussfolgerung	31
<b>5. Rechtliche Verpflichtungen der Schweiz zur Regulierung des Tieflohn- bereichs</b>	<b>33</b>
5.1 Internationale Verpflichtungen	33
5.2 Verfassungsrechtlicher Auftrag	37
<b>6. Europäische Mindestlohnregelungen im Überblick</b>	<b>38</b>
6.1 Die Rolle der Europäischen Union	38
6.2 Kollektivvertragliche Mindestlohnregelungen	38
6.3 Staatlich festgelegte Mindestlohnregelungen	39
6.4 Übersicht über die gesetzlichen Mindestlöhne in sieben Ländern	40
<b>7. Die Auswirkung von Mindestlöhnen auf die Beschäftigung</b>	<b>44</b>
7.1 Der theoretische Zusammenhang zwischen Mindestlöhnen und Beschäftigung	44
7.2 Der empirische Zusammenhang zwischen Mindestlöhnen und Beschäftigung	48

<b>8.</b>	<b>Andere soziale und wirtschaftliche Auswirkungen von Mindestlöhnen</b>	<b>50</b>
8.1	Der Einfluss auf die Bekämpfung der Armut	50
8.2	Die Lohnmobilität im Tieflohnsektor	51
8.3	Der Einfluss auf die Lohn- und Einkommensverteilung	52
8.4	Der Einfluss auf die Gleichstellung	53
<b>9.</b>	<b>Die bedarfsorientierte Festlegung der Mindestlöhne in der Schweiz</b>	<b>56</b>
9.1	Verschiedene Armutsgrenzen	56
9.2	Die bedarfsorientierte Bestimmung eines Mindestlohnes	59
<b>10.</b>	<b>Wirtschaftliche Auswirkungen verschiedener Mindestlöhne</b>	<b>62</b>
10.1	Ausgangslage	62
10.2	Absolute und relative Höhe eines gesetzlichen Mindestlohnes im internationalen Vergleich	63
10.3	Zahl der vom Mindestlohn betroffenen Personen	64
10.4	Erhöhung der Lohnsumme	66
10.5	Einfluss auf Kosten und die Preise	67
10.6	Mögliche Auswirkungen auf die Branchen	70
<b>11.</b>	<b>Fragen zur Einführung von Mindestlöhnen</b>	<b>74</b>
11.1	Festlegung des Mindestlohnes	74
11.2	Anpassung an die Teuerung resp. allgemeine Lohnentwicklung	76
11.3	Umgehungsgefahren eines Mindestlohnes	76
11.4	Weitere Fragen zur Einführung der Mindestlöhne	77
<b>12.</b>	<b>Handlungsalternativen</b>	<b>78</b>
12.1	Bekämpfung der tiefen Löhne mit Gesamtarbeitsverträgen	78
12.2	Anwendung der „flankierenden Massnahmen“	78
12.3	Gesetzliche Mindestlöhne	79
12.4	Kompetenz zum Erlass von gesetzlichen Mindestlöhnen	80
12.5	Staatliche Lohnzuschüsse als Alternative?.	82
12.6	Fazit	84

## Vorwort

Der Schweizerische Gewerkschaftsbund (SGB) hat mit dem Ziel, keine Löhne unter Fr. 3'000.-- mehr zu dulden und die Lohnunterschiede in der Schweiz nicht mehr wachsen zu lassen, an seinem Kongress im Herbst 1998 eine Reihe von Schwerpunkten in der Lohnpolitik beschlossen. Unter anderem wollen sich die Gewerkschaften dafür einsetzen, dass Lohnerhöhungen wieder allen Lohnabhängigen oder nach klaren, mit den Gewerkschaften ausgehandelten Kriterien, den sozial schwächeren Lohnabhängigen zukommen. Flankierende Massnahmen, die mittlerweile gesetzlich verankert werden konnten, sollen den Lohndruck infolge des Personenfreizügigkeitsabkommens mit der Europäischen Union verhindern. So ist es dem SGB gelungen, dass bei Lohnmissbrauch per Normalarbeitsverträge Mindestlöhne eingeführt werden können. Weiter hat der SGB beschlossen, sich prioritär dafür einzusetzen, dass keine Personen, welche vollzeitig erwerbstätig sind, einen Lohn erhalten, der nicht zur Existenzsicherung und Teilnahme am gesellschaftlichen Leben genügt. In Wirtschaftsbereichen mit verbreiteten tiefen Löhnen müssen Mindestlöhne in die Gesamtverträge (GAV) festgeschrieben werden. Alle von diesen tiefen Löhnen betroffenen Gruppen von Lohnabhängigen müssen dem Geltungsbereich der Gesamtarbeitsverträge unterstellt werden, insbesondere auch Teilzeitbeschäftigte, Aushilfen und Temporärpersonal.

Dem SGB war am Kongress bewusst, dass nur etwa 50% der Lohnabhängigen in der Privatwirtschaft durch einen Gesamtarbeitsvertrag geschützt werden. Zudem erhalten viele GAV keine Mindestlöhne. Der Kongress hat deshalb beschlossen, dass der SGB einen Bericht über die „Möglichkeiten und Formen einer gesetzlichen Festlegung von Mindestlöhnen“ erarbeiten müsse. Insbesondere sei zu prüfen, wie „eine solche gesetzliche Regelung ausgestaltet werden müsste“ und was deren Folgen auf die Lohnstruktur, Einkommensverteilung und Beschäftigung sei.

Der SGB hat zu diesem Zweck eine unabhängige Expertengruppe von vorwiegend Ökonomen, Juristinnen und Juristen beauftragt, einen Bericht zu erstellen, in dem

- die Verbreitung der tiefen Löhne, die nicht zum Leben genügen, in der Schweiz analysiert wird;
- der Schutz gegen tiefe Löhne in der Schweiz und im Ausland verglichen wird;
- die wirtschaftlichen Auswirkungen von Mindestlöhnen analysiert werden;
- die Möglichkeiten geprüft werden, in der Schweiz Mindestlöhne einzuführen.

Die Expertengruppe hat ihre Tätigkeit im Sommer 1999 aufgenommen und im März 2000 beendet. Sie stützte sich für ihre Arbeit auf vorliegende internationale und schweizerische Untersuchungen, sowie einzelne zusätzliche Auswertungen der vorhandenen schweizerischen Statistiken. Bei einigen Fragestellungen weist die Expertengruppe auf die Notwendigkeit zusätzlicher Abklärungen hin, die im Rahmen der knappen zur Verfügung stehenden Zeit und der begrenzten finanziellen Ressourcen nicht vorgenommen werden konnten.

Der SGB dankt den Expertinnen und Experten für die geleistete Arbeit. Die Gremien des SGB werden den Bericht intensiv diskutieren und daraus die politischen Folgerungen ziehen.

Der SGB hofft, dass der vorliegende Schlussbericht auch in der Öffentlichkeit eine sachliche Diskussion um die Vor- und Nachteile von Mindestlöhnen auf gesetzlicher Ebene, aber auch in Gesamtarbeitsverträgen ermöglichen wird.

Paul Rechsteiner

Präsident des SGB

## 1. Zusammenfassung

1. Der Schweizerische Gewerkschaftsbund hat die unabhängige Expertenkommission Mindestlöhne beauftragt, Möglichkeiten zu prüfen, wie in der Schweiz tiefe Löhne, die nicht zur Existenzsicherung und angemessenen Teilnahme am gesellschaftlichen Leben genügen, bekämpft werden können. Sie sollte die Verbreitung der tiefen Löhne in der Schweiz analysieren, den Schutz gegen tiefe Löhne international vergleichen, die wirtschaftlichen und sozialen Folgen von Mindestlöhnen analysieren und prüfen, ob in der Schweiz gesetzliche Mindestlöhne eingeführt werden können.
2. Die Expertenkommission hat zunächst versucht, sich ein Bild über die Ausbreitung und Entwicklung solcher „Tieflöhne“ in der Schweiz zu machen. Sie musste feststellen, dass 1995 8.1% der Erwerbstätigen einen auf Vollzeit aufgerechneten Lohn beziehen, der geringer ist als netto 2'500 Franken. 13.5% der Erwerbstätigen beziehen einen entsprechenden Lohn von weniger als 3'000 Franken netto. Der Anteil der Tieflohnbezüger und –bezügerinnen hat sich insgesamt in den neunziger Jahren kaum verändert. Kein einheitliches Bild ergab sich bei der Abschätzung der Zahl von Personen, die als „working poor“ bezeichnet werden müssen. Das hängt mit den unterschiedlichen Definitionen des Begriffes zusammen. Ausgehend von der Definition, die in der Armutsstudie von Leu et. al. (1997) verwendet wird, muss davon ausgegangen werden, dass in der Schweiz im Jahr 1992 250'000 Personen die von der Schweizer Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) festgelegte Armutsgrenze nicht erreichten, obwohl mindestens eine Person in ihrem Haushalt vollzeiterwerblich war. In dieser Berechnung sind Haushalte ausgeschlossen, in denen niemand vollzeiterwerblich ist. Dafür werden Lebenspartner und Kinder mit eingerechnet.
3. Die Tatsache, dass sich die Tieflohnsegmente in den neunziger Jahren nicht ausgebreitet haben, die Zahl der erwerbstätigen Fürsorgebezüger jedoch deutlich am Steigen ist, interpretiert die Expertengruppe in Anlehnung an die Studie von Deutsch et. al. (1999) damit, dass die Arbeitslosigkeit eine zunehmende „Prekarisierung“ der Arbeitsbedingungen (unfreiwillige Teilzeitarbeit, unstabilere Beschäftigungsverhältnisse) verursacht und damit mehr Haushalte in Finanzierungsschwierigkeiten gebracht hat. Am häufigsten sind die tiefen Löhne in den Branchen persönliche Dienstleistungen, Reinigungsgewerbe, Gastgewerbe und Detailhandel zu finden. Frauen beziehen rund drei Mal häufiger tiefere Löhne als Männer. Insgesamt kann festgestellt werden, dass die Problematik von Tieflöhnen vor allem Frauen, Ungelernte und Teilzeitbeschäftigte betrifft; auch Personen mit Berufsausbildung, Vollzeitarbeit und langer Betriebszugehörigkeit werden davon nicht gänzlich verschont.
4. Die Expertenkommission hat sich weiter mit der Rolle der Gesamtarbeitsverträge im Tieflohnbereich auseinandergesetzt. In rund 40% der Arbeitsverhältnisse ist ein Mindestlohnschutz vorhanden, wobei die Löhne der Männer häufiger durch einen GAV bestimmt werden als die Löhne der Frauen – 44.9% gegenüber 34.6% (Zahlen für 1994, Fluder und Hauser, 1999). Ein Mindestlohnschutz fehlt in gesamtarbeitsvertraglich abgedeckten Bereichen des Arbeitsmarktes vor allem dort, wo qualifizierte

Arbeitnehmer überwiegen. Trotzdem befinden sich auch schlecht bezahlte, wenig qualifizierte Arbeitnehmer/innen in Vertragsbereichen ohne kollektiv ausgehandelte Löhne. Teilweise kommt es auch vor, dass atypische Arbeitsverhältnisse wie Teilzeit- oder Aushilfsarbeiten vom Geltungsbereich der Mindestlöhne ausgenommen werden. Gesamtarbeitsverträge decken nur einen Teil der Wirtschaft ab. Wo sie Mindestlöhne enthalten, ist es in der Regel gelungen, Tiefstlöhne zu verhindern. Die höchsten Anteile von Tiefstlöhnen finden sich in Branchen mit einem ausgesprochen tiefen gesamtarbeitsvertraglichen Abdeckungsgrad. Eine Ausnahme bildet das Gastgewerbe, die trotz Gesamtarbeitsverträgen einen hohen Anteil Tiefstlohnbezügler und –bezüglerinnen kennt.

5. Die Expertenkommission hat sich mit der Frage auseinandergesetzt, ob die Schweiz aufgrund der gesetzlichen Grundlagen zur Regulierung des Tieflohnbereichs verpflichtet sei. Sie ist zum Schluss gekommen, dass internationale Abkommen wie auch die neue Bundesverfassung die Schweiz verpflichten, etwas gegen Löhne zu unternehmen, welche einen angemessenen Lebensunterhalt zulassen.
6. Die Expertenkommission hat sich mit den Mindestlohnregelungen im Ausland auseinandergesetzt. Ein europäischer Vergleich zeigt, dass die weitaus meisten Länder eine Regulierung kennen, in welcher Mindeststandards für die Löhne festgelegt werden. In einer ersten Gruppe von Ländern werden Mindestlöhne über sogenannte Tarifvereinbarungen oder Gesamtarbeitsverträge festgelegt, während in einer zweiten Gruppe von Ländern gesetzliche Mindestlöhne in Kraft sind. Auch die Vereinigten Staaten, Kanada und Japan verfügen über staatliche Mindestlöhne. Diese Regulierungen unterscheiden sich sehr stark bezüglich der Höhe des Mindestlohnes, wenn dieser zum durchschnittlichen Lohn in Beziehung gesetzt wird. Der Mindestlohn liegt beispielsweise in den USA, Japan, Spanien und Griechenland unter der Hälfte des Medianlohnes. Die meisten europäischen Länder legen ihre Mindestlöhne zwischen 50% und 66,7% des Durchschnittslohnes fest. Die Schweiz unterscheidet sich von den meisten Länder, indem sie weder gesetzliche Mindestlöhne noch einen hohen Abdeckungsgrad mit Gesamtarbeitsverträgen kennt, welche Mindestlöhne enthalten.
7. Während Jahren wurde behauptet, Mindestlöhne würden sich negativ auf die Beschäftigungsmöglichkeiten auswirken. Die Expertengruppe hat die internationale ökonomische Literatur ausgewertet und ist in Übereinstimmung mit der OECD (1998) zum Schluss gekommen, dass diese Behauptung nicht unterstützt werden kann. Abgesehen von Jugendlichen unter 20 Jahren lässt sich kein signifikanter, negativer Einfluss von Mindestlöhnen auf die Beschäftigung nachweisen. Interessant ist auch, dass in der wirtschaftspolitischen Diskussion der letzten Jahre in den meisten Ländern die beschäftigungspolitischen Bedenken gegen Mindestlöhne an Bedeutung verloren haben.
8. Die Armutsprobleme können nicht allein durch die Einführung von Mindestlöhnen beseitigt werden. Das zeigt die internationale Literatur übereinstimmend. Dieses Resultat ist auch für die Schweiz zu erwarten, weil – wie Kapitel 3 zeigt – in vielen in

Armut lebenden Haushalten keine Person vollzeitig erwerbstätig ist. Zudem genügt auch ein Lohn, der höher ist als der Mindestlohn, in vielen Fällen nicht zur Ernährung einer Familie. Mit Sicherheit werden Mindestlöhne jedoch die Lebenslage der Personen verbessern, die in Haushalten mit einer vollzeitig erwerbstätigen Person leben und arm sind (rund 250'000 Personen). Ebenso ist zu erwarten, dass die Lebenslage vieler beschäftigten Personen verbessert wird. Das zeigen auch internationale Studien, die zum Schluss gelangen, dass Mindestlöhne die Lebenslage der Erwerbstätigen verbessern und die Ungleichheit zwischen diesen Personen reduzieren, auf einen grossen Teil der „Armen“ aber keinen Einfluss haben. Deshalb empfiehlt die OECD, die Mindestlöhne mit dem Steuersystem zu koordinieren (OECD 1998). Die Expertenkommission weist darauf hin, dass Haushalte, deren Einkommen in der Schweiz nahe beim Existenzminimum liegen, entgegen einer weit verbreiteten Meinung erhebliche Steuerbeträge zu entrichten haben.

9. Der Bezug eines tiefen Lohnes scheint für den grössten Teil der Betroffenen nicht ein Provisorium darzustellen. In den Branchen wie dem Verkauf, dem Gastgewerbe oder der Reinigung, in denen mehr als ein Drittel der Beschäftigten weniger als 3'000.-- Franken netto verdienen, sind die Aussichten auf einen schnell steigenden Verdienst vor allem für Frauen gering. Die Lohnmobilität ist in dieser Personengruppe gering. Da Frauen in Tieflohnbranchen übervertreten sind und in diesen durchschnittlich deutlich weniger verdienen als die Männer, sind sie in der von tiefen Löhnen betroffenen Gruppe der Erwerbstätigen deutlich übervertreten. Nimmt man als Referenzwert 3'000 Franken Nettolohn, ist der Anteil der Frauen mit tieferen Löhnen dreimal höher als derjenige der Männer: 22% zu 7%. Ein Mindestlohn stellt deshalb ein Schritt in die Richtung einer grösseren Lohngerechtigkeit zwischen den Geschlechtern dar.
10. Zur Bekämpfung der ungenügenden Einkommen für Tieflohnbezüger werden vielfach Lohnzuschüsse oder Varianten einer „negativen Einkommenssteuer“ gefordert. Die Expertenkommission hat solche Modelle nicht ausdiskutiert. Sie weist jedoch auf die Gefahr von Mitnahmeeffekten durch Unternehmungen hin, welche die Löhne eines Teils der Beschäftigten senken können und dadurch indirekt „Lohnsubventionen“ erhalten. Zudem sind solche Modelle sehr teuer. Schliesslich bergen sie die Gefahr in sich, die Ausbreitung eines Niedriglohnsektors zu begünstigen. In Anlehnung an Freeman (1996) betont die Expertenkommission, dass Mindestlöhne als sozialpolitisches Instrument einige Vorteile haben: Sie haben keine direkten finanziellen Konsequenzen auf die öffentlichen Budgets. Sie erhöhen den Anreiz zu arbeiten, dies im Gegenteil zu allen Modellen mit Lohnzuschüssen oder „negativen Einkommenssteuern“. Mindestlöhne sind zudem sehr einfach zu administrieren. Schliesslich entlasten sie die Gesellschaft von Sozialausgaben, welche die tiefen Löhne kompensieren. Anders formuliert: Mindestlöhne verhindern eine indirekte „Subventionierung“ der zu tiefen Löhne.
11. Mindestlöhne lassen sich auf verschiedene Arten herleiten. Daraus folgen unterschiedliche Berechnungen. Einerseits können Mindestlöhne relativ zum durchschnittlichen Einkommen festgelegt werden, wenn das Ziel in erster Linie darin besteht, die Lohnungleichheit zu verringern. Sie lassen sich andererseits auch ausgehend

vom Bedarf herleiten, indem die Frage gestellt wird, welches Einkommen nötig ist, um die Existenz sichern und angemessen am gesellschaftlichen Leben teilnehmen zu können. Auf der Basis dieser Überlegungen hat die Expertengruppe drei Mindestlöhne zur Diskussion gestellt. Werden in Anlehnung an internationale Definitionen für „Tiefelöhne“ 50% - und 66.7%-Anteile am Medianlohn verwendet, ergeben sich Mindestlöhne von 2'500.- Fr. resp. 3'325.- Fr. Ausgehend vom Bedarf lassen sich verschiedene Mindestlöhne herleiten, je nachdem, wie gross der Zuschlag ist, der zusätzlich zum Minimum für die Existenzsicherung eingerechnet wird. Ein solcher Zuschlag ist nötig, weil bedarfsabhängige Systeme der sozialen Sicherheit für Unwägbarkeiten des Lebens wie Krankheit, Zahnarztkosten etc. eine separate Vergütung vorsehen. Der Mindestlohn sollte derart bemessen sein, dass die Lohnabhängigen nicht bei jeder Unwägbarkeit auf eine Unterstützung der Fürsorge angewiesen sind. Dies sollte auch dann gültig sein, wenn die Person erwerbslos wird und eine Einkommenseinbusse von 20% in Kauf nehmen muss. Deshalb hat die Expertengruppe zwei Mindestlöhne zur Diskussion gestellt. Der erste ergibt sich aus einem Zuschlag von 10% zu den 2'788.-- Franken Bruttolohn, der zur Existenzsicherung nötig ist. Damit erhalten wir einen Mindestlohn von 3'066.-- Franken brutto. Wird ein Zuschlag von 20% berücksichtigt, ergibt dies einen Mindestlohn von 3'408.-- Franken brutto. Bei diesen Berechnungen, die sich auf den Bedarf abstützen, werden nur die Lebenshaltungskosten für eine erwachsene Person berücksichtigt. Da zwei der vier auf diese Art errechneten Mindestlöhne sehr nahe beieinander sind, wurde der höchste Mindestlohn auf 3'350.-- Franken brutto festgelegt. Er lässt sich sowohl relativ (66.7% des Medianlohnes) wie auch aus dem Bedarf begründen (Zuschlag von 20%).

12. Die Expertengruppe hat versucht, die wirtschaftlichen Auswirkungen der zur Diskussion gestellten Mindestlöhne abzuschätzen. Zunächst hat der Vergleich mit dem Ausland ergeben, dass Werte zwischen 2'500.-- Franken und 3'350.-- Franken monatlich etwa den mittleren bis oberen Bereich der kontinentaleuropäischen Mindestlöhne ohne Südeuropa ergeben. Dann wurde untersucht, wie viele Erwerbstätige in den einzelnen Branchen von diesen Mindestlöhnen profitieren würden. Besonders betroffen wären hierbei die Branchen der persönlichen Dienstleistungen, das Reinigungsgewerbe, der Detailhandel und das Gastgewerbe. Wird ein Mindestlohn von 3'350.-- Franken eingeführt, müssen in diesen Branchen die Löhne von 32% bis 63% der Beschäftigten erhöht werden. Mangels aussagekräftiger Daten wurde die Landwirtschaft in der Untersuchung nicht berücksichtigt. Wird ein Mindestlohn von brutto über 3'000.-- Franken festgelegt, werden auch einzelne Industriebranchen deutlich betroffen.
13. Als nächster Schritt wurde errechnet, wie stark die Lohnsumme in Folge einer Einführung der Mindestlöhne steigen würde. Wiederum ist die Expertengruppe zum Schluss gekommen, dass die Zunahme in der Industrie bei Mindestlöhnen, welche 3'000.-- Franken nicht übersteigen, unproblematisch ist. Auch beim höchsten Mindestlohn von 3'350.-- Franken steigt die Lohnsumme nur in der Bekleidungs- und Leder-/Schuhindustrie um mehr als 2% an. Wiederum sind es die vier Branchen persönliche Dienstleistungen, Reinigungsgewerbe, Detailhandel und Gastgewerbe, welche die höchsten Zuwächse der Lohnsumme zu verkräften hätten. Bei einem Mindestlohn von 3'000.-- Franken beträgt die Zunahme 2.4% bis 6.7%, bei 3'350.-- Franken 3.9% bis 11.6%. Diese Zahlen legen es aus der Sicht der Expertenkommission

nahe, bei der Einführung der Mindestlöhne den Branchen eine Übergangszeit zu gewähren. Diese soll ermöglichen, dass die Lohnsumme infolge der Einführung des Mindestlohnes pro Jahr um nicht mehr als 1.5% bis 2% steigt.

14. Entscheidend für die wirtschaftlichen Auswirkungen der Mindestlöhne sind die Kostenerhöhungen und Preiswirkungen. Die Expertenkommission hat mit ersten, methodisch sehr einfachen Berechnungen versucht, die Wirkungen abzuschätzen. Die gesamtwirtschaftlichen Preissteigerungen betragen gemäss diesen Schätzungen je nach Höhe des Mindestlohnes zwischen 0.4% und 1%. Diese fallen somit gering aus, um so mehr als bei der Einführung mit einer Übergangszeit von einigen Jahren zu rechnen ist. Beim höchsten Mindestlohn von 3'350 Franken übersteigt die Preiserhöhung in der Industrie nur gerade in der Bekleidungsindustrie (1,3%) und Lederwaren-/Schuhindustrie (1,1%) den Wert von 1%. Wiederum sind die Dienstleistungsbranchen am stärksten von den Preissteigerungen betroffen. Allerdings sind die Preiswirkungen auch im Detailhandel nicht sehr hoch (0.7% beim höchsten Mindestlohn), weil die Personalkosten nur einen verhältnismässig geringen Anteil an den Absatzpreisen ausmachen. Eine deutliche Preiserhöhung ist bei den persönlichen Dienstleistungen, dem Reinigungs- und Gastgewerbe zu erwarten. Diese beträgt beim höchsten Mindestlohn von 3'350.-- Franken 7,5%, 4,2% und 2,8%. Wiederum ist zu beachten, dass diese Preiswirkung auf eine Einführungszeit von einigen Jahren verteilt würde. Die Expertengruppe ist der Ansicht, dass diese Preissteigerungen als Obergrenze zu betrachten sind, weil die Branchen ihre Arbeitsorganisation und ihr Angebot an Dienstleistungen derart umgestalten können, dass die Arbeitsproduktivität der eingesetzten Arbeitskräfte erhöht wird. Dazu gehören Anpassungen beim Leistungsangebot (Spezialisierung oder Diversifikation), eine bessere Arbeitsorganisation, eine stärkere Bindung des Personals an den Betrieb und damit Einsparungen bei den Fluktuationskosten usw. Es ist durchaus möglich, dass die Nachfrage nach diesen Dienstleistungen infolge der höheren Preise (vorübergehend) gedämpft wird. Da die Einkommenselastizität nach diesen Diensten gross ist und die Nachfrage deshalb kontinuierlich wächst, werden die Auswirkungen der höheren Preise nicht allzu stark spürbar sein, zumal die Einführung gestaffelt erfolgen sollte. Die Struktureffekte, die durch die Mindestlöhne in den betroffenen Dienstleistungsbranchen ausgelöst werden, werden von der Expertenkommission als positiv beurteilt. Sie erhöhen die langfristige Wettbewerbsfähigkeit der Branchen und verhindern eine sozialpolitisch problematische Ausweitung der Tieflohnsegmente.
15. Die Expertengruppe hat verschiedene praktische Probleme diskutiert, die sich bei der Einführung eines Mindestlohnes stellen. Sie spricht sich dafür aus, dass Ueberstunden- und Schichtzuschläge nicht in den Mindestlohn eingerechnet werden sollen, ebensowenig die Lohnnebenkosten der Arbeitgeber. Bei Formen der leistungsabhängigen Entschädigung darf bei normaler Arbeitszeit der Mindestlohn nicht unterschritten werden. Direkt an die Beschäftigten bezahlte Trinkgelder dürfen nicht in den Mindestlohn eingerechnet werden. Kost und Logis dürften teilweise angerechnet werden, wobei die Ansätze gleichzeitig mit dem Mindestlohn geregelt werden müssen.. Die Mindestlöhne sollten mindestens der Teuerung, höchstens der allgemeinen Lohnentwicklung angepasst werden. Bei der Einführung der Mindestlöhne sollten

Übergangszeiten gewährt werden, damit die Lohnsumme auch in den am meisten betroffenen Branchen um nicht mehr als 1,5% - 2% pro Jahr steigen.

16. Mindestlöhne können auf drei Arten durchgesetzt werden. Die erste Strategie setzt auf den Gesamtarbeitsvertrag (GAV). Das bedeutet, dass in einigen Gesamtarbeitsverträgen für die Kategorie der Lohnabhängigen mit den tiefsten Löhnen höhere Mindestlöhne verankert werden und dass der Geltungsbereich der Verträge auf die Gruppen der Beschäftigten auszudehnen sind, die vorwiegend von tiefen Löhnen betroffen sind. Da der Abdeckungsgrad mit GAV gerade in Wirtschaftsbereichen mit einem hohen Anteil von Niedriglohnbezüglern tief ist, ist es wenig wahrscheinlich, allein mit Gesamtarbeitsverträgen diese tiefen Löhne beseitigen zu können. Daraus ist zu folgern, dass zumindest in Branchen ohne GAV in irgendeiner Art Mindestlöhne vorzusehen sind.
17. Die flankierenden Massnahmen, die gleichzeitig mit der Personenfreizügigkeit zwischen der Schweiz und der Europäischen Union eingeführt werden sollen, schaffen die Möglichkeit, tiefe Löhne durch eine Kombination von gesamtarbeitsvertraglichen und gesetzlichen Lösungen zu bekämpfen. Einerseits können Mindestlöhne, die in Gesamtarbeitsverträgen verankert sind, erleichtert allgemeinverbindlich erklärt werden. Andererseits wird die Möglichkeit geschaffen, branchen- oder berufsspezifische Mindestlöhne zu erlassen. Wie wirksam diese Massnahmen zur Bekämpfung der tiefen Löhne sein werden, wird vom politischen Willen abhängen.
18. Die Expertengruppe hat auch die Möglichkeit diskutiert, einen nationalen, gesetzlichen Mindestlohn einzuführen. Dieser müsste wie erwähnt mit Übergangszeiten versehen werden, die allenfalls nach Branchen differenziert werden könnten. Dadurch würden die tiefen Löhne in allen Branchen gleichzeitig beseitigt. Zudem garantiert der gesetzliche Mindestlohn, dass die tiefen Löhne ein politisches Dauerthema bleiben. Die Expertengruppe ist der Ansicht, dass die verfassungsmässige Grundlage für den Erlass sozialpolitisch motivierter Mindestlöhne durchaus vorhanden ist. Bereits heute dient Art. 110 Abs. 1 nBV als Verfassungsgrundlage für verschiedene Gesetzesbestimmungen, die für bestimmte Kategorien von Arbeitnehmenden direkt oder indirekt einen Mindestlohn vorschreiben.
19. Die Expertengruppe verzichtet darauf, sich auf eine der drei Varianten festzulegen. Sie ist jedoch der Ansicht, dass sozial- und wirtschaftspolitische Gründe für einen verstärkten Einsatz gegen diese tiefen Löhne sprechen. Unabhängig davon, ob Mindestlöhne in Gesamtarbeitsverträgen, Normalarbeitsverträgen im Rahmen der „flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit“ oder auf gesetzlichem Weg allgemein festgelegt werden sind aus sozialpolitischen Gründen als unterste Stufe Mindestlöhne zwischen 3'000.-- und 3'400.-- Franken brutto pro Monat anzustreben. Die ersten Versuche, die wirtschaftlichen Folgen abzuschätzen, zeigen, dass solche auch wirtschaftlich verkraftbar sind, wenn eine genügend lange Übergangszeit vorgesehen wird.

## 1. Résumé de « Expertenbericht Mindestlöhne\* »

\*L'étude n'existe qu'en allemand

1. L'Union syndicale suisse (USS) a chargé la commission d'expert(e)s indépendants « salaires minimaux » d'étudier comment lutter en Suisse contre ces bas salaires qui ne permettent ni de couvrir les besoins vitaux ni de participer d'une manière équitable à la vie en société. Cette commission avait pour tâche d'analyser la fréquence des bas salaires dans notre pays, de comparer d'un point de vue international la protection existant contre ces derniers, d'en examiner les conséquences sociales et économiques et d'étudier la possibilité de les prévoir au niveau légal.
  
2. La commission d'expert(e)s a commencé par essayer de se faire une idée de l'étendue et de l'évolution de ces « bas salaires » en Suisse. Il a dû constater que 8,1% des personnes exerçant une activité lucrative touchaient en 1995 un salaire inférieur à 2'500 francs nets pour un travail à temps plein ou converti en travail à plein temps. Et elles étaient 13,5% à percevoir un salaire de moins de 3'000 francs nets. La proportion représentée par les bas salaires n'a pour ainsi dire pas changé pendant les années 90. L'estimation du nombre de personnes qu'on doit qualifier de « working poors » (travailleurs et travailleuses paupérisés) n'aboutit pas à une photographie aux contours très nets. La difficulté tient à ce que l'on donne diverses définitions à ce concept. Si l'on part de la définition retenue dans l'étude sur la pauvreté menée par Leu et al. (1997), on doit admettre qu'en Suisse, 250'000 personnes vivaient en 1992 au-dessous du seuil de pauvreté défini par la CSIAS, la Conférence suisse des institutions d'aide sociale, et ce bien qu'une personne au moins vivant dans le ménage ait exercé une activité à plein temps. Ce calcul exclut les ménages où personne ne travaille à plein temps. En revanche, il tient compte des partenaires de vie et des enfants.
  
3. La commission d'expert(e)s interprète le fait que les segments à bas salaires ne se soient pas étendus dans les années 90, mais que le nombre d'allocataires d'aides sociales exerçant une activité professionnelle soit en nette augmentation, en s'appuyant sur l'étude de Deutsch et al. (1999), et il observe que le chômage a provoqué une précarité croissante des conditions de travail (temps partiel contraint, rapports de travail plus instables) et fait basculer un plus grand nombre de ménages dans les difficultés financières. Les bas salaires se rencontrent le plus fréquemment dans les secteurs comme les services personnels, le nettoyage, l'hôtellerie et la restauration, le commerce de détail. Les femmes sont souvent trois fois plus touchées par ce phénomène que les hommes. Dans l'ensemble, on constate que la problématique des bas salaires concerne avant tout les femmes, les personnes sans qualifications, et le personnel à temps partiel ; mais les personnes au bénéfice d'une formation professionnelle, d'un travail à plein temps et d'une longue ancienneté dans leur entreprise ne sont pas toutes épargnées.

4. La commission d'expert(e)s a ensuite examiné le rôle joué par les conventions collectives de travail (CCT) dans le domaine des bas salaires. Pour quelque 40% des rapports de travail, il existe une protection du salaire minimal, les salaires masculins étant cependant plus fréquemment fixés par une CCT que les salaires féminins : 44,9% contre 34,6% (chiffres de 1994, Fluder et Hauser, 1999). Dans les secteurs du marché de l'emploi soumis à une CCT, l'absence de protection du salaire minimal est surtout sensible là où le personnel qualifié prédomine. On trouve toutefois également des travailleurs et travailleuses peu qualifiés et mal rémunérés dans des secteurs conventionnels où les salaires ne sont pas négociés collectivement. Il arrive parfois aussi que des rapports de travail atypiques, du genre temps partiel ou personnel auxiliaire, soient exclus du champ d'application des salaires minimaux. On ne trouve des CCT que dans une partie de l'économie. Lorsqu'elles prévoient des salaires minimaux, il a été en général possible d'échapper aux salaires très bas. La plus forte proportion de salaires très bas se rencontre dans des branches économiques où le taux de couverture conventionnelle (par une CCT) est faible. L'hôtellerie et la restauration font exception : malgré une CCT, la branche enregistre une proportion élevée de très bas salaires.
5. La commission d'expert(e)s s'est demandé si la Suisse était tenue, en vertu de bases légales quelconques, de réglementer le secteur des bas salaires. Il est arrivé à la conclusion que les accords internationaux, tout comme la nouvelle Constitution fédérale, obligent la Suisse à prendre des mesures pour éradiquer les salaires qui ne permettent pas de vivre décemment.
6. La commission d'expert(e)s s'est penché sur les dispositifs étrangers qui réglementent les salaires minimaux. Une comparaison européenne montre que la très grande majorité des pays possèdent des réglementations fixant des normes minimales pour les salaires. Dans une première catégorie de pays, des salaires minimaux sont fixés par des CCT ; dans une seconde catégorie, il existe des salaires minimaux légaux. Les États-Unis, le Canada et le Japon connaissent également des salaires minimaux légaux. Ces dispositions varient énormément quant au montant du salaire minimal, si on le met en relation avec le salaire moyen. Le salaire minimal est, par exemple, inférieur de plus de la moitié au salaire médian aux États-Unis, au Japon, en Espagne et en Grèce. Dans la plupart des pays européens, le salaire minimal se situe entre 50% et 66,7% du salaire moyen. La Suisse se distingue de la plupart des pays européens par le fait qu'elle ne connaît pas de salaires minimaux légaux et que le degré de protection conventionnelle assortie de salaires minimaux y est faible.
7. Pendant des années, on a dit que la fixation de salaires minimaux aurait des effets négatifs sur les possibilités d'embauche. La commission d'expert(e)s a évalué les

ouvrages internationaux qui abordent cette question. Il est arrivé aux mêmes conclusions que l'OCDE (1998) : cette thèse n'est pas vérifiée. Si l'on ne tient pas compte des jeunes de moins de 20 ans, il n'est pas possible de démontrer que les salaires minimaux auraient une incidence négative significative sur l'emploi. La plupart des résumés rédigés à partir des études économiques arrivent aux mêmes conclusions. À noter que, dans la plupart des pays, les critiques formulées à l'égard des salaires minimaux au nom de la politique de l'emploi ont perdu de leur force dans le débat politico-économique de ces dernières années.

8. Les problèmes de pauvreté ne peuvent pas être résolus uniquement par l'introduction de salaires minimaux. La littérature internationale, unanime, le montre bien. La Suisse ne fait pas exception sous ce rapport, parce que - comme l'indique notre troisième chapitre - dans nombre de ménages vivant dans la pauvreté, personne n'exerce d'activité à plein temps. Au surplus, un salaire supérieur au salaire minimal ne suffit bien souvent pas pour nourrir une famille. À coup sûr cependant, la fixation de salaires minimaux améliorera l'ordinaire des gens qui vivent en ménage avec une personne travaillant à plein temps et sont en situation de pauvreté (quelque 250'000 personnes). Il faut alors s'attendre aussi à voir s'améliorer les conditions de vie difficiles de beaucoup de personnes ayant un emploi. Certaines études internationales le démontrent, puisqu'elles nous expliquent que les salaires minimaux améliorent les conditions de vie des salarié(e)s et réduisent les inégalités entre eux, mais n'ont cependant aucune espèce d'incidence sur une frange importante des « pauvres ». C'est la raison pour laquelle l'OCDE recommande de coordonner les salaires minimaux avec le système d'imposition fiscale (OCDE 1998). La commission d'expert(e)s signale qu'en Suisse les ménages dont les revenus avoisinent le minimum vital doivent, contrairement à une idée reçue, verser au fisc des sommes considérables.
9. Pour la majeure partie des personnes concernées, toucher un bas salaire ne semble pas relever du provisoire. Dans des branches comme la vente, l'hôtellerie-restauration ou le nettoyage, où plus du tiers de la main-d'œuvre gagne moins de 3000 francs nets, les perspectives de voir les salaires augmenter rapidement sont minces, surtout pour les femmes. La mobilité salariale y est faible. Comme les femmes sont surreprésentées dans les branches à bas salaires et y gagnent nettement moins que leurs collègues masculins, elles sont fortement surreprésentées dans la catégorie salariée qui doit se contenter de bas salaires. Si l'on prend comme référence un seuil de 3'000 francs nets par mois, la proportion de femmes touchant un bas salaire représente le triple de celle des hommes dans la même situation : 22% contre 7%. C'est pourquoi un salaire minimal constitue un pas vers une plus grande équité salariale entre les sexes.
10. Pour lutter contre les salaires insuffisants, on préconise souvent des compléments de salaires ou des variantes d'un « impôt négatif sur le revenu ». La commission

d'expert(e)s n'a pas discuté dans le détail de tels modèles. Elle attire toutefois l'attention sur le danger de susciter des effets d'aubaine pour les entreprises qui peuvent ainsi réduire les salaires d'une partie de leur personnel et bénéficient donc d'un « subventionnement indirect des salaires ». En outre, de tels modèles coûtent très cher. Finalement, ils renferment en soi le risque de favoriser l'extension d'un secteur à bas salaires. Suivant ici Freeman (1996), la commission d'expert(e)s souligne que les salaires minimaux, en tant qu'instruments de politique sociale, comportent quelques avantages : ils n'ont pas de conséquences financières directes sur les finances publiques. Ils incitent plus à travailler ; cela, au contraire de tous les modèles assortis de compléments de salaire et de l'« impôt négatif ». Au surplus, les bas salaires sont très simples à gérer. Finalement, ils allègent les charges sociales de la société, qui servent à compenser les bas salaires. En d'autres termes, les bas salaires empêchent un « subventionnement » indirect des salaires trop bas.

11. Il est possible de déduire logiquement les salaires minimaux de plusieurs façons. Les calculs de ceux-ci se feront donc aussi de manière différente. D'un côté, des salaires minimaux peuvent être fixés en fonction du revenu moyen, si le but prioritaire est de réduire les inégalités de salaires. Il est possible, de l'autre, de les fixer en fonction du besoin ; la question à laquelle il faut alors répondre est de savoir quel revenu est nécessaire pour assurer le minimum vital et permettre la participation à la vie sociale. À partir de ces considérations, la commission d'expert(e)s a mis en discussion trois salaires minimaux. Si l'on part des définitions des bas salaires données sur le plan international, soit 50 à 66,7% du salaire médian, on arrive à des salaires minimaux respectivement de 2'500 et 3'325 francs. Si l'on se fonde sur le besoin, on aboutit à différents salaires minimaux, en fonction du supplément ajouté au minimum indispensable pour couvrir les besoins vitaux. Ce supplément est nécessaire, parce que les régimes de sécurité sociale conçus en fonction des besoins prévoient une prestation distincte pour les impondérables tels que la maladie, les frais de soins dentaires, etc. Le salaire minimal devrait être calculé de telle sorte que les personnes salariées n'aient pas à recourir à l'aide sociale à chaque impondérable. Cela devrait aussi valoir lorsque la personne en cause se retrouve sans emploi et doit s'accommoder d'une baisse de 20% de ses ressources. La commission d'expert(e)s a, pour cette raison, mis en discussion deux salaires minimaux. Le premier découle d'un supplément de 10% sur les 2'788 francs de salaire brut nécessaires pour assurer le minimum vital. Nous arrivons ainsi à un salaire minimal de 3'066 francs bruts. Si l'on prend en considération un supplément de 20%, cela nous donne un salaire minimal de 3'408 francs bruts. Ces calculs, qui se fondent sur le besoin, ne prennent en compte que les dépenses de consommation courante d'un(e) adulte. Comme deux des quatre salaires minimaux calculés de cette façon sont très proches l'un de l'autre, le salaire minimal le plus élevé a été fixé à 3'350 francs. Il se justifie aussi bien en termes relatifs (66,7% du salaire médian) qu'à partir du besoin (supplément de 20%).

12. La commission d'expert(e)s a tenté d'évaluer les répercussions économiques des salaires minimaux mis en discussion. La comparaison avec les dispositifs en place à l'étranger a montré tout d'abord que des sommes comprises entre 2'700 et 3'350 francs par mois correspondaient approximativement aux valeurs moyennes à supérieures des salaires minimaux en Europe continentale (sans l'Europe méridionale). Les expert(e)s ont ensuite cherché à savoir combien de personnes exerçant une activité rémunérée profiteraient de ces salaires minimaux dans les différentes branches. Les branches les plus touchées seraient les services personnels, le nettoyage, le commerce de détail et l'hôtellerie-restauration. Si un salaire minimal de 3'350 francs était instauré, les salaires de 32 à 63% des personnes occupées dans ces branches devraient être majorés. Faute de données fiables, l'agriculture n'a pas été englobée dans l'étude. Si un salaire minimal de plus de 3'000 francs était fixé, certaines branches de l'industrie seraient également sérieusement concernées.
  
13. L'étape suivante a consisté à calculer quelle serait l'augmentation de la masse salariale suite à l'introduction de salaires minimaux. La commission d'expert(e)s est de nouveau arrivée à la conclusion que l'augmentation ne poserait aucun problème dans l'industrie si les salaires minimaux ne dépassaient pas 3'000 francs. Si le salaire minimal était de 3'350 francs (soit le plus élevé), la masse salariale n'augmenterait de plus de 2% que dans l'industrie de l'habillement et l'industrie du cuir et de la chaussure. Les quatre branches des services personnels, du nettoyage, du commerce de détail et de l'hôtellerie-restauration sont à nouveau celles qui devraient faire face aux plus fortes augmentations de la masse salariale. Pour un salaire minimal de 3'000 francs, l'augmentation serait de 2,4 à 6,7%, pour un salaire minimal de 3'350 francs, de 3,9 à 11,6%. Ces chiffres inclinent la commission d'expert(e)s à penser qu'il faudrait accorder une période transitoire à ces branches au moment de l'introduction de salaires minimaux. La masse salariale ne devrait ainsi pas augmenter de plus de 1,5 à 2% par année.
  
14. Les augmentations des coûts et les effets sur les prix sont déterminants pour estimer les répercussions économiques des salaires minimaux. Par le biais de calculs méthodiquement très simples, la commission d'expert(e)s a tenté, en ce qui concerne les augmentations des coûts, d'évaluer ces répercussions. Ces évaluations font apparaître que les hausses de prix, sous l'angle de l'économie générale, se situent entre 0,4 et 1%, selon le montant du salaire minimal. Elles sont donc très restreintes, d'autant plus qu'il faut compter avec une période transitoire de quelques années lors de l'introduction de ce dernier. Pour le salaire minimal le plus élevé (3'350 francs), la hausse de prix dans l'industrie ne dépasse 1% que dans l'habillement (1,3%) et l'industrie du cuir et de la chaussure (1,1%). Les branches des services sont à nouveau les plus touchées par les hausses de prix. Mais l'incidence sur les prix n'est pas non plus très forte dans le commerce de détail (0,7% pour le salaire minimal le plus élevé), parce que les frais de

personnel ne représentent qu'une part relativement faible des prix de vente. Il faut s'attendre à une hausse sensible des prix dans le secteur des services personnels, le nettoyage et l'hôtellerie-restauration. Cette hausse se monte respectivement à 7,5, 4,2 et 2,8% pour le salaire minimal le plus élevé (3'350 francs). À noter, ici aussi, que cette incidence sur les prix s'étalerait sur une période d'introduction de quelques années. La commission d'expert(e)s estime que ces hausses de prix doivent être considérées comme un plafond, parce que les branches en question peuvent revoir leur organisation du travail et leur offre de prestations de façon à accroître la productivité du travail de leur main-d'œuvre. Cela implique que l'on adapte cette offre de prestations (spécialisation ou diversification), améliore l'organisation du travail, fidélise davantage le personnel et en ce qui concerne les frais de fluctuation, etc. Il est bien possible que la demande de services de ce genre se tasse (temporairement) à la suite de l'augmentation des prix. Comme l'élasticité des revenus qui demandent ces services est grande et que, de ce fait, la demande va en augmentant continuellement, les effets de l'augmentation des prix ne seront pas trop sensibles, d'autant plus que l'introduction devrait se faire par étapes. Les effets structurels provoqués par les salaires minimaux dans les branches des services en cause sont jugés positifs par la commission d'expert(e)s. Ils accroissent en effet la compétitivité à long terme de ces branches et empêchent une extension des segments à bas salaires, qui serait problématique du point de vue de la politique sociale.

15. La commission d'expert(e)s a débattu de plusieurs problèmes pratiques posés par l'introduction d'un salaire minimal. Il est d'avis que les compléments de salaire pour heures supplémentaires et travail en équipes ne doivent pas être compris dans le calcul du salaire minimal, pas plus que les charges salariales annexes des employeurs. En cas d'horaire de travail normal, il n'est pas permis de descendre au-dessous du salaire minimal pour les formes de rémunérations au mérite. Les pourboires payés directement aux employé(e)s ne doivent pas être pris en considération dans le salaire minimal. Le gîte et le couvert devraient être imputés en partie, les montants correspondants devant être définis en même temps que les salaires minimaux. Ceux-ci devraient être au moins adaptés à l'évolution du renchérissement. Lors de leur introduction, il faudra octroyer des périodes transitoires pour que, également dans la plus part des branches concernées, on n'assiste pas à une augmentation de la masse salariale supérieure à 1,5 à 2%.
16. Il est possible d'imposer des salaires minimaux de trois manières. La première stratégie table sur la CCT. En d'autres termes, des salaires minimaux plus élevés seront, pour la catégorie des salarié(e)s qui touchent les salaires les plus bas, insérés dans quelques CCT et le champ d'application de celles-ci devra être étendu aux catégories de main-d'œuvre les premières concernées par les bas salaires. Comme les secteurs économiques où le personnel à bas salaire représente une forte proportion du total de la main-d'œuvre sont précisément ceux où le degré de protection conventionnelle est faible, il est peu probable que l'on puisse éliminer les bas salaires par le seul moyen des CCT. On en

déduira que des salaires minimaux doivent être prévus, sous une forme ou une autre, au moins dans les branches dépourvues de CCT. Les « mesures d'accompagnement » à la libre circulation des personnes offrent aussi cette possibilité.

17. Les mesures d'accompagnement, qui doivent être introduites en même temps que la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'Union européenne, donnent la possibilité de lutter contre les bas salaires au moyen d'une combinaison de solutions conventionnelles et législatives. D'une part, il sera possible d'étendre plus facilement le champ d'application de salaires minimaux inscrits dans des CCT. D'autre part, on pourra promulguer des salaires minimaux pour une branche ou une profession. L'efficacité de ces mesures de lutte contre les bas salaires dépendra de la volonté politique.
18. La commission d'expert(e)s a également abordé la question de l'éventuelle introduction, sur le plan Suisse d'un salaire minimal légal. Celui-ci devrait, comme dit plus haut, être assorti de périodes transitoires modulées, le cas échéant, suivant les branches. De ce fait, les bas salaires pourraient être éliminés dans toutes les branches simultanément. De plus, l'existence d'un salaire minimal légal installerait durablement la question des bas salaires dans le débat politique. La commission d'expert(e)s juge que la base constitutionnelle permettant de promulguer des salaires minimaux pour des motifs de politique sociale existe bel et bien. L'article 110 alinéa 1 de la nouvelle Constitution fédérale sert aujourd'hui déjà de base constitutionnelle à différentes dispositions légales qui prescrivent, directement ou indirectement, un salaire minimal pour certaines catégories déterminées de travailleurs et travailleuses.
19. La commission d'expert(e)s renonce à se déterminer pour une des trois formules. Elle est cependant d'avis que des raisons de politique sociale et économique militent pour un engagement accru contre ces bas salaires. Que les salaires minimaux soient fixés dans des CCT, dans des contrats-types de travail à la faveur des « mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes » ou, de manière générale, par voie légale, il faut, pour des raisons de politique sociale, viser un plancher minimal de 3'000 et 3'400 francs bruts par mois. Les premières tentatives d'en évaluer les incidences économiques montrent que de tels salaires minimaux aussi sont supportables, si l'on prévoit une période transitoire suffisamment longue.

## 2. Einleitung

Die Expertenkommission hatte den Auftrag abzuklären, wie verbreitet tiefe Löhne in der Schweiz sind, die nicht zum Leben genügen. Weiter sollten zuhanden des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes Vorschläge erarbeitet werden, wie diese tiefen Löhne bekämpft werden können.

Der Bericht gliedert sich in die folgenden Teile: Im ersten Kapitel werden die wichtigsten Resultate zusammengefasst. Nach der Einleitung (Kapitel 2) wird die Literatur über die Verbreitung und Bedeutung tiefer Löhne in der Schweiz zusammengefasst (Kapitel 3). Kapitel 4 zeigt, welche Bedeutung die Gesamtarbeitsverträge heute zur Regulierung der tiefen Löhne spielen. In Kapitel 5 wird die Ansicht vertreten, dass die Schweiz bereits heute aufgrund internationaler Abkommen und der Bundesverfassung verpflichtet ist, für Löhne einzustehen, welche die angemessene Sicherung des Einkommens ermöglichen. Die folgenden drei Kapitel geben eine Übersicht über Mindestlohnregelungen im Ausland und die ökonomische Literatur zu den wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen von Mindestlöhnen. In Kapitel 9 wird versucht, aufgrund verschiedener Konzepte Werte für einen oder differenziertere Mindestlöhne in der Schweiz zu errechnen. Die Expertengruppe verwendet dann drei mögliche Niveaus von Mindestlöhnen, um deren Auswirkungen auf die Beschäftigung, Wirtschaft und Branchen abzuschätzen (Kapitel 10). Dabei war die Expertengruppe auf erste, grobe Berechnungen angewiesen. Aus Zeitgründen musste sie auf detailliertere und methodisch anspruchsvollere Untersuchungen zu diesem Thema verzichten. Angesichts der Bedeutung dieser Fragen würde sie es aber begrüssen, wenn Arbeitnehmer- und/oder Arbeitgeberverbände oder die Verwaltung weitere Studien zu diesem Thema in Auftrag geben würden. Im 11. Kapitel werden einige konkrete Fragen diskutiert, welche sich bei der Einführung von Mindestlöhnen stellen. Kapitel 12 stellt einige Handlungsalternativen vor, wie die tiefen Löhne in der Schweiz bekämpft werden könnten.

Die Kommission hat ihre Arbeit im Sommer 1999 aufgenommen und im März 2000 abgeschlossen. Ihre Aufgabe bestand nicht darin, eigene empirische Studien zu erstellen, sondern die verfügbaren Daten und die bestehende Literatur auszuwerten, um die gestellten Fragen zu beantworten. Dabei musste sie sich – insbesondere was die wirtschaftlichen Auswirkungen der Mindestlöhne betrifft – teilweise auf grobe und einfache Berechnungen stützen. Verschiedentlich verweist die Kommission denn auch auf zusätzlichen Abklärungsbedarf. Studien, die nach dem 31. März dieses Jahres veröffentlicht wurden, konnten leider nicht mehr berücksichtigt werden. Sie bestätigen aus der Sicht der Kommission aber meistens die in diesem Bericht geäusserten Meinungen. Die Expertenkommission dankt Daniel Oesch, der die Arbeit der Kommission tatkräftig unterstützt und einen grossen Teil des Berichtes redigiert hat, für seine wertvolle Unterstützung.

Die Mitglieder der Expertenkommission sind der Ansicht, dass wichtige sozial- und wirtschaftspolitische Gründe für einen verstärkten Einsatz gegen die vielfach zu tiefen Löhne sprechen. Sie hofft, dass der vorliegende Bericht eine sachliche Diskussion ermöglicht

### 3. Tiefe und tiefste Löhne in der Schweiz – der Stand des Wissens

#### 3.1 Definition und Ausmass des Phänomens der Tieflohnbezüger und Working Poor

Die zahlenmässige Erfassung der Tieflohnbezüger und der Working Poor hängt in einem grossen Ausmass von der der Messung zugrunde liegenden Definition des Phänomens ab. Die Schätzungen weichen stark voneinander ab, je nachdem ob die Gruppe der Teilzeitarbeitenden oder die Lebenspartner von Vollerwerbstätigen mitberücksichtigt werden. Von einschneidender Bedeutung ist zudem die gewählte Schwelle zur Ermittlung des Anteils der Tieflohnbezüger; in der Fachliteratur werden 50%, 66,6% und 75% des Medianeinkommens als gängigste Grenzen verwendet.

Deutsch, Flückiger und Silber (1999) berechnen die Zahl und den Anteil der Tieflohnbezüger in der Schweiz für eine Schwelle von 50% des Netto-Medianeinkommens. Sie stützen sich in ihrer Analyse auf Angaben der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE). Tabelle 3.1 fasst die Ergebnisse zusammen.

**Tabelle 3.1:** Zahl und Anteil der Tieflohnbezüger, definiert für eine Grenze von 50% des Netto-Medianeinkommens

<i>Gesamte erwerbstätige Bevölkerung</i>			<i>Nur Lohnbezüger</i>						
			A. Einschliesslich Lohnbezüger und Selbstständigerwerbende, Voll- und Teilzeitarbeitende		B. Einschliesslich Voll- und Teilzeitarbeitende		C. Einschliesslich Vollerwerbstätige, ohne Teilzeitarbeitende		
1991	(1907.-)	526 493	19.5%	(1925.-)	455 344	18.9%	(2163.-)	91 835	5.1%
1997	(2133.-)	592 011	19.5%	(2138.-)	484 900	18.8%	(2437.-)	60 720	3.4%

*Anmerkungen:* Die jeweiligen Schwellen, die 50% des Netto-Medianeinkommens der Referenzkategorie entsprechen, sind in der Tabelle in Klammern in nicht inflationsbereinigten Franken angegeben. In inflationsbereinigten Franken betragen 50% des Netto-Medianeinkommens für die drei Kategorien für 1997 (von links nach rechts) 1908.-, 1912.-, 2180.-.

Die jeweiligen Prozentzahlen beziehen sich auf die oben ausgewiesene Gesamtmenge: 1991 gehörten so 19.5% der gesamten erwerbstätigen Bevölkerung (was 526 493 Personen entspricht) den Tieflohnbezügern an.

*Quelle:* Deutsch et al., 1999, S. 13.

Aus der Tabelle 3.1 können einige Schlüsse gezogen werden. Ein Fünftel der erwerbstätigen Bevölkerung in der Schweiz verdient weniger als 50% des Netto-Medianeinkommens und gehört somit zu den Tieflohnbezügern. Da dieses Resultat aber nicht auf den Beschäftigungsgrad der Erwerbstätigen eingeht und Teilzeitarbeitende ebenfalls miteinberechnet, wird die Tragweite des Phänomens überschätzt. So gehörten 1997 nur rund 60 000 voll- und teilzeitarbeitende Angestellte der Kategorie der Tieflohnbezüger an. Deutsch et al. (1999) weisen jedoch darauf hin, dass sich in der Schweiz die Verschlechterung der wirtschaftlichen Situation in geringerem Masse auf die Löhne der angestellten Vollerwerbstätigen auswirkt, die Gesamtarbeitsverträge und das Sozialversicherungssystem bilden hierfür ein Sicherheitsnetz. Ihr Einfluss drückt sich vielmehr in einem Wechsel der

beruflichen Stellung aus und hat einen Anstieg der (ungewollten) Teilzeitarbeit, der beruflichen Selbstständigkeit und der Arbeitslosigkeit zur Folge – Variablen, die einer quantitativen Analyse der Tieflohnbezügler entgegen.

Aus diesem Grund kommt einer Untersuchung, die die Tieflohnstruktur unabhängig vom Beschäftigungsgrad untersucht, eine besondere Bedeutung zu. Bauer (1999) verwendet in seiner Studie den auf eine Vollzeitstelle von 42 Wochenstunden standardisierten Monatslohn. Tabelle 3.2 fasst diese Ergebnisse zusammen. Ausgehend von den Daten der SAKE 1995 zeigt sie, wieviel Prozent der erwerbstätigen Bevölkerung einen Lohn verdient, der unter die verschiedenen Dezilsgrenzen (10%) zu liegen kommt.

**Tabelle 3.2:** Monatlicher Bruttolohn für alle Branchen, aufgeteilt nach Dezilen für 1995

Erwerbstätige Bevölkerung	10%	20%	30%	40%	50%	60%	70%	80%	90%
Lohnhöhe pro Grenze	2957.-	3760.-	4333.-	4827.-	5347.-	5894.-	6572.-	7603.-	9592.-

*Anmerkung:* Tabelle 3.2 weist aus, dass 10% der erwerbstätigen Bevölkerung weniger als (auf Vollzeit aufgerechnete) 2957.- pro Monat verdient.

*Quelle:* Bauer (1999, S. 22).

Aus der Tabelle 3.2 lassen sich für das Tieflohnsegment zwei Tatsachen ablesen. 1995 verdienen 10% der erwerbstätigen Bevölkerung einen Bruttolohn, der weniger als 2957.- beträgt, was einem Nettolohn von 2654.- Franken entspricht. 20% der Beschäftigten erreichen einen Bruttolohn, der unter der Grenze von 3760.- liegt (netto: 3375.-). Ausgehend von diesen Daten berechnet Bauer (1999) in einem weiteren Schritt den Anteil der Beschäftigten, deren standardisierter Monatslohn unter 2500.- oder 3000.- netto zu liegen kommt und erhält überraschend hohe Werte: 8.1% aller Arbeitnehmenden verdient weniger als 2500.- netto, 13.5% weniger als 3000.-.<sup>1</sup>

Nur ein Teil der Tieflohnbezügler gehört jedoch auch der Gruppe der Working Poor an. Deutsch et al. (1999) definieren die Working Poor als diejenigen Personen der aktiven Bevölkerung, die weniger als 50% des Medianeinkommens verdienen, deren Lohn aber gleichzeitig mehr als 50% ihres Haushaltseinkommens ausmacht. Ausgehend von dieser Definition schätzen sie den Anteil der Working Poor in den Neunziger Jahren auf rund 10% der gesamten erwerbstätigen Bevölkerung. Tabelle 3.3 gibt eine Übersicht ihrer Ergebnisse.

<sup>1</sup> Zur Umrechnung von Brutto- zu Nettolohnhöhen, siehe Fussnote 3.

**Tabelle 3.3:** Zahl und Anteil der Working Poor, definiert für eine Grenze von 50% des Netto-Medianeinkommens

<i>Gesamte erwerbstätige Bevölkerung</i>			<i>Nur Lohnbezüger</i>								
			A. Einschliesslich Lohnbezüger und Selbstständigerwerbende, Voll- und Teilzeitarbeitende			B. Einschliesslich Voll- und Teilzeitarbeitende			C. Einschliesslich Voll-erwerbstätige, ohne Teilzeitarbeitende		
1991	(1907.-)	204'368	9.9%	(1925.-)	178'585	9.5%	(2163.-)	67'195	4.2%		
1997	(2133.-)	228'065	10.3%	(2138.-)	187'646	9.8%	(2437.-)	44'232	2.8%		

*Anmerkungen:* Die jeweiligen Schwellen, die 50% des Netto-Medianeinkommens der Referenzkategorie entsprechen, sind in der Tabelle in Klammern in nicht inflationsbereinigten Franken angegeben. Die jeweiligen Prozentzahlen beziehen sich auf die oben ausgewiesene Gesamtmenge: 1991 gehörten so 9.9% der gesamten erwerbstätigen Bevölkerung (was 204 368 Personen entspricht) den Working Poor an.

*Quelle:* Deutsch et al., 1999, S. 13.

Liechti und Knöpfel (1998) folgen in ihrer Caritas-Studie der Definition von Leu und al. (1997) und bezeichnen als Working Poor jene vollerwerbstätigen Personen oder Partner von vollerwerbstätigen Personen, deren Einkommen die von der Schweizer Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) festgelegte Armutsgrenze nicht erreichen.<sup>2</sup> In ihrer Aufstellung stützen sich Liechti und Knöpfel auf Berechnungen des Volkswirtschaftlichen Institutes der Universität Bern sowie des Bundesamtes für Statistik. Ihr Ergebnis, das den Anteil der Working Poor für 1992 auf 250'000 Personen oder 4.7% schätzt, geht von der SKOS-Armutsgrenze von 1800.- aus (nach Abzug von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen). Es schliesst zudem Teilzeitarbeitende aus, rechnet hingegen die Lebenspartner der armen Vollerwerbstätigen (Lohnbezüger sowie Selbstständigerwerbende) hinzu.

### 3.2 Entwicklung in den Neunziger Jahren

Nimmt man 50% des Medianlohnes als Referenzwert, ist der Anteil der Tieflohnbezüger zwischen 1991 und 1997 stabil geblieben bei 19.5% der erwerbstätigen Bevölkerung. Erhöht man die Grenze jedoch auf 66,6% des Medianlohnes, wird in derselben Periode eine Zunahme der Tieflohnbezüger feststellbar, und dies für alle drei in den Tabellen 1.1 und 1.2 aufgelisteten Referenzkategorien (Deutsch et al. 1999). Geht man von einer Referenzschwelle von 2500.- netto und 3000.- netto aus, hat die Anzahl der Tieflohnbezüger während der ersten Hälfte der Neunziger Jahre leicht abgenommen, um sich danach bei rund 7% (unter 2500.-) oder 13.0% (unter 3000.-) einzupendeln. Die Situation variiert jedoch stark nach Branche. So ist die Zahl der Tieflohnbezüger<sup>3</sup> im Gastgewerbe seit 1995 von 33% auf 51% angewachsen. Die Tabelle 3.4 gibt einen Überblick über die Entwicklung in diesem Jahrzehnt:

<sup>2</sup> Diese Definition unterscheidet sich von derjenigen von Deutsch et al. (1999), die von einem anderen Schwellenwert (50% des Medianeinkommens plus grösste Einkommensquelle des Haushaltes) und einer anderen Referenzbevölkerung (erwerbstätige Bevölkerung) ausgehen. Aus diesem Vergleich wird die Schwierigkeit einer einheitlichen Definition für die Gruppe der Working Poor ersichtlich.

<sup>3</sup> Bauer (1999) bezeichnet in diesem Zusammenhang als Tieflohnbezüger jene Personen, die weniger als 3000.- netto verdienen.

**Tabelle 3.4:** Entwicklung des Anteils der Tieflohnbezüger während der 90er Jahre

Alle Branchen	Anteil der Beschäftigten unter der Nettolohn-Grenze (in %)	
	<i>Unter 2500.-</i>	<i>Unter 3000.-</i>
1991	9.3%	14.9%
1992	8,4%	14.4%
1993	8.2%	13.8%
1994	7.8%	13.5%
1995	7.7%	13.0%
1996	7.2%	13.4%
1997	7.2%	13.4%
1998	7.1%	13.0%

*Anmerkung:* Ausgehend von einem (tief angesetzten) Sozialversicherungsbeitrag von 10.25% entspricht ein Nettolohn von 2500.- einem Bruttolohn von 2785.-, ein Nettolohn von 3000.- beläuft sich auf 3342.- brutto.<sup>4</sup> Durch die Standardisierung der Löhne auf 42 Wochenstunden werden auch Teilzeitbeschäftigte in die Auswertung einbezogen.

*Quelle:* Bauer (1999, S. 22)

Was die Zahl der Working Poor anbelangt, weisen Deutsch et al. für die Periode von 1991 bis 1997 hingegen eine leichte Zunahme aus, die aber vor allem Teilzeitarbeitende betrifft (siehe Tabelle 3.2). Sie weisen darauf hin, dass die Rezession der Neunziger Jahre sich stärker auf die Stellung als auf die Löhne ausgewirkt hat. Trotzdem hat in der Periode von 1991 bis 1997 das preisbereinigte Netto-Medianeinkommen der erwerbstätigen Bevölkerung stagniert.

Die aus dem Zahlenmaterial hervorgegangene Zunahme der Working Poor deckt sich mit der festgestellten Entwicklung in den grösseren Schweizer Städten: So ist beispielsweise im Sozialdepartement der Stadt Zürich die Zahl der neueingeschriebenen Working Poor seit 1993 im Steigen begriffen (Liechti und Knoepfel, 1998).

### 3.3 Branchen mit hohem Anteil an Tieflohnbezügern und Working Poor

Die Wahrscheinlichkeit, einen tiefen Lohn zu beziehen, ist in einigen Branchen überdurchschnittlich hoch. In der einschlägigen Literatur werden drei Wirtschaftszweige mit grosser Regelmässigkeit hervorgehoben: das Gastgewerbe, der Detailhandel sowie die Reinigung (Liechti und Knoepfel, 1998; Flückiger, 1999). Auch in der Hauswirtschaft, der Textilindustrie sowie dem Sozialwesen und den persönlichen Dienstleistungen sind die voll- und teilzeitarbeitenden Tieflohnbezüger übervertreten (Flückiger, 1999).

<sup>4</sup> Verschiedene Prozentsätze bieten sich an, um vom Bruttolohn zum Nettolohn zu gelangen. Deutsch et al. (1999) gehen von einem Sozialversicherungsbeitrag von 10.25% aus, Bauer (1999) rechnet in seiner Studie mit einem Anteil von 13.3%. In der Lohnstrukturerhebung von 1994 werden die durchschnittlichen Sozialabgaben der Arbeitnehmer auf 11.8% berechnet (Lohnstrukturerhebung, 1994, S. 111). Wir folgen in der vorliegenden Studie dem tiefsten Ansatz von 10.25%, demjenigen von Deutsch und al. (1999). Dies in der Überlegung, dass die überdurchschnittlich oft teilzeitarbeitenden Tieflohnbezüger über eine schlechtere Abdeckung mit Vorsorgeleistungen der 2. Säule verfügen.

Nimmt man wiederum die zwei Nettolohn-Grenzen von 2500.- und 3000.- als Referenzwert, tanzen der Detailhandel und das Gastgewerbe als Tieflohnbranchen aus der Reihe: Der Anteil der standardisierten Vollerwerbstätigen, die weniger als monatlich 2500.- netto verdienen, ist in diesen Branchen rund 2,5 Mal höher als im Durchschnitt aller Branchen (Bauer, 1999). Tabelle 3.5 zeigt, dass von den im Detailhandel beschäftigten Verkäuferinnen 44.2% für einen Nettolohn arbeiten, der unter 3000.- liegt.

**Tabelle 3.5:** Anteil der Beschäftigten mit Nettolöhnen unter 2500.-/3000.-, aufgeteilt nach Branchen (1995)

Branchen	Anteil der Beschäftigten unter der Nettolohn-Grenze	
	<i>Unter 2500.-</i>	<i>Unter 3000.-</i>
Detailhandel	17.5%	32.8%
Detailhandel, nur Verkauf	22.6%	44.2%
Gastgewerbe	19.8%	34.9%

*Anmerkungen:* Ein Nettolohn von 2500.- entspricht 2785.- brutto, ein Nettolohn von 3000.- beläuft sich auf 3342.- brutto (ausgehend von Sozialabgaben in der Höhe von 10.25%). Durch die Standardisierung der Löhne auf 42 Wochenstunden werden auch Teilzeitbeschäftigte in die Auswertung einbezogen.

*Quelle:* Bauer (1999, S. 22).

Sowohl im Detailhandel als auch im Gastgewerbe liegen die tiefsten Löhne deutlich unter den zwei oben angeführten Schwellen. Im Detailhandel/Verkauf verdienen 1995 10% der Beschäftigten weniger als 2191.- brutto (was in etwa einem Nettolohn von 1966.- entspricht), im Gastgewerbe lag dieselbe Grenze bei 2176.- brutto (1953.- netto).

In einer grossangelegten internationalen Studie untersucht die OCDE (1996) das Tieflohnsegment in 15 Ländern und kommt zu einem übereinstimmenden Schluss: „Betrachtet man die Branchen, stellt man fest, dass sich die tiefen Löhne in fast allen Ländern im Gross- und Detailhandel sowie dem Gastgewerbe konzentrieren“ (OCDE, 1996, S. 81). Was die Verteilung der Tieflohnbezüger nach Branchen in der Schweiz anbelangt, weist die OCDE für 1995 folgende Werte aus:

**Tabelle 3.6:** Anteil und Verteilung der Tieflohnbezüger nach Branchen in 1995

Branchen	<i>Anteil Tieflohnbezüger am Gesamt der Erwerbstätigen der verschiedenen Branchen</i>	<i>Verteilung der gesamten Anzahl Tieflohnbezüger auf die verschiedenen Branchen</i>
Verarbeitende Industrie	12.1%	24.5%
Baugewerbe	7.9%	5.1%
Gross- und Detailhandel	23.4%	32.5%
Transportwesen und Kommunikation	8.6%	5.5%
Banken und Versicherungen	9.7%	10.9%
Öffentliche Verwaltung	2.7%	1.3%
Sozialwesen, persönliche Dienstleist.	13.2%	17.3%

*Anmerkungen:* Als Tieflohnbezüger werden diejenigen Vollerwerbstätigen bezeichnet, deren Einkommen unter 66.6% des Brutto-Medianeinkommens zu liegen kommen. Ausgehend von dieser Definition gehörten 1995 in der Schweiz 13% der Vollerwerbstätigen der Kategorie der Tieflohnbezüger/innen an.

1995 belief sich das Brutto-Medianeinkommen der vollwerbstätigen Bevölkerung auf 5513.-, was einem Netto-Medianeinkommen von 4947.- (89.75%) entspricht (OCDE, 1996, S. 115). Die OCDE-Studie stützt sich auf Daten der SAKE 1995.

*Quelle:* OCDE, 1996, S. 78/79.

Neben den bereits hervorgehobenen Berufszweigen erwähnt die britische *Low Pay Commission* in ihrem ersten Bericht (1998) zwei weitere Branchen mit überdurchschnittlich tiefen Löhnen: die Landwirtschaft und das schnell wachsende Sicherheitsgewerbe. Es ist anzunehmen, dass in diesen zwei Branchen auch in der Schweiz überdurchschnittlich viele Tieflohnbezüger tätig sind. Indem grosse Unternehmen mit vergleichsweise guten Arbeitsbedingungen Tätigkeiten des Niedriglohnbereiches auslagern (Reinigung, Restauration, Sicherheit), kommt das Lohnniveau in besagten Branchen zusätzlich unter Druck.

Eine vom KIGA im Kanton Aargau durchgeführte Studie gibt einen Hinweis über gewisse branchenübliche, in Gesamtarbeitsverträgen ausgehandelte Minimallöhne. So hat ein Hotelangestellter ohne Lehre und Einführung in den Beruf das Anrecht auf einen monatlichen Brutto-Mindestverdienst von 2410.-. Sobald er in den Beruf eingeführt ist, steigt dieser Mindestlohn auf 2750.- (LGAV des Gastgewerbes, 2000). Der mediane Brutto-Durchschnittslohn im Gastgewerbe belief sich 1994 auf 3345.- (Volkswirtschaft, 4/98).

In gesamtarbeitsvertraglich geregelten Unternehmen des Verkaufs liegen die Löhne leicht höher: Eine angelernte Verkäuferin der Migros Genossenschaft verdient im Kanton Aargau mindestens 2700.-; mit abgeschlossener Berufslehre erhöht sich dieser Mindestlohn auf 2800.- (LGAV für die Migros-Gemeinschaft, 1999). Bei COOP Aargau variieren die monatlichen Mindestlöhne für ungelernetes Verkaufspersonal zwischen 2364.- und 2600.- (GAV COOP Aargau und VHTL, 1999). Der mediane Brutto-Durchschnittslohn betrug 1994 im Detailhandel 3753.- (Volkswirtschaft, 4/98). Der Anhang 1 präsentiert eine Übersicht einiger orts- und berufsüblicher Mindestlöhne im Kanton Aargau.

Es gilt in diesem Zusammenhang aber darauf hinzuweisen, dass diese gesamtarbeitsvertraglichen Mindestlöhne nur einen Teil der in den besagten Tieflohnbranchen

tätigen Personen einschliessen. Branchen wie das Gastgewerbe, der Detailhandel, die Reinigung oder das Sicherheitsgewerbe kumulieren nämlich drei strukturelle Nachteile: Der gewerkschaftliche Organisationsgrad ist niedrig, die Arbeitslosenquote überdurchschnittlich hoch und Teilzeitarbeit vielerorts die Regel. Der tiefe Lohn verrät in diesen Branchen somit nur eine Facette der prekären Anstellung. Zur nicht freiwillig gewählten Teilzeit kommen Arbeitszeiten ausserhalb der Bürostunden und eine oft ungenügende Abdeckung mit Sozialversicherungen hinzu.

### 3.4 Aufteilung der Tieflohnbezügler und der Working Poor nach Bevölkerungsgruppen

In einer statistischen Auswertung der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE) identifizieren Deutsch et al. (1999) verschiedene Kategorien von Personen, die mit erhöhter Wahrscheinlichkeit einen tiefen Lohn beziehen: Es sind dies Frauen, junge Erwerbstätige unter 25 Jahren, Arbeiter ohne Ausbildung oder nur mit der obligatorischen Schulbildung sowie Erwerbstätige, die in einem Haushalt mit fünf oder mehr Personen leben. Selbstständigerwerbende und Mitarbeiter eines Familienunternehmens sind prozentual ebenfalls deutlich stärker vertreten unter den Tieflohnbezüglern als Angestellte. Sobald man der Variablen „Ausbildung“ Rechnung trägt, sind Schweizer und Ausländer zu gleichen Teilen vom Risiko betroffen, dem Tieflohnsegment anzugehören. Bauer (1999) weist jedoch darauf hin, dass Saisoniers, Grenzgänger und Asylbewerber nicht im Datenset der SAKE erfasst sind. Die dargestellte Situation für niedergelassene AusländerInnen beschönigt deshalb das Bild.

Tabelle 3.7 kann entnommen werden, dass die Problematik von Tiefstlöhnen vor allem Frauen, Ungelernte und Teilzeitbeschäftigte betrifft; aber auch Personen mit Berufsausbildung, Vollzeitarbeit und langer Betriebszugehörigkeit werden davon nicht gänzlich verschont.

**Tabelle 3.7:** Anteil der Beschäftigten mit Nettolöhnen unter 2500.-/3000.-, differenziert nach Geschlecht, Qualifikation und Beschäftigungsgrad (1995)

Anteil der Beschäftigten unter der Nettolohn-Grenze		
<i>Alle Branchen</i>	<i>Unter 2500.-</i>	<i>Unter 3000.-</i>
Gesamt	8.1%	13.5%
Männer	4.2%	7.0%
Frauen	13.2%	22.0%
Ungelernt	18.3%	29.1%
Gelernt I	7.9%	12.9%
Gelernt II	5.4%	10.1%
Höhere Ausbildung	3.3%	5.2%
Vollzeit	5.1%	9.5%
Teilzeit 20+ Wochenstunden	11.8%	18.6%
Teilzeit 20- Wochenstunden	11.8%	18.6%

*Anmerkungen:* Gelernt I bedeutet „gelernt in anderem Beruf“, gelernt II : „gelernt in ausgeübtem Beruf“. Ein Nettolohn von 2500.- entspricht 2785.- brutto, ein Nettolohn von 3000.- beläuft sich auf 3342.- brutto.

Durch die Standardisierung der Löhne auf 42 Wochenstunden werden auch Teilzeitbeschäftigte in die Auswertung einbezogen.

*Quelle:* Bauer (1999, S. 22).

Die in Tabelle 3.7 zusammengefassten Resultate stimmen mit den Ergebnissen von Deutsch et al. und einer OECD-Studie überein: Die Wahrscheinlichkeit, dass eine Frau oder ein junger Erwerbstätiger weniger als 66.6% oder 50% des Medianeinkommens verdient, ist um ein Vielfaches höher als für Männer zwischen 25 und 55 Jahren - ab 55 und vor allem 62 Jahren ist das Risiko jedoch wieder leicht im Steigen begriffen (Deutsch et al. 1999; OCDE, 1996).

**Tabelle 3.8:** Anteil Tieflohnbezüger, aufgeteilt nach Geschlecht und Altersklasse für 1995

Geschlecht	Mann	6.8%
	Frau	30.4%
Altersklasse	Weniger als 25 Jahre	44.0%
	25 bis 54 Jahre	9.0%
	55 und mehr Jahre	9.2%

Anmerkung: Als Tieflohnbezüger werden in der Studie diejenigen Voll- und Teilzeiterwerbstätigen bezeichnet, deren Lohn unter 66.6% des Medianeinkommens zu liegen kommt.

*Quelle:* OCDE 1996, S. 78.

In dieser Betrachtung der Tieflohnbezüger nach Geschlecht und Alter darf eine Kategorie von Personen nicht vergessen gehen, die besonders häufig am untersten Ende der Lohnskala anzutreffen sind: die Teilzeitarbeitenden. Der wesentlich grössere Anteil der Frauen an den Teilzeitarbeitenden erklärt zu einem Teil das weibliche Übergewicht unter den Tieflohnbezügern: 1997 setzte sich in Grossbritannien das Tieflohnsegment zusammen aus 55% teilzeitarbeitenden Frauen gegenüber 12% teilzeitarbeitenden Männern, dazu aus 17% vollerwerbstätigen Frauen und 16% vollerwerbstätigen Männern (Low Pay Commission, 1998). Gestützt auf die Ergebnisse der nationalen Armutsstudie von Leu und al. beziffern Liechi und Knoepfel (1998) den Anteil junger Familien an den Working Poor auf 60%, gegenüber nur 6% für alleinerziehende Familien.

## 4. Die Rolle der Gesamtarbeitsverträge bei der Regulierung des Tieflohnbereiches

In der Schweiz spielt der Staat bei der Regulierung der Arbeitsverhältnisse eine sehr zurückhaltende Rolle. Es wird den Sozialpartnern überlassen, die Löhne über Gesamtarbeitsverträge (GAV) festzulegen. Versucht man, die Wirksamkeit der gesamtarbeitsvertraglichen Regulierung im Tieflohnbereich zu bestimmen, müssen zwei hauptsächliche Fragen beantwortet werden: In welchem Umfang ist der Tieflohnbereich mit GAV abgedeckt? Wie wirksam schützen die GAV vor Tiefstlöhnen? Zudem muss in einem dritten Punkt der Mindestlohn-Schutz der GAV differenziert nach Branchen untersucht werden.

In den folgenden drei Abschnitten werden die Aspekte der Abdeckung (4.1, des inhaltlichen Schutzes (4.2) und der Differenzierung nach Branchen (4.3 im Detail analysiert.

### 4.1 *Der gesamtarbeitsvertragliche Abdeckungsgrad der Schweizer Privatwirtschaft*

Der gesamtarbeitsvertragliche Abdeckungsgrad hängt eng mit dem Organisationsgrad der Gewerkschaften zusammen. Anfangs der Neunziger Jahre waren in der Schweiz je nach Quelle 27% (OCDE, 1994) oder 29% (einschliesslich der Rentner - Fluder und Hauser, 1999) aller Arbeitnehmer gewerkschaftlich organisiert, ein im internationalen Vergleich relativ niedriger Wert. Besonders tief ist der Organisationsgrad im Bereich der privaten Dienstleistungen (Banken, Sparten des Gastgewerbes und des Detailhandels). Fluder und Hauser (1999) erklären die sinkenden Bestände der Gewerkschaften mit der Deindustrialisierung und der schnell zunehmenden Tertiarisierung: Während der gewerkschaftlich gut organisierte Sekundärsektor an Arbeitsplätzen verliert, handelt es sich bei den Wachstumsbranchen des Dienstleistungssektors um gewerkschaftlich schlecht erfasste Bereiche der Wirtschaft.

Im Zusammenhang mit der Regulierung von Tieflohnen ist jedoch der gesamtarbeitsvertragliche Abdeckungsgrad von grösserer Bedeutung. Wiederum gehen die Schätzungen leicht auseinander: Die OCDE (1994) geht für 1990 von einem Abdeckungsgrad von 53% aus, das BIGA berechnet für 1992 einen Wert von 57.4% (Baumann und al. 1995), Fluder und Hauser (1999) schwanken für 1994 zwischen 54% und 64%, der Schweizerische Gewerkschaftsbund (SGB Pressedienst, 3/1997, zitiert von Fluder und Hauser) stellt in den Neunziger Jahren einen Rückgang des Abdeckungsgrades von 54% auf 50% aller Arbeitnehmer fest. Alle diese Referenzwerte liegen deutlich unter denjenigen der Nachbarländer Österreich (98%), Deutschland (90%) und Frankreich (92%) (OCDE, 1994; Zahlen für 1990). Der gesamtarbeitsvertragliche Abdeckungsgrad der Schweizer Privatwirtschaft von rund 55% schliesst die allgemeinverbindlich erklärten Verträge mit ein. Die flankierenden Massnahmen zu den bilateralen Abkommen sehen eine Erleichterung der Allgemeinverbindlicherklärung der GAV vor. Die Bedeutung dieser Änderung für den gesamtarbeitsvertraglichen Abdeckungsgrad und die Mindestlohnregelung ist noch nicht absehbar.

**Tabelle 4.1:** GAV-Abdeckung der Arbeitnehmenden nach Sektor und nach Geschlecht für 1992

	<i>Gesamtbevölkerung</i>	<i>Männer</i>	<i>Frauen</i>
Total	57.4%	61.9%	49.9%
Sektor I	28.8%	28.6%	29.2%
Sektor II	64.2%	68.2%	49.7%
Sektor III	52.9%	55.5%	50.4%

*Quelle:* Baumann und al. (1995, S. 44).

Die Tabelle 4.1 legt zwei Schlüsse nahe: Die Industrie und das Bauwesen sind gesamtarbeitsvertraglich stärker reguliert als der Dienstleistungssektor (1), Männer sind im Durchschnitt besser mit GAV abgedeckt als Frauen (2). Baumann et al. (1995) führen letzteren Umstand auf zweierlei Ursachen zurück: Einerseits sind Branchen mit hohen Frauenanteilen tendenziell weniger mit GAV geregelt, andererseits werden die Arbeitnehmerinnen auch innerhalb der einzelnen Branchen weniger durch die GAV erfasst als ihre männlichen Kollegen. Diese Tatsache ist auf eine der grossen Lücken der gesamtarbeitsvertraglichen Regulierung zurückzuführen: In aller Regel gelten die GAV nicht für alle Beschäftigten. Besonders Teile des Kaders, der administrativen Angestellten, der Teilzeit- und Temporärbeschäftigten sowie der Aushilfen sind von den GAV ausgeschlossen (Baumann und al., 1995).

Ausgehend von 28 Verbänden und 24 Vertragsbereichen, denen rund 700'000 Arbeitnehmer der Privatwirtschaft unterstellt sind, analysieren Fluder und Hauser (1999) die Beschäftigungskategorien, die von den GAV ausgenommen sind. Tabelle 2.2 fasst ihre Ergebnisse zusammen.

**Tabelle 4.2:** Anteil der Verbände, bei welchen die folgenden Beschäftigungskategorien nicht in den GAV eingeschlossen sind

Lehrlinge	89%
Leitendes Personal	61%
Temporäre/Aushilfspersonal	54%
Kaufmännische Angestellte	50%
Technische Angestellte	32%
Teizeitpersonal	21%
Hilfspersonal/Ungelernte	18%

*Anmerkung:* Die Prozentzahlen gehen von den Angaben von insgesamt 28 Verbänden aus. 89% bedeuten also, dass 25 von 28 Verbänden Lehrlinge normalerweise nicht in ihre GAV einschliessen.

*Quelle:* Fluder und Hauser (1999, S. 37).

Bevor die inhaltlichen Regelungen der GAV in Bezug auf Mindestlöhne untersucht werden, müssen bereits bestimmte Grenzen der gesamtarbeitsvertraglichen Regulierung hervorgehoben werden. Die wichtigste Feststellung betrifft den Abdeckungsgrad: Die GAV decken weniger als drei Fünftel aller in der Schweizer Privatwirtschaft Beschäftigten ab. In einem ersten Schritt werden demzufolge bereits rund 45% der Arbeitnehmenden von kollektiv ausgehandelten Mindestlöhnen ausgeschlossen. Gerade Personen, die in atypischen Arbeitsverhältnissen stehen wie Hilfspersonal, Temporärbeschäftigte sowie Teilzeitarbeitende gehören einerseits der Risikogruppe der Tieflohnbezügler an und sind andererseits schlechter mit GAV abgedeckt als der durchschnittliche Arbeitnehmer; eine Feststellung, die in ähnlichem Masse auch auf Dienstleistungsangestellte und Frauen zutrifft.

#### *4.2 Wirksamkeit der Gesamtarbeitsverträge in der Lohnregulierung*

In Bezug auf den Mindestlohnschutz besitzt der GAV-Abdeckungsgrad nur eine beschränkte Aussagekraft: Nur für 71% aller gesamtarbeitsvertraglich abgedeckten Arbeitnehmer sind die Löhne kollektiv geregelt (Zahl für 1997; Fluder und Hauser, 1999). Dies bedeutet, dass rund 30% der einem GAV unterstellten Beschäftigten von keinerlei Mindestlohnschutz profitieren. Kombiniert man den GAV-Abdeckungsgrad des privaten Sektors, der rund 55% beträgt, mit dem Mindestlohnschutz, der für 71% aller einem GAV unterstellten Arbeitnehmenden vorhanden ist, erhält man ein erstes Bild der Wirksamkeit der gesamtarbeitsvertraglichen Lohnregulierung: In rund 40% aller Arbeitsverhältnisse ist ein Mindestlohnschutz vorhanden, wobei die Löhne der Männer häufiger durch einen GAV bestimmt werden als die Löhne der Frauen - 44.9% gegenüber 34.6% (Zahlen für 1994; Fluder und Hauser, 1999).

Analysiert man den Mindestlohnschutz für verschiedene Vertragsbereiche, fällt auf, dass ein solcher vor allem in Vertragsbereichen fehlt, in denen qualifizierte Arbeitnehmer überwiegen - so zum Beispiel in denjenigen der Kader des Metallgewerbes, der Bauführer, Werkmeister und kaufmännischen Angestellten des Baugewerbes, der Kader der Zürcher Handelsfirmen oder der Architektur-, Ingenieur- und Planungsbüros der Schweiz. Trotzdem befanden sich 1993 mit den Beschäftigten der Uhrenindustrie und Mikrotechnik, der Migros Schweiz oder des Temporärpersonals unter den Vertragsbereichen, die über keinen kollektiv ausgehandelten Mindestlohn verfügten, auch unqualifizierte Arbeitnehmende (Baumann und al. 1995).

Es gilt weiter darauf hinzuweisen, dass verschiedene GAV den Mindestlohnschutz für bestimmte Kategorien von Beschäftigten einschränken. So werden in fünf GAV, die 5% der Unterstellten umfassen, die Mindestlöhne von Teilzeit- oder Aushilfsarbeitenden nicht geregelt. Eine weitere Einschränkung betrifft Arbeitnehmende, welche eine verminderte Leistung erbringen. Nach der Meinung von Baumann und al. (1995) widersprechen einzelne dieser Regelungen dem Sinn von Mindestlohnregelungen, die einen minimalen Standard für alle Arbeitnehmende, also auch für solche mit unterdurchschnittlicher Produktivität, vorgeben sollten.

Die Lohnregulierung an sich findet in den GAV auf unterschiedliche Art und Weise statt. Das am häufigsten eingesetzte Instrument ist ein auf nationaler Ebene festgelegter Minimallohn, der oft nach Beschäftigungskategorien und regionalen Gegebenheiten differenziert wird. Da die Effektivlöhne häufig erheblich über dem Mindestlohn liegen, eröffnet diese Regulierungsart dem Arbeitgeber einen gewissen unternehmerischen Freiraum – obwohl in einer relativ rigiden Lohnstruktur die Anhebung des Minimallohnes auch eine Zunahme der Effektivlöhne zur Folge hat, um die Lohndifferenzierung beizubehalten (Fluder und Hauser,

1999). Eine vom Bundesamt für Statistik durchgeführte Stichprobe von 103 GAV zeigt, dass sich die in den GAV festgelegten Löhne innerhalb einer grossen Bandbreite bewegen. Aus Tabelle 2.3, in der die verschiedenen Tariflöhne in vier Kategorien eingeteilt sind, wird so ersichtlich, dass sich 2% dieser Mindestlöhne im Tiefstlohnsektor ansiedeln und rund weitere 18% dem Tieflohnsektor angehören. Die restlichen 80% der kollektiv bestimmten Löhne liegen zum Teil deutlich über diesem Niveau.

**Tabelle 4.3:** Einteilung der Mindestlöhne in vier Lohnklassen für 1997

Unter 2500.-	2%
2500.- bis 3500.-	18%
3500.- bis 4680.-	48%
Über 4680.-	32%

*Quelle:* Fluder und Hauser (1999, S. 38).

Baumann und al. (1995) gehen in ihrer Studie unter anderem der Frage nach, ob die gesamtarbeitsvertraglichen Minimallohne dem Arbeitnehmer eine angemessene Lebensführung gestatten. Zu diesem Zwecke definieren sie diese Grenze bei 50 bis 60% des durchschnittlichen Lohnes, einer im internationalen Vergleich gängigen Richtlinie. Die Autoren stellen fest, dass diese Vorgabe in den meisten Fällen erfüllt wird. In einer Übersicht fassen sie jedoch eine Reihe von gesamtarbeitsvertraglichen Mindestlöhnen zusammen, die deutlich unter dem durchschnittlichen Effektivlohn von 24.41 Franken pro Stunde (1993) liegen. Tabelle 4.4 zeigt diese Auswahl der besonders tiefen Mindestlöhne.

**Tabelle 4.4:** Eine Auswahl tiefster Mindestlöhne in den grossen Vertragsbereichen für 1993

Vertragsbereich und Lohnkategorie	Stundenlohn	
	in Franken	in % des durchschnittlichen Effektivlohnes
Coiffeurgewerbe: technische Assistenz	5.11	21%
Bekleidungsindustrie: leichte nichtqualifizierte Arbeit	10.03	41%
Metzgereigewerbe: Hilfspersonal	10.74	44%
Kaufm. Angestellte BS: ungelernete Büroangestellte	12.00	49%
Verpackungsindustrie: Ungelernte	12.91	53%
Gärtnergewerbe: Aushilfen	13.35	55%
Detailhandel GE: unqualifizierte leichte Arbeit	13.87	57%
Schokoladenindustrie: einfache Tätigkeiten	14.15	58%

*Anmerkungen:* 1993 betrug der durchschnittliche Effektivlohn 24.41 Franken pro Stunde. Teilweise tiefere Mindestansätze für jugendliche Arbeitnehmer sind nicht berücksichtigt.

*Quelle:* Baumann und al. (1995, S. 95).

Diese niedrigen Mindestlöhne legen eine genauere Untersuchung des gesamtarbeitsvertraglichen Mindestlohnschutzes nach Branchen nahe. Der nächste Abschnitt geht dieser Frage nach.

#### 4.3 Der gesamtarbeitsvertragliche Mindestlohnschutz in den Tieflohnbranchen

In einem Überblick der Wirtschaftszweige haben sich der Detailhandel und das Gastgewerbe, der Reinigungssektor sowie die persönlichen Dienstleistungen als die hauptsächlichsten Tieflohnbranchen herausgestellt (siehe Abschnitt 3.3). Der Rolle der GAV in diesen Wirtschaftsklassen gebührt deshalb eine besondere Aufmerksamkeit. Wie aufgelistet in Tabelle 4.1 beläuft sich der gesamtarbeitsvertragliche Abdeckungsgrad des Dienstleistungssektors auf rund 53%. Hinter diesem Prozentsatz verbergen sich jedoch einerseits zentral geregelte Branchen wie das Gastgewerbe, die Banken, die Versicherungen sowie das Coiffeurgewerbe. Andererseits ist ein Grossteil der übrigen Dienstleistungsbranchen durch ein oft schwer überschaubares Nebeneinander von Firmenverträgen sowie von lokalen und regionalen Verbandsverträgen gekennzeichnet, welches eine heterogene und räumlich lückenhafte Regelung mit sich bringt. Beispiele für Wirtschaftszweige, in denen keine oder nur unbedeutende Gesamtarbeitsverträge bestehen, sind der Detailhandel (mit den gewichtigen Ausnahmen von Migros, COOP und des Kanton Genfs), die Beratung/Planung sowie das private Gesundheits- und Sozialwesen (Bauer und Baumann, 1992). Tabelle 4.5 differenziert den Abdeckungsgrad für fünf potentielle Tieflohnbranchen, die mit Ausnahme des Textilbereiches allesamt dem Dienstleistungssektor angehören. Das Gastgewerbe tanzt mit einem sehr hohen Abdeckungsgrad von 62% aus der Reihe. Von den restlichen vier Wirtschaftsklassen verfügt der Detailhandel zumindest über ein mittleres gesamtarbeitsvertragliches Gewicht, wohingegen in den persönlichen Dienstleistungen, der Textilien- und Bekleidungsbranche sowie dem Gesundheitswesen weniger als jeder siebte Arbeitnehmer einem GAV unterstellt ist.

**Tabelle 4.5:** Abdeckungsgrad mit GAV und Mindestlohn in fünf Wirtschaftsklassen für 1993

<i>Wirtschaftsklasse</i>	<i>Total Beschäftigte in Wirtschaftsklasse</i>	<i>GAV unterstellte Arbeitnehmende</i>	<i>GAV-Unterstellte Arbeitnehmende in % der total Beschäftigten in Wirtschaftsklasse</i>	<i>Gängige Mindestlöhne für ungelernte/ unqualifizierte Beschäftigte</i>
Gastgewerbe	230'542	143'000	62%	12.90 (2348.-)
Detailhandel	360'344	138'593	38%	13.00 (2366.-)
Persönliche Dienstleistungen	73'320	9987	14%	13.50 (2457.-)
Textilien, Bekleidung	42'100	5600	13%	13.60 (2475.-)
Gesundheitswesen	240'291	7941	3%	16.70 (3039.-)

*Anmerkungen:* Der GAV im Gastgewerbe wird in aller Regel allgemeinverbindlich erklärt und deckt faktisch somit 100% der in der Branche beschäftigten Arbeitnehmer ab. In den meisten Wirtschaftsklassen existieren verschiedene GAV und dementsprechend verschiedene Mindestlöhne für unqualifizierte/ungelernte Beschäftigte. Der Monatslohn entspricht 4.33 Wochen zu 42 Stunden. Anhang 1 sowie Tabelle 2.4 vervollständigen die Übersicht der gängigen Mindestlöhne.

*Quellen:* Lopreno (1994, S. 51), Baumann und al. (1995, S. 95), KIGA AG (1998).

Der tiefe Abdeckungsgrad in vielen Dienstleistungsbranchen widerspiegelt das Kräfteverhältnis zwischen Arbeitgeberorganisationen und Gewerkschaften. Letztere sehen sich mit einer nur sehr schwer zu mobilisierenden Arbeitnehmerschaft konfrontiert - Teilzeitstellen, Temporärarbeit und fehlende Berufsausbildung beeinträchtigen die gewerkschaftliche Organisation. So sind im Detailhandel 1999 nur drei GAV in Kraft: zwei landesweite Firmenverträge (Migros und COOP) sowie ein kantonaler Verbandsvertrag für die im Kanton Genf beschäftigten VerkäuferInnen. Die für den Detailhandel verantwortliche Arbeitgeberorganisation, der Verband der Schweizerischen Waren- und Kaufhäuser, zieht innerbetriebliche Lösungen den gesamtarbeitsvertraglichen Regelungen vor.

Im Gastgewerbe liegt der Abdeckungsgrad mit GAV wesentlich höher als im Detailhandel. Bauer (1993) unterstreicht jedoch, dass die Abdeckungsquoten nur sehr begrenzt Aufschluss über den effektiven gesamtarbeitsvertraglichen Schutz geben. Gerade die Gesamtarbeitsverträge im tertiären Sektor und insbesondere im Gastgewerbe regeln die Arbeitsbedingungen vergleichsweise wenig detailliert und auf tiefem Niveau (Bauer, 1993). Ein Teil der Arbeitgeberverbände wünscht dementsprechend, dass die GAV als Rahmenverträge definiert werden, in denen nur die grundlegenden und allgemeinen Normen festgehalten sind, während die Arbeitsbedingungen und Löhne innerbetrieblich verhandelt werden sollen (Lopreno, 1994). Die Wirksamkeit des gesamtarbeitsvertraglichen Schutzes kann zudem durch eine lückenhafte praktische Umsetzung vermindert werden. Die Vertragspartner im Gastgewerbe kommen in einem auf paritätischer Basis veröffentlichten Bericht zum Schluss, dass ihr GAV in der Praxis nur bedingt eingehalten wird. In einem Viertel der 1993 befragten Betriebe wird die Vertragsarbeitszeit permanent überschritten, über ein Viertel hält sich nicht an die Ferienregelung, und mehr als 40% zahlen den 13. Monatslohn nicht in vollem Umfang aus (Lopreno, 1995).

#### *4.4 Der Mindestlohnschutz der Gesamtarbeitsverträge: eine Schlussfolgerung*

Fassen wir abschliessend die verschiedenen Faktoren zusammen, die die Wirksamkeit des gesamtarbeitsvertraglichen Lohnschutzes beeinflussen. Der nur partielle Abdeckungsgrad der GAV schliesst rund 45% aller Arbeitnehmer in der Privatwirtschaft im voraus aus, wobei mit Ausnahme des Gastgewerbes sämtliche Tieflohnbranchen unterdurchschnittliche Abdeckungsquoten kennen. Von den verbleibenden 50 bis 55% an GAV angeschlossenen Beschäftigten profitieren wiederum rund 30% von keinerlei kollektiven Lohnregelung. Neben dem Grossteil der höher qualifizierten Arbeitnehmenden handelt es sich dabei auch um eine Minderheit von unqualifizierten oder in atypischen Arbeitsverhältnissen stehenden Angestellten. Es bleiben somit die Löhne von 41.5% aller in der Privatwirtschaft tätigen Arbeitnehmer übrig, die gesamtarbeitsvertraglich festgelegt werden. Die in Tabelle 4.4 und 4.5 aufgelisteten Beispiele weisen jedoch darauf hin, dass ein Teil dieser Mindestlöhne zu tief angesiedelt ist, um eine einigermaßen angemessene Lebensführung zuzulassen.<sup>5</sup>

Aus diesen Elementen kann der Schluss gezogen werden, dass ein gesamtarbeitsvertraglich bestimmter Mindestlohn zwar einerseits eine elegante, da branchenmässig und regional angepasste Lösung darstellt, die auf unternehmerische Gegebenheiten Rücksicht nimmt und vielfach von den Verbänden den gesetzlichen Bestimmungen vorgezogen wird (Fluder und Hauser, 1999). Der niedrige Abdeckungsgrad mit GAV sowie die Einschränkungen im

<sup>5</sup> Für eine eingehende Diskussion der verschiedenen Armutsgrenzen und angemessenen Entlöhnungen, siehe Kapitel 7.: Die bedarfsorientierte Festlegung der Mindestlöhne in der Schweiz.

Mindestlohnschutz führen andererseits dazu, dass die Mehrheit aller Arbeitnehmenden von keinerlei kollektiven Lohnregulierungen profitiert. Insbesondere in den Tieflohnbranchen wie dem Detailhandel, den persönlichen Dienstleistungen oder dem Textilgewerbe fehlt eine gesamtarbeitsvertragliche Festlegung der Mindestlöhne. Die in Punkt 1.4 identifizierten Risikogruppen der Working Poor wie Hilfspersonal, Temporärbeschäftigte sowie Teilzeitarbeitende, Angestellte gewisser Dienstleistungsbranchen und Frauen sind zudem mit grösserer Wahrscheinlichkeit von einem gesamtarbeitsvertraglichen Mindestlohn ausgeschlossen.

Angeichts dieser Feststellungen lässt sich die Wirksamkeit der GAV in der Mindestlohnregulierung mit einem Konzept der Ökonomie resümieren, dem Insider-Outsider-Prinzip: Für einen Grossteil der angestammten Arbeitnehmerschaft in der Industrie und mit Abstrichen im Dienstleistungssektor bieten die Gesamtarbeitsverträge einen ausreichenden Schutz gegen tiefe Löhne: Sie sind zeitlich unbefristet angestellt, arbeiten Vollzeit und sind zu einem guten Teil gewerkschaftlich organisiert. Sie sind die Insider. Die Lücken des gesamtarbeitsvertraglichen Lohnschutzes treten bei den in atypischen Arbeitsverhältnissen stehenden, unqualifizierten Beschäftigten, den sogenannten Risikogruppen, zu Tage: Sie sind in gewerkschaftlich schlecht organisierten Branchen tätig, arbeiten Teilzeit und sind oft temporär angestellt: die Outsider.<sup>6</sup> Um auch diesen Teil der erwerbstätigen Bevölkerung in das System der gesamtarbeitsvertraglichen Regulierung miteinzubeziehen, sind Verbesserungen auf drei Ebenen vonnöten: Erstens müssen in den bestehenden GAV die Mindestlöhne auf einem Niveau verankert werden, das eine angemessene Lebensführung erlaubt. Zweitens müssen die sogenannten Outsider, die in atypischen Arbeitsverhältnissen stehenden ArbeitnehmerInnen, gewerkschaftlich besser erfasst und stärker in die gesamtarbeitsvertraglichen Verhandlungen miteinbezogen werden. Drittens muss der GAV-Geltungsbereich ausgedehnt werden, indem entweder eine grössere Anzahl von Unternehmen dazugewonnen wird oder die neuen, im Rahmen der flankierenden Massnahmen entwickelten Instrumente konsequent angewendet werden.

---

<sup>6</sup> Wiesendanger Martinovits (1995) wendet das Insider-Outsider Konzept auf leicht andersartige Phänomene an. Zum Stichwort „Beobachtungen in der Lohnrunde für 1995“ schreibt sie: „In einem grösseren GAV wurden die Mindestlöhne für Berufseinsteiger tiefer angesetzt und das Erreichen des bisherigen Tariflohnes um zwei Jahre hinausgeschoben. In einem weiteren wurde eine neue tiefere Lohnstufe eingeführt. Anderswo wurden obere Kategorien von Tariflöhnen abgeschafft. Da dabei der Besitzstand der angestammten ArbeitnehmerInnen gewahrt bleibt, wirken sich solche Massnahmen vor allem bei Neueingestellten aus (S. 49).“

## 5. Rechtliche Verpflichtungen der Schweiz zur Regulierung des Tieflohnbereichs

Die Expertengruppe Mindestlöhne ist der Ansicht, dass die Schweiz aufgrund internationaler Abkommen und der neuen Bundesverfassung rechtlich verpflichtet ist, etwas gegen Löhne zu unternehmen, welche nicht genügen, durch die Erwerbstätigkeit einen angemessenen Lebensunterhalt zu verdienen.

### 5.1 Internationale Verpflichtungen

Die Schweiz hat sich international-rechtlich verpflichtet, die notwendigen Massnahmen zu ergreifen, damit alle ArbeitnehmerInnen einen Lohn erhalten, der ihnen und ihren Familien einen angemessenen Lebensunterhalt ermöglicht<sup>7</sup>.

#### a) Internationaler Pakt von 1966 über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UNO)

Dieser sog. Pakt I, den die Schweiz 1991 ratifiziert hat, stipuliert u.a.:

- *das Recht „...jedes einzelnen auf die Möglichkeit, seinen Lebensunterhalt durch frei gewählte oder angenommene Arbeit zu verdienen...“ (Art. 6)*
- *sowie das Recht „... eines jeden auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen an, durch die insbesondere gewährleistet wird: a) ein Arbeitsentgelt, das allen Arbeitnehmern mindestens sichert... i) einen angemessenen Lohn und gleiches Entgelt für gleichwertige Arbeit ohne Unterschied ... ii) einen angemessenen Lebensunterhalt für sie und ihre Familien in Übereinstimmung mit diesem Pakt.“ (Art. 7).*
- *Art. 6 und 7 werden ergänzt durch Art. 11, gemäss dem die Schweiz das „Recht eines jeden auf einen angemessenen Lebensstandard für sich und seine Familie anerkennt, einschliesslich ausreichender Ernährung, Bekleidung und Unterbringung, sowie auf eine stetige Verbesserung des Lebensbedingungen“ und der die Vertragsstaaten verpflichtet, geeignete Schritte zu unternehmen, um die Verwirklichung dieses Rechts zu gewährleisten (...).*
- *Artikel 7 enthält keine Präzisierung zur Art und Weise der Umsetzung. Laut Art. 2 sind die Vertragsstaaten jedoch verpflichtet, „Massnahmen zu treffen, um nach und nach mit geeigneten Mitteln, vor allem durch gesetzgeberische Massnahmen, die volle Verwirklichung der in diesem Pakt anerkannten Rechte zu erreichen.“*

Der Pakt „überträgt den Staaten völkerrechtliche Verpflichtungen mit programmatischem Charakter. Die Staaten sind verpflichtet, diese schrittweise, unter Ausschöpfung aller ihnen zur Verfügung stehenden Möglichkeiten und Mittel, vor allem durch gesetzgeberische Massnahmen, zu verwirklichen. Die Vorschriften des Paktes richten sich also nicht an Individuen, sondern an den Gesetzgeber. Diese sind gehalten, die Vertragsbestimmungen als Richtlinien für die Gesetzgebung zu betrachten“<sup>8</sup>. Der Pakt ist also ein Auftrag, „etwas zu

<sup>7</sup> Hier werden nur die von der Schweiz ratifizierten Instrumente aufgeführt. Diverse Übereinkommen der IAO, insb. das Übereinkommen Nr. 131 der IAO (1970) über die Festsetzung von Mindestlöhnen, sind von der Schweiz nicht ratifiziert worden.

<sup>8</sup> Botschaft vom 30. Januar 1991, BBl 1991 I 1202

unternehmen“<sup>9</sup>. Im Gegensatz zur Meinung des Bundesrates betrachten zwar die UNO-Organe einige Bestimmungen des Paktes als self-executing<sup>10</sup>. Für die Art. 6, 7 und 11 scheint dies jedoch nicht der Fall zu sein. Daraus lassen sich also keine individuellen Rechtsansprüche ableiten. Es bestehen keine subjektiven Beschwerderechte vor einer nationalen oder internationalen Instanz.

Der Begriff des „angemessenen Lebensunterhalts“ geht über das strikte Existenzminimum hinaus<sup>11</sup>. Der Pakt selbst präzisiert diesen unbestimmten Begriff nicht. Es besteht auch noch keine Praxis des Sozialausschusses<sup>12</sup>. Die Frage, wie hoch die Löhne sein müssen, um einen angemessenen Lebensunterhalt zu erlauben, kann bislang letztlich nur im nationalen Rahmen beantwortet werden, da die Verhältnisse und der allgemeine Wohlstand von Land zu Land sehr unterschiedlich sind. In Analogie zum Grundgedanken der AHV („angemessene Deckung des Existenzbedarfs“, Art. 112 Abs. 2 Bst. b BV) könnte man unter dem „angemessenen Lebensunterhalt“ ein Leben, das zwar einfach, aber würdig ist, verstehen. Das setzt ein Teilhaben am sozialen Leben voraus, was mit dem nackten Existenzminimum allein nicht möglich ist. Zu berücksichtigen ist zudem, dass die heutigen AHV-Renten in der Regel, entgegen dem verfassungsrechtlichen Ziel, (noch) nicht existenzsichernd sind, so dass dazu noch die Ergänzungsleistungen herangezogen werden. Weiter benötigen Personen und Haushalte im Erwerbsalter meistens etwas höhere Einkommen als Personen im Rentenalter.

Die Effektivität des Rechts auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen (Art. 7 des Paktes) hängt, soweit nicht innerstaatlich eine unmittelbare Drittwirkung von Grundrechten anerkannt wird, in besonderem Masse vom Stand der Gesetzgebung ab, da es sich überwiegend in privatwirtschaftlichen Bereichen verwirklichen muss. Staatliche Massnahmen zur vollen Verwirklichung dieses Rechts müssen sich deshalb vor allem darauf konzentrieren, in einer Arbeitsschutzgesetzgebung zumindest Minimalansprüche zu konkretisieren, deren persönlicher Anwendungsbereich möglichst umfassend ausgestaltet ist.<sup>13</sup>

Der erste Bericht der Schweiz zur Umsetzung des Paktes (1996) führt zu Art. 7 des Paktes aus, dass die schweiz. Gesetzgebung grundsätzlich keine Mindestlöhne vorschreibt.<sup>14</sup> Er verweist auf die GAV, sowie auf die mit einem Mindestlohnsystem vergleichbaren Einrichtungen, nämlich auf die Allgemeinverbindlicherklärung von GAV und die Regelung der BVO. Der Bericht spricht sich überhaupt nicht über die Angemessenheit der Löhne und die Sicherung eines angemessenen Lebensunterhaltes aus. Er listet nur die Durchschnittslöhne der Arbeiter und der Angestellten auf, ohne die bestehenden Lohnunterschiede und die tiefen Löhne zu erwähnen. Zu Art. 11 des Paktes verweist er lediglich auf die Sozialhilfe und die EL. Bezüglich der Armut führt der Bericht die damals verfügbaren Armutsstudien aus den 80-er und anfangs 90-er Jahre auf, welche vor allem die sogenannte „neue Armut“ sowie das zahlenmässige Ausmass der Armut hervorhoben.

<sup>9</sup> So Künzli/Kälin in: Kälin/Malinverni/Nowek (2. Auflage 1997) „Die Schweiz und die UNO-Menschenrechtspakte“

<sup>10</sup> Observations finales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, vom 7. Dez. 1998

<sup>11</sup> Rechtsgutachten des Bundesamtes für Justiz vom 22. März 1993

<sup>12</sup> Der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte ist ein Unterorgan des für die Prüfung der Staatenberichte eingesetzte Unterorgan des Wirtschafts- und Sozialrates der UNO.

<sup>13</sup> Craven, und Summers, zitiert in Kälin/Malinverni/Nowak (2. Auflage 1997).

<sup>14</sup> Erster Bericht der Schweiz zur Umsetzung des internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Juni 1996.

Die Frage, ob die bestehenden Instrumente ausreichen, um angemessene Löhne und einen angemessenen Lebensunterhalt zu sichern, wurde also in der Schweiz zum Zeitpunkt der Ratifizierung und der ersten Berichterstattung offensichtlich gar noch nicht als Problem wahrgenommen. Das Phänomen der „working poor“ war damals noch kein Thema. Die Diskussion über die Tieflöhne ist erst in der zweiten Hälfte der 90-er Jahre vom SGB und Organisationen wie der Caritas<sup>15</sup> lanciert worden, und auch erst seit kurzem quantitativ untersucht und belegt worden. Es ist also verständlich, dass man bei der Ratifizierung und der Berichterstattung noch davon ausgegangen ist, es bestehe gar kein Handlungsbedarf. Das entbindet die Schweiz allerdings nicht von der Pflicht zu handeln, wenn ein Handlungsbedarf einmal erkannt wird. Der Sozialausschuss hat dazu festgehalten<sup>16</sup>: „Die andere Verpflichtung besteht darin, dass sich die Vertragsstaaten nach dem Wortlaut des Art. 2 Abs. 1 zum „Treffen von Massnahmen“ verpflichten; diese Pflicht wird durch keine weiteren Erwägungen qualifiziert oder eingeschränkt (...) Während somit die volle Verwirklichung der betreffenden Rechte nur schrittweise erreicht werden kann, müssen die zur Erreichung dieses Ziels notwendigen Massnahmen in einer angemessenen kurzen Zeitspanne nach Inkrafttreten des Paktes von den einzelnen Vertragsstaaten getroffen werden.“ Falls ein Vertragsstaat keine geeigneten Massnahmen zur schrittweisen Verwirklichung dieser Rechte ergreift, stellt dies ebenso eine Völkerrechtsverletzung dar wie die Nichtbeachtung einer „Ergebnispflicht“, z.B. die Folterung einer festgenommenen Person<sup>17</sup>.

Neben dem Pakt I enthalten verschiedene andere internationale, von der Schweiz ratifizierte Instrumente Bestimmungen, aus denen indirekt auch ein Auftrag, im Tieflohnbereich zu legislieren, abgeleitet werden kann. Sie werden in den folgenden Abschnitten dargestellt.

#### b) Übereinkommen von 1989 über die Rechte des Kindes (UNO)

Dieses Übereinkommen konkretisiert die Menschenrechte für die Lebensbereiche des Kindes. Es ergänzt damit die allgemeineren Bestimmungen der beiden Menschenrechtspakte der UNO, denen die Schweiz 1992 beigetreten ist. Gemäss Art. 3 und 4 verpflichten sich die Vertragsstaaten, alle geeigneten Gesetzgebungs- und Verwaltungsmassnahmen zu treffen, um dem Kind Schutz und Fürsorge zu gewährleisten, und die im Übereinkommen anerkannten Rechte zu verwirklichen. Die Staaten haben somit die Pflicht, aktiv für die praktische Umsetzung der Rechte des Kindes ohne Diskriminierung zu sorgen.

*Art. 27: (1) Die Vertragsstaaten erkennen das Recht jedes Kindes auf einen seiner körperlichen, geistigen, seelischen, sittlichen und sozialen Entwicklung angemessenen Lebensstandard an.*

*(2) Es ist in erster Linie Aufgabe der Eltern oder anderer für das Kind verantwortlicher Personen, im Rahmen ihrer Fähigkeiten und finanziellen Möglichkeiten die für die Entwicklung des Kindes notwendigen Lebensbedingungen sicherzustellen.*

<sup>15</sup> „Trotz Einkommen kein Auskommen – working poor in der Schweiz“, 1998

<sup>16</sup> „Art der Verpflichtungen der Vertragsstaaten (Art. 2 Abs. 1 des Paktes), Allgemeine Bemerkung 3 (5) 1990,“ Allgemeine Bemerkungen des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte zum Pakt I, zitiert in Kälin/Malinverni/Nowak (1997) S. 302 ff.

<sup>17</sup> Kälin/Malinverni/Nowak (1997) S. 11

*(3) Die Vertragsstaaten treffen gemäss ihren innerstaatlichen Verhältnissen und im Rahmen ihrer Mittel geeignete Massnahmen, um den Eltern und anderen für das Kind verantwortlichen Personen bei der Verwirklichung dieses Rechts zu helfen, und sehen bei Bedürftigkeit materielle Hilfs- und Unterstützungsprogramme insbesondere im Hinblick auf Ernährung, Bekleidung und Wohnung vor.*

Diese Bestimmung ist ein Pendant zu Art. 11 Pakt I. Zu tiefe Löhne können den Eltern die Erfüllung ihrer Pflicht verunmöglichen. Dann ist der Staat gefragt. Eine der Massnahmen kann darin bestehen, Mindestlöhne festzulegen, die möglichst viele Eltern in die Lage versetzen, alleine durchzukommen, ohne materielle Hilfsprogramme in Anspruch nehmen zu müssen. Solche Hilfsprogramme oder, im schweizerischen Kontext, die Sozialhilfeleistungen, sollte nur noch in Spezialfällen nötig sein, wenn die Forderung von Art. 7 und 11 des Paktes I einmal realisiert ist.

c) Übereinkommen von 1979 zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (UNO)

Es verpflichtet die Vertragsstaaten zu Massnahmen auf politischem, wirtschaftlichem, sozialem und kulturellen Gebiet, welche zu einer Beseitigung der Diskriminierung der Frau führen sollen. Es ergänzt ebenfalls die Bestimmungen der beiden Menschenrechtspakte I (insbesondere (Art. 6 und 7) und II. Das Diskriminierungsverbot (Art. 1) umfasst auch die indirekte Diskriminierung, und bezieht sich sowohl auf rechtliche wie auch auf faktische Diskriminierungen. Laut Art. 11 müssen die Vertragsstaaten alle geeigneten Massnahmen treffen „zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau im Berufsleben, um ihr auf der Grundlage der Gleichberechtigung von Mann und Frau gleiche Rechte zu gewährleisten (...)“.

Buchstabe d führt allerdings anschliessend zwar nur das Recht auf gleiches Entgelt bei gleichwertiger Arbeit auf. Der Anteil der Frauen an den TieflohnbezügerInnen ist weit höher als derjenige der Männer (siehe xxx des Berichts), und gerade in sogenannten typischen Frauenberufen sind die Löhne sehr tief und erfüllen das Ziel der Sicherung eines angemessenen Lebensunterhaltes nicht. Das ist indirekte Diskriminierung. Soweit die Stellung durch die Einführung von Mindestlöhnen verbessert und damit ein Schritt in Richtung faktische Gleichstellung getan werden kann, ist die Schweiz verpflichtet, solche Massnahmen zu treffen.

d) Übereinkommen Nr. 26 der IAO (1928)

Es erlegt den ratifizierenden Staaten die Verpflichtung auf, „*Verfahren einzuführen oder beizubehalten, die es gestatten, Mindestlöhne für die Arbeitnehmer in gewissen Gewerben oder Teilen von Gewerben (insb. in der Heimarbeit) festzusetzen, in denen keine wirksamen Einrichtungen zur Festsetzung der Löhne, sei es durch Gesamtarbeitsverträge oder auf anderem Wege, bestehen und in denen die Löhne aussergewöhnlich niedrig sind.*“ (Art. 1 des Ue).

Gemäss der schweizerischen Ratifizierungspraxis hat die Schweiz dieses Ue erst ratifiziert, nachdem sie das Heimarbeitsgesetz von 1940 in Kraft gesetzt hatte (welches nur einen Anspruch auf gleichen Lohn wie die im Betrieb beschäftigten Arbeitnehmer festlegt). Dieses Ue ist bislang praktisch nur mit Blick auf die Heimarbeit interpretiert worden. Es ist aber

noch immer in Kraft und könnte durchaus auf einzelne, andere Branchen ausgeweitet werden. Es legt allerdings den Akzent auf die Verfahren und enthält keinen Hinweis auf die Höhe der Löhne.

## 5.2 Verfassungsrechtlicher Auftrag

Verpflichtungen aus dem UNO-Pakt I sind in Art. 41 Abs.1 Bst. c der neuen Bundesverfassung verankert worden: *„Bund und Kantone setzen sich in Ergänzung zu persönlicher Verantwortung und privater Initiative dafür ein, dass: .....d. Erwerbsfähige ihren Lebensunterhalt durch Arbeit zu angemessenen Bedingungen bestreiten können.“*

Die Botschaft (20. Nov 1996) hielt dazu fest: „Sodann geht es darum, grundlegende sozialpolitische Zielsetzungen sichtbar zu machen, zu denen sich die Schweiz mit der Ratifikation des UNO-Paktes I auf internationaler Ebene unaufkündbar bekannt hat. (...) Es handelt sich bei Art. 33 VE 96 (zu Art. 41 geworden) um ein staatspolitisches Grundsatzbekenntnis. Die vorgeschlagene Sozialzielbestimmung macht deutlich, dass Bund und Kantone (...) auch einen Beitrag zur Daseinsvorsorge leisten, indem sie sich dafür einsetzen, dass grundlegende Bedürfnisse in elementaren Lebenssituationen befriedigt werden können.“ Aus diesem Sozialziel der neuen Bundesverfassung kann gemäss Abs. 4 kein Anspruch auf staatliche Leistungen abgeleitet werden.

Die Schweiz muss also nicht nur aufgrund internationaler Instrumente, sondern auch aufgrund der eigenen Verfassungsordnung dafür sorgen, dass die Löhne jedem/r ArbeitnehmerIn einen angemessenen Lebensunterhalt für sich und seine/ihre Familie ermöglichen<sup>18</sup>. Die in der Bundesverfassung verankerte Subsidiarität staatlicher Massnahmen steht dabei nicht im Widerspruch zu den Verpflichtungen aus Pakt I. Genügen persönliche Verantwortung (Vertragsfreiheit) und private Initiative (Gesamtarbeitsverträge), sowie die bestehenden staatlichen Interventionsinstrumente (Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen und die neuen Artikel 360a bis 360e OR<sup>19</sup>) nicht, um dieses Ziel in allen Landesteilen, in allen Branchen und für alle Beschäftigtenkategorien zu erreichen, dann muss der Staat diese Ziel mit gesetzgeberischen Massnahmen, die auch den Erlass von Mindestlöhnen umfassen, durchsetzen.

---

<sup>18</sup> Geiser T. vertritt zudem die Ansicht, dass ein ungeschriebenes, justiziables Grundrecht auf einen Mindestlohn bestehe („Gibt es ein Verfassungsrecht auf einen Mindestlohn?“, in: „Der Verfassungsstaat vor neuen Herausforderungen“, Festschrift für Ivo Hangartner, St. Gallen/Lachen 1998). Dabei handelt es sich allerdings um einen Ansatz, der auf einem sehr niedrigen Niveau liegt (SKOS-Richtlinien), auf die konkreten Bedürfnissen des einzelnen Klägers abstellt, und individuell durch Klage durchgesetzt werden müsste. Zudem wirft er arbeitsmarktliche Probleme auf und könnte der Rechtsgleichheit und Rechtssicherheit abträglich sein. Dieses an sich interessante Konzept ist als Instrument zur Durchsetzung von Mindestlöhnen daher schlecht geeignet und kann eine klare gesetzliche Mindestlohnregelung nicht ersetzen.

<sup>19</sup> Siehe auch Kap. 11.2 dieses Berichts; die als flankierende Massnahmen zur Personenfreizügigkeit angenommenen neuen Bestimmungen sind mit den Bilateralen Abkommen verknüpft; im Falle einer Ablehnung dieser Abkommen in einer Volksabstimmung werden sie also nicht in Kraft treten.

## 6. Europäische Mindestlohnregelungen im Überblick

Die Frage der Tieflohnregulierung wird in Europa je nach Land sehr unterschiedlich beantwortet. Während in Ländern wie Frankreich oder Belgien die Regierung seit mehreren Jahrzehnten verbindliche Mindestlöhne festlegt, fällt in Staaten wie Deutschland oder Österreich die Lohnregulierung beinahe ausschliesslich in die Kompetenz der Sozialpartner. Um einen Eindruck über die Mindestlohnregelungen in diesen verschiedenen Staaten zu gewinnen, werden in den folgenden Abschnitten die Rolle der Europäischen Union (6.1) sowie die kollektivvertragliche (6.2) und gesetzliche Regulierung (6.3) der tiefsten Löhne diskutiert. Im abschliessenden Überblick (6.4) wird konkret auf die relative und die absolute Höhe der verschiedenen Mindestlöhne eingegangen.

### 6.1 Die Rolle der Europäischen Union

Innerhalb der Europäischen Union wird das Arbeits- und Sozialrecht grundsätzlich als nationale Domäne behandelt. Im Bereich der Beschäftigung und des Arbeitsentgeltes liegt die Verantwortung dementsprechend bei den Mitgliedstaaten und den Sozialpartnern, die entsprechend den einzelstaatlichen Gepflogenheiten gesetzliche oder kollektivvertragliche Initiativen ergreifen (Mathé, 1999). Obwohl es aus kompetenzrechtlichen Gründen nicht Aufgabe der Europäischen Union ist, verbindliche Instrumente der Entlohnung vorzuschlagen, steht sie nicht völlig abseits. Die Kommission gibt in sogenannten Stellungnahmen Empfehlungen ab. In einer solchen werden die Mitgliedstaaten dazu aufgefordert, das Recht aller Arbeitnehmer auf ein angemessenes Arbeitsentgelt sicherzustellen, und dies ungeachtet des Geschlechtes, etwaiger Behinderungen, ethnischer Herkunft, Rasse, Religion oder Staatsangehörigkeit. Um dies zu erreichen, schlägt die Kommission eine Reihe von Massnahmen vor, wie zum Beispiel Aktionen zur Verbesserung der Transparenz der Lohnstruktur oder Aktionen zur Gewährleistung des Rechtes auf ein angemessenes Arbeitsentgelt (Mathé, 1999).

In Westeuropa können zweierlei Regulierungsarten der tiefen Löhne unterschieden werden. In einer ersten Gruppe von Ländern, die Deutschland, Österreich, Italien, Dänemark, Schweden und Finnland umfasst, werden Mindestlöhne über sogenannte Tarifvereinbarungen oder Gesamtarbeitsverträge festgelegt, während in einer zweiten Gruppe von Ländern gesetzliche Mindestlöhne in Kraft sind - so zum Beispiel in Spanien, Portugal, Frankreich, Belgien, den Niederlanden sowie Luxemburg. Ausserhalb Europas verfügen unter anderem auch die Vereinigten Staaten, Kanada und Japan über staatliche Mindestlöhne. In den zwei folgenden Abschnitten werden einige dieser Mindestlohnregelungen kurz umrissen.

### 6.2 Kollektivvertragliche Mindestlohnregelungen

#### 6.2.1 Deutschland

In Deutschland werden tarifvertragliche Abkommen auf der Ebene der Region abgeschlossen. Es existieren rund 8000 solcher Tarifverträge, in denen für Wirtschaftssektoren oder Branchen verbindliche Mindestlöhne festgehalten werden (Bazen und Benhayoun, 1996). Über die Allgemeinverbindlichkeitserklärung (AVE) kann der Geltungsbereich eines Tarifvertrages auf alle bislang noch nicht tarifgebundenen Arbeitgebenden und

Arbeitnehmenden eines Wirtschaftssektors ausgeweitet werden. Voraussetzung für eine AVE ist jedoch, dass erstens ein wirksamer Tarifvertrag existiert, in dessen Geltungsbereich die tarifgebundenen Arbeitgebenden mindestens 50% der Arbeitnehmenden beschäftigen und dass zweitens die AVE im öffentlichen Interesse liegt (Mathé, 1999). 1990 betrug der tarifvertragliche Abdeckungsgrad in Deutschland 90% (OCDE, 1994).

Neben der kollektivvertraglichen Lohnregulierung existiert jedoch eine weitere Lohnschutzvorkehrung: Im Einzelarbeitsverhältnis kann bei einem auffälligen Missverhältnis zwischen Leistung und Gegenleistung sittenwidriger Lohnwucher gegeben sein, so z.B. wenn der Lohn deutlich unter dem allgemeinen Lohnniveau oder dem Tariflohn liegt. In solchen Fällen kann der Lohn durch die Gerichte angepasst werden. In der Praxis ist dies jedoch nur selten der Fall (Mathé, 1999; Peter, 1999).

## 6.2.2 Österreich

Der Kollektivvertrag auf nationaler Ebene bildet das für die österreichische Lohnpolitik typische Instrument. Durch die Differenzierung nach sogenannten Lohn-, Beschäftigungs- oder Verwendungsgruppen (entsprechend der Art der Tätigkeit der Arbeitnehmenden) und der Berücksichtigung von Berufs- oder Verwendungsgruppenjahren versucht der Kollektivvertrag ein System weitgehender Lohngerechtigkeit zu schaffen. Die kollektivvertraglich festgelegten Löhne sind Mindestentgelte, die einer periodischen Anpassung an die Kaufkraft unterliegen (Mathé, 1999). 1990 war beinahe die Gesamtheit der österreichischen Arbeitnehmerschaft an einen solchen Kollektivvertrag angeschlossen, nämlich rund 98% (OCDE, 1994).

Wird für bestimmte Gruppen von Arbeitnehmenden kein Kollektivvertrag festgesetzt, weil auf der Arbeitgeberseite keine kollektivvertragsfähige Körperschaft existiert (wie zum Beispiel bei Hausgehilfen, Hausbesorgern oder Privatlehrern), tritt ein Mindestlohntarif in Kraft. Mindestlohntarife sind staatlich erlassene Regelungen, die ein Mindestentgelt festlegen. Seine Bestimmungen sind unmittelbar rechtsverbindlich und mit einseitig zwingender Wirkung ausgestattet (Mathé, 1999).

Besteht weder ein Kollektivvertrag noch ein Mindestlohntarif (dazu weder Satzung noch kompetente Betriebsvereinbarung), dann ist nahezu jede Einzelvereinbarung gültig. Die Grenze bildet lediglich die Sittenwidrigkeit im Falle von Lohnwucher. Sittenwidrig ist auch eine Vereinbarung, in welcher der Arbeitgeber einseitig und ohne Einflussmöglichkeit des Arbeitnehmers dessen Arbeitsentgelt bestimmt (Mathé, 1999).

## 6.3 Staatlich festgelegte Mindestlohnregelungen

### 6.3.1 Frankreich

Im Gegensatz zu Deutschland und Österreich kennt Frankreich einen einzigen gesetzlich festgelegten Mindestlohn für sämtliche Wirtschaftszweige, den „Salaire minimum interprofessionnel de croissance“ (SMIC). Dieser Mindestlohn ist für sämtliche Arbeitsverhältnisse verbindlich, mit der Ausnahme der jugendlichen Arbeitnehmenden unter 18 Jahren: Für 17-jährige Arbeitnehmende muss nur 90% des SMIC bezahlt werden, für noch

jüngere Beschäftigte bloss 80%. Lehrlinge und Praktikanten sind ebenfalls von der Mindestlohnregelung ausgenommen (OCDE, 1998).

Der SMIC wird über drei verschiedene Verfahren an die veränderte Wirtschaftslage angepasst: Er ist einerseits an den Verbraucherpreisindex gekoppelt und orientiert sich andererseits an der Entwicklung eines eigens ausgerechneten durchschnittlichen Stundenlohnwertes. Zudem liegt es im freien Ermessen der jeweiligen Regierung, den SMIC mittels eines sogenannten „coup de pouce“ künstlich anzuheben (Bazen und Benhayoun, 1996). Die Bezahlung eines geringeren Lohnes als des SMIC stellt einen Straftatbestand dar und wird als solcher geahndet (Mathé, 1999).

### 6.3.2 Belgien

Der belgische Mindestlohn rührt von einer 1975 abgeschlossenen kollektiven Vereinbarung des nationalen Arbeitsrates („Conseil national du travail“) her. Diese alle zwei Jahre erneuerten kollektiven Vereinbarungen auf nationaler Ebene werden von branchenbezogenen Abkommen vervollständigt, die in der Regel zusätzliche Mindestlöhne festlegen, die über dem nationalen Wert liegen (Bazen und Benhayoun, 1996). Vom vollen Mindestlohn profitieren nur Arbeitnehmende, die 21-jährig oder älter sind. Für jüngere Beschäftigte gelten Ansätze, die sich in einer Bandbreite von 94% bis 70% des vollen Mindestlohnes bewegen. Lehrlinge, Praktikanten und in geschützten Werkstätten beschäftigte Arbeitnehmende sind ebenfalls vom vollen Mindestlohn ausgeschlossen, wohingegen der Mindestlohn für Arbeitnehmende, die mindestens 6 (beziehungsweise mindestens 12) Monate in einem Unternehmen arbeiten, leicht über dem garantierten Minimalverdienst liegt (OCDE, 1998).

Alle zwei Jahre erfährt der belgische Mindestlohn eine Veränderung, wenn die kollektive Vereinbarung von einer paritätisch zusammengesetzten Kommission neu verhandelt wird. Ansonsten ist er an die Entwicklung des Verbraucherpreisindex angepasst (Commission Européenne, 1996).

## 6.4 Übersicht über die gesetzlichen Mindestlöhne in sieben Ländern

Die zwei nachfolgend aufgeführten Tabellen 6.1 und 6.2 fassen die Mindestlohnregelungen in sechs europäischen Ländern sowie den Vereinigten Staaten zusammen. Einige allgemeine Kommentare drängen sich dazu auf: Mit Ausnahme der zwei angelsächsischen Länder werden in allen Staaten jugendliche Arbeitnehmende vom Mindestlohn ausgeschlossen. Zwei Überlegungen liegen dieser Praxis zugrunde: Einerseits sollen jugendliche Stellensuchende, die aufgrund ihrer fehlenden Berufserfahrung schwerer vermittelbar sind, nicht durch allzu hohe Mindestlöhne in die Arbeitslosigkeit abgedrängt werden. Andererseits sollen falsche Anreize vermieden werden, welche Jugendlichen eine Vollerwerbsarbeit lukrativer erscheinen lassen als eine Ausbildung. Während in den meisten Ländern der Mindestlohn bereits für Beschäftigte ab 18 Jahren gilt, wenden ihn die Niederlande erst für 23-jährige Arbeitnehmende an.

Aus Tabelle 6.1 kann ebenfalls die relative Höhe der verschiedenen Mindestlöhne herausgelesen werden. Gemessen als Prozentsatz des Medianlohnes bewegen sich die verschiedenen Minimallöhne in einer Bandbreite von 36% bis 69%. Während Frankreich und Belgien von relativ hohen Mindestlöhnen ausgehen, sind die Ansätze in Spanien und den

Vereinigten Staaten wesentlich tiefer. Die Niederlande befinden sich mit einem Mindestlohn, der rund 56% des Medianlohnes beträgt, im oberen Mittelfeld.

**Tabelle 6.1:** Abdeckung und relative Höhe verschiedener Mindestlöhne

	<b>Belgien</b>	<b>Frankreich</b>	<b>Grossbritannien</b>	<b>Niederlande</b>	<b>Portugal</b>	<b>Spanien</b>	<b>Vereinigte Staaten</b>
<i>Einführungsjahr</i> des aktuellen Systems	1975	1980	1999	1969	1974	1991	1938
<i>Abdeckung</i> mit Mindestlöhnen	Alle Arbeitnehmenden über 21 Jahren	Alle Arbeitnehmenden über 18 Jahren	Alle Arbeitnehmenden	Alle Arbeitnehmenden über 23 Jahren	Alle Arbeitnehmenden über 18 Jahren	Alle Arbeitnehmenden über 18 Jahren	Alle Arbeitnehmenden
Mindestlohn in % <i>des Medianlohnes</i>	61.1%	68.5%	k.A.	55.9%	k.A.	36.4%	43.3%
Mindestlohn in % <i>des Durchschnittslohnes</i>	52.6%	55.5%	k.A.	51.1%	k.A.	28.8%	34.9%
% der <i>Beschäftigten</i> mit Mindestlohn	k.A.	11% (96)	k.A.	2.6% (97)	3.4% (98)	7.9% (98)	6.2% (98)

*Quellen:* Einführungsjahr, Abdeckung, Beschäftigte mit Mindestlohn: UIMM Social International (1999).  
Prozentsatz des Median- und Durchschnittslohnes: OCDE (1998).

Eine letzte Information, die aus Tabelle 6.1 herausgelesen werden kann, betrifft die Massierung der Beschäftigten auf der Höhe des Mindestlohnes. In Frankreich beziehen 11% aller Beschäftigten einen Verdienst, der dem Mindestlohn entspricht. In Luxemburg sind es gar 14.5%. Die OCDE (1998) weist darauf hin, dass diese Konzentration der Löhne auf dem Mindestlohnniveau der neoklassischen Theorie widerspricht. Dies umso mehr, als dass sich bei einer Anhebung des Mindestlohnniveaus auch diese Massierung in der Lohnstruktur aufwärts verschiebt. Die in Kapitel 7 vorgestellte Monopsontheorie versucht diese Anomalie zu erklären.

In Tabelle 4.2 wird auf die absolute Höhe der Mindestlöhne eingegangen. Dabei stellt sich eine Frage gleich zu Anfang: Welche Referenzeinheit soll gewählt werden, um einen Mindestlohn festzulegen? Indem sich Frankreich, Grossbritannien und die Vereinigten Staaten auf die Stunde festgelegt haben, vermeiden sie eine Koppelung des Mindestlohnes mit der Normalarbeitszeit: Ob teilzeit- oder vollzeiterwerbstätig, der gleiche Mindestlohnansatz kann ohne Umrechnungen auf alle Beschäftigten angewendet werden.

Übersetzt man die verschiedenen Mindestlöhne mit Hilfe der nominalen Wechselkurse in Schweizer Franken, zeigen sich grosse Unterschiede: Frankreich, Belgien und die Niederlande verfügen in etwa über einen gleich hohen Ansatz von umgerechnet rund 1700.-.

Grossbritannien und die Vereinigten Staaten befinden sich mit 1600.- und 1400.- nur leicht unter diesem Niveau, im Gegensatz zu den zwei iberischen Ländern Spanien und Portugal, deren monatlicher Mindestlohn nur gerade rund 670.- beziehungsweise 500.- beträgt. Diese tiefen Zahlen besitzen jedoch nur eine beschränkte Aussagekraft, weil sie nicht auf die unterschiedlichen Preisniveaus in den verschiedenen Ländern eingehen. Diesem Umstand kann mit Hilfe eines kaufkraftbereinigten Indikators abgeholfen werden. Die Lebenskosten in der Schweiz liegen deutlich über dem westeuropäischen Mittel, was sich bei Kaufkraftparität in einer relativen Aufwertung der ausländischen Mindestlöhne ausdrückt. Unter Einbezug des Preisniveaus entsprechen die Mindestlöhne Belgiens und der Niederlande so rund 2300.-, während diejenigen Frankreichs, Grossbritanniens und der Vereinigten Staaten auf etwa 2000.- zu liegen kommen. Obwohl kaufkraftbereinigt auch die Werte der spanischen und portugiesischen Mindestlöhne ansteigen, erreichen sie nicht mehr als 1100.-. Der höchste gesetzlich festgelegte Mindestlohn fehlt in unserer Tabelle: Bei Kaufkraftparität beläuft sich der Minimallohn in Luxemburg auf umgerechnet 2530.- Franken.

**Tabelle 6.2:** Absolute Höhe verschiedener Mindestlöhne in Landeswährung und SFR

	<b>Belgien</b>	<b>Frankreich</b>	<b>Grossbritannien</b>	<b>Niederlande</b>	<b>Portugal</b>	<b>Spanien</b>	<b>Vereinigte Staaten</b>
<i>Referenzeinheit</i>	Monat	Stunde	Stunde	Woche	Monat	Tag / Monat	Stunde
<i>Aktuelle Höhe in Landeswährung</i>	43 343 BEF pro Monat	40.22 FRF pro Stunde	3.60 £ pro Stunde (ab 1. 4. 2000: 3.70 £)	541.20 NLG pro Woche	61 300 PTE pro Monat	69 270 ESP pro Monat	5.15 \$ pro Stunde
<i>Aktuelle Höhe in SFR</i>	1723 SFR pro Monat	9.80 SFR pro Stunde (1656 SFR pro Monat)	9.10 (9.40) SFR pro Std (1601 SFR pro Monat)	393.70 SFR pro Woche (1705 SFR pro Monat)	494 SFR pro Monat	668 SFR pro Monat	8.00 SFR pro Stunde (1408 SFR pro Monat)
<i>Höhe in SFR bei Kaufkraftparität</i>	2341 SFR pro Monat	12.29 SFR pro Stunde (2077 SFR pro Monat)	11.6 (11.9) SFR pro Std (2041 SFR pro Monat)	519.7 SFR pro Woche (2252 SFR pro Monat)	989 SFR pro Monat	1102 SFR pro Monat	11.1 SFR pro Stunde (1954 SFR pro Monat)
<i>In Kraft seit</i>	1. 10. 97	1. 7. 98	1.4. 99	1. 1. 99	1. 1. 99	1. 1. 98	1. 8. 96

*Anmerkungen:* In Spanien und Portugal wird der monatliche Mindestlohn 14 Mal pro Jahr bezahlt; die ausgewiesene Höhe der Mindestlöhne dieser zwei Länder ist folglich gegen oben korrigiert, um den zwei zusätzlichen Monaten Rechnung zu tragen. Die Umrechnung von den jeweiligen Landeswährungen in SFR bezieht sich auf die Wechselkurse des Europäischen Handels vom 19. November 1999. Die Umrechnung vom Stundenlohn zum Monatslohn erfolgt auf folgender Basis: Frankreich 169 Std. pro Monat; Grossbritannien und USA 176 Std. pro Monat. Die Daten zur Kaufkraftparität stützen sich auf die komparativen Preisniveaus des BIP.

*Quellen:* Mindestlohnhöhen: UIMM Social International (1999). Wechselkurse: NZZ, 20. 9. 1999. Kaufkraftparität: OCDE (1999). Eigene Berechnungen.

Zu den Tabellen 6.1 und 6.2 gilt es hinzuzufügen, dass sich die darin aufgeführten Mindestlöhne auf den für den Arbeitnehmenden relevanten Bruttolohn beziehen. Aus der Sicht der Arbeitgeber kommen hingegen den totalen Lohnkosten einschliesslich der Lohnnebenkosten eine grössere Bedeutung zu. Die wirtschaftlichen Auswirkungen von Mindestlöhnen hängen folglich nicht nur von der Höhe der Bruttolöhne, sondern auch von derjenigen der Sozialabgaben ab.

## 7. Die Auswirkung von Mindestlöhnen auf die Beschäftigung

Die Beziehung zwischen Mindestlöhnen und der Beschäftigung interessiert die Zunft der Wirtschaftswissenschaftler seit mehr als zwanzig Jahren. Bislang sind die Ökonomen jedoch nur in einem Punkt zu einem Konsens gelangt: Die Wechselwirkung zwischen den zwei Variablen ist sehr komplex und kann mittels einfachen Korrelationen nicht erfasst werden.<sup>20</sup> Im folgenden Kapitel vertiefen wir uns deshalb ein wenig genauer in die ebenfalls nicht eindeutige wissenschaftliche Literatur und versuchen anhand einiger etwas technischerer Darstellungen, das Gefahrenpotential von Mindestlöhnen für die Beschäftigung abzuschätzen.

### 7.1 *Der theoretische Zusammenhang zwischen Mindestlöhnen und Beschäftigung*

#### 7.1.1 Das neo-klassische Modell

Dem neo-klassischen Wettbewerbsmodell liegen drei Annahmen zugrunde: Die Arbeitnehmerschaft ist homogen, auf den Arbeitsmärkten herrschen perfekte Wettbewerbsbedingungen und die Wirtschaftsakteure verfügen über eine vollständige Information bezüglich der Marktbedingungen. Abgeleitet von diesen drei Hypothesen entsprechen die gezahlten Marktlöhne der Grenzproduktivität der Arbeitnehmenden. Bestimmt nun der Staat auf einem solchen Arbeitsmarkt einen Mindestlohn, der über das Gleichgewichtsniveau zu liegen kommt, sinkt die Nachfrage nach wenig produktiver Arbeit. Das Marginalprodukt eines Teiles der unqualifizierten Beschäftigten erreicht nicht die Höhe des gesetzlich festgelegten Mindestlohnes; vereinfacht ausgedrückt, der Wert der unqualifizierten Arbeit liegt unter dem obligatorischen Minimalverdienst.

Unter den veränderten Bedingungen finden diese Arbeitnehmenden entweder keine Stelle oder werden entlassen. Unternehmen, die eine grosse Zahl von unqualifizierten Beschäftigten angestellt haben, sehen sich gezwungen, diese durch Kapital (Maschinen, Automaten, Computer) zu ersetzen oder die Produktion (von Gütern oder Dienstleistungen) zu verringern. Die Bestimmung eines Mindestlohnes über ein markträumendes Niveau hinaus führt so zu Rationalisierungen und Produktionsrückgängen; die Abnahme der Beschäftigung ist die logische Folge<sup>21</sup>.

#### 7.1.2 Alternative Erklärungsmodelle

In den letzten zehn Jahren haben eine wachsende Anzahl von Wirtschaftswissenschaftlern die dominante neo-klassische Arbeitsmarkttheorie in Frage gestellt. Ausgangspunkt dieser

<sup>20</sup> Für die beliebte, jedoch untaugliche Korrelation werden zwei Länder herbeigezogen, um deren Zahlen für die Mindestlohnhöhe und die Arbeitslosigkeit zu vergleichen. In der Regel werden für einen solchen Vergleich die Vereinigten Staaten ausgewählt, die einen tiefen Mindestlohn (43.3% des Medianlohnes) mit einer tiefen Arbeitslosigkeit (4.9%) verbinden, sowie Frankreich, das neben einem hohen Mindestlohn (68.5% des Medianlohnes) auch eine hohe Arbeitslosigkeit aufweist (12.4%). Daraus wird geschlossen, dass ein hoher Mindestlohn früher oder später mit hoher Arbeitslosigkeit bezahlt werden muss. Ebenso einfach, wie dieser Schluss gezogen wird, kann er auch wieder verworfen werden: In den Niederlanden geht ein relativ hoher Mindestlohn (55.9% des Medianlohnes) mit einer tiefen Arbeitslosigkeit einher (5.2%), wohingegen Spanien mit seinem sehr tiefen Mindestlohn (36.4% des Medianlohnes) gleichzeitig die höchste Arbeitslosenquote in Westeuropa kennt (20.8%) (Zahlen für 1997 aus: OCDE, 1998).

<sup>21</sup> Die Arbeitslosigkeit kann im neoklassischen Modell zusätzlich zunehmen, wenn mehr Personen beim gesetzlichen Mindestlohn arbeiten wollen als beim sonst tieferen Lohnniveau.

Neuorientierung war das Auseinanderklaffen der theoretischen Erklärung mit den empirisch festgestellten Auswirkungen. Eine Reihe aufsehenerregender empirischer Untersuchungen wies für neu eingeführte oder erhöhte Mindestlöhne keinen, einen nur minimal negativen oder gar einen positiven Beschäftigungseffekt nach (siehe 7.2). Im Folgenden sind zwei dieser alternativen Erklärungsmodelle, die sich stückweise überschneiden und ergänzen, in den grossen Linien nachgezeichnet.

#### 7.1.2.1 Anfechtung der Wettbewerbshypothese: das Monopson

Das Monopson-Modell stellt die neo-klassischen Wettbewerbshypothesen in Frage. Zahlt ein Unternehmen in einem Arbeitsmarkt mit vollständiger Information und perfekten Wettbewerbsbedingungen Löhne unter dem Gleichgewichtsniveau, wissen alle Arbeitnehmer, dass sie das Unternehmen so schnell als möglich verlassen müssen, wollen sie keine Einkommenseinbussen hinnehmen. Ist dieses gleiche Unternehmen jedoch in einem Arbeitsmarkt tätig, in dem nicht perfekte Informationen die Regel sind, vergeht eine Weile, bis sich die Arbeitnehmer bewusst werden, dass ihr Lohn unter dem Gleichgewichtsniveau liegt. Danach verlassen sie das Unternehmen nur zögerlich, weil sie erstens Zeit brauchen, um einen neuen Arbeitgeber zu finden, und weil sie zweitens wissen, dass eine Phase der friktionalen Arbeitslosigkeit oder der Inaktivität ihr Humankapital entwertet. Dieses Beispiel zeigt, dass in der Realität jeder Arbeitsmarkt unvollständige Informationen und Friktionen kennt (Card und Krueger, 1995). In einem solchen Arbeitsmarkt kann ein Unternehmen zwischen der Strategie der tiefen Löhne und der hohen Rotation oder derjenigen der hohen Löhne und der tiefen Rotation wählen (Hargrave, 1996).

Diese imperfekten Wettbewerbsbedingungen verleihen dem Unternehmer eine gewisse Marktmacht, eine sogenannte Monopsonstellung; er kann Löhne bezahlen, die unter der Grenzproduktivität der Arbeitnehmer liegen, ohne dass ihn diese augenblicklich verlassen. Weil er unter dem Marktniveau liegt, ist dieser Lohn jedoch zu tief, um zusätzliche Beschäftigte einzustellen zu können. Das Arbeitsangebot ist aufgrund der Friktionen nicht völlig elastisch (Bazen et Benhayoun, 1996).<sup>22</sup> An diesem Punkt kann wiederum auf die neo-klassische Theorie zurückgegriffen werden, die behauptet, dass ein Unternehmen, das über eine lohnsetzende Macht verfügt, weniger Arbeiter für einen tieferen Lohn engagieren wird, als es dies bei einem Wettbewerbsgleichgewicht täte. Im Monopsonmodell entspricht so eine bestimmte staatlich festgelegte Mindestlohnhöhe dem sozial optimalen Niveau von Beschäftigung und Löhnen (Hargrave, 1996).<sup>23</sup>

Die Gültigkeit dieses Modelles hängt davon ab, ob in bestimmten Branchen eines gegebenen Arbeitsmarktes die Unternehmer über eine lohnsetzende Macht verfügen und einem Teil ihrer Beschäftigten weniger als ihre Grenzproduktivität zahlen können, ohne diese in kürzester Zeitdauer zu verlieren. Diese Monopsonmacht kann von tiefer geographischer Mobilität,

<sup>22</sup> Dieses umrissene Monopsonmodell unterscheidet sich vom Dorfunternehmen-Beispiel, in dem ein einziger Arbeitgeber alle Arbeitnehmer einer Region beschäftigt und so konkurrenzlos über die Löhne bestimmen kann. Während das konkurrenzlose Dorfunternehmen in modernen Volkswirtschaften nicht mehr existiert, kennen Tieflohnbereiche mit hohen Rotationsraten sehr wohl Friktionen, die unelastische Angebotskurven erzeugen (Machin and Manning, 1996).

<sup>23</sup> Es gilt zu unterstreichen, dass ein so festgelegter Mindestlohn den stärksten positiven Beschäftigungseffekt hat, wenn er genau der Grenzproduktivität der Arbeit entspricht (OCDE, 1998). Je nach Lohnhöhe sagt das Monopsonmodell dementsprechend eine positive, eine neutrale oder auch eine negative Beschäftigungswirkung von Mindestlöhnen voraus.

fehlenden Informationen oder sonst welchen Friktionen herrühren. Untersucht man die Tieflohnbranchen in der Schweiz, scheint eine solche Segmentierung des Arbeitsmarktes zumindest teilweise gegeben: Viele Frauen unter den Tieflohnbezügern haben Kindersorgepflichten und sind dementsprechend geographisch wenig mobil. Der überdurchschnittliche Anteil von Teilzeit- und Temporärarbeit erschwert ebenso Lohnvergleiche wie der unterdurchschnittliche Organisationsgrad der Arbeitnehmer in Branchen wie dem Detailhandel oder der Reinigung. Ein Teil der ausländischen Arbeitnehmerschaft (vor allem Saisoniers sowie in geringerem Ausmasse Grenzgänger) ist zudem durch seinen instabilen juristischen Status viel zu stark an ihren Arbeitgeber gebunden, um die perfekte Wettbewerbshypothese zuzulassen.

Zwei neuere Publikationen scheinen die Hypothese segmentierter Arbeitsmärkte für die Schweiz zu bestätigen. (de Coulon, 1999; de Coulon und Flückiger, 2000). Die schweizerische Ausländerpolitik ist gemäss diesen Studien ein wichtiger Erklärungsgrund für die Segmentierung des schweizerischen Arbeitsmarktes, weil Saisoniers und Grenzgänger in ihrer Mobilität stark eingeschränkt sind. Bemerkenswert ist, dass die Mobilität auch dann gering bleibt, wenn die Ausländer und Ausländerinnen die Niederlassungsbewilligung erhalten. Es scheint noch andere Hindernisse zu geben, welche einen Wechsel zwischen dem „instabilen zweiten“ und dem „stabilen ersten“ Arbeitsmarkt behindern.

#### 7.1.2.2 Produktivität und Wachstumsaussichten

In einem weiteren alternativen Modell werden die Humankapital-Investitionen und die langfristigen Wachstumsaussichten miteinbezogen, um die Auswirkung eines Mindestlohnes auf die Beschäftigung abzuschätzen. Das Modell geht von der empirischen Feststellung aus, dass die Produktivität in Tieflohnsektoren unter dem volkswirtschaftlichen Mittel liegt. Dies, weil einerseits die Fluktuationsrate der darin Beschäftigten überdurchschnittlich hoch ist und andererseits die Investitionen in das Humankapital dieser Beschäftigten überdurchschnittlich niedrig sind. Martin (1997, zitiert nach Low Pay Commission, 1998) weist in einer Studie für Grossbritannien nach, dass die Fluktuationsrate in einer negativen Wechselwirkung zum Lohn steht: je tiefer der Durchschnittslohn, umso grösser die Rotation des Personals.<sup>24</sup> Von den rotierenden Beschäftigten verlassen in Grossbritannien 40% ihre Stelle in Richtung Arbeitslosigkeit oder Inaktivität (Low Pay Commission, 1998).

An diesem Punkt setzt das Modell ein, um eine mögliche positive Wirkung eines Mindestlohnes abzuleiten: Eine Erhöhung des Lohnes für wenig produktive Arbeitnehmende vermindert die Fluktuationsrate und vergrössert den Anreiz zu Investitionen in Humankapital. Dieser Anreiz wird sowohl auf der Ebene des Beschäftigten als auch auf derjenigen des

<sup>24</sup> Die Tabelle 7.1 zeigt diesen Zusammenhang zwischen Lohnhöhe und Rotation summarisch auf:

**Tabelle 7.1:** Beschäftigte, die eine andere oder eine zusätzliche Stelle suchen (Grossbritannien, 1997):

Stundenlohn	< £2.50	< £3.00	<£3.50	< £4.00	< £4.50	< £5.00	> £5.00
Ja	12.4%	11.1%	9.3%	9.4%	8.8%	7.6%	6.4%
Nein	87.6%	88.9%	90.7%	90.6%	91.2%	92.4%	93.6%

Anmerkung: Während 12.4% aller Beschäftigten, die weniger als 2.50£ pro Stunde verdienen, eine andere Stelle suchen, fällt dieser Prozentsatz für Arbeitnehmende, die mehr als 5£ verdienen, um die Hälfte.

Quelle: Low Pay Commission (1998).

Unternehmens verstärkt. Durch die Anhebung des Lohnes wird einerseits der Arbeitnehmer ermuntert, seine Qualifikationen zu verbessern, um produktiver zu werden, während es andererseits im Interesse des Arbeitgebers liegt, die Weiterbildung am Arbeitsplatz zu intensivieren, um seinerseits die Produktivität des Personals zu erhöhen (Acemoglu and Pischke, 1998).<sup>25</sup> Statistische Ergebnisse der OCDE (1994) unterlegen die Tatsache, dass in stärker regulierten Arbeitsmärkten mit geringeren Tieflohnanteilen eine grössere Anzahl Beschäftigter von Weiterbildung am Arbeitsplatz profitiert.<sup>26</sup> Der umgekehrte Schluss von Lohnhöhe zu Investitionen in Humankapital ist ebenfalls richtig: „Bei Lohnsenkungen verfällt die Produktivität oft noch schneller als der Lohn. Dazu trägt auch bei, dass die Unternehmen bei sinkenden Löhnen immer weniger in die Aus- und Weiterbildung ihrer Beschäftigten investieren“ (Bosch, 1998).

Vertreter der *endogenen* Wachstumstheorie gehen von diesen Erkenntnissen aus, um den Zusammenhang zwischen Mindestlöhnen, Produktivität und Wirtschaftswachstum darzulegen.<sup>27</sup> Solange ein Mindestlohn die Investitionen in Humankapital stimuliert, muss er keine negativen Auswirkungen auf die Beschäftigung haben, da seine Einführung die längerfristigen Wachstumsaussichten einer Volkswirtschaft positiv beeinflusst (Cahuc et Michel, 1995). Zudem zwingt eine Verteuerung des Tieflohnbereiches gleichzeitig zu einer zukunftssträchtigen Wirtschaftsausrichtung: Ausgehend von einer Analyse des internationalen Wettbewerbes bezeichnet Porter (1996) eine industrielle Strategie, die sich auf günstige Arbeitskräfte und Skalenerträge stützt, als überholt. Der einzige Weg, der langfristig einen Wettbewerbsvorteil sichert, führt nach Meinung des Autors über die breit verankerte Innovationsfähigkeit einer Volkswirtschaft.

Eine wachsende Anzahl Wirtschaftswissenschaftler glaubt deshalb in Abkehr vom neo-klassischen Modell, dass eine überlegte Mindestlohnpolitik, die die Produktivität und die Investitionen in Humankapital fördert, auch mit der Beschäftigung vereinbar ist. Es gilt jedoch hinzuzufügen, dass die Beziehung zwischen Mindestlohn und Beschäftigung in der Mehrzahl dieser Modelle nicht monoton ist. Dies bedeutet, dass die Auswirkungen auf die Beschäftigung je nach Höhe des Mindestlohnes positiv, neutral oder negativ sein können.

---

<sup>25</sup> Eine ähnliche Argumentation liegt dem Modell zugrunde, das dem Mindestlohn die Wirkung eines Effizienzlohnes zuschreibt: Indem die Arbeitgeber den Mindestlohn über dem Gleichgewichtsniveau festlegen, regen sie die Beschäftigten zu grösserer Produktivität an und vermindern die Rotation. Langfristig kann jedoch ein solch positiver Effekt eines Mindestlohns auf die Beschäftigung verschwinden (Rebitzer and Taylor, 1996).

<sup>26</sup> 23.6% aller jungen Beschäftigten in Frankreich, 71.5% in Deutschland und 67.1% aller Neuestellten in Japan erhalten eine formale Ausbildung. In den Vereinigten Staaten liegt der gleiche Prozentsatz bei nur 10.2% (OCDE, 1994).

<sup>27</sup> Im traditionellen neo-klassischen Wachstumsmodell nimmt der Ertrag der Kapitalakkumulation ab; der Wachstumsprozess kann folglich nur mit *exogenen* Faktoren wie dem technischen Fortschritt oder dem demographischen Wachstum aufrechterhalten werden (Muet, 1993). In der Mitte der 80er Jahre entwickeln verschiedene Ökonomen Modelle, in denen das Wachstum *endogen* ist; die angesammelten Kenntnisse, die vom Kapitalstock absorbiert werden (Romer, 1986), oder das Humankapital per se (Lucas, 1988) stimulieren den technischen Fortschritt und erzeugen so einen konstanten Ertrag und ermöglichen ein *endogenes* Wachstum.

## 7.2 *Der empirische Zusammenhang zwischen Mindestlöhnen und Beschäftigung*

Dem Einfluss eines Mindestlohnes auf die Beschäftigung sind im Laufe der letzten zwanzig Jahre eine riesige Menge von empirischen Studien gewidmet worden. Bis Ende der 80er Jahre kommt die Mehrzahl dieser ökonometrischen Untersuchungen zu übereinstimmenden Ergebnissen: Eine Erhöhung des Mindestlohnes führt zu einem - wenn auch bescheidenen - Rückgang der Beschäftigung (Brown and al, 1982).

Als anfangs der 90er Jahre die Mindestlöhne in den Vereinigten Staaten angehoben werden, berechnen eine Reihe von Ökonomen die Auswirkungen dieser Lohnzunahme. Card (1992a,b) untersucht den Mindestlohnanstieg für den Teilstaat Kalifornien im Jahr 1988 und jenen für die gesamten Vereinigten Staaten 1990. Katz und Krueger (1992) analysieren die Auswirkung des erhöhten Mindestlohnes für die Fast-Food Restaurants in Texas. Card und Krueger (1994) profitieren schliesslich von der Anhebung des Mindestlohnes in New Jersey 1992, um dessen Einfluss auf die Fast-Food Restaurants zu berechnen; gleichzeitig führen sie zur Kontrolle ihrer Resultate dieselbe Studie auch für die Fast-Food Restaurants im Staate Pennsylvania durch, in welchem die Mindestlöhne auf einem 20% tieferen Niveau belassen worden sind. In keiner der vier ökonometrischen Studien erhalten die Autoren einen Hinweis auf eine Reduktion der Beschäftigung nach der Einführung eines Mindestlohnes. Diese Ergebnisse, die im Widerspruch zur konventionellen Theorie stehen, sind heftig debattiert und von parallel geführten Untersuchungen in Frage gestellt worden (Neumark and Wascher, 1992, 1995). Die Diskussionen haben auch deshalb so hohe Wellen geworfen, weil es sich bei den involvierten Autoren um sehr einflussreiche Ökonomen handelt.<sup>28</sup>

In Grossbritannien sind 1993 mit den Wage Councils auch die bislang für bestimmte Sektoren üblichen Mindestlöhne abgeschafft worden. In einem 1994 erstmals erschienenen Artikel zeigen drei Ökonomen der London School of Economics und des London University College auf, dass die von den Wage Councils festgelegten Mindestlöhne während der Periode von 1978 bis 1992 keinerlei negativen Einfluss auf die Beschäftigung ausgeübt haben (Dickens et al. 1994). Eine andere ökonometrische Studie untersucht die Auswirkungen der Abschaffung der Wage Councils und kommt zum Schluss, dass in der Folge zwar die Reallöhne im Tieflohnbereich gesunken sind, die Beschäftigung jedoch nicht zugenommen hat (Machin and Manning, 1996). Im Vorfeld der Einführung eines Mindestlohnes in Grossbritannien für 1999 sind die erwarteten Auswirkungen auf die Beschäftigung eingehend diskutiert worden. Den negativsten Effekt erwartet ein Beratungsinstitut, das von einem Verlust von 80'000 Arbeitsplätzen über die nächsten drei Jahre ausgeht, was 0.3% der gesamten erwerbstätigen Bevölkerung entspräche - eine Schätzung, die selbst der für seine Zurückhaltung bekannte Economist für übertrieben hält (The Economist, 3. 4. 1999). Es ist wahrscheinlicher, dass sich der neu eingeführte Mindestlohn auf die Beschäftigungsstruktur und nicht auf die Beschäftigungshöhe auswirken wird (Low Pay Commission, 1998).

Da die Ergebnisse einer internationalen Forschungsarbeit für Frankreich, die Niederlande und Spanien ebenfalls nicht den von der konventionellen Theorie vorhergesagten negativen Beschäftigungseffekt eines Mindestlohnes ausweisen (Dolado et al. 1996), setzt sich 1998 die OCDE eingehender mit der Frage auseinander, nachdem sie bislang immer den schädlichen Einfluss der Mindestlöhne betont hat. In einem ersten Schritt fasst die OCDE (1998) die bestehenden empirischen Artikel zusammen, um in einem zweiten Schritt selber eine gross

<sup>28</sup> 1995 wechselte Alan Krueger von der Princeton University in die Clinton Administration, um als Chefökonom des Departement of Labor die amerikanische Arbeitsmarktpolitik mitzugestalten.

angelegte ökonometrische Studie durchzuführen. Sie schätzt in verschiedenen Regressionen den Einfluss eines Mindestlohnes auf die Beschäftigung für neun Länder über den Zeitraum von 1975 bis 1996.<sup>29</sup> Aus den erhaltenen Ergebnissen zieht die OCDE (1998) drei Schlüsse, wobei vor allem der letztes Zeichen einer radikalen Umorientierung ist: „Die Resultate führen erstens zur Annahme, dass ein Anstieg des Mindestlohnes einen negativen Effekt auf die Beschäftigung der unter 20 Jahre alten Arbeitnehmer hat. Zweitens, der negative Effekt auf die Beschäftigung der jungen Erwachsenen ist allgemein nahe bei null oder variiert nicht signifikativ von null. Was drittens die Alterskategorie der Erwachsenen mit hoher Erwerbstätigkeit anbelangt, veranlassen die glaubhaftesten Spezifikationen zur Annahme, dass ein Minimallohn keinen Einfluss auf ihre Beschäftigungsperspektiven hat (S. 52)“<sup>30</sup>.

Die Behauptung der OCDE, dass ein Mindestlohn die Beschäftigung der Erwachsenen nicht reduziere, kann im Lichte der Theorie auch anders interpretiert werden: Die in den verschiedenen Ländern gängigen Mindestlöhne sind so ausgewählt und eingeführt worden, dass von ihnen kein schädlicher Effekt auf die Beschäftigungslage ausgegangen ist. Diese Einschränkung täuscht jedoch nicht darüber hinweg, dass die OCDE mit ihrer ausführlich dokumentierten Kehrtwendung einer Reihe von regelmässig wiederholten beschäftigungspolitischen Ratschlägen den Teppich unter den Füßen entzieht, auch in der Schweiz.<sup>31</sup>

---

<sup>29</sup> Die Daten folgender neun Länder werden benützt: Belgien, Frankreich, Griechenland, Japan, Kanada, Niederlande, Portugal, Spanien, Vereinigte Staaten.

<sup>30</sup> „Premièrement, les résultats donnent à penser qu’une hausse du salaire minimum a un effet négatif sur l’emploi des moins de 20 ans. Deuxièmement, l’effet négatif sur l’emploi des jeunes adultes est généralement proche de zéro ou ne diffère pas significativement de zéro. Troisièmement, s’agissant des adultes des classes d’âge de forte activité, les spécifications les plus plausibles amènent à penser qu’un salaire minimum n’a pas d’incidence sur leurs perspectives d’emploi (OCDE, 1998, p. 52).“

<sup>31</sup> Beispielsweise die Neue Zürcher Zeitung schreibt so vor drei Jahren: „Regulationen wie Mindestlöhne sind Gift für den Arbeitsmarkt“ (Hofmann, 1996) und beantwortet die Frage „Wie uns die Arbeit nicht ausgeht“ mit einer Aufzählung notwendiger Therapien: „Dazu gehörten eine Senkung der Mindestlöhne“ (Schwarz, 1996).

## 8. Andere soziale und wirtschaftliche Auswirkungen von Mindestlöhnen

### 8.1 *Der Einfluss auf die Bekämpfung der Armut*

In einer 1998 erschienenen Studie beschäftigt sich die OCDE eingehend mit der Frage, ob sich Mindestlöhne als Mittel zur Eindämmung der Armut eignen. Wie in Kapitel 5 dargestellt, kann sich die Erhöhung der tiefsten Löhne auf einen gesetzlichen Mindestlohn auf zweierlei Arten auf das Arbeitsangebot auswirken: Einerseits wird ein Teil der vormaligen Tieflohnbezüger, die ihre Stelle verlieren, aus dem Arbeitsmarkt verdrängt; andererseits übt der höhere Minimallohn einen stärkeren Arbeitsanreiz aus für einen Teil der bislang nicht erwerbstätigen Bevölkerung, die die Inaktivität gegen eine (Teilzeit)-Arbeit eintauscht. Im ersten Fall erweist sich der Mindestlohn als ineffizientes, gar kontraproduktives Instrument im Kampf gegen die Armut, in der zweiten Hypothese ist das Gegenteil der Fall, das Haushaltseinkommen steigt dank der Einführung eines Mindestlohnes. In der Realität ist es schwierig, genau festzustellen, welcher der beiden Effekte vorherrscht (OCDE, 1998). In einer Analyse der Daten von 13 Industrieländern (ohne die Schweiz) kommt die OCDE zum Schluss, dass nur ein Bruchteil der armen Haushalte eine erwerbstätige Person umfasst. Solange jedoch niemand ein Arbeitseinkommen bezieht in einem armen Haushalt, bleibt die Erhöhung der Tiefstlöhne wirkungslos.

Konzentriert man sich nur auf die erwerbstätigen Personen, ist es hingegen wahrscheinlich, dass eine Erhöhung des Mindestlohnes eine Abnahme der Working Poor zur Folge hat. Eine Reihe von ökonometrischen Studien erhält Ergebnisse in diese Richtung: Burkhauser, Couch und Wittenberg (1996) berechnen für die Vereinigten Staaten, dass Arbeitnehmer, die in einem armen Haushalt leben, mit 3.6 Mal grösserer Wahrscheinlichkeit von einer Erhöhung des Mindestlohnes profitieren. Gleichzeitig stellen sie aber fest, dass sich für 60% der Working Poor die Situation nicht verändert. Card und Krueger (1995) beobachten, dass die Armut in denjenigen Teilstaaten schneller zurückgeht, in welchen eine relativ grössere Zahl von Arbeitnehmern durch eine Erhöhung des Mindestlohnes betroffen ist. Neumark und Wascher (1997) schliessen aus ihren Ergebnissen, dass Mindestlöhne die Wahrscheinlichkeit erhöhen, dass einerseits ursprünglich arme Haushalte der Armut entronnen, andererseits jedoch auch dass ehemals nicht arme Haushalte in die Armut schlittern. Im Endeffekt bleibt die Situation unverändert.

In einer Übersicht dieser Literatur kommt die OCDE schliesslich zum Schluss, dass ein Minimallohn allein kein geeignetes Instrument ist, um die Armut der Gesamtheit der Haushalte einzudämmen. Aus ihrer Sicht hängt die Wirksamkeit eines gesetzlichen Mindestlohnes von seiner Koordination mit dem Steuersystem ab. Mehrere Länder kombinieren so eine Mindestlohnpolitik entweder mit Leistungsansprüchen, die an die Ausübung einer beruflichen Tätigkeit gebunden sind (wie zum Beispiel Kanada, Neuseeland oder die Vereinigten Staaten), oder mit der Verminderung der Sozialabgaben auf tiefe Löhne (wie zum Beispiel Belgien, Frankreich oder die Niederlande). Damit verfolgen sie gleichzeitig das Ziel, die Nachfrage nach wenig qualifizierter Arbeit zu stimulieren sowie den Arbeitsanreiz zu verstärken, und hoffen, so die Armut des am schlechtesten bezahlten Teiles der Arbeitnehmerschaft zu verringern (OCDE, 1998). In die gleiche Logik fügen sich die Massnahmen ein, die die britische Regierung 1998 im Zusammenhang mit dem geplanten Mindestlohn vorgestellt hat: Sie umfassen eine Reform des nationalen Versicherungsbeitragssystem, einen neuen Steuerkredit für arbeitende Familien, einen neuen Steuerkredit, um weniger leistungsfähige Personen ins Erwerbsleben zu reintegrieren, sowie

Verringerungen der Einkommenssteuer (income tax) auf tiefe Löhne (low pay commission, 1998).

Was die Situation in der Schweiz anbelangt, berichtigen Rossi und Sartoris (1996) die Vorstellung, dass die Bundes-, Kantons- und Gemeindesteuern niedrig seien für Steuerzahler, deren Einkommen nahe beim Existenzminimum liegen. Aus der nationalen Armutsstudie geht zudem hervor, dass 1992 rund 80% der Haushalte unter der SKOS-Armutsgrenze Steuern entrichteten (Leu und al. 1997). Die Steuerbeiträge dieser Steuerzahler können insgesamt einige tausend Franken erreichen, was die Überprüfung der Steuerfreigrenzen ratsam erscheinen lässt. 1998 lag der Beginn der Steuerpflicht für eine ledige Person je nach Kantonshauptort zwischen einem Jahreseinkommen von 1483.- (Sarnen) und 20'393.- (Lausanne). Im Grossteil der Städte wurden Kantons- und Gemeindesteuern ab einem jährlichen Bruttoarbeitseinkommen von rund 10'000.- eingezogen. Die Steuerfreigrenze für die direkte Bundessteuer liegt bei einem jährlichen Bruttoarbeitseinkommen von 20'102.- (Eidg. Steuerverwaltung, 1999).

## 8.2 Die Lohnmobilität im Tieflohnsektor

Dem tiefen Lohn, der unter Umständen mit einer Phase der Armut verbunden ist, kommt nicht die gleiche Bedeutung zu, wenn er vorübergehender oder im Gegenteil dauerhafter Natur ist. Unter dem Titel „Die Tieflohne, Trampolin oder Falle?“ untersucht die OCDE diese Frage der Lohnmobilität (1996, 1997) und kommt zu einem zweideutigen Schluss. In den 6 untersuchten Ländern<sup>32</sup> ist rund die Hälfte der Beschäftigten, die 1986 weniger als 65% des jeweiligen Medianeinkommens verdient hatten, 1991 um einen oder mehrere Quintile (Fünftel) in der Lohnstruktur gestiegen. Von der verbliebenen Hälfte haben zwischen 10% (Dänemark) und 35% (Vereinigte Staaten) von keiner merklichen Lohnerhöhung profitiert im Laufe derselben fünf Jahre, während die verbleibenden 20% bis 30% am Ende der Periode in keiner Vollzeitstelle mehr beschäftigt waren (OCDE, 1996). In derselben Untersuchung stellt die OCDE (1996) eine negative Wechselwirkung zwischen Lohnungleichheit und Lohnmobilität fest: In Ländern mit einem höheren Niveau an Lohnungleichheit ist die Aufwärtsmobilität der Tieflohnbezüger schwächer.

Das Problem präsentiert sich hingegen je nach persönlichen Merkmalen unterschiedlich. Für eine Vielzahl von jungen Arbeitnehmenden stellt eine Tieflohnstelle eine Möglichkeit dar, im Arbeitsmarkt Fuss zu fassen. Ihre Aufstiegschancen sind in der Folge wesentlich höher als diejenigen älterer Beschäftigter, deren Lohnmobilität stetig abnimmt mit zunehmendem Alter. Während junge Arbeitnehmende zu einem gewichtigen Teil den tiefen Löhnen entrichten, pendeln ältere Beschäftigte zwischen Tieflohnstellen und Phasen der Arbeitslosigkeit hin und her (OCDE, 1996). Nimmt man die als Tieflohnbezüger verbrachten Jahre als Kennwert, erscheint die Lohnmobilität in den untersuchten Ländern mit der Ausnahme Dänemarks als eher niedrig. In Deutschland, Frankreich und Grossbritannien verbrachte ein Tieflohnbezüger von möglichen fünf Jahren (1986-1991) rund drei Jahre in einer Tieflohnstelle. In Grossbritannien und den Vereinigten Staaten liegen die Werte noch um ein Jahr höher. Es gilt zudem darauf hinzuweisen, dass Frauen tendenziell länger in Tieflohnstellen beschäftigt bleiben als Männer.

<sup>32</sup> Die Studie umfasst die folgenden Länder: Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Grossbritannien, Italien, Schweden sowie die Vereinigten Staaten.

Die Tabelle 8.1 weist die durchschnittliche Jahresanzahl aus, die ein Beschäftigter, der 1986 einen tiefen Lohn bezog, in einer Tieflohnstelle verbrachte:

**Tabelle 8.1:** Durchschnittliche Anzahl verbrachter Jahre in einer Tieflohnstelle (1986-1991)

	Dänemark	Deutschland	Frankreich	Gross- britannien	Italien	Vereinigte Staaten
Männer	1.4	2.2	2.6	3.3	2.7	3.8
Frauen	1.9	3.4	3.1	4.0	2.9	4.2
Total	1.8	2.8	2.8	3.8	3.1	4.0

*Anmerkungen:* Als Tieflohnstelle gilt eine Arbeit, deren Entgeltung unter 65% des Medianeinkommens liegt. Da den Werten mit 1991 eine obere Grenze gesetzt wird, ist es wahrscheinlich, dass die effektiven Durchschnittszahlen leicht höher liegen. Die Zahlen für Frankreich beziehen sich auf 1984-1989.

*Quelle:* OCDE (1997).

Was die Situation in der Schweiz anbelangt, scheint der Tieflohn nur für einen Teil der Arbeitnehmenden ein Provisorium darzustellen. Dies ist beispielsweise der Fall für die Neueinsteiger in bestimmten Berufen, für die Saisoniers im Baugewerbe sowie teilweise für Arbeitslose, die sich eine merkliche Erhöhung ihres zukünftigen Lohnes ausrechnen können. In Branchen wie dem Verkauf, dem Gastgewerbe oder der Reinigung, wo mehr als ein Drittel der Beschäftigten weniger als 66% des Medianeinkommens (rund 3340.- brutto oder 3000.- netto) verdienen, sind die Aussichten auf einen schnell steigenden Verdienst vor allem für Frauen gering, die Lohnmobilität dementsprechend tief.

### 8.3 Der Einfluss auf die Lohn- und Einkommensverteilung

Ein Mindestlohn wirkt sich auf dreierlei Arten auf die Verteilung der Löhne aus: Erstens wird die Anzahl der Arbeitnehmenden, die weniger als den Mindestlohn verdienen, gegen null reduziert; zweitens nimmt die Proportion der Beschäftigten, deren Entlohnung genau dem Mindestlohn entspricht, deutlich zu; drittens werden diejenigen Arbeitnehmer, deren ursprünglicher Verdienst nur schwach über dem Mindestlohn liegt, von der Erhöhung der tiefsten Löhne mitprofitieren (OCDE, 1998). Eine Reihe empirischer Studien versucht, das genaue Ausmass dieser drei Auswirkungen zu quantifizieren. In einer Zusammenfassung der verschiedenen Ergebnisse kommt die OCDE (1998) zu folgendem Schluss: Ein Mindestlohn bringt eine Verdichtung der Lohnverteilung mit sich, wobei das Ausmass dieser Kompression von der relativen Höhe des Minimallohnes abhängt.<sup>33</sup> Länder mit einem hohen Mindestlohn weisen so eine schwächere Streuung der Löhne und dementsprechend eine niedrigere Lohnungleichheit auf, während die Löhne in Ländern mit relativ tiefen Mindestlöhnen ungleicher verteilt sind. Belgien und Frankreich sind Beispiele für die erste Kategorie, die Vereinigten Staaten und Spanien für die zweite. Zudem verringert der Mindestlohn die

<sup>33</sup> Die Höhe des Mindestlohnes wird in Bezug auf den Medianlohn gemessen (z. B. in 1997: USA 43%; Frankreich 68.5%; OCDE, 1998).

Lohnunterschiede zwischen demographischen Gruppen: Frauen und junge Beschäftigte arbeiten häufiger in einer Tieflohnstelle als Männer und ältere Arbeitnehmer (OCDE, 1998). Machin und Manning (1994) untersuchen den Einfluss der stetigen Abnahme der von den britischen Wage Councils festgelegten Mindestlöhne auf die Lohnstruktur in den betroffenen Sektoren. In ihren Schätzungen kommen sie zum Ergebnis, dass in der Folge dieser Erosion des Mindestlohnes die Ungleichheit in den Tieflohnsektoren zwischen 9% und 20% zugenommen hat. Ausgehend von der Feststellung, dass die Lohnungleichheit zwischen Beschäftigten einer der Hauptfaktoren der Einkommensungleichheit zwischen Haushalten darstellt (Piketty, 1997), wird die Bedeutung der Mindestlohnregulierung für Verteilungsfragen einer Volkswirtschaft ersichtlich. Freeman (1996), Ökonom an der Harvard University, sieht darin auch die vorrangige Aufgabe eines Mindestlohnes: Indem er die am schlechtesten bezahlten Arbeitnehmenden besser stellt und die Einkommensungleichheit in Schranken hält, gleichzeitig allzu grosse Effizienzverluste vermeidet,<sup>34</sup> ist der Mindestlohn in erster Linie ein Umverteilungswerkzeug. Diese Umverteilung hält sich jedoch in engen Schranken: Card und Krueger (1995) berechnen die Lohnsumme, die die amerikanischen Tieflohnbezüger zusätzlich verdienen infolge einer Mindestlohnerhöhung um 10%: Ihr Ergebnis geht von 5.5 Milliarden \$ aus, was lediglich 0.2% der totalen jährlichen Lohnsumme entspricht. Selbst wenn diese Transfers ausschliesslich den Familien am untersten Ende der Einkommensstruktur zugute kämen (was sie nicht tun), wäre der Einfluss auf die Einkommensverteilung zwischen Haushalten begrenzt (Card and Krueger, 1995).

#### 8.4 *Der Einfluss auf die Gleichstellung*

Der Einfluss eines Mindestlohnes beschränkt sich nicht auf sozial- und wirtschaftspolitische Belange. Jegliche gesetzliche Regulierung des Tieflohnbereiches wirkt sich indirekt auch auf Fragen der Gleichstellung aus, denn wie in Kapitel 1 gezeigt, sind hauptsächlich Frauen von Tieflohnstellen betroffen. Im Folgenden wird diese vorwiegend weibliche Realität näher untersucht.

In einem ersten Schritt muss auf die Segmentierung des Arbeitsmarktes hingewiesen werden: Tieflohnbranchen sind Frauenbranchen. Wie aus der Tabelle 6.2 hervorgeht, schwankt der Frauenanteil in denjenigen Branchen, in welchen die tiefsten Löhne bezahlt werden, zwischen 58% und 79%.

---

<sup>34</sup> In den 90er Jahren ist eine Reihe von empirischen und theoretischen Studien erschienen, die den Zusammenhang zwischen Einkommensungleichheit und Wirtschaftswachstum untersuchen. Sie kommen zum übereinstimmenden Schluss, dass die Wachstumsaussichten in Volkswirtschaften mit grösserer Ungleichheit schlechter sind als in solchen mit gleichmässigerer Einkommensverteilung. Siehe dazu Persson und Tabellini (1994), Clarke (1995) oder Bénabou (1996); für Westeuropa einschliesslich der Schweiz: Flückiger und Oesch (1999).

**Tabelle 8.2:** Männer- und Frauenanteile in einer Reihe von Wirtschaftsklassen für 1993

	Männliche Beschäftigte	Weibliche Beschäftigte
Wirtschaft gesamt	61%	39%
Textilien, Bekleidung	21%	79%
Detailhandel	38%	62%
Gastgewerbe	42%	58%
Persönliche Dienstleistungen	37%	63%
Gesundheitswesen	24%	76%

Quelle: Lopreno (1994).

Die weibliche Übervertretung in Tieflohnbranchen drückt sich in den viel tieferen männlichen Anteilen an Tieflohnbezügern aus: Während gesamthaft 13.2% aller erwerbstätigen Frauen weniger als monatlich 2500.- netto verdienen, liegen nur 4.2% aller Männer unter dieser Schwelle (Bauer, 1999). Nimmt man als Referenzwert die 3000.- Nettogrenze, bleibt der Anteil der Frauen im Tieflohnbereich dreimal höher als derjenige der Männer: 22% zu 7% (Bauer, 1999; siehe Kapitel 1). Eine genauere Analyse der Branchen zeigt jedoch, dass die Lohnunterschiede nach Geschlecht nicht allein auf die Segmentierung der Beschäftigung nach Wirtschaftsklassen zurückzuführen sind. Auch innerhalb der Tieflohnbranchen liegen die Frauenlöhne zum grössten Teil deutlich unter denjenigen ihrer männlichen Kollegen. Tabelle 6.3 zeigt diese Diskrepanz für vier ausgewählte Branchen:

**Tabelle 8.3:** Bruttolohn Grenzen für die 10% / 20% am schlechtesten bezahlten Beschäftigten in vier Tieflohnbranchen, differenziert nach Geschlecht für 1995

Branchen	Lohn Grenzen	Männer	Frauen
<i>Gastgewerbe</i> (Frauenanteil: 58%)	10% liegen unter	2836.-	2005.-
	20% liegen unter	3244.-	2495.-
<i>Detailhandel</i> (Frauenanteil: 62%)	10%	3041.-	2192.-
	20%	3750.-	2708.-
<i>Reinigung</i> Frauenanteil	10%	2880.-	2079.-
	20%	3700.-	2901.-
<i>Gesundheitswesen</i> (Frauenanteil: 76%)	10%	3250.-	3379.-
	20%	4595.-	3862.-

Anmerkung: Aus der Tabelle 6.3 geht hervor, dass 10% aller im Gastgewerbe beschäftigten Männer (Frauen) weniger als monatlich 2836.- (2005.-) brutto verdienen. In den Berechnungen sind die Löhne für eine Beschäftigung von 42 Wochenstunden standardisiert.

Quelle: Bauer (1999).

Die unbefriedigende lohnpolitische Stellung der erwerbstätigen Frauen wird durch drei zusätzliche Fakten unterstrichen: Der weibliche Anteil an atypischen Arbeitsverhältnissen ist wesentlich höher. Während 1998 53.8% aller Frauen einer Teilzeitarbeit nachgehen, sind es nur 9.6% bei den Männern (SAKE, 1998). Dies spielt insofern eine Rolle, als dass 18.6% aller auf Vollerwerbszeit standardisierten Teilzeittlöhne unter der Nettolohngrenze von 3000.- liegen – doppelt so häufig, als dies bei den Vollzeitlöhnen der Fall ist (Bauer, 1999).

Ein zweiter Punkt bezieht sich auf den tieferen GAV-Abdeckungsgrad der Frauen: Bloss 49.9% aller weiblichen Arbeitnehmenden profitieren von einem gesamtarbeitsvertraglichen Schutz - bei den Männern sind dies 61.9% (Baumann und al., 1995, Zahlen für 1992). Innerhalb der Tieflohnbranchen sind die Frauen vor allem in den GAV des Gesundheitswesens und des Detailhandels untervertreten, was soviel bedeutet, als dass in diesen Wirtschaftsklassen der weibliche Beschäftigungsanteil höher liegt als der weibliche GAV-Unterstelltenanteil. Besonders auffallend ist dieses Missverhältnis in der Branche „Textilien/Bekleidung“, der zwar einen Frauenanteil von 80% ausweist, in dessen GAV die Frauen aber nur 20% am Total der unterstellten Beschäftigten ausmachen (Lopreno, 1994).

Zu den atypischen Arbeitsverhältnissen und dem tiefen GAV-Abdeckungsgrad gesellt sich ein drittes Erschwernis: Die Lohnmobilität von Frauen liegt deutlich unter derjenigen von Männern. Unter Punkt 6.2 (Tabelle 6.1) sind Zahlen der OCDE (1997) reproduziert, die zeigen, dass in Deutschland eine Frau, die am Anfang einer Fünfjahres-Periode einen Tieflohn bezieht, im Mittel während weiteren 3.4 Jahren für einen Tieflohn arbeitet. Bei ihren männlichen Kollegen sind es durchschnittlich nur 2.2 Jahre. Dieser Unterschied ist geringer in Frankreich, Italien oder Grossbritannien; die weibliche Lohnmobilität liegt jedoch auch in diesen Ländern unter derjenigen der Männer (OCDE, 1997).

Werden die oben aufgeführten Punkte zusammengefasst, ergibt sich folgendes Bild: Obwohl in der Minderheit auf dem Arbeitsmarkt, stellen Frauen die Mehrheit der Erwerbstätigen in Tieflohnbranchen. Innerhalb dieser Tieflohnbranchen liegen die niedrigsten Frauenlöhne in der Regel zwischen 25% und 40% unter denjenigen der tiefsten Männerlöhne. Damit verbunden arbeiten Frauen häufiger in Teilzeitstellen, sind in geringerem Ausmass mit GAV abgedeckt und kennen eine tiefere Lohnmobilität als ihre männlichen Kollegen. Angesichts des weiblichen Übergewichtes am unteren Ende der Lohnstruktur profitieren in erster Linie Frauen von einer staatlichen Mindestlohnregelung. Ein Mindestlohn stellt aus dieser Perspektive einen möglichen Schritt in die Richtung einer grösseren Lohngerechtigkeit dar und entspricht offensichtlich einer Gleichstellungsforderung.

## 9. Die bedarfsorientierte Festlegung der Mindestlöhne in der Schweiz

### 9.1 Verschiedene Armutsgrenzen

Für die Bestimmung eines Mindestlohnes gehören die Armutsgrenzen zu den Schlüsselindikatoren. Soll ein Mindestlohn die Zahl der Working Poor reduzieren, muss er über dem Existenzminimum angesetzt sein. In der Theorie und der Praxis werden eine grosse Anzahl verschiedener Armutsgrenzen unterschieden. Der folgende Abschnitt fasst die wichtigsten Ansätze zusammen.

#### 9.1.1 Relative Armutsgrenzen

Relative Armutsgrenzen werden als Prozentsatz des durchschnittlich verfügbaren Einkommens definiert. In aller Regel werden zu diesem Zwecke 50% des Durchschnitts- oder 50% des Medianeinkommens verwendet. Die Europäische Kommission definiert Armut als 50% des mittleren Äquivalenzeinkommens, wobei offen bleibt, ob das halbe Median- oder das halbe Durchschnittseinkommen gemeint ist (Leu und al., 1997). In der nationalen Armutstudie berücksichtigen Leu und al. (1997, S. 117) für die Berechnung der verfügbaren Äquivalenzeinkommens sämtliche Einkommensbestandteile, inklusive Steuern, private und staatliche Transfers wie Sozialversicherungsbeiträge, Fürsorgeleistungen oder Alimentenzahlungen.<sup>35</sup> Für 1992 resultieren so folgende monatliche Median- und Durchschnittswerte pro Person:

<i>50% des verfügbaren Medianeinkommens</i>	<i>1690.- (1992)</i>
<i>50% des verfügbaren Durchschnittseinkommens</i>	<i>1910.- (1992)</i>

Anstelle der obigen Werte, die sich auf das Durchschnittseinkommen der Gesamtbevölkerung beziehen, kann die relative Armutsgrenze auch nur in Bezug auf die monatlichen Medianeinkommen der erwerbstätigen Bevölkerung berechnet werden. In der Lohnstrukturerhebung (LSE) wird der monatliche Brutto-Medianlohn standardisiert für eine Vollerwerbstätigkeit von 40 Wochenstunden ausgewiesen. Die Werte dieser relativen Armutsschwelle, die die Beschäftigten des privaten und des öffentlichen Sektors einschliessen, liegt über derjenigen von Leu und al. (1997). Da sie jedoch von völlig verschiedenen Definitionen ausgehen, sind die Zahlen untereinander nicht vergleichbar. Für internationale Vergleiche sind die folgenden zwei Werte von wesentlich grösserer Bedeutung.

<i>50% des Bruttomedianlohnes (LSE, 1996)</i>	<i>2494.- (1996)</i>
<i>66.6% des Bruttomedianlohnes (LSE, 1996)</i>	<i>3322.- (1996)</i>

---

<sup>35</sup> Zum Haushaltseinkommen zählen alle Einkommenskomponenten, also Erwerbs-, Kapital- und Transfereinkommen sämtlicher Haushaltsmitglieder. Es wird erhoben für die ständige Wohnbevölkerung der Schweiz im Alter von 20 und mehr Jahren, inklusive niedergelassene Ausländer und Ausländer mit Jahresaufenthaltsgenehmigung, exklusive Saisoniers, Kurzaufenthalter sowie Grenzgänger. Als Äquivalenzskala verwenden die Autoren die Wurzel aus n, wobei n für die Anzahl Haushaltsmitglieder steht (Leu und al. 1997, S. 28, 93).

### 9.1.2 Absolute Armutsgrenze

Klar zu trennen von der relativen Armutsgrenzen ist die absolute Armutsgrenze. Bei dieser wird versucht, das minimale Einkommen zur Existenzsicherung festzulegen. Solche Armutsgrenzen lassen sich nur mit Hilfe von statistischen Analysen und Werturteilen festlegen. Verschiedenste Methoden wurden zu diesem Zweck angewendet und diskutiert. Letztlich kann jedoch die Frage, welche Güter und Dienstleistungen des täglichen Lebens in die Berechnung des Existenzminimums integriert werden soll und wie die Kinderkosten berücksichtigt werden, nur politisch entschieden werden.

Wenn nun in den zwei nächsten Abschnitten die politischen Armutsgrenzen diskutiert und daraus verschiedene mögliche Niveaus für Mindestlöhne abgeleitet werden, darf nicht vergessen werden, dass der Begriff der Armut nicht deckungsgleich ist mit dem Begriff der tiefen Löhne. Nicht alle Bezüger und Bezügerinnen tiefer Löhne gehören zur Armutbevölkerung, umgekehrt gibt es auch Bezüger und Bezügerinnen höherer Löhne, die zur Armutbevölkerung gehören können, wenn sie beispielsweise grosse Unterhaltspflichten haben. Das ist auch der Grund, weshalb die Festlegung von Mindestlöhnen nur ein Instrument unter anderen sein kann, um die Armut zu bekämpfen (vergleiche Kapitel???). Immerhin zeigen Dolado u.a. (1996), in ihrer Untersuchung über Frankreich, Holland, Spanien und Grossbritannien, dass zwischen 50% und 70% der Mindestlohnbezüger und Mindestlohnbezügerinnen zu den drei untersten Einkommensbezüger/innen gehören.

*Subjektive Armutsgrenze (Leyden-Ansatz)*

2280.- (1992)

### 9.1.3 Politische Armutsgrenzen

Institutionelle oder politische Armutsgrenzen werden anhand von statistischen Analysen, Expertenmeinungen und Werturteilen festgelegt. Während relative Grenzen von der Referenzgrösse Einkommensverteilung abhängen, beziehen sich politische Schwellenwerte auf ein Warenkorbmodell (Leu und al, 1997, S. 36). Im Gegensatz zu anderen Ländern existiert in der Schweiz nicht ein einziger offizieller Indikator, der das Existenzminimum verbindlich definiert (Marazzi, 1991). In der sozialpolitischen Praxis kommt vor allem zwei bedarfsorientierten Armutsgrenzen eine grosse Bedeutung zu: den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) sowie der Anspruchsberechtigungsgrenze von Ergänzungsleistungen zur AHV/AI (EL). Während die EL-Grenze eine offizielle Armutsschwelle für Personen im Rentenalter darstellt und somit einen Rechtsanspruch auf entsprechende Leistungen einschliesst, handelt es sich bei den Richtlinien der SKOS lediglich um Empfehlungen zuhanden der Sozialhilfeorgane des Bundes, der Kantone, der Gemeinden sowie der Organisationen der privaten Sozialhilfe (SKOS, 1998). Die genaue Bemessung der Unterstützungsleistungen bleibt den Kantonen und Gemeinden vorbehalten.

In den ab 1998 geltenden Richtlinien der SKOS wird zwischen einem Grundbedarf I und einem Grundbedarf II unterschieden. Während der Grundbedarf I nur wenig über dem betriebsrechtlichen Minimum liegt, bezweckt der Grundbedarf II eine regional differenzierte Erhöhung auf ein Niveau, das eine Teilhabe am gesellschaftlichen Leben erleichtert. Diese Erhöhung, die allen finanziell unterstützten Haushalten zusteht, bewegt sich in einer Bandbreite zwischen monatlich 45.- (Minimum-Pauschale) und 155.- (Maximum-Pauschale) (SKOS, 1998). Geht man von einer mittleren Pauschale von 100.- aus, beläuft sich der Grundbedarf II auf eine um 10% erhöhte Armutsgrenze. Für einen Ein-Personen-Haushalt

legt die SKOS das Existenzminimum nach Abzug der Wohnungsmiete, der Mietnebenkosten und der Kosten für die medizinische Grundversorgung bei folgendem Wert fest:

*SKOS Grundbedarf II (ein Erwachsener)* 1110.- (ab 1998)

Dieser Betrag wird aber um gewisse situationsbedingte Leistungen erhöht, so zum Beispiel um eine Erwerbsunkosten-Pauschale von 250.-. Die SKOS (1998) schreibt dazu: „Jede Erwerbstätigkeit ist mit Unkosten verbunden, die mehr oder weniger genau beziffert werden können. Unter der Ausgabebezeichnung „Erwerbsunkosten“ sind diese Aufwendungen für jede erwerbstätige Person anzurechnen.“ Im Zusammenhang mit Mindestlohnfragen ist eine um diesen Betrag erhöhte Schwelle von grösserer Relevanz:

*SKOS Grundbedarf II (ein erwerbstätiger Erwachsener)* 1360.- (ab 1998)

Die Berechnungsgrundlage für die EL-Grenze ist eher grosszügiger als jene für die SKOS-Richtlinien. Die zwei sozialpolitischen Instrumente unterscheiden sich jedoch grundlegend in ihrer Funktion: Während die Sozialhilfe versucht, in vorübergehenden Notsituationen punktuelle Erleichterung zu schaffen, sollen die Ergänzungsleistungen älteren Personen im Ruhestand einen angemessenen Lebensunterhalt gewährleisten. 1999 beliefen sich die Ergänzungsleistungen nach Abzug von Mietkosten und Krankenversicherungsausgaben auf folgenden Wert (OCPA 1999, S. 7):

*EL-Grenze (ein Erwachsener)* 1372.- (1999)

Diese eidgenössische Schwelle wird von den kantonalen Ergänzungsleistungen mancher Kantone übertroffen; der Kanton Genf garantiert beispielsweise im Rahmen des RMCAS ein um 30% höheres Existenzminimum (OCPA, 1999).

Da bei beiden Schwellenwerten Wohnungsmiete und Krankenversicherungsausgaben vorweg abgezogen werden, erscheinen sie als sehr niedrig. In der nationalen Armutsstudie lösen Leu und al. (1997, S. 36, 37) dieses Problem, indem sie die durchschnittlichen anrechenbaren Mietkosten und Ausgaben für die Krankenversicherung all jener befragten Personen, deren Ressourcen zwischen monatlich 880.- und 1385.- betragen, zu den politischen Schwellen hinzuzählen. Für 1992 bemessen sich diese durchschnittlichen zusätzlichen Abgaben auf 820.-. Will man die Teuerung der Neunziger Jahre auf die durchschnittlichen Mietkosten und Krankenversicherungsausgaben aufrechnen, muss dieser Betrag um rund 20% erhöht werden. Zwischen 1992 und 1998 stieg der Mietkostenindex um 8.95% an, während die mittleren Krankenkassenabgaben von durchschnittlich rund 140.- auf 200.- anwuchsen. Ein Betrag von 820.- für 1992 entspricht so in etwa 955.- für 1998. Dies ist jedoch sehr knapp bemessen und wird der Realität in den grossen Schweizer Städten nur bedingt gerecht, wo der maximale Mietzinszuschlag der Ergänzungsleistungen bis 930.- geht, dafür die Krankenkassenbeiträge aufgrund von Prämienverbilligungen tiefer liegen.<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> Ein alternativer Ansatz der Berechnung der durchschnittlichen Mietkosten geht von der Strukturhebung über die Mietpreise aus: Eine 3-Zimmer Wohnung kostet im schweizerischen Durchschnitt 969.- (Zürich: 1121.-; Genf: 1025.-); geteilt durch zwei belaufen sich die Mietausgaben für eine Person im Durchschnitt auf rund 485.-. Nimmt man als Referenzgrösse für die Wohnkosten einer Person eine 1-Zimmer Wohnung, erhält man im schweizerischen Durchschnitt einen leicht höheren Betrag von 611.- (Bundesamt für Statistik, 1998).

Dies zeigt, dass die Berechnung einer einzigen Armutsschwelle eine Dose Willkür beinhaltet. Wir folgen in unseren Berechnungen den Ansätzen der vorhandenen Studien (Leu und al, 1997; Rossi und Sartoris, 1996) und erhalten Armutsgrenzen für 1998/99, die sich auf rund 2320.- belaufen. Für Zürich oder Genf liegen die aufgeführten Armutsgrenzen jedoch tendenziell zu tief. Addiert man die verschiedenen Zusatzleistungen, bewegen sich die SKOS-Richtlinien auf einem sehr ähnlichen Niveau wie die EL-Grenze. Die so modifizierten Armutsschwellen beziehen sich auf das verfügbare Einkommen inklusive staatliche Transfers (Renten, Stipendien u. ä.), nach Abzug von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen.

<i>SKOS Grundbedarf II (ein erwerbstätiger Erwachsener)</i>	2315.- (1998)
<i>EL-Grenze (ein Erwachsener im Ruhestand)</i>	2325.- (1999)

In einer Übersicht der Normen, die ein Existenzminimum garantieren, identifiziert Marazzi (1991) eine Reihe weiterer politischer Armutsgrenzen, wie das betriebsrechtliche Minimum (1), die Schwelle, ab welcher das Einkommen von kantonalen (2) oder Bundessteuern (3) befreit ist, sowie das Einkommen, das ein Anrecht auf Subventionierung der Krankenkassenprämien (4) gibt. Für die sozialpolitische Praxis sind diese impliziten Armutsgrenzen jedoch von untergeordneter Bedeutung.<sup>37</sup>

## 9.2 Die bedarfsorientierte Bestimmung eines Mindestlohnes

Die Ausführungen unter 7.1.3 haben gezeigt, dass sich aus den zwei gängigsten sozialpolitischen Richtlinien beinahe identische Armutsgrenzen für eine erwerbstätige Person ableiten lassen. Um aus dem verfügbaren Einkommen eine Mindestlohnhöhe ableiten zu können, müssen jedoch zusätzlich Steuer- und Sozialversicherungsbeiträge miteinberechnet werden. In einem ersten Schritt erhöhen wir das verfügbare Einkommen um eine mittlere Steuerbelastung von 5%. Diesen Durchschnittswert erhalten wir, indem wir von den Zahlen der Stadt Zürich ausgehen: Die Steuerbelastung in der Stadt Zürich liegt im schweizerischen Mittel, was tiefe Einkommen anbelangt. 1998 beliefen sich dort die Gemeinde-, Kantons- und direkten Bundessteuern auf gesamthaft 5% für eine ledige Person mit einem Bruttoarbeitseinkommen von 30'000.- (Eidg. Steuerverwaltung, 1999).

In einem zweiten Schritt gilt es, den Nettolohn um einen mittleren Sozialversicherungsbetrag aufzustocken, um so zum Bruttolohn zu gelangen. In statistischen Erhebungen wird, ebenso wie in ökonomischen Studien, von verschiedenen Durchschnittswerten ausgegangen, die Bandbreite reicht von 10.25% (Deutsch, 1999) bis zu 13.3% (Bauer, 1999). Im Folgenden gehen wir vom niedrigeren Ansatz aus, der für den Tieflohnbereich mit seinem hohen Teilzeitanteil von grösserer Relevanz ist. Dieser tiefere Wert, der unter anderem von einer schwächeren Abdeckung mit Leistungen der 2. Säule herrührt, bringt gleichzeitig die Wechselwirkung zwischen tiefen Löhnen und lückenhafter Altersvorsorge zum Ausdruck.<sup>38</sup>

<sup>37</sup> In der Schweizer Gesetzgebung existieren eine ganze Reihe von Einkommensgrenzen für die verschiedenen Kategorien der Unterstützten. In einer vom Genfer Regierungsrat Guy-Olivier Segond angeordneten Erhebung wurden aus den existierenden Gesetzen 16 verschiedene Einkommensgrenzen abgeleitet (Kappeler, 1999).

<sup>38</sup> Gemäss der ursprünglichen 3-Säulenkonzeption sollte die AHV existenzsichernde Renten gewähren. In der Praxis war dies trotz des Verfassungsauftrag nie der Fall. Mittlerweile wurde hingegen dieses Ziel der Existenzsicherung im Rahmen der 1. Säule zusätzlich dadurch aufgeweicht, dass die Renten seit 1978 nicht mehr vollständig an die Lohnentwicklung angepasst werden. Der Bundesrat hat im Dreisäulenbericht diese Zielsetzung der Existenzsicherung denn auch relativiert. Es gilt folglich festzuhalten, dass mit dem in unserem Bericht gewählten tiefen aber durchaus realistischen Abzugswert von 10.25% der Bruttolöhne für den Ruhestand ungenügend vorgesorgt wird. Es entsteht dadurch ein Armutsrisko für das Alter.

Ein solchermassen errechneter Brutto-Mindestlohn bringt eine Reihe von ungelösten Problemen mit sich: Verschiedene Unwägbarkeiten des Lebens wie Krankheits- oder Zahnartztkosten, die sowohl von den EL als auch der SKOS separat vergütet werden, sind in unserem Minimallohn nicht berücksichtigt. Weil dieser Mindestlohn zudem genau auf der Höhe des Existenzminimums liegt, besteht keinerlei Anreiz zur Arbeit. Eine voll- oder hauptberufliche Person, die den Mindestlohn bezieht, ist finanziell dem Sozialhilfebezüger genau gleich gestellt. Im Folgenden werden diese Probleme gelöst, indem zwei Risikomargen von 10% sowie 20% zum existenzminimalen Bruttolohn hinzugezählt werden. Ausgehend von der tieferen Marge beläuft sich der Bruttolohn auf 3066.-, ausgehend von der höheren auf 3408.- Diese Risikomargen müssen in einem weiteren Zusammenhang gesehen werden: Ein Mindestlohn sollte das Absinken in die Armut auch während Phasen der Arbeitslosigkeit verhindern. Dies bedeutet, dass das von der Arbeitslosenversicherung garantierte Einkommen über dem Existenzminimum liegen muss, will man die finanziellen Aufgaben der Sozialversicherungen nicht der Sozialhilfe überantworten. Mit einer Marge von 20% wird diesem Armutsrisiko zu einem grossen Teil Rechnung getragen.<sup>39</sup>

Tabelle 9.1 fasst die verschiedenen Bestandteile eines bedarfsorientierten Mindestlohnes zusammen.

**Tabelle 9.1:** Addition der verschiedenen Bestandteile eines bedarfsorientierten Mindestlohnes

<b>Bruttolohnberechnung</b>	<b>Bruttolohn I</b>	<b>Bruttolohn II</b>
Verfügbares Einkommen (Armutsgrenzen SKOS oder EL)	<b>2320</b>	<b>2320</b>
+ mittlere Steuerbelastung 5%	+ 153	+ 170
Nettolohn	<b>2473</b>	<b>2490</b>
+ Sozialversicherungsbeiträge 10.25%	+ 314	+ 349
Bruttolohn	<b>2788</b>	<b>2840</b>
+ Risikomarge 10%	+ 279	
Bruttolohn I (10%)	<b>3066</b>	
+ Risikomarge 20%		+568
Bruttolohn II (20%)		<b>3408</b>

*Anmerkungen:* Die Armutsgrenze der SKOS beläuft sich unseren Berechnungen zufolge auf 2315.-, diejenige der EL auf 2325.-. Die Steuern (5%) und die Sozialversicherungsbeiträge (10.25%) werden ausgehend vom Bruttolohn I (respektive Bruttolohn II) berechnet, die Risikomargen (10% resp. 20%) ausgehend vom Bruttolohn. Es handelt sich allesamt um gerundete Zahlen.

<sup>39</sup> Das Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung legt das volle Taggeld bei 80% des letztversicherten Verdienstes fest, sofern dieses Taggeld 130.- Franken nicht übersteigt (SR 837.0, Art. 22). Auf einen Monat umgerechnet besteht für letztversicherte Verdienste unter 3526.- Franken ein Anrecht auf eine Arbeitslosenentschädigung von 80%. Entscheidet man sich für einen existenzdeckenden Mindestlohn, stellt sich so die Frage, wie hoch dieser sein muss, damit er im Falle von Arbeitslosigkeit und der damit verbundenen Einbusse von 20% des Verdienstes noch immer über der Armutsgrenze zu liegen kommt. Um das Armutsrisiko im Falle von Arbeitslosigkeit ganzheitlich abzudecken, wäre eine Marge von 25% nötig (80% von 100% entsprechen 100% von 125%).

Angesichts der erhaltenen Ergebnisse von rund 3050.- oder 3400.- brutto gilt es darauf hinzuweisen, dass es sich bei einem bedarfsorientierten Mindestlohn um einen sehr schwierig zu bestimmenden statistischen Mittelwert handelt. Die Mietkosten, die Krankenkassenausgaben und die Steuern variieren je nach Wohnort sehr stark, weshalb das Endresultat je nach Annahme unterschiedlich ausfallen kann. Die SKOS trägt diesen Unterschieden Rechnung, indem sie die Sozialhilfeleistungen ausschliesslich nach den Besonderheiten der individuellen Situation ausrichtet. Zum Vergleich mit unseren Zahlen sind deshalb in Tabelle 9.2 die Ergebnisse einer Studie von Rossi und Sartoris (1996) angeführt. Diese zwei Autoren bestimmen die Höhe eines existenzsichernden Bruttolohnes für den Kanton Tessin im Jahre 1993. Da sie keine Risikomarge in ihre Aufstellung miteinbeziehen, beläuft sich ihr Endergebnis auf einen leicht tieferen Wert von 2680.-. Zieht man in unserer Übersicht von den Bruttolöhnen I und II (Tabelle 9.1) die Risikomarge ab und berechnet die Teuerung mit ein, sind die Resultate jedoch fast identisch. Die Hauptdifferenz ist auf verschiedene Sozialversicherungsbeitragswerte zurückzuführen.

**Tabelle 9.2:** Bestimmung eines existenzsichernden Bruttolohnes nach Rossi und Sartoris für 1993

Existenzminimum	1280.-
+ Bruttomietzins (+ 740.-)	
Verfügbares Einkommen	2020.-
+ Krankenkassenprämien (+ 140.-)	
+ Steuerbeiträge (+ 160.-)	
Nettolohneinkommen	2320.-
+ Sozialversicherungsbeiträge (+ 360.-)	
Bruttolohneinkommen	2680.-

*Quelle:* Rossi und Sartoris (1996).

Ein Bestandteil eines bedarfsorientierten Mindestlohnes wird in unserem Berechnungsansatz weggelassen: Obwohl in der Schweiz die Kosten für Kinder über den Arbeitsmarkt abgegolten werden, deckt unser Mindestlohn bloss die Existenzbedürfnisse einer Einzelperson, nicht jedoch die eines allfälligen Kindes. Rund 13.5% der erwerbstätigen Bevölkerung in der Schweiz verdienen weniger als 3000.- netto und sind damit ohne zusätzliche Einkommensquelle (durch den Partner oder die Sozialhilfe) nicht in der Lage, für die Kosten eines Kindes aufzukommen (Bauer, 1999). Wir verzichten in unserer Bestimmung eines Mindestlohnes darauf, die Kinderkosten miteinzuberechnen, weil auf dieses Anliegen in erster Linie keine arbeitsmarkt-, sondern eine familienpolitische Antwort - beispielsweise in der Form einer Kinderrente und einer verbesserten öffentlichen Infrastruktur - gefunden werden muss. Geht man jedoch von der Meinung aus, dass ein wirksamer Mindestlohn nicht bloss die Existenz einer Einzelperson decken, sondern zumindest auch für die Kosten eines Kindes aufkommen sollte, müssen die Minimallohne um mindestens 400.- bis 600.- erhöht werden.

## 10. Wirtschaftliche Auswirkungen verschiedener Mindestlöhne

### 10.1 Ausgangslage

Ein Vorschlag für die Festlegung eines Mindestlohnes muss einerseits die Bedürfnisse der Lohnabhängigen mit den tiefsten Löhnen berücksichtigen, andererseits muss der vorgeschlagene Mindestlohn für die Wirtschaft als ganzes, aber auch für die einzelnen Wirtschaftszweige verkraftbar sein.

Der Expertengruppe sind keine schweizerischen, empirischen Studien zu den wirtschaftlichen Auswirkungen von Mindestlöhnen auf Wirtschaft und Beschäftigung bekannt. Die Übersicht über die vorhandenen ausländischen ökonomischen Studien zu den Wirkungen von Mindestlöhnen weisen keine negativen Effekte von Mindestlöhnen auf die Beschäftigung von Personen in den in diesem Bericht interessierenden Altersgruppen aus (vgl. Kap. 7). Daraus kann selbstverständlich nicht gefolgert werden, dass Mindestlöhne ohne Rücksicht auf das wirtschaftliche Umfeld festgelegt werden können. Die Untersuchungen müssen vielmehr so interpretiert werden, dass Mindestlöhne im Ausland in der Regel auf einem Niveau festgelegt wurden, das keine negativen Auswirkungen auf die Beschäftigung auslöste.

In diesem Kapitel wird mit einfachen Berechnungen versucht, die wirtschaftlichen Auswirkungen abzuschätzen, wenn ein Mindestlohn eingeführt würde. Den Berechnungen legen wir die relativen und politischen Armutsgrenzen zugrunde, die im Kapitel 9 hergeleitet wurden. Die relativen Werte betragen 50%, resp. 66% des Medianlohnes. Das entspricht Bruttolöhnen von 2'494.-- Franken (netto 2'238.-- Franken) resp. 3'322.-- Franken (2'981.-- Franken). Die vom Bedarf ausgehend hergeleiteten Mindestlöhne werden in Tabelle 9.1 dargestellt: Sie betragen 3'066.-- Franken (netto 2'752.-- Franken), resp. 3'408.-- Franken (netto 3'059.-- Franken), je nachdem ob eine Risikomarge von 10% oder von 20% zum Existenzminimum zugerechnet wird (s. Kapitel 9.2).

Da zwei der Werte sehr nahe beieinander liegen, wird im folgenden mit 3 Werten gerechnet. Die Berechnungen in diesem Kapitel beruhen auf den drei Werten: Fr. 2'500.--, Fr. 3'000.-- und Fr. 3'350.--.

Die Auswirkungen von Mindestlöhnen auf die Wirtschaft resp. die einzelnen Wirtschaftszweige hängen von vielen Faktoren ab. Insbesondere sind folgende Faktoren zu berücksichtigen:

- Die absolute Höhe des Mindestlohnes im Verhältnis zur durchschnittlichen Lohnhöhe als Indiz für das Ausmass der zugelassenen Lohnungleichheit.
- Die Anzahl der vom Mindestlohn betroffenen Lohnbezüger und –bezügerinnen.
- Die Erhöhung der Lohnsumme in den einzelnen Branchen aufgrund der Einführung eines Mindestlohnes.
- Die Auswirkungen der Mindestlöhne auf die Kosten und Absatzpreise.
- Die Preisreagibilität der Nachfrage nach Gütern oder Dienstleistungen dieser Branchen.
- Die Reaktionsmöglichkeiten der Unternehmungen in diesen Branchen, zur Erhöhung der Arbeitsproduktivität.

- Die Konjunkturlage, in der die Mindestlöhne eingeführt werden.
- Die Übergangszeit, welche den Unternehmungen gewährt wird, um die Mindestlöhne einzuführen.

### 10.2 Absolute und relative Höhe eines gesetzlichen Mindestlohnes im internationalen Vergleich

Die Mindestlöhne schränken die Möglichkeit ein, Personal für Tätigkeiten mit verhältnismässig tiefer Arbeitsproduktivität einzusetzen. Es kann deshalb vermutet werden, dass die Gefahr negativer Effekte von Mindestlöhnen auf die Beschäftigung zunimmt, wenn der Mindestlohn sich dem Durchschnittslohn nähert.

Ein erster Anhaltspunkt für die Wirkung von Mindestlöhnen liefert deshalb ein Vergleich der relativen Höhe der vorgeschlagenen Werte im internationalen Vergleich.

**Tabelle 10.2:** Relative und absolute Höhe der Mindestlöhne, internationaler Vergleich

	Mindestlohn in % des Medianlohnes (1)	Mindestlohn pro Stunde in \$ (1997) (2)	Mindestlohn pro Stunde in \$ (1997), PPP (3)
Belgien	61.1%	6.77	6.40
Frankreich	68.5%	6.58	5.56
Japan	39.7%	4.88	3.38
Niederlande	55.9%	6.42	6.00
Spanien	36.4%	2.53	2.94
Vereinigte Staaten	43.3%	5.15	5.15
2'500.--	50.0 %	9.45	6.81
3'000.--	60.14%	11.37	8.19
3'350.--	67.0%	12.66	9.12

Anmerkungen: Der Wert von 61.1% bedeutet, dass in Belgien der Mindestlohn 61.1% des Medianlohnes entspricht. PPP steht für *Purchasing power parity* (= bei gleicher Kaufkraft).

Quelle: OCDE, *Perspectives de l'emploi* (1998), S. 39, 42.

Die Tabelle zeigt, dass die vorgeschlagenen Mindestlöhne absolut gemessen und umgerechnet in ausländischen Währungen durchwegs höher sind als in den Vergleichsländern (Spalte 2). Die Unterschiede fallen geringer aus, wenn die Löhne zu Kaufkraftparitäten verglichen werden, da die Preise in der Schweiz höher sind als in allen Vergleichsländern. Aber auch bei dieser Betrachtungsweise übersteigen die vorgeschlagenen Werte diejenigen Belgiens, Frankreichs und der Niederlande.

Es kann angenommen werden, dass die unterschiedlichen Löhne in den Ländern durch entsprechende Differenzen zwischen der Arbeitsproduktivität erklärt werden können. Somit

sind die absoluten Unterschiede der Mindestlöhne unproblematisch. Für die wirtschaftlichen Folgen bedeutsamer ist das Verhältnis zwischen den Mindest- und den Durchschnittslöhnen. Mindestlöhne, die näher bei den Durchschnittslöhnen liegen, könnten wirtschaftlich problematisch sein, weil sie den Spielraum für Produktivitätsunterschiede der Beschäftigten innerhalb einer Volkswirtschaft einschränken.

Tabelle 10.2 (Spalte 1) zeigt, dass die drei vorgeschlagenen Werte zwischen 50% und 67% des Medianlohnes ausmachen und damit im Rahmen der Werte in den Vergleichsländer liegen. Ein Mindestlohn von 50% des Medianlohnes wird von Japan, Spanien und den Vereinigten Staaten unterboten, die übrigen europäischen Staaten liegen darüber. Ein Mindestlohn von 2'700.-- Franken würde etwa dem niederländischen Niveau entsprechen, derjenige von 3'000.-- Franken dem belgischen, und der von 3'343.-- Franken dem Niveau von Frankreich. Die Mindestlöhne 2'700 Franken, 3'000 Franken und 3'343.-- Franken decken etwa den mittleren bis oberen Bereich der kontinentaleuropäischen Mindestlöhne ohne Südeuropa ab.

### *10.3 Zahl der vom Mindestlohn betroffenen Personen*

Die folgenden Zahlen stützen sich auf eine Auswertung der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE) für das Jahr 1995. Die Löhne der Teilzeit-Erwerbstätigen wurden auf eine 100%-Anstellung umgerechnet. In der SAKE wird nur die dauerhafte schweizerische Wohnbevölkerung befragt. Das bedeutet, dass Saisoniers und Grenzgänger von der Untersuchung ausgeklammert bleiben. Dadurch könnten die Anteile derjenigen, die weniger als die entsprechenden Grenzwerte verdienen, eher unterschätzt werden.

Tabelle 8.3 gibt an, wieviele Personen 1995 auf der Basis einer vollzeitigen Anstellung weniger als den entsprechenden Mindestlohn verdienten. Wir haben die Berechnungen auf Branchen beschränkt, von denen aufgrund einer Sichtung der offiziellen und veröffentlichten Statistiken zu erwarten war, dass sie einen beträchtlichen Anteil von Erwerbstätigen mit sehr tiefen Löhnen beschäftigen. Tabelle 10.3 zeigt, dass unter der Branchenbezeichnung „Uebrige“ noch immer ein bedeutender Anteil von Beschäftigten zu tieferen Löhnen als den aufgeführten Lohngrenzen beschäftigt wird. Deshalb würden sich weitere Untersuchungen lohnen, welche die Tieflohnanteile für alle Branchen ermitteln. Die Landwirtschaft beschäftigt ebenfalls sehr viele Personen zu sehr tiefen Löhnen. Diese Branche wurde jedoch aus den Betrachtungen ausgeklammert, weil die Stichprobe der SAKE für signifikante Resultate zu klein ist.

**Tabelle 10.3 :** Anteil der Beschäftigten mit Bruttolohn unter dem Mindestniveau Grundlage SAKE 1995

	<b>2'500.-Fr.</b>	<b>3'350.-Fr.</b>	<b>3'000.- Fr.</b>
Gastgewerbe	14.9%	34.5%	25.6%
Detailhandel	11.7%	32.3%	22.8%
Pers. Dienstleistungen	23.5%	62.7%	52.4%
Reinigungsgewerbe	11.0%	39.9%	36.2%
Gartenbau	0.0%	18.0%	10.2%
Nahrungsmittel,Getränke	5.2%	15.0%	11.8%
Textilien	5.8%	16.5%	14.2%
Bekleidung, Wäsche	3.7%	44.7%	18.6%
Holzwirtschaft	1.1%	9.1%	5.5%
Lederwaren, Schuhe	0.0%	43.6%	13.3%
Kunststoffe	10.4%	15.8%	11.9%
Übrige	3.9%	8.4%	6.0%
Keine Angaben	10.2%	22.2%	18.2%
<b>Alle Branchen</b>	<b>5.4%</b>	<b>12.9%</b>	<b>9.4%</b>

Insgesamt arbeiten heute zwischen 168'976 und 400'639 Personen zu Löhnen, welche unter den jeweiligen betrachteten Mindestlöhnen liegen. Das sind zwischen 5.4% und 12.9% der Lohnabhängigen.

Selbst wenn der tiefste der vier in Betracht gezogenen Mindestlöhne als Ausgangspunkt genommen wird, arbeiten insgesamt 5.4% der Beschäftigten zu Löhnen, die unter diesem Referenzwert liegen. Bei den persönlichen Dienstleistungen liegt der entsprechende Anteil bei 23.5%, im Gastgewerbe bei 14.9%. Über 10% beträgt der Anteil weiter in den Branchen Detailhandel, Reinigungsgewerbe, Kunststoffe und bei den Befragten, deren Erwerbsart aufgrund der Befragung keiner Branche zugeteilt werden kann.

Wird die Schwelle auf 3'000 Franken (brutto) angehoben, verdienen bereits mehr als die Hälfte derjenigen, die persönliche Dienstleistungen erbringen, weniger als den Grenzwert. Im Reinigungsgewerbe ist der Anteil massiv auf 36.2% gestiegen. Er beträgt rund einen Viertel im Detailhandel und Gastgewerbe. Mehr als 10% beträgt er nun in fast allen untersuchten Branchen (neben den erwähnten Branchen der Gartenbau, Nahrungsmittel/Getränke, Textilien, Bekleidung/Wäsche, Lederwaren/Schuhe, Kunststoffe).

Werden die Löhne mit dem höchsten in Betracht gezogenen Mindestlohn verglichen, stellen wir fest, dass bei den persönlichen Dienstleistungen die Löhne von 62.7% der Beschäftigten erhöht werden müssten. Der entsprechende Anteil beträgt im Reinigungsgewerbe und in der Bekleidungsindustrie mehr als ein Drittel, im Gastgewerbe und Detailhandel rund ein Drittel, in den Branchen Gartenbau, Nahrungsmittel, Textilien und Kunststoffe rund ein Sechstel.

Diese Zahlen zeigen, dass eine erhebliche Zahl der Erwerbstätigen von höheren Löhnen profitieren würde, wenn einer der drei untersuchten Mindestlöhne in Kraft wäre. Aufgrund

der hohen Betroffenheit einzelner Branchen könnten anhand dieser Berechnungen Auswirkungen auf die Wirtschaftsentwicklung erwartet werden. Allerdings ist es für solche Aussagen zu früh. Die Anzahl der von allfälligen Lohnerhöhungen Betroffenen sagt wenig aus über das Ausmass der Erhöhung der Lohnsumme, welche für die Kostensteigerungen und damit für Wettbewerbsfähigkeit und Absatzpreise von weit grösserer Bedeutung ist.

#### 10.4 Erhöhung der Lohnsumme

Die Auswirkungen der Mindestlöhne auf die Lohnsumme fallen bedeutend geringer aus als aufgrund des Anteils der betroffenen Beschäftigten zu erwarten ist. Das deutet darauf hin, dass viele der Betroffenen heute zu Löhnen arbeiten, die nicht allzu weit unter diesen Grenzen liegen.

**Tabelle 10.4:** Auswirkungen von Mindestlöhnen auf die AHV-Lohnsumme  
Grundlage SAKE 1995 – alle Angaben in Franken 1995

	<b>2'500.-Fr.</b>	<b>3'350.-Fr.</b>	<b>3'000.- Fr.</b>
Gastgewerbe	2.1 %	7.0 %	4,5 %
Detailhandel	1,1 %	3.9 %	2.4 %
Pers. Dienstleistungen	2.5 %	11.6 %	6.7 %
Reinigungsgewerbe	1.4 %	6.5 %	3.5 %
Gartenbau	0.0 %	1.5 %	0.5 %
Nahrungsmittel, Getränke	0.7 %	2.0 %	1.3 %
Textilien	0.4 %	1.8 %	1.0 %
Bekleidung, Wäsche	0.4 %	4.4 %	1.6 %
Holzwirtschaft	0.3 %	1.2 %	0.8 %
Lederwaren, Schuhe	0.0 %	3.0 %	0.3 %
Kunststoffe	0.0 %	2.1 %	1.2 %
Übrige	0.5 %	1.2 %	0.8 %
Keine Angaben	1.7 %	4.2 %	3.0 %
<b>Alle Branchen</b>	<b>0.6 %</b>	<b>1.7 %</b>	<b>1.1 %</b>

Die Erhöhung der Lohnsumme für die gesamte Wirtschaft beträgt zwischen 0.6% bei einem Mindestlohn von 2'500 Franken und 1.7% bei einem von 3343 Franken. Wiederum bestehen erhebliche Unterschiede zwischen den Branchen.

Den grössten Einfluss auf die Lohnsumme errechnen sich bei den persönlichen Dienstleistungen. Die Lohnsumme steigt bereits beim tiefsten Mindestlohn um 2.5%, dieser Wert erhöht sich beim höchsten Mindestlohn auf 11.6%. Deutlich betroffen sind auch das Gastgewerbe und der Detailhandel. Bei einem Mindestlohn von 2'500 Franken steigt die Lohnsumme in diesen zwei Branchen um 2.1% resp. 1.1%, diese Werte erhöhen sich bis auf 7% resp. 3.9% beim höchsten Mindestlohn.

In einigen Branchen würde die Lohnsumme beim tiefsten Wert nicht steigen, hingegen ergäbe sich beim höchsten höchsten Mindestlohn eine spürbare Erhöhung der Lohnsumme. Diese Aussage gilt insbesondere für die Branchen Gartenbau, Nahrungsmittel/Getränke, Textilien, Bekleidung/Wäsche, Holzwirtschaft, Leder-waren/Schuhe, Kunststoffe.

Es kann festgestellt werden, die unter 3% liegen<sup>40</sup>. Diese Werte müssen zur Beurteilung verglichen werden mit der in normalen Wirtschaftssituationen üblichen Erhöhung der Lohnsumme. Wenn wir von einer langfristigen Erhöhung der durchschnittlichen Reallöhne um jährlich 1% und einer Teuerungsrate von 2% ausgehen<sup>41</sup> steigt die Lohnsumme um 3% pro Jahr. Das bedeutet, dass die Einführung eines Mindestlohnes von 2'500 oder 2'700 Franken zu einer Erhöhung der Lohnsumme führen würde, welche den in Zeiten mit normaler Konjunktorentwicklung üblichen Anstieg nicht übersteigt. Diese Aussage gilt für alle Branchen mit Ausnahme der persönlichen Dienstleistungen.

Das Argument ist jedoch zu relativieren. Es ist nur dann von Bedeutung, wenn wir davon ausgehen könnten, dass die Anhebung der tiefen Löhne auf das Niveau der Mindestlöhne durch einen geringeren Anstieg der Löhne der anderen Beschäftigten in der Branche kompensiert werden könnte. Das dürfte in der Realität nicht der Fall sein. Deshalb sollte die Einführung eines Mindestlohnes in Branchen, bei denen die Lohnsumme um mehr als 2% erhöht wird, gestaffelt erfolgen.

Bei einem Mindestlohn von 3'000.-- Franken würde die Lohnsumme in den Branchen Gastgewerbe, Detailhandel, persönliche Dienstleistungen und dem Reinigungsgewerbe um mehr als 2% steigen, beim höchsten Mindestlohn kämen noch die Bekleidungsindustrie, die Branche Leder und Schuhe sowie die Kunststoffindustrie dazu. Tabelle 10.4 zeigt, dass die Einführung solcher Mindestlöhne mit wenigen Ausnahmen nicht zu einer sehr starken Zunahme der Lohnsumme führt. Falls das Lohnsummenwachstum infolge der Einführung von Mindestlöhnen auf 1,5% bis 2% pro Jahr beschränkt werden sollte, wären mit Ausnahme der persönlichen Dienstleistungen bei allen Niveaus des Mindestlohnes Übergangszeiten von höchstens 5 Jahre genügend. Der Rhythmus der Einführung kann jedoch nicht unabhängig von den Auswirkungen der Lohnsummenerhöhung auf die Absatzpreise bestimmt werden.

### *10.5 Einfluss auf Kosten und die Preise*

In diesem Abschnitt versuchen wir auf sehr einfache Art, den Einfluss der Mindestlöhne auf die Produktionskosten und Absatzpreise abzuschätzen. Es handelt sich dabei um eine erste, grobe Abschätzung der Effekte. Wir gehen dabei davon aus, dass die Einführung der Mindestlöhne die Produktionsstruktur nicht verändert. Insbesondere wird die Technologie, die Arbeitsorganisation und die „Produktionstiefe“ nicht verändert. Das Verhältnis zwischen dem Personal in verschiedenen Qualifikationsstufen und den Ausgaben für Vorleistungen, Investitionen, usw. wird als konstant unterstellt. Weiter wird nicht berücksichtigt, dass wegen der Mindestlöhne auch die Preise für Vorleistungsgüter höher sein könnten. Für die präzisere Errechnung der Kosten und Preiswirkungen von Mindestlöhnen werden aufwendigere Berechnungen nötig. Trotzdem ist nicht davon auszugehen, dass die vorliegenden Berechnungen die Preis- und Kostenerhöhungen überschätzen. Im Gegenteil ist davon

<sup>40</sup> Weitere Berechnungen zeigen, dass auch ein Mindestlohn von Fr. 2'700.-- in keiner Branche mit Ausnahme des Reinigungsgewerbes zu einer Erhöhung der Lohnsumme von über 3% folgt.

<sup>41</sup> In den letzten 25 Jahren überstieg die Teuerung diesen Wert deutlich.

auszugehen, dass die Unternehmungen nach der Einführung von Mindestlöhnen ihre Arbeitsorganisation und Produktpalette derart anpassen würden, dass die Arbeitsproduktivität höher würde. Damit könnten die Preiseffekte vermindert werden.

Wir unterscheiden im Folgenden zwischen dem Einfluss auf die Produktionskosten und auf die Absatzpreise. Die Absatzpreise steigen in der Regel weniger als die Produktionskosten, weil ein bedeutender Teil der Absatzpreise durch die Einkaufspreise für die Vorprodukte bestimmt wird. Wie bereits erwähnt, werden die Auswirkungen der Mindestlöhne auf die Preise der Vorprodukte nicht berücksichtigt. Dies ist allerdings unproblematisch, weil die Preissteigerungen vor allem in den Branchen auftreten, die wenig „Vorprodukte“ herstellen (Gastgewerbe, Detailhandel).

Die Veränderung der Produktionskosten bezieht sich auf die Kosten und Gewinne, die in den einzelnen Branchen anfallen. Der Konsument von Dienstleistungen und Gütern spürt natürlich nur die Absatzpreise. Um die Reaktion der Nachfrage von Endkunden abzuschätzen, sind deshalb diese von Bedeutung. Um die preisliche Wettbewerbsfähigkeit einer Branche zu den Konkurrenten im Ausland abzuschätzen, spielen jedoch die Produktionskosten eine wichtige Rolle. Da die Konkurrenten die Vorprodukte ebenfalls (und zu gleichen Preisen) einkaufen können wie die schweizerischen Unternehmungen, werden die unterschiedlichen Absatzpreise in erster Linie durch die Kostenunterschiede in der Produktion bestimmt.

Für die gesamte Wirtschaft wird der Einfluss der Lohnkostenerhöhung auf den Preisindex für das Sozialprodukt (Bruttoinlandprodukt) hochgerechnet. Um den Einfluss auf den Konsumentenpreisindex zu errechnen, müsste die Struktur der Haushaltsnachfrage sowie die Tatsache, dass 30% der konsumierten Waren und Dienstleistungen im Ausland gekauft werden, berücksichtigt werden. Dazu wäre eine aufwendigere Analyse nötig.

Die in Tabelle 10.5 aufgeführten Preiserhöhungen dürften eher eine Obergrenze darstellen. Zum einen ist zu erwarten, dass die Unternehmungen wegen der Einführung von Mindestlöhnen auch die Arbeitsorganisation umstellen und neue Technologien einführen, um die Arbeitsproduktivität derjenigen zu erhöhen, die höhere Löhne beziehen. Damit wird der Preiseffekt vermindert. Zudem kann erwartet werden, dass die Löhne von anderen Gruppen der Beschäftigten während der Einführung der Mindestlöhne weniger erhöht werden als dies der Fall gewesen wäre, wenn keine Mindestlöhne eingeführt worden wären. Auch dadurch kann die Preiswirkung vermindert werden.

**Tabelle 10.5:** Einfluss der Mindestlöhne auf Produktionskosten und Absatzpreise

	Fr. 2'500.--		Fr. 3'350.--		Fr. 3'000.--	
	Absatz- preise	Produkt. kosten	Absatz- preise	Produkt. kosten	Absatz- preise	Produkt. kosten
Gastgewerbe	0.9%	1.2%	2.8%	3.8%	1.9%	2.5%
Detailhandel	0.2%	0.6%	0.7%	2.2%	0.4%	1.3%
Pers. Dienstleistungen	1.6%	1.8%	7.5%	8.3%	4.3%	4.8%
Reinigungsgewerbe	0.9%	1.0%	4.2%	4.7%	2.3%	2.5%
Gartenbau	-	-	-	-	-	-
Nahrungsmittel, Getränke	0.1%	0.4%	0.4%	1.0%	0.3%	0.7%
Textilien	0.1%	0.3%	0.6%	1.1%	0.3%	0.6%
Bekleidung, Wäsche	0.1%	0.3%	1.3%	2.7%	0.5%	1.0%
Holzwirtschaft	0.1%	0.2%	0.4%	0.7%	0.2%	0.5%
Lederwaren, Schuhe	0.0%	0.0%	1.1%	2.0%	0.1%	0.2%
Kunststoffe	0.0%	0.0%	0.6%	1.1%	0.4%	0.7%
Übrige	-	-	-	-	-	-
Keine Angaben	-	-	-	-	-	-
<b>Alle Branchen</b>		<b>0.4%</b>		<b>1.0%</b>		<b>0.7%</b>

Die durchschnittlichen Preiserhöhungen für die gesamte Wirtschaft fallen nicht allzu hoch aus. Sie betragen beim Mindestlohn von 2500.-- Franken 0.4%, beim höchsten Mindestlohn von 3350.-- Franken rund 1%. Wegen der oben beschriebenen, markanten Erhöhung der Lohnsumme in einzelnen Branchen ist zu erwarten, dass bei einer allfälligen Einführung der höheren zwei Mindestlöhne ohnehin eine Übergangszeit von zwei bis drei Jahren gewährt würde. Damit würde sich dieser zusätzliche Preiseffekt, der zur „normalen“ Teuerung dazu kommt, auf mehrere Jahre verteilen.

Im arbeitsintensiven Dienstleistungsbereich ist am ehesten mit einer spürbaren Erhöhung der Absatzpreise zu rechnen. Angesichts des hohen Anteils tiefer Löhne in der Branche der persönlichen Dienstleistungen steigen die Preise von 1.6% (2500.-- Franken) bis zu 7.5% (3350.-- Franken). Die möglichen Effekte dieser Preissteigerungen werden weiter unten diskutiert (Abschnitt 10.6). Hohe Preissteigerungen ergeben sich ebenfalls im Reinigungsgewerbe (von 0.9% bis zu 4.2%) und Gastgewerbe (von 0.9% bis zu 2.8%). Erstaunlich gering fallen im Vergleich zur Lohnsumme die Preiserhöhungen im Detailhandel aus (von 0.2% bis zu 0.7%). Das hängt damit zusammen, dass der Anteil des Personalaufwands am Endpreis im Verkauf gering ist (17%). Trotzdem dürfte die Einführung von Mindestlöhnen im Verkauf Auswirkungen auf die Struktur des Detailhandels haben (s. weiter unten).

Die Auswirkungen der Mindestlöhne auf die Absatzpreise sind in den betroffenen industriellen Branchen gering. Allerdings sind für die internationale Wettbewerbsfähigkeit eher die Produktionskosten von Bedeutung. Diese zeigen, dass mit Ausnahme der (kleinen) Leder- und Schuhindustrie und der Bekleidungsindustrie alle Branchen die Mindestlöhne einführen könnten, ohne dass diese um mehr als 1% steigen und somit ohne dass die preisliche Wettbewerbsfähigkeit spürbar negativ betroffen wäre. Die gleiche Aussage gilt auch für die Leder-, Schuh- und Bekleidungsindustrie, sofern einer der zwei tieferen Mindestlöhne (2'500.-- Fr., 3'000.-- Fr.) eingeführt wird. Der höchste Mindestlohn erhöht in den zwei genannten Branchen die Produktionskosten um 2% resp. 2.7%. Da gerade in diesen Branchen die Elastizität der Nachfrage beträchtlich sein sollte, sprechen auch diese Zahlen dafür, zur Einführung eines allfälligen Mindestlohnes auf diesem höchsten Niveau eine Übergangszeit von 2-3 Jahren zu gewähren.

Insgesamt kann festgestellt werden, dass die Mindestlöhne in den meisten Branchen eingeführt werden könnten, ohne dass es zu Preiserhöhungen von deutlich mehr als 1% kommt. Eine Branche ist von allen Mindestlöhnen stark betroffen: die der persönlichen Dienstleistungen. Die zwei höheren Mindestlöhne (3'000.-- Fr. und 3343.-- Fr.) führen zusätzlich in zwei Branchen im Dienstleistungsbereich zu deutlichen Preiserhöhungen (Reinigungs- und Gastgewerbe). Gleichzeitig steigen die Wertschöpfungspreise in zwei Branchen deutlich an (Bekleidungsindustrie, Lederwaren und Schuhe), bei denen die Nachfrage sehr sensibel auf Preisänderungen reagieren könnte.

#### *10.6 Mögliche Auswirkungen auf die Branchen*

Die Expertengruppe konnte in der knappen zur Verfügung stehenden Zeit keine Branchenstudien anfertigen lassen, um die Folgen auf die Unternehmungen detailliert abzuschätzen. Sie beschränkt sich deshalb in diesem Abschnitt auf Plausibilitätsüberlegungen und Fragen. Sie würde es begrüßen, wenn die Verbände der Arbeitnehmer oder Arbeitgeber in den betroffenen Branchen spezielle Studien in Auftrag geben würden, welche den Einfluss von Mindestlöhnen in ihren Branchen konkret untersuchen würden.

Um die Auswirkungen von Mindestlöhnen abzuschätzen, ist zunächst der Spielraum für kostensenkende und qualitätssteigernde Anpassungen abzuklären. So ist es in einigen Branchen denkbar, dass die Arbeitsproduktivität durch Rationalisierungsmassnahmen oder durch eine bessere Auslastung der Beschäftigten erhöht wird. Das gleiche Resultat lässt sich auch erreichen, wenn die Qualität der Dienstleistung derart erhöht wird, dass sie die höheren Preise rechtfertigt.

Um die Produktion rationalisieren oder die Qualität erhöhen zu können, sind allenfalls Anpassungen beim Angebot vorzunehmen. Solche sind insbesondere für die betroffenen Dienstleistungsbranchen zu diskutieren.

Schliesslich ist die Reaktion der Nachfrage (und damit der Produktion und Beschäftigung) auf die höheren Preise abzuschätzen. Eine zentrale Rolle kommt dabei der Preiselastizität der Nachfrage zu. Diese gibt an, wie stark die Nachfrage auf Preisänderungen reagiert. Sie hängt beispielsweise davon ab, wie wichtig das entsprechende Gut für die Konsumenten ist (lebensnotwendig oder Luxusgut), ob es in einer komplementären oder substitutiven Beziehung zu anderen Gütern steht (das Reinigen von Büros steht in einer komplementären Beziehung zur den anderen Produktionsleistungen und kann deshalb nicht leicht ersetzt

werden, umgekehrt kann eine Familie beschliessen, selber zu putzen und statt die Wohnung reinigen zu lassen, mehr in Restaurants zu essen).

Entscheidend für die Preiselastizität der Nachfrage ist die Konkurrenzposition gegenüber ausländischen Anbietern. Je direkter eine Unternehmung der ausländischen Konkurrenz ausgesetzt ist, um so eher dürfte die Nachfrage auf Preisänderungen reagieren. Die Preiselastizität dürfte vor allem in den Industriebranchen und Teilen der Hotellerie ausgeprägt sein.

Ausgangspunkt der folgenden Überlegungen sind die im letzten Abschnitt errechneten Preissteigerungen. Sie sind wie bereits erwähnt als Obergrenze zu betrachten, da es möglich ist, dass die Unternehmungen die stärkeren Lohnerhöhungen für Bezüger der tiefsten Löhne wenigstens teilweise dadurch kompensieren, dass die höheren Löhne weniger angehoben werden.

Die höchsten Preissteigerungen sind bei den persönlichen Dienstleistungen zu erwarten. In dieser Branche könnten die höheren Löhne dazu führen, dass noch mehr als heute in die Schwarzarbeit ausgewichen wird. Deshalb können die Mindestlöhne in dieser Branche nur durchgesetzt werden, wenn gleichzeitig Massnahmen gegen die Schwarzarbeit ergriffen werden. Es ist durchaus vorstellbar, dass die Mindestlöhne eine vermehrte Professionalisierung des Dienstleistungsangebots nach sich ziehen. Denkbar ist einerseits eine grössere Konstanz des Personals, wodurch die Kosten der Personalrotation gesenkt werden. Andererseits ist zu erwarten, dass vermehrt Leistungspakete statt Einzelleistungen angeboten werden, wodurch die Reisezeiten gesenkt und die Preise weniger erhöht werden können. Unabhängig davon ist jedoch damit zu rechnen, dass die Preise in dieser Branche deutlich steigen werden, wodurch die Nachfrage mit grösster Wahrscheinlichkeit tangiert wird. Allerdings ist zu beachten, dass die Einkommenselastizität (die Reaktion der Nachfrage auf wachsende Einkommen) in dieser Branche grösser als 1 sein dürfte, womit unabhängig von der Preisentwicklung mit einem kontinuierlichen Wachstum der Nachfrage zu rechnen ist. Das bedeutet, dass die höheren Preise, wenn die Mindestlöhne nicht schockartig in einer Periode eingeführt werden, nur vorübergehend zu einem gedämpften Wachstum der Nachfrage führen wird. Die Tatsache, dass die persönlichen Dienstleistungen an Gewicht gewinnen, ist ein bedeutendes Argument dafür, rechtzeitig Massnahmen gegen die Schwarzarbeit in dieser Branche zu ergreifen und einen Weg zu suchen, um Mindestlöhne festzulegen. Sonst wächst hier ein Tieflohsegment, das später schwierig wegzubringen sein wird, weil zu viele von den tiefen Löhnen und Preisen profitieren.

Für das Reinigungsgewerbe können die gleichen Argumente vorgebracht werden. Gerade in dieser Branche könnten ein verstärkter Einsatz gegen die Schwarzarbeit und Mindestlöhne zu einer Professionalisierung der Arbeit beitragen und diejenigen Unternehmungen stärken, die sich heute schon für anständige Arbeitsbedingungen einsetzen.

Grössere Preiserhöhungen sind auch für das Gastgewerbe zu erwarten, wenn Mindestlöhne eingeführt, bzw. die heutigen GAV-Mindestlöhne erhöht werden. Allerdings sind auch Massnahmen zu erwarten, welche die Effektivität des Arbeitseinsatzes erhöhen. Dazu gehören Anpassungen beim Leistungsangebot (Diversifikation) mit dem Ziel einer gleichmässigeren Auslastung der Betriebe (insbesondere saisonal), eine Vergrösserung der Betriebe, eine vermehrte Spezialisierung, die Zusammenlegung der Tätigkeitsfelder zur Vermeidung von „Leerzeiten“, eine gleichmässigerere Verteilung des Arbeitsanfalls (frühere Vorbereitung der

Speisen u.a.), bauliche Massnahmen zur Verringerung der Transportwege und des Reinigungsaufwandes, dauerhaftere Bindung der Beschäftigten an den Betrieb, geringere Fluktuationskosten (Probst (1992), Zegg, (1987), Frick u.a., (1995). Diese Entwicklungen sind bereits heute im Gang. Beschleunigt wurden sie durch die lange Rezession in den neunziger Jahren, welche zusammen mit dem zeitweise massiv überbewerteten Franken die Nachfrage nach touristischen Dienstleistungen schrumpfen liess. Verzögert wurden sie durch die jahrzehntelange Möglichkeit, billige (und rechtlose) Saisoniers einstellen zu können (u.a. Flückiger und Benetti (1997), Frick u.a.(1995), Dhima (1991), Straubhaar (1991). Höhere Mindestlöhne dürften im übrigen das Gastgewerbe auf dem Arbeitsmarkt attraktiver machen. Damit würden die Rekrutierungsmöglichkeiten insbesondere bei inländischen Frauen und Jugendlichen verbessert. Gleichzeitig dürfte auch das Ansehen des Gastgewerbes in der Bevölkerung steigen.

Ebenso dürften höhere Mindestlöhne die bereits zu beobachtende Tendenz beschleunigen, das Angebot zu polarisieren zwischen einem teureren Angebotssegment mit relativ unelastischer Nachfrage (Luxusangebote) und einem Segment, welches dank Rationalisierungen und Spezialisierung auf relativ wenig personalintensive Sparten (Selbstbedienung, Parahotellerie) preislich konkurrenzfähig bleibt.

Das Gastgewerbe und die Hotellerie sind viel zu heterogen, um die Auswirkungen so generell abzuhandeln. So wäre zu unterscheiden zwischen dem Geschäfts-, dem Messe-, dem Ferientourismus und der Nachfrage nach gastgewerblichen Dienstleistungen der Ortsansässigen. Mit Ausnahme des Messetourismus sind alle Nachfragekomponenten stark einkommensabhängig. Das bedeutet, dass die Preise langfristig im Vergleich zur Einkommensentwicklung eine untergeordnete Rolle spielen und dass der touristische Markt weiterhin stark wachsen wird. Allerdings dürften die Preise kurzfristig besonders bei der Hotellerie und dem Ferientourismus generell einen wesentlichen Einfluss auf die Nachfrage ausüben, weil die internationale Konkurrenz wegen billiger Reisekosten stark zugenommen hat. Dies zeigt sich auch an der starken Wechselkursabhängigkeit des schweizerischen Tourismus. Das spricht dafür, den Einfluss der Preissteigerungen ernst zu nehmen und zur Erhöhung der Mindestlöhne eine Übergangszeit zu gewähren. Allerdings ist auch in diesem Zusammenhang wieder zu betonen, dass in der internationalen Konkurrenz der schweizerische Tourismus auf qualitativ hoch stehende Leistungen angewiesen ist. Und eine solche ist nur mit einem hoch motivierten, zuverlässigen Personal zu erbringen. Das spricht für höhere Mindestlöhne im Gastgewerbe, welche die oben beschriebenen betrieblichen Anpassungen beim Arbeitseinsatz beschleunigen.

In den industriellen Branchen werden die Preisanpassungen mit Ausnahme der zwei Branchen Bekleidung und Leder/Schuhe nach unseren Berechnungen keine grossen Probleme auslösen. Generell kann in der Industrie nicht erwartet werden, dass die höheren Mindestlöhne bedeutsame betriebliche Anpassungen in der Arbeitsorganisation auslösen, da diese Branchen seit langem einem starken internationalen Preiswettbewerb ausgesetzt sind. Deshalb sollte für die Einführung der höheren zwei Mindestlöhne zumindest den zwei am meisten betroffenen (kleinen) Branchen eine 2-3-jährige Übergangsfrist eingeräumt werden.

Die groben Berechnungen sowie eine Sichtung der vorhandenen Literatur über die betroffenen Branchen lassen die Expertengruppe vermuten, dass die Mindestlöhne ohne bedeutsame negative wirtschaftliche Effekte eingeführt werden können, sofern den betroffenen Branchen dazu genügend Zeit gewährt wird. Der Rhythmus einer allfälligen

Einführung von Mindestlöhnen sollte so gewählt werden, dass auch in stark betroffenen Branchen die Lohnsumme infolge des Mindestlohnes nicht mehr als um 1,5% bis 2% pro Jahr steigt. Das würde bedingen, dass für die zwei höheren Mindestlöhne Anpassungszeiten von 3 resp. 5 Jahren gewährt werden.

## 11. Fragen zur Einführung von Mindestlöhnen

Die Expertengruppe hat in den Kapiteln 9 und 10 verschiedene Mindestlöhne geprüft und auf einfache Art versucht, die wirtschaftlichen Auswirkungen abzuschätzen. Bevor in Kapitel 12 verschiedene Alternativen dargestellt werden, wie Mindestlöhne eingeführt und durchgesetzt werden können, stellen sich noch einige Fragen zu den Modalitäten einer solchen Einführung.

### 11.1 Festlegung des Mindestlohnes

Die meisten Bezüger und Bezügerinnen tiefer Löhne erhalten einen fixen Monats- oder Stundenlohn. Sobald jedoch Trinkgelder und (in der Landwirtschaft und in den Hotellerie) Naturallöhne (Kost und Logis) Teil des Einkommens werden, braucht es eine klare Definition der Lohnbestandteile, die dem Mindestlohn angerechnet werden können. Angesichts der vielen Teilzeitbeschäftigten mit unregelmässigen Arbeitszeiten sowie der Zunahme der „Arbeit auf Abruf“ ist weiter von Bedeutung, wie die Arbeitszeit genau definiert werden soll, auf deren Basis der Mindestlohn errechnet wird.

Deshalb stellen sich drei Fragen:

- Welche Lohnbestandteile sollen im Mindestlohn berücksichtigt werden?
- Welche Arbeitszeit soll für die Berechnung des Mindestlohnes berücksichtigt werden?
- Was ist die Referenzperiode, innerhalb der die Mindestlohnvorschrift eingehalten werden muss?

Die Expertengruppe ist der Ansicht, dass eine Mindestlohnregelung präzise festhalten soll, was als Teil des Mindestlohnes berücksichtigt werden soll. Die Definition soll so gewählt werden, dass das Hauptziel des Mindestlohnes erreicht wird, nämlich dass alle Beschäftigten pro noch zu definierende Zeiteinheit der Erwerbstätigkeit ihren Mindestlohn mit Sicherheit erhalten. Das bedeutet einerseits, dass Überstunden- und Schichtzuschläge sowie andere Zuschläge für unübliche Arbeitsbedingungen nicht in den Mindestlohn eingerechnet werden können. Andererseits können aber alle Lohnbestandteile, die in der Referenzperiode regelmässig bezahlt werden, mitberücksichtigt werden.

Diese Grundsätze lassen für die einzelnen Lohnbestandteile folgende Folgerungen zu:

- Überstunden- und Schichtzuschläge sowie andere Zuschläge für besondere Arbeitsbedingungen gehören nicht in den Mindestlohn. Sonst werden die Bezüger und Bezügerinnen dieser Zuschläge davon abhängig, zu ausserordentlichen Arbeitsbedingungen zu arbeiten.
- Lohnnebenkosten der Arbeitgeber wie Beiträge an die Sozialversicherungen, Ferienzahlungen, Beiträge an Einrichtungen zugunsten der Lohnabhängigen werden den Mindestlöhnen nicht angerechnet. Die Mindestlöhne werden als Bruttolöhne definiert.
- Wo die Entlohnung hauptsächlich auf dem Output beruht (Stückzahlen, Umsatzbeteiligung), kann diese leistungsabhängige Entlohnung im Mindestlohn

berücksichtigt werden. Allerdings darf keine erwerbstätige Person in der berücksichtigten Erwerbszeit weniger als den Mindestlohn erhalten. Zudem sind die Entschädigungen so zu bemessen, dass keine erwerbstätige Person bei normalem Arbeitseinsatz weniger verdient als den vorgesehenen Mindestlohn. Im Streitfall ist der Nachweis vom Arbeitgeber zu erbringen, wonach die lohnabhängige Person bei normalem Arbeitseinsatz den Mindestlohn verdient hätte. Wo die Entlohnung nur teilweise auf dem Output beruht, können die gleichen Grundsätze angewandt werden.

- Werden Trinkgelder zentral eingezogen und auf alle Beschäftigten (oder eine bestimmte Gruppe der Beschäftigten) verteilt, können diese in den Mindestlohn eingerechnet werden. Reichen die Trinkgelder in einer Referenzperiode nicht aus, um den Mindestlohn zu bezahlen, muss die Unternehmung die Differenz bezahlen, damit niemand weniger als den Mindestlohn verdient. Trinkgelder, die der Kunde den Beschäftigten direkt gibt, dürfen nicht im Mindestlohn berücksichtigt werden.
- In der Hotellerie und in der Landwirtschaft erhalten Beschäftigte in einigen Fällen Kost und Logis. Diese sind Teil des Lohnes und sollten deshalb dem Mindestlohn angerechnet werden können. Damit aber nicht ungerechtfertigt hohe Abzüge getätigt werden, sollten diese gleichzeitig mit der Festlegung eines Mindestlohnes begrenzt werden.
- Der Mindestlohn sollte für die in einer Branche übliche Arbeitszeit bestimmt werden. Das bedeutet, dass der auf Monatsbasis festgelegte (Brutto-)Mindestlohn für die Teilzeitbeschäftigten gemäss ihrem Beschäftigungsanteil umgerechnet wird. Für Personen, die auf Stundenlohnbasis entschädigt werden, kann der Monatsmindestlohn gemäss den in den Branchen üblichen Arbeitszeiten auf Stundenlöhne umgerechnet werden.
- Weiter ist bei der Frage nach der relevanten Arbeitszeit zu unterscheiden zwischen der Zeit, die bezahlt ist, und der Zeit, welche die Erwerbstätigen am Arbeitsplatz verbringen. Als Arbeitszeit, die zur Berechnung des Mindestlohnes zu berücksichtigen ist, sollte zumindest die Zeit gelten, welche die Lohnabhängigen am Arbeitsplatz verbringen und die sie für die Arbeit zur Verfügung stellen. Die Gefahr besteht, dass Unternehmungen dieser Regelung ausweichen, indem sie versuchen, das Personal nur für die Zeiten anzubieten, an welchen sie Arbeit haben. Dieses Problem der zunehmenden Arbeit auf Abruf muss nach Meinung der Expertenkommission unabhängig von der Fragen nach den Mindestlöhnen rechtlich angegangen werden.
- Es ist nicht ausgeschlossen, dass es Beschäftigte gibt, deren Löhne im Zeitablauf stark schwanken. Aus der Sicht der Expertengruppe muss der Mindestlohn pro geleistete Arbeitszeit auf Monatsbasis eingehalten werden. Der Monat ist in der Schweiz der übliche Zahlungsrhythmus für die Löhne. Die Lohnabhängigen müssen die meisten Rechnungen auf Monatsbasis bezahlen.

### *11.2 Anpassung an die Teuerung resp. allgemeine Lohnentwicklung*

Die Expertengruppe vertritt die Ansicht, dass die Mindestlöhne, die aus einer relativen Betrachtung hergeleitet werden, an die jährliche Lohnentwicklung angepasst werden müssen. Nur so kann gewährt werden, dass der gewünschte, relative Schwellenwert zwischen der Hälfte und zwei Dritteln des Medianlohnes beibehalten wird.

Wird der Mindestlohn aus einer Analyse der Kosten zur Deckung des Existenzminimums errechnet, ist die Frage nach der Indexierung schwieriger zu beantworten. Die Expertengruppe ist der Ansicht, dass die so definierten Mindestlöhne mindestens der jährlichen Teuerung anzupassen wären, damit die Kaufkraft dieser Löhne nicht abnimmt. Da jedoch die Mietpreise und Krankenkassenprämien bei Bezüglern sehr tiefer Löhne in der Regel einen grösseren Anteil an ihren Gesamtausgaben ausmachen und die Preise für diese zwei Verwendungskomponenten schneller steigen als die allgemeine Teuerung, kann auch die Verwendung eines anderen Indexes in Betracht gezogen werden. Zwei Varianten müssen dabei geprüft werden: die Konstruktion eines speziellen Index für Haushalte mit tiefen Einkommen oder die Anpassung der Mindestlöhne an den Lohnindex. Die Expertengruppe hat die Frage der Wahl eines geeigneten Indexes nicht beantwortet.

### *11.3 Umgehungsgefahren eines Mindestlohnes*

Mit der möglichen Einführung eines Mindestlohnes verbindet sich die Befürchtung, dass einzelne Unternehmen versucht sein würden, die höhere Lohnsumme mittels anderer nichtmonetärer Faktoren zu Ungunsten der Arbeitnehmenden zu kompensieren. Diese indirekte Überwälzung eines erhöhten Minimallohnes kann insbesondere durch eine Verschlechterung der anderen Arbeitsbedingungen, durch eine Kompensation mit anderen Lohnbestandteilen oder durch ein Ausweichen auf Schwarzarbeit stattfinden.

Der Nutzen, den ein Tieflohnbezüger oder eine Tieflohnbezügerin aus dem erhöhten Mindestverdienst zieht, kann durch eine ungewollte Verringerung seines Beschäftigungsgrades ebenso zunichte gemacht werden wie durch eine Änderung seines Anstellungsverhältnisses. Die grösste Unsicherheit bezieht sich jedoch auf eine zusätzliche, einseitig auferlegte Flexibilisierung der Arbeitszeit. Diese Gefahr ist um so grösser, als dass Tieflohnbranchen wie der Detailhandel, die Reinigung oder das Gastgewerbe bereits sehr unregelmässige Einsatzzeiten kennen. Diese Fragen werden nicht im Rahmen dieser Untersuchung geklärt, sondern fallen in den Aufgabenbereich des Arbeitsrechtes. Trotzdem müssen diese Befürchtungen ernst genommen und im Falle einer Mindestlohn-Einführung im Detail abgeklärt werden.

Die Gefahr, dass der Mindestlohn durch eine Reduktion anderer Lohnbestandteile kompensiert wird, kann umgangen werden, indem die dem Mindestlohn anzurechnenden Lohnbestandteile möglichst genau definiert werden. Diese Frage wurde bereits in Kapitel 10.1 diskutiert.

Eine der Hauptbefürchtungen, die mit der möglichen Einführung eines Mindestlohnes einhergeht, bezieht sich auf das Ausweichen auf Schwarzarbeit, auf nicht deklarierte Arbeitsverhältnisse. Je höher der Mindestlohn angesetzt wird, desto grösser wird der Anreiz für einen Teil der Arbeitgebenden, die staatliche Lohnregelung durch Schwarzarbeit zu unterlaufen. Auf den Schaden, den illegale Arbeitsverhältnisse einer Volkswirtschaft zufügen, braucht nicht lange eingegangen zu werden: Fehlende Abdeckung mit Sozialversicherungen

fragilisiert die Stellung des Arbeitnehmenden, das Nicht-Einhalten der in einer Wirtschaft gängigen Regeln verfälscht die Wettbewerbsbedingungen, das Nicht-Bezahlen von Sozialabgaben und Steuern schwächt die öffentlichen Finanzen. Die Wirksamkeit einer gesetzlichen Mindestlohnregelung hängt deshalb nicht zuletzt auch von einer parallel geführten effizienten Bekämpfung der Schwarzarbeit ab.

#### *11.4 Weitere Fragen zur Einführung der Mindestlöhne*

Der Geltungsbereich der Mindestlöhne soll möglichst breit definiert werden. Allerdings ist die Expertengruppe der Ansicht, dass Jugendliche unter 20 Jahren generell vom Geltungsbereich ausgenommen werden sollten, weil die Ausbildung und Integration in das Erwerbsleben nicht durch einen allenfalls zu hohen Mindestlohn behindert werden darf. Ausnahme von Mindestlohn wären auch dort vorzusehen, wo Personen in der Unternehmung ausgebildet werden oder wo die Unternehmung klar definierte Integrationsleistungen in das Erwerbsleben erbringt.

Wie bereits im Kapitel 10 ausgeführt wurde, sollte für die allfällige Einführung eines Mindestlohnes eine Übergangszeit von bis zu 5 Jahren vorgesehen werden, damit die Lohnsumme auch in stark betroffenen Branchen infolge des Mindestlohnes nicht mehr als 1,5% bis 2% pro Jahr steigt.

## 12. Handlungsalternativen

Der Auftrag des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes an die Expertengruppe beschränkt sich nicht nur darauf, die Folgen von Mindestlöhnen auf die Lohnstruktur, Einkommensverteilung und Beschäftigung zu prüfen. Darüber hinaus soll die Arbeitsgruppe Möglichkeiten aufzeigen, wie die tiefen Löhne gesetzlich bekämpft werden können. Die Expertengruppe will diese letzte Frage nur ansatzweise beantworten, indem sie verschiedene mögliche Wege aufzeigt. Welche Strategie dann gewählt wird, muss politisch entschieden werden. Im folgenden wird zwischen drei Alternativen unterschieden, die sich jedoch auch auf verschiedene Arten kombinieren lassen.

### 12.1 Bekämpfung der tiefen Löhne mit Gesamtarbeitsverträgen

Die tiefsten Löhne können durch einen verstärkten Einsatz der Gesamtarbeitsverträge (GAV) bekämpft werden. Dazu müssen die zu tiefen Mindestlöhne in den GAV erhöht, wo sie zu tief sind. Der Geltungsbereich der GAV ist zudem auf die Gruppen von Beschäftigten auszudehnen, die vorwiegend von tiefen Löhnen betroffen sind. Zudem müsste in Branchen ohne GAV eine politische und gewerkschaftliche Offensive gestartet werden, um in diesen Branchen Gesamtarbeitsverträge neu einzuführen. Es ist zu vermuten, dass die letzte Bemühung nur dann erfolgreich sein könnte, wenn in diesen Branchen Gewerkschaften existieren oder aufgebaut werden. Diese müssten in der Lage sind, den notwendigen Einfluss auf die Unternehmungen auszuüben, damit diese bereit sind, GAV beizutreten.

Angesichts der offensichtlichen Lücken in der Abdeckung mit Gesamtarbeitsverträgen (s. Kapitel 4) und dem in vielen Fällen ungünstigen Kräfteverhältnis zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden in diesen Branchen, ist es unrealistisch anzunehmen, die Löhne unter dem Existenzminimum könnten in vernünftiger Frist allein mit dem Instrument der GAV beseitigt werden.

### 12.2 Anwendung der „flankierenden Massnahmen“

Am 8. Oktober 1999 hat das Parlament die flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit beschlossen. Damit werden Instrumente bereitgestellt, um das Unterbieten von Lohn- und Arbeitsbedingungen infolge der Personenfreizügigkeit wirksam zu bekämpfen:

- Das Entsendegesetz sieht vor, dass ausländische Firmen, welche mit ihrem Personal in der Schweiz ihre Dienste anbieten, sich an die schweizerischen Arbeitsbedingungen zu halten haben. Allerdings gilt dies nur für Arbeitsbedingungen, die in der Schweiz gesetzlich, in allgemeinverbindlichen Gesamtarbeitsverträgen (aveGAV) oder in Normalarbeitsverträgen (NAV) vorgeschrieben sind. Das Entsendegesetz wird deshalb erst durch die drei weiteren Massnahmen wirksam. Dieses Gesetz basiert auf einer entsprechenden EU-Richtlinie.
- Die Behörden erhalten im Missbrauchsfall nach Antrag der tripartiten Kommission das Recht, für bestimmte Berufe oder Branchen Normalarbeitsverträge mit zwingend einzuhaltenden Mindestlöhnen zu erlassen. Diese Massnahme ist um so wichtiger, als

rund die Hälfte der Lohnabhängigen in der Privatwirtschaft keinem GAV unterstellt ist und viele GAV keine Mindestlöhne enthalten.. Die Möglichkeit, bindende Mindestlöhne zu erlassen, ist für die Schweiz neu.

- Heute ist es in der Schweiz äusserst schwierig, einen GAV für alle Beschäftigten und Unternehmungen einer Branche obligatorisch zu erklären. Neu können die Bestimmungen über die minimale Entlohnung und die ihr entsprechende Arbeitszeit sowie über die paritätischen Kontrollen im Missbrauchsfall erleichtert allgemeinverbindlich erklärt werden. In diesem Fall werden die ersten zwei Quoren (am GAV beteiligte Unternehmungen, Beschäftigungsanteil dieser Unternehmungen) auf 30% gesenkt. Das dritte Quorum (Organisationsgrad der Arbeitnehmenden) fällt weg. Somit konnte wenigstens für den „Missbrauchsfall“ eine gewisse Erleichterung bei der Allgemeinverbindlicherklärung durchgesetzt werden. Im Allgemeinen bleiben die Voraussetzungen für die Allgemeinverbindlicherklärung im internationalen Vergleich noch immer hoch. Die Erleichterung bedeutet jedoch eine eindeutige Stärkung der GAV als Instrument des Arbeitnehmerschutzes.
- Der Bund und die Kantone setzen tripartite Kommissionen ein, welche den Arbeitsmarkt beobachten und bei Missbräuchen einschreiten. Sie beantragen den Erlass von Normalarbeitsverträgen mit Mindestlöhnen und die erleichterte Allgemeinverbindlichkeit. Die tripartiten Kommissionen haben das Recht auf Einsichtnahme in die für die Untersuchung notwendigen Dokumente.

Diese „flankierenden Massnahmen“ erleichtern es, die tiefsten Löhne durch eine Kombination von gesamtarbeitsvertraglichen und quasi-gesetzlichen Lösungen (NAV) zu bekämpfen. Indem Mindestlöhne in Gesamtarbeitsverträgen festgelegt werden, ergibt sich ein Bezugspunkt für die Definition von ortsüblichen Löhnen. Diese können einerseits mittels der Allgemeinverbindlichkeit, andererseits mit bestimmte Branchen oder Berufe beschränkten, Mindestlöhnen in Normalarbeitsverträgen auf andere Gruppen der Beschäftigten ausgedehnt werden.

Somit bieten die flankierenden Massnahmen neue Möglichkeiten, tiefe und tiefste Löhne zu bekämpfen. Dies wird vor allem dann möglich sein, wenn die beanstandeten Löhne deutlich tiefer sind als die orts- und berufsüblichen Löhne. Es ist deshalb zu erwarten, dass die Kompetenz, Mindestlöhne zu erlassen, vor allem in Branchen angewendet wird, in denen keine Gesamtarbeitsverträge existieren, die Mindestlöhne enthalten.

Wie wirksam diese „flankierenden Massnahmen“ im Kampf gegen zu tiefe Löhne werden, hängt vom politischen Willen ab, tiefe Löhne zu bekämpfen. Sie bieten aber ein flexibles Instrumentarium, um berufs-, branchen- oder regionsspezifische soziale Probleme zu lösen.

### *12.3 Gesetzliche Mindestlöhne*

Als dritte Variante kann ein genereller gesetzlicher Mindestlohn vorgesehen werden, der mit Ausnahmen und Übergangszeiten für bestimmte Branchen oder Berufe und regionalen Abstufungen versehen werden könnte. Dieser Mindestlohn hätte einerseits auszugehen von den Lebenshaltungskosten in der Schweiz. Er sollte, wie dies in Kapitel 10 dargestellt wird, genügen, um den Lebensunterhalt einer erwachsenen Person zu decken. Andererseits müsste dieser Mindestlohn Rücksicht nehmen auf die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in den Branchen, die von einer Erhöhung der tiefen Löhne am meisten betroffen wären. Stark

betroffen wären das Gastgewerbe, der Verkauf, das Reinigungsgewerbe und die Landwirtschaft. Je nach erwarteten wirtschaftlichen Auswirkungen müssten für diese Branchen zur Einführung des Mindestlohnes Übergangszeiten von bis zu 5 Jahren gewährt werden (vgl. Kapitel 11).

Im Unterschied zu den zwei obigen Möglichkeiten der Bekämpfung der tiefen und tiefsten Löhnen kann beim gesetzlichen Mindestlohn weniger nach Wirtschaftslage der einzelnen Wirtschaftszweige differenziert werden. Zudem besteht die Gefahr, dass aus Rücksicht auf die wirtschaftlich schwächsten Branchen ein Mindestlohn festgelegt wird, der zur Existenzsicherung nicht genügt. Dies wäre vor allem dann ein Problem, wenn gleichzeitig die Bemühungen um höhere Löhne in anderen Branchen wegen des Mindestlohnes geringer ausfallen. Die empirischen Resultate scheinen eher in die Richtung zu deuten, dass die Einführung oder Erhöhung eines Mindestlohnes eine Aufwärtsbewegung auch bei den Löhnen auslösen, die sich zuvor auf dem Niveau des neuen Mindestlohnes oder knapp darüber befanden. Eine solche Reaktion ist einleuchtend, weil die Unternehmungen versuchen, trotz Mindestlohn die Lohnunterschiede und –hierarchie einigermaßen beizubehalten<sup>42</sup>. Allgemeine Mindestlöhne sind zudem auch eine Garantie dafür, dass die tiefen Löhne in der politischen Diskussion ein Dauerthema bleiben. Regelmässig wird es politische Auseinandersetzungen um die Höhe der Mindestlöhne geben.

#### *12.4. Kompetenz zum Erlass von gesetzlichen Mindestlöhnen*

Wie in Kapitel 5 dargelegt wurde, hat die Schweiz sowohl einen international-rechtlichen und als auch einen verfassungsrechtlichen Auftrag, dafür zu sorgen, dass die Löhne jeder/m ArbeitnehmerIn einen angemessenen Lebensunterhalt für sich und ihre/seine Familie ermöglichen. Dieser Auftrag umfasst auch den Erlass von gesetzlichen Mindestlohnregelungen. Es stellt sich nun die Frage der Zuständigkeit für den Erlass solcher Regelungen. Der Bund benötigt eine Verfassungsgrundlage, um gesetzgeberisch tätig werden zu können, andernfalls sind nur die Kantone zum Erlass von Mindestlöhnen befugt (Art. 42 nBV).

Mit Art. 110 Abs. 1 nBV, der dem Bund die Kompetenz gibt, Vorschriften zu erlassen u.a. über den Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, besteht bereits eine solche Gesetzgebungskompetenz. Gesetzliche Mindestlöhne, die bezwecken, allen Arbeitnehmenden einen angemessenen Lebensunterhalt zu garantieren und damit das Schicksal der ärmsten Gesellschaftsschichten zu verbessern, fallen, genauso wie der übrige Arbeitnehmerschutz (Arbeitszeit, Arbeitssicherheit, Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, arbeitsvertragsrechtlicher Minimalschutz im Obligationenrecht), unter Art. 110 Abs. 1, auch ohne ausdrückliche Erwähnung. Sie sind sozialpolitische Massnahmen, d.h. „des mesures qui tendent à procurer du bien-être à l'ensemble ou à une grande partie des citoyens ou à accroître ce bien-être par l'amélioration des conditions de vie, de la santé et des loisirs“<sup>43 44</sup>. Sozialpolitische Massnahmen können über das nackte Existenzminimum<sup>45</sup> hinausgehen.

<sup>42</sup> Solche Reaktionen wurden bei der Abschätzung der wirtschaftlichen Folgen nicht berücksichtigt (vgl. Kapitel 11).

<sup>43</sup> BGE 113 Ia 139 und 97 I 499, 506, Griessen

<sup>44</sup> Der Bundesgesetzgeber hatte am 27. Juni 1919, gestützt auf Artikel 34ter BV von 1908, ein neues Bundesgesetz „portant réglementation des conditions de travail“ (FF 1919 III 880). Dieses Gesetz sah die Einführung von paritätischen Lohnkommissionen vor, die die Kompetenz gehabt hätten, die Löhne festzusetzen. Das Gesetz scheiterte zwar im Referendum (am 21. März 1920, mit einer Mehrheit von nur

So dient Art. 110 Abs. 1 nBV, der dem 34<sup>ter</sup> aBV entspricht, bereits heute als Verfassungsgrundlage für verschiedene Gesetzesbestimmungen, die für bestimmte Kategorien von Arbeitnehmenden direkt oder indirekt einen Mindestlohn vorschreiben. Es sind dies<sup>46</sup>:

- AVEG: Allgemeinverbindlicherklärung (AVE) von Gesamtarbeitsverträgen (GAV). Diese Mindestlöhne sind justiziabel.
- Heimarbeitsgesetz: schreibt relative Mindestlöhne vor, die Bezug nehmen auf die für die gleiche Arbeit im Betrieb ausbezahlten Löhne. Sind justiziabel. Praktisch bedeutungslos.
- AVG: Schreibt für den Personalverleih die Einhaltung der orts- und berufsüblichen Arbeitsbedingungen oder gesetzlichen Vorschriften und Erfordernisse hinsichtlich Form/Inhalt des Arbeitsvertrages (Art. 19 Abs. 3 AVG); Lohn- und Arbeitszeitbestimmungen eines ave GAV, wenn Einsatzbetrieb diesem unterstellt ist.
- Art. 9 BVO für ausländische ArbeitnehmerInnen: relative Mindestlöhne, sind justiziabel. Wird durch die im Rahmen der flankierenden Massnahmen beschlossenen Massnahmen ersetzt resp. ergänzt.

Auch die als flankierende Massnahmen zum freien Personalverkehr mit der EU angenommenen Gesetze und Gesetzesänderungen basieren auf Art. 110 Abs. 1 nBV.

Art. 110 Abs. 1 nBV räumt dem Bund eine ziemlich weitgehende Kompetenz ein, sowohl hinsichtlich des Inhaltes wie auch des Geltungsbereiches. Die im Rahmen der flankierenden Massnahmen zum freien Personenverkehr beschlossenen Änderungen des OR und des AVEG nutzen erstmals seit langem diesen verfassungsrechtlichen Spielraum etwas stärker aus.

Der Bund muss gesetzliche Mindestlöhne verhältnismässig ausgestalten. Sie sollten sich an den branchenüblichen Löhnen orientieren, aber logischerweise unter den Durchschnittslöhnen liegen. Sie müssen differenziert sein, und dabei insbesondere auf Alters-, Qualifikations- und regionale Unterschiede Rücksicht nehmen. Welches Niveau sozialpolitisch nötig und politisch akzeptabel ist, ist letztlich eine politische Frage.

Solange der Bund seine Gesetzgebungskompetenz im Bereich von Mindestlöhnen nicht erschöpft, sind auch die Kantone zum Erlass von gesetzlichen Mindestlöhnen befugt, unter der Voraussetzung, dass sie damit sozialpolitische Ziele verfolgen. „Ces mesures sont compatibles avec la liberté du commerce et de l'industrie tant qu'elles n'ont pas pour but d'intervenir dans la libre concurrence et qu'elles se conforment aux principes constitutionnels auxquels toutes les restrictions des libertés individuelles doivent obéir (légalité, intérêt public, proportionnalité, égalité)“ (s. Fussnote 41). Die Kantone sind hingegen nicht befugt zu wirtschaftspolitisch motivierten gesetzlichen Mindestlöhnen, die strukturelle Eingriffe in die Wirtschaft bezwecken (Art. 94 Abs. 4). Mindestlöhne, die nur ein existenzsicherndes Lohnniveau für alle Arbeitnehmenden sicherzustellen wollen, sind jedoch nicht als wirtschaftspolitische Massnahmen zu qualifizieren.

---

2000 Nein-Stimmen). Das zeigt, dass der Bund nach Artikel 34ter aBV (neu Artikel 110 nBV) eine Gesetzgebungskompetenz im Bereich der Mindestlöhne hat.

<sup>45</sup> Das seinerseits Gegenstand von Art. 12 nBV ist: „Wer in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen, hat Anspruch auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel, die für ein *menschenwürdiges Dasein* unerlässlich sind.“

<sup>46</sup> Die übrigen bestehenden Bestimmungen, die indirekt (relative) Mindestlöhne vorschreiben (Art. 9 BVO, OR-Bestimmungen über den Normalarbeitsvertrag, Art. 7 UWG, sowie die Bestimmungen des BoeB) basieren nicht oder nicht explizit auf dieser Verfassungsbestimmung.

Da kantonale Mindestlohnregelungen die Vertrags- und damit die Wirtschaftsfreiheit<sup>47</sup> einschränken, müssen sie die von der Rechtsprechung erarbeiteten und in der neuen BV verankerten (Art. 36) Voraussetzungen erfüllen, d.h. diese Mindestlohnregelungen müssen auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen, durch ein öffentliches Interesse oder durch den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt sein, verhältnismässig sein und sie dürfen den Kerngehalt der Wirtschaftsfreiheit nicht antasten. Die Anforderung des öffentlichen Interesses ist erfüllt, denn es besteht ja ein klarer Auftrag an die Schweiz, der explizit als Sozialziel in die neue BV übernommen worden ist. Zudem verursachen nicht existenzsichernde Löhne sozialpolitische (Langzeitfolgen der Armut, z.B. bei der Ausbildung oder durch steigende Kriminalität) und finanzpolitische Probleme (z.B. hohe Sozialhilfeausgaben), an deren Verhinderung ein grosses öffentliches Interesse besteht. Die Verhältnismässigkeit ist gegeben, wenn die einschränkenden Massnahmen sich eignen, erforderlich sind und in einem vernünftigen Verhältnis zum Ziel, das es zu verfolgen gilt, stehen<sup>48</sup>. Diese Voraussetzung wird durch gesetzliche Mindestlöhne, die beim Fehlen oder Ungenügen von Gesamtarbeitsverträgen erlassen werden, mit geeigneten Durchsetzungsmechanismen ausgestattet sind und nach Alters-, Qualifikations- und regionalen Kriterien differenziert sind, erfüllt. Der Kerngehalt der Wirtschaftsfreiheit wird durch staatliche Mindestlöhne zum Zwecke der Existenzsicherung nicht angetastet.

### *12.5 Staatliche Lohnzuschüsse als Alternative?*

Gegenüber Löhnen, die dem voll- und hauptberuflich Beschäftigten keine angemessene Lebensführung erlauben, sind grundsätzlich drei mögliche Antworten denkbar: Die erste Antwort heisst Enthaltung und findet in der Gegenwart Anwendung in der Schweiz. Der Staat mischt sich nicht in den Lohnprozess ein, allfällige armutserzeugende Löhne werden hingenommen oder der Sozialhilfe der Kantone und Gemeinden überantwortet. Ein alternativer Ansatz geht davon aus, dass ein annehmbarer Verdienst die volle Reproduktion der Arbeitskraft ermöglichen soll. Aus dieser Forderung lassen sich zwei verschiedene Antworten ableiten: Die eine schlägt einen gesetzlichen Mindestlohn vor, während die andere staatliche Lohnzuschüsse bevorzugt. Die möglichen Auswirkungen eines gesetzlichen Mindestlohnes sind in den vorangehenden Kapiteln eingehend untersucht worden. Dieser Abschnitt untersucht die innere Logik von staatlichen Transferzahlungen an die Arbeitnehmenden.

Die staatlichen Beiträge können entweder als Transferzahlung an die Arbeitnehmenden oder als Subvention an den Unternehmer ausgerichtet werden. Solchen Lohnzuschüssen wird von ihren Befürwortern eine Hauptqualität zugeschrieben: Indem sie den Löhnen erlauben, auf ihr Gleichgewichtsniveau zu fallen, stellen sie keine Belastung für die Beschäftigung dar (Schwarz, 1998). Statt die Arbeitslosigkeit wird so die Arbeit bezahlt (Humbel, 1999). Ausgehend von der Existenz eines sogenannt markträumenden Lohnes liegen dieser Argumentation die neo-klassischen Postulate zugrunde, die in 5.1.1 ausführlicher aufgezeigt werden. Die unter 5.2 zusammengefassten empirischen Studien scheinen jedoch den vermuteten stark negativen Einfluss von Mindestlöhnen auf die Beschäftigung nicht zu bestätigen.

---

<sup>47</sup> Art. 27 nBV

<sup>48</sup> Botschaft vom 20. Nov. 1996 zur Reform der Bundesverfassung, S. 196

Abgesehen von ihrer beschäftigungsneutralen Wirkung bringen Lohnzuschüsse jedoch drei Defizite mit sich, welche die Anwendung dieses Instrumentes problematisch erscheinen lassen. Das erste Defizit stösst sich am Postulat der Kostenwahrheit: Durch staatliche Lohnzuschüsse werden die finanziellen Lasten vom privaten Arbeitgeber zur öffentlichen Hand verschoben. Der Unterhalt einer vollerbstätigen Arbeitskraft wird nicht alleine von derjenigen Instanz bezahlt, die die entsprechende Leistung in Anspruch nimmt, sondern muss vom Kollektiv mitgetragen werden. Die Externalisierung von Kosten des privaten Sektors (Arbeitgeber) auf den öffentlichen Sektor (Sozialstaat) kommt so einer indirekten Subventionierung von Niedriglohnbetrieben gleich.<sup>49</sup>

Die zweite Lücke lässt sich von diesem Defizit ableiten: Indem der Staat einseitig den Tieflohnbereich subventioniert, verfälscht er den Wettbewerb (Humbel, 1999). Bestraft werden diejenigen Unternehmen in Tieflohnbranchen, die ihren Angestellten existenzsichernde Löhne bezahlen, anstatt sich auf Bundesbeiträge zu stützen. Die logische Folge sind verzerrte Anreize, welche den Druck auf die Niedriglöhne zunehmen lassen, da der Staat mit Zuschüssen in die Bresche springt. Im gleichen Rhythmus steigen die Belastungen für den öffentlichen Haushalt.

Subventionen und die falschen Anreize, die mit ihnen einhergehen, führen einen dritten Nachteil mit sich. Sobald es sich dank staatlichen Zuschüssen lohnt, teurere Arbeitskräfte durch billigere subventionierte zu ersetzen, werden falsche Signale ausgesandt. Statt eine zukunftsgerichtete Strategie der Innovation und der hohen Wertschöpfung zu stimulieren, wird eine Tieflohnausrichtung, die einseitig auf kurzfristige Preisvorteile ausgerichtet ist, verstärkt. Die Schweizer Wirtschaftsförderung weist im Zusammenhang mit staatlichen Transferzahlungen auf denselben wunden Punkt hin: „Überdies hat man hierzulande längst die Erfahrung machen müssen, dass Firmen wegen des Zustroms billiger Arbeitskräfte aus dem Ausland notwendige Rationalisierungen verpassten und ihre Wettbewerbsfähigkeit nur zu oft verloren“ (Humbel, 1999, S. 5).<sup>50</sup>

Werden die aufgelisteten Argumente zusammengefasst, muss die gut gemeinte Idee der staatlichen Lohnzuschüsse verworfen werden. Im Endeffekt wird nur ein Niedriglohnbereich etabliert, dessen Finanzierung auf Bundesebene grosse Mittel in Anspruch nimmt und der der Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft Schaden zufügt. Die Chancen der Schweiz im globalen Wettbewerb liegen in Bildung, Innovation und Forschung. Es ist vielversprechender und zudem gesellschaftlich weniger konfliktrichtig, die Produktivität der Beschäftigten zu erhöhen, als auf (subventionierte) Tieflöhne zu setzen (Bosch, 1998).

---

<sup>49</sup> Diese Verlagerung der Lohnkosten von Niedriglohn-Unternehmen zum Staat ist bereits heute in Ansätzen der Fall. Im Kanton Zürich stieg die Zahl der vollerbstätigen Sozialhilfebezüger zwischen 1994 und 1997 von 612 auf 1440 Personen (Volkswirtschaftsdepartement des Kantons St. Gallen, 1999). Über die Fürsorge kommen Kantone und Gemeinden für die Lohndifferenz auf, welche ein Teil der Unternehmen nicht bereit ist zu bezahlen, um dem Arbeitnehmenden ein ausreichendes Einkommen zu gewähren.

<sup>50</sup> Staatssekretär David Syz äussert sich im Allgemeinen ähnlich über staatliche Transferzahlungen: „Subventionen schieben notwendige Restrukturierungen hinaus“ (Stadler/Syz, 1999, S. 33).

### 12.6 Fazit

Die Expertenkommission hat festgestellt, dass internationale Abkommen und die Bundesverfassung die Schweiz verpflichten, sich für Löhne einzusetzen, welche einen angemessenen Lebensunterhalt ermöglichen. Sie hat anschliessend diskutiert, wie hoch ein solches Einkommen sein muss. Sie ist dabei von relativen und absoluten Konzepten ausgegangen. Das Ziel, zu „tiefe“ relative Löhne zu verhindern, ergab in Anlehnung an internationale Definitionen die Schwellenwerte von 2'494.-- Fr. und 3'322.-- Franken, je nachdem, ob ein 50%- oder 66,6%-Anteil des Medianlohnes verwendet wird. Die Herleitung eines Mindestlohnes auf der Basis einer Ermittlung des notwendigen Bedarfs führte zu Mindestlöhnen in der Höhe von 3'066.-- Franken resp. 3'408.-- Franken.

Mit drei dieser Löhne wurde anhand ersten, groben und einfachen Berechnungen sowie Plausibilitätsüberlegungen versucht, die wirtschaftlichen Effekte solcher Mindestlöhne abzuschätzen. Die Berechnungen zeigen, dass negative Effekte auf die Wirtschaftsstruktur und ein Rückgang der Beschäftigung nicht zu erwarten sind, sofern zur Einführung der Mindestlöhne eine Einführungszeit von fünf Jahren gewährt wird. Im Gegenteil könnten die Mindestlöhne in einigen Branchen, die bisher von zu billig verfügbaren Arbeitskräften profitieren konnten, positive Struktureffekte auslösen.

Die Expertenkommission hat verschiedene Möglichkeiten diskutiert, Mindestlöhne einzuführen: Gesamtarbeitsverträge, die Normalarbeitsverträge im Rahmen der flankierenden Massnahmen sowie allgemeine gesetzliche Mindestlöhne. Sie hat die Vor- und Nachteile der drei Varianten aufgezeigt. Sie will jedoch die Frage, wie Löhne, die aus sozialen und wirtschaftlichen Gründen zu tief sind, zu bekämpfen sind, nicht beantworten. Diese Frage muss politisch entschieden werden.

Die Expertenkommission ist jedoch der Ansicht, dass sozial- und wirtschaftspolitische Gründe für einen verstärkten Einsatz gegen diese tiefen Löhne sprechen. Jeder Lohn muss mindestens so hoch sein, dass er einer Person erlaubt, einen angemessenen Lebensunterhalt bestreiten zu können. Deshalb sollten Löhne für eine vollzeitige Erwerbstätigkeit nicht unter einem Wert liegen, der irgendwo zwischen den ermittelten Schwellenwerten von 3'000 Franken brutto bis 3'400 Franken brutto liegt.

**Anhang 1: einige ausgewählte orts- und berufsübliche Mindestlöhne im Kanton Aargau**

Beruf	Stundenlohn	Monatslohn	Quelle	Stand
<i>I. Landwirtschaft</i>				
<b>Gemüse- und Obstbau</b> , angelernt	12.10	2520.- (48h)	Verband Schweizerischer Gemüseproduzenten	1. 1. 99
<b>Landwirtschaftliche Arbeitskraft</b> , Saisonier, 2. Saison	11.20	2670.- (55h)	NAV des Kantons Aargau	1. 1. 99
<i>II. Produktion</i>				
<b>Tabakindustrie</b> , ungelernt	14.60	2592.- (41h)	GAV (Union zentralschweiz. Zigarrenfabrikanten und Gewerkschaft VHTL)	1. 1. 99
<b>Textilindustrie</b> , ungelernt	13.60	2420.- (41h)	GAV für die schweiz. Textilveredelungsindustrie	1. 1. 99
<b>Lederwaren und Schuhe</b> , Hilfsarbeiter	13.30	2308.- (40h)	Bundesamt für Statistik	1996
<i>III. Dienstleistungen</i>				
<b>Detailhandel</b>				
COOP Mittelland, Verkaufshelfer, angelernt	15.10-	2750.- (42h)	GAV (Coop Mittelland und Gewerkschaft VHTL)	1. 1. 99
COOP Mittelland, übrige ungelernete Verkaufsmitarbeiter	14.30	2600.- (42h)	GAV (Coop Mittelland und Gewerkschaft VHTL)	1. 1. 99
Migros, Verkauf, angelernt	15.20	2700.- (41h)	LGAV für die Migros-Genossenschaft	1. 1. 99
Bäckerei, Verkauf, gelernt	14.90	2709.- (42h)	GAV für das schweiz. Bäckergerwerbe	1. 1. 00
Verkaufsangestellte, angelernt, bis 35 Jahre	15.30	2793.- (42h)	Salärempfehlung des Schweiz. Kaufmänn. Verbandes (SKV)	1. 1. 99
<b>Gastgewerbe</b>				
ohne Berufslehre, ungelernt	13.20	2410.- (42h)	LGAV des Gastgewerbes	1. 1. 00
ohne Berufslehre, angelernt	14.90	2710.- (42h)	LGAV des Gastgewerbes	1. 1. 00
Erstmalige Tätigkeit, Grenzgänger, ungelernt	12.90	2350.- (42h)	Fachkommission Gastgewerbe (Fremdenpolizei)	1. 1. 00
<b>Reinigung</b>				
Teilzeitbeschäftigt, ungelernt	14.75	2810.- (44h)	GAV für Gebäude-reinigungsgewerbe	1. 1. 99
<b>Persönliche Dienstleistungen</b>				
Coiffeur, angelernt, 2. Berufsjahr	12.-	2240.- (43h)	AVE GAV und GAV für das schweiz. Coiffeurgew.	1. 1. 00
Gelernt	15.-	2800.- (43h)	AVE GAV und GAV für das schweiz. Coiffeurgew.	1. 1. 00
Private Haushalte, mit Fähigkeitsausweis	9.10	1770.- (45h)	NAV des Kantons Aargau für Hauspersonal	1. 1. 99
Private Haushalte mit Berufskennntnissen und Erfahrung	13.50	2635.- (45h)	NAV des Kantons Aargau für Hauspersonal	1. 1. 99

Quelle: Industrie- Gewerbe- und Arbeitsamt (KIGA) des Kantons Aargau (2000).

## Anhang 2: Die Berechnung der Kinderkosten

### Deissche Äquivalenzskala

Deiss und al. (1988) bestimmen die Kinderkosten, indem sie das zusätzliche Einkommen berechnen, über welches eine Familie mit steigender Kinderzahl verfügen müsste, um denselben Wohlstand beizubehalten wie ein Referenzehepaar ohne Kinder. Die folgende Übersicht zeigt die zusätzlichen Grenzkosten, die pro Kind anfallen:

<i>Erstes Kind (Ehepaar):</i>	+24%
<i>Zweites Kind (Ehepaar):</i>	+19%
<i>Erstes Kind (Alleinerzieher):</i>	+29%

Zieht man die aufgerechneten sozialpolitischen Armutsgrenzen als Referenzgrösse herbei (SKOS oder EL-Schwelle), belaufen sich die anfallenden monatlichen Kosten eines ersten Kindes für ein Ehepaar (+24%) auf rund 560.-. Verschiedene neuere Äquivalenzskalen berechnen die Lebenshaltungskosten bei zunehmender Haushaltgrösse, so zum Beispiel die Ausgabenskala von Gerfin, Leu und Schendener oder die Expertenskala der SKOS. Obwohl diese Skalen nicht explizit zur Berechnung der Kinderkosten entwickelt wurden, lassen sich diese daraus ableiten. Die Ergebnisse variieren jedoch nur sehr wenig von denjenigen von Deiss und al. (siehe Leu und al. 1997, S. 31, 32).

### Schätzung der Kinderkosten für die ersten 20 Lebensjahre

Bauer (1998) schätzt die direkten, durch Kinder verursachten Mehrauslagen während ihren ersten zwanzig Lebensjahren anhand der Verbrauchserhebung von 1990. Diese Kosten belaufen sich je nach Einkommen zwischen 185'000.- und 459'000.- für das erste Kind eines Ehepaars; eine alleinerziehende Person ist mit wesentlich höheren Auslagen für das erste Kind konfrontiert. Ausgehend von der Schätzung der Gesamtkosten lassen sich die monatlichen Kinderkosten ableiten. Für ein durchschnittliches Brutto-Jahreseinkommen von 52'000 ergeben sich folgende monatliche Auslagen:

<i>Erstes Kind, Ehepaar, tiefes Einkommen</i>	771.-
<i>Zweites Kind, Ehepaar, tiefes Einkommen</i>	413.-
<i>Erstes Kind, Alleinerzieher, tiefes Einkommen</i>	1271.-

## Literaturliste

- Acemoglu, D. and J. Pischke (1998), „The structure of wages and investment in general training“, *NBER working paper* nr. 6357.
- Bauer, T. und B. Baumann (1992), „Die Gesamtarbeitsverträge in der Schweiz im Jahre 1991“, *Die Volkswirtschaft*: 5/92.
- Bauer, T. (1993), „Die Gesamtarbeitsverträge in der Schweiz im Jahre 1992“, *Die Volkswirtschaft*: 6/93.
- Bauer, T. (1998), *Kinder, Zeit und Geld. Eine Analyse der durch Kinder bewirkten finanziellen und zeitlichen Belastungen von Familien und der staatlichen Unterstützungsleistungen in der Schweiz Mitte der Neunziger Jahre*. Bern: BASS.
- Bauer, T. (1999), *Lohnstruktur und Lohnentwicklung im Detailhandel und im Gastgewerbe. Eine Analyse der schweizerischen Arbeitskräfteerhebung 1991-98*, Bern: Büro BASS.
- Baumann, B., T. Bauer, B. Nyffeler und S. Spycher (1995), *Gesamtarbeitsverträge, (k)eine Männersache. Vorschläge zur gleichstellungsgerechten Gestaltung der Sozialpartnerschaft*. Chur/Zürich: Verlag Rüegger.
- Bazen, S. et G. Benhayoun (1996), *Les bas salaires en Europe*, Paris: PUF.
- Bénabou, R. (1996), „Inequality and growth“, *NBER Macroeconomics Annual* 1996 : 11-92.
- Bosch, G. (1998), „Billig ist nicht immer gut“, *Die Zeit*, 6. 1. 1998.
- Brown, C., C. Gilroy and A. Cohen (1982), „The effect of the minimum wage on employment and unemployment“, *Journal of Economic Literature* 20: 86-112.
- Bundesamt für Justiz (1993): *Rechtsgutachten vom 22. März 1993*.
- Bundesamt für Statistik (1998), *Mietpreis-Strukturerhebung 1996*, Bern.
- Burkhauser, R., K. Couch and D. Wittenberg (1996), „Who gets what from minimum wage hikes?“, *Industrial and Labor Relations Review* april: 547-553.
- Cahuc, P. and P. Michel (1996), „Minimum wage, unemployment and growth“, *European Economic Review* 40: 1463-1482.
- Card, D. (1992a), „Using regional variation in wages to measure the effects of the federal minimum wage“, *Industrial and Labor Relations Review* 46: 22-37.
- Card, D. (1992b), „Do minimum wages reduce employment: A case study of California in 1987-1989“, *Industrial and Labor Relations Review* 46: 38-54.
- Card, D. and A. Krueger (1994), „Minimum wages and employment: A case study for the fast food industry in New Jersey and Pennsylvania“, *American Economic Review* 84: 772-793.

Card, D. and A. Krueger (1995), *Myth and measurement – the new economics of the minimum wage*, Princeton: Princeton University Press.

Caritas (1998): „*Trotz Einkommen kein Auskommen – working poor in der Schweiz*“.

Clarke, G. (1995), “More evidence on income distribution and growth”, *Journal of Development Economics* 47 : 403-427.

Commission Européenne (1996), *Etude sur le marché du travail: Belgique*, serie nr. 1.

Coulon de A. (1999) „*Swiss Immigration Policy and the Segmentation of the Labour Force*“, *Actes du Colloque „Employment, Inequalities and Social Policies*“, Applied Econometric Association, 19-21 mai 1999

Coulon de A. et Flückiger Y. „*Analyse économique de l'intégration de la population étrangère sur le marché suisse du travail*“, Actes du Colloque CLUSE, Université de Neuchâtel, à paraître, 2000.

Deiss, J., M.-L. Guillaume und A. Lüthi (1988), *Kinderkosten in der Schweiz. Untersuchung über die Äquivalenzskalen der Einkommen*, Fribourg: Universitätsverlag.

Deutsch, J., Y. Flückiger et J. Silber (1999), *La population des „bas salaires“ et des „Working poor“ en Suisse*, Genf: Mimeo.

Dickens, R., S. Machin and A. Manning (1994), „The effects of minimum wages on employment: Theory and evidence from the UK“, *NBER working paper* nr. 4742.

Dhima, G. (1991), *Politische Oekonomie der schweizerischen Ausländerregelung, Eine empirische Untersuchung über die schweizerische Migrationspolitik und Vorschläge für ihre künftige Gestaltung*, Verlag Rüegger, Chur, Zürich.

Dolado, J., F. Kramarz, S. Machin, A. Manning, D. Margolis and C. Teulings (1996), „The economic impact of minimum wages in Europe“, *Economic Policy* 23: 319-370.

Eidgenössische Steuerverwaltung (1999), *Steuerbelastung in der Schweiz. Kantonshauptorte, Kantonsziffern 1999*, Bern.

Festschrift für Ivo Hanggartner (1998) *Der Verfassungsstaat vor neuen Herausforderungen*, St. Gallen/Lachen.

Flückiger, Y. (1999), *Tieflohnbezüger/innen und „working poor“ in der Schweiz: Situation und Entwicklung von 1991 bis 1997*, Genf: Observatoire Universitaire de l'Emploi, mimeo.

Flückiger, Y. und Benetti, D. (1997) „Analyse économique du tourisme à Genève“ *Série de publications du LEA No 11*, Genève.

Flückiger, Y. et D. Oesch (1999), *L'inégalité, un frein à la croissance?*, Genf: Observatoire Universitaire de l'Emploi, à paraître.

- Fluder, R. und M. Hauser (1999), *Lohnbildung und kollektive Arbeitsbeziehungen in der Schweiz*, unveröffentlicher Schlussbericht SNF.
- Freeman, R. (1996), „The minimum wage as a redistributive tool“, *Economic Journal* 106: 639-645.
- Frick, A. Gaillard, S. und R. Salzgeber (1995), „Arbeitsmarkt Gastgewerbe – Auswirkungen einer Liberalisierung“, *Nr. 47 Konjunkturforschungsstelle der ETH-Zürich*.
- Geiser, T. (1998) *Gibt es ein Verfassungsrecht auf einen Mindestlohn?* In „der Verfassungsstaat vor neuen Herausforderungen“, Festschrift für Ivo Hanggartner“.
- Hargrave, E. (1996), „Making sense of the minimum wage muddle“, *LBJ Journal of Public Affairs*.
- Hofmann, D. (1996), „Billiger Populismus“, *Neue Zürcher Zeitung*, 11. 7. 1996.
- Humbel, K. (1999), „Private und staatliche Unterstützung für den Working Poor“, *Wirtschaftsförderung wf* 25: 3-8.
- International Labour Organisation ILO (1998), *Yearbook of Labour Statistics*, Genf.
- Kälin/Malinverni/Nowek, (2. Auflage 199), „Die Schweiz und die UNO-Menschenrechtspakte“.
- Kappeler, B. (1999), „Wer arbeiten will, den bestraft der Staat“, *Die Weltwoche*, 4. 11. 1999.
- Katz, L. and A. Krueger (1992), „The effect of the minimum wage in the fast food industry“, *Industrial and Labor Relations Review* 46: 6-21.
- KIGA Aargau (2000), *Orts- und berufsübliche Mindestlöhne im Kanton Aargau, Ausgabe 2000*, Aarau.
- Künzli/Kälin (1997) in Kälin/Malinverni/Nowak: *Die Schweiz und die UNO-Menschenrechtspakte“*.
- Leu, R., S. Burri und T. Priester (1997), *Lebensqualität und Armut in der Schweiz*, Bern, Stuttgart, Wien: Haupt.
- Liechti, A. et C. Knöpfel (1998), *Les working poor en Suisse: ils sont pauvres, et pourtant ils travaillent*, Luzern: Caritas.
- Lopreno, D. (1994), „Gesamtarbeitsverträge in der Schweiz mit 1000 und mehr Unterstellten 1993“, *Die Volkswirtschaft*: 7/94.
- Lopreno, D. (1995), „Gesamtarbeitsverträge in der Schweiz“, *Die Volkswirtschaft*: 10/95.
- Low Pay Commission (1998), *Minimum wage report*, London.
- Lucas, R. (1988), „On the mechanics of economic development“, *Journal of Monetary Economics* 22: 3-42.

- Machin, S. and A. Manning (1994), „Minimum wages, wage dispersion and employment: evidence from UK Wages Councils“, *Industrial and Labor Relations Review* 47: 319-329.
- Machin, S. and A. Manning (1996), „Employment and the introduction of a minimum wage in Britain“, *Economic journal* 106: 667-676.
- Marazzi, C. (1991), *La pauvreté en Suisse*, Bellinzona: Mimeo.
- Mathé, N. (1999), Mindestlohnregelungen im europäischen Vergleich – ein Einblick, Referat anlässlich der SGB-Tagung vom 5. 11. 1999, *Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung*, Lausanne: Mimeo.
- Muet, P.-A. (1993), *Croissance et cycles: théories contemporaines*, Paris: Economica.
- Neumark, D. and W. Wascher (1992), „Employment effects of minimum and subminimum wages: Panel data on state minimum wages“, *Industrial and Labor Relations Review* 46: 55-81.
- Neumark, D. and W. Wascher (1995), „The effects of New Jersey’s minimum wage increase on fast food employment: a re-evaluation using payroll records“, *NBER working paper* nr. 5224.
- Neumark, D. and W. Wascher (1997), „Do minimum wages fight poverty?“, *NBER working paper* nr. 6127.
- OCDE (1994), *Les perspectives de l’emploi*, Paris.
- OCDE (1996), *Les perspectives de l’emploi*, Paris.
- OCDE (1997), „Les emplois à bas salaires: tremplin ou piège?“, *l’observateur de l’OCDE* 208: 38-41, Paris.
- OCDE (1998), *Les perspectives de l’emploi*, Paris.
- OCDE (1999), *Principaux indicateurs économiques*, janvier, Paris.
- Office Cantonal des Personnes Agées OCPA (1999), *L’OCPA se présente*, Genf.
- Persson, T. and G. Tabellini (1994), “Is inequality harmful for growth?”, *The American Economic Review* 84 : 600-621.
- Peter, Gabriele (1999), "Rechtsschutz für 'Niedriglöhner' durch Mindestlohn", *Zeitschrift für Arbeitsrechtspraxis* 8: 289-296.
- Piketty, T. (1997), *L’économie des inégalités*, Paris: Edition la Découverte.
- Porter, M. (1996), *Creating tomorrow’s advantage*, Cambridge, MA.
- Probst H. (1992) „Eurostrategie für die Schweizer Hotellerie“ *Die Volkswirtschaft*: 4/92.

- Rebitzer, J. and L. Taylor (1995), „The consequences of minimum wage laws: Some new theoretical ideas“, *Journal of Public Economics* 56: 245-255.
- Romer, P. (1986), „Increasing returns and long-run growth“, *Journal of Political Economy* 94 (5): 1002-1037.
- Rossi, M. und E. Sartoris (1996), *Solidarität neu denken*, Zürich: Seismo Verlag.
- Schwarz, G. (1996), „Wie uns die Arbeit nicht ausgeht“, *Neue Zürcher Zeitung*, 6. 4. 1996.
- Schwarz, G. (1998), „Geht der Arbeitsgesellschaft die Arbeit aus“, *Neue Zürcher Zeitung*, 2. 5. 1998.
- Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS (1998), *Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe*, Bern: Haupt.
- Straubhaar, T. (1991) *Schweizerische Ausländerpolitik im Strukturwandel*, Bern.
- Syz, D./Stadler, I. (1999), „Ich gebe die grossen Linien vor“, *Tages-Anzeiger*, 4. 11. 1999.
- UIMM Social International (1999), *Salaires minima dans l'Union Européenne*, nr. 585: juillet.
- Volkswirtschaft – Magazin für Wirtschaftspolitik (1998), Nummer 4/98.
- Volkswirtschaftsdepartement des Kantons St. Gallen (1999), „Working Poor“, *Bericht der Regierung vom 21. 12. 1999*.
- Wiesendanger Martinovits, M. (1995), „Gesamtarbeitsvertragliche Lohnabschlüsse für 1995“, *Die Volkswirtschaft*: 6/95.
- Zegg R. (1987) „Arbeitsplatz Hotellerie, St. Galler Beiträge zum Fremdenverkehr und zur Verkehrswirtschaft“, *Reihe Fremdenverkehr*, Band 19, Bern.