

Gesetzliche Mindestlöhne in der Schweiz – eine junge Idee braucht Zeit

Seit rund 20 Jahren sind Tieflohne in der Schweiz ein Politikum. Nach einer Phase der Vollbeschäftigung gerieten in den 1990er-Jahren die Löhne und Arbeitsbedingungen wegen der siebenjährigen Wirtschaftskrise und der auch in der Schweiz einsetzenden neoliberalen Arbeitsmarktpolitik unter grossen Druck. Neue Formen der Armut wie jene von Alleinerziehenden oder Working poor waren eine Folge davon. Die Gewerkschaften wurden sich bewusst, dass die traditionelle Form, die Löhne allein mittels GAV zu verbessern, in diesen Tieflohnbereichen mit geringem gewerkschaftlichen Organisationsgrad nicht greift. Der SGB-Kongress von 1998 verlangte deshalb eine »Politisierung der Löhne«. Konkret starteten die Gewerkschaften die Kampagne »Keine Löhne unter 3000 Franken«, mit der sie ein Bewusstsein für die Existenz und die Verbreitung von Tieflohnen schufen und Mindestlöhne zu einem gesellschaftspolitischen Thema machten.

Die Forderung gewann breite Unterstützung und brachte den Gewerkschaften grosse Sympathien. In den GAV des Detailhandels, des Gastgewerbes/Hotellerie und der Reinigungsbranche konnten die Tieflohne um das Jahr 2000 massiv angehoben werden. Die 3000 Franken wurden zu einer Referenzgrösse. Der Anteil der Tieflohne nahm in der Schweiz bis ins Jahr 2006 ab. Erst danach erschöpfte sich der Effekt. Akzeptable Mindestlöhne konnten allerdings nur dort fixiert werden, wo GAV mit verbindlichen Lohnbestimmungen bestanden, und das war

nicht einmal für die Hälfte der Lohnabhängigen der Fall.

In den 2000er-Jahren galt es sodann zu verhindern, dass die Arbeitgeber die Personenfreizügigkeit der Schweiz mit der EU für Lohndumping ausnutzten. Die Gewerkschaften setzten erfolgreich flankierende Massnahmen durch (erleichterte Allgemeinverbindlicherklärung von GAV, Normalarbeitsverträge NAV mit ver-

Beat Baumann

hat als Ökonom das Büro BASS mitbegründet und als Professor für Sozialpolitik an der Hochschule Luzern gearbeitet. Seit einem Jahr ist er als Ökonom bei der Gewerkschaft Unia tätig.

Andreas Rieger

1952. Sozialpädagoge. Ehemaliger Verantwortlicher für den Dienstleistungsbereich von Unia und Co-Präsident von 2006 bis 2012

bindlichen Lohnregelungen, Einsetzen von tripartiten Kommissionen zur Kontrolle der Löhne). Aber die Branchen und Unternehmen ohne GAV blieben weiterhin eine Achillesferse. Ein gesetzlicher Mindestlohn war bis dahin in der Schweiz kein Thema gewesen. Die Mindestlohnkampagne hatte jedoch ihre Grenzen gefunden, Vorschläge einer gesetzlichen Regelung von Mindestlöhnen gewannen an Unterstützung. Die GAV-Abdeckung in der Schweiz war mit damals rund 50 Prozent im internationalen Vergleich bloss durchschnittlich. Länder wie beispielsweise Österreich oder Schweden, die auf einen gesetzlichen Mindestlohn verzichten, haben eine sehr viel höhere GAV-Abdeckung.

Von der Kampagne zur Initiative

Auf diesem Hintergrund schlug die Unia Genf am SGB-Kongress 1998 die Lancierung einer Initiative für einen gesetzlichen Mindestlohn vor. Der SGB setzte einen sorgfältig und umsichtig gestalteten Prozess in Gang (Antrag auf Prüfung eines gesetzlichen Mindestlohnes, Einsetzen einer Expertengruppe, Grundsatzentscheid für eine Volksinitiative), der schliesslich dazu führte, dass ihre Delegiertenversammlung 2010 einen Initiativtext verabschiedete. Im Januar 2011 wurde die Unterschriftenversammlung lanciert, 2012 konnte die Initiative eingereicht werden.

Die Initiative verlangte einen Mindest-Stundenlohn von 22 Franken für alle Lohnabhängigen. Ausnahmen waren vorgesehen für »besondere Arbeitsverhältnisse«, das heisst für geschützte Arbeitsplätze, Praktika etc. Die Anpassung der Mindestlöhne an die Teuerung und die allgemeine Lohnsteigerung hätte mindestens mit dem AHV-Mischindex erfolgen sollen. Im Jahr 2010 erhielten 329'000 Personen oder 9 Prozent aller Lohnabhängigen einen Stundenlohn unter 22 Franken. Ein Drittel dieser Leute hatte eine Lehre abgeschlossen, zwei Drittel waren über 25 Jahre alt, zwei Drittel Frauen. Zu den typischen Tieflohngruppen gehören Flugbegleiterinnen, Gartenbauer, Verkäuferinnen oder Kosmetikerinnen.

Der Fokus der gewerkschaftlichen Abstimmungskampagne lag auf dem Recht auf einen fairen und anständigen Lohn, der zum Leben reicht, auf der Verteilungsgerechtigkeit und der Anprangerung der Abzockerei: Oben gibt es Manager und Besitzer, die sich schamlos bedienen, während es unten nicht für ein anständiges Leben reicht. In der lateinischen Schweiz fokussierte die Kampagne zudem auf der Frage des Lohnschutzes, der nötig ist, um Lohndumping und Missbräuche mit der Personenfreizügigkeit zu verhindern. Abgesehen von wenigen Ausnahmen gelang es jedoch nicht, Tieflohner und Tieflohnerinnen zu finden, die mit Name und Gesicht für die Kampagne hingestanden wären.

Die Abstimmung fand am 18. Mai 2014 statt. Die Niederlage an der Urne mit einer Zustimmung von 23.7 Prozent war eindeutig. Eine Niederlage solchen Ausmasses hatte kaum jemand erwartet.

Aufwändige Nein-Kampagne

Die Gegner der Initiative führten eine aufwändige Nein-Kampagne. So wurden drei Viertel aller Abstimmungsinserte in den Printmedien von ihnen geschaltet. Ihre Hauptbotschaft lautete, höhere Tiefelöhne würden Arbeitsplätze vernichten, vor allem im Tessin und in anderen Grenzregionen, unter den Jungen, in der Landwirtschaft. Der Mindestlohn von 22 Franken pro Stunde (CHF 4000.– pro Monat) wurde als exorbitant hoch angegriffen, was durch nominelle (nicht aber kaufkraftbereinigte) internationale Vergleiche untermauert wurde. Zudem wurde eine Neid-Debatte nach unten losgetreten, etwa mit dem Argument, niemand würde mehr eine Lehre absolvieren, wenn er auch ohne Lehre 4000.– Franken verdienen könne.

Viele dieser Argumente verfangen auch weit in den Reihen der Lohnabhängigen selbst. Jeder und jede in der Bevölkerung kennt eine Bio-bauern, einen Gastwirt oder ein Quartierlädeli persönlich, wo die Initiative nicht ganz einfach hätte umgesetzt werden können. Dass die Branche mit den meisten TiefelöhnerInnen der Detailhandel ist, wo die Besitzer der Firmen Millionäre oder noch reicher sind, geriet in den Hintergrund. Die zahlreichen wirtschaftswissenschaftlichen Studien, die sich mit dem Zusammenhang von Mindestlöhnen und Arbeitslosigkeit beschäftigen, kommen zu keinem eindeutigen Ergebnis. Gemäss heutigem Forschungsstand sind die Folgen weitgehend neutral, das heisst Mindestlöhne führen weder zu mehr noch zu weniger Arbeitslosigkeit. Darauf verwies auch der Zürcher Wirtschaftsprofessor Joseph Zweimüller: »Schon in den 1990er-Jahren haben Studien für die USA gezeigt, dass es – zur Überraschung der Ökonomen – nicht zu deutlich negativen Effekten auf die Zahl der angebotenen Stellen kam, nachdem ein Mindestlohn in einer Branche eingeführt oder angepasst wurde.«

Trotzdem behaupteten Gewerbe- und Arbeitgeberverband unaufhörlich das Gegenteil. Ihre Angstmakerkampagne beruhte auf reinen Behauptungen. Alle Strukturprobleme einzelner Branchen wurden nun dem Mindestlohn aufgebürdet. Die hohe Zahl von Restaurants, die jedes Jahr neu aufgehen und wieder schliessen, nennt auch der Branchenverband Gastrosuisse ein »Strukturproblem«. Sein Präsident Künzli folgerte daraus vor einigen Jahren, in der Schweiz habe es gegen 10'000 Beizen zu viel. Dies sei der Hauptgrund, warum so viele Restaurationsbetriebe in den roten Zahlen steckten. Doch nun sollte plötzlich

der Mindestlohn für das Beizensterben schuld sein, wie der gleiche K. Künzli in den Medien behauptete.

Geschätzte Kostenfolgen eines Mindestlohns

Die Unia hat eine Abschätzung der Kostenfolgen eines Mindestlohnes vorgenommen und war zum Schluss gekommen, dass ein Mindest-Stundenlohn von 22 Franken problemlos umsetzbar wäre, zumal die Initiative dafür drei Jahre Zeit gelassen hätte. Die nötige Lohnsumme, die erforderlich wäre, um alle Löhne auf mindestens 22 Franken pro Stunde anzuheben, hätte im Jahr 2012 gesamthaft 1,560 Milliarden Franken betragen (1,4 *Milliarden* direkte Lohnkosten und 160 Millionen Sozialbeiträge der Arbeitgeber). Wäre die Initiative angenommen worden, hätten die erforderlichen Lohnsteigerungen von 2012 bis zum 1. Januar 2018 eine jährliche Belastung von 260 Millionen Franken ausgelöst und 0.1 Prozent der AHV-Lohnsumme entsprochen. Bei jeder der jährlich üblichen Lohnrunden geht es um ein Vielfaches! Die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes hätte bei den öffentlichen Haushalten und den Sozialversicherungen zudem zu Entlastungen und Mehreinnahmen von 570 Millionen Franken geführt (fiskalischer Effekt). Dieser Effekt setzt sich zusammen aus 296 Millionen Franken zusätzlichen Beiträgen in die Sozialversicherungen, 173 Millionen zusätzlichen Steuereinnahmen sowie 100 Millionen Entlastungen bei der Sozialhilfe. Anders als bei der 1:12-Initiative, wo angebliche Einnahmenverluste bei der AHV von den Gegnern zu einem wichtigen Thema gemacht wurden, sind die positiven fiskalischen Effekte des Mindestlohnes von den Medien nicht thematisiert worden.

Markus Mugglin, der als unabhängiger Ökonom die Debatte über den Mindestlohn verfolgt hat, meint, dass einseitig nur die Kostenseite betrachtet worden sei. Avenir suisse, der neoliberale Schweizer Thinktank, hat sich sogar zur Behauptung verstiegen, wenn die Mindestlöhne um 16 Prozent angehoben werden müssten, könnte dies den Abbau von 16 Prozent der Stellen (52'000) zur Folge haben. Demgegenüber hält Mugglin fest: »Trotz unterschiedlicher Verhältnisse gilt auch in der reichen Schweiz: Gute Löhne sind gut für die Wirtschaft, weil sie Kaufkraft schaffen. Ein höherer Minimallohn kann zwar dazu führen, dass in einigen Betrieben Arbeitsplätze verloren gehen. Doch insgesamt garantieren höhere Löhne auf der untersten sozialen Stufe mehr Nachfrage, weil diese Schicht einen dringenden Konsumbedarf hat.«

Die Initiative hatte im Vorfeld der Abstimmung etliche positive Wirkungen erzielt. Mit 4000 Franken pro Monat wurde ein klares Ziel formuliert und eine neue Norm gesetzt, die auch in den kommenden Jah-

ren weiter wirken wird. Unter dem Druck der gewerkschaftlichen Kampagne konnten in vielen Betrieben und Branchen Fortschritte erzielt werden. In den letzten Monaten vor der Abstimmung erhöhten Unternehmen wie Aldi, Lidl, H&M, Bata & Co. ihre Tieflohne auf mindestens 22 Franken. Auch in anderen Branchen kam es zu zahlreichen Verbesserungen der Mindestlöhne (Gartenbau, Sicherheit, Berner Bergbahnen, FloristInnen, Bäckereien und weitere).

GAV-Mindestlöhne sind gestiegen

Diese Erfolge sind Teil eines Gesamtbildes, wonach in den letzten zehn Jahren die tiefen GAV-Löhne stärker angehoben werden konnten als die Löhne insgesamt, wie die folgende Tabelle zeigt.

Mindestlöhne von ungelernten Arbeitnehmenden in ausgewählten GAV, 2004 und 2014

GAV	Anzahl Unterstellte	Ungelernte, incl. allfälligen 13. Monatslohn		
		2004 in CHF	2014 in CHF	Veränderung in %
Reinigungsbranche Deutschschweiz	46'000	16.00	19.55	22.2
Schweizerische Uhren- und Mikrotechnikindustrie	50'000	21.34	25.38	18.9
Landes-GAV Gastgewerbe	206'000	17.14	20.28	18.3
Private Sicherheitsdienstleistungsbranche	11'900	20.37	24.05	18.1
Coop Schweiz	36'300	20.12	23.17	15.2
Landesmantelvertrag für das schweizerische Bauhauptgewerbe	80'000	23.73	27.14	14.4
Elvetino	1'000	21.67	24.54	13.3
Detailhandel Kanton Genf	17'480	18.68	20.99*	12.3
Lohnentwicklung nominal Gesamtwirtschaft				12.8

* *Ein Anstieg auf 22.00 ist bis 2018 bereits ausgehandelt. Quelle: GAV-Service der Unia*

Von 24 wichtigen und repräsentativen GAV der Unia mit 570'000 Unterstellten sind in elf die Mindestlöhne für Ungelernte stärker angehoben worden, als es der durchschnittlichen Lohnentwicklung von 12.8 Prozent entspricht, bei dreizehn GAV weniger stark. Gewichtet man die GAV jedoch mit der Zahl der Unterstellten, dann sind die Mindestlöhne für Ungelernte zwischen 2004 und 2014 um 15.8 Prozent gestiegen, deutlich stärker als die Löhne insgesamt (12.8%). Von 30 grossen und wichtigen GAV haben 20 Verträge Löhne für Ungelernte (tiefste Lohnkategorie) über 22 Franken und neun Verträge noch Löhne unter 22

Franken. In sechs dieser neun Verträge beträgt die Differenz zu den 22 Franken weniger als 10 Prozent. Es ist der Unia also gelungen, die Tieflohne in den grossen und wichtigen GAV überdurchschnittlich anzuheben und die Lohngerechtigkeit zu erhöhen.

Eine Ursache des schlechten Abstimmungsergebnisses liegt darin, dass die TieflohnbezügerInnen in der stimmberechtigten Bevölkerung deutlich untervertreten sind, weil ein grosser Teil nicht über einen Schweizer Pass verfügt. Viele SympathisantInnen der linken und grünen Parteien, die sonst solidarisch abstimmen, liessen sich verunsichern, und es wurde auch zuwenig deutlich gemacht, dass ein gesetzlicher Mindestlohn eine zentrale Säule eines Sozialstaats sein muss und ein Menschenrecht ist. Nach der verlorenen Abstimmung zur Volksinitiative gegen die Masseneinwanderung vom 9. Februar 2014 und der Infragestellung der bilateralen Verträge der EU mit der Schweiz wollten offenbar viele BürgerInnen mit einem Mindestlohn der Wirtschaft nicht ein weiteres »Hindernis« in den Weg legen. Fraglich ist auch, ob die Initiative nicht einige Angriffsflächen hätte ausräumen können:

