

MEDIENKONFERENZ OBSERVATORIUMSBERICHT 2013

Bern, 11. Juni 2013

Daniel Lampart, Leiter SGB-Sekretariat und Chefökonom

Stellungnahme des SGB

Besorgniserregende Lohnentwicklung in ungeschützten Branchen

Die Bilateralen Verträge müssen den Schweizer Arbeitnehmenden nützen. Um zu verhindern, dass die Personenfreizügigkeit mit der EU zu Lohndruck und Arbeitslosigkeit führt, wurden die Flankierenden Massnahmen eingeführt. Der Grundsatz der Flankierenden ist: Wer in der Schweiz arbeitet, muss einen Schweizer Lohn erhalten und zu Schweizer Arbeitsbedingungen beschäftigt werden.

Mit den Flankierenden soll der Missbrauch durch Arbeitgeber verhindert werden. Sie sollen keine „billigen“ Arbeitskräfte im EU-Raum auf Kosten der inländischen rekrutieren können. Sie müssen bei der Anstellung von Personal Schweizer Löhne zahlen – unabhängig von der Herkunft der Arbeitskräfte. Wird das über Kontrollen, Mindestlöhne und Sanktionen konsequent durchgesetzt, können die Schweizer Löhne geschützt und Arbeitslosigkeit verhindert werden.

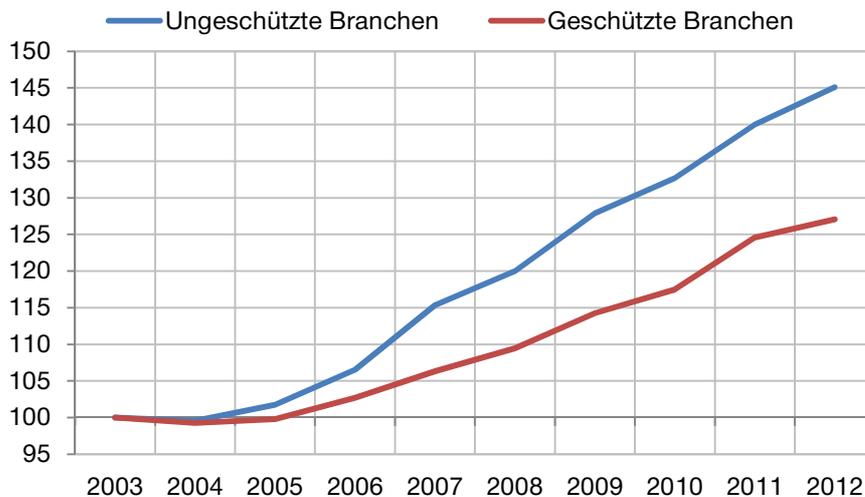
Voraussetzung für einen Aufenthalt in der Schweiz ist ein geregeltes Einkommen, d.h. eine Stelle bei einem Schweizer Arbeitgeber. Diese holen Arbeitskräfte aus der EU in die Schweiz. Die Betonung der „Einwanderung“ im Zusammenhang mit der Personenfreizügigkeit ist daher meist irreführend. Wer Fehlentwicklungen und Missbräuche bei der Personenfreizügigkeit verhindern will, muss bei den Schweizer Arbeitgebern ansetzen. Eine Ausnahme sind Firmen und Selbständige aus der EU, die über das Meldeverfahren in der Schweiz ihre Dienstleistungen erbringen. Für diese gelten die Flankierenden Massnahmen aber ebenso wie für die inländischen Arbeitgeber.

Lohndruck in ungeschützten Branchen

Die Schweiz hat die höchsten Löhne in Europa. Eine ungeschützte Öffnung des Schweizer Arbeitsmarktes würde den Schweizer Arbeitgebern daher Tür und Tor öffnen, im ganzen EU-Raum „billigere“ Arbeitskräfte zu holen. Dass das von den Arbeitgebern versucht wird, zeigen die Resultate der Lohnkontrollen. In Branchen mit allgemeinverbindlichen Gesamtarbeitsverträgen sind im vergangenen Jahr 23 Prozent der Schweizer Arbeitgeber in den Lohnkontrollen hängen geblieben. Bei den ausländischen Firmen waren es sogar 42 Prozent. Wenn die Flankierenden Massnahmen konsequent vollzogen werden, können die Schweizer Löhne in diesen Branchen durchgesetzt werden. Firmen, die zu tiefe Löhne zahlen, werden gebüsst oder – bei schweren Verstössen – mit einem Arbeitsverbot (Sperrung) belegt. Dass das Schweizer Lohnniveau insgesamt nicht unter Druck geraten ist, ist den Flankierenden Massnahmen zu verdanken.

In der Schweiz sind nur knapp 50 Prozent der Beschäftigten über Gesamtarbeitsverträge beziehungsweise Mindestlöhne geschützt. Die Löhne der anderen Hälfte sind ungeschützt. Das betrifft Beschäftigte in Branchen wie dem Detailhandel, dem Gartenbau, der Informatik, dem Journalismus aber auch Berufe wie Musiker. Besonders beunruhigend ist, dass die Schweizer Arbeitgeber insbesondere in diesen ungeschützten Branchen und Berufen verstärkt Arbeitskräfte aus der EU einstellen.

Erwerbstätige Ausländer aus EU-27/EFTA (2003=100)¹



Dass der Observatoriumsbericht auf den ersten Blick wenig Hinweise auf Lohndruck gefunden hat, ist daher überraschend. Das dürfte am zu groben Raster der bisher durchgeführten Studien liegen. In den meisten Studien zur Lohnentwicklung wurden die Branchen nicht unterschieden, sondern die geschützten und die ungeschützten Branchen wurden in einen Topf geworfen. Eine Ausnahme ist die Studie von Henneberger/Ziegler (2011)², die Hinweise für Lohndruck in ungeschützten Branchen liefert. Dass die Löhne der neu im Ausland rekrutierten Arbeitskräfte tendenziell unter denjenigen der Inländer liegen, zeigt auch eine Studie von Favre (2011)³. Zudem sind in den Studien die Löhne der in der Schweiz tätigen ausländischen Firmen nicht enthalten. Gerade bei diesen werden oft zu tiefe Löhne festgestellt.

Weitgehend einig sind sich die Studien, dass die Löhne der Erwerbstätigen mit Tertiärausbildungen (z.B. höhere Berufsbildung, Fachhochschule) unter Druck gekommen sind. Diese Löhne sind in den meisten Fällen nicht durch Mindestlöhne in GAV geschützt, obwohl die Erwerbstätigen mit Tertiär-Abschluss mittlerweile mehr als ein Drittel aller Schweizer Erwerbstätigen ausmachen. Es wäre falsch anzunehmen, dass es sich hierbei nur um sehr gut bezahlte Stellen handelt. 25 Prozent der Frauen mit einem Abschluss der höheren Berufsbildung verdienen beispielsweise weniger als 5250 Fr./Mt. (x13, Vollzeit).

¹ Erwerbstätige Ausländer aus EU-27/EFTA (Daueraufenthalte, Kurzaufenthalte, Grenzgänger). Zusammensetzung „Ungeschützte Branchen“: Land- und Forstwirtschaft (100% ungeschützt), Industrie (50% ungeschützte Arbeitsverhältnisse), Handel (70%), Verkehr/Lagerei (50%), Information/Kommunikation (70%), Finanz-/Versicherungsdienstleistungen (80%), Immobilien/sonst. wirtschaftl. Dienstleistungen (80%), Freiberuf. Dienstleistungen. „Geschützte Branchen“: Baugewerbe, Gastgewerbe 50% Industrie, 30% Handel, 50% Verkehr/Lagerei, 30% Information/Kommunikation, 20% Finanz-/Versicherungsdienstleistungen, 20% Immobilien/sonst. wirtschaftl. DL.

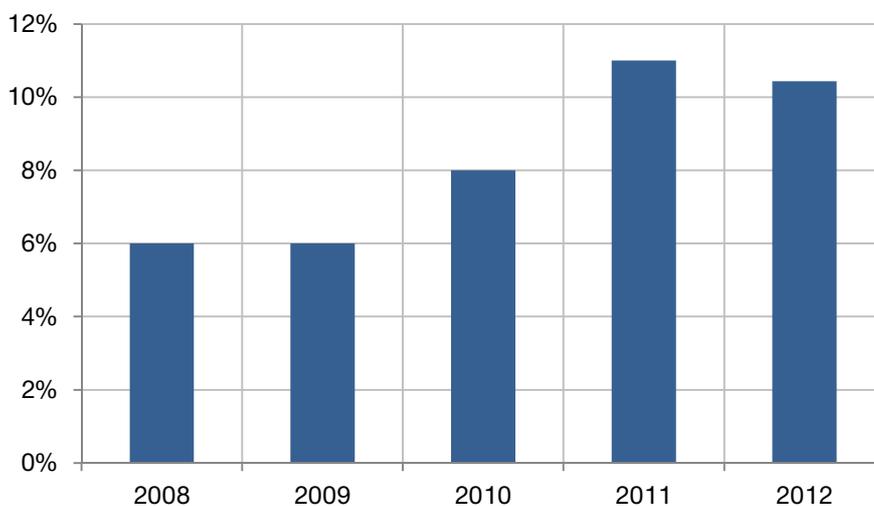
² Henneberger, F. und A. Ziegler (2011): Evaluation der Wirksamkeit der flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit, Teil 2: Überprüfung von Lohndruck aufgrund der Personenfreizügigkeit, FAA Diskussionspapier 125, Universität St. Gallen.

³ Favre, S. (2011): The Impact of Immigration on the Wage Distribution in Switzerland.

Hinweise für ernsthafte Lohnprobleme liefern die Resultate der kantonalen Lohnkontrollen. Im vergangenen Jahr wurden erneut bei jedem zehnten Arbeitgeber zu tiefe Löhne festgestellt. Effektiv dürften die Zahl der Arbeitgeber, die zu tiefe Löhne zahlt, noch grösser sein. Denn die Richtlöhne sind in einigen Kantonen zu tief. Besonders krass ist das Beispiel des Kantons Zürich, der im Gartenbau Löhne ab 3450 Fr./Mt. zulässt, obwohl der mittlere Lohn bei über 4800 Fr./Mt. (x13, Vollzeit) liegt.⁴ Im Gesetz (OR Art. 360a) ist im Falle von Dumping vorgesehen, dass Mindestlöhne erlassen werden. Doch bisher hat das kein einziger Deutschschweizer Kanton gemacht.

Lohnverstösse im Verhältnis zur Anzahl Kontrollen

(Branchen ohne AVE GAV-Mindestlöhne; in Prozent)

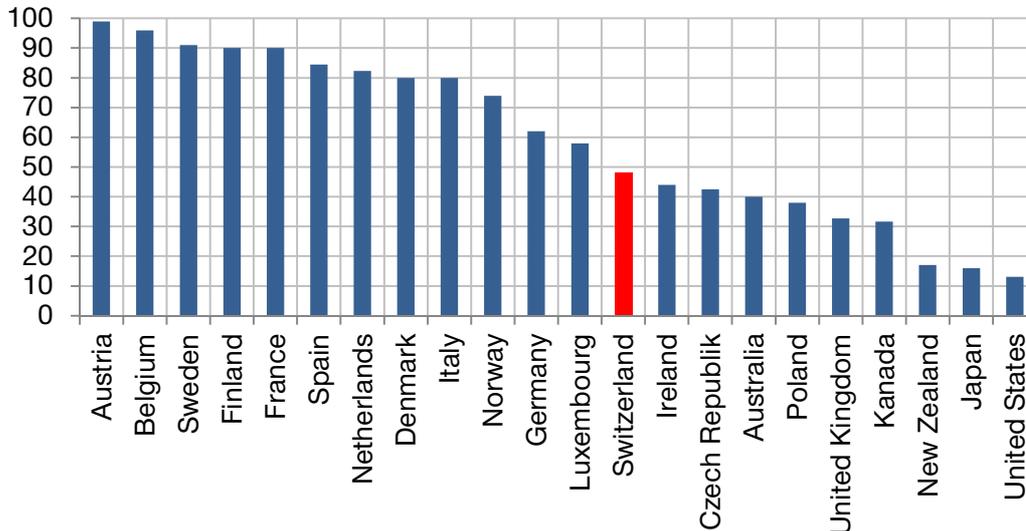


Dringliche Verbesserung des Lohnschutzes in der Schweiz

Angesichts dieser Entwicklungen ist eine Verbesserung des Lohnschutzes in der Schweiz überfällig. Obwohl das Land europaweit die höchsten Löhne hat, ist der Lohnschutz unterentwickelt. Alle anderen kleinen europäischen Staaten mit hohen Löhnen (Österreich, Benelux, nordische Länder usw.) haben sich viel besser gegen Arbeitgebermissbrauch geschützt. Ihre GAV-Abdeckungen sind viel höher als in der Schweiz.

⁴ Mit ihrer Methode zur Bestimmung des Richtlohnes dürften die Zürcher Kontrolleure gemäss den verfügbaren Lohnstatistiken nur bei den extremsten Fällen zu tiefe Löhne festgestellt haben (2010 ca. 2 bis 3 Prozent).

Anteil der durch GAV geschützten Beschäftigten am Total



Voraussetzung für die Durchsetzung der Schweizer Löhne sind gute, verbindliche Mindestlöhne. Ohne Mindestlöhne können die Lohndrücker unter den Arbeitgebern nicht zur Rechenschaft gezogen und gebüsst werden. Die Instrumente sind mehrheitlich über 50 Jahre alt. Insbesondere das Bundesgesetz über die Allgemeinverbindlicherklärung (AVE) von Gesamtarbeitsverträgen (GAV) aus dem Jahr 1956 ist veraltet. Mit den Flankierenden Massnahmen wurden zwar die Instrumente des Normalarbeitsvertrags (NAV) und der erleichterten Allgemeinverbindlicherklärung eingeführt. Doch ihre Wirkung ist begrenzt. Und sie werden kaum angewendet.

Die Instrumente zum Schutz der Löhne sind veraltet. Sie stammen aus einer Zeit, in welcher der Schweizer Arbeitsmarkt vergleichsweise geschlossen war und der Sekundärsektor mit seiner guten GAV-Abdeckung einen viel grösseren Beschäftigungsanteil hatte. Heute ist der Schweizer Arbeitsmarkt stärker geöffnet. Die Schweizer Firmen sind internationaler. Die Mehrheit der Beschäftigten arbeitet im Dienstleistungssektor. Neue, teilweise prekäre Arbeitsformen wie die Temporärarbeit haben stark an Bedeutung zugelegt.

Im internationalen Vergleich ist die GAV-Förderung in der Schweiz schwach. Die Hürden für die AVE und die NAV sind hoch. Für die AVE gelten strenge Quoren (z.B. 50 Prozent der Firmen in GAV). Und die erleichterte AVE sowie NAV können erst dann zum Einsatz kommen, wenn die Löhne in einer Branche bereits stark unter Druck sind.

Die Delegierten des SGB haben deshalb am 3. Juni 2013 einstimmig beschlossen, dass die Instrumente zum Schutz der Löhne über Mindestlöhne modernisiert und an die heutige Realität angepasst werden müssen – insbesondere das Instrument des GAV, aber auch der NAV. Die hohen Hürden für die Allgemeinverbindlicherklärung von GAV müssen gesenkt werden. Bund und Kantone müssen eine aktive Rolle bei den GAV spielen. Indem sie GAV aus öffentlichem Interesse allgemeinverbindlich erklären können. Und indem sie die Sozialpartner in einer Branche verpflichten können, GAV-Verhandlungen zu führen. Zusätzlich muss der Vollzug verbessert werden. Die Kontrollen müssen mit der Zuwanderung Schritt halten. In den Grenzregionen braucht es einen vom Bund finanzierten Sondereffort bei der Kontrolle der Löhne und Arbeitsbedingungen. Der Bund muss den Vollzug besser überwachen – er muss verhindern, dass die Kantone mit zu tiefen Richtlöhnen dumpende Arbeitgeber durch die Kontrollen schlüpfen lassen. Die Bussen sind zu tief und müssen erhöht werden. Arbeitnehmervertretungen und Gewerkschaften spielen eine Schlüsselrolle bei der Kontrolle der Arbeitsbedingungen. Sie müssen ihre Aufgaben wahrnehmen können (Schutz vor Repressionen/Kündigungen, Zutrittsrechte).