



An den Grossen Rat

19.0471.02

WSU/P190471

Basel, 18. Dezember 2019

Regierungsratsbeschluss vom 17. Dezember 2019

Ratschlag und Bericht

betreffend

Kantonale Volksinitiative „Kein Lohn unter 23.-“

und

Gegenvorschlag für ein Gesetz über den kantonalen Mindestlohn (Mindestlohngesetz, MiloG)

Inhaltsverzeichnis

1. Begehren.....	3
2. Zusammenfassung des kantonalen Mindestlohngesetzes.....	3
3. Rechtliche Grundlagen	4
4. Kantonale Volksinitiative „Kein Lohn unter 23.-“	4
5. Mögliche Folgen für den Wirtschaftsstandort Basel.....	6
5.1 Analyse mit Literaturstudie	6
5.2 Auswirkungen auf die Beschäftigung	8
5.3 Auswirkungen auf die Lohnverteilung und auf die Schattenwirtschaft.....	9
5.4 Mindestlohn und die Schweiz	11
5.5 Fazit	12
6. Berechnung des Mindestlohns	12
7. Formulierter Gegenvorschlag des Regierungsrates	14
8. Kantonales Gesetz über den kantonalen Mindestlohn	15
8.1 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen.....	15
Erläuterungen zum Titel: Gesetz über den kantonalen Mindestlohn	15
Erläuterungen zu § 1 Zweck.....	15
Erläuterungen zu § 2 Geltungsbereich	15
Erläuterungen zu § 3 Höhe des Mindestlohnes.....	16
Erläuterungen zu § 4 Kontrolle der Arbeitsbedingungen	17
Erläuterungen zu § 5 Meldepflicht	17
Erläuterungen zu § 6 Strafbestimmung.....	17
Erläuterungen zu § 7 Rechtsmittel.....	18
Erläuterungen zu § 8 Ausführungsbestimmungen	18
Erläuterungen zu § 9 Übergangsbestimmung	18
8.2 Bemerkungen zum Initiativtext § 6 Datenschutz und Datenbekanntgabe	18
9. Finanzielle Auswirkungen	19
10. Formelle Prüfung und Regulierungsfolgenabschätzung	19
11. Antrag.....	20

1. Begehren

Mit diesem Bericht und Ratschlag beantragen wir Ihnen den Erlass des Gesetzes über den kantonalen Mindestlohn (Mindestlohngesetz, MiloG). Dieses neue kantonale Gesetz ist auch der Gegenvorschlag zur kantonalen Volksinitiative „Kein Lohn unter 23.-“.

Die detaillierten Anträge befinden sich am Schluss des Ratschlags.

2. Zusammenfassung des kantonalen Mindestlohngesetzes

Mit dem Vorschlag des Mindestlohngesetzes legt der Regierungsrat gemäss § 20 Abs. 3 des Gesetzes betreffend Initiative und Referendum vom 16. Januar 1991 (IRG, SG 131.100) einen formulierten Gegenvorschlag zur formulierten kantonalen Volksinitiative „Kein Lohn unter 23.-“ vor.

Die Initiative fordert einen Mindestlohn von 23 Franken auf Gesetzesstufe. Das vorgeschlagene Gesetz fixiert einen Mindestlohn von 21 Franken für alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Kanton Basel-Stadt (Teilzeit- und Vollzeitpensen). Ausgenommen davon sind Praktikantinnen und Praktikanten, Ferienjobs von Schülerinnen und Schülern, Lernende, Familienmitglieder, Au Pairs und Personen, die an Programmen zur beruflichen Integration teilnehmen. Das Gesetz findet ebenfalls keine Anwendung auf Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die einem allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsvertrag (ave GAV) mit Mindestlöhnen oder einem Normalarbeitsvertrag (NAV) mit Mindestlöhnen unterstehen. Geregelt sind sodann die Kontrollen und die Sanktionierung fehlbarer Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber sowie die diesbezügliche Berichterstattung an den Grossen Rat.

Kantonale Mindestlöhne gibt es in der Schweiz wenige. Der Kanton Neuenburg hat seit 4. August 2017 einen kantonalen Mindestlohn von 20 Franken pro Stunde eingeführt. Dieser wurde in das kantonale Gesetz über die Beschäftigung und die Arbeitslosenversicherung integriert. Im Kanton Jura trat ein kantonaler Mindestlohn von 20 Franken pro Stunde in einem eigenen Gesetz am 1. Februar 2018 in Kraft.

Im Kanton Tessin hat das Volk Mitte 2015 die kantonale Mindestlohninitiative gutgeheissen. Das Kantonsparlament wird voraussichtlich in den nächsten Monaten die definitive Version des Gesetzes erlassen. Die Botschaft verlangt einen Mindestlohn von 18.75 Franken bis 19.25 Franken je nach Wirtschaftszweig. Der Mindestlohn soll jeweils 55% des nationalen Medianlohns des entsprechenden Wirtschaftszweigs betragen. Im Kanton Genf wurde 2011 die Einführung eines Mindestlohns abgelehnt. Derzeit ist wieder eine diesbezügliche Initiative hängig. Die 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. Voraussichtlich im Frühling 2020 wird es dementsprechend zu einer Volksabstimmung ohne Gegenvorschlag kommen. 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.

Der Frage, wie sich die Einführung eines Mindestlohnes auf die Arbeitsplätze, die Lohnstruktur und die Schattenwirtschaft auswirkt, wurde im Rahmen einer Literaturstudie nachgegangen. Die Analyse ergab folgende Ergebnisse: Erstens ist die empirische Evidenz in allen drei Bereichen - Beschäftigungs- und Lohneffekt sowie die Folgen für die Schattenwirtschaft - unklar und lässt somit, zweitens, keine aussagekräftige Prognose über den Einfluss eines Mindestlohnes auf den Wirtschaftsstandort Basel zu.

Mit Bericht vom 12. Juni 2019 beantragte der Regierungsrat dem Grossen Rat, die Initiative für rechtlich zulässig zu erklären und sie dem Regierungsrat gemäss § 18 Abs. 3 lit. b IRG zur Berichterstattung zu überweisen. Der Grosse Rat fällte am 18. September 2019 den entsprechenden Beschluss: Er erklärte die Initiative „Kein Lohn unter 23.-“ für rechtlich zulässig und überwie-

se sie dem Regierungsrat zur Berichterstattung innert sechs Monaten.

3. Rechtliche Grundlagen

Im Rahmen des Berichts des Regierungsrates vom 12. Juni 2019 an den Grossen Rat wurde umfassend ausgeführt, dass die Kantone befugt sind, kantonale Mindestlöhne zu erlassen.

Mindestlöhne sind aus Sicht der Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kanton zulässig, solange die Bestimmungen den sozialpolitischen Schutz von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern zum Gegenstand haben.

Weiter ist ein Mindestlohn mit der Kantonsverfassung vom 23. März 2005 (KV, SG 111.100) vereinbar. Gemäss § 14 Abs. 1 lit. c KV setzen sich der Kanton und die Gemeinden zum Ziel, dass alle ihren Unterhalt durch Arbeit zu angemessenen Bedingungen bestreiten können und gegen die Folgen von unverschuldeter Arbeitslosigkeit geschützt sind. 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 § 14 Abs. 1 lit. c KV normierten Grundrechtsziel.

Gemäss Bundesgericht¹ verletzen kantonale Mindestlöhne die institutionelle Wirtschaftsfreiheit² 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 z.B. der Umweltpolitik, der Raumplanung). 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 der Freizeit zu vermehren.

Der Eingriff in die individuelle Wirtschaftsfreiheit ist gemäss Bundesgericht zulässig, wenn ein Gesetz im formellen Sinn vorliegt. Die Eignung ist insofern gegeben, als die Einführung eines Mindestlohnes ein Mittel zur Armutsbekämpfung darstellt, indem es den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern ermöglicht, ihre eigenen Bedürfnisse ohne Inanspruchnahme von Sozialhilfe zu decken. Da die Zielsetzung nicht durch Gesamtarbeitsverträge oder Normalarbeitsverträge erreicht werden kann, ist die Massnahme folglich erforderlich. Es besteht auch kein Missverhältnis zwischen dem Mindestlohn und den betroffenen öffentlichen oder privaten Interessen (Grundsatz der Verhältnismässigkeit im engeren Sinn), da der kantonale Mindestlohn zum einen betragsmässig auf tiefem Niveau angesetzt ist und auf objektiven Kriterien beruht und zum anderen Bestimmungen vorhanden sind, die darauf ausgelegt sind, allfällige negative Auswirkungen in Bezug auf die Wirtschaftsfreiheit der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber abzufedern.

4. Kantonale Volksinitiative „Kein Lohn unter 23.-“

Am 6. März 2019 stellte die Staatskanzlei durch Verfügung fest, dass die kantonale Initiative „Kein Lohn unter 23.-“ mit 3'973 gültigen Unterschriften zustande gekommen ist. Diese Verfügung ist im Kantonsblatt vom 9. März 2019 veröffentlicht worden. Die Rechtsmittelfrist von zehn Tagen ist am 19. März 2019 unbenutzt abgelaufen. Die rechtliche Zulässigkeit wurde am 18. September 2019 durch den Grossen Rat festgestellt.

¹ BGE 143 I 403 E. 5.2 mit weiteren Hinweisen = Pra 2017 Nr. 100.

² Art. 27 BV (Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft; SR 101).

Die Initiative hat folgenden Wortlaut:

Kantonale Volksinitiative „Kein Lohn unter 23.-“

„Gestützt auf § 47 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 und auf das Gesetz betreffend Initiative und Referendum vom 16. Januar 1991 (IRG) reichen die unterzeichneten, im Kanton Basel-Stadt Stimmberechtigten folgende, im Kantonsblatt vom 12. September 2018 publizierte, formulierte Initiative auf Erlass des folgenden Gesetzes ein:

Gesetz zum sozialpolitischen Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer

§ 1 Grundsätze

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

² *Zu diesem Zweck legt das Gesetz einen Mindestlohn fest.*

I. Mindestlohn

§ 2 Allgemeines

¹ *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

¹ *Der Mindestlohn gilt für alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer.*

² *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, oder*
- d. gemäss Art. 4 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (Arbeitsgesetz) als Familienmitglieder in Familienbetrieben von den Bestimmungen des Arbeitsgesetzes ausgenommen sind.*

³ *Der Regierungsrat kann, im Einvernehmen mit den Sozialpartnern, auf begründetes Gesuch weitere Ausnahmen erlassen. Dabei ist der Zielsetzung des Mindestlohnes gemäss Art. 2 Rechnung zu tragen.*

§ 4 Höhe des Mindestlohnes

¹ *Der Mindestlohn beträgt 23 Franken pro Arbeitsstunde.*

² *Der Mindestlohn wird jährlich dem arithmetischen Mittel zwischen der Jahreststeuerung und der Nominallohnentwicklung angepasst, sofern dieses positiv ist. Die Basis des Index ist der 1. Januar 2018.*

³ *Die Sozialpartner erhalten eine Frist von einem Jahr ab Inkrafttreten dieses Gesetzes, um die Lohnbestimmungen der Gesamtarbeitsverträge an die Mindestlohnbestimmungen dieses Gesetzes anzupassen.*

§ 5 Kontrolle der Arbeitsbedingungen

¹ *Der Regierungsrat sorgt für die konsequente Einhaltung der Bestimmungen in diesem Gesetz und beauftragt ein Kontrollorgan, welchem 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.*

² *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 Datenschutz und Datenbekanntgabe

¹ Über Unternehmen, gegen welche in einem rechtskräftigen Entscheid eine Sanktion angeordnet worden ist, ist eine Liste zu führen. Diese Liste ist öffentlich.

² Die im Rahmen dieses Gesetzes bearbeiteten Daten dürfen 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.

§ 7 Verwaltungssanktionen

¹ 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.

² 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.“

5. Mögliche Folgen für den Wirtschaftsstandort Basel

5.1 Analyse mit Literaturstudie

Die Einführung eines Mindestlohnes im Kanton Basel-Stadt wirft Fragen zu seinem möglichen Einfluss auf den Wirtschaftsstandort Basel auf. Wie im regierungsrätlichen Bericht zur rechtlichen Zulässigkeit und zum weiteren Verfahren vom 12. Juni 2019 ausgeführt, müssen die möglichen Folgen für den Wirtschaftsstandort Basel-Stadt näher beleuchtet werden. Im Fokus stehen dabei die Auswirkungen auf die Beschäftigung, die Lohnstruktur sowie die Schattenwirtschaft.

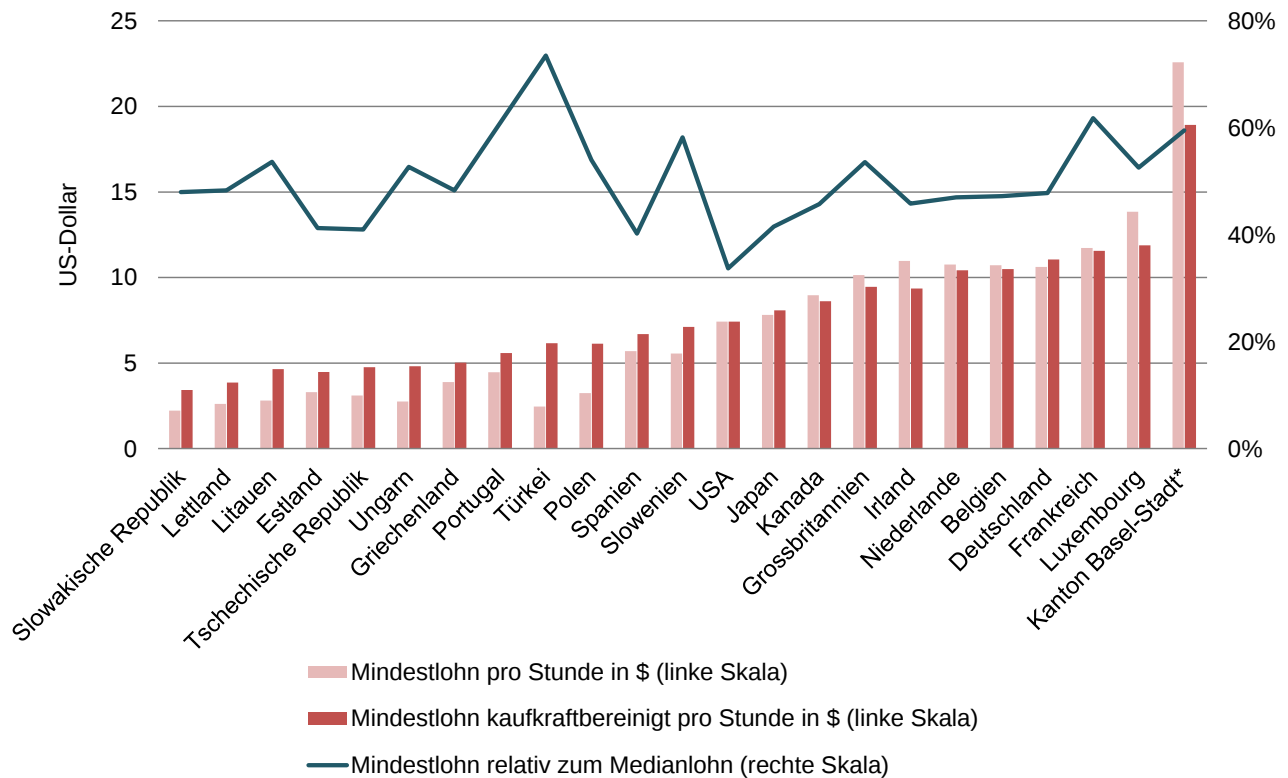
Um sich diesen Themen zu nähern, wurde als Analyseinstrument die Literaturstudie gewählt. Eine Analyse der bestehenden nationalen und internationalen Literatur kann im besten Fall Erkenntnisse zu den aufgeworfenen Fragen liefern. Mehrere Faktoren erschweren jedoch ein solches Vorgehen: So sind bis heute keine schweizerischen, empirischen 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 Berichts nicht vollständig wiedergegeben werden kann. Deshalb wurden diejenigen Studien ausgewählt, die einerseits zu den bekanntesten Forschungsarbeiten gehören und andererseits den heutigen Stand abbilden. Dennoch lassen sich die Ergebnisse internationaler Studien nicht ohne weiteres auf die Schweiz übertragen. Hierzu folgende Ausführungen:

Die von der Initiative vorgeschlagene Mindestlohnhöhe von 23 Franken wäre im internationalen Quervergleich absolut gemessen und umgerechnet in US-Dollar ausgesprochen hoch (siehe nachstehende Grafik). Aus ökonomischer Sicht ist es jedoch wichtig, auch das Kaufkraftniveau zu berücksichtigen. So zeigt die Grafik einen internationalen 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.

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.

Demgegenüber verweist der Expertenbericht zum Mindestlohn des Schweizerischen Gewerkschaftsbunds (SGB)³ darauf, dass die unterschiedlichen Löhne durch entsprechende Differenzen zwischen der Arbeitsproduktivität erklärt werden können. Folglich ist aus Sicht der vom SGB beauftragten Expertengruppe⁴ der Kaitz-Indikator von grösserer Bedeutung, um die wirtschaftlichen Folgen abzuschätzen. Hier würde der Kaitz-Indikator für Basel-Stadt bei einem Mindestlohn von 23 Franken in der gleichen Grössenordnung wie Frankreich, Portugal und Slowenien liegen (vgl. Gerfin et al. [2002]⁵).

Mindestlohn im internationalen Vergleich (Stand 2017)



Quelle: OECD, Bundesamt für Statistik BFS, eigene Berechnungen

Notizen: verwendeter Wechselkurs von 0.9846 USD/CHF = Jahresdurchschnitt 2017; * = hypothetischer Mindestlohn von 23 Franken; hypothetischer Mindestlohn im Vergleich zum Medianlohn 2016 für Nordwestschweiz

Vor diesem Hintergrund soll vorgängig darauf hingewiesen werden, dass die Ergebnisse der folgenden Literaturanalyse, die mangels nationaler Literatur hauptsächlich auf internationaler Empirie aufbaut, nicht per se auf Basel-Stadt übertragen werden können. Das bedeutet, dass die volkswirtschaftlichen Effekte auf den Kanton Basel-Stadt nicht eindeutig zu identifizieren sind. Zudem sprechen zwei weitere Aspekte dagegen, dass Rückschlüsse direkt aus den Ergebnissen der Literaturanalyse auf die Region Basel gezogen werden können: Einerseits die differenzierte Ausgestaltung der Arbeitsmarktpolitik, von der die Wirkung eines Mindestlohnes abhängt. Andererseits sind die Dimension, die Anspruchskriterien und auch die operativen Details länderspezifisch.

Gleichwohl kann die folgende Literaturanalyse Hinweise auf die generelle Wirkungsweise von Mindestlöhnen geben und dazu dienen, die Kontroversität des Themas aufzuzeigen.

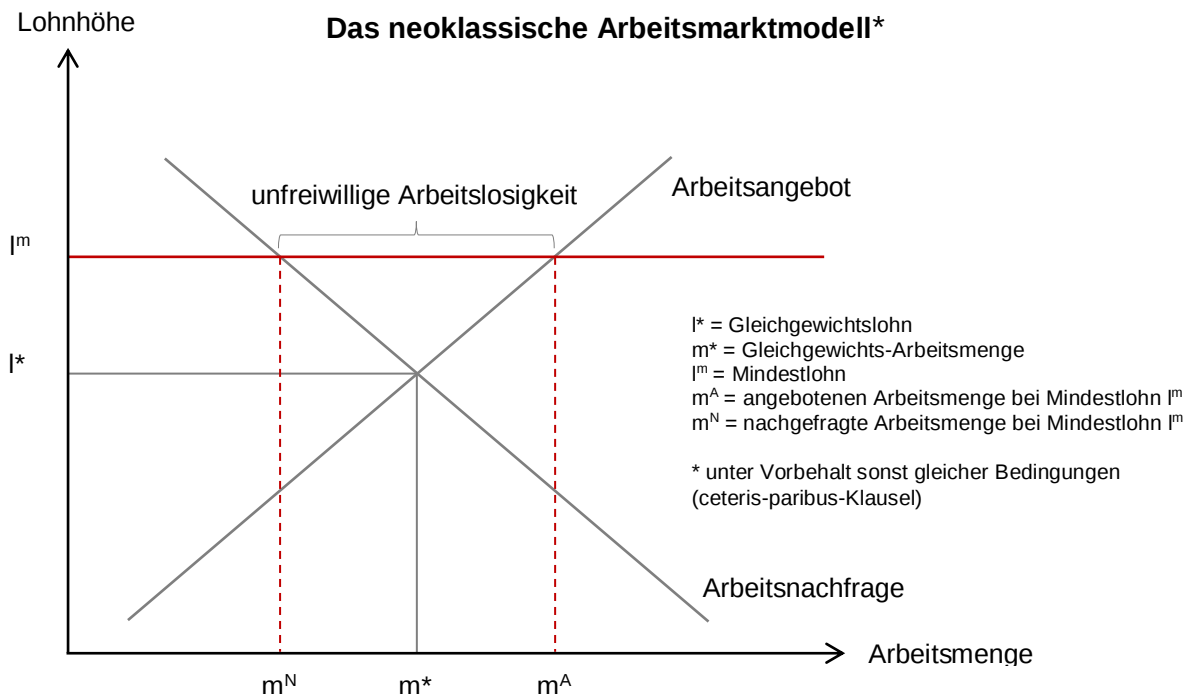
³ Oesch, D. und Gaillard, S. (2000): Expertenbericht Mindestlöhne; Schweizerischer Gewerkschaftsbund/Union syndicale suisse, Bern.

⁴ Mitglieder der Expertengruppe: Flückiger, Y., Freivogel, E., Gabathuler, T., Gaillard, S.; Geiser, T., Mahon, P., Nova, C. und Spycher, S.

⁵ 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.

5.2 Auswirkungen auf die Beschäftigung

Die Wirkung von Mindestlöhnen auf die Beschäftigung bzw. auf die Arbeitslosigkeit gehört zu den umstrittensten und am häufigsten untersuchten Themen im Bereich der Arbeitsmarktkonomie. Das neoklassische Grundmodell prognostiziert hierbei ein eindeutiges Resultat: Der Mindestlohn wirkt sich negativ auf die Beschäftigungssituation aus (siehe Abbildung unten). 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 infolge 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 Arbeitskräften. Schliesslich kommt es aufgrund der wenigen 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 et al. [2013]⁶).



Quelle: eigene Darstellung

Die Modellprognose der Neoklassik für einen negativen Beschäftigungseffekt findet in vielen Studien Bestätigung: Beispielsweise zeigten Studien von Neumark und Wascher (1992)⁷ und Currie und Fallick (1996)⁸ für die USA sowie Abowd et al. (2000)⁹ für Frankreich und die USA empirische Belege für den negativen Einfluss des Mindestlohns auf die Beschäftigung. In ihrer umfassenden Meta-Analyse¹⁰ kamen Neumark und Wascher (2007)¹¹ zum Schluss, dass bei der überwiegenden Mehrheit (zwei Drittel) der über 100 Studien der Mindestlohn mit einem negativen Be-

⁶ Boeri, T. und Ours, J. C. Van. (2013): The Economics of Imperfect Labor Markets; Princeton, N.J., Princeton UP.

⁷ 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.

⁸ 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.

⁹ 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.

¹⁰ Die Methode der Meta-Analyse besteht darin, die Resultate einer möglichst grossen Zahl von empirischen Forschungsarbeiten zu vereinen, um daraus einen dominierenden Effekt abzuleiten.

¹¹ Neumark, D. und Wascher, W. (2007): Minimum Wages and Employment, Foundations and Trends in Microeconomics, 3(1-2), S. 1-182.

beschäftigungseffekt einhergeht – insbesondere für geringqualifizierte oder unerfahrene (junge) Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Eine positive Wirkung wurde von 8% der Studien aufgezeigt; die restlichen Arbeiten fanden keinen signifikanten Zusammenhang. Zu einem ähnlichen Ergebnis gelangen Boockmann et al. (2010)¹²: In ihrer Meta-Analyse von 15 verschiedenen Industriestaaten kamen sie zu dem Resultat, dass knapp 32% der Studien signifikant negative Beschäftigungseffekte aufwiesen; rund 8% der Studien fanden signifikant positive Effekte. Ferner variieren gemäss Boockmann et al. (2010) die Effekte von Land zu Land.

Die Einführung oder die Erhöhung des Mindestlohnes kann also auch keinen oder sogar einen positiven Beschäftigungseffekt mit sich bringen. Folgende Aspekte könnten u.a. die Gründe dafür sein (siehe auch Flückiger (2014)¹³):

- Anpassungen des Arbeitgebers aufgrund Einführung des Mindestlohnes, indem statt Entlassungen vorzunehmen, die Anzahl der Arbeitsstunden pro Person geändert wird;
- 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)¹⁴ und Dickens et al. (1999)¹⁵ für das Vereinigte Königreich Bestätigung. Auch Card und Krueger (1994)¹⁶ stellten für die USA eine positive Auswirkung des Mindestlohns fest. Ihre Studie, die auf einem Difference-in-Difference¹⁷ 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 et al. (2010)¹⁸ und Giuliano (2013)¹⁹ für die USA – zeigten nur sehr kleine bis gar keine Beschäftigungseffekte auf. Dabei wiesen jedoch beispielsweise Dube et al. (2010) darauf hin, dass ihre Ergebnisse nur für einen relativ tiefen Mindestlohn Gültigkeit hätten. Auch die Studie von Doucouliagos und Stanley (2009)²⁰, die anhand eines Meta-Analyse-Ansatzes mit 1'474 geschätzten Mindestlohnelasticitäten analysierten, kam zum Schluss, dass bei einer Berücksichtigung von Stichprobenverzerrungen kein aussagekräftiger negativer Beschäftigungseffekt vorliegt (eine gute Übersicht der Studien gibt Boeri et al. [2013]).

Zusammengefasst kann auf der Grundlage der Theorie und der Empirie keine eindeutige Aussage zum Beschäftigungseffekt von Mindestlöhnen getroffen werden. Die neoklassische Theorie zeigt: die Höhe des Mindestlohnes ist entscheidend für seine Wirkung. Aktuell findet insbesondere in Grossbritannien eine kontroverse Diskussion betreffend der Höhe des Mindestlohnes statt. Zudem unterscheiden sich die Auswirkungen des Mindestlohns je nach gewählter theoretischer Grundlage. Die widersprüchlichen empirischen Ergebnisse könnten zudem auf die verschiedenen, in den Studien verwendeten methodischen Ansätze zurückzuführen sein.

5.3 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 Ar-

¹² 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.

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

¹⁴ Machin, S. und Manning, A. (1994): The Effects of Minimum Wages on Wage Dispersion and Employment: Evidence from the U.K. Wages Councils, ILR Review, 47(2), S. 319-329.

¹⁵ 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.

¹⁶ 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.

¹⁷ Beim Difference-in-Difference (DiD) Ansatz handelt 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.

¹⁸ 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.

¹⁹ Giuliano, L. (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.

²⁰ 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.

beitszeit ganz oder teilweise nivelliert werden (vgl. Zilius und Bruttel [2018]²¹). 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 et al. [2018]²²).

Die internationale Empirie kommt fast ausnahmslos zu dem Ergebnis, dass (höhere) Mindestlöhne zu einer gleichmässigeren Lohnverteilung am unteren Ende der Verteilung führen. Für den Verteilungseffekt von Bedeutung ist u.a. auch die Durchsetzung des Mindestlohnes (Non-Compliance). Beispielsweise zeigten Neumark et al. (2004)²³ in ihrer Analyse für die USA, dass Mindestlöhne am stärksten auf das untere Ende der Verteilung wirken. Diese positive Wirkung wird jedoch durch die Senkung der gearbeiteten Stunden und negative Beschäftigungseffekte abgeschwächt. Auch Dickens und Manning (2004)²⁴, Dolton et al. (2012)²⁵ fanden in ihren empirischen Studien für Grossbritannien eine Verringerung der Ungleichheit am unteren Ende der Lohnverteilung. Im Fall von Deutschland identifizierten Caliendo et al. (2017)²⁶ insgesamt überproportionale Wachstumsraten für Löhne im untersten Quintil der Lohnverteilung. Des Weiteren stellten sie wie auch Burauel et al. (2018) fest, dass ein nennenswerter Anteil von mindestlohnberechtigten Beschäftigten auch nach der Mindestlohnreform in Deutschland unterhalb des Mindestlohns entlohnt wird (Non-Compliance) (Burauel et al. (2018); Caliendo et al. (2017)). Eine Auswertung des Forschungsinstituts Resolution Foundation²⁷ ergab für Grossbritannien, dass rund 23% der anspruchsberechtigten Angestellten keinen Mindestlohn erhalten.

Als Folge des Beschäftigungseffekts 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. 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 Arbeiterinnen und Arbeiter.

Auch bei dieser Fragestellung zeigt sich die internationale Evidenz uneinheitlich. Dabei liegt der Fokus der meisten Studien, die dieses Thema beleuchten, auf Entwicklungs- und Schwellenländern (vgl. Boeri et al [2011]²⁸). Zum Beispiel zeigten Dreher und Schneider (2006)²⁹ 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 Arbeit in den EU-Ländern u.a. von Packard et al. (2012)³⁰ untersucht, wobei die Folgen eines Mindestlohnes von Land zu Land unterschiedlich ausfallen. Konkret zeigten sie in ihrer Studie auf, dass bei den erst 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 Ge-

²¹ Zilius, J. und Bruttel, O. (2018): Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns – Bilanz nach fast vier Jahren, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Springer, Heidelberg, 98(10), S. 711-717.

²² 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.

²³ Neumark, D., Schweitzer, D. und Wascher, D. (2004): Minimum Wage Effects throughout the Wage Distribution, Journal of Human Resources, 39(2), S. 12-13.

²⁴ 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.

²⁵ 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.

²⁶ 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.

²⁷ D'Arcy, C. (2018): Low Pay Britain 2018, Resolution Foundation Report.

²⁸ Boeri, T., Garibaldi, P. und Ribeiro, M. (2011): The lighthouse effect and beyond, Review of Income and Wealth, 57(1), S.54-78.

²⁹ Dreher, A. und Schneider, F. (2006): Corruption and the Shadow Economy: An Empirical Analysis, KOF Working Paper Series, Nr. 123.

³⁰ Packard, T. G., Koettl, J. und Montenegro, C. (2012): In from the Shadow: Integrating Europe's Informal Labor, The World Bank.

samtbeschäftigung gemessen. Für die älteren, nordischen Mitgliedsländern gilt ein entgegengesetzter Effekt: Ein höherer Mindestlohn führt zu einem kleineren Anteil an Arbeitskräften ohne Vertrag.

Vor diesem Hintergrund lässt sich aus der internationalen Evidenz zur Auswirkungen auf die Lohnstruktur und Schattenwirtschaft kein eindeutiges Resultat herleiten.

5.4 Mindestlohn und die Schweiz

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

So ging der Think-Tank Avenir Suisse mittels einer einfachen Schätzmethode unter der Verwendung verschiedener Lohnelastizitäten der Arbeitsnachfrage³¹ der Frage nach, wie viele Arbeitsplätze ein nationaler Mindestlohn³² von 22 Franken kosten würde³³. Die Erhöhung des Arbeitslohnes von 18.90 Franken auf 22 Franken entspricht einer prozentualen Erhöhung von 16.4%. Bei einer für den besten Fall angenommenen Arbeitsnachfrageelastizität von -0,2 ergibt sich eine Reduktion der betroffenen Stellen um -3,3% ($16,4\% / -0,2 = -3.3\%$). 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 Worst Case-Szenario ein solcher von 54'000 Arbeitsplätzen.

Der im Auftrag des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes (SGB) im Jahr 2000 erstellte Bericht einer Expertengruppe³⁴ 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% und 1%. 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%, 4,2% und 2,8%. Ferner wird im Bericht der SGB-Expertengruppe Mindestlohn aus dem Jahr 2011³⁵ 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)³⁶ dargestellt, gibt es zahlreiche Ansätze, um zu erklären, weshalb ein Mindestlohn nicht zwangsläufig negative Auswirkungen auf die Beschäftigung haben muss (siehe Kap. 5.2). 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.

³¹ Drei unterschiedliche Szenarien: Arbeitsnachfrageelastizität von -0,2 (tiefes Szenario), -0,6 (mittleres Szenario) und -1 (hohes Szenario).

³² Gemäss damaligen Schätzungen im Bericht des Seco (2013): Tiefelöhne in der Schweiz und Alternativen zur Mindestlohn-Initiative im Bereich der Voraussetzungen für die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen und für den Erlass von Normalarbeitsverträgen.

³³ Unter <https://www.avenir-suisse.ch/wie-viele-arbeitsplaetze-kostet-der-mindestlohn/> abrufbar.

³⁴ Oesch, D. und Gaillard, S. (2000): Expertenbericht Mindestlöhne. Schweizerischer Gewerkschaftsbund/Union syndicale suisse, Bern.

³⁵ Bericht der SGB-Expertengruppe Mindestlohn (2011): Mindestlöhne, Situation und Handlungsbedarf.

³⁶ Flückiger, Y. (2014): Der Mindestlohn – ein umstrittenes Thema, Die Volkswirtschaft, 4, S. 11-13.

Auch im Bericht „Tieflohne in der Schweiz – eine Situationsanalyse“³⁷ wird auf die negativen Auswirkungen eines Mindestlohnes von 22 Franken pro Stunde hingewiesen. So würden in der Folge vor allem unqualifizierte Tätigkeiten relativ verteuert, was Rationalisierungsmassnahmen der Unternehmen erwarten lasse. 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 sind nicht eindeutig.

5.5 Fazit

Von zentraler Bedeutung ist die Frage, welche Auswirkungen ein Mindestlohn auf den Wirtschaftsstandort Basel haben würde. Eine zuverlässige Vorhersage der Folgen für die Beschäftigung, die Lohnstruktur und die Schattenwirtschaft ist jedoch mit Schwierigkeiten verbunden. Im Rahmen der vorstehenden 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 wäre ungewiss, inwiefern die besondere Situation des Kantons Basel-Stadt als Grenzkanton die Auswirkungen des Mindestlohnes in einzelnen Branchen beeinflussen würde. Das Gleiche gilt für die Schattenwirtschaft: Ob die Einführung eines Mindestlohnes die Attraktivität der Schattenwirtschaft erhöht, ist anhand der empirischen Evidenz unklar.

6. Berechnung des Mindestlohns

Das Bundesgericht hat in seinem den Kanton Neuenburg betreffenden Urteil aus dem Jahr 2017³⁸ nur wenige Positionen zur Berechnung des Mindestlohns zugelassen. Es sind dies:

- Allgemeiner Lebensbedarf gemäss den Ergänzungsleistungen für eine Einzelperson³⁹;
- Mietzinsrichtwert⁴⁰;
- Krankenkassenprämien⁴¹;
- Sozialversicherungsleistungen (AHV, IV, EO, ALV, NBU, PK).

Das Komitee der Initiative „Kein Lohn unter 23.-“ hat seine Berechnung (Stand 2018) auf folgenden Grundlagen aufgebaut:

Allgemeiner Lebensbedarf	19'290.00
Mietzinsrichtwerte	13'200.00
Krankenkassenprämien	7'101.60
Total notwendiger Nettojahreslohn	39'591.60
Variable Abzüge	
AHV/IV/EO, ALV, NBU	3'064.39
Pensionskasse	1'410.71
Essenspesen	4'800.00
Mobilität	800.00
Total Bruttojahreslohn	49'666.70
Stundenlohn bei 41 Std.-Woche	23.29

³⁷ Baumberger, D. und Weber, B. (2013): Tieflohne in der Schweiz – eine Situationsanalyse, Die Volkswirtschaft, 93(9), S. 53-55.

³⁸ BGE 143 I 403.

³⁹ EL-Richtlinien 2018 bzw. 2019, Merkblatt EL 5.01, S.3 (<https://www.asb.bs.ch/alter-behinderung/ergaenzungsleistungen/formulare-merkblaetter.html>).

⁴⁰ EL-Richtlinien 2018 bzw. 2019, Merkblatt EL 5.01, S.3 (<https://www.asb.bs.ch/alter-behinderung/ergaenzungsleistungen/formulare-merkblaetter.html>).

⁴¹ 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).

Zu dieser Berechnung gibt es folgende Bemerkungen:

- Die Durchschnittsprämie der Krankenversicherung für den Kanton Basel-Stadt im Jahr 2018 betrug nicht 7'101.60 Franken, sondern 7'104 Franken;
- Wie der Betrag von 3'064.39 Franken für die Sozialversicherungsbeiträge (AHV, IV, EO, ALV, NBU) bzw. 1'410.71 Franken für die Pensionskasse errechnet wurde, ist unklar;
- Bei der Berechnung des Initiativkomitees wurden Essenspesen von 4'800 Franken und Mobilitätskosten in der Höhe von 800 Franken eingerechnet. Der Regierungsrat vertritt hingegen die Meinung, dass diese beiden Positionen in einem Gegenvorschlag nicht berücksichtigt werden können. Dies aus folgenden Gründen:
 - Der allgemeine Lebensbedarf gemäss EL dient zur Deckung aller Ausgaben, die nicht gesondert berücksichtigt werden (Lebensmittel, Kleider, Steuern usw.)⁴². Präziser drücken sich die SKOS-Richtlinien bezüglich des Grundbedarfs in der Sozialhilfe aus. Dieser umfasst Nahrungsmittel, Getränke, Tabakwaren, Bekleidung, Schuhe, Energieverbrauch (Elektrizität, Gas usw.) ohne Wohnnebenkosten, laufende Haushaltsführung (Reinigung, Instandhaltung von Kleidern und Wohnung) inkl. Kehrrechtgebühren, kleine Haushaltsgegenstände, Gesundheitspflege ohne Selbstbehalte und Franchisen (z.B. selbst gekaufte Medikamente), Verkehrsauslagen inkl. Halbtaxabo (öffentlicher Nahverkehr, U-Abo, Unterhalt Velo, Mofa), Nachrichtenübermittlung (z.B. Telefon, Post), Unterhaltung/Bildung (z.B. Konzession Radio / TV, Sport, Spielsachen, Zeitungen, Bücher, Schulkosten, Kino, Haustierhaltung), Körperpflege (z.B. Coiffeur, Toilettenartikel), persönliche Ausstattung (z.B. Schreibmaterial), auswärts eingenommene Getränke, Übriges (z.B. Vereinsbeiträge, kleine Geschenke). Eine Einzelperson erhält für diese Ausgaben bei der Sozialhilfe in Basel 997 Franken pro Monat⁴³.
 - Der allgemeine Lebensbedarf gemäss EL beträgt für eine Einzelperson 19'450 Franken pro Jahr bzw. 1'620.85 Franken pro Monat. Sozialhilfebeziehende Personen haben die Nahrungsmittel sowie die Verkehrsauslagen aus dem Grundbedarf zu bezahlen. Eine EL-beziehende Person hat 623.85 Franken mehr pro Monat zur Verfügung und soll folglich die Essens- und Mobilitätsspesen ebenfalls aus dem allgemeinen Lebensbedarf finanzieren.
 - Ausserdem wurden weder im Kanton Neuenburg noch im Kanton Jura, wo Mindestlöhne bereits eingeführt wurden, Essensspesen bzw. Mobilitätskosten im beschriebenen Sinn und Ausmass berücksichtigt.

Der Regierungsrat geht für den Gegenvorschlag von folgenden Grundlagen aus:

- Sozialversicherungsbeiträge: 5.125% für AHV, IV, EO⁴⁴, 1.1% für ALV⁴⁵ und 1.33% NBU⁴⁶;
- Pensionskassenbeitrag: Vom Bruttolohn sind 24'885 Franken als Koordinationsabzug abziehen. Vom Restbetrag werden 8.93% berechnet (detaillierte Herleitung siehe Fussnote).⁴⁷;
- Wochenarbeitszeit: Gemäss Bundesamt für Statistik beträgt die betriebsübliche Arbeitszeit im Kanton Basel-Stadt durchschnittlich über alle Wirtschaftszweige gesehen 41.57 Stunden pro Woche⁴⁸.

⁴² Merkblatt EL 5.01, S.3 (<https://www.asb.bs.ch/alter-behinderung/ergaenzungsleistungen/formulare-merkblaetter.html>).

⁴³ <https://www.sozialhilfe.bs.ch/-sozialhilfe/unterstuetzung/materielle-persoenele-hilfe.html>.

⁴⁴ <https://www.ahv-iv.ch/p/2.01.d>.

⁴⁵ Art. 3 Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung [Arbeitslosenversicherungsgesetz, AVIG; SR 837.0], <https://www.ahv-iv.ch/p/2.08.d>.

⁴⁶ Bei einem Arbeitspensum von 100% sind Arbeitnehmende obligatorisch für den Nichtbetriebsunfall zu versichern und sie haben die Prämie selbst zu bezahlen (vgl. Art. 91 Abs. 2 Bundesgesetz über die Unfallversicherung (UVG; SR 832.20) / Sie beträgt im Kanton Basel-Stadt durchschnittlich 1.33% (vgl. https://www.unfallstatistik.ch/d/neuza/Suva_KI_d/WirtKI_NBUV_ALL.pdf).

⁴⁷ Der Pensionskassenabzug setzt sich aus einem sogenannten Spar- und Risikoanteil zusammen. Für den Sparanteil stuft Art. 16 des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG, SR 831.499) die prozentualen Altersgutschriften nach Altersjahr ab. Die Ansätze gehen von 7% für 15-24-Jährige, 10% für 35-44-Jährige, 15% für 45-54-Jährige und 18% für 55-65-Jährige. Für die Modellberechnung muss ein Durchschnitt eingesetzt werden. Der Durchschnitt der Abstufungen ergibt 12.5%. 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%. 12.5 % Sparanteil sowie Risikoanteil von 5.36% ergeben 17.86% für Arbeitgeber und Arbeitnehmer, womit mit einem hälftigen Arbeitnehmeranteil von 8.93% zu rechnen ist.

⁴⁸ „Betriebsübliche Arbeitszeit nach Wirtschaftsabschnitten und Kantonen“ des Bundesamtes für Statistik (<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/tabellen.assetdetail.8467477.html>) [Zeile 27, Durchschnitt Spalten B-T].

Somit ergibt sich folgende Berechnung für den Mindestlohn⁴⁹:

	2019
Allgemeiner Lebensbedarf ⁵⁰	19'450.00
Mietzinsrichtwerte ⁵¹	13'200.00
Krankenkassenprämien ⁵²	7'224.00
Total notwendiger Nettojahreslohn	39'874.00
Variable Abzüge	
AHV/IV/EO ⁵³	2'310.55
ALV ⁵⁴	495.92
NBU ⁵⁵	599.62
Pensionskasse ⁵⁶	1'803.76
Total Bruttojahreslohn	45'083.85
Stundenlohn bei 41.57 Std.-Woche ⁵⁷	20.86

Die Kantone Jura und Neuenburg haben die Mindestlöhne aufgerundet. So hat die Berechnung des Mindestlohns im Kanton Jura einen Stundenlohnansatz von 19.25 Franken ergeben. Dieser wurde durch das Parlament auf 20 Franken aufgerundet. Im Kanton Neuenburg wurde ein Mindestlohn von 19.59 Franken errechnet, welcher ebenfalls auch 20 Franken aufgerundet wurde.

Dieses Vorgehen wurde vom Bundesgericht nicht beanstandet und kann so für den Kanton Basel-Stadt übernommen werden. Der Regierungsrat schlägt deshalb vor, den errechneten Mindestlohn von 20.86 Franken auf 21 Franken aufzurunden.

7. Formulierter Gegenvorschlag des Regierungsrates

Die kantonale Volksinitiative „Kein Lohn unter 23.“ ist Auslöser für den vorliegenden Vorschlag für ein Gesetz über den kantonalen Mindestlohn (Mindestlohngesetz, MiloG). Der Regierungsrat begrüsst den positiven Effekt der höheren Lohnsicherheit für die unteren Lohnsegmente. So werden die Anliegen der Initiative durch den formulierten Gegenvorschlag abgedeckt und die Forderung, auf Gesetzesstufe für den Kanton Basel-Stadt einen Mindestlohn vorzusehen, wird umgesetzt. Im Gegensatz zur Initiative wird im Gegenvorschlag ein tieferer Mindestlohn von 21 Franken festgelegt. Dieser Betrag wird aus der oben aufgeführten, auf die bundesgesetzliche Rechtsprechung abgestützten Berechnung abgeleitet. Ausserdem beinhaltet der Gegenvorschlag Ausnahmen von der Mindestlohnspflicht, Regelungen zu Kontrollen und Sanktionierung fehlbarer Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber sowie die Berichterstattung an den Grossen Rat.

