

Gesetzesinitiative «Mindestlohn-Initiative»

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates
an den Kantonsrat von Solothurn
vom 17. September 2024, RRB Nr. 2024/1480

Zuständiges Departement

Volkswirtschaftsdepartement

Vorberatende Kommissionen

Umwelt-, Bau- und Wirtschaftskommission
Finanzkommission

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	3
1. Ausgangslage.....	5
1.1 Einreichung und Zustandekommen der Initiative.....	5
1.2 Wortlauf des Initiativbegehrens.....	5
1.3 Begründung des Initiativkomitees.....	5
1.4 Weiteres Vorgehen.....	6
2. Verhältnis zur Planung	6
3. Hauptinhalte der Initiative	6
4. Würdigung der Initiative	7
4.1 Ziel der Initiative.....	7
4.2 Verfassungsmässige Zulässigkeit von Mindestlöhnen.....	7
4.2.1 Erreichung verfassungsrechtlicher Sozialziele.....	7
4.2.2 Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit.....	7
4.3 Situation in anderen Kantonen.....	8
4.4 Arbeitsökonomische Analyse von Mindestlöhnen – Internationaler Vergleich.....	8
4.4.1 Vorbemerkungen.....	9
4.4.2 Auswirkungen auf die Beschäftigung	9
4.4.3 Auswirkungen auf die Lohnverteilung und auf die Schattenwirtschaft.....	11
4.4.4 Rückschlüsse der Analyse für die Schweiz und den Kanton Solothurn.....	12
4.5 Analyse der Folgen von Mindestlöhnen im Kanton Solothurn	12
4.5.1 Generelle Vergleichbarkeit von Mindestlöhnen	12
4.5.2 Schweizerische Studien zu Mindestlöhnen	12
4.6 Einführung eines Mindestlohnes im Kanton Solothurn	14
4.7 Höhe des Mindestlohns	14
5. Auswirkungen.....	15
5.1 Personelle und finanzielle Konsequenzen	15
5.2 Vollzugsmassnahmen	15
5.3 Folgen für die Gemeinden.....	16
5.4 Wirtschaftlichkeit.....	16
6. Rechtliches	16
7. Antrag.....	16
8. Beschlussesentwurf.....	17

Kurzfassung

Die Gesetzesinitiative «Mindestlohn», in Form einer Anregung, fordert, dass ein kantonaler Mindestlohn fixiert werden soll. Dieser soll 23 Franken brutto pro Arbeitsstunde betragen. Hinzu sollen Ferien- und Feiertagsentschädigungen kommen. Viele Angestellte in der Reinigungsbranche, im Detailhandel, in der Gastronomie, im Garten- und Landschaftsbau und in Coiffeur-Salons würden bei einer Vollzeitarbeit Löhne von weniger als 4'000 Franken erhalten. Der Mindestlohn soll zur Verbesserung der Lebensbedingungen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer führen und vor Armut trotz Erwerbstätigkeit schützen. Der Mindestlohn soll jährlich gemäss der Lohn- und Preisentwicklung angepasst werden, sofern sich diese positiv entwickelt.

Während mit der Einführung eines Mindestlohnes auf der einen Seite ein in der Verfassung des Kantons Solothurn (KV; BGS 111.1) normiertes Sozialziel erreicht werden kann, wird auf der anderen Seite die Wirtschaftsfreiheit der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber eingeschränkt.

Die Wirkung von Mindestlöhnen auf die Beschäftigung bzw. auf die Arbeitslosigkeit gehört zu den umstrittensten und den häufigsten untersuchten Themen im Bereich der Arbeitsmarktökonomie. Ein Mindestlohn kann sich einerseits negativ auf die Beschäftigungssituation auswirken, wenn der Mindestlohn den Gleichgewichtslohn übersteigt. Andererseits kann sich ein Mindestlohn über dem Gleichgewichtslohn motivierend auf die Stellensuche von arbeitslosen Personen auswirken. In der Folge erhöht sich das Angebot an Arbeitskräften. Eine wirklich eindeutige Aussage zu einem positiven Beschäftigungseffekt von Mindestlöhnen kann anhand der empirischen Studien jedoch nicht gemacht werden.

Der von den Initiantinnen und Initianten geforderte Mindestlohn von 23 Franken ist, im Vergleich zu denjenigen Kantonen, die einen kantonalen Mindestlohn fixiert haben, relativ hoch.

Vor diesem Hintergrund empfehlen wir dem Kantonsrat die Initiative abzulehnen.

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachfolgend Botschaft und Entwurf über die Gesetzesinitiative «Mindestlohn-Initiative».

1. Ausgangslage

1.1 Einreichung und Zustandekommen der Initiative

Das Initiativbegehren wurde im Amtsblatt Nr. 18 vom 5. Mai 2023 publiziert. Die Sammelfrist läuft bis am 5. November 2024.

Das Initiativkomitee hat die Gesetzesinitiative «Mindestlohn-Initiative» am 19. März 2024 mit 3'740 beglaubigten Unterschriften eingereicht. Die Staatskanzlei hat gleichentags verfügt, dass die Gesetzesinitiative zustande gekommen ist, dem Kantonsrat Kenntnis vom Initiativbegehren gegeben und das Volkswirtschaftsdepartement beauftragt, Botschaft und Entwurf an den Kantonsrat auf Zustimmung oder Ablehnung auszuarbeiten. Die Vorlage ist spätestens Anfang November 2024 dem Kantonsrat zu unterbreiten.

1.2 Wortlauf des Initiativbegehrens

Das Initiativbegehren wurde als Gesetzesinitiative in Form einer Anregung eingereicht. Es lautet wie folgt:

Es ist ein Gesetz für einen geregelten, kantonalen Mindestlohn zu erarbeiten, das folgende Anforderungen erfüllt:

1. Das Gesetz bezweckt die Verbesserung der Lebensbedingungen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Insbesondere schützt es sie vor Armut trotz Erwerbstätigkeit. Zu diesem Zweck legt das Gesetz einen Mindestlohn fest.
2. Der Mindestlohn beträgt 23 Franken brutto pro Arbeitsstunde. Ferien- und Feiertagsentschädigungen sind nicht einberechnet.
3. Die Ausnahmen sind festzulegen.
4. Der Mindestlohn wird jährlich gemäss der Lohn- und Preisentwicklung (Mischindex) angepasst, sofern sich diese positiv entwickelt. Massgebend ist der Augustindex des Vorjahres. Die Anpassung erfolgt jeweils auf den 1. Januar. Basisindex ist der Dezemberindex 2022.

1.3 Begründung des Initiativkomitees

Zur Begründung wurde in der Initiative Folgendes festgehalten: «Der Alltag wird immer teurer. Doch während Krankenkassenbeiträge und Mieten immer weiter steigen, bleiben die Löhne tief. Für die Betroffenen ist es kaum möglich, am Monatsende alle Rechnungen zu bezahlen. Einmal ins Kino oder mit der Familie ins Restaurant zu gehen, wird zum unbezahlbaren Luxus. Und weil der Lohn nicht reicht, arbeiten Angestellte mit Tieflöhnen viel länger als der Durchschnitt. Darunter leidet das Familienleben.

Betroffen von Tieflöhnen sind vor allem Frauen und Menschen mit Migrationserfahrung. Und das, das ganze Leben, weil tiefe Löhne auch tiefe Renten bedeuten. Als Deutschland unter Angela Merkel einen Mindestlohn einführte, malten rechte Ökonomen den Teufel an die Wand. So

wie es jetzt unsere Arbeitgeberverbände bei uns in der Schweiz machen. Eingetreten ist das Gegenteil. Die Tieflöhne sind gestiegen und es gingen keine Arbeitsplätze verloren. Die gleiche Erfahrung machten die Kantone Jura, Tessin, Genf und Neuenburg. Ein Mindestlohn funktioniert.

Ein Mindestlohn schützt vor Armut. Wer arbeitet, soll davon leben können, und zwar ohne Unterstützung und zusätzliche Zweitjobs. Mit einem Mindestlohn schützen wir alle Menschen vor Tiefelöhnen.

Auch dem Gewerbe hilft ein Mindestlohn. Menschen, die durch einen Mindestlohn mehr verdienen, werden mehr konsumieren. Sie können sich endlich einen Kaffee oder einen Haarschnitt leisten.

Erfahrungen aus der Schweiz und dem Ausland zeigen, dass ein zurückhaltend angesetzter Mindestlohn nicht zum Abbau von Arbeitsplätzen führt, sondern die Wirtschaft belebt. Diese Auswirkungen sind wissenschaftlich vielfach belegt.

Solothurner Arbeitgeber werden vor ausländischen Firmen geschützt, deren Geschäftsmodell nur wegen Dumpinglöhnen funktioniert. Lokale KMU's werden so vor der unfairen Konkurrenz abgesichert, die lediglich Armutslöhne zahlen will.

Bei den meisten Betroffenen handelt es sich keinesfalls um eine vorübergehende Situation. Viele Menschen mit Tiefelöhnen müssen vom Sozialstaat unterstützt werden. Und wer den Grossteil des Arbeitslebens zu tiefen Löhnen arbeitet, ist nach der Pensionierung von Altersarmut betroffen. Was die Unternehmen heute bei den Löhnen sparen, zahlt die Gesellschaft also morgen bei den Ergänzungsleistungen drauf.

Es kann nicht sein, dass die Allgemeinheit mit Sozialhilfegeldern oder später mit Ergänzungsleistungen Arbeitgeber:innen subventioniert. Auch Arbeitnehmer:innen in Tieflohnbranchen sollen die Lebensqualität unseres schönen Kantons geniessen können.»

1.4 Weiteres Vorgehen

Für Initiativen in der Form einer Anregung unterbreitet der Regierungsrat dem Kantonsrat Botschaft und Entwurf innert sechs Monaten nach der Einreichung auf Ablehnung oder Zustimmung (§ 41 Abs. 2 des Kantonsratsgesetzes vom 24. September 1989¹⁾). Der Kantonsrat stellt dem Volk Antrag auf Annahme oder Ablehnung des Begehrens. Er kann der Initiative einen Gegenvorschlag gegenüberstellen. Die Volksabstimmung findet innert einem Jahr statt, wenn ihr der Kantonsrat nicht zustimmt, das bedeutet vorliegend bis spätestens am 9. Februar 2025. Stimmt ihr der Kantonsrat oder das Volk zu, so unterbreitet der Regierungsrat innert 15 Monaten nach der Annahme einen dem Begehren entsprechenden Entwurf.

2. Verhältnis zur Planung

Die «Mindestlohn-Initiative» ist weder im Legislaturplan 2021 – 2025 noch im integrierten Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) für die Jahre 2024 – 2027 vorgesehen bzw. abgebildet.

3. Hauptinhalte der Initiative

Die Initiative wurde als Gesetzesinitiative in Form einer Anregung eingereicht. Dennoch bestimmen die Initianten in wesentlichen Teilen den Inhalt der noch zu erarbeitenden Gesetzesartikel. Die Hauptinhalte der Initiative sind:

¹⁾ BGS 121.1.

- Erarbeitung eines Gesetzes mit dem Zweck der Verbesserung der Lebensbedingungen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Das Gesetz soll insbesondere vor Armut trotz Erwerbstätigkeit schützen und zu diesem Zweck einen Mindestlohn von 23 Franken festlegen.
- Ausnahmen zum Mindestlohn sollen möglich sein und im Gesetz festgehalten werden. Das Initiativkomitee sieht die Möglichkeit von Ausnahmen vor für Praktikas, bei Ferienjobs für Schülerinnen und Schüler, bei Lernenden oder Personen, die an Programmen zur beruflichen Integration teilnehmen.

4. Würdigung der Initiative

4.1 Ziel der Initiative

Die Initiative fordert einen Mindestlohn von 23 Franken auf Gesetzesstufe für alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Kanton Solothurn (Teilzeit- und Vollzeitpensen), wobei Ausnahmen möglich sein sollen.

4.2 Verfassungsmässige Zulässigkeit von Mindestlöhnen

4.2.1 Erreichung verfassungsrechtlicher Sozialziele

Kantonale Mindestlöhne gibt es in der Schweiz nur wenige. Sie sind aus Sicht der Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kanton zulässig, solange die Bestimmungen den sozialpolitischen Schutz von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern zum Gegenstand haben.

Gemäss Artikel 22 Absatz 1 Buchstabe d der Verfassung des Kantons Solothurn (KV) vom 8. Juni 1986¹⁾ strebt der Kanton auf dem Weg der Gesetzgebung danach, dass im Rahmen seiner Zuständigkeit und der verfügbaren Mittel jeder seinen Unterhalt durch Arbeit zu angemessenen Bedingungen bestreiten kann und gegen die Folgen der Arbeitslosigkeit geschützt ist. Ein Mindestlohn bezweckt die Verbesserung der Arbeitsbedingungen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, indem er sie vor Armut, trotz Erwerbstätigkeit, schützt. Ein Mindestlohn entspricht somit dem in Artikel 22 Absatz 1 Buchstabe d KV normierten Sozialziel.

Bei der Bekämpfung von Tieflöhnen greift das heutige System, in welchem dank sozialpartnerschaftlichen Lohnverhandlungen Lohnerhöhungen erzielt, Gesamtarbeitsverträge verhandelt und dadurch Arbeitsbedingungen verbessert sowie durch entsprechende Kontrollen durch die zuständigen Organe die Umsetzung der vereinbarten Rahmenbedingungen durchgesetzt werden, entsprechend präventiv bzw. korrigierend ein. Die konsequenten Bestrebungen, zu tiefe Löhne zu verhindern, führen dazu, dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer keine oder weniger staatliche Unterstützung benötigen und ihren Lebensunterhalt mit ihrem Gehalt bestreiten können und somit nicht von Arbeitsarmut betroffen sind. So wird das Sozialversicherungssystem und schliesslich der Staat entlastet, in dem weniger Sozialhilfe oder Versicherungsbeiträge bezogen werden.

4.2.2 Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit

Während mit der Einführung eines Mindestlohnes auf der einen Seite ein in der KV normiertes Sozialziel erreicht wird, wird auf der anderen Seite die Wirtschaftsfreiheit der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber eingeschränkt.

¹⁾ BGS 111.1.

Ein Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit ist gemäss gefestigter Bundesgerichtspraxis zulässig, wenn ein Gesetz im formellen Sinn vorliegt, durch ein öffentliches Interesse oder durch den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt ist und die Verhältnismässigkeit sowie der Kerngehalt des Grundrechts gewahrt bleiben (Art. 36 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft [BV] vom 18. April 1999¹⁾). Die Einführung eines Mindestlohnes eignet sich grundsätzlich als Mittel zur Armutsbekämpfung, indem es den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern ermöglicht, ihre eigenen Bedürfnisse ohne Inanspruchnahme von Sozialhilfe zu decken.

Gemäss Ansicht des Bundesgerichts²⁾ verletzen kantonale Mindestlöhne die in Artikel 27 BV verankerte Wirtschaftsfreiheit nicht, solange sie auf einem relativ tiefen Niveau angesetzt sind, d.h. nahe dem Mindesteinkommen, das sich aus dem System der Sozialversicherungen oder der Sozialhilfe ergibt, und somit sozialpolitischen Charakter haben. Sozialpolitische Massnahmen dienen nicht primär ökonomischen Zwecken, sondern u. a. der Verbesserung der Lebensqualität. Sie sind darauf ausgelegt, der Allgemeinheit oder einem grossen Teil der Bevölkerung, Wohlstand zu bringen oder den Wohlstand durch Verbesserung der Lebensbedingungen, der Gesundheit oder bessere Vereinbarung von Arbeit und Familie zu vermehren.

Alternativ zu einem Gesetz im formellen Sinn, könnte ein Mindestlohn grundsätzlich auch über Gesamt- und Normalarbeitsverträge eingeführt werden. Gesamtarbeitsverträge sind zivilrechtliche Vereinbarungen zwischen den Sozialpartnern, welche immer wieder unter den Sozialpartnern verhandelt werden müssen, um eine Einigung zu erzielen. Mit Normalarbeitsverträgen kann der Staat gewisse Richtlinien vorgeben, sofern bestimmte Voraussetzungen gegeben sind. Entsprechend lassen sich Mindestlöhne durch Gesamt- und Normalarbeitsverträge nicht einheitlich und flächendeckend einführen.

Mindestlöhne sind, sofern korrekt ausgestaltet, grundsätzlich verfassungsmässig zulässig.

4.3 Situation in anderen Kantonen

Kantonale Mindestlöhne gibt es in der Schweiz wenige. Der Kanton Neuenburg hat seit August 2017 einen kantonalen Mindestlohn. Dieser wurde in das kantonale Gesetz über die Beschäftigung und die Arbeitslosenversicherung integriert und beträgt heute 21.09 Franken pro Stunde. Im Kanton Jura trat ein kantonaler Mindestlohn in einem eigenen Gesetz am 1. Februar 2018 in Kraft. Gegenwärtig beträgt dieser 20.60 Franken. Im Kanton Tessin hat das Volk Mitte 2015 die kantonale Mindestlohninitiative gutgeheissen. Der entsprechende Gesetzeserlass trat im Januar 2021 in Kraft. Heute beträgt der Mindestlohn je nach Wirtschaftszweig 19.75 bis 20.25 Franken. Im Kanton Genf wurde 2011 die Einführung eines Mindestlohns abgelehnt. Die in der Folge erneut lancierte Initiative wurde im Februar 2019 für gültig erklärt. Gemäss der Empfehlung der Wirtschaftskommission des Kantons Genf hat das Kantonsparlament diese am 31. Oktober 2019 verworfen. Anlässlich der Volksabstimmung vom 27. September 2020 wurde die Initiative ohne Gegenvorschlag angenommen und der entsprechende kantonale Mindestlohn im November 2022 eingeführt. Dieser beträgt derzeit 24.32 Franken. Das Stimmvolk des Kantons Basel-Stadt hat dem Gegenvorschlag des Regierungsrates und des Parlamentes in der Volksabstimmung zur Mindestlohn-Initiative vom 13. Juni 2021 zugestimmt. Das entsprechende Gesetz und die Verordnung wurden per 1. Juli 2022 in Kraft gesetzt. Der derzeitige Mindestlohn beträgt 21.70 Franken.

In den Kantonen Bern, St. Gallen, Freiburg, Thurgau und Wallis wurden entsprechende Vorstösse durch das Parlament abgewiesen. Auf Bundesebene wurde eine diesbezügliche Initiative 2014 abgelehnt.

4.4 Arbeitsökonomische Analyse von Mindestlöhnen – Internationaler Vergleich

¹⁾ SR 101.

²⁾ BGE 143 I 403 E. 5.2 mit weiteren Hinweisen.

4.4.1 Vorbemerkungen

Die Einführung eines Mindestlohnes im Kanton Solothurn wirft Fragen zu seinem möglichen Einfluss auf den Wirtschaftsstandort Solothurn auf. Der Frage, wie sich die Einführung eines Mindestlohnes auf die Arbeitsplätze, die Lohnstruktur und die Schwarzarbeit (sog. Schattenwirtschaft) auswirkt, wurde im Rahmen einer Literaturstudie nachgegangen.

Eine Analyse der bestehenden nationalen und internationalen Literatur kann im besten Fall Erkenntnisse zu den aufgeworfenen Fragen liefern. Mehrere Faktoren erschweren jedoch ein solches Vorgehen: So sind bis heute nur wenige schweizerische, empirische Studien zum Einfluss von Mindestlöhnen auf Wirtschaft und Beschäftigung bekannt. Demgegenüber gibt es eine umfangreiche internationale Literatur. Die Anzahl der internationalen Studien ist jedoch so hoch, dass sie im Rahmen dieses Dokuments nicht vollständig wiedergegeben werden kann. Deshalb wurden diejenigen Studien ausgewählt, die einerseits zu den bekanntesten Forschungsarbeiten gehören und andererseits den heutigen Stand des Wissens abbilden.

4.4.2 Auswirkungen auf die Beschäftigung

Die Wirkung von Mindestlöhnen auf die Beschäftigung bzw. auf die Arbeitslosigkeit gehört zu den umstrittensten und zugleich den häufigsten untersuchten Themen im Bereich der Arbeitsmarktökonomie. Das neoklassische Grundmodell prognostiziert, dass sich der Mindestlohn negativ auf die Beschäftigungssituation auswirkt. Denn bei einem Mindestlohn über dem Gleichgewichtslohn übersteigen die marginalen Kosten – bei gegebener Produktion – die marginalen Erträge der Produktion. Der Unternehmensgewinn sinkt und die Arbeitsnachfrage wird deswegen angepasst. Eine Reduktion der Nachfrage wird soweit vorgenommen, bis die Produktionskosten einer zusätzlichen Einheit deren Erlös entsprechen.

Gleichzeitig wirkt ein Mindestlohn über dem Gleichgewichtslohn motivierend auf die Stellensuche von Arbeitslosen. In der Folge erhöht sich das Angebot an motivierten Arbeitskräften. Schliesslich kommt es aufgrund der vorhandenen Stellen und der zusätzlichen Stellensuchenden zu unfreiwilliger Arbeitslosigkeit. Hingegen entfaltet ein Mindestlohn, der niedriger ist als der Gleichgewichtslohn, keine Wirkung. Das Modell basiert jedoch auf restriktiven Annahmen, die in vielerlei Hinsicht kritisiert werden können, schwer nachweisbar und daher umstritten sind (vgl. z.B. Boeri (2013)¹).

Die Modellprognose der Neoklassik für einen negativen Beschäftigungseffekt findet in vielen Studien Bestätigung: Beispielsweise zeigten Studien von Neumark und Wascher (1992)² und Currie und Fallick (1996)³ für die USA sowie Abowd (2000)⁴ für Frankreich und die USA empirische Belege für den negativen Einfluss des Mindestlohns auf die Beschäftigung. In ihrer umfassenden Meta-Analyse⁵ kamen Neumark und Wascher (2007)⁶ zum Schluss, dass bei der überwiegenden Mehrheit (zwei Drittel) der über 100 Studien der Mindestlohn mit einem negativen Beschäftigungseffekt einhergeht – insbesondere für geringqualifizierte oder unerfahrene (junge) Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Eine positive Wirkung wurde von 8 Prozent der Studien

¹) Boeri, T. und Ours, J.C. Van. (2013: *The Economics of Imperfect Labor Markets*; Princeton, N.J., Princeton UP.

²) Neumark, D. und Wascher, W. (1992): *Employment Effects of Minimum and Subminimum Wages: Panel Data on State Minimum Wage Laws*, *ILR Review*, 46(1), S. 55-81.

³) Currie, J. und Fallick, B.C. (1996): *The Minimum Wage and the Employment of Youth: Evidence From the NLSY*, *Journal of Human Resources* 31(2), S. 404-428.

⁴) Abowd, J.M., Kramarz, F., Lemieux, T. und Margolis, D.N. (2000) : *Minimum Wages and youth employment in France and the United States*, NBER Chapters, in: *Youth Employment and Joblessness in advanced Countries*, S. 427-472, National Bureau of Economic Research, Inc..

⁵) Die Methode der Meta-Analyse besteht darin, die Resultate einer möglichst grossen Zahl von empirischen Forschungsarbeiten zu vereinen, um daraus einen dominierenden Effekt abzuleiten.

⁶) Neumark, D. und Wascher, W. (2007): *Minimum Wages and Employment*, *Foundations and Trends in Microeconomics*, 3(1-2), S. 1-182.

aufgezeigt; die restlichen Arbeiten fanden keinen signifikanten Zusammenhang. Zu einem ähnlichen Ergebnis gelangt Boockmann (2010)¹⁾. In seiner Meta-Analyse von 15 verschiedenen Industriestaaten kam er zu dem Resultat, dass knapp 32 Prozent der Studien signifikant negative Beschäftigungseffekte aufwiesen; rund 8 Prozent der Studien fanden signifikant positive Effekte. Ferner variieren gemäss Boockmann die Effekte von Land zu Land.

Die Einführung oder die Erhöhung des Mindestlohnes kann unterschiedliche Beschäftigungseffekte mit sich bringen (siehe auch Flückiger (2014)²⁾:

- Anpassungen der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber aufgrund der Einführung des Mindestlohnes; anstatt Entlassungen vorzunehmen, wird die Anzahl der Arbeitsstunden pro Person geändert;
- Kompensierung der Lohnerhöhung durch Senkung der Lohnnebenleistungen;
- Kostenweitergabe, indem der Mindestlohn auf die Preise der produzierten Güter umgelegt wird.

Diese Hypothesen fanden in den Studien von Machin und Manning (1994)³⁾ und Dickens (1999)⁴⁾ für das Vereinigte Königreich Bestätigung. Auch Card und Krueger (1994)⁵⁾ stellten für die USA eine positive Auswirkung des Mindestlohns fest. Ihre Studie, die auf einem Difference-in-Difference⁶⁾ Ansatz beruht, ging der Frage nach, ob die Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns in New Jersey im Jahr 1992 positive Beschäftigungseffekte in Schnellrestaurants herbeiführte. Weitere Studien – wie beispielsweise Dube (2010)⁷⁾ und Giuliano (2013)⁸⁾ für die USA – zeigten nur sehr kleine bis gar keine Beschäftigungseffekte auf. Dabei wies jedoch beispielsweise Dube (2010) darauf hin, dass die Ergebnisse nur für einen relativ tiefen Mindestlohn Gültigkeit hätten. Auch die Studie von Doucouliagos und Stanley (2009)⁹⁾, die anhand eines Meta-Analyse-Ansatzes 1'474 geschätzte Mindestlohnelasticitäten analysierten, kam zum Schluss, dass bei einer Berücksichtigung von Stichprobenverzerrungen kein aussagekräftiger negativer Beschäftigungseffekt vorliegt.

Zusammengefasst kann auf der Grundlage der Theorie und der Empirie keine eindeutige Aussage zum Beschäftigungseffekt von Mindestlöhnen getroffen werden. Die widersprüchlichen empirischen Ergebnisse können zudem auf die verschiedenen, in den Studien verwendeten methodischen Ansätze zurückgeführt werden und die Auswirkungen des Mindestlohns unterscheiden sich je nach gewählter theoretischer Grundlage. Auch wenn diverse Studien negative Auswirkungen auf die Beschäftigung zeigen, so gibt es auch signifikante Hinweise auf positive Effekte. Die neoklassische Theorie zeigt, dass die Höhe des Mindestlohnes entscheidend ist für die entsprechende Wirkung. Somit wird voraussichtlich die Ausgestaltung des Mindestlohns darüber entscheiden, ob die Auswirkungen auf die Beschäftigung positiv oder negativ sind.

¹⁾ Boockmann, B. (2010): The Combined Employment Effects of Minimum Wages and Labor Market Regulation: a Meta-Analysis, *Applied Economics Quarterly*, 61 (Supplement), Berlin: Duncker & Humblot, S. 167-188.

²⁾ Flückiger, Y. (2014): Der Mindestlohn – ein umstrittenes Thema, *Die Volkswirtschaft*, 4, S. 11-13.

³⁾ Machin, S. und Manning, A. (1994): The Effects of Minimum Wages and Wage Dispersion on Employment: Evidence from the U.K. Wages Councils, *ILR Review*, 47(2), S. 319-329.

⁴⁾ Dickens, R., Machin, S. und Manning, A. (1999): The Effects of Minimum Wages on Employment: Theory and Evidence from Britain, *Journal of Labor Economics*, 17(1), S. 1-22.

⁵⁾ Card, D. und Krueger, A.B. (1994): Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania, *American Economic Review*, 48(4), S. 772-793.

⁶⁾ Beim Difference-in-Difference (DiD) Ansatz handelt es sich um ein quasi-experimentelles Forschungsdesign mit Treatment- und Kontrollgruppe. Unter Verwendung von Längsschnittdaten werden die Differenz zwischen der Treatment- und der Kontrollgruppe nach Einführung einer Intervention untersucht. So kann der kausale Effekt festgestellt und dessen Stärke beschrieben werden. Häufig wird DiD verwendet, um die Auswirkung einer bestimmten Massnahme (z.B. Verabschiedung eines Gesetzes) abzuschätzen.

⁷⁾ Dube, A., Lester, T.W. und Reich, M. (2010): Minimum wage effects across state borders: Estimates using contiguous counties, *The Review of Economics and Statistics*, 92(4), S. 945-964.

⁸⁾ Giuliano, J. (2013): Minimum wage effects on employment, substitution and the teenage labor supply: Evidence from personnel data. *Journal of Labor Economics*, 31(1), S. 155-194.

⁹⁾ Doucouliagos, H. und Stanley, T.D. (2009): Publication Selection Bias in Minimum Wage Research? A Meta-Regression Analysis, *British Journal of Industrial Relations*, 47(2), S. 406-428.

4.4.3 Auswirkungen auf die Lohnverteilung und auf die Schattenwirtschaft

Der Mindestlohn kann zu einer Erhöhung des Lohnes am unteren Rand der Lohnverteilung führen. Gleichwohl kann eine Lohnerhöhung durch die Reduktion der vertraglich vereinbarten Arbeitszeit ganz oder teilweise nivelliert werden (vgl. Zilius und Bruttel (2018)¹⁾). Darüber hinaus können über sogenannte „Spillover-Effekte“ auch Löhne, die nicht an der Mindestlohnschwelle angesiedelt sind, einer Veränderung unterliegen. Dabei ist unklar, ob die Löhne in höheren Lohnsegmenten aufgrund der Kompensierung der höheren Lohnkosten sinken oder aber sich erhöhen, da beispielsweise die Lohnstruktur innerhalb des Unternehmens beibehalten wird (vgl. Burauel (2018)²⁾). Die internationalen Erkenntnisse zeigen fast ausnahmslos, dass (höhere) Mindestlöhne zu einer gleichmässigeren Lohnverteilung am unteren Ende der Löhne führen.

Für den Verteilungseffekt von Bedeutung ist u.a. auch die Durchsetzung des Mindestlohnes (Non-Compliance). Beispielsweise zeigt Neumark (2004)³⁾ in der Analyse für die USA, dass Mindestlöhne am stärksten auf das untere Ende der Verteilung wirken. Diese positive Wirkung kann jedoch durch die Senkung der gearbeiteten Stunden und durch andere negative Beschäftigungseffekte abgeschwächt werden. Auch Dickens und Manning (2004)⁴⁾ und Dolton (2012)⁵⁾ fanden in ihren empirischen Studien für Grossbritannien eine Verringerung der Ungleichheit am unteren Ende der Lohnverteilung. Im Fall von Deutschland identifizierten Caliendo (2017)⁶⁾ insgesamt überproportionale Wachstumsraten für Löhne im untersten Quintil der Lohnverteilung. Des Weiteren stellten sie wie auch Burauel (2018) fest, dass ein nennenswerter Anteil von mindestlohnberechtigten Beschäftigten auch nach der Mindestlohnreform in Deutschland unterhalb des Mindestlohns entlohnt wird (Non-Compliance). Eine Auswertung des Forschungsinstituts Resolution Foundation⁷⁾ ergab für Grossbritannien, dass rund 23 Prozent der anspruchsberechtigten Angestellten keinen Mindestlohn erhalten.

Als Folge von Beschäftigungseffekten kann der Mindestlohn zusätzlich zur Zunahme der Schattenwirtschaft führen. So besteht das Risiko, dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in die Schwarzarbeit ausweichen, wenn sie ihre Anstellung verlieren. Dieses Risiko besteht aber beim Verlust einer Anstellung generell und nicht nur im Zusammenhang mit Mindestlöhnen. Ein weiterer Grund für die Zunahme der Schattenwirtschaft könnte sein, dass infolge der höheren Absatzpreise keine Nachfrage mehr für die angebotenen Leistungen vorhanden ist. Demgegenüber besteht auch die Möglichkeit von gegenteiligen Effekten, indem der Mindestlohn einen Rückgang von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern im informellen Sektor bewirkt. In diesem Fall fungiert der Mindestlohn als «Effizienzlohn» und erhöht damit die Attraktivität der formellen Stellen für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer.

Zusammengefasst zeigt sich auch hier, dass die internationalen Erkenntnisse uneinheitlich sind. Dabei liegt der Fokus der meisten Studien, die dieses Thema beleuchten, auf Entwicklungs- und Schwellenländern (vgl. Boeri (2011)⁸⁾). Zum Beispiel zeigten Dreher und Schneider (2006)⁹⁾ in ihrer Untersuchung über die Wirkung von Arbeitsmarktregulierungen im Allgemeinen, darunter auch von Mindestlöhnen, auf die Grösse des Schwarzmarktsektors einer Volkswirtschaft einen positiven Zusammenhang. Ferner wurde die Auswirkung des Mindestlohnes auf die informelle

¹⁾ Zilius, J. und Bruttel, O. (2018): Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns – Bilanz nach fast vier Jahren, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Springer, Heideberg, 98(10), S. 711-717.

²⁾ Burauel, P., Grabka, M.M., Schröder, C., Caliendo, M., Obst, C. und Preuss, M. (2018): Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Lohnstruktur, Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission.

³⁾ Neumark, D., Schweizer, D. und Wascher, D. (2004): Minimum Wage Effects throughout the Wage Distribution, Journal of Human Resources, 39(2), S. 12-13.

⁴⁾ Dickens, R. und Manning, A. (2004): Has the National Minimum Wage reduced UK Wage Inequality? Journal of the Royal Statistical Society Series A, 167 (4), S. 613-626.

⁵⁾ Dolton, P., Bondibene, C.R. und Wadsworth, J. (2012): Employment, inequality and the UK National Minimum Wage over the Medium-Term, Oxford Bulletin of Economics and Statistics, 74(1), S. 78-106.

⁶⁾ Caliendo, M., Fedorets, A., Preuss, M., Schröder, C. und Wittbrodt, L. (2017): The Short-Term Distributional Effects of the German Minimum Wage Reform, IZA Discussion Papers Nr. 11246.

⁷⁾ D'Arcy, C. (2018): Low Pay Britain 2018, Resolution Foundation Report.

⁸⁾ Boeri, T. Garibaldi, P. und Ribeiro, M. (2011): The lighthouse effect and beyond, Review of Income and Wealth, 57(1), S. 54-78.

⁹⁾ Dreher, A. und Schneider, F. (2006): Corruption and the Shadow Economy: An Empirical Analysis, KOF Working Paper Series, Nr. 123.

Arbeit in den EU-Ländern u.a. von Packard (2012)¹⁾ untersucht, wobei die Folgen eines Mindestlohnes von Land zu Land unterschiedlich ausfallen. Konkret zeigten sie in ihrer Studie auf, dass bei den kürzlich beigetretenen EU-Mitgliedstaaten wie auch bei den südlichen EU-Volkswirtschaften mit der Erhöhung des Mindestlohnes die informelle Beschäftigung steigt. Dabei wurde die Schattenwirtschaft als Anteil der Arbeitskräfte ohne Vertrag und informelle Selbständigkeit an der Gesamtbeschäftigung gemessen. Für die älteren, nordischen Mitgliedsländer gilt ein entgegengesetzter Effekt: Ein höherer Mindestlohn führt zu einem kleineren Anteil an Arbeitskräften ohne Vertrag. Vor diesem Hintergrund lässt sich aus den internationalen Erkenntnissen zur Auswirkung auf die Lohnstruktur und Schattenwirtschaft kein eindeutiges Resultat herleiten. Auch hier scheint es u.a. darauf anzukommen, wie die Regelungen zum Mindestlohn ausgestaltet sind. Nicht zu vernachlässigen ist jedoch auch, welchen Stellenwert die Bekämpfung von Schwarzarbeit generell in einer Volkswirtschaft einnimmt. Diese hat bekanntlich in den vergangenen Jahren an Bedeutung zugenommen.

4.4.4 Rückschlüsse der Analyse für die Schweiz und den Kanton Solothurn

Die Ergebnisse der Literaturanalyse, die mangels nationaler Literatur hauptsächlich auf internationaler Empirie aufbaut, kann nicht per se auf die Schweiz und erst recht nicht auf den Kanton Solothurn übertragen werden. Das bedeutet, dass die volkswirtschaftlichen Effekte auf den Kanton Solothurn nicht eindeutig zu identifizieren sind. Zudem sprechen zwei weitere Aspekte dagegen, dass Rückschlüsse direkt aus den Ergebnissen der Literaturanalyse auf die Region Solothurn gezogen werden können: Einerseits differenziert die Ausgestaltung der Arbeitsmarktpolitik, von der die Wirkung eines Mindestlohnes abhängt. Andererseits sind die Dimension, die Anspruchskriterien und auch die operativen Details länderspezifisch.

4.5 Analyse der Folgen von Mindestlöhnen im Kanton Solothurn

4.5.1 Generelle Vergleichbarkeit von Mindestlöhnen

Die Ergebnisse internationaler Studien können nicht ohne Weiteres auf die Schweiz übertragen werden. Die von der Initiative vorgeschlagene Mindestlohnhöhe von 23 Franken wäre im internationalen Quervergleich, absolut gemessen und umgerechnet in US-Dollar, ausgesprochen hoch. Aus ökonomischer Sicht ist es jedoch wichtig, auch das Kaufkraftniveau zu berücksichtigen. Dies zeigt zumindest ein internationaler Vergleich der kaufkraftbereinigten Mindestlöhne in US-Dollar sowie das Verhältnis von Mindest- zu Medianlohn (Kaitz-Index). Der von der Initiative geforderte Mindestlohn von 23 Franken, bereinigt um Kaufkraftunterschiede und ausgedrückt in US-Dollar, käme bei rund 19 US-Dollar zu liegen.

4.5.2 Schweizerische Studien zu Mindestlöhnen

Die Wirkung eines Mindestlohnes in der Schweiz ist und bleibt ein viel diskutiertes Thema. Neben der Analyse der internationalen Literatur wurden von verschiedensten Interessensgruppen auch einfachere Berechnungen durchgeführt, um die Folgen eines Mindestlohns aufzeigen zu können. Zweifellos können diese Berechnungen einem Vergleich mit den oben aufgeführten internationalen Erkenntnissen nicht standhalten. Dennoch bringen auch sie weitere Erkenntnisse und zeigen insbesondere die Positionen in der Schweiz, weshalb sie nachfolgend zwingend Erwähnung finden.

Das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), Avenir Suisse und Economiesuisse sprechen sich dagegen aus, dass empirische Befunde zum Mindestlohn auf Länder mit viel höherem Minimallohn übertragen werden können. So seien die Ergebnisse nicht zur Abschätzung der Wirkung geeignet, da der Mindestlohn sowohl absolut als auch in relativer Hinsicht deutlich höher liege als in den hauptsächlich untersuchten Ländern.

¹⁾ Packard, T.G., Koettl, J. und Montenegro, C. (2012): In from the Shadow: Integration Europe's Informal Labor, The World Bank.

Demgegenüber verweist der Bericht zum Mindestlohn des Schweizerischen Gewerkschaftsbunds (SGB)¹⁾ darauf, dass die unterschiedlichen Löhne durch entsprechende Differenzen zwischen der Arbeitsproduktivität erklärt werden können. Folglich ist aus Sicht der vom SGB beauftragten Expertengruppe²⁾ der Kaitz-Indikator von grösserer Bedeutung, um die wirtschaftlichen Folgen abzuschätzen. Hier würde der Kaitz-Indikator für Solothurn bei einem Mindestlohn von 23 Franken in der gleichen Grössenordnung wie Frankreich, Portugal und Slowenien liegen (vgl. Gerfin et al. (2002)³⁾).

So ging der Think-Tank Avenir Suisse mittels einer einfachen Schätzmethode unter der Verwendung verschiedener Lohnelastizitäten der Arbeitsnachfrage⁴⁾ der Frage nach, wie viele Arbeitsplätze ein nationaler Mindestlohn⁵⁾ von 22 Franken kosten würde⁶⁾: Die Erhöhung des Arbeitslohnes von 18.90 Franken auf 22 Franken entspricht einer prozentualen Erhöhung von 16.4 Prozent. Bei einer für den besten Fall angenommenen Arbeitsnachfrageelastizität von -0.2 ergibt sich eine Reduktion der betroffenen Stellen um -3.3 Prozent (16.4 Prozent / -0.2 = -3.3 Prozent). Dies entspricht bei einer Annahme von 330'000 betroffenen Stellen einem Abbau von 11'000 Arbeitsplätzen. Im mittleren Szenario resultiert ein Abbau von 32'000 und im Worstcase-Szenario ein solcher von 54'000 Arbeitsplätzen.

Der im Auftrag des Schweizerischen Gewerkschaftsbunds (SGB) im Jahr 2000 erstellte Bericht einer Expertengruppe⁷⁾ versuchte die wirtschaftlichen Auswirkungen von Mindestlöhnen in der Schweiz abzuschätzen: Neben dem Einfluss auf die Löhne und die Lohnsumme in den einzelnen Branchen analysierte die Gruppe anhand einer einfachen Berechnung die Kostenerhöhungen und Preiswirkungen. Gemäss der Expertengruppe läge die gesamtwirtschaftliche Preissteigerung – abhängig von der Höhe des Mindestlohnes – zwischen 0.4 Prozent und 1 Prozent. Eine deutliche Preiserhöhung sei bei den persönlichen Dienstleistungen (z.B. Wäschereien, Kosmetik- und Coiffeursalons), dem Reinigungs- und dem Gastgewerbe zu erwarten: Bei einem Mindestlohn von 3'350 Franken wären es 7.5 Prozent, 4.2 Prozent und 2.8 Prozent. Ferner wird im Bericht der SGB-Expertengruppe Mindestlohn aus dem Jahr 2011⁸⁾ mittels eines Überblicks über die internationalen Studien das Fazit gezogen, dass man insgesamt aufgrund der vorliegenden Forschungsergebnisse darauf schliessen müsse, dass Mindestlöhne keine Effekte auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit haben.

Wie im Artikel «Der Mindestlohn – ein umstrittenes Thema» von Flückiger (2014)⁹⁾ dargestellt, gibt es zahlreiche Ansätze, um zu erklären, weshalb ein Mindestlohn nicht zwangsläufig negative Auswirkungen auf die Beschäftigung haben muss. Zudem wird darauf hingewiesen, dass die Höhe des Mindestlohnes ebenfalls relevant sei, denn beispielsweise könne ein Mindestlohn von 4'000 Franken junge Menschen von einer nachobligatorischen Ausbildung abhalten, die ihren beruflichen Werdegang ergänzen und ihr Arbeitslosigkeitsrisiko verringern würde – mit negativen Folgen für das schweizerische Wirtschaftswachstum. Zum Schluss hält Flückiger fest, dass ein nationaler Mindestlohn von 22 Franken eher hoch angesetzt sei und dass dieser gegebenenfalls auf die Erwerbsbevölkerung ab 20 Jahren beschränkt werden sollte.

Auch im Bericht «Tieflöhne in der Schweiz – eine Situationsanalyse»¹⁰⁾ wird auf die negativen Auswirkungen eines Mindestlohnes von 22 Franken pro Stunde hingewiesen. So würden in der

¹⁾ Oesch, D. und Gaillard, S. (2000): Expertenbericht Mindestlöhne; Schweizerischer Gewerkschaftsbund/Union syndicale suisse, Bern.

²⁾ Mitglieder der Expertengruppe: Flückiger, Y., Freivogel, E., Gabathuler, T., Gaillard, S., Geiser, T., Mahon, P., Nova, C. und Spycher, S.

³⁾ Gerfin, M., Leu, R.E., Brun, S. und Tschöpe, A. (2002): Steuergutschriften, Mindestlöhne und Armut unter Erwerbstätigen in der Schweiz, 5, Bern, Seco, 2002 Print. Grundlagen der Wirtschaftspolitik.

⁴⁾ Drei unterschiedliche Szenarien: Arbeitsnachfrageelastizität von -0.2 (tiefes Szenario), -0.6 (mittleres Szenario) und -1 (hohes Szenario).

⁵⁾ Gemäss damaligen Schätzungen im Bericht des Seco (2013): Tieflöhne in der Schweiz und Alternativen zur Mindestlohn-Initiative im Bereich der Voraussetzungen für die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen und für den Erlass von Normalarbeitsverträgen.

⁶⁾ Unter <https://avenir-suisse.ch/wie-viele-arbeitsplaetze-kostet-der-mindestlohn/> abrufbar.

⁷⁾ Oesch, D. und Gaillard, S. (2000): Expertenbericht Mindestlöhne, Schweizerischer Gewerkschaftsbund/Union syndicale suisse, Bern.

⁸⁾ Bericht der SGB-Expertengruppe Mindestlohn (2011): Mindestlöhne, Situation und Handlungsbedarf.

⁹⁾ Flückiger, Y. (2014): Der Mindestlohn – ein umstrittenes Thema, Die Volkswirtschaft, 4, S. 11-13.

¹⁰⁾ Baumberger, D. und Weber, B. (2013): Tieflöhne in der Schweiz – eine Situationsanalyse, Die Volkswirtschaft, 93(9), S. 53-55.

Folge vor allem unqualifizierte Tätigkeiten relativ verteuert, was Rationalisierungsmassnahmen der Unternehmen erwarten lässt. Ferner wäre mit negativen Beschäftigungseffekten vor allem im Detailhandel, im Gast- und Beherbergungsgewerbe (Tourismus), im Reinigungsgewerbe, in der Hauswirtschaft, in der Landwirtschaft sowie bei persönlichen Dienstleistungen zu rechnen. Darüber hinaus könnte der Einstieg von Jugendlichen in den Arbeitsmarkt erschwert werden, was sich langfristig negativ auf ihre Erwerbslaufbahn auswirken könnte.

Zusammenfassend zeigt die Schweizer Literatur also ein vergleichbares Bild wie die internationale Literatur, d.h. die Effekte auf die Beschäftigung können sich sowohl positiv als auch negativ auswirken. Aufgrund dieser Erkenntnisse lässt sich daher festhalten, dass die Ausgestaltung eines Mindestlohnes entscheidend für die Beeinflussung der Beschäftigungseffekte zum Positiven oder zum Negativen hin ist.

4.6 Einführung eines Mindestlohnes im Kanton Solothurn

Von zentraler Bedeutung ist die Frage, welche Auswirkungen ein Mindestlohn auf den Wirtschaftsstandort Solothurn haben würde. Eine zuverlässige Vorhersage der Folgen für die Beschäftigung, die Lohnstruktur und die Schattenwirtschaft ist jedoch mit Schwierigkeiten verbunden. Im Rahmen der Analyse der internationalen und schweizerischen Literatur wurde aufgezeigt, dass für keinen Faktor eindeutige Effekte hergeleitet werden können. Die empirischen Ergebnisse sind sowohl für den Beschäftigungs- als auch für den Lohneffekt uneinheitlich. Weiter ist ungewiss, inwiefern die Auswirkungen des Mindestlohnes einzelne Branchen im Kanton Solothurn beeinflussen würden. Das Gleiche gilt für die Schattenwirtschaft. Ob die Einführung eines Mindestlohnes die Attraktivität der Schattenwirtschaft erhöht, ist anhand der empirischen Erkenntnisse unklar.

Die Analyse zeigt also, dass die empirischen Erkenntnisse in allen drei Bereichen – Beschäftigungs- und Lohneffekt sowie die Folgen für die Schattenwirtschaft – unklar sind und somit keine aussagekräftige Prognose über einen positiven Einfluss eines Mindestlohnes auf den Wirtschaftsstandort Solothurn zulässt.

4.7 Höhe des Mindestlohns

Der von den Initiantinnen und Initianten geforderte Mindestlohn von 23 Franken ist, im Vergleich zu denjenigen Kantonen, die einen kantonalen Mindestlohn fixiert haben, relativ hoch. Wie unter Ziffer 4.2 ausgeführt, ist ein Mindestlohn dann nicht verfassungswidrig, wenn er sich am Mindesteinkommen, das sich aus dem System der Sozialversicherungen und der Sozialhilfe ergibt, orientiert.

Gemäss Bundesgerichtsentscheid 143 I 403 vom 21. Juli 2017 betreffend Mindestlohn des Kantons Neuenburg werden folgende Positionen zur Berechnung des Mindestlohnes zugelassen:

- Allgemeiner Lebensbedarf gemäss den Ergänzungsleistungen für eine Einzelperson¹⁾
- Mietzinsrichtwert²⁾
- Krankenkassenprämien³⁾
- Sozialversicherungsleistungen (AHV, IV, EO, ALV, NBU, PK)

¹⁾ EL-Richtlinien 2018 bzw. 2019, Merkblatt EL 5.01, S.3 (<https://www.asb.bs.ch/alter-behinderung/ergaenzungsleistungen/formulare-merkblaetter.html>).

²⁾ EL-Richtlinien 2018 bzw. 2019, Merkblatt EL 5.01, S.3 (<https://www.asb.bs.ch/alter-behinderung/ergaenzungsleistungen/formulare-merkblaetter.html>).

³⁾ Verordnung des EDI über die Durchschnittsprämien 2019 der Krankenpflegeversicherung für die Berechnung der Ergänzungsleistungen bzw. Verordnung des EDI über die Durchschnittsprämien 2018 der Krankenpflegeversicherung für die Berechnung der Ergänzungsleistungen (SR 831.309.1).

Die Höhe des von den Initianten geforderten Mindestlohnes von 23 Franken für den Kanton Solothurn würde somit anhand folgender Berechnung hergeleitet:

Solothurn	2024	monatlich
Allgemeiner Lebensbedarf ¹⁾	20'100.00	1'675.00
Mietzinsrichtwerte ²⁾	14'652.00	1'221.00
Krankenkassenprämien ³⁾	6'612.00	551.00
Total notwendiger Nettojahreslohn	41'364.00	83.37 %
Variable Abzüge		
AHV/IV/EO	2'629.59	5.3 %
ALV	545.76	1.1 %
NBU	644.99	1.3 %
Pensionskasse ⁴⁾	4'430.62	8.93 %
Total Bruttojahreslohn	49'614.97	16.63 %
Stundenlohn bei 41.9 Std.-Woche⁵⁾	22.77	

Vergleich Festsetzung Mindestlohn in anderen Kantonen:

Basel-Stadt (Berechnung: 20.86 Franken / gerundet: 21 Franken), Jura (Berechnung: 19.25 Franken / gerundet: 20 Franken) und Neuenburg (Berechnung: 19.59 Franken / gerundet: 20 Franken). Die obige Berechnung basiert auf Zahlengrundlagen aus dem Jahr 2024. Die Berechnungen der erwähnten Beispieltkantone basieren auf Zahlengrundlagen vorangegangener Jahre.

5. Auswirkungen

5.1 Personelle und finanzielle Konsequenzen

Mit der beantragten Gesetzesinitiative würden die vorgesehenen Zuständigkeiten unverändert bleiben. Die Kommission der Kantonalen Arbeitsmarktpolitik (KAP) beobachtet den Arbeitsmarkt im Kanton Solothurn bezüglich Einhaltung der Arbeits- und Lohnbedingungen in allen Branchen ohne allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsvertrag (ave GAV). Zudem kontrolliert die KAP die Einhaltung von Normalarbeitsverträgen (NAV) mit zwingenden Mindestlöhnen. Das Amt für Wirtschaft und Arbeit führt im Auftrag der KAP die entsprechenden Kontrollen durch. Demnach würde sich an der Kontrolltätigkeit nichts ändern. Die Gesetzesinitiative würde somit keine direkten personellen und finanziellen Konsequenzen nach sich ziehen.

5.2 Vollzugsmassnahmen

Eine Umsetzung der Initiative würde voraussichtlich eine neue Gesetzesvorlage erfordern.

¹⁾ 5.01.d (ahv-iv.ch) / 2019_11__SKOS-Warenkorb.pdf.

²⁾ Mietwohnungen | Bundesamt für Statistik (admin.ch).

³⁾ LexFind.

⁴⁾ Der Pensionskassenabzug setzt sich aus einem sogenannten Spar- und Risikoanteil zusammen. Für den Sparanteil stuft Art. 16 des Bundesgesetzes über die berufliche Alter-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG, SR 831.499) die prozentualen Altersgutschriften nach Altersjahr ab. Die Ansätze gehen von 7 Prozent für 15-24-Jährige, 15 Prozent für 45-54-Jährige und 18 Prozent für 55-65-Jährige. Für die Modellberechnung muss ein Durchschnitt eingesetzt werden. Der Durchschnitt der Abstufungen ergibt 12.5 Prozent. Zu einem durchschnittlichen Risikoanteil machen weder die Swisscanto-Pensionskassenstudie 2018 noch die PK-Statistik 2017 des BFS oder andere veröffentlichte Statistiken Aussagen. Das BSV empfiehlt, auf das Reglement der Auffangeinrichtung BVG abzustützen (http://www.chaeis.net/fileadmin/CHAEIS_SYNC/Internet/BVG_ALV/BVG_ALV_Reglemente/D_BVG_Regl_2018_AN_Anhang.pdf). Der Risikoanteil beträgt dort 5.36 Prozent. 12.5 Prozent Sparanteil sowie Risikoanteil von 5.36 Prozent ergeben 17.86 Prozent für Arbeitgeber und Arbeitnehmer, womit mit einem hälftigen Arbeitnehmeranteil von 8.93 Prozent zu rechnen ist.

⁵⁾ Betriebsübliche Arbeitszeit nach Wirtschaftsabschnitten (NOGA 2008) und Kantonen, in Stunden pro Woche - 1990-2018 | Tabelle | Bundesamt für Statistik (admin.ch).

5.3 Folgen für die Gemeinden

Mit der neuen Gesetzgebung würde die bestehende Aufteilung der Vollzugskompetenzen zwischen Kanton und Gemeinden nicht verändert. Den Einwohnergemeinden würden keine zusätzlichen Aufgaben übertragen.

5.4 Wirtschaftlichkeit

Die finanziellen Auswirkungen einer Einführung eines Mindestlohnes sind kaum abschätzbar, denn sie hängen stark vom umstrittenen Einfluss des Mindestlohnes auf den Arbeitsmarkt ab. Je nach Beschäftigungseffekt sind gegebenenfalls gewisse Minderkosten für die Arbeitslosenversicherung und die Sozialhilfe sowie steigende Steuereinnahmen denkbar. Inwiefern die Einführung eines Mindestlohnes gegenüber dem heutigen System der sozialpartnerschaftlichen Lohnverhandlung zu einem positiven Beschäftigungseffekt führen würde, kann nicht hergeleitet werden.

6. Rechtliches

Der Regierungsrat stellt dem Kantonsrat hiermit innert der gesetzlichen Frist von sechs Monaten (§ 41 Abs. 2 des Kantonsratsgesetzes) Antrag auf Gutheissung der Initiative. Eine Initiative in Form der Anregung wird dem Volk innert einem Jahr zur Abstimmung vorgelegt, wenn ihr der Kantonsrat nicht zustimmt. Stimmt ihr der Kantonsrat oder das Volk zu, so verabschiedet der Kantonsrat innert zweier Jahre nach der Annahme einen dem Begehren entsprechenden Erlass. Dieser ist dem Volk zusammen mit einem allfälligen Gegenvorschlag zum Entscheid vorzulegen (Art. 32 Abs. 2 KV).

Eine Initiative kann bis zehn Tage nach dem Kantonsratsbeschluss über die Annahme oder Ablehnung des Begehrens zurückgezogen werden (§ 140 Abs. 1 des Gesetzes über die politischen Rechte (GpR) vom 22. September 1996¹⁾). Die Rückzugserklärung ist schriftlich bei der Staatskanzlei einzureichen. Der Rückzug wird im Amtsblatt veröffentlicht. Bei einem Rückzug der Initiative entfällt der Umsetzungserlass (§ 140 Abs. 3 und 4 GpR²⁾).

7. Antrag

Wir bitten Sie, auf die Vorlage einzutreten und dem nachfolgenden Beschlussentwurf zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Peter Hodel
Landammann

Andreas Eng
Staatschreiber

¹⁾ BGS 113.111.

²⁾ BGS 113.111.

8. Beschlussesentwurf

Gesetzesinitiative «Mindestlohn-Initiative»

Der Kantonsrat von Solothurn, gestützt auf Artikel 32 Absatz 2 der Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986¹⁾, § 139 des Gesetzes über die politischen Rechte vom 22. September 1996²⁾ und § 41 Absatz 2 des Kantonsratsgesetzes vom 24. September 1989³⁾, nach Kenntnisnahme von Botschaft und Entwurf des Regierungsrates vom 17. September 2024 (RRB Nr. 2024/1480), beschliesst:

Die «Mindestlohn-Initiative» wird abgelehnt.

Im Namen des Kantonsrates

Präsident

Ratssekretär

Dieser Beschluss unterliegt nicht dem Referendum.

Verteiler KRB

Volkswirtschaftsdepartement
Amt für Wirtschaft und Arbeit (3)
Finanzdepartement
Amt für Finanzen
Staatskanzlei (2; eng, rol)
Kantonale Finanzkontrolle
Aktuariat Umwelt-, Bau- und Wirtschaftskommission
Aktuariat Finanzkommission
Initiativkomitee, Frau Ständerätin Franziska Roth, Dürrbachstrasse 60, 4500 Solothurn
Amtsblatt
Parlamentdienste

¹⁾ BGS 111.1.
²⁾ BGS 113.111.
³⁾ BGS 121.1.