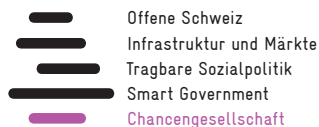


avenir debate

# Wen schützt der Lohnschutz?

*Warum der Staat auf Lohnpolitik verzichten kann – und sollte*

Marco Salvi, Patrick Leisibach und Patrick Schnell



## Dank

Die Autoren bedanken sich bei den Mitgliedern der Programmkommission von Avenir Suisse für die ziel-führenden Anregungen und Ratschläge sowie bei Prof. Dr. Aymo Brunetti und Prof. Dr. Reto Föllmi für das externe Lektorat. Ein weiterer Dank gebührt allen Gesprächspartnern, die im Vorfeld dieser Studie wert-volle Inputs eingebracht haben. Die Verantwortung für den Inhalt liegt alleine bei den Autoren und dem Direktor von Avenir Suisse, Peter Grünenfelder.

|                   |                                                                                   |
|-------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|
| Autoren           | Marco Salvi<br>Patrick Leisibach<br>Patrick Schnell                               |
| Internes Lektorat | Samuel Rutz, Urs Steiner                                                          |
| Herausgeber       | Avenir Suisse, <a href="http://www.avenir-suisse.ch">www.avenir-suisse.ch</a>     |
| Gestaltung        | nc ag, Pascal Müller, <a href="http://www.ncag.ch">www.ncag.ch</a>                |
| Druck             | Staffel Medien AG, <a href="http://www.staffelmedien.ch">www.staffelmedien.ch</a> |
| ISBN              | 978-3-9525699-1-7                                                                 |

© November 2022 Avenir Suisse, Zürich

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Da Avenir Suisse an der Verbreitung der hier präsentierten Ideen interessiert ist, ist die Verwertung der Erkenntnisse, Daten und Grafiken dieses Werks durch Dritte aus-drücklich erwünscht, sofern die Quelle exakt und gut sichtbar angegeben wird und die gesetzlichen Urheberrechtsbestimmungen eingehalten werden.

|           |                                                                                                                                                  |
|-----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Bestellen | <a href="mailto:assistent@avenir-suisse.ch">assistent@avenir-suisse.ch</a> , Tel. 044 445 90 00                                                  |
| Download  | <a href="http://www.avenir-suisse.ch/publication/wen-schuetzt-der-lohnschutz/">www.avenir-suisse.ch/publication/wen-schuetzt-der-lohnschutz/</a> |

# Vorwort

Zum Ritual am 1. August, dem Schweizer Nationalfeiertag, gehört das Selbstlob der bürgerlichen Gastrednerinnen und Gastredner zu den ökonomischen und politischen Standortvorteilen der Schweiz. Ritualmässig erfolgt denn auch vor der versammelten Festgemeinde der Hinweis auf den liberalen Schweizer Arbeitsmarkt. Dieser stelle einen nicht unerheblichen Wettbewerbsvorteil gegenüber der ausländischen Konkurrenz dar, wo mit immer rigideren bürokratischen Regeln modernen Arbeitsformen Einhalt geboten wird. Doch bekannterweise werden an Nationalfeiertagen gerne Mythen gefeiert – auch in der Schweiz. Besonders betrifft dies den flexiblen Arbeitsmarkt!

Der Mythos vom liberalen Arbeitsmarkt mit flexiblen Arbeitsverhältnissen entspricht im Jahr 2022 immer weniger der Realität. Die freie Lohnfestsetzung im Betrieb wird gerade durch die sich rasant ausbreitenden allgemeinverbindlichen Gesamtarbeitsverträge (GAV) erschwert – ja teilweise gar verunmöglicht. Das heutige staatliche Regelwerk erlaubt mit der Allgemeinverbindlichkeitserklärung, den Wirkungsbereich eines GAV auf alle Arbeitgeber und Arbeitnehmende eines spezifischen Berufes oder Wirtschaftszweigs in einem Kanton oder der gesamten Schweiz auszudehnen. Durch die Allgemeinverbindlichkeitserklärung werden so auch jene Firmen und Beschäftigten von GAV erfasst, die nicht Mitglied in einem Verband oder einer Gewerkschaft sind. Die Konsequenz: Innert 15 Jahren hat sich die Zahl der Arbeitnehmenden, die schweizweit einem allgemeinverbindlichen GAV unterstellt sind, mehr als verdreifacht. Die politische Mitsprache bei der Lohnfestsetzung – via tripartite Kommissionen – ist damit bereits heute helvetische Realität.

Als Rechtfertigung dieser «Vergewerkschaftung» des Schweizer Arbeitsmarktes gilt der Lohnschutz. Die originär gleiche Motivation findet sich bei den sich ausbreitenden kantonalen Bestimmungen zu Mindestlöhnen. Fast ein Fünftel aller Kantone hat solche Regeln mittlerweile eingeführt. Kantonale Mindestlöhne sind en vogue, obwohl die Schweizer Stimmbevölkerung vor acht Jahren einem nationalen Mindestlohn eine deutliche Absage erteilte. Auch in der Weiterentwicklung der Europapolitik erweist sich die Frage nach dem «richtigen» Lohnschutz als der grosse Hemmschuh. Weit verbreitet sind die – von den Schweizer Gewerkschaften geschürten – Ängste, wonach einheimische Löhne durch die ausländische, sprich: europäische Konkurrenz unter Druck geraten würden. Gerade darum brauche es unter allen Umständen eine umfassende staatliche Kontrollbürokratie mit den flankierenden Massnahmen, die im Zuge der Bilateralen zur Jahrtausendwende eingeführt wurden.

Die vorliegende Studie meiner Kollegen Marco Salvi, Patrick Leisibach und Patrick Schnell zeigt eindrücklich auf, welche politischen Motive der zunehmenden Bürokratisierung des Schweizer Arbeitsmarktes zu-

grunde liegen. Die Publikation legt die falschen Narrative offen, aufgrund derer sich hierzulande staatlicher Lohnschutz in den letzten Jahrzehnten rasant ausbreiten konnte. Nicht staatlicher Lohnschutz, sondern produktive Arbeitsplätze und eine hohe Erwerbsquote sind verantwortlich für die überdurchschnittlich hohen Schweizer Löhne. Gerade deshalb ist eine Re-Flexibilisierung des Schweizer Arbeitsmarktes essenziell.

Mit Akririe leiten die Autoren ökonomisch her, weshalb die staatliche Lohnpolitik keineswegs jenen hilft, für die das Kontrollsystem eingeführt bzw. immer weiter ausgebaut wird. So sind Mindestlöhne keineswegs ein wirksames Mittel gegen die Armutsbekämpfung. Um die Wettbewerbsfähigkeit des Schweizer Arbeitsmarktes zu erhalten und den Arbeitnehmenden eine solide Lohnvergütung zu ermöglichen, ist mit diesen Mythen aufzuräumen. Doch mehr als das: Auch die staatlichen Fehlentwicklungen der letzten Jahre sind rückgängig zu machen – zum Wohle aller Arbeitnehmenden.

*Peter Grünenfelder*, Direktor Avenir Suisse

|                                                                                          |           |
|------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Vorwort</b>                                                                           | <b>3</b>  |
| <b>Executive Summary</b>                                                                 | <b>7</b>  |
| <b>1 _ Der neue Lohnschutz</b>                                                           | <b>12</b> |
| <b>2 _ Die Löhne steigen – auch die tiefen</b>                                           | <b>15</b> |
| <b>3 _ Wie die Politik in die Lohnbildung eingreift</b>                                  | <b>21</b> |
| <b>4 _ 10 000 sozialpartnerschaftliche Mindestlöhne</b>                                  | <b>25</b> |
| 4.1 _ Der Anstieg der branchenweiten GAV                                                 | 25        |
| 4.2 _ Wie «bindend» sind die GAV-Mindestlöhne?                                           | 29        |
| <b>5 _ Grenzüberschreitende Dienstleister: keine Gefahr für das Schweizer Lohngefüge</b> | <b>33</b> |
| 5.1 _ Die Ökonomie des polnischen Handwerkers                                            | 34        |
| 5.2 _ Geringe wirtschaftliche Bedeutung der Kurzaufenthalter                             | 35        |
| 5.3 _ Kein Effekt der Entsendungen auf die einheimischen Löhne                           | 39        |
| <b>6 _ Die rasche Ausweitung der kantonalen Mindestlöhne</b>                             | <b>43</b> |
| 6.1 _ Ein Mindestlohn – mehrere kantonale Modelle                                        | 43        |
| 6.2 _ Die kantonalen Mindestlöhne taugen nicht als sozialpolitisches Instrument          | 44        |
| 6.3 _ Die Mindestlöhne treffen vorwiegend die Jugendlichen                               | 48        |
| <b>7 _ Sechs Empfehlungen für einen effektiven Lohnschutz</b>                            | <b>52</b> |
| Literatur                                                                                | 58        |
| <br>Warum der Staat auf Lohnpolitik verzichten kann – und sollte                         | <br>5     |



# Executive Summary

Zwischen 2008 und 2020 sind die tiefsten 10 % der Löhne in der Schweiz um fast 12 % angestiegen. Die Löhne der 10 % am besten Verdienenden legten gleich stark zu, so dass nicht von einer sich öffnenden Lohnschere gesprochen werden kann. Sogar während der Pandemie 2020/21 – die von einer scharfen Rezession begleitet wurde – nahm die Summe aller ausbezahlten Löhne (inkl. Sozialversicherungsbeiträge) real um 1 % zu. Davon betroffen war das gesamte Lohngefüge, so dass die Auswirkungen auf die Lohnverteilung gering blieben. Auch im internationalen Vergleich verlief die Entwicklung positiv – trotz den Befürchtungen, wonach die hohen Schweizer Löhne im Zuge der Personenfreizügigkeit auf europäisches Niveau absinken würden. Die (kaufkraftbereinigten) Lohndifferenziale mit dem Ausland haben seit Einführung der Personenfreizügigkeit tendenziell sogar leicht zugenommen.

## Aufkommen eines «neuen Lohnschutzes»

Die positive Lohnentwicklung ist nicht zuletzt auf die Qualität des hiesigen Arbeitsmarkts zurückzuführen. Dieser bildet ein erfolgreiches Gleichgewicht aus liberalen und regulierenden Elementen: Die Arbeitsgesetzgebung stellt verhältnismässig wenige bindende Regeln auf. Die Löhne werden entweder individuell – d.h. zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmenden – vereinbart oder von den Sozialpartnern auf Unternehmens- oder Branchenebene ausgehandelt.

Demgegenüber ist eine wachsende Einflussnahme der Gewerkschaften seit der Jahrtausendwende festzustellen – trotz Mitgliederschwund. Aus (letztlich ungerechtfertigter) Angst vor Lohndruck waren die Personenfreizügigkeit und der bilaterale Weg mit der EU nur im Tausch mit einer neuen Arbeitsmarktregulierung zu haben. Der Trend zu einer stärkeren Regulierung nimmt indes weiter zu. Dabei sticht insbesondere die wachsende Bereitschaft hervor, einschneidende Eingriffe in die Lohnbildung zuzulassen:

- **Branchenweite Mindestlöhne:** In immer mehr Branchen werden auf Bundes- oder Kantonsebene Gesamtarbeitsverträge (GAV) allgemeinverbindlich erklärt oder Normalarbeitsverträge mit zwingenden Lohnbestimmungen erlassen.
- **Flankierende Massnahmen:** Die grenzüberschreitende Versorgung mit Dienstleistungen aus EU/Efta-Ländern wird durch Lohnstandards und bürokratische Hindernisse unterlaufen und durch ein umfassendes staatliches Kontrollregime flankiert. Im Hinblick auf eine Lösung im EU-Dossier wurde verschiedentlich ein Ausbau der Massnahmen gefordert.
- **Kantonale Mindestlöhne:** Seit das Schweizer Stimmvolk 2014 einem nationalen Mindestlohn von 4000 Franken pro Monat eine deutliche Absage erteilte, wurden Mindestlöhne in fünf Kantonen eingeführt.

Was ist von diesem «neuen Lohnschutz» zu halten? Welche Auswirkungen hatten (und haben) die verstärkten Markteingriffe auf die Funktionsweise des wichtigsten Marktes der Schweizer Volkswirtschaft? Schützt der Lohnschutz effektiv die Arbeitnehmenden? Die vorliegende Publikation versucht, diese Fragen zu beantworten.

### **Sozialpartnerschaftliche Mindestlöhne sind kaum «bindend»**

Zwischen 2003 und 2018 hat sich die Zahl der Arbeitnehmenden, die einem allgemeinverbindlich erklärten GAV unterstellt sind, auf fast eine Million verdreifacht. Rechnet man zu den GAV mit Mindestlöhnen auch die Normalarbeitsverträge mit Mindestlohnbestimmungen sowie die kantonalen Mindestlöhne hinzu, dürften im Jahr 2022 55 bis 60 % der Arbeitnehmenden in einem Arbeitsverhältnis stehen, das einer sozialpartnerschaftlich vereinbarten oder einer gesetzlichen Lohnuntergrenze unterliegt. Gerade in den Tieflohnbranchen sind Mindestlöhne heute weit verbreitet.

Obschon den GAV seit Jahrzehnten einen grossen Einfluss auf die Lohnfestsetzung nachgesagt wird, ist ihre effektive Wirkung kaum untersucht. Eine Studie zu den Löhnen im Bauhauptgewerbe zeigt, dass die GAV-Mindestlöhne kaum «bindend» sind: 98 % der Arbeitnehmenden erhalten eine höhere Entschädigung als den ausgehandelten Mindestlohn (Sheldon 2021). In einem flexibleren Lohnsystem – d.h. ohne GAV – dürften die Effektivlöhne sogar höher liegen. So führt der GAV im Bauhauptgewerbe zu einem starren Lohnsystem: Eine Erhöhung der Mindestlöhne wird jeweils mehrheitlich auf die Effektivlöhne übertragen. Aufgrund dieses «Dominoeffekts» sind die Mindestlöhne für die Lohnstruktur zwar relevant – definieren jedoch nicht das Niveau der tiefsten Löhne.

### **Grenzüberschreitende Dienstleister: keine Gefahr für Tieflöhne**

Mit der Personenfreizügigkeit gingen Befürchtungen einher, die Löhne der einheimischen Arbeitnehmenden könnten durch die europäische Konkurrenz unter Druck geraten. Besondere Sorge bereiteten die Kurzaufenthalter, die bis zu drei Monate im Jahr ohne Bewilligung in der Schweiz arbeiten können. 2021 befanden sich insgesamt rund 215 000 europäische Erwerbstätige für einen Kurzaufenthalt in der Schweiz. Aufgrund der kurzen Aufenthaltsdauer entsprachen deren Leistungen jedoch einem Arbeitsvolumen von «nur» 34 000 Vollzeitstellen – ein Anteil von 0,9 % der insgesamt in der Schweiz geleisteten Arbeitsstunden. In keinem Kanton machen die Kurzaufenthalter mehr als 2 % des Arbeitsvolumens aus.

Innerhalb der Gruppe der Kurzaufenthalter werden Entsendungen oft als grösste Gefahr für den Arbeitsmarkt gesehen. Von einer Entsendung spricht man, wenn Arbeitnehmende von Unternehmen mit Sitz im Ausland eine Dienstleistung in der Schweiz erbringen. Ihre isolierte Bedeutung ist volkswirtschaftlich jedoch noch geringer als die kurzfristigen Stellenantritte bei Schweizer Arbeitgebern. Entsandte Arbeitnehmende

(inkl. selbständige Dienstleistungserbringer) erbrachten 2021 Arbeitsleistungen im Umfang von 6000 Vollzeitäquivalenten – ein Beschäftigungsanteil von weniger als 0,2 %.

Aufgrund der mengenmässig geringen Bedeutung ist es unwahrscheinlich, dass Kurzaufhalter zu Arbeitsplatzverdrängung oder Lohndruck führen. Ganz im Gegenteil: Schweizer Unternehmen dürften kurzfristige Stellenbesetzungen und Entsendungen nutzen, um den sich immer stärker akzentuierenden Arbeitskräftemangel zu decken. Die Entwicklung der kurzfristigen Erwerbsaufenthalte ist denn auch konjunkturabhängig und folgt der Gesamtbeschäftigung.

Zum gesonderten Effekt der Entsendungen auf die Löhne in der Schweiz gibt es keine wissenschaftlichen Studien. Weil Grenzgänger ein gewisses Substitut für Entsendungen darstellen, lohnt sich ein Blick auf diese (besser erforschte) Gruppe. Die Erkenntnisse sind zwar nicht einheitlich. In der Tendenz deutet eine erhöhte Präsenz von Grenzgängern bei niedrigqualifizierten Einheimischen jedoch auf keine Lohneinbussen hin.

### **Kantonale Mindestlöhne en vogue**

Die Höhe der fünf kantonalen Mindestlöhne variiert zwischen 19 (Tessin) und 23.30 Franken pro Stunde (Genf). Je nach Höhe können sie im Widerspruch mit GAV-Mindestlöhnen stehen. Wie hoch ein gesetzlicher Mindestlohn sein darf, ist nicht so sehr eine Frage der Politik als vielmehr eine der Gerichte. Der Neuenburger Mindestlohn wurde im Jahr 2017 durch das Bundesgericht gutgeheissen, weil es sich dabei nicht um eine wirtschaftspolitische, sondern sozialpolitische Massnahme handle. Mit anderen Worten: Der kantonale Mindestlohn soll rund jene Höhe erreichen, welche sich aus der absoluten Armutsgrenze ergibt.

### **Tieflohn ist nicht mit Armut gleichzusetzen**

Doch: Taugt ein gesetzlicher Mindestlohn als Instrument der Sozialpolitik? Die Antwort hängt von der Höhe des Risikos ab, unter der Armutsgrenze zu leben, wenn man erwerbstätig ist. Solche «Working Poor» stellen in der Schweiz eine klare Minderheit unter den Armutsbetroffenen dar. 2020 lebten laut amtlicher Statistik 722 000 Personen (d.h. 8,5 % der Bevölkerung) in einem Haushalt mit einem Einkommen unterhalb der Armutsgrenze. Für 564 000 Personen – bzw. 78 % der Armutsbetroffenen – wurde keine Erwerbstätigkeit ausgewiesen. Armut wird folglich meistens durch Erwerbslosigkeit verursacht.

Mit Blick auf die Erwerbstätigen ist ein Tieflohn nur in beschränktem Mass mit einem Armutsrisiko verbunden. Unsere Auswertung zeigt: Im Jahr 2019 erzielten 6 % der erwerbstätigen Angestellten im Alter zwischen 15 und 64 Jahren einen Bruttostundenlohn bis 20 Franken. Davon lebten allerdings nur 21 % in einem Haushalt mit einem Einkommen aus dem tiefsten Quintil (d.h. tiefste 20 %) der Einkommensverteilung. Die Mehrheit (61 %) der Tieflohneempfänger lebte in einem Haushalt aus dem Mit-

telstand. Insgesamt weist die Analyse darauf hin, dass sehr tiefe Löhne oft Erwerbstätige treffen, die auf dem Arbeitsmarkt erst Fuss fassen und ganz am Anfang ihrer Karriere stehen.

### **Empfehlungen für einen effektiven Lohnschutz**

Die hohen Schweizer Löhne sind nicht dem Lohnschutz geschuldet. Sie fassen auf einer arbeitsmarktorientierten Bildungsstruktur und einem flexiblen Arbeitsmarkt mit bewährter Sozialpartnerschaft. Letztere ist in ihrer Schweizer Prägung ein Erfolgsmodell – wenn auch ein verbesserungsfähiges. Die Sozialpartnerschaft erlaubt eine flexible, branchen- und regionsspezifische Abstimmung der Arbeitsbedingungen und sollte nicht durch einen «neuen Lohnschutz» ausgehöhlt werden. Gleichzeitig ist zu verhindern, dass mittels «Lohnkartellen» unter staatlichem Gütesiegel Marktzutrittsbarrieren errichtet werden: Damit eine Minderheit nicht einer ganzen Branche Lohnbedingungen diktieren kann, sollte die Allgemeinverbindlicherklärung von GAV wieder zurückhaltender eingesetzt werden.

Während die langfristige Arbeitsmigration mehrheitlich unreguliert erfolgt (und zu keinem Lohndruck geführt hat), versucht die Politik, europäische Kurzaufenthalter mittels grossem Schutz- und Kontrolldispositiv einzuschränken – obwohl letzteren kaum Probleme angelastet werden können, die mit der Zuwanderung zu tun haben: Entsandte Arbeitnehmende beanspruchen die öffentlichen Güter wenig, können keine Leistungen hiesiger Sozialwerke beziehen und sind kaum für Kapazitätsüberlastungen verantwortlich. Gerade in Zeiten des Arbeitskräftemangels sind grenzüberschreitende Dienstleister deshalb als Chance und nicht als Gefahr für den Arbeitsmarkt zu betrachten.

Zugleich ist Lohnschutz in Form von Mindestlöhnen zur Armutsbekämpfung denkbar ungeeignet. Löhne widerspiegeln die Arbeitsproduktivität der Individuen. Armut misst sich hingegen gewöhnlich auf Ebene des Haushalts. Nur wenige vollzeiterwerbstätige Menschen mit tiefen Löhnen leben in einem Working-Poor-Haushalt. Ein Tieflohn begründet nur in beschränktem Mass ein Armutsrisiko – andere Faktoren (u.a. Ein-Eltern-Familien) sind relevanter. Kantonale Mindestlöhne – deren Legitimation einzig auf Armutsbekämpfung beruht – sind deshalb das falsche Instrument, ein sozialpolitisch definiertes Einkommensniveau zu gewährleisten. Wo nötig, sollte die Einkommenssicherung über bedarfsorientierte Sozialtransfers und nicht über Eingriffe in die Lohnbildung erfolgen.

Zwanzig Jahre nach Einführung der Personenfreizügigkeit ist klar, dass die Angst vor Lohndruck ungerechtfertigt war. Ob die flankierenden Massnahmen darauf einen Einfluss hatten, darf bestritten werden. Zumindest steht der Nachweis für deren Wirksamkeit bis heute aus. Eine Deblockierung der Europapolitik ohne zusätzlichen Lohnschutz ist möglich.

Letzten Endes muss eine erfolgreiche Wirtschaftspolitik darum besorgt sein, dass produktive Arbeitsplätze geschaffen und eine hohe Arbeitsmarktpartizipation erreicht werden. Ein starker Lohnschutz hilft wenig bis nichts, diese Ziele zu erreichen. Er belastet stattdessen den Faktor Arbeit direkt (Mindestlöhne) oder indirekt (administrative Hürden) und kann so zu geringeren Löhnen und weniger Beschäftigung führen. Damit untergräbt der «neue Lohnschutz» das Fundament des Schweizer Erfolgsmodells.

# 1\_ Der neue Lohnschutz

Sie gehört schon fast zum Einmaleins bürgerlicher Sonntagsreden: die Lobeshymne auf den flexiblen Schweizer Arbeitsmarkt. Angesichts der hohen Arbeitsmarktbeteiligung, der tiefen Arbeitslosigkeit und des hohen Lohnniveaus ist dies durchaus nachvollziehbar. Gleichzeitig ist die Lohnungleichheit im internationalen Vergleich wenig ausgeprägt, die Einkommensschere öffnet sich kaum (Grünenfelder et al. 2019). Auch in puncto Arbeitszufriedenheit und Arbeitsplatzsicherheit brilliert der Schweizer Arbeitsmarkt.

Dieses Ergebnis ist nicht zuletzt eine direkte Folge der Flexibilität. Grundsätzlich ermöglicht ein flexibler Arbeitsmarkt einer Volkswirtschaft, sich sowohl an wirtschaftliche Schocks als auch an strukturelle Veränderungen (z.B. infolge technologischen Wandels) anzupassen. Beides bedingt gut ausgebildete und mobile Arbeitskräfte sowie angemessenen rechtlichen Spielraum für die Unternehmen, auf veränderte Nachfragebedingungen reagieren zu können. Dazu gehört auch, dass sich Löhne an die Marktsituation anpassen lassen. Flexibilität verlangt dabei nicht einen möglichst laschen, sondern einen möglichst effektiven Arbeitnehmerschutz.

Der Arbeitsmarkt  
brilliert auch  
aufgrund seiner  
Flexibilität.

## **Arbeitsmarkt im Gleichgewicht zwischen liberal und korporatistisch**

Unser Arbeitsmarkt ist allerdings weit von einem vollkommenen Markt entfernt, wie man ihn in einer Einführungsvorlesung der Ökonomie charakterisiert. Wie jedes Land verfügt die Schweiz über eine «Marktordnung», die aus zahlreichen historisch gewachsenen Institutionen, Regelungen und Instrumenten besteht. Liberal ist das Schweizer Arbeitsrecht u.a. deshalb, weil sich der Staat gewöhnlich auf das Schaffen günstiger Rahmenbedingungen konzentriert und die Verhandlungen über Lohn- und Arbeitsbedingungen den Sozialpartnern überlässt. Die Arbeitsgesetzgebung stellt verhältnismässig wenige bindende Regeln auf. Zu den wichtigsten Institutionen, die zur Flexibilität beitragen, zählt der moderate Kündigungsschutz (Weber 2014, 2017).<sup>1</sup> Gemäss dem Employment Protection Index der OECD ist die Schweiz europaweit – zusammen mit Irland und Grossbritannien – das Land mit dem geringsten Arbeitnehmerschutz (OECD 2022a).

In wichtigen Bereichen ist unser Arbeitsmarkt hingegen stärker reguliert. Eine Stellenmeldepflicht, wie wir sie kennen, ist in vielen Ländern Europas unbekannt.<sup>2</sup> Auch in Sachen Lohnbildung weicht der hiesige Arbeitsmarkt stark vom liberalen Mythos ab. Die Lohnverhandlungen

---

1 Dennoch gehen einige dieser Anforderungen punktuell zu weit, etwa die Regelung der Arbeitszeiten (vgl. Adler und Salvi 2017).

2 Mit gutem Grund: Sie hat sich als weitgehend nutzlos erwiesen (Sheldon und Wunsch 2021).

zwischen den Sozialpartnern finden nicht – wie in den angelsächsischen Ländern üblich – auf Unternehmensebene, sondern meist sektoral statt. Auch gilt in der Schweiz das «favourability principle», d.h. Unternehmen können Bestimmungen in Gesamtarbeitsverträgen nur verbessern, nicht unterbinden; selbst dann nicht, wenn die örtlichen Sozialpartner einverstanden wären (OECD 2017). Insgesamt ist der Grad des Korporatismus (gemessen am Ausmass hierarchischer Zentralisierung) höher als viele Befürworter – und manche Kritiker – des liberalen Arbeitsmarktes wahrnehmen. In einer Rangliste des Korporatismus, die die Periode bis 2010 abdeckt, schneidet die Schweiz im Mittelfeld der Industrieländer ab und widerlegt so das zuvor gezeichnete Bild eines Landes mit schwachem Arbeitnehmerschutz (Jahn 2016).

### **Verstärkte Einflussnahme der Gewerkschaften seit der Jahrtausendwende**

Ein herausragendes, aber gemeinhin unterschätztes Merkmal der Entwicklung des Schweizer Arbeitsmarktes stellt die wachsende Einflussnahme der Gewerkschaften seit der Jahrtausendwende dar (trotz gleichzeitigem Mitgliederschwind; vgl. Kapitel 4). Dies, obwohl der Trend auf internationaler Ebene eher in die andere Richtung zeigt – wenn auch mit zahlreichen Ausnahmen und nationalen Besonderheiten (Schnabel 2020). In der Schweiz war die Unterzeichnung des Abkommens zur Personenfreizügigkeit und der bilaterale Weg mit der EU nur im Tausch mit einer neuen Regulierung des Arbeitsmarktes in Form der flankierenden Massnahmen (FlaM) zu haben. Die Gewerkschaften waren besonders über die Abschaffung des Inländervorranges und die Erteilung von Arbeitserlaubnissen besorgt; sie fürchteten negative Effekte auf die Löhne und Arbeitsbedingungen (Afonso 2010).

Sorgen äusserten indes auch die Arbeitgeber. Im Rahmen der Personenfreizügigkeit wurde auch die Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen liberalisiert. Binnenorientierte Branchen befürchteten, mit den tieferen Löhnen der ausländischen Konkurrenz nicht mithalten zu können. Daher entdeckten auch Firmen die Mindestlöhne für sich: zum Schutz ihrer Produkt- und Dienstleistungsmärkte vor ausländischer Konkurrenz (Schlegel 2017). Diese «unheilige Allianz» zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern hat die korporatistischen Elemente unserer Arbeitsmarktordnung verschärft. Angesichts der Tragweite und Bedeutung der Personenfreizügigkeit sowie des Anschlusses an den europäischen Binnenmarkt fiel die Bilanz der Bilateralen aber nach wie vor positiv aus (Schellenbauer und Schwarz 2015).

Eine «unheilige Allianz» hat die korporatistischen Elemente verschärft.

Gemäss einer Unternehmensbefragung von Swisstaffing (2019a) misst die Schweizer Wirtschaft einer gut funktionierenden Sozialpartnerschaft weiterhin hohen Wert bei. Allerdings ist nur jedes zweite Unternehmen mit der gelebten Praxis zufrieden. Als Grund hierfür wird aufgeführt, dass Gewerkschaften immer mehr versuchten, die unternehmens- und

branchenspezifischen Arbeitsregelungen durch gesetzliche Regulierungen zu untergraben.

### Eingriffe in die Lohnbildung

Das erfolgreiche Gleichgewicht aus liberalen und regulierenden Elementen droht damit gestört zu werden. In den letzten Jahren haben sich einige Trends abgezeichnet, wobei insbesondere die wachsende Bereitschaft hervorsticht, tiefgreifende Eingriffe in die Lohnbildung zuzulassen:

- **Kantonale Mindestlöhne:** Nachdem das Stimmvolk 2014 eine sehr deutliche Absage an einen national festgelegten Mindestlohn von 4000 Franken pro Monat erteilte, wurden Mindestlöhne in 5 Kantonen eingeführt.
- **Branchenweite Mindestlöhne:** In immer mehr Branchen werden auf Bundes- oder Kantonsebene Gesamtarbeitsverträge (GAV) allgemeinverbindlich erklärt oder Normalarbeitsverträge (NAV) mit zwingenden Lohnbestimmungen erlassen.
- **Entsendegesetz (FlaM):** Die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung aus EU/Efta-Ländern wird durch Lohnstandards und bürokratische Hindernisse unterlaufen und durch ein umfassendes staatliches Kontrollregime flankiert. Im Hinblick auf eine Lösung im EU-Dossier wird ein Ausbau der FlaM gefordert (z.B. Motion APK-N 22.3871).

Das Gleichgewicht aus liberalen und regulierenden Elementen wird gestört.

Was ist von diesem «neuen Lohnschutz» zu halten? Sind die tiefsten Löhne im Arbeitsmarkt zu wenig geschützt? Welche Auswirkungen haben die verstärkten Markteingriffe auf die Funktionsweise des wichtigsten Marktes der Schweizer Volkswirtschaft? Schützt der Lohnschutz effektiv die Arbeitnehmer? Die vorliegende Publikation versucht, diese Fragen zu beantworten.<sup>3</sup> Dazu lohnt sich eine Betrachtung der Lohnentwicklung – vor allem im Tieflohnsegment – der letzten beiden Jahrzehnte (d.h. seit Inkrafttreten der Personenfreizügigkeit). Lassen sich die wiederholten Aussagen der Lohnschutz-Befürworter – etwa, dass ohne (zusätzlichen) Schutz das breite Lohngefüge ins Wanken käme (SGB 2019) – empirisch belegen?

---

<sup>3</sup> Unsere Analyse ist nicht abschliessend. Weitere Eingriffe in die Lohnbildung, etwa die geschlechtsspezifischen Lohnkontrollen oder Vorstösse hinsichtlich der Managerlöhne (u.a. «Abzocker-Initiative»), wären hier zu erwähnen. Erstere wurden in früheren Publikationen von Avenir Suisse behandelt (Salvi et al. 2015).

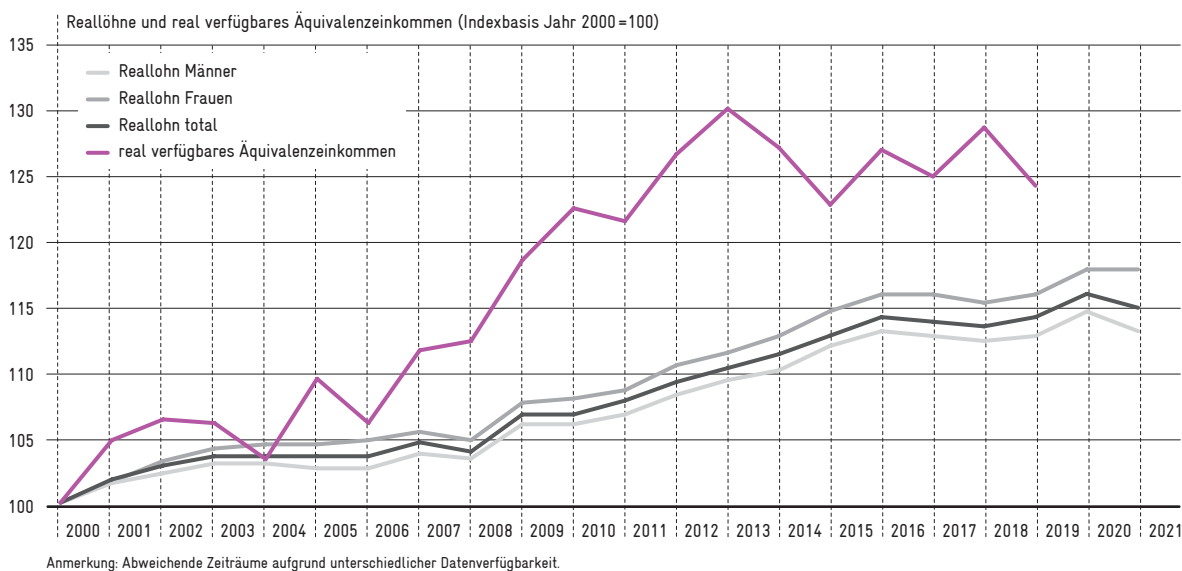
## 2\_ Die Löhne steigen – auch die tiefen

Heute sind die Schweizer Stundenlöhne im Durchschnitt und teuerungsbereinigt gut 50 % höher als vor 50 Jahren. Nach einem starken Reallohnwachstum in den 1970er Jahren hat sich das Lohnwachstum in den 1990er Jahren zuerst verlangsamt und seit den 2000er Jahren wieder an Fahrt aufgenommen. Insbesondere das stärkere berufliche Engagement der Frauen und deren höheres Lohnwachstum (im Vergleich zu den Männern) hat dazu geführt, dass sich die geschlechterspezifische Lohndifferenz in den letzten Jahren kontinuierlich reduziert hat. Verdienten die Männer 2006 noch einen 16,8 % höheren Medianlohn als Frauen, belief sich der Lohnunterschied im Jahr 2020 noch auf rund 11 % (BFS 2022a).<sup>4</sup> Die Angleichung der Löhne hat auch in den stark von der Pandemie geprägten Jahren angehalten, allerdings unter schlechteren Bedingungen: Während sich die Reallöhne der Frauen 2021 seitwärts entwickelten und

Abbildung 1

### Steigende Löhne, steigende Einkommen

Seit dem Jahr 2000 sind die Reallöhne um rund 0,7% pro Jahr gewachsen, wobei die Frauen höhere Lohnzuwächse verzeichneten als die Männer. Mit einem jährlichen Plus von 1,2% haben die äquivalenten Haushaltseinkommen der Erwerbstätigen (bereinigt um Teuerung und Haushaltsstruktur) stärker zugelegt.



Quelle: BFS (2022b, 2022c, 2022d), eigene Berechnungen

4 Zumindest ein Teil dieser Differenz lässt sich durch lohnbestimmende Faktoren (z.B. Alter, Ausbildung oder Branche) erklären (Salvi et al. 2015). Die verbleibende unerklärte Lohndifferenz lässt sich jedoch nicht automatisch mit Lohn-diskriminierung gleichsetzen, wie das in der politischen Diskussion oft vorschnell gemacht wird. Ob und in welchem Ausmass eine Diskriminierung tatsächlich existiert, ist empirisch schwer zu ermitteln.

somit trotz Corona stabil blieben, mussten die Männer geringfügige Reallohn-Einbussen hinnehmen.

Aus Sicht der Haushalte ist für die Kaufkraft (vgl. auch Box 1) allerdings weniger der Lohn des Einzelnen ausschlaggebend als das gemeinsam erzielte Einkommen. Nebst der positiven Lohnentwicklung hat die starke Zunahme der (weiblichen) Erwerbsbeteiligung dazu geführt, dass die Haushaltseinkommen in der Vergangenheit stärker gewachsen sind als die Löhne. So ist das real verfügbare Äquivalenzeinkommen der Erwerbsbevölkerung – also jenes Pro-Kopf-Einkommen (Median), welches unter Berücksichtigung von Kapitaleinkommen, Steuern und Transfers zur Verfügung steht und zusätzlich die Haushaltszusammensetzung einbezieht – zwischen den Jahren 2000 und 2019 von rund 3400 auf 4200 Franken angestiegen. Dies entspricht einer jährlichen Zunahme von 1,2 %. Die Reallöhne sind hingegen um jährlich 0,7 % gewachsen (vgl. Abbildung 1). Die treibende Kraft hinter dem Einkommensanstieg sind dabei die Lohnneinnahmen und nicht die Kapitaleinkünfte. So hat sich der Anteil der Löhne am wirtschaftlichen Gesamteinkommen (Lohnquote) in den letzten Jahren gar erhöht (vgl. Box 2).

Die Haushalts-einkommen sind in der Vergangenheit stärker gewachsen als die Löhne.

#### Box 1

##### Keine Krise der Kaufkraft

*In der Schweiz ist die Kaufkraft der Haushalte in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegen. Sogar während der Pandemie 2020/21 – die von einer scharfen Rezession begleitet wurde – nahm das Arbeitnehmerentgelt (Summe aller Löhne und Sozialversicherungsbeiträge) gemäss Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung (VGR) real um insgesamt 1 % gegenüber 2019 zu. Dies galt ebenso für die Durchschnitts-, Median- und die tieferen Löhne, wie sie von der Lohnstrukturerhebung (LSE) erfasst werden (BFS 2022k). Die Verteilungswirkungen der Pandemie waren also womöglich gering, wobei detailliertere Daten zu den Haushaltseinkommen, die auch Renten und weitere Kapitalerträge umfassen, noch ausstehend sind.*

*Dass die Pandemie in der Lohnentwicklung nur marginale Spuren hinterliess, ist – abgesehen vom Instrument der Kurzarbeit – auch eine Folge der sozialpartnerschaftlichen Lohnpolitik. Diese war in der Vergangenheit von Kompromissbereitschaft und Lohnzurückhaltung geprägt (Credit Suisse 2022). Was für den einzelnen Arbeitnehmer kurzfristig nachteilig sein kann, hat langfristig positive Folgen für die Beschäftigungsentwicklung und die Krisenresistenz des Arbeitsmarktes. Die Stabilität in der Lohnpolitik zeigt sich aber auch darin, dass die Löhne in Zeiten von Deflation nicht gesenkt werden (Kaufmann 2015). So führte die im letzten Jahrzehnt oftmals negative Teuerung (bei moderaten Nominallohnerhöhungen) zu einer spürbaren Erhöhung der Kaufkraft. Die aktuelle Diskussion um den Teuerungsausgleich ist auch unter diesem Hintergrund zu führen.*

##### Positive Entwicklung auch bei den tiefen Löhnen

Die beobachtete positive Lohnentwicklung gilt nicht nur für den Durchschnittslohn, sondern trifft sowohl auf die 10 % am tiefsten als auch auf die 10 % am besten bezahlten Arbeitnehmer zu. Zwischen 2008 und 2020 sind die Nominallöhne in beiden Dezilen um fast 12 % angestiegen, so dass nicht von einer sich öffnenden Lohnschere gesprochen werden kann.

Nebst der Lohnquote und den Lohndezilen sind die sogenannten «Tieflohnstellen» von Interesse – gerade im Hinblick auf die später folgenden Kapitel über Armut und Mindestlöhne. Als Tieflohn wird ein Gehalt bezeichnet, dessen Höhe weniger als zwei Drittel des Brutto-Medianlohns beträgt. Im Jahr 2020 lag die Grenze zum Tieflohn (für eine Vollzeitstelle) bei 4443 Franken pro Monat, was umgerechnet einem Stundenlohn von fast 26 Franken entspricht (BFS 2022f). Der Anteil der Tieflohnstellen an der Gesamtwirtschaft lag im Jahr 2020 bei 10,5 %. Seit 2008 ist der Anteil um 1,2 Prozentpunkte gesunken (BFS 2022g).

Die Höhe des Lohnes korreliert stark mit dem Ausbildungsniveau. Allerdings sind die Arbeitsentschädigungen der weniger gut ausgebildeten Personen in den vergangenen Jahren weitaus stärker gestiegen als jene der Hochqualifizierten: Seit 2008 haben die Bruttolöhne der Erwerbstätigen ohne abgeschlossene Berufsbildung um 11 % zugelegt, während der Medianlohn der Personen mit Berufsabschluss um rund 7 % angestiegen ist. Arbeitnehmer mit tertiärem Bildungsabschluss einer Universität oder Fachhochschule verzeichneten im gleichen Zeithorizont einen Lohnzuwachs von 2 %, bzw. 1 % (BFS 2022h).

Die Löhne der  
Niedrigqualifizierten  
sind stärker gestiegen  
als jene der  
Hochqualifizierten.

#### Box 2

##### Stabile Lohnquote

*Die Lohnquote misst den Anteil des Erwerbseinkommens am Gesamteinkommen, bzw. am Bruttoinlandprodukt (BIP). In manchen Ländern ist die Lohnquote in den vergangenen Jahren zurückgegangen, die Kapitaleinkommen haben an Bedeutung gewonnen. Nicht so in der Schweiz: Die Lohnquote verlief in den letzten 20 Jahren innerhalb einer engen Bandbreite, wobei sie sogar einen leichten Zuwachs aufwies. Betrug sie im Jahr 2001 rund 56 %, lag sie 2021 bei über 59 %. Noch prägnanter fällt der Zuwachs aus, wenn statt dem BIP das Bruttonationaleinkommen (BNE) als Bezugspunkt verwendet wird. Im Vergleich zum BIP berücksichtigt das BNE zusätzlich den Saldo aus den Lohn- und Vermögenseinkommen, die im Ausland erwirtschaftet werden bzw. ins Ausland fließen. In dieser Betrachtung hat die Lohnquote in derselben Zeitspanne nicht um 3 %, sondern beinahe um 7 % zugenommen (BFS 2022e).*

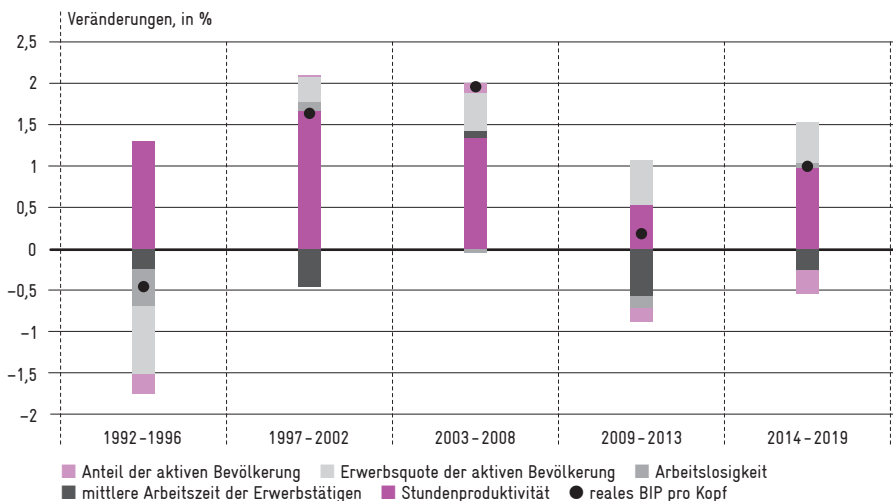
##### Die Frage des Pro-Kopf-Wachstums

Gewerkschaften sehen sich oft als Garant des allgemeinen Lohn- und Einkommenswachstums. Dies darf bezweifelt werden. Einen Einfluss dürften sie – wenn überhaupt – auf die Verteilung der Einkommen ausüben. Langfristig ist die Zunahme der Wertschöpfung pro Arbeitnehmer – also der Produktivitätsfortschritt – für die Lohn- und Einkommensentwicklung entscheidend. Eine höhere Arbeitsproduktivität ist die Hauptursache für steigende Löhne (Rathke und Siegenthaler 2019). In der Periode 1992–2019 «erklären» die jährlichen Veränderungen der Arbeitsproduktivität rund 40 % der Veränderungen des BIP pro Kopf. Die Hypothese, wonach das Wachstum des BIP pro Kopf dem Wachstum der Arbeitsproduktivität entspricht, kann für diese Periode statistisch nicht verworfen werden. Die steigende Stundenproduktivität glich den nega-

Abbildung 2

## Arbeitsproduktivität ist für BIP-Wachstum entscheidend

Die Abbildung zerlegt die Wachstumsrate des BIP pro Kopf in die Veränderung der Arbeitsproduktivität (Wertschöpfung pro Arbeitsstunde) und die Veränderung des Arbeitsvolumens. Letztere ergibt sich aus der Zu- oder Abnahme der Erwerbs- und Arbeitslosenquote, dem Anteil der aktiven Bevölkerung (im Alter zwischen 15 und 64 Jahren) und der Arbeitszeit der Erwerbstätigen. In den letzten 25 Jahren waren die Fortschritte in der Stundenproduktivität der Haupttreiber des positiven pro-Kopf-Wachstums. Die zu Beginn der 2010er Jahre vergleichsweise tiefen Produktivitätssteigerungen haben zuletzt wieder angezogen.



Quelle: BFS (2022i), eigene Berechnungen

tiven Wachstumsbeitrag der demografischen Entwicklung – namentlich den schrumpfenden Anteil der aktiven Arbeits- an der Gesamtbevölkerung – weitgehend aus (vgl. Abbildung 2). Zwar wirkte sich die erhöhte Arbeitsmarktpartizipation der Frauen ebenfalls positiv auf die Einkommensentwicklung aus. Allerdings ging dies auf Kosten kürzerer mittlerer Arbeitszeiten der Erwerbstätigen.

Ging man noch in der ersten Hälfte der 2010er Jahre von einer Produktivitätskrise der Schweizer Wirtschaft aus, scheint diese These seit 2014 an Relevanz einzubüssen. Die einfache Gleichung, wonach ein schwach wachsendes BIP unter starker Zuwanderung auf immer mehr Köpfe verteilt wird – und das Pro-Kopf-Einkommen deshalb stagniert –, wird der Realität nicht gerecht. In den letzten 20 Jahren waren die Produktivitätsfortschritte in der Schweiz mit einer durchschnittlichen Wachstumsrate von 0,9 % pro Jahr zwar alles anderes als spektakulär, allerdings waren sie im Vergleich zu unseren direkten Nachbarn stetiger und überdurchschnittlich (Seco 2019a).

Die These einer Produktivitätskrise scheint an Relevanz einzubüssen.

### Kein Angleich der Löhne auf europäisches Niveau

Oft wird befürchtet, freie internationale Arbeitsmobilität führe letztlich zur länderübergreifenden Angleichung der Löhne: Die vergleichsweise hohen Schweizer Löhne müssten im Zuge der Personenfreizügigkeit

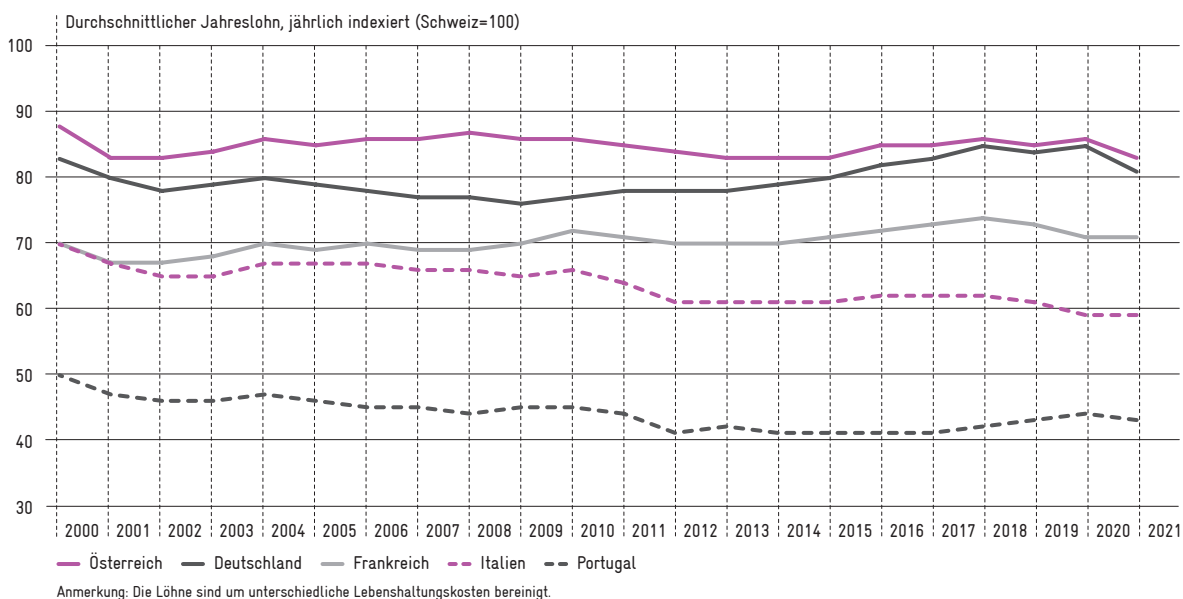
langfristig auf europäisches Durchschnittsniveau absinken. In der Realität werden die weiterhin bestehenden hohen Lohndifferenzen zwischen den EU-Mitgliedstaaten nur sehr zögerlich durch Migration ausgeglichen (Dorn und Zweimüller 2021). Dies gilt umso mehr für die Schweiz: Wenn überhaupt, haben die Lohndifferenziale mit dem Ausland seit Einführung der Personenfreizügigkeit mit der EU tendenziell zugenommen. Abbildung 3 zeigt die Entwicklung der Durchschnittslöhne in den wichtigsten Herkunftsländern der Einwanderer, jeweils relativ zum Schweizer Lohnniveau. Die Zahlen sind kaufkraftbereinigt, d.h. sie berücksichtigen die höheren Lebenshaltungskosten in der Schweiz. Im Jahr 2000 lagen die Löhne in Italien im Durchschnitt rund 33 % unter denjenigen der Schweiz; 2021 war der Unterschied auf 40 % angewachsen. Die Lohndifferenz zu Portugal hat ebenfalls zugenommen, während diejenige zu Deutschland und Frankreich insgesamt unverändert blieb.

Die Lohndifferenzen bleiben auch bestehen, wenn man spezifische Regionen betrachtet. So beklagen die lombardischen Unternehmen regelmässig den Verlust ihrer bestqualifizierten – und bestbezahlten – Mitarbeiter an Tessiner Firmen. Mit dem freien Zugang der Grenzgänger zum Schweizer Arbeitsmarkt haben Unternehmen im grenznahen Italien bis zu 12 % ihrer Belegschaft verloren. Sie zahlen heute im Durchschnitt tiefere Löhne, weil die produktivsten Mitarbeiter nun im Tessin arbeiten, und die Firmen Mühe hatten, diese Abgänge zu ersetzen (Dicarlo 2022).

**Abbildung 3**

### Lohndruck durch Zuwanderung?

*Zwischen den EU-Mitgliedstaaten bestehen weiterhin hohe Lohndifferenzen. Relativ zur Schweiz haben die Lohndifferenziale seit Einführung der Personenfreizügigkeit tendenziell sogar zugenommen.*



Quelle: OECD (2022b), eigene Berechnungen

Insgesamt fiel die Lohnentwicklung in den letzten beiden Jahrzehnten positiv aus. Auch die tiefen Löhne und die verfügbaren Einkommen verzeichneten Zuwächse. Die Analyse in den nachfolgenden Kapiteln lässt vermuten, dass dies nicht wegen, sondern trotz des Lohnschutzes erreicht wurde. Zumindest lässt sich aus der generellen Entwicklung der Löhne kein allgemeiner Regulierungsbedarf ableiten.

### 3\_ Wie die Politik in die Lohnbildung eingreift

In einem funktionierenden Arbeitsmarkt sind die Löhne weitgehend das Resultat von Angebot und Nachfrage. Sie signalisieren Knappheit bzw. Verfügbarkeit der Arbeitskräfte und lenken die Arbeit in diejenigen Wirtschaftsbereiche, wo sie am produktivsten eingesetzt werden können. In den vergangenen Jahren wurde diese zentrale Funktion des Lohnes jedoch immer mehr durch staatliche Eingriffe in die Lohnbildungsprozesse behindert.

Lohneingriffe verfolgen oftmals durchaus ein hehres Ziel. Wer kann schon gegen «faire» Löhne und weniger (Einkommens-)Armut sein? Die Forderung, wer Vollzeit arbeitet, soll vom Lohn anständig leben können, hat nachvollziehbare Gründe. Die Frage, die sich allerdings stellt, lautet, ob die nachfolgend diskutierten Lohneingriffe die richtigen Instrumente darstellen. Oder, ob die Sicherung eines gewissen Einkommensniveaus und die Armutsbekämpfung nicht besser anderweitig erfolgen sollte (vgl.

diesbezüglich Kapitel 6 und 7).

Eine hoheitliche Lohnfestsetzung erfolgt heute über diverse kantonale Mindestlöhne und Normalarbeitsverträge. Als Folge der Personenfreizügigkeit mit der EU haben zudem Gesamtarbeitsverträge neuen Schub erhalten. Diese sehen verstärkt auch Mindestlöhne vor und werden zunehmend allgemeinverbindlich erklärt.

Abbildung 4 gibt einen schematischen Überblick über die Instrumente der Schweizer Lohnpolitik. Die Ebene der Sozialpartnerschaft ist Gegenstand von Kapitel 4, die FlaM werden in Kapitel 5 behandelt. Kapitel 6 diskutiert die kantonalen Mindestlöhne.

Sind Lohneingriffe  
das richtige  
Instrument zur  
Armutsbekämpfung?

#### **Gesamtarbeitsverträge als Kern der Sozialpartnerschaft**

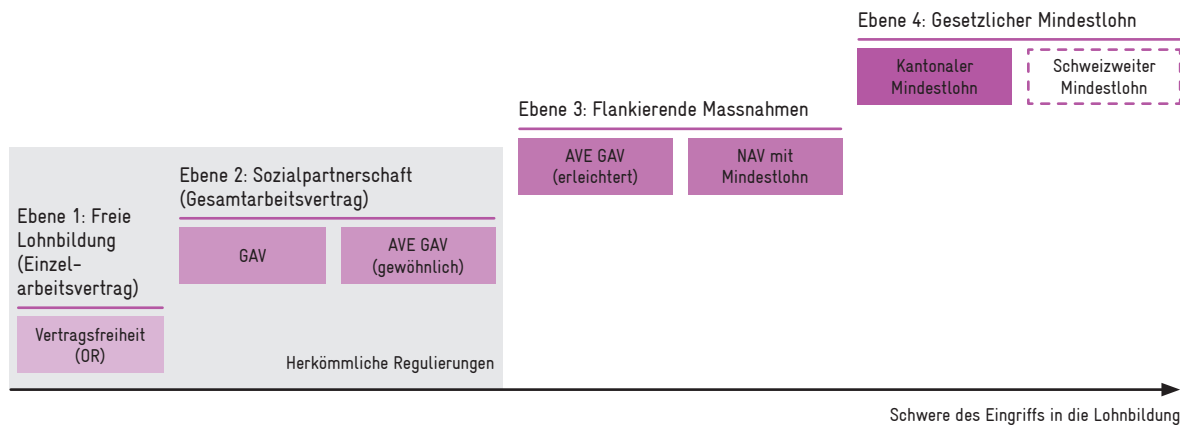
Grundsätzlich besteht in der Schweiz Vertragsfreiheit; die Lohnfestsetzung ist Sache der beteiligten Parteien. Die Löhne werden entweder individuell – d.h. zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmer – vereinbart (*Einzelarbeitsvertrag*) oder von den Sozialpartnern für ganze Branchen, Berufe oder einzelne Unternehmen ausgehandelt. Letzteres geschieht im Rahmen von *Gesamtarbeitsverträgen* (GAV).

Mit einem GAV wird beabsichtigt, in einer Branche Mindestarbeitsbedingungen verbindlich festzulegen. Auch wenn die GAV-Landschaft durchaus vielfältig ist, enthalten die Verträge gewöhnlich Vorgaben bezüglich Mindestlöhne, Lohnfortzahlung (z.B. infolge Krankheit), Arbeitszeit, Ferien und Kündigungsfristen. Das «System GAV» ermöglicht eine branchen- und regionsspezifische Abstimmung der Arbeitsbedingungen. Damit übernehmen die Sozialpartner eine Ordnungsfunktion und erlauben eine staatliche Zurückhaltung in der Arbeitsgesetzgebung (Seco 2013).

#### Abbildung 4

#### Staatliche Eingriffe in die Lohnbildung: 4 Ebenen

Ebene 1 und 2 (Vertragsfreiheit, GAV, AVE GAV) stellen die herkömmliche Regulierung der Arbeitsbedingungen dar. Im Rahmen der flankierenden Massnahmen können GAV erleichtert allgemeinverbindlich erklärt und NAV mit Mindestlöhnen erlassen werden (Ebene 3). Auf der letzten Ebene stehen gesetzliche Mindestlöhne, die kantonsweit gelten. Ein nationaler Mindestlohn wurde 2014 an der Urne verworfen. Mit jeder Ebene steigt die Intensität des staatlichen Eingriffs, die Flexibilität des Arbeitsmarkts verringert sich.



Anmerkung: Kantonale Mindestlöhne existieren aktuell in 5 Kantonen: Neuenburg (seit 2017), Jura (2020), Genf (2020), Tessin (2021) und Basel-Stadt (2022).

Ein bundesweiter Mindestlohn besteht nicht.

Abkürzungen: OR: Obligationenrecht; GAV: Gesamtarbeitsvertrag; AVE GAV: allgemeinverbindlich erklärter Gesamtarbeitsvertrag; NAV: Normalarbeitsvertrag

Quelle: eigene Darstellung

Der Staat greift selbst nur subsidiär in die Sozialpartnerschaft ein, denn die GAV bedürfen keiner behördlichen Genehmigung.<sup>5</sup>

#### Branchenweite Mindestlohnbestimmungen

GAV gelten jeweils nur für die Arbeitgeber und Arbeitnehmer der vertragsschliessenden Verbände. Nicht beteiligte Unternehmen verfügen folglich über einen Wettbewerbsvorteil. Sie können die am GAV beteiligten Arbeitgeber mit niedrigeren Löhnen konkurrenzieren. Diese Konkurrenz ist jedoch nicht grenzenlos: Mit einer im Bundesgesetz von 1956 geregelten *Allgemeinverbindlicherklärung (AVE)* kann – je nach betroffenem Geltungsbereich – vom Bundesrat oder von den kantonalen Behörden eine Ausdehnung des GAV-Geltungsbereichs auf die gesamte Branche angeordnet werden. Mit der AVE erhalten GAV-Mindestlöhne auch für Aussenseiter zwingenden Charakter – das Prinzip der freien Lohnbildung wird partiell ausgehebelt.

Eine AVE kann allerdings nur dann erfolgen, wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind. Dazu zählt eine gewisse Notwendigkeit, die beispielsweise in Branchen mit vielen grenzüberschreitenden Dienstleis-

<sup>5</sup> Zwischen den Sozialpartnern vereinbarte Lohn- und Arbeitsbedingungen bilden eine vertikale Abrede und stellen somit eine Wettbewerbsbeschränkung dar (Keller 2009). Der Staat erlaubt im Arbeitsmarkt entsprechend Kartellstrukturen. Bis 1995 war der Arbeitsmarkt – und damit die GAV – explizit vom Kartellrecht ausgenommen. Im aktuellen Kartellgesetz findet sich diese Ausnahme nicht mehr, sie wird allerdings implizit daraus abgeleitet. Vgl. diesbezüglich auch Box 4 in Kapitel 4.

tungserbringern mit der ausländischen Konkurrenz begründet werden kann (Seco 2014). Eine weitere bedeutende Voraussetzung ist die Erfüllung dreier Quoren:

- 01\_ Am GAV müssen mehr als die Hälfte aller Arbeitgeber (*Arbeitgeberquorum*) und
- 02\_ mehr als die Hälfte aller Arbeitnehmer (*Arbeitnehmerquorum*), auf die der GAV-Geltungsbereich ausgeweitet werden soll, beteiligt sein.
- 03\_ Die am GAV beteiligten Arbeitgeber müssen mindestens 50 % aller Arbeitnehmer der betroffenen Branche beschäftigen (*gemischtes Quorum*).

Bei besonderen Verhältnissen kann vom Arbeitnehmerquorum abgesehen werden (z.B. wenn sich die Arbeitnehmer infolge häufig befristeter Arbeitsverträge und hoher Fluktuation in gewissen Branchen nur schwer organisieren lassen). Seit Inkrafttreten der FlaM (vgl. Box 3) besteht die Möglichkeit einer zusätzlich erleichterten AVE. Ferner ist das Vernehmlassungsverfahren einer AVE viel kürzer – und die Entscheidungsfindung entsprechend schneller – als bei einer gewöhnlichen Gesetzesänderung.

In Branchen ohne GAV können die Behörden *Normalarbeitsverträge* (NAV) erlassen.<sup>6</sup> Seit Einführung der FlaM können diese zwingende Mindestlohnvorschriften enthalten. Mit der AVE eines GAV und dem Erlass eines NAV mit Mindestlöhnen sind somit immer auch staatliche Eingriffe in die Lohnbildung verbunden. Mindestlohnbestimmungen müssen von allen Unternehmen in der betroffenen Branche eingehalten werden. Damit wird der branchenweite Lohnwettbewerb flächendeckend unterbunden. Der Eingriff im Rahmen eines NAV ist dabei schwerer zu gewichten, weil der Staat im Gegensatz zur AVE nicht zusammen mit den Sozialpartnern wirkt und selbst Mindestlöhne diktiert (Tiefenthal 2008).

Mit AVE GAV wird der Lohnwettbewerb flächendeckend unterbunden.

#### Box 3

##### Flankierende Massnahmen

*Im Rahmen des Personenfreizügigkeitsabkommens zwischen der Schweiz und der EU wurden 2004 flankierende Massnahmen (FlaM) eingeführt. Damit sollen missbräuchliche Lohn- und Arbeitsbedingungen verhindert werden. Im Sinne «gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort» sollen einheimische und ausländische Unternehmen unter gleichen Wettbewerbsbedingungen agieren. Die Massnahmen wurden seither in mehreren Schritten verschärft und ihr Vollzug angepasst (Schlegel 2017). Die FlaM umfassen im Wesentlichen drei Pfeiler:*

<sup>6</sup> Wenngleich der Name etwas anderes suggeriert, ist der NAV ein behördlicher Erlass, der Bestimmungen über das Arbeitsverhältnis beinhaltet. Dabei wird zwischen gewöhnlichen NAV und NAV mit zwingenden Mindestlöhnen unterschieden. Bei ersteren kann im Einzelarbeitsvertrag von (Lohn-)Bedingungen zulasten der Arbeitnehmer abgewichen werden.

- **Erleichterte Allgemeinverbindlicherklärung von GAV:** Werden in einer Branche die orts- und branchenüblichen Löhne und/oder Arbeitszeiten wiederholt «missbräuchlich» unterboten, so kann ein bestehender GAV erleichtert allgemeinverbindlich erklärt werden. Erleichtert in dem Sinne, dass statt der normalerweise verlangten drei Quoren einzig das gemischte Quorum erfüllt sein muss. Die Definition des Missbrauchs wurde vom Gesetzgeber offengelassen; die Beurteilung obliegt den tripartiten Kommissionen (siehe unten) und erfolgt einzelfallbezogen unter Berücksichtigung unterschiedlicher Faktoren.
- **Normalarbeitsverträge mit Mindestlöhnen:** In Branchen ohne GAV können Bund/Kantone bei wiederholtem Missbrauch einen NAV mit zwingenden Mindestlöhnen erlassen. Wie beim AVE GAV muss der Mindestlohn von allen in der betroffenen Branche tätigen Unternehmen eingehalten werden.
- **Entsandte Arbeitnehmer (Entsendegesetz):** Ausländische Arbeitgeber, die Arbeitskräfte im Rahmen einer Dienstleistungserbringung vorübergehend in die Schweiz entsenden, sind zur Einhaltung der geltenden minimalen Arbeits- und Lohnbedingungen verpflichtet. Wo AVE GAV oder NAV zwingende Mindestlöhne vorsehen, müssen diese auch von Entsendebetrieben eingehalten werden. Ansonsten sind die orts-, berufs- oder branchenüblichen Löhne zu respektieren.

Die FlaM sehen eine Arbeitsmarktbeobachtung sowie Kontrollen zur Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen durch Arbeitsmarktinspektoren vor. In Branchen ohne AVE GAV sind die tripartiten Kommissionen dafür zuständig (TPK). Die TPK bestehen auf Stufe Bund und in den einzelnen Kantonen und sind jeweils aus einer gleichen Zahl von Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern sowie Vertretern der Behörden zusammengesetzt. In Branchen mit AVE GAV sind die paritätischen Kommissionen (PK) – bestehend aus Vertretern der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände – mit den Kontrollen betraut.

---

### Schärfste Form staatlicher Mindestlohnpolitik

Auf der letzten Regulierungsstufe – und damit als stärkster lohnpolitischer Eingriff einzuordnen – stehen staatlich verordnete und allgemein gültige Mindestlöhne. Sie kranken an der Starrheit und erlauben im Gegensatz zu den GAV keine branchen- und berufsspezifischen Lösungen. Dennoch steht die Mindestlohnpolitik seit einigen Jahren auf der politischen Agenda. So hat Neuenburg 2017 als erster Kanton in der Schweiz einen gesetzlichen Mindestlohn eingeführt. Seither sind ihm vier weitere Kantone gefolgt. Bestrebungen hinsichtlich der Einführung eines nationalen Mindestlohns sind bisher allerdings gescheitert. Der sozialpolitische Hintergrund gesetzlicher Mindestlöhne steht in einem Spannungsverhältnis mit der Wirtschafts- bzw. Vertragsfreiheit. Mindestlöhne untergaben das Modell der Sozialpartnerschaft und können Konflikte mit den bestehenden GAV verursachen (vgl. Kapitel 6).

## 4\_ 10 000 sozialpartnerschaftliche Mindestlöhne

Wie zuvor dargestellt, ist der Lohnschutz in der Schweiz in erster Linie Sache der Sozialpartner und findet über GAV statt. Es stellt sich deshalb zuallererst die Frage, wie gut die (Tief-)Löhne im sozialpartnerschaftlichen System geschützt werden (vgl. Kapitel 4.1). Zweitens – und allemal schwieriger zu beantworten – ist die Frage, ob die GAV-Mindestlöhne in der Praxis wirklich eine bedeutende, d.h. «bindende» Rolle spielen (vgl. Kapitel 4.2).

### 4.1\_ Der Anstieg der branchenweiten GAV

In der Schweiz sind GAV ein Kind der Depression der 1930er Jahre. Streikbewegungen im Gewerbe und der Industrie resultierten in grossen nationalen Abkommen (u.a. im Baugewerbe und der Uhrenindustrie) (Rieger 2009). Führt kollektivvertraglich geregelte Arbeitsverhältnisse bis dahin ein Schattendasein, waren 1938 bereits rund 25 % der Arbeitnehmer einem GAV unterstellt. Eine zweite GAV-Welle rollte nach Kriegsende in den 1940er Jahren an: Als Folge einer weiteren grossen Streikwelle – bei der es mitunter um die Durchsetzung der GAV ging – wurden GAV auf weite Teile des Gewerbes, aber etwa auch auf die Basler Chemie und die Textilindustrie ausgedehnt. Am Ende des Jahrzehnts betrug die Abdeckung rund 50 % der Arbeitnehmer. Diese Quote blieb über lange Zeit stabil. Erst im Zuge der krisengeprägten 1990er Jahre kam das sozialpartnerschaftliche Modell zusehends unter Druck (Oesch 2007). Die Anzahl GAV-unterstellter Arbeitnehmer reduzierte sich stark. Mit der Jahrtausendwende änderte sich die Situation jedoch wieder; in den vergangenen zwei Jahrzehnten haben sozialpartnerschaftliche Vereinbarungen wieder an Bedeutung gewonnen (vgl. nachfolgend), das Wachstum der GAV-Unterstellten übertraf die Beschäftigungszunahme (Baumberger 2021).

Heute bestehen in der Schweiz 581 GAV (2018) (BFS 2019). Die Mehrheit davon – 503 GAV – enthält verbindliche Mindestlohnvorschriften. Weil GAV oftmals abgestufte «Gehaltsklassen» (u.a. nach Region, Qualifikation oder Erfahrung) kennen, dürften schweizweit Tausende unterschiedliche Mindestlöhne bestehen. Die Anzahl der einem GAV mit Mindestlohn unterstellten Arbeitnehmer nahm zwischen 2003 und 2018 von knapp 1,2 auf über 1,8 Mio. Personen zu. Gemessen am Total der unterstellbaren Beschäftigung (GAV-Abdeckungsgrad) sind damit heute geschätzte 48 % der Arbeitnehmer einem GAV mit Mindestlohn unterstellt.

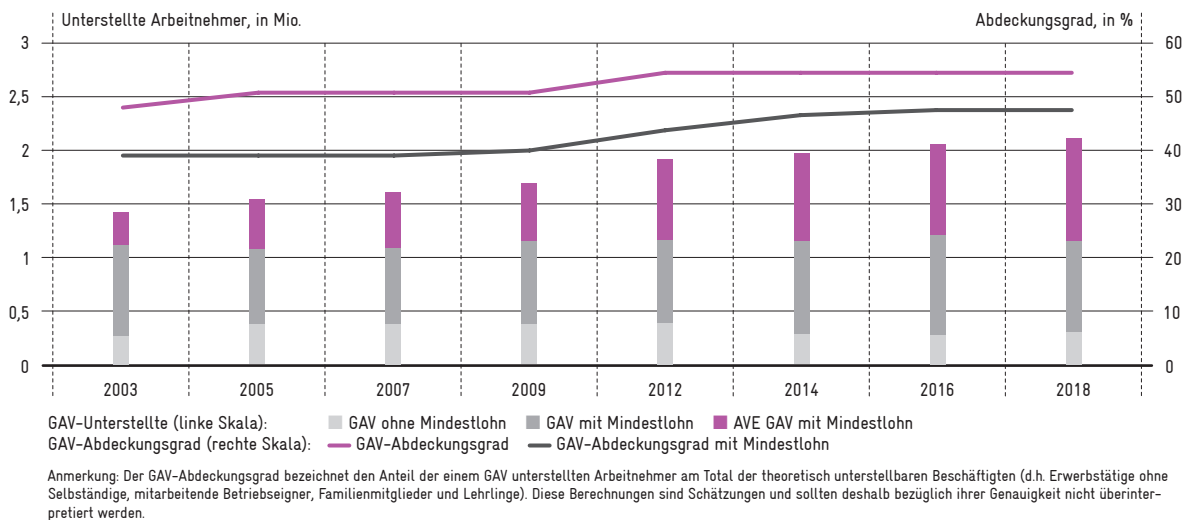
Rechnet man zu den GAV mit Mindestlöhnen auch die NAV mit Mindestlohnbestimmungen sowie die kantonalen Mindestlöhne (vgl. Kapitel 6) hinzu, dürften im Jahr 2022 rund 55–60 % der Arbeitnehmer in einem Arbeitsverhältnis stehen, das einer sozialpartnerschaftlich vereinbarten und/oder gesetzlichen Lohnuntergrenze unterliegt.

Rund 55–60 % der Arbeitnehmer stehen in einem Arbeitsverhältnis mit Lohnuntergrenze.

Abbildung 5

## Immer mehr Arbeitnehmer sind einem AVE GAV unterstellt

Zwischen 2003 und 2018 ist der Anteil der Beschäftigten, die einem GAV mit Mindestlohn unterstellt sind, um über 8 Prozentpunkte angestiegen. Die Anzahl Arbeitnehmer, die einem AVE GAV unterstellt sind, hat sich im gleichen Zeitraum auf fast 1 Mio. verdreifacht.



Quelle: Baumberger (2021), BFS (2019), eigene Berechnungen

Wie Abbildung 5 zeigt, hat in den letzten 15 Jahren vor allem die Bedeutung der AVE GAV stark zugenommen. Vor Einführung der FlaM 2004 gab es auf Bundesebene 20 AVE GAV, zusätzliche 21 hatten eine auf einen Kanton beschränkte Gültigkeit (Seco 2014). Auf Bundesebene hat sich diese Zahl inzwischen mehr als verdoppelt. 2018 bestanden – Bund und Kantone zusammengerechnet – 69 AVE GAV (BFS 2019). Tendenz klar steigend. Im gleichen Zeitraum verdreifachte sich die Zahl der AVE GAV-unterstellten Arbeitnehmer, der AVE GAV-Abdeckungsgrad stieg von 13 % auf 30 % (bzw. 25 %, wenn nur die AVE GAV mit Mindestlöhnen berücksichtigt werden) an. Im Klartext: In immer mehr Branchen gelten vertraglich verordnete Mindestlöhne, der Lohnwettbewerb wird zusehends eingeschränkt.

Der sich in der GAV-Entwicklung akzentuierende politische Einfluss der Gewerkschaften ist auch deshalb bemerkenswert, weil der gewerkschaftliche Organisationsgrad in der Schweiz seit Jahren kontinuierlich abnimmt. Je nach Quelle sind hierzulande noch rund 14–17 % der Angestellten Mitglied einer Gewerkschaft (SGB 2021; OECD 2022c). Diese Entkopplung von Mitgliederzahl und Einfluss wird nicht zuletzt durch das politische System ermöglicht. So sind die Gewerkschaften auch bei sinkenden Mitgliederzahlen weiterhin «referendumsfähig» und bleiben ein politischer Machtfaktor. Ihr Mobilisierungspotenzial stellen sie (z.B. bei Rentenreformen) denn auch regelmässig unter Beweis.

Die aufgezeigte Entwicklung der GAV im Allgemeinen und der AVE GAV im Speziellen wurde durch die Personenfreizügigkeit und die da-

mit verbundenen FlaM stark begünstigt (Oesch 2007; Seco 2014).<sup>7</sup> Dieser Erfolg der Gewerkschaften war (und ist) nur deshalb möglich, weil sich ihre Interessen zu einem grossen Teil mit denen der binnenwirtschaftlichen Arbeitgeber decken. Mit der Arbeitsmarktöffnung erhielten letztere neue Konkurrenz aus dem EU-Ausland, die mit der AVE in Schach gehalten werden sollen (Afonso 2010; Seco 2014). Als Folge stehen die Lohnschutz-Positionen der beiden Sozialpartner oft im Einklang.

Die Personenfreizügigkeit hat jedoch nicht nur die (AVE) GAV an sich gestärkt, sondern auch GAV-Mindestlohnbestimmungen neuen Schub verliehen. Vereinzelt regelt zudem ein NAV den Mindestlohn in einer Branche. Auf Bundesebene besteht ein NAV mit zwingenden Mindestlöhnen (NAV-Hauswirtschaft), auf kantonaler Ebene sind es inzwischen über 30. Diese gehen grossmehrheitlich auf das Konto der beiden Grenzkantone Tessin (knapp zwei Drittel der kantonalen NAV) und Genf.<sup>8</sup>

Dass die Behörden heute in Sachen Lohneingriffe weniger sorgsam vorgehen, zeigt sich auch in der Anwendung der Quorenvorschriften bei AVE GAV. Das Gesetz sieht vor, dass bei besonderen Verhältnissen ausnahmsweise vom Erfordernis der Mehrheit der beteiligten Arbeitnehmer abgesehen werden kann. Inzwischen wurde die Ausnahme zur Regel: Bis heute wurde die Ausnahme vom Arbeitnehmerquorum bei zwei Dritteln der AVE GAV gewährt (Bundesrat 2022).

Die Personenfreizügigkeit hat den GAV neuen Schub verliehen.

### Die Mehrheit der Tieflohnbranchen kennt Mindestlöhne

Die GAV sind ursprünglich im gewerblichen und industriellen Bereich entstanden (Rieger 2009). Den Gewerkschaften ist es dabei gelungen, den wirtschaftlichen Strukturwandel auch im GAV-System abzubilden: In den Dienstleistungsbranchen wurden neue GAV abgeschlossen, in (teil-)privatisierten Bereichen ersetzten GAV die Beamtenregelungen. Heute entfallen rund drei Viertel aller GAV-Unterstellten (mit normativen Bestimmungen) auf den tertiären Sektor, ein Viertel auf den sekundären Sektor (BFS 2019). Die Abdeckung spiegelt damit in etwa die Verteilung der Erwerbstätigen in der Schweiz. Im primären Sektor sind kantonale NAV (ergänzt durch unverbindliche Lohnrichtlinien) von grösserer Bedeutung.

Kollektiv geregelte Arbeitsbedingungen und Löhne spielen vor allem in Berufen und Branchen mit wenig qualifizierten Mitarbeitern eine wichtige Rolle. Die Mindestlöhne müssen jeweils der Wertschöpfung einer Branche und der Leistungsfähigkeit eines Arbeitnehmers Rechnung tragen. Sie können deshalb auch unterhalb sogenannter Tieflohngrenzen liegen. Folglich finden sich gerade auch in Branchen mit hoher GAV-Ab-

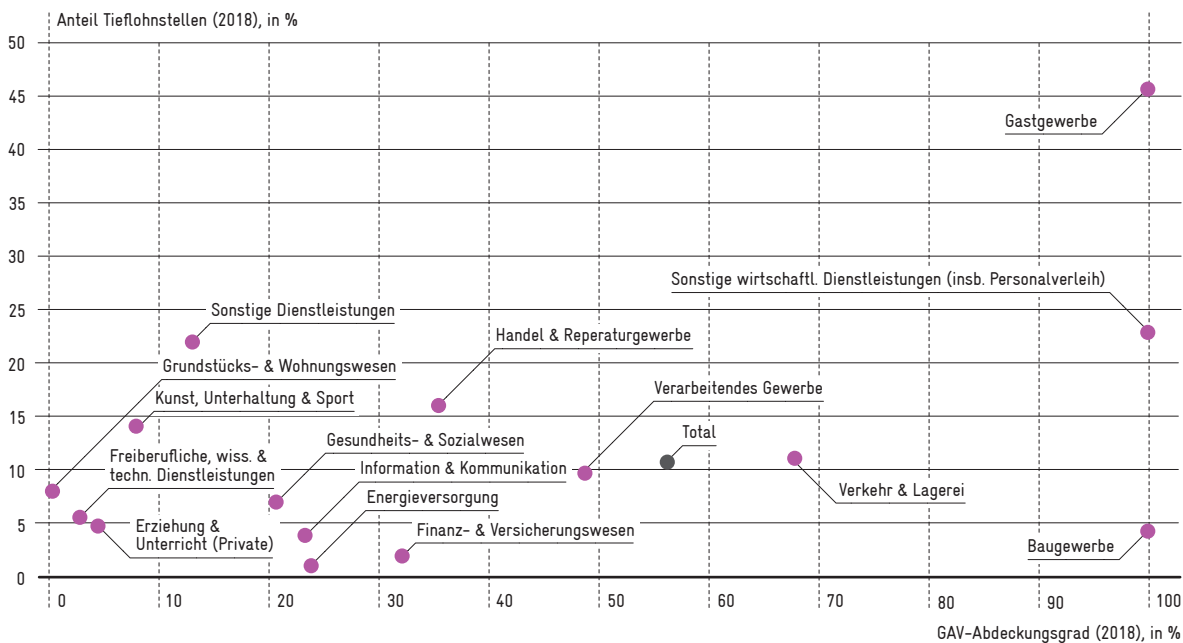
7 Die Abdeckung mit AVE GAV hat auch deshalb zugenommen, weil die Gewerkschaften ihre Präsenz und Bedeutung in den für lange Zeit gewerkschaftlich schwach organisierten Dienstleistungsbranchen ausbauen konnten (Oesch 2007). Zudem führte die Abschaffung des Beamtenstatus bei Bund und Kantonen dazu, dass die betroffenen Arbeitsbedingungen verstärkt über GAV geregelt wurden.

8 Das zweite FlaM-Instrument zur Missbrauchsbekämpfung – die erleichterte AVE – kam hingegen bisher nur sehr selektiv zum Einsatz: Auf nationaler Ebene für die Reinigungsbranche (gültig in der Deutschschweiz) sowie im Kanton Genf.

Abbildung 6

## Hohe GAV-Abdeckung in Tieflohnbranchen

Branchen mit hoher GAV-Abdeckung verzeichnen oftmals einen überdurchschnittlichen Anteil an Löhnen unterhalb der Tieflohngrenze, welche bei zwei Dritteln des gesamtwirtschaftlichen Medianlohns (2018: 4359 Franken) liegt.



Anmerkung: Die Höhe des GAV-Abdeckungsgrades in einem Wirtschaftszweig lässt sich nur annäherungsweise ermitteln und ist daher mit Vorsicht zu interpretieren. Sowohl die Zahlen der unterstellten wie auch der unterstellbaren Beschäftigung beruhen auf diversen Annahmen und Schätzungen. Unterstellte Beschäftigung: Das BFS (2019) führt alle zwei Jahre eine Erhebung der GAV durch, wobei eine detaillierte Auswertung der Statistiken erschwert ist. So bestehen Mehrfachzählungen, wenn eine Person mehreren GAV unterstellt ist (z.B. im Personalverleih). Der GAV-Geltungsbereich stimmt zudem nicht immer mit der vom BFS verwendeten Systematik der Wirtschaftszweige (NOGA 2008) überein – gewisse Arbeitnehmer lassen sich keiner Branche zuordnen (z.B. GAV für kaufmännische Angestellte und Verkaufspersonal). Die Unterstellten beziehen sich ferner auf alle GAV (auch solche ohne Mindestlöhne). Unterstellbare Beschäftigung: Wir folgen einem ähnlichen Ansatz wie Oesch (2007) und Baumberger (2021) und schätzen die unterstellbaren Arbeitnehmer in den einzelnen Branchen anhand verschiedener Quellen. Nicht zur unterstellbaren Beschäftigung (Inlandkonzept) zählen: Selbständige, mitarbeitende Betriebseigner und Familienmitglieder, Lehrlinge, sowie die Hälfte der Erwerbstätigen in der Branche Erziehung und Unterricht.

Quelle: BFS (2019, 2022j, 2022k, 2022l), eigene Berechnungen

deckung vergleichsweise viele tiefe Löhne. Basierend auf unterschiedlichen Daten haben wir nachfolgend die GAV-Abdeckung nach Branche grob geschätzt.

Abbildung 6 vergleicht den GAV-Abdeckungsgrad mit dem Tieflohnanteil nach Branche. In denjenigen Branchen mit den meisten Tieflohnstellen ist auch der Abdeckungsgrad mehrheitlich gross. GAV sind folglich keine Garantie für «höhere» Löhne. Demgegenüber sind die sonstigen Dienstleistungen hervorzuheben (u.a. Textilreinigungen, Coiffeur- und Kosmetiksalons): Sie sind sowohl durch einen tiefen Abdeckungsgrad als auch einen relativ hohen Anteil an Tieflöhnen charakterisiert.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Aufgrund fehlender Daten lässt sich der Abdeckungsgrad nicht für jede Branche berechnen. Dazu zählen die oft mit tiefen Löhnen in Verbindung gebrachte Land- sowie die Hauswirtschaft. Für letztere besteht seit 2011 ein schweizweiter NAV mit zwingenden Mindestlöhnen.

Traditionell ist die GAV-Abdeckung im Gewerbe sehr hoch, in der Industrie mittel bis hoch und im Dienstleistungssektor sehr unterschiedlich. So bestehen AVE GAV – und damit flächendeckende Mindestlöhne – etwa im Gast- und Baugewerbe, in der Reinigungsbranche, im Personalverleih sowie im Coiffeurgewerbe. Firmen- und Verbands-GAV finden sich traditionell in vielen Bereichen der Industrie. In Branchen mit überdurchschnittlichem Qualifikationsniveau und höherem Lohnniveau (primär unten links in der Abbildung) besteht hingegen kaum Bedarf an sozialpartnerschaftlichen Lohnvereinbarungen.

Von den grösseren Branchen ist der Detailhandel der einzige Bereich im Tieflohnsegment ohne flächendeckenden Mindestlohn. Allerdings bestehen innerhalb der Branche grosse Unterschiede, insbesondere Firmen-GAV (z.B. bei den Grossverteilern) spielen eine wichtige Rolle. Der Abdeckungsgrad liegt branchenweit bei gut 50 % (Unia 2012). Generell sind die tiefen Löhne heute in praktisch allen tieflohnrelevanten Branchen durch Mindestlöhne vor (bis heute nicht nachgewiesenem) Lohndruck geschützt. Dies zeigt auch eine Betrachtung der Fokusbranchen, die im Rahmen der FlaM intensiver kontrolliert werden (EFK 2022): Mit Ausnahme des Detailhandels und der Kosmetik Institute bestehen überall AVE GAV oder NAV mit zwingenden Mindestlöhnen. Ein Ausbau des Lohnschutzes scheint entsprechend kaum angezeigt.

Die in den GAV festgelegten Mindestlöhne entfalten ferner auch bei nicht allumfassender GAV-Abdeckung breitere Wirkung. Sie können in benachbarte Betriebe (und sogar Branchen) ausstrahlen und werden dort für die Definition der «üblichen Löhne» verwendet (Rieger 2009). Ein Mindestlohn dürfte folglich – implizit – für deutlich mehr Arbeitnehmer gelten als für diejenigen, die effektiv einem GAV unterstellt sind.

Fast alle Branchen  
im Tieflohnsegment  
kennen Mindestlöhne.

#### 4.2\_ Wie «bindend» sind die GAV-Mindestlöhne?

Den (AVE) GAV wird gemeinhin eine wichtige Rolle im Kampf gegen Lohndumping im Niedriglohnbereich beigemessen. Sie führten zu vorteilhafteren Arbeitsbedingungen und lägen deshalb im Interesse der Arbeitnehmer. Obschon den GAV seit Jahrzehnten einen entsprechend grossen Einfluss auf die Lohnfestsetzung nachgesagt wird, sind empirische Untersuchungen zu ihrer effektiven Wirkung Mangelware.

Eine Ausnahme bildet die Untersuchung von Sheldon (2021) zu den Mindest- und Effektivlöhnen im Bauhauptgewerbe. Die Mindestlöhne im schweizweit gültigen GAV gliedern sich nach drei Regionen und sechs Lohnklassen. 98% der Arbeitnehmer erhalten einen höheren Lohn als den ausgehandelten Mindestlohn (vgl. Tabelle 1). Die Mindestlöhne sind für die tiefsten Löhne im Bauhauptgewerbe folglich kaum von Bedeutung. Zudem: Die Effektivlöhne dürften in einem flexibleren Lohnsystem – d.h. ohne GAV – sogar höher liegen. Grund ist, dass die Effektivlöhne ein starres «System von (Mindest-)Löhnen» darstellen: Zwischen Mindest- und Effektivlöhnen besteht oftmals eine starke Beziehung. Eine Erhöhung ers-

Tabelle 1

## Im Bauhauptgewerbe werden die GAV-Mindestlöhne überboten

98% der Arbeiter im Bauhauptgewerbe verdienen mehr als den ihnen gemäss GAV zustehenden Mindestlohn.

| Lohnklasse                         | Mittlerer Mindestlohn<br>(in Fr.) | Mittlerer Monatslohn<br>(in Fr.) | Aufschlag auf den<br>Mindestlohn (in %) | Anteil Beschäftigte mit<br>Mindestlohn (in %) |
|------------------------------------|-----------------------------------|----------------------------------|-----------------------------------------|-----------------------------------------------|
| Polier/Werkmeister                 | 6480                              | 7858                             | 21,3                                    | 0,7                                           |
| Vorarbeiter                        | 6239                              | 6765                             | 8,4                                     | 4,2                                           |
| Gelernter Bau-<br>Facharbeiter     | 5710                              | 6141                             | 7,5                                     | 3,0                                           |
| Bau-Facharbeiter                   | 5504                              | 6018                             | 9,3                                     | 1,4                                           |
| Bauarbeiter mit<br>Fachkenntnissen | 5144                              | 5518                             | 7,3                                     | 2,9                                           |
| Bauarbeiter ohne<br>Fachkenntnisse | 4629                              | 4920                             | 6,3                                     | 2,3                                           |

Anmerkung: Zahlen von 2020. Die Mindest- und Monatslöhne wurden gemäss der Anzahl der Beschäftigten in den drei Lohnregionen gewichtet. Der Anteil mit Mindestlohn (letzte Spalte) basiert auf allen Beschäftigten in den Jahren 2004–2020 (2008–2020 bei Polieren/Werkmeistern).

Quelle: Sheldon (2021), eigene Berechnungen

terer wird jeweils grossmehrheitlich auf letztere übertragen.<sup>10</sup> Aufgrund dieses «Dominoeffekts» sind die Mindestlöhne für die Lohnstruktur durchaus relevant – definieren jedoch selbst nicht das Niveau der tiefsten Löhne.

Die Situation im Bauhauptgewerbe muss nicht zwingend die Realität in anderen Branchen widerspiegeln. Die Erkenntnisse sind jedoch nicht zuletzt deshalb bemerkenswert, weil kaum eine Branche derart stark unter Lohndumping-Verdacht steht. Die Studie liefert deshalb wichtige Anhaltspunkte auch für die Lohnsituation in anderen Branchen mit umfassenden GAV.

### Mindestlöhne fixieren den Status quo

Mindestlöhne fixieren immer nur ein bestehendes Lohnniveau bzw. schützen dieses nach unten («Lohnrigidität»). Der Lohnschutz bewahrt damit primär den Status quo, Anpassungen erfolgen immer rückwärts-gewandt. Als Referenzwert können die Mindestlöhne vor allem auch dazu führen, dass die tiefen Löhne weniger stark oder gar nicht steigen. Das ist keine graue Theorie. Insbesondere in Zeiten von Arbeitskräftemangel können die GAV-Mindestlöhne den Effektivlöhnen hinterherhinken (Rieger 2009: S. 104). Um diesen Effekt kleinzuhalten, müssen die Gewerkschaften permanent (erfolgreich) Lohnverhandlungen führen.

<sup>10</sup> Internationale Studien finden ebenfalls oft «Spillover-Effekte» von Mindestlöhnen auf die Lohnentwicklung oberhalb des Mindestlohniveaus. Für eine Übersicht vgl. z.B. die diskutierte Literatur in Gregory und Zierahn (2022) sowie Villanueva und Adamopoulou (2022).

## International: Unklarer Effekt der Tarifverträge

Jedes Land kennt eigene institutionelle Arrangements für die Lohn- bzw. Tarifverhandlungen. <sup>11</sup> Vergleiche sind deshalb eine komplexe Angelegenheit, generelle Aussagen sind mit Vorsicht zu interpretieren. Daten der OECD (2019) – im Einklang mit der (darin zitierten) Literatur – legen nahe, dass Tarifverträge auf Branchenebene im Mittel nicht zu höheren Löhnen führen. Die höchsten Löhne werden gemessen, wenn die Sozialpartner auf Firmenebene verhandeln (Eurofound 2015). Allerdings können Tarifverträge das Lohngefälle zwischen den Arbeitnehmern reduzieren (Jaumotte und Osorio-Buitron 2015).

Langfristig fusst das Lohnwachstum auf den Produktivitätsgewinnen einer Volkswirtschaft (vgl. Kapitel 2). Dabei zeigt sich auch international: Die ausgehandelten tarifvertraglichen Löhne folgen der Produktivität mit erheblicher Verzögerung (OECD 2019). Umfassende Tarifverträge können infolge fehlender Flexibilität auf Unternehmensebene zu tieferem Produktivitätswachstum und einer Entkoppelung ebendiesem vom Lohnwachstum führen (Berlingieri et al. 2017; OECD 2019) – auch zum Nachteil der Tieflohneempfänger.

Der Zusammenhang zwischen den tarifvertraglich festgelegten Lohnuntergrenzen und den Effektivlöhnen ist nur schwach untersucht. Eine (mehrheitlich europäische) Literaturübersicht von Villanueva und Adamopoulou (2022) zeigt, dass die meisten Arbeitnehmer in den untersuchten Branchen deutlich mehr als den branchenweit gültigen Mindestlohn verdienen. Eine Erhöhung der Lohnuntergrenze um 1 % erhöht die Effektivlöhne um 0,3 bis 0,5 % (Spillover-Effekte), wobei der Lohnanstieg in der Nähe der Mindestlöhne vergleichsweise stärker ausfällt.

Tarifverträge auf Branchenebene führen im Mittel nicht zu höheren Löhnen.

### Box 4

#### AVE GAV: Schutz vor Lohndumping oder Errichtung eines Lohnkartells?

*Der flexible Arbeitsmarkt gilt als einer der wichtigsten Wettbewerbsvorteile der Schweiz. Ohne staatliches Zutun erarbeiten Arbeitgeber und Gewerkschaften tragfähige Lösungen, die den Bedürfnissen beider Seiten entsprechen. Wo nötig, werden Mindestlöhne mittels GAV vorgeschrieben. So weit, so liberal. Mit der AVE GAV setzen Sozialpartner jedoch Lohnbestimmungen fest, die für eine gesamte Branche gelten. Daran zu halten haben sich inländische Unternehmen, die dem GAV nicht beitreten wollten, aber auch entsandte Arbeitnehmer aus dem Ausland. Damit geht eine Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit einher, man weicht vom Prinzip der freien Lohnbildung ab. Ein AVE GAV ist letztlich ein branchenspezifisches Lohnkartell analog dem Preiskartell auf dem Güter- bzw. Dienstleistungsmarkt (Haucap und Wey 2001). Es wird zwar durchaus Lohnschutz betrieben. Aber die Sozialpolitik kann in diesem Fall auch als Deckmantel für Protektionismus dienen. Das hat der Bundesrat bereits vor Jahrzehnten erkannt. In der Botschaft zum Gesetz über die AVE von 1954 wies er darauf hin, «dass der Anstoss zur Allgemeinverbindlicherklärung [nicht selten] von den Arbeitgebern ausgeht, die darin ein willkommenes Mittel erblicken, um eine unbequeme Aussen-*

11 Der Begriff Gesamtarbeitsvertrag (GAV) ist nur in der Schweiz gebräuchlich. In Österreich spricht man von Kollektiv-, in Deutschland von Tarifvertrag. Wir verwenden in diesem Abschnitt letztere Bezeichnung, damit klar wird, dass es sich um internationale Erfahrungen handelt.

seiter-Konkurrenz zu beseitigen» (Bundesrat 1954). Wobei er anmerkt, dass die Grenzen zwischen illoyaler und unbequemer Konkurrenz fließend seien.

Die Nutzung der AVE zur Wettbewerbsbeschränkung ist dabei keine Schweizer Eigenheit. So protestierten in Portugal die Arbeitgeberverbände (insbesondere KMU-Vertreter) verschiedener Branchen gegen die Einführung höherer Quoten zur AVE (Naumann 2018). In Norwegen unterstützten Arbeitgeber (u.a. im Bau- und Reinigungsgewerbe sowie der Landwirtschaft) die vereinfachte Ausweitung von AVE (Visser 2018). Die branchenweite Ausweitung von Tarifverträgen kann nicht zuletzt diejenigen Akteure negativ beeinträchtigen, die nicht am Verhandlungstisch vertreten sind: Startups, kleine Unternehmen oder benachteiligte Arbeitnehmer (OECD 2019).

Ein Blick auf die ausgehandelten Mindestlohnbestimmungen verdeutlicht ferner, wie weit man sich inzwischen von Sozialpolitik entfernt hat. Ähnlich klassischer Lohnreglemente legen viele (AVE) GAV Gehaltsklassen fest, die nach Qualifikation und Erfahrungsjahren differenzieren. So bestehen beispielsweise im AVE GAV für private Sicherheitsdienstleistungen drei Anstellungskategorien mit je bis zu 12 unterschiedlichen Mindestlöhnen (Bundesrat 2014). Und das ist kein Einzelfall. <sup>12</sup>

Die GAV-Politik liegt nicht zuletzt im Interesse der Gewerkschaften, die sich in erster Linie den Interessen ihrer Mitglieder («Insider») verpflichtet fühlen. Für diese Arbeitnehmer sollen möglichst gute Lohn- und Arbeitsbedingungen verhandelt werden. Andere Faktoren wie die langfristige Beschäftigungsentwicklung und die Integration von Arbeitslosen («Outsider») spielen in der Zielfunktion der Gewerkschaften bestenfalls eine sekundäre Rolle.

---

Die (AVE) GAV spielen im System der Sozialpartnerschaft eine wichtige Rolle. Dabei kennen immer mehr Branchen verbindliche GAV-Mindestlöhne. Insbesondere in den klassischen Tieflohnsektoren ist die GAV-Abdeckung hoch. Allerdings sollte man die Bedeutung der GAV für den Lohnschutz nicht überbewerten. Branchenweite Mindestbedingungen im arbeitsrechtlichen Bereich dienen nicht zuletzt den Arbeitgebern selbst (vgl. Box 4). Die in diesem Kapitel diskutierten Studien legen nahe, dass die GAV kaum höhere (Tief-)Löhne bewirken. Die vereinbarten Mindestlöhne werden mehrheitlich übertroffen, weswegen ihnen hauptsächlich eine Referenzfunktion zukommt. Legen GAV unterschiedliche Mindestlöhne fest, kann ein eigentliches (starres) Lohnsystem entstehen. Als Folge kann sich eine Erhöhung der Lohnuntergrenzen auf das breite Lohngefüge in einem Unternehmen auswirken – ohne das Niveau der tiefsten Löhne massgeblich zu beeinflussen.

---

12 Mit nach Alter bzw. Berufserfahrung abgestuften Mindestlöhnen werden zudem Hürden für den Wiedereinstieg älterer Arbeitskräfte in den Arbeitsmarkt errichtet. Gleiches gilt für Mütter und Väter, wenn diese nach einer längeren Kinderpause in den Beruf zurückkehren.

## 5\_ Grenzüberschreitende Dienstleister: keine Gefahr für das Schweizer Lohngefüge

Mit der Personenfreizügigkeit gingen Befürchtungen einher, die Löhne der einheimischen Arbeitnehmer könnten durch die europäische Konkurrenz unter Druck geraten. Besondere Sorge bereiteten die temporären grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringer. Ausländische Betriebe könnten – so die Befürchtung – das Lohngefälle zwischen der Schweiz und dem Ausland ausnutzen und hierzulande Aufträge zu «Dumpinglöhnen» ausführen. Einheimische Betriebe würden als Folge verdrängt oder dazu gezwungen, die Löhne ebenfalls nach unten anzupassen.

Als Folge dieser Bedenken umfassen die FlaM gesetzliche Bestimmungen, die europäische Dienstleistungserbringer verpflichten, die lokalen Lohnverhältnisse einzuhalten (vgl. Kapitel 3). In der Schweiz (und seit einiger Zeit verstärkt auch in der EU; vgl. Box 5) gilt grundsätzlich das Prinzip «gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort». Doch ist dieser «Heimatschutz» ökonomisch zwingend oder nicht sogar schädlich? Welche Bedeutung haben kurze Erwerbsaufenthalte in der Schweiz? Bestätigten sich die Befürchtungen zur Erosion des Schweizer Lohnschutzes?

Grenzüberschreitende Dienstleister sind verpflichtet, die lokalen Lohnverhältnisse einzuhalten.

### Box 5

#### Reform der EU-Entsenderichtlinie: Ausbau des Lohnschutzes in Europa

*In der EU regelt die Entsenderichtlinie von 1996 die Bedingungen, unter denen Unternehmen im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit grenzüberschreitend Arbeitnehmer entsenden dürfen. Das EU-Recht hat sich nach politischen Auseinandersetzungen und diversen Urteilen des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) inzwischen weiterentwickelt. 2018 wurde die Entsenderichtlinie revidiert und mit ihr der Grundsatz «gleiche Entlohnung für gleiche Arbeit am gleichen Ort» rechtlich verankert. Die Arbeitnehmerrechte wurden ausgeweitet, entsandte Arbeitnehmer erhielten breiten Anspruch auf die lokalen Arbeitsbedingungen. Dazu zählen u.a. branchen- und ortsübliche Entlohnung, Mindestlöhne allgemeinverbindlicher Tarifverträge sowie Gehaltszulagen. Gleichzeitig wurde die langfristige Entsendung von Arbeitnehmern eingeschränkt.*

*Gewerkschaften und gewerkschaftsnahе Kreise werteten die Revision als Erfolg für den Lohnschutz, von ökonomischer Seite gab es Kritik (vgl. z.B. Dauner 2018; Seikel 2020): Im Widerspruch zum Binnenmarkt würden Marktzutrittsbarrieren errichtet, was den Preiswettbewerb reduziere. Leidtragende seien die Konsumenten sowie die Unternehmen und Mitarbeiter aus den Niedriglohnländern, die durch die neuen Regelungen weniger konkurrenzfähig würden.*

*Die Revision reiht sich derweil in die von der EU verfolgte Politik ein, den Lohnschutz europaweit zu stärken. Der Akzent verschiebt sich vom möglichst freien Dienstleistungsverkehr hin zu einem kohärenten Arbeitnehmerschutz (Epiney und Hehemann 2019; Notter 2021). EU- und Schweizer Entsenderecht sind hinsichtlich Lohnschutz inzwischen praktisch deckungsgleich. Im Grundsatz dürfte der schweizerische Lohnschutz heutiger Ausgestaltung deshalb zukünftig immer weniger Gegenwind aus der EU ausgesetzt sein.*

## 5.1\_ Die Ökonomie des polnischen Handwerkers

Internationaler Handel fördert den Wohlstand aller beteiligten Länder. Diese Ansicht ist unter Ökonomen weitgehend unbestritten (IMF et al. 2017; Mankiw 2015). Dabei macht es keinen grundlegenden Unterschied, ob es sich um Güter oder Dienstleistungen handelt. Die Entsendung von Arbeitskräften und der Import von Waren aus Niedriglohnländern (oder die Produktionsverlagerung in ebendiese) sind zwei Seiten der gleichen Medaille. Weil entsandte Arbeitnehmer aber lokal «sichtbarer» als ausländische Produktionsstätten sind, fokussiert sich der politische Diskurs primär um erstere. <sup>13</sup> Dies, obwohl die volkswirtschaftliche Bedeutung der Entsendungen (vgl. Kapitel 5.2) viel geringer ist als der Warenimport aus Niedriglohnländern.

International offene Märkte intensivieren den Wettbewerb und führen zu Effizienz- und Produktivitätssteigerungen sowie niedrigeren (Input-) Preisen. Handel sollte deshalb möglichst frei erfolgen und nicht durch Barrieren (wie z.B. Zölle) eingeschränkt werden. Für grenzüberschreitende Dienstleistungen heisst das: Entsendete Arbeitnehmer sollten bei ihrer Tätigkeit im Ausland nicht die dortigen Arbeitsbedingungen einhalten müssen, sondern grundsätzlich diejenigen ihres Herkunftslandes «exportieren» können. Weniger entwickelte Länder könnten damit ihren Vorteil – das lokal tiefere Lohn- und Preisniveau – bei der Erbringung arbeitintensiver Dienstleistungen ausspielen. Lohnschutz in Hochlohnländern hindert sie stattdessen daran, ihre Wettbewerbsvorteile grenzüberschreitend wahrnehmen zu können. Als Folge dürfte sich der Wettbewerb mitunter auf andere Faktoren verlagern (vgl. Box 6).

Entsendebetriebe sollten die Arbeitsbedingungen ihres Herkunftslandes «exportieren» können.

Internationaler Wettbewerb erzeugt lokal Gewinner und Verlierer (Autor et al. 2016). Das kann zumindest kurzfristig negative Verteilungseffekte mit sich bringen. <sup>14</sup> Um konkurrenzfähig zu bleiben, müssen die betroffenen Branchen produktiver werden. Wo das nicht möglich ist, sinken die Löhne oder gehen Stellen verloren. Weil die Vorteile von Freihandel insgesamt aber überwiegen, sind protektionistische Massnahmen ökonomisch wenig sinnvoll. Anstatt den Strukturwandel hinauszuzögern, sind die Verlierer zu «kompensieren», etwa indem man soziale Auffangnetze schafft und auf aktivierende Arbeitsmarktpolitik fokussiert (IMF et al. 2017). Bei der Produktion von Gütern gehören derartige Anpassungsprozesse zum Lauf der Wirtschaft. Vom Strukturwandel profitieren letztlich alle, indem die innovative und höchst kompetitive Aussenwirtschaft die Löh-

13 Der Titel dieses Kapitels bezieht sich auf eine Figur im öffentlichen Diskurs Frankreichs: Im Rahmen der Diskussion um die EU-Verfassung und die Entsenderichtlinie (vgl. Box 5) wurde der «plombier polonais» zum Sinnbild der Ängste vor Billigarbeitern aus Osteuropa.

14 Die ökonomische Analyse von Freihandel zeigt indes viele Parallelen zur Zuwanderung. Wie beim Freihandel geht man gemeinhin davon aus, dass Migration unter dem Strich positiv für das Aufnahmeland ist (Blau und Mackie 2017). Migration kann aber ebenfalls Verteilungsfolgen haben. Zumindest kurzfristig können Arbeitnehmer negativ tangiert sein, wenn sie in direkter Konkurrenz mit eingewanderten Arbeitnehmern stehen. Eine breite Literatur zeigt allerdings, dass (Langzeit-)Migration den einheimischen Arbeitnehmern kaum schadet: Negative Verdrängungs- oder Lohneffekte finden entweder gar nicht oder nur sehr moderat statt. Vgl. z.B. Dustmann et al. (2008), Edo (2019), Okkerse (2008) sowie Ottaviano und Peri (2012).

ne auch in binnenorientierten Branchen mit geringerer Wertschöpfung nach oben treibt.

#### «Gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort»:

##### Lohnschutz ad absurdum geführt

Aus ökonomischer Sicht ist das Prinzip «gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort» deshalb keineswegs zwingend, sondern zweifelhaft. Denkt man den daraus abgeleiteten Lohnschutz konsequent zu Ende, müsste die Schweiz als Hochlohnland breite Schutzmassnahmen für die Erzeugung lokaler Güter beschliessen: Zölle auf Warenimporte aus Ländern mit niedrigen Lohnkosten oder Schranken bei der Verlagerung von Arbeitsplätzen ins Ausland. Der Grundsatz der Lohngleichheit impliziert zudem, dass ein Schweizer Ingenieur, der vorübergehend in einer osteuropäischen Niederlassung eines Schweizer Unternehmens arbeitet, den tieferen Lohn lokaler Ingenieure erhalten müsste.

Das Prinzip «gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort» ist ökonomisch fragwürdig.

#### Box 6

##### Geschützte Löhne verlagern den Wettbewerb

*Das hohe Lohnniveau macht Entsendungen in die Schweiz attraktiv. Der bestehende Lohnschutz behindert jedoch den grenzüberschreitenden Wettbewerb in mehrfacher Hinsicht. Dazu zählen bürokratische Schranken wie die 8-Tage-Frist im Meldeverfahren und die Kautionspflicht. Grenzüberschreitende Arbeiten sind ferner mit zusätzlichen Kosten verbunden, beispielsweise für Reise, Unterkunft und Verpflegung (Benio 2016). Diese Zulagen gelten nicht als Lohnbestandteil und übersteigen die eventuellen Vorteile geringerer Lohnnebenkosten (u.a. Sozialversicherungsbeiträge) in den Herkunftsländern. Um wettbewerbsfähig zu sein, müssen die entsandten Arbeitnehmer bei identischen Löhnen für In- und Ausländer entsprechend produktiver sein. Angesichts des häufig niedrigeren Ausbildungsniveaus dürfte das oftmals schwierig sein. Was bleibt den Entsendebetrieben – abgesehen von Lohnunterbietungen, Scheinselbständigkeit oder Schwarzarbeit? Weil sie nicht über tiefere Löhne konkurrieren können, müssen sie mehr leisten, der Wettbewerb verlagert sich auf andere Ebenen (Eichenberger 2018): Mehr Einsatz, Überstunden und Stress können die Folge sein. Fraglich, ob der Fairness und dem Arbeitnehmerschutz damit geholfen ist. Bei besserer Qualifikation der entsandten Arbeitnehmer – freilich im Falle der Schweiz eher die Ausnahme als die Regel – sind hingegen plötzlich Inländer nicht mehr gefragt, weil deren Löhne infolge Lohnschutz nicht nach unten korrigiert werden können.*

## 5.2\_ Geringe wirtschaftliche Bedeutung der Kurzaufenthalter

Grenzüberschreitende Dienstleistungserbringer und weitere Kurzaufenthalter sind von der langfristigen Arbeitsmigration im Rahmen der Personenfreizügigkeit zu unterscheiden. Eine (Kurz-)Aufenthaltsbewilligung (oder eine Grenzgängerbewilligung) erhält, wer über einen Arbeitsvertrag mit einem Schweizer Arbeitgeber verfügt, der länger als drei Monate gültig ist. Dauert die Erwerbstätigkeit maximal 90 Arbeitstage (pro Kalenderjahr), unterstehen Erwerbstätige aus EU/EFTA-Ländern lediglich einer Meldungspflicht. Die Kurzaufenthalter lassen sich in drei Kategorien einteilen:

- Kurzfristige Stellenantritte bei Schweizer Arbeitgebern
- Entsandte Arbeitnehmer
- Selbständige Dienstleistungserbringer

Entsandte Arbeitnehmer bleiben während der Entsendung dem Arbeitsvertrag mit dem Arbeitgeber im Herkunftsstaat unterstellt. Sie unterliegen weiterhin den Sozialversicherungen ihres Herkunftsstaates und werden (bei Bestehen eines Doppelbesteuerungsabkommens) auch nur dort besteuert. Damit unterscheiden sie sich rechtlich und konzeptionell von Ausländern, die sich langfristig in der Schweiz niederlassen. Diese sind von lokalen Arbeitgebern angestellt und unterliegen auch den Schweizer Steuern und Sozialversicherungen.

### **Kurzaufenthalter leisten weniger als 1 % des Schweizer Arbeitsvolumens**

2021 waren insgesamt rund 215 000 europäische Erwerbstätige für einen (meldepflichtigen) Kurzaufenthalt in der Schweiz (Seco 2022a). Aufgrund der kurzen Aufenthaltsdauer entsprachen diese Leistungen jedoch einem Arbeitsvolumen von «nur» 34 000 Vollzeitstellen – ein Anteil von 0,9 % der insgesamt in der Schweiz geleisteten Arbeitsstunden.<sup>15</sup> In keinem Kanton machen die Kurzaufenthalter mehr als 2 % des Arbeitsvolumens aus. Wenn man bedenkt, dass Ausländer für 34 % des Arbeitsvolumens hierzulande verantwortlich sind (BFS 2022m), relativiert sich das Ausmass der meldepflichtigen Kurzaufenthalter weiter.

### **Entsendungen wirtschaftlich kaum von Bedeutung**

Entsendungen werden oft als besondere Gefahr für den Arbeitsmarkt gesehen, weil die Arbeitnehmer nicht bei Schweizer Arbeitgebern angestellt sind. Ihre isolierte Bedeutung ist volkswirtschaftlich jedoch noch deutlich geringer als die kurzfristigen Stellenantritte bei Schweizer Arbeitgebern. Entsandte Arbeitnehmer (inkl. selbständige Dienstleistungserbringer) erbrachten 2021 Arbeitsleistungen im Umfang von 6000 Vollzeitäquivalenten (Seco 2022a). Das entspricht einem Beschäftigungsanteil von 0,16 % (2019: 0,20 %). Entsandte Arbeitnehmer verweilen meist nur kurz in der Schweiz. Drei von vier Entsendungen dauern weniger als fünf Tage. Die kurze Verweildauer dürfte auch der Tatsache geschuldet sein, dass die Dienstleistungsfreiheit hierzulande auf 90 Tage beschränkt ist. In der EU waren Entsendungen anfänglich bis 24 Monate, inzwischen noch bis 12 Monate (bzw. 18 Monate in Ausnahmefällen) möglich. Die durchschnittliche Entsendungsdauer liegt bei rund 100 Tagen (De Wispelaere et al. 2022). Vier von fünf in die Schweiz entsandte Arbeitnehmer kommen aus den Nachbarländern. Dies deutet darauf hin, dass in erster Linie Faktoren wie die

Entsandte Arbeitnehmer sind für 0,2 % der geleisteten Arbeitsstunden verantwortlich.

<sup>15</sup> Im Vor-Pandemie-Jahr 2019 war der Anteil gleich hoch.

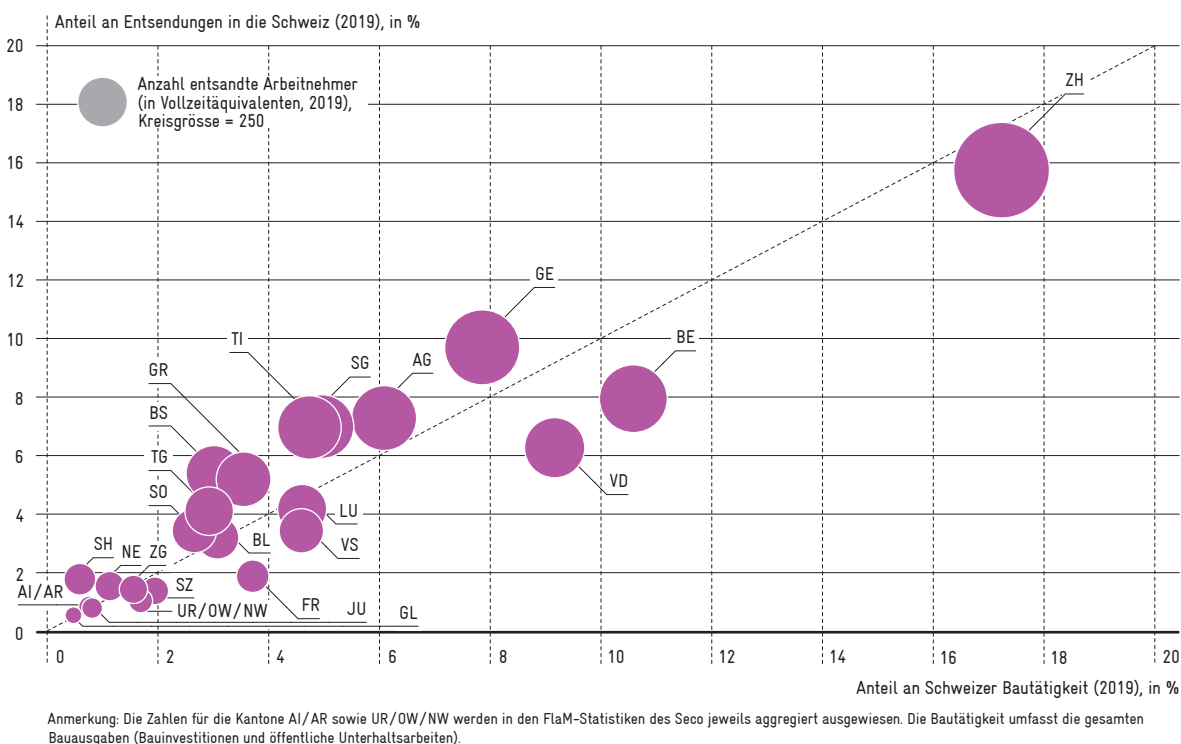
sprachliche und geografische Nähe – und nicht Lohnunterschiede – eine entscheidende Rolle spielen. Die Zahlen lassen sich aber auch dahingehend interpretieren, dass die durch die Regulierung errichteten Marktzutrittschürden Wirkung zeigen.

Auch wenn ausländische Kurzaufenthalter in der Schweizer Wirtschaft insgesamt eine eher vernachlässigbare Rolle spielen, können sie in einigen Branchen (Regionen) durchaus von Bedeutung sein. Im Vor-Pandemie-Jahr 2019 machten Entsendungen (inkl. Selbständige) geschätzte 0,8 % der Arbeitsplätze im Baugewerbe (insbesondere Baunebengewerbe) aus, in der Industrie waren es rund 0,3 %. Diese beiden Branchen sind für zwei Drittel der Entsendungen verantwortlich. Zählt man auch die kurzfristigen Stellenantritte bei Schweizer Arbeitgebern hinzu, machten Kurzaufenthalter in der Industrie und im Baugewerbe zwischen 1–2 % und im Gastgewerbe und bei sonstigen Dienstleistungen zwischen 2–4 % der Beschäftigten aus.<sup>16</sup>

Abbildung 7

#### Grenzüberschreitende Dienstleistungserbringer folgen der wirtschaftlichen Nachfrage

Rund ein Drittel der Entsendungen entfällt auf das Baugewerbe. Kantone mit einer starken Bautätigkeit verzeichnen vergleichsweise viele entsandte Arbeitnehmer aus dem Ausland.



Quelle: BFS (2022n), Seco (2020), eigene Berechnungen

<sup>16</sup> Die grösste Kategorie innerhalb der kurzfristigen Stellenantritte stellt der Personalverleih dar. Konkrete Zahlen zu den Einsatzbranchen der ausländischen Temporärarbeiter fehlen. Gemäss einer Studie von Swisstaffing (2019b) sind die hier ansässigen Temporärarbeiter in allen Sektoren aktiv, wobei das Baugewerbe und die Industrie (basierend auf den Beschäftigungsanteilen) übervertreten sind. Wir teilen die Temporärarbeiter in unseren Berechnungen jeweils gemäss dieser Studie den unterschiedlichen Branchen zu.

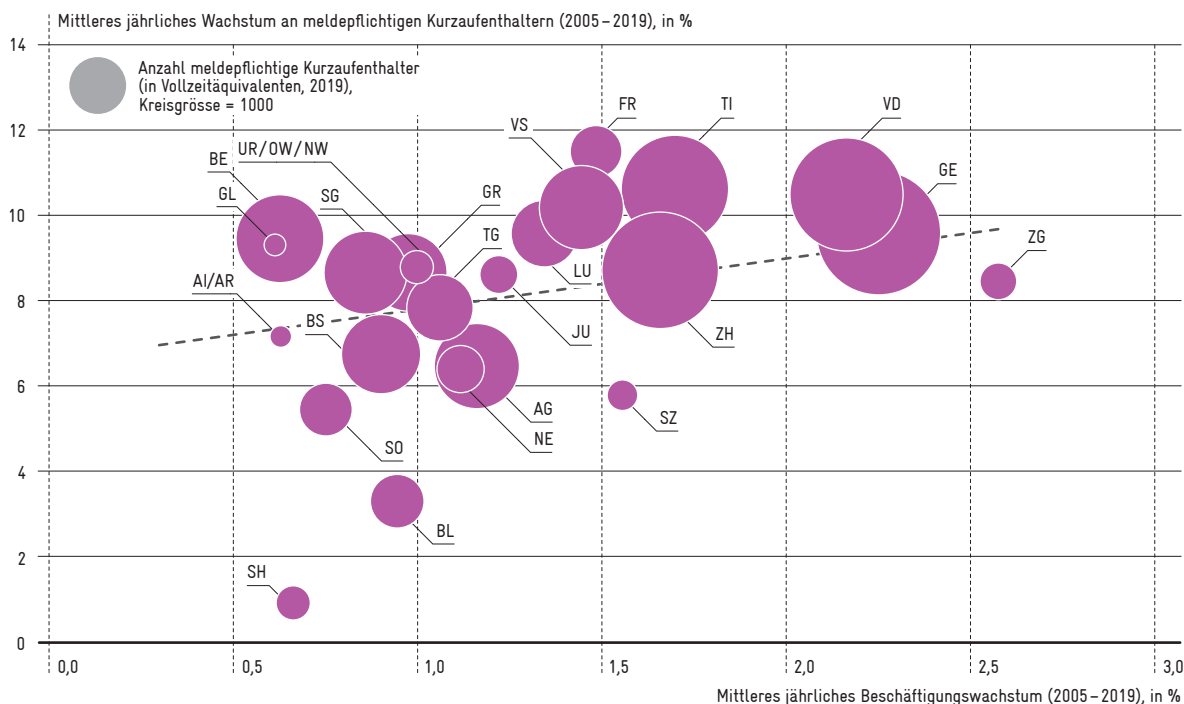
## Kurzaufenthalter folgen der wirtschaftlichen Aktivität

Wie die Zahlen zeigen, ist lediglich eine kleine Minderheit der ansässigen Beschäftigten überhaupt von den befürchteten «Risiken» betroffen. Von einer generellen Gefahr von Lohndumping im Rahmen der Personenfreizügigkeit kann somit keine Rede sein. Aufgrund der mengenmässig geringen Bedeutung (bei jedoch schnellem Wachstum) ist es unwahrscheinlich, dass die Entsendungen zu Arbeitsplatzverdrängung oder Lohndruck führen. Ganz im Gegenteil: Schweizer Unternehmen dürften kurzfristige Stellenbesetzungen und Entsendungen nutzen, um den sich immer stärker akzentuierenden Arbeitskräftemangel zu decken. So ist die Entwicklung der kurzfristigen Erwerbsaufenthalte konjunkturabhängig und folgt der Gesamtbeschäftigung. Wie Abbildung 7 und 8 basierend auf Zahlen für die einzelnen Kantone zeigen, folgen die Kurzaufenthalter der wirtschaftlichen Aktivität. Dies deutet darauf hin, dass die grenzüberschreitenden Arbeitnehmer die einheimischen Erwerbstätigen nicht substituieren, sondern ergänzen – und, dass sie überproportional dazu beitragen, konjunkturelle Schwankungen in der Schweiz auszugleichen. Schwankungen, die sonst von den inländischen Beschäftigten (u.a. durch kurzfristiges Einstellen und Entlassen) absorbiert werden müssten.

Abbildung 8

### Kurzerwerbstätige komplementieren das Beschäftigungswachstum

Kantone mit einem starken Beschäftigungswachstum verzeichnen eine grössere Zunahme an meldepflichtigen Kurzaufenthaltern. Dies deutet auf eine klar nachfragegetriebene Erwerbstätigkeit hin.



Quelle: BFS (2022a), Seco (2006, 2020), eigene Berechnungen

### 5.3\_ Kein Effekt der Entsendungen auf die einheimischen Löhne

Wie zuvor dargestellt, dürfte ein Effekt auf die Löhne bereits aufgrund der mengenmässigen Bedeutung der Kurzaufenthalte unwahrscheinlich sein. Diese These wird auch von der Arbeitsmarktforschung gestützt. In der Schweiz verhält sich die europäische Zuwanderung zu den einheimischen Arbeitskräften stark komplementär. <sup>| 17</sup> Basierend auf der bestehenden Literatur kommt das Seco (2022b: S. 40) zum Schluss, «dass mit der Zuwanderung in die Schweiz kaum negative Beschäftigungswirkungen verbunden waren. Wo solche festgestellt wurden, blieben sie in ihrem Ausmass relativ gering und auf einzelne Arbeitsmarktsegmente begrenzt.» Die Lohnstruktur blieb stabil, wobei das Lohnwachstum in den letzten Jahren gerade bei Niedrigqualifizierten im Tieflohnsegment überdurchschnittlich gut ausfiel. Das spricht dafür, dass die Arbeitsmarktöffnung keinen besonderen Druck auf die Tieflohne ausgeübt hat. Sollte ein gewisser Lohndruck (bzw. Dämpfungseffekt) stattgefunden haben, so betraf dieser die Hochqualifizierten, da die Zuwanderung vor allem in diesem Bereich stark zunahm. Die Mehrheit der Studien findet keine Verdrängungseffekte bei Niedrigqualifizierten.

Die Arbeitsmarktöffnung hat keinen Druck auf die Tieflohne ausgeübt.

Zum gesonderten Effekt der Entsendungen auf den Schweizer Arbeitsmarkt gibt es – erstaunlicherweise – keine wissenschaftlichen Studien. <sup>| 18</sup> Weil Grenzgänger ein gewisses Substitut für Entsendungen darstellen (sie tätigen ebenfalls einen grossen Teil ihrer Konsumausgaben ausserhalb der Schweiz), lohnt sich ein Blick auf diese Gruppe, da sie etwas besser erforscht wurde. Die Erkenntnisse der empirischen Literatur sind zwar nicht einheitlich, deuten in der Tendenz aber darauf hin, dass von Grenzgängern keine negativen Lohneffekte auf niedrigqualifizierte Einheimische ausgehen (Beerli et al. 2021; Losa et al. 2012; Weber et al. 2017). Auch die Beschäftigung ist tendenziell – wenn auch weniger eindeutig – nicht negativ betroffen. Weiter gibt es zwischen Grenzgängern und niedrigqualifizierten Ansässigen nur marginale Lohnunterschiede (Seco 2021). Analysen für Genf und Neuenburg zeigen ferner, dass sich Grenzgänger und lokale Arbeitslose kaum gleichen und letztere deshalb erstere kaum substituieren können (Kempeneers und Flückiger 2012; Péclat und Weber 2016). Diese Erkenntnisse deuten ebenfalls darauf hin, dass Verdrängungen oder Lohnunterbietungen durch Grenzgänger kein grosses Problem darstellen.

17 Die ökonomische Literatur zu den Effekten der Zuwanderung auf den Schweizer Arbeitsmarkt ist inzwischen umfangreich. Vgl. u.a. Basten und Siegenthaler (2019), Beerli et al. (2021), Cueni und Sheldon (2011), Favre et al. (2013), Gerfin und Kaiser (2010), sowie die jährlichen Seco-Berichte des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen.

18 Die wenigen internationalen Studien zeigen kein einheitliches Bild. Während Dalla Pellegrina und Saraceno (2017) keine Arbeitsmarkteffekte finden, stellt Muñoz (2022) für Frankreich und Belgien fest, dass entsandte Arbeitnehmer in selektiven Branchen einheimische «blue collar»-Arbeiter verdrängen. Die Löhne der bestehenden Arbeitnehmer reduzieren sich hingegen nicht. Kuosmanen und Meriläinen (2022) finden negative Lohneffekte auf gefährdete Arbeitnehmer im finnischen Bausektor. Internationale Resultate lassen sich indes kaum auf die Schweizer Situation übertragen. Dafür sind die länderspezifischen Unterschiede in der strukturellen Zusammensetzung der entsandten Arbeitskräfte wie auch hinsichtlich lokaler Institutionen zu gross. So stammen etwa die in der Schweiz tätigen entsandten Mitarbeiter viel seltener aus europäischen Niedriglohnländern und sind nur vergleichsweise kurz in der Schweiz tätig (De Wispelaere et al. 2022).

## Positive Lohnentwicklung in Branchen mit Kurzaufenthaltern

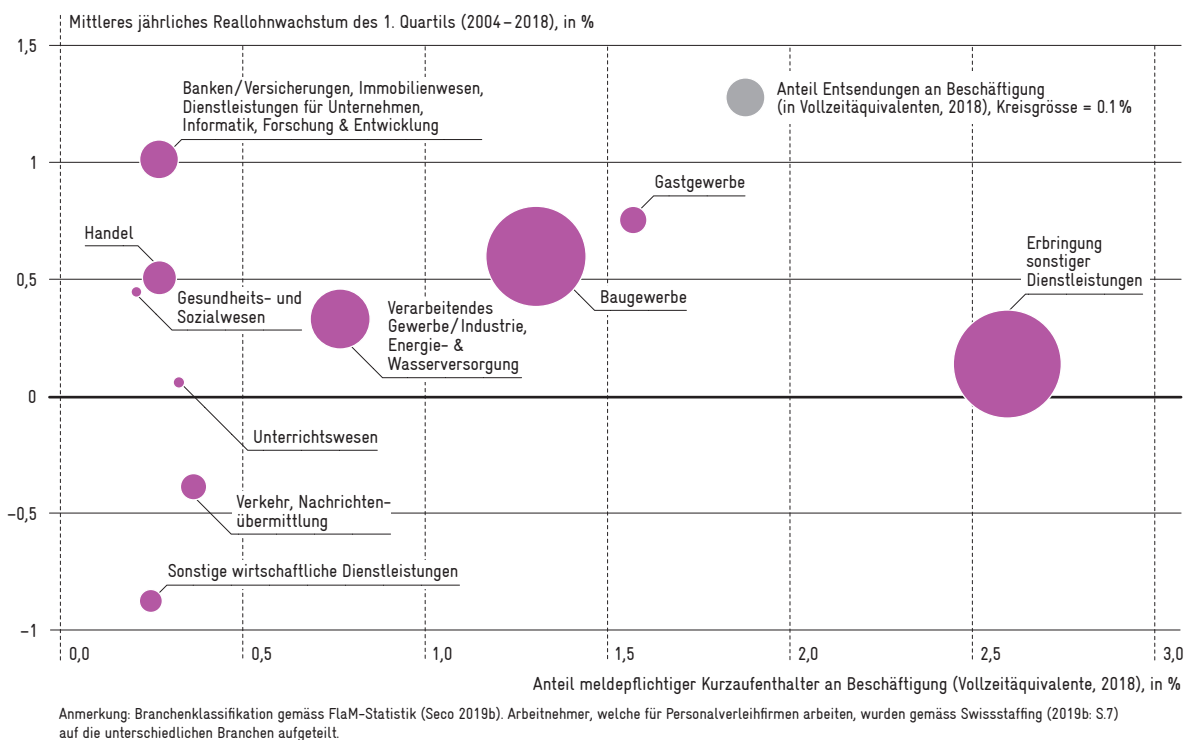
Betrachtet man das Reallohnwachstum seit Arbeitsmarktöffnung, bestätigt sich das Bild (vgl. Abbildung 9): Branchen mit vergleichsweise hohem Anteil an meldepflichtigen Kurzaufenthaltern weisen ein positives Lohnwachstum auf. Es lässt sich kein Muster erkennen, dass die tiefen Löhne in Branchen mit vielen grenzüberschreitenden Dienstleistern stärker (bzw. überhaupt) unter Druck gerieten. Wie Abbildung 10 zeigt, hat sich das Lohnwachstum innerhalb der Lohnverteilung zudem nicht entkoppelt: Die hohen und tiefen Löhne entwickelten sich in vielen Branchen parallel. Diese positive Entwicklung zeigte sich nicht zuletzt auch in Branchen mit vergleichsweise hohen Tieflohnanteilen (z.B. Gastgewerbe).

In Bezug auf die GAV-Abdeckung (wie bereits in Kapitel 4 gezeigt) lässt sich ebenfalls kein Lohnmuster erkennen. Die Tieflöhne sind sowohl in Branchen mit geringem (z.B. Information und Kommunikation) wie sehr hohem Abdeckungsgrad (z.B. Gastgewerbe) gestiegen. Kurzaufenthalter sind dabei vor allem in Branchen aktiv, die über eine allumfassende (Bau- und Gastgewerbe) bis hohe (Industrie) GAV-Abdeckung mit Mindestlöhnen verfügen. Einzig bei den sonstigen Dienstleistungen ist die GAV-Ab-

Abbildung 9

### Steigende Tieflöhne in Branchen mit vielen meldepflichtigen Kurzaufenthaltern

Die Tieflöhne – gemessen am Grenzlohn des 1. Quartils (d.h. 25% der Arbeitnehmer beziehen einen tieferen, 75% einen höheren Lohn) – sind auch in Branchen mit vergleichsweise vielen europäischen Kurzerwerbstätigen gestiegen. Ein genereller Lohndruck ist im betrachteten Zeitraum nicht zu verzeichnen.



Quelle: BFS (2022k, 2022o), Seco (2019b), eigene Berechnungen

deckung gering. Auch aus diesem Grund ist ein Druck auf die Tieflöhne in den betroffenen Branchen praktisch ausgeschlossen.

### Effekt der FlaM auf Löhne ist ungewiss

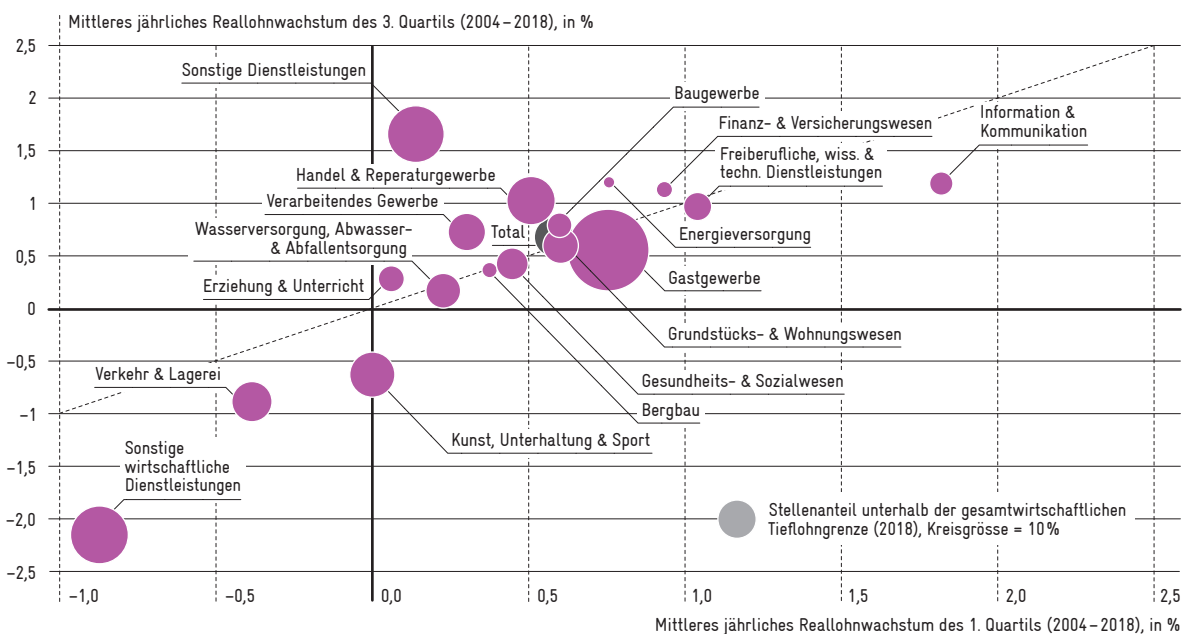
Die Ausgestaltung der FlaM führt dazu, dass selbst GAV ohne AVE (und NAV ohne zwingende Mindestlöhne) allfälligen Lohnwettbewerb einschränken. So kontrollieren die tripartiten Kommissionen die lokale Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen in Branchen ohne AVE GAV. In ihrer Beurteilung stützen sie sich auf die branchen- und ortsüblichen Löhne, die von nicht allgemeinverbindlichen Mindestlöhnen beeinflusst sein können. Die Mindestlöhne können so auch indirekt bindende Wirkung entfalten. Der generelle Fokus auf Orts- und Branchenüblichkeit – anstatt existenzsichernder Löhne – zeigt, dass die FlaM nicht so sehr sozialpolitisch motivierten Zielen, sondern vor allem dem Wunsch nach Strukturerthalt unterliegen.

Selbst die Gewerkschaften anerkennen inzwischen, dass es in der Schweiz keinen allgemeinen Lohndruck gibt (SGB 2022). Wie viel GAV, NAV und der Lohnschutz im Rahmen der FlaM effektiv zu diesem Ergebnis beitragen, lässt sich nicht quantifizieren. Die vorhandenen Daten geben allerdings keine Hinweise darauf, dass der Effekt dieser Instrumente signifikant wäre. Auch die kaum relevanten GAV-Mindestlöhne im Bau-

Abbildung 10

### Die Lohnschere öffnet sich nicht

Die Löhne derjenigen, die die Grenze zum unteren Viertel der Lohnverteilung bilden (1. Quartil) und denjenigen, die die Lohnverteilung gegen das oberste Viertel abgrenzen (3. Quartil) haben sich in vielen Branchen im Gleichschritt entwickelt.



Quelle: BFS (2022k), eigene Berechnungen

hauptgewerbe (Sheldon 2021) lassen keinen anderen Schluss zu. Ein Blick auf die durchgeführten Lohnkontrollen zeigt ferner, dass Lohnunterbietungen selbst in «Risikobranchen» nicht weit verbreitet sind (vgl. Box 7).

#### Box 7

##### Umfassende staatliche Arbeitsmarktkontrolle

---

*Mit der FlaM wurde ein umfassendes Kontrollregime eingeführt. Die Lohn- und Arbeitsbedingungen werden sowohl bei Schweizer Arbeitgebern wie auch bei Entsendebetrieben kontrolliert. Fehlbare Unternehmen können sanktioniert oder sogar befristet vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen werden. Die zuständigen Vollzugsorgane führten zuletzt jährlich rund 36 000 Kontrollen durch (vor Pandemie waren es jeweils über 40 000 Kontrollen) (Seco 2022a). Jeder dritte entsandte Arbeitnehmer und meldepflichtige Selbständige wurde überprüft. Dabei zeigt sich: Lohnverstösse bzw. -unterbietungen sind bei Entsendebetrieben insgesamt kaum stärker verbreitet als bei Schweizer Unternehmen (Huwiler und Mauron 2019; Seco 2022a). Verständigungsverfahren bei Lohnunterbietungen haben bei ausländischen Unternehmen eine höhere Erfolgsquote. Ferner verursachen die Kontrollen bei Entsendebetrieben dreimal so hohe Kontrollkosten, wie die daraus resultierenden Lohnkorrekturen (EFK 2022).*

*Solche Statistiken sind derweil mit Vorsicht zu interpretieren, da die FlaM-Kontrollen risikobasiert vorgenommen werden und eine inhärente Abschreckungswirkung entfalten. Dennoch widerlegen sie das Bild einer ausländischen Arbeitsmarktkonkurrenz, die sich generell um den hiesigen Lohnschutz foutiert. Das bestehende Kontrollregime lässt sich aus unterschiedlichen Gründen (u.a. Bürokratie und mangelnde Effizienz) kritisieren. In der heutigen Ausgestaltung liefert es immerhin einen weiteren Grund, warum ein Ausbau des Lohnschutzes nicht angezeigt ist. Epiney und Hehemann (2019) teilen ferner die Befürchtung der Gewerkschaften nicht, dass die Kontrollen im Rahmen eines institutionellen Abkommens mit der EU nicht mehr durch die Sozialpartner durchgeführt werden könnten (SGB 2019).*

---

## 6\_ Die rasche Ausweitung der kantonalen Mindestlöhne

Es ist nicht lange her, als das Schweizer Stimmvolk die Einführung eines nationalen Mindestlohnes an der Urne deutlich ablehnte. Im Jahr 2014 wurde die Volksinitiative «Für den Schutz fairer Löhne (Mindestlohn-Initiative)» mit 76,3 % Nein-Stimmen verworfen. Kein Kanton stimmte dafür. Mit 35,9 % verzeichnete der Kanton Jura den höchsten Ja-Anteil. Und dennoch: Die Zeiten haben sich seit der Abstimmung gewandelt. Inzwischen haben fünf Kantone einen gesetzlichen Mindestlohn eingeführt. Weitere könnten folgen.

### 6.1\_ Ein Mindestlohn – mehrere kantonale Modelle

Mit vier Kantonen (Genf, Neuenburg, Jura, Tessin) ist die Verbreitung in der lateinischen Schweiz stärker als in der deutschsprachigen (Basel-Stadt). Allerdings kam es auch in der Deutschschweiz immer wieder zu entsprechenden parlamentarischen Vorstössen, zuletzt in den Kantonen Bern (2021), Luzern (2019), St. Gallen (2018) und Thurgau (2018). Jüngst wurde die Einführung eines kommunalen Mindestlohnes in Kloten im Kanton Zürich nur knapp an der Urne abgelehnt. Weitere kommunale Initiativen werden zurzeit in Zürich und Winterthur behandelt, wobei in beiden Stadträten mehrheitlich Gegenvorschläge zur Einführung eines Mindestlohns unterstützt werden.

Die jeweiligen kantonalen Bestimmungen weisen zahlreiche Unterschiede auf (vgl. Tabelle 2). Bezüglich Höhe distanziert der Kanton Genf mit 23.30 Franken pro Stunde die restlichen Kantone, während das Tessin (19 Franken pro Stunde) das Schlusslicht bildet. Sämtliche kantonalen Mindestlöhne sind an die Preisentwicklung gekoppelt. Unterschiede bestehen in der Frage, inwiefern die sozialpartnerschaftlich vereinbarten GAV-Mindestlöhne Vorrang haben sollen. Je nach Mindestlohnhöhe kann diesbezüglich ein Konflikt entstehen (vgl. Box 8).

Kantonale Mindestlöhne können einen Konflikt mit GAV-Mindestlöhnen verursachen.

#### Box 8

#### Kantonale Mindestlöhne im Konflikt mit anderen Regelungen

*Die kantonalen Mindestlöhne schaffen Konflikte mit der bestehenden Sozialpartnerschaft. Während die Kantone Jura, Tessin und Basel-Stadt zumindest den Regelungen in den AVE GAV den Vorrang gegenüber den kantonalen Mindestlöhnen einräumen, weichen der Kanton Genf und Neuenburg davon ab. Hier unterstehen auch Personen, deren minimale Entschädigung durch (AVE) GAV geregelt ist, den kantonalen Bestimmungen. Dieses Vorrecht kantonalen Mindestlöhne ist politisch umstritten. Im Tessin führte die gesetzliche Ausgestaltung dazu, dass einzelne Unternehmen versuchten, den Mindestlohn mittels neu geschaffener Sozialpartner zu umgehen (Lob 2021). Im eidgenössischen Parlament ist zudem ein Vorstoss hängig, der den Bestimmungen der schweizweit gültigen AVE GAV zwingenden Vorrang vor den kantonalen Mindestlöhnen einräumen will (Motion Ettlin 20.4738).*

*Zugleich werfen die kantonalen Mindestlöhne die Frage auf, inwiefern sie auch für Entsandte aus EU-Staaten gelten. Die Politik (Motion Abate 18.3473; Änderung Entsendegesetz 21.032) und selbst die Mindestlohn-Kantone sind sich diesbezüglich uneins. In den Kantonen Genf, Tessin und Neuenburg sehen die Gesetze vor, dass die Mindestlöhne nur für diejenigen Arbeitnehmer gelten, die ihre Arbeit gewöhnlich auf Kantonsgebiet verrichten. Im Kanton Jura unterstehen hingegen alle Arbeitnehmer auf Kantonsgebiet dem Mindestlohn.*

*Die rechtliche Situation ist allerdings nicht abschliessend geklärt: Das Bundesgericht hat sich bisher nicht zur Frage geäußert, ob die kantonalen Mindestlöhne – die eine sozialpolitische Massnahme darstellen (vgl. Kapitel 6.2) – überhaupt für entsandte Arbeitnehmer gelten dürfen. Der Sachverhalt ist insofern noch komplizierter, als die Entsendebetriebe ohnehin die orts- und branchenüblichen Löhne einhalten müssen. Die kantonalen Mindestlöhne dürften also – neben AVE GAV und NAV – so oder so Wirkung entfalten. Auch der Kanton Basel-Stadt interpretiert das eigene Gesetz auf diese Weise (Kanton Basel-Stadt 2022).*

*Bei den Diskussionen um die Umsetzung ist zu beachten, dass (AVE) GAV mehrheitlich höhere Mindestlöhne vorsehen als die kantonalen Regelungen. Die Mehrzahl der Entsendungen findet zudem in Branchen statt, die GAV mit Mindestlöhnen unterstehen.*

---

## 6.2\_ Die kantonalen Mindestlöhne taugen nicht als sozialpolitisches Instrument

Laut den Befürwortern soll der Mindestlohn ein «anständiges Leben» garantieren (SGB 2014). Handelt es sich hierbei noch um ein vages Ziel, das wohl niemand prinzipiell in Frage stellt, wurden im Rahmen der nationalen Mindestlohninitiative von 2014 konkrete Zahlen genannt: Gefordert wurde ein Stundenlohn von 22 Franken, bzw. monatlich 4000 Franken für eine Vollzeitstelle. Damit lag der Mindestlohn knapp über demjenigen Betrag, der gemäss Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (Skos) für eine vierköpfige Familie als existenzsichernd gilt. <sup>19</sup> Der Neuenburger Mindestlohn in Höhe von 20 Franken pro Stunde lehnte sich hingegen an die Regeln für die Ergänzungsleistungen zur AHV und IV an.

Wie hoch ein gesetzlicher Mindestlohn in der Schweiz sein darf, ist bei der heutigen gesetzlichen Grundlage nicht so sehr eine Frage der Politik als vielmehr eine der Gerichte. In einem wegweisenden Urteil wurde der Neuenburger Mindestlohn im Jahr 2017 durch das Bundesgericht gutgeheissen, weil es sich dabei nicht um eine wirtschaftspolitische, sondern sozialpolitische Massnahme handelt. Mit anderen Worten: Der kantonale Mindestlohn soll rund jene Höhe erreichen, welche sich aus der absoluten Armutsgrenze erschliesst. Damit – urteilte das Gericht – werden die Lebensbedingungen der Arbeitnehmer verbessert, «so dass sich der Gang zum Sozialamt erübrigen würde» (Bundesgericht 2017). Inwiefern diese Einschätzung zutrifft, wird weiter unter ausgeführt.

---

<sup>19</sup> Das soziale Existenzminimum (bzw. die absolute Armutsgrenze) betrug zwischen 2007 und 2020 im Durchschnitt 2231 Franken für eine Einzelperson, bzw. 3987 Franken für einen Haushalt mit zwei erwachsenen Personen und zwei Kindern unter 14 Jahren (BFS 2022p).

Tabelle 2

## Kantonale Mindestlöhne

Die gesetzlichen Mindestlöhne unterscheiden sich in der konkreten Ausgestaltung. Gemein ist ihnen allen, dass sie Ausnahmen für spezifische Bevölkerungsgruppen vorsehen.

|                                                                                          | Genf     | Neuenburg | Jura              | Basel-Stadt       | Tessin                |
|------------------------------------------------------------------------------------------|----------|-----------|-------------------|-------------------|-----------------------|
| Gültig seit                                                                              | 01.11.20 | 04.08.17  | 01.02.20          | 01.07.22          | 01.12.21              |
| Höhe des Stundenlohns (in Fr.)                                                           |          |           |                   |                   |                       |
| Stundenlohn bei Einführung                                                               | 23.14    | 19.17     | 20.00             | 21.00             | 19.00   <sup>20</sup> |
| Stundenlohn im Jahr 2022                                                                 | 23.27    | 20.08     | 20.60             | 21.00             | 19.50                 |
| Berücksichtigung Inflation   <sup>21</sup>                                               | ✓        | ✓         | ✓                 | ✓                 | ✓                     |
| Gültigkeit GAV und territorialer Geltungsbereich                                         |          |           |                   |                   |                       |
| Vorrang (AVE) GAV gegenüber kantonalem Mindestlohn                                       |          |           | ✓   <sup>22</sup> | ✓   <sup>23</sup> | ✓   <sup>24</sup>     |
| Mindestlohn gilt nur für Personen, die gewöhnlich auf Kantonsgebiet arbeiten             | ✓        | ✓         |                   | ✓                 | ✓                     |
| Ausnahmen: Personengruppen                                                               |          |           |                   |                   |                       |
| Lehrlinge/Auszubildende                                                                  | ✓        | ✓         | ✓                 | ✓                 | ✓                     |
| Berufliche Integration (Arbeitslosen- und Invalidenversicherung, Asylwesen, Sozialhilfe) | ✓        | ✓         | ✓                 | ✓                 | ✓                     |
| Au-Pair, Stagiaire und Ferienjobs                                                        | ✓        | ✓         | ✓                 | ✓                 | ✓                     |
| Ausnahmen: Branchen   <sup>25</sup>                                                      |          |           |                   |                   |                       |
| Landwirtschaft                                                                           | ✓        | ✓         |                   |                   | ✓                     |
| Gartenbau                                                                                |          | ✓         |                   |                   |                       |
| Weinbau                                                                                  |          | ✓         |                   |                   |                       |
| Blumenzucht                                                                              | ✓        |           |                   |                   |                       |

Quelle: Kantonale Mindestlohngesetze und -verordnungen

### Armut ist meistens mit Erwerbslosigkeit verbunden

In der vorherrschenden Diskussion um Mindestlöhne ist eine Frage zentral: Wie gross ist das Risiko, unter der Armutsgrenze zu leben, wenn man erwerbstätig ist? Bei den armutsbetroffenen Vollzeit-Erwerbstätigen spricht man in diesem Zusammenhang von «Working Poor». Diese stellen allerdings eine klare Minderheit unter den Armutsbetroffenen dar. So lebten im Jahr 2020 laut amtlicher Statistik 722 000 Personen (also rund 8,5 % der Bevölkerung) in einem Haushalt mit einem Einkommen, das unterhalb der Skos-Grenzwerte lag (BFS 2022q). Für 564 000 Personen,

<sup>20</sup> Mindestlohn abhängig vom Medianlohn der Branche.

<sup>21</sup> Inflation wird je nach Kanton mit unterschiedlichem Preisindex berücksichtigt. Im Kanton Jura wird zusätzlich die Konjunktur und Lage am Arbeitsmarkt berücksichtigt.

<sup>22</sup> AVE GAV, GAV mit Mindestlöhnen und NAV.

<sup>23</sup> AVE GAV und NAV mit Mindestlöhnen.

<sup>24</sup> AVE GAV, GAV mit Mindestlöhnen und NAV.

<sup>25</sup> Branchen, die explizit im Gesetz genannt werden. Nicht aufgelistet sind Branchen, die aufgrund (AVE) GAV- oder NAV-Regelung vom kantonalen Mindestlohn ausgenommen sind.

oder 78 % der Armutsbetroffenen, konnte keine Erwerbstätigkeit ausgewiesen werden. Dies ist auf drei Aspekte zurückzuführen:

- Jede fünfte armutsbetroffene Person ist minderjährig.
- Ein Drittel der armutsbetroffenen Personen hat das ordentliche Rentenalter bereits erreicht.
- In der Gruppe der 18- bis 64-Jährigen sind weniger als die Hälfte der Armutsbetroffenen erwerbstätig.

Der Grossteil der Armutsbetroffenen verfügt folglich über kein Erwerbseinkommen und ist auf Transferzahlungen angewiesen, sei es vom Staat oder von haushaltsfremden Familienmitgliedern. Die Differenz in der Armutsquote von Erwerbstätigen und Nicht-Erwerbstätigen ist ab 18 Jahren entsprechend gross: Sind rund 16,4 % der Nichterwerbstätigen von Armut betroffen, sind es bei den Erwerbstätigen noch 4,2 %. Die Wahrscheinlichkeit, in Armut zu geraten, reduziert sich also um 75 %, wenn die betroffene Person einer Arbeit nachgeht.

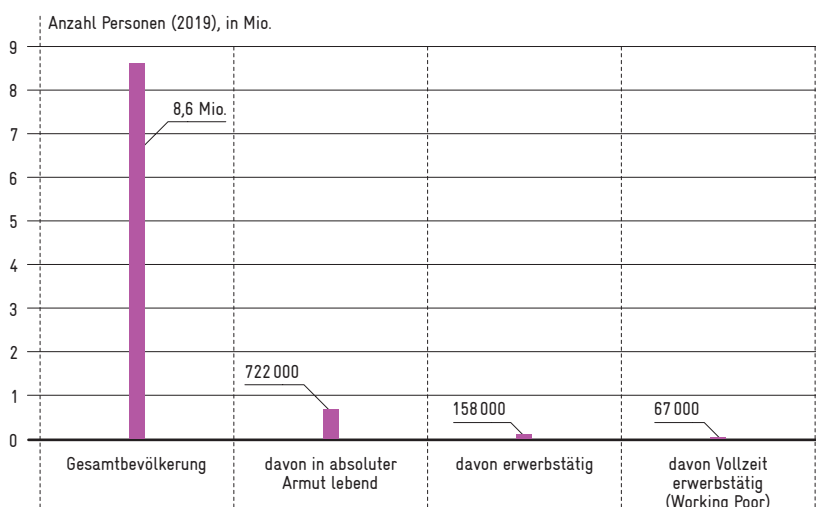
Für das Jahr 2020 weist das BFS (2022p) eine Armutsquote der Vollzeit-Erwerbstätigen von lediglich 3 % aus. Über die letzten 14 Jahre hinweg betrachtet schwankte diese Zahl zwischen 2 und 4 % und lag somit wesentlich tiefer als die Armutsquote der Gesamtbevölkerung. Hinzu kommt, dass Armut in der Schweiz meist nur von relativ kurzer Dauer ist. So waren zwar zwischen 2017 und 2020 16,3 % der Bevölkerung mindestens einmal von Armut betroffen. Allerdings gehörten lediglich 3,2 % der Bevölkerung während zwei Jahren zu den Armutsbetroffenen bzw.

Armut ist meist nur von relativ kurzer Dauer.

Abbildung 11

#### Nur eine Minderheit der Armutsbetroffenen ist Vollzeit erwerbstätig

8,5% der Wohnbevölkerung sind von Einkommensarmut betroffen. Dabei ist von fünf armutsbetroffenen Personen nur eine erwerbstätig – und dies häufig Teilzeit. Von den Vollzeit-Erwerbstätigen leben deshalb «lediglich» 3 % unterhalb der Armutsgrenze.



Quelle: BFS (2020, 2022q, 2022r)

1,9 % während vier Jahren. Bei der Mehrheit der betroffenen Personen war die Armut auf ein Jahr beschränkt. Es ist zudem zu vermuten, dass die Working Poor bloss einen kleinen Teil dieser Gruppe bilden.

### **Höhe des Stundenlohns kaum mit Haushaltseinkommen korreliert**

Ein Tieflohn ist zudem nur in beschränktem Mass mit einem Armutsrisiko verbunden. So zeigte bereits eine ältere Analyse des BFS, dass von den Working Poor nur ein Drittel zu den Tieflohnbezügern gehört, wenn das Erwerbseinkommen auf eine Vollzeitstelle hochgerechnet wird. Umgekehrt stellte die Studie fest, dass nur rund 13 % der Tieflohnbezüger in einem Working-Poor-Haushalt lebten (BFS 2008). Zu ähnlichen Schlussfolgerungen kommt eine Studie des Amtes für Wirtschaft des Kantons Zürich: Sie schätzt, dass nur rund 30 % der im Kanton Zürich ansässigen Working Poor von einem Mindestlohn von 23 Franken betroffen wären (Zobrist 2021). In einem rein statischen Szenario – in dem die Einführung des kantonalen Mindestlohnes keinerlei Auswirkungen auf die Beschäftigung hätte – dürften nur 6 bis 7 % aller Personen, die von Armut betroffen sind, einen Lohnzuwachs erhalten. Damit im hypothetischen Beispiel des Kantons Zürich eine armutsbetroffene Person von der Lohnerhöhung durch den Mindestlohn profitieren kann, erhalten im Durchschnitt jedes Mal auch neun nicht armutsbetroffene Personen eine Lohnerhöhung.

Die Ergebnisse unserer Auswertung mit Daten der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (Sake) reihen sich in die Liste der bisherigen Analysen ein. Die Sake enthält Angaben zu den geleisteten Arbeitsstunden, zu den Löhnen und zum Haushaltseinkommen für eine repräsentative Stichprobe von mehr als 60 000 Personen. Gemäss Sake erzielten im Jahr 2019 6,3 % der erwerbstätigen Angestellten im Alter zwischen 15 und 64 Jahren einen Bruttostundenlohn bis 20 Franken; 16 % einen Stundenlohn von 25 Franken oder weniger.<sup>26</sup> Von denjenigen, die einen Stundenlohn unter 20 Franken erzielten, lebten allerdings nur 21,1 % in einem Haushalt mit einem Einkommen aus dem tiefsten Quintil (d.h. tiefste 20 %) der Einkommensverteilung (vgl. Abbildung 12). Die Mehrheit (60,9 %) der Tieflohnempfänger lebte in einem Haushalt aus dem Mittelstand (d.h. im Bereich zwischen 20 und 80 % der Einkommensverteilung). Weitete man die Analyse auf die Stundenlöhne zwischen 20 und 25 Franken aus, sind nur 16,7 % der Tieflohnempfänger teil eines Haushaltes aus der unteren 20 % der Einkommensverteilung.

Die Mehrheit der Tieflohnempfänger lebt in einem Mittelstand-Haushalt.

Würde man zufällig eine Person aus der Grundgesamtheit aller Angestellten ziehen, die weniger als 20 Franken pro Stunde verdienen, wäre es gleich wahrscheinlich, dass diese aus einem Haushalt der zwei untersten Einkommensklassen stammt wie aus einer der zwei obersten Kategorien (37,6 % gegenüber 36,6 %). Ein tiefer Stundenlohn allein lässt also

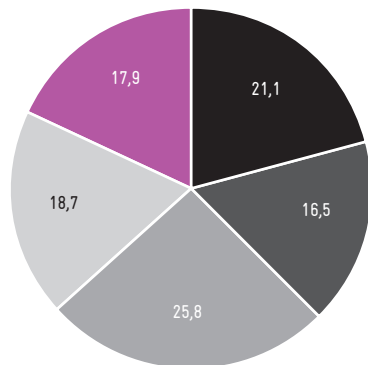
26 Selbständige, mitarbeitende Betriebseigner und Familienmitglieder, sowie Lehrlinge wurden von der Analyse ausgeschlossen, da die gesetzlichen Mindestlöhne für diese Kategorien Ausnahmen vorsehen.

Abbildung 12

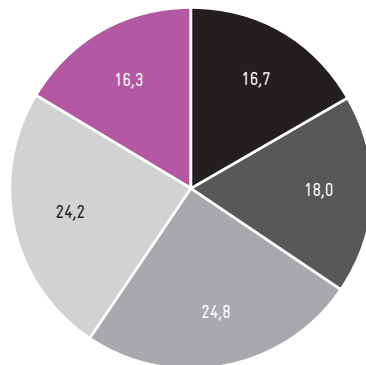
## Tiefe Löhne, aber hohe Haushaltseinkommen

*Ein tiefer Lohn ist nicht automatisch mit einem tiefen Haushaltseinkommen gleichzusetzen. Oftmals leben Tieflohnbezüger sogar in einem Haushalt der höheren Einkommensklassen.*

Verteilung der Haushaltseinkommen von Personen mit einem Stundenlohn bis 20 Fr. (2019), in %



Verteilung der Haushaltseinkommen von Personen mit einem Stundenlohn von 20–25 Fr. (2019), in %



■ 20 % tiefste Haushaltseinkommen  
■ 2. Quantil der Haushaltseinkommen  
■ 3. Quantil der Haushaltseinkommen  
■ 4. Quantil der Haushaltseinkommen  
■ 20 % höchste Haushaltseinkommen

Quelle: BFS (2022j), eigene Berechnungen

nicht unmittelbar auf ein tiefes Haushaltseinkommen und Konsumniveau schliessen. Viele Arbeitnehmer in dieser Kategorie leben in einem mittelständischen Haushalt, tragen jedoch wenig zum Haushaltseinkommen bei. Ob jemand als Working Poor gilt, entscheidet nicht nur der Stundenlohn. Entscheidend sind auch das Arbeitspensum, das Haushaltseinkommen und die Haushaltssituation (z.B. Anzahl Kinder, Ein-Eltern-Haushalte). Ein gesetzlicher Mindestlohn ändert deshalb häufig wenig an der Armutssituation.

### 6.3\_ Die Mindestlöhne treffen vorwiegend die Jugendlichen

Zusätzliche Einsichten liefert Tabelle 3, die den Anteil der Tieflohnempfänger nach Altersklasse auflistet. Stundenlöhne unter 20 Franken sind vor allem unter sehr jungen Arbeitnehmern verbreitet. Von der Gruppe der 15 bis 24-jährigen Erwerbstätigen erzielen 22,7 % einen entsprechenden Lohn, wobei der Anteil gar auf 72,4 % steigt, wenn man nur die (wenigen) Erwerbstätigen zwischen 15 bis 17 Jahren betrachtet. Obwohl die Gruppe der 15- bis 24-jährigen nur 9,1 % aller Angestellten ausmacht, gehören 26,2 % aller Erwerbstätigen mit einem Stundenlohn unter 20 Franken zu dieser Altersgruppe. Die überwiegende Mehrheit (86 %) von ihnen ist in einer befristeten Anstellung, etwa einem Praktikum oder Gelegenheitsjob, wobei der genaue Inhalt der Tätigkeit aus den Daten nicht unmittelbar ersichtlich ist.

Bei den älteren Erwerbstätigen (25 Jahre und mehr), die einen Stundenlohn unter 20 Franken erzielen, sind hingegen 23,7 % befristet angestellt. Der Anteil der Tieflohnbezüger mit einer obligatorischen Schulaus-

Tabelle 3

## Tiefe Stundenlöhne vor allem in jungen Jahren

Mit zunehmendem Alter steigen die Löhne. Tiefelöhne sind überwiegend unter den jüngeren Erwerbstätigen konzentriert.

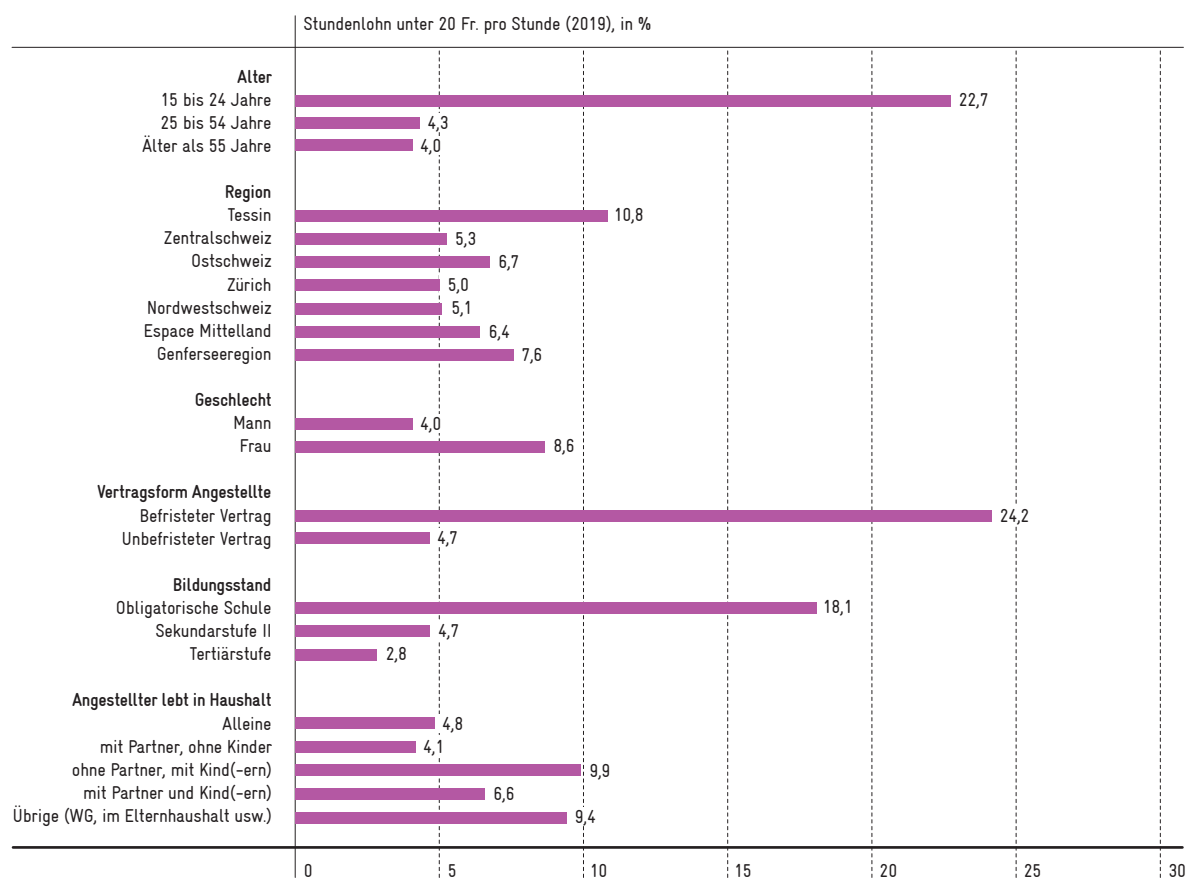
| Stundenlohn, in Fr.                  | Verteilung der Löhne nach Altersklasse (2019), in % |             |             |             |             |             |             |       |
|--------------------------------------|-----------------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------|
|                                      | 15–17 Jahre                                         | 18–19 Jahre | 20–24 Jahre | 25–34 Jahre | 35–44 Jahre | 45–54 Jahre | 55–64 Jahre | Alle  |
| Bis 20                               | 72,4                                                | 40,0        | 18,0        | 5,4         | 4,1         | 4,5         | 4,0         | 6,3   |
| 20–25                                | 13,3                                                | 26,6        | 23,1        | 10,0        | 7,7         | 7,4         | 8,4         | 9,8   |
| 25–30                                | 5,7                                                 | 25,6        | 33,1        | 15,7        | 10,6        | 10,6        | 11,1        | 13,9  |
| 30–40                                | 2,9                                                 | 5,0         | 21,5        | 38,1        | 27,1        | 24,9        | 25,6        | 28,4  |
| 40–50                                | 4,2                                                 | 1,6         | 3,5         | 20,1        | 23,1        | 20,3        | 20,2        | 19,4  |
| 50 und mehr                          | 1,4                                                 | 1,1         | 0,9         | 10,6        | 27,4        | 32,2        | 30,6        | 22,4  |
| Anteil an Gesamtbeschäftigung (in %) | 0,4                                                 | 1,1         | 7,7         | 25,2        | 24,3        | 24,5        | 16,9        | 100,0 |

Quelle: BFS (2022j), eigene Berechnungen

Abbildung 13

## Tieflohnbezüge nach verschiedenen Merkmalen

Ein zentraler Erklärungsfaktor tiefer Löhne ist neben dem Alter das Bildungsniveau. Von tiefen Stundenlöhnen sind zudem Frauen sowie Arbeitnehmer im Tessin überproportional betroffen.



Quelle: BFS (2022j), eigene Berechnungen

bildung, einer Anlehre oder einem Haushaltslehrjahr liegt bei 13 % – und damit rund vier Mal höher als bei den höheren Ausbildungsniveaus.

Die Analyse nach Grossregionen (vgl. Abbildung 13) zeigt etwas überraschend auf, dass tiefe Stundenlöhne in der Westschweiz (Genferseeregion, Espace Mittelland) nicht häufiger verbreitet sind als in der Deutschschweiz, obwohl drei der fünf kantonalen Mindestlöhne in Westschweizer Kantonen eingeführt wurden.<sup>27</sup> Einzig der Kanton Tessin weist eine besondere Konzentration an Tieflöhnen auf. Hier dürfte – anders als im Rest der Schweiz – auch die Wirtschaftsstruktur eine Rolle spielen. Insgesamt weist unsere – zugegeben, bloss kursorische – Analyse aber darauf hin, dass sehr tiefe Löhne oft Erwerbstätige treffen, die auf dem Arbeitsmarkt erst Fuss fassen und ganz am Anfang ihrer Karriere stehen.

#### Box 9

### Was die Ökonomie über den Mindestlohn weiss

---

*Die Frage nach den Beschäftigungseffekten von Mindestlöhnen ist eine der meistuntersuchten in der Ökonomie. Dabei muss festgestellt werden: Auch nach Tausenden von Studien bleibt die Antwort ungewiss und umstritten. Fest steht, dass die Anwendung elementarer ökonomischer Konzepte – im Stil von «Angebot und Nachfrage» – mit Vorsicht zu geniessen ist. Arbeit ist ein komplexes, multidimensionales Gut: Eine Stelle lässt sich nicht bloss mit einer Menge (Anzahl gearbeiteter Stunden) und einem Preis (Lohn) definieren.*

*Ferner hängt die Wirkung von Mindestlöhnen von der Marktform ab, sprich von der Art und Weise, wie der Arbeitsmarkt organisiert ist. Das Lehrbuchmodell eines vollständigen Wettbewerbs unter Arbeitgebern – in dem der Anstieg eines Mindestlohns über dem markträumenden Lohn zu einer Verringerung der Beschäftigung und zu Arbeitslosigkeit führt – stellt genauso eine grobe Vereinfachung dar wie jene des Monopsons (bei dem ein höherer Mindestlohn unter Umständen eine Ausweitung der Beschäftigung bewirkt). In der Realität müssten jedoch die meisten Beschäftigten über mehrere Job-Optionen verfügen, insbesondere wenn sie jung sind und noch nicht über betriebspezifische Kenntnisse verfügen. Dies spricht eher gegen das Monopson-Modell.*

*Das Grundproblem der Evaluation gesetzlicher Mindestlöhne liegt in der Bestimmung der kontrafaktischen Entwicklung: Wie hätte sich die Beschäftigung entwickelt, hätte man den Mindestlohn nicht eingeführt bzw. nicht erhöht? Die typische Evaluationsstrategie vergleicht die Beschäftigungsentwicklung in der Region (Stadt oder Bundesstaat), in der der Mindestlohn eingeführt bzw. erhöht wurde, mit den Nachbarregionen. Wenn die Vergleichsregionen «eng» gewählt werden (etwa nur die Nachbarstaaten und -regionen), fällt der gemessene Beschäftigungsrückgang typischerweise eher gering aus. Wird der geografische Wirkungskreis ausgeweitet, ist der Effekt grösser (Clemens 2019). Dies lässt sich durch Selektionseffekte erklären: Regionen, die gerade einen Wirtschaftsboom erleben, werden den Mindestlohn eher erhöhen oder einführen. Doch oft boomt die Wirtschaft auch in den Nachbarregionen.*

*Insgesamt stellen die Studien eher geringe, aber messbare Effekte auf die Beschäftigung fest, insbesondere, was die gearbeiteten Stunden anbelangt. Die Arbeitgeber reagieren allerdings nicht mit Entlassungen, sondern reduzieren eher die Anstellungen. Die Effekte sind grösser*

---

27 Die kantonalen Mindestlöhne wurden mit Ausnahme des Kantons Neuenburg erst nach 2019 (Jahr der Datenanalyse) eingeführt.

*für jüngere Erwerbstätige (Neumark und Shirley 2022). Auch werden die höheren Löhne zum Teil auf die Preise überwälzt (Haraszti und Lindner 2019). All diese Auswirkungen erfolgen graduell, nicht unmittelbar, was die Evaluation zusätzlich erschwert.*

*Aus Schweizer Perspektive ist zu berücksichtigen, dass die Literatur meist sehr tiefe Mindestlöhne in den USA untersucht. Die in der Schweiz diskutierten Mindestlöhne sind im internationalen Vergleich sehr hoch. Es ist deshalb anzunehmen, dass Mindestlöhne hierzulande stärkere negative Beschäftigungseffekte haben dürften.*

---

## 7\_ Sechs Empfehlungen für einen effektiven Lohnschutz

Der flexible Arbeitsmarkt ist ein bedeutender Erfolgsfaktor der Schweizer Wirtschaft – doch wie lange noch? Während sich das Arbeitsgesetz immer mehr von den gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Realitäten entkoppelt (vgl. z.B. Diskussion um Arbeitszeitregeln), untergraben kantonale Mindestlöhne das Fundament der Sozialpartnerschaft. Im Zuge der blockierten Europa-Debatte ertönt zudem verstärkt der Ruf nach einer Verschärfung der FlaM. Dies, obschon die Schweiz mit einer staatlichen Zurückhaltung in der Lohnpolitik über lange Zeit gut gefahren ist. Wie diese Publikation aufzeigt, ist es fraglich, ob ein stärkerer Lohnschutz dabei wirklich den Arbeitnehmenden zugutekommt.

Wie ist die Entwicklung in Sachen Lohnschutz aus liberaler Perspektive zu beurteilen? Welche Handlungsfelder drängen sich auf? Die folgenden Empfehlungen sollen eine Grundlage für eine Debatte über einen angemessenen Schweizer Lohnschutz schaffen.

Es ist fraglich, ob ein stärkerer Lohnschutz wirklich den Arbeitnehmenden zugutekommt.

### Empfehlung 1

Beim Lohnschutz drängt sich ein Marschhalt auf. Die bewährte Lohnpolitik im Rahmen der Sozialpartnerschaft sollte nicht weiter ausgehöhlt werden.

Die hohen Schweizer Löhne sind nicht dem Lohnschutz geschuldet. Sie fassen auf einer arbeitsmarktorientierten Bildungsstruktur und einem flexiblen Arbeitsmarkt mit bewährter Sozialpartnerschaft. Letztere ist in ihrer Schweizer Prägung ein – wenn auch durchaus verbesserungsfähiges – Erfolgsmodell. Sie spiegelt den föderalen Staatsaufbau des Landes und manifestiert sich in musterhaften Arbeitsmarktergebnissen. Während zentrale Lösungen an ihrer Starrheit kranken, ermöglicht unser «liberaler Korporatismus» eine flexible, branchen- und regionsspezifische Abstimmung der Arbeitsbedingungen. Ein System mit kollektiven Lohnvereinbarungen – bei gleichzeitiger Flexibilität auf Unternehmensebene – schneidet bezüglich Beschäftigung und Löhne besser ab als vollständig dezentralisierte oder zentralisierte Systeme (OECD 2019).

Allerdings sollte verhindert werden, dass mittels «AVE-Lohnkartellen» unter staatlichem Gütesiegel Marktzutrittsbarrieren errichtet werden. Damit eine Minderheit nicht einer ganzen Branche Lohnbedingungen diktieren kann, sollte die AVE wieder zurückhaltender eingesetzt werden – u.a. indem das Arbeitnehmerquorum wieder konsequenter angewandt wird.

## Empfehlung 2

Auf eine Verschärfung der FlaM ist zu verzichten. Mittelfristig ist ein sukzessiver Abbau der Massnahmen anzustreben.

20 Jahre nach Einführung der Personenfreizügigkeit ist klar, dass die Angst vor Lohndruck ungerechtfertigt war. Ob die FlaM darauf einen Einfluss hatten, darf bestritten werden. Zumindest steht der Nachweis für ihre Wirksamkeit bis heute aus – das Schutzdispositiv scheint unverhältnismässig. Die FlaM waren letzten Endes der politische Preis für die Personenfreizügigkeit. Eine Deblockierung der Europapolitik muss ohne zusätzlichen Lohnschutz möglich sein. Weder besteht für eine Verschärfung eine arbeitsmarkt- bzw. sozialpolitische Notwendigkeit, noch würde sie zielgerichtet die adressierten Zielgruppen erreichen. Stattdessen würde der effizient funktionierende Arbeitsmarkt geschwächt.

Mittelfristig ist ein sukzessiver Rückbau der FlaM zu prüfen und die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung – analog anderer Wirtschaftsbereiche – verstärkt den Marktmechanismen zu unterstellen. Als erster Schritt sollten die bestehenden Hürden für meldepflichtige Kurzaufenthalte abgebaut werden. Die Prozesse sollten möglichst einfach und transparent ausgestaltet sein, der Zugang nicht durch unnötig lange Meldefristen und Massnahmen wie der Kautionspflicht eingeschränkt werden. Im digitalen Zeitalter stellt eine deutlich kürzere Anmeldefrist kein unlösbares Problem dar. <sup>28</sup>

## Empfehlung 3

In Zeiten des Arbeitskräftemangels sind Entsendungen als Chance und nicht als Gefahr für den Arbeitsmarkt zu betrachten.

In der Schweiz sind Fachkräfte – und sogar Nicht-Fachkräfte – seit jeher knapp. Langfristige Trends wie die demografische Entwicklung akzentuieren das Problem. Die europäische Zuwanderung deckt diese Lücken und wirkt sich positiv auf die Schweizer Wirtschaftsleistung aus. Diese Ansicht hat sich inzwischen vielerorts durchgesetzt. Hartnäckig hält sich hingegen die von den Gewerkschaften instrumentalisierte Angst vor grenzüberschreitenden Dienstleistern – trotz deren mengenmässig viel geringeren Bedeutung.

Während die langfristige Arbeitsmigration mehrheitlich unreguliert erfolgt (und zu keinem Lohndruck geführt hat), versucht die Politik, die Kurzaufenthalter mittels grossem Schutz- und Kontrolldispositiv einzuschränken – obwohl letzteren kaum Probleme angelastet werden können,

Zuwanderung deckt  
Fachkräftelücken  
und wirkt sich positiv  
auf die Wirtschafts-  
leistung aus.

<sup>28</sup> Technische Vorschläge zur Verkürzung der heutigen Acht-Tage-Voranmeldefrist wurden beispielsweise im Rahmen einer Studie der ETH Lausanne gemacht (*Forster 2018*).

die mit der Zuwanderung zu tun haben: Entsandte Arbeitnehmende beanspruchen die öffentlichen Güter wenig, können keine Leistungen hiesiger Sozialwerke beziehen und sind kaum für Kapazitätsüberlastung (Infrastruktur- und Bodenverknappung) verantwortlich.

Grenzüberschreitende Dienstleistungserbringer sollten deshalb nicht länger als Gefahr, sondern verstärkt als Chance betrachtet werden. Sie können den Arbeitskräftemangel in gewissen Branchen abschwächen, Handelsgewinne ermöglichen und gleichzeitig die Bedenken von Migrationskritikern relativieren. Sie verleihen dem Arbeitsmarkt zudem Flexibilität, indem Branchen mit (saisonal) schwankender Nachfrage (z.B. Bau- und Gastgewerbe) temporär aus dem europäischen Arbeitskräftepool schöpfen können.

Es liegt im Interesse der Schweiz, die Hürden für meldepflichtige Kurzaufenthalte ab- statt auszubauen. Was zudem nicht vergessen gehen darf: Im Gegensatz zu anderen Migrationsformen profitieren von entsandten Arbeitnehmenden auch deren Herkunftsländer stark (u.a. durch Steuereinnahmen und Verhinderung von «brain drain»). Zu guter Letzt erleichtert das Freizügigkeitsabkommen auch den Schweizer Unternehmen die Entsendung von eigenem Personal ins europäische Ausland.

Es liegt im Interesse der Schweiz, die Hürden für Kurzaufenthalter abzubauen.

#### Empfehlung 4

Kantonale Mindestlöhne schwächen das sozialpartnerschaftliche Modell und führen zu Konflikten mit den GAV. Letztere sollten kantonalen Mindestlohnbestimmungen vorgehen.

GAV-Mindestlöhne sind oft höher angesetzt als kantonale Mindestlöhne. Je nach Kanton und Branche haben letztere jedoch das Potenzial, die bewährte Sozialpartnerschaft zu schwächen. Sie führen zu Doppelspurigkeiten und Rechtsunsicherheit: Was hat Vorrang? Der Mindestlohn gemäss kantonalem Gesetz oder gemäss (AVE) GAV?

Zumindest in zwei der fünf Kantonen hat der gesetzliche Mindestlohn Vorrang vor tieferen AVE GAV-Mindestlöhnen. Die betroffenen Kantone tun gut daran, diesbezüglich nochmals über die Bücher zu gehen. AVE GAV sollten nicht durch höhere kantonale Mindestlöhne übersteuert werden können. Indes wäre es aus demokratiepolitischen und föderalistischen Gründen nicht unbedenklich, bundesrechtliche Vorgaben zu erlassen, die einen Vorrang der AVE GAV vor kantonalen Mindestlohn-Gesetzen vorsehen (Motion Ettlin 20.4738). Letztere liegen in der – durchaus streitbaren – sozialpolitischen Kompetenz der Kantone und sind (im Gegensatz zu privatrechtlich vereinbarten GAV) demokratisch legitimiert.

Letztlich geht es um die Frage, wer sich für die Lohnpolitik in der Schweiz verantwortlich zeigt. Das Primat sollte diesbezüglich weiterhin den Sozialpartnern zukommen, während sich der Staat auf seine ursprüngliche Rolle in der Sozialpolitik besinnt. Der vermeintliche Lohn-

schutz durch gesetzliche Mindestlöhne ist für die betroffenen Arbeitnehmer ferner ein zweischneidiges Schwert. Die Gefahr besteht, dass die Bereitschaft für kollektive Lohnverhandlungen sinkt und/oder sich gewisse Arbeitgeber in der Lohnfestsetzung verstärkt am (tieferen) kantonalen Mindestlohn orientieren.

Die Bedeutung der GAV für den Lohnschutz sollte allerdings auch nicht überbewertet werden. Ein flexibler Arbeitsmarkt, der zur Vollbeschäftigung beiträgt, stützt die Löhne der Niedrigqualifizierten letztlich stärker als verhandelte GAV-Mindestlöhne.

### Empfehlung 5

Mindestlöhne taugen nicht als sozialpolitisches Instrument. Wo nötig, sollte Armutsbekämpfung zielgerichtet über bedarfsorientierte Sozialtransfers und nicht über Eingriffe in die Lohnbildung erfolgen.

Der Lohn widerspiegelt die Arbeitsproduktivität eines Individuums. Armut misst sich hingegen gewöhnlich auf Ebene des Haushalts. Nur wenige vollzeiterwerbstätige Tieflohnbeziehende leben effektiv in einem Working-Poor-Haushalt. Ein Tieflohn begründet nur in beschränktem Mass ein Armutsrisiko – andere Faktoren sind relevanter (u.a. Ein-Eltern-Familien, Arbeitsmarktintegration). Kantonale Mindestlöhne – deren Legitimation einzig auf Armutsbekämpfung beruht – sind deshalb das falsche Instrument, ein sozialpolitisch definiertes Einkommensniveau zu gewährleisten. Wo nötig, sollte die Einkommenssicherung über bedarfsorientierte Sozialtransfers und nicht über Eingriffe in die Lohnbildung erfolgen.

Einkommenssicherung sollte über Sozialtransfers und nicht über Lohn-eingriffe erfolgen.

Ferner zeigen internationale Vergleiche: Lohnschutz kann zwar die Lohnungleichheit etwas reduzieren und im besten Falle die tiefsten Löhne geringfügig anheben (OECD 2019). Gleichzeitig hemmt ein übermässiger lohnpolitischer Einfluss der Gewerkschaften das Wirtschaftswachstum – mit negativen Folgen für das langfristige Lohnwachstum. Die kurzfristige Reduktion der Ungleichheiten wird auf Kosten künftiger Lohn-erhöhungen erkaufte – auch im Tieflohnbereich.

### Empfehlung 6

Mindestlöhne bergen sozialpolitische Risiken. Sie können negative Beschäftigungseffekte verursachen, u.a. indem sie den Berufseinstieg für diverse Bevölkerungsgruppen erschweren.

Mindestlöhne stellen nicht nur ein untaugliches Sozialinstrument dar, sie können auch sozialen Schaden anrichten. Und zwar genau bei denjenigen, die man mitunter schützen will. Zu hohe bzw. undifferenzierte Mindestlöhne führen dazu, dass sich die Anstellung gewisser Personen-

gruppen für die Unternehmen nicht mehr auszahlt. Dazu zählen etwa Flüchtlinge, deren Produktivität zu Beginn (u.a. infolge fehlender Sprachkenntnisse und Qualifikation) häufig noch niedrig ist. Die für die (soziale) Integration zentrale individuelle Erwerbstätigkeit wird behindert.

Zugleich verursachen Mindestlöhne in der Praxis bürokratische Kosten und generieren Abgrenzungsprobleme (z.B.: Was gilt als berufliche Integration? Hat die Anstellung Ausbildungscharakter?). Auch dies kann dazu führen, dass gewisse Stellen wie etwa Praktika weniger angeboten werden.

Tiefe Löhne betreffen oft junge Erwerbstätige, die erstmalig auf dem Arbeitsmarkt Fuss fassen. Mindestlöhne können entsprechend Eintrittshürden darstellen und die beruflichen Chancen der Jüngeren negativ beeinträchtigen. Erschwert wird der (Wieder-)Einstieg in den Arbeitsmarkt jedoch auch für Quereinsteiger und Mütter. Das genaue Ausmass der Schäden ist zwar vermehrt Gegenstand hitziger (und oft politisch polarisierter) Debatten unter Ökonomen. Doch die Politik sollte hier besser keine Experimente wagen: Die Schweiz verfügt über ein ausgezeichnetes und engmaschiges Sozialnetz, das den Bedürfnissen der sozial Schwachen viel gezielter entsprechen kann.

Letzten Endes muss eine erfolgreiche Wirtschaftspolitik darum besorgt sein, dass produktive Arbeitsplätze geschaffen und eine hohe Arbeitsmarktpartizipation erreicht werden. Ein starker Lohnschutz hilft wenig bis nichts, diese Ziele zu erreichen. Er belastet stattdessen den Faktor Arbeit direkt (Mindestlöhne) oder indirekt (administrative Hürden) und kann so zu geringeren Löhnen und weniger Beschäftigung führen. Damit untergräbt der «neue Lohnschutz» das Fundament des Schweizer Erfolgsmodells.



- Adler, Tibère und Salvi, Marco (2017): Wenn die Roboter kommen – Den Arbeitsmarkt für die Digitalisierung vorbereiten. Zürich: Avenir Suisse.
- Afonso, Alexandre (2010): Policy concertation, Europeanization and new political cleavages: The case of Switzerland. In: *European Journal of Industrial Relations*, 16(1), S. 57–72.
- Autor, David H.; Dorn, David und Hanson, Gordon H. (2016): The China Shock: Learning from Labor-Market Adjustment to Large Changes in Trade. In: *Annual Review of Economics*, 8(1), S. 205–240.
- Basten, Christoph und Siegenthaler, Michael (2019): Do Immigrants Take or Create Residents' Jobs? Evidence from Free Movement of Workers in Switzerland. In: *The Scandinavian Journal of Economics*, 121(3), S. 994–1019.
- Baumberger, Daniel (2021): Gesamtarbeitsverträge trotz dem Strukturwandel. In: *Die Volkswirtschaft*, 2. Juli.
- Berli, Andreas; Ruffner, Jan; Siegenthaler, Michael und Peri, Giovanni (2021): The Abolition of Immigration Restrictions and the Performance of Firms and Workers: Evidence from Switzerland. In: *American Economic Review*, 111(3), S. 976–1012.
- Benio, Marek (2016): Labour costs in cross-border services. The study on the labour cost structure in the case of posting of workers from Poland. Cracow University of Economics.
- Berlingieri, Giuseppe; Blanchenay, Patrick und Criscuolo, Chiara (2017): The great divergence(s). In: *OECD Science, Technology and Innovation Policy Papers*, Nr. 39. Paris: OECD Publishing.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2008): Tieflöhne und Working Poor in der Schweiz. Ausmass und Risikogruppen auf der Basis der Lohnstrukturerhebung 2006 und der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung 2006. Neuchâtel.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2019): Gesamtarbeitsverträge, bis 2018.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2020): Ständige Wohnbevölkerung nach Alter, Kanton, Bezirk und Gemeinde 2010–2019.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2022a): Lohnunterschied.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2022b): Entwicklung der Nominallöhne und der Reallöhne.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2022c): Kennzahlen zur Verteilung der Einkommen vor und nach staatlichen Transfers.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2022d): LIK Totalindex auf allen Indexbasen (Indexierungstabellen).
- BFS, Bundesamt für Statistik (2022e): Bruttoinlandprodukt nach Einkommensarten und Nationaleinkommen.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2022f): Schweizerische Lohnstrukturerhebung (LSE) 2020. 2020 lag der Medianlohn bei 6665 Franken.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2022g): Kaderlöhne/Tieflöhne.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2022h): Monatlicher Bruttolohn nach Ausbildung und beruflicher Stellung – Privater Sektor, Schweiz.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2022i): Zerlegung der Wachstumsrate des BIP pro Kopf.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2022j): Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (Sake).
- BFS, Bundesamt für Statistik (2022k): Schweizerische Lohnstrukturerhebung (LSE).
- BFS, Bundesamt für Statistik (2022l): Ausländische Grenzgänger/innen nach Erwerbsstatus und Wirtschaftsabteilung.

- BFS, Bundesamt für Statistik (2022m): Erwerbstätige (Inlandkonzept), insgesamt und in Vollzeitäquivalenten nach Geschlecht und Nationalität, brutto- und saisonbereinigte Werte. Durchschnittliche Quartals- und Jahreswerte, 1960–1974, 1975–2022.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2022n): Bauausgaben und Arbeitsvorrat nach Art der Arbeiten und nach Kantonen; zu laufenden Preisen.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2022o): Statistik der Unternehmensstruktur (Statent).
- BFS, Bundesamt für Statistik (2022p): Durchschnittliche Armutsgrenzen ausgewählter Haushaltstypen.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2022q): Armutsquote, nach verschiedenen Merkmalen, 2007–2020.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2022r): Armutsquote der Erwerbstätigen, nach verschiedenen Merkmalen, 2007–2020.
- Blau, Francine D. und Mackie, Christopher (Hrsg.) (2017): *The Economic and Fiscal Consequences of Immigration*. Washington DC: The National Academies Press.
- Bundesgericht (2017): Urteil 2C\_774/2014; 2C\_813/2014; 2C\_815/2014; 2C\_816/2014 vom 21. Juli 2017. Lausanne.
- Bundesrat (1954): Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesgesetzes über den Gesamtarbeitsvertrag und dessen Allgemeinverbindlichkeit (Vom 29. Januar 1954). BBI 1954, S.125–200
- Bundesrat (2014): GAV für den Bereich der privaten Sicherheitsdienstleistungen.
- Bundesrat (2022): Antwort des Bundesrates zur Interpellation Thomas Aeschi (22.3203): Werden die Quoren für die GAV und die Ausnahmeregelung umgesetzt?
- Clemens, Jeffrey (2019): Making Sense of the Minimum Wage. A Roadmap for Navigating Recent Research. Cato Institute Policy Analysis, Nr. 867.
- Credit Suisse (2022): Lohnrunde 2023: Was ist zu erwarten? Monitor Schweiz, 3. Quartal.
- Cueni, Dominique und Sheldon, George (2011): Die Auswirkungen der Personenfreizügigkeit der Schweiz mit der EU auf die Löhne einheimischer Arbeitskräfte. WWZ Forschungsbericht, 2011(05).
- Dalla Pellegrina, Lucia und Saraceno, Margherita (2017): Posting of workers across the EU: an empirical investigation. In: *European Journal of Law and Economics*, 44(3), S. 423–451.
- Dauner, Matthias (2018): Reform der Entsenderichtlinie: Schutz gegen Sozial- und Lohndumping oder Einschränkung des Binnenmarkts? In: *ifo Schnelldienst*, 03/2018, S. 3–5.
- De Wispelaere, Frederic; De Smedt, Lynn und Pacolet, Jozef (2022): *Posting of workers – Report on A1 Portable Documents issued in 2020*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Dicarolo, Emanuele (2022): How Do Firms Adjust to Negative Labor Supply Shocks? Evidence from Migration Outflows. In: *IZA Discussion Paper Series*, Nr. 14994.
- Dorn, David und Zweimüller, Josef (2021): Migration and Labor Market Integration in Europe. In: *IZA Discussion Paper Series*, Nr. 14538.
- Dustmann, C.; Frattini, T. und Glitz, A. (2008): The Labour Market Impact of Immigration. In: *Oxford Review of Economic Policy*, 24, S. 478–495.
- Edo, A. (2019): The Impact of Immigration on the Labor Market. In: *Journal of Economic Surveys*, 33(3), S. 922–948.
- EFK, Eidgenössische Finanzkontrolle (2022): Prüfung des Vollzugs der flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit. Bern.
- Eichenberger, Reiner (2018): Lohnschutz bringt Stress. In: *Sonntagszeitung* vom 15.07.2018.

- Epiney, Astrid und Hehemann, Lena (2019): Die Tragweite des Institutionellen Abkommens im Bereich der Arbeitnehmerentsendung. In: Jusletter, 8. April 2019.
- Eurofound (2015): Pay in Europe in different wage-bargaining regimes. Publications Office of the European Union.
- Favre, Sandro; Lalive, Rafael und Zweimüller, Josef (2013): Verdrängungseffekte Schweiz-EU auf dem Schweizer Arbeitsmarkt. Schlussbericht. Bern.
- Forster, Christoph (2018): 8 -Tage-Regel fürs 21. Jahrhundert. In: Neue Zürcher Zeitung (NZZ) vom 18.08.2018.
- Gerfin, Michael und Kaiser, Boris (2010): The Effects of Immigration on Wages: An Application of the Structural Skill-Cell Approach. In: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, 146(4), S. 707–739.
- Gregory, Terry und Zierahn, Terry (2022): When the Minimum Wage Really Bites Hard: The Negative Spillover Effect on High-Skilled Workers. In: Journal of Public Economics, 206(104582).
- Grünenfelder, Peter; Rother, Natanael; Rutz, Samuel und Salvi, Marco (2019): Ein internationaler Think-Tank-Bericht zu Ungleichheit und Gleichheit. Stabile und ausgewogene Einkommensverteilung in der Schweiz. Zürich: Avenir Suisse.
- Harasztsi, Peter und Lindner, Attila (2019): Who Pays for the Minimum Wage? In: American Economic Review, 109(8), S.2693–2727.
- Haucap, J. und Wey, C. (2001): Collective wage setting when wages are generally binding. An antitrust perspective. In: International Review of Law and Economics, 21(3), S. 287–307.
- Huwiler, Ursina Jud und Mauron, Valentine (2019): Flankierende Massnahmen: 15 Jahre Lohnschutz. In: Die Volkswirtschaft, 20. Juni.
- International Monetary Fund; World Bank Group und World Trade Organization (2017): Making Trade an Engine of Growth for All: The Case for Trade and for Policies to Facilitate Adjustment.
- Jahn, Detlef (2016): Changing of the guard: trends in corporatist arrangements in 42 highly industrialized societies from 1960 to 2010. In: Socio-Economic Review, 14(1), S. 47–71.
- Jaumotte, Florence und Osorio-Buitron, Carolina (2015): Inequality and Labor Market Institutions. In: IMF Staff Discussion Notes, Nr. 2015/14.
- Kanton Basel-Stadt (2022): Erläuterungen zur Verordnung über den kantonalen Mindestlohn (MiLoV).
- Kaufmann, Daniel (2015): Nominal stability and Swiss monetary regimes over two centuries. In: KOF Working Papers Nr. 379.
- Keller, Stefan (2009): Der Gesamtarbeitsvertrag – ein Kartell? In: sic!, 3/2009.
- Kempeneers, P. und Flückiger, Y. (2012): Immigration, libre circulation des personnes et marché de l'emploi, Etude de l'Observatoire Universitaire de l'Emploi (OUE) sur mandat de la Fédération des Entreprises Romandes (FER Genève). Genève: Fédération des Entreprises Romandes (FER Genève).
- Kuosmanen, Isa und Meriläinen, Jaakko (2022): Labor Market Effects of Open Borders: Evidence from the Finnish Construction Sector after EU Enlargement, Mimeo.
- Lob, Gerhard (2021): Fragwürdiger Trick: Rechtspopulisten sabotieren den neuen Mindestlohn mit einer Pseudogewerkschaft. In: Aargauer Zeitung vom 07.10.2021.
- Losa, Fabio B.; Bigotta, Maurizio und Gonzalez, Oscar (2012): Libera Circolazione: Gioie o Dolori? Ufficio di statistica, Repubblica e Cantone Ticino.
- Mankiw, N. Gregory (2015): Economists Actually Agree on This: The Wisdom of Free Trade. In: New York Times vom 24.09.2015.
- Muñoz, Mathilde (2022): Trading Non-Tradables: The Implications of Europe's Job Posting Policy, Mimeo.

- Naumann, Reinhard (2018): Reregulating the extension of collective agreements in Portugal: A case study. In: International Labour Organization (ILO) (Hrsg.): *Collective Agreements: Extending Labour Protection*. Geneva: ILO.
- Neumark, David und Shirley, Peter (2022): Myth or Measurement: What Does the New Minimum Wage Research Say about Minimum Wages and Job Loss in the United States? NBER Working Paper, Nr. 28388.
- Notter, Markus (2021): *Nationaler Lohnschutz? Bemerkungen zur Ablehnung des Rahmenabkommens*. Zürich: EIZ Publishing.
- OECD, Organisation for Economic Cooperation and Development (2017): *Collective Bargaining in OECD and accession countries: Switzerland*. Paris: OECD Publishing.
- OECD, Organisation for Economic Cooperation and Development (2019): *Negotiating Our Way Up. Collective Bargaining in a Changing World of Work*. Paris: OECD Publishing.
- OECD, Organisation for Economic Cooperation and Development (2022a): *Indicators of Employment Protection*.
- OECD, Organisation for Economic Cooperation and Development (2022b): *Average annual wages*.
- OECD, Organisation for Economic Cooperation and Development (2022c): *Trade union density*.
- Oesch, Daniel (2007): Weniger Koordination, mehr Markt? Kollektive Arbeitsbeziehungen und Neokorporatismus in der Schweiz seit 1990. In: *Swiss Political Science Review*, 13(3), S. 337–368.
- Okkerse, Liesbet (2008): How to Measure Labour Market Effect of Immigration. A Review. In: *Journal of Economic Surveys*, 22(1), S. 1–30.
- Ottaviano, Gianmarco I. P. und Peri, Giovanni (2012): Rethinking the effect of immigration on wages. In: *Journal of the European Economic Association*, 10(1), S. 152–197.
- Péclat, Martin und Weber, Sylvain (2016): *Chômeurs et travailleurs frontaliers sur le marché neuchâtelois du travail*. Université de Neuchâtel, Institut de recherches économiques.
- Rathke, Alexander und Siegenthaler, Michael (2019): Fünf Einsichten über die Löhne in der Schweiz. In: *KOF Bulletin*, Nr. 128.
- Rieger, Andreas (2009): Entwicklung und Bedeutung der GAV in der Schweiz. In: *Schweizerischer Gewerkschaftsbund, SGB (Hrsg.): Handbuch zum kollektiven Arbeitsrecht*, S. 97–121.
- Salvi, Marco; Parzer-Epp, Verena; Schellenbauer, Patrik und Wirz, Claudia (2015): *Gleichstellung. Warum der Arbeitsmarkt nicht versagt*. Zürich: Avenir Suisse.
- Schellenbauer, Patrik und Schwarz, Gerhard (2015): *Bilateralismus was sonst? Eigenständigkeit trotz Abhängigkeit*. Zürich: Avenir Suisse, NZZ Libro.
- Schlegel, Tobias (2017): *Risiken und Nebenwirkungen der Flankierenden. Entschlackung statt Placebo für den Arbeitsmarkt*. Zürich: Avenir Suisse.
- Schnabel, Claus (2020): *Union Membership and Collective Bargaining: Trends and Determinants*. In: *IZA Discussion Paper Series*, Nr. 13465.
- Seco, Staatssekretariat für Wirtschaft (2006): *FlaM-Bericht vom 20. April 2006 Umsetzung der Flankierenden Massnahmen zur Freizügigkeit im Personenverkehr: 1. Januar – 31. Dezember 2005*. Bern.
- Seco, Staatssekretariat für Wirtschaft (2013): *Tiefelöhne in der Schweiz und Alternativen zur Mindestlohn-Initiative im Bereich der Voraussetzungen für die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen und für den Erlass von Normalarbeitsverträgen*. Bern.
- Seco, Staatssekretariat für Wirtschaft (2014): *Bericht GAV-Standortbestimmung*. Bern.
- Seco, Staatssekretariat für Wirtschaft (2019a): *Lagebericht des Schweizer Bundesrats zur Schweizer Volkswirtschaft*. Bern.

- Seco, Staatssekretariat für Wirtschaft (2019b): FLAM Bericht 2018 – Umsetzung der flankierenden Massnahmen zum freien Personenverkehr Schweiz – Europäische Union. Bern.
- Seco, Staatssekretariat für Wirtschaft (2020): FLAM Bericht 2019 – Umsetzung der flankierenden Massnahmen zum freien Personenverkehr Schweiz – Europäische Union. Bern.
- Seco, Staatssekretariat für Wirtschaft (2021): 17. Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz – EU. Bern.
- Seco, Staatssekretariat für Wirtschaft (2022a): FLAM Bericht 2021 – Umsetzung der flankierenden Massnahmen zum freien Personenverkehr Schweiz – Europäische Union. Bern.
- Seco, Staatssekretariat für Wirtschaft (2022b): 18. Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz – EU. Bern.
- Seikel, Daniel (2020): Die Revision der Entsenderichtlinie. In: WSI Working Paper, 212(8/2020). Hans Böckler Stiftung.
- SGB, Schweizerischer Gewerkschaftsbund (2014): Argumentarium zur Mindestlohn Initiative.
- SGB, Schweizerischer Gewerkschaftsbund (2019): Rahmenabkommen und FLAM: Die Position des SGB.
- SGB, Schweizerischer Gewerkschaftsbund (2021): Zur Mitgliederentwicklung der Gewerkschaften im Jahr 2020, Dossier Nr. 146.
- SGB, Schweizerischer Gewerkschaftsbund (2022): Mit den Flankierenden Massnahmen gegen Lohndruck und prekäre Arbeit. SGB zum Observatoriumsbericht 20 Jahre Personenfreizügigkeit. Bern.
- Sheldon, George (2021): Die Auswirkungen eines Wegfalls des Gesamtarbeitsvertrags im Bauhauptgewerbe. Basel: Forschungsstelle für Arbeitsmarkt- und Industrieökonomik (FAI).
- Sheldon, George und Wunsch, Conny (2021): Wirkungsevaluation der Stellenmeldepflicht II. Grundlagen für die Wirtschaftspolitik Nr. 22. Staatssekretariat für Wirtschaft Seco. Bern
- Swissstaffing (2019a): White Paper. Flexibilität und Sozialpartnerschaft. Zentrale Merkmale eines liberalen Arbeitsmarkts.
- Swissstaffing (2019b): Die Temporärarbeitenden in der Schweiz 2018. Wer sie sind. Wo sie arbeiten. Wie zufrieden sie sind.
- Tiefenthal, Jürg Marcel (2008): Flankierende Massnahmen zum Schutz des schweizerischen Arbeitsmarktes. Zürich: Schulthess Verlag.
- Unia (2012): Die Branche Detailhandel. Analyse, Ziele und Forderungen der Unia.
- Villanueva, Ernesto und Adamopoulou, Effrosyni (2022): Employment and wage effects of extending collective bargaining agreements. In: IZA World of Labor, April 2022.
- Visser, Jelle (2018): Extension Policies Compared: How the Extension of Collective Agreements Works in the Netherlands, Switzerland, Finland and Norway. In: International Labour Organization (ILO) (Hrsg.): Collective Agreements: Extending Labour Protection. Geneva: ILO.
- Weber, Bernhard (2014): Anpassungsfähigkeit des Arbeitsmarktes: Welche Rolle spielen Institutionen und Regulierungen? In: Die Volkswirtschaft, 1. April.
- Weber, Bernhard (2017): Ständig im Fluss: Der Schweizer Arbeitsmarkt. In: Die Volkswirtschaft, 23. März.
- Weber, Sylvain; Ferro Luzzi, Giovanni und Ramirez, José (2017): Do cross border workers cause unemployment in the host country? The case of Switzerland. In: Espace populations et sociétés, 2017(3), S. 1–29.
- Zobrist, Luc (2021): Mindestlöhne wirken wenig zielgerichtet gegen Armut. In: Die Volkswirtschaft, 22. Dezember.



# avenir suisse

## **Zürich**

Puls 5

Giessereistrasse 18

8005 Zürich

Tel +41 44 445 90 00

## **Lausanne**

Chemin de Beau-Rivage 7

1006 Lausanne

Tel +41 21 612 66 10

[www.avenir-suisse.ch](http://www.avenir-suisse.ch)

[info@avenir-suisse.ch](mailto:info@avenir-suisse.ch)