Ziel eines Mindestlohnes ist es, Lohnsicherheit zu schaffen. Vor diesem Hintergrund ist der Regierungsrat der Meinung, dass die Einführung des Mindestlohnes auf Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beschränkt werden sollte, die keinem ave GAV mit Mindestlöhnen oder NAV mit Mindestlöhnen unterstehen. Im Gegensatz zur Initiative schlägt der Regierungsrat deshalb vor, von den Sozialpartnern ausgehandelte Mindestlöhne in ave GAV mit Mindestlöhnen sowie NAV mit Mindestlöhnen vom gesetzlichen Mindestlohn auszunehmen (siehe dazu Kap. 8.1 Erläuterung zu § 2

⁴⁹ Die Berechnungen der Kantone Neuenburg und Jura basieren auf den gleichen Grundlagen. Weil die Zahlen älter und die Krankenkassenprämien tiefer sind, resultieren tiefere Resultate.

⁵⁰ EL-Richtlinien 2019, Merkblatt EL 5.01, S.3 (<https://www.asb.bs.ch/alter-behinderung/ergaenzungsleistungen/formulare-merkblaetter.html>).

⁵¹ EL-Richtlinien 2019, Merkblatt EL 5.01, S.3 (<https://www.asb.bs.ch/alter-behinderung/ergaenzungsleistungen/formulare-merkblaetter.html>).

⁵² Verordnung EDI über die Durchschnittsprämien 2019 der Krankenpflegeversicherung für die Berechnung der Ergänzungsleistungen (SR 831.309.1).

⁵³ <https://www.ahv-iv.ch/p/2.01.d>.

⁵⁴ Art. 3 Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung [Arbeitslosenversicherungsgesetz, AVIG; SR 837.0], <https://www.ahv-iv.ch/p/2.08.d>.

⁵⁵ Bei einem Arbeitspensum von 100% sind Arbeitnehmende obligatorisch für den Nichtbetriebsunfall zu versichern und sie haben die Prämie selbst zu bezahlen (vgl. Art. 91 Abs. 2 Bundesgesetz über die Unfallversicherung (UVG; SR 832.20) / Sie beträgt im Kanton Basel-Stadt durchschnittlich 1.33% (vgl. https://www.unfallstatistik.ch/d/neuza/Suva_KI_d/WirtKI_NBUV_ALL.pdf).

⁵⁶ Für die Herleitung siehe Fussnote 47

⁵⁷ „Betriebsübliche Arbeitszeit nach Wirtschaftsabschnitten und Kantonen“ des Bundesamtes für Statistik (<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/tabellen.assetdetail.8467477.html>) [Zeile 27, Durchschnitt Spalten B-T].

MiloG).

8. Kantonales Gesetz über den kantonalen Mindestlohn

8.1 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Erläuterungen zum Titel: Gesetz über den kantonalen Mindestlohn

Das Initiativkomitee nennt seine Vorlage „Gesetz zum sozialpolitischen Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer“. Vom Regierungsrat vorgeschlagen wird ein „Gesetz über den Mindestlohn“. Es ist unbestritten, dass das Gesetz dem Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer dient und dass nicht ausschliesslich der Mindestlohn darin geregelt ist, sondern auch die Kontrolle der Arbeitsbedingungen, die Meldepflicht, die Strafbestimmung und die diesbezügliche Berichterstattung an den Grossen Rat. Neben dem neu geplanten Gesetz existieren jedoch eine Vielzahl anderer Gesetze und Verordnungen, die dem Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer dienen, wie z.B. das Arbeitsgesetz⁵⁸, das Entsendegesetz⁵⁹, das Unfallversicherungsgesetz⁶⁰ usw.

Der vom Initiativkomitee vorgeschlagene Titel ist daher ungenau und verwirrend. Der Titel „Gesetz über den Mindestlohn“ hingegen ist einfach und klar. Ein Laie, der in der Gesetzessammlung nach Mindestlohn sucht, wird mit dem Suchwort „Mindestlohn“ sofort das gesuchte Gesetz finden.

Erläuterungen zu § 1 Zweck

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

² Zu diesem Zweck legt das Gesetz einen Mindestlohn fest.

Mit diesem Gesetz wird das in § 14 Abs. 1 lit. c der Kantonsverfassung Basel-Stadt festgehaltene Grundrechtsziel umgesetzt, wonach sich der Kanton und die Gemeinden dafür einsetzen, dass alle ihren Unterhalt durch Arbeit zu angemessenen Bedingungen bestreiten können.

Erläuterungen zu § 2 Geltungsbereich

¹ Der Mindestlohn gilt für alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Kanton, sofern sie nicht den nachfolgenden Ausnahmen unterliegen.

² Von diesem Gesetz ausgenommen sind:

- a. Praktika von längstens sechs Monaten Dauer. Liegt nach Ablauf der sechs Monate ein unterzeichneter Lehrvertrag vor, kann das Praktikum auf längstens 12 Monate verlängert werden, ohne dass der Mindestlohn gilt;
- b. Schülerinnen und Schüler, die jünger als achtzehn Jahre alt sind und während der Ferienzeit einen Ferienjob ausüben;
- c. Lernende in anerkannten Lehrbetrieben;
- d. Personen, die gemäss Art. 4 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (Arbeitsgesetz) vom 13. März 1964 als Familienmitglieder in Familienbetrieben von den Bestimmungen des Arbeitsgesetzes ausgenommen sind;
- e. Au-pairs;
- f. Personen, die an Programmen zur beruflichen Integration teilnehmen;
- g. Personen, die einem allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsvertrag mit Mindestlöhnen oder einem Normalarbeitsvertrag mit Mindestlöhnen unterstehen.

⁵⁸ Bundesgesetz über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (SR 822.11, ArG).

⁵⁹ Bundesgesetz über die flankierenden Massnahmen bei entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und über die Kontrolle der in Normalarbeitsverträgen vorgesehenen Mindestlöhne (SR 823.20, EntsG).

⁶⁰ Bundesgesetz über die Unfallversicherung (SR 832.20, UVG).

³ Der Regierungsrat kann weitere Ausnahmen erlassen. Dabei ist der Zielsetzung des Mindestlohnes gemäss § 1 Rechnung zu tragen.

Der Mindestlohn soll im ganzen Kanton Basel-Stadt mit nur wenigen Ausnahmen gelten.

Die Initiative „Kein Lohn unter 23.-“ möchte eine Beschränkung auf obligatorische, zeitlich befristete Praktika im Rahmen einer vom Bund oder vom Kanton anerkannten Ausbildung. Diese Regelung erscheint in verschiedener Hinsicht unklar und könnte daher zu Rechtsunsicherheit führen. Zum Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer haben die meisten Tripartiten Kommissionen (TPK) der Kantone Regelungen für Praktika definiert, wonach ein Praktikum nur sechs Monate dauern darf, aber eine Ausweitung auf zwölf Monate dann möglich ist, wenn ein Lehrvertrag zugesichert ist. Diese Regelung praktiziert auch die TPK Basel-Stadt. Das Staatssekretariat für Migration SEM sieht eine solche Regelung in seinen Weisungen und Erläuterungen Ausländerbereich (Weisungen AIG) vor⁶¹. Es ist deshalb folgerichtig, diese Abgrenzung auch für dieses Gesetz vorzusehen.

Schülerinnen und Schüler bis zum 18. Geburtstag mit Ferienjobs sind explizit ausgenommen. Aufgrund der Unterstützungspflicht der Eltern ist diese Ausnahme gerechtfertigt, die jungen Leute bedürfen des Schutzes dieses Gesetzes nicht.

Der Kanton Jura sieht in seinem Gesetz zum Mindestlohn vor, dass dieser nur für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gilt, die keinem GAV mit Mindestlöhnen oder NAV mit Mindestlöhnen unterstehen. Der Regierungsrat ist der Meinung, dass (nebst NAV mit Mindestlöhnen) nur ein GAV mit Mindestlöhnen zu einer Ausnahme vom Geltungsbereich führen sollten. Bei anderen GAV, die Mindestlöhne unter dem vorgeschlagenen Mindestlohn enthalten, erscheint eine Ausnahme nicht gerechtfertigt.

Der Regierungsrat soll weitere Ausnahmen vorsehen können, soweit es sich zukünftig als notwendig erweisen sollte. Bei Bedarf könnten z.B. Betriebe der landwirtschaftlichen Produktion oder nicht AHV-pflichtige Löhne ebenfalls vom Geltungsbereich dieses Gesetzes ausgenommen werden.

Erläuterungen zu § 3 Höhe des Mindestlohnes

¹ Der Mindestlohn beträgt 21 Franken brutto pro Arbeitsstunde. Zusätzlich ist ein Ferienzuschlag geschuldet.

² Der Mindestlohn wird jährlich gemäss dem Basler Index der Konsumentenpreise angepasst, sofern sich dieser positiv entwickelt. Er wird jeweils auf 5 Rappen gerundet. Massgebend ist der Augustindex des Vorjahres. Die Anpassung erfolgt jeweils auf den 1. Januar. Basisindex ist der Augustindex 2019.

Der Mindestlohn soll 21 Franken pro Stunde betragen (zur Berechnung s. Kap. 6). Um Klarheit zu schaffen, wurde „brutto“ ergänzt und ein Zusatz bezüglich Ferienzuschlag angefügt. Auf Stundenlöhnen ist ein Zuschlag für die Ferienentschädigung zu entrichten. Da gemäss Art. 329a Obligationenrecht ein zwingender Ferienanspruch von vier Wochen pro Dienstjahr besteht, wäre der entsprechende Zuschlag auch auf dem in der Initiative vorgeschlagenen Lohn von 23 Franken geschuldet.

Der in der Initiative „Kein Lohn unter 23.-“ vorgeschlagene Anpassungsmodus des Mindestlohnes ist zu kompliziert. Eine Anpassung gemäss dem Konsumentenindex ist üblich und eine einfache Lösung. Damit Löhne im Falle einer negativen Teuerung nicht gekürzt werden, wird nur eine positive Indexentwicklung berücksichtigt. Der Basler Index der Konsumentenpreise wird als Grundlage gewählt, weil dies z.B. auch gemäss § 18 Abs. 2 Gesetz über die Einführung des Bundesgesetzes über die Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung so

⁶¹ <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/rechtsgrundlagen/weisungen/auslaender/weisungen-aug-kap4-d.pdf>, Punkt 4.8.5.5 "Praktika im ersten Arbeitsmarkt für vorläufig aufgenommene Personen, vorläufig aufgenommene Flüchtlinge und anerkannte Flüchtlinge" --> 2/c/i (Seite 127).

vorgesehen ist. Der Monat August bildet die Basis für die Anpassung, damit den Arbeitgebern genügend Zeit zur Anpassung der Löhne bleibt. Die präzise Formulierung des Anpassungsmodus dient dazu, dass der Regierungsrat oder der Grosse Rat nicht jährlich den Mindestlohn anzupassen haben. Das Amt für Wirtschaft und Arbeit wird die Anpassung jährlich errechnen und auf seiner Homepage publizieren.

Erläuterungen zu § 4 Kontrolle der Arbeitsbedingungen

¹ Der Regierungsrat sorgt für die Einhaltung der Bestimmungen in diesem Gesetz und beauftragt ein Kontrollorgan, welchem er die Mittel für wirksame, flächendeckende Kontrollen zur Verfügung stellt.

² Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber müssen dem Kontrollorgan auf Verlangen alle Dokumente zustellen, welche die Einhaltung des Mindestlohns der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer belegen. Sind die notwendigen Dokumente nicht oder nicht mehr vorhanden, so hat die Arbeitgeberin oder der Arbeitgeber das Einhalten der gesetzlichen Bestimmungen zu beweisen. Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber haben dem Kontrollorgan jederzeit freien Zutritt zum Arbeitsplatz und den Verwaltungsräumen zu gewähren.

³ Die Kontrollkosten bemessen sich nach der kantonalen Verordnung zum Bundesgesetz über die in die Schweiz entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vom 2. Dezember 2003 und können ganz oder teilweise der fehlbaren Unternehmung auferlegt werden.

⁴ Der Regierungsrat erstattet dem Grossen Rat jährlich Bericht über die Anzahl der durchgeführten Kontrollen, die festgestellten Missbräuche, die daraus folgenden Sanktionen und der verrechneten Kontrollkosten.

Um eine gewisse Vereinheitlichung der zu bezahlenden Kontrollkosten im Bereich der Arbeits- und Lohnbedingungen zu erreichen, ist es sinnvoll, auch die Kontrollen aufgrund dieses Gesetzes gemäss der Entsendeverordnung Basel-Stadt zu erheben.

Die Berichterstattung des Regierungsrats erfolgt an den Grossen Rat. Aufgrund des Öffentlichkeitsprinzips sind alle Informationen für die Sozialpartner zugänglich und eine separate Berichterstattung erübrigt sich entsprechend.

Erläuterungen zu § 5 Meldepflicht

¹ Das Kontrollorgan meldet dem zuständigen Departement jeden Verstoss gegen dieses Gesetz.

Systematisch gesehen gehört die Meldepflicht nicht - wie vom Initiativkomitee vorgesehen - an den Schluss des Gesetzes, sondern ist Folge der Kontrolle und Grundlage für die Sanktion, womit die Stellung zwischen den entsprechenden Normen gerechtfertigt ist.

Die Initiative „Kein Lohn unter 23.“ sieht vor, dass schwerwiegende oder wiederholte Widerhandlungen zum Ausschluss von der Teilnahme an Ausschreibungen zwischen einem und fünf Jahren führen. Da Mindestlöhne als Arbeitsbedingungen zu qualifizieren sind, sind die Voraussetzungen in den bestehenden kantonalen beschaffungsrechtlichen Bestimmungen für eine Sanktionierung und Sperre im Sinne von Ausschlüssen von Vergabeverfahren bei der Nichteinhaltung des Mindestlohns bereits gegeben und können auch künftig ausgesprochen werden (§§ 5 und 6 Gesetz über öffentliche Beschaffungen vom 20. Mai 1999 (Beschaffungsgesetz; SG 914.100) i.V.m. § 6 Verordnung zum Gesetz über öffentliche Beschaffungen vom 11. April 2000 [Beschaffungsverordnung; SG 914.110]).

Erläuterungen zu § 6 Strafbestimmung

¹ Arbeitgeberinnen oder Arbeitgeber, die den Vorschriften dieses Gesetzes und seiner Ausführungsbestimmungen zuwiderhandeln, werden mit Busse bis zu 30'000 Franken bestraft.

² Art. 6 und 7 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsstrafrecht (VStrR) vom 22. März 1974 finden sinngemäss Anwendung.

Anders als in der Initiative „Kein Lohn unter 23.“ vorgeschlagen, soll im Mindestlohngesetz nicht

eine Verwaltungssanktion vorgesehen werden, sondern eine Strafbestimmung. Diese passt auch in den basel-städtischen Kontext: Bei der Umsetzung der Schweizerischen Strafprozessordnung (StPO) wie auch bei den Arbeiten im Zusammenhang mit dem Übertretungsstrafgesetz orientierte sich der Kanton am Grundsatz, wonach die Beurteilungskompetenz im Kanton Basel-Stadt nicht auf Verwaltungsbehörden übertragen ist, sondern bei der Staatsanwaltschaft sowohl für Übertretungen als auch für die mit Strafbefehl oder Anklageerhebung zu erledigenden Vergehen in einer Behörde vereinigt.

Aus diesem Grund soll auf das Einführen einer Verwaltungssanktion im kantonalen Recht verzichtet werden, auch wenn das Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA) im Bereich des Bundesgesetzes über die flankierenden Massnahmen bei entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und über die Kontrolle der in Normalarbeitsverträgen vorgesehenen Mindestlöhne (Entsendegesetz, EntsG) Verwaltungssanktionen ausspricht. Das Entsendegesetz ist Bundesrecht und sieht die Verwaltungssanktion explizit vor. Für eine kantonale Verwaltungssanktion würde sprechen, dass das Mindestlohngesetz wie auch das Entsendegesetz dem Lohnschutz dienen und aus Effizienzgründen die Kontrollen sowie die Sanktionierung aufgrund des bereits vorhandenen Knowhow bei der gleichen Stelle, konkret beim Amt für Wirtschaft und Arbeit, angesiedelt wären. Aber wie bereits ausgeführt, soll im Mindestlohngesetz nicht neu eine bisher im kantonalen Recht unbekannte Verwaltungssanktion eingeführt werden.

Der in Abs. 2 vorgesehene Verweis auf das Bundesgesetz über das Verwaltungsstrafrecht schafft die Möglichkeit, auch eine juristische Person zur Bezahlung der Busse verurteilen zu können.

Erläuterungen zu § 7 Rechtsmittel

¹ Gegen Verfügungen, die in Anwendung dieses Gesetzes und dessen Ausführungsbestimmungen ergehen, kann nach den Bestimmungen des Gesetzes betreffend die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung des Kantons Basel-Stadt (Organisationsgesetz, OG) vom 22. April 1976 beim Vorsteher bzw. bei der Vorsteherin des zuständigen Departements Rekurs erhoben werden.

Gegen Verfügungen einer Verwaltungsinstanz müssen Rechtsmittel zur Verfügung stehen.

Erläuterungen zu § 8 Ausführungsbestimmungen

¹ Der Regierungsrat erlässt die zum Vollzug dieses Gesetzes erforderlichen Ausführungsbestimmungen.

Grundsätzlich bedarf es für den Erlass einer Vollziehungsverordnung keines Verweises im Gesetz. Der Klarheit halber soll aber festgehalten werden, dass der Regierungsrat Ausführungsbestimmungen (z.B. Bezeichnung des Kontrollorgans) auf dem Verordnungsweg regelt.

Erläuterungen zu § 9 Übergangsbestimmung

¹ Für bereits bestehende Arbeitsverhältnisse ist der Mindestlohn innert sechs Monaten ab Inkrafttreten dieses Gesetzes rückwirkend auf denselben Zeitpunkt anzupassen.

Ausschlaggebend für das Inkrafttreten des Gesetzes ist § 6 Gesetz über Publikationen im Kantonsblatt und über die Gesetzessammlung des Kantons Basel-Stadt vom 19. Oktober 2016 (Publikationsgesetz; SG 151.200). Da Arbeitgeber allfällige Anpassungen in ihren Lohnsystemen vornehmen müssen, erhalten sie eine Übergangsfrist für die Lohnkorrekturen. Die Lohnerhöhungen sind jedoch auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes rückwirkend vorzunehmen.

8.2 Bemerkungen zum Initiativtext § 6 Datenschutz und Datenbekanntgabe

¹ Über Unternehmen, gegen welche in einem rechtskräftigen Entscheid eine Sanktion angeordnet worden ist, ist eine Liste zu führen. Diese Liste ist öffentlich.

² Die im Rahmen dieses Gesetzes bearbeiteten Daten dürfen 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.

Es ist davon auszugehen, dass die in Abs. 1 gewünschte Liste der öffentlichen Liste des SECO (Liste Resa) entsprechen soll. Die Liste Resa enthält ausländische Dienstleistungserbringerinnen und -erbringer, die gegen Bestimmungen des Entsendegesetzes verstossen haben und gegen welche eine Dienstleistungssperre für die Schweiz in Rechtskraft erwachsen ist. Wurde gegen ein Unternehmen lediglich eine Busse verhängt, wird dies nicht veröffentlicht.

Verstösse gegen dieses Gesetz werden von Unternehmen, die im Kanton Basel-Stadt angesiedelt sind, begangen. Diese können nicht mit einer Dienstleistungssperre sanktioniert werden, da dies einen sehr starken Eingriff in das Grundrecht der Wirtschaftsfreiheit darstellen würde und eine Sperre damit nicht zulässig sein kann. Daher ist eine Veröffentlichung nicht notwendig. Im Übrigen ist für die Liste keine zeitliche Beschränkung vorgesehen. Der Datenschutzbeauftragte des Kantons Basel-Stadt stellt denn auch fest, dass es fraglich ist, ob die Regelung eine verhältnismässige Einschränkung der Grundrechte der Wirtschaftsfreiheit und der informationellen Selbstbestimmung darstellt und dass die Veröffentlichungspflicht auch in einem gewissen Widerspruch zur Regelung von Abs. 2 Satz 2 steht, wonach die bearbeiteten Daten nur zum Vollzug des Gesetzes benutzt werden dürfen.

Die Regelung in Absatz 2 ist überflüssig, da sich der Kanton auch ohne explizite Regelung an § 22 Gesetz über die Information und den Datenschutz vom 9. Juni 2010 (IDG; SG 153.260) zu halten hat, wonach Daten, wenn es der Bearbeitungszweck zulässt, von Anfang an nur in anonymisierter Form bekannt gegeben werden dürfen.

9. Finanzielle Auswirkungen

Die Einführung eines Mindestlohnes dürfte finanzielle Auswirkung haben. Diese finanziellen Auswirkungen sind jedoch kaum abzuschätzen, denn sie hängen stark vom Einfluss des Mindestlohnes auf den Arbeitsmarkt ab. Je nach Beschäftigungseffekt sind sowohl Mehrkosten für die Arbeitslosenversicherung und die Sozialhilfe sowie sinkende Steuereinnahmen (im Falle eines negativen Beschäftigungseffekts) als auch eine Reduktion der Sozialhilfeausgaben (im Falle keines oder eines positiven Beschäftigungseffekts) denkbar.

Bei der kantonalen Verwaltung mit ihren rund 10'000 Angestellten wären bei einem Mindestlohn von 21 Franken drei Personen betroffen und mit Personalmehrkosten von rund 2'670 Franken (Stand 28. November 2019) zu rechnen. Bei Annahme der Initiative und einem Mindestlohn von 23 Franken wären 27 Personen betroffen, die Personalmehrkosten würden sich auf 23'424 Franken belaufen.

Die mit der Einführung des Mindestlohns verbundenen Kontrollen und die Sanktionierung von Verstössen werden zu einem Mehraufwand führen. Je nach der vom Regierungsrat in seiner Vollziehungsverordnung festgelegten Kontrollintensität werden die entsprechenden Ressourcen zu beantragen sein. Eine erste Schätzung hat ergeben, dass von mindestens 250 Franken pro Kontrolle bei kantonsinterner Bearbeitung ausgegangen werden kann. Bei 100 Kontrollen pro Jahr würden sich entsprechend Personalkosten von rund 25'000 Franken ergeben. Hinzuweisen ist, dass die Kontrollkosten gemäss § 4 Abs. 3 Mindestlohngesetz den fehlbaren Unternehmungen auferlegt werden können. Der Aufwand für die Sanktionierung kann hingegen mangels Erfahrungswerte nicht näher beziffert werden.

10. Formelle Prüfung und Regulierungsfolgenabschätzung

Das Finanzdepartement hat den vorliegenden Ratschlag gemäss § 8 Gesetz über den kantona-

len Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz) vom 14. März 2012 überprüft.

Die Einführung eines Mindestlohns ergibt eine Betroffenheit praktisch aller Unternehmen über alle Branchen hinweg. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Einführung eines Mindestlohnes wohl eine Erhöhung der Lohnkosten in vielen Unternehmen zur Folge haben würde. Die daraus resultierenden Auswirkungen auf die Arbeitsplatzentwicklung oder Wettbewerbsfähigkeit sind schwierig abzuschätzen.

11. Antrag

Gestützt auf unsere Ausführungen beantragen wir dem Grossen Rat die Annahme des nachstehenden Beschlussentwurfes.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin

Beilagen

Entwurf Grossratsbeschluss

Synopse

Regulierungsfolgenabschätzung

Grossratsbeschluss

Entwurf eines Grossratsbeschlusses zur kantonalen Volksinitiative „Kein Lohn unter 23.-“ und zu einem Gegenvorschlag

(vom [Datum eingeben])

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, nach Einsichtnahme in den Ratschlag des Regierungsrates Nr. [Nummer eingeben] vom [Datum eingeben] sowie in den Bericht der [Kommission eingeben] vom [Datum eingeben], im Sinne eines Gegenvorschlags zur formulierten Volksinitiative „Kein Lohn unter 23.-“ sowie gestützt auf § 14 Abs. 1 lit. c der Verfassung des Kantons Basel-Stadt, beschliesst:

I. Gegenvorschlag

Im Sinne eines Gegenvorschlags zu der von 3'973 im Kanton Basel-Stadt Stimmberechtigten eingereichten, vom Grossen Rat in seiner Sitzung vom 18. September 2019 an den Regierungsrat überwiesenen formulierten Volksinitiative „Kein Lohn unter 23.-“ mit dem folgenden Wortlaut:

„Gestützt auf § 47 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 und auf das Gesetz betreffend Initiative und Referendum vom 16. Januar 1991 (IRG) reichen die unterzeichneten, im Kanton Basel-Stadt Stimmberechtigten folgende, im Kantonsblatt vom 12. September 2018 publizierte, formulierte Initiative auf Erlass des folgenden Gesetzes ein:

Gesetz zum sozialpolitischen Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer

§ 1 Grundsätze

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

² *Zu diesem Zweck legt das Gesetz einen Mindestlohn fest.*

I. Mindestlohn

§ 2 Allgemeines

¹ *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

¹ *Der Mindestlohn gilt für alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer.*

² *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, oder

d. gemäss Art. 4 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (Arbeitsgesetz) als Familienmitglieder in Familienbetrieben von den Bestimmungen des Arbeitsgesetzes ausgenommen sind.

³ *Der Regierungsrat kann, im Einvernehmen mit den Sozialpartnern, auf begründetes Gesuch weitere Ausnahmen erlassen. Dabei ist der Zielsetzung des Mindestlohnes gemäss Art. 2 Rechnung zu tragen.*

§ 4 Höhe des Mindestlohnes

¹ Der Mindestlohn beträgt 23 Franken pro Arbeitsstunde.

² Der Mindestlohn wird jährlich dem arithmetischen Mittel zwischen der Jahresteuierung und der Nominallohnentwicklung angepasst, sofern dieses positiv ist. Die Basis des Index ist der 1. Januar 2018.

³ Die Sozialpartner erhalten eine Frist von einem Jahr ab Inkrafttreten dieses Gesetzes, um die Lohnbestimmungen der Gesamtarbeitsverträge an die Mindestlohnbestimmungen dieses Gesetzes anzupassen.

§ 5 Kontrolle der Arbeitsbedingungen

¹ Der Regierungsrat sorgt für die konsequente Einhaltung der Bestimmungen in diesem Gesetz und beauftragt ein Kontrollorgan, welchem er die Mittel für wirksame, flächendeckende Kontrollen zur Verfügung stellt. Die Kontrollkosten bemessen sich nach der geltenden Entscheiderverordnung und können ganz oder teilweise der fehlbaren Unternehmung auferlegt werden.

² 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 Datenschutz und Datenbekanntgabe

¹ Über Unternehmen, gegen welche in einem rechtskräftigen Entscheid eine Sanktion angeordnet worden ist, ist eine Liste zu führen. Diese Liste ist öffentlich.

² Die im Rahmen dieses Gesetzes bearbeiteten Daten dürfen 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.

§ 7 Verwaltungssanktionen

¹ 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.

² 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.“

wird beschlossen:

Gesetz über den kantonalen Mindestlohn (Mindestlohngesetz (MiloG))

Vom

§ 1 *Zweck*

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

² Zu diesem Zweck legt das Gesetz einen Mindestlohn fest.

§ 2 *Geltungsbereich*

¹ Der Mindestlohn gilt für alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Kanton, sofern sie nicht den nachfolgenