



**Andreas Rieger und David Gallusser**

**25 Jahre**

**Mindestlohn-Kampagne der  
Schweizer Gewerkschaften**

**1998 bis 2023**

**UNIA**

## **Impressum**

Autoren: Andreas Rieger, David Gallusser

Lektorat: Brigitta Bernet

Layout: Lukas Nyffeler

Titelbild: Mindestlohn-Kampagne in Genf der Unia, 2014, Keystone

Fotos: Unia-Archiv

Druck: Unia

### **Zu beziehen bei:**

Gewerkschaft Unia

Unia Zentralsekretariat

Postfach

3000 Bern 16

[www.unia.ch/publikationen](http://www.unia.ch/publikationen)

1. Auflage, Oktober 2023

# Inhaltsverzeichnis

<b>Einleitende Zusammenfassung</b>	<b>4</b>
<b>1. Die traditionelle Lohnpolitik und der Paradigmenwechsel (bis 1998)</b>	<b>8</b>
1.1 Traditionelle Lohnpolitik der Schweizer Gewerkschaften	8
1.2 Anstösse zum Paradigmenwechsel und die Gründung von unia	14
1.3 Der Paradigmawechsel am SGB-Kongress von 1998	17
<b>2. Die erste Kampagne (1999 bis 2004)</b>	<b>19</b>
2.1 Bestandesaufnahmen Tieflöhne in GAV	19
2.2 Statistische Bestandesaufnahme	20
2.3 Campaigning in der ersten Phase	23
2.4 Programmatische und ökonomische Auseinandersetzungen um Tieflöhne	31
<b>3. Der Europäische Kontext (2000 bis 2014)</b>	<b>36</b>
3.1 Grossbritannien	36
3.2 Deutschland	37
3.3 Frankreich	39
3.4 Die Europäische Tagung und die Thesen von 2005	40
<b>4. Zwischenbilanz und Relaunch (2004 bis 2009)</b>	<b>42</b>
4.1 Erste Zwischenbilanz	42
4.2 Präzisierung der Stossrichtung und Relaunch	44
4.3 Erste Erfahrungen mit kantonalen gesetzlichen Mindestlöhnen	47
<b>5. Die Volksinitiative für den gesetzlichen Mindestlohn (2009 bis 2014)</b>	<b>49</b>
5.1 Beschluss und Ausarbeitung der Initiative	49
5.2 Lancierung der Initiative und parlamentarische Beratung (2011-2013)	52
5.3 Die Kampagne für die Initiative	53
5.4 Die Gegenkampagne	54
5.5 Die Volksabstimmung vom Mai 2014	57
5.6 Die Entwicklung in den GAV	59
5.7 Bilanz der zweiten Welle der Kampagne (2008 bis 2016)	65
<b>6. Erfolge in den Kantonen (2011 bis 2023)</b>	<b>69</b>
6.1 Erfolg in Neuenburg	69
6.2 Der Bundesgerichtsentscheid von 2017	71
6.3 Die problematische Geschichte im Jura und im Tessin	71
6.4 Erfolgreiche Initiativen im Gefolge von Neuenburg (Genf, Zürich)	74
6.5 Backlash der Arbeitgeber und Rechten	81
<b>7. Situation und Diskussion heute</b>	<b>82</b>
7.1 Tieflohnsituation heute	82
7.2 Die Mindestlohnforschung und die Wirkung von Mindestlöhnen	86
<b>8. Mindestlohn hat Zukunft</b>	<b>91</b>
8.1 Der europäische Mindestlohn	91
8.2 Ausblick Schweiz	94
<b>Literatur</b>	<b>98</b>
<b>Bemerkungen zu den Daten der Schweizerischen Lohnstrukturerhebung</b>	<b>100</b>

# Einleitende Zusammenfassung

Mit grossen Mehrheiten beschlossen die Stimmberechtigten in Zürich und in Winterthur im Juni 2023 einen städtischen Mindestlohn einzuführen. Damit sollen rund 20 000 Beschäftigte mindestens einen Lohn erhalten, der für Alleinstehende zum Leben reicht. Die Einführung der beiden Mindestlöhne ist zwar noch durch Beschwerden aus gewerblichen Kreisen blockiert. Die Volksentscheide sind aber nur schon wegen ihrer Deutlichkeit ein Erfolg. Ein ähnlicher Erfolg war die Volksabstimmung im Kanton Genf im Jahre 2020, welche für fast 30 000 Beschäftigte einen Mindestlohn von 23 Franken brachte. Diese Volksentscheide zeigen eindrücklich, welchen Rückhalt Mindestlöhne in der Bevölkerung haben. Die Abstimmungen bilden damit den vorläufigen Schlusspunkt einer Reihe erfolgreicher Auseinandersetzungen, welche die Gewerkschaften und mit ihnen verbündete Kreise in den vergangenen 25 Jahren geführt haben, um Tief- und Armutslöhne in der Schweiz zurückzudrängen.

In der vorliegenden Arbeit zeichnen wir die Geschichte der gewerkschaftlichen Mindestlohnkampagnen nach und analysieren deren konkreten Effekte auf die Tieflohne. Gegen diese eine Kampagne zu führen beschloss der Schweizerische Gewerkschaftsbund (SGB) im November 1998 an seinem Kongress in Davos. Man kam überein, Tieflohne fortan als gesellschaftliches Problem zu politisieren und in den Fokus der gewerkschaftlichen Arbeit zu nehmen. Heute mag es selbstverständlich klingen, dass Gewerkschaften öffentlich eine Anhebung Tieflohne einfordern. Damals war dies jedoch ein Novum.

Wie wir im ersten Kapitel aufzeigen, waren Löhne in der Schweiz vor den 1990er-Jahren kein öffentliches Thema. Auch Gewerkschaften verhandelten hinter verschlossenen Türen in einzelnen Betrieben und Branchen, sofern überhaupt Gesamtarbeitsverträge (GAV) mit Mindestlöhnen bestanden. In vielen Tieflohnbranchen wie dem Detailhandel, der Textilindustrie oder in der Reinigung gab es aber nur wenige GAV. Die Gewerkschaften waren dadurch oft nicht in der Lage, bessere Löhne im Tieflohnbereich auszuhandeln. Zudem hatten die Gewerkschaften teilweise die Fähigkeit und den Willen verloren, für bessere Verträge Arbeitskämpfe auszutragen. So konnten sie auch keine neuen GAV mit Mindestlöhnen erkämpfen, wie sie dies in den klassischen gewerkschaftlichen Branchen nach dem Zweiten Weltkrieg erfolgreich getan hatte.

Staatliche Mindestlöhne wurden damals nicht als Lösung gesehen. Sie widersprachen der vorherrschenden Idee, dass Löhne im Wesentlichen eine private Angelegenheit sind. Zudem standen sie quer zur Strategie der Gewerkschaften, Löhne über GAV ohne Einmischung des Staats festzusetzen. Staatliche Lohnregulierung hatten die Gewerkschaften aber nicht immer abgelehnt. Nach dem Landesstreik 1918 machten sich Gewerkschaften für paritätisch zusammengesetzte Lohnämter stark, mit denen für einzelne Branchen Mindestlöhne hätten erlassen werden können. Die Vorhaben scheiterten jedoch an der Urne oder verliefen im Sand.

Zur lohnpolitischen Wende kam es dann aus der Erkenntnis, dass die Gewerkschaften ihrem Kernauftrag – die Beschäftigten organisieren, um gemeinsam für bessere Arbeitsbedingungen zu kämpfen – in einem wachsenden Teil der Wirtschaft nicht gerecht wurden. Besonders den vielen Frauen, die häufig in Tieflohnbranchen arbeiteten, konnte man kein Angebot machen.

Auch die Angriffe der Arbeitgeber in den 1990er-Jahren auf Gesamtarbeitsverträge und gewerkschaftlichen Errungenschaften machten ein «Weiter so» zu keinem gangbaren Weg. Angeführt von einer neuen Generation von Gewerkschafterinnen und Gewerkschafter konnten man vor diesem Hintergrund am SGB-Kongress 1998 die Weichen für eine flächendeckende Kampagne gegen Tieflohne stellen.

Im zweiten Kapitel gehen wir dann der ersten Mindestlohnkampagne zwischen 1998 und 2003 nach. Unter der Forderung «Keine Löhne unter 3 000 Franken» setzten die Gewerkschaften sich branchenübergreifend für bessere Löhne ein. In einem ersten Schritt klärten sie auf: Erstmals gaben Statistiken Auskunft über das Ausmass des Tieflohnsektors in der Schweiz. Besonders viele schlecht bezahlt Beschäftigte arbeiteten im Detailhandel und im Gastgewerbe. Die neu gegründete Dienstleistungsgewerkschaft «unia», eine Vorläufergewerkschaft der heutigen Unia, startete deshalb im Gastgewerbe sowie gegenüber den grossen Lebensmitteldetailhändlern und Warenhäusern Kampagnen für bessere Mindestlöhne. Dabei setzte die Gewerkschaft auf neue Kampagnenmittel. Mit Mobilisierung der Beschäftigten und gleichzeitiger Skandalisierung der Tieflohnsituation in der Öffentlichkeit setzten sie die Arbeitgeber unter Druck. Mit Erfolg: Die Arbeitgeber gaben vielerorts nach, nicht zuletzt, weil sie um ihren Ruf bei den Konsumentinnen und Konsumenten fürchteten. Das Resultat konnte sich sehen lassen: Im Gastgewerbe sind die tiefen Löhne zwischen 1998 und 2004 teuerungsbereinigt um 18 Prozent gestiegen. Bei Coop und Migros gab es in der gleichen Zeit eine ähnliche Erhöhung bei den tiefen Löhnen.

Die Kampagne beschränkte sich aber nicht auf den Detailhandel und das Gastgewerbe. Die SGB-Gewerkschaften konnten auch in der Grafischen-, der Nahrungsmittel-, der Uhren- sowie der Textilindustrie die tiefen Löhne anheben. Diese gewerkschaftlichen Erfolge verkleinerten den Tieflohnsektor in der Schweiz. Wie wir im vierten Kapitel aufzeigen, sank um Jahrtausendwende in den Branchen, in denen die Gewerkschaften Kampagnen geführt haben, der Anteil der Tieflohnbeschäftigten stark. In den übrigen Branchen der Privatwirtschaft stagniert er. Die Kampagnen wirkten vor allem bei Frauen, da sie häufig zu tiefen Löhnen in den genannten Branchen arbeiteten. Der Anteil der Frauen in der Privatwirtschaft, die weniger als 60 Prozent des mittleren Lohns verdienten, sank so zwischen 1998 und 2004 von 11,3 auf 9,1 Prozent. Armutslöhne, die weniger als die Hälfte des mittleren Lohns betragen, gingen noch stärker zurück.

Der Erfolg war nicht nur materiell. Die Kampagne schaffte es, eine Deutungshoheit über das Tieflohnproblem zu erlangen. Selbstverständlich war das nicht. Der Widerstand gegen höhere Löhne war gross. Arbeitgebervertreter und Ökonomen forderten gar allgemein tiefere Löhne, damit die Schweiz im globalen Wettbewerb bestehen könne. Ein Tieflohnsektor wurde als ökonomischer Sachzwang ausgelegt. Arbeitgeber könnten deshalb nicht für die tiefen Löhne in die Pflicht genommen werden. Stattdessen müsse die Allgemeinheit über staatliche Einkommenszuschüsse die Existenz von Tieflohnbeschäftigten absichern. In der breiten Öffentlichkeit verfiel diese Argumentation aber nicht. Tieflohne wurden zunehmend als Problem wahrgenommen. Dies war eine direkte Folge die Aufklärungs- und Kampagnenarbeit der Gewerkschaften, die in weiten Teilen der Medien Widerhall fand.

Nach einigen Jahren erlahmte die Tieflohnkampagne. Man konnte kaum mehr Verbesserungen bei den tiefen Löhnen erzielen, obwohl der Tieflohnsektor nicht verschwunden war. Vor allem in Branchen ohne Gesamtarbeitsverträge blieb der Tieflohnanteil hoch. Innerhalb der Gewerkschaften wurde diskutiert, wie eine erneute Kampagne geführt werden konnte. Vertreterinnen und Vertreter aus der Westschweiz und dem Tessin machten sich für einen gesetzlichen Mindestlohn stark. Die Gewerkschaften kamen aber auch von ausserhalb unter Druck, sich in der Frage zu bewegen. Linke Kleinparteien lancierten ab 2007 im Tessin, in der Waadt, in Genf und im Wallis kantonale Mindestlohninitiativen, die allerdings scheiterten. Im Kapitel 5 zeichnen wir diese Diskussion nach, welche 2010 zum Beschluss des SGB führte, selbst eine nationale Mindestlohninitiative zu ergreifen. Die Initiative sollte aber von Anfang durch neue Kampagnen in den Branchen begleitet werden. Zudem sah die Initiative

nicht nur einen Mindestlohn in der Höhe von 22 Franken pro Stunde, sondern auch die Förderung von Gesamtarbeitsverträgen vor.

Die Mindestlohninitiative erlitt im Mai 2014 an der Urne eine krachende Niederlage. Bloss 23 Prozent sagten Ja zur Initiative. Kein einziger Kanton stimmte zu. Die Gewerkschaften und die linken Parteien vermochten zwar während der Abstimmungskampagne erneut auf skandalös tiefe Löhne aufmerksam zu machen. Einen schweizweiten Mindestlohn konnten sie aber nicht als erfolgreiches Gegenrezept verkaufen. Dem geballten Widerstand vor Arbeitgebern, Gewerbe, den bürgerlichen Parteien und der meisten Redaktionen konnte man wenig entgegensetzen. Die Gegnerinnen und Gegner machten Angst vor drohender Arbeitslosigkeit. Vor allem warnten sie vor zusätzlicher Einwanderung, welche der Mindestlohn provozieren würde. Drei Monate nach der Annahme der SVP-Initiative gegen Masseneinwanderung der SVP stiess dieses Argument auf offene Ohren.

In den Branchen dagegen war die Kampagne erfolgreich. Die Gewerkschaften konnten die Forderung von mindestens 4 000 Franken im Monat als neue Norm durchzusetzen. Erneut konnte man im Detailhandel, insbesondere bei den grossen Unternehmen, die Löhne anheben. Lidl und Aldi setzten nicht auf Dumping-Löhne, sondern profilierten sich im Gegenteil neben Coop und Migros mit höheren Mindestlöhnen. Erfolgreich waren die Gewerkschaften auch nochmals im Gastgewerbe mit der Einführung eines allgemeinen 13. Monatslohns. Im Reinigungs-GAV konnten Mehrjahres-Stufenpläne vereinbart werden, welche das Lohnniveau substanziell anhoben. Auch im Baunebengewerbe konnte man nun im Gegensatz zur ersten Kampagne die tiefsten Löhne weitgehend aufheben. In der Metall- und Maschinenindustrie legten die Sozialpartner das erste Mal in der Geschichte Mindestlöhne im GAV fest. Ohne die Initiative wären diese Erfolge nicht möglich gewesen. Sie schaffte eine erneute Aufmerksamkeit für die Tieflohnproblematik und zwang die Arbeitgeber zu Konzession, um nicht als untätig zu erscheinen.

Die Ablehnung der nationalen Initiative setzte den Bestrebungen nach gesetzlichen Mindestlöhnen kein Ende. Im sechsten Kapitel besprechen wir, wie sich die Auseinandersetzungen auf kantonaler Ebene fortsetzten. Bereits 2011 hatte sich das Stimmvolk im Kanton Neuenburg im Grundsatz für einen kantonalen Mindestlohn ausgesprochen. Das Kantonsparlament beschloss sodann ein Einführungsgesetz für einen Mindestlohn von 20 Franken. Aber er konnte erst im Jahre 2017 in Kraft treten. Einsprachen von Arbeitgebern verzögerten die Einführung. Die Blockade hatte aber auch ihr Gutes: Das Bundesgericht bestätigte, dass kantonale Mindestlöhne zulässig sind, solange sie die Bekämpfung von Erwerbsarmut beabsichtigen und sich ihre Höhe am sozialen Grundbedarf orientiert.

Im Windschatten von Neuenburg starteten Gewerkschaften und fortschrittliche Parteien im Jura, im Tessin, in Genf und in Basel-Stadt Initiativen, die zu Einführung von kantonalen Mindestlöhnen führten. Hinzu kommen die beschlossenen, aber noch nicht eingeführten kommunalen Mindestlöhne in Zürich und Winterthur. Nur 9 Jahre nach der wuchtigen Niederlage der eidgenössischen Vorlage haben sich also gesetzliche Mindestlöhne in einem gewichtigen Teil der Schweiz durchgesetzt. Allerdings zeigen sich auch Grenzen. So sind die Mindestlöhne teilweise durch Ausnahmen zersetzt. Das gilt vor allem für den Jura, Basel-Stadt und das Tessin, wo unter dem Mindestlohn bezahlt werden darf, wenn (allgemeingültige) Gesamtarbeitsverträge tiefere Löhne vorsehen. Zudem sind die Stundenansätze der Mindestlöhne in einigen Kantonen so tief angesetzt, dass nur ein ganz kleiner Teil der Beschäftigten profitiert.

Was bleibt nach 25 Jahren Mindestlohn-Kampagnen? Wir stellen fest, dass die erfolgreichen Auseinandersetzungen um die Jahrtausenderwende und dann nochmals zu Beginn der 2010er-Jahre zu höheren Löhnen am unteren Ende der Lohnverteilung geführt haben. Die tiefen Löhne sind seit den 1990er-Jahren schneller gewachsen als die mittleren Löhne. Die Lohnungleichheit in der Schweiz hat unten abgenommen. Der Schweiz ist somit das

Schicksal erspart geblieben, dass ein immer grösserer Tieflohnsektor entsteht, wie ihn sich Arbeitgeber und einzelne Ökonomen ausmalten und wie es leider in Deutschland der Fall war.

Aber trotz aller Fortschritte sind Tieflöhne in der Schweiz nach wie vor verbreitet, wie aus dem siebten Kapitel folgt. Wir stellen seit einigen Jahren sinkende Reallöhne bei den tiefen und mittleren Löhnen fest. Und auch 2020 verdiente noch jeder und jede zehnte Beschäftigte weniger als zwei Drittel des mittleren Lohns. Weiterhin warten weiblich geprägte Branchen wie der Detailhandel, das Gastgewerbe, die Persönlichen Dienstleistungen mit schlechten Löhnen auf. Selbst erfahrene Beschäftigte und Berufsleute mit Lehre sind nicht vor Tieflöhnen gefeit. Gleichzeitig hat das oberste Prozent der Lohnempänger:innen, und erst recht das oberste Promille, exorbitant zugelegt. Die Lohnungleichheit hat deshalb oben stark zugenommen.

Nicht nur die Abstimmungserfolge in den Kantonen und in Zürich zeigen, dass der Wind gegenüber Tief- und Mindestlöhnen gedreht hat. Löhne sind heute in der Schweiz ein öffentliches Thema, Tieflöhne werden gemeinhin als Problem wahrgenommen und gesetzliche Mindestlöhne gelten als probate Antwort. In Kapitel 7 zeigen wir auch, wie die ökonomische Literatur staatliche und kollektivvertragliche Mindestlöhne nicht zuletzt dank besseren empirischen Methoden heute positiver bewertet als noch in den 1990er-Jahren. Zahlreiche Untersuchungen konnten nachweisen, dass Mindestlöhne nicht die Beschäftigungskiller sind, wie sie von ihren Gegnerinnen und Gegnern dargestellt werden. Bewegung gab es zudem auch in anderen europäischen Ländern. Die Einführung der gesetzlichen Mindestlöhne im Vereinigten Königreich und in Deutschland waren wichtige Etappen. Die erst kürzlich in Kraft getretene Mindestlohnrichtlinie der Europäischen Union ist wegweisend. Als europäische Richtgrösse für den Mindestlohn gelten nun 60 Prozent des nationalen Medianlohns, was der Forderung des SGB in den letzten 20 Jahren entspricht. Zudem sind die EU-Mitgliedsstaaten durch die Richtlinie verpflichtet, nicht nur gesetzliche Mindestlöhne, sondern auch kollektivvertragliche Mindestlöhne zu fördern.

Der neue Rückhalt, den Mindestlöhne geniessen, wäre nicht möglich gewesen, ohne dass sich die Gewerkschaften europaweit vermehrt für das Instrument auszusprechen begonnen hätten. Wie in der Schweiz sehen die Gewerkschaften auch in anderen europäischen Ländern in Mindestlöhnen nicht mehr eine Konkurrenz, sondern eine hilfreiche Ergänzung für die Lohnfestsetzung mit Gesamtarbeitsverträgen. Zum Umdenken haben intensive Diskussionen innerhalb der europäischen Gewerkschaftsbewegung beigetragen, an denen sich Schweizer Gewerkschaften von Beginn weg aktiv beteiligten.

Im letzten und achten Kapitel blicken wir in die Zukunft. Die Gewerkschaften müssen an die Erfolge der Vergangenheit anknüpfen. Der nach wie vor grosse Tieflohnsektor und das schwache Lohnwachstum müssen weiter öffentlich kritisiert werden. Es ist ein gesellschaftliches Problem.

Kantonale und lokale gesetzliche Mindestlöhne können darauf eine Antwort geben, wenn sie nicht zu tief angesetzt und durchlöchert sind. Sie sind aber keineswegs ein Ersatz für Gesamtarbeitsverträge mit differenzierten Mindestlöhnen, welche durch die Vertragsparteien ausgehandelt werden. Der Beschluss des SGB-Kongresses von 2022 in Interlaken, neu mindestens 4 500 Franken für alle und 5 000 Franken für Berufsleute mit Lehre einzufordern, ist ein Schritt in die richtige Richtung. Ohne eine starke Kampagne und ohne den Druck gewerkschaftlich organisierter Beschäftigter wird es aber nicht gehen.

# 1. Die traditionelle Lohnpolitik und der Paradigmenwechsel (bis 1998)

## 1.1 Traditionelle Lohnpolitik der Schweizer Gewerkschaften

In der Schweiz findet die Lohnpolitik traditionell in den Betrieben und Branchen statt, seit dem 2. Weltkrieg in etwa der Hälfte der Bereiche über Gesamtarbeitsverträge. Das «Schweizer Modell» der Lohnaushandlung ist in dieser Hinsicht dem deutschen ähnlich, unterscheidet sich aber klar vom französischen Modell, in welchem der gesetzliche Mindestlohn SMIC eine zentrale Rolle spielt.

Auch in der Schweiz wurden im 20. Jahrhundert in Krisenzeiten wiederholt Forderungen nach einem gesetzlichen Mindestlohn laut, ohne dass es diesbezüglich zu einem Durchbruch gekommen wäre. Erst ab den krisengeprägten 1990er Jahren begann sich dies zu ändern.

### Erster Anlauf für Lohn-Ämter nach dem 1. Weltkrieg und dem Generalstreik

In der Zeit vor dem ersten Weltkrieg standen in der Lohnpolitik Kämpfe und Streiks für die Erhöhung der Löhne in einzelnen Branchen und Orten im Vordergrund. Die gute Konjunktur trug dazu bei, dass die Reallöhne schrittweise stiegen. Mit dem Krieg änderte sich die Lage dramatisch. Spätestens ab 1916 brachen die Reallöhne ein, unter anderem aufgrund der hohen Inflation. 1917 kam es gar zu Hungerdemonstrationen und zu Konfiskationen durch Manifestant:innen auf Märkten. Eine starke Radikalisierung fand auch in den Betrieben statt und die Löhne standen dabei immer wieder im Zentrum.<sup>1</sup> Selbst das Bankpersonal setzte sich im Sommer 1918 in Zürich in Streik, weil seine Reallöhne im Krieg zusammengeschnitten waren.<sup>2</sup>

Zu den dringenden Forderungen, welche das Oltner Komitee im Sommer 1918 vor dem Generalstreik an den Bundesrat richtete, gehörte deshalb auch die *«Einrichtung von paritätischen Lohnämtern»*, welche die Befugnis haben sollten, *«die Löhne wichtiger Industrien und Gewerbe regional oder kantonal zu ordnen»*.

Trotz Niederschlagung des Generalstreiks nahm sich der Bundesrat in der Folge dem Lohnproblem an und publizierte bereits im April 1919 eine Botschaft und einen Gesetzesentwurf zum Thema. Wie er darin grundsätzlich festhielt, schien es in gewissen Fällen ratsam, die unbeschränkte unternehmerische Freiheit der Arbeitgeber dort etwas zu lenken, wo sie den Arbeiter *«in ein tatsächliches Abhängigkeitsverhältnis»* zwinge, welches *«sich u.a. dadurch äusserte, dass er auf die Festlegung der Arbeitszeit und der Löhne einen bestimmenden Einfluss nicht auszuüben vermochte, was naturgemäss zu einer Herabdrückung seiner Lebenshaltung führte.»*<sup>3</sup>

Gemäss Bundesrat erkämpften die Gewerkschaften für ihre Mitglieder zwar zunehmend Lohnverbesserung und Tarifverträge. Aber weil sich *«die Schwachheit der Unorganisierten*

<sup>1</sup> Zimmermann Adrian, Quellen aus der Zeit des Landesstreiks in den Archiven der Vorgänger-gewerkschaften der Unia – Bericht im Hinblick auf den 100. Jahrestag des Landesstreiks 2018, Delémont 2016.

<sup>2</sup> Zur neueren Forschung zum Generalstreik siehe: Der Landesstreik 1918, Krisen Konflikte, Kontroversen. Traverse 2-2018.

<sup>3</sup> Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend Ordnung des Arbeitsverhältnisses, Schweizerisches Bundesblatt 16. April 1919, S 1.



*besonders hinsichtlich der Lohnfragen*» offenbarte, stellte sich die Frage, ob staatliche Vermittlung auf diesem Feld nicht auch in der Schweiz geboten wäre.<sup>4</sup> Dass Solches im Ausland bereits erfolgreich praktiziert wurde, illustrierte die Botschaft mit einigen Beispielen. Die Schlussfolgerung des Bundesrats war, dass der Bund – wie schon beim Gesundheitsschutz – im Arbeitsrecht nicht alles «den Beteiligten überlassen kann», sondern «sich die Möglichkeit schaffen muss auch hinsichtlich des eigentlichen Dienstverhältnisses ordnend einzugreifen.»<sup>5</sup> Um dieses Ziel zu erreichen, schlug der Bundesrat die Gründung eines eidgenössischen Lohnamts und von eidgenössischen paritätischer Lohnkommissionen für Branchengruppen vor. Letztere sollten die Kompetenz zum Erlass von Mindestlöhnen erhalten und in besonderen Fällen auch von Lohnskalen. Die Bundesverwaltung sollte statistische Grundlagen erarbeiten, die paritätischen Kommissionen begleiten und die Ausführung der Beschlüsse überwachen. Die paritätischen Kommissionen dagegen sollten Löhne festsetzen können. Weiter sah der Gesetzesentwurf die Allgemeinverbindlichkeits-Erklärung von Gesamtarbeitsverträgen (GAV) durch den Staat und den Erlass verbindlicher Normalarbeitsverträge (NAV) vor.<sup>6</sup>

Bereits am 21. März 1920 kam das Gesetz zur Volksabstimmung, wurde jedoch äusserst knapp bei 49,8 Prozent Ja-Stimmen abgelehnt. Die Kantone Zürich, beide Basel, St. Gallen, Solothurn, Tessin, Neuchâtel und Genf hatten klar angenommen. Aber auch ländlich-industrielle Kantone wie Uri und beide Appenzell. Haushoch abgelehnt hatten die katholischen Kantone Freiburg, Luzern und Wallis, aber auch die Waadt (74 Prozent NEIN), wo die stark organisierten kleingewerblichen Patrons eine massive NEIN-Kampagne geführt hatten.

1919/20 kamen zwar einige neue GAV zustande, so z.B. für das Gastgewerbe, die Banken und für die kaufmännischen Angestellten. Mit Ausnahme des Banken-GAV hielten sie aber nicht lange. Mehrere Kantone erliessen zudem Normalarbeitsverträge für die Hauswirtschaft und Landwirtschaft. Aber die grosse Mehrheit der Lohnabhängigen blieb in den wirtschaftlich unruhigen Zwischenkriegsjahren ohne kollektiv geregelte Lohnabsicherung.<sup>7</sup>

## **Zweiter Anlauf nach dem 2. Weltkrieg**

Im Zweiten Weltkrieg wiederholte sich die Lohnmisere. Kriegsbedingte Mangelerscheinungen auf den Märkten führten zu starker Inflation, die Löhne bliebe eingefroren oder wurden gar gesenkt. Der Bundesrat musste in einigen Branchen, z.B. für das Gastgewerbe, auf notrechtlicher Basis Mindestlöhne erlassen, um die Gemeinden vor einem Ansturm auf die Fürsorgebehörden zu schützen. Diese Situation führte erneut zu einer öffentlichen Diskussion über Tieflöhne. So brachte die Wochenzeitung «Die Nation» unter dem Titel «*Ein Hohn – 10 Rappen Stundenlohn*» ein konkretes Beispiel von einem Stundenlohn in der Heimarbeit von 10 Rappen. Die Zeitung kommentierte: «*Heimarbeiterlöhne, die ein Schandfleck für unser Land sind.*» Der Arbeitgeber rechtfertigte den miserablen Lohn mit dem Argument «*die Frauen sollten froh sein über diese Arbeit, das ist doch ein willkommener Nebenverdienst.*»<sup>8</sup>

Im Jahre 1943 publizierte die Schweizerische Gemeinnützige Gesellschaft einen Bericht zur «Lage der minderbemittelten Familien im Frühling 1943», der konstatierte, dass viele Arbeiter:innen keinen Teuerungsausgleich erhalten hatten und die Familieneinkommen einer grossen Mehrzahl mittlerweile weit unter dem Existenzminimum lagen.<sup>9</sup> Das sozial-demokratische «Volksrecht» folgerte, entweder würden die Arbeitgeber freiwillig den Teuerungsausgleich geben, oder es brauche gesetzliche Mindestlöhne.<sup>10</sup>

«*Die Löhne der Textilarbeiter – unter dem Existenzminimum*» titelte 1944 die «Volksstimme» und berichtete, dass Arbeiterinnen oft Anfangslöhne von nur 40 Rappen pro Stunde und

<sup>4</sup> ebenda, S. 5.

<sup>5</sup> ebenda, S. 19.

<sup>6</sup> Art. 3 der Gesetzesvorlage.

<sup>7</sup> Andreas Rieger in: Arthur Andermatt et al: Handbuch zum Kollektiven Arbeitsrecht, 2009.

<sup>8</sup> Die Nation, Nr. 10, 11. März 1943.

<sup>9</sup> Zitiert aus Volksrecht, 14.12.1943.

<sup>10</sup> Ebenda.

danach etwas über 70 Rappen erhielten, was nie zum Leben reichen würde. Besser dran seien nur Heizer, Schlosser, Schreiner in der Fabrik, die es auf 1.20 Franken brachten.<sup>11</sup>

Die Sozialdemokratische Partei forderte in dieser Situation in ihrem Parteiprogramm ein eidgenössisches Lohnamt, das Mindestlöhne für das ganze Land und für jeden Berufszweig festlegen sollte. Noch vor Kriegsende reichte der SP-Politiker Arthur Schmid im Kanton Aargau eine Motion für eine Standesinitiative ein. «*Der Regierungsrat wird eingeladen beim Bundesrat dahin zu wirken, dass Massnahmen getroffen werden, die die Schaffung eines Mindestlohnes, der die Existenz des Lohnempfängers und seiner Familie sichert, zum Ziele hat.*»<sup>12</sup> In eine ähnliche Richtung ging die Volksinitiative «Wirtschaftsreform und Rechte der Arbeit», welche die SP noch während dem Krieg eingereicht hatte. Sie wollte den Bund beauftragen, ein eidgenössisches Lohnamt einzurichten.<sup>13</sup> Diese Vorstösse verliefen jedoch im Sand.

Nach dem Zweiten Weltkrieg erhielten viele Lohnempfänger:innen einen Teuerungsausgleich. Die Gewerkschaften kämpften mit Streiks in vielen Branchen für den Abschluss von GAV mit verbindlichen Mindestlöhnen. Mit einigem Erfolg, waren im Jahre 1950 rund 50 Prozent der Lohnabhängigen einem GAV unterstellt (zum Vergleich: 1938 betrug die GAV-Abdeckung 25 Prozent).<sup>14</sup> Das Problem der weiterhin bestehenden Tieflohne in vielen Betrieben ohne GAV ging dabei in Vergessenheit.

Nicht ganz: 1953 lancierte die linke «Sozialistische Arbeiterkonferenz» (SAK) in Zürich eine kantonale Volksinitiative, welche etwas detaillierter als Arthur Schmid im Aargau einen Zürcher Vorstoss beim Bund verlangte. «*Der Kanton Zürich beantragt den eidgenössischen Räten, der Bund sei verfassungsrechtlich zu verpflichten gesetzliche Rahmenbestimmungen zum Schutz der Löhne und Gehälter vorzuschreiben*», namentlich einen Mindestlohn, den automatischen Teuerungsausgleich, die Anpassung der Löhne an die Produktivitäts-Entwicklung und die Durchsetzung von gleichem Lohn für gleiche Arbeit. Die Initiative wurde mit den nötigen Unterschriften eingereicht.<sup>15</sup>

Der Zürcher Regierungsrat lehnte sie ab mit dem Argument, der Lohn müsse frei zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern vereinbart werden und die gesamtarbeitsverträgliche Lohnfestsetzung hätte einen starken Rückhalt gewonnen. Allerdings musste der Regierungsrat eingestehen, dass im Kanton Zürich Löhne unter 2 Franken pro Stunde weit verbreitet waren, die sicherlich nicht existenzsichernd waren. Dennoch wandte er sich gegen einen Mindestlohn von 2 Franken, da man ansonsten die Löhne ganzer Berufsgruppen in einem beträchtlichen Ausmass hätte anheben müssen.<sup>16</sup> Auch die Sozialdemokratie und die Gewerkschaften lehnten die Initiative ab, weil sei von «*einer Handvoll notorischer Spalter*» lanciert worden sei.<sup>17</sup> Man könne in der hochkomplexen Volkswirtschaft nicht mit einem einzigen Mindestlohn-Ansatz die Löhne regeln.<sup>18</sup>

Im Kanton Basel-Stadt wurde von der SAK 1953 eine fast gleichlautende Initiative eingereicht. Das Bundesgericht erachtete jedoch die darin vorgesehenen 2 Franken Mindestlohn als unverhältnismässig und unzulässig.<sup>19</sup>

So wurde auch der zweite Anlauf für einen gesetzlichen Mindestlohn am Ausgang des 2. Weltkriegs beerdigt. Für einen Teil der Lohnabhängigen ging das Lohnniveau in den

<sup>11</sup> Volksstimme Nr. 208, 6. September 1944.

<sup>12</sup> Zitiert aus der Schweizerischen Arbeitgeberzeitung Nr. 19 vom 11. Mai 1945.

<sup>13</sup> SGB-Expertengruppe: Mindestlöhne – Situation und Handlungsbedarf, 2011, S. 121.

<sup>14</sup> Andreas Rieger in: Arthur Andermatt et al: Handbuch zum Kollektiven Arbeitsrecht, 2009.

<sup>15</sup> Eine analoge Volksinitiative wurde von der SAK auch im Kanton Basel Stadt eingereicht (Lucas Federer, Zwischen Internationalismus und Sachpolitik, Bielefeld 2022, S. 88.

<sup>16</sup> Zitiert nach Volksrecht, 7. November 1953.

<sup>17</sup> Volksrecht, 6. Oktober 1953.

<sup>18</sup> Volksrecht, 7. November 1953.

<sup>19</sup> SGB-Expertengruppe: Mindestlöhne – Situation und Handlungsbedarf, 2011, S. 121.

folgenden Jahrzehnten effektiv stark hinauf. Über die Tief- und Armutslöhne des anderen Teils, vor allem Frauen und Immigranten, wurde der Mantel des Schweigens gelegt.

### **Die Lohnpolitik der Gewerkschaften bis anfangs der 1990er-Jahre**

Bis in die 1990er-Jahre fand Lohnpolitik in der Schweiz sodann ausschliesslich in den Branchen und Betrieben statt. Der SGB analysierte von Zeit zu Zeit Rahmenbedingungen und Resultate der Lohnverhandlungen auf volkswirtschaftlicher Ebene. Im Übrigen mischte er sich nicht in die Lohnpolitik der Verbände ein. Diese führten ihre Lohnverhandlungen separat Branche für Branche und hatten jeweils auch ganz spezielle Systeme der Entlohnung, der Zulagen, der Verhandlungsführung, sodass die Entwicklung selten verglichen wurde. Es schien selbstverständlich, die Lohnverhandlungen entsprechend dem Wunsch der Arbeitgeber meist unter dem Siegel der Verschwiegenheit zu führen. Die Öffentlichkeit war über die Lohnverhandlungen schon gar nicht informiert. Den Medien wurden bestenfalls sehr gute Lohnabschlüsse grösserer Branchen oder Betriebe mitgeteilt.

Wie sich Hans Schächli, ehemaliger Präsident der Gewerkschaft Textil Chemie Papier, erinnert, hielten sich die Verhandlungsführer von Vorreiter-Branchen und -Firmen (wie bei der Swissair, in der Basler Chemie oder bei den Grossbanken) gegenseitig auf dem Laufenden über ihre Lohnabschlüsse. Die Lohnpolitik der Öffentlichen Hand orientierte sich an der Lohnentwicklung bei den Grossunternehmen, wollte sie nicht den Anschluss verpassen. Schwächere Branchen des Gewerbes zogen hinterher.

Ein grosser Teil der Tieflohnbereiche blieb jedoch gänzlich ausserhalb gewerkschaftlicher Lohnpolitik: Die Mehrheit der Textil- und Bekleidungsunternehmen, welche sich einem GAV verweigerten; die persönlichen Dienstleistungen (Ausnahme: GAV-Coiffure); die Mehrheit der Reinigungsbetriebe; die Hauspfleger:innen; die Mehrheit der Angestellten im Detailhandel; usw. Die Tieflohne, die es auch in den besten Zeiten der Hochkonjunktur immer gab, wurden damit nie zum Thema, es tauchte höchstens in Berichten der kommunalen Sozialhilfe auf. Davon betroffen waren vor Allem Frauen und Aushilfen, deren Löhne als «Zustupf» zu einem vollwertigen «Ernährerlohn» galten. Und Ausländer:innen, Saisoniers, d.h. Personen mit einer schwächeren Stellung auf dem Arbeitsmarkt und ohne Aufenthaltssicherheit. Der Rechtfertigungs-Grund für ihre miserablen Löhne war, dass sie zu Hause im Ausland noch weit weniger verdienen würden ...

Der Bund veröffentlichte zu dieser Zeit bloss jährliche Statistiken zu den Durchschnittslöhnen in breit definierten Branchen, die auf Lohnraten der Unfallversicherung fussten. Genauere Angaben zur Verteilung der Löhne und insbesondere der Tieflohne waren genauso wenig erhältlich, wie Lohnstatistiken für unterschiedliche Bevölkerungsgruppen. Die Statistik der Schafe und Kühe war weit entwickelter ...

Die Kantonalen Ämter für Gewerbe und Arbeit (KIGA, heute AWA), sammelten ihrerseits die Mindestlöhne der Gesamtarbeitsverträge sowie der Normalarbeitsverträge. Sie brauchten diese, um die Orts- und Branchenüblichkeit der Löhne für Ausländerbewilligungen zu kontrollieren. Meist waren weder die Durchschnitts- oder Medianlöhne der einzelnen Branchen und Berufe bekannt. Dies wurde erst ab 1994 mit der ersten Lohnstrukturhebung möglich, mit der das Bundesamt für Statistik erstmals Löhne bei den Unternehmen in der Privatwirtschaft und beim Bund repräsentativ erhob. *«Die Löhne gehörten bis vor einem Jahrzehnt zu den gut gehüteten Geheimnissen in der Schweiz, wie das Bankgeheimnis und die Pläne des Reduits. Über ihre Löhne sprachen weder Angestellte noch Schweizer Arbeiter – Löhne waren kein gesellschaftlich debattiertes Thema. Sie waren Tabu wie Bankguthaben.»*<sup>20</sup> Die Arbeitnehmenden wurden oft sogar arbeitsvertraglich zu Stillschweigen verpflichtet. Kurz: Die Schweiz kannte zwar eine Politik des Milchpreises, aber keine Lohnpolitik.

<sup>20</sup> Andreas Rieger, Lohnfrage als gesellschaftliche Frage, Tagung im GDI 16.12.2002.

Dies zeigt sich auch im Schweizerischen Gewerkschaftsbund. So berichtete und diskutierte die Zeitschrift des Schweizerischen Gewerkschaftsbunds (SGB), die «Gewerkschaftliche Rundschau», in den Jahren 1988 bis 1991 über ein breites Spektrum von Fragen: Wirtschaftsentwicklung, Europapolitik, Diskriminierung der Frauen und Frauenstreik, Mitbestimmung, sexuelle Belästigung, Aus- und Weiterbildung, Umweltschutz, usw., nur nicht über die Lohnpolitik. Ende 1991 erschien ein ganzes Heft über verschiedene Modelle zum Garantierten Mindesteinkommen, aber kein Wort über Mindestlöhne.<sup>21</sup> Im Tätigkeitsbericht des SGB über die Jahre 1986 bis 1989 wurde im Kapitel Löhne die offizielle Statistik der Durchschnittslöhne der vergangenen Jahre referiert und konstatiert, dass die Reallohnentwicklung unbefriedigend gewesen war.<sup>22</sup> Ausführlicher ging der Bericht dafür auf die Lohndiskriminierung der Frauen ein. Dies im Hinblick auf den **SGB-Kongress von 1990**, wo das Thema im Zentrum stand und für 1991 ein Frauenstreik beschlossen wurde, als Reaktion auf den zehn Jahre lang nicht umgesetzten Gleichstellungsartikel in der Bundesverfassung. Hier findet sich der erste Ansatz der «Politisierung der Lohnfrage», allerdings noch begrenzt auf den Aspekt der Lohnungleichheit. Mit dem Kriseneinbruch und den Massenentlassungen änderten sich zwar die Themen, welche in der «Gewerkschaftlichen Rundschau» diskutiert wurden: Arbeitslosigkeit und Arbeitslosenversicherung, Industriepolitik, aktive Beschäftigungspolitik, Stärkung der GAV, Arbeitszeitverkürzungs-Modelle, Kampfmittel der Gewerkschaften. Lohnpolitisch wurde in diesen Jahren vor allem diskutiert, wie der Teuerungsausgleich verteidigt werden könne.

Der ausserordentliche **Kongress des SGB von 1992** verabschiedete ein Arbeitsprogramm. Das ausführliche, 70 Seiten dicke Dokument behandelte die Lohnpolitik gerade mal auf einer Seite. Grundsätzlich hielt das Programm fest, der Verkauf der Arbeitskraft müsse kollektiv erfolgen statt individuell, angesichts des strukturellen Kräfteungleichgewichts zwischen den Arbeitgebern und den Arbeitnehmenden. Als Ziele der Lohnpolitik wurden aufgeführt:

- Gewerkschaften kämpfen «*gegen zu niedrige Löhne an*». Der Lohn müsse «*ein unabhängiges Leben ohne Verzicht auf minimalen Komfort*» ermöglichen.<sup>23</sup>
- Lohn muss im Voraus bekannt und stetig sein, wenn möglich Monatslohn
- Gleicher Lohn für Mann und Frau
- Voller Teuerungsausgleich
- Transparente Lohnsysteme
- Kritik am Leistungslohn

Im Jahr darauf reagierte der SGB erstmals mit einer Mobilisierung gegen die Krise. Im Vordergrund der nationalen Demonstration vom 27. März 1993 standen dabei jedoch die gefährdeten Arbeitsplätze und die hochschnellende Arbeitslosigkeit. Gefordert wurden eine antizyklische Wirtschaftspolitik und eine Stärkung der Arbeitslosenversicherung und Weiterbildung. Die Arbeitgeber wurden angeklagt, die Löhne zu drücken und den Teuerungsausgleich abschaffen.<sup>24</sup>

Anlässlich des **SGB-Kongress von 1994** in Montreux beschränkte sich der Tätigkeitsbericht auf die Statistik der durchschnittlichen Lohnentwicklung und stellte fest, dass ab 1992 die Teuerung nicht mehr voll ausgeglichen worden war und dass die Frauen in den ersten zwei Rezessionsjahren schlechter abgeschnitten hatten als die Männer.<sup>25</sup> Lohnpolitisch diskutierte der Kongress ein Papier zur Gleichstellung der Frauen. Neu aufgeführt wurde hier die Forderung nach «*überproportionaler Anhebung der Niedriglöhne*».<sup>26</sup>

<sup>21</sup> Gewerkschaftliche Rundschau November/Dezember 1991.

<sup>22</sup> Tätigkeitsbericht SGB 1986-1989, S. 48 ff.

<sup>23</sup> Arbeitsprogramm des SGB 1992, S. 18.

<sup>24</sup> Flugblatt zur Mobilisierung auf die SGB-Grossdemonstration vom 27.3.1993 in Bern.

<sup>25</sup> SGB Tätigkeitsbericht 1990-1993, S. 43ff.

<sup>26</sup> SGB-DOK Nr. 20, der 49. Kongress des SGB, S. 4.

## Krise der 1990er-Jahre – Forderung nach Lohnsenkungen

Die tiefe Wirtschafts-Krise ab Ende 1991 veränderte die Situation in der Schweiz grundlegend: Massenarbeitslosigkeit, tiefere Löhne bei Neuanstellungen und explodierende Sozialhilfezahlen wurden Realität. In den Medien sprach man bald vermehrt von den «Working poor».

Angesagt waren nun Senkungen der Löhne, oder zumindest deren Einfrieren. Die Teuerung war zu Beginn der Krise hoch (1991 6,2 %; 1992 5,3 %, 1993 3,4 %; 1994 2,8 %). Indem man sie nicht oder nur teilweise ausglich, wurden die Reallöhne substanziell gesenkt.<sup>27</sup> Von 1992 bis 1997 sind die Reallöhne im Schnitt um 3 Prozent gesunken.<sup>28</sup> Noch grösser waren die effektiven Lohnneinbussen, die sich aufgrund der Erhöhung der Krankenkassenprämien oder der verschärften Zumutbarkeits-Kriterien bei der Arbeitslosenversicherung ergaben. Offen forderte Arbeitgeberpräsident Guido Richterich im Sommer 1993 im «Blick»: «*Schluss mit jährlich mehr Lohn! Schluss mit immer kürzeren Arbeitszeiten! Wir Schweizer müssen den Gürtel enger schnallen.*»<sup>29</sup>

Gleichzeitig wurden ideologische Nebelpetarden abgeschossen, welche eine allgemeine massive Senkung des Lohnniveaus in der Schweiz verlangten, um die Wettbewerbsfähigkeit auf den globalen Märkten zu erhalten. «*In der Schweiz sind die Lohnkosten um mindestens zwanzig Prozent zu hoch*»<sup>30</sup> behauptete Guido Richterich 1993 im erwähnten «Blick»-Artikel. Erwin Somm, Chef der ABB verlangte im August 1995 (ebenfalls im «Blick») gar eine Absenkung des Lohnniveaus um 30 Prozent, und zwar innert der Frist von zwei Jahren. Zur Beruhigung der Gemüter behauptete er, mit marktwirtschaftlichen Reformen könnten auch die Lebenshaltungskosten um 30 Prozent gesenkt werden.<sup>31</sup> Walter Wittmann, Professor für öffentliche Finanzen an der Universität Freiburg verlangte 1996 ebenfalls eine Senkung des Lohnniveaus in der Schweiz um 30 Prozent, «*ohne Wenn und Aber*».<sup>32</sup>

Natürlich waren Nominallohnsenkungen dieser Grössenordnung unrealistisch. Aber einigen Betrieben genügte das Einfrieren der Löhne nicht, sie schritten zu Senkungen. So die SBB, welche 1996 planten, die Löhne ihrer Angestellten auf Anfang 1997 um zwei bis vier Prozent zu senken. Nach vielen Protesten wurde dieses «Lohnopfer» etwas reduziert und «nur» verschiedene Zulagen abgebaut.

Einig waren sich viele Arbeitgeber und bürgerliche Politiker, dass der Arbeitsmarkt «dereguliert» werden müsse. So verlangte Guido Richterich, die GAV-Mindestlöhne zu flexibilisieren und die Möglichkeit der Allgemeinverbindlichkeitserklärung abzuschaffen. Guido Richterich Die Mindestlöhne der GAV müssten flexibilisiert, die Möglichkeit der Allgemeinverbindlichkeitserklärung aufgehoben werden (Guido Richterich). Zumutbar müssten für Arbeitslose auch neue Jobs mit Löhnen weit unter dem früheren Ansatz sein. Bezüglich Flexibilisierung statt allgemeingültigem GAV gingen viele Patrons im Gastgewerbe voran: Im vertragslosen Zustand, der Mitte 1996 in der gesamten Gastgewerbebranche begann, erlitten Tausende Angestellte massive Lohnsenkungen.

Um die Sozialhilfe nicht explodieren zu lassen, mehrten sich Vorschläge, die Tieflöhne durch staatliche Lohnzuschüsse zu flankieren. Diese Zuschüsse seien auch deshalb wichtig, weil es in der Schweiz einen grösseren Tieflohnsektor brauche, um die hohe Arbeitslosigkeit abzubauen. Diese Theorie fand bis in progressive Kreise hinein Anhänger:innen (siehe in Kapitel 2.3).

<sup>27</sup> Der vollständige Teuerungsausgleich war in mehreren Branchen bereits in den 1980er-Jahren abgeschafft worden, in der Krise folgten nun die übrigen.

<sup>28</sup> Hans Schächli, Gewerkschaftliche Lohnpolitik. In: INPUT, August 1998.

<sup>29</sup> Zitiert nach WELTWOCHEN, 8. Juli 1993, S.15.

<sup>30</sup> Ebenda.

<sup>31</sup> Zitiert nach WOZ 8.9.1995, S. 3.

<sup>32</sup> Schweizer Fernsehen, Sendung «Marktplatz», 12.12.1996.

Ver mehrt wurden in den Krisen jahren neue Systeme der leistungsabhängigen Entlöhnung eingeführt. Bereits in den 1980er-Jahren waren Lohnerhöhungen oft als «Incentives» «ge währt» worden. Um im Umfeld von realen Lohnsenkungen als unersetzlich erachtete Ange stellte zu halten, wurden nun die individuellen Lohnerhöhungen immer wichtiger. Die ver mehrtete Betonung der individuellen Leistung ebnete den Weg für die exorbitanten Spitzen löhne der Manager. Die Lohnschere begann sich damit sichtbar zu öffnen.

Mit ihrer traditionellen Lohnpolitik steckten die Gewerkschaften in dieser Situation fest. Die Arbeitgeber verweigerten mehrere Jahre schlicht Verhandlungen. Statt dass Vorreiter bran chen den gewerkschaftlichen Verhandlungsführern Argumente gaben für grössere Lohner höhungen, nahmen die Arbeitgeber nun umgekehrt die Lohnsenkungen in der einen Branche zum Vorbild für Absenkungen in anderen.

Politisch wurden die Gewerkschaften aktiv mit Referenden gegen den Abbau bei der Arbeits losenversicherung und gegen die Deregulierung des Arbeitsgesetzes. Zum Abbau der Ar beitslosigkeit schlugen sie statt Lohnsenkungen ein keynesianisches Impulsprogramm vor und eine Verteilung der bestehenden Arbeit mittels Arbeitszeitverkürzung. Punkto Löhne blie ben sie jedoch gänzlich in der Defensive. Sie versuchten in den Branchen mit GAV den Scha den möglichst zu beschränken. Nominallohnsenkungen nahmen sie kaum hin. Aber real ver loren die Mindestlöhne in vielen Branchen. Und der GAV-Abdeckungsgrad sank in diesen Jahren auf ca. 45 Prozent ab. Mehr als ein Zehntel dieser GAV kannte zudem überhaupt keine Mindestlöhne!

Als die Krise abzuklingen begann, versuchten einige Gewerkschaften Widerstand aufzu bauen. So kam es ab 1996 zu Mobilisierungen auf dem Bau durch die GBI sowie zu Mobili sierungen gegen den Lohnabbau beim Bundespersonal und bei der SBB.

Die Union Helvetia kündigte den Landesgesamtarbeitsvertrag des Gastgewerbes (L-GAV) im Gastgewerbe, weil die Arbeitgeber auf Verhandlungen über einen Teuerungsausgleich jah relang überhaupt nicht mehr eingetreten waren. Allerdings hatte dieser Berufsverband kaum Erfahrung im Arbeitskampf und konnte nicht verhindern, dass viele Wirte im vertragslosen Zustand ab Mitte 1996 massive Lohnsenkungen vornahmen.

## **1.2 Anstösse zum Paradigmenwechsel und die Gründung von unia**

Es war denn auch die besonders dramatische Situation im privaten Dienstleistungssektor, welche eine lohnpolitische Wende der Gewerkschaften dringlich machte. Die Ausweitung der Tieflohne war weniger ein Problem im Bau, in der Industrie und im Öffentlichen Dienst. Hier aber lagen die Schwerpunkte der Gewerkschaften. In der Industrie gab es zwar auch Tief lohnarbeiten, aber aufgrund des Strukturwandels nahmen sie ab. Die Textil- und Beklei dungsindustrie war im Niedergang – Ende der 1990er Jahre gab es sie fast nur noch im Tes sin. Im Bau und im Gewerbe gab es Tieflohne für Hilfsarbeiten, aber die Lohnkategorien der GAV verhinderten ein Abrutschen der ganzen Branche. Umso bedeutender und strukturell verankert war Tieflohnarbeit vor allem in den weiblich geprägten Dienstleistungs-Bran chen wie dem Gastgewerbe, dem Detailhandel, in den persönlichen Dienstleistungen oder in der Reinigung. Diese Bereiche waren mehrheitlich Gewerkschaftswüsten ohne GAV-Mindest löhne. Ausnahmen waren die genossenschaftlichen Grossverteiler Migros und Coop (VHTL), die Sicherheitsbranche (VHTL bei Securitas), die Coiffurebranche (Coiffeuren Verband) und Gastgewerbe (Union Helvetia). Mit der Krise ab 1992 kamen diese Branchen ganz besonders unter Druck, sowohl bezüglich der Löhne als auch den Anstellungsformen (befristete Anstel lungen, Arbeit auf Abruf und Zwangsteilzeit / Unterbeschäftigung)

## Gründung von unia, Gewerkschaft im Dienstleistungssektor

Traditionell wurde im SGB beinahe der gesamte private Dienstleistungsbereich der Gewerkschaft VHTL zugeordnet.<sup>33</sup> Allerdings war dieser Verband massiv überfordert. Seine traditionell starken Säulen wie z.B. die Brauereien befanden sich im Niedergang. Damit versiegten auch die Geldquellen für die gewerkschaftliche Aufbauarbeit im Dienstleistungsbereich. Im Gastgewerbe war der VHTL traditionell kaum aktiv.<sup>34</sup>

Zu Beginn der 1990er Jahre wuchs bei den Verantwortlichen von GBI und SMUV das Bewusstsein für die Gefahren, welche die Tertiarisierung der Wirtschaft für die Branchen im Gewerbe mit sich brachten. In der Folge erhielt die Führung der GBI an deren Kongress im Juni 1994 den Auftrag, im Tertiärsektor aktiv zu werden. Gleiches erfolgte im SMUV. Die beiden Gewerkschaften diskutierten in der Folge verschiedene Varianten: Ein Joint Venture von GBI und SMUV; eine oder die Aufteilung der Branchen unter den Verbänden. Schliesslich bevorzugt wurde ein gemeinsames Aufbauprojekt in Branchen des privaten Dienstleistungssektors.<sup>35</sup>

Unter dem Arbeitstitel «Solidarität 2000» wurde ein Organisationsmodell ausgearbeitet, welches die neue Organisation eng anlehnte an die bestehenden Verbände SMUV und GBI. Auch die VHTL wurde zum Mitmachen eingeladen, war aber damals nicht zum Einsteigen bereit. Beteiligt waren jedoch die Genfer Organisation ACG und die Waadtländer FIPS. Als Branchenschwerpunkte der neuen Organisation wurden der Verkauf festgelegt und – als es zum vertragslosen Zustand kam – auch das Gastgewerbe.

Innerhalb des SGB kam die Gründung der neuen Organisation mit dem Namen «unia» erst gar nicht gut an: Der VHTL protestierte gegen den Eingriff auf seine vererbten Territorien. In der SGB-Frauenkommission war die Rede von «Piratenakten» gegenüber den Bereichen der Gewerkschaft VHTL<sup>36</sup>. Die Tatsache, dass diese weitgehend brach lagen, war für den VHTL nicht relevant. Andere SGB-Verbände solidarisierten sich mit der VHTL.»<sup>37</sup> Der SGB bildete in der Folge eine Schlichtungskommission, welche der jungen unia Grenzen auferlegte. Mit der Zeit klangen die Kritiken ab und einige Jahre später waren sowohl unia wie auch VHTL Teil des Fusionsprojektes zur neuen Gewerkschaft «Unia».

Im Nachhinein ist klar, dass der Aufbau einer neuen Kraft im privaten Dienstleistungssektor die organisationspolitische Basis dafür war, dass die Gewerkschaften endlich den Tieflohnsektor in Visier nahmen. Dies war für die gesamte Bewegung strategisch überlebenswichtig. Gleichzeitig konnte so die Lohnfrage neu angegangen werden. Ein früher Entwurf für die «Charta» der neu geplanten Organisation benannte 1995 das Problem: *«Der Umbau der Arbeit im Tertiärsektor führt oft zu einer wilden Deregulierung:*

- *Ungeregelte, oft gänzlich unbezahlte Überstunden*
- *Aushöhlung der festen Anstellung durch Arbeit auf Abruf*
- *Willkürliche Lohnpolitik im Namen der «Individualisierung»*
- *Ein bodenloses Absacken der untersten Lohngruppen*

*Diese Deregulierung ... hat besonderes verheerende Folgen in den Tieflohnbereichen wie dem Detailhandel, der Gastwirtschaft, der Reinigungsbranche etc. Hier leben Zehntausende Lohnabhängige ständig am Rande des Existenzminimums.»*<sup>38</sup> Die Gefahr bestehe, dass sich diese Deregulierung mit ähnlichen Ansätzen in Industrie und Bau verbinde und so verstärkte.

<sup>33</sup> In einer frühen Diskussion im SGB zur Strukturreform war angesichts des wachsenden privaten Tertiärsektors vorgeschlagen worden, dass neu ein Verband für das Versicherungs- und Bankpersonal gegründet werden solle und sich die bestehenden Verbände vermehrt den neu entstehenden Berufen in ihren Organisationsbereichen annehmen sollten. Der Bericht des SGB (Gewerkschaftlichen Rundschau Nr. 5, 1978) blieb jedoch ohne Folge.

<sup>34</sup> Der VHTL konnte den L-GAV immer nur nachunterzeichnen.

<sup>35</sup> Dass die traditionell eher verfeindeten Verbände SMUV und GBI miteinander handeln wollten, war u.a. möglich geworden dank dem erfolgreichen Co-Präsidium im SGB von Christiane Brunner und Vasco Pedrina von 1994 bis 1998.

<sup>36</sup> Antrag der VHTL-Kommission an die SGB-Frauenkommission vom 24. Juli 1995.

<sup>37</sup> Der VPOD sandte einen bösen Brief an GBI und SMUV: Diese würden mit einem «unfriendly takeover» die *«im Dienstleistungsbereich wichtige Schwestergewerkschaft vor den Kopf stossen»*. (Brief vom 8. Mai 1995 an Chr. Brunner und V. Pedrina).

<sup>38</sup> Erster Charta-Entwurf von «Solidarität 2000 (provisorischer Name) vom 27.6.1995.



Abbildung 1.1: Logo der kleinen Unia.

1996, bei der öffentlichen Lancierung der neuen Gewerkschaft unia stand die Lohnfrage im Zentrum: *«Nach vier Jahren Rezession sind vielerorts auch die Löhne gesunken: Die Einkommen einer Verkäuferin oder eines Serviceangestellten genügen überhaupt nicht um eine Familie zu ernähren – oft nicht einmal mehr für den Unterhalt einer einzelnen Person.»* Die lohnpolitische Schlussfolgerung war zu diesem Zeitpunkt aber noch relativ allgemein: *«Unia will eine Interessenvertretung aufbauen für existenzsichernde Löhne als absolutes Minimum und für die Erhaltung der Kaufkraft dank Teuerungsausgleich.»*<sup>39</sup>

Nach der Gründung von unia, mit Beginn der konkreten Arbeit, wurden die Verantwortlichen Gewerkschafter:innen<sup>40</sup> mit den Augen auf die Misere gedrückt: Als sie die bestehenden Lohn Reglemente sammelten, entdeckten sie Mindestlöhne wenig über 2 000 Franken! Die Verantwortlichen von unia stiessen auf die Realitäten der Tieflohnbranchen, mit Löhnen weit unter 3 000 Franken. Im Detailhandel bei den kleinen Detaillisten, aber auch bei den Grossen Coop, Migros oder EPA. Ganz besonders krass war die Situation im Gastgewerbe im vertragslosen Zustand. Der Mindestlohn für Ungelernte betrug ab 1992 nur 2 250 Franken. Im vertragslosen Zustand, welcher im Gastgewerbe von Mitte 1996 bis Ende 1997 herrschte, senkten viele Arbeitgeber die Löhne noch tiefer runter. Dagegen startete die eben gegründete unia ihre erste Kampagne und machte dabei erste Erfahrungen im Campaigning.

Dies war der Hintergrund für die Idee, diese Hungerlöhne öffentlich zu skandalisieren und dabei auch einen konkreten Lohnbetrag zu nennen. Das Konzept der «Politisierung der Löhne» wurde erstmals in einem internen Diskussionspapier von Ende 1997 formuliert. *«Was ansteht ist eine Politisierung des Lohnes und der Einkommen durch die Gewerkschaften und die Linke. ... Ein solcher politischer Kampf ist trotz grosser Arbeitslosigkeit und schwachen Gewerkschaften nicht hoffnungslos, denn er kann auch Bündnispartner mobilisieren. Allen voran die Gemeinden und die öffentliche Hand, welche die Kosten der «Working Poors» zu einem guten Teil tragen müssen. ... Politisch umgesetzt wäre – neben der konkreten Arbeit in einzelnen Branchen und Regionen – eine gesamtschweizerische politische Kampagne denkbar. ... Löhne unter 3 000 Franken (respektive die Arbeitgeber, welche sie bezahlen) müssten dabei gezielt geächtet werden und via Gesamtarbeitsverträge, Gleichstellungsklagen etc. ... verdrängt werden. Bewegungsmässig könnte auch an der Sensibilität der Kunden angesetzt werden.»*<sup>41</sup>

<sup>39</sup> «unia» – Die neue Dienstleistungsgewerkschaft, 4.4.1996.

<sup>40</sup> Erste Zentralsekretär:innen: Catherine Laubscher, Mauro Moretto, Corinne Schärer; Präsidium: Christiane Brunner, Andreas Rieger, Fabienne Blanc-Kühn.

<sup>41</sup> Andreas Rieger, Für eine Politisierung des Lohnes und des Einkommens. Diskussionsbeitrag für das sozialpolitische Treffen auf dem Monte Verità, 21.11.1997. Öffentlich vertreten wurde die Idee erstmals 1998 vom GBI-Geschäftsleitungsmitglied Hans Schächli in einem Artikel zur «Gewerkschaftlichen Lohnpolitik»: «Es ist ein Skandal, dass heute in der Schweiz Leute vollzeitig arbeiten und weniger als 3'000 Franken verdienen. ... Die Auseinandersetzungen um die GAV in den Niedriglohnbereichen müssen



Es ging also darum, in der Öffentlichkeit Druck zu schaffen. Ein gesellschaftliches Kräfteverhältnis sollte dem schwachen gewerkschaftlichen Kräfteverhältnis in diesen Bereichen auf die Sprünge helfen. Neu war dabei auch die Setzung eines Frankenbetrags, unter welchem Löhne geächtet wurden. Dies provozierte viele Diskussionen, denn die 3 000 hatten weder eine arithmetische noch eine Lebenshaltungskosten-Kalkulation zur Basis. Der Betrag war so angesetzt, dass gesamtgesellschaftlich eine signifikante Minderheit betroffen war, in Tieflohnbereichen und bei den Frauen aber grössere Anteile von 20 oder 30 Prozent profitieren sollten. Für vielen Gewerkschafter:innen, welche ihre Forderungen in den Verhandlungen sonst mit genauen Prozentzahlen zu formulieren gewohnt waren, war dies ungewohnt. Einige wollten den Betrag ausgehend von statistisch erhobenen Warenkörben herausdestillieren<sup>42</sup>. Aber damit wären die Gewerkschaften in Teufels Küche geraten: Lebensbedarf für welche Haushaltsgrösse? Für welche Landesregion? Demgegenüber blieb die Forderung «*Keine Löhne unter 3 000 Franken*» bewusst generell.

### 1.3 Der Paradigmawechsel am SGB-Kongress von 1998

Im Hinblick auf den SGB-Kongress vom November 1998 arbeitete die kleine unia einen Antrag aus.<sup>43</sup> Unter dem Titel «Für eine Politisierung der Löhne» wurde festgehalten: «*In der Schweiz breitet sich ein Skandal immer weiter aus: Vollzeitarbeitsplätze, deren Entgelt nicht mehr zur würdigen Existenzsicherung reichen. ... Damit sollen die Gewerkschaften Schluss machen: Arbeitgeber, welche skandalös tiefe Löhne bezahlen, sollen öffentlich zur Rede gestellt werden.*» Und es wird die Forderung gestellt «*Generell soll zu Beginn des 3. Jahrtausends im reichsten Land der Welt gelten: Kein (Netto-)Lohn unter 3 000 Franken. Bei diesem Betrag handelt es sich um einen politischen Richtwert, welcher eine öffentliche Kampagne gegenüber Betrieben und Branchen erlauben soll, die solch unwürdige und diskriminierende Löhne zahlen.*»<sup>44</sup>

Die SGB-Spitze nahm den Ball auf. Im **Tätigkeitsbericht 1994–1998** für den Kongress wurde wieder die Lohnstatistik der vergangenen Jahre referiert und die negative Kaufkraftentwicklung konstatiert. Es folgte nun jedoch die Feststellung, dass die Durchschnittszahlen eine weit schlechtere Entwicklung für einzelne Gruppen verdecken: Für Neuestellte, für Frauen, für wenig Ausgebildete, für Bereiche ohne GAV. Bei einem kommenden Aufschwung bestehe die Gefahr, dass der Lohndruck auf die untersten Lohnkategorien wegen der hohen Arbeitslosigkeit anhalten werde.<sup>45</sup>

Ein umfassendes **Papier zur Lohnpolitik** wurde vorgelegt, ein Novum seit Jahrzehnten. Es analysiert den zunehmenden Lohndruck auf untere Lohngruppen durch Arbeitslosigkeit, Outsourcing, Privatisierung, Öffnung der Arbeitsmärkte in der EU und schwache GAV-Abdeckung. Schlussfolgerung: «*In allen Wirtschaftsbereichen, in denen Tieflohnsegmente bestehen oder entstehen können, braucht es GAV mit Mindestlöhnen. Diese müssen deutlich höher sein als das von der Fürsorge definierte Existenzminimum. Das bedeutet, dass ein Mindestnettolohn für eine vollzeitige Beschäftigung über 3 000 Franken liegen muss.*» Die Gewerkschaften sollten die Lohnunterschiede und die Working Poor zu einem öffentlichen Thema machen. «*Sie werden sich dabei auch nicht scheuen, Unternehmungen, die zu tiefe Löhne auszahlen, öffentlich zu nennen, um den Druck auf diese zu erhöhen ...*»<sup>46</sup>

Der SGB verpflichtete sich im Papier zudem, die Möglichkeit eines gesetzlichen Mindestlohns für die Schweiz zu prüfen, wie dies insbesondere aus der Romandie gefordert worden war.

politisiert werden. Als Bündnispartner kommen hier auch Gemeinden und die öffentliche Hand in Frage, welche die zunehmenden Fürsorgekosten der Leute tragen müssen, welche von ihren Löhnen nicht leben können.» Zeitschrift INPUT, August 1998.

<sup>42</sup> So der Antrag des SGB-Frauenkongresses vom Mai 1997. SGB DOK Nr 67, S. 31.

<sup>43</sup> Die neu gegründete Gewerkschaft unia war damals nicht Mitglied des SGB und somit nicht antragsberechtigt. Der Antrag wurde deshalb via GBI eingereicht, der Gewerkschaft des Autors.

<sup>44</sup> SGB-Kongress 1998, Antrag 1 zur Lohnpolitik.

<sup>45</sup> Tätigkeitsbericht 1994-98, S. 29.

<sup>46</sup> Positionspapier Lohnpolitik, SGB-Kongress 1998.

Der Antrag der kleinen unia hatte darauf bewusst verzichtet. Man wollte vielmehr (zuerst) die Möglichkeiten einer breiten öffentlichen Kampagne ausreizen.<sup>47</sup>

Am Kongress im November 1998 in Davos entspann sich eine rege Diskussion. Einleitend referierte SGB-Sekretär Serge Gaillard. Er betonte die Gefahr der Zunahme von Tiefstlöhnen auch nach der Rezession. Die Gewerkschaften müssten nun die Lohnfrage politisieren, die Unternehmen beim Namen nennen. Gaillard zeigte sich skeptisch gegenüber Modellen, welche Einkommen unabhängig von der Erwerbstätigkeit bedingungslos gewähren wollten.

Für die Antragssteller intervenierte unia-Co-Präsident Andreas Rieger: *«Wir haben eine Sozialpolitik, wir haben eine Preispolitik, wir haben sogar eine Milchpolitik, aber es gibt in der Schweiz keine Lohnpolitik. ... Über dem Lohn liegt ein Tabu und das nicht per Zufall. Die Arbeitgeber sind daran interessiert, dass über den Lohn nicht gesprochen wird. ... Der Staat übt fromme Nichteinmischung und sagt, das sei eine Sache der Sozialpartner. ... Vor dem Hintergrund der Krise sind die Löhne am unteren Ende abgesackt. ... Wir müssen dieses Problem zu einem politischen, öffentlichen Thema machen.»*

Zita Küng, Geschäftsleitungsmitglied der GBI insistierte auf der Lohngleichheit. Sie illustrierte das Problem am Beispiel einer jungen Verkäuferin, die trotz abgeschlossener Berufslehre nur 1 700 Franken brutto im Monat verdiente. Ihr Patron begründete dies damit, sie lebe ja noch zu Hause, habe kein eigenes Auto und rauche nicht.

Die Gewerkschaft VHTL stellte einen alternativen Antrag. Unter dem Titel «Konzept zur Existenzsicherung» kritisierte sie: *«Die bisherigen Strategien der Einkommens- und Existenzsicherung scheinen überholt.»* Der SGB solle deshalb abklären, *«inwieweit die Strategie einer Existenzsicherung, die das Lohnneinkommen als Hauptgrundlage definiert, der wirtschaftlichen Realität noch entspricht. Er evaluiert ... insbesondere das Modell eines unbedingten garantierten Grundeinkommens für alle.»* Erika Trepp, Frauensekretärin des VHTL verlangte am Kongress eine Grundsatzdebatte, angesichts der Tatsache, dass *«wir in einem Zeitalter leben, wo die Lohnarbeit ständig abnimmt»*. Die Mehrheit der Kongressdelegierten war gegenüber dem Garantierten Grundeinkommen jedoch skeptisch und nahm den VHTL-Antrag nur zur Prüfung entgegen. Das Positionspapier wurde am Ende der Diskussion mit wenigen Änderungen angenommen.

Paul Rechsteiner, der 1998 neu als SGB-Präsident amtierte, nahm die Stossrichtung am Schluss des Kongresses sowie in mehreren Interviews vor und nach dem Kongress auf. *«Es hängt ganz zentral von den Gewerkschaften ab, ob eine Kursänderung gelingt, um das Ungleichgewicht zwischen massiven Kapitalgewinnen und stagnierenden und sinkenden Löhnen zu korrigieren.»* Löhne und Arbeitszeitverkürzung im Zentrum seiner Tätigkeit, *«das sind nicht nur gewerkschaftliche, sondern auch wichtige gesellschaftliche Fragen»*. Es gehe darum, *«der Arbeit ihren Wert zu geben»*. Deshalb kämpfte der SGB mit einer Lohnkampagne dafür, dass es in Zukunft keine Löhne mehr unter 3 000 Franken geben solle.<sup>48</sup>

Die Medien berichteten intensiv über den SGB-Kongress in Davos. Allerdings entging den meisten Journalist:innen dass eine Strategieänderung in der Lohnpolitik vollzogen wurde.<sup>49</sup>

<sup>47</sup> Im Nationalrat wollte die Linke nicht warten. Schon am 10. Dezember 1998 reichte sie die Motion Borel ein, welche einen gesetzlichen Mindestlohn von 3'000 Franken forderte. Der Bundesrat lehnte dies bereits am 24.2.1999 ab, da nicht zum schweizerischen System passend und beschäftigungs-politisch negativ. Der Bundesrat wollte lieber andere Lösungen (Lohnzuschüsse?) prüfen lassen.

<sup>48</sup> FACTS 45/1998.

<sup>49</sup> In der Berichterstattung standen andere Themen im Vordergrund: Die Wahl von Paul Rechsteiner zum neuen SGB-Präsidenten, die Abwahl von Christian Tirefort aus dem Präsidialausschuss, u.a. Eine Ausnahme war Alfons Sonderegger vom Tages Anzeiger. Er berichtete, der SGB-Kongress erachte die Situation der Tieflohner:innen in der Schweiz vielerorts als unerträglich, die Löhne müssen zum Politikum gemacht werden: *«Wer voll arbeitet soll netto mindestens 3'000 Franken verdienen. Das wollen die Delegierten des Gewerkschaftsbunds durchsetzen.»* (Tages Anzeiger, 6. Nov 1998).

## 2. Die erste Kampagne (1999 bis 2004)

Nach dem SGB-Kongress vom November 1998 wurden die Vorbereitungsarbeiten für die Mindestlohn-Kampagne umgehend in Angriff genommen. Der SGB bildete mit Vertreter:innen der Verbände eine Arbeitsgruppe, um die Kampagne zu koordinieren.<sup>50</sup> Zudem berief er eine Expertengruppe ein, welche einen Bericht zum Problem der Tieflöhne und ihrer Bekämpfung erarbeiten sollte. Mehrere Verbände machten sich ihrerseits an die Vorbereitungsarbeit für Kampagnen in ihren Branchen.

### 2.1 Bestandesaufnahmen Tieflöhne in GAV

Die ersten Arbeiten bestanden in der Bestandesaufnahme von GAV-Mindestlöhnen, welche bei einer Vollzeitstelle unter 3 000 Franken netto lagen. Das entsprach brutto ungefähr 3 300 Franken im Monat resp. 16 Franken auf die Stunde, rund 66 Prozent im Verhältnis zum damaligen Medianlohn von 1998. Erstmals wurde «Glasnost» erklärt und die meisten Verbände legten ihre GAV mit Tieflöhnen auf den Tisch. Erschreckend, was zu Tage kam:

**Im Detailhandel** wurden viele GAV-Mindestlöhne festgestellt, die bei 50 Prozent des Medianlohns oder gar darunter lagen (50 Prozent entsprachen 1998 2 520 Franken). Coop verzeichnete 1999 für Ungelernte Mindestlöhne von 2 600.– im Mittelland, 2 465.– in Neuchâtel/Jura, 2 363.– im Tessin. Bei Migros waren die Mindestlöhne 1999 nicht viel höher, bei der grössten Regionalgenossenschaft, der Migros Aare, verdienten Angelernte im Minimum nur 2 700 Franken.

**In der Reinigungs-Branche** waren die Löhne besonders tief. In den wenigen kantonalen GAV gab es Monatslöhne von 2 400 oder 2 500, Stundenlöhne bei 13 oder 14 Franken.

**In der Coiffure-Branche** lag der GAV-Mindestlohn mit abgeschlossener Lehre bei 2 800 Franken. Für Ungelernte jedoch nur gerade 1 560 Franken (allerdings wurde diese Kategorie nur selten angewendet, z.B. für junge «Shamponeusen»)

**Im Pflegebereich** lag der Mindestlohn für «Pflegeassistentinnen» im Spital in Olten bei 2 782, im Wallis bei 2 855 Franken.

**Im Transportgewerbe** sah das Lohnreglement des GAV mit der Ostschweizer Sektion des Nutzfahrzeugverbands ASTAG als Minimum nur 2 790 Franken vor – und dies bei 45 Stunden und mehr.

**Vom Gastgewerbe** waren die miserablen Löhne aus der Zeit des vertragslosen Zustands von 1996 und 1997 bereits bekannt:

- 2 250 Franken galt im L-GAV ab 1992 für Ungelernte im ersten Anstellungsjahr, mit rund 45 % des Medianlohns ein absoluter Armutslohn.

<sup>50</sup> Arbeitsgruppe mit Vertreter:innen aus dem SGB, unia, VPOD, VHTL, GBI und SEV. Die Gruppe publizierte noch im gleichen Jahr ihren Bericht «Kein Lohn unter 3'000 Franken – Kampagne gegen Tieflöhne, Auftakt», SGB-DOK Nr. 67, Dezember 1999.

- Auf gerade einmal 2 350 Franken für Ungelernte wurde der Lohn im Herbst 1998 erhöht, als sich die Vertragsparteien wieder auf einen L-GAV einigten.<sup>51</sup>
- Bei abgeschlossener Berufslehre lag der Mindestlohn im neuen L-GAV gerade mal bei 3 050 Franken brutto.

Aber auch in einzelnen Branchen von **Industrie und Gewerbe** waren die Verhältnisse miserabel: In der Textil-Industrie lag der GAV-Mindestlohn für Ungelernte bei 2 310 Franken. In Unternehmen ohne GAV und in der Bekleidungsindustrie waren die Löhne noch tiefer:

- Metzgereigewerbe (inkl. Schlachtereien): 2 725.–
- Carosseriegewerbe: 2 695.–
- Buchbinderei: 2 740.–
- Kartonindustrie: 2 556.–

Mehrheitlich galten die tiefsten GAV-Mindestlöhne für Tätigkeiten, welche vor allem von Frauen ausgeübt wurden. Aber im Gastgewerbe galten die tiefen Mindestlöhne ebenso für Männer. In den Metzgereien, im Carosseriegewerbe und bei den Chauffeuren waren fast ausschliesslich Männer tätig.

Konfrontiert mit diesen miserabel tiefen Mindestlöhnen argumentierten die Arbeitgeber, dass fast niemand nur den Mindestlohn erhalten würde. Die meisten Leute würden weit mehr verdienen, die GAV-Mindestlöhne würden nur für Einsteiger:innen und reduziert leistungsfähige Arbeitnehmende angewendet. Aber die Lohnstatistiken zeigten ein anderes Bild.

## 2.2 Statistische Bestandesaufnahme

Im Laufe der 1990er Jahre machte die Lohnstatistik in der Schweiz einen Sprung nach vorne. Seit 1991 befragt das Bundesamt für Statistik (BFS) im Rahmen der Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE) Privatpersonen zu zahlreichen Aspekten rund um ihre Arbeit. Dank der Erhebung konnten bis anhin unbekannte Facetten des Schweizer Arbeitsmarkts detailliert beschrieben werden – so auch die Löhne. Ein noch genaueres Bild der Löhne erlaubte dann ab 1994 die Lohnstrukturerhebung, im Zuge derer das BFS bereits bei ihrer ersten Durchführung Löhne von 750 000 Arbeitnehmenden erfasste.<sup>52</sup>

Die statistischen Neuerungen hatten zur Folge, dass nicht mehr nur Durchschnittslöhne ausgewiesen wurden. Neu war es auch möglich andere Eigenschaften der Lohnverteilung (z.B. Anteile der Beschäftigten unter 3 000 Franken oder die Höhe der Dezile) sowie Lohnstatistiken nach verschiedenen Merkmalen (Alter, Qualifikation, Region, usw.) auszuwerten.

Die Statistiken zeigten, dass Ende der 1990er Jahre Hunderttausende Lohnbezüger:innen effektiv weniger als 12 Mal 3 000 Franken netto verdienen. 1999 erarbeitete das Büro BASS im Auftrag der jungen Dienstleistungsgewerkschaft unia mit Daten der SAKE erstmals eine detaillierte Auswertung der Löhne unter 3'000 Franken netto für die Gesamtwirtschaft sowie für den Detailhandel und das Gastgewerbe.<sup>53</sup> Sie zeigte, dass Frauen dreimal mehr von solchen tiefen Löhnen betroffen waren als Männer. In der BASS-Studie wurden auch die Löhne unter 2 500 Franken netto ausgewertet. Von solchen Tiefstlöhnen waren immer noch gegen 200 000 Personen betroffen.

Spätere Auswertungen der Tieflöhne nutzten dann die LSE, die unter anderem aufgrund ihrer grösseren Stichprobe verlässlicher über die Löhne Auskunft gibt als die SAKE. In der vorliegenden Arbeit stützen wir uns deshalb auch auf die LSE-Daten. Sie stehen uns für alle derzeit

<sup>51</sup> Die 100 Franken Erhöhung (= 4,4plus %) kompensierten jedoch bei weitem nicht die Teuerung von über 10 %, welche seit 1992 aufgelaufen war.

<sup>52</sup> Bereits 1994 erhob das BFS die Löhne von knapp 750'000 Arbeitnehmenden. Die Zahl stieg bis ins Jahr 2020 auf über 2 Millionen.

<sup>53</sup> Tobias Bauer, Lohnstruktur und Lohnentwicklung im Detailhandel und Gastgewerbe, Büro BASS, September 1999.

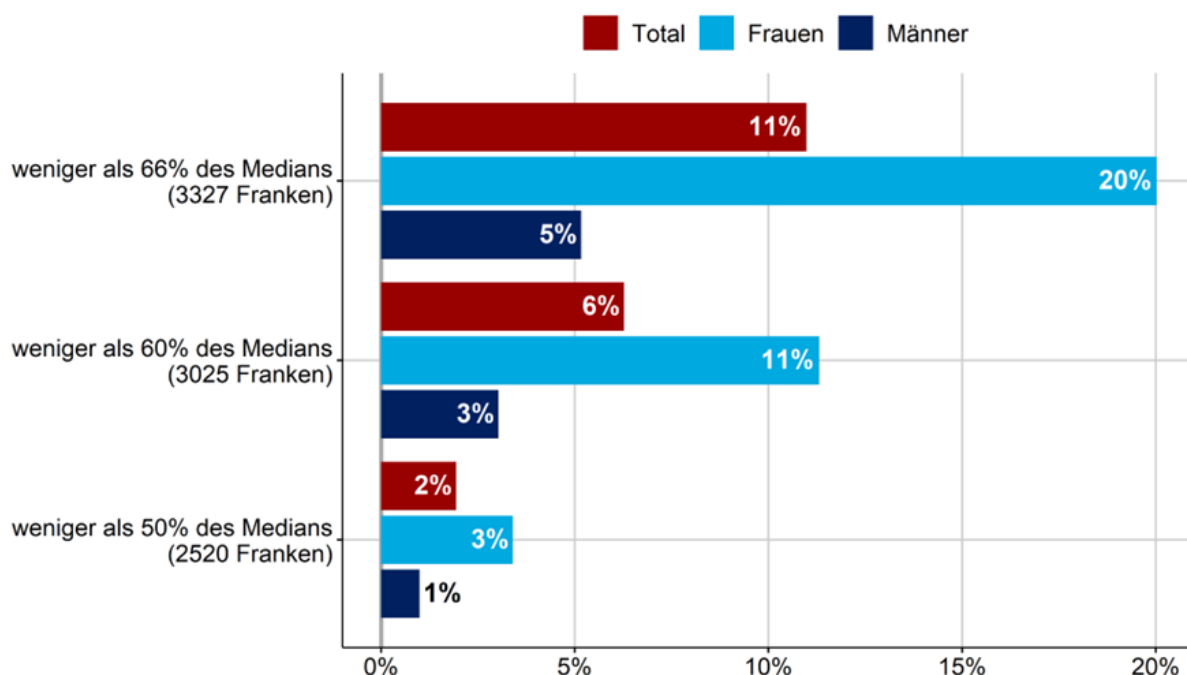
verfügbaren Jahre von 1994 bis 2020 zur Verfügung.<sup>54</sup> Einen Beschrieb der Daten und verwendeten Definitionen findet sich im Anhang.

Wir messen die Häufigkeit von Tieflöhnen mit dem Anteil der Arbeitnehmende, die weniger als die 50, 60 beziehungsweise 66 Prozent des Medianlohn verdienen – dem Lohn also, im Vergleich zu dem eine Hälfte Arbeitnehmenden weniger und die andere Hälfte mehr verdient. Mit den relativen Schwellen werden Tieflöhne als ein Problem der Ungleichheit gedeutet: Tief sind diejenigen Löhne, die weiter unter der „Mitte“ alle Beschäftigten liegen. So nehmen die Tieflohnproblematik ab, wenn die tiefen Löhne schneller wachsen als die mittleren – und sich die Lohnschere zwischen unten und der Mitte reduziert. Bei absoluten Schwellen (z.B. Anteil Beschäftigter unter 3 000 Franken) nimmt immer dann das Ausmass des Tieflohnsektors ab, wenn die tiefsten Löhne steigen – auch wenn, die Löhne in der Mitte und damit das allgemeine Wohlstandsniveau stärker steigt. Die relativen Schwellen lassen sich überdies auch einfacher über die Jahre hinweg miteinander vergleichen, da sie unabhängig sind von der Preisentwicklung.

Als Mass für «Tief-» oder «Niedriglöhne» haben sich weitgehend die 66 Prozent des Medians durchgesetzt. Beispielsweise nutzt auch das BFS diese Definition für seine Auswertungen der Tieflöhne. Als sehr tief können Löhne unter 50 Prozent des Medians bezeichnet werden. Für unsere Analyse verwenden wir meist die 60 Prozent-Schwelle, welche sich für die Mindestlöhne in Europa mehr und mehr als Benchmark durchsetzt (siehe Kapitel 8).

### Grafik 2.1: Bruttolöhne unter 50%, 60% und 66% des Medianlohns, 1998

im Vergleich zum Medianlohn der Privatwirtschaft, in Klammern Tieflohnschwellen, Bruttomonatslöhne bei einer 40-Stundenwoche



Quelle: Eigene Auswertung der Lohnstrukturerhebung 1998 des BFS

Die Analyse der Lohnstrukturerhebung von 1998 zeigt, wer besonders von so tiefen Löhnen betroffen war. Die in der gewerkschaftlichen Kampagne damals geforderten 3 000 Franken entsprachen brutto gerade etwa 60 Prozent des damaligen Medianlohns der Privatwirtschaft. Frauen waren zwar die Meistbetroffenen von Tieflöhnen. In einzelnen Branchen wie dem Gastgewerbe waren es aber auch relativ viele Männer. In der gesamten Wirtschaft war der Unterschied zwischen Schweizer:innen und Ausländer:innen gross, da letztere oft in

<sup>54</sup> Die Lohnstrukturerhebung wird alle 2 Jahre durchgeführt. Die Erhebung für 2022 schloss erst im März 2023 ab und wird erst 2024 zur Verfügung stehen.

Tieflohnbranchen arbeiteten. Innerhalb einzelner Branchen und Gruppen, wie z.B. bei Ungelehrten im Detailhandel oder im Gastgewerbe, war der Unterschied aber klein. Bei den Altersgruppen zeigt sich, dass Tieflöhne zwar bei Jungen am häufigsten waren, aber z.B. im Gastgewerbe auch bei den über 25-Jährigen stark verbreitet waren.

**Tabelle 2.1: Anteil Beschäftigte mit Löhnen unter 60 Prozent des Medians, 1998**  
 Privatwirtschaft, 60 Prozent des Medians entsprach 3025 Franken auf eine 40-Stundenwoche (brutto, inkl. evt. 13. Monatslohn, Bonus, Erschwerniszulagen)

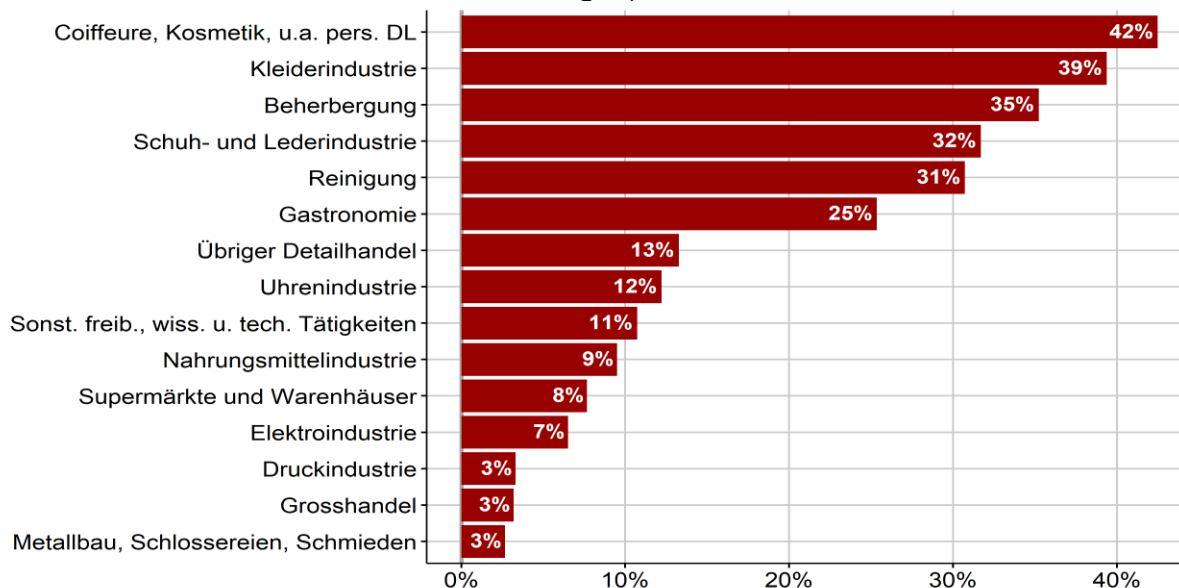
	<b>Gesamte Privatwirtschaft</b>	<b>Supermärkte &amp; Warenhäuser</b>	<b>Gastgewerbe</b>
Total	6.3	7.7	29.2
Frauen	11.4	10.0	31.3
Männer	3.1	3.3	26.6
mit Lehre (EFZ/EBA)	3.7	7.3	15.4
weniger als Lehre	15.1	11.9	45.2
unter 25	19.0	22.4	50.2
25 bis 54	5.1	5.5	25.7
über 55	3.7	3.8	16.4
Schweizer:innen	4.2	8.0	17.5
Ausländer:innen	11.6	6.9	39.7
Zürich	2.9	4.2	14.8
Genf	5.2	1.5	13.9
Tessin	20.1	29.2	50.6
Ostschweiz (SG, TG, AR, AI, GR)	7.1	8.9	34.3

Quelle: Eigene Auswertung der Lohnstrukturerhebung 1998 des BFS

Riesig waren die Unterschiede zwischen den Regionen: In der Ostschweiz gab es mehr als doppelt so viele Tieflöhne wie in Zürich. Im Tessin war es das Siebenfache! Die quantitativ grössten Tieflohnbranchen waren Gastgewerbe/Beherbergung (insgesamt rund 200 000 Beschäftigte) und der Detailhandel (rund 300 000 Beschäftigte). Anteilsmässig hatten aber weitere Branchen hohe Tieflohnanteile, insbesondere die «Persönlichen Dienstleistungen»:

### Grafik 2.2: Wichtigste Tieflohnbranchen

Anteil aller Beschäftigten nach Branche, die 1998 weniger als 60 Prozent des privatwirtschaftlichen Medians verdienten (entsprach 3025 Franken auf eine 40-Stundenwoche, inkl. evt. 13. Monatslohn, Bonus, Erschwerniszulagen)



Quelle: Eigene Auswertung der Lohnstrukturerhebung 1998 des BFS

## 2.3 Campaigning in der ersten Phase

Erste Kampagnenpläne, welche ab 1999 geschmiedet wurden,<sup>55</sup> setzten von Beginn an auf die Campaigning-Methode. Diese war damals nicht mehr unbekannt; unia hatte sie im Gastgewerbe bereits 1996/97 angewandt. Eingeflossen waren damals Erfahrungen aus den USA und aus anderen angelsächsischen Ländern.<sup>56</sup>

Merkmale des Campaignings in der Lohnkampagne waren:

- Die effektive Lohnhöhe wird konkret in Zahlen genannt
- Die Arbeitgeber werden benannt, mit Namen und Vornamen
- Es wird eine grosse Öffentlichkeit gesucht mit symbolischen Aktionen, Mobilisierungen und Medienarbeit
- Angesprochen sind die Lohnabhängigen in Betrieben und Branchen, aber auch die Kun:innen oder Auftraggeber
- Der Staat wird angesprochen, als Auftraggeber oder als Instanz, welche mit Sozialhilfe in die Lücke springen muss
- Es werden möglichst universalistische Forderungen gestellt, die für ALLE gelten.

### Kampagne im Gastgewerbe

Erste Kampagnen-Erfahrung hatte die unia schon im vertraglosen Zustand im Gastgewerbe Mitte 1996 bis Anfangs 1998 gemacht: Damals nutzten Tausende Wirte die Situation, um die ohnehin schon tiefen Löhne noch weiter zu senken durch Streichung von Ferien- und bezahlten Feiertagen, des 13. Monatslohns und zum Teil durch Verlängerung der Arbeitszeit von 42 auf 45 oder sogar 50 Stunden pro Woche.<sup>57</sup> Der «Blick» machte unter dem Titel «Sklaverei» das Beispiel des 41-jährigen Kellners Anto Blazanovic publik, der in Bern im Restaurant «Sternenberg» arbeitete und dessen Chef auf den 1. Tag des vertraglosen Zustands alle diese Verschlechterungen kumuliert einführen wollte.

Solche Geschichten eigneten sich natürlich gut, um eine angriffige Gewerkschafts-Kampagne zu führen. In Bern führte die unia in der Folge eine Schwarze Liste mit den Namen der Beizen, welche mit Änderungskündigungen Verschlechterungen vorgenommen hatten. Gleichzeitig wurden auf einer weissen Liste auch die Restaurants aufgeführt, bei denen unia sicher war, dass sie sich weiterhin an die Standards des ausgelaufenen GAV hielten.

Die unia verteilte breit Flugblätter, auch an Kund:innen in Restaurants (*«Essen Sie gerne in einem Restaurant, das bei seinen Angestellten Sozialabbau betreibt?»*) und auch an Tourist:innen (*«Es ist nicht alles Gold was glänzt», «Meiden Sie Betriebe, welche die Arbeitsbedingungen verschlechtert haben»*). Das Flugblatt an die Tourist:innen, samt schwarzer Liste, wurde in 5 Sprachen verteilt (u.a. Englisch und Japanisch).

Als unia merkte, dass das Berner KIGA den branchenüblichen Lohn für Saisoniers ohne 5. Ferienwoche und 13. Monatslohn zu definieren begann, intervenierte sie öffentlichkeitswirksam im Berner Grossrat mit der Forderung zur Rückkehr zu den früheren GAV-Normen.

1997 nahm der Druck auf die Wirte und Hoteliere zu und sie setzten sich mit der Union Helvetia an den Verhandlungstisch. Aber ihre Vorstellungen waren dreist: Sie wollten einen «neustrukturierten und flexibilisierten» GAV, welcher eine 44 Stundenwoche, bloss noch das gesetzliche Minimum bei den Ferien und nur noch zwei Mindestlohnkategorien vorsah – die einzig für Vollzeitarbeitende gelten sollten. Für die Kader sollte der GAV nicht mehr gelten. Aufgrund des grossen öffentlichen Drucks mussten sich die Patrons jedoch die meisten<sup>58</sup>

<sup>55</sup> «Elemente eines Konzepts der Lohnkampagne», unia, Andreas Rieger, Entwurf vom 19.1.1999; «Lohnkampagne 1999», Unterlage für SGB-Vorstand 24.3.1999.

<sup>56</sup> So wurden z.B. die Kampagnen der US-amerikanischen Gewerkschaften aufgenommen. Siehe: Jürg Frey, Kampf gegen Asbest – eine Corporate Campaign? In DISKUSSION No 5, Sept. 1988.

<sup>57</sup> Laut einer Umfrage der Union Helvetia ergriffen 35% der Betriebe eine oder mehrere dieser Abbaumassnahmen.

<sup>58</sup> Nur bei 13. Monatslohn konnten sich die Arbeitgeber durchsetzen: dieser wurde erst ab dem 3. Dienstjahr voll geschuldet.



Abbildung 1.2: Bierdeckel und Kleber der unia Kampagne im Gastgewerbe.

ihrer Forderungen abschminken, als es anfangs 1998 zu einer Einigung kam. Die Lohnerhöhung für die Ungelernten blieb aber weit unter den Erwartungen: 2 350 Franken ab dem 1. Oktober 1998 bedeutete real sogar einen Rückschritt gegenüber 1992. Dennoch war die Wiederinkraftsetzung des L-GAV ein Fortschritt für Zehntausende von Angestellten im Gastgewerbe. Die Lohnfrage blieb aber offen und unia führte die Kampagne gleich weiter.

Zu Beginn der Mindestlohnkampagne, Anfang 1999, musste unia konstatieren, dass die Hälfte der Beschäftigten in der Branche Gastgewerbe (rund 100 000 Personen) weniger als 3 000 Franken netto verdienten. Zehntausende mussten bei der Sozialhilfe anklopfen.

Als die Löhne für den L-GAV ab Januar 2000 verhandelt wurden, machte unia Kampagne für 300 Franken mehr Lohn für alle, denn nicht nur die Ungelernten, sondern auch die Gelernten hatten viel zu tiefe Löhne. Die Ungelernten wären damit auf 2 650 Franken gekommen. Das Hauptziel blieb aber: Kein Lohn unter 3 000 Franken. Das nationale unia-Zentralsekretariat kreierte Sujets für Bierdeckel und Plakate. Gemeinsamer Nenner war auch hier die Kritik an Löhnen unter 3 000 Franken. Demgegenüber forderte unia: «*Der Arbeit ihren Wert geben*».

Angegriffen wurde auch McDonald's – der Multi bezahlte weitgehend nur die Mindestlöhne.<sup>59</sup>

Der Druck genügte aber noch nicht für ein Nachgeben der Arbeitgeber. Die Verhandlungen scheiterten und das Schiedsgericht musste angerufen werden. Nur gerade 60 Franken Erhöhung der Mindestlöhne schauten für das Jahr 2000 heraus.

Und weiter ging die Kampagne: An ihrer Medienkonferenz vom 26. Mai 2000 schilderte unia das Beispiel eines Mannes, der verheiratet war und ein Kind hatte.<sup>60</sup> Sein Lohn als Buffetangestellter entsprach dem L-GAV-Mindestlohn von 2 350. Netto und mit Kinderzulagen betrug der Lohn 2 123 Franken. Der Grundbedarf für den Lebensunterhalt gemäss SKOS für seine Familie betrug jedoch 3 346 Franken. Die Familie erhielt in der Folge monatlich 1 000 Franken vom Fürsorgeamt. Die Medien nahmen solch skandalöse Beispiele auf.

Im Juni 2000 organisierte die unia eine Aktion an der nationalen DV des Wirtverbandes Gastrosuisse in Crans Montana. Das Motto auf Plakaten lautete: «*Das Personal hat mehr verdient.*» Oder auch: «*Sie haben es in der Hand – erhöhen Sie die Löhne Ihres Personals.*»

<sup>59</sup> SonntagsZeitung 2.Mai 1999, Kehrseite des Jobwunders Mc Donald's.

<sup>60</sup> Medienkonferenz der unia vom 26.5.2000, Turan Eser.



# Heute kommt Berner Nobelhotel an die Kasse

VON FRANZ GLINZ

ZÜRICH – Bosse, zieht euch warm an! Nach grossen Lohnrunde-Erfolgen dieses Jahr haben unsere Gewerkschaften Blut geleckt. Sie kämpfen noch härter für gute Arbeitsbedingungen und bessere Löhne. Jetzt nehmen sie Hoteliers und Wirte unter Beschuss.

Den neuen Stil erlebt heute Direktor Melchior Windlin vom Nobelhotel Bellevue Palace in Bern, Besitz von Bundesrat Kaspar Villiger's Finanzdepartement. Protestiert wird gegen unakzeptable Marathon-Arbeitszeiten und gegen Löhne weit unter 3000 Franken im 5-Sterne-Palast Bellevue.

Auch Direktor Herbert Bolliger von der Migros-Genossenschaft Aare in Schönbrühl BE spürt die neue Kampflust der Gewerkschaften: Er bekam gestern Post, unterzeichnet von 43 Berner Grossrätinnen und Grossräten. Sie protestieren gegen Migros-Nettolohnsaläre unter 3000 Franken

(BLICK berichtete) und fordern: «Zahlen Sie Löhne, dass Ihre Angestellten nicht zur Fürsorge müssen.» Bolliger bekommt noch dickere Post zum gleichen Thema, unterschrieben von über 500 Migros-Kunden. Organisiert hat die Protestbriefe die Berner Sektion der Gewerkschaft GBI/Unia unter Leitung von

Regionalsekretär Roland Sidler. «Wir sammeln weiter», sagt er, «denn es ist frappant, wie empört sich die Leute über die Migros-Mindestlöhne zeigen.» Die Grossverteiler müssen sich an die härtere Gangart gewöhnen. Sidler: «Wir gehen heute in die Läden rein und reden mit dem Personal. So wie wir das

auf den Baustellen längst mit Erfolg tun.» Ist das der neue, harte Stil? «Ja», sagt Charles Steck von der Gewerkschaft Syna: «Firmen, die ihre Leute schlecht behandeln, werden vermehrt an den Pranger gestellt. Eine Friedenspflicht um jeden Preis gibt es nicht mehr.»

Abbildung 1.3: Blick-Schlagzeile vom 8. Dezember 2000.

Wieder genüget der Druck nicht für eine grosse Lohnerhöhung, obwohl in der Zwischenzeit die Konjunktur wieder angezogen hatte. Im Sommer 2000 einigten sich die Vertragspartner immerhin auf eine Erhöhung der Mindestlöhne fürs Jahr 2001 um 100 Franken.

Im Dezember 2000 griff die Unia unter anderem einen prominenten Betrieb an: Das Berner 5-Sternehotel Bellevue. Es gehörte dem Bund und der oberste Verantwortliche war Bundesrat Kaspar Villiger. Die Löhne lagen aber nicht weit über dem Mindestlohn von 2 410 Franken. Der «Blick» titelte: «Heute kommt Berner Nobelhotel an die Kasse.»<sup>61</sup>

Im Mai 2001 stieg die Spannung, der L-GAV sollte auf 2002 erneuert werden. Im Mai demonstrierten einige Dutzend unia-Leute in Koch- und Service-Kleidung vor der DV von Gastrosuisse in Interlaken gegen Löhne unter 3 000 Franken. Als weder der Präsident noch der Direktor von Gastrosuisse zu einem Gespräch draussen bereit waren, drang eine kleine Gruppe von unia-Leuten in den Saal und verlas dort ihre Forderungen und zog wieder ab. Der Gastrosuisse Präsident Peter Staudenmann musste in mehrere Interviews zu den tiefen Löhnen Stellung nehmen. Er meinte, es gäbe sehr gute Löhne in der Branche, aber die Medien sprächen immer nur von den Tiefelöhnen. Diese seien erklärlich, beschäftigte das Gastgewerbe doch seit jeher «Leute mit bescheidenen Qualifikationen». Auf die unia zielend stellte der Zentralpräsident fest: «Wir stehen den Machtansprüchen der neuen Gewerkschaften gegenüber.»<sup>62</sup> Doch Gastrosuisse müsse das lädierte Image der Branche ernst nehmen, mahnte gleichzeitig der Verbands-Direktor Florian Hew.<sup>63</sup>

Nun war der Druck gross genug. Die Arbeitgeber wurden bereit zu einem Befreiungsschlag. Im Juni 2001 einigten sich die Vertragspartner auf einen grossen Sprung nach oben: Um ganze 490 Franken wurde der Mindestlohn für Ungelernte per 1.1.2002 angehoben, um fast 20 Prozent. Nicht von Ungefähr wurde die Schwelle von 3 000 Franken erreicht. Bei den Gelernten reichte es noch für eine Erhöhung von 4,4 Prozent auf 3 350 Franken, sie holten etwas später auf.

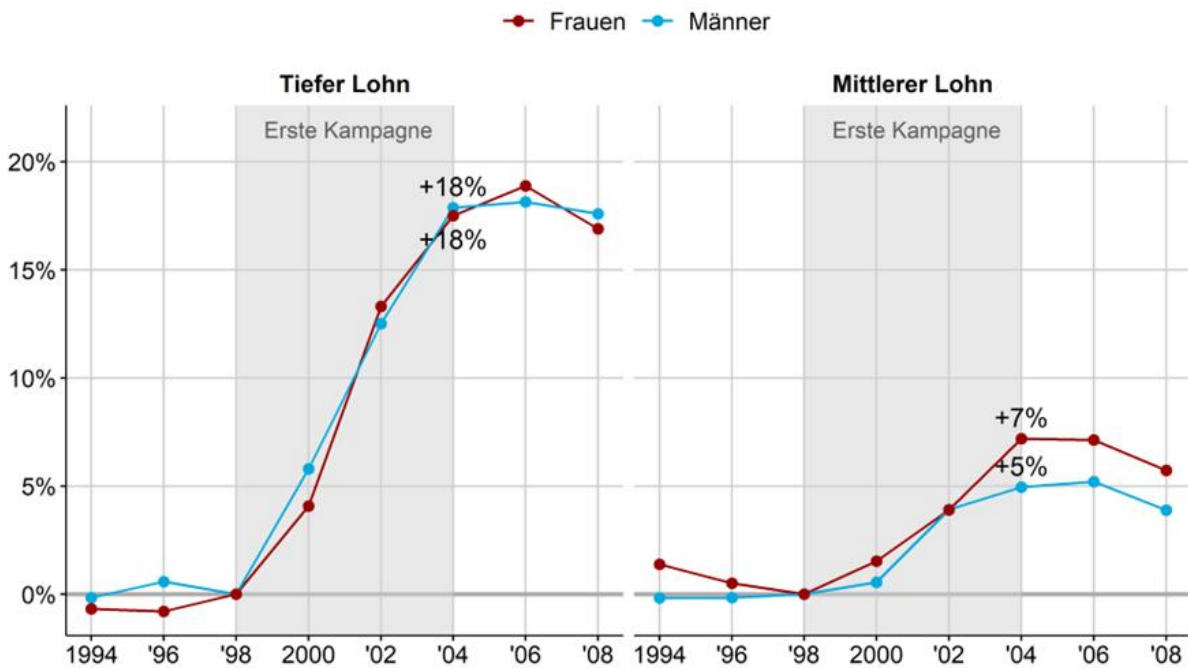
<sup>61</sup> Blick, 8. Dezember 2000, S. 5.

<sup>62</sup> Hotel+Tourismus Revue, 31.5.2001, Interview mit Gastrosuisse Zentralpräsident P. Staudenmann.

<sup>63</sup> Berner Zeitung 30.5.2001, Die Gastrobranche will ihr Image verbessern.

### Grafik 2.3: Lohnwachstum der tiefen und mittleren Löhne im Gastgewerbe im Vergleich zu 1998

Teuerungsbereinigtes Wachstum des tiefen und mittleren Bruttomonatslohns (standardisiert auf eine 40-Stundenwoche, inkl. evt. 13. Monatslohn, Bonus, Erschwerniszulagen), im Vergleich zu dem 10 bzw. 50 Prozent der Frauen bzw. Männer im Gastgewerbe weniger verdienen



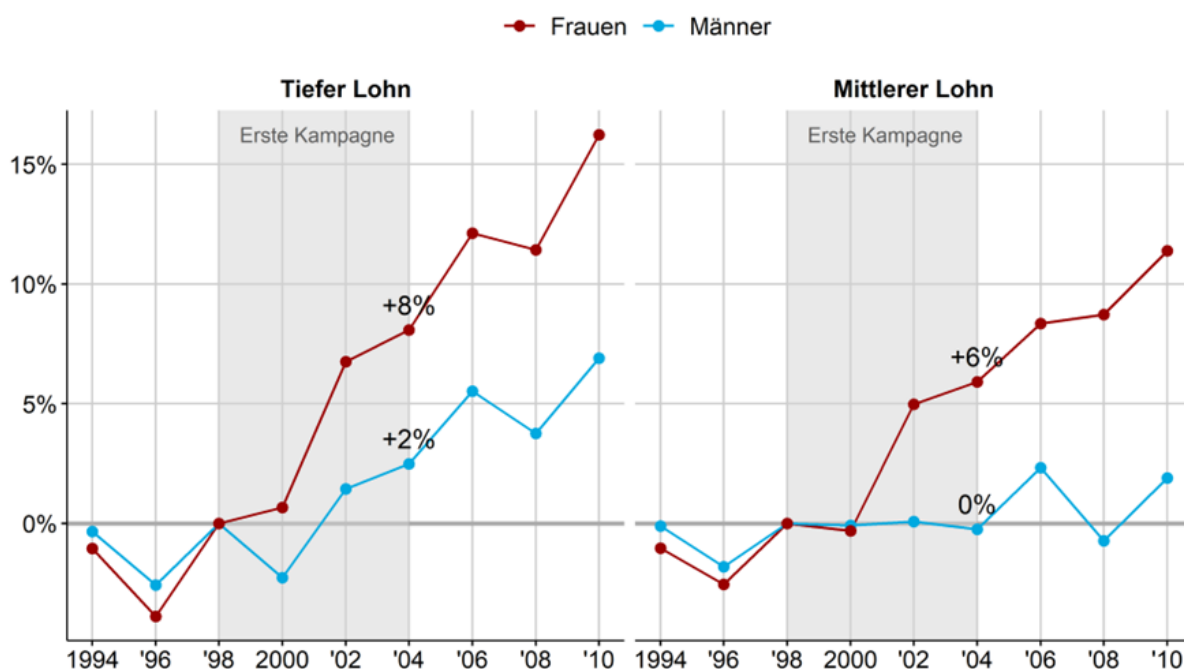
Quelle: Eigene Auswertung der Lohnstrukturerhebung 1994-2008 des BFS

Die Erhöhung zeigt sich auch deutlich in den Lohnstatistiken. Besonders die tiefen, aber auch die mittleren Löhne im Gastgewerbe legten zwischen 1998 und 2004 substanzielle zu. Der Tieflohnanteil in der Branche verringert sich stark. Dieser Fortschritt, welche Zehntausenden Ungelernten im Gastgewerbe ein substanzielles Plus brachte, dürfte eine der grössten Lohnfortschritte in der GAV-Geschichte gewesen sein.<sup>64</sup> Damit befreite sich das Gastgewerbe für einige Jahre vom Image einer Branche mit Hungerlöhnen.

<sup>64</sup> Ein Wermutstropfen war ein Abschlag von 10% in den Bergregionen, der später jedoch wegfiel.

## Grafik 2.4: Lohnwachstum der tiefen und mittleren Löhne bei den Supermärkten und Warenhäusern im Vergleich zu 1998

Teuerungsbereinigtes Wachstum des tiefen und mittleren Bruttomonatslohns (standardisiert auf eine 40-Stundenwoche, inkl. evtl. 13. Monatslohn, Bonus, Erschwerniszulagen), im Vergleich zu dem 10 bzw. 50 Prozent der Frauen bzw. Männer bei Supermärkten und Warenhäusern weniger verdienten



Quelle: Eigene Auswertung der Lohnstrukturerhebung 1994-2010 des BFS

Die Geschichte endete auch mit einem Erfolg für die neue Gewerkschaft unia: Sie hatte im Laufe der Kampagne mehrere Tausend Mitglieder gewonnen und (zusammen mit VHTL und Syna) den Antrag gestellt, als Vertragspartei in den L-GAV aufgenommen zu werden. Dies war auf massiven Widerstand von Gastrosuisse gestossen. Anlässlich der Allgemeinverbindlichkeitserklärung der Lohnerhöhung für 2001 erhoben die «Aussenseiter» Einspruch. Sie beriefen sich auf das Prinzip der «Offenen Tür» bei den GAV und wiesen darauf hin, dass die Union Helvetia alleine bei weitem nicht das Quorum von 50 Prozent der Arbeitnehmenden erreiche. Durch die Aufnahme von unia, Syna und VHTL würde die Repräsentativität der Arbeitnehmerseite signifikant erhöht werden. Der Bundesrat folgte dieser Argumentation.<sup>65</sup> Seit dem 1. Juli 2003 sind die Unia und die Syna zusammen mit der Hotel & Gastrounion Vertragspartner im L-GAV Gastgewerbe.

### Kampagne im Detailhandel

Gleich nach dem SGB-Kongress begannen unia und VHTL, welche im Detailhandel mehrere Tausend Mitglieder organisierten, die Planung einer koordinierten Kampagne im Detailhandel, einer Tieflohnbranche, die mit 330 000 Beschäftigten noch um einiges grösser war als das Gastgewerbe. Aber Tiefelöhne waren im Detailhandel genauso verbreitet, insbesondere unter den Frauen: 42 Prozent der weiblichen Beschäftigten hatten 1998 Löhne unter 3 000 Franken netto, bei den un- und angelernten Frauen waren es sogar 50 Prozent!

Auftakt der Kampagne war eine gemeinsame Pressekonferenz von VHTL und unia am 23. November 1999, an welcher die Resultate der BASS-Studie präsentiert wurden. Sie machte deutlich, dass Tiefelöhne nicht nur Übergangslöhne von Neueinsteigerinnen waren, wie die Arbeitgeber behaupteten, sondern auch Verkäuferinnen mit 40 oder 50 Altersjahren auf Löhnen unter 3 000 Franken sitzen blieben, zum Teil selbst mit Berufslehre. Dass Frauen überdurchschnittlich stark betroffen waren, wurde als eindeutige Diskriminierung aufgrund des

<sup>65</sup> Beschluss des Bundesrats vom 17.12.2001.

Geschlechts benannt. Schliesslich wiesen die Gewerkschafter:innen darauf hin, dass bei Löhnen unter 3 000 Franken oft die Sozialhilfe mitbezahlen müsse. Das Echo auf die Medienkonferenz war riesig, die Forderung «Keine Löhne unter 3 000» fand grosse Sympathie. Die Botschaften lauteten: « *Vivre avec moins de 3 000 fr par mois: indécent* »; « *Les syndicats se prennent à la misère* »; « *Der Tieflohn hat ein Geschlecht* »; « *Schuffen für ein Butterbrot* »; « *Hungerlöhne* ».

Die junge Gewerkschaft unia war in der Folge im Jahre 2000 in der ganzen Schweiz auf Plätzen und vor Verkaufszentren mit einer Aufklärungskampagne über die Löhne im Verkauf unterwegs. Vorgängig hatte sie eine Umfrage bei Verkäuferinnen gemacht und sondiert, ob sie mit einer öffentlichen Aufdeckung ihrer Tieflöhne einverstanden wären, was klar der Fall war. An Ständen wurden die Kund:innen darüber informiert: « *Die Hälfte der Verkäuferinnen ohne Lehrabschluss verdient unter 3 000.– netto* ». « *Auch mit Lehrabschluss verdienen 40% der Frauen weniger als 3 000.– netto* ». « *Der Lohnunterschied zu den Männern beträgt 31%* »; « *37% der über 45-jährigen Verkäuferinnen verdienen immer noch weniger als 3 000.– netto* ». Gegenüber diesem Skandal betonte die Kampagne der unia: « *Der Verkaufsberuf erfordert ... umfangreiche Fachkenntnisse und menschliche Qualitäten. All dies muss anständig entlohnt werden!* » « *Kompetent bedienen – anständig verdienen!* » Auffallend bei dieser Aufklärungsarbeit war, dass die Mehrheit der Kund:innen nie erwartet hätte, dass Verkäuferinnen so wenig verdienten. Die meisten dachten, der Verdienst liege bei 4 000 Franken!

Der öffentliche Druck auf die Arbeitgeber stieg. Als eines der ersten Unternehmen merkte Coop, was auf sie zukam. Einzelne Regionalgenossenschaften erhöhten die Mindestlöhne im GAV mit der VHTL bereits auf den 1. Januar 2000 auf 3 000 Franken, und die Coop-Führung gab in den GAV-Verhandlungen das Versprechen ab, dass ab 2001 überall die Löhne auf mindestens 3 000 Franken angehoben werden sollten.

Anders als Coop bockte die Migros in den GAV-Lohn-Verhandlungen mit der VHTL. Der MGB glaubte, sich hinter der Autonomie der einzelnen Regionalgenossenschaften verstecken zu können. Ins Auge eines Hurrikans kam die Migros in mehreren sehr gut recherchierten Berichten von Karin Bauer in der «Rundschau». Der damalige Chef der grössten Regionalgenossenschaft Aare, Herbert Bolliger, ignorierte die sehr tiefen Löhne erst um sie dann als Einzelfälle abzutun.<sup>66</sup> Als aufgedeckt wurde, dass Migros-Angestellte Fürsorgeunterstützung beanspruchen mussten und die Berner Sozialbehörde dies offen als Subventionierung der Migros kritisierte, fegte ein wahrer Shitstorm über das Unternehmen hinweg. Bekenntnisse der Betroffenheit der Spitzenmanager nützten nichts mehr. Wussten die Chefs denn nicht, was ihre Leute verdienten? Geradezu Öl ins Feuer schüttete der oberste Konzernchef Peter Everts: « *Wir fordern alle Mitarbeitenden, die sich in einer unverschuldeten Notlage befinden, auf, sich unverzüglich mit unserer Personalberatung in Verbindung zu setzen.* »<sup>67</sup> Interne Sozialhilfe anstatt anständiger Löhne, das kam nochmals schlecht an.

Der öffentliche Druck brachte die Migros-Spitze schliesslich zum Nachgeben: Anfang Dezember 2000 beschloss der Migrosgenossenschaftsbund (MGB), dass ab dem 1. Januar 2001 keine einzige Vollzeitarbeitende mehr unter 3 000 Franken verdienen solle. Und der MGB ergriff die Flucht nach vorne und versprach ab 2003 sogar 3 300 Franken brutto. Wie gross der Druck gewesen war, zeigte sich in der Tatsache, dass die Migros dies im Dezember in ganzseitigen Inseraten unter dem Titel «Wir handeln» verkündigte. Kurzzeitig brachen während dem Entrüstungssturm auch Umsätze ein. Ohne dass die Gewerkschaften je eine Boykottaufrufung geäussert hatten, dachten einige wohl wie ein Leserbriefschreiber, der festhielt, er wolle bei Migros « *keine subventionierten Hörnli einkaufen* ».

<sup>66</sup> Rundschau, Karin Bauer, 22.11.2000

<https://www.srf.ch/play/tv/rundschau/video/migros-lohn?urn=urn:srf:video:e6fd4d16-1b02-4cb3-9e04-d810975afb8c>.

<sup>67</sup> Zitiert aus BAZ, November 2000.

## Mindestlöhne im Detailhandel:

# Wir handeln!

**Ab 1. Januar 2001 wird es bei der Migros keine festangestellten und Vollzeit tätigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mehr geben, die nicht einen Bruttolohn von mindestens Fr. 3000.- erhalten. Und wir gehen noch einen Schritt weiter: ab 2003 garantieren wir allen unseren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern einen Mindestlohn von Fr. 3300.- brutto pro Monat. Und dies mal dreizehn!**

Eine arbeitnehmerfreundliche Sozialpolitik gehört seit 75 Jahren zu den Eckpfeilern unserer Unternehmensphilosophie. Darum wollen wir gerechte Löhne zahlen. Aber nicht nur das: Alle unsere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter kommen in den Genuss von finanziellen Dienstaltersgeschenken und gehen mit 62 Jahren ohne Einschränkungen der Pensionskassenleistungen in Pension. Wir bezahlen Müttern einen 14wöchigen Schwangerschaftsurlaub. Ganz abgesehen von der finanziellen Partizipation und den im Landes-Gesamtarbeitsvertrag festgelegten grosszügigen Ferienregelungen.

Wir erheben damit und mit zahlreichen anderen Zusatzleistungen weiterhin den Anspruch, zu den fortschrittlichen Arbeitgebern unserer Branche zu gehören. An diesem Anspruch lassen wir uns messen. Darum korrigieren wir mit den beschlossenen Anpassungen der Mindestlöhne eine Schwachstelle in unserem Lohngefüge.

Wir wollen zufriedene Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und gerechte Löhne, weil wir uns bewusst sind, dass wir nur dann auch unsere Kundinnen und Kunden zufrieden stellen können.

Ihre **MIGROS**

Abbildung 1.4: Inserat der Migros in mehreren Tageszeitungen.

Nach einem harten Verhandlungs-Powerplay erreichte der VHTL,<sup>68</sup> dass Migros-Angestellte, die bisher zwischen 3 000 und 4 000 Franken verdient hatten, ebenfalls eine Lohnerhöhung von mindestens 100 Franken erhielten. Insgesamt war dieses Resultat ein riesiger Erfolg der Gewerkschaft. Die Migros-Führung hat dies nie mehr verwunden: 2004 packte sie bei der Integration der VHTL in die fusionierte Unia die Gelegenheit am Schopf, um die unbotmässige GAV-Vertragspartnerin aus dem GAV auszuschliessen.<sup>69</sup>

Die Erhöhung der Mindestlöhne auf 3 000 Franken bei Coop und Migros hatte Signalwirkung auch auf andere grössere Unternehmungen in der Branche, was die Gewerkschaft natürlich

<sup>68</sup> Zäher, erfolgreicher Verhandlungsführer war damals Robert Schwarzer.

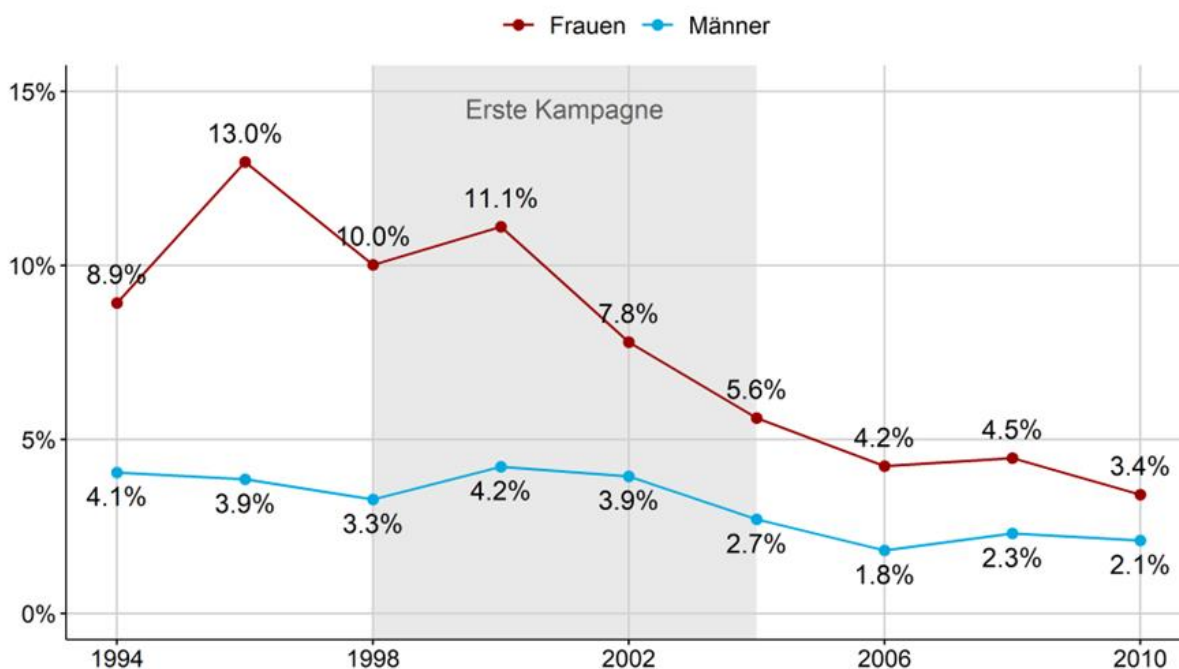
<sup>69</sup> In den Verhandlungen um die Unterzeichnung des Migros L-GAV durch Unia wurde noch 2005 deutlich, dass die Migros-Führung Revanche nahm für die Schmach, welche sie 2000 erlitten hatte.

ausnützte. Unmittelbar bei Globus, wo weitgehend der GAV Migros galt. Später zogen Pick Pay, H&M, EPA, und Volg nach. Denner zahlte zwar schnell 3 200 Franken, dies jedoch mit weit längeren Arbeitszeiten und wurde deshalb in der Kampagne unter Druck gesetzt.

Der öffentliche Druck auf die Unternehmungen wurde umso grösser, als in der Öffentlichkeit bekannt wurde, welche Löhne sich die CEO der grossen Unternehmen selbst auszahlten und welche Lohnsteigerungen sie durchsetzen konnten. Zum Beispiel lag der Mindestlohn bei Migros im Jahre 2002 noch bei 3 000 Franken, während der Chef Anton Scherrer 41 000 Franken kassierte und noch eine Erhöhung von 20 Prozent wollte.<sup>70</sup> Die sich weiter ausdehnende Lohnschere war Wind in den Segeln der gewerkschaftlichen Lohnkampagne.

### Grafik 2.5: Tieflohnentwicklung bei den Supermärkten und Warenhäusern

Anteil aller Beschäftigten mit Löhnen unter 60% des Medianslohns der Privatwirtschaft



Quelle: Eigene Auswertung der Lohnstrukturerhebung 1994-2010 des BFS

Auf Schwierigkeiten stiess die Kampagne jedoch bei den Tausenden kleinen Detailhandelsgeschäften. Sie konnten öffentlich kaum angegriffen werden, da die Löhne nicht bekannt waren. Und der Hebel eines Branchen-GAV fehlte mit Ausnahme der Buchhändler:innen (hier drängte die Comedia auf einer Erhöhung der Minimallöhne). So konnte kein Arbeitgeberverband zur Verantwortung gezogen werden. Der Detailhandelsverband war gesamt-schweizerisch unbedeutend und löste sich 2014 sogar auf.

### Kampagnen in anderen Branchen

Weniger prominent, aber nicht ohne Erfolg, waren Kampagnen in anderen Branchen: Im Reinigungsgewerbe, bei den Zeitungsverträger:innen, bei den Flight Attendants, in der graphischen Industrie, der Textilindustrie, der Nahrungsmittelindustrie, u.a. Alles Branchen, in welchen GAV bestanden oder in Aushandlung waren. Auch bei der öffentlichen Hand hatte die Kampagne Druck aufgebaut, auch wenn hier nur wenige Angestellte unter 3 000 Franken verdienen. Der Bundesrat war jedoch im Dezember 2001 bereit zu prüfen, ob die Verwaltung und die bundesnahen Unternehmen (RUAG, Swisscom, SRG, u.a.) Löhne unter 3 000 netto bezahlen.<sup>71</sup>

<sup>70</sup> CASH, 15. und 22. Nov. 2002.

<sup>71</sup> Postulat Susanne Leutenegger Oberholzer 9.5.2001, entgegengenommen vom BR am 7.12.2001.

Kaum geführt wurde die Kampagne dagegen im Bau-Gewerbe, hier gab es kaum mehr Löhne unter 3 000 Franken. Auch in der Metall- und Maschinenbranche und der Elektronikindustrie waren Löhne unter 3 000 kaum ein Thema – erst zehn Jahre später wurde klar, dass auch hier noch Tausende Frauen mit Tieflöhnen arbeiteten.

## 2.4 Programmatische und ökonomische Auseinandersetzungen um Tieflöhne

Die Auseinandersetzung über die Tieflöhne konnte natürlich nicht nur mit einer skandalisierenden Kampagne geführt werden. Sie brauchte eine ökonomischen wie auch eine programmatische Grundlage. Eine solche wurde zu Beginn der Kampagne in der Arbeitsgruppe des SGB entwickelt. Insbesondere wurde die Verantwortung der Arbeitgeber betont, existenzsichernde Löhne zu zahlen. Das ist ihre Fürsorgepflicht. Sie können diese nicht an den Staat delegieren. Sie können auch nicht erwarten, dass die Arbeitnehmer noch einen Zweitjob ausüben, um über die Runden zu kommen. Sie dürfen auch nicht die Risiken des schwankenden Geschäftsgangs mit schwankender Entlohnung auf die Arbeitnehmenden überwälzen, wie dies bei Arbeit auf Abruf der Fall ist.<sup>72</sup>

Vertieft setzte sich eine vom **SGB 1999 beauftragte Expertengruppe**<sup>73</sup> mit der Frage der Mindestlöhne und mit der Möglichkeit eines allgemeinen gesetzlichen Mindestlohnes auseinander. Der Bericht erschien im Mai 2000.<sup>74</sup> Er konstatierte einen relativ grossen Tieflohnsektor in der Schweiz und eine Zunahme von Working Poor in den 1990er Jahren, insbesondere aufgrund der Tendenz zur Prekarisierung der Arbeitsverhältnisse (Arbeit auf Abruf, unfreiwillige Teilzeitarbeit, u.a.). Besonders betroffen waren auch hier die Frauen, weshalb erhöhte Mindestlöhne einen Beitrag zu mehr Lohngerechtigkeit darstellten. Der Bericht hielt fest, dass die Schweiz mit der neuen Bundesverfassung und über internationale Abkommen verpflichtet war, etwas zu unternehmen gegenüber Löhnen, welche nicht zum Leben reichten. Da nur etwa 40% aller Lohnabhängigen Gesamtarbeitsverträgen unterstellt waren, welche auch verbindliche Mindestlöhne regelten, warf der Bericht die Frage der Einführung gesetzlicher Mindestlöhne auf. Solche waren im Ausland zum Teil mit gutem Effekt in Kraft.

Ausführlich befasste sich der Bericht mit der Behauptung, generelle Mindestlöhne würden die Beschäftigung gefährden. Er zeigte anhand der neueren Literatur auf, dass – abgesehen von Jugendlichen unter 20 Jahren – von generellen Mindestlöhnen keine negativen Beschäftigungseffekte ausgingen. Die Expertengruppe rechnete auch den Effekt der Einführung eines Mindestlohnes von 3 000 Franken auf die Lohnkosten einzelner Branchen aus. Für Industrie und Gewerbe rechnete sie mit geringen Kosten, höher veranschlagten sie diese in bisherigen Niedriglohnbranchen im Dienstleistungssektor. Hier schien es sinnvoll, die Lohnerhöhungen zeitlich zu staffeln. Auch bei der Preisentwicklung rechnete man mit nur geringen Auswirkungen.

Die Expertengruppe wandte sich klar gegen die Einführung von Lohnzuschüssen oder einer negativen Einkommenssteuer. Mit dem Argument, die Beschäftigten würden genug zum Leben haben, könnten Unternehmen die Löhne noch weiter senken.

Demgegenüber skizzierte der Bericht drei Möglichkeiten zur Durchsetzung und Erhöhung der Mindestlöhne in der Schweiz:

- Eine starke Ausweitung der Geltungsbereiche von Gesamtarbeitsverträgen.
- Die Einführung flankierender Massnahmen zur Personenfreizügigkeit mit der EU (verstärkte Allgemeingültigkeit der GAV, Branchenmindestlöhne via NAV).
- Die Einführung eines nationalen gesetzlichen Mindestlohns.

<sup>72</sup> Argumente und Gegenargumente, in: Kein Lohn unter 3000 Franken, SGB-Dokument Nr. 67, 1999, S. 29f.

<sup>73</sup> Die Expertengruppe setzte sich zusammen aus den Ökonomen Yves Flückiger, Serge Gaillard und Stefan Spycher und den Jurist:innen Elisabeth Freyvogel, Thomas Gabathuler, Thomas Geiser, Pascal Mahon und Colette Nova.

<sup>74</sup> Expertenbericht Mindestlöhne, Red. Serge Gaillard und Daniel Oesch, SGB-Dossier Nr. 6, Mai 2000.

Die Expertengruppe verzichtete darauf, sich auf eine dieser drei Varianten festzulegen. Aber sie unterstützte die Bestrebungen mit Mindestlöhnen dafür zu sorgen, in der Schweiz mindestens Löhne zwischen 3 000 und 3 400 Franken brutto zu bezahlen.

Diese Positionen waren alles andere als Mainstream. Eine Heerschar von Journalisten, Politikerinnen und Wissenschaftler argumentierte in konträrer Richtung. Bürgerliche Ökonomen wollten die Tieflohne keineswegs anheben, sondern verlangten im Gegenteil die Schaffung eines grösseren Niedriglohnsektors in der Schweiz. Die Schweiz sei im Zeitalter der Globalisierung und der De-Lokalisierung nicht mehr konkurrenzfähig. Sie müsse im Sinne einer inneren Abwertung ihre Lohnkosten senken. Dies gelte insbesondere für die Arbeit von Ungelernten und in wenig produktiven Branchen. Deren Jobs könnten nur aufrechterhalten werden, wenn das Lohnniveau substantiell gesenkt werde. Ansonsten würde die am Ausgang der Krise der 1990er-Jahre rekordhohe hohe Arbeitslosigkeit nicht nur bestehen bleiben, sondern sich noch ausweiten. Um diesen Wandel zu bewerkstelligen, müssten die alten, mit den Gewerkschaften vereinbarten Arbeitsmarktregulierungen dereguliert werden. Damit die Arbeitenden des Niedriglohnsektors dennoch nicht hungern müssten, schlugen viele Ökonomen und auch einige Politiker:innen Lohnzuschüsse oder eine negative Einkommenssteuer vor:

- Bereits erwähnt wurde **Walter Wittmann**, Professor an der Universität Freiburg. Die Weltwoche bezeichnete ihn als «Milton Friedmann der Alpen». Für ihn war 1996 klar, dass das Lohnniveau um 30 Prozent gesenkt werden müsse, damit die Konkurrenzfähigkeit der schweizerischen Wirtschaft wiederhergestellt werden könne: «Da könnt Ihr machen, was Ihr wollt, es ist der Markt der Euch dazu zwingen wird.»<sup>75</sup>
- **Christoph Koellreuter**,<sup>76</sup> Leiter der BAK Basel, forderte, bei unqualifizierten Arbeitnehmern müsse der Lohn reduziert werden, um die Arbeitslosigkeit zu senken. Die Konkurrenz durch Indien und China, wo man zu Tiefstlöhnen arbeite, sei zu gross. Koellreuters Modell zur Existenzsicherung der Arbeitenden: Der Staat garantiert einen Grundlohn von 2 100 Franken, wer weniger verdient erhält die Differenz ausbezahlt, die Betroffenen wären nicht mehr Sozialhilfeempfänger.<sup>77</sup>
- Der Ökonom und Journalist **Beat Kappeler** konstatierte, dass es Working Poor immer gegeben habe, neu sei, dass man ihnen Aufmerksam schenke. Aber Tieflohne sind heute unausweichlich, da wir uns in einem offenen Weltmarkt bewegten. Da müsse der Staat helfen, die Familien durchzubringen.<sup>78</sup> Wie der Staat dies tun könne, schilderte Kappeler in vielen Beiträgen in der Weltwoche. Zum Beispiel mit Checks für Haushalts- und Gartenhilfen, wie sie in Frankreich an die wohlbestallten Haushalte auszahlt würden.<sup>79</sup> Oder mit einer negativen Einkommenssteuer, wie sie in den USA mit den «Earned income tax credit» ausprobiert würde.<sup>80</sup>
- Der als liberaler «Vordenker» gehandelte Direktor des Gottlieb Duttweiler Instituts, **Christian Lutz** sah einen radikalen Wandel der Schweiz ins «nachindustrielle Zeitalter» voraus. Als «Anhänger einer radikalen Liberalisierung des Arbeitsmarktes» war er überzeugt: «Das zweiseitige Monopol von Arbeitgebern auf der einen und Gewerkschaften auf der anderen Seite wird auf die Dauer nicht funktionieren. Der Arbeitsmarkt muss funktionieren wie jeder andere Markt auch.»<sup>81</sup> Da dabei viele auf der Strecke bleiben, müsse ein garantiertes Grundeinkommen für jeden Bürger und jede Bürgerin eingeführt werden, welches die bestehenden sozialen Sicherungssysteme ersetze. Das Grundeinkommen würde natürlich nur das Lebensminimum garantieren. Für die Absicherung des Lebensstandards müssten sich die Leute in privaten Kollektivversicherungen versichern, wie dies bei der Altersvorsorge mit zweiter und dritter Säule der Fall sei.

<sup>75</sup> Fernsehsendung «Marktplatz» 12.12.1996.

<sup>76</sup> Basler Zeitung 26.10.1997.

<sup>77</sup> Basler Zeitung 26.10.1997.

<sup>78</sup> Interview in Coopzeitung 5.4.2000.

<sup>79</sup> Weltwoche 17.8.1995 und 2.1.1997.

<sup>80</sup> Weltwoche 17.8.95 und 15.4.1997 und 2001.

<sup>81</sup> Sonntagszeitung, 30.7.1996.



- Arbeitgeberdirektor **Peter Hasler** vertrat in den 1990er-Jahren die Position, es sei besser die Löhne zu senken als Arbeitsplätze zu verlagern. Dabei gäbe es für die Löhne keine Grenze nach unten.<sup>82</sup> Die Zunahme von Working Poor seien kein Problem, für welches die Arbeitgeber mitverantwortlich seien: «*Unternehmen sind keine Sozialhilfeeinrichtungen und nicht dazu da soziale und persönliche Probleme zu lösen.*» Mindestlöhne waren nach Hasler keine Lösung, im Gegenteil: «*Die Folgen von staatlich verordneten Mindestlöhnen sind Stellenabbau und Schwarzarbeit*». Die Sozialhilfe war für Hasler die einzige vernünftige Antwort auf die Armut.<sup>83</sup> Lohnzuschüsse lehnte er jedoch klar ab, sie kämen einer Subventionierung von Unternehmen mit tiefen Löhnen gleich und würden zu Missbrauch einladen.
- **Eric Scheidegger** (damals Wirtschafts-Berater von Bundesrat Pascal Couchepin) und **Aymo Brunetti** (damals in der Geschäftsleitung des SECO) antworteten direkt auf die gewerkschaftliche Mindestlohnkampagne. In einem ausführlichen Beitrag in der NZZ unter dem Titel «Einkommenszuschüsse statt Minimallöhne», behaupteten sie, Einkommenszuschüsse hätten sich bewährt, wie die «Earned income tax Credits» in den USA zeigten. Mindestlöhne dagegen würden Arbeitsplätze vernichten und kaum die Armut bekämpfen. Deshalb seien Einkommenszuschüsse das sinnvollere Instrument zur Bekämpfung der Armut von Arbeitenden. Allerdings müssten sie kostenneutral sein, Einsparungen könnten u.a. bei der Arbeitslosenversicherung gemacht werden.<sup>84</sup>
- Ein paar Monate später zog ihr Chef, der freisinnige Bundesrat **Pascal Couchepin** nach: Löhne, die nicht zum Leben reichen, seien zwar «stossend». Oft würden aber die tiefen Löhne das Haushaltseinkommen der Familie bloss «ergänzen». Einen Mindestlohn per Gesetz lehnte er aber kategorisch ab, denn damit würde «*ein Teil der Bevölkerung aus dem Wirtschaftsleben ausgegrenzt*», weil die Arbeitslosigkeit steige. Besser seien Sozialzuschüsse.<sup>85</sup>
- Eine Studie von **Michael Gerfin**, Professor an der Universität Bern, an der Universität Bern versuchte schliesslich 2002 wirtschaftstheoretisch zu untermauern, dass Lohnzuschüsse Mindestlöhnen überlegen seien.<sup>86</sup>

Die Kanonen, die seit den 1990er-Jahren überall – von den Universitäten über die Thinktanks und die Medien bis zum Bundesrat – bereitstanden, um gegen die gewerkschaftliche Forderung für einen generellen Mindestlohn loszuschiessen, waren also stark gerüstet. All den neoliberalen Exponenten der Schaffung eines grösseren Tieflohnsektors war bewusst, dass damit ein massives gesellschaftliches Problem geschaffen würde. Sie machten deshalb Vorschläge für Lohnzuschüsse und ähnliche Kompensationsinstrumente. Diese waren jedoch nie ernst gemeint, sondern nur Verwirrungstaktik für den beabsichtigten Sozialabbau und gegen die Idee eines allgemeinen Mindestlohnes. Keiner der genannten Herren hat je erst auch je ernsthaft darauf hingearbeitet, Lohnzuschüsse oder eine negative Einkommenssteuer, auf welche Tieflöhner:innen einen Rechtsanspruch haben, hinzuarbeiten.

Gegenüber der in der Kampagne «Keine Löhne unter 3 000 Franken» mit brutaler Offenheit aufgezeigten Not der Working Poor und dem Skandal, dass diese von ihren Arbeitgebern nicht höhere Löhne erhielten, erwiesen sich all die professoralen und ideologischen Argumente jedoch als hohl. Wer sie in kontradiktorischen öffentlichen Diskussionen zu vertreten wagte, erschien im besseren Falle als weltfremd, meist aber als zynisch.<sup>87</sup> Mit dem wirtschaftlichen Aufschwung ab Ende der 1990er-Jahre, welcher die Arbeitslosigkeit zu Beginn des dritten Jahrtausends stark abzubauen half, und mit den Erfolgen der Mindestlohnkampagnen traten diese neoliberalen Positionen etwas in den Hintergrund. Auch ein Peter Hasler gestand nun ein, dass Löhne unter 3 000 nicht sinnvoll seien. Er anerkannte, dass es einen

<sup>82</sup> Sonntagszeitung 3. und 10. November 1996.

<sup>83</sup> Coopzeitung, 21.6.2000, «Die Wirtschaft ist nicht an allem schuld».

<sup>84</sup> NZZ 24.5.2000.

<sup>85</sup> Handelszeitung, 3.1.2001.

<sup>86</sup> Gerfin, M./Leu R. / Brun S. / Tschöpe A. (2002) Armut unter Erwerbstätigen in der Schweiz: Eine Beurteilung alternativer Wirtschaftspolitischer Lösungsansätze.

<sup>87</sup> Rundschau 1999.

moralischen Druck gebe, «ausreichende» Löhne zu zahlen.<sup>88</sup> Aber er lehnte generelle Mindestlöhne weiterhin ab.

Eine ernsthaftere Strömung verlangte als Antwort auf die zunehmende Armut ein garantiertes Grundeinkommen. Sie erachtete die Forderung nach einem existenzsichernden Mindestlohn als illusionär, da die Lohnarbeit sowieso zu einem grossen Teil ausgehen werde. Wir würden uns auf eine «Zweidrittel Gesellschaft» zubewegen, in welcher ein Drittel der Erwerbsbevölkerung ohne bezahlte Arbeit bleibe. Sie verlangten deshalb die Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens.

- **Hans Ruh**, Professor an der Universität Zürich, begründete die Forderung sozialetisch. Ein bedingungsloses Grundeinkommen leite sich aus dem Anrecht auf eine würdige Existenz ab und sei ein Gebot der Solidarität.<sup>89</sup> In zahlreichen Interviews vertrat er die Idee, die jedoch ihren Glanz verlor als Ruh bereit war, einen konkreten Betrag des Grundeinkommens – das auch Teile der bisherigen Sozialversicherungen ersetzen könnte – zu nennen: 1 500 Franken.<sup>90</sup>
- Schon früh hielten es Exponenten der **Grünen Partei** für unmöglich, dass die Verkürzung der Arbeitszeit genügen würde, um je wieder Vollbeschäftigung herzustellen. Ein Garantiertes Grundeinkommen müsste eine Absicherung für den einen Drittel der Gesellschaft garantieren, welcher aus der Lohnarbeit ausgegrenzt werde.<sup>91</sup> Die Grüne Partei übernahm als einzige politische Partei die Forderung und führte sie 2001 in einem Positionspapier aus, jedoch ohne dies der Forderung nach einem generellen Mindestlohn entgegenzustellen.<sup>92</sup>

Der Forderung nach einem bedingungslosen Grundeinkommen ist Ernsthaftigkeit nicht abzusprechen. Im Unterschied zu den oben ausgeführten neoliberalen Vorschlägen zu Lohnzuschüssen, die nie ernst gemeint waren, wurde das Grundeinkommen ernsthaft verfolgt, später auch mit einer eidgenössischen Volksinitiative. In der politischen Dynamik wurde das Grundeinkommen dennoch oft als Alternative zum Mindestlohn eingesetzt.

Eine Piste, welche Hans Ruh schon früh vorgeschlagen hatte,<sup>93</sup> war die Schaffung eines **zweiten Arbeitsmarktes mit «Teil-Löhnen»**.<sup>94</sup> Monika Stocker, Vorsteherin des Zürcher Sozialdepartements hatte bereits 1999 für Zürich die Schaffung von tausend «1 000-Franken-Jobs» gefordert. 2005 wurde dieser Ansatz breiter fundiert.<sup>95</sup> Die Behauptung «*Es wird keine Vollbeschäftigung mehr geben*», war der Ausgangspunkt. «*In der Realität der Arbeitsmärkte, insbesondere in den westlichen Industrieländern, hat sich eine definitive Wende vollzogen*». Viele Leute würden definitiv aus dem Arbeitsmarkt verdrängt. Schuld daran sei u.a., dass die Schaffung von Arbeitsplätzen zu teuer geworden sei. Die gewerkschaftliche Kampagne gegen Löhne unter 3 000 Franken sperre «*mit dieser Politik aber gerade Menschen ohne Arbeitsplatz aus*». Die Gewerkschaften wurden als «Lobby der Arbeit Besitzenden» kritisiert.

Peter Hasler, Direktor des Arbeitgeberverbands lobte den Bruch des Lohntabus durch Monika Stocker. Der Präsident der Zürcher Hoteliers fand, bei einem Lohn von 2 000 Franken würde er mehr Türsteher, Casseroliers und Putzpersonal anstellen. Der Migros-Chef bot Jobs für «Eintüter:innen» hinter den Kassen an.

Indem das Sozialdepartement Zürich einen überspannten Diskurs über Löhne und Arbeitsmarkt führte, ging das Kernanliegen leider gänzlich unter: Für die vielen Langzeit-arbeitslosen in diesen Jahren war es sinnvoll die bestehenden Beschäftigungsprogramme, Einsatzplätze

<sup>88</sup> Tages Anzeiger, 16.12.2000.

<sup>89</sup> Hans Ruh, Anders, aber besser. Die Arbeit neu erfinden. Frauenfeld 1995.

<sup>90</sup> Interview mit Hans Ruh in der Basler Zeitung BAZ, 21.7.1997.

<sup>91</sup> Peter Niggli, Krise des Sozialstaats und garantiertes Mindesteinkommen. In: Widerspruch 23/1992.

<sup>92</sup> Grüne Partei, Positionspapier zu Arbeit und sozialer Sicherheit, 2001.

<sup>93</sup> BAZ, 21.7.1997.

<sup>94</sup> Kritische Analyse dazu in: Andreas Rieger, 1000-Franken-Jobs – eine Scheinlösung. In: WIDERSPRUCH 49/2005.

<sup>95</sup> Sozialdepartement der Stadt Zürich, Neue Perspektiven der Arbeitsintegration. Edition Sozialpolitik Nr. 11, 2015.

und Sozialfirmen zu stärken und auszubauen, allerdings klar abgegrenzt vom normalen Arbeitsmarkt der Privatwirtschaft.

Neben den Gegner:innen des Mindestlohns gab es in der öffentlichen Diskussion<sup>96</sup> damals aber auch Unterstützer:innen eines existenzsichernden Mindestlohns: In der damaligen Wochenzeitung CASH analysierte der Ökonom **Werner Vontobel** regelmässig verschiedene Facetten der Tieflohnpolitik, zeigte auf, dass Mindestlöhne keine Job-Killer seien. Er kritisierte die Billiglohnstrategie anderer Ökonomen als Versuch «*mit Almosen vom Staat Hungerlöhne aufzubessern*».<sup>97</sup> Nach dem St. Galler Arbeitsrecht-Professor **Thomas Geiser** besteht in der Schweiz ein ungeschriebenes Grundrecht auf Existenzsicherung. Vollzeit-Arbeitsverträge, die Löhne unter dem Existenzminimum vorsehen, würden gegen die öffentliche Ordnung verstossen.<sup>98</sup> **Carlo Knöpfel** analysierte für die Caritas regelmässig die Entwicklung der Working Poor. Neben sozialpolitischen Antworten befürwortete er auch die Erhöhung der Mindestlöhne. Der Genfer Professor **Yves Flückiger** war wohl damals der einzige universitäre Ökonom, welcher der Forderung nach substanzieller Erhöhung der Mindestlöhne in der Schweiz zustimmte.<sup>99</sup>

<sup>96</sup> Auch Zeitungen wie der «Blick» und der «Beobachter» berichteten immer wieder über konkrete Fälle von Tiefstlöhnen. Beispiel: Beobachter, Billiglöhne, Schindluderei für ein Butterbrot, Nr.10/2000.

<sup>97</sup> CASH, 7.8.1998.

<sup>98</sup> Thomas Geiser, Gibt es ein Verfassungsrecht auf einen Mindestlohn? Festschrift für Yvo Hangartner, 1998. Ebenso: Zeitung der GBI «Die neue Gewerkschaft», September 1998.

<sup>99</sup> Yves Flückiger, Tieflohnbezügler/innen und working poor in der Schweiz, Observatoire Universitaire de l'Emploi, Université Genève, 1999.

### 3. Der Europäische Kontext (2000 bis 2014)

Als 1998 in der Schweiz das Konzept der Mindestlohnkampagne entwickelt und beschlossen wurde, spielte die Entwicklung der Mindestlohnpolitik in Europa dabei noch kaum eine Rolle. Der Ansatz war weitgehend «auf dem eigenen Mist» gewachsen.

Von den Nachbarländern kannte einzig Frankreich einen gesetzlichen Mindestlohn mit einer langen Tradition, den *Salaire minimum interprofessionel de croissance* (SMIC); dieser war in der Schweiz allerdings nur in den Grenzkantonen der Romandie bekannt. In Österreich und Italien deckte ein starkes Tarifvertragssystem alle Branchen und auch einen Grossteil der Tieflohnbereiche ab, eine generelle Untergrenze für Tariflöhne war damals noch nicht in der Diskussion. In Deutschland hingegen war die Situation ähnlich wie in der Schweiz, aber die Idee eines gesetzlichen Mindestlohns gab es dort erst in einigen wenigen Köpfen. Dies änderte sich um den Jahrtausendwechsel mit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns in Grossbritannien und mit der beginnenden breiteren Diskussion in Deutschland.

#### 3.1 Grossbritannien<sup>100</sup>

1999 führte die damalige Labour-Regierung von Tony Blair einen gesetzlichen Mindestlohn für ganz Grossbritannien ein. Er sollte eine Antwort geben auf die Zunahme der Working Poor im Gefolge der neoliberalen Konterrevolution unter der Ägide von Margret Thatcher. Diese hatte die Kollektivverträge dezimiert: 1979 waren noch 70 Prozent aller Lohnabhängigen Tarifverträgen unterstellt, 50 Prozent in der Privatwirtschaft. 2004 waren es in der Privatwirtschaft nur noch 20 Prozent. Zudem wollte Blair mit dem gesetzlichen Mindestlohn die Personenfreizügigkeit mit der EU abfedern. Der gesetzliche Mindestlohn war in den britischen Gewerkschaften lange umstritten, der Staat sollte sich nicht in die Verhandlungen zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften einmischen. Als erste verlangten ab den 1970er-Jahren die Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes einen allgemeinen Mindestlohn, um den wachsenden Niedriglohnsektor ausserhalb und dann auch innerhalb des öffentlichen Dienstes zurückzudrängen. Nach der Schwächung der Gewerkschaften durch Thatcher in den 1980er-Jahren forderten auch Verbände aus dem Privatsektor einen gesetzlichen Mindestlohn. Auch die Labourpartei forderte 1989 einen Mindestlohn in der Höhe von 50 Prozent des Medianlohnes der Männer. Die Einführung des britischen Mindestlohns im Jahr 1999 erfolgte gegen den Widerstand der Mehrheit der Arbeitgeber und der Konservativen, welche massive Arbeitsplatzverluste prognostizierten. Dies erwies sich in der Folge als völlig falsch.

Bei seiner Einführung lag der gesetzliche Mindestlohn bei 3.60 Pfund respektive 47,6 Prozent des Medianlohnes. In den Folgejahren wurde er stark erhöht auf 4.85 Pfund; aufgrund der allgemeinen Lohnerhöhungen bedeutete dies aber nur eine Erhöhung auf 48,5 Prozent des Medianlohnes. Hunderttausende profitierten von der Einführung des Mindestlohnes, aber bald zeigte es sich, dass dieser vor allem in den teuren Städten viel zu tief lag: In den sozialen Bewegungen und den Gewerkschaften wurde deshalb bald über die Notwendigkeit von

<sup>100</sup> Pete Burgess, Der gesetzliche Mindestlohn in Grossbritannien. In: Schulten/Bispink/Schäfer, 2006.

«Living wages» diskutiert, d.h. eines grösseren Zuschlags auf den gesetzlichen Mindestlohn.<sup>101</sup>

Gegenüber dem Dumping durch Tieflöhne war der gesetzliche Mindestlohn wenig hilfreich. Insbesondere war er kein Ersatz für die fehlenden Branchenmindestlöhne, welche für Berufsleute mit Erfahrung und Ausbildung höhere Löhne vorsahen. Die Regierung Blair hatte bei der Einführung der Personenfreizügigkeit mit der EU auf jegliche flankierenden Massnahmen verzichtet, selbst auf eine Übergangsperiode. Ein britischer «Klempner» (Sanitärinstallateur) zum Beispiel hatte vor der Einführung der Personenfreizügigkeit ein Lohnniveau, das einiges über dem gesetzlichen Mindestlohn lag. Der sprichwörtliche «polnische Klempner» dagegen wurde – zumindest bei seiner Ankunft in Grossbritannien – zum gesetzlichen Mindestlohn angestellt. Dieser Druck auf die Löhne hat wesentlich zur kritischen Haltung vieler Lohnabhängigen in Grossbritannien gegenüber der Personenfreizügigkeit beigetragen.

Insgesamt war die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns in Grossbritannien jedoch ein Erfolg, den später auch konservative Regierungen nicht mehr in Frage stellten.

### 3.2 Deutschland

Die wichtigste Veränderung in den Nachbarländern der Schweiz begann Anfang der 2000er-Jahre in Deutschland, als auch hier die Forderung nach einem generellen Mindestlohn aufkam. In den 1990er-Jahren gehörte die These, dass Wachstum der Wirtschaft nur noch mit Lohnsenkungen möglich sei, zum ökonomischen Mainstream und wurde durch die Regierung Schröder ab 1999 auch in die Realität umgesetzt. Die «Agenda 2010» kürzte die Leistungen der Arbeitslosenversicherung und verschärfte die Zumutbarkeitsregelungen für Arbeitslose (Harz IV). Neu geschaffen wurden die sozialversicherungsbefreiten Minijobs. Diese Maschine funktionierte. Zusammen mit den Effekten der Osterweiterung entstand ein riesiger Niedriglohnsektor. Schröder rühmte sich 2005, *«einen der besten Niedriglohnssektoren aufgebaut zu haben, den es in Europa gibt»*. 2006 lag der Anteil von Bezüger:innen von Tieflöhnen unter 60 Prozent des Medians bei 15 Prozent, weit höher als in der Schweiz und als in vielen Ländern Europas.<sup>102</sup>

Ein Grund für die Zunahme der Tieflöhne war auch die sinkende Abdeckung durch Tarifverträge. Eine Mehrheit der Betriebe in Ostdeutschland entzog sich den Tarifverträgen, aber auch in Westdeutschland traten viele Unternehmer aus den Arbeitgeberverbänden aus oder wählten eine «OT-Mitgliedschaft» (das heisst ohne Tarifvertragsunterstellung). Hatte die Tarifabdeckung in den 1970er-Jahren in der BRD noch gegen 80 Prozent betragen, so sank sie anfangs der 2000er-Jahre auf unter 60 Prozent.

Auf diesem Hintergrund kam zu Beginn der 2000er-Jahre in einzelnen Gewerkschaften Deutschlands die Forderung nach einem gesetzlichen Mindestlohn auf.<sup>103</sup> Dies war für Deutschland gänzlich neu, denn die Lohnpolitik des Deutschen Gewerkschaftsbunds (DGB) und seiner Gewerkschaften war bis in die 1990er-Jahre ähnlich jener der Schweizer Gewerkschaften: Lohnpolitik fand in den Branchen statt und lag in der hochgehaltenen «Tarifautonomie» der Einzelgewerkschaften. Es war erst die Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten (NGG) und dann die Gewerkschaft Ver.di, welche um die Jahrtausendwende sahen, dass der Ausweitung des Niedriglohnsektors mit traditionellen Mitteln der Tarifarbeit nicht mehr beizukommen war und darum einen gesetzlichen Mindestlohn forderten. Vordenker der neuen Mindestlohnpolitik waren insbesondere Gewerkschaftsforscher am Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut (WSI) wie Claus Schäfer, Reinhard Bispinck und Thorsten

<sup>101</sup> Schulten, Thorsten / Müller Thorsten, Living Wages – Normative und ökonomische Gründe für einen angemessenen Mindestlohn. In: WSI-Mitteilungen 7/2017.

<sup>102</sup> Dank Tieflohnsektor und dank dezimierter Tarifabdeckung stiegen die Löhne in der Folge in Deutschland weniger als die Produktivität. Das Land verschaffte sich damit in Europa einen Wettbewerbsvorteil. Oft wurde den Deutschen Gewerkschaften vorgeworfen, sie hätten mit freiwilliger Lohnmässigung dazu beigetragen. Dies stimmt nur beschränkt. Die Lohnentwicklung in den Tarifbereichen erreichte beinahe die Produktivitätsentwicklung. Am schlechtesten war die Lohnentwicklung im Dienstleistungssektor ausserhalb der Tarifverträge. Hier drückte der Tieflohnsektor am stärksten auf die Löhne.

<sup>103</sup> Gabriele Sterkel/Thorsten Schulten/Jörg Wiedemuth (Hrg.), Mindestlöhne gegen Lohndumping, 2006.

**DGB**

**4,81 Euro für  
meinen Papa?**

**SCHÄM DICH!  
DEUTSCHLAND BRAUCHT DEN MINDESTLOHN.**

**KEIN LOHN  
UNTER 8,50  
Euro pro Stunde**

[www.mindestlohn.de](http://www.mindestlohn.de)

Unterstützen Sie uns: SMS mit „MINDESTLOHN, Vorname, Nachname, Wohnort“ an die 72626 (normale Gebühr, keine Weitergabe, Veröffentlichung ohne Nummer auf [www.mindestlohn.de](http://www.mindestlohn.de)). Mindestlohn jetzt auch mobil: [m.mindestlohn.de](http://m.mindestlohn.de)

Abbildung 3.1: Mindestlohnkampagne des DGB 2015. Quelle: [www.dgb.de/themen/++co++b3a0721c-cd82-11e4-9fa6-52540023ef1a](http://www.dgb.de/themen/++co++b3a0721c-cd82-11e4-9fa6-52540023ef1a) (Abgerufen: 10.10.2023).

Schulten.<sup>104</sup> Grundsätzliche Opposition meldete dagegen die Industriegewerkschaft Bergbau Chemie, Energie an. Auch die IG Metall und die IG Bau befürworteten keinen branchenübergreifenden gesetzlichen Mindestlohn, sondern wollten eine Regulierung ausgehend von den unteren Tariflöhnen, was in vielen Branchen zu unterirdisch tiefen Mindestlohnhöhen geführt hätte.

Ver.di startete 2004 unabhängig vom DGB eine Mindestlohnkampagne ähnlich jener in der Schweiz mit der Forderung «Keine Löhne unter 7.50 Euro in der Stunde». Anregungen bekam Ver.di unter anderem auch an der transnationalen Tagung von 2005 in Zürich (siehe unten). Wie die Schweizer Kampagne arbeitete Verdi mit einem Campaigning des «Naming and Shaming», indem einzelne Unternehmen mit Tiefstlöhnen aufs Korn genommen wurden, zum Beispiel in der Coiffure und anderen Bereichen der persönlichen Dienstleistungen, im Einzelhandel, in der Pflege und anderen Branchen. Formuliert wurde nicht ein guter oder «gerechter» Lohn, sondern eine Schamgrenze, unter der von einem würdigen Leben nicht mehr die Rede sein konnte. «Kein Lohn unter 7.50 Euro», «Mindestens ein Lohn zum Leben», «Arm trotz Arbeit», «Würde hat ihren Wert, Arbeit hat ihren Preis».<sup>105</sup>

2006 entschied sich auch der DGB-Kongress für die Forderung nach einem gesetzlichen Mindestlohn von 7.50 Euro, 2007 startete der DGB seine Mindestlohnkampagne. Am DGB-Kongress von 2010 wurde die Forderung auf 8.50 Euro aktualisiert. Auch der DGB klotzte für einmal mit seiner Kampagne: Mit riesigen Transparenten, die z.T. ganz Fassaden von Häusern im Umbau bedeckten.

<sup>104</sup> Bispinck, Reinhard / Schäfer, Claus: Niedriglöhne und Mindesteinkommen in Deutschland. In: Schulten/Bispinck/Schäfer, Mindestlöhne in Europa, 2006. Schäfer Claus, Der Niedriglohnsektor in der Verteilungsfalle. In: Sterkel Gabriele/Schulten Thors-ten/Wiedemuth Jörg, Mindestlöhne gegen Lohndumping, 2006.

<sup>105</sup> Riesige, weit herum sichtbare Anschrift an der Glasfassade des Ver.di Hauptsitzes in Berlin.

Sie fuhr auf mit gross beschrifteten Sattelschleppern, die auf Plätzen Halt machten und die Türen für eine Ausstellung über Tieflohne im Innern öffneten. Ein Doppeldecker-Bus für Touristen wurde umgestaltet zum Mindestlohn-Bus, der durch das Berliner Regierungsviertel kurvte, ebenso gab es ein Touristenschiff auf der Spree. Sodann wurde aktiven Mitgliedern viel Material zur Verfügung gestellt, Plakate, Fahnen für das Fahrrad, u.a.m. Ähnlich wie in der Schweiz hatte die Kampagne ein grosses öffentliches Echo und erhielt Unterstützung aus breiten Kreisen der sozialen Bewegungen, Kirchen und auch der fortschrittlichen Parteien, der Grünen und der SPD.

Die Arbeitgeber, zahlreiche Ökonomen sowie auch die FDP opponierten dagegen massiv.<sup>106</sup> Hunderttausende bis zu einer Million mehr Arbeitslose wurden prophezeit für den Fall der Einführung eines generellen Mindestlohnes von 8.50 Euro. «*Der Mindestlohn führt zu erheblichen Beschäftigungsverlusten. Diese sind im Westen unseres Landes erheblich. Im Osten werden sie erschütternde Ausmasse annehmen*» schrieben die grossen Wirtschaftsforschungsinstitute.<sup>107</sup> Eine Prognose, die total falsch lag (vgl. Kap. 7.)

Aber die Forderung nach einem allgemeinen Mindestlohn wurde in der Bevölkerung, auch bei Wähler:innen der CDU/CSU, so populär, dass Angela Merkel 2013 im Hinblick auf die Wahlen positive Signale abzugeben begann. 2014 beschloss die Regierung der grossen Koalition von CDU und SPD sodann die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes auf den 1. Januar 2015 in der Höhe von 8.50 Euro. Dieser Betrag war unterdessen allerdings relativ tief: er lag bei 49 Prozent des Medianlohnes. Verglichen mit den in der Schweiz vom SGB geforderten 22 Franken schien er sehr tief. Aber die 8.50 Euro betrafen bei ihrer Einführung etwa zehn Prozent aller Beschäftigten. Für rund 5 Millionen Beschäftigte in Deutschland brachte der gesetzliche Mindestlohn 2015 eine Lohnerhöhung.

### 3.3 Frankreich<sup>108</sup>

In Frankreich war der Mindestlohn nichts Neues, da der SMIC, der 1950 eingeführt wurde, bereits eine lange Tradition hat. Die Höhe des SMIC war immer beachtlich, sie lag meist im Bereich von 60 Prozent des Medianlohns. In Frankreich selbst war der SMIC in den 1990er Jahren unbestritten. Bürgerliche wie linke Regierungen passten ihn regelmässig an die Lohnentwicklung an, manchmal als populäre Massnahme just ein paar Monate vor den nationalen Wahlen. Kontrovers diskutiert wurde allerdings, dass Arbeitgeber, welche Lohnabhängige zum Mindestlohn anstellten, seit der Krise der 1990er-Jahren tiefere Sozialabgaben bezahlen mussten. Was als Anreiz zur Schaffung von Stellen gemeint war, hatte den perversen Effekt, dass es für Arbeitgeber unattraktiv wurde, Löhne leicht über dem Mindestlohn zu bezahlen. In der Wahrnehmung wurden in der Folge immer mehr Arbeitende «*auf den SMIC runtergedrückt*». Effektiv verdienten 2004 16 Prozent aller Lohnabhängigen in der Privatwirtschaft nur den SMIC.

Innerhalb der EU kam der SMIC im Rahmen der neoliberalen Politik der Deregulierung der Löhne und im Zuge der Schaffung von Billiglohnsektoren unter Druck. Der SMIC wurde mit seinem Niveau von 60 Prozent Median als zu hoch kritisiert und als zu unflexibel. So kamen von Seiten der EU verschiedenste Vorschläge, den SMIC zu flexibilisieren, d.h. nach unten aufzubrechen (Ausnahmen für jüngere Arbeitnehmende und andere Gruppen; Möglichkeit mit Tarifverträgen unter den SMIC zu gehen). Diese Vorschläge waren in Frankreich alles andere als populär und auch bürgerliche Regierungen scheuten sich, solche Verschlechterungen einzuleiten. Im Gegenteil waren die französischen Regierungen interessiert, dass die EU ihre Haltung zu gesetzlichen Mindestlöhnen revidieren würde und eine EU-weite Regelung auf relativ hohem Niveau einführen würde, um Druck von Frankreich wegzunehmen.

<sup>106</sup> Auch die NZZ zeigte sich sehr besorgt und zitierte ausführlich die warnenden deutschen «Wirtschaftsweisen» (NZZ 14.11.13 und 4.4.2014).

<sup>107</sup> Gemeinsamer Aufruf 12. März 2008.

<sup>108</sup> Bernhard Schmid/Thorsten Schulten, Der französische Mindestlohn SMIC, In: Schulten/Bispinck/Schäfer, 2006.

Für die Schweiz und insbesondere für das Frankreich nahe Genf war der SMIC zweifellos eine Quelle der Inspiration. Es ist kein Zufall, dass viele Anträge für einen gesetzlichen Mindestlohn in der Schweiz aus der Romandie, insbesondere aus Genf stammten.

### 3.4 Die Europäische Tagung und die Thesen von 2005

Ein Kristallisationspunkt für die gewerkschaftliche Diskussion auf europäischer Ebene war die Tagung «Mindestlöhne in Europa», welche am 21. und 22. April 2005 in Zürich stattfand. An ihr wurden die «Thesen für eine europäische Mindestlohnpolitik» lanciert.

Die Initiative zur Tagung kam einerseits aus der Schweiz, vom Denknetz und von der Unia, andererseits aus Deutschland vom WSI und der Böckler-Stiftung. Die Referate spiegeln den Stand der damaligen Diskussion und Lohnpolitik:

- Thorsten Schulten vom WSI zeigte die Entwicklung der Tieflohne und der Mindestlöhne in Europa auf.
- Jill Rubery von der Universität Manchester beleuchtete die Einführung des Mindestlohns in Grossbritannien und dessen Bedeutung für die Bekämpfung der Lohndiskriminierung der Frauen.
- Michel Husson vom IRES<sup>109</sup> in Paris analysierte die Wichtigkeit und die Probleme des SMIC in Frankreich.
- Andreas Rieger und Daniel Oesch referierten über die Mindestlohnkampagne in der Schweiz.
- Reinhard Bispinck und Claus Schäfer vom WSI zeigten die kontroverse Debatte über den gesetzlichen Mindestlohn in Deutschland auf.

An der Diskussion nahmen unter anderem Frank Bsirske und Wolfgang Piper von Ver.di teil, sie zeigten die Erfahrungen und Pläne ihrer Kampagne auf. Desgleichen Paul Rechsteiner vom SGB. Die Schweizer Kampagne stiess dabei auf grosses Interesse. Marie France Boutroue von der CGT betonte, wie umkämpft die Ausgestaltung des SMIC in Frankreich ist. Der Vertreter des EGB, Walter Cerfeda, wies auf die Uneinigkeit der Gewerkschaften in Europa hin, welche damals eine klare Positionierung verhinderte.

An der Tagung lag bereits ein Entwurf der «Thesen für eine europäische Mindestlohnpolitik» vor, welche Thorsten Schulten und Andreas Rieger ausgearbeitet hatten. Ihr Ausgangspunkt war die Zunahme der Niedriglohn-Empfänger:innen und der Lohnspreizung in Europa. Ausgehend von der europäischen Sozialcharta (1961), von den Übereinkommen der ILO zu Mindestlöhnen (1928 und 1970) und von der Europäischen Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer:innen (1989) formulierten die Thesen Ziele einer europäischen Mindestlohnpolitik wie der Verhinderung von Armuts- und Niedriglöhnen, die Bekämpfung von Lohndumping und Lohndiskriminierung oder die Verbesserung der Qualität der Arbeit. Die Thesen verlangten einen Mindestlohnansatz von kurzfristig mindestens 50 Prozent des Durchschnittseinkommens;<sup>110</sup> längerfristiges Ziel sollten 60 Prozent des Durchschnittseinkommens sein. Zum Vergleich: Die in der Schweiz geforderten 3 000 Franken entsprechen 2014 – brutto gerechnet bei 12 Monatslöhnen – etwas weniger als 60 Prozent des Medianlohns. Die Thesen fanden an der Tagung weitgehend Zustimmung und wurde in ihrer Endfassung gemeinsam von Vertreter:innen aus der Schweiz, Deutschland und Frankreich lanciert.<sup>111</sup> Es folgten mehrere Publikationen in deutscher, englischer und französischer Sprache.<sup>112</sup>

<sup>109</sup> Gewerkschaftsnahes « Institut de Recherches économiques et sociale ».

<sup>110</sup> Später setzte sich als Vergleichsmaßstab immer mehr auch das Medianeinkommen durch. Die 2005 geforderten 50% des Durchschnittseinkommens entsprach für die reicheren europäischen Ländern etwa 60% des Medianeinkommens.

<sup>111</sup> Unterzeichnende aus Deutschland: Thorsten Schulten, Reinhard Bispinck, Claus Schäfer (alle WSI). Aus Frankreich: Michel Husson und Antoine Math (beide IRES). Schweiz: Hans Baumann, Andreas Rieger Beat Ringger (alle Denknetz).

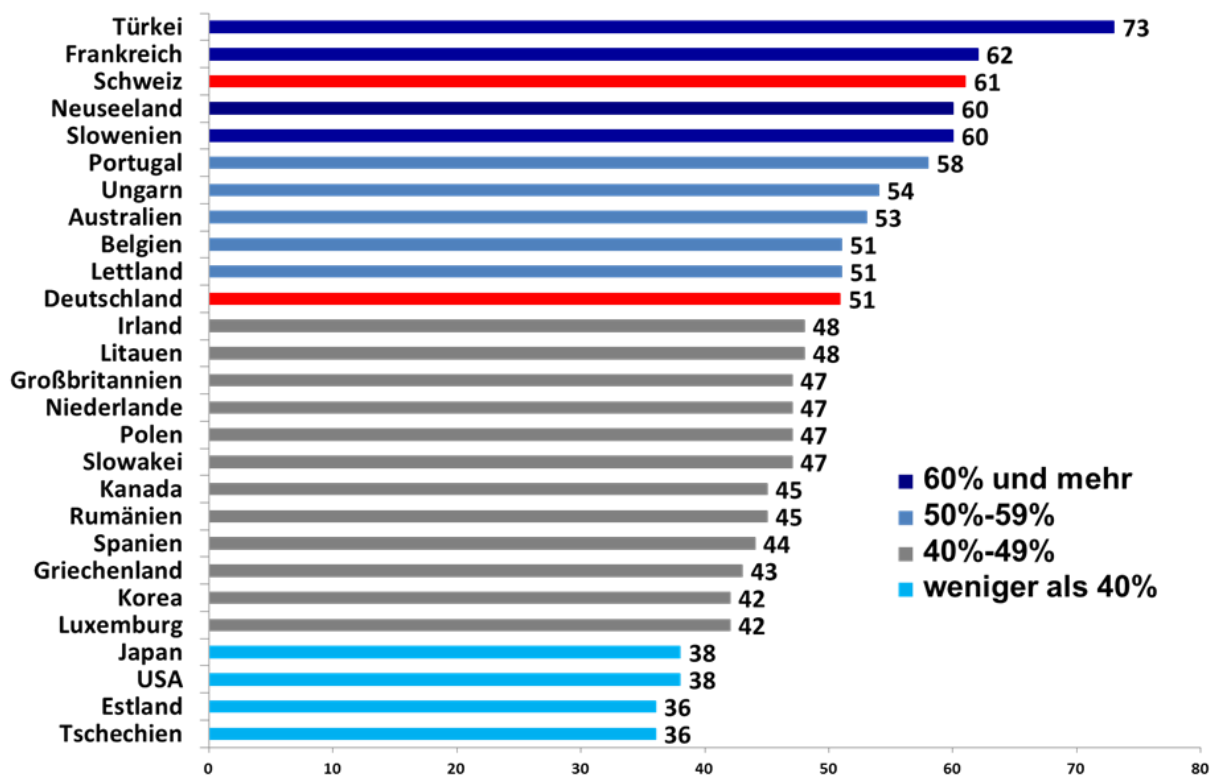
<sup>112</sup> Publikationen: Deutschland: Schulten/Bispinck/Schäfer, Mindestlöhne in Europa, 2006; Frankfurter Rundschau 2006. Schweiz: Denknetz Jahrbuch 2005; Frankreich: <http://hussonet.free.fr/thesemin.pdf>. Englische Version: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/102425890501100213>.



Auch in den Folgejahren gab es einen ständigen Austausch der Beteiligten, insbesondere zwischen der Unia und Ver.di sowie dem WSI. Im Vorfeld der Abstimmung über die Schweizer Mindestlohninitiative fand am 7. Februar 2014 erneut eine länderübergreifende Tagung statt, diesmal organisiert von der Unia.<sup>113</sup> Thorsten Schulten gab einen Überblick über die Mindestlöhne in Europa und fügte in seine Überblicksgraphik (unten) auch die Werte von Deutschland (die geforderten 8.50 Euro) und der Schweiz (die mit der Volksinitiative geforderten 22 Franken) an.

### Grafik 3.1 Mindestlohn im Verhältnis zum Medianlohn, 2012

in Prozent, die roten Balken signalisieren die geforderten gesetzlichen Mindestlöhne für Deutschland die Schweiz



Quelle: Thorsten Schulten, Mindestlohnregime in Europa – ein Überblick, Referat 7.2.2014

<sup>113</sup> Wolfgang Pieper von Ver.di referierte über die erfolgreiche Kampagne in Deutschland, Anne Eydoux (Université de Rennes) über die Wirkungen des SMIC in Frankreich, Daniel Lampart zu Mindestlohn und Arbeitsmarkt in der Schweiz.

## 4. Zwischenbilanz und Relaunch (2004 bis 2009)

### 4.1 Erste Zwischenbilanz

Die ersten Zwischenbilanzen der Mindestlohn-Kampagne fielen klar positiv aus:

Im **Luftkampf um die öffentliche Meinung** hatten die Gewerkschaften gewonnen. 86 Prozent der vom Marktforschungsinstitut LINK Befragten waren dafür, dass alle Angestellten in der Schweiz mindestens 3 000 Franken verdienen sollten.<sup>114</sup> Gemäss dem Sorgenbarometer der Credit Swiss waren 79 Prozent der der Meinung, dass das Problem der Armut mit staatlich festgesetzten Mindestlöhnen anzugehen sei.<sup>115</sup> Die «Politisierung» der Lohnfrage war damit gelungen. Die patronale Position «*lieber einen Tieflohn als gar keinen*» verfiel nicht – zumindest nicht auf der gesellschaftlichen Ebene. Auch die Argumente von Wirtschaftswissenschaftlern gegen den Mindestlohn (tiefe Löhne sind für wenig produktive Tätigkeiten angemessen) schienen in diesen Jahren keine breite Akzeptanz zu finden.

Im **Portemonnaie** der Leute in wichtigen Branchen hatte die Lohnkampagne zu grossen Lohnsprüngen geführt, so im Gastgewerbe und bei den Grossverteilern im Detailhandel. Grössere Erhöhungen konnten um die Jahrtausendwende auch in Teilen der Industrie (Wäschereien, Textilindustrie, Uhren- Elektronik-Industrie, ...) erreicht werden.

Die **Gewerkschaften** hatte mit der öffentlichen Kampagne in einigen Bereichen Kräfteverhältnisse schaffen können, welche sie betrieblich und am Verhandlungstisch nie hätten schaffen können. Verbindlich durchsetzen konnten die Gewerkschaften die grossen Lohnerhöhungen aber fast nur für Beschäftigte, welche einem GAV unterstanden. In den weiten Bereichen ohne GAV, wie z.B. bei den kleinen Detailhändler:innen und im weiten Bereich der persönlichen Dienstleistungen blieben die Gewerkschaften stecken. GAV-politisch gingen sie aber leicht gestärkt aus dieser Phase hervor: Unia und Syna wurden Vertragspartner des L-GAV Gastgewerbe – bisher war das nur die Hotel & Gastro Union, eine bis dahin eher berufsständische Organisation. Im Detailhandel wurden die GAV zum Teil gestärkt unter anderem, indem wie bei Coop und Migros in den Supermärkten neu sämtliche Angestellte unterstellt wurden. Allerdings wurde die Unia zur Strafe aus dem GAV Migros rausgeworfen. In Branchen wie Reinigung und Sicherheit. weiteten sich die GAV-Abdeckung aus, wobei hier sich auch die neue EU-Konkurrenz nach Einführung der Personenfreizügigkeit die Arbeitgeber zu einem Umdenken brachte.

**Gewerkschaftsintern** war die Kampagne nicht bestritten, die grosse Mehrheit hatte sie unterstützt. Allerdings wurde die Kampagne vor allem im Tertiärsektor und einigen wenigen Industriebranchen geführt, während andere abseits blieben. Die anfänglich geäusserte Befürchtung, dass Löhne, die leicht über 3 000 Franken lagen, durch die Kampagne auf das Minimum gedrückt würden, verflieg. Auch diese Löhne stiegen, wenn nicht ebenso stark wie die alleruntersten. Auch die Angst von gewerkschaftlichen Feministinnen, die Frauendiskriminierung würde mit der generellen Forderung nach Löhnen über 3 000 Franken verwischt, hatte sich nicht bewahrheitet. Es war immer klar, dass vor allem Frauen von den Erhöhungen profitieren würden. Aber die universalistisch formulierte Forderung nach mindestens 3 000

<sup>114</sup> Meinungsumfrage LINK Woche 22/00, zitiert nach COOP-ZEITUNG 7.6.2000.

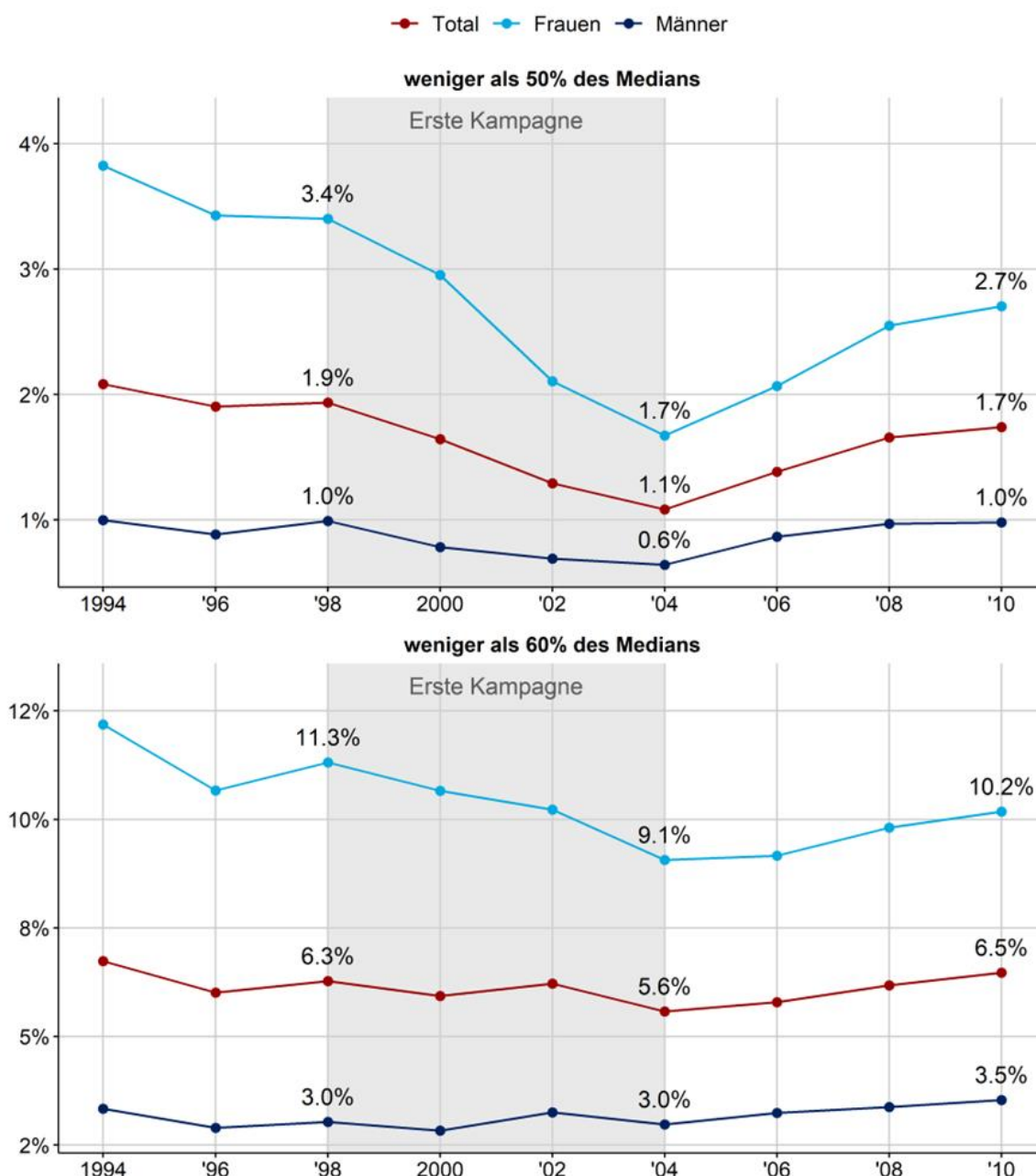
<sup>115</sup> CS-Bulletin 18.12.2001.

Franken für Alle erwies sich als Stärke. Nicht einzelne spezifische Gruppen sollten vor Armut geschützt werden, wie dies bürgerliche Sozialpolitik immer wieder will (insbesondere mit dem Schutz der Familie), sondern generell alle Werk­tätigen und darin eingeschlossen die einzelnen diskriminierten Gruppen.

2005 machte der SGB erstmals eine «offizielle» Evaluation. Daniel Oesch, Serge Gaillard und Roman Graf analysierten die Entwicklung des Tieflohnsektors auf der Basis der LSE von 1998 bis 2002. Der Anteil von Lohnbezüger:innen mit Löhnen unter 3 000 und auch unter 3 500 Franken sank in den von der Kampagne betroffenen Branchen signifikant, insbesondere im Detailhandel und im Gastgewerbe, aber auch in Teilen der Industrie. Die statistische Analyse zeigte, wie stark der Anteil von Tief­löhnen unter 60 Prozent des Medians von 1998 bis 2004 insbesondere bei den Frauen gesunken war. Ebenso deutlich wurde aber auch, dass die Entwicklung danach stagnierte und sich sogar leicht umkehrte. Die bis 2010 vorhandenen Daten zeigen die Entwicklung sehr deutlich:

### Grafik 4.1 Tieflohnentwicklung in der Privatwirtschaft

Anteil aller Beschäftigten mit Löhnen unter 50% bzw. 60% des Medianslohn der Privatwirtschaft

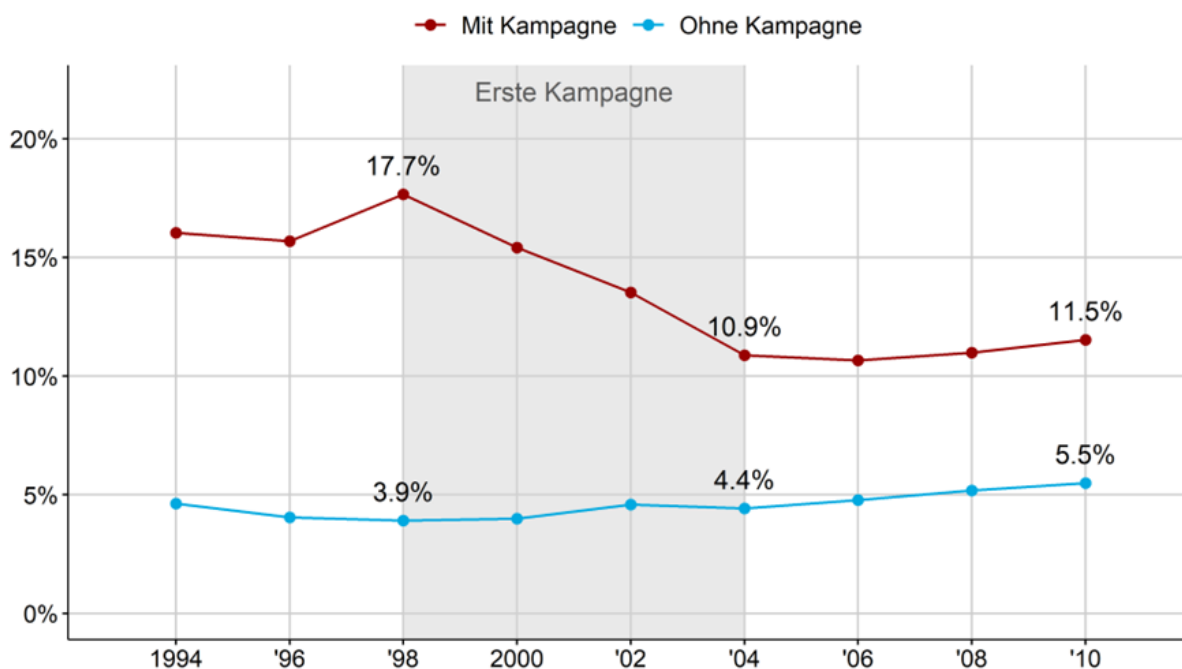


Quelle: Eigene Auswertung der Lohnstrukturerhebung 1994-2010 des BFS

Dass die Tieflohne ab 2006 wieder zunahmen, hing zum einen damit zusammen, dass sich die Erfolge der Kampagne in einzelnen Branchen erschöpften und die die Kampagne in mehreren Branchen gar nicht wirklich stattgefunden hatte. Die Gewerkschaftsverantwortlichen mehrerer Branchen in Industrie, Bauwirtschaft, aber auch Postdienstleistungen u.a. sahen über die Tieflohne in ihren Bereichen hinweg oder erachteten die Mindestlohnkampagne als schlecht vereinbar mit ihrer Verhandlungsstrategie. Dies hatte auch die Evaluation von 2005 konstatiert: «In jenen Branchen, in welchen über eine gewerkschaftliche Mobilisierung, öffentlichen Druck und Vertragsverhandlungen die GAV-Mindestlöhne angepasst werden konnten, ist eine Abnahme der Tieflohne zu beobachten. In einigen Branchen, in welchen keine eigentliche Kampagne geführt wurde oder das Instrument GAV fehlte, blieb die Situation jedoch unverändert oder hat sich für TieflohnbezüglerInnen verschlechtert».<sup>116</sup>

#### Grafik 4.2: Tieflohnanteil in Branchen mit und ohne Kampagne 1998-2004

weniger als 60% des Medianlohns der Privatwirtschaft, in Branchen mit Kampagne (Gastgewerbe, Supermärkte & Warenhäuser sowie Grafische-, Nahrungsmittel-, Uhren-, Textil- & Bekleidungsindustrie) und in allen übrigen Branchen der Privatwirtschaft



Quelle: Eigene Auswertung der Lohnstrukturerhebung 1994-2010 des BFS

## 4.2 Präzisierung der Stossrichtung und Relaunch

Die internen Schlussfolgerungen der Zwischenbilanz waren klar:<sup>117</sup>

- Ohne Mobilisierung in den Branchen geschieht nichts. «Die Bewegung braucht einen zweiten Atem». Auch in Branchen, welche bisher noch abseitsstanden, müssen die Verbände nun aktiv werden.
- Ohne GAV mit Lohnverhandlungen kein Zugriff auf die Löhne. Die Kampagne bleibt in der Luft hängen, wenn sie nicht in kollektivvertraglichen Verhandlungen auf den Boden gebracht werden kann. Die GAV-Abdeckung muss deshalb vergrössert werden. In diesem Sinne hatte der SGB-Kongress von 2002 eine Strategie «GAV für Alle» verabschiedet.
- Die Mindestlohnforderung muss an die Lohnentwicklung angepasst werden und auch für qualifizierte Arbeit formuliert werden. Die Branchenverantwortlichen müssen nun analysieren, ob es bei ihnen noch bedeutende Anteile von Löhnen unter 3 500 Franken gibt.

<sup>116</sup> D. Oesch, R. Graf, S. Gaillard, Die Entwicklung des Tieflohnsektors in der Schweiz, 1998-2002, SGB-Dossier No 35, 2005, S. 15  
D. Oesch, R. Graf, S. Gaillard, Die SGB-Mindestlohnkampagne – eine Evaluation, In: Denknnetz Jahrbuch 2008.

<sup>117</sup> Papier von Daniel Oesch für den SGB-Vorstand Mai 2005.

Diese erste Schlussfolgerung von 2005 war noch stark auf die Gesamtarbeitsverträge ausgerichtet. Hier war es in einigen Branchen gelungen, neue oder ausgeweitete GAV zu erreichen. So entstand 2004 aus einzelnen kantonalen und Firmen-GAV der gesamtschweizerische allgemeinverbindlich erklärte GAV für die Sicherheitsbranche. Ähnlich in der Reinigungsbranche, wo im gleichen Jahr ein umfassender allgemeinverbindlicher GAV für die Deutschschweiz entstand. Mehrere GAV, welche bisher Teilzeitarbeitsverhältnisse mit kleinen Pensen ausgeschlossen hatten, unterstellten die Teilzeiter:innen neu dem GAV, wie bei Coop und Migros. Im Ausbaugewerbe vergrösserte sich in mehreren GAV die Abdeckung, indem es neu zu einer Allgemeinverbindlichkeitserklärung kam. In anderen Branchen jedoch blieben die gewerkschaftlichen Versuche stecken. Im Transport nahm die ASTAG die Fusion zur Unia von 2004 sogar zum Anlass, einige bestehende GAV für Chauffeure aufzulösen.

So stellte sich die Frage nach der Mindestlohnstrategie für Branchen, in welchen GAV auf absehbare Zeit nicht in Reichweite waren. Hier begann innerhalb der Gewerkschaften die Diskussion über den gesetzlichen Mindestlohn. 2006 stellte die Unia einen Antrag an den SGB-Kongress: *«Der SGB prüft ob für Bereiche ohne GAV-Mindestlöhne (Landwirtschaft, persönliche Dienstleistungen, etc.) in Bundeskompetenz ein gesetzlicher Mindestlohn eingeführt werden soll ... Die Höhe des Mindestlohns wäre dabei u.a. im Verhältnis zum nationalen Durchschnittslohn festzusetzen, wie dies in der europäischen Gewerkschaftsbewegung diskutiert wird.»*<sup>118</sup> Der Antrag wurde angenommen. Der SGB prüfte in der Folge unter anderem, ob nicht das bestehende Instrument des Normalarbeitsvertrags (NAV) eine mögliche Form eines «gesetzlichen» Mindestlohnes sein könnte.<sup>119</sup>

Im April 2008 nahm der SGB mit einer Medienkonferenz und einer Tagung schliesslich einen neuen Anlauf in der Mindestlohnkampagne. Ausgangspunkt war erneut eine vertiefte Analyse der Entwicklung der Tieflohne in der Schweiz durch Daniel Oesch. Sie zeigte deutlich, *«dass die Mindestlohnkampagne nach 2004 an Schwung verloren hat.»*<sup>120</sup> Der Anteil von weiblichen Beschäftigten mit einem Lohn von unter 60 Prozent des Medians sank nach 2004 nur noch schwach, jener der Männer gar nicht mehr. Schlussfolgerung der Analyse: *«Ein neuer Anlauf der Mindestlohnkampagne scheint dringend nötig.»*<sup>121</sup>

«Heute, zehn Jahre nach dem Davoser Kongress von 1998 sehen sich die Gewerkschaften gezwungen, die Mindestlohnkampagne neu zu lancieren und teilweise neu auszurichten»,<sup>122</sup> hielt Paul Rechsteiner an einer Medienkonferenz fest.

- Erstens wurden als neue Mindestlohn-Forderung **3 500 Franken brutto** festgelegt und damit der Lohnentwicklung seit 1998 Rechnung getragen.
- Zweitens wurde neu auch eine Stundenlohnforderung von **20 Franken** formuliert, um den vielen prekären Arbeitsverhältnissen im Stundenlohn Rechnung zu tragen, aber auch Branchen mit Arbeitszeiten von 45 Stunden und mehr (z.B. im Strassentransport).
- Drittens wurde neu eine Mindestforderung für Beschäftigte mit Lehrabschluss in der Höhe von **4 500 Franken** gestellt.

Was die Instrumente zur Erreichung dieser Ziele betraf setzte der SGB in Branchen mit GAV weiterhin primär auf die GAV und ihre Allgemeinverbindlichkeitserklärung. *«In Branchen ohne GAV braucht es hingegen gesetzliche Mindestlöhne, die heute – aufgrund der flankierenden Massnahmen – in Form sogenannter Normalarbeitsverträge umgesetzt werden können.»*<sup>123</sup>

<sup>118</sup> Antrag der Unia an den SGB-Kongress vom 9.–11.11. 2006.

<sup>119</sup> Baumann H. /Rieger A.: Mindestlohnpolitik in der Schweiz und in Europa. In: WIDERSPRUCH NR 52/2007.

<sup>120</sup> D. Oesch, Mindestlöhne in der Schweiz: Entwicklungen seit 1998. Dossier SGB Nr 56, 2008.

<sup>121</sup> Ebenda, S. 36.

<sup>122</sup> Paul Rechsteiner, SGB-Medienkonferenz 15.4.2008.

<sup>123</sup> Paul Rechsteiner, ebenda.

**KNAPP**  
Auch mit einem Mindestlohn von 3500 Franken müssen sich Ungelehrte nach der Decke strecken.

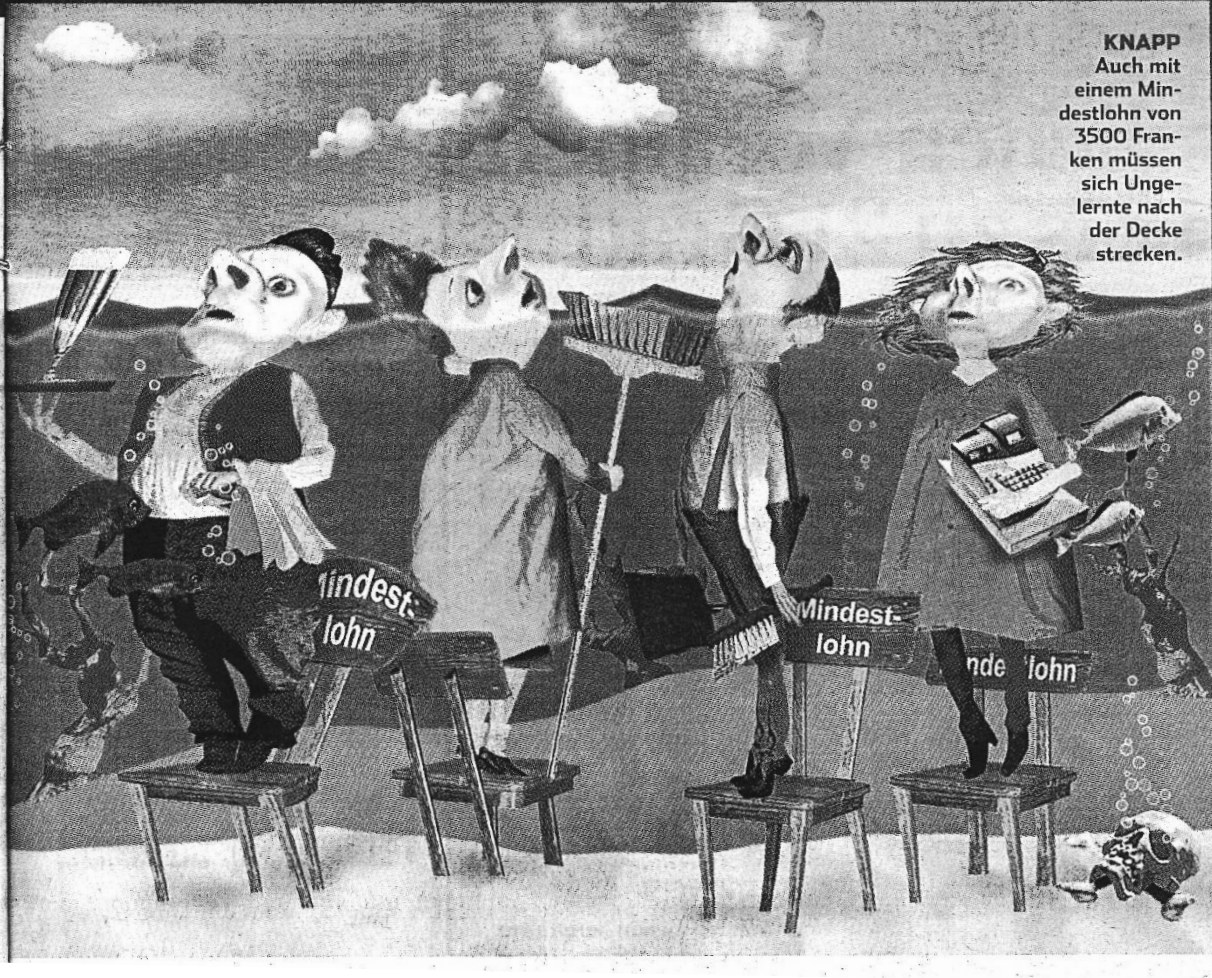


Abbildung 4.1: Karikatur im Sonntagsblick, 20. April 2008.

Der SGB setzte also in der Umsetzung des Prüfungsbeschlusses vom Kongress 2006 vorerst auf die Normalarbeitsverträge (NAV) in dumpinggefährdeten Branchen und nicht auf einen generellen gesetzlichen Mindestlohn.<sup>124</sup> «In einigen Tieflohnbranchen ist es wenig zielführend, auf den GAV-Weg setzen zu wollen. Entweder existieren keine Arbeitgeberverbände (persönliche Dienstleistungen, Call Centers) oder die Arbeitgeber weigern sich, einen GAV abzuschliessen (Landwirtschaft, Detailhandel). In diesen Branchen soll über den Weg der NAV ein staatlicher Mindestlohn erlassen werden. Diese staatlichen Mindestlöhne hätten die Funktion von residualen Löhnen: In Branchen wo es ein Tieflohnproblem ohne GAV-Antwort gibt, soll der Staat in die Bresche springen... Mittelfristiges Ziel sollte sein, die NAV aus der sehr engen Branchenlogik herauszunehmen und einen einheitlichen NAV für gesamte Sektoren zu erlassen (z.B. persönliche Dienstleistungen).»<sup>125</sup>

Die Medienkonferenz hatte einiges Echo. Die NZZ empörte sich über den SGB, der sich nun selbst entlarve: Er wolle immer mehr regulieren, auch die Löhne der Gelernten. Und letztlich wolle er den gesetzlichen Mindestlohn.<sup>126</sup> Andere nahmen den Relaunch positiv auf, so der SonntagsBlick mit einer Karikatur.<sup>127</sup>

Negativ war erwartungsgemäss die Reaktion der Arbeitgeber: Der Gewerbeverband wehrte sich gegen jede neue Regulierung. Löhne seien – wenn schon – die Sache der Sozialpartner.

<sup>124</sup> Andreas Rieger, Pascal Pfister, Denknetz Jahrbuch 2008.

<sup>125</sup> SGB-internes Papier «Neuaufgabe Mindestlohnkampagne», März 2004.

<sup>126</sup> NZZ 16.4.2008.

<sup>127</sup> SONNTAGSBlick, 20.4.2008.

Die Forderung nach 4 500 Franken für Gelernte würde die Existenz ganzer Branchen gefährden.

Der Schweizerische Arbeitgeberverband hielt fest, dass NAV mit zwingenden Mindestlöhnen nur zur Bekämpfung von Missbräuchen bei der Personenfreizügigkeit eingesetzt werden könnten.<sup>128</sup> Mit diesem Argument verhinderten die Arbeitgeber in der Folge in den zuständigen Tripartiten Kommissionen die Einführung neuer NAV. Gesamtschweizerisch erliess der Bund nur einen einzigen NAV mit verbindlichem Mindestlohn, jenen für die Hauswirtschaft. In den meisten Kantonen war es ähnlich, einzig in Genf und Tessin konnten mehrere neue NAV eingeführt werden.

Der neue Kampagnen-Anlauf von 2008 vermochte nicht mehr die Breite der ersten Kampagne zu erreichen und löst auch keine Welle von Lohnerhöhungen aus. Grössere Fortschritte konnten nur in wenigen Branchen erreicht werden. Hemmend wirkte sich auch das ökonomische Umfeld im Gefolge des Crashes der Finanzindustrie 2007/08 aus, die Konjunktur brach 2009 ein und der Spielraum für Lohnerhöhungen wurde enger.

### 4.3 Erste Erfahrungen mit kantonalen gesetzlichen Mindestlöhnen

Noch während im SGB ab 2006 die Diskussionen über die Strategie eines Relaunches der Kampagne liefen, machten sich im Tessin und in der Romandie politische Kräfte an die Lancierung von Volksinitiativen. Sie wollten nicht warten bis der SGB die Prüfung des gesetzlichen Wegs vorgenommen hatte. Ein Netzwerk von politischen Gruppen links der Sozialdemokratie – verbunden in der Koalition «A gauche toute!» – sprach sich über ein koordiniertes Vorgehen in Sachen Mindestlöhnen ab.<sup>129</sup> Eine erste Idee sah eine nationale Volksinitiative vor, auf welche dann jedoch aus Kräftegründen verzichtet wurde.<sup>130</sup> Später machte der Nationalrat Josef Zisyadis einen entsprechenden parlamentarischen Vorstoss.<sup>131</sup>

Die Überlegungen gingen in der Folge in Richtung kantonale Initiativen. Auf einen Vorstoss im Waadtländer Parlament hin prüfte der juristische Dienst dieses Kantons, ob ein kantonaler gesetzlicher Mindestlohn überhaupt zulässig wäre. Die Juristen beantworteten die Frage positiv. In der Folge wurden in mehreren Kantonen Vorstösse lanciert, erst im Tessin, dann in Waadt, in Genf, in Neuenburg, im Wallis und im Jura.

**Tabelle 4.1: Erste Welle kantonaler Mindestlohn-Initiativen (2007-2011)**

Kanton	Initiant:in	Lancierung	Forderung	Resultat
TI	MPS, Movimento per il socialismo	Volksinitiative Sept. 2007	13 x 4 000.–	Für ungültig erklärt
VD	POP, SolidaritéS, u.a.	April 2008	Grundsatz gesetzlicher MiLo in kant. Verfassung	Mai 2011: 51,5 % NEIN in Volksabstimmung
GE	SolidaritéS	Frühling 2008	Grundsatz gesetzlicher MiLo in kant. Verfassung	Nov. 2011: 54 % NEIN in Volksabstimmung
VS	Gauche alternative Valaisanne	Volksinitiative Mai 2008	13 x 3 500.– AVE-GAV min. 3 000.–	Abstimmung erst 2014, mit nat. Initiative.
NE	Marianne Ebel (Solidarité)	Einzelinitiative Febr. 2008	Grundsatz gesetzlicher MiLo in kant. Verfassung	Nov. 2011: 54,6 % JA in Volksabstimmung
Jura	Jeunesse socialiste progressiste <sup>132</sup>		65 % vom nation. Median. GAV sind ausgenommen	März 2013: 54 % JA in Volksabstimmung

<sup>128</sup> Thomas Daum, Direktor des Arbeitgeberverbands, zitiert in der NZZ 16.4.2008.

<sup>129</sup> Die Absprache erfolgte im Hinblick auf die Nationalratswahlen.

<sup>130</sup> Gauchebdo 24.5.2008.

<sup>131</sup> Josef Zisyadis' parlamentarische Initiative, eingereicht am 19. März 2008, verlangte, dass der Bund kantonale Mindestlöhne festlege, die den Arbeitnehmer:innen würdige Lebensbedingungen erlaubten.

<sup>132</sup> Jeunes du PS et du POP.

Diese erste Welle von kantonalen Mindestlohninitiativen blieb mehrheitlich ohne Erfolg. Sie war jedoch lehrreich in mehreren Hinsichten:

- Grundsätzlich mussten die Behörden anerkennen, dass gesetzliche Mindestlöhne auf kantonalen Ebene nicht ausgeschlossen sind, vorausgesetzt, sie zielen darauf ab, Armutslöhne zu verhindern.<sup>133</sup>
- Die Tessiner Initiative des MPS verlangte einen Mindestlohn von 13-mal 4 000 Franken zu einem Zeitpunkt, wo der kantonale Median bei 4 100 Franken lag.<sup>134</sup> Die MPS-Initiative strebte damit einen Mindestlohn von 70 Prozent des nationalen Medians an, womit sie weit über dem Existenzminimum im Kanton Tessin lag. Die Regierung erklärte sie in der Folge für ungültig.
- Schwierig erwies sich die Lancierung von konkret ausformulierten Vorstössen durch politische Akteur:innen. Sie schlugen problematische Bestimmungen vor, die heute noch als Pferdefüsse fungieren: Ausnahme von AVE-GAV (Wallis), ja von GAV überhaupt (Jura und Initiative der Tessiner Grünen); Branchenabstufung der Mindestlöhne (Jura und Tessin)
- Durchaus im Bereich der Mehrheitsfähigkeit in Volksabstimmungen erwies sich die grundsätzliche Forderung nach Verankerung des gesetzlichen Mindestlohns in der Verfassung. Im Kanton Waadt wurde die Volksabstimmung dazu nur äusserst knapp verloren, in Neuenburg hingegen wurde sie klar gewonnen.

Als eigentlicher Eisbrecher sollte sich in den folgenden Jahren der erfolgreiche Neuenburger Vorstoss erweisen (siehe Kapitel 6).

<sup>133</sup> Kurt Pärli, Kantonale Mindestlöhne sind zulässig, Zeitschrift für Arbeitsrecht und Arbeitslosenversicherung, 2018.

<sup>134</sup> Gauchebdo 24.5.2008.



## 5. Die Volksinitiative für den gesetzlichen Mindestlohn (2009 bis 2014)

### 5.1 Beschluss und Ausarbeitung der Initiative

Der wichtigste Anstoss für die Lancierung einer Volksinitiative für einen gesetzlichen Mindestlohn kam aus Genf und von der **Unia**.<sup>135</sup> Bereits im Sommer 2008 stellten die Genfer:innen unter dem Titel «Gegen Prekarität – für einen gesetzlichen Mindestlohn» einen Antrag an den Unia-Kongress: Es sei eine Volksinitiative zu lancieren für einen Mindestlohn, der nach einer Übergangsphase 4 000 Franken betragen solle, mit möglichen regionalen Abstufungen, um den unterschiedlichen Lebenshaltungskosten Rechnung zu tragen. GAV-Mindestlöhne dürften nicht tiefer als der gesetzliche Mindestlohn sein. Der Unia-Kongress vom 9. bis 11. Oktober 2008 nahm diesen Antrag zur Prüfung entgegen. Die Unia beantragte in der Folge ihrerseits dem SGB, die Prüfung des gesetzlichen Mindestlohns nun an die Hand zu nehmen. Der SGB setzte dazu – wie schon 1999 – eine Expertengruppe ein, um Grundlagen zu erarbeiten und die mögliche Stossrichtung einer Volksinitiative zu erläutern.

In der Unia machte sich eine Kommission direkt an die Ausarbeitung von Varianten für eine Initiative und lieferte bereits im November 2009 einen Bericht an die nationale Delegiertenversammlung von Unia.<sup>136</sup>

Ausgangspunkt war die Feststellung, dass 2008 in der Schweiz etwa 400 000 Lohnabhängige mit Löhnen unter 3 500 Franken lebten. Dies entsprach etwa 10 Prozent aller Lohnabhängigen. Die GAV erreichten als Instrument zur Bekämpfung dieser tiefen Löhne nur etwa die Hälfte der Beschäftigten, eine massive Ausweitung der GAV war angesichts des Widerstands der Arbeitgeber nicht in Sichtweite. Ebenso wenig war an eine starke Ausweitung der NAV zu denken. Für die Volksinitiative wurden folgend Eckwerte vorgeschlagen:

- Der Staat muss dafür sorgen, dass für alle Mindestlöhne gelten, die ein Leben in Würde erlauben. Dazu soll er a) die GAV fördern und b) einen gesetzlichen Mindestlohn erlassen.
- Dieser soll für sämtliche Arbeitnehmenden gelten, auch in GAV-Bereichen. Ausnahmen (für Jugendliche unter 18 Jahren, u.a.) sollen im Gesetz geregelt werden
- Die Höhe des Mindestlohnes solle bei 66 Prozent des Medians festgelegt werden.
- Regional sollten Abweichungen nach oben und maximal fünf Prozent nach unten möglich sein (in einer Variante waren nur Abweichungen nach oben möglich).
- Jährliche Anpassung an den Medianlohn, mindestens aber an die Teuerung.

Die Delegiertenversammlung stimmte im November 2011 diesem Bericht und seiner Stossrichtung zu.

Auch in anderen Organisationen wurden Initiativprojekte zum Mindestlohn diskutiert. Die **JUSO** wollten bei der Entwicklung ihrer 1:12-Initiative, welche den höchsten Lohn in einem Betrieb auf das 12-fache des tiefsten zu beschränkte, auch den untersten Boden definieren

<sup>135</sup> Federführend für die Vorschläge zum gesetzlichen Mindestlohn war ab dieser Zeit bis und mit Lancierung der Genfer Volksinitiative Alessandro Pelizzari, bis 2020 Regionalsekretär der Unia Genf.

<sup>136</sup> Kommission des ZV Unia, Bericht und Antrag an die DV vom 21.11.2009: Initiative für einen gesetzlichen Mindestlohn in der Schweiz.

und einen gesetzlichen Mindestlohn in den Initiativtext aufzunehmen.<sup>137</sup> Sie konnten jedoch überzeugt werden, darauf zu verzichten und dies den Gewerkschaften zu überlassen.

Im Juni 2010 preschte auch die **SP Schweiz** vor mit einem Initiativentwurf für einen gesetzlichen Mindestlohn von 60 Prozent des Medians. Allfällige tiefere Mindestlöhne von AVE-GAV sollten vorgehen. Die Gewerkschaften reagierten pikiert. «Wenn der Gepäckwagen Lokomotive spielt» komme es nicht gut. Die SPS solle besser eine Initiative zu anderen Themen lancieren. Dies beschloss sie in der Folge dann auch.

Der Druck auf den **SGB** stieg jedoch mit all diesen Vorstössen und bereits im November 2009 fällte die SGB-Delegiertenversammlung ohne Gegenstimmen einen Grundsatzentscheid für eine Volksinitiative, welche die GAV-Mindestlöhne fördern und einen gesetzlichen Mindestlohn als unterste Limite festlegen sollte. Tiefere GAV-Mindestlöhne wurden ausgeschlossen, um zu verhindern, dass GAV zu einem Instrument des Unterlaufens des Gesetzes würden.

Im Frühjahr 2011 verabschiedete die **Expertengruppe<sup>138</sup> des SGB** ihren Bericht.<sup>139</sup> Dieser analysierte den Stand der Tieflohnentwicklung und konstatierte, dass die positive Dynamik der Mindestlohnkampagne stockte. Er konstatierte ebenso, dass die Ausdehnung des GAV-Abdeckungsgrads auf einem- im europäischen Vergleich relativ tiefen Niveau stockte. Ein Überblick über die Wirkung von Mindestlöhnen in anderen Ländern zog das Fazit, dass diese einen positiven Effekt auf die Einkommens-Verteilung hätten und keine negativen Folgen für die Beschäftigung zeitigten. Die Expertengruppe postulierte primär eine Förderung von weiteren und ausgedehnten GAV. Die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns ergänzend eine unterste Lohn-Limite setzen.

Ab Anfang 2010 begann im SGB die Diskussion über den Initiativtext:

- Klar war von Anfang an, dass die Initiative eine **Förderung von GAV** mit Mindestlöhnen vorsehen sollte.
- Klar war ebenfalls, dass der **Geltungsbereich** des gesetzlichen Mindestlohns alle Branchen umfassen sollte, allenfalls mit Ausnahmen der Landwirtschaft. Es sollte auch nicht zugelassen werden, dass GAV-Mindestlöhne das gesetzliche Minimum unterschritten.
- Viel zu reden gab **die Höhe** des gesetzlichen Mindestlohns. Anfangs sollten 66 Prozent des Medians in die Verfassung geschrieben werden. Später wurde klar, dass dies viel Interpretationsspielraum öffnete und dass ein konkreter Stundenlohnansatz vorteilhafter war, da konkret einforderbar. Ein Stundenlohn war auch praktikabler, um den unterschiedlichen Arbeitszeiten Rechnung zu tragen. Dieser Ansatz wurde aber nicht in den kurzen Verfassungstext integriert, sondern in die Übergangsbestimmungen.
- Die Höhe wurden schliesslich bei **22 Franken** fixiert, gültig zum Zeitpunkt der Lancierung (2011). Dies entsprach dem angepeilten Bruttomonatslohn von 4 000 Franken (mal 12) und – beim Inkrafttreten der Initiative – voraussichtlich 60% des Medianlohns. Neuere Berechnungen hatten gezeigt, dass der Median in der Schweiz höher als bisher ausgewiesen war<sup>140</sup> und dass 66 Prozent des Medians zu einem sehr hohen Mindestlohn geführt hätte.
- **Regionale Abweichungen** nach unten wurden schliesslich fallen gelassen, die Tessiner:innen hatten zu stark gegen eine solche «Diskriminierung» gewehrt. Dagegen wurden kantonale Zuschläge vorgesehen.
- Der Mindestlohn sollte mindestens analog dem **Mischindex der AHV** an die Teuerung und Lohnentwicklung angepasst werden.

<sup>137</sup> Ein Entwurf des Juso-Initiativ-Textes vom März 2009 sah einen gesetzlichen Mindestlohn von 66% des Medians vor.

<sup>138</sup> Doris Bianchi, Stefan Giger, Daniel Lampart, Danièle Lenzin, Alessandro Pelizzari, Andreas Rieger, Georges Tissot.

<sup>139</sup> SGB Expertengruppe: Mindestlöhne, Situation und Handlungsbedarf, Mai 2011.

Daniel Lampart, Stefan Rügger: Kurzfassung des Berichts, SGB-Dossier Nr. 80, August 2011.

<sup>140</sup> Die LSE erhob lange nur die Löhne der Privatwirtschaft und sodann des Bundes. Erst ab 2008 waren auch die Löhne der Kantone und Gemeinden einbezogen. Damit wurde der Median höher. In den Datenreihen dieses Working-Papers wird dagegen aus Gründen der Vergleichbarkeit immer nur die Privatwirtschaft berücksichtigt.

- Die Regelung von **Ausnahmen** «für besondere Arbeitsverhältnisse» (Jugendliche, Praktika, etc.) wurden in die Kompetenz des Gesetzgebers verlegt.

Die SGB-Delegiertenversammlung verabschiedete am 17. Mai 2010 die bereinigte Initiative. Der SGB-Kongress vom November 2010 bestätigte. Im Januar 2011 startete sodann die Unterschriftensammlung unter dem Titel: «Für den Schutz fairer Löhne (Mindestlohn-Initiative)». Im Initiativkomitee waren mehrheitlich Verbandsverantwortliche (vorwiegend des SGB, aber auch vom Lehrerverband, vom SBK und von SIT, hinzu kamen einige Vertreter:innen von SPS, JUSO und SolidaritéS, sowie Einzelpersonen.<sup>141</sup>

Innerhalb der Linken war der Initiativtext weitgehend unbestritten. Einzig die Tessiner MPS (Movimento per il socialismo) fand, die 22 Franken seien viel zu tief angesetzt und würden nur einen marginalen Teil der Lohnabhängigen betreffen.<sup>142</sup>

### **Initiative «Für den Schutz fairer Löhne (Mindestlohn-Initiative)»**

Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

#### *Art. 110a (neu) Schutz der Löhne*

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

Die Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung werden wie folgt geändert:

#### *Art. 197 Ziff. 81 (neu)*

##### *Übergangsbestimmung zu Art. 110a (Schutz der Löhne)*

- 1 Der gesetzliche Mindestlohn beträgt 22 Franken pro Stunde. Bei der Inkraftsetzung von Artikel 110a wird die seit dem Jahr 2011 aufgelaufene Lohn- und Preisentwicklung nach Artikel 110a Absatz 4 hinzugerechnet.
- 2 Die Kantone bezeichnen die Behörde, die für den Vollzug des gesetzlichen Mindestlohnes verantwortlich ist.
- 3 Der Bundesrat setzt Artikel 110a spätestens drei Jahre nach dessen Annahme durch Volk und Stände in Kraft.
- 4 Falls innert dieser Frist kein Ausführungsgesetz in Kraft gesetzt wird, erlässt der Bundesrat unter Mitwirkung der Sozialpartner die nötigen Ausführungsbestimmungen auf dem Verordnungsweg.

<sup>141</sup> Ueli Mäder, Jean Ziegler, u.a.

<sup>142</sup> MPS, Solidarità, 28.6.2012.

## 5.2 Lancierung der Initiative und parlamentarische Beratung (2011-2013)

Die **Unterschriften-Sammlung** verlief problemlos. «*Sind Sie auch der Meinung, dass in der reichen Schweiz niemand unter 4 000 Franken verdienen soll?*» Auf diese Frage hin unterschrieben sehr viele der Angesprochenen. Zwischen Frühling und Herbst 2011 wurden in der ganzen Schweiz über 120 000 Unterschriften gesammelt, 112 000 waren schliesslich gültig. Die Front der Unterstützer:innen beschränkte sich am Anfang auf die Parteien: Grüne, SP, AL, SolidaritéS, PdA und die Gewerkschaften des SGB sowie den SBK und den Verband der Lehrer:innen.

Die in den Vordergrund gestellten Argumente waren: Recht auf einen fairen Lohn für ein anständiges Leben. Stopp der Lohndrückerei, mehr Lohngerechtigkeit für Frauen, gegen Abzockerei, Umverteilung nach unten. Die öffentliche Diskussion blieb 2011 noch gering. Arbeitgeber und bürgerliche Parteien liessen zwar schon verlauten, dass sie grundsätzlich gegen jeden gesetzlichen Mindestlohn seien. Die Debatte begann jedoch erst mit der Botschaft des Bundesrates.

Im Januar 2016 **veröffentlichte der Bundesrat seine Botschaft**. Er lehnte einen gesetzlichen Mindestlohn rundweg ab und ging auf die GAV-Förderung kaum ein. In der Begründung sind die meisten Elemente vorhanden, welche in der Folge die gegnerische Kampagne bestimmten:

- Die Schweiz habe eine ausgewogene Lohnverteilung – die Ungleichheit sei in vielen anderen Ländern grösser
- Selektive Referenzen aus der internationalen Literatur führten zur Aussage, ein Mindestlohn beeinträchtige die Beschäftigungschancen von wenig Qualifizierten. Die Einführung eines nationalen Mindestlohnes gefährde zahlreiche Arbeitsplätze, insbesondere in Randregionen, bei jüngeren Arbeitnehmenden und in Branchen wie Gastgewerbe, Detailhandel, Reinigungsgewerbe und Landwirtschaft.
- Die Vertragsfreiheit der Sozialpartner, die in der Schweiz die Löhne aushandeln – werde eingeschränkt. Damit gemeint war im Wesentlichen die Freiheit der Unternehmen keinen GAV abzuschliessen.
- Die Armut würde durch einen Mindestlohn von 22 Franken nicht wesentlich reduziert, da sie noch andere Gründe habe als zu tiefe Löhne. Ja, es sei vielmehr zu befürchten, dass die Armut wegen drohenden Arbeitsplatzverlusten zunehmen würde.
- Auch mit geringeren Steuereinnahmen wurde gedroht: Die Erhöhung der unteren Löhne gehe auf Kosten der mittleren sowie oberen Löhne, welche mit der Steuerprogression mehr bezahlen müssten.
- Der geforderte Mindestlohn sei absolut der höchste weltweit und mit 64 Prozent des Medians auch relativ höher als die meisten existierenden Mindestlöhne in anderen Ländern.

Damit waren fast alle Gegenargumente zur Initiative gesetzt, es fehlte nur noch die später angeführte Behauptung, die Initiative würde zu mehr Ausländer:innen führen.

Gleichzeitig lehnte der Bundesrat auch Massnahmen zur verstärkten Rolle von Gesamtarbeitsverträgen ab, wie sie die Initiative gefordert hatte. Das Seco hatte in einem Bericht mögliche Massnahmen aufgeführt, jedoch alle verworfen. Es ging offensichtlich davon aus, dass die «Sozialpartnerschaft» in der Schweiz bestens funktionieren würde. Dies obwohl es sich um eine «halbierte Sozialpartnerschaft» handelt, da nur gerade die Hälfte der Arbeitnehmenden einem GAV unterstehen.<sup>143</sup>

Die ständerätliche Kommission für Wirtschaft und Abgaben behandelte die Initiative ab April 2013: Hier kam es zu Diskussionen über einen möglichen Gegenvorschlag. Einige Parlamentarier der Mitte zeigten sich schockiert über Löhne um 3 000 Franken. Es wurden Vorschläge

<sup>143</sup> Ewald Ackermann und Andreas Rieger, Die halbierte Sozialpartnerschaft, SGB-Doku Nr. 94.

zur Erleichterung der Allgemeinverbindlichkeitserklärung von GAV und des Erlasses von NAV eingebracht. Die SVP und die FDP konnten sich mit ihrer Opposition gegen einen Gegenvorschlag durchsetzen.

Im Ständerat fand die grosse Debatte am 24. September 2013 statt. Bundesrat Johann Schneider-Ammann hatte das Schlusswort: Er wiederholte die Argumente aus der Botschaft. Zusätzlich fischte er noch im ganz Trüben: Der gesetzliche Mindestlohn würde «Anreize für ausländische Arbeitskräfte» schaffen, vor allem die Beschäftigung von Grenzgängern zusätzlich fördern. Der Ständerat lehnte die Initiative mit 31 zu 13 von SP und Grünen klar ab. Am 27. November 2013 folgte der Nationalrat: Nach epischen Diskussionen ohne wesentliche neue Argumente beschloss er die Ablehnung der Initiative mit 137 zu 56 Stimmen. Der Bundesrat setzte darauf als Abstimmungstermin den Mai 2014 fest.

### 5.3 Die Kampagne für die Initiative

Die eigentliche Abstimmungskampagne für die Volksinitiative war relativ kurz und konzentrierte sich auf den Februar bis April 2014. Die Kampagne des SGB und der Unia brachte im Wesentlichen folgende Argumente für den Mindestlohn vor:

- **Faire Löhne:** In einem wohlhabenden Land wie der Schweiz dürfe es nicht sein, dass 330'000 Arbeitende, 9 Prozent von allen Lohnabhängigen, weniger als 4 000 Franken verdienen. Jede:r Arbeitnehmende habe das Anrecht auf einen fairen Lohn, der zum Leben reiche. Von tieferen Löhnen wären zwar viele Ungelernte betroffen, aber auch 110 000 Gelernte und über 240 000 Frauen.
- **Schutz vor Dumping:** Die Löhne in der Schweiz wäre wenig geschützt, da nur die Hälfte der Arbeitenden einen GAV hätte. Der gesetzliche Mindestlohn würde Dumping verhindern und bestehenden Löhne im Umfeld der Personenfreizügigkeit stützen. Vor allem in der lateinischen Schweiz wurde dieses Argument priorisiert mit der Absicht, fremdenfeindlich motivierten Argumenten gegen den Mindestlohn den Wind aus den Segeln zu nehmen.

Die Kampagne zeigte konkrete Branchen und Unternehmen auf, wo zu tiefe Löhne bezahlt wurden:

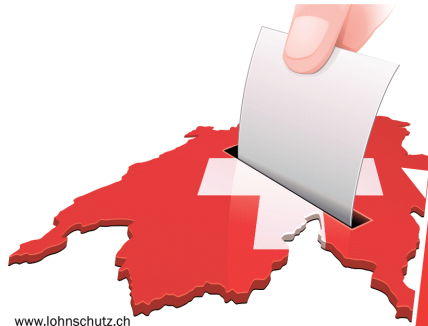
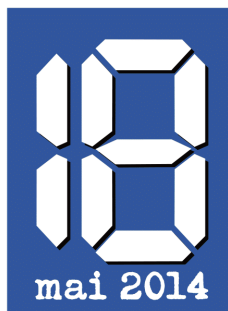
- Ein Fokus war der Detailhandel, wo in Kleinbetrieben, aber auch in grösseren Ketten wie Reno Schuhe, Migrolino, Tally Weijl, C&A und Zara sehr tiefe Löhne bezahlt wurden. Derweil wurde darauf hingewiesen, dass es einzelne Kleider- und Schuhbarone sogar zu Milliardenvermögen schafften.
- Es wurde aber auch auf andere Dienstleistungsbranchen wie Kurierdiensten, Reinigung, Fluggesellschaften oder Körperpflege hingewiesen, wo zum Teil noch Löhne von 17 Franken oder weniger bezahlt wurden.

Die angegriffenen Arbeitgeber waren aber weniger prominent und anfällig auf öffentliche Kritik im Unterschied zur ersten Kampagne die grossen Detailhändler oder die 5-Sterne-Hotels. Für das Gastgewerbe zeigte Unia eher auf, dass es nach der Einführung des 13. Monatslohns nicht mehr so viele Betriebe waren, welche die Löhne erhöhen müssten.

Der Ökonom der Unia zeigte auf, dass der Mindestlohn von 22 Franken problemlos zu tragen wäre.<sup>144</sup> Die Kosten hätte sich gesamtwirtschaftlich – verteilt auf mehrere Lohnrunden – auf wenige Lohnpromille belaufen.

Eine alle Branchen und alle Regionen umfassende Kampagne war aber offensichtlich schwieriger zu führen als die früheren, stärker fokussierte Kampagnen. Die Kampagne konnte den skandalös tiefen Löhnen weniger ein konkretes Gesicht geben, sie operierte mehr mit Statistiken und allgemeinen Begriffen.

<sup>144</sup> Beat Baumann, Der finanzielle Anpassungsbedarf bei der Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns und seine Auswirkungen auf Sozialversicherungen und Sozialhilfe, Arbeitspapier Unia 5.2.2014.



www.lohnschutz.ch  
facebook.ch/lohnschutz

Zeitung zur Mindestlohn-Abstimmung vom 18. Mai 2014

Vom Mindestlohn profitieren alle

## Mehr Lohnschutz dank Mindestlöhnen

Die Schweizer Löhne sind unter Druck. Arbeitgeber versuchen auszunutzen, dass andere Arbeitnehmende die gleiche Arbeit für weniger Geld machen. Die Folge: Zuerst sinken die Tieflohne noch weiter, dann fallen auch die anderen. Nur Mindestlöhne

ren Löhne ausbreitet, ist die Verankerung einer Lohnuntergrenze wichtig. Aber die Hälfte aller Beschäftigten in der Schweiz arbeitet in einer Branche ohne GAV-Mindestlöhne. Deshalb braucht es einen gesetzlichen Mindestlohn, der für alle gilt.

Löhne zum Leben



Abbildung 5.1: Mindestlohn Abstimmungszeitung der Unia, April 2014.

Um das Argument zu veranschaulichen, dass der gesetzliche Mindestlohn Dumping verhindern sollte, griff die Kampagne Beispiele von Tiefstlöhnen für entsandte Arbeiter:innen auf, die für nur 3 500 Franken ohne Zulagen Schwerstarbeit machen mussten. Facharbeiter, welche 5 000 Franken verdienen, verstanden aber nicht, warum ein Mindestlohn von 4 000 das Lohndumping verhindern sollte. Dies vor allem im Kontext Masseneinwanderungs-Initiative der SVP, die parallel dazu die Gemüter bewegte: Die Gefahr der Übernahme der Schweiz durch die Ausländer war damals omnipräsent, und die SVP-Initiative schaffte im Februar 2014 gar eine knappe Mehrheit an der Urne. Die Argumentation, dass ein Mindestlohn von 4 000 zusätzliche Arbeiter:innen aus dem Ausland anziehen würde, erschien damals nicht nur SVP-Wähler:innen als plausibel.

Im Hinblick auf die Abstimmungskampagne erweiterte sich das Bündnis der **unterstützenden Organisationen**: Neben dem SGB mit allen assoziierten Verbänden schloss sich auch die Dachorganisation Travail Suisse an, insbesondere die Syna engagierte sich. Unterstützend war auch der Verband der Lehrer:innen; der Verband der Pflegenden SBK und der Verband der Journalist:innen Impressum. Hinzu kamen Hilfswerke wie Caritas, die Erklärung von Bern und das Arbeiterhilfswerk, die Evangelischen Frauen und die Katholische Arbeitnehmerbewegung KAB, die Rentnerorganisation VASOS; sowie einige weitere kleinere Gruppierungen.

### 5.4 Die Gegenkampagne

Der **Schweizerischer Arbeitgeberverband** deklinierte zwei Themen durch: Erstens die Arbeitsplatzverluste und zweitens das staatliche Diktat. Thomas Daum, Direktor des SAV, kritisierte von Anfang an die GAV-Förderung in der Initiative als «faktischen GAV-Zwang» und war deshalb auch gegen jeden Gegenvorschlag zur Initiative. Gleichzeitig behauptete er, der hohe gesetzliche Mindestlohn sei ein «Beschäftigungskiller».<sup>145</sup> Es sei «evident», dass ein Mindestlohn, der über dem Marktlohn liege, zum «Wegrationalisieren und Export von Arbeitsplätzen» führen müsse.<sup>146</sup>

Valentin Vogt, neuer Präsident des SAV, nahm die Kritik von Daum am «Vertragszwang» auf, radikalisierte das Argument und sprach davon, die Mindestlöhne würden gegen die

<sup>145</sup> Schweizer Arbeitgeber, 3.6.2010.

<sup>146</sup> Der Bund 13.6.2013.

«Lohnfreiheit verstossen».<sup>147</sup> Zudem fischte Vogt auf SVP-Spuren im Trüben und kritisierte die GAV-Förderung in der Initiative als «Finanzierungsquelle der Gewerkschaften». Je mehr GAV abgeschlossen würden, desto mehr Geldquellen täten sich auf.<sup>148</sup> Roland A. Müller prägte schliesslich einen neuen Begriff, um die Vertragsfreiheit der Unternehmer zu verteidigen: Er kritisierte die «Verpolitisierung der Sozialpartnerschaft».<sup>149</sup> Löhne gehörten nicht in die Politik und in die Öffentlichkeit, sondern an den grünen Tischen der Vertragsverhandlungen ...

**Gewerbeverband:** Der Direktor des Gewerbeverbands, Hans-Ulrich Bigler, holte wie gewohnt mit dem Zuehänder aus:

- Mit dem gesetzlichen Mindestlohn werde die Schwarzarbeit florieren. Sein Beweis waren Schätzungen von Ökonomen in Deutschland, die sich gleichzeitig gegen die Einführung des Mindestlohnes wehrten.
- Tieflohne seien meist nicht existenzgefährdend, denn «oft sind es ja Zweitverdiener, die so wenig verdienen».<sup>150</sup>
- Mit einer völlig irrationalen Argumentation behauptete Bigler zudem, Teilzeitarbeit werde teurer mit dem Mindestlohn, weshalb Arbeitgeber vermehrt nur noch Vollzeitstellen anbieten würden.<sup>151</sup> Damit wiederum würden die Frauen massiv Beschäftigungsmöglichkeiten verlieren.

Einzelne **Branchen-Exponent:innen:**

- Der **Bauernverband** jammerte, die Lohnkosten würden um 40 % ansteigen. Personalintensiver Produktion, z.B. dem Gemüsebau, würde das Aus in der Schweiz drohen.<sup>152</sup>
- Coiffeurmeister behaupteten, sie müssten die Preise um 30-25 % erhöhen – dabei erhöhte die Volksinitiative die Löhne nur um 7 % und nur die Löhne von Coiffeusen, deren Löhne auf dem GAV-Mindestlohn verharrten. Der Präsident von Coiffure Schweiz, Kuno Giger, behauptete: «Ich müsste Stellen streichen».<sup>153</sup> In der Branche würde es dafür umso mehr schwarzarbeitende «Badewannen-Coiffeusen» geben.
- **Malermmeister** behaupteten, Jugendliche würden nicht mehr eine Lehre oder Anlehre absolvieren, sondern sofort zum hohen Mindestlohn arbeiten und später in die Armutsfalle tappen.<sup>154</sup>
- Aus der **Detailhandelsbranche** meldete sich die Präsidentin von Swiss-Retail, Karin Keller Suter mit dem Argument, Löhne müssten Sache der Sozialpartner bleiben. Auf die Vorhaltung, dass viele Mitglieder von Swiss-Retail gar keinen GAV hätten, meinte sie: «*Sozialpartnerschaft meint nicht zwingend den Abschluss eines GAV, sondern die Beziehungspflege zwischen Unternehmern und Mitarbeitern*»!!!!<sup>155</sup>
- Die Multi-Millionen-Erbin **Miriam Blocher** vom Basler Lächerli-Huus jammerte über die zusätzliche Bürokratie, welche der gesetzliche Mindestlohn bringe.<sup>156</sup>
- **Wirte und Hoteliere** versicherten schliesslich, dass es wichtig sei, dass sie Ungelernten Stellen bieten könnten. Mit dem Mindestlohn von 4 000 Franken gäbe es diese Stellen nicht mehr.

Lieber eine Stelle für 3 500 Franken als gar keine, war die Quintessenz. Dank Tieflohnstellen fänden Ungelernte in der Schweiz eine Arbeit, ansonsten wären sie arbeitslos. Dank tiefen Löhnen für Ungelernte absolvierten Junge überhaupt noch eine Lehre. Dieses Narrativ

<sup>147</sup> Schweizer Arbeitgeber 5/2013.

<sup>148</sup> Medienkonferenz SAV vom 15.4.2014.

<sup>149</sup> Schweizer Arbeitgeber 1/2014.

<sup>150</sup> Auch eine Frau Barbara Gutzwiller, Direktorin Arbeitgeberverband Basel, entblödete sich nicht, das Argument zu brauchen «dass die kritisierten tiefen (Frauen-)Einkommen sehr häufig Zusatzeinkommen darstellen». BAZ 5.3.2014.

<sup>151</sup> Zentralschweiz am Sonntag, 12.1.2014.

<sup>152</sup> Abri, 7.3.2014.

<sup>153</sup> Gewerbezeitung 7.3.2014.

<sup>154</sup> Abstimmungsnummer Gewerbezeitung April 2014.

<sup>155</sup> Beobachter, 17.4. 2014.

<sup>156</sup> Handelszeitung 13.3.2014.

deklinierten viele einzelne Arbeitgeber mit Namen, Vornamen und Bild am Beispiel ihres Betriebs durch, glaubwürdiger als die Behauptungen von Verbandsfunktionären.

### **Arbeitnehmerorganisationen:**

Auch einige Arbeitnehmerorganisationen distanzieren sich von der Volksinitiative und liessen sich in die Nein-Kampagne einspannen: Allen voran Angestellte Schweiz, welche bereits 2013 ihre Ablehnung beschloss. Ihr Hauptargument: Wenn die untersten Löhne so stark angehoben würden, kämen die mittleren Löhne unter Druck.<sup>157</sup> Ablehnend sodann die SKO, die Schweizerische Kaderorganisation. Schliesslich auch die Hotel & Gastro Union, die 22 Franken Stundenlohn für viele Betriebe im Gastgewerbe für nicht tragbar hielt. Der KV Schweiz beschloss Stimmfreigabe. Die Initiative sei zu uniform und könne sich negativ auf den Arbeitsmarkt auswirken.<sup>158</sup> Diese Stellungnahmen schwächten natürlich die Front der Mindestlohn-Befürworter:innen. Der Tages Anzeiger konnte schreiben: «Der Mindestlohn spaltet die Arbeitnehmervertreter».<sup>159</sup> Genüsslich schrieb die NZZ: «*Ein Drittel der Arbeitnehmer-Organisationen engagiert sich nicht für den Mindestlohn*».<sup>160</sup>

Bürgerliche Parteien: Sie übernahmen im Wesentlichen die Argumente des Arbeitgeberverbands, welcher die Federführung im Abstimmungskampf innehatte und ein überparteiliches Nein-Komitee gebildet hatte. Die Schlagworte waren «Jobkiller» und «Staatliches Lohndiktat». Die SVP, im Februar 2014 gerade grosse Siegerin mit der Masseineinwanderungs-Initiative, führte ihre Kampagne gleich weiter: «*Mindestlohn zieht noch mehr Ausländer an.*»

**Ökonomen:** Eine ganze Heerschar von Ökonomen war bereit, die Gegenkampagne mit «wissenschaftlichen» Erkenntnissen zu untermauern.<sup>161</sup> Einige Köpfe waren die Gleichen wie 12 Jahre zuvor, so zum Beispiel der Basler Professor George Sheldon, der erneut als Alternative zum Mindestlohn Steuerkredite wie in den USA vorschlug – wohlwissend, dass solche in der Schweiz nie eingeführt würden. Aymo Brunetti fand ein Mindestlohn von 4 000 Franken wären ein «*Hammer für den Arbeitsmarkt*»<sup>162</sup>. Die Möglichkeit, tiefere Löhne zu zahlen, sei ein Vorteil, der mit der Initiative aufs Spiel gesetzt werde. Sowieso seien viele Tieflohner:innen ja nicht armutsgefährdet, sondern «Zweitverdiener oder Studenten».<sup>163</sup> Patrik Schellenbauer von Avenir Suisse schämte sich nicht, das Argument vorzutragen, dass 22 Franken pro Stunde den Zuwanderungssog verstärken würden.<sup>164</sup>

Bei den Wirtschaftswissenschaftlern dominierte die Behauptung, dass negative Effekte auf die Beschäftigung bevorstünden. Der vorgeschlagene Mindestlohn sei viel zu hoch – ein Weltrekord in absoluten Zahlen, aber auch bezogen auf den Medianlohn. Sheldon beispielsweise erachtete eher 40 Prozent statt der vorgeschlagenen 60 Prozent des Medians als angemessene Höhe. Dies hätte einem Mindestlohn von 2 400 Franken entsprochen!<sup>165</sup>

**Öffentliches Trommelfeuer:** Die Medien waren voll von wiederholten Artikeln und Kommentaren mit ähnlichen Argumenten gegen die Initiative. Fast alle Journalisten deklinierten einige in mehrfachen Artikeln<sup>166</sup> die Gründe durch, welche ihrer Ansicht nach gegen einen gesetzlichen Milo von 4 000 Franken sprachen. In der Deutschschweiz war das Konsumentenmagazin Saldo die einzige politisch unabhängige Zeitschrift, welche für ein Ja plädierte.<sup>167</sup> Nur eine kleine Minderheit von Journalist:innen wagte es, die Initiative in einigen Kommentaren zu verteidigen.<sup>168</sup> Ergänzt wurde das Trommelfeuer der Nein-Argumente durch eine Flut von

<sup>157</sup> Medienmitteilung Angestellte Schweiz 28.11.2013.

<sup>158</sup> Context 3/2014.

<sup>159</sup> TA, 11.3.2014.

<sup>160</sup> NZZ 16.5.2014.

<sup>161</sup> Reiner Eichenberger, George Sheldon, Patrik Schellenbauer, Daniel Kalt, Martin Janssen, Aymo Brunetti, u.a.

<sup>162</sup> Schweiz am Sonntag 28.4.2013.

<sup>163</sup> Tages Anzeiger 1.6.2013.

<sup>164</sup> Avenir suisse Online-Publikation 2.7.2013.

<sup>165</sup> Schweiz am Sonntag, 29.12.2013.

<sup>166</sup> Peter Burkhardt, Armin Müller, Gerhard Schwarz, Hansueli Schöchli und viele andere.

<sup>167</sup> saldo 16.4.2014.

<sup>168</sup> Suisse Romande: E. Felley, J.-C. Pécelet. Deutschschweiz: W. Vontobel (Blick am Abend), Ph. Löpfe (Watson), F. A. Meyer (SoBli), Andrea Fischer im Pro-Kontra des Tages Anzeigers.



Inseraten und Plakaten. Der Nein-Kampagne standen offensichtlich sehr grosse finanzielle Kampagnenmittel zur Verfügung.<sup>169</sup>

**Gewerkschaften in der Defensive:** Die Kampagne der Initiant:innen kam immer mehr in die Defensive. Angesichts der allgegenwärtigen Angriffe mit der Schrotflinte mussten sie argumentieren, warum nicht mehr, sondern eher weniger billige Arbeitskräfte aus dem Ausland importiert würden, warum die Preise in den Restaurants nicht um 20 Prozent stiegen, warum Jugendliche dennoch Lehren absolvierten, warum die Bergregionen profitierten und nicht leiden würden, warum 22 Franken kein Weltrekord sei, sondern bloss 60 Prozent des Medians, usw.

## 5.5 Die Volksabstimmung vom Mai 2014

Bereits im März 2014 wurde klar, dass die Abstimmung zu einer klaren Links-Rechts-Ausmarchung werden würde. Sämtliche bürgerlichen Parteien von EVP bis SVP hatten die Nein-Parole beschlossen, abweichende Parolen in den Kantonen blieben aus. Befürwortend waren nur die SP, die Grünen und die kantonalen Parteien links von ihnen.

Bei einer internen Link-Umfrage hatten im Herbst 2013 noch 74 Prozent der Befragten einen gesetzlichen Mindestlohn von 4 000 Franken voll oder eher befürwortet.<sup>170</sup> In der gfs-Umfrage Ende März 2014 waren es nur noch 40 % und Ende April noch 30 %. Besonders stark war der Rückgang vom März auf den April in der Westschweiz, nämlich von 50 % auf 31 %.<sup>171</sup> Als Hauptgrund für ein Nein wurde die Vernichtung von Arbeitsplätzen genannt.

Am 18. Mai 2014 endete die Volksabstimmung mit dem schlechten Resultat von nur 23,7 % JA. Ähnlich schwach, mit 25,4 %, hatte nur die Arbeitszeitverkürzungs-Initiative der Gewerkschaften 2002 abgeschlossen. Die 1:12-Initiative der JUSO kam im November 2013 immerhin auf 34,7 % der Stimmen. Die letzten drei AHV-Initiativen des SGB waren auf über 40 % Zustimmung gekommen.

Die Initiative fiel in allen Kantonen deutlich durch. Dennoch war die Ablehnung unterschiedlich ausgeprägt. Besonders schlecht waren die Resultate in eher ländlich-kleinstädtischen Kantonen (Ost- und Zentral-Schweiz sowie Wallis). Städtische Kantone stimmten etwas überdurchschnittlich oft JA, am besten Basel (37,7 %) und Genf (33,9 %). Etwas über dem Mittel, aber dennoch tief, lagen die Resultate in Neuchâtel (31,9 %) und Jura (35,9 %), wo bereits kantonale Mindestlöhne beschlossen waren.

**Die VOX Nachbefragung** fand keine grösseren Unterschiede bezüglich Geschlecht, Bildung, Einkommen, Alter.<sup>172</sup> Umso grösser war der Zusammenhang mit der parteipolitischen Verortung. Nur gerade 5 % SVP-Sympatisant:innen stimmten zu (bei der Initiative 1:12 waren es immerhin 29 % gewesen), nur 11 % der CVP-Sympatisant:innen. Aber auch SP-nahe stimmten nur mit 55 % zu. Bei der Basis der Grünen waren es immerhin 70 %. Dass sich einige Angestelltenorganisationen distanziert hatten, dürfte dazu beigetragen haben.

Der wichtigster Ablehnungsgrund war die Angst vor der Vernichtung von Arbeitsplätzen (Gastgewerbe und Landwirtschaft würden Löhne nicht bezahlen können, Industrie verlagere ins Ausland etc.) und die Schwächung der Wirtschaft. 88 % der Nein-Stimmenden waren mit diesem Argument einverstanden. Wichtig für ein Nein war auch die Ablehnung staatlicher Intervention beim Lohn. Schliesslich verfiel auch das Argument, der Mindestlohn würde mehr Ausländer anziehen. 75 % der Nein-Stimmenden und 31 % der Ja-Stimmenden teilten dieses Argument.

<sup>169</sup> Während den Gewerkschaften weniger als 2 Millionen zur Verfügung standen, waren es bei der NEIN-Kampagne mindestens das Vierfache. Bei den Inseraten konnte dies ausgewiesen werden (swiss votes, Silia Schweizer, Abstimmung vom 18.5.2014).

<sup>170</sup> LINK-Institut, Mindestlöhne, November 2013.

<sup>171</sup> SRG-Trend-gfs.bern, Mai 2014.

<sup>172</sup> gfs.bern und Institut für Politikwissenschaft Uni Zürich, VOX 115, 2014, S. 21ff.

Auch die Medien kommentierten das Resultat als ein eindeutiges Nein, viele wollten die Arbeitgeberseite aber auf ihren Aussagen und Versprechen behaften: «*Nach dem Nein zur Volksinitiative rücken Branchen ohne Mindestlöhne in den Fokus.*»<sup>173</sup> «*La gauche met les patrons au défi.*»<sup>174</sup> «*Le salaire minimum s'impose peu à peu.*»<sup>175</sup>

In der **Bilanz der Gewerkschaften** war die Enttäuschung über das Abstimmungsresultat gross. Insbesondere SGB und Unia hatten viel Energie investiert. In einer regen Diskussion wurden für den Misserfolg folgende Hauptgründe aufgeführt:

- Der Arbeitsmarkt hatte sich nach der Finanzkrise noch nicht erholt, 2014 waren nach ILO-Kriterien immer noch rund 200 000 Personen erwerbslos. Die **Furcht vor Arbeitslosigkeit** steckte vielen in den Knochen und gab Boden für die Angstmacher-Kampagne der Arbeitgeber. Im Sorgenbarometer der CS stand die Arbeitslosigkeit damals an erster Stelle. Selbst das an den Haaren herbeigezogene Drohszenario, es würde nachher weniger Teilzeitstellen für Frauen geben, überzeugte einige.
- Der Abstimmungssieg der SVP mit der Masseneinwanderungs-Initiative hatte drei Monate zuvor das politische Klima geändert. Im Sorgenbarometer der CS standen die **Ausländer/Zuwanderung** an zweiter Stelle. Das Argument, es würden noch mehr Ausländer in die Schweiz kommen, stach einmal mehr. Auch die Lega dei Ticinesi hatte eine grosse Mehrheit hinter sich mit dem Argument, der Mindestlohn schaffe ein «Eldorado für Frontalieri».
- Wenige Menschen waren direkt **von Tiefelöhnen betroffen**, mit etwa neun Prozent (davon ein grosser Teil ohne Stimmrecht!) lag ihr Prozentsatz tiefer als z.B. der Anteil Betroffener mit drohenden Rentensenkungen bei Referendum gegen die Senkung des Umwandlungssatzes 2010. Vielen war nicht klar, warum von einem Mindestlohn auch Lohnabhängige profitierten, die mehr als 4 000 verdienen. Für sie blieb nur Solidarität und Gerechtigkeit als Zustimmungsgrund.
- Die **Emotionalität** war in der gewerkschaftlichen Kampagne – verglichen mit der Kampagne nach 1998 – relativ gering. Nur wenige direkt Betroffene wagten es, mit dem eigenen Gesicht und mit der persönlichen Geschichte für den Mindestlohn hinzustehen. Die Romands machten den Hauptslogan der SGB-Kampagne «Starke Schweiz – faire Löhne» mit für das schlechte Resultat verantwortlich. Allerdings zog die Anprangerung des Lohndumpings in welschen Kantonen nicht besser.
- Der Kampagne gelang es weniger als in der ersten Kampagne, einzelne und auch grössere Betriebe auf's Korn zu nehmen. Die Gegner konnten dagegen viele lamentierende **Kleingewerbler** aufführen.
- Die riesige **Walze der gegnerischen Kampagne** und der medialen Stellungnahmen erdrückte die Gewerkschaften. Die Gegner platzierten dreimal mehr Inserate.<sup>176</sup> Befürwortende Medienschaffende waren in der Deutschschweiz an einer Hand abzuzählen.
- Die Ablehnung galt auch einem gänzlich neuen Instrument, dem **gesetzlichen und uniformen Mindestlohn**, einem Instrument, das für die Deutschschweiz und den Tessin gänzlich neu war. Es war auch in der Romandie umstritten, wo der SMIC immer wieder als eher negatives Beispiel aufgeführt wurde, auch in den Gewerkschaften. Regional differenzierte Mindestlöhne prägten zudem weitgehend die Landschaft der Gesamtarbeitsverträge.

Die Initiative bot zudem auch einige spezielle Angriffspunkte:

- **Landwirtschaft:** Der Stundenlohn von 22 Franken hätte bei der üblichen 48-Stunden-Woche zu Lohnerhöhungen von 25 bis 30 Prozent geführt. Eine Ausnahme-Regelung im Initiativtext wäre wohl besser gewesen.
- **Junge Arbeitnehmende:** auch hier hätte man falsche Diskussionen verhindern können, wenn man dem Gesetzgeber eine explizite Kompetenz zugestanden hätte, eine Altersschwelle von z.B. 20 Jahren festzulegen.

<sup>173</sup> Tages Anzeiger 19.5.2014.

<sup>174</sup> Le temps, 19.5.2014.

<sup>175</sup> Bilan, 16.4.2014.

<sup>176</sup> swiss votes, Silia Schweizer, Abstimmung vom 18.5.2014.

- **Uniformer Franken-Ansatz:** Dass der gleiche Ansatz auch für Tieflohn-Kantone gelten sollte, wurde schwer verstanden.
- **Höhe:** Die ursprünglich angepeilte Marke von 66 Prozent des Median-Lohns wurde der SGB kaum mehr los. Dabei lag die Initiative effektiv nur bei rund 60 Prozent des Medians und damit auf einem vernünftigen Niveau.
- **GAV-Ausnahmen:** Sowohl im Initiativentwurf der SP wie auch in den Kantonen Jura und Tessin war vorgesehen, dass tiefere Mindestlohn-Ansätze von GAV hätten vorgehen dürfen. Der SGB hatte dies immer abgelehnt, weil GAV Instrumente sind um Regelungen zu vereinbaren, welche besser als die Gesetze sind und nicht umgekehrt. Zudem befürchtete man, dass arbeitgeberhörige Gewerkschaften dies für Dumping-GAV nutzen könnten.

Die eine oder andere Ausnahmebestimmung im Initiativtext hätte das Endresultat vielleicht um ein paar Prozente verbessern können, insgesamt aber wenig geändert.<sup>177</sup>

Alle in den Gewerkschaften waren am Schluss jedoch einig, dass die Volksinitiative geholfen hatte, die 4 000 Franken als gesellschaftliche Norm zu setzen und dass in den GAV grössere Fortschritte möglich wurden. Infrage gestellt wurde in der Abstimmung das **gesetzliche und uniforme** Instrument zur Bekämpfung der Tieflohne. Insofern konnte die Abstimmungs-Niederlage als eine «Episode» in einem langandauernden Kampf gegen die Tieflohne verstanden werden – was sich in der Folge bei den kantonalen Abstimmungen meist bestätigte. «Eine junge Idee braucht Zeit» titelte eine Bilanz im Jahrbuch des Denknetzes.<sup>178</sup>

## 5.6 Die Entwicklung in den GAV

Parallel zu Initiativ-Kampagne drückten die Gewerkschaften in den GAV-Verhandlungen verstärkt auf die Erhöhung der tiefsten Mindestlöhne. Die Kampagne schuf dazu in einigen Bereichen ein gutes Kräfteverhältnis, kamen die Arbeitgeber doch unter Zugzwang. Im Unterschied zur ersten Kampagne um die Jahrtausendwende, welche primär auf den Dienstleistungssektor gerichtet war, drängten die Gewerkschaften ab 2010 in den meisten Branchen, in denen sie Lohnverhandlungen führten, auf eine Aufhebung der Tiefstlöhne.

Eine detaillierte Überprüfung der untersten Lohnkategorien aller GAV der Unia zeigte die bekannten Verdächtigen in den Dienstleistungsbranchen wie die Reinigung, das Gastgewerbe, die Coiffure, den Detailhandel. Aber nun kamen auch im Bau und Gewerbe viele Branchen mit GAV-Löhnen unter 22 Franken ans Tageslicht (Schreinereien, Möbelindustrie, Metallbau, Gebäudetechnik, Autogewerbe, Gartenbau, u.a.). Desgleichen auch in der Industrie (Uhren, Textil-/Bekleidung, Nahrungsmittelindustrie), in welcher der grösste GAV, jener in der MEM-Industrie, historisch nie Mindestlöhne festgehalten hatte. Nun mussten auch die Branchenverantwortlichen dieser Sektoren aktiv werden.

In der **MEM-Industrie** gelang 2013 im Vorfeld der Abstimmung über die Mindestlohn-Initiative ein Durchbruch: Die Gewerkschaften konnten nachweisen, dass es in dieser Branche durchaus auch Armutslöhne von weit unter 4 000 Franken gab, eine Tatsache, welche die Patrons immer bestritten hatten. Sie forderten mindestens 4 000 für Ungelernte und 4 600 für gelernte Arbeiter.

Um der öffentlichen Kritik den Wind aus den Segeln zu nehmen und als «Tatbeweis», dass Mindestlöhne nicht gesetzlich geregelt werden mussten, stimmte der Arbeitgeberverband Swissmem erstmals zu, Mindestlöhne (die in regionale Zonen gruppiert waren) im GAV zu regeln. Der freisinnige Bundesrat Johann Schneider-Ammann, ehemaliger Swissmem-

<sup>177</sup> So blieb im Kanton Wallis eine gleichzeitig zur Abstimmung kommende kantonale Initiative mit 80% NEIN auf der Strecke. Sie hatte für die Landwirtschaft eine Speziallösung vorgesehen, das Niveau des Mindestlohnes etwas tiefer angesetzt und AVE-GAV vom gesetzlichen Mindestlohn ausgenommen.

<sup>178</sup> Baumann Beat / Rieger Andreas, Gesetzliche Mindestlöhne – eine junge Idee braucht Zeit, Denknetz Jahrbuch 2014.

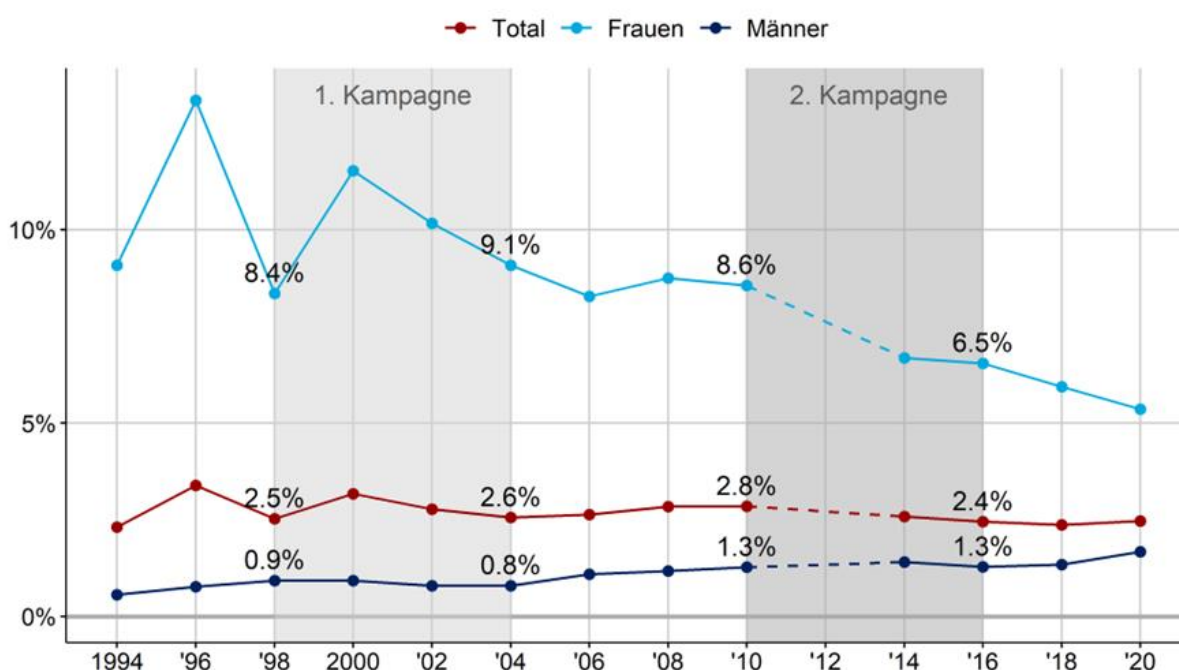


Abbildung 5.2: MEM-Demonstration, 3. April 2013.

Präsident, und der erfahrene Mediator Jean Luc Nordmann, ebenfalls ein Freisinniger, hatten das Ihre zu diesem Resultat beigesteuert.

Als Kröte mussten die Gewerkschaften schlucken, dass der Mindestlohn der regionalen Zone C (Jura, Neuchâtel, Tessin, Berner und Waadtländer Jura) einiges unter den in der Initiative geforderten 22 Franken lag. Trotzdem stimmen die Gewerkschaften schliesslich zu, denn es war klar, dass von der neuen Regulierung Tausende Lohnabhängige in der Branche profitieren würden. Diese erstmalige Verankerung von kollektivvertraglichen Mindestlöhnen stellte ein historisches Novum von grosser Bedeutung dar. Hatte nicht die neoliberale Offensive seit den 1990er-Jahren verlangt, dass betriebsübergreifende Löhne abgeschafft werden müssten? Die Lohnstrukturerhebung zeigt, wie in der MEM-Industrie – dank der gewerkschaftlichen Kampagne und Vertragspolitik – der Anteil von Löhnen unter 60 Prozent des Medians im Laufe der Jahre verringert werden konnte, und dies gerade auch bei den Frauen:

**Grafik 5.1 Tieflohnanteil in der Maschinen-, Elektro- und Metallindustrie**  
weniger als 60% des Medianlohns der Privatwirtschaft (siehe Datenanhang)

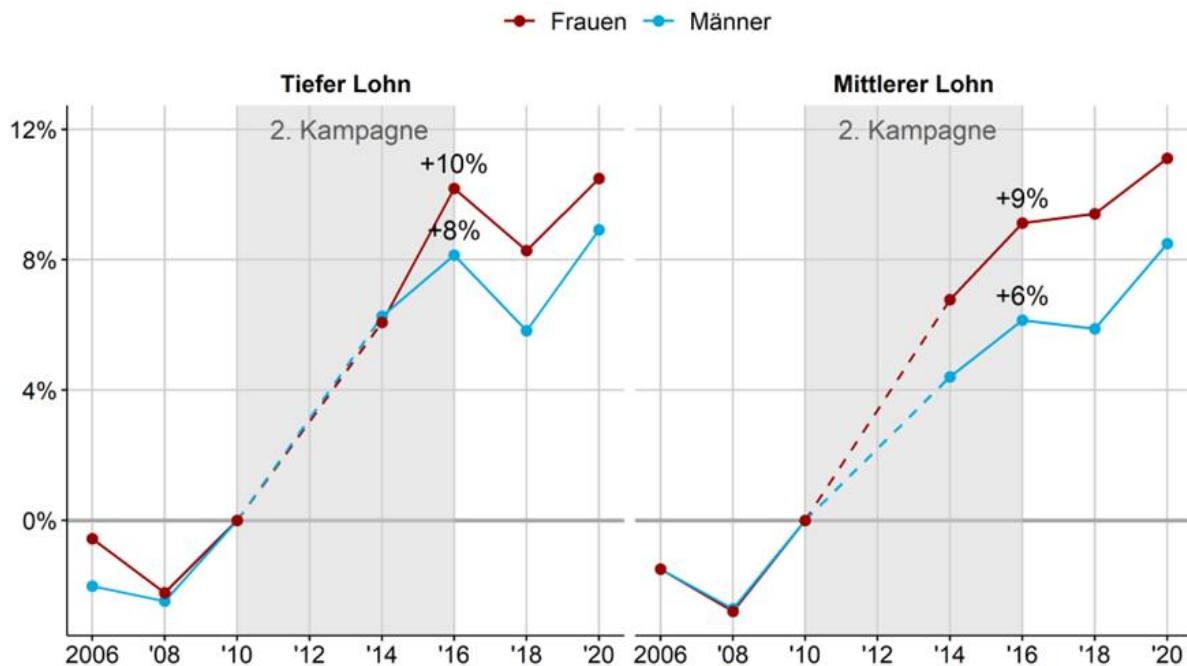


Quelle: Eigene Auswertung der Lohnstrukturerhebung 1994-2020 des BFS

Das **Gewerbe** war ein weiterer Sektor, wo jetzt die gewerkschaftliche Arbeit sichtbare Erfolge brachte. Hier wurde in den Jahren vor und nach der Volksinitiative in Verhandlungen in vielen kleinteiligen Branchenverträgen des Baunebengewerbes systematisch dafür gekämpft, dass Löhne unter 4 000 Franken aufgehoben oder nur noch für einzelne Ausnahmen gelten sollten. Auch im Carosserie-Gewerbe konnten die Löhne für Ungelernte von 13mal 3 100.– (2006) um rund 20 Prozent auf 3 775.– (2014) erhöht werden und für die Gelernten auf 4 200.–.

**Grafik 5.2: Lohnwachstum im Ausbaugewerbe im Vergleich zu 2010**

teuerungsbereinigt, 1. Dezil und Median der standardisierten Bruttomonatslöhne im Ausbau



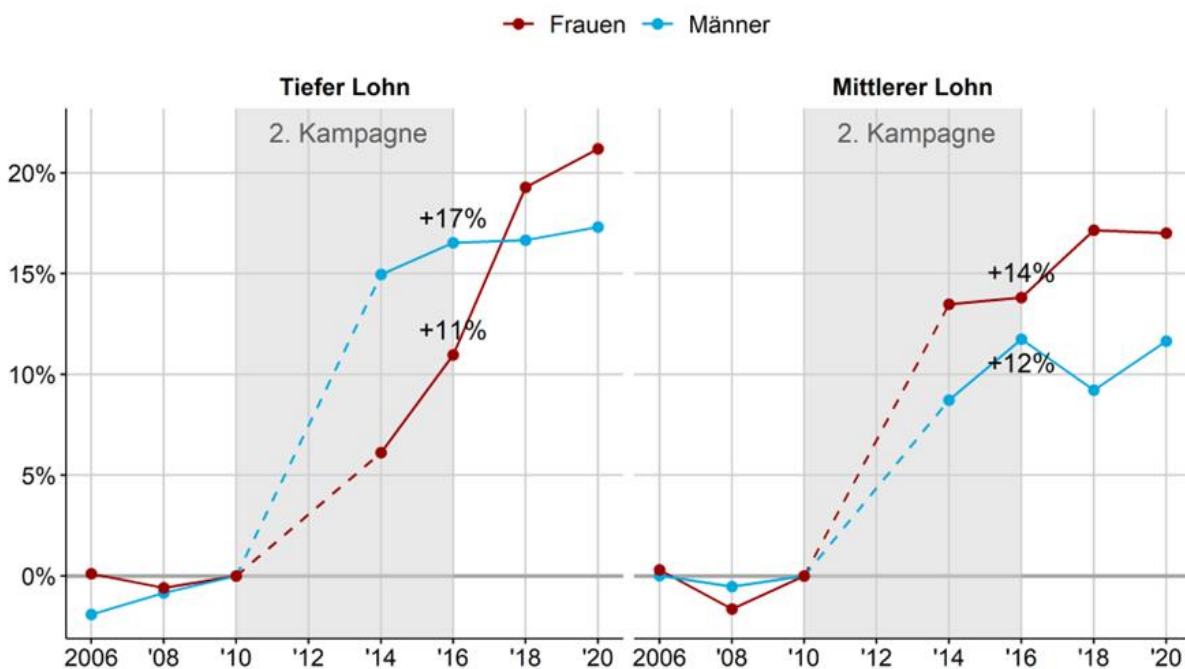
Quelle: Eigene Auswertung der Lohnstrukturerhebung 1994-2010 des BFS

Die **Reinigungsbranche** startete von tief unten. Armutslöhne unter 50 Prozent des Medians waren hier gang und gäbe. Dies begann sich mit der Schaffung eines allgemeinverbindlich erklärten GAV für die gesamte Reinigungsbranche der Deutschschweiz zu ändern. Zur Schaffung eines starken Arbeitgeberverbands Alpura hatte der internationale Konzern ISS beigetragen. Er wusste, dass sich Reinigung bestens für die Lohnunterbietung nach unten eignete: eine Camionette und ein billiges Gerät genügten, um Putzen als billige Dienstleistung anzubieten, auch von Deutschland, Polen oder anderen Ländern aus. Grössere Reinigungsketten hätten hier nicht mithalten können und vor allem wäre es unmöglich geworden, Gemeinden, Spitäler, Schulen und private Grossbetriebe für ein Outsourcing zu gewinnen. Dazu musste das Schmutzel-Image der Branche verschwinden und der Lohn wenigstens zum Leben reichen.

2004, zu Beginn des GAV 2004 waren die Löhne der Ungelernten noch sehr tief, tiefer als im L-GAV des Gastgewerbes. Dies änderte sich bald. In klugen Verhandlungen vereinbarte man keine sprunghaften Erhöhungen der tiefsten Löhne, sondern mehrjährige Aufholrunden, in denen die Mindestlöhne um einiges mehr als die erwartete Teuerung erhöht wurden. Ein solcher Mehrjahresplan wurde in den Jahren der Mindestlohn-Initiative vereinbart. Und auch nochmals danach, als die Teuerung unerwartet ins Minus absackte und die vereinbarten Mindestlohnerhöhungen besonders einschenkten. So sind heute die GAV-Mindestlöhne für Ungelernte in der Reinigung höher als jene im L-GAV für das Gastgewerbe.

### Grafik 5.3: Lohnwachstum der tiefen und mittleren Löhne in der Reinigung im Vergleich zu 2010

Teuerungsbereinigtes Wachstum des tiefen und mittleren Bruttomonatslohns (standardisiert auf eine 40-Stundenwoche, inkl. evt. 13. Monatslohn, Bonus, Erschwerniszulagen), im Vergleich zu dem 10 bzw. 50 Prozent der Frauen bzw. Männer in der Reinigung weniger verdienenden



Quelle: Eigene Auswertung der Lohnstrukturerhebung 1994-2010 des BFS

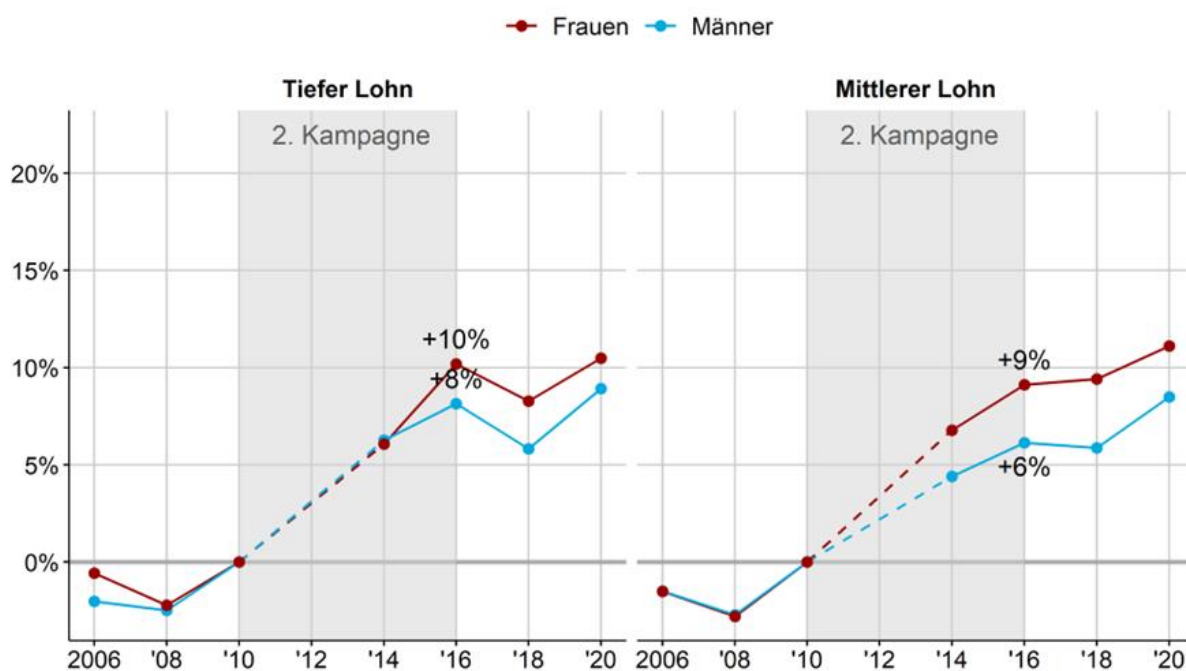
Im **Gastgewerbe** hatte die Mindestlohnkampagne anfangs der 2000er Jahre eine starke Erhöhung der untersten Löhne angestoßen. Danach fiel die Branche jedoch wieder zurück. 2011 und 2012, im Vorfeld der Mindestlohn-Initiative, gelang nochmals ein kleiner Schub nach oben mit der Einführung des 13. Monatslohn für alle. Im Abstimmungskampf 2014 wurde das Gastgewerbe dann jedoch zu einem Bollwerk gegen den gesetzlichen Mindestlohn und gegen 4 000 Franken als Minimum.

Das Gegenargument lautete auch hier, dass ein solches Minimum die Branche ruinieren und zu Preiserhöhungen von 20 Prozent und mehr führen würde. Auf diese überraschende Zahl kamen die Funktionäre der Arbeitgeberverbände, indem sie alle Ungelernten als Bezüger des bisherigen Mindestlohns von 3 400 Franken kategorisierten, die danach über 5 000 Franken hätten erhalten müssen. An dieser Rechnung war alles falsch: der tatsächliche bisherige Effektivlohn der Ungelernten, die Umrechnung von 13 auf 12 Monatslöhne, u.a.m. Aber für die Kampagne spielten solche Feinheiten keine Rolle.<sup>179</sup>

Die Stimmbürger:innen konnten am Schluss glauben, dass ein Teil der Restaurants und Hotels schliessen müssten und die Preise für die Kunden um 10 bis 20 Prozent steigen würden. In der Branche mussten die Wirte jedoch unter dem Druck der öffentlichen Diskussion und der Angestellten auch Lohnerhöhungen zustimmen, sodass die Löhne bis 2016 kräftig anstiegen, um danach jedoch zu stagnieren.

**Grafik 5.4: Lohnwachstum im Gastgewerbe im Vergleich zu 2010**

teuerungsbereinigt, 1. Dezil und Median der standardisierten Bruttomonatslöhne (siehe Datenanhang)



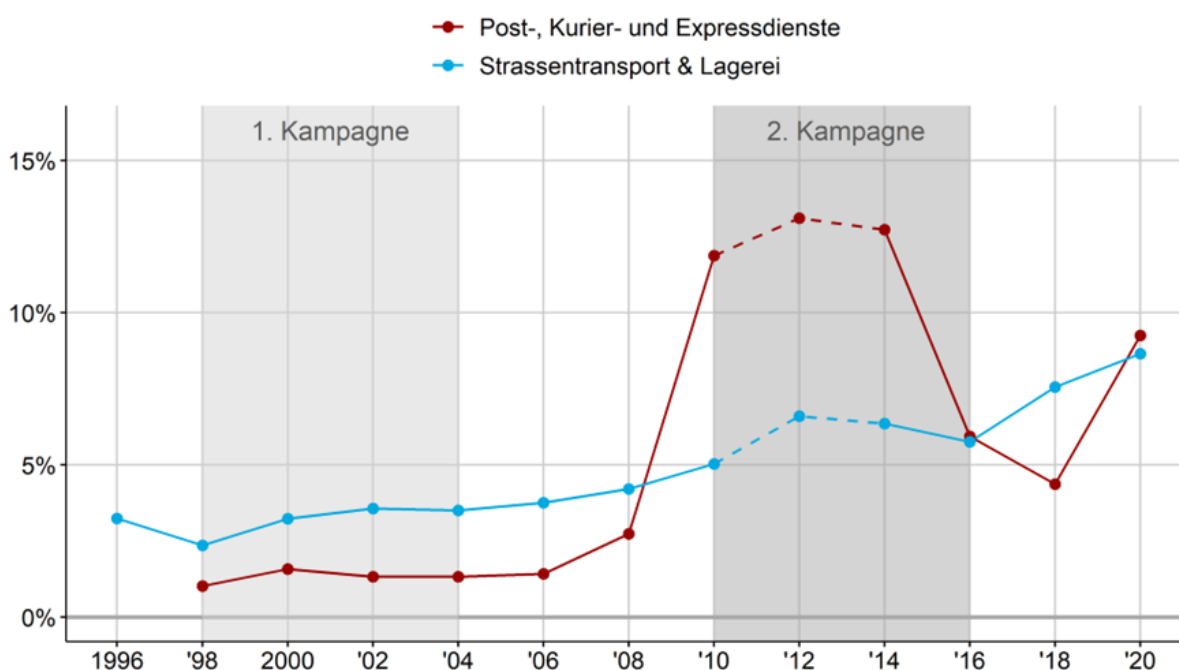
Quelle: Eigene Auswertung der Lohnstrukturerhebung 1994-2010 des BFS

<sup>179</sup> Die BZ, Basellandschaftliche Zeitung, zeigte am 4.4.2014 auf, wie Gastrosuisse in der Gewerbezeitung und deren Abstimmungszeitung auf abenteuerliche Art mit den Lohnzahlen schummelte.

In der **Transport- und Logistikbranche** vermochte die Kampagne der Gewerkschaften vor und nach der Volksinitiative nicht greifen. Hier wurden zum Teil Stundenlöhne von 16 Franken bezahlt, welche nur mit Hilfe sehr langer Wochenarbeitszeiten zu Löhnen gegen 4 000 Franken führten. In der Transportbranche verdiente 2010 ein Viertel der Beschäftigten weniger als 20.50 Franken pro Stunden, bei den Frauen sogar unter 18.10 Franken pro Stunde.<sup>180</sup>

Die Privatisierung der Paket- und Expresspost, die Vergabe von Aufträgen an Subunternehmen, der Dumpingdruck durch die Anstellung junger Migranten als Chauffeure führte in dieser Branche zu einer Lohnspirale nach unten. Der starke Arbeitgeberverband ASTAG verhinderte mit allen Mitteln das Eindringen von Gewerkschaften und verweigerte auch dem handzahmen Chauffeuren-Verband Routiers Suisse einen nationalen GAV mit anständigen Stundenlöhnen. Der von der Initiative geforderte Mindestlohn von 22 Franken würde zu massenhaften Entlassungen führen. Fuhrunternehmer und SVP-Nationalrat Ulrich Giezendanner drohte, er würde seinen Hub in Stabio über die Grenze nach Busto Arsizio verlegen, wenn die Mindestlohn-Initiative angenommen würde.<sup>181</sup>

**Grafik 5.5 Tieflohnanteile in der Post und Logistik**  
weniger als 60% des Medianlohns der Privatwirtschaft



Quelle: Eigene Auswertung der Lohnstrukturerhebung 1994-2020 des BFS

Im **Detailhandel** war die Kampagne rund um die Mindestlohn-Initiative dagegen weitgehend erfolgreich. Zwischen den Händlern kam es jetzt zu einem regelrechten Reputationswettbewerb, wer alle Beschäftigten mindestens 4 000 Franken zahlt. Coop und Migros sorgten vor und näherten sich schrittweise mit 13 mal 3 700 Franken der Marke. Auch Aldi und Lidl, die 2004 beziehungsweise 2009 erst in den Schweizer Markt eingetreten waren, versuchten auf ein soziales Image zu setzen. Ihre herkömmliche Harddiscountstrategie war auf dem Schweizer Markt wegen der hohen Kaufkraft und der starken Verankerung der beiden sozialen Riesen wenig erfolgsversprechend. Aldi und dann auch Lidl erhöhten ihre Mindestlöhne auf 4 000 Franken (mal 13). Aldi nutzte dies für eine grosse Werbekampagne mit schweizweiten Plakataushängen. So entwickelte sich ein heilsamer Wettbewerb unter den Grossen, Migros, Coop, Aldi, Lidl, und anderen, welche zusammen die Mehrheit der Beschäftigten stellen.<sup>182</sup>

<sup>180</sup> Medienmitteilung Unia 16.4.2014.

<sup>181</sup> Giezendanner erklärte, er würde seinen Grenzgängern italienische Löhne bezahlen, d.h. ca 1500 Franken. Basellandschaftliche Zeitung 2.4.2014.

<sup>182</sup> 20 Minuten, 25.11.2013



Aber viele kleinere Detailhandelsbetriebe blieben zurück. So z.B. die Schuhverkaufs-Branche, in welcher noch viele Löhne unter 20 Franken bezahlt wurden. Der SGB kritisierte sie scharf und wollten sie zu einem GAV drängen, biss beim Branchenverband jedoch auf Granit. «GAV ist Sozialismus und wohin das führt, haben wir in der DDR gesehen» schleuderte der Verbandspräsident den Gewerkschaften in einer Arenasendung entgegen. Einzig die grössere Kette Schuh-BATA brachte sich aus der Schusslinie, indem sie die tiefsten Löhne auf über 4 000 Franken erhöhte. Insgesamt rächte es sich wie in der Transportbranche, dass es im Detailhandel – mit Ausnahme einiger weniger Kantone – keinen grossen Branchen-GAV gibt.

**Insgesamt** konnten in den Jahren der zweiten Kampagne von 2012 bis 2014 in vielen Unternehmen und Branchen überdurchschnittliche Lohnerhöhungen ausgehandelt oder bewirkt werden und die Latte von 4 000 Franken erreicht oder übertroffen werden.

**Tabelle 5.1: Beispiele von Lohnerhöhungen auf 4 000.– und mehr**

Betriebe	Tiefster Lohn vorher	Erhöhung auf (12x)	Erhöhung auf (13x)
Bata	3 600.– x 12	4 063.–	
H&M		22.– /Std.	
Lidl	3 800.– x 13		4 000.–
Aldi			4 200.–
Coop	3 700.– x 13		3 800.–
Migros	3 700.– x 13		3 800.–
Detailhandel Genf	3 740.– x 12	3 980.–	
Bäckereien Verkaufspers. gelernt	3 558.– x 12	3 998.–	
Elvetino			22.– /Std.
Florist:innen, gelernt	3 700.– x 12	4 000.–	
EWB (Energie-Wasser Bern)	3 333.– x 13		4 000.–
Gartenbau Schaffhausen	3 550.– x 13		4 200.–
Berg- und Seilbahnen Kt. Bern		4 000.–	
Swisscom IT Services			4 000.–
Private Seniorenbetreuung			22.– /Std.
Privatkliniken Genf	3 708.– x 12	4 000.–	
Sicherheitsbranche	21.75.– /Std.	22.20.–/Std.	
Carosserie-Gewerbe, Ungelernte	3 650.– x 13		3 775.–
Bell Metzgereiindustrie		4 000.–	
Bardusch (Wäschereien)	3 600.– x 13		3 700.–
Stadler Stahlguss	3 650.– x 13		4 000.–
Brauereiverband, Ungelernte	3 742.– x 13		3 900.–
Metall & Maschinenindustrie Ungelernte, Zone B		22.– /Std.	
Graphische Industrie	3 600.– x 13		3 800.–
Uhrenindustrie, Kanton NE	3 610.– x 13		3 700.–
Wander AG	3 800.– x 13		4 000.–

## 5.7 Bilanz der zweiten Welle der Kampagne (2008 bis 2016)

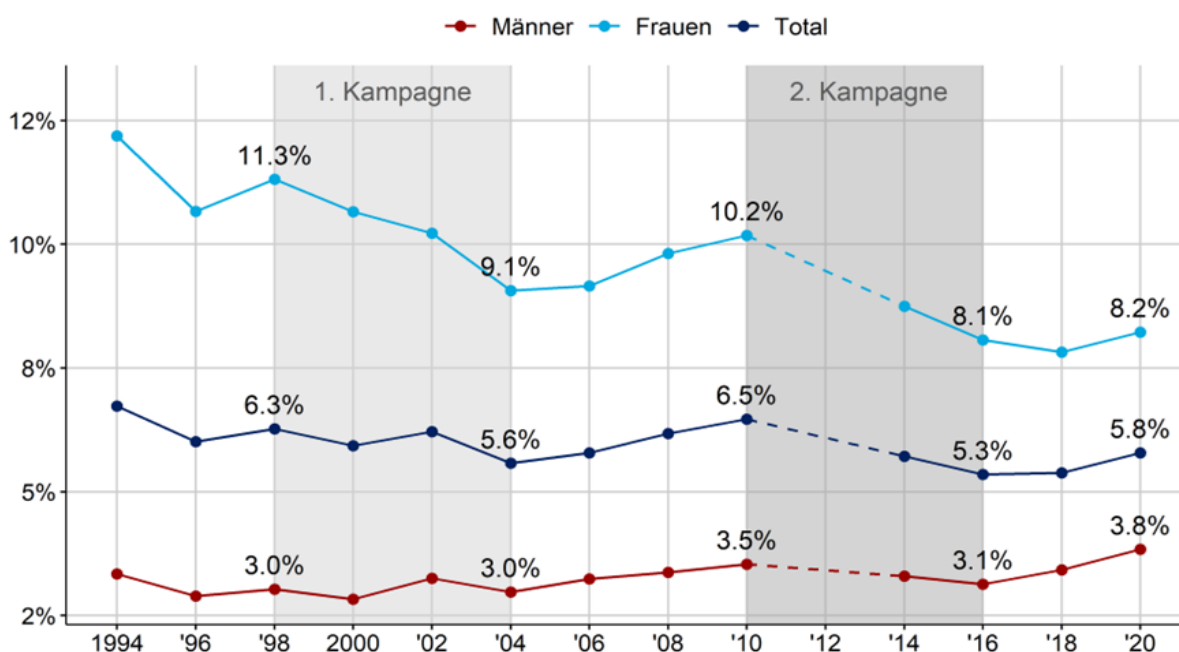
Trotz dem enttäuschenden Abstimmungsresultat konnte auch die zweite Welle der Mindestlohnkampagne eindeutig Erfolge verzeichnen. Zwar wurde das Instrument eines nationalen gesetzlichen Mindestlohns für längere Zeit versenkt. Die Meinung, dass es in der reichen Schweiz eigentlich keine Löhne unter 4 000 geben sollte, war jedoch in die Gesellschaft durchgedrungen und übte einen eindeutigen Druck auf die Arbeitgeber aus. Unternehmer wurden auch unter sich immer wieder mit der Frage konfrontiert: «Haben Sie eigentlich noch Leute unter 4 000 angestellt?» Ausserhalb der Tieflohnbranchen Gastgewerbe und persönliche Dienstleistungen wagten sich nur wenige, unverblümt zu antworten: «Selbstverständlich, ist doch kein Problem».

Dieser Druck wirkte sich in der Entwicklung der untersten Lohngruppen eindeutig positiv aus. Betriebe wie Lidl und Aldi nützten dies gar für PR-Aktionen. Insgesamt zeigte sich dies im

Schub der Anhebung der untersten Löhne auf 4 000 in den GAV. «Die Löhne steigen schon vor der Abstimmung» schrieb der Tages Anzeiger einige Wochen vor der Abstimmung.<sup>183</sup> Das war ein zweiseitiges Lob, denn man konnte auch daraus schlussfolgern, dass ein gesetzlicher Mindestlohn gar nicht nötig sei, was ein grosser Teil der Abstimmenden dann auch tat. Der öffentliche Druck wirkte sich auch in einzelnen Kantonen aus. Von 2011 bis 2015 wurden in den Kantonen Neuchâtel, Jura und Tessin Volksinitiativen für einen gesetzlichen Mindestlohn in Volksabstimmung klar angenommen (siehe nächstes Kapitel).

Wenn wir die Anteile der Beschäftigten mit Löhnen unter 60 Prozent des Medians anschauen, sehen wir bei den Frauen deutlich die beiden Wellen der Mindestlohnkampagne, in welchen die Anteile sinken, erst von rund 11 % auf 9 % und dann wieder von 10 % auf 8 %. Bei den Männern ist es dagegen eine Seitwärtsbewegung auf dem tiefen Niveau von 3 %. In den Jahren ohne starke Kampagne erfolgt aber eine Gegenbewegung. So von 2004 bis 2010 und dann wieder nach dem Auslaufen des Drucks der Volksinitiative 2016/18 bei den Männern und ab 2020 auch bei den Frauen.

**Grafik 5.6: Tieflohnanteile in der Privatwirtschaft nach Geschlecht**  
weniger als 60% des Medianlohns der Privatwirtschaft (siehe Datenanhang)



Quelle: Eigene Auswertung der Lohnstrukturerhebung 1994-2020 des BFS

Die Mindestlohnkampagnen haben dazu geführt, dass sich die Lohnschere in der Schweiz nicht stärker geöffnet hat. Die Schweiz erlebte ab Mitte der 1990er-Jahre ein starkes Wachstum der hohen und besonders der höchsten Löhne. So verdoppelte sich die Zahl der Lohnmillionäre zwischen 1996 und 2020.<sup>184</sup> Erfreulicherweise ist der tiefe Lohn – gemessen am 5. Perzentil, im Vergleich zu dem 5 Prozent aller Beschäftigten weniger verdient – fast so stark gewachsen wie der tiefste Lohn der obersten 10 Prozent. Wiederum fallen die Wachstumsphase in die Zeit der Mindestlohnkampagnen. Die tiefen Löhne machten damit nicht denselben Sprung wie die Löhne ganz oben, sie konnten aber stärker zulegen als die mittleren Löhne.

<sup>183</sup> Tages Anzeiger 11.4.2014.

<sup>184</sup> Daniel Lampart, Elisabeth Gisler, Tim Kircali, Samuel Meier. SGB-Verteilungsbericht 2023, Die Verteilung der Löhne, Einkommen und Vermögen sowie die Belastung durch Steuern und Abgaben in der Schweiz. SGB-Dossier 154.

# Lidl Schweiz erhöht den Mindestlohn!

Neuer Mindestlohn in der gesamten Schweiz ab 1.12.2013:

# CHF 4000.-

Lidl lohnt sich – auch für unsere Mitarbeitenden

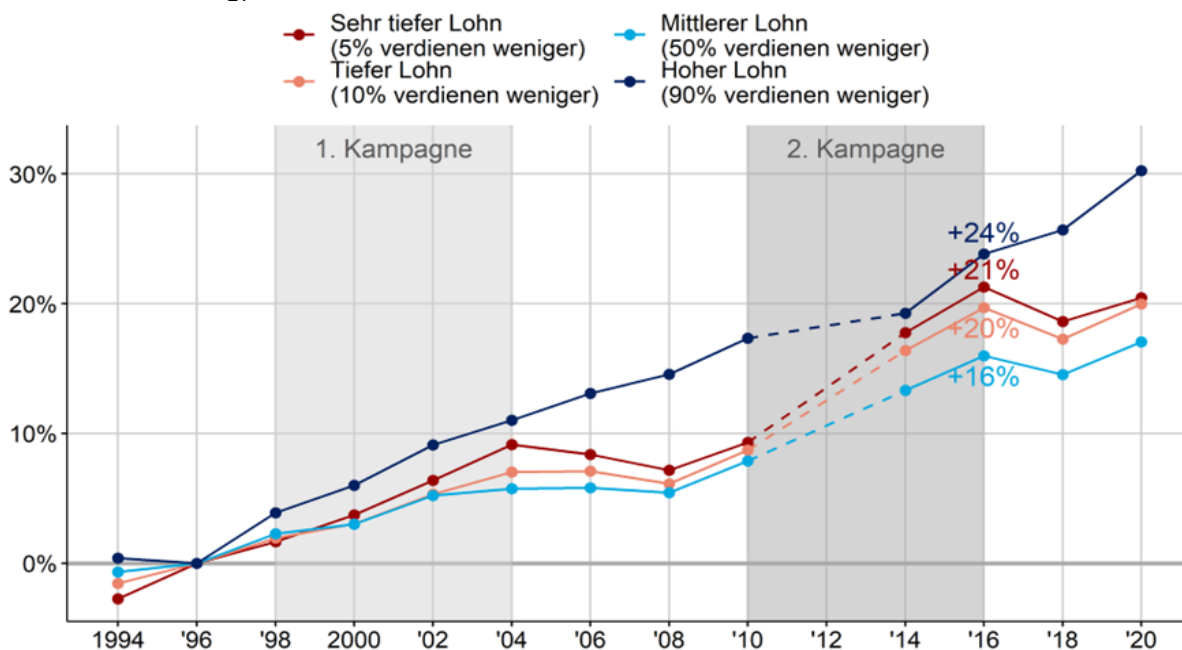


Abbildung 5.3: Lidl Werbeplakat 2013. Quelle: kopfkase.webnode.nl/news/discounter-lidl-erhoht-mindestlohn-/ (Abgerufen: 10.10.2023)

Wieder lässt sich beobachten, dass es in den Phasen ohne Kampagne rückwärts ging. Das ist gerade in der jüngeren Vergangenheit besorgniserregend. Während es zwischen 2016 und 2020 oben weiter aufwärts ging, beobachteten wir einen Rückgang der teuerungsbereinigten Löhne unten und in der Mitte. Und seit 2020 sind die mittleren und mit ihnen auch die tiefen Löhne teuerungsbereinigt weiter gesunken. Darauf deuten die verfügbaren Lohnstatistiken hin.

## Grafik 5.7: Lohnwachstum in der Privatwirtschaft seit 1996

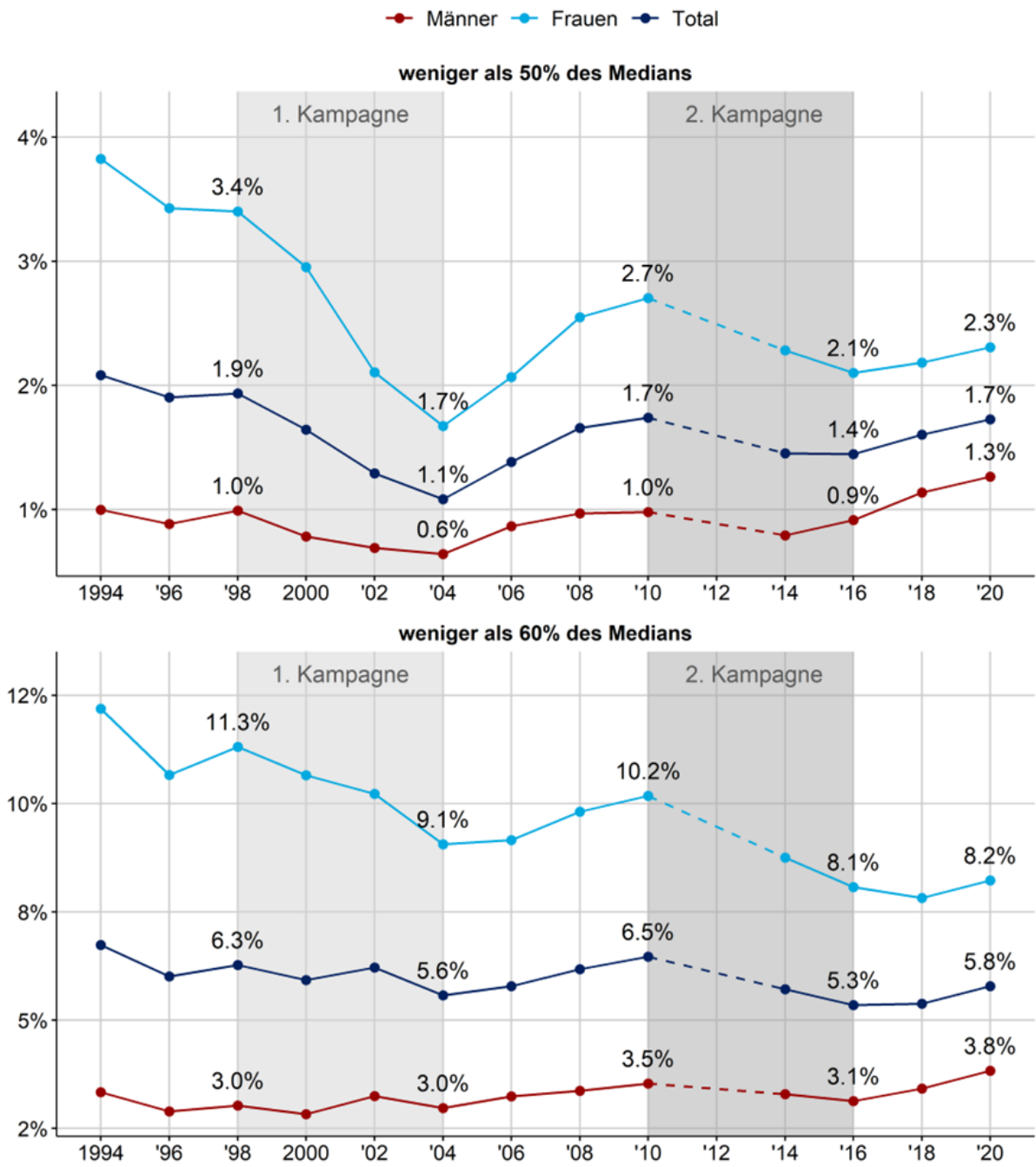
teuerungsbereinigt, für ausgewählte Quantile der standardisierten Bruttomonatslöhne (siehe Datenanhang)



Quelle: Eigene Auswertung der Lohnstrukturerhebung 1994-2020 des BFS

### Grafik 5.8: Tieflohnentwicklung in der Privatwirtschaft

Anteil aller Beschäftigten mit Löhnen unter 50% bzw. 60% des Medianslohns der Privatwirtschaft



Quelle: Eigene Auswertung der Lohnstrukturerhebung 1994-2020 des BFS

## 6. Erfolge in den Kantonen (2011 bis 2023)

Parallel zur Auseinandersetzung um den nationalen gesetzlichen Mindestlohn begann in den Kantonen ein neuer und erfolgreicher Zyklus der Kampagne und der rechtsverbindlichen Umsetzung.

### 6.1 Erfolg in Neuenburg

Das «Mutterland» der heutigen kantonalen Mindestlöhne ist sicher der Kanton Neuenburg. Am Anfang stand im Februar 2008 eine Einzelinitiative von Marianne Ebel im Grossrat des Kantons. Der Vorstoss verlangte, das Prinzip eines gesetzlichen Mindestlohns in der Neuenburger Verfassung zu verankern. Ebel war eine erfahrende Grossrätin, gewählt als Vertreterin von SolidaritéS.<sup>185</sup> Ihr Vorstoss wurde im Grossen Rat während drei Jahren durch die politische Rechte und den Regierungsrat bekämpft, fand im Juni 2011 aber schliesslich doch eine Mehrheit von 55 zu 50 Stimmen und wurde mit dieser Empfehlung in die Volksabstimmung geschickt. Positiv hatte sich ausgewirkt, dass das Bundesgericht in der Zwischenzeit (2010) die grundsätzliche Rechtmässigkeit von kantonalen Mindestlöhnen unter bestimmten Umständen bestätigt hatte.<sup>186</sup>

Auf der gegnerischen Seite waren es in erster Linie die Liberal-Radikalen (FDP), welche die Vorlage mit dem bekannten Arsenal von Argumenten bekämpften: Der Mindestlohn sei bürokratisch, starr und verhindere die Schaffung von Arbeitsplätzen. Löhne müssten mit GAV vereinbart werden. Ein sozialpolitisch begründeter Mindestlohn sei schliesslich sehr tief und es profitiere nur eine sehr kleine Minderheit. In Frankreich sehe man, dass der gesetzliche Mindestlohn die Löhne nach unten ziehe. Auf der Seite der Befürworter:innen engagierten sich sämtliche progressiven Kräfte im Kanton, insbesondere die linken Parteien und die Gewerkschaften. In der Volksabstimmung vom 27. November 2011 setzten sie sich mit 54,6% JA-Stimmen durch.

Aber die komplizierteste Arbeit stand noch bevor. Denn in der Verfassung verankert war erst das Prinzip.<sup>187</sup> 2012 setzte der Regierungsrat eine ausserparlamentarische Kommission ein, in der die Initiantin und die Gewerkschaften darüber berieten, wie die Forderung präzisiert und umgesetzt werden sollte. Schnell wurde klar, dass die beste sozialpolitisch begründete Mindestnorm an der Berechnung der Ergänzungsleistungen (EL) anknüpfen musste. Auf dieser Basis schlugen sie der Regierung einen Mindestlohnansatz von 22 Franken pro Stunde vor. Die Regierung übernahm den Ansatz der Berechnung analog zur EL, rechnete jedoch konservativer (u.a. ohne einen Zuschlag für Berufsauslagen) und beantragte einen Mindestlohn von 20 Franken, der jährlich an den Teuerungsindex anzupassen sei.<sup>188</sup> Bei diesem Ansatz hätten rund 2 700 Lohnabhängige im Kanton profitiert.

<sup>185</sup> Seit Jahrzehnten war sie Militante im Neuenburger SMUV, aktiv gegen die schlechten Arbeitsbedingungen der Arbeiterinnen in der Uhren- und Maschinenindustrie.

<sup>186</sup> Das Bundesgericht hatte 2010 die Anfrage der Genfer Regierung über die Zulässigkeit der kantonalen Mindestlohninitiative von 2008 beurteilt und positiv beantwortet.

<sup>187</sup> Art 34a: «l'Etat institue un salaire minimum cantonal dans tous les domaines d'activité économique ... afin que toute personne exerçant une activité salariée puisse disposer d'un salaire lui garantissant des conditions de vie décentes.»

<sup>188</sup> Rapport du Conseil d'Etat du 4.11.2013 au Grand Conseil.

Der Mindestlohn sollte für sämtliche Branchen gelten – mit Ausnahme einiger spezieller Arbeitsverhältnisse (wie Ausbildung, Integration, u.ä.). Der Regierung war bewusst, dass einige GAV im Kanton mit Ansätzen unter 20 Franken existierten (wie für Coiffure, Temporäre, Reinigung, Gastgewerbe, ...). Daher gewährte sie den Sozialpartnern eine Übergangsfrist, um die tieferen Ansätze anzupassen. Die tripartite Kommission zur Beobachtung des Arbeitsmarktes wurde beauftragt, die Umsetzung des Gesetzes begleiten.

Im Mai 2014 kam es schliesslich zum Showdown im Grossrat. Die Linke und die Grünen schlugen vor, den Ansatz auf 22.00 Franken pro Stunde zu erhöhen, unterlagen jedoch. Von grünliberaler Seite kam der Vorschlag, jüngere Arbeitnehmende bis zum 25. Altersjahr vom Mindestlohn auszunehmen, da sonst der Anreiz zu Berufsausbildungen fehle. Auch dieser Vorschlag wurde abgelehnt. Die einzige substanzielle Änderung am Gesetz bestand schliesslich darin, dass für Landwirtschaft und Weinbau ein Mindestlohn von 17 Franken festgelegt wurde. Begründet wurde dies mit dem Argument, dass die Arbeitnehmenden aufgrund der hohen Wochenarbeitszeiten in diesen Branchen am Schluss einen gleich hohen Monatslohn erreichen würden. Am Ende wurde das Gesetz mit einer grossen Mehrheit von 85 gegen 22 Stimmen angenommen. Dagegen waren nur der Rechtsfreisinn und die SVP. Auch die CVP/Mitte und die Grünliberalen stimmten zu.

Damit war das Gesetz aber noch nicht unter Dach und Fach. Es sollte Anfang 2015 in Kraft treten, aber der Wirteverband GastroSuisse und eine Handvoll weitere Arbeitgeberverbände legten beim Bundesgericht Rekurs ein. So dauerte es nochmals zweieinhalb Jahre, bis der gesetzliche Mindestlohn – nach der Zustimmung durch das Bundesgericht – im September 2017 in Kraft treten konnte. Da in der Zwischenzeit die Teuerung negativ gewesen war, setzte der Regierungsrat den Mindestlohn beim Inkrafttreten auf 19.70 Franken fest. In Windeseile mussten nun auch die Erläuterungen<sup>189</sup> und die Ausführungsbestimmungen<sup>190</sup> bereinigt werden:

- Eine klare Definition der Ausnahmen für Personen in Ausbildung oder in Integrationsmassnahmen, für Ferienarbeit von Schüler:innen, u.a.
- Die Frage der Verrechnung von lohnrelevanten Zusatzleistungen wie 13. Monatslohn
- Die Festlegung, dass der Stundenlohnzuschlag für 4 Ferienwochen und bezahlte Feiertage zum Mindestlohn hinzukommen
- Ebenso allfällige Schicht- und Inkonvenienz-Zulagen.
- Die Umrechnung der Stundenlöhne in Monatslöhne

Die Regierung hatte gut vorgearbeitet, sodass für Arbeitgeber wie für Arbeitnehmende Klarheit bestand und die Umsetzung rasch erfolgen konnte. Betroffen waren immerhin ca. 2 700 Arbeitsverhältnisse, was allerdings nur etwa 3 bis 4 Prozent der Lohnabhängigen betraf.

Wie wirkte sich die erste Einführung des gesetzlichen Mindestlohns in einem Schweizer Kanton nun aber auf die Realität des Arbeitsmarktes aus? Wurden jetzt im grossen Stile Jobs gestrichen? Kam es zu einer signifikanten Erhöhung der Preise? Das Institut of Economic Research der Universität Neuchâtel untersuchte dies im Jahre 2018<sup>191</sup> für den besonders kritischen Bereich der Restaurants. Gut 100 Betriebe mit insgesamt über 800 Beschäftigten wurden befragt, die Hälfte davon in Neuchâtel, die andere Hälfte in benachbarten Gebieten der Kantone JU, BE, FR und VD. Im Vergleich zeigte sich, dass die Neuenburger Unternehmen nach Einführung des Mindestlohns die Löhne anhoben, deutlich weniger häufig Löhne unter der Mindestlohnschwelle zahlten, aber die Beschäftigung nicht reduzierten. Auch lässt sich keinen Einfluss des Mindestlohns auf die Beschäftigungsstatistiken des Gastgewerbes

<sup>189</sup> Mémento sur le salaire Minimum, Département de l'emploi et de la cohésion sociale, 31.8.2017.

<sup>190</sup> Règlement portant sur l'application ... du 25 octobre 2017.

<sup>191</sup> Marius Berger, Bruno Lanz, Minimum wage regulation in Switzerland: Evidence from a direct-democracy experiment, Working Paper August 2019.

feststellen.<sup>192</sup> Neuenburg kannte im Zug der Mindestlohneinführung auch keinen Anstieg der Arbeitslosigkeit im Vergleich zu seinen Nachbarkantonen.<sup>193</sup>

## 6.2 Der Bundesgerichtsentscheid von 2017

Insgesamt vier Beschwerden wurden von Neuenburger Arbeitgeberorganisationen gegen das kantonale Mindestlohngesetz eingereicht. Das Bundesgericht nahm sie alle zusammen und lehnte sie mit seinem Urteil vom 21. Juli 2017 ab.

Die Hauptargumente der Beschwerdeführer waren:

- Vorrang der nationalen Ebene vor der kantonalen
- Gewährleistung der Wirtschaftsfreiheit
- Überhöhter Mindestlohnansatz, dieser müsse sich an Sozialhilfeansätzen für eine Einzelperson orientieren
- Der Mindestlohn verletze die Koalitionsfreiheit. Die Vertragspartner würden vom Staat gezwungen, Bestimmungen des GAV zu ändern.

Das Bundesgericht gab diesen Argumenten nicht statt.

- Die Aufgabenteilung von Bund und Kantonen würde durchaus Raum lassen für kantonale Bestimmungen, welche die Arbeitsverhältnisse betreffen.
- Ein Mindestlohn könne eine sozialpolitische Massnahme sein, die gemäss Bundesverfassung von den Kantonen ergriffen werden darf, im Unterschied zu wirtschaftspolitischen Massnahmen, welche die Wirtschaftsfreiheit verletzen würden.
- Als sozialpolitische Massnahme müsse der Mindestlohn allerdings auf einem relativ niedrigen Niveau festgelegt werden. Dies sei im Neuenburger Gesetz der Fall, da die Höhe des Mindestlohns vom gesetzlich verankerten sozialpolitischen Instrument der Ergänzungsleistungen abgeleitet wurde.
- Der kantonale Mindestlohn verstosse auch nicht gegen die Koalitionsfreiheit. Die Vertragspartner eines GAV könnten ihre Bestimmungen auch stehen lassen, für die bestehenden Arbeitsverhältnisse würde einfach die gesetzliche Bestimmung gelten, welche vorgehe.<sup>194</sup>

Die Arbeitgeber jaulten auf. Das Centre Patronal schrieb zum Beispiel: «*Infragestellung der Sozialpartnerschaft und des Arbeitsfriedens*».<sup>195</sup> Der Bundesgerichtsentscheid lasse einen Mindestlohn zu, welcher direkt in die Lohnstruktur gewisser Branchen eingreife und den Arbeitsmarkt beeinträchtige. All dies waren Argumente, die in den folgenden Jahren immer wieder aufgebracht wurden, zuletzt 2022 in der Motion des Obwaldner Mitte-Ständerats Erich Ettlin, der einen Vorrang von allgemeinverbindlichen GAV gegenüber Mindestlöhnen fordert. Die Arbeitgeber befürchteten, dass der Entscheid des Bundesgerichts präjudizielle Effekte haben würde. Und das war in der Folge auch wirklich der Fall. Alle neuen Vorstösse für kantonale Mindestlöhne in den folgenden Jahren bewegten sich im Rahmen des Bundesgerichts-Urteils von 2017, um nicht ungültig erklärt zu werden und um politisch Chancen auf einen Erfolg zu haben.

## 6.3 Die problematische Geschichte im Jura und im Tessin

Im Kanton Jura war bereits im Mai 2008 eine Volksinitiative lanciert worden, welche im Unterschied zum gleichzeitigen Neuenburger Vorstoss konkrete Vorgaben für ein Gesetz machte. Dennoch erfolgte die Entwicklung im Jura nicht schneller als im Nachbarkanton, denn die Regierung und das Parlament hielten die Initianten jahrelang hin. Erst im März 2013 kam die Initiative in die Volksabstimmung und obsiegte mit einer Mehrheit von 54 Prozent Ja-Stimmen. Der Regierung pressierte es aber nicht mit der Umsetzung. Sie schob den Vorwand vor, dass sie erst die Abstimmung über die nationale Initiative für einen gesetzlichen

<sup>192</sup> ETS, VZE 2016-2019.

<sup>193</sup> Daniel Kopp, «Wirtschaftslexikon», in VPOD-Zeitung, Febr. 2019.

<sup>194</sup> Bundesgericht, entscheid vom 21. Juli 2017, Erwägung 7.

<sup>195</sup> Centre Patronal, Ein bedauerlicher Entscheid des Bundesgerichts, 30.8.2017 .

Mindestlohn vom Mai 2014 abwarten wolle. Danach, in den Jahren 2015 und 2016, war es das Parlament, das sich nicht bequeme auf die Vorlage der Regierung einzutreten. Im August 2016 wurde es vom Verwaltungsgericht zum Eintreten verpflichtet. Als 2017 das Bundesgericht für den gesetzlichen Mindestlohn in Neuenburg grünes Licht gegeben hatte, ging es dann relativ schnell: Im November verabschiedete das kantonale Parlament das Mindestlohngesetz. Was das Niveau des Mindestlohns betraf, lehnte sich der Jura an den Nachbaranton Neuenburg an und beschloss 20 Franken pro Stunde. Auf den Vorschlag der Initiative, welche einen Ansatz von 65 Prozent des Medians – differenziert nach Branchen – vorgesehen hatte, ging der Gesetzgeber nicht mehr ein. Nach dem Entscheid des Bundesgerichts war ein einheitlicher sozialpolitischer Ansatz gemessen an der EL angezeigt. Aus der Initiative ins Gesetz übernommen wurde jedoch die Ausnahme aller Arbeitsverhältnisse, welche einem GAV oder einem NAV unterstehen. Dies ist ein starker Pferdefuss, denn es gibt mehrere Branchen mit GAV- und NAV-Mindestlöhnen, die einiges unter 20 Franken liegen (Gastgewerbe, Reinigung, Temporär-Angestellte, einzelne Uhrenindustrie, u.a.). Der Kanton Jura wurde in der Folge zum Vorbild für andere Kantone mit ähnlichen Lösungen (Tessin, Basel-Stadt), welche die gesetzlichen Mindestlöhne in Neuchâtel oder Genf zu unterlaufen drohen. Ein weiterer Pferdefuss des jurassischen Gesetzes ist das Fehlen einer besonders beauftragten Kontrollbehörde.

Als der Jurassische Mindestlohn von 20 Franken nach einer Übergangsperiode von zwei Jahren im Februar 2020 endlich für alle Unternehmen verbindlich wurde, profitierten von ihm direkt nur etwa 1 000 Lohnabhängige. Die Gruppen der Ausgenommenen waren riesig.

Wegen den Ausnahmen dauert die Auseinandersetzung im Jura bis heute an. So galten auch im Jahre 2020 im Normalarbeitsvertrag für den Detailhandel (welchen die Regierung auf Antrag der tripartiten Kommission erlassen hatte) noch Löhne weit unter 20 Franken. Auf Druck der Arbeitgeber wollte die Regierung auch für 2021 bei Ansätzen unter 20 Franken bleiben. Erst nach heftigem Druck seitens der Unia und anderen Kräften wurde der NAV schliesslich dem gesetzlichen Mindestlohn angepasst. Noch 2021 beklagte Unia, dass es viele Arbeitnehmende mit Monatslöhnen unter 3 600 Franken – zum Teil sogar unter 3 000 Franken – gab.<sup>196</sup>

**Im Kanton Tessin** verlief die Geschichte noch unglücklicher. Hier war der allererste kantonale Vorstoss bereits im Jahre 2007 lanciert worden. Wie erwähnt (Kap. 4.) handelte es sich um eine eher propagandistisch angelegte Initiative des Movimento per il Socialismo (MPS) mit der Forderung von 13 x 4 000 Franken pro Monat. Sie wurde von den kantonalen Behörden für ungültig erklärt.

2013 wurde die zweite Partei-Initiative lanciert, diesmal von der Grünen Partei. Sie übernahm das Modell der Jurassischen Initiative, welche gerade in der Volksabstimmung obsiegt hatte. Anders als im Kanton Neuchâtel sollten in der Verfassung nicht nur der Grundsatz verankert werden, sondern auch die Ausnahmen der GAV- und NAV-Bereiche und die Orientierung am nationalen Median differenziert nach Branchen. Die Initiative der Grünen wurde im Sommer 2013 eingereicht und diesmal nicht ungültig erklärt. Sie kam bereits im Juni 2015 vor das Volk und obsiegt deutlich mit 54 Prozent JA-Stimmen.

Der Regierungsrat setzte als erstes eine tripartite Arbeitsgruppe ein. Regierung und Arbeitgeber waren im Tessin aber nicht bereit, den kantonalen Mindestlohn ausgehend von den Ergänzungsleistungen zu berechnen – so hätte der Mindestlohn damals um die 20 Franken betragen. Ausgangspunkt für die Regierung war vielmehr der damalige Arbeitsmarkt (mit Löhnen z.T. unter 16 Franken und die Normalarbeitsverträge (NAV), deren unterste Löhne zum Teil bei 17 Franken lagen).

<sup>196</sup> Le Quotidien, 3.2.2021.



Nach unten drückte auch eine Studie des Istituto di Ricerche Economiche (IRE) der Università della Svizzera Italiana (USI) unter der Leitung des Professors Rico Maggi. Die Studie unterstellte einen übertriebenen Nachfragerückgang der Arbeitgeber auf die Einführung eines Mindestlohns. Dadurch leitete sie einen Rückgang der Beschäftigung um ein Prozent ab, wenn der Mindestlohn auf 20 Franken pro Stunde festgesetzt würde.<sup>197</sup> Im von Arbeitslosigkeit geplagten Tessin machte die Zahl natürlich Eindruck. Im Rückgriff auf einen europäischen Vergleich kam die IRE-Studie sodann zum Schluss, dass ein übliches Mass für den Mindestlohn bei 55 Prozent des Medians liege – nicht jedoch des nationalen, sondern des regionalen Medians. Demnach hätte der Mindestlohn nur gerade 16.27 Franken betragen müssen!

Der im Tessin starke Industriellenverband AITI knüpfte unter anderem an diese Studie an und schlug – ausgehend von den gängigen Ansätzen der Tessiner NAV – einen Mindestlohn von 17.30 Franken vor. Da erschien es fast als ein Akt des Mutes, dass der Regierungsrat 2017 dem Parlament schliesslich branchendifferenzierte Minima zwischen 18.75 und 19.25 Franken vorschlug. Er übernahm die von der IRE eruierte «Norm» von 55 Prozent des Medians – bezog diese jedoch auf den nationalen Median.

Der Tessiner Grosse Rat verbesserte diesen Ansatz noch ein bisschen und beschloss ab Dezember 2021 ein Minimum von 19 bis 19.50 Franken (differenziert nach Branchen). Vorgesehen war weiter, das Minimum im Dezember 2023 auf 19.50 bis 20 Franken (und im Jahr darauf auf 19.75 bis 20.25 Franken) zu erhöhen. Dabei blieb es. Trotz Anträgen der Linken und Grünen, die auf einen höheren Ansatz pochten, trat der Tessiner Mindestlohn 2021 auf dieser Höhe in Kraft.

Linke Kräfte hatten sich noch überlegt, ein Referendum zu ergreifen, verzichteten aber darauf zugunsten der Idee der Lancierung einer neuen Volksinitiative zur Verbesserung des Gesetzes. Zu dieser Entscheidung trug auch die Tatsache bei, dass der jetzige Tessiner Mindestlohn mit rund 3 400 Franken pro Monat bei 40 Std.-Woche zwar der tiefste in der Schweiz ist, dass aber dennoch viele Lohnabhängige – rund 10 000 Personen – davon profitierten.<sup>198</sup> Denn in keinem anderen Kanton ist der Tieflohnsektor grösser als im Tessin.

### **Tabelle 6.1: Tieflöhne im Tessin 2020**

Monatslöhne unter 3 400, 3 700 und 4 000 Franken

	Bruttolohn < 3 400.–		Bruttolohn < 3 700.–		Bruttolohn < 4 000.–	
	Betroffen	Anteil	Betroffen	Anteil	Betroffen	Anteil
<b>Total</b>	<b>12 100</b>	<b>9 %</b>	<b>21 600</b>	<b>16 %</b>	<b>31 000</b>	<b>23 %</b>
Frauen	7 100	13 %	12 200	22 %	17 000	31 %
Männer	5 000	6 %	9 300	12 %	14 000	18 %

Quelle: Auswertung durch Statistisches Amt Tessin USTAT auf Basis LSE 2020

In der Folge zeigte sich im Tessin, welche perversen Auswirkung es hatte, dass der GAV-Bereiche aus dem Geltungsbereich des gesetzlichen Mindestlohnes ausgenommen war. Ein pensionierter Sekretär der Christlichen Gewerkschaft OCST gründete zusammen mit einem Politiker der Lega dei Ticinesi die neue Gewerkschaft TiSin und schloss mit einer Gruppe von Industrieunternehmen, insbes. aus dem Textilbereich, einen «GAV» mit Löhnen unter 19 Franken ab. Die tripartite Kommission, zuständig für die Durchsetzung der gesetzlichen 19 Franken, musste entscheiden, ob dieser GAV von TiSin anerkannt werden sollte. Sie kam zum gegenteiligen Befund: Der Gewerkschaft fehle die nötige Repräsentativität (zu geringe Mitgliederzahl) und die nötige Gegnerunabhängigkeit (zu geringe eigene Finanzkraft). Die Arbeitgeber zogen sich in der Folge aus dem Pseudo-GAV zurück und das Manöver erlitt

<sup>197</sup> Salari Minimi in Ticino: Sintesi dei risultati prodotti per il gruppo strategico "salviamo il lavoro in Ticino" IRE, maggio 2017.

<sup>198</sup> Rund 12'000 Lohnabhängige verdienen weniger als 19.– pro Stunde, allerdings sind GAV und NAV ausgenommen, was die Zahl reduziert.

Schiffbruch. Dennoch gib es im Tessin bis heute noch Branchen, deren GAV-Mindestlöhne unter 19 Franken betragen. In den meisten wurde jedoch unterdessen ein Anpassungspfad beschlossen, auf dem bis in einigen Jahren das gesetzliche Minimum erreicht werden soll.

Was die Durchsetzung der Mindestlöhne betrifft, scheint es 2022 wenig Verletzungen gegeben haben. Die kantonalen Arbeitsinspektor:innen haben eine rege Kontrolltätigkeit entwickelt. Die Verstoss-Quote lag unter 5 Prozent (meist bei Berechnung Arbeitszeit/Lohn).<sup>199</sup> Von den massiven Entlassungen, welche die Arbeitgeber als Drohkulisse gegen den «untragbaren Mindestlohn» ins Feld geführt hatten, ist bisher kaum etwas zu spüren. Vielmehr erhöhte sich die Beschäftigung im Tessin 2022 munter weiter, auch jene der Grenzgänger:innen.<sup>200</sup>

Auf dem Hintergrund dieses problematischen Starts lancierte die SP Tessin, unterstützt von Unia und anderen im Oktober 2021 die dritte Tessiner Mindestlohn-Volkinitiative. Sie wurde anfangs 2022 eingereicht und ist in der Zwischenzeit für gültig erklärt worden. 2023 kommt sie in die parlamentarische Debatte. Die Initiative will die Ausnahmen von GAV und NAV abschaffen und die Berechnung des Mindestlohnes gemäss den Ergänzungsleistungen verankern. Nach aktuellen Berechnungen läge der Mindestlohn derzeit bei etwa 21.50 Franken pro Stunde, und profitieren würden etwa 20 000 Personen. Mit Jahren Verspätung käme der Tessin damit endlich auf den guten Weg Neuenburgs.

## **6.4 Erfolgreiche Initiativen im Gefolge von Neuenburg (Genf, Zürich)**

Die Anfänge waren schwierig gewesen, aber schliesslich war ein guter Ansatzpunkt für kantonale gesetzliche Mindestlöhne gefunden. Seit 2017 und der Einführung des Mindestlohns in Neuenburg konstatieren wir eine erfolgreiche Welle der Realisierung von kantonalen Mindestlöhnen.

### **Kanton Genf**

Die Initiative der vereinigten Gewerkschaften – zusammengeschlossen in der CGAS – wurde im März 2018 lanciert und bereits im Juni 2018 eingereicht. Die Initiative verlangte als Minimum 23 Franken, ausgehend von den Ergänzungsleistungen in Genf. Dem Gesetz sollten sämtliche Branchen unterstellt sein, einzig für die Landwirtschaft und Gärtnereien kann die Regierung einen tieferen Stundenansatz vorsehen.

Mit diesem relativ hohen Ansatz betraf die Initiative nach ersten Berechnungen gegen 30 000 Lohnabhängige der Privatwirtschaft. Der Regierungsrat verzichtete auf einen Gegenvorschlag. Mitten in der Corona-Zeit kam die Initiative im September 2020 zur Abstimmung. Die Arbeitgeber und die Rechtsbürgerlichen bekämpften sie mit den üblichen Argumenten: Der Mindestlohn sei eine Gefahr für die Arbeitsplätze, Gift für die Sozialpartnerschaft, verminderte Chancen für Ungelernte, etc. Die Regierung warnte vor einer Annahme, weil die 23 Franken seien zu hoch angesetzt seien, es handle sich um den höchsten Mindestlohn der Welt.

Die Gewerkschaften konnten coronabedingt keine riesige Kampagne führen, aber gerade die Erfahrung der Coronakrise sprach auch für den Mindestlohn, ebenso die nicht weit zurückliegende Mobilisierung des Frauenstreiks: Alle hatten gesehen, welch schwierigen, aber absolut vitalen Job die Frauen in den Pflegeheimen, die Verkäuferinnen, die Reinigerinnen u.a. Wenigverdienende für die Gesellschaft leisten. Ausserdem reihte sich die kurze Kampagne in eine langfristige gewerkschaftliche Strategie ein, die nach der Annahme der Masseneinwanderungsinitiative im Jahr 2014 darauf zielte, die Deutungshoheit über den Lohnschutz zurückzugewinnen. So reichte die CGAS eine Initiative zur Stärkung der Arbeitsmarktkontrolle ein, die 2015 in den einstimmig vom Kantonsparlament verabschiedeten Gegenvorschlag mündete, die Anzahl der Arbeitsinspektoren massiv zu erhöhen und ein paralleles,

<sup>199</sup> Medienmitteilung TI über die Kontrollen, Januar 2023.

<sup>200</sup> Erwerbstätigenstatistik 2022.

CONTRE LA PRÉCARITÉ

**23.-**

C'EST UN MINIMUM



**Protégeons les salaires, pas les frontières.**

**OUI à un salaire minimum légal de 23 frs/h**

**NON à l'abolition de la libre-circulation**

Abbildung 6.1: Banner der Mindestlohnkampagne in Genf, 2020. Link: <https://salaireminimum.ch/materiel/> (Abgerufen: 10.10.2023).

paritätisch geführtes Betriebsinspektorat einzuführen (Inspection paritaire des entreprises), welches Gewerkschafter:innen de facto den Zutritt zu den Betrieben gewährte. Parallel dazu führte die CGAS eine permanente Kampagne gegen Dumpinglöhne, welche zu einer Politisierung der flankierenden Massnahmen führte und Genf, neben dem Tessin, zum Kanton mit den meisten NAV machte, also zahlreiche Branchenmindestlöhne und obligatorische Lohnklassen einführte (Privathaushalte, Flughafenabfertigung, Maschinenindustrie, Schönheitssalons, Detailhandel, Transport, Standbauer). Dies spielte insofern eine wichtige Rolle, als gleichentags die nationale SVP-Begrenzungs-Initiative zur Abstimmung kam, welche sich in Genf gegen die Grenzgänger und die Personenfreizügigkeit richtete. Der Zusammenhang der beiden Abstimmungen war hier klar: Die SVP/UDC und das MCG (Mouvement Citoyens Genevois) suggerierten, dass die Grenzgänger:innen schuld an den tiefen Löhnen und allen weiteren Problemen sei. Die gewerkschaftliche Kampagne konterte dagegen: «Schützen wir die Löhne, nicht die Grenzen – JA zum Mindestlohn von 23 Franken – Nein zur Abschaffung der Personenfreizügigkeit». Die Mindestlohn-Initiative wurde im September 2020 mit 58% JA-Stimmen zur Überraschung vieler angenommen. Die SVP-Initiative hingegen wurde in Genf mit 69% deutlich abgelehnt.

Das Genfer Gesetz ist der Rolls Royce unter den kantonalen Mindestlöhnen: Zum einen, was die Höhe betrifft: Auch in Genf hatte es noch viele Löhne unter 20 Franken gegeben, darunter rund die Hälfte in GAV-Branchen, so in der Textil- und Gebäudereinigung, bei Transport und Zügelunternehmen, in der Coiffure und im Gastgewerbe. Personen, die in diesen Branchen das Minimum verdient hatten, erlebten Lohnerhöhungen von 400 bis 800 Franken!<sup>201</sup> Übertrieben hoch ist der Mindestlohn jedoch überhaupt nicht angesichts der hohen Lebenshaltungskosten in Genf. Gemessen am nationalen Medianlohn von 2020 waren die 23 Franken Stundenlohn gerade etwa 60 Prozent des Medians. Gemessen am Median von Genf (2020: 7 278 Franken) liegt der gesetzliche Mindestlohn nur bei 55 Prozent.<sup>202</sup> Da es nur wenige Ausnahmen gibt – Landwirtschaft/Gärtnereien, Praktika und Junge unter 18 Jahren – erfasst der Mindestlohn 25 000 bis 30 000 Lohnabhängige. Die Initiative sah auch den

<sup>201</sup> Faktisch dürfte es in Genf aber nicht so viele Personen gegeben haben, welche wirklich nur gerade den Betrag des nationalen Mindestlohnes im GAV Coiffure oder Gastgewerbe verdient haben.

<sup>202</sup> Die Behauptung der Regierung und der Medien es handle sich um den höchsten Mindestlohn der Welt, ist reiner Fake: In den USA liegen die gesetzlichen Mindestlöhne in viele Städten (N.Y., Chicago, u.a.) einiges über 60% des Medians, in L.A. gar bei 75% des Medians!

automatischen vollen Teuerungsausgleich vor, so dass der Mindestlohn inzwischen auf 24 Franken festgesetzt ist.

Die Regierung akzeptierte den Volksentscheid und führte das Gesetz schnell auf den November 2020 ein, was umso leichter war als die Initiative äusserst präzise formuliert war. Die Arbeitgeberverbände des Gastgewerbes, der Textilreinigung, des Handels u.a. versuchten zwar noch im Dezember 2020 mit einem Rekurs gegen die Einführungsbestimmungen Sand ins Getriebe zu werfen, allerdings vergeblich.

Eine erste Zwischenbilanz nach einem Jahr zeigte, dass die Durchsetzung weitgehend korrekt verlief, d.h. relativ wenige Arbeitgeber den Mindestlohn unterlaufen.<sup>203</sup> Die Akzeptanz gesetzlicher Lösungen scheint grösser grösser zu sein als jene von GAV-Mindestlöhnen; aber die kontinuierlich verstärkten Kontrollen und Bussen dürften eine präventive Wirkung gehabt haben.

Zwar jammern die Genfer Wirte kräftig, aber bisher sind kaum massive Entlassungen bekannt geworden, welche die Arbeitgeber mit dem «untragbaren Mindestlohn» begründeten. Nach dem Einbruch während der Corona-Krise liegt die Beschäftigung 2023 mit einer Arbeitslosenquote von 3,9 Prozent wieder auf dem Niveau von 2019 und das Gastgewerbe klagt über Personalmangel.

**Tabelle 6.2: Zweite Welle der lokalen Mindestlohn-Initiativen (2017–2023)**

Kanton	Initiant:in	Lanciert	Volks- Abstimm.	Forderung	Resultat
NE	Marianne Ebel, SolidaritéS	2008	2011	Grundsatz in Verfassg	Gesetz 20.–; in Kraft ab Sept. 2017
JU	Jeunesse	2008	2013	Grundsatz gesetzlicher MiLo mit Ausnahmen	Gesetz 20.– wirksam ab 2020
Ti	Grüne	2013	2015	Grundsatz gesetzlicher MiLo mit Ausnahmen	Obligatorisch ab Dez. 2021 19–19.50 je Branche
Genève	CGAS	2018	2020	MiLo ohne Ausnahmen 23.–	Gesetz Fr. 23.– wirksam ab Nov. 2020
Basel	Gewerkschaften	2018	2021	MiLo ohne Ausnahmen Mindestlohn 23.–	Gegenvorschlag 21.– mit Ausnahme AVE-GAV
Stadt Zürich	Gewerkschaften	2020	2023	MiLo ohne Ausnahmen Mindestlohn 23.–	Gegenvorschlag mit Ausnahme <25 J. 23.90
Stadt W'thur	Gewerkschaften	2020	2023	MiLo ohne Ausnahmen Mindestlohn 23.–	Initiative, 23.–
Vaud	Gewerkschaften	2023	2024?	MiLo ohne Ausnahmen Mindestlohn 23.–	
Valais	Gewerkschaften	2023	2024?	MiLo ohne Ausnahmen Mindestlohn 22.–	
Basel-Land	Gewerkschaften	2023	2024?		
Stadt Luzern	JUSO	2023		Mindestlohn 22.–	

<sup>203</sup> Medienkonferenz CGAS, Le Courrier Genève 28.9.2021.

## Basel-Stadt

Bisher waren kantonale Mindestlöhne nur in der lateinischen Schweiz eingeführt worden. In einer Strategiediskussion in der Gewerkschaft kam man überein, dass die Basler Gewerkschaften als erste das Eis in der Deutschschweiz brechen könnten; hier ist die Stimmkraft von Rot-Grün am grössten und in der Abstimmung über die nationale Mindestlohninitiative von 2014 war das beste Resultat der Deutschschweiz dasjenige von Basel-Stadt.

Anfangs 2018 trafen sich der Gewerkschaftsbund Basel-Stadt, die SP und JUSO, die Grünen sowie BastA! um eine Initiative zu lancieren. Sie einigten sich auf eine Gesetzesinitiative ähnlich dem Neuenburger Mindestlohn, jedoch mit einem Stundenminimum von 23 Franken (Höchster Ansatz, der sich vom Grundbedarf gemäss Ergänzungsleistungen für Einzelpersonen herleitet). Das Initiativkomitee rechnete damit, dass etwa 10 Prozent der Lohnabhängigen profitieren würden, d.h. circa 18 000. Bereits im Oktober 2018 lancierten die erwähnten Organisationen die Volksinitiative und schon im Februar 2019 reichten sie sie ein. Die Frage der Rechtsgültigkeit war nach dem Bundesgerichtsentscheid von 2017 kein Problem mehr. Die Regierung arbeitete noch 2019 einen Gegenvorschlag aus, der nur noch 21 Franken vorsah und die Ausnahme von AVE-GAV und NAV. Nach einigen Hin und Her stieg 2020 eine Mehrheit des Parlaments, d.h. auch ein Teil der bürgerlichen Parteien, auf diesen Gegenvorschlag ein. Die Initianten hatte darauf bestanden, dass keine Ausnahme für GAV gemacht werden und zog in der Folge die Initiative nicht zurück.

Im Hinblick auf die Volksabstimmung, die auf den Juni 2021 angesetzt war, begannen die Gegner eine aggressive Kampagne: Rechtsbürgerliche und patronale Kreise, insbesondere aus dem Gewerbeverband und Gastgewerbe bekämpften Initiative und Gegenvorschlag. Allein im Gastgewerbe müssten die Löhne von etwa 3 000 bis 4 000 Angestellten erhöht werden, was viele Gastronomen in den Ruin treiben würde. Vom Gegenvorschlag war das Gastgewerbe und die Coiffure mit ihren AVE-GAV ausgenommen und der Ansatz von 21 Franken lag um einiges tiefer. Dennoch wurde auch der Gegenvorschlag bekämpft: Er würde Arbeitsplätze zum Verschwinden bringen, welche für Ungelernte unbedingt nötig seien.<sup>204</sup> Der Direktor des Schweizerischen Arbeitgeberverband eilte seinen Basler Mitglieder zu Hilfe und behauptete ebenfalls: «*Ob in Basel oder anderswo: Ein kantonaler Mindestlohn schwächt unweigerlich den regionalen Arbeitsmarkt, denn es werden Stellen für Niedrigqualifizierte und Gelegenheitsjobs verloren gehen.*»<sup>205</sup> Andreas Burckhardt, u.a. Vorstandsmitglied von Economiesuisse, orakelte gar, Mindestlöhne seien «Staatswirtschaft». Wohin das am Ende führen könne, habe man ja in der DDR gesehen.<sup>206</sup> Getoppt wurde dies noch durch den SVP-Jungparlamentarier Joel Thüring: «*Die Vorbereitungsarbeiten zur Umbenennung unserer Stadt in Karl-Marx-Stadt sind bereits in Gange.*»<sup>207</sup>

In der Volksabstimmung vom 13. Juni 2021 obsiegte der Gegenvorschlag mit 53.8 Prozent JA-Stimmen. Die Initiative kam aber auch auf beachtliche 49 Prozent JA-Stimmen. Ohne den Gegenvorschlag hätte die Initiative wohl auch eine Mehrheit gefunden. Es dauerte dann noch mehrere Monate, bis die Regierung die Ausführungsbestimmungen geklärt hatte, sodass der Mindestlohn erst im Juli 2022 in Kraft trat. Aufgrund des tieferen Ansatzes und v.a. auch aufgrund der Ausnahme aller GAV- und NAV-Unterstellten profitieren weit weniger Lohnabhängige vom gesetzlichen Mindestlohn, als dies die Initiative vorgesehen hatte. Es dürften nur etwa 3 000 bis 4 000 Tausend sein. Immerhin wurde nun der kantonale NAV für den Detailhandel nicht mehr erneuert, sodass in dieser Branche eine grössere Anzahl Beschäftigter neu auch unter den kantonalen gesetzlichen Mindestlohn fällt.

<sup>204</sup> Stellungnahme Arbeitgeberverband Basel, Gewerbeverband Basel-Stadt, Handelskammer beider Basel, Dezember 2020.

<sup>205</sup> Roland Müller, Schweizerischer Arbeitgeberverband, 4.Juni 2021.

<sup>206</sup> Interview im Radio SRF, zitiert nach Work 22.1.2021.

<sup>207</sup> Zitiert nach Work 22.1.2021.

## Kanton Zürich

In der strategischen Diskussion im Gewerkschaftsbund des Kantons Zürich (GBKZ) wurden die Chancen für einen guten Mindestlohn auf kantonaler Ebene aufgrund der Kräfteverhältnisse als schlecht eingeschätzt. Eine juristische Prüfung zeigte, dass gemäss Kantonsverfassung auch Gemeinden die Kompetenz haben können, da die sozialpolitische Verantwortung weitgehend bei ihnen liegt.<sup>208</sup> In der Folge lancierte der GBKZ im Juni 2020 drei gleichlautende Initiativen in Kloten, Zürich und Winterthur in einem Bündnis mit SP, Grünen und AL und einigen Hilfswerken. Zeitgleich wurden die drei Initiativen im November 2020 eingereicht.

**In Kloten** wurde die Initiative im November 2021 *tel quel* zur Abstimmung gebracht. Sie ging ganz knapp verloren, es fehlten weniger als 300 Stimmen. Das Resultat war angesichts der ziemlich bürgerlichen Stimmbevölkerung Klotens ein Achtungserfolg und wog nicht negativ im Hinblick auf die nachfolgenden Abstimmungen in Zürich und Winterthur.

**In der Stadt Zürich** trat der Stadtrat mit rot-grüner Mehrheit auf die Initiative ein, formulierte jedoch einen Gegenvorschlag. Ausgenommen vom Mindestlohn sollen unter 25-jährige ohne jeglichen Berufsabschluss sein; damit solle die Motivation bestehen bleiben, eine Berufslehre zu absolvieren und abzuschliessen. Der Ansatz wurde bei 23.90 Franken (Teuerung seit der Lancierung 2020) festgelegt. Profitieren würden von einem Mindestlohn von 23.90 Franken gegen 17 000 Beschäftigte in der Stadt Zürich. Das Initiativkomitee zog in der Folge die Initiative zugunsten des Gegenvorschlags zurück, der in der Gemeindeparlament eine klare Mehrheit fand (auch Parlamentarier:innen der Mitte stimmten zu). SVP, FDP und GLP ergriffen jedoch das Parlamentsreferendum, sodass es im Juni 2023 zur Volksabstimmung über den Gegenvorschlag kam. Die Gegner schossen in der Kampagne mit den bekannten Argumenten gegen «*das Lohndiktat der Linken*».<sup>209</sup> Bereits im Vorfeld hatte auch der Leiter Volkswirtschaft des Amts für Wirtschaft und Arbeit (AWA) des Kantons Zürich gegen den gesetzlichen Mindestlohn angeschrieben, weil er gegen die Armut angeblich wenig ausrichte und man stattdessen Steuergutschriften prüfen solle.<sup>210</sup>

Die NZZ hatte schon bei der Lancierung der Initiative geschrieben: «*Lieber einen tiefen Lohn als gar keinen*».<sup>211</sup> In eine ähnliche Richtung ging der Präsident der Zürcher Hoteliers: «*Die Hotellerie und das Gastgewerbe bieten Arbeit für Menschen im Tieflohnsegment, das ist unser Beitrag gegen Armut*».<sup>212</sup> Mit dem höheren gesetzlichen Mindestlohn würden solche Stellen wegfallen. Die NZZ zog ungeachtet der neuen Erkenntnisse von OECD und anderen eine Studie aus den USA heran, welche beweise: «*Die Mindestlöhne führen über die Zeit zu Stellenabbau*».<sup>213</sup> Angesichts des ausgetrockneten Arbeitsmarktes dürfte diese Argumentation indes weniger überzeugen als noch 2014. Für die in Zürich wohnenden Stimmberechtigten dürfte es wichtiger gewesen sein, dass auf dem teuren Zürcher Pflaster Löhne unter 4 000 Franken einfach unterirdisch sind. Und dass es durchaus genügend Jobs in der Stadt gibt, nämlich über 500 000 bei einer Bevölkerung von 440 000.

Die gegnerischen Argumente hatten in Zürich beim Stimmvolk keinen Stich: Der Gegenvorschlag des Parlaments wurde am 18. Juni 2023 mit erdrückenden 69,5 Prozent der Stimmen angenommen. Es waren dies doppelt so viele Stimmen wie in Zürich 2014 für die nationale Mindestlohninitiative abgegeben worden waren.

**In Winterthur** machte der Stadtrat ebenfalls einen Gegenvorschlag, allerdings mit einem tieferen Ansatz als in Zürich. Ausgenommen werden sollten wie in Zürich Angestellte unter 25

<sup>208</sup> Felix Uhlmann / Beat Stalder / Martin Wilhelm, Gutachten zur Gültigkeit der Initiativen «Ein Lohn zum leben», 26.3.2021; Thomas Geiser: Gutachten zur Frage der Verankerung des Mindestlohnes nach dem Recht des Kantons Zürich, 202?

<sup>209</sup> NZZ, 11.3.2023.

<sup>210</sup> Luc Zobrist, Die Volkswirtschaft, 22.12.2021.

<sup>211</sup> 16.6.2021.

<sup>212</sup> NZZ 24.2.2023.

<sup>213</sup> NZZ 3.2.2023.



Abbildung 6.2: Schlagzeile in der Work-Zeitung anlässlich der erfolgreichen Abstimmungen in Zürich und Winterthur im Juni 2023.

Jahren ohne Berufsabschluss, aber auch Branchen mit GAV-Mindestlöhnen. Der Gegenvorschlag fiel im Gemeinderat jedoch durch, sodass am 18. Juni 2023 die ursprüngliche Volksinitiative zur Abstimmung kam. Sie wurde mit 65 Prozent der Stimmen sehr deutlich angenommen.

Allerdings haben Gewerkekreise in Zürich und Winterthur bereits Rekurs eingereicht. Die unterlegenen Gegner stellen die Zulässigkeit eines kommunalen gesetzlichen Mindestlohns vor Gericht in Frage. Ziehen sie ihren Einspruch bis vor Bundesgericht durch und erhält der Rekurs aufschiebende Wirkung, müssen die Tieflohn-Bezüger:innen noch unerträglich lange warten, bis sie in Winterthur 23 und in Zürich 23.90 Franken verbindlich erhalten.

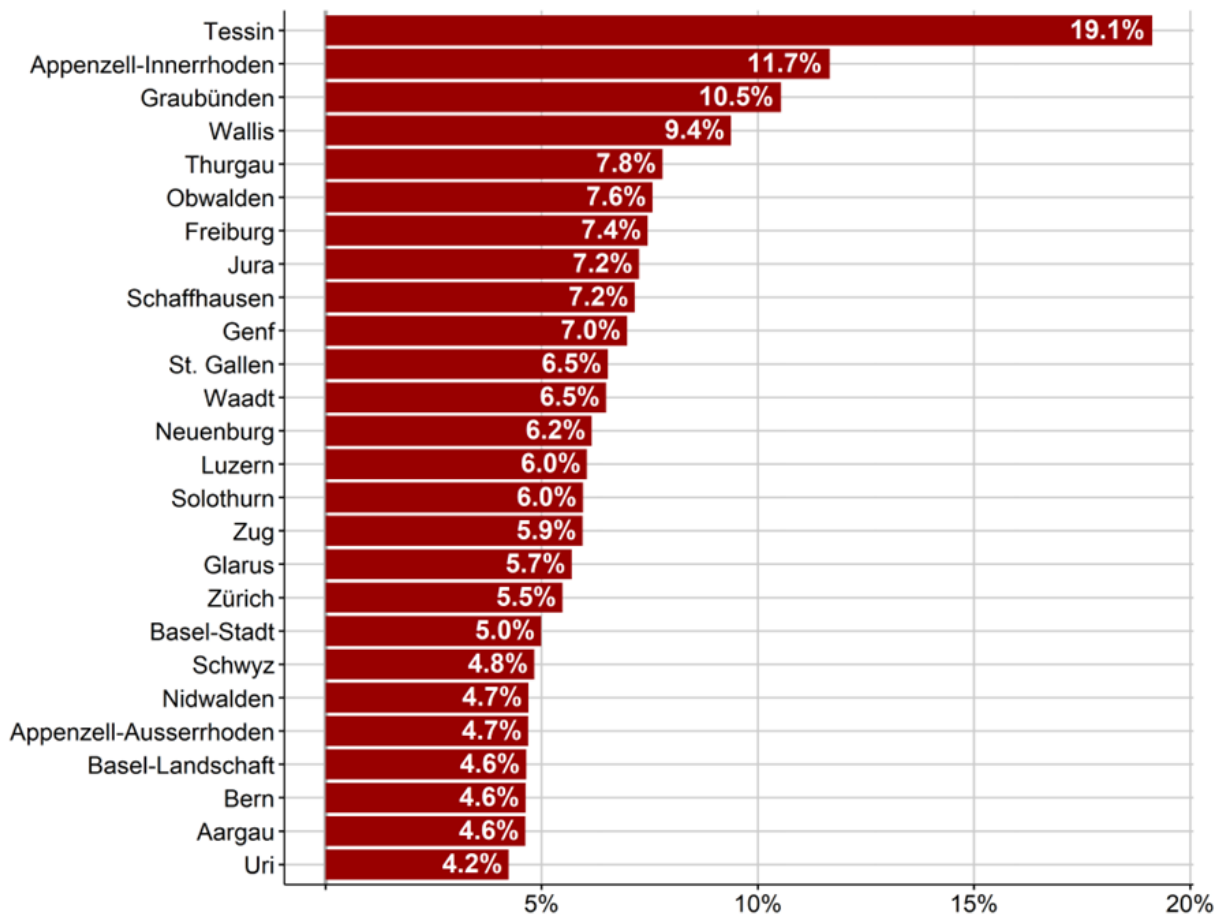
In einigen **weiteren Kantonen** lancierten Gewerkschaften und Linke unterdessen 2023 weitere, ähnlich lautende, Initiativen:

- in Basel-Land (22.–)
- im Wallis (22.–)
- im Kanton Waadt (23.–)
- im Kanton Fribourg (23.–)
- im Kanton Solothurn (23.–)

Zudem sind in mehreren Deutschschweizer Städten nach dem Erfolg von Zürich und Winterthur Vorstösse für kommunale Mindestlöhne im Gang. Unabhängig der politischen Opportunitäten lässt sich zudem in allen Kantonen für die Einführung eines Mindestlohns argumentieren. Wie die nachfolgende Grafik zeigt, arbeitete 2020 in allen Kantonen ein bedeutender Anteil der Beschäftigten zu einem Lohn unter 23.07 Franken pro Stunde, was 60 Prozent des gesamtschweizerischen Medianlohn und einem Mindestlohnanatz entspricht, den man über den Grundbedarf der Ergänzungsleistungen in städtischen Zentren und in Kantonen mit überdurchschnittlichen Krankenkassenprämien sozialpolitisch begründen kann. Neben dem Tessin, wo fast ein Fünftel weniger verdiente, kennen vor allem ländlich geprägte Kantone einen bedeutenden Anteil der Beschäftigten mit Löhnen unter 23.07 Franken pro Stunden. In diesen Kantonen hätte ein Mindestlohn von 23.07 Franken die grössten Auswirkungen. Aber auch städtischere Kantone mit einem grossen Dienstleistungsanteil wie beispielsweise Genf, aber auch Zürich oder die Waadt kennen viele Tieflohne.

### Grafik 6.1: Tieflohnanteile in den Kantonen 2020

weniger als 60% des schweizweiten Medianlohns der Gesamtwirtschaft (d.h. weniger als 3'999 Franken auf eine 40 Stundenwochen oder 23.07 Franken pro Stunde)



Quelle: Eigene Auswertung des Lohnstrukturerhebung 2020 des BFS

**Tabelle 6.3: Beschlossene kantonale Mindestlöhne, Sommer 2023**

Kanton	Einführung	Anzahl AN mit Lohnerhöhung	in % aller AN	MiLo pro Stunde	in % des Schweizer Medians	Ausnahmen
NE	Sept. 2017	Ca. 2 700	3 – 4 %	20.77.–	54 %	Landwirtschaft
JU	Feb. 2020	Ca 1 000	ca. 2 %	20.60.–	54 %	GAV u. NAV
TI	Dez. 2021	Ca. 9 000	ca. 5 %	19.00 – 19.50.–	49 %	GAV u. NAV
GE	Nov. 2020	25 000 – 30 000	9 %	24.00.–	62 %	Landwirtschaft
BS	Juli 2022	3 000 – 4 000	ca. 3 %	21.45.–	56 %	GAV u. NAV
Zürich	2024, resp. nach Rekurs	Ca. 17 000	ca. 5 %	23.90.–	62 %	Unter 25 Jahren, o. Berufsabschluss
W'thur	2024, resp. nach Rekurs	Ca. 3 000	ca. 5 %	23.00.–	60 %	



## 6.5 Backlash der Arbeitgeber und Rechten

Nachdem die kantonalen Initiativen jahrelang Kanton für Kanton einzeln ausgefochten wurden, realisierten die Arbeitgeberorganisationen und bürgerlichen Parteien ab 2020, dass den Gewerkschaften ein voller Durchbruch gelingen könnte. Die Arbeitgeber stehen nun auf die Hinterbeine und organisieren den Backlash, um den kantonalen Mindestlöhnen die Zähne zu ziehen. Anfangs war es vor allem GastroSuisse, da die Mindestlöhne für Ungelernte im L-GAV noch unter dem Minimum von Neuenburg lagen. Später schlossen sich aus dem grundsätzlichen Interesse, den gesetzlichen Mindestlohn zu unterminieren, auch die übrigen Arbeitgeberorganisationen und die bürgerlichen Parteien an.

Die Speerspitze des Angriffs ist derzeit die **Motion** des Obwaldner Mitte-Ständerats **Erich Ettl**, welche mit der nationalen Gesetzgebung durchsetzen will, dass AVE-GAV nicht unter die kantonalen gesetzlichen Mindestlöhne fallen. Die Motion hat im Parlament eine Mehrheit gefunden und der Bundesrat soll nun eine entsprechende Gesetzesänderung vorbereiten. Dies ist umso problematischer, als damit die kantonale Hoheit über die Sozialpolitik und damit der Föderalismus mit Füßen getreten wird. Falls ein kantonaler Gesetzgeber beschliesst, Löhne unter einer bestimmten Schwelle seien im Kanton ohne Ausnahme als Armutslöhne zu betrachten, kann es doch nicht sein, dass ein tieferer Mindestlohn in einem GAV in diesem Kanton dem Gesetz vorgeht. Mit der möglichen Folge, dass Lohnempfänger:innen aus dieser Branche zu Empfänger:innen von Sozialhilfe werden.

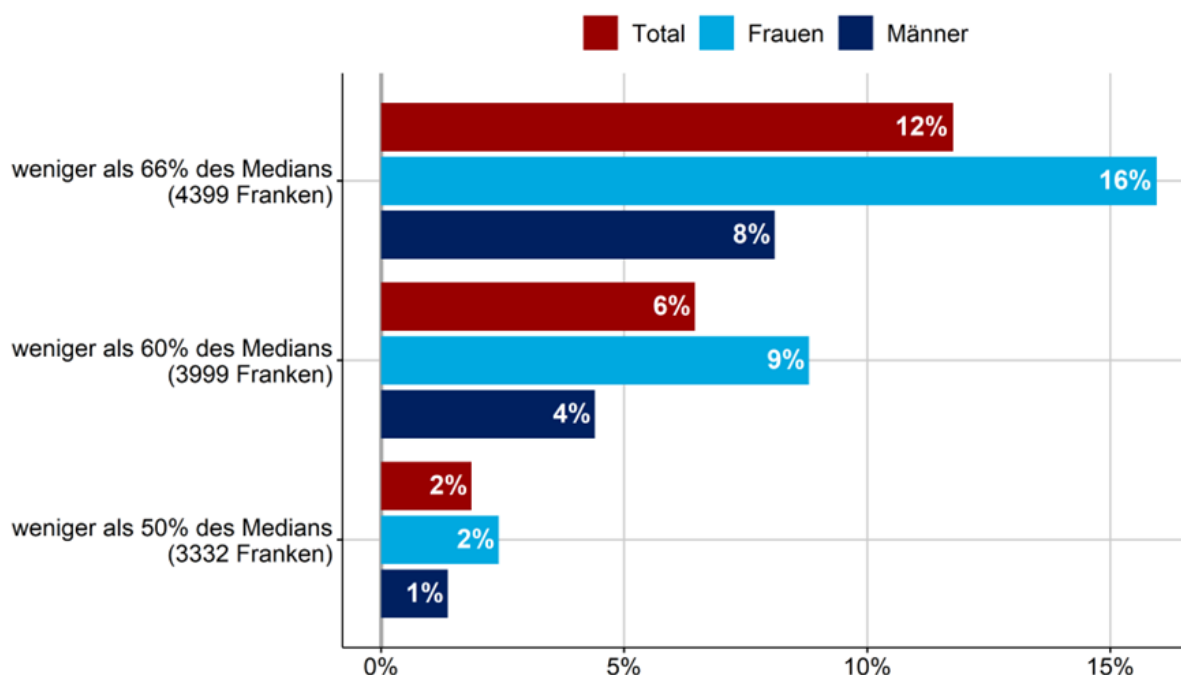
## 7. Situation und Diskussion heute

### 7.1 Tieflohnsituation heute

Die Mindestlohnkampagnen haben ihre Spuren hinterlassen. Die Tieflohnbeschäftigung hat in den vergangenen 20 Jahren abgenommen. Verschwunden sind Tief- und leider auch Armutslöhne nicht. Als Tieflohn werden international die Löhne bezeichnet, welche unter 66 Prozent des Medianlohns der Gesamtwirtschaft liegen. 2020 hatten in der Schweiz 16 Prozent der Frauen und 8 Prozent der Männer einen Tieflohn (d.h. ein Bruttomonatslohn von weniger als 4 399 Franken auf eine 40-Stundenwoche) Rund 2 Prozent der Frauen verdienen sogar einen Armutslohn von weniger als 50 Prozent des Medianlohns, der äusserst tiefen 3 332 Franken entsprach.

#### Grafik 7.1: Tieflohnanteile 2020

im Vergleich zum Medianlohn der Gesamtwirtschaft, in Klammern Tieflohnschwellen, Bruttomonatslöhne bei einer 40-Stundenwoche



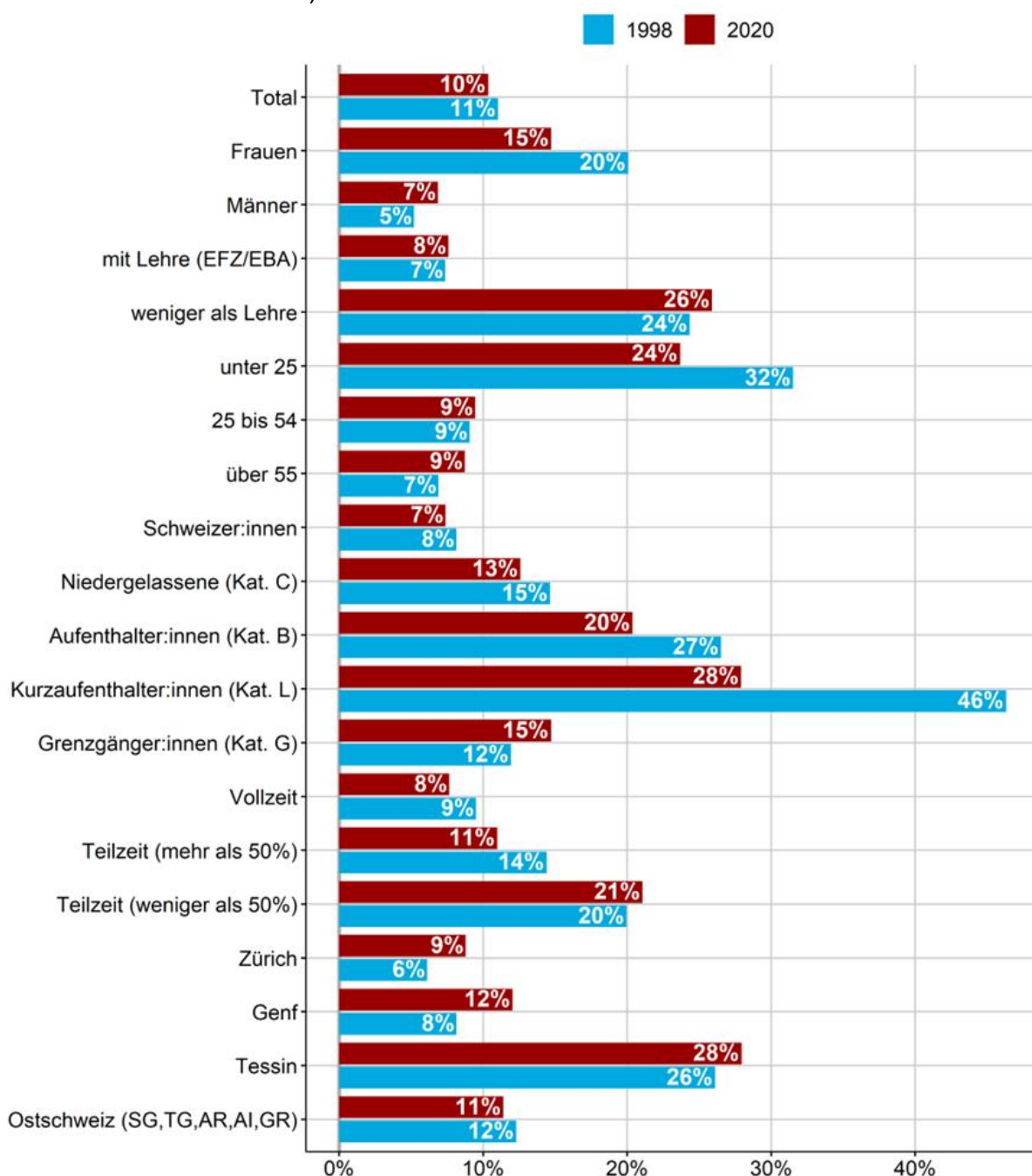
Quelle: Eigene Auswertung der Lohnstrukturerhebung 2020 des BFS

Frauen sind nach wie vor weit häufiger betroffen als Männer. Auch sonst weisen Beschäftigte mit Tieflohnen ähnliche Merkmale auf wie in den 1990er-Jahren. Betroffen sind damals wie heute eher Junge als Alte, Beschäftigte ohne Lehre eher als Berufsleute, Teilzeit- eher als Vollzeitbeschäftigte oder Tessiner eher als Zürcherinnen. Ganz unverändert blieb die Zusammensetzung der Tieflohnbeschäftigung aber nicht. Der Tieflohnanteil lag nämlich bei Frauen, Jungen und Ausländer:innen 2020 deutlich unter dem Niveau von 1998.

Besonders erfreulich auch der Rückgang bei den Kurzaufenthalter:innen gegenüber den Saisoniers 1998. Hier dürfte der Treiber neben den gewerkschaftlichen Kampagnen vor allem die Personenfreizügigkeit und die Einführung der Flankierenden Massnahmen gewesen sein, welche den Lohndruck bei diesen meist prekären Beschäftigten reduzieren konnten.

Es gibt allerdings auch Verschlechterungen. So arbeiten Männer heute häufiger für einen Tieflohn. Bedenklich ist auch, dass 2020 im Tessin und in Genf mehr Beschäftigte zu einem Tieflohn arbeiteten – also weniger als 66 Prozent des gesamtschweizerischen Medianlohns verdienen – als Ende der 1990er-Jahre. Im Kanton Tessin haben sich vor allem die Tieflohne bei den Grenzgänger:innen verbreitet. Und umgekehrt ist auch der Anstieg bei den Grenzgänger:innen vor allem auf den Tessin zurückzuführen. Allerdings beziehen sich die Lohnstatistiken auf den Oktober 2020, also bevor in den beiden Kantonen der gesetzliche Mindestlohn eingeführt wurde.

**Grafik 7.2: Tieflohnanteile nach ausgewählten Merkmalen, im Jahr 1998 und 2020**  
weniger als 66% des Medianlohns der Privatwirtschaft (d.h.4198 Franken auf eine 40-Stundnewoche im Jahr 2020)

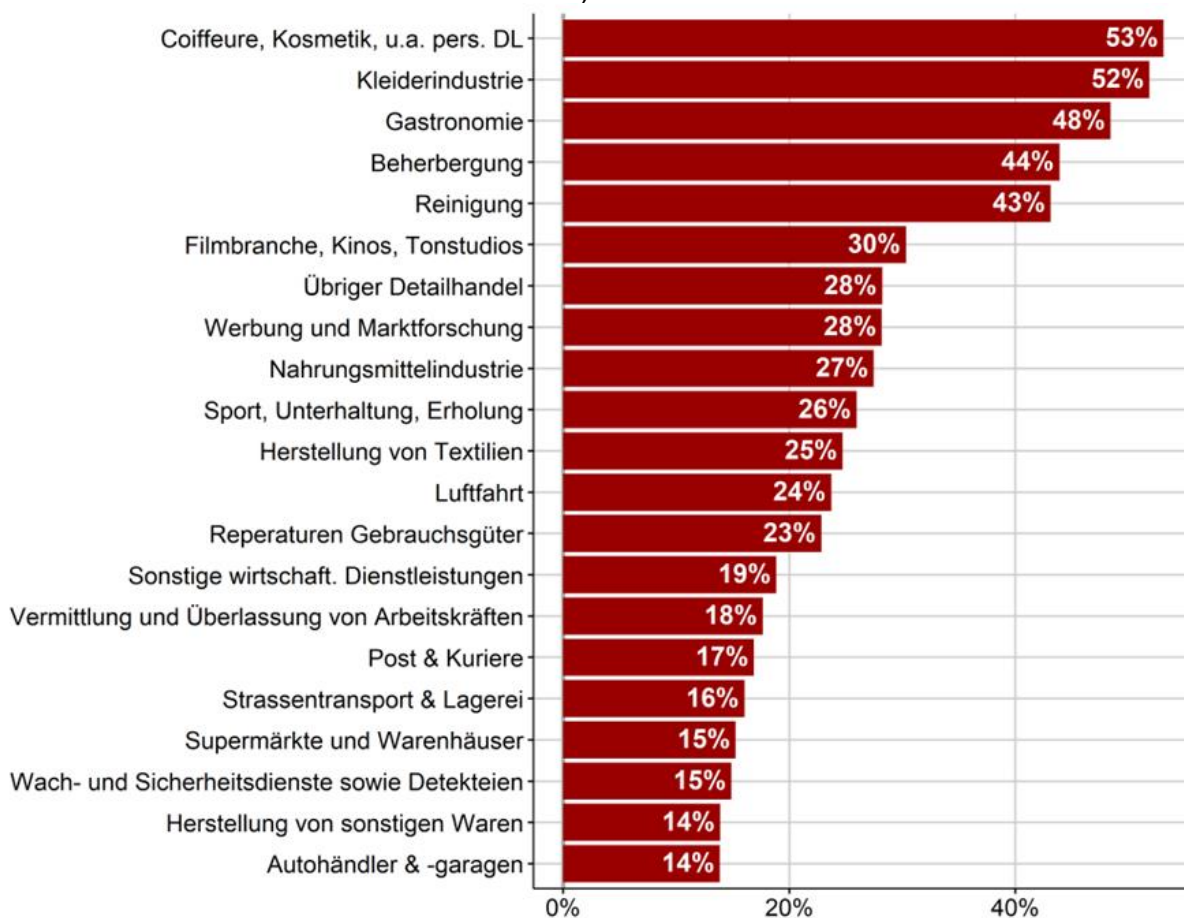


Quelle: Eigene Auswertung der Lohnstrukturerhebung 1998 und 2020 des BFS

Die Zahlen widerspiegeln bereits das, was wir in Kapitel 5 festgestellt haben: Die Mindestlohnkampagnen wurde nicht in allen Branchen gleich geführt und war nicht ähnlich erfolgreich. Der deutliche Rückgang der Frauen mit Tiefflöhnen ist die Folge davon, dass man in klassischen Frauenbranchen wie bei den grossen Ketten des Lebensmitteldetailhandel oder der Reinigung über die Jahre wiederholt die GAV-Mindestlöhne nach oben anpassen konnte. In diesen Branchen waren dann auch die Tieflohnanteile 2020 deutlich tiefer als 1998. Im Gegensatz dazu stehen männlich dominierte Tieflohnbranchen wie der Strassentransport, die Lagerei oder die Postzustellung. Hier wurde die Mindestlohnkampagne kaum geführt und die Tieflöhne wurden mehr. Besonders bedenklich bei der Postzustellung, die 1998 kurz nach der Auflösung der PTT kaum Tieflöhne kannte, heute aber wegen der Liberalisierung eine ausgeprägte Tieflohnbranche ist.

### Grafik 7.3: Branchen mit den höchsten Tieflohnanteilen 2020

weniger als 66% des Medianlohns der Gesamtwirtschaft (d.h. weniger als 4399 Franken Bruttomonatslohn auf eine 40-Stundenwoche)



Quelle: Eigene Auswertung der Lohnstrukturerhebung 2020 des BFS

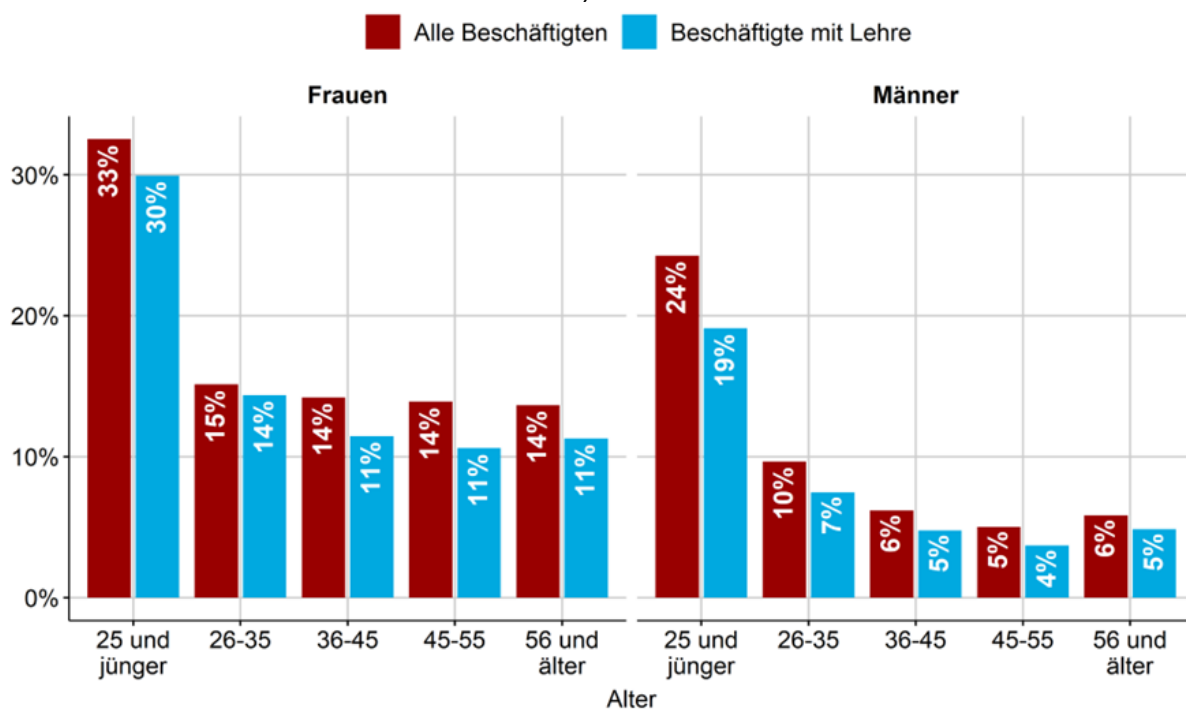
Trotz aller Erfolge: Das Gastgewerbe, die Reinigung und leider auch der Detailhandel bleiben Tieflohnbranchen. Selbst bei den grossen Supermärkten arbeiteten 2020 knapp 1 von 8 Beschäftigten zu einem Tieflohn. Besonders virulent ist das Tieflohnproblem in den persönlichen Dienstleistungen (u.a. Coiffeure- und Kosmetikstudios), wo mehr als die Hälfte der Beschäftigten einen Tieflohn verdient. Weniger bekannte Tieflohnbranchen im Dienstleistungsbereich sind die Luftfahrt, die Filmbranche, die Sport- und Unterhaltungsunternehmen, aber auch die Werbung und Marktforschung. Auch viele Temporäre, die durch Personalverleiher vermittelt werden, verdienen tiefe Löhne.

In der Industrie zahlen neben den wenigen verbliebenen Fabrikanten von Textilien und Bekleidung vor allem Hersteller von Lebensmitteln für den Binnenmarkt schlecht. Dazu gehören die in den letzten Jahren stark gewachsenen Produzenten von Fertigerichten (z.B.

Fertigsalate, Sandwichs, Pizzas etc.), aber auch die Milchverarbeiter, Bäckereien und Schlachthöfe beziehungsweise Metzgereien. Zudem darf man nicht vergessen, dass nicht nur Tieflohnbranchen tief Löhne kennen. So zahlen beispielsweise Unternehmen in der Elektro- und sogar der Pharmaindustrie Arbeiterinnen in der Bestückung oder der Verpackung nach wie vor sehr tiefe Löhne. Schliesslich fehlen auf der Grafik sowohl die Landwirtschaft als auch die Beschäftigten in privaten Haushalten, weil beide Branchen nicht durch die Lohnstrukturerhebung erfasst werden. Erntehelfende und andere landwirtschaftliche Arbeitnehmende werden in der Regel aber miserabel bezahlt. Die Landwirtschaft dürfte deshalb noch vor den persönlichen Dienstleistungen die Branche mit dem grössten Tieflohnproblem sein. Auch die Beschäftigten in der Hauswirtschaft verdienen nicht viel, dank dem Normalarbeitsvertrag in der Branche ist die Tieflohnsituation aber weniger ausgeprägt.

Nach wie vor sind Beschäftigte in jeder Altersklasse von Tieflohnen betroffen. Natürlich sind sie in der Altersgruppe bis 25 Jahre weit verbreitet. Jede und jeder dritte von ihnen verdiente 2020 weniger als 66 Prozent des Medianlohns. Aber auch in den höheren Altersgruppen bleiben Tieflohne verbreitet. Bei den Über-55-jährigen sind es immer noch 9 Prozent aller Beschäftigten. Bei über 55-jährigen Frauen sind es sogar 14 Prozent. Berufserfahrung zahlt sich für Frauen in Tieflohnbranchen oft kaum aus. So verdienen selbst erfahrene Verkäuferinnen im Lebensmittelhandel im Mittel nur rund 300 Franken pro Monat mehr als ihren jüngeren Kolleginnen gleich nach der Lehre.<sup>214</sup>

**Grafik 7.4: Tieflohnanteile nach Geschlecht, Altersgruppe und Ausbildung 2020**  
weniger als 66% des Medianlohns der Gesamtwirtschaft (d.h. weniger als 4 399 Franken Bruttomonatslohn auf eine 40-Stundenwoche)



Quelle: Auswertung SGB der Lohnstrukturerhebung 2020 des BFS

Auch Berufsleute mit abgeschlossener Lehre sind nicht gefeit vor tiefen Löhnen. Bei jungen Lehrabgänger:innen bezieht sogar fast jeder und jede vierte einen Tieflohn. Bedenklich ist aber auch der Umstand, dass weder Lehre noch Erfahrung vor einem Tieflohn schützen. So verdienen selbst 8 Prozent aller Arbeitnehmenden mit Lehre ab 56 Jahren weniger als zwei Drittel des mittleren Lohns. Bei den Frauen sind es mit 11 Prozent wiederum mehr.

<sup>214</sup> Bei einer 40-Stundenwoche, vgl. Daniel Lampart, David Gallusser und Christina Werder (2023), „Lohnungleichheit und Frauenlöhne rauf! Analyse zu den Löhnen der Berufsleute in der Schweiz Teil I,“ SGB-Dossier 156, S. 12.

Die Tieflohnfrage bleibt aktuell. Das zeigen die Statistiken deutlich. Gerade die Verbreitung von Tieflohnen unter erfahrenen Berufsleuten ist bedenklich. Die Schweiz rühmt sich für ihre Berufsbildung. Die Lehre verspricht den Jungen nicht nur die nötigen Fähigkeiten zu vermitteln, sondern ihnen immer auch einen festen Platz in der Arbeitswelt und damit unserer Gesellschaft zu geben. Dieses Versprechen wirkt aber hohl, wenn Beschäftigte mit Lehre selbst nach jahrelanger Erfahrung weit entfernt davon sind einen mittleren Lohn zu erhalten.

Bedenklich ist auch die Entwicklung in den letzten 5 Jahren. 2016 bis 2020 ist der Tieflohnsektor in der Schweiz wieder gewachsen (vgl. Abschnitt 5.7). Bis heute, 2023 dürften sich die Lohnunterschiede weiter vergrößert haben. Die Lohnabschlüsse waren in verschiedenen Branchen schwach, die Teuerung hat gerade bei den tiefen und mittleren Löhnen die Kaufkraft geschmälert haben. Gleichzeitig sind die Löhne von Gutverdienenden weiter gestiegen. Diese Entwicklung dürften dazu geführt haben, dass sich Tieflohne verbreitet haben. Der Handlungsbedarf ist also gross, erneut die Tieflohne gewerkschaftlich ins Visier zu nehmen.

## 7.2 Die Mindestlohnforschung und die Wirkung von Mindestlöhnen

Der Wind gegenüber Mindestlöhnen hat in den Wirtschaftswissenschaften gedreht. Lange verschrien als Job-Killer werden sie zunehmend als zielgerichtetes Instrument zur Bekämpfung von Tieflohnen und Ungleichheit verstanden. Zum Umdenken beigetragen hat die angewandte Forschung in den vergangenen 30 Jahren. Bessere Daten und neue Methoden erlauben heute genau zu untersuchen, wie Mindestlöhne wirken. Bahnbrechend für die sogenannte «neue Mindestlohnforschung» war die Untersuchung von David Card und Alan Krueger einer Mindestlohnerhöhung im US-Bundesstaat in New Jersey im Jahr 1992.<sup>215</sup> Die Autoren zeigten, dass sich die Beschäftigung in Fastfood-Restaurants in New Jersey nach der Erhöhung ähnlich entwickelte wie im benachbarten Staat Pennsylvania, der seinen Mindestlohn unverändert gelassen hatte. Der Mindestlohn konnte also nicht für einen Rückgang der Beschäftigung verantwortlich gemacht werden.

Natürlich blieb es nicht bei dieser einen Studie. Wie in einer lebendigen Wissenschaft üblich, wurden die Resultate in der Folge methodisch in Frage gestellt, aber auch wieder mit besseren Ansätzen bestätigt. Mittlerweile gibt es eine reiche Forschungsliteratur zur Auswirkung von Mindestlöhnen,<sup>216</sup> Noch heute kommen nicht alle Untersuchungen zum gleichen Schluss. Dennoch zeichnen sorgfältig erstellte Untersuchungen in den letzten Jahren ein klares Bild. Mindestlöhne tun in der Regel das, was man von ihnen erwartet: Sie führen bei Geringverdienenden zu höheren Löhnen, ohne dass Arbeitsplätze verloren gehen.

Im Vereinigten Königreich hat beispielsweise die Erhöhung des «National Living Wage» im Jahr 2016, die Zahl der Beschäftigten nicht verringert, aber die Löhne am unteren Ende der Lohnverteilung erhöht.<sup>217</sup> Eindrücklich ist auch die Erfahrung des deutschen Mindestlohns. Mario Bossler und Thorsten Schank rechnen vor, dass der Mindestlohn die Ungleichheit in Deutschland nicht nur zwischen Ost und West, sondern auch innerhalb der Landesteile deutlich reduziert hat, ohne dabei die Beschäftigung gross zu beeinflussen.<sup>218</sup> Auch in den USA führen Mindestlöhne auf Ebene der Bundesstaaten vor allem zu höheren Löhnen bei

<sup>215</sup> Card, David und Alan B. Krueger (1994). "Minimum wages and employment: A case study of the fast food industry in New Jersey and Pennsylvania." *American Economic Review*, 84(4). 772-793.

<sup>216</sup> Siehe für eine Übersicht der Literatur Arindrajit Dube (2019): *Impacts of minimum wages: review of the international evidence. An independent report on the impacts of minimum wages, to inform the UK government's decisions on the remit of the Low Pay Commission beyond 2020.* Oder auch: Neumark, David und William Wascher (2008). *Minimum Wages.* Cambridge, MA, USA: MIT Press. Weiter: Belman, Dale und Paul Wolfson (2019). „What Does the Minimum Wage Do?“ Kalamazoo, MI: W.E. Upjohn Institute for Employment Research.

<sup>217</sup> Siehe z.B. Giulia Guipponi, Robert Joyce, Attila Lindner, Tom Waters, Thomas Wernheim und Xiaowei Xu (2023). «The Employment and Distributional Impacts of Nationwide Minimum Wage Changes», Working Paper. Bzw. Jonathan Cribb, Giulia Guipponi, Robert Joyce, Attila Lindner, Tom Waters, Thomas Wernheim und Xiaowei Xu (2021). «The distributional and employment impacts of nationwide Minimum Wage changes. Institute for Fiscal Studies.» *Working Paper*. 21/48.

<sup>218</sup> Mario Bossler und Thorsten Schank (2023): „Wage Inequality in Germany after the Minimum Wage Introduction.“ *Journal of Labor Economics*. 41(3).

Geringverdienenden.<sup>219</sup> Gemäss ersten Untersuchungen gilt das auch für die zahlreichen städtischen Mindestlöhne, welche in den USA im letzten Jahrzehnt eingeführt wurden.<sup>220</sup>

Zu ähnlichen Resultaten kommt die ökonomische Literatur, welche den Einfluss von Gewerkschaften und Gesamtarbeitsverträgen untersucht.<sup>221</sup> Auch ihnen kann kaum einen negativen Zusammenhang mit der Beschäftigung nachgewiesen werden. Im Gegensatz zu Mindestlöhnen wirken sie aber anders auf die Lohnverteilung. Während Mindestlöhnen nur für bessere Löhne bei den Geringverdienenden sorgen, können Gewerkschaften auch bei den übrigen Arbeitnehmenden höhere Löhne erstreiten. Die Ausnahme sind die Topverdienenden. Starke Gewerkschaften bremsen das Wachstum ihrer Löhne.<sup>222</sup> Gesamtarbeitsverträge ohne Zutun von starken Gewerkschaften führen wiederum im Durchschnitt nicht zu höheren Löhnen, können aber dennoch die Lohnungleichheit verringern.

Diese Resultate stehen im Widerspruch zur neoklassischen Theorie, wie sie im Grundstudium Ökonomie an den Universitäten gelehrt wird. Der Theorie zur Folge erhielten Arbeitnehmende auf einem Arbeitsmarkt mit perfektem Wettbewerb einen Lohn, der ihrer (Grenz-)Produktivität entspreche. Geringverdienende seien schlicht zu wenig leistungsfähig, um höhere Löhne zu rechtfertigen. Eine forcierte Lohnerhöhung über einen Mindestlohn sei deshalb kontraproduktiv. Die Arbeitgeber müssten dann nämlich einen Lohn zahlen, der über der Produktivität der Beschäftigten liege. Dies lohne sich aber nicht, weshalb sie weniger Arbeitnehmende beschäftigen.

Problematisch an diesem Ansatz ist die Annahme des perfekten Wettbewerbs, durch welchen das ungleiche Kräfteverhältnis zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmenden wegdefiniert wird. Arbeitgeber haben aber oftmals die Macht, die Löhne von Arbeitnehmenden zu drücken. So wechseln viele Beschäftigte ihren Arbeitgeber selbst dann nicht, wenn er ihnen den Lohn senkt. Unter der Annahme eines perfekten Wettbewerbs müssten aber in einer solchen Situation alle Beschäftigten sofort kündigen.

Ein wichtiger Grund, weshalb die Welt nicht wie im idealisierten Modell funktioniert, ist der strukturelle Nachteil von Arbeitnehmenden. Sie können in der Regel nicht von Kapital-Einkommen leben und sind gezwungen zur Sicherung der sozialen Existenz ihre Arbeitskraft zu verkaufen. Viele Beschäftigte können deshalb nicht zu wählerisch sein. Das Stellenangebot ist beschränkt. Zudem muss die Erwerbsarbeit mit den Verpflichtungen zu Hause vereinbar sein – dies verringert die Auswahl besonders für Frauen, die den Hauptharst der Sorgearbeit schultern. Weiter werden Frauen,<sup>223</sup> ältere Arbeitnehmende und Minderheiten bei der Einstellung diskriminiert; auch das schränkt den Spielraum ein. Darüber hinaus sind Jobwechsel teuer und nicht wenige Beschäftigte sind zu wenig informiert über ihre Verdienstmöglichkeiten bei anderen Arbeitgebern. Dies alles verschafft den Arbeitgebern einen Machtvorsprung, gerade gegenüber Beschäftigten im Tieflohnbereich. Ein staatlicher Mindestlohn – oder eine Gewerkschaft – schränkt nun die Macht der Arbeitgeber ein, die Löhne zu drücken und Profite auf Kosten der Arbeitnehmenden zu erzielen. So nähert der Mindestlohn letztlich die Löhne der Produktivität der Beschäftigten an – statt sie von ihr weg zu bewegen, wie es das neoklassische Modell suggeriert.

<sup>219</sup> Vergleiche z.B. Cengiz, Doruk, Andriajit Dube, Attila Lindner & David Zentler-Munro (2022). „Seeing beyond the trees: Using machine learning to estimate the impact of minimum wages on labor market outcomes.“ *Journal of Labor Economics*, 40(S1), S203-S247. Aber auch Cengiz, Doruk, Arindrajit Dube, Attila Lindner, und Ben Zipperer (2019). “The Effect of Minimum Wages on Low-Wage Jobs.” *The Quarterly Journal of Economics*, 134(3): 1405–1454.

<sup>220</sup> Dube, Arindrajit, and Attila Lindner (2021). “City Limits: What Do Local-Area Minimum Wages Do?” *Journal of Economic Perspectives*, 35 (1): 27-50.

<sup>221</sup> Siehe für eine Übersicht: Lampart, Daniel und Joël Bühler (2022): Vom Wert der Gewerkschaften. Eine Metastudie zum Einfluss von Gewerkschaften und Gesamtarbeitsverträgen auf Löhne, Arbeitsbedingungen und Produktivität. SGB-Dossier 153.

<sup>222</sup> Vgl. z.B. Farber, Henry S., Daniel Herbst, Ilyana Kuziemko und Suresh Naidu (2021). Unions and Inequality over the Twentieth Century: New Evidence from Survey Data. *The Quarterly Journal of Economics* 136:3, S. 1325-1385. Oder Jaumotte, Florence und Caroline Osorio Buitron (2019). Inequality: Traditional Drivers and the Role of Union Power, *Oxford Economic Papers*. S. 1-34.

<sup>223</sup> Auch Männer aus der Mehrheitsgesellschaft können diskriminiert werden, wenn sie nicht den Geschlechternormen entsprechen (z.B. sich auf Teilzeitstellen bewerben). Vgl. Kopp, Daniel (2021): The gender biased part-time penalty in hiring. Evidence from recruiter behavior on an online recruitment platform. Unpubliziertes Manuskript. KOF Analysen Sommer 2021.

Diesen Zusammenhang unterstreicht beispielweise die Untersuchung von Péter Harasztosi und Attila Lindner, in der sie der Verdoppelung des ungarischen Mindestlohns im Jahr 2000 nachgehen.<sup>224</sup> Die Reform kostete zwar vereinzelt Arbeitsplätze in der Industrie. Insgesamt standen die Tieflohnbeschäftigten in Ungarn danach aber mit höheren Löhnen da. Bezahlt haben die Lohn erhöhungen die Arbeitgeber einerseits mit tieferen Gewinnen – wie man es von mächtigen Arbeitgebern erwartet. Andererseits hat Mindestlohn die Arbeitgeber aber auch dazu gezwungen, ihre Geschäftsmodelle anzupassen. Anstatt Margen mit tiefen Löhnen zu erwirtschaften, haben die Unternehmen die Preise erhöht. Das geschah besonders im Dienstleistungsbereich, wo Firmen bereits vor der Erhöhung wenig Gewinn erzielten (z.B. Coiffeure, Restaurants, etc.). Aber auch Arbeitgeber mit höheren Margen wälzen die Kosten des Mindestlohns auf Konsumentinnen ab. So zum Beispiel McDonald's in den USA, wo die Big Mac-Preise mit einer Mindestlohnerhöhung um 1 Prozent durchschnittlich um 0.2 Prozent steigen.<sup>225</sup> Für den Umstand, dass in Fastfood-Restaurants viele Beschäftigte mit einem Mindestlohn arbeiten, sind dies aber geringe Preiserhöhungen.

Einen weiteren Wirkungskanal beschreiben Forschende um Christian Dustmann.<sup>226</sup> Auch sie beobachten höhere Löhne dank dem deutschen Mindestlohn, aber keine Verringerung der Gesamtbeschäftigung. Sie stellen fest, dass Tieflohnbeschäftigte von weniger produktiven Betrieben mit tiefen Löhnen zu produktiveren Betrieben mit höheren Löhnen gewechselt haben. Der Mindestlohn hat also wenig produktiven Geschäftsmodellen einen Riegel geschoben und dafür gesorgt, dass gut funktionierende Unternehmen zu neuen Mitarbeitenden gekommen sind. Die Arbeit der Beschäftigten wird dank dem Mindestlohn effizienter eingesetzt.

Dem Mindestlohn pauschal zu unterstellen, er würde Arbeitslosigkeit verursachen, ist angesichts der Fülle an jüngeren, robusten Untersuchungen, nicht haltbar. Der Fokus in der akademischen Forschung hat sich daher verschoben. So ist beispielsweise noch umstritten, inwiefern die Beschäftigung von marginalen Gruppen wie z.B. Teenagern ohne Berufserfahrung oder Lernenden auf Mindestlöhne reagiert. Aber selbst bei Teenagern ist es schwierig negative Auswirkungen festzumachen.<sup>227</sup> Auch fragt man sich, ab welcher Höhe negative Beschäftigungseffekte zu tragen kommen könnten. Hier lassen nicht nur die erwähnten Mindestlöhne in Deutschland und Ungarn vermuten, dass man die Erhöhungsschritte relativ hoch ansetzen kann. Auch die Erfahrung mit dem recht hohen Mindestlohn in Genf weist darauf hin.

Unterbeleuchtet bleibt, wie stark die Mindestlöhne die ökonomische Lage der tiefsten Haushaltseinkommen verbessern. Mindestlöhne erhöhen zwar die tiefsten Löhne. Die Beschäftigten mit tiefen Löhnen müssen aber nicht alle in Haushalten mit tiefen Einkommen leben (z.B. weil die Partnerin einen mittleren Lohn bezieht). Zudem können Mindestlohnerhöhung durch höhere Steuern beziehungsweise tiefere Sozialleistungen aufgeessen werden. Daraus zu schliessen, dass Mindestlöhne keinen Beitrag zur Reduktion von Armut leisten, ist aber absurd. Erwerbsarmut ist immer ein Problem von zu tiefen Einkommen. Es erstaunt deshalb nicht, dass Arindrajit Dube für die USA aufzeigen kann, wie staatliche Mindestlöhne zu höheren Einkommen bei den ärmsten Familien führen.<sup>228</sup> Giulia Guipponi, Xiaowei Xu und Kollegen finden zwar, dass die bereits oben erwähnte Erhöhung des «National Living Wages» im Vereinigten Königreich, die Haushaltseinkommen in Pfund-Beträgen in der Mitte der Verteilung am stärksten erhöht hat, weil Tieflohnbeschäftigte oft mit Beschäftigten im mittleren Lohnsegment zusammenleben. Im Verhältnis zum Einkommen vor der Erhöhung war das Einkommenswachstum bei den tiefen und mittleren Einkommen aber gleich. Die Arbeit zeigt damit, dass Mindestlöhne bis in die Mitte wirken können. Mindestlöhne sorgen so dafür, dass

<sup>224</sup> Harasztosi, Péter, und Attila Lindner (2019): "Who pays for the minimum wage?" *American Economic Review* 109 (8): 2693-2727.

<sup>225</sup> Ashenfelter, Orley, und Štěpán Jurajda (2022): "Minimum wages, wages, and price pass-through: The case of mcdonald's restaurants." *Journal of Labor Economics* 40.S1: S179-S201.

<sup>226</sup> Dustmann, Christian, Lindner, Attila, Schönberg, Uta, Umkehrer, Matthias, und Vom Berge, Philipp (2022): „Reallocation effects of the minimum wage.“ *The Quarterly Journal of Economics*, 137(1), 267-328.

<sup>227</sup> Vgl. Alan Manning (2021): The Elusive Employment Effect of the Minimum Wage. *Journal of Economic Perspectives* 35(1), 3-26.

<sup>228</sup> Dube, Arindrajit (2019): "Minimum wages and the distribution of family incomes." *American Economic Journal: Applied Economics*. 11(4), 268-304.



der Schutz der Tieflohnbeschäftigten vor Armut nicht mehr einfach den Familien aufgebürdet wird. Stattdessen werden die Arbeitgeber dazu gezwungen, allen einen «Lohn zum Leben» zu zahlen.

Die «empirische Wende» in der angewandten Ökonomie seit den 1990er-Jahren hat geholfen, die Realitäten auf dem Arbeitsmarkt besser zu verstehen. Sie hat damit auch den Umgang mit den Mindestlöhnen entkrampft. Beweis dafür ist nicht zuletzt die Verleihung des Wirtschaftsnobelpreis 2021 an David Card für seine «empirischen Beiträge in der Arbeitsmarktökonomie». Daneben dürfte aber auch die gravierende Zunahme der Ungleichheit in vielen westlichen Ländern einige Forschenden an Universitäten, in Think Tanks oder bei internationalen Organisationen wie dem IWF oder der OECD dazu bewogen haben, ihre Scheu gegenüber Mindestlöhnen und Gewerkschaften abzulegen.

Gänzlich durchgedrungen ist die Botschaft nicht. Davon zeugt die wirtschaftspolitische Debatte in der Schweiz, die der akademischen Literatur nach hinterherhinkt. Hervorzuheben sind die Beiträge von Luc Zobrist,<sup>229</sup> Kader im freisinnig geprägten Amt für Wirtschaft und Arbeit des Kantons Zürich, oder von Avenir Suisse<sup>230</sup>. Sie wirkten zuletzt als intellektuelle Speerspitze gegen die Mindestlöhne in Zürich, Winterthur und Kloten. Man bediente sich dabei zwar durchaus der akademischen Literatur, präsentierte aber eine selektive Lesart. So stützte man sich wiederholt auf eine Meta-Studie von David Neumark und Peter Shirley ab. Die beiden Autoren finden, dass akademisch publizierte Studien im Durchschnitt US-Mindestlöhne für einen Beschäftigungsrückgang verantwortlich machen.<sup>231</sup> Leider vergleichen die Autoren Äpfel mit Birnen. Einerseits werden robuste Studien und Studien mit weniger rigorosen Ansätze in einen Topf geworfen. Andererseits werden Studien, die nur die Wirkung von Mindestlöhnen auf Beschäftigte mit tiefen Löhnen konzentrieren (z.B. Teenager oder Restaurantangestellte) direkt mit Studien verglichen, die Auswirkungen von Mindestlöhnen auf alle Arbeitnehmenden untersuchen. Betrachtet man nur Tieflohnbeschäftigte findet man eher negative Auswirkungen, als wenn man die ganze Bevölkerung studiert. Ein einfacher Durchschnitt der gemessenen prozentualen Veränderung der Beschäftigung auf eine einprozentige Veränderung des Mindestlohns («Nachfrageelastizität») über alle Studien zu berechnen, wie es Neumark und Shirley tun, ist deshalb verzerrend – und zwar negativ, weil oft Studien zu Tieflohngruppen erstellt werden.

Arindrajit Dube geht in seiner Übersichtsarbeit sorgfältiger vor.<sup>232</sup> Bevor er die gemessenen Beschäftigungswirkungen («Nachfrageelastizität») von einzelnen Studien miteinander vergleicht, setzt er sie in Bezug zur gemessenen Wirkung der Mindestlöhne auf den mittleren Lohn der untersuchten Gruppen («Lohnelastizitäten»). Die Idee: In Tieflohngruppen misst man zwar eher einen Effekt auf die Beschäftigung, aber zugleich auch eher einen Effekt auf den Lohn. Zudem mag man über einen Rückgang der Beschäftigung hinwegsehen, wenn der Anstieg der Löhne insgesamt grösser ist. Der Vergleich mit der Lohnwirkung ist darüber hinaus eine Qualitätskontrolle. Denn nur ein Mindestlohn, dem eine Wirkung auf die Löhne nachgewiesen werden kann, kann eine Wirkung auf die Beschäftigung haben. Die Resultate von Dube sind entsprechend nuancierter und fallen für die Mindestlöhne positiv aus. Er findet zwar in seiner Vergleichsstudie im Durchschnitt negative Beschäftigungseffekte; die Beschäftigten können insgesamt weniger arbeiten. Dieser Effekt ist aber klein. Vor allem aber wird er von den deutlichen Lohnerhöhungen in den Schafften gestellt. So steigen letztlich die durchschnittlichen Einkommen dank der Mindestlöhne, weil die Erhöhung der Stundenlöhne den Rückgang der Arbeitsstunden mehr als kompensiert.<sup>233</sup>

<sup>229</sup> Luc Zobrist (2021). Mindestlöhne wirken wenig zielgerichtet gegen Armut. *Die Volkswirtschaft*, 22. Dezember.

<sup>230</sup> Patrick Leisibach (2023): Mindestlöhne lohnen sich nicht, Avenir Suisse Blog. <https://www.avenir-suisse.ch/mindestloehne-lohnen-sich-nicht/>.

<sup>231</sup> Neumark, David, und Peter Shirley (2022): "Myth or measurement: What does the new minimum wage research say about minimum wages and job loss in the United States?." *Industrial Relations: A Journal of Economy and Society* 61.4: 384-417.

<sup>232</sup> Arindrajit Dube (2019): Impacts of minimum wages: review of the international evidence. An independent report on the impacts of minimum wages, to inform the UK government's decisions on the remit of the Low Pay Commission beyond 2020.

<sup>233</sup> Dube findet in den Studien eine mediane „Eigenlohnelastizität“ von -0.17: Führt der Mindestlohn zu einer Erhöhung des Durchschnittslohns um 1 Prozent bringt er im Mittel eine Reduktion der Beschäftigung von 0.17 Prozent. Das ist wenig, weil die

Nicht unerwähnt bleiben muss an dieser Stelle aber auch, dass beide erwähnten Übersichtsstudien nicht berücksichtigen, dass es Untersuchungen leichter haben, in einer akademischen Fachzeitschrift publiziert zu werden, wenn sie einen negativen Beschäftigungseffekt finden.<sup>234</sup> Vor diesem Hintergrund erscheint der geringfügige Einfluss des Mindestlohns auf die Beschäftigung, den Dube im Mittel über betrachteten Studien findet, in einem noch besseren Licht.

Jüngst wird in Schweizer Debatte auch die Studie der Basler Ökonominen um Amélie Bank verwendet, um gegen Mindestlöhne zu argumentieren.<sup>235</sup> Die Autorinnen befragten über Kontaktlisten der Basler Arbeitgeber, Handelskammer und Gewerbeverbands Unternehmen dazu, wie diese auf Mindestlöhne reagieren würden oder, falls für sie ein Mindestlohn gilt, wie sie darauf reagiert hatten. Am häufigsten gaben die Unternehmen an, wegen einem Mindestlohn die Preise zu erhöhen, weniger Beschäftigte einzustellen beziehungsweise weniger Investitionen zu tätigen. Die Umfrage ist leider nicht repräsentativ, so antworteten zum Beispiel Firmen aus Tieflohnbranchen häufiger. Zudem beruht die Umfrage auf Selbstdeklarationen – unter anderem zu hypothetischen Mindestlöhnen. Die Unternehmen dürften deshalb auch so geantwortet haben, dass die Umfrage die politisch wünschbaren Aussagen hervorbringt. Schliesslich versucht die Studie nur das isolierte Einzelverhalten zu verstehen. Gerade die Arbeit von Dustmann und Kolleg:innen zeigt aber, dass zwar einzelne Unternehmen durchaus Stellen abbauen können zugleich aber besser zahlende Firmen den Stellenabbau kompensieren können. Die Studie kann mit ihrem Design nur die Seite von Stellenabbauern widerspiegeln. Die Studie ist deshalb nicht in der Lage, die oben zitierten robusten Analysen zum Mindestlohn in Frage zu stellen.<sup>236</sup>

Die Ökonomische Debatte ist also vielfach weiter, als es hiesige Arbeitgeberkreise glaubhaft machen wollen. Die Erfahrung der Mindestlohnkampagne, wie wir sie in dieser Arbeit beschrieben haben, deckt sich, mit den Erkenntnissen aus der Forschung. Mindestlöhne – ob staatlich oder im Rahmen von Gesamtarbeitsverträgen – sorgen für bessere Löhne bei den Geringverdienenden und verringern die Ungleichheit. Die Kosten des Mindestlohns werden entgegen aller Behauptung seiner Gegnerinnen nicht von den Beschäftigten getragen. Es sind entweder Arbeitgeber, die tiefere Gewinne hinnehmen müssen oder – oft in geringem Ausmass – Konsument:innen, die nicht mehr zu Tiefpreisen Dienstleistungen aus ausbeuterischen Verhältnissen in Anspruch nehmen können.

Erhöhung der Löhne mehr als 5 Mal höher ist als die Reduktion der Beschäftigung. Die durchschnittlichen Einkommen der Arbeitnehmenden steigen also deutlich.

<sup>234</sup> Andrews, Isaiah und Maximilian Kasy (2019): "Identification of and correction for publication bias." *American Economic Review* 109.8: 2766-2794.

<sup>235</sup> Bank, Amélie, Rahel Felder, und Conny Wunsch (2023). „Wirkungsmonitoring Mindestlohn Basel-Stadt. Bericht zur 2. Betriebsbefragung.“ Arbeitspapier, Wirtschaftswissenschaftliches Zentrum, Universität Basel.

<sup>236</sup> Dennoch ist es interessant, dass trotz der verzerrten Stichprobe und der politisch gefärbten Antwortverhalten jeweils eine deutliche Mehrheit angibt, keine Preise zu erhöhen, Einstellungen zurück-zufahren oder Investitionen zu reduzieren. Leider weist die Studie nicht aus, wie viele Unternehmen gar keine der drei Massnahmen ergreift. Auch werden relevante Alternativen auf einen Mindestlohn zu reagieren nicht abgefragt (z.B. tiefere Margen, geringere Lohnungleichheit im Unternehmen).

## 8. Mindestlohn hat Zukunft

### 8.1 Der europäische Mindestlohn

Der europäische Kontext hat sich gegenüber dem Jahr 2014, dem Jahr der Volksabstimmung in der Schweiz, klar verändert. In Deutschland war damals die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns auf tiefem Niveau (8.50 Euro, 48 Prozent des Medians) eben gerade erst beschlossen worden und die Arbeitgeber prognostizierten eine halbe Million zusätzlicher Arbeitsloser. Der bei 60 Prozent des Medians liegende SMIC in Frankreich wurde damals als Ausnahme dargestellt. So konnten 2014 die in der Schweiz geforderten 22 Franken zum Schreckbild des angeblich weltweit höchsten Mindestlohns aufgebauscht werden.

Seit die EU 2022 die neue Richtlinie zu Mindestlöhnen und Kollektivverträgen in Kraft gesetzt hat, stehen wir in einem ganz anderen Kontext: Ausgangspunkt ist das Versprechen der Ratspräsidentin Ursula von der Leyen beim ihrem Antritt 2019, dass in der EU-Löhne bezahlt werden müssten, von denen man leben könne. Der EGB hat diesen Ball sofort aufgegriffen und dafür gesorgt, dass nicht nur eine Richtlinie zu den gesetzlichen Mindestlöhnen kommt, sondern auch zu kollektivvertraglichen Mindestlöhnen. Der Richtlinie-Entwurf der Kommission blieb allerdings in vielen Punkten schwammig. Das EU-Parlament hat die Richtlinie so dann griffiger gemacht und auch «gewerkschaftlicher». Viele dieser guten Bestimmungen haben die Schlussaushandlung («Trilog») überlebt, obwohl die Kapitalvertreter (Eurobusiness) zusammen mit einzelnen neoliberalen Mitgliedstaaten opponierten.

Inhaltlich ist zunächst die grundlegende Zielrichtung der Richtlinie bemerkenswert: Ziel sind Löhne, von denen die Lohnabhängigen würdig leben können. Der Trend zu immer mehr Working Poor soll gebrochen werden. Das ist 180 Grad entgegengesetzt zur früheren Linie der Kommission und des EU-Rates, welche überall im Namen der Flexibilität und der Konkurrenzfähigkeit Tieflohnsektoren fördern wollte. Um das neue Ziel zu erreichen, sollen zum Ersten vermehrt gesetzliche Mindestlöhne eingeführt werden. Die Richtlinie formuliert dazu Kriterien: Die Mindestlöhne sollen die Lebenshaltungskosten decken. Sie sollen in einem Verhältnis stehen zum allgemeinen Lohnniveau, sie sollen mit der allgemeinen Lohnentwicklungen verknüpft sein und ebenso mit der längerfristigen Entwicklung der nationalen Produktivität. Als Indikator dieser Kriterien wird das Mass der 60 Prozent des Medianlohnes resp. 50 Prozent des Durchschnittslohnes gesetzt. Zudem soll der Mindestlohn möglichst ohne Ausnahmen für alle Branchen und Gruppe der Lohnabhängigen gelten. Nun setzt diese Richtlinie damit nicht die genauen Mindestlöhne in den einzelnen Ländern fest. Jedes Land muss seine eigene Gesetzgebung dafür haben. Aber einige Dinge sind sicher: Die EU kann nicht mehr, wie sie es in Vergangenheit immer tat, Frankreich und andere Länder auffordern die Mindestlöhne zu senken, weil sie auf der Höhe von 60 Prozent des Medians liegen. Und die EU kann schon gar nicht mehr die Absenkung der Mindestlöhne befehlen, wie sie es mit der Troika in Griechenland, Portugal und Irland getan hat.

Was die Förderung der Mindestlöhne durch Kollektivverhandlungen betrifft, sind mehrere Bestimmungen, welche die Mitgliedsländer mit nationalen Gesetzen umsetzen müssen, verbindlich. Interessant als erstes ist die Bestimmung zur Tariffähigkeit: Nur Gewerkschaften

sind hier gemeint, nicht Hausverbände oder Betriebsvertretungen.<sup>237</sup> Einzelnen Gewerkschafter:innen und Gewerkschafts-Sekretär:innen, welche sich für Kollektivverhandlungen und -Verträge einsetzen, dürfen zudem keine Nachteile entstehen. Abgeschlossene Kollektivverträge müssen schliesslich auch durchgesetzt werden können. Dazu braucht es Inspektor:innen des Staates resp. in Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern. Diese müssen angemeldet und unangemeldet Kontrollen durchführen können. Und es braucht Sanktionen, welche «effektiv» sind (d.h. nicht Bussenzettel, welche in den Entsendeländern in den Kübel wandern), «verhältnismässig» (d.h. abgestuft nach Grösse usw., wie üblich) und «dissuasiv» (d.h. abschreckend). Eine besondere Rolle bei der Stützung und Förderung der Kollektivverträge haben die Behörden. Sie müssen bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen und Konzessionen für die Einhaltung von Kollektivverträgen sorgen. Länder, welche einen Abdeckungsgrad der Kollektivverträge von weniger als 80 Prozent haben, müssen nun einen Aktionsplan ausarbeiten, um sich auf dieses Niveau hinzubewegen. Natürlich müssen all diese Bestimmungen erst in die nationale Gesetzgebung der EU-Mitgliedsstaaten eingefügt werden, damit sie wirksam werden. Die Gewerkschaften des EGB werden also einige Arbeit haben, um diese Vorgabe und Chance voll nutzen zu können. Auch in der Schweiz wäre nun quasi als SWISSLEX im autonomen Nachvollzug angesagt, einen solchen Aktionsplan zu beschliessen und umzusetzen, da der GAV-Abdeckungsgrad weit unter 80 Prozent liegt.

Besonders bedeutend ist die veränderte Stossrichtung der EU-Richtlinie: Jahrzehntlang waren Deregulierung und Flexibilisierung des Arbeitsmarktes angesagt. Ein Resultat davon war das Absinken des Abdeckungsgrades der Kollektivverträge in der Mehrheit der EU-Länder. Die neue Richtlinie bedeutet nun eine Wende zur Re-Regulierung mit dem Ziel, das Absinken der unteren Schichten der Lohnabhängigen in die Armut zu verhindern. Es kann durchaus von einem Paradigmen-Wechsel gesprochen werden.<sup>238</sup>

Natürlich war der Fortschritt auf der EU-Ebene nur möglich, weil der Mindestlohn in vielen Mitgliedsstaaten an Bedeutung gewonnen hat:

- Parallel zur Diskussion über die EU-Richtlinie konnte 2022 in **Deutschland** ein riesiger Fortschritt durchgesetzt werden: Die Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns auf 12 Euro, was 2022 beinahe 60 Prozent des Medians entsprach. Das war wohl die grösste Lohnerhöhung in der deutschen Geschichte. Über 6 Millionen Lohnabhängige haben davon direkt profitiert! Und anders, als die Mindestlohngegner prophezeiten, stiegen in den Tarifverträgen auch die Löhne der über dem Mindestlohn liegenden Lohngruppen.<sup>239</sup> Der Durchbruch in Deutschland war die Voraussetzung für den Benchmark von 60 Prozent des Medians in der EU-Richtlinie. Umgekehrt stützt die EU-Richtlinie den gesetzlichen Mindestlohn in Deutschland. Sie verpflichtet die deutsche Regierung nun auch zur Stärkung des Tarifsystems, welches heute nur noch rund 50 Prozent der Lohnabhängigen abdeckt. Das Arbeitsministerium arbeitet am Aktionsplan zur Verstärkung der Tarifabdeckung. Dabei werden die öffentliche Beschaffung, die Vergabe von Konzessionen und Subventionen eine wichtige Rolle spielen.

Auch andere Länder haben in den letzten Jahren stark aufgeholt:

- In **Portugal** liegt der Mindestlohn heute bei über 60 Prozent Medians. Da es aber in Portugal sehr viele Arbeitnehmende gibt, welche relativ wenig verdienen, ist der Median ebenfalls sehr tief. 50 Prozent des Durchschnittslohn ist hier die bessere Zielgrösse.
- In **Spanien** geht die Koalition PSOE-Podemos in grossen Schritten auf die 60 Prozent zu, nachdem der Mindestlohn vor wenigen Jahren noch bei 40 Prozent des Medians gedümpelte. Spanische Gewerkschaften haben ab 2016 eine Kampagne «Keine Löhne unter 1 000 Euro» geführt, heute steht der Mindestlohn bei 1 050 Euro.

<sup>237</sup> Die Kommission hatte in ihrem Entwurf noch von «Arbeitnehmerorganisationen» gesprochen.

<sup>238</sup> Müller Thorsten, Schulten Thorsten, Die Europäische Mindestlohn-Richtlinie – Paradigmawechsel hin zu einem sozialen Europa. In Wirtschaft und Gesellschaft, Heft 3 2022; Syrovatka Felix, Der europäische Mindestlohn: Ein Schritt in die richtige Richtung. Jacobin 6/2022.

<sup>239</sup> Bispinck Reinhard, u.a.: Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf das Tarifgeschehen. Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, Juni 2023.

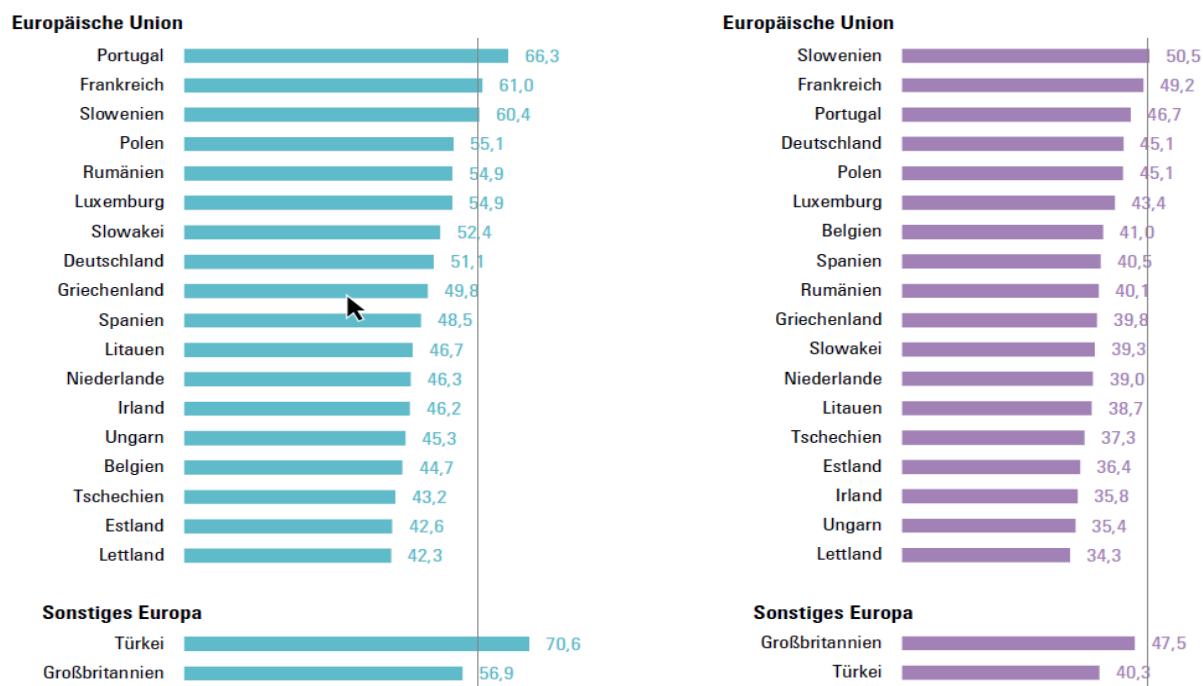
- Für **Frankreich** ist die Richtlinie auch sehr wichtig: Der bei 60 Prozent des Medians liegende SMIC ist nun entlastet, die Angriffe aus der EU, der SMIC sei viel zu hoch, fallen nun weg.
- In vielen Ländern von **Mittel-Osteuropa** spielt der gesetzliche Mindestlohn eine wichtige Rolle, weil es kaum Branchen-GAV gibt. Hier gehen mehrere Länder auf die 60-Prozent-Schwelle zu oder über diese hinaus, wie etwa in Bulgarien.<sup>240</sup> Gerade in der jetzigen Zeit mit hoher Inflation sind die gesetzlichen Mindestlöhne eine wichtige Absicherung nach unten. Sie wurden in den meisten Länder für 2023 an die Teuerung angepasst, während die übrigen Löhne Verluste von mehreren Prozenten erlitten.

Immer wieder führen die Gewerkschaften in einzelnen Ländern Kampagnen, um die Regierung unter Druck zu setzen. Sie machen dies mit dem erfolgreichen Muster «Keine Löhne unter X 000 Euro» oder «Keine Stundenlöhne unter XY Euro».

- Die **österreichischen** Gewerkschaften «kampanisieren» immer wieder für eine Erhöhung der untersten Löhne. Ziel des ÖGB ist es derzeit, dass es keine Löhne unter 2 000 Euro mehr geben soll. Auch wenn Österreich keinen gesetzlichen Mindestlohn kennt, definiert dies das Mass für Tarifverhandlungen in den Branchen.
- Die **belgischen** und die **niederländischen** Gewerkschaften führen derzeit Kampagnen «Keine Löhne unter 14 Euro» resp. «Keine Löhne unter 16 Euro».
- Selbst in **Italien** haben sich im Sommer 2023 nun Gewerkschaften und progressive Parteien nach jahrelangen Diskussionen endlich zur gemeinsamen Forderung «Keine Löhne unter 9 Euro» durchgerungen.

### Grafik 8.1: Mindestlöhne in Europa – in % vom Median und im Durchschnitt, 2021

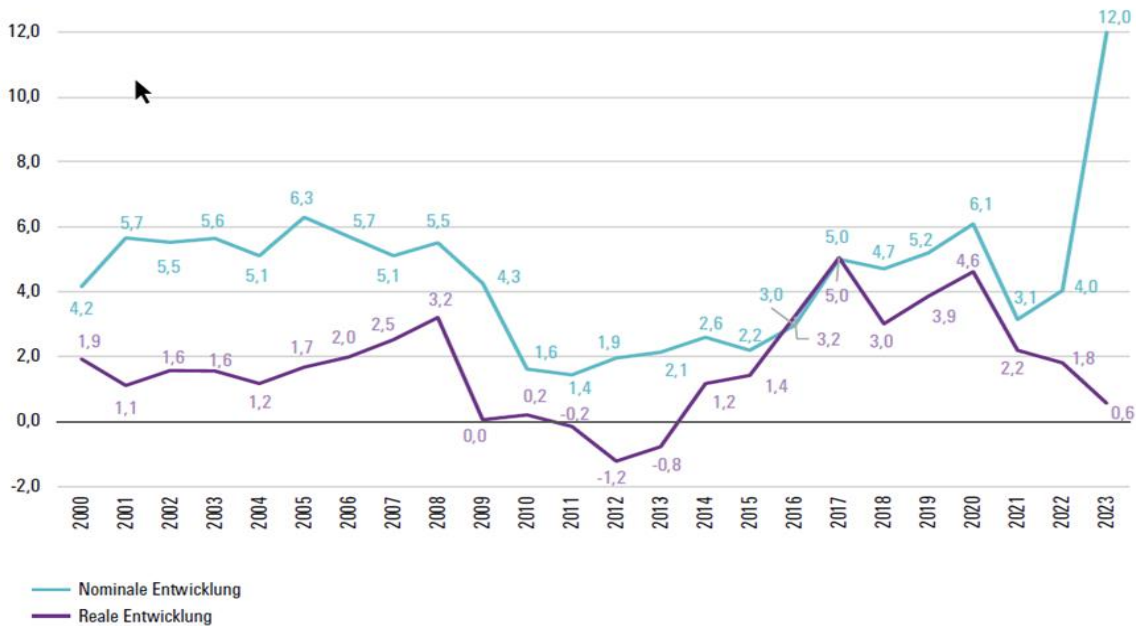
Statistik bezogen auf den Median bisher nur bis 2021. Sie hinkt immer hintendrein, da die Lohnstrukturerhebungen und damit die Berechnung von Median und Durchschnitt einige Zeit brauchen.



Quelle: WSI-Mindestlohnbericht 2023, Malte Lübker, Thorsten Schulten, Report März 2023

<sup>240</sup> Für Bulgarien gilt das Gleiche wie für Portugal: Die Mehrheit der Lohnabhängigen sitzt auf einem sehr tiefen Lohn, sodass der Median (die Hälfte ist darüber, die Hälfte darunter) auch sehr tief ist.

**Grafik 8.2: Entwicklung der Mindestlöhne in der Europäischen Union, 2000-2023**  
 Jeweils verglichen mit dem 1. Januar des Vorjahres (in % Medianwerte)



Quelle: WSI-Mindestlohnbericht 2023, Malte Lübker, Thorsten Schulten, Report März 2023

2016 bis 2022 haben sich realen Mindestlöhne in Europa positiv entwickelt.<sup>241</sup> Seit dem Beschluss der EU-Richtlinie gab es zusätzlich einige weitere grosse Schritte hin zu 60 Prozent des Medians, so in Bulgarien und Irland. Es ist zu hoffen, dass diese Dynamik nicht dauerhaft durch die hohe Inflation und durch die neu auflebende Austeritätspolitik gebrochen wird.

## 8.2 Ausblick Schweiz

Die Mindestlohnkampagne war einer der grössten Erfolge der Schweizer Gewerkschaften in den letzten zwei Jahrzehnten. Das früher herrschende Lohn-Tabu ist gebrochen, die Löhne sind «politisiert» und die Ausweitung eines grossen Tieflohnsektors konnte – im Unterschied zu Deutschland – verhindert werden. Hunderttausende Tieflohner:innen erhielten über-proportionale Lohnerhöhungen. Die Gewerkschaften konnten ihr Profil als Verteidiger:innen jener, die es am nötigsten haben, stärken. Die neoliberale Legende, dass Gewerkschaften Lobbyisten der privilegierten Arbeitnehmenden seien, wurde widerlegt.

Die Losung «Keine Löhne unter 3 000 Franken» und später «Keine Löhne unter 4 000 Franken» schuf eine ungeschriebene gesellschaftliche Norm, die eine Eigendynamik entfaltete und zum Selbstläufer wurde. Bei den Abzockerlöhnen zuoberst ist ähnliches nicht gelungen. Weder konnten die Bundesratslöhne als oberer Benchmark durchgesetzt werden – nicht einmal bei den Unternehmen des Bundes – noch irgendeine Lohnschere wie sie die 1:12-Initiative forderte. Wie wir beim Zusammenbruch der Credit Suisse erneut gesehen haben, feiern Jahres-Einkommen in zweistelliger Millionenhöhe Urstände. Die Minder-Initiative erweist sich heute als wirkungsloses Ablenkungsmanöver.

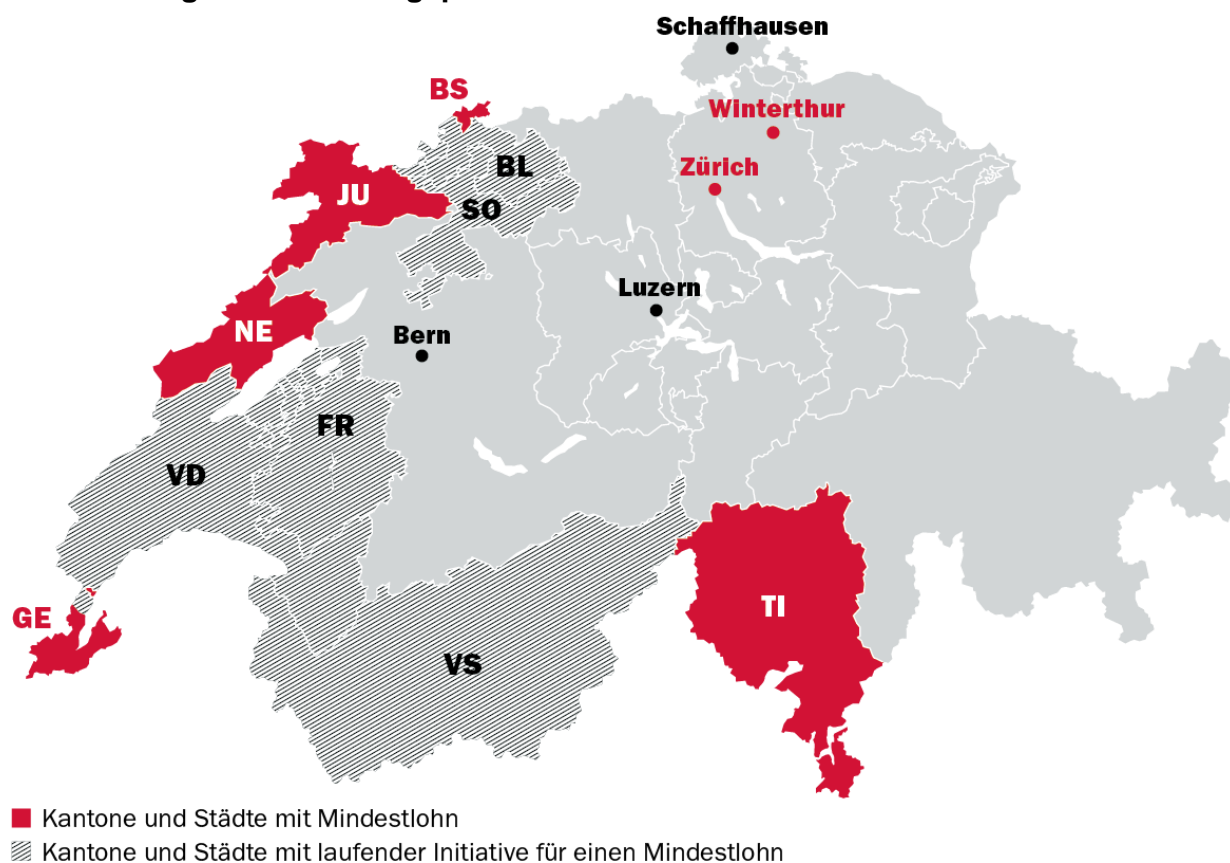
Demgegenüber ist die untere Limite wirkungsmächtiger geworden. Als «universalistische», für alle ungeachtet der Branche, des Geschlechts und der Herkunft geltende Norm, dass in der Schweiz für eine Vollzeitarbeit ein Lohn bezahlt werden muss, mit dem ein anständiges Leben möglich ist. Zwar gelingt es Arbeitgebern und Wirtschaftsliberalen von Zeit zu Zeit, diese Norm in Frage zu stellen (Löhne unter 4 000 Franken haben ja nur Junge, nur Zweitverdienerinnen, nur Tieflohnregionen, ...). Aber angesichts von vielen konkreten Beispielen aus der Lebenssituation von Tieflohner:innen lässt sich dies auf die Dauer nicht halten.

<sup>241</sup> WSI-Mindestlohnbericht 2023, Malte Lübker, Thorsten Schulten, Report März 2023.

Zur Wirkungsmacht der Mindestlöhne hat zweifellos auch beigetragen, dass sie ein zentrales Element in der Bekämpfung des Lohndumpings darstellen. Der Kampf der Gewerkschaften für höhere und verbindlichere Mindestlöhne war Teil der Auseinandersetzung über die Einführung und den Ausbau der Flankierenden Massnahmen (FlaM) zur Personenfreizügigkeit mit der Europäischen Union. Politische Kräfte wie die SVP oder der Think Tank Avenir Suisse bekämpfen die FlaM genauso wie die gesetzlichen Mindestlöhne. Beide seien unzulässige Eingriffe in die Marktfreiheit und würden zu einer «Vergewerkschaftlichung» des Arbeitsmarktes führen.

Hinter dem Erfolg der Mindestlohnkampagne steht eine mehrjährige, gut reflektierte und geplante Kampagne der Gewerkschaften: Die erste Kampagne «Keine Löhne unter 3 000 Franken» war 1999 bis 2004 sehr erfolgreich. Nach ihrem Erlahmen startete nach 2008 ein neuer Anlauf, ab 2010 mit der Volksinitiative. Sie erlaubte Fortschritte bei der realen Entwicklung der Tieflöhne und der GAV-Mindestlöhne, war jedoch im Mai 2014 erfolglos bei der eidgenössischen Volksabstimmung über den nationalen gesetzlichen Mindestlohn. Fortschritte waren jedoch nur in jenen Branchen möglich, wo auch wirklich eine Kampagne geführt worden ist. Wo nicht, haben sie wie in der Post-Logistik oder im Strassen-transport zugenommen oder blieben wie in den «persönlichen Dienstleistungen» weit verbreitet.

**Grafik 8.3: Eigeführten oder geplante Mindestlöhne in der Schweiz.**



Nach dem Misserfolg in der eidgenössischen Volksabstimmung von 2014 waren es Kampagnen in mehreren Kantonen, die erneut auf die Erfolgsspur führten. Offenbar machten regionale Lösungen den Mindestlohn weniger angreifbar als ein einheitlicher Ansatz für diese gesamte Schweiz. Nach dem Durchbruch in Genf ist es nun durchaus möglich, dass in wenigen Jahren die grosse Mehrheit der Romandie gesetzliche Mindestlöhne kennen wird. Ebenso besteht die Chance, dass der bisher zu tiefe Mindestlohn im Tessin erhöht wird. Und in der Deutschschweiz ist in Zürich und Winterthur kürzlich ein Durchbruch gelungen, der in weiteren Städten Schule machen kann.

Allerdings sind die Patrons und bürgerliche Politiker:innen jetzt aufgeschreckt und zum Gegenangriff übergegangen. Sie hatten geglaubt, nach der eidgenössischen

Abstimmung von 2014 sei der gesetzliche Mindestlohn in der Schweiz tot. Sie haben deshalb die Entwicklung der kantonalen Mindestlöhne unterschätzt. Spätestens seit der Abstimmung in Genf sind sie aufgewacht. Mit der Motion des Obwaldner Mitte-Ständrats Erich Ettlin greifen sie die Mindestlöhne über den Bund an, indem tiefere Löhne aus allgemeinverbindlichen GAV immer den Vorrang vor kantonalen und kommunalen Mindestlöhnen gegeben werden soll. Gelingt dieses Manöver, dann wird die Konstruktion von Tieflohn-GAVs folgen, deren einziges Ziel es ist, die Mindestlöhne zu unterlaufen. Einen Vorgeschmack darauf gab in der Tessiner Industrie der GAV mit der Scheingewerkschaft TiSin. Diesen Gegenangriff gilt es unbedingt abzuwehren, notfalls mit einem nationalen Referendum der Gewerkschaften.

Trotz den Erfolgen der Gewerkschaften sind Tieflohne in der Schweiz nach wie vor ein Problem. Über 300 000 Beschäftigte verdienen auf eine Vollzeitstelle hochgerechnet immer noch weniger als zwölfmal 4'000 Franken pro Monat. Das sind sechs Prozent aller Lohnbezüger, bei den Frauen sind es gar neun Prozent. Während es in einigen Branchen (Öffentliche Verwaltung, Finanzwesen, Bauhauptgewerbe, u.ä.) nur wenige sind, sind es in anderen Bereichen wie bei den Persönlichen Dienstleistungen, der Reinigung oder im Gastgewerbe mehr als ein Viertel. Die Unternehmen, die so tiefe Löhne zahlen, sind keineswegs nur serbelnde Kleinbetriebe – es sind zum Teil auch Fünfster-Hotelketten oder Modeketten, welche ihre Besitzer zu Multimillionären machen!

Die Bekämpfung solcher Löhne bleibt ein strategisches Ziel der Gewerkschaften. Der SGB hat kürzlich die Zielsetzung für die nächsten Jahre aktualisiert: Keine Löhne unter 4 500 Franken und für Gelernte keine Löhne unter 5 000 Franken pro Monat.<sup>242</sup>

Diese Zielsetzung ist durchaus mehrheitsfähig. Die moralische Schwelle von 13-mal 4 000 Franken war jahrelang gut eingeführt, und die Bereitschaft, dass die Öffentlichkeit tiefere Löhne als skandalös empfindet, ist gross. Periodisch erscheinen in den letzten Jahren Artikel mit entsprechenden Aussagen in den Zeitungen: «*Diese Branchen zahlen am miserabelsten*», (Blick 30.7 2019); «*4 000 Franken als Marke für einen fairen Mindestlohn*» (SWI, 24.5.2018); «*Das Revival des Mindestlohns*» (NZZ 16.2. 2019); etc. In einer internationalen Umfrage sagten 88 Prozent der Schweizer Befragten, dass sie Löhne unter 4 330 Franken (entspricht rund 13-mal 4 000 Franken) als ungerecht empfänden. Das Terrain bleibt also vorbereitet. Dies zeigte sich in den Volksabstimmungen in Genf, Basel, Zürich und Winterthur.

Aber ohne gewerkschaftliche Kampagne und ohne Druck von den Beschäftigten in den Branchen wird es nicht gehen. Die Kritik an Löhnen unter 4 500 Franken entwickelt ihre Kraft nur dann, wenn die Gewerkschaften zusammen mit Betroffenen aus Betrieben und Branchen zeigen, was tiefe Löhne konkret bedeuten. Die Aussage, dass 10 Prozent Tieflohne beziehen, skandalisiert nicht per se. Schon mehr, wenn wir sagen können, dass auch heute noch rund 20 000 Frauen im Detailhandel für Löhne unter 4 000 Franken arbeiten. Am schwersten angreifbar sind konkrete Schilderungen von Betroffenen mit Tiefstlöhnen über ihre Lebenssituation.<sup>243</sup> Auch gut fundierte öffentliche Kritik kann bei bekannten Unternehmen Lohnverbesserungen erwirken. Das gilt besonders, wenn diese einen Ruf gegenüber Konsument:innen zu verlieren haben.

Öffentlicher Druck allein reicht aber nicht, um den Tieflohnsektor austrocknen zu können:

- Um Tieflohnen beizukommen, braucht es allgemeinverbindlich erklärte GAV. Sie verhindern das insbesondere Kleinstfirmen über Lohndumping-Wettbewerb Arbeitgeber mit besseren Löhnen unterlaufen. Ohne allgemeinverbindliche GAV ist z.B. den zehntausenden Tieflohnen in den Kleinbetrieben des Detailhandels nicht beizukommen. Ebenso wenig in der Nahrungsmittelindustrie und in den persönlichen Dienstleistungen.

<sup>242</sup> SGB-Medienkonferenz, 9.1.2023.

<sup>243</sup> Dies ist sehr gut gelungen bei den Abstimmungen über den Mindestlohn in Zürich und Winterthur. Siehe Zeitschrift Work in den Monaten Mai und Juni 2023.



Die Schweiz muss – wie alle Länder der EU mit weniger als 80 Prozent GAV-Abdeckung – einen Aktionsplan zur Förderung der GAV beschliessen.

- Die öffentliche Hand – Bund, Kantone, Gemeinden – müssen aufhören, Aufträge, Konzessionen und Subventionen an Unternehmen zu vergeben, welche noch Löhne unter 60 Prozent des Medians bezahlen. Dass Bundesbehörden wagen, für die wachsenden postalischen Dienstleistungen für 2023 gerade mal ein Minimum von 19 Franken vorzuschreiben, ist ein Skandal. Das sind weniger als 50 Prozent des schweizerischen Medianlohns!<sup>244</sup>
- GAV alleine sind kein Allerheilmittel. Sie verhindern zwar Tieflohnkonkurrenz und tragen zu einer weniger ungleichen Verteilung von Löhnen bei. Tiefe Löhne verhindern sie aber oftmals nicht.<sup>245</sup> So kennen denn auch alle grossen Tieflohnbranchen in der Schweiz – vom Gastgewerbe über die Reinigung bis zu grossen Detailhändlern – GAV mit Mindestlöhnen, die unter den Tieflohnschwelle liegen. Für bessere Löhne in GAV braucht es neben dem öffentlichen Druck, auch eine stärkere gewerkschaftliche Organisation in den Betrieben. Auch bessere Löhne in anderen Branchen können helfen, dass die Arbeitgeber besseren GAV zustimmen, um Beschäftigte in ihren Betrieben halten zu können.
- Gewerkschaftliche Organisation und sozialpartnerschaftliche Lösungen stossen gerade im Tieflohnbereich immer wieder an ihre Grenzen. Unter anderem weil unsichere Arbeitsformen vorherrschen, aber auch weil Arbeitgeber nicht über GAV verhandeln können oder wollen. Um Löhne zu garantieren, die für alle zum Leben reichen, müssen deshalb weitere kantonale und kommunale Mindestlöhne eingeführt werden. Gesetzliche Mindestlöhne leisten allerdings nur dann einen substanziellen Beitrag zur Zurückdrängung des Tieflohnsektors, wenn der Mindestbetrag hoch genug angesetzt ist, ausgehend vom bestmöglichen Niveau der Ergänzungsleistungen. Dies führt zu Stundenlöhnen nahe bei den 60 Prozent des Medians, welche auch von der neuen EU-Richtlinie als Zielgrösse angestrebt wird.
- Kantonale und kommunale Mindestlöhne dürfen zudem nicht durch die Ausnahme von GAV-Löhnen oder weiteren Einschränkungen durchlöchert werden. Leider sind derzeit nur die Mindestlöhne in Genf, Zürich und Winterthur weder zu tief noch durch viele Ausnahmen ausgehöhlt. Zu tief Mindestlöhne und durchlöchernte kantonale Gesetze sollten in den kommenden Jahren nachgebessert werden, wie dies die Volksinitiative von SP und Gewerkschaften im Tessin anstrebt.
- Durch diese Entwicklung entsteht ein immer grösserer «Flickenteppich», der wohl noch länger dominant bleiben wird. Eines Tages wird vielleicht wieder ein nationales Gesetz in Diskussion kommen, welches die gesetzlichen Mindestlöhne harmonisiert, die Kompetenz der Festsetzung des Franken-Ansatzes aber vielleicht den Kantonen überlässt.

Letztlich darf man den Fokus aber nicht bloss auf die tiefen Löhne richten. Löhne sind immer nur im Verhältnis zu einer gesellschaftlichen Norm zu «tief». So haben wir in dieser Analyse Löhne als zu tief bezeichnet, die weit unter dem mittleren Lohn liegen – und den Beschäftigten nur einen Lebensstandard ermöglichen, der weit unter dem liegt, was eine durchschnittliche Beschäftigte erreicht. Eine Verbesserung der mittleren Löhne – der gesellschaftlichen Norm – erlaubt deshalb immer auch wieder, höhere Löhne für Tieflohnbeschäftigte zu fordern. Auch können sich Arbeitgeber in den Tieflohnbranchen nicht zu weit von der Norm wegbewegen, ohne zu viele Beschäftigte an besser zahlende Branchen zu verlieren. Gewerkschaften leisten deshalb immer auch einen Beitrag zu besseren Tieflöhnen, wenn sie höhere Löhne bei den «Normalverdienenden» in der Mitte durchsetzen.

<sup>244</sup> Mitteilung Eidgenössischen Postkommission PostCom 24.11.2022.

<sup>245</sup> Vgl. Joël Bühler und Daniel Lampart, Vom Wert der Gewerkschaften, SGB-Dossier Nr. 153, 2022.

# Literatur

- Ackermann, Ewald / Rieger Andreas, Halbierte Sozialpartnerschaft. SGB-Dossier Nr. 94
- Andrews, Isaiah und Maximilian Kasy (2019): "Identification of and correction for publication bias." *American Economic Review* 109.8: 2766-2794.
- Ashenfelter, Orley, und Štěpán Jurajda (2022): "Minimum wages, wages, and price pass-through: The case of mcdonald's restaurants." *Journal of Labor Economics* 40.S1: S179-S201.
- Bank, Amélie, Rahel Felder und Conny Wunsch (2023). „Wirkungsmonitoring Mindestlohn Basel-Stadt. Bericht zur 2. Betriebsbefragung.“ *Wirtschaftswissenschaftliches Zentrum, Universität Basel.*
- Baumann Beat / Rieger Andreas, Gesetzliche Mindestlöhne in der Schweiz – eine junge Idee braucht Zeit. *Denknetz Jahrbuch 2014*
- Baumann Hans / Rieger Andreas, Mindestlohnpolitik in der Schweiz und in Europa. Lohnbildung und gewerkschaftliche Lohnpolitik in der Schweiz und in Europa. In: *WIDERSPRUCH 52/07*
- Belman, Dale und Paul Wolfson (2019). „What Does the Minimum Wage Do?“ Kalamazoo, MI: W.E. Upjohn Institute for Employment Research.
- Bianchi Doris et al, Mindestlöhne, Situation und Handlungsbedarf. Bericht der SGB-Expertengruppe Mindestlöhne, 2011
- Bispinck Reinhard, u.a.: Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf das Tarifgeschehen. Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, Juni 2023
- Bosler, Mario und Thorsten Schank (2023). „Wage Inequality in Germany after the Minimum Wage Introduction.“ *Journal of Labor Economics.* 41(3).
- Bühler Joël und Lampart Daniel (2022). „Vom Wert der Gewerkschaften. Eine Metastudie zum Einfluss von Gewerkschaften und Gesamtarbeitsverträgen auf Löhne, Arbeitsbedingungen und Produktivität.“ *SGB-Dossier 153.*
- Card, David und Alan B. Krueger (1994). "Minimum wages and employment: A case study of the fast food industry in New Jersey and Pennsylvania." *American Economic Review*, 84(4). 772-793.
- Cengiz, Doruk, Arindrajit Dube, Attila Lindner und David Zentler-Munro (2022). „Seeing beyond the trees: Using machine learning to estimate the impact of minimum wages on labor market outcomes.“ *Journal of Labor Economics*, 40(S1), S203-S247.
- Cengiz, Doruk, Arindrajit Dube, Attila Lindner, und Ben Zipperer (2019). "The Effect of Minimum Wages on Low-Wage Jobs." *The Quarterly Journal of Economics*, 134(3): 1405–1454.
- Cribb, Jonathan, Giulia Guipponi, Robert Joyce, Attila Lindner, Tom Waters, Thomas Wernheim und Xiaowei Xu (2021). «The distributional and employment impacts of nationwide Minimum Wage changes. Institute for Fiscal Studies.» Working Paper. 21/48.
- Dube, Arindrajit (2019a). Impacts of minimum wages. An independent report on the impacts of minimum wages, to inform the UK government's decisions on the remit of the Low Pay Commission beyond 2020.
- Dube, Arindrajit (2019b): "Minimum wages and the distribution of family incomes." *American Economic Journal: Applied Economics.* 11(4), 268-304.
- Dube, Arindrajit, und Attila Lindner (2021). "City Limits: What Do Local-Area Minimum Wages Do?" *Journal of Economic Perspectives*, 35 (1): 27-50.

- Dustmann, Christian, Lindner, Attila, Schönberg, Uta, Umkehrer, Matthias, Vom Berge, Philipp (2022): „Reallocation effects of the minimum wage.“ *The Quarterly Journal of Economics*, 137(1), 267-328.
- Farber, Henry S., Daniel Herbst, Ilyana Kuziemko und Suresh Naidu (2021). *Unions and Inequality over the Twentieth Century*. *The Quarterly Journal of Economics* 136:3, S. 1325-1385.
- Gaillard Serge / Oesch Daniel (Red.), *Expertenbericht Mindestlöhne*. SGB-Dossier Nr. 6, 2000
- Guipponi, Giulia, Robert Joyce, Attila Lindner, Tom Waters, Thomas Wernheim und Xiaowei Xu (2023). «The Employment and Distributional Impacts of Nationwide Minimum Wage Changes».
- Harasztosi, Péter, und Attila Lindner (2019): "Who pays for the minimum wage?" *American Economic Review* 109 (8): 2693-2727.
- Jaumotte, Florence und Caroline Osorio Buitron (2019). *Inequality: Traditional Drivers and the Role of Union Power*, *Oxford Economic Papers*. S. 1-34.
- Kopp, Daniel (2021): *The gender biased part-time penalty in hiring. Evidence from recruiter behavior on an online recruitment platform*. Unpubliziertes Manuskript. KOF Analysen Sommer 2021.
- Lampart, Daniel, David Gallusser und Christina Werder (2023), „Lohngleichheit und Frauenlöhne rauf! Analyse zu den Löhnen der Berufsleute in der Schweiz Teil I,“ SGB-Dossier 156.
- Leisibach Patrick (2023): *Mindestlöhne lohnen sich nicht*, *Avenir Suisse Blog*, <https://www.avenir-suisse.ch/mindestloehne-lohnen-sich-nicht/>
- Manning, Alan (2021). *The Elusive Employment Effect of the Minimum Wage*. *Journal of Economic Perspective* 35(1). 3-26.
- Müller Thorsten, Schulten Thorsten, *Die Europäische Mindestlohn-Richtlinie – Paradigma Wechsel hin zu einem sozialen Europa*. In *Wirtschaft und Gesellschaft*, Heft 3 2022
- Müller Thorsten, *Minimum wage developments in 2022 – fighting the cost-of-living crisis*. ETUI Policy Brief 02.2023
- Neumark, David, und Peter Shirley (2022): "Myth or measurement: What does the new minimum wage research say about minimum wages and job loss in the United States?." *Industrial Relations: A Journal of Economy and Society* 61.4: 384-417.
- Oesch D./ Graf R./Gaillard S., *Die Entwicklung des Tieflohnsektors in der Schweiz 1998-2002*, SGB-Dossier No 35, 2005
- Oesch Daniel / Andreas Rieger, *Mindestlohnpolitik via Tarifverhandlungen in der Schweiz*. In: Schulten Th./Bispinck R./Schäfer C.: *Mindestlöhne in Europa*, 2006
- Oesch Daniel, *Mindestlöhne in der Schweiz: Entwicklungen seit 1998*. Dossier SGB Nr 56, 2008
- Rieger Andreas, *Für eine Politisierung des Lohnes und des Einkommens*. Diskussionsbeitrag für das sozialpolitische Treffen auf dem Monte Verità, 21.11.1997
- Rieger Andreas, *Mindestlohn in Europa – auf welcher Höhe?* In: DGB Gegenblende, Januar 2016
- Rieger Andreas, *Der Mindestlohn: ein Hebel für die Europäische Lohnpolitik*. *SOZIALISMUS* Nr. 6/2017
- Schüpbach Kristina, *Wie sich die Schere öffnet und was bei den tiefsten Löhnen übrigbleibt*. In: *Caritas Sozialalmanach 2023*
- Schulten Thorsten / Rieger Andreas et. al, «Thesen für eine europäische Mindestlohnpolitik», 2005, publiziert u.a. in: Schulten/Bispinck/Schäfer, *Mindestlöhne in Europa*, 2006
- Schulten Thorsten / Bispinck Rainer /Schäfer Claus (Hrsg.), *Mindestlöhne in Europa*, 2006
- Schweizerisches Bundesgericht, *Entscheid vom 21 Juli 2017 betr. Modification de la loi cantonale sur l'emploi (salaire minimum)*
- Syrovatka Felix, *Der europäische Mindestlohn: Ein Schritt in die richtige Richtung*. *Jacobin Magazin* 6/2022
- WSI Mindestlohnberichte Europa. Regelmässig seit 2014

# Bemerkungen zu den Daten der Schweizerischen Lohnstrukturerhebung

Für die Analyse haben wir Individualdaten der Lohnstrukturerhebung (LSE) 1994 bis 2020 des Bundesamts für Statistik (BFS) ausgewertet. Das BFS erhebt mit der LSE alle zwei Jahre bei den Arbeitgebern rund einen Drittel der Löhne in der Schweiz. Die Erhebung erlaubt deshalb detaillierte Auswertungen der Schweizer Löhne. Wir berücksichtigen in unserer Auswertung alle Löhne von Beschäftigten, die weder in einer Lehre, in einem Praktikum oder in einer geschützten Werkstätte angestellt sind. Es werden sowohl die Löhne der inländischen Wohnbevölkerung, die in der Schweiz arbeitet, als auch die Löhne von Grenzgänger:innen betrachtet. Die LSE erhebt keine Löhne aus der Landwirtschaft und Angestellten in privaten Haushalten. Da beide ausgeprägte Tieflohnbranchen sind unterschätzt unsere Auswertung das wahre Ausmass der Tieflohne in der Schweiz.

Die Löhne, wie wir sie in der Analyse vergleichen, beziehen sich auf Bruttomonatslöhne inklusive des monatlichen Anteiles von allfälligen 13. Monatslöhnen, Boni, Gratifikationen, Schicht- und anderer Erschwerniszulagen. Um Löhne von Arbeitnehmenden mit unterschiedlichen Arbeitspensen miteinander vergleichen zu können, werden die Löhne auf eine 40-Stundenwoche und 12 Monatslöhne standardisiert. Die genannten Monatslöhne entsprechen also dem, was einer Arbeitnehmerin monatlich vor Abzug der Sozialversicherungsbeiträge zusteht, wenn sie in einem Vollzeitpensum mit 40-Wochenstunden arbeitet und 12 Monatslöhne erhält.

Für die Auswertung der Tieflohnanteile haben wir jeweils unabhängig des Arbeitspensums die Anzahl aller Beschäftigten mit Löhnen unter der genannten Schwelle ins Verhältnis zur gesamten Anzahl der Beschäftigten gesetzt. Zur Berechnung der «tiefen» (1. Dezil) und «mittleren» (Median) Löhne sowie der Medianlöhne für die Tieflohnschwellen haben wir hingegen die Beschäftigten in Vollzeitäquivalenten verglichen (d.h. der Medianlohn entspricht dem Lohn im Vergleich zu dem 50 Prozent aller Vollzeitstellen und nicht alle Beschäftigten schlechter bezahlt werden).

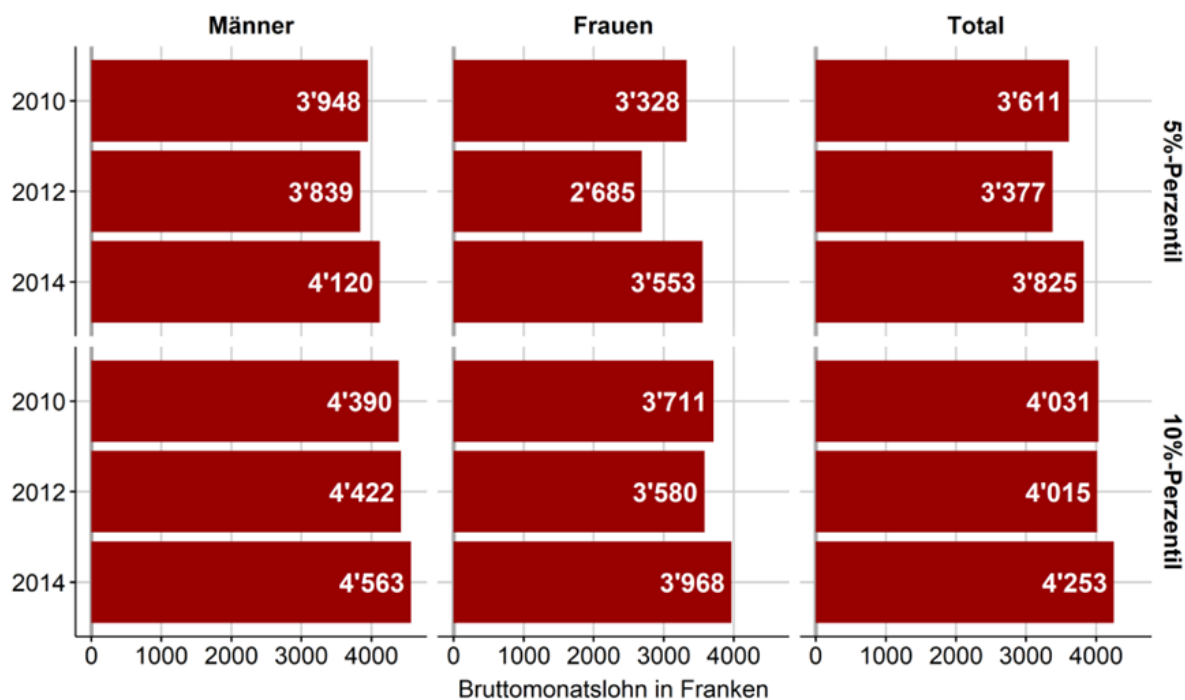
Die Lohnstrukturerhebung erfasste bis 1998 nur die Privatwirtschaft und den Bund. Der kantonale und der kommunale öffentliche Sektor danach schrittweise miterhoben. Erst seit 2006 ist der öffentliche Sektor vollständig erfasst. Zeitliche Vergleiche für die Gesamtwirtschaft lassen sich deshalb erst ab 2006 erstellen. Wir konzentrieren uns deshalb in unserer Analyse auf die Tieflohnbeschäftigung in der Privatwirtschaft.

Wir verzichten weitgehend darauf, Statistiken zu den Tieflohnen aus der Lohnstrukturerhebung 2012 zu präsentieren. Die erhobenen Löhne am unteren Ende der Lohnverteilung sind in diesem Jahr im Vergleich zu 2010, aber auch zu 2014 unplausibel tief. Das gilt vor allem bei den Frauen. Die nachfolgende Grafik weist die 5%-Perzentil (5% verdienen weniger) und das 10%-Perzentil (10% verdienen weniger) für die drei LSE-Wellen aus. Die Veränderung zwischen den drei Jahren dürfte weniger mit den realen Entwicklungen, sondern mit Neuerung bei der Erhebung der Lohnstrukturerhebung zusammenhängen. Auf 2012 wurde zum ersten Mal die AHV-Nummer sowie der Berufe der Arbeitnehmenden erhoben. Beides führte zu zusätzlichem Aufwand beim Ausfüllen des Fragebogens bei den Arbeitgebern. Zudem gab es Widerstände die AHV-Nummer aus Datenschutzgründen zu nennen.

Es liegt nahe, dass grössere Arbeitgeber im Tieflohnbereich von einer Teilnahme absahen. Die noch tieferen Löhne von schlecht zahlenden Unternehmen in diesem Bereich könnten so mehr Gewicht erhalten haben.

**Grafik A.1: Tiefelöhne in der LSE 2010 bis 2014**

5%-Perzentil (5% verdienen weniger) und 10%-Perzentil (10% verdienen weniger) der standardisierte Bruttomonatslöhne in der Gesamtwirtschaft, nach Geschlecht



Quelle: Eigene Auswertung der Lohnstrukturerhebung des BFS