- Für Arbeitskräfte in der Landwirtschaft hätte eine spezielle Lösung gefunden werden können.
- Der Initiativentwurf sah die Möglichkeit eines regionalen Aufschlags von 10 Prozent für Kantone mit höherem Lohnniveau (z.B. Genf) und eines Abschlags von 10 Prozent für Kantone mit signifikant tieferem Lohnniveau vor (z.B. Tessin), was aber letztlich von den SGB-Entscheidungsgremien abgelehnt wurde.

Die eine oder andere Ausnahmebestimmung hätte das Endresultat vielleicht um ein paar Prozent verbessern können. Die Grössenordnung des Gesamtergebnisses hätte sich aber kaum geändert. So blieb im Kanton Wallis eine gleichzeitig zur Abstimmung gelangte kantonale Initiative mit tieferen Ansätzen und einer Speziallösung für die Landwirtschaft mit einem Nein-Stimmenanteil von 80.7 Prozent genauso auf der Strecke wie die nationale Initiative.

War die Initiative ein probates Mittel?

Immer wieder neu diskutiert werden muss die Frage, ob und wann Volksinitiativen geeignete Mittel sind, um gewerkschaftliche Forderungen voranzubringen. Die Gewerkschaften verfügen als soziale Bewegungen und als beständige Interessensgemeinschaften über viele Instrumente, um sich Gehör zu verschaffen, Kräfteverhältnisse zu beeinflussen und Forderungen durchzusetzen: Aktionen, mediale Kampagnen, Gesamtarbeitsverträge, kurze und längere Arbeitsniederlegungen.

Volksinitiativen haben den Vorteil, Auseinandersetzungen zu generalisieren und auf die politische Bühne zu heben. Bei Themen, die ohnehin formal auf der politischen Ebene entschieden werden (wie z.B. Sozialversicherungen), sind Initiativen zweifellos ein wichtiges Mittel. Bei Themen, die auch auf anderen Wegen vorangebracht werden können, ist dies weniger eindeutig. So mobilisiert eine Volksinitiative zum Beispiel immer auch die Gegner, die uns auf der Ebene der Finanzen und des Einflusses auf die Medien überlegen sind. Im Fall des Mindestlohnes war die Lancierung einer Volksinitiative ein Mittel, um die Kampagne wieder in Schwung zu bringen.

Die Gewerkschaften bleiben die zentrale Interessenvertretung für Menschen mit einer schwachen Stellung auf dem Arbeitsmarkt. Wie andere Errungenschaften des Sozialstaats auch, benötigt die für die Schweiz noch junge Idee eines gesetzlichen Mindestlohns Zeit, bis sie sich umfassend durchsetzen kann. Die Abstimmung ist jedoch ein Rückschlag in einem Kampf und einer Kampagne, die 1998 gestartet wurde und noch keineswegs zu Ende ist. Die Gewerkschaften werden Wege finden, auch jene Hälfte der Lohnabhängigen zu schützen, die bisher ohne GAV war, und ihr zu faireren Löhnen zu verhelfen. Damit geht auch die gewerkschaftliche Kampagne gegen die Tieflöhne weiter. Bereits wenige Wochen nach der nationalen Abstimmung hat das Neuenburger Parlament einen gesetzlichen Mindestlohn von 20 Franken pro Stunde verabschiedet, der für ca. fünf Prozent der Beschäftigten Lohnerhöhungen bringen wird. Die Neuenburger Kantonsregierung hat die Höhe des Mindestlohnes von 20 Franken aus den Ergänzungsleistungen zur AHV/IV abgeleitet und somit eine Armutsschwelle festgelegt. Ein neuer Grenzwert, der künftig nicht unterschritten werden darf?