

Bericht der Volkswirtschafts- und Gesundheitskommission an den Landrat

betreffend Formulierte Gesetzesinitiative «22.– Mindestlohn im Baselbiet»; Ablehnung ohne Gegenvorschlag

2024/497

vom 08. Oktober 2024

Das Wichtigste in Kürze	
Inhalt der Vorlage	Die Gesetzesinitiative der Gewerkschaft Unia fordert einen kantonalen Mindestlohn von CHF 22.– pro Stunde für alle Arbeitnehmenden, die im Kanton Basel-Landschaft eine Arbeitsleistung erbringen. Laut den Initianten haben Studien gezeigt, dass seit Einführung des Mindestlohns weniger Menschen auf Ergänzungsleistungen und Prämienverbilligungen angewiesen sind. Für den Regierungsrat ist der Mindestlohn hingegen ein fundamentaler, undifferenzierter und nicht zielgerichteter staatlicher Eingriff in die Lohnbildungspolitik, der mit grosser Wahrscheinlichkeit zu Abbau von Arbeitsplätzen führen würde. Der Regierungsrat lehnt die Initiative deshalb ohne Gegenvorschlag ab.
Beratung Kommission	Die Vorlage war in der Kommission unbestritten. Die Volkswirtschafts- und Gesundheitskommission diskutierte die Vorlage entlang der bereits in der Vorlage des Regierungsrats deutlich gewordenen Gräben. Zusätzlich wurden mit der Unia und dem Arbeitgeberverband Baselland zwei Anhörungen durchgeführt. Die Kommissionsmehrheit ging mit der Ansicht des Arbeitgeberverbands einig, der den Mindestlohn als untaugliches Mittel zur Armutsbekämpfung ablehnte, vor einer Politisierung des Arbeitsmarkts und einer Schwächung der Berufsbildung warnte. Die Minderheit wies dagegen auf positive Erfahrungen aus anderen Kantonen mit Mindestlohn hin; der Effekt von Mindestlöhnen auf die Beschäftigung sei klein, so dass keine Arbeitsplätze vernichtet werden. Zudem sollten die Steuerzahlenden unanständig tiefe Löhne von Unternehmen nicht länger über Ergänzungsleistungen und andere Sozialhilfen subventionieren. Eine Annäherung an die jeweils andere Position fand nicht statt. Eine Minderheit wäre jedoch für einen Gegenvorschlag analog zu Basel-Stadt zu haben gewesen, wo der Mindestlohn nur gilt, sofern es in einer Branche keinen allgemeinverbindlichen Gesamtarbeitsvertrag gibt. Für Details wird auf das Kapitel Kommissionsberatung verwiesen.
Antrag an den Landrat	Die Kommission beantragt dem Landrat mit 9:4 Stimmen Zustimmung zum unveränderten Landratsbeschluss. Zum Landratsbeschluss gemäss Kommission.

1. Ausgangslage

Am 4. Juli 2023 wurde die formulierte Gesetzesinitiative «22.– Mindestlohn im Baselbiet» bei der Landeskanzlei 1'738 gültigen Unterschriften eingereicht. Ziel der Initianten ist es, eine Verbesserung der Lebensbedingungen von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern zu erreichen, nach dem Grundsatz, dass ein Vollzeitpensum ausreichen muss, um den Lebensunterhalt zu angemessenen Bedingungen bestreiten zu können.

Die formulierte Gesetzesinitiative fordert einen kantonalen Mindestlohn von CHF 22.– pro Stunde für alle Arbeitnehmenden, die im Kanton Basel-Landschaft eine Arbeitsleistung erbringen. Die Initiative sieht gewisse Ausnahmen vom Geltungsbereich des Mindestlohns vor, z.B. für Ferienjobs, Lehr- und Praktikumsstellen, Familienbetriebe oder die landwirtschaftliche Urproduktion. Eine Ausnahme für Arbeitnehmende, die einem GAV oder Normalarbeitsvertrag (NAV) mit Mindestlöhnen unterstellt sind, kennt die Initiative im Unterschied zu anderen kantonalen und kommunalen Regelungen nicht. Weiter verlangt sie flächendeckende Kontrollen zur Einhaltung des kantonalen Mindestlohns und verpflichtet den Regierungsrat zur Beauftragung von Kontrollorganen und jährlicher Berichterstattung des Parlaments. Bei Verstössen ist ein vergleichsweise weit gefasster Katalog von Verwaltungssanktionen vorgesehen: eine monetäre Verwaltungssanktion bis maximal CHF 50'000, ein Ausschluss von der Teilnahme an öffentlichen Ausschreibungen von ein bis fünf Jahren und die Aufnahme des fehlbaren Betriebs in eine öffentlich zugängliche Sanktionsliste. Die Justiz- und Sicherheitskommission beantragte dem Landrat in ihrem [Bericht vom 21. Mai 2024](#), die formulierte Gesetzesinitiative für rechtsgültig zu erklären. Am 30. Mai 2024 beschloss der Landrat die Rechtsgültigkeit der Initiative.

Der Regierungsrat ist der Meinung, dass die Einführung eines kantonalen Mindestlohns nicht das geeignete Mittel zur Erreichung dieses Ziels darstelle und untauglich sei für die Verhinderung und Bekämpfung von Armut im Kanton. Die Initiative widerspreche mehreren strategischen Zielsetzungen des Regierungsrats, so auch seiner Strategie zur Armutsbekämpfung. Mit der Einführung eines flächendeckenden Mindestlohns geht die Sorge einher, dass die starke und etablierte Sozialpartnerschaft geschwächt wird und es zu Konflikten mit gesamtarbeitsvertraglichen Regelungen kommen kann. Ein kantonaler Mindestlohn beinhaltet zudem substantielle Risiken für die wirtschaftliche Stabilität, die Beschäftigung und die Wettbewerbsfähigkeit. Der Regierungsrat empfiehlt deshalb, die Initiative ohne Gegenvorschlag abzulehnen.

Der Regierungsrat möchte stattdessen darauf hinwirken, dass die bestehenden Anstrengungen in der Beobachtung des Arbeitsmarkts insbesondere im Bereich der tiefen Einkommen verstärkt werden. Dies soll im Rahmen der bestehenden Strukturen umgesetzt werden, namentlich dadurch, dass in der kantonalen Tripartiten Kommission Flankierende Massnahmen (TPK FlaM) noch stärker auf Kontrollen in Tieflohnbranchen fokussiert wird und diese intensiviert werden.

Für Details wird auf die [Vorlage](#) verwiesen.

2. Kommissionsberatung

2.1. Organisatorisches

Die Volkswirtschafts- und Gesundheitskommission behandelte die Vorlage an ihrer Sitzung vom 6. und vom 20. September 2024 im Beisein von Regierungsrat Thomi Jourdan und VGD-Generalsekretär Olivier Kungler. Das Kantonale Amt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (KIGA) war vertreten durch dessen Leiterin Isabelle Wyss und Roman Zaugg, stv. Amtsleiter. Am 6. September fanden zudem zwei Anhörungen statt. Von Seiten der Initianten standen der Kommission Joël Lier, Co-Präsident des Gewerkschaftsbunds beider Basel, sowie Manuel Kämpfer, Gewerkschaftssekretär Unia, zur Verfügung. Die Gegnerschaft wurde von Saskia Schenker, Direktorin Arbeitgeberverband beider Basel, sowie Alexander Frei, Bereichsleiter Arbeitsmarkt, Arbeitsrecht und GAV beim Arbeitgeberverband, vertreten.

2.2. Eintreten

Eintreten auf die Vorlage war unbestritten.

2.3. Detailberatung

Die Kommission diskutierte die Vorlage kontrovers und geprägt von grundsätzlich gegensätzlichen Auffassungen. Die befürwortende Seite betonte die sozialpolitische Notwendigkeit, innerhalb des Kantons gewährleisten zu können, dass man für seine Arbeit einen anständigen Lohn erhält. Ein Mindestlohn würde die Sozialhilfe entlasten und den Menschen, die heute am Existenzminimum leben, eine Verbesserung ihrer Lebensumstände bringen. Es wäre deshalb angebracht, auch im Kanton Basel-Landschaft einen Versuch zu starten. Die Gegnerschaft der Initiative argumentierte mehr aus ökonomischen Überlegungen heraus und beurteilte den Mindestlohn als das falsche Instrument für ein gutes Anliegen. Entscheidend ist für sie, dass möglichst viele Menschen am Arbeitsmarkt partizipieren können. Die Einführung einer Lohnuntergrenze würde einige Unternehmen jedoch zwingen, weniger wertschöpfungsintensive Arbeit auszulagern oder durch Maschinen erledigen zu lassen, womit das Gegenteil der eigentlichen Absicht erreicht würde.

Beide Seiten unterstützten ihre Haltung mit Studien aus verschiedenen Kantonen, in denen bereits ein Mindestlohn eingeführt ist. Am Schluss sprach sich eine Mehrheit der Kommission dafür aus, dem Vorschlag des Regierungsrats zu folgen und die Initiative zur Ablehnung zu empfehlen.

2.3.1 Anhörungen

– Unia / Gewerkschaftsbund

Für die Initianten geht es mit ihrer Initiative darum, einen Lohn als Mindeststandard zu setzen, mit dem man sich im Kanton Basel-Landschaft ein anständiges Leben leisten können soll. Die Gewerkschaftsvertreter beklagten die Konkurrenzierung der vielen anständigen Arbeitgeber durch «schwarze Schafe», welche Löhne unterhalb des Mindestlohnes ausrichten und die somit von indirekten Subventionen der Allgemeinheit in Form Prämienverbilligung oder Sozialhilfe profitieren. Anstatt dieses Problem an der Wurzel anzugehen, missachte der Regierungsrat das in seiner Verfassung festgehaltene Ziel, jeder Mensch solle seinen Unterhalt durch Arbeit zu angemessenen Bedingungen bestreiten können; stattdessen propagiere er «Armutsbekämpfung über bedarfsorientierte Sozialtransfers». Dies bedeute, dass Menschen trotz voller Erwerbstätigkeit auf staatliche Almosen angewiesen sind. Die Initianten sprachen von einer «robusten Erkenntnis», dass Mindestlöhne keinen negativen Einfluss auf die Beschäftigung haben.

Erfahrungen aus Basel-Stadt hätten gezeigt, dass seit Einführung des Mindestlohns weniger Menschen auf Ergänzungsleistungen und Prämienverbilligungen angewiesen sind. Der Mindestlohn habe auch keine negativen Auswirkungen auf die Sozialpartnerschaft. Zudem zeige die Erfahrung aus dem Nachbarkanton, dass die Anzahl der Verwaltungsstellen, die seit Einführung des Mindestlohns geschaffen werden mussten, mit 1,5 sehr überschaubar ist – von der Einführung eines grossen Kontrollapparats könne keine Rede sein, da die Einhaltung des Mindestlohns innerhalb des normalen Kontrollregimes (flankierende Massnahmen) kontrolliert werden könne.

Offizielle Zahlen aus Basel-Stadt zeigen laut der Gewerkschaften zudem, dass seit Einführung des Mindestlohns rund 2 % weniger Menschen Ergänzungsleistungen oder Prämienverbilligungen beziehen mussten, während im Baselbiet die Ausrichtung der Leistungen im gleichen Zeitraum gestiegen sei. Ein Schwelleneffekt wurde dabei nicht beobachtet. Eine Befürchtung der Gegner der Initiative ist es, dass es z. B. Migrant/innen mit mangelnder Erfahrung bei einem Mindestlohn schwerer haben, in den ersten Arbeitsmarkt zu gelangen, da sie mehr verdienen würden, als sie mit ihrer Arbeit an Wert generieren. Für die Gewerkschaften ist es entscheidend, dass die Integration über beide Wege erfolgen kann – über die Arbeit *und* eine anständige Bezahlung, die eine Teilhabe an der Gesellschaft überhaupt erst ermögliche. Es sei möglich und nötig, beide Ziele parallel zu verfolgen. Nur für die Schwachen seien unter Umständen zusätzlich Fördermassnahmen (RAV, Arbeitslosenversicherung, andere staatliche Programme) oder eine vorübergehende Stellensubventionierung nötig.

Auf eine Nachfrage aus der Kommission verdeutlichten die Gewerkschaftsvertreter, dass aktuell nicht bekannt sei, wie viele Menschen im Baselbiet vom Mindestlohn profitieren würden.

– *Arbeitgeberverband beider Basel*

Die Vertreter des Arbeitgeberverbands warnten in ihrer Anhörung vor einer Verpolitisierung des Arbeitsmarkts. An die Stelle der bewährten Sozialpartnerschaft auf Augenhöhe trete ein per Gesetz verordneter Mindestlohn, der keinen Verhandlungsspielraum mehr offenlasse und die Wertschöpfung der einzelnen Branchen unberücksichtigt lasse. Ein Mindestlohn würde zudem der kantonalen Schwarzarbeitsstrategie entgegenlaufen, indem ein zusätzlicher Anreiz für illegale Tätigkeiten gesetzt werde. Viele Grenzgänger und Menschen, die auf niederschwellige Arbeit angewiesen sind, könnten dadurch ihre Stelle verlieren – der Mindestlohn würde ihnen im ersten Moment zwar eine Lohnerhöhung bescheren, im weiteren Verlauf würden aber wohl gerade diese Stellen als erste wegrationalisiert.

Dass der Mindestlohn für ausserkantonale wohnhafte Angestellte gelten solle, widerspricht laut dem Arbeitgeberverband der bundesgerichtlichen Rechtsprechung. Das Instrument wäre zwar grundsätzlich zulässig, aber nur, sofern es als sozialpolitische Massnahme eingesetzt wird. Dies würde bedeuten, dass es auf kantonales Territorium beschränkt bleiben müsse und nicht für ausserkantonale Arbeitnehmer gelten dürfe. Eine weitere Vermutung ist, dass – wie eine Studie aus Genf zeigt – der Mindestlohn zu einer höheren Jugendarbeitslosigkeit führt, da die hohen Einstiegsgehälter die Attraktivität einer im Vergleich dazu umso schlechter bezahlten Berufslehre mindern.

Die Kantone, die den Mindestlohn schon eingeführt haben, schaden laut den Arbeitgebervertretern ihrem Arbeitsmarkt. Das Problem des Mindestlohns ist es laut dem Arbeitgeberverband, dass er die Wertschöpfung der Branche nicht berücksichtige. Dabei gerate vor allem die Tiefstlohnbranche unter Druck, wie das Beispiel Basel zeige, wo ein zuvor gut laufendes Taxiunternehmen ein halbes Jahr nach der Einführung des Mindestlohns aufgeben und die Angestellten entlassen musste. Diese sind nun freiberuflich unterwegs – sozial schlechter gestellt und weniger gut abgesichert.

2.3.2 *Diskussion in der Kommission*

– *Contra: Mindestlohn erschwert den Zugang zum Arbeitsmarkt*

Für einen Teil der Kommission hätte ein bindender Mindestlohn erwiesenermassen den negativen Effekt, dass für die Unternehmen die Preise steigen, weniger Investitionen getätigt und mehr Personen entlassen (und durch Maschinen ersetzt) würden. Diese Auswirkungen wurden in einer (vom Arbeitgeberverband mitfinanzierten) Studie der Universität Basel beobachtet. Betroffen waren Branchen wie Putzinstitute, Hotellerie, Gastronomie, Handel oder Logistik, die schon heute stark unter Druck sind. Damit würde ein Mindestlohn gerade jene Menschen benachteiligen, die die Initiative zu schützen vorgebe. Ähnliche Beobachtungen zeigten sich laut Direktion auch in einer kürzlich veröffentlichten 5-Jahres-Studie aus dem Mindestlohn-Kanton Genf, wo gezeigt werden konnte, dass die Chancen für die 18- bis 25-Jährigen, der Arbeitslosigkeit zu entfliehen, um 11,1 % zurückgegangen ist. Hingegen haben heute 6,5 % der Frauen eine erhöhte Wahrscheinlichkeit, eine Stelle zu finden.

Ein Mitglied gab zu bedenken, dass es sozial eingestellte Unternehmer/innen gebe, die es sich leisten, Menschen mit eingeschränkten Fähigkeiten für einen geringeren Lohn zu beschäftigen. Die Einführung eines Mindestlohns würde es ihnen aus rein betriebswirtschaftlichen Gründen erschweren bis verunmöglichen, diese Arbeitsplätze weiterhin anzubieten. Einzelne Mitglieder verwiesen auf die Arbeit als vermutlich stärkste integrative Kraft; sie befürchteten, dass mit der Einführung eines Mindestlohns nicht nur Arbeitsplätze verloren gehen, sondern auch der Trend zur Eingliederung weniger leistungsfähiger Menschen in spezielle Arbeitsstätten zunehme. Die Betroffenen würden damit der Möglichkeit beraubt, dank ihrer Tätigkeit im ersten Arbeitsmarkt ein Zusatzeinkommen selbständig zu erwirtschaften und damit an der Gesellschaft teilzuhaben.

Ein Mitglied wies weiter auf einen möglichen negativen Effekt im Hinblick auf die Quote des nachobligatorischen Schulabschlusses (Sek II) hin, worüber – gemäss den Zielvorstellungen von Bund und Kantonen – mindestens 95 % der Einwohnerinnen und Einwohner verfügen sollten. Dieses Ziel ist im Kanton Basel-Landschaft noch nicht erreicht. Das Mitglied befürchtete, dass ein Mindestlohn die Motivation der Jugendlichen, diesen Weg zu beschreiten, schmälern könnte, da man dann auch ohne Lehrabschluss die Gewähr hätte, mindestens CHF 22 zu verdienen.

In der Kommission wurde auch die Befürchtung geäussert, dass Unternehmen aufgrund des Mindestlohns dazu verführt werden könnten, den GAV aufzukündigen und im unteren Bereich ange-

siedelte Löhne auf die neue Lohnuntergrenze zu senken. Ein Mindestlohn bringe somit auch die Gefahr mit sich, dass anstelle eines sozialpartnerschaftlichen Konstrukts ein unverhandeltes *Fait accompli* entstehe, was sich letztlich zuungunsten der Arbeitnehmenden auswirke.

– *Pro: Mindestlohn als Anstandsuntergrenze*

Im Einklang mit den angehörten Gewerkschaften stellt der Mindestlohn für den befürwortenden Teil der Kommission eine Art Anstandsuntergrenze dar, die von den Unternehmen nicht unterschritten werden sollte. Wesentliche Auswirkungen des Mindestlohns auf Ebene der Betriebe wurden bestritten. Ein Mitglied verwies auf eine Studie aus dem Kanton Neuchâtel, in der gezeigt werden konnte, dass sich dort seit Einführung des Mindestlohns unterm Strich gesamtwirtschaftlich und punkto Beschäftigung kaum etwas geändert habe und auch die Preise nicht gestiegen seien. In Neuchâtel waren nur 3 % wenig Qualifizierte überhaupt von einem Mindestlohn betroffen, dies bei einer Lohnsumme von lediglich 0,2 %. Eine andere Studie wies zwei Haupteffekte nach: Erstens wurde der Lohn von Geringverdienern auf Ebene Mindestlohn angehoben, zweitens nahm der Lohn jener, die sich bis anhin auf diesem Niveau bewegten, leicht zu. Einen Einfluss auf die Beschäftigung konnte nicht nachgewiesen werden. Die zuvor zitierte Basler Studie, die zum gegenteiligen Schluss kam, liess bei einem Mitglied mit Blick auf ihre Konzeption den Verdacht aufkommen, dass eine Manipulation der Ergebnisse durch die Studienteilnehmenden zumindest nicht ganz ausgeschlossen werden könne.

Einzelne Mitglieder deuteten an, dass sie sich auch einen Gegenvorschlag analog zur in Basel-Stadt gefundenen Lösung hätten vorstellen können. Dort gilt nämlich der Mindestlohn nur, sofern es in einer Branche keinen allgemeinverbindlichen Gesamtarbeitsvertrag gibt. Damit würde das von den Gegnern angesprochene Risiko verringert, dass das sehr wichtige und hierzulande gut funktionierende Instrument des GAV unterlaufen würde.

– *Teilzeitbeschäftigte und Ungelernte*

Ein Kommissionsmitglied wollte wissen, wie viele Teilzeitbeschäftigte, die heute Sozialleistungen erhalten, bei einer Beschäftigung von 100 % unterhalb des Mindestlohns liegen würden. Das KIGA konnte die Frage aufgrund der Komplexität der dazu notwendigen Analysen und des erschwerten Zugangs zu den Daten nicht beantworten. Es konnte jedoch aufzeigen, dass die überwiegende Mehrheit der sozialhilfebeziehenden Arbeitnehmenden teilzeitbeschäftigt sind. Gemäss KIGA arbeiteten im Jahr 2023 12 % der Personen, die Sozialhilfe beziehen, Vollzeit. 30 % arbeiteten 50 bis 90 % und 40 % hatten eine Teilzeitstelle unterhalb von 50 %. Diese Daten lassen laut dem Mitglied vermuten, dass sich das Problem mit einem Mindestlohn nicht lösen lasse. Teilzeitarbeitende, die in prekären Verhältnissen leben, könne auch ein geringfügiger Mehrverdienst nicht aus der Armutsfalle holen – gerade dieses Argument habe für die Initianten jedoch besonders grosses Gewicht.

Im Kanton Basel-Landschaft gibt es insgesamt 33 allgemeingültige Gesamtarbeitsverträge (GAV). Auf Nachfrage aus der Kommission hielt die Direktion fest, dass in vier dieser GAV der tiefste Lohn unterhalb dem von der Initiative geforderten Mindestlohn von CHF 22.– liege. Betroffen sind Ungelernte und Hilfskräfte in folgenden GAV (inkl. 13. Monatslohn): zahntechnische Laboratorien (CHF 19.05.–), Bäcker- und Confiseriegewerbe (CHF 20.85.– in Produktion, Verkauf und Weiteres bzw. CHF 21.32.– in der Gastronomie), Coiffeurgewerbe (je nach Berufsjahr zwischen CHF 20.64.– und 21.22.–) und Gastgewerbe (Lehrlinge je nach Grösse des Betriebs und Saison zwischen CHF 20.37.– und 21.82.–). Aus den Zahlen geht hervor, dass in erster Linie Ungelernte von einem Mindestlohn profitieren würden. Ein Mitglied wies in diesem Zusammenhang auf die erwähnte Studie aus Neuchâtel hin, die zeige, dass Löhne, die bislang im Bereich des Mindestlohns lagen, ebenfalls leicht anstiegen. Der Anreiz, eine Lehre zu absolvieren, würde nach Einführung eines Mindestlohns nicht kleiner werden, da man mit Lehre immer noch mehr verdiene als ohne.

3. Antrag an den Landrat

Die Volkswirtschafts- und Gesundheitskommission spricht sich mit 9:4 Stimmen dafür aus, gemäss beiliegendem Landratsbeschluss zu beschliessen.

08.10.2024 / mko

Volkswirtschafts- und Gesundheitskommission

Lucia Mikeler Knaack, Präsidentin

Beilage

- Landratsbeschluss (unveränderter Entwurf)

Landratsbeschluss

über die formulierte Gesetzesinitiative «22.– Mindestlohn im Baselbiet»; Ablehnung ohne Gegenvorschlag

Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft beschliesst:

1. Die formulierte Gesetzesinitiative «22.– Mindestlohn im Baselbiet» wird ohne Gegenvorschlag abgelehnt.
2. Den Stimmberechtigten wird empfohlen, die formulierte Gesetzesinitiative «22.– Mindestlohn im Baselbiet» abzulehnen.

Liestal, Datum wird von der LKA eingesetzt!

Im Namen des Landrats

Der Präsident:

Die Landschreiberin: