

## **Vorlage an den Landrat**

**Formulierte Gesetzesinitiative «22.– Mindestlohn im Baselbiet»;  
Ablehnung ohne Gegenvorschlag  
2024/497**

vom 20. August 2024

## 1. Übersicht

### 1.1. Zusammenfassung

Am 4. Juli 2023 wurden die gesammelten Unterschriftenlisten für die formulierte Gesetzesinitiative «22.– Mindestlohn im Baselbiet» bei der Landeskantlei eingereicht. Mit Verfügung vom 8. August 2023 bestätigte die Landeskantlei das Zustandekommen der Initiative mit 1'739 gültigen Unterschriften. In seinem Gutachten vom 16. Oktober 2023 kam der Rechtsdienst von Regierungsrat und Landrat zum Schluss, dass die formellen und materiellen Erfordernisse der Rechtsgültigkeit erfüllt sind. An der Landratsitzung vom 25. Januar 2024 wurde das Geschäft zur nochmaligen Überprüfung der Rechtsgültigkeit an die Justiz- und Sicherheitskommission (JSK) überwiesen. Gestützt auf ein weiteres Gutachten von Prof. Dr. Felix Uhlmann beantragte die JSK dem Landrat in ihrem [Bericht vom 21. Mai 2024](#), die formulierte Gesetzesinitiative «22.– Mindestlohn im Baselbiet» für rechtsgültig zu erklären. Am [30. Mai 2024](#) beschloss der Landrat die Rechtsgültigkeit der Initiative.

Mit dieser Vorlage unterbreitet der Regierungsrat dem Landrat seine Stellungnahme zur formulierten Gesetzesinitiative «22.– Mindestlohn im Baselbiet». Wie in der Beantwortung von früheren kantonalen Vorstössen zur Mindestlohnthematik nimmt der Regierungsrat dabei eine kritische Haltung ein. So anerkennt der Regierungsrat zwar das sozialpolitische Anliegen der Initiative zur Verbesserung der Lebensbedingungen von Arbeitskräften, doch ist der Regierungsrat der Meinung, dass die Einführung eines kantonalen Mindestlohns nicht das geeignete Mittel zur Erreichung dieses Ziels darstellt und untauglich ist zur Verhinderung und Bekämpfung von Armut im Kanton Basel-Landschaft. Die Initiative widerspricht vielmehr mehreren strategischen Zielsetzungen des Regierungsrats, so namentlich auch seiner Strategie zur Armutsbekämpfung.

Eine flexible Lohnbildung und eine gut funktionierende Sozialpartnerschaft sind die zentralen Erfolgsfaktoren, die ein hohes Beschäftigungsniveau und eine tiefe Arbeitslosenquote sowohl in der Schweiz als auch im Kanton Basel-Landschaft sicherstellen. 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 substantielle Risiken für die wirtschaftliche Stabilität, die Beschäftigung und die Wettbewerbsfähigkeit. Die geforderte Überwachung des Mindestlohns sowie die damit verbundenen erheblichen Kontrollkosten und administrativen Herausforderungen stellen eine zusätzliche Belastung für die öffentlichen Ressourcen, aber auch für die ansässigen Unternehmen dar, ohne dass diesen ein entsprechender Mehrwert gegenübersteht. In seiner Kosten-/Nutzenanalyse stuft der Regierungsrat die Einführung eines flächendeckenden kantonalen Mindestlohns insgesamt als unverhältnismässig ein und stellt den Antrag, die formulierte Gesetzesinitiative «22.– Mindestlohn im Baselbiet» ohne Gegenvorschlag abzulehnen.

Der Regierungsrat möchte darauf hinwirken, dass die bestehenden Anstrengungen in der Beobachtung des Arbeitsmarkts insbesondere im Bereich der tiefen Einkommen verstärkt werden. Er möchte dies im Rahmen der bestehenden Strukturen umsetzen, namentlich indem in der kantonalen Tripartiten Kommission Flankierende Massnahmen (TPK FlaM) noch stärker auf Kontrollen in Tieflohnbranchen fokussiert wird und diese intensiviert werden. So kann bei festgestellten missbräuchlichen Lohnunterbietungen das funktionierende arbeitsmarktliche Instrumentarium in Form von Verständigungsverfahren, regulären und erleichterten Allgemeinverbindlicherklärungen (AVE) von Gesamtarbeitsverträgen (GAV) sowie der Erlass von Normalarbeitsverträgen (NAV) mit Mindestlöhnen gezielt angewendet werden.

## 1.2. Inhaltsverzeichnis

1.	Übersicht .....	2
1.1.	Zusammenfassung	2
1.2.	Inhaltsverzeichnis	3
2.	Bericht .....	3
2.1.	Ausgangslage	3
2.1.1.	<i>Mindestlohn-Regelungen in der Schweiz</i>	3
2.1.2.	<i>Zustandekommen und Inhalt der Gesetzesinitiative «22.– Mindestlohn im Baselbiet»</i>	4
2.2.	Zielsetzungen der Gesetzesinitiative «22.– Mindestlohn im Baselbiet»	6
2.3.	Beurteilung der Rechtsgültigkeit	7
2.4.	Ziel der Vorlage	8
2.5.	Stellungnahme des Regierungsrats	8
2.5.1.	<i>Vorbemerkung: Bisherige kantonale Vorstösse zum Thema Mindestlohn</i>	8
2.5.2.	<i>Heutige Grundsätze des schweizerischen Arbeitsmarktsystems</i>	9
2.5.2.1	<i>Die Rolle des Staates bei der Lohnbildung</i>	9
2.5.2.2	<i>(Allgemeinverbindliche) Gesamtarbeitsverträge und Normalarbeitsverträge</i>	9
2.5.2.3	<i>Die Flankierenden Massnahmen und die Aufgaben der Tripartiten Kommissionen</i>	10
2.5.3.	<i>Positive Auswirkungen des aktuellen Systems auf den Arbeitsmarkt</i>	11
2.5.4.	<i>Volkswirtschaftliche Betrachtung von Mindestlöhnen</i>	12
2.5.5.	<i>Verhinderung und Bekämpfung von Armut im Kanton Basel-Landschaft</i>	14
2.5.6.	<i>Würdigung der Initiative</i>	15
2.5.6.1	<i>Auswirkungen auf die Sozialpartnerschaft</i>	15
2.5.6.2	<i>Auswirkungen auf die Beschäftigung und die Arbeitsmarktintegration</i>	16
2.5.6.3	<i>Auswirkungen auf die flankierenden Massnahmen und die üblichen Löhne</i>	17
2.5.6.4	<i>Auswirkungen auf die Anreize zur Aus- und Weiterbildung</i>	17
2.5.6.5	<i>Auswirkungen auf die Armutsbekämpfung</i>	17
2.5.6.6	<i>Fazit</i>	19
2.5.7.	<i>Verstärkung des Lohnschutzes im Rahmen der TPK FlaM</i>	20
2.6.	Strategische Verankerung / Bezug zum Regierungsprogramm (Referenz-Nr.) oder zur Langfristplanung	20
2.7.	Finanzielle Auswirkungen	21
2.8.	Finanzhaushaltsrechtliche Prüfung	22
2.9.	Regulierungsfolgenabschätzung	22
3.	Anträge .....	23
3.1.	Beschluss	23
4.	Anhang .....	24

## 2. Bericht

### 2.1. Ausgangslage

#### 2.1.1. Mindestlohn-Regelungen in der Schweiz

Auf Bundesebene fand eine vertiefte Auseinandersetzung mit der Mindestlohnthematik statt, als der Schweizerische Gewerkschaftsbund im Jahr 2012 die Volksinitiative «Für den Schutz fairer Löhne ([Mindestlohn-Initiative](#))» einreichte. Sowohl der Bundesrat als auch die eidgenössischen Räte sprachen sich gegen die Mindestlohn-Initiative aus, und in der Abstimmung vom 18. Mai

2014 wurde die Initiative von allen Ständen und von der Bevölkerung mit 76,3 Prozent Nein-Stimmen deutlich abgelehnt.<sup>1</sup>

Nach Ablehnung der Mindestlohn-Initiative gab es verschiedentlich Bemühungen zur Festlegung von Mindestlöhnen auf kantonaler Ebene. Nachdem das Bundesgericht mit Urteil vom 21. Juni 2017 ([BGE 143 I 403](#)) entschieden hatte, dass das Bundesrecht unter bestimmten Voraussetzungen Raum für kantonale Mindestlöhne lässt, führte der Kanton Neuenburg als erster Kanton einen kantonalen Mindestlohn ein. Gegenwärtig kennen fünf Kantone einen kantonalen Mindestlohn, dies jedoch in inhaltlich unterschiedlicher Ausgestaltung und Höhe:

- Neuenburg: (in Kraft seit 4. August 2017),<sup>2</sup>
- Jura (in Kraft seit 1. Februar 2020),<sup>3</sup>
- Genf (in Kraft seit 1. November 2020),<sup>4</sup>
- Tessin (in Kraft seit 1. Dezember 2021)<sup>5</sup> und
- Basel-Stadt (in Kraft seit 1. Juli 2022).<sup>6</sup>

In anderen Kantonen wie

- Bern,
- St. Gallen,
- Thurgau,
- Appenzell Ausserrhoden

wurden Vorstösse zur Einführung eines kantonalen Mindestlohns abgelehnt.

Seit jüngerer Zeit setzen sich auch grössere Gemeinden mit der Thematik von Mindestlöhnen auseinander: Am 28. November 2021 lehnten die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger in der Stadt Kloten die kommunale Volksinitiative «Ein Lohn zum Leben» ab. Die Stimmbewölkerung der Städte Winterthur und Zürich hingegen stimmte am 18. Juni 2023 der Einführung von kommunalen Mindestlöhnen zu. Die Umsetzung verzögert sich wegen hängiger Rekurse.

Gegenwärtig sind weitere Initiativen zum Erlass von Mindestlohnvorschriften hängig, so beispielsweise in den Kantonen Freiburg, Waadt, Wallis und Solothurn sowie in der Städten Luzern, Biel, Schaffhausen und Bern.

### *2.1.2. Zustandekommen und Inhalt der Gesetzesinitiative «22.– Mindestlohn im Baselbiet»*

Am 4. Juli 2023 wurde die im Amtsblatt vom 26. Januar 2023 publizierte formulierte Gesetzesinitiative «22.– Mindestlohn im Baselbiet» bei der Landeskanzlei eingereicht. Mit Verfügung vom 8. August 2023, publiziert im Amtsblatt vom 10. August 2023, stellte die Landeskanzlei das Zustandekommen der Initiative mit 1'738 gültigen Unterschriften fest.

Die Initiative hat folgenden Wortlaut (in Kursivschrift):

---

<sup>1</sup> Das Anliegen zur Einführung eines nationalen Mindestlohns wurde am 29. September 2022 mit Einreichung der [Motion 22.4175](#) «Mindestlohn jetzt!» durch Nationalrätin Tamara Funicello erneut aufgegriffen. Die Motion fordert einen Mindestlohn von mindestens 4'000.– Franken und die Förderung von Mindestlöhnen in GAV. Der Bundesrat lehnt die Motion ab; sie wurde vom National- und Ständerat noch nicht behandelt.

<sup>2</sup> Art. 32a ff. Loi sur l'emploi et l'assurance-chômage (LEmpl ; [RSN 813.10](#)), Règlement portant sur l'application des dispositions de la loi sur l'emploi et l'assurance-chômage relatives au salaire minimum neuchâtelois (RSalMin ; [RSN 813.100.0](#)).

<sup>3</sup> Loi sur le salaire minimum cantonal ([RSJU 822.41](#)), Ordonnance d'exécution de la loi sur le salaire minimum cantonal ([RSJU 822.411](#)).

<sup>4</sup> Art. 391 ff. Loi sur l'inspection et les relations du travail (LIRT ; [RSGE J 1 05](#)), Art. 56D ff. Règlement d'application de la loi sur l'inspection et les relations du Travail (RIRT ; [RSGE J 1 05.01](#)).

<sup>5</sup> Legge sul salario minimo (LSM; [RL 843.600](#)), Regolamento della legge cantonale sul salario minimo (RLSM; [RL 843.610](#)).

<sup>6</sup> Gesetz über den kantonalen Mindestlohn (MiLoG; [SG 812.200](#)), Verordnung über den kantonalen Mindestlohn (MiLoV; [SG 812.210](#)).

Die unterzeichnenden, im Kanton Basel-Landschaft stimmberechtigten Personen stellen, gestützt auf § 28 Abs. 1 und 2 der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17.05.1984 (SGS 100) das folgende formulierte Begehren:

## **Gesetz zum sozialpolitischen Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (Mindestlohn-Gesetz)**

### **§ 1 Grundsätze**

<sup>1</sup> Dieses Gesetz bezweckt die Verbesserung der Lebensbedingungen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Insbesondere schützt es sie vor Armut trotz Erwerbstätigkeit.

<sup>2</sup> Zu diesem Zweck legt das Gesetz einen Mindestlohn fest.

<sup>3</sup> Der Begriff des Arbeitnehmers wird durch das Bundesgesetz über die Unfallversicherung festgelegt.

### **§ 2 Allgemeines**

<sup>1</sup> Um allen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern zu ermöglichen, ihren Lebensunterhalt zu angemessenen Bedingungen durch ihre Arbeit zu bestreiten, gilt im ganzen Kanton ein Mindestlohn gemäss den Bestimmungen in diesem Gesetz.

### **§ 3 Geltungsbereich des Mindestlohnes**

<sup>1</sup> Der Mindestlohn gilt für den ganzen Kanton Basel-Landschaft. Er gilt insbesondere für alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die im Kanton Basel-Landschaft Arbeitsleistungen erbringen.

<sup>2</sup> Ausgenommen vom Mindestlohn sind Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, welche

- a. ein obligatorisches, zeitlich befristetes Praktikum im Rahmen einer vom Kanton oder vom Bund anerkannten Ausbildung absolvieren,
- b. jünger als achtzehn Jahre alt sind und während der Ferienzeit ihrer schulischen Hauptbeschäftigung einen Ferienjob ausüben,
- c. Lernende in anerkannten Lehrbetrieben sind,
- d. gemäss Art. 2 Abs. 1 lit. d des Bundesgesetzes über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (Arbeitsgesetz) als Arbeitnehmende der landwirtschaftlichen Urproduktion von dessen Bestimmungen ausgenommen sind,
- e. gemäss Art. 4 Abs. 1 des Arbeitsgesetzes als Familienmitglieder in Familienbetrieben von dessen Bestimmungen ausgenommen sind, oder
- f. welche Arbeiten gemäss Art. 4 Abs. 1 lit. a oder b Entsendegesetz (EntsG) ausführen. Die Bestimmungen von Art. 4 Abs. 2 und Abs. 3 EntsG gelten sinngemäss.

<sup>3</sup> Auf begründetes Gesuch hin kann die Tripartite Kommission gemäss Art. 5 des Gesetzes über die flankierenden Massnahmen im Arbeitsmarkt (AMAG) im Einzelfall weitere Ausnahmen genehmigen. Dabei ist der Zielsetzung des Mindestlohnes gemäss Art. 2 Rechnung zu tragen.

### **§ 4 Höhe des Mindestlohnes**

<sup>1</sup> Der Mindestlohn beträgt 22 Franken pro Arbeitsstunde. Ferien- und Feiertagsentschädigungen sind zusätzlich geschuldet.

<sup>2</sup> Der Mindestlohn wird jährlich dem arithmetischen Mittel zwischen der Jahresteuern und der Nominallohnentwicklung angepasst, sofern dieses positiv ist. Die Basis des Index ist der 1. Januar 2022.

<sup>3</sup> Die Sozialpartner erhalten eine Frist von zwei Jahren ab Inkrafttreten dieses Gesetzes, um die Lohnbestimmungen der Gesamtarbeitsverträge an die Mindestlohnbestimmungen dieses Gesetzes anzupassen.

## **§ 5 Kontrolle der Arbeitsbedingungen**

<sup>1</sup> Der Regierungsrat sorgt für die konsequente Einhaltung der Bestimmungen in diesem Gesetz und beauftragt dazu Kontrollorgane, welchen er die Mittel für wirksame, flächendeckende Kontrollen zur Verfügung stellt. Die Kontrollkosten bemessen sich nach der geltenden Entsendeverordnung und können ganz oder teilweise der fehlbaren Unternehmung auferlegt werden.

<sup>2</sup> Der Regierungsrat erstattet dem Parlament und den Sozialpartnern jährlich Bericht über die Anzahl der durchgeführten Kontrollen, die festgestellten Missbräuche, die daraus folgenden Sanktionen und verrechneten Kontrollkosten.

## **§ 6 Verwaltungssanktionen**

<sup>1</sup> Das von der Regierung als zuständig bezeichnete Amt spricht gegen Arbeitgeber, die gegen Bestimmungen dieses Gesetzes verstossen, eine Verwaltungssanktion aus. Deren Höhe bemisst sich an der Schwere des Vergehens, beträgt aber maximal 50'000 Schweizer Franken.

<sup>2</sup> Das Kontrollorgan meldet jeden Verstoss gegen dieses Gesetz dem von der Regierung als zuständig bezeichneten Amt. Schwerwiegende oder wiederholte Vergehen führen zum Ausschluss von der Teilnahme an öffentlichen Ausschreibungen für die Dauer von zwischen einem und fünf Jahren.

<sup>3</sup> Über Unternehmen, gegen welche in einem rechtskräftigen Entscheid eine Sanktion nach diesem Gesetz angeordnet worden ist, führt das zuständige Amt eine Liste analog Art. 9 Entsendedegesetz und der dazugehörigen Verordnung. Diese Liste ist öffentlich.

## **§ 7 Datenschutz und Datenbekanntgabe**

<sup>1</sup> Die im Rahmen dieses Gesetzes bearbeiteten Daten dürfen, mit Ausnahme der Bestimmung von § 6.3, nur in anonymisierter Form zur Berichterstattung für statistische oder wissenschaftliche Zwecke wiedergegeben werden. Im Übrigen dürfen die bearbeiteten Daten nur zum Vollzug dieses Gesetzes benutzt werden.

### **2.2. Zielsetzungen der Gesetzesinitiative «22.– Mindestlohn im Baselbiet»**

Die formulierte Gesetzesinitiative «22.– Mindestlohn im Baselbiet» möchte eine Verbesserung der Lebensbedingungen von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern erreichen. Insbesondere sollen Arbeitskräfte vor Armut trotz Erwerbstätigkeit geschützt und der Grundsatz erfüllt werden, dass sich Arbeit lohnen und ein Vollzeitpensum ausreichen muss, um den Lebensunterhalt zu angemessenen Bedingungen bestreiten zu können.

Dieses sozialpolitische Anliegen liegt sämtlichen Mindestlohn-Regelungen in der Schweiz zugrunde. Die formulierte Gesetzesinitiative «22.– Mindestlohn im Baselbiet» geht in einigen Bereichen jedoch deutlich weiter als andere Mindestlohngesetzgebungen auf kantonaler oder kommunaler Ebene:

- Die formulierte Gesetzesinitiative fordert einen kantonalen Mindestlohn von 22.– Franken pro Stunde für alle Arbeitnehmenden, die im Kanton Basel-Landschaft eine Arbeitsleistung erbringen. Eine Einschränkung auf Arbeitskräfte, die üblicherweise im Kantonsgebiet arbeiten, ist im Gegensatz zu praktisch allen anderen Mindestlohnregelungen in der Schweiz nicht vorgesehen.<sup>7</sup>
- Die Initiative sieht gewisse Ausnahmen vom Geltungsbereich des Mindestlohns z.B. für Ferienjobs, Lehr- und Praktikumsstellen, Familienbetriebe oder die landwirtschaftliche Urproduktion vor. Eine Ausnahme für Arbeitnehmende, die einem GAV oder Normalarbeitsvertrag (NAV) mit Mindestlöhnen unterstellt sind, kennt die Initiative im Unterschied zu anderen kantonalen und

---

<sup>7</sup> In den Kantonen Neuenburg, Genf, Tessin und Basel-Stadt sowie in der Stadt Zürich ist der Mindestlohn nur auf Arbeitskräfte anwendbar, die gewöhnlich resp. grösstenteils im Kantonsgebiet arbeiten. Im Kanton Jura sehen die Rechtsgrundlagen vor, dass der Mindestlohn für alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zur Anwendung kommt, die einen Arbeitsvertrag auf dem Kantonsgebiet haben.

kommunalen Regelungen nicht.<sup>8</sup> Im Bereich von GAV-Mindestlöhnen werden künftig in Umsetzung der [Motion 20.4738](#) erlassene Bundesvorschriften jeglichem kantonalem Recht vorgehen (vgl. Kapitel 2.3).

- Die Initiative verlangt flächendeckende Kontrollen zur Einhaltung des kantonalen Mindestlohns und verpflichtet den Regierungsrat zur Beauftragung von Kontrollorganen. Weiter soll der Regierungsrat sowohl dem Parlament als auch den Sozialpartnern jährlich über die Anzahl der durchgeführten Kontrollen, die festgestellten Missbräuche, die daraus folgenden Sanktionen und die verrechneten Kontrollkosten Bericht erstatten.<sup>9</sup>
- Bei Verstössen gegen Bestimmungen des mit der Initiative angestrebten Gesetzes ist ein vergleichsweise weit gefasster Katalog von Verwaltungssanktionen vorgesehen, nämlich eine monetäre Verwaltungssanktion bis maximal 50'000.– Franken, ein Ausschluss von der Teilnahme an öffentlichen Ausschreibungen von ein bis fünf Jahren und die Aufnahme des fehlbaren Betriebs in eine öffentlich zugängliche Sanktionsliste.<sup>10</sup>

### 2.3. Beurteilung der Rechtsgültigkeit

Die Rechtsgültigkeit der formulierten Gesetzesinitiative «22.– Mindestlohn im Baselbiet» wurde durch den Rechtsdienst von Regierungsrat und Landrat geprüft. In seinem Gutachten vom 16. Oktober 2023 attestiert der Rechtsdienst von Regierungsrat und Landrat der formulierten Gesetzesinitiative die Einhaltung der Einheit der Form sowie der Einheit der Materie. In materieller Hinsicht stellt das Gutachten weiter fest, dass die Initiative offensichtlich keinen unmöglichen Inhalt aufweist. Das Gutachten kommt weiter zum Schluss, dass das Volksbegehren weder gegen übergeordnetes Bundesrecht noch gegen übergeordnetes kantonales Recht verstösst. Diesbezüglich macht der Rechtsdienst von Regierungsrat und Landrat zwei präzisierende Hinweise:

- Auf Bundesebene wird gegenwärtig die [Motion 20.4738](#) von Ständerat Erich Ettlín «Sozialpartnerschaft vor umstrittenen Eingriffen schützen» umgesetzt. Diese verlangt, dass Einigungen zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden in Gesamtarbeitsverträgen (GAV), die der Bundesrat für die ganze Schweiz allgemeinverbindlich erklärt hat, kantonalen Mindestlohnvorschriften vorgehen und von diesen nicht ausgehebelt werden dürfen. Sobald der Bund der einst entsprechende Vorschriften erlassen hat, wäre der Einbezug von solchen gesamtarbeitsvertraglichen Mindestlohnregelungen in den Geltungsbereich des kantonalen Mindestlohns, wie ihn die Initiative vorsieht, nicht mehr bundesrechtskonform.
- Die beabsichtigte Zuständigkeit der kantonalen Tripartiten Kommission Flankierende Massnahmen (TPK FlaM) zur Genehmigung von weiteren Ausnahmen vom Geltungsbereich auf begründetes Gesuch hin erachtet der Rechtsdienst von Regierungsrat und Landrat in einem Einzelfall als zulässig, nicht hingegen, wenn ganze Personengruppen vom Geltungsbereich des vorgeschlagenen Mindestlohn-Gesetzes ausgenommen werden sollen. Hierfür wäre im Fall einer Annahme der Initiative der Gesetzgeber selbst zuständig.

Zusammenfassend kommt der Rechtsdienst von Regierungsrat und Landrat zum Schluss, dass der Kanton Basel-Landschaft kompetent ist, sozialpolitisch motiviertes Gesetzesrecht zu erlassen. Zudem erfüllen die mit der Initiative angestrebten Regelungen die vom Bundesgericht aufgestellten

<sup>8</sup> In den Kantonen Jura, Tessin und Basel-Stadt sowie in der Stadt Winterthur gilt der Mindestlohn nicht bei der Anwendbarkeit von allgemeinverbindlich erklärten GAV oder NAV mit entsprechenden Lohnbestimmungen.

<sup>9</sup> Damit geht die formulierte Gesetzesinitiative «22.– Mindestlohn im Baselbiet» beispielsweise weiter als die basel-städtische Regelung, welche Kontrollen durch das Amt für Wirtschaft und Arbeit und eine Berichterstattung an den Grossen Rat vorsieht. In Zürich und Winterthur ist die Beauftragung von Dritten mit Kontrollen zur Einhaltung des Mindestlohns möglich, aber nicht verpflichtend vorgeschrieben. Die Berichterstattung zur Kontrolltätigkeit erfolgt an den Stadtrat.

<sup>10</sup> Der Kanton Basel-Stadt sieht als Sanktion einzig eine Busse bis zu 30'000.– Franken vor. Die maximale Strafbefugnis der Stadträte von Zürich und Winterthur bei Bussen beläuft sich auf höchstens 500.– Franken. In Zürich und Winterthur ist bei schwerwiegenden und wiederholten Verstössen ebenfalls ein Ausschluss von der Teilnahme an öffentlichen Ausschreibungen für die Dauer zwischen ein und fünf Jahren vorgesehen. Soweit ersichtlich, kennen andere Kantone und Gemeinden mit Mindestlohnregelungen keine öffentliche Liste mit rechtskräftigen Sanktionsentscheiden, wie sie die Baselbieter Gesetzesinitiative fordert.

Anforderungen an die Gesetzgebung auf dem Gebiet der Sozialpolitik (vgl. dazu die Vorlage [2023/607](#)).

An der Landratssitzung vom 25. Januar 2024 wurden Zweifel hinsichtlich möglicherweise rechtswidriger Elemente der Initiative geäussert. Rechtliche Bedenken wurden insbesondere zum von der Gesetzesinitiative vorgesehenen Geltungsbereich angemeldet, der, wie oben ausgeführt (vgl. Kapitel 2.2), deutlich weiter gefasst ist als in anderen Mindestlohngesetzgebungen: Der Wortlaut der Initiative kann so interpretiert werden, dass der Baselbieter Mindestlohn nicht nur für Arbeitnehmende gelten soll, die gewöhnlich oder üblicherweise ihre Arbeitsleistung im Kantonsgebiet erbringen, sondern auch für Arbeitnehmende, die bei ausserkantonalen Arbeitgeberschaften angestellt sind und nur gelegentlich zur Auftragserfüllung im Kanton Basel-Landschaft arbeiten. Bei einer Ausdehnung des Baselbieter Mindestlohns auf ausserkantonale Arbeitgeberschaften würde die Wirtschaftsfreiheit zusätzlich eingeschränkt, und es stellen sich unter dem Bundesgesetz über den Binnenmarkt (BGBM; [SR 943.02](#)) Fragen hinsichtlich einer möglicherweise unzulässigen Marktzu- gangsbeschränkung.<sup>11</sup>

Der Landrat überwies deshalb das Geschäft zur nochmaligen Überprüfung der Rechtsgültigkeit an die JSK. Diese hörte je zwei Vertreter des Rechtsdiensts von Regierungsrat und Landrat sowie des Initiativkomitees an und holte bei Prof. Dr. Felix Uhlmann ein weiteres Gutachten ein. In seiner Expertise kommt Prof. Dr. Felix Uhlmann zum Schluss, dass der Geltungsbereich der Initiative betreffend Zielgenauigkeit und Zumutbarkeit unter dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit kritisch zu beurteilen ist. Vor allem aufgrund der vorgesehenen Ausnahmenbestimmungen und eines hinreichenden Rechtsschutzes im Falle einer Annahme der Initiative erachtet der Gutachter die formulierte Gesetzesinitiative «22.– Mindestlohn im Baselbiet» aber insgesamt als rechtsgültig – dies auch wegen der hohen Hürden für die Ungültigerklärung einer Initiative im Kanton Basel-Landschaft.<sup>12</sup> Bei einer Umsetzung der Initiative sind allerdings rechtliche Probleme absehbar, und Rechtstreitigkeiten können nicht ausgeschlossen werden.

Die JSK beantragte dem Landrat in ihrem [Bericht vom 21. Mai 2024](#), die formulierte Gesetzesinitiative «22.– Mindestlohn im Baselbiet» für rechtsgültig zu erklären. Am [30. Mai 2024](#) beschloss der Landrat die Rechtsgültigkeit der Initiative.

## **2.4. Ziel der Vorlage**

Mit dieser Vorlage unterbreitet der Regierungsrat dem Landrat gestützt auf § 78a Abs. 2 Bst. b des Gesetzes über die politischen Rechte (GpR; [SGS 120](#)) seine Stellungnahme zur formulierten Gesetzesinitiative «22.– Mindestlohn im Baselbiet» und stellt den Antrag, die Initiative ohne Gegenvorschlag abzulehnen.

## **2.5. Stellungnahme des Regierungsrats**

### *2.5.1. Vorbemerkung: Bisherige kantonale Vorstösse zum Thema Mindestlohn*

Der Regierungsrat hat sich bereits vor der Einreichung der formulierten Gesetzesinitiative «22.– Mindestlohn im Baselbiet» mit der Mindestlohnthematik beschäftigt und seine Haltung anlässlich der Beantwortung von verschiedenen politischen Vorstössen kommuniziert:

- In der Beantwortung zur Interpellation [2014/100](#) «Auswirkungen der Mindestlohn-Initiative» nahm der Regierungsrat eine kritische Bewertung der möglichen Folgen auf den Kanton Basel-Landschaft bei einer Annahme der eidgenössischen Mindestlohn-Initiative vor.
- In seiner Stellungnahme zur Motion [2021/85](#) «Einführung eines kantonalen Mindestlohns» sprach sich der Regierungsrat gegen den Erlass von kantonalen Mindestlohnvorschriften aus.

<sup>11</sup> Vgl. dazu die Ausführungen von Prof. Dr. Felix Uhlmann in einem Gutachten für die Städte Zürich, Kloten und Winterthur: [Uhlmann, Felix, Stalder, Beat und Wilhelm, Martin \(2021\): Gutachten zuhanden der Städte Zürich, Kloten und Winterthur betreffend Gültigkeit der Volksinitiativen mit dem Titel «Ein Lohn zum Leben»](#), S. 16 f..

<sup>12</sup> § 29 Abs. 1 der Kantonsverfassung (KV; [SGS 100](#)), § 78 Abs. 2 des Gesetzes über die politischen Rechte (GpR; [SGS 120](#)).



Mit Beschluss vom 3. November 2021 folgte der Landrat dem Antrag des Regierungsrats und lehnte die Motion ab.

- Die ablehnende Haltung des Regierungsrats betreffend kantonaler Mindestlohn fand ebenso ihren Niederschlag in der ausführlichen Beantwortung der Interpellation [2022/48](#) «Mindestlohn im Kanton Baselland».

Im Wesentlichen stellte sich der Regierungsrat auf den Standpunkt, dass die Einführung eines Mindestlohns einen fundamentalen regulativen Eingriff des Staates in den Arbeitsmarkt bedeuten würde, der sich nur rechtfertigen liesse, wenn ein deutliches Marktversagen vorläge. Ein solches Marktversagen vermochte der Regierungsrat in der Vergangenheit hingegen nicht zu erkennen. Des Weiteren machte der Regierungsrat auf mögliche unerwünschte volkswirtschaftliche Folgen und Wohlstandsverluste aufmerksam und legte dar, dass sich staatlich definierte Mindestlöhne nicht als Instrument zur Armutsbekämpfung eignen.

## 2.5.2. *Heutige Grundsätze des schweizerischen Arbeitsmarktsystems*

### 2.5.2.1 *Die Rolle des Staates bei der Lohnbildung*

Es ist ein prägendes Merkmal der schweizerischen Arbeitsmarktpolitik, dass sich der Staat aus der Lohnbildungspolitik weitgehend zurückhält. Die Nicht-Intervention des Staates ist Ausdruck der vom Verfassungsgeber gewährten Vertrags- und Wirtschaftsfreiheit und bildet gleichzeitig die Grundlage des geltenden wirtschafts- und ordnungspolitischen Systems in der Schweiz.

Arbeitsbedingungen und Löhne werden grundsätzlich individuell in einem Einzelarbeitsvertrag zwischen den Arbeitnehmenden und den Unternehmen ausgehandelt. Daneben existieren GAV, die von einer Arbeitgeberschaft auf Firmenebene oder von Arbeitgeberverbänden für eine ganze Branche mit Arbeitnehmerverbänden abgeschlossen werden. Dabei verfügen die Sozialpartner über einen grossen Verhandlungsspielraum bei der Festlegung von Bestimmungen, die den Abschluss, den Inhalt und die Beendigung von Einzelarbeitsverträgen im Geltungsbereich des GAV betreffen. Der GAV darf allerdings nur zugunsten der Arbeitnehmerseite von zwingendem Recht abweichen. In den GAV werden in der Regel auch Mindestlöhne festgelegt, die sehr oft nach Anforderung der Tätigkeit, nach Qualifikation, Betriebszugehörigkeit oder nach Region differenzieren.

Dieser gemischte Ansatz von individuell und kollektiv ausgehandelten Arbeitsbedingungen hat den Vorzug, dass gerade bei der Festlegung von Löhnen die wirtschaftliche Realität und Entwicklung in verschiedenen Branchen, Regionen und Unternehmen berücksichtigt werden kann und Raum geschaffen wird, um bedarfsgerecht auch deutlich über gesetzte Standards hinauszugehen. Die Zurückhaltung des Staates bei der Lohnbildung in Kombination mit einer starken sozialpartnerschaftlichen Tradition prägen den Schweizer Arbeitsmarkt massgeblich und tragen dazu bei, dass sich dieser heute im internationalen Vergleich liberal und flexibel präsentiert.

### 2.5.2.2 *(Allgemeinverbindliche) Gesamtarbeitsverträge und Normalarbeitsverträge*

Der wichtigste Baustein der Sozialpartnerschaft ist das gut ausgebaute System von GAV. Neben ihrem Zweck, die Mindestarbeitsbedingungen einer Branche verbindlich zu regeln, begünstigen GAV auch den Arbeitsfrieden und erhöhen die Akzeptanz und Transparenz von Löhnen und Arbeitsbedingungen in einer Branche. Die von den Sozialpartnern ausgehandelten und abgeschlossenen GAV sind direkt anwendbar und bedürfen weder von der Form noch vom Inhalt her einer staatlichen Genehmigung. Zur Durchsetzung der vertraglichen Bestimmungen setzen die Sozialpartner paritätische Kommissionen ein, die mit dem Vollzug der GAV beauftragt sind und bei einer Verletzung des GAV Sanktionen aussprechen können.

Aktiv wird der Staat erst bei einer Allgemeinverbindlicherklärung (AVE) eines GAV. Es handelt sich dabei um einen behördlichen Akt, der bei Erfüllung der gesetzlichen Voraussetzungen auf Antrag der Sozialpartner und abhängig vom räumlichen Geltungsbereich eines GAV entweder vom Bund

oder von den Kantonen vorgenommen werden kann.<sup>13</sup> Durch eine AVE wird der persönliche und betriebliche Geltungsbereich eines GAV über den Kreis der Vertragsparteien hinaus auf alle Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden des betreffenden Berufs- oder Wirtschaftszweigs ausgedehnt, d.h. auch auf Nichtmitglieder eines GAV. Am privatrechtlichen Charakter eines GAV ändert sich durch eine AVE nichts. Insbesondere bleibt die private Kontroll- und Aufsichtstätigkeit der durch die Sozialpartner eingesetzten paritätischen Kommissionen bestehen.

Der Hauptgrund für die Möglichkeit zur AVE eines GAV ist das Bedürfnis, innerhalb einer Branche gleiche Arbeitsbedingungen für alle Wettbewerbsteilnehmenden zu schaffen. Die AVE eines GAV führt demnach berufs- oder branchenbezogen zu einer Vereinheitlichung der Konkurrenzbedingungen.

Am 1. Juni 2024 waren auf Bundesebene 44 und auf kantonaler Ebene 33 allgemeinverbindliche GAV in Kraft.<sup>14</sup> Von den vom Bund allgemeinverbindlich erklärten GAV gelten für den Kanton Basel-Landschaft deren 33, darunter auch die bedeutendsten GAV für den Personalverleih, der Landes-Gesamtarbeitsvertrag des Gastgewerbes (L-GAV) sowie der Landesmantelvertrag (LMV) im Bauhauptgewerbe. Zudem hat der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft die beiden kantonalen GAV für das Dach- und Wandgewerbe sowie für das Maler- und Gipsergewerbe allgemeinverbindlich erklärt.

In Branchen, in denen keine GAV existieren, können zudem sogenannte Normalarbeitsverträge (NAV) mit zwingenden Mindestlöhnen erlassen werden, um einer drohenden Benachteiligung von Arbeitnehmenden durch wiederholte missbräuchliche Lohnunterbietungen entgegenzuwirken.<sup>15</sup> Bei einem NAV handelt es sich nicht um einen Vertrag, sondern ebenfalls um einen behördlichen Akt, der – wiederum abhängig vom räumlichen Geltungsbereich – vom Bund oder von den Kantonen vorgenommen wird. Die in einem NAV festgelegten Mindestlöhne gelten für die gesamte Branche und dürfen von den Arbeitgeberschaften nicht unterschritten werden. Der Antrag auf Erlass eines NAV mit zwingenden Mindestlöhnen wird von den Tripartiten Kommissionen (TPK) gestellt (vgl. dazu die Ausführungen in Kapitel 2.5.2.3).

### *2.5.2.3 Die Flankierenden Massnahmen und die Aufgaben der Tripartiten Kommissionen*

Um der Befürchtung entgegenzuwirken, dass aufgrund der Öffnung des Schweizer Arbeitsmarktes infolge des Abkommens über den freien Personenverkehr (FZA; [SR 0.142.112.681](#)) mit der Europäischen Union ein Druck auf die Löhne entstehen könnte oder indirekt die einheimischen Arbeitskräfte verdrängt werden könnten, wurden per 1. Juni 2004 die sogenannten flankierenden Massnahmen (FlaM) eingeführt. Das Ziel der FlaM ist es, einerseits die missbräuchliche Unterbietung der Schweizer Arbeits- und Lohnbedingungen zu verhindern und andererseits faire Wettbewerbsbedingungen für die in- und ausländischen Unternehmen zu gewährleisten.

Wenngleich die FlaM im internationalen Kontext eingeführt wurden, so beinhalten sie eine umfassende Beobachtung des Schweizer Arbeitsmarktes sowie gezielte Kontrollen auf Einhaltung der minimalen und üblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen nicht nur bei Unternehmen, die Arbeitskräfte in die Schweiz entsenden, sondern insbesondere auch bei Schweizer Arbeitgebenden. Die Umsetzung der FlaM ist dual ausgestaltet, damit die spezifischen Kompetenzen der Kontrollorgane bestmöglich eingesetzt werden können:

<sup>13</sup> Zu den Voraussetzungen einer AVE vgl. Art. 2 und 3 des Bundesgesetzes über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen ([SR 221.215.311](#)).

<sup>14</sup> [Allgemeinverbindlich erklärte GAV Bund](#) und [allgemeinverbindlich erklärte GAV Kantone](#), jeweils Stand vom 1. Juni 2024.

<sup>15</sup> Es gibt zudem Branchen, die vom Arbeitsgesetz nicht erfasst werden und in denen ein öffentlich-rechtlicher Arbeitnehmerschutz fehlt. Die Kantone sind aus diesem Grund verpflichtet, für landwirtschaftliche Arbeitnehmende und für Arbeitnehmende im Hausdienst Normalarbeitsverträge zu erlassen (Art. 359 Abs. 2 Obligationenrecht [OR; [SR 220](#)]).

- In Branchen, in denen ein allgemeinverbindlich erklärter GAV besteht und in denen die paritätischen Kommissionen bereits die Schweizer Arbeitgebenden auf die Einhaltung ihres GAV kontrollieren, obliegen ihnen auch die Kontrollen von Entsendebetrieben sowie die Statusüberprüfung von ausländischen selbständigen Dienstleistungserbringern. Stellen die paritätischen Kommissionen fest, dass die minimalen Lohn- und Arbeitsbedingungen eines allgemeinverbindlich erklärten GAV nicht eingehalten werden, wird das betroffene Unternehmen basierend auf dem GAV-Regulativ sanktioniert. Bei schwerwiegenden Verstössen durch eine ausländische Unternehmung können die paritätischen Kommissionen bei den kantonalen Behörden zusätzlich einen Antrag auf Sanktionierung gestützt auf das eidgenössische Entsendegesetz (EntsG; [SR 823.20](#)) und das kantonale Gesetz über die flankierenden Massnahmen im Arbeitsmarkt (FLAMAG; [SGS 815](#)) stellen.<sup>16</sup>
- In Branchen, die keinem allgemeinverbindlich erklärten GAV unterstehen, beobachten die eidgenössische und die kantonalen Tripartiten Kommissionen (TPK) den Arbeitsmarkt und überprüfen die Einhaltung der üblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen. Die TPK sind aus Behördenvertretungen sowie Delegationen von Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften zusammengesetzt; im Kanton Basel-Landschaft ist die TPK FlaM eine regierungsrätliche Kommission.<sup>17</sup> Stellen die TPK fest, dass die orts-, berufs- und branchenüblichen Löhne unterschritten werden, suchen sie das Gespräch mit den betroffenen Unternehmen. Scheitern diese sogenannten Verständigungsverfahren und werden die Löhne wiederholt in missbräuchlicher Weise unterboten, schlagen die TPK den zuständigen Behörden zwei Massnahmen vor:
  - Wenn ein GAV mit Bestimmungen über Mindestlöhne vorliegt, können mit Zustimmung der Sozialpartner die gesamtarbeitsvertraglichen Mindestlohnbestimmungen erleichtert allgemeinverbindlich erklärt werden.<sup>18</sup>
  - Existiert in einer Branche kein GAV, kann ein NAV mit zwingenden Mindestlöhnen erlassen werden, der ebenfalls für alle Betriebe der jeweiligen Branche verbindlich ist.<sup>19</sup> Die Einhaltung von NAV-Mindestlöhnen wird von der TPK kontrolliert.<sup>20</sup>
 Über ihre Mitwirkung in den TPK haben die Sozialpartner die Möglichkeit, zusammen mit der öffentlichen Hand auch in Branchen ohne AVE GAV den Arbeitsmarkt zu beobachten und die Einhaltung der orts-, berufs- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen zu kontrollieren.

### 2.5.3. Positive Auswirkungen des aktuellen Systems auf den Arbeitsmarkt

Die Schweiz weist im europäischen Vergleich generell ein hohes Lohnniveau auf: So liegt die Schweiz bezüglich des kaufkraftbereinigten Medianeinkommens gesamteuropäisch auf Platz 2 hinter Luxemburg. Das kaufkraftbereinigte Medianeinkommen in der Schweiz ist bezogen auf das Jahr 2021 2,2 Mal höher als in Portugal, 1,5 Mal höher als in Italien, 1,3 Mal höher als in Frankreich, 1,2 Mal höher als in Deutschland und 1,1 Mal höher als in Österreich.<sup>21</sup>

Im europäischen Vergleich gehört die Schweiz zudem sowohl beim Primäreinkommen als auch beim verfügbaren Einkommen (d.h. nach Abzug von Steuern, Sozialabgaben und staatlichen Transfers) zu den Ländern mit einer unterdurchschnittlichen Ungleichheit in der Einkommensverteilung: Die Daten der schweizerischen Lohnstrukturerhebung zeigen, dass zwischen 2008 und 2022 die Nominallöhne am unteren Ende der Lohnverteilung in ihrer Entwicklung mit den mittleren und obersten Lohnniveaus mitgehalten haben. Die untersten Löhne, d. h. die Löhne der Lohnempfängerinnen und Lohnempfänger der unteren 10 Prozent, sind im genannten Zeitraum mit 14,3 Prozent am stärksten gestiegen. Die Löhne der 10 Prozent am besten bezahlten Arbeitnehmenden

<sup>16</sup> Vgl. Art. 9 EntsG und § 12 FLAMAG.

<sup>17</sup> Zu den Aufgaben und zur Zusammensetzung der TPK vgl. Art. 360b OR sowie § 5 und 8 FLAMAG.

<sup>18</sup> Art. 1a des Bundesgesetzes über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen.

<sup>19</sup> Art. 360a Abs. 1 und Art. 360b Abs. 2 OR.

<sup>20</sup> Art. 7 Abs. 1 Bst. b EntsG.

<sup>21</sup> [BFS, Bundesamt für Statistik \(2024\): Einkommensverteilung.](#)

nahmen zwischen 2008 und 2022 um 13,5 Prozent, jene der Mittelschicht um 11,5 Prozent zu.<sup>22</sup> Auch ist der Anteil der Tieflohnstellen<sup>23</sup> an der Gesamtwirtschaft zwischen 2008 und 2022 um 1,2 Prozentpunkte gesunken und lag im Jahr 2022 bei 10,5 %.<sup>24</sup> Beide Ergebnisse sind in sozialpolitischer Hinsicht bedeutsam und positiv.

Die Erwerbsbeteiligung in der Schweiz ist im internationalen Vergleich ausserordentlich hoch: 2022 lag die Erwerbsquote für die Bevölkerung im Alter zwischen 25 und 65 Jahren bei 85,5 %. Im europäischen Vergleich nimmt die Schweiz damit einen Spitzenplatz ein.<sup>25</sup> Das Lohnniveau ist dabei ein ausschlaggebender Faktor zur Erklärung der hohen Erwerbsbeteiligung, denn aufgrund des aktuellen Lohnniveaus in der Schweiz ist ein grosser Teil der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter motiviert, am Arbeitsmarkt teilzunehmen.

Hinsichtlich der Arbeitslosigkeit ist die Leistung sowohl des schweizerischen als auch des kantonalen Arbeitsmarktes mit einer im internationalen Vergleich seit mehreren Jahrzehnten traditionell niedrigen Quote ebenfalls bemerkenswert.<sup>26</sup> In kaum einem Land gelingt entsprechend die Arbeitsmarktintegration auch von weniger gut qualifizierten Personen so gut wie in der Schweiz.

Der Kanton Basel-Landschaft hat im schweizweiten Vergleich eine hohe Beschäftigungsquote und eine niedrige Arbeitslosigkeit.<sup>27</sup> Zudem weist der Kanton Basel-Landschaft unter den Kantonen der Nordwestschweiz den niedrigsten Anteil an Steuerpflichtigen mit tiefem steuerbarem Einkommen auf; und der Anteil an Arbeitnehmenden mit tiefem Einkommen liegt im Bereich des gesamtschweizerischen Niveaus.<sup>28</sup>

Die überdurchschnittlich guten Resultate im Bereich der Beschäftigung und der Einkommensverteilung, die den Schweizer und Baselbieter Arbeitsmarkt seit vielen Jahrzehnten auszeichnen, sind nicht zuletzt auf eine flexible Lohnbildungspolitik und das bestehende Kontrollsystem im GAV- und FlaM-Bereich zurückzuführen, die in der Vergangenheit der makroökonomischen Entwicklung und den Produktivitätsunterschieden zwischen den Branchen gut haben Rechnung tragen können.

#### 2.5.4. Volkswirtschaftliche Betrachtung von Mindestlöhnen

Die volkswirtschaftliche Analyse der Mindestlohnthematik widmet sich vorab der Frage, welche Auswirkungen Mindestlöhne auf den Arbeitsmarkt, namentlich die Beschäftigung, haben. Dabei wird die Wirkung von Mindestlöhnen kontrovers diskutiert. Unbestritten ist, dass Mindestlöhne einen hoheitlichen Eingriff in das System der Lohnbildung darstellen und eine künstliche Lohnuntergrenze im Lohngefüge festlegen. Umstrittener sind hingegen die Auswirkungen von Mindestlöhnen auf die Beschäftigung.

In der volkswirtschaftlichen Betrachtung entspricht der Lohn dem Preis für Arbeit. Als Preise führen Löhne das Angebot und die Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt zusammen und signalisieren ein Unter- oder Überangebot. In einem vereinfachten Angebot-Nachfrage-Modell lässt sich die Frage nach den Beschäftigungseffekten von Mindestlöhnen relativ einfach beantworten: Durch den Mindestlohn steigt der Preis für Arbeit, wodurch die Unternehmungen ihre Nachfrage nach Arbeitskräften senken – ein Effekt, der nicht nur für den Arbeitsmarkt, sondern auch bei den meisten Gütern und Dienstleistungen zu beobachten ist. Fügt man der Modellierung des vereinfachten Angebots-Nachfrage-Modells aber sogenannte Friktionen hinzu, z.B. Suchkosten für Arbeitnehmende oder

<sup>22</sup> [BFS, Bundesamt für Statistik \(2024\): Schweizerischen Lohnstrukturerhebung 2022.](#)

<sup>23</sup> Als Tieflohn wird ein Gehalt bezeichnet, dessen Höhe weniger als zwei Drittel des Brutto-Medianlohns beträgt. Im Jahr 2022 lag die Grenze zum Tieflohn für eine Vollzeitstelle gemäss [Schweizerischer Lohnstrukturerhebung \(LSE\) des BFS](#) bei 4'525.– Franken pro Monat (2020: CHF 4'443.–), was bei einer wöchentlichen Arbeitszeit der Vollzeitarbeitnehmenden von durchschnittlich 40 Stunden umgerechnet einem Stundenlohn von rund 28.– Franken entspricht.

<sup>24</sup> [BFS, Bundesamt für Statistik \(2024\): Kaderlöhne /Tiefelöhne.](#)

<sup>25</sup> [BFS, Bundesamt für Statistik \(2024\) Erwerbsbeteiligung.](#)

<sup>26</sup> Für das Jahr 2022 weist die OECD folgende standardisierten Arbeitslosenquoten aus: Schweiz: 4,3 %, OECD: 5,0 %, EU (27 Staaten): 6,2 %.

<sup>27</sup> [Amt für Daten und Statistik, Arbeitslose und Arbeitslosenquote Schweiz und Kanton Basel-Landschaft, Jahresmittel seit 1994.](#)

<sup>28</sup> [Armutsbericht Kanton Basel-Landschaft \(2020\)](#), S. 33 und 35.

ein arbeitgeberseitiges Nachfragemonopol (nur ein grosser Arbeitgeber), kann es im Vergleich zum vorgenannten vereinfachten Modell zu abweichenden Ergebnissen kommen.

In empirischen Studien, die in den letzten Jahrzehnten zur Thematik von Mindestlöhnen publiziert worden sind, werden unterschiedliche Schlüsse gezogen. In der Mehrzahl kommen die Analysen und Studien zum Ergebnis, dass von Mindestlöhnen messbare negative Beschäftigungseffekte ausgehen. So zeigen Studien für Deutschland und die USA, dass im Umfeld von Mindestlohnregimes weniger neue Stellen geschaffen wurden, als dies ohne Mindestlohn der Fall gewesen wäre.<sup>29</sup> Die Evidenz negativer Beschäftigungseffekte bestätigt ebenfalls eine jüngst veröffentlichte Meta-Analyse zu insgesamt 69 Studien.<sup>30</sup> Gemäss dieser Studie liegt der Mittelwert aller geschätzten Beschäftigungseffekte bei minus 0,15. Mit anderen Worten: Steigen die Lohnkosten aufgrund des Mindestlohnes um 10 %, sinkt die Beschäftigung um 1,5 %. Dabei fallen die negativen Beschäftigungseffekte für jüngere Erwerbstätige sowie Niedrigqualifizierte grösser aus: Bei einer Erhöhung der Lohnkosten um 10 %, sinkt die Beschäftigung der Jugendlichen um 1,7 % und jene der jungen Erwachsenen um 1,9 %. Mit einem Minus von 2,4 % fallen die Beschäftigungseffekte bei den Niedrigqualifizierten am stärksten aus.

In der Schweiz gibt es bisher wenig empirische Evidenz zu den ökonomischen Auswirkungen von Mindestlöhnen. Eine Studie der Ökonomen Bruno Lanz und Markus Berger von der Universität Neuchâtel untersuchte die Auswirkungen der Einführung eines Mindestlohns im Kanton Neuchâtel bei etwa 100 Restaurants. Sie schätzte, dass der Mindestlohn ein Jahr nach Einführung des Mindestlohns weder zu einem signifikanten Beschäftigungsabbau noch zu einem signifikanten -aufbau geführt hatte. Zudem konnte keine signifikante Preiserhöhung nachgewiesen werden, die höhere Lohnkosten an die Kunden weitergegeben hätte. Gleichwohl sind die Ergebnisse der Studie mit einer gewissen Vorsicht zu geniessen. Wie die Autoren selber schreiben, betrachten sie nur eine Subbranche, basierend auf einer Umfrage mit etwas mehr als 100 Gastronomiebetrieben, und das nur über einen Zeitverlauf von einem Jahr. Gemäss Studie könnten langfristig die Auswirkungen anders ausfallen, denn Niedriglöhne wurden vor allem in Unternehmen gezahlt, die weniger profitabel sind. Höhere Kosten durch den Mindestlohn könnten diese Unternehmen längerfristig vom Markt verdrängen und zu einem Verlust der dortigen Beschäftigungsverhältnisse führen.<sup>31</sup>

Eine Studie der Universität und der Fachhochschule Genf im Auftrag des Departements für Wirtschaft und Beschäftigung vom 14. November 2023 analysierte den Einfluss des kantonalen Mindestlohns basierend auf der Betrachtung der aggregierten Arbeitslosendaten des Kantons Genf im Zeitraum Mai 2018 bis April 2023.<sup>32</sup> Danach zeigt die Einführung des Genfer Mindestlohns keinen signifikanten Effekt auf die kantonale Arbeitslosenquote insgesamt, für die Jugendarbeitslosenquote weicht das Ergebnis jedoch deutlich davon ab: Gemäss Studie liegt die Arbeitslosenquote der Jugendlichen im Alter bis 25 Jahre seit Einführung des Mindestlohns um 0,6 Prozentpunkte höher, als sie ohne Mindestlohn zu erwarten gewesen wäre. Die Studie bestätigt in diesem Punkt die wissenschaftliche Literatur und Empirie, wonach die Einführung eines Mindestlohns für junge Menschen den Eintritt und den Verbleib im Arbeitsmarkt erschweren kann. Neben einem hohen kantonalen Mindestlohn von 23.– Franken pro Stunde (ab Januar 2024: 24.32 Franken) kann im Kanton Genf auch die schweizweit höchste kantonale Arbeitslosigkeit beobachtet werden: Im Jahresmittel 2023 betrug die Arbeitslosenquote im Kanton Genf 3,8 % und im Schweizer Durchschnitt 2,0 %.<sup>33</sup> Im Monat April 2024 betrug die Arbeitslosenquote im Kanton Genf 4,2 % und im Schweizer Durchschnitt 2,3 %.<sup>34</sup>

<sup>29</sup> [Clemens, Jeffrey \(2021\): How Do Firms Respond to Minimum Wage Increases? Understanding the Relevance of Non-Employment Margins, in: Journal of Economic Perspectives, Vol. 35, Nr. 1, 51–72.](#)

<sup>30</sup> [Neumark, David und Peter Shirley \(2022\): Myth or Measurement: What Does the New Minimum Wage Research Say About Minimum Wages and Job Losses in the United States? NBER Working Paper 28388.](#)

<sup>31</sup> [Berger, Markus und Lanz, Bruno \(2020\): Minimum wage regulation in Switzerland: survey evidence for restaurants in the canton of Neuchâtel.](#)

<sup>32</sup> [Luzzi, Giovanni Ferro, Ramirez, José und Weber, Sylvain : Mandat «Impact du salaire minimum», 14. November 2023.](#)

<sup>33</sup> [Staatssekretariat für Wirtschaft \(SECO\), Die Lage auf dem Arbeitsmarkt Dezember 2023, 9. Januar 2024, S. 9.](#)

<sup>34</sup> [Staatssekretariat für Wirtschaft \(SECO\), Die Lage auf dem Arbeitsmarkt April 2024, 7. Mai 2024, S. 9.](#)

Hinweise für eine Bestätigung der negativen Beschäftigungseffekte von Mindestlöhnen liefert eine Untersuchung der Universität Basel von Juni 2023. Das Ziel der Untersuchung war eine Bestandsaufnahme ein halbes Jahr nach Einführung des kantonalen Mindestlohns in Basel-Stadt am 1. Juli 2022. Zusätzlich wurde erhoben, wie Unternehmen in anderen Kantonen mit Mindestlohn auf die dortige Einführung reagiert haben, und wie Betriebe in Kantonen ohne Mindestlohn auf eine Einführung reagieren würden. Dazu wurden im Zeitraum von Januar bis April 2023 knapp 2'000 Unternehmen anonym befragt. Dabei zeigt sich, dass als häufigste Anpassungsmassnahmen an einen kantonalen Mindestlohn von den Unternehmungen Preiserhöhungen, weniger Einstellungen und weniger Investitionen genannt wurden. Zusätzlich zeigt die Untersuchung, dass Unternehmen im Kanton Basel-Stadt als Folge der Mindestlohneinführung mehr Arbeitsplätze in andere Kantone verlegt und stärker automatisiert haben.<sup>35</sup>

Diese jüngsten Umfrageergebnisse lassen den Schluss zu, dass sich die Auswirkungen von Mindestlöhnen nicht nur in der Zahl der Beschäftigten oder unmittelbar durch Entlassungen niederschlagen müssen. Neben dem Risiko des Arbeitsplatzverlustes für den einzelnen Arbeitnehmenden sind weitere Reaktionen zu nennen, mit denen sich die Unternehmungen an die Einführung von Mindestlöhnen anpassen können: Eine hoheitlich festgesetzte Lohnuntergrenze kann für Firmen ein Anreiz sein, auf produktivere Stellenbewerberinnen und -bewerber auszuweichen; sprich schwächere Mitarbeitende durch besser Qualifizierte auszuwechseln, um den Anstieg der Lohnkosten durch Produktivitätsgewinne zu kompensieren. So haben die schlechter Qualifizierten zwar nicht lohnässig das Nachsehen, ihre Beschäftigungsaussichten schwinden aber im Vergleich deutlich.<sup>36</sup> Die Unternehmen haben weiter die Möglichkeit, die Arbeitspensen zu reduzieren, um damit die Stundenlohnerhöhung zu kompensieren, so dass für die Arbeitnehmenden im Ergebnis keine signifikanten Lohnsteigerungen resultieren.<sup>37</sup> Zudem können die Beschäftigungseffekte langfristig angepasst werden, indem weniger neue Stellen geschaffen werden, als dies ohne Mindestlohn der Fall wäre. Auch bleibt die Möglichkeit, dass die durch Mindestlöhne gestiegenen Lohnkosten in Form von höheren Preisen an die Konsumentinnen und Konsumenten weitergegeben<sup>38</sup> oder von den Unternehmen in Form von weniger Investitionen oder gesunkenen Unternehmensgewinnen selber getragen werden. Unternehmensseitig können höhere Lohnkosten somit auch zu einer Verschlechterung der Wettbewerbsfähigkeit führen, was sich wiederum negativ auf die Beschäftigungssituation in den betroffenen Unternehmen auswirken kann.<sup>39</sup>

### 2.5.5. *Verhinderung und Bekämpfung von Armut im Kanton Basel-Landschaft*

Zur Identifikation der von Armut betroffenen Personen macht das Bundesamt für Statistik (BFS) von zwei Indikatoren Gebrauch, der absoluten und der relativen Armut. Gemäss dem Indikator zur absoluten Armut wird Armut als Unterschreitung des festgelegten sozialen Existenzminimums definiert. Dieses leitet sich aus den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) ab und gilt als Referenz für den Sozialhilfeanspruch. Im relativen Armutskonzept hängt die Armut vom landesweiten Einkommensniveau ab. Als arm gilt, wer einen gewissen relativen Schwellenwert unterschreitet, häufig liegt dieser bei 50 oder 60 % des Medianeinkommens. Der höhere

<sup>35</sup> [Wunsch, Conny, Felder, Rahel und Bank, Amélie \(2023\): Wirkungsmonitoring Mindestlohn Basel-Stadt, Bericht zur 2. Betriebsbefragung, Studie der Wirtschaftswissenschaftlichen Universität WWZ, Universität Basel, Juni 2023.](#)

<sup>36</sup> Vor dem Hintergrund der Personenfreizügigkeit erhält dieser Aspekt eine zusätzliche Brisanz. Ein Mindestlohn in der geforderten Höhe von 22.– Franken pro Stunde könnte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aus dem Euroraum anziehen, wo sie in Konkurrenz zur geringer qualifizierten inländischen Bevölkerung treten.

<sup>37</sup> Für Deutschland scheint die Evidenz gegeben, dass die vertraglichen Arbeitsstunden im ersten Jahr nach Einführung des Mindestlohns reduziert worden sind und damit die Stundenlohnerhöhung kompensiert wurde. Gleichzeitig scheinen sich die Anforderungen an die Beschäftigten und die Arbeitslast nach Einführung des Mindestlohns erhöht zu haben: [Bruttel, Oliver \(2019\): The Effects of the New Statutory Minimum Wage in Germany: A First Assessment of the Evidence, in: Journal for Labour Market Research, 53:10.](#)

<sup>38</sup> Vgl. auch [Clemens, Jeffrey \(2021\): How Do Firms Respond to Minimum Wage Increases? Understanding the Relevance of Non-Employment Margins, in: Journal of Economic Perspectives, Vol. 35, Nr. 1, 51–72.](#)

<sup>39</sup> [Wunsch, Conny, Felder, Rahel und Bank, Amélie \(2023\): Wirkungsmonitoring Mindestlohn Basel-Stadt, Bericht zur 2. Betriebsbefragung, Studie der Wirtschaftswissenschaftlichen Universität WWZ, Universität Basel, Juni 2023.](#)

Schwellenwert von 60 % wird meistens als Armutsgefährdungsgrenze verwendet, so auch im Kanton Basel-Landschaft,<sup>40</sup> und bezieht sich auf den potenziell von Armut gefährdeten Teil der Bevölkerung.<sup>41</sup> Er liegt damit deutlich höher als die Armutsquote (absolute Armutsgrenze).

Im Kanton Basel-Landschaft leben rund 16'000 Personen unter der absoluten Armutsgrenze, was einer Armutsquote von 6,1 % entspricht. Verwendet man die relative Armutsdefinition, kommen weitere rund 16'000 Personen hinzu, insgesamt also rund 32'000 Personen.<sup>42</sup>

Seit dem Jahr 2020 verfügt der Kanton Basel-Landschaft über eine kantonale [Strategie zur Verhinderung und Bekämpfung von Armut](#), die auf einem ganzheitlichen Ansatz aufbaut: Dabei bildet die finanzielle Armut zwar den Ausgangspunkt, doch werden im Sinne eines erweiterten Armutsverständnisses weitere zentrale Lebensbereiche miteinbezogen, die ursächlich mit finanzieller Armut zusammenhängen oder durch finanzielle Armut betroffen sind. Die kantonale Armutsstrategie umfasst die folgenden fünf Handlungsfelder:

- Bildungschancen,
- Erwerbsintegration,
- Wohnversorgung,
- gesellschaftliche Teilhabe und Alltagsbewältigung sowie
- soziale Existenzsicherung.

Daneben bilden zwei übergeordnete Aufgabenbereiche Bestandteile der kantonalen Armutsstrategie:

- Koordination und Zusammenarbeit sowie
- Monitoring, Information und Sensibilisierung.

Im Rahmen der Armutsstrategie wurden insgesamt 46 Massnahmen erarbeitet, die jeweils einem Bereich mit besonderem Handlungsbedarf zugeordnet wurden. In der Zwischenzeit wurden zahlreiche Massnahmen umgesetzt und in vielen Bereichen die entsprechenden gesetzlichen Grundlagen geschaffen.<sup>43</sup>

Für die Verstärkung der Armutsbekämpfung im Kanton Basel-Landschaft wurde ein Runder Tisch für Armutsfragen eingerichtet. Dieser bringt relevante Akteurinnen und Akteure im Bereich der Armutsprävention und Armutsbekämpfung zusammen und gewährleistet die Abstimmung und die Begleitung von armutspolitischen Massnahmen und Projekten. Zudem wurde beim Kantonalen Sozialamt eine übergeordnete und koordinierende Zuständigkeit für das Querschnittsthema der Armutspolitik verortet. Dazu gehört unter anderem die Durchführung eines periodischen [Monitorings der Armutssituation](#) im Kanton. Mit diesen Massnahmen werden die Realisierung von weiteren Massnahmen und Projekten zur Armutsprävention und -bekämpfung sichergestellt, deren Wirkung überprüft und neue Erkenntnisse in die weitere Umsetzung integriert.

## 2.5.6. Würdigung der Initiative

### 2.5.6.1 Auswirkungen auf die Sozialpartnerschaft

Dank der historisch gewachsenen und gelebten Sozialpartnerschaft können GAV-Mindestlöhne branchen- und regionenspezifisch festgelegt werden, denn es sind die Sozialpartner, welche die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen in einer Branche sowie die spezifischen regionalen Bedingungen kennen. Dieses dezentrale und differenzierungsfähige Lohnfindungssystem ist eine Stärke

<sup>40</sup> [Armutsbericht Kanton Basel-Landschaft \(2020\)](#), S. 27.

<sup>41</sup> [Armut und Deprivation | Bundesamt für Statistik \(admin.ch\)](#).

<sup>42</sup> [Armutsmoitoring — baselland.ch](#); [Armutsmoitoring im Kanton Basel-Landschaft, 31. Oktober 2022](#), S. 8.

<sup>43</sup> Der [Schlussbericht](#) zur Armutsstrategie vom 5. September 2022 gibt Auskunft zu den Prüfaufträgen der Direktionen und zum Stand der Umsetzung per Mitte 2022.

des Schweizer respektive des Baselbieter Arbeitsmarktes, welcher sich durch eine hohe Erwerbsquote und eine tiefe Arbeitslosigkeit kennzeichnet.

Mit der Einführung eines gesetzlichen kantonalen Mindestlohns würde der Handlungsspielraum der Sozialpartner bei der differenzierten Lohngestaltung abnehmen und infolgedessen die Sozialpartnerschaft in ihrer Kernaufgabe bezüglich Lohnverhandlungen massgeblich geschwächt. Im Ergebnis könnte dies dazu führen, dass die Sozialpartnerschaft an Bedeutung verliert und ihr Zweck, einen adäquaten Interessenausgleich zwischen Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden zu schaffen, ausgehöhlt wird. Als Folgewirkung könnte die Gefahr bestehen, dass sich die GAV-Löhne zunehmend an das Niveau des kantonalen Mindestlohns angleichen, indem die Anreize für Lösungen über den gesetzten Standard hinaus abflachen und branchenspezifische Eigenschaften keine Berücksichtigung mehr finden.

#### *2.5.6.2 Auswirkungen auf die Beschäftigung und die Arbeitsmarktintegration*

Wie in Kapitel 2.5.4 ausgeführt, steht im Fokus der Analyse um die Wirkung von Mindestlöhnen die Frage, ob durch hoheitliche Eingriffe in das Lohngefüge und einen künstlich erhöhten Lohn Arbeitsstellen verloren gehen. Das grundsätzliche ökonomische Problem an dieser Fragestellung ist, dass ein künstlich überhöhter Lohn zu einem Rückgang der Nachfrage nach Arbeit führt. Liegt die Produktivität eines Arbeitnehmenden unter der Höhe des Mindestlohns, wird sich ein Unternehmen die Anstellung nicht mehr leisten können. Der Mindestlohn verhindert also, wie jeder Preiseingriff in einen Markt, einen ansonsten beidseitig vorteilhaften Tausch. Ein über den Marktlöhnen liegender Mindestlohn führt nur dann nicht zu Jobverlusten, wenn die Firmen die Mehrkosten vollständig auf die Konsumenten überwälzen können oder keine Möglichkeit haben, die teurere Arbeit mit Maschinen zu ersetzen oder aus dem Betrieb auszulagern. Dies ist in Einzelfällen zwar möglich, der Extremfall einer vollständig unelastischen Arbeitsnachfrage, d.h. eine Arbeitsnachfrage, die unabhängig von der Höhe des Lohnes immer gleich gross ist, dürfte aber kaum die Regel sein. Die vorhandenen Studien und Meta-Analysen kommen denn auch mehrheitlich zum Schluss, dass durch Mindestlöhne gesetzte Lohnuntergrenzen für die Beschäftigung nicht förderlich sind.

Der Regierungsrat erachtet deshalb unerwünschte Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt durch die Einführung eines kantonalen Mindestlohns als wahrscheinlich: Neben direkten Stellenverlusten kann auch die Integration von heute schon benachteiligten Personengruppen wie beispielsweise Geringqualifizierte, (Wieder-) Einsteigende in den Arbeitsmarkt, Menschen mit Beeinträchtigungen oder Langzeitarbeitslose erschwert werden – sei dies durch den Austausch von gering qualifizierten durch besser qualifizierte Mitarbeitende oder infolge erhöhter Eintrittshürden in den Arbeitsmarkt durch die Zurückhaltung von Unternehmungen bei der Schaffung von neuen Stellen. Die Verschiebung hin zu kritischen Anstellungsverhältnissen (Teilzeit, befristete Verträge, Arbeit auf Abruf etc.) oder zu steigenden Preisen für Konsumentinnen und Konsumenten sind weitere negative Auswirkungen, die sich wiederum besonders negativ auf Erwerbstätige mit tiefen Einkommen auswirken. Wie oben beschrieben, können Lohnkostensteigerungen durch Mindestlöhne auch zu einer Beschleunigung des technologischen Wandels führen, wodurch Beschäftigte mit ausgeprägten Routinetätigkeiten langfristig durch Technologie und Automatisierung ersetzt werden. Davon besonders betroffen können wiederum Niedrigqualifizierte sein. Die Einführung eines Mindestlohns könnte somit ausgerechnet denjenigen Arbeitnehmenden am meisten schaden, welche durch diese Massnahme geschützt werden sollen.

Wie viele Stellen im konkreten Fall verloren gehen bzw. wie stark die Beschäftigungseffekte ausfallen werden, hängt massgeblich von der in der Realität anzutreffenden Marktform ab, sprich von der Art und Weise, wie die jeweiligen Arbeitsmärkte, insgesamt oder auf Branchenebene, organisiert sind, wie elastisch oder unelastisch die Arbeitsnachfrage ist und auf welchem Niveau die Untergränze eines Mindestlohns angesetzt wird. Insgesamt müssen Mindestlöhne aus volkswirtschaftlicher Sicht bezüglich ihrer Wirkung auf die Beschäftigung kritisch beurteilt werden.



### 2.5.6.3 Auswirkungen auf die flankierenden Massnahmen und die üblichen Löhne

Im Rahmen der FlaM beobachtet die TPK FlaM den Arbeitsmarkt umfassend. Sie deckt dabei allfällige Missbräuche auf und beobachtet die Auswirkungen der Arbeitsmarktöffnung auf die Wirtschaft und die Region. Deckt die TPK FlaM missbräuchliche Unterschreitungen der orts- und branchenüblichen Löhne auf, kann sie die Einführung von Mindestlöhnen in den betroffenen Branchen oder Berufen beantragen (vgl. Kapitel 2.5.2.3).

Ein kantonaler Mindestlohn von 22.– Franken kann tiefer liegen als ein orts- und branchenüblicher Lohn. Orientierten sich die Unternehmen neu am kantonalen Mindestlohn bei gleichzeitiger Unterschreitung des orts- und branchenüblichen Lohns, so könnten sie von der TPK FlaM im Rahmen eines Verständigungsverfahrens kaum mehr dazu bewegt werden, den Lohn auf die orts- und branchenübliche Höhe anzuheben. Die Einführung eines kantonalen Mindestlohns würde damit die Arbeit der TPK FlaM erschweren und das Ziel der FlaM gefährden, die orts- und branchenüblichen Löhne zu schützen.

### 2.5.6.4 Auswirkungen auf die Anreize zur Aus- und Weiterbildung

Das Bildungsniveau hat einen massgeblichen Einfluss auf die Erwerbsbeteiligung und die Möglichkeiten zur Erzielung eines Lohnes, der zum Leben ausreicht. Eine unzureichende Ausbildung oder der Verzicht auf eine Weiterbildung können daher für die Betroffenen längerfristig soziale und wirtschaftliche Konsequenzen haben und zu Armut führen.

Das aktuelle Armutsmonitoring des Kantons Basel-Landschaft zeigt auf, dass das Armutsrisiko für Personen ohne berufliche Ausbildung als überdurchschnittlich hoch einzustufen ist. Das Working Poor Risiko ist bei Personen ohne Berufsbildung rund dreimal höher als bei Personen mit einer Tertiärbildung und doppelt so hoch als im Durchschnitt.<sup>44</sup> Nicht umsonst bildet deshalb das Handlungsfeld «Bildungschancen» einen Teil der kantonalen Armutsstrategie und werden u. a. die Absicherung der Berufsausbildung von Jugendlichen und von jungen Erwachsenen sowie der Berufsabschluss für Erwachsene als besonders relevante Bereiche definiert.

Auch wenn die formulierte Gesetzesinitiative «22.– Mindestlohn im Baselbiet» Praktika im Rahmen einer anerkannten Ausbildung und Lehrverhältnisse vom Geltungsbereich der angestrebten Gesetzgebung ausnimmt, könnten durch die Einführung eines kantonalen Mindestlohnes, der unabhängig vom Qualifikationsniveau der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gilt, die Anreize zur Aus- und Weiterbildung dennoch abnehmen. Niedrigqualifizierte könnten darauf verzichten, sich aus- oder weiterzubilden, und für junge Erwachsene könnten durch einen garantierten Mindestlohn Aushilfejobs attraktiver werden als eine Berufsausbildung. Eine solche Entwicklung liefe den Anstrengungen des Kantons Basel-Landschaft zur Armutsbekämpfung entgegen und könnte die Problematik der erhöhten Arbeitslosigkeit bei unqualifizierten Arbeitskräften verschärfen.

Von einem Mindestlohn können auch negative Anreize für die betriebliche Aus- und Weiterbildung ausgehen: Für Deutschland zeigt eine repräsentative Befragung für den Zeitraum 2011–2017, dass die von der Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns betroffenen Betriebe ihre Investition in das Humankapital ihrer Belegschaft negativ verändert haben. Die von einem Mindestlohn betroffenen Betriebe verringerten den Umfang der betrieblichen Ausbildung, wie auch die betrieblichen Weiterbildungsmöglichkeiten.<sup>45</sup>

### 2.5.6.5 Auswirkungen auf die Armutsbekämpfung

Die Hauptziele der formulierten Gesetzesinitiative «22.– Mindestlohn im Baselbiet» sind die Verbesserung der Lebensbedingungen von Arbeitnehmenden und der Schutz vor Armut trotz Erwerbstätigkeit. Es stellt sich deshalb die Frage nach der Sozialbilanz von Mindestlöhnen resp. die

<sup>44</sup> [Armutsmonitoring im Kanton Basel-Landschaft, 31. Oktober 2022](#), S. 41 und 51.

<sup>45</sup> [Dütsch Matthias \(2020\): Auswirkungen der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns auf die betriebliche Aus- und Weiterbildung, Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin](#), S. 8.

Frage, ob Mindestlöhne ein geeignetes Instrument zur Armutsbekämpfung sind. Dies dürfte kaum der Fall sein und ist insbesondere auf die nachfolgenden Gründe zurückzuführen:

Gemäss Analyse des BFS sind schweizweit 78 % der Armutsbetroffenen nicht erwerbstätig.<sup>46</sup> Dies erklärt sich dadurch, dass:

- jede fünfte armutsbetroffene Person minderjährig ist,
- ein Drittel der armutsbetroffenen Personen das ordentliche Rentenalter bereits erreicht hat und
- in der Gruppe der 18- bis 64-Jährigen weniger als die Hälfte der Armutsbetroffenen erwerbstätig sind.

Da Mindestlöhne nur Erwerbstätige betreffen und ein wesentlicher Teil der von Armut betroffenen Personen nicht erwerbstätig ist, kann dieser entsprechend auch nicht von einer allfälligen Lohnsteigerung durch einen Mindestlohn profitieren.

Von den 16'000 Personen, die im Kanton Basel-Landschaft gemäss Armutsmonitoring unter der absoluten Armutsgrenze leben, ist nur rund ein Viertel (4'280 Personen) in einem Haushalt mit Erwerbseinkommen zu finden und könnte somit potentiell von einem Mindestlohn Nutzen ziehen.<sup>47</sup> Personen in solchen Haushalten gelten als Working Poor, da sich das im Haushalt erzielte Einkommen unter der absoluten Armutsgrenze befindet.

Auch innerhalb der sogenannten Working Poor könnte nur eine Minderheit von einem Mindestlohn profitieren. Gemäss Daten des BFS erzielen gesamtschweizerisch zwei Drittel der Working Poor einen Stundenlohn, der über der Tieflohnschwelle liegt,<sup>48</sup> was gemäss Schweizerischer Lohnstrukturerhebung (LSE) des BFS im Jahr 2022 umgerechnet einem Stundenlohn von rund 28.– Franken entspricht. Dies hängt damit zusammen, dass der Lohn einer Person noch nichts über deren wirtschaftliche Situation resp. Armutsgefährdung aussagt. Denn ob jemand als arm gilt, hängt letztlich vom Haushaltseinkommen und nicht vom individuellen Lohn eines Haushaltsmitglieds ab. Entscheidend sind vielmehr das Arbeitspensum und die Haushaltssituation. So kann der Lohn einer erwerbstätigen Person über dem Mindestlohn liegen, ihre familiäre Situation, z.B. Alleinerziehend mit zwei Kindern, aber dazu führen, dass sie unter der Armutsgrenze lebt. Hinzu kommt, dass gemäss den Analysen des BFS rund 20 Prozent der Working Poor Selbständigerwerbende sind und ebenfalls von einem Mindestlohn ausgenommen wären.

Alles in allem kann man deshalb – konservativ geschätzt – annehmen, dass höchstens 30 Prozent der Working Poor von einem Mindestlohn von 22.– Franken betroffen wären, was rund 1'200 Personen entspricht. Wendet man die analoge Überlegung auf die armutsgefährdeten Erwerbstätigen (relative Armut) an, resultierten vorsichtig geschätzt rund 2'400 Personen.<sup>49</sup> Hätte der Mindestlohn keinerlei negative Auswirkungen, dürften somit im Kanton Basel-Landschaft höchstens 1'200 bis 2'400 Personen, die von Armut betroffen oder gefährdet sind, durch die Einführung eines Mindestlohns einen Lohnzuwachs erhalten.

In einem realistischen Szenario, das negative Beschäftigungseffekte und steigende Konsumentenpreise berücksichtigt, dürfte der Kreis der Personen mit einem Einkommenszuwachs deutlich tiefer ausfallen.

<sup>46</sup> [Bundesamt für Statistik \(2022\): Armutsquote, nach verschiedenen Merkmalen, 2007–2021.](#)

<sup>47</sup> [Armutsmonitoring — baselland.ch: Armutsmonitoring im Kanton Basel-Landschaft, 31. Oktober 2022, S. 47.](#)

<sup>48</sup> [BFS \(2008\): Tiefelöhne und Working Poor in der Schweiz; Baumberger, Daniel und Weber, Bernhard \(2013\): Tiefelöhne in der Schweiz – eine Situationsanalyse, in: Die Volkswirtschaft, 9/2013.](#)

<sup>49</sup> Die Erwerbstätigkeit unter den von Armut gefährdeten Personen dürfte tendenziell höher sein als bei Personen in absoluter Armut. Wie viele von diesen einen Stundenlohn unter einem Mindestlohn von 22.– Franken aufweisen, darüber sind keine Daten vorhanden.

Als sozialpolitisches Instrument zur Armutsbekämpfung muss der Mindestlohn daher als wenig geeignet beurteilt werden. Armutsbekämpfung hat entsprechend über bedarfsorientierte Sozialtransfers und nicht über Eingriffe in die Lohnbildung zu erfolgen. Der Regierungsrat hat sich deshalb in seiner kantonalen [Armutsstrategie](#) für gezielte Massnahmen zur Unterstützung von Personen mit niedrigen Erwerbs- und Haushaltseinkommen in unterschiedlichen Handlungsfeldern entschieden und beurteilt dies als die effektiveren und effizienteren Mittel zur Verhinderung und Bekämpfung von Armut im Kanton Basel-Landschaft als ein Mindestlohn, der ihre Beschäftigung gefährdet.

Im Übrigen würde für Haushalte armer Arbeitnehmenden, die bereits bedarfsabhängige Leistungen oder Sozialhilfe erhalten und die trotz eines besseren Lohnes nicht genügend Einkommen zur Deckung ihres Lebensunterhaltes hätten, die Situation nach Einführung eines Mindestlohnes insgesamt weitgehend unverändert bleiben, da der Anteil der Sozialtransfers an ihrem verfügbaren Einkommen infolge des höheren Lohnes reduziert würde. Dass die Einführung eines kantonalen Mindestlohns die Problematik des Schwelleneffekts bei der Sozialhilfe nicht zu lösen vermag, hat der Regierungsrat im Rahmen der Beantwortung der Interpellation [2022/48](#) «Mindestlohn im Kanton Baselland» dargelegt.

#### 2.5.6.6 Fazit

Der Regierungsrat anerkennt das sozialpolitische Anliegen der vorliegenden Gesetzesinitiative. Selbstverständlich zählt auch die Bekämpfung von Armut im Kanton Basel-Landschaft zu den Zielen des Regierungsrats und ist entsprechend als solches Teil der strategischen Handlungsfelder in der Langfristplanung.<sup>50</sup> Der Regierungsrat ist jedoch der Meinung, dass die Einführung eines kantonalen Mindestlohns nicht das geeignete Mittel zur Erreichung dieses Ziels darstellt.

Das Baselbiet als Teil des Basler Wirtschaftsraums gehört zu den wachstumsstärksten und leistungsfähigsten Regionen in der Schweiz. Eine flexible Lohnbildung und eine gut funktionierende Sozialpartnerschaft sind Erfolgsfaktoren, die seit vielen Jahrzehnten zu einem hohen Beschäftigungsniveau und einer tiefen Arbeitslosenquote beigetragen haben. Mit der Einführung eines flächendeckenden kantonalen Mindestlohns sieht der Regierungsrat die Flexibilität und Wettbewerbsfähigkeit der lokalen Wirtschaft beeinträchtigt, die Höhe und Stabilität der Beschäftigung bedroht sowie eine Zunahme der Arbeitslosigkeit als wahrscheinlich. Die zu erwartenden negativen Beschäftigungseffekte könnten insbesondere die Teilhabe der wirtschaftlich schwächeren Bevölkerungsteile am Arbeitsmarkt erschweren oder gar verunmöglichen. Solche Nebeneffekte sind für die Betroffenen fatal und unterstreichen, dass Mindestlöhne nicht in jedem Fall denjenigen helfen, für die sie gedacht sind.

Auch als Instrument zur Armutsbekämpfung sind staatlich definierte Mindestlöhne nicht geeignet. Der Regierungsrat ist der Überzeugung, dass differenzierte Massnahmen auf der Verwendungsseite wie Bildungsförderung und soziale Unterstützung wirkungsvoller und gesamtwirtschaftlich effizienter zur nachhaltigen Armutsbekämpfung beitragen als ein Eingriff in die Lohnbildung auf der Produktionsseite.

Als ungenügend wahrgenommenen Lohn- und Arbeitsbedingungen in einzelnen Berufen oder Branchen sollte nicht mit einem flächendeckenden Mindestlohn begegnet werden – einem Instrument, das negative Wirkungen auf die gesamte Wirtschaft entfalten kann. Vielmehr sollten als unzureichend bewertete Branchenregelungen auch auf Branchenebene betrachtet und gelöst werden. Mit dem bestehenden und funktionierenden arbeitsmarktlichen Instrumentarium der Sozialpartner und des Staates können ungenügende oder missbräuchliche Abweichungen von Lohn- und Arbeitsbedingungen zielgerichtet adressiert und korrigiert werden. Als Interventionsmöglichkeiten stehen heute schon GAV-Kontrollen durch die paritätischen Kommissionen, Verständigungsverfahren mit einzelnen Arbeitgeberschaften durch die TPK FlaM sowie die reguläre und erleichterte AVE von GAV oder der Erlass von NAV mit Mindestlöhnen durch den Staat zur Verfügung.

---

<sup>50</sup> Vgl. [Langfristplanung 2021–2030](#), S. 22 f..

Von der Einführung eines kantonalen Mindestlohnes als weit darüberhinausgehende Interventionsmassnahme ist aufgrund des massiven, nicht zielgerichteten und undifferenzierten staatlichen Eingriffs in die Lohnbildungspolitik und den damit einhergehenden substantiellen Risiken und volkswirtschaftlichen Kosten ohne entsprechenden Mehrwert abzusehen.

In der Gesamtbetrachtung erachtet der Regierungsrat einen kantonalen Mindestlohn als nicht kompatibel mit den Grundsätzen des geltenden Wirtschafts- und Sozialsystems. Ausserdem würden aus einer Umsetzung der Initiative trotz ihrer Rechtsgültigerklärung Rechtsfragen resultieren, und Rechtstreitigkeiten können nicht ausgeschlossen werden. Er spricht sich deshalb gegen die formulierte Gesetzesinitiative «22.– Mindestlohn im Baselbiet» aus und verzichtet darauf, der Gesetzesinitiative einen Gegenvorschlag gegenüberzustellen.

#### *2.5.7. Verstärkung des Lohnschutzes im Rahmen der TPK FlaM*

Wie unter Kapitel 2.5.2.3 erläutert, wurden mit den FlaM eine umfassende Beobachtung des Schweizer Arbeitsmarktes sowie gezielte Kontrollen auf Einhaltung der minimalen und üblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen eingeführt, und dies nicht nur bei Unternehmen, die Arbeitskräfte in die Schweiz entsenden, sondern insbesondere auch bei Schweizer Arbeitgebenden.

Der Regierungsrat erachtet diese Kontrollen im Kontext der FlaM als wirkungsvoll, da sie geeignet sind, die missbräuchliche Unterbietung von Löhnen festzustellen und Verbesserungen im Bereich der Tieflohne zu initiieren. Eine zentrale Rolle nimmt dabei in Branchen ohne allgemeinverbindlich erklärte GAV die TPK FlaM ein. Über die Vertretung des Kantons in der TPK FlaM wird der Regierungsrat darauf hinwirken, die bestehenden Anstrengungen in der Beobachtung des Arbeitsmarktes insbesondere im Bereich der tiefen Löhne zu erhöhen. Dazu soll noch stärker auf Kontrollen in Tieflohnbranchen fokussiert und diese intensiviert werden. Ergänzt wird dies durch die gezielte Anwendung des funktionierenden arbeitsmarktlichen Instrumentariums in Form von Verständigungsverfahren, regulären und erleichterten AVE von GAV sowie des Erlasses von NAV mit Mindestlöhnen.

### **2.6. Strategische Verankerung / Bezug zum Regierungsprogramm (Referenz-Nr.) oder zur Langfristplanung**

Die Initiative zur Einführung eines kantonalen Mindestlohnes widerspricht mehreren strategischen Stossrichtungen des Regierungsrates. Sie tut dies insbesondere in den Bereichen:

- Steuerbelastung und Kostenumfeld (Langfristplanung 2021–2030, S. 10 f.): Die Gesetzesinitiative läuft den strategischen Bestrebungen zuwider, die Attraktivität und Konkurrenzfähigkeit des Kantons Basel-Landschaft als Wirtschaftsstandort zu stärken. Ein neues Mindestlohn-Gesetz, wie es von der Initiative gefordert wird, widerspricht der regierungsrätlichen Vision einer tiefen Staats- und Regulierungsquote als Grundlage attraktiver Rahmenbedingungen für die Wirtschaft und Wohnbevölkerung.
- Öffentliche Finanzen und Verwaltung (Langfristplanung 2021–2030, S. 14 f.): Die in der Initiative geforderten flächendeckenden Kontrollen zur Einhaltung des kantonalen Mindestlohns und die damit verbundenen massiven Mehrkosten widersprechen den strategischen Zielsetzungen einer Reduktion der Neu- bzw. Nettoverschuldung und eines ausgeglichenen Staatshaushalts.
- Arbeitsmarkt und soziale Sicherheit (Langfristplanung 2021–2030, S. 22 f.): Die erwarteten negativen Beschäftigungseffekte eines kantonalen Mindestlohns gefährden das Anliegen, das Beschäftigungsvolumen zu sichern bzw. für bestimmte Personengruppen (z.B. Frauen) zu erhöhen. Das Konzept eines Mindestlohns widerspricht der Strategie zur Armutsbekämpfung, die in differenzierter Weise und gezielt auf die Bedürfnisse der betroffenen Bevölkerungskreise ausgerichtet ist.

- Gesellschaft und Zusammenleben (Langfristplanung 2021–2030, S. 26 f.): Die vorgenannten negativen Beschäftigungseffekte bedrohen auch die angestrebte Ausweitung der Teilhabe und Integration weiterer Bevölkerungskreise, insbesondere der weniger Leistungsfähigen, in den Arbeitsmarkt.

## 2.7. Finanzielle Auswirkungen

**Voraussichtliche Mehr- oder Minderausgaben resp. Mehr- oder Mindereinnahmen (§ 4a Abs. 1 Bst. a Vo FHG):**

Ja

Nein

Die angestrebte Einführung eines Mindestlohns im Kanton Basel-Landschaft würde finanzielle Auswirkungen für die öffentliche Hand mit sich bringen. Der konkrete Umfang ist mitunter schwierig abzuschätzen und hängt stark vom Einfluss des Mindestlohns auf den Arbeitsmarkt ab. Ausgehend von den zu erwartenden negativen Beschäftigungseffekten, sind sowohl Mehrkosten für die Arbeitslosenversicherung und die Sozialhilfe als auch sinkende Steuereinnahmen wahrscheinlich. Vor allem langfristig dürften die Kosten für die kantonale Volkswirtschaft nicht unerheblich ausfallen.

Die Gesetzesinitiative sieht vor, dass der Regierungsrat für eine konsequente Einhaltung der Mindestlohnbestimmungen zu sorgen und dazu Kontrollorgane zu beauftragen hat. Diesen sind Mittel für wirksame und flächendeckende Kontrollen zur Verfügung zu stellen. Die Kontrollkosten sollen sich gemäss Initiativtext nach der geltenden Entscheideverordnung bemessen und ganz oder teilweise der fehlbaren Unternehmung auferlegt werden können. Aus der eidgenössischen Entscheideverordnung (EntsV; [SR 823.201](#)) lassen sich die Kosten pro Personenkontrolle hingegen nicht ableiten. Gestützt auf grobe Abschätzungen aus Kontrolltätigkeiten in anderen Vollzugsbereichen im Kanton Basel-Landschaft wird nachfolgend von Personalkosten pro Personenkontrolle im Umfang von mindestens 250.– Franken ausgegangen. Diese Schätzung stimmt mit jener des Regierungsrats des Kantons Basel-Stadt in dessen Ratschlag und Bericht zur dortigen Mindestlohninitiative überein.

Ausgehend von rund 138'000 Anstellungsverhältnissen im Kanton Basel-Landschaft,<sup>51</sup> würden flächendeckende Kontrollen im Sinne der Gesetzesinitiative zu Personalkosten im Umfang von 34,5 Mio. Franken bzw. Vollkosten von 56,9 Mio. Franken führen. Zielgerichtete Kontrollen hätten sich sinnvollerweise auf die Beschäftigung im Tieflohnbereich<sup>52</sup> zu konzentrieren, da hier das Risiko eines Verstosses gegen eine Mindestlohnregelung wohl am höchsten wäre. Tieflohne dürften vor allem in folgenden Branchen anzutreffen sein: Gastgewerbe, Detailhandel, Sicherheitsdienst, sonstige persönliche Dienstleistungen, Reinigungs- sowie Taxi- und Transportgewerbe. Für den Kanton Basel-Landschaft kann die Zahl der Anstellungsverhältnisse in den genannten Branchen auf rund 15'000 geschätzt werden.<sup>53 54</sup> Gegeben diese Grundgesamtheit von rund 15'000 Anstellungsverhältnissen, ergibt sich für den Umfang einer repräsentativen Stichprobe<sup>55</sup> ein Wert von

<sup>51</sup> Gemäss der Statistik der Unternehmensstruktur (STATENT) des BFS zählt der Kanton Basel-Landschaft im Jahr 2021 155'142 Beschäftigte (Selbständige und Unselbständige). Die Zahl der unselbständigen Anstellungsverhältnisse wird geschätzt, indem die Zahl der Arbeitsstätten mit einer Beschäftigungszahl von bis zu 9 Beschäftigte als Annäherung für die Zahl der Selbständigerwerbenden herangezogen wird. Gemäss STATENT sind dies im Jahr 2021 16'972. Die entsprechende Schätzung lautet: 155'142 – 16'972 = 138'170, abgerundet 138'000.

<sup>52</sup> Als Tieflohn wird ein Gehalt bezeichnet, dessen Höhe weniger als zwei Drittel des Brutto-Medianlohns beträgt. Im Jahr 2022 lag die Grenze zum Tieflohn für eine Vollzeitstelle gemäss [Schweizerischer Lohnstrukturerhebung \(LSE\) des BFS](#) bei 4'525.– Franken pro Monat (2020, CHF 4'443.–), was bei einer wöchentlichen Arbeitszeit der Vollzeitarbeitnehmenden von durchschnittlich 40 Stunden umgerechnet einem Stundenlohn von rund 28.– Franken entspricht.

<sup>53</sup> [Amt für Daten und Statistik, Beschäftigte nach Wirtschaftszweig, 2021, eigene Berechnungen](#). Gemäss der Statistik der Unternehmensstruktur (STATENT) des BFS zählt der Kanton Basel-Landschaft im Jahr 2021 in den Branchen Gastgewerbe, Detailhandel, Sicherheitsdienst, sonstige persönliche Dienstleistungen, Reinigungs- sowie Taxi- und Transportgewerbe rund 19'800 Beschäftigte (Selbständige und Unselbständige). Die Zahl der unselbständigen Anstellungsverhältnisse wird analog Fussnote 50 geschätzt: 19'800 - 4'800 = 15'000 Anstellungsverhältnisse.

<sup>54</sup> Gemäss [Schweizerischer Lohnstrukturerhebung \(LSE\)](#) liegt der Anteil der Tieflohnstellen an der Gesamtbeschäftigung im Jahr 2022 gesamtschweizerisch bei 10,5 %. Übertragen auf die rund 138'000 Anstellungsverhältnisse im Kanton Basel-Landschaft würde dies geschätzte 14'490 Anstellungsverhältnisse im Tieflohnbereich ergeben, was diese Schätzung zu bestätigen vermag.

<sup>55</sup> Stichprobengrösse für Konfidenzintervall von 98 %, Stichprobenfehlerspanne von 1 % und Standardabweichung von 15 %.

jährlich 1'550 Kontrollen. Damit verbunden wären Personalkosten von 387'500.– Franken bzw. Vollkosten von 639'375.– Franken. Der Personalbedarf entspräche rund 2,5 FTE.

Der von der Gesetzesinitiative vorgesehene Rückfluss von finanziellen Mitteln durch die Auferlegung von Kontrollkosten bei fehlbaren Unternehmungen wird nach Einschätzung des Regierungsrats zu keiner substantiellen Reduktion der Gesamtkosten führen.

Für die von der Initiative vorgesehene Berichterstattung an den Landrat und die Sozialpartner sowie die Administration und Steuerung mindestens einer mit einem externen Kontrollorgan abzuschliessenden Leistungsvereinbarung schätzt der Regierungsrat die Kosten auf jährlich mindestens 20'000.– Franken.

#### **Auswirkungen auf den Aufgaben- und Finanzplan (§ 4a Abs. 1 Bst. b Vo FHG):**

Ja

Nein

Vgl. oben.

#### **Auswirkungen auf den Stellenplan (§ 4a Abs. 1 Bst. b Vo FHG):**

Ja

Nein

Abhängig von der konkreten Umsetzung im Falle einer Annahme der Initiative.

#### **Wirtschaftlichkeitsbetrachtung und Risiken (§ 4a Abs. 1 Bst. c Vo FHG):**

Der Regierungsrat sieht die Wirtschaftlichkeit der Einführung eines kantonalen Mindestlohnes nicht gegeben. Zwar kann der Mindestlohn zu einem Anstieg der Löhne jener Beschäftigungsverhältnisse führen, die von ihm erfasst werden. Diese stehen aber in keinem Verhältnis zu den volkswirtschaftlichen Kosten und Risiken, die mit der geplanten Einführung verbunden wären.

Zu nennen sind in diesem Zusammenhang insbesondere die negativen Auswirkungen auf die Beschäftigung, die zu Arbeitslosigkeit und Beschäftigungshemmnissen führen können. Die Einschränkung der Flexibilität, die der Arbeitsmarkt durch einen Mindestlohn erfährt, resultiert in ineffizienten Arbeitsmarktstrukturen, welche die Anpassungsfähigkeit an wirtschaftliche Veränderungen erschwert. Gesamthaft gefährdet dies die Stabilität und Wettbewerbsfähigkeit der Baselpolier Wirtschaft im Vergleich zu anderen Regionen. Insbesondere Kleinunternehmen und Branchen mit niedrigen Margen könnten in ihrer Existenz bedroht sein.

Die von der Gesetzesinitiative geforderte Überwachung des Mindestlohns und die damit verbundenen erheblichen Kontrollkosten und administrativen Herausforderungen stellen eine zusätzliche Belastung für die öffentlichen Ressourcen, aber auch für die ansässigen Unternehmungen dar. In der sich ergebenden Kosten-/Nutzen-Betrachtung ist die Einführung eines kantonalen Mindestlohns als unverhältnismässig einzustufen und mit zu hohen Kosten und Risiken für die lokale Wirtschaft und Bevölkerung verbunden.

### **2.8. Finanzhaushaltsrechtliche Prüfung**

Die Finanz- und Kirchendirektion hat die Vorlage gemäss § 12 des Finanzhaushaltsgesetzes geprüft und stellt fest, dass die Grundsätze der Haushaltsführung und die Kompetenzordnung eingehalten sind.

### **2.9. Regulierungsfolgenabschätzung**

Der Erlass eines kantonalen Mindestlohn-Gesetzes würde die Regulierungsdichte erhöhen und eine Betroffenheit aller Unternehmen und deren Beschäftigten über sämtliche Branchen hinweg nach sich ziehen:

Während sich Teile der Unternehmungen mit steigenden Arbeitskosten konfrontiert sähen, hätten alle Unternehmungen Aufwände und Kosten bei der Mitwirkung an Mindestlohnkontrollen zu tragen. Nicht ausgeschlossen werden kann zudem, dass die erheblichen Kosten zur Umsetzung des Mindestlohn-Gesetzes und der darin enthaltenen Lohnkontrollen zu Steuererhöhungen führen könnten. Generelle Steuererhöhungen für Unternehmungen sind ausserdem möglich durch die Kompensation entgangener Steuererträge infolge der negativen Effekte auf die Beschäftigung und Wettbewerbsfähigkeit.

Auch die Rechtsunsicherheit und der administrative Aufwand zur Einhaltung der kantonalen Mindestlohnvorschriften dürften bei einer Annahme der Initiative zunehmen und für Unternehmungen zu Mehrkosten führen. Bereits heute besteht ein Flickenteppich von unterschiedlichen Mindestlohnbestimmungen betreffend Höhe, Geltungsbereich und Ausnahmeregelungen, der die Orientierung für Unternehmen herausfordernd macht und der durch ein Baselbieter Mindestlohn-Gesetz weiter akzentuiert würde. Insbesondere die Forderung der Initiative, dass das Baselbieter Mindestlohn-Gesetz nicht nur für Arbeitnehmende gelten soll, die gewöhnlich oder grösstenteils im Kanton Basel-Landschaft arbeiten, sondern für sämtliche Arbeitnehmenden unabhängig vom Umfang ihrer Arbeitsleistung im Kantonsgebiet, würde für überkantonal tätige Unternehmen und gerade auch im Verhältnis zur Mindestlohngesetzgebung des Kantons Basel-Stadt zu nicht unerheblichen Abgrenzungsproblemen bzw. Kosten zur Erreichung einer möglichst korrekten Rechtsanwendung führen. Auch dies wären Konsequenzen, die für den Kanton Basel-Landschaft als Wirtschaftsstandort abträglich wären und dem Arbeitsmarkt zusätzlich schaden würden.

Das gestützt auf § 4 KMU-Entlastungsgesetz ([SGS 541](#)) zur Stellungnahme eingeladene KMU Forum Baselland kommt in seiner Eingabe vom 5. Juni 2024 ebenfalls zum Schluss, dass die Regulierungsfolgen der formulierten Gesetzesinitiative «22.– Mindestlohn im Baselbiet» für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) gross und überaus schädlich sind. In seiner Beurteilung des Vorhabens bestätigt das KMU Forum Baselland die Darlegungen des Regierungsrats und führt darüber hinaus auch die mit einem Mindestlohnregime verbundene Gefahr der Förderung von illegalen Arbeitsverhältnissen zur Umgehung von hohen Lohnkosten an. Das KMU Forum Baselland lehnt die Einführung eines Mindestlohns auf kantonaler Ebene wegen der negativen wirtschaftlichen und sozialen Konsequenzen ab und bewertet einen Mindestlohn als schädlich für eine nachhaltige Entwicklung und Wettbewerbsfähigkeit der Baselbieter KMU (vgl. Beilage).

### **3. Anträge**

#### **3.1. Beschluss**

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat zu beschliessen:

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, 20. August 2024

Im Namen des Regierungsrats

Der Präsident:

Isaac Reber

Die Landschreiberin:

Elisabeth Heer Dietrich

#### **4. Anhang**

- Landratsbeschluss
- Stellungnahme des KMU Forum Baselland vom 5. Juni 2024



## **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: