

POINT DE PRESSE VOM 28. APRIL 2010

Dokumentation

Mindestlohninitiative des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes

1. Notwendigkeit einer Initiative

In der Schweiz ist rund die Hälfte der Arbeitnehmenden einem Gesamtarbeitsvertrag (GAV) unterstellt. Ungefähr drei Viertel dieser GAV-Unterstellten sind durch Mindestlöhne geschützt. Umgekehrt bedeutet das, dass 60 Prozent der Lohnabhängigen nicht über Mindestlöhne abgesichert sind. Der Schutz der Löhne weist grosse Lücken auf (s. Anhang Tabelle 1).

Nach wie vor verdienen rund 400'000 der Beschäftigten in der Schweiz weniger als 22 Fr. pro Stunde („Tieflohnschwelle“, s. Anhang Tabelle 2). Von diesen Beschäftigten ist nur ein Teil einem GAV mit Mindestlöhnen unterstellt.

Das Expansionspotenzial bei den Mindestlöhnen über allgemeinverbindlich erklärte GAV (AVE GAV) ist begrenzt, weil

- a) ein Teil der Branchen nicht oder nur teilweise GAV-fähig ist, weil die Arbeitgeber nicht oder nur schlecht organisiert sind,
- b) ein Teil der Branchen aufgrund von Widerstand seitens der Arbeitgeber in nächster Zeit keinen brauchbaren GAV, geschweige denn eine AVE erhalten wird,
- c) das Instrument des Normalarbeitsvertrags nicht ausreicht, weil für den Erlass von Mindestlöhnen der Nachweis von Missbrauch notwendig ist. Zudem sind die NAV befristet, so dass der Missbrauchsachweis periodisch neu erbracht werden muss.

Weil die Löhne in der Schweiz nur ungenügend über Mindestlöhne geschützt sind und die Möglichkeiten, die Löhne über GAV-Mindestlöhne zu schützen, begrenzt sind, haben die SGB-Delegierten am 9. November 2009 einen Grundsatzentscheid für eine Mindestlohninitiative mit folgenden Eckwerten gefällt: Die Initiative soll einerseits prioritär eine Bestimmung über die Förderung von GAV mit Mindestlöhnen und andererseits subsidiär eine über einen allgemeinen Mindestlohn enthalten.

Der SGB-Vorstand hat am 28. April 2010 einen Verfassungsartikel für den Schutz der Löhne durch Mindestlöhne zuhanden der Delegiertenversammlung vom 17. Mai 2010 verabschiedet. Die Delegiertenversammlung wird über den Verfassungsartikel entscheiden.

2. Verfassungsartikel

Der vom SGB-Vorstand verabschiedete Verfassungsartikel (Art. 110a neu) gibt Bund und Kantonen den Auftrag, Massnahmen zum Schutz der Löhne zu treffen. Das geschieht primär über eine Förderung von Mindestlöhnen in Gesamtarbeitsverträgen und subsidiär über einen nationalen gesetzlichen Mindestlohn. Der gesetzliche Mindestlohn beträgt 22 Fr./h (2011). Er wird an die Lohn- und Teuerungsentwicklung angepasst. Die Kantone erhalten die Kompetenz, höhere Mindestlöhne als der nationale Mindestlohn festzulegen.

Art. 110a Schutz der Löhne

- 1 Bund und Kantone treffen Massnahmen zum Schutz der Löhne auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt.
- 2 Sie fördern zu diesem Zweck insbesondere den Abschluss und die Einhaltung von orts-, berufs- und branchenüblichen Mindestlöhnen in Gesamtarbeitsverträgen.
- 3 Der Bund erlässt einen gesetzlichen Mindestlohn. Dieser wird regelmässig an die Lohn- und Preisentwicklung angepasst, mindestens aber im Ausmass des AHV-Rentenindex.
- 4 Der gesetzliche Mindestlohn gilt für alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer als zwingende Lohnuntergrenze. Der Bund kann für besondere Arbeitsverhältnisse Ausnahmeregelungen erlassen.
- 5 Die Ausnahmeregelungen und die Anpassungen des gesetzlichen Mindestlohnes an die Lohn- und Teuerungsentwicklung werden unter Mitwirkung der Sozialpartner erlassen.
- 6 Die Kantone können zwingende Zuschläge auf den gesetzlichen Mindestlohn erlassen.

Übergangsbestimmung zu Art. 110a (Schutz der Löhne)

Der gesetzliche Mindestlohn beträgt Fr. 22.– pro Stunde. Bei Inkraftsetzung wird die seit dem Jahr 2011 aufgelaufene Lohn- und Preisentwicklung gemäss Art. 110a Abs. 3 hinzugerechnet.

Der Bundesrat setzt Artikel 110a spätestens drei Jahre nach Annahme durch Volk und Stände in Kraft.

Falls innert dieser Frist kein Ausführungsgesetz in Kraft gesetzt wird, erlässt der Bundesrat nach Mitwirkung der Sozialpartner die nötigen Ausführungsbestimmungen auf dem Verordnungsweg.

3. Erläuterungen zum Verfassungsentwurf

Die Verfassungsbestimmung trägt den Titel „Schutz der Löhne“.

Abs. 1 Grundsatz

Abs. 1 statuiert die Verantwortung von Bund und Kantonen, die Löhne auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt zu schützen. Dabei ist das Ziel, nicht nur die Tieflöhne, sondern alle Löhne über Mindestlöhne zu schützen.

Abs. 2 Mindestlöhne in GAV

Abs. 2 nennt das wichtigste Instrument zum Schutz der Löhne: die Mindestlöhne in GAV. Für die Gewerkschaften bleiben die Gesamtarbeitsverträge der Königsweg für anständige Löhne. Um den Abschluss von GAV mit Mindestlöhnen voranzutreiben, führt Abs. 2 eine Förderungskompetenz ein. Unter Förderung des Abschlusses und der Einhaltung von Mindestlöhnen in GAV sind u.a. folgende Massnahmen zu verstehen:

- GAV-Pflicht bei öffentlichen Aufträgen von Bund, Kantonen oder Gemeinden
- GAV-Pflicht bei Erteilung von Konzessionen und Finanzhilfen
- Auslagerungen bzw. Privatisierungen unter Auflage einer GAV-Einhaltung.

Abs. 3 Gesetzlicher Mindestlohn

Als subsidiäres Instrument zu den Mindestlöhnen im GAV führt die Initiative den gesetzlichen Mindestlohn ein. Dieser wird in erster Linie für jene Branchen eine Rolle spielen, in denen kein GAV-Abschluss möglich ist bzw. wo keine akzeptablen Mindestlöhne ausgehandelt werden können.

International werden $2/3$ des standardisierten Brutto-Medianlohns als Tief- oder Niedriglohnschwelle bezeichnet (z.B. durch die OECD). Die Tieflohnschwelle wird als ein möglicher Referenzwert für einen gesetzlichen Mindestlohn aufgefasst. Das wären 21.9 Fr./h (Referenzwert ohne Erschwernis- und Überstundenzulagen Ende 2008, publiziert Mitte November 2009).

In den vergangenen SGB-Mindestlohnkampagnen war ein Grundsatz für die Festlegung des Mindestlohnes, dass ein Lohn zum Leben reichen und dass sich eine Arbeit im Vergleich zur Sozialhilfe lohnen muss. Für einen Einpersonenhaushalt ergab das im Jahr 2008 im gesamtschweizerischen Durchschnitt einen Mindestlohn von knapp 3600 Fr. (orientiert an den SKOS-Richtlinien, mit schweizerischer Durchschnittsmiete, inkl. Zuschlag von 10 Prozent). Angepasst an die Lohn- und Teuerungsentwicklung bis 2011 entspricht das rund 22 Fr./h (40h-Woche).

Grössenordnung Existenzminimum 2008

Grundbedarf	990
Wohnen (2-Zimmer-Whg.)	910
Berufsauslagen	400
div. (situationsbedingte Ausgaben)	200
Steuern/Sozialversicherung/KV	750
Risikomarge 10%	320
Total	3570

Gestützt auf diese Überlegungen fordert der SGB in seiner Initiative einen Mindestlohn von 22 Fr./h (Referenzjahr 2011). Das entspricht einem Monatslohn von rund 3800 Fr. (40h-Woche) bzw. 4000 Fr. (42h-Woche).

Der Mindestlohn muss regelmässig an die Lohn- und Teuerungsentwicklung angepasst werden. Der AHV-Mischindex ist geeignetes Anbindungsinstrument. Er steigt nicht nur im Ausmass der Teuerung, sondern bildet auch die Lohnerhöhungen (BFS-Lohnindex) zur Hälfte ab. Um die Teilanpassung an die Lohnentwicklung zu kompensieren, soll eine Anpassung über den Mischindex hinaus möglich sein. Der Mischindex ist das Minimum. Die vorgeschlagene Formulierung verlangt eine Anpassung an die Lohn- und Preisentwicklung unter Mitwirkung der Sozialpartner (s. Bemerkungen zu Abs. 5). Damit wird eine sozialpartnerschaftliche Institution in der Verfassung angelegt, die die Lohnanpassung und die Ausnahmebestimmungen vorschlagen soll.

Formell wird die Mindestlohnhöhe in den Übergangsbestimmungen als Ausgangswert im Jahre 2011 plus Ausgleich der aufgelaufenen Lohn- und Teuerungsentwicklung festgelegt. Das ist in Verfassungsartikeln üblich.

Abs. 4 Geltungsbereich des gesetzlichen Mindestlohnes

Abs. 4 erklärt die Funktionsweise des gesetzlichen Mindestlohnes. Dieser stellt eine zwingende Lohnuntergrenze dar, die in keinem Arbeitsverhältnis unterschritten werden darf. Branchenausnahmen sind nicht möglich. Auch für unter 25-Jährige soll es keine Ausnahmeregelungen geben. Ausnahmen von der Einhaltung des gesetzlichen Mindestlohnes sollen jedoch für bestimmte Anstellungen möglich sein. Dies aus folgenden Gründen:

- Die hohe Bedeutung des dualen Bildungssystems verlangt, dass für Lehrverhältnisse nicht der Mindestlohn geschuldet sein muss.
- Viele Ausbildungen auf der Tertiärstufe (z.B. Sozialarbeit; Gesundheitsberufe) bedingen Ausbildungspraktika, die nicht auf Mindestlohn-Basis entlohnt werden können.
- Weitere besondere Anstellungen wie etwa im Familienbetrieb brauchen differenzierte Lösungen.
- Heikel sind auch die nun verbreiteten arbeitsmarktlichen Massnahmen, welche die Wiedereingliederung von Invaliden oder Arbeitslosen bezwecken.
- In allen Staaten, welche gesetzliche Mindestlohn-Regelungen kennen, sind Ausnahmeregelungen – sei es für bestimmte Anstellungen oder für bestimmte Arbeitnehmerkategorien – üblich.

Unter der Bezeichnung „besondere Arbeitsverhältnisse“, die nicht unter den Geltungsbereich des Mindestlohnes fallen sollen, verstehen wir folgende Anstellungen:

- Berufslehre
- Arbeitsverhältnisse mit Minderjährigen
- Anstellungen mit überwiegendem Ausbildungscharakter (Praktikum, Einarbeitungszeit)
- Anstellungen im eigenen Familienbetrieb
- Anstellungen mit überwiegend gemeinnützigem Charakter (Freiwilligenarbeit)

Abs. 5 Mitwirkung der Sozialpartner

Sämtliche Anpassungen des gesetzlichen Mindestlohnes sowie die Ausführungsgesetzgebung sollen nur unter Mitsprache der Sozialpartner erfolgen.

Analog den Erfahrungen in anderen Staaten, wie etwa in Grossbritannien, wo eine „Low Pay Commission“ der zentrale Akteur ist, wird auch in der Schweiz eine tripartite Kommission eine zentrale Rolle einnehmen müssen.

Abs. 6 Regionale Zuschläge

Ein Hauptziel der Initiative ist, einen nationalen Mindestlohn zu etablieren. Daher soll ein einheitlicher, überregionaler Mindestlohn in die Verfassung geschrieben werden.

Um aber Kantonen, die über den nationalen Mindestlohn hinaus einen höheren kantonalen Mindestlohn einführen wollen, diese Möglichkeit zu geben, wird zusätzlich eine entsprechende Kompetenz eingefügt. Heute haben die Kantone kaum Spielraum einen eigenen gesetzlichen Mindestlohn einzuführen, da das Bundesrecht vorgeht. Abs. 6. überlässt es den Kantonen Zuschläge einzuführen. Abschläge sind aber nicht zulässig.

Gegen eine weitergehende Kantonalisierung der Löhne sprechen zahlreiche Argumente. Aus ökonomischer Sicht spricht für eine nationale Regelung, dass einerseits sehr viele Preise national gleich hoch sind, und dass andererseits viele Dienstleistungen über die Kantonsgrenzen hinweg angeboten werden bzw. ein beträchtlicher Teil der Dienstleistungen in den Kantonen von ausserkantonalen Anbietern erbracht werden (Bau usw.). Zahlreiche Kantone sind in sich heterogen und kennen zudem „Hoch“- und „Tieflohnregionen“ (insb. Tourismuskantone).

Übergangsbestimmungen

Nebst der Fixierung der Mindestlohnhöhe befassen sich die Übergangsbestimmungen mit der Inkraftsetzung der Verfassungsbestimmung.

4. Mindestlöhne in Europa

Mit der Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes würde die Schweiz eine Lücke in ihrer Arbeitsmarktregulierung schliessen. In Europa sind Mindestlöhne verbreitet. Rund 70 Prozent der Staaten haben einen gesetzlichen Mindestlohn.¹

Frankreich gehört zu jenen Ländern Europas, welches über die längsten Erfahrungen mit gesetzlichen Mindestlohnregelungen verfügt. Der SMIC soll den Beschäftigten Kaufkraft erhalten sowie die Beteiligung an der wirtschaftlichen Entwicklung zusichern. Ausgenommen sind Jugendliche unter 18 Jahren mit weniger als 6 Monaten Berufserfahrung. Der SMIC wird automatisch an die Preisentwicklung angepasst, sobald diese 2% überschreitet. Unabhängig davon erfolgt jeweils zum 1. Juli und nach Konsultation einer tripartiten Kommission eine Anpassung per Regierungsdekret. Der Mindestlohn soll neben der Preisentwicklung auch mit der allgemeinen Entwicklung der Durchschnittslöhne Schritt halten, weshalb der reale Wertzuwachs des SMIC mindestens 50 Prozent der realen Erhöhung der Durchschnittslöhne betragen muss. Nach der Erhöhung per 1. Juli 2008 wurden 14,1 Prozent der Beschäftigten zum geltenden Mindestlohntarif entlohnt, ein vergleichsweise hoher Anteil. Da der SMIC von verschiedenen Regierungen regelmässig über das gesetzliche Mindestmass hinaus erhöht wurde und damit stärker anstieg als die tariflich vereinbarten Löhne, konnten diese nicht mithalten. Dennoch hat der SMIC in den letzten Jahrzehnten zu einer makroökonomischen Koordinierung der Lohnpolitik verholfen und war zumindest ein Orientierungspunkt für die jährlichen Lohnverhandlungen.

¹ Thorsten Schulten: WSI Mindestlohnbericht 2010, WSI Mitteilungen 3/2010.

5. Auswirkungen der Mindestlöhne

Die Einführung von Mindestlöhnen wirkt sich positiv auf die Einkommensverteilung aus. Die Löhne der Bezüger tiefer Einkommen steigen. In Bezug auf die Beschäftigung und Arbeitslosigkeit sind die Wirkungen weitgehend neutral – also weder positiv noch negativ.² Das im Gegensatz zum einfachen theoretischen Modell, in welchem höhere Löhne dazu führen, dass die Unternehmen weniger Personal beschäftigen und die Arbeitslosigkeit steigt. Erklärungen für diese Neutralität sind z.B.:

- Marktmächtige Arbeitgeber, die bei einem Mindestlohn die Löhne nicht mehr drücken können
- Beschäftigte, die nach der Einführung eines Mindestlohns mehr verdienen und einen Zweitjob aufgeben können
- Personen, welche sich aus dem Erwerbsprozess zurückgezogen haben, nun aber aufgrund der Aussicht auf einen stabilen, höheren Lohn wieder eine Erwerbsarbeit aufnehmen und beispielsweise die Sozialhilfe verlassen.
- Über Mindestlöhne kann Lohndumping (einzelne Arbeitgeber „drücken“ die Löhne unter das Marktgleichgewicht) verhindert werden. In Bezug auf die Beschäftigung ist dieser Effekt neutral. Mindestlöhne haben unter diesen Bedingungen einzig tiefere Margen (tiefere Windfall-Profits) bei den Arbeitgebern zur Folge.

Wenn Mindestlöhne zu höheren Löhnen, aber nicht zu einer höheren Arbeitslosigkeit bzw. einer tieferen Beschäftigung führen, müssen sie sich in tieferen Unternehmensgewinnen niederschlagen. Das wird von Studien belegt.³

² Bassanini, A. und R. Duval (2006): Employment Patterns in OECD Countries: Reassessing the Role of Policies and Institutions, OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 35.

Gianella, Ch., I. Koske, E. Rusticelli und O. Chatal (2009): What Drives the NAIRU? Evidence From a Panel of OECD Countries, OECD Economics Department Working Paper No. 649.

Metcalf, David (2007). „Why Has the British National Minimum Wage Had Little or No Impact on Employment?“, CEP Discussion Paper No 781.

³ Draca, M., S. Machin und J. Van Reenen (2006): Minimum Wages and Firm Profitability, Centre for Economic Performance Discussion Paper 715.

Anhang

Tabelle 1: GAV-Abdeckung mit und ohne Mindestlöhne nach Branchen, 2007

Branche (mit NOGA2002-Code)	Anzahl GAV insgesamt ¹	Anzahl unterstellte Beschäftigte	Netto-abdeckung insgesamt	Anzahl GAV mit Mindestlöhnen ^{2,3}	Anzahl unterstellte Beschäftigte mit Mindestlohn	Netto-abdeckung Mindestlöhne
SEKUNDÄRER SEKTOR						
15 Herstellung v. Nahrungsmitteln u. Getränken	22	15'130	*	17	12'935	*
16 Tabakverarbeitung	3	1'126	**	2	948	**
17 Textilgewerbe	5	881	*_	4	845	*_
18 Herstellung v. Bekleidung u. Pelzwaren	3	1'930	**	3	1'930	**
19 Herstellung v. Lederwaren u. Schuhen	4	507	**	4	507	**
20 Be- und Verarbeitung von Holz	8	19'855	***	8	19'855	***
21 Papier- und Kartongewerbe	5	2'791	*	5	2'791	*
22 Verlag, Druck, Vervielfältigung	3	25'722	***	3	25'722	***
23,24 Kokerei, chemische Industrie	23	13'911	*	13	4'067	*_
25 Herstellung Gummi- und Kunststoffwaren	14	1'946	*_	11	1'039	*_
26 Herstellung sonst. nichtmet. Mineralien	16	5'450	**	13	5'228	*
27,28 Metallbe- und verarbeitung	31	24'104	*	18	17'067	*
29,34,35 Maschinen- u. Fahrzeugbau	19	116'958	***	13	8'663	*_
30-32 Herstellung el. Geräte, Feinmechanik	11	1'076	*_	4	744	*_
33 Herstellung med. u. Präzisionsinstrumenten	9	39'620	**	4	37'344	**
36,37 Sonstiges verarbeitendes Gewerbe	15	2'707	*	12	1'878	*_
40, 41 Energie- und Wasserversorgung	22	5'331	*	14	1'869	*_
45 Baugewerbe	51	258'649	***	44	167'524	***
TERTIÄRER SEKTOR						
50 Handel, Reparatur Automobile	16	46'553	***	14	13'898	*
51 Handelsvermittlung, Grosshandel	6	5'246	*_	6	5'246	*_
52 Detailhandel und Reparatur	41	153'696	**	33	146'370	**
55 Gastgewerbe	7	217'438	***	6	217'354	***
60-64 Verkehr, Nachrichtenübermittlung	82	156'141	***	75	119'998	***
65 Kreditgewerbe	3	841'32	***	2	80'436	***
66 Versicherungsgewerbe	6	2'164	*_	3	214	*_
70 Immobilienwesen	5	1'767	*_	5	1'767	*_
72,74 Informatikdienste; DL für Unternehmen	42	70'346	*	33	20'12	*_
80 Unterrichtswesen	10	7'572	*_	9	5'772	*_
85 Gesundheits- und Sozialwesen	63	53'380	*	59	52'716	*
90 Abfallbeseitigung/-entsorgung	2	72	*_	2	72	*_
91 Interessenvertretungen, Vereinigungen	6	331	*_	4	204	*_
92 Unterhaltung, Kultur, Sport	37	9'842	*	29	3'474	*_
93 Persönliche Dienstleistungen	4	985	*_	4	985	*_
CH Total	615	1'682'878	**	494	1'243'276	**

*_ = sehr tief: $x < 10\%$, * = tief: $x < 30\%$, ** = mittel: $30\% < x < 60\%$, *** = hoch: $x > 60\%$

¹ ohne Hausverträge

² Inklusive 10 regionale Zusatzverträge, die Mindestlöhne festlegen (Basis-GAV hingegen nicht) und ca. 9'500 Arbeitnehmenden betreffen.

³ Im GAV festgelegte Löhne für die Lernenden berücksichtigt

Quelle: Erhebung der Gesamtarbeitsverträge, Bundesamt für Statistik. Eigene Berechnungen.

Tabelle 2: TieflohnbezügerInnen nach Branche, 2006

Branche (mit NOGA2002-Code)	TieföhnerInnen in Prozent der Beschäftigten	Total (gerundet)	Branche (mit NOGA2002-Code)	TieföhnerInnen in Prozent der Beschäftigten	Total (gerundet)
SEKUNDÄRER SEKTOR			TERTIÄRER SEKTOR		
15 Herstellung v. Nahrungsmitteln u. Getränken	19%	11'000	50 Handel, Reparatur Automobile	14%	11'000
17 Textilgewerbe	22%	2'400	51 Handelsvermittlung, Grosshandel	8%	13'000
18 Herstellung v. Bekleidung u. Pelzwaren	39%	1'900	52 Detailhandel und Reparatur	22%	61'000
19 Herstellung v. Lederwaren u. Schuhen	42%	800	55 Gastgewerbe	42%	82'000
20 Be- und Verarbeitung von Holz	5%	1'600	60-64 Verkehr, Nachrichtenübermittlung	6%	16'000
21 Papier- und Kartongewerbe	9%	1'200	65-67 Kredit- und Versicherungsgewerbe	1%	2'800
22 Verlag, Druck, Vervielfältigung	6%	2'700	70,71 Immobilienwesen/Verm. bewegl. Sachen	10%	2'900
23,24 Kokerei, chemische Industrie	3%	2'200	72,74 Informatikdienste; DL für Unternehmen	15%	51'000
25 Herstellung Gummi- und Kunststoffwaren	12%	2'600	73 Forschung und Entwicklung	3%	500
26 Herstellung sonst. nichtmet. Mineralien	3%	600	80 Unterrichtswesen	3%	6'000
27,28 Metallbe- und verarbeitung	8%	7'900	85 Gesundheits- und Sozialwesen	7%	29'000
29,34,35 Maschinen- u. Fahrzeugbau	4%	4'200	91 Interessenvertretungen, Vereinigungen	6%	2'800
30-33 Herstellung el. Geräte, Feinmechanik, Präzisionsinstrumente	9%	13'000	92 Unterhaltung, Kultur, Sport	15%	7'300
36,37 Sonstiges verarbeitendes Gewerbe	11%	2'600	93 Persönliche Dienstleistungen	49%	18'000
40,41 Energie- und Wasserversorgung	1%	300			
45 Baugewerbe	3%	8'300	TOTAL SCHWEIZ	11%	383'000

Quelle: Lohnstrukturerhebung 2006 und Erhebung der Gesamtarbeitsverträge, BfS. Eigene Berechnungen.