

# Regierungsratsbeschluss

vom 22. April 2014

Nr. 2014/763

KR.Nr. I 027/2014 (VWD)

## **Interpellation Hugo Schumacher (SVP, Luterbach): Mögliche Folgen einer Annahme der Mindestlohn-Initiative auf den Kanton Solothurn (18.03.2014); Stellungnahme des Regierungsrates**

---

### **1. Vorstosstext**

Am 18. Mai 2014 kommt die eidgenössische Volksinitiative „Für den Schutz fairer Löhne (Mindestlohn-Initiative)“ zur Abstimmung. Sie verlangt einerseits, dass Bund und Kantone die Löhne in der Schweiz schützen, indem sie die Festlegung von Mindestlöhnen in Gesamtarbeitsverträgen (GAV) fördern. Andererseits soll der Bund einen nationalen gesetzlichen Mindestlohn von 22 Franken pro Stunde festlegen, was einem Monatslohn von rund 4'000 Franken entspricht. Die Schweiz und insbesondere der Kanton Solothurn, seine Volkswirtschaft und die Gesellschaft haben bisher von einem flexiblen Arbeitsmarkt profitiert. Mit der Annahme der Mindestlohn-Initiative wäre der Wirtschaftsraum Solothurn mit einem starken Eingriff in den Arbeitsmarkt konfrontiert. Insbesondere die KMU-Wirtschaft wird betroffen sein. In diesem Zusammenhang ersuche ich den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Wie stellt sich der Regierungsrat grundsätzlich zur Mindestlohn-Initiative und welche Folgen auf die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft und die Neuansiedlung von Firmen im Kanton erwartet er bei ihrer Annahme?
2. Eine Annahme der Initiative hätte direkte Auswirkungen auf diejenigen Arbeitsplätze, deren Stundenlohn heute tiefer als 22 Franken ist. Gesamtschweizerisch geht man von rund 9,5% oder 390'000 Arbeitsplätzen aus, deren Löhne bei Annahme der Initiative staatlich verordnet angehoben werden müssen. Wie gross ist geschätzt die Anzahl der betroffenen Arbeitsplätze im Kanton Solothurn und welche Konsequenzen ergeben sich nach Ansicht des Regierungsrates für die betreffenden Branchen? Sieht der Regierungsrat Folgen auf die Schwarzarbeit und wie beurteilt er eine mögliche Sogwirkung auf ausländische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer?
3. Welche besonderen Folgen könnten sich für den Kanton Solothurn als Grenzkanton ergeben?
4. Die Initiative fordert die „Förderung von Gesamtarbeitsverträgen“. Seit mehr als 100 Jahren wird das System der Gesamtarbeitsverträge ausgebaut. Die Zahl der für allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträge hat seit 1995 markant zugenommen, was ein klarer Indikator ist, dass die Sozialpartnerschaft an Bedeutung gewinnt und auch ohne staatliche Einmischung funktioniert. Welches sind nach Einschätzung des Regierungsrates die Folgen einer Annahme der Mindestlohn-Initiative mit Bezug auf die Entwicklung der Sozialpartnerschaft?
5. Vielfach haben Jugendliche, Studierende, Praktikantinnen und Praktikanten oder Wiedereinsteigerinnen und Wiedereinsteiger Anfangslöhne, die unter dem von der Initiative geforderten Minimum liegen. Gibt es statistische Angaben, wie viele Personen von den genannten Gruppen betroffen wären? Welche Folgen könnte die Annahme der Initiative nach Ansicht des Regierungsrates auf diese Personengruppen im Besonderen und auf die Arbeitslosigkeit und die Kosten der Arbeitslosenversicherung und der Sozialhilfe generell haben?
6. Ein Pfeiler unseres Erfolgsmodells Schweiz ist das duale Berufsbildungssystem. Bildung und Weiterbildung schützen vor Armut. Wie beurteilt der Regierungsrat die Folgen der Mindestlohn-Initiative auf die Berufslehre und die Motivation Jugendlicher, eine Berufslehre zu ab-

solvieren? Welches wären die Folgen auf die Attestausbildungen und die Motivation der Firmen, Lehrstellen anzubieten?

## **2. Begründung (Vorstosstext)**

## **3. Stellungnahme des Regierungsrates**

### **3.1 Zu den Fragen**

#### **3.1.1 Zu Frage 1:**

*Wie stellt sich der Regierungsrat grundsätzlich zur Mindestlohn-Initiative und welche Folgen auf die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft und die Neuansiedlung von Firmen im Kanton erwartet er bei ihrer Annahme?*

Das Erfolgsmodell der Schweizer Volkswirtschaft basiert auf einer liberalen Arbeitsmarkt- und Lohnpolitik sowie einer seit Jahrzehnten gut funktionierenden Sozialpartnerschaft. Mindestlöhne sollen nicht vom Staat festgelegt, sondern von den Sozialpartnern im Rahmen von Gesamtarbeitsverträgen ausgehandelt werden. Ein einheitlicher Mindestlohn für alle Branchen und Regionen der Schweiz wird der Vielfalt des Landes nicht gerecht. Ein Ja zur Mindestlohn-Initiative würde die Tendenz zur Verlagerung von Arbeitsplätzen mit hohen Qualitätsanforderungen verstärken. Damit gingen in der Schweiz vor allem niederschwellige Arbeitsplätze verloren und die Arbeitslosigkeit würde steigen. Wir gehen wie der Bundesrat davon aus, dass die Annahme der Initiative die internationale Konkurrenzfähigkeit der Schweiz einschränken würde. Dies würde sich auch negativ auf die Schweizer Standortattraktivität und damit auf Ansiedlungen von internationalen Unternehmen auswirken.

#### **3.1.2 Zu Frage 2:**

*Eine Annahme der Initiative hätte direkte Auswirkungen auf diejenigen Arbeitsplätze, deren Stundenlohn heute tiefer als 22 Franken ist. Gesamtschweizerisch geht man von rund 9,5% oder 390'000 Arbeitsplätzen aus, deren Löhne bei Annahme der Initiative staatlich verordnet angehoben werden müssen. Wie gross ist geschätzt die Anzahl der betroffenen Arbeitsplätze im Kanton Solothurn und welche Konsequenzen ergeben sich nach Ansicht des Regierungsrates für die betreffenden Branchen? Sieht der Regierungsrat Folgen auf die Schwarzarbeit und wie beurteilt er eine mögliche Sogwirkung auf ausländische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer?*

Eine genaue Aussage in Bezug auf die Arbeitsplätze bzw. Stundenlohnhöhe ist schwierig und kann nicht abschliessend gemacht werden, denn der Kanton erhebt selber keine diesbezüglichen Daten. Die Annahme der Initiative könnte zu einem Auslagerungsdruck auf die Arbeitsplätze in Branchen mit Niedriglöhnen führen. Um eine Schätzung über die Anzahl betroffener Arbeitsplätze abgeben zu können, fehlen die notwendigen statistischen Grundlagen. Ebenso lässt sich die Reaktion der Unternehmen bei einer Annahme der Vorlage nicht eindeutig voraussagen. Die Unsicherheiten sind zu gross, so dass jede Schätzung reine Spekulation wäre.

Die Auswirkungen von Mindestlöhnen gehen über den Arbeitsmarkt hinaus. Unternehmer und Firmen aus Branchen mit Löhnen unter dem Minimalniveau werden auf die Kostenerhöhung reagieren müssen. Sie könnten wertschöpfungsschwache Tätigkeiten ins Ausland auslagern oder automatisieren. Eine verstärkte Deindustrialisierung wäre die logische Konsequenz.

Schwarzarbeit stellt ein ernst zu nehmendes Problem dar. Sie schadet der Gesellschaft, der Wirtschaft und dem Staat und muss darum gezielt bekämpft und sanktioniert werden. Der Kanton Solothurn hat zur Bekämpfung der Schwarzarbeit beim Amt für Wirtschaft und Arbeit AWA eine Kontrollstelle geschaffen. Mit der Annahme der Initiative ist damit zu rechnen, dass es zu Umgehungsversuchen kommt und damit die Schwarzarbeit ansteigen wird.

Die Schweiz hätte mit der Annahme der Vorlage in absoluten Zahlen den höchsten Mindestlohn weltweit. Gemäss dem Staatssekretariat für Wirtschaft SECO liegt dieser Wert rund 70 % über dem höchsten Mindestlohn Europas. Zwischen dem vierten Quartal 2012 und dem vierten Quartal 2013 stieg die Anzahl ausländischer Arbeitskräfte stärker an als jene der schweizerischen Arbeitskräfte (+ 3,7 % auf 1,439 Mio. Personen, beziehungsweise + 1,1 % auf 3,460 Mio. Personen). Der Arbeitsmarkt funktioniert nach denselben Prinzipien wie andere Märkte: Angebot und Nachfrage finden sich und bestimmen damit das gleichgewichtige Lohnniveau. Je höher der Lohn über dem Marktniveau festgelegt wird, desto höher steigt das Angebot an Arbeitskräften. Es ist deshalb davon auszugehen, dass mit der Annahme der Vorlage der Anreiz für ausländische Arbeitskräfte, infolge des hohen Mindestlohnes, erhöht wird.

### 3.1.3 Zu Frage 3:

*Welche besonderen Folgen könnten sich für den Kanton Solothurn als Grenzkanton ergeben?*

Der Kanton Solothurn weist zwar mit Frankreich eine gemeinsame Grenze auf, er ist aber von den Folgen nicht im gleichen Ausmass betroffen, wie andere Grenzkantone (zum Beispiel: Tessin und Genf). Für Solothurn dürften die Auswirkungen der Initiative im gesamtschweizerischen Durchschnitt liegen.

### 3.1.4 Zu Frage 4:

*Die Initiative fordert die „Förderung von Gesamtarbeitsverträgen“. Seit mehr als 100 Jahren wird das System der Gesamtarbeitsverträge ausgebaut. Die Zahl der für allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträge hat seit 1995 markant zugenommen, was ein klarer Indikator ist, dass die Sozialpartnerschaft an Bedeutung gewinnt und auch ohne staatliche Einmischung funktioniert. Welches sind nach Einschätzung des Regierungsrates die Folgen einer Annahme der Mindestlohn-Initiative mit Bezug auf die Entwicklung der Sozialpartnerschaft?*

Es gibt keine allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträge, die nur für den Kanton Solothurn gelten. Mit Ausnahme desjenigen für das Staatspersonal sind uns auch keine anderen solothurnischen Gesamtarbeitsverträge bekannt. Spezielle Statistiken für den Kanton Solothurn bestehen, auch nach Auskunft des Bundesamtes für Statistik, bisher nicht. Der Trend dürfte parallel zum schweizerischen verlaufen. Der Erfolg des schweizerischen Wirtschaftsmodells basiert auf einer liberalen Arbeitsmarkt- und Lohnpolitik sowie einer seit Jahrzehnten gut funktionierenden Sozialpartnerschaft. Eine starre Mindestlohnregel würde diese gefährden und die Freiheitsgrade der Sozialpartner bei der Aushandlung von Gesamtarbeitsverträgen und damit den Löhnen einschränken. Sie ist auch nicht nötig. Bundesrat und Kantonsregierungen haben subsidiär bereits das Instrument des Normalarbeitsvertrages zur Verfügung, das in Branchen ohne GAV zur Anwendung kommen kann (bspw. im Bereich Hauswirtschaft). Wir gehen davon aus, dass die Annahme der Initiative die funktionierende Sozialpartnerschaft wesentlich schwächen würde. Ein gesetzlicher Mindestlohn würde den Spielraum bei den Verhandlungen einschränken, die Verantwortung der Sozialpartner mindern und damit letztlich den Wirtschaftsstandort schwächen. Darüber hinaus würde er nach unserer Einschätzung das Funktionieren des Arbeitsmarktes gefährden, Arbeitsplätze bedrohen und kleinere und mittlere Unternehmen besonders treffen. Diese Entwicklung dürfte im Kanton Solothurn im Gleichschritt zur gesamtschweizeri-

schen Tendenz erfolgen. Es gibt keine Anhaltspunkte, dass hier eine Ausnahmesituation, im positiven wie im negativen Sinn, entstehen könnte.

### 3.1.5 Zu Frage 5:

*Vielfach haben Jugendliche, Studierende, Praktikantinnen und Praktikanten oder Wiedereinsteigerinnen und Wiedereinsteiger Anfangslöhne, die unter dem von der Initiative geforderten Minimum liegen. Gibt es statistische Angaben, wie viele Personen von den genannten Gruppen betroffen wären? Welche Folgen könnte die Annahme der Initiative nach Ansicht des Regierungsrates auf diese Personengruppen im besonderen und auf die Arbeitslosigkeit und die Kosten der Arbeitslosenversicherung und der Sozialhilfe generell haben?*

Da diesbezüglich keine Statistik geführt wird, kann auch nicht gesagt werden, wie viele Personen sich in der jeweiligen Gruppe befinden. Die Arbeitslosenversicherung zahlt Personen, die nicht gearbeitet haben (Schulabgehende, Wiedereinsteiger und Wiedereinsteigerinnen, Hochschulabsolventen und Hochschulabsolventinnen) Pauschalansätze aus. Diese sind von der Mindestlohn-Initiative zumindest momentan nicht betroffen.

Hingegen ist klar, dass Personen, die einen höheren Lohn haben und die Arbeitsstelle verlieren würden, ein entsprechend höheres Taggeld bekämen. Sie würden allerdings vorher auch höhere Beiträge leisten. Wir gehen davon aus, dass sich die finanzielle Situation der Arbeitslosenversicherung durch die Annahme der Vorlage nicht wesentlich verändern würde. In der Sozialhilfe gelten eigene Richtlinien. Dabei stehen die Lebenserhaltungskosten im Vordergrund und nicht der bisher erzielte Lohn wie in der Arbeitslosenversicherung.

Generell ist aber davon auszugehen, dass Sozialhilfeempfänger und Arbeitslose auf Grund des Mindestlohnes schwieriger eine Arbeitsstelle finden werden. Ebenso dürfte das Angebot an Zwischenverdienstmöglichkeiten zurückgehen.

### 3.1.6 Zu Frage 6:

*Ein Pfeiler unseres Erfolgsmodells Schweiz ist das duale Berufsbildungssystem. Bildung und Weiterbildung schützen vor Armut. Wie beurteilt der Regierungsrat die Folgen der Mindestlohn-Initiative auf die Berufslehre und die Motivation Jugendlicher, eine Berufslehre zu absolvieren? Welches wären die Folgen auf die Attestausbildungen und die Motivation der Firmen, Lehrstellen anzubieten?*

Im Kanton Solothurn beginnen rund 70 % der Jugendlichen nach der obligatorischen Schulzeit eine zwei-, drei- oder vierjährige berufliche Grundbildung. Dies bedeutet auch, dass in unserem Kanton das duale Berufsbildungssystem einen sehr hohen Stellenwert hat. Durch eine Annahme der Mindestlohn-Initiative könnte der sehr gute Ruf des schweizerischen Berufsbildungssystems Schaden erleiden und seinen Anreiz verlieren, indem durch einen garantierten Mindestlohn der nachhaltige Wert eines erfolgreichen Lehrabschlusses herabgesetzt wird und erfolgreichen Lehrabsolventen der Berufseinstieg erschwert wird.

Bei den neu abgeschlossenen Lehrverhältnissen im Sommer 2013 beträgt der Anteil der zweijährigen Attestausbildungen (EBA) rund 14 Prozent. Das Angebot an EBA-Lehrstellen hat sich in den letzten Jahren erfreulich entwickelt; der Kanton steht schweizweit an fünfter Stelle. Dies darf auf die Nachfrage nach qualifizierten Berufsleuten mit einer zweijährigen Ausbildungsdauer zurückgeführt werden. Leider gilt dies nicht für alle Berufsgruppen gleichermassen. Der Grund dafür liegt nicht zuletzt in der nur minimalen Lohndifferenz nach Lehrabschluss zwischen einer zwei- und dreijährigen Lehre. Die Annahme der Initiative dürfte dazu führen, dass die Lehrbetriebe eher drei- bzw. vierjährige Berufslehren zulasten der zweijährigen Attestausbildungen anbieten werden. Dies würde möglicherweise alle Anstrengungen, welche von allen Be-

teiligten zugunsten der Akzeptanz von Attestausbildungen in den letzten Jahren unternommen wurden, zunichte machen.

Grundsätzlich gehen wir davon aus, dass sich angebotsseitig die Ausbildungsbereitschaft bei den drei- und vierjährigen Berufslehren etwa auf dem gleichen Stand bewegen wird. Nachfrageseitig könnten sich doch Veränderungen abzeichnen, indem Schulabgänger möglicherweise der eher kurzfristigen Verlockung eines gesicherten Mindestlohns gegenüber einem Lehrlingslohn nicht widerstehen können. Andererseits könnte sich das Lehrstellenangebot in einigen Branchen sogar noch erhöhen, weil in zahlreichen Berufen die Lernenden im letzten Ausbildungsjahr die Handlungskompetenz von ausgelernten Fachleuten erlangen, aber wesentlich tiefer entlohnt werden müssen. Mit der Annahme der Initiative dürfte es grundsätzlich für gewisse Berufsleute noch schwieriger werden, unmittelbar nach abgeschlossener Ausbildung eine Anstellung zu finden, weil ein Mindestlohn, verbunden mit einer geringen Berufserfahrung, ein zusätzliches Erschwernis darstellt.



Andreas Eng  
Staatsschreiber

#### **Verteiler**

Volkswirtschaftsdepartement (GK 2014-3390)  
Volkswirtschaftsdepartement, Leiterin Administration  
Amt für Wirtschaft und Arbeit (6)  
Departement für Bildung und Kultur  
Amt für Berufsbildung, Mittel- und Hochschulen  
Parlamentsdienste  
Traktandenliste Kantonsrat