



Parlamentarischer Vorstoss

Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 193-2021
Vorstossart: Motion
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2021.RRGR.293

Eingereicht am: 06.09.2021

Fraktionsvorstoss: Ja
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: SP-JUSO-PSA (Stucki, Bern) (Sprecher/in)
SP-JUSO-PSA (Schindler, Bern)
Imboden (Bern, Grüne)

Weitere Unterschriften: 20

Dringlichkeit verlangt: Nein
Dringlichkeit gewährt:

RRB-Nr.: 249/2022 vom 09. März 2022
Direktion: Wirtschafts-, Energie- und Umweltdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Ablehnung**

Lohnschutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer dank Mindestlohn

Der Regierungsrat wird wie folgt beauftragt:

1. Es ist ein Gesetz zu erlassen, das die Verbesserung der Lebensbedingungen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zum Zweck hat und sie vor Armut trotz Erwerbstätigkeit schützt. Ein gesetzlicher Mindestlohn soll es allen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern ermöglichen, ihren Lebensunterhalt zu angemessenen Bedingungen durch ihre Arbeit zu bestreiten.
2. Der Mindestlohn beträgt 23 Franken pro Arbeitsstunde und wird jährlich dem Mittel zwischen der Jahresteuern und der Nominallohnentwicklung angepasst.
3. Die Sozialpartner erhalten eine Frist von einem Jahr ab Inkrafttreten des Gesetzes, um die Lohnbestimmungen der Gesamtarbeitsverträge an die Mindestlohnbestimmungen anzupassen.
4. Der Mindestlohn gilt im Grundsatz für alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Ausnahmen sind möglich u. a. für befristete Praktika, Jugendliche unter 18 Jahren, Lernende usw.

Begründung:

Am 13. Juni 2021 hat Basel-Stadt einen kantonalen Mindestlohn beschlossen. Neu gilt in Basel-Stadt ein Mindestlohn von 21 Franken pro Stunde. Damit wurde der Gegenvorschlag zu einer Initiative angenommen, die 23 Franken verlangt hatte. Damit gibt es bereits in fünf Kantonen einen gesetzlichen Mindestlohn: Kantone Neuenburg, Jura (je 20 Franken), Genf (23 Franken), Tessin (19 Franken + schrittweise Erhöhung) und Basel-Stadt (21 Franken). Die Mindestlöhne in Neuenburg und im Jura wurden auf Basis der Richtlinien für die Ergänzungsleistungen (EL) ermittelt. Diese gehen von dem aus, was ein erwachsener Mensch braucht, um über der Armutsgrenze leben zu können.

Mindestlöhne sorgen für faire Löhne und sind ein wichtiges Mittel gegen Lohndumping. Wer Vollzeit arbeitet, verdient einen Lohn, der zu einem anständigen Leben reicht. Für Frauen sind Mindestlöhne besonders wichtig, da sie häufiger in Tieflohnbranchen arbeiten. Die Arbeitslosigkeit steigt wegen einem Mindestlohn nicht an. Im Gegenteil. Auf die Arbeitslosigkeit wirkt sich ein Mindestlohn positiv aus – im Kanton Neuenburg ist die Arbeitslosigkeit stärker zurückgegangen als andersorts (NZZ, 16. Februar 2019). Auch die Ausgaben für Sozialhilfe gingen 2018 in Neuenburg gegenüber dem Vorjahr zurück.

Antwort des Regierungsrates

Mindestlöhne sind wiederholt ein Thema politischer Vorstösse.¹ Im Kern geht es bei all diesen Vorstössen – wie auch bei der vorliegenden Motion – jeweils darum, mit einem Mindestlohn sicherzustellen, dass eine Vollzeit erwerbstätige Person ein ausreichendes Arbeitseinkommen erzielt, um den Lebensunterhalt ohne zusätzliche finanzielle Unterstützung zu bestreiten.

Der Regierungsrat teilt dieses Anliegen grundsätzlich. Er ist aber skeptisch, ob ein solches sozialpolitisches Ziel mittels arbeitsrechtlicher Massnahmen (wie einem Mindestlohn) sinnvoll erreicht werden kann. Insbesondere die Tatsache, dass die finanzielle Situation der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nicht alleine vom Lohn, sondern viel mehr von den individuellen Lebensumständen abhängig ist, führt dazu, dass ein Mindestlohn kein zielgerichtetes Instrument darstellt und lediglich in Einzelfällen spürbare Auswirkungen hätte. Wie in einer Analyse des Amts für Wirtschaft und Arbeit (AWA) des Kantons Zürichs bestätigt, profitieren von einem kantonalen Mindestlohn vorwiegend Personen, die weder armutsbetroffen noch armutsgefährdet sind.² Im Weiteren zeigen Untersuchungen des Bundesamts für Statistik (BFS), dass der Zusammenhang zwischen Armut und Tiefelöhnen eher lose ist.³

Der Regierungsrat ist überzeugt, dass der liberale Arbeitsmarkt und die funktionierende Sozialpartnerschaft Erfolgsmodelle sind, die der Schweiz im internationalen Vergleich seit Jahren eine der niedrigsten Arbeitslosenquoten bescheren. Mindestlöhne sind dabei ein sinnvolles Instrument, um den Wirtschaftsstandort Schweiz und damit das hohe Lohnniveau zu schützen. Die Mindestlöhne sollten aber im Rahmen von Gesamtarbeitsverträgen (GAV) zwischen den Sozialpartnern ausgehandelt werden – wie dies heute auch bereits in verschiedenen Branchen der Fall ist. So können die Mindestlöhne nach Ausbildungsniveau, Anforderungen oder Region differenziert werden, um die Besonderheiten der betroffenen Branchen oder Regionen zu berücksichtigen.

Kantonale Mindestlöhne, die über den Mindestlöhnen der Gesamtarbeitsverträge liegen, greifen in das sozialpartnerschaftliche System ein und können es schwächen. Das Bundesgericht hat zwar entschieden, dass die Festlegung eines kantonalen Mindestlohns aus sozialpolitischen Gründen grundsätzlich bundesrechtskonform ist und dass dieser Mindestlohn den Mindestlöhnen in den Gesamtarbeitsverträgen vorgeht.⁴ Ob jedoch ein Mindestlohn von 23 Franken pro Arbeitsstunde im Kanton Bern den Vorgaben des Bundesrechts entsprechen würde, lässt sich voraus blickend (ex ante) nicht beurteilen.⁵

Unabhängig von der rechtlichen Zulässigkeit kantonalen Mindestlöhne, können sich aus deren Anwendung auch ungewollte Auswirkungen ergeben. Der Regierungsrat sieht insbesondere folgende möglichen negativen Auswirkungen:

¹ Motion 276-2017 Wüthrich (Huttwil, SP): Wer voll erwerbstätig ist, soll nicht von der Sozialhilfe unterstützt werden müssen (Mindestlohnbericht).

Motion 239-2017 Imboden (Bern, Grüne): Armut trotz Arbeit verhindern: Einführung eines Mindestlohnes im Kanton Bern.

Interpellation 323-2013 Burkhalter (Rümligen, SP): Mindestlöhne

Interpellation 319-2013 Hügli (Biel/Bienne, SP): Mindestlöhne und Tiefelöhne im Kanton Bern

Postulat 033-2011 Imboden (Bern, Grüne): Gegen Lohndumping im Kanton Bern: Anständige Mindestlöhne sollen zum Leben reichen

² Die Volkswirtschaft 1-2/2022: Mindestlöhne wirken wenig zielgerichtet gegen Armut

³ Bundesamt für Statistik (BFS) 2012: Erhebung über die Einkommen und Lebensbedingungen (SILC) 2007 bis 2011: Ergebnisse zur Armut in der Schweiz.

⁴ Urteil vom 21. Juli 2017 (2C_774/2014, 2C_813/2014, 2C_815/2014, 2C_816/2014). Dieser Entscheid hat zu politischen Diskussionen geführt, wie mehrere, teilweise noch nicht behandelte, Motionen auf Bundesebene zeigen:

- Motion 18.3934 Baumann (SR, CVP): Stärkung der Sozialpartnerschaft bei allgemeinverbindlich erklärten Landes-Gesamtarbeitsverträgen (vom SR abgelehnt)

- Motion 20.4738 Ettlin (SR, Die Mitte) und Motion 20.4649 Gutjahr (NR SVP): Sozialpartnerschaft vor umstrittenen Eingriffen schützen (noch nicht behandelt)

⁵ Der beurteilte Mindestlohn im Kanton Neuenburg betrug lediglich 20 Franken pro Arbeitsstunde. Das Lohnniveau im Kanton Neuenburg ist gemäss den statistisch verfügbaren Daten des Bundesamts für Statistik (BFS) identisch mit demjenigen im Kanton Bern.

- Unbestritten würde die Einführung eines kantonalen Mindestlohns, der höher ist als die effektiv bezahlten Löhne, die Arbeitskosten für die betroffenen Unternehmen erhöhen. Dadurch entstehen Anreize, Arbeitsplätze abzubauen oder aus dem Kanton Bern zu verlagern. Solche Arbeitsplatzverluste würden in besonderem Masse strukturschwache Regionen mit einer kantonal unterdurchschnittlichen Lohnstruktur treffen.
- Mit einem kantonal einheitlichen Mindestlohn wird nicht den regionalen Unterschieden bei Löhnen, Wertschöpfung und Lebenshaltungskosten Rechnung getragen.
- Gleichzeitig würden die Unternehmen die gestiegenen Arbeitskosten so weit wie möglich kompensieren, insbesondere durch eine Reduktion der Lohnnebenleistungen.
- Gesetzliche Mindestlöhne können dazu führen, dass sich die diejenigen Löhne, die leicht über dem Mindestlohn liegen, der Höhe des Mindestlohnes annähern (Nivellierung der Löhne nach unten).
- Nicht zuletzt kann ein Mindestlohn den Eintritt in den Arbeitsmarkt für Erwerbspersonen mit geringer beruflicher Qualifikation erschweren, da diese in Konkurrenz mit besser qualifizierten Erwerbspersonen stehen, die sich ohne Mindestlohn nicht für diese Arbeitsplätze interessiert hätten.

Alle diese Faktoren tragen dazu bei, dass sich die Einführung eines Mindestlohns für wenig qualifizierte Erwerbspersonen sogar negativ auswirken könnte.

Eine fundierte Aussage zu den effektiven Auswirkungen eines Mindestlohns lässt sich – auch unter Berücksichtigung der bestehenden kantonalen Mindestlöhne⁶ – (noch) nicht machen. Klar ist, dass die Einführung eines Mindestlohns einen Eingriff in die wirtschaftliche Freiheit darstellt und dass es aus volkswirtschaftlicher Sicht – neben der gewollten Sicherung des Lohnniveaus – auch Gründe gegen einen Mindestlohn gibt. Insgesamt dürften aber die volkswirtschaftlichen Auswirkungen relativ gering sein, da gemäss Angaben des Bundesamts für Statistik (BFS) 95 Prozent der Beschäftigten (Männer: 97 %, Frauen: 92 %) mehr als 23 Franken pro Stunde verdienen.⁷

Vor diesem Hintergrund beantragt der Regierungsrat, die Motion abzulehnen.

Verteiler

- Grosser Rat

⁶ Neben dem Kanton Neuenburg, der 2017 in der Schweiz den ersten allgemeinen kantonalen Mindestlohn eingeführt hat (CHF 20/h), haben auch die Kantone Tessin (CHF 19/h), Jura (CHF 20/h), Basel-Stadt (CHF 21/h) und Genf (CHF 23/h) mittlerweile einen kantonalen Mindestlohn eingeführt.

⁷ Angaben für die Grossregion Espace Mittelland (Kantone BE, FR, SO, NE, JU), basierend auf der Lohnstrukturerhebung (LSE) 2018 des BFS. Für detailliertere Angaben zu den Löhnen im Kanton Bern vgl. die Interpellation 192-2021 Stucki (Bern, SP): Faire Löhne statt Sozialhilfe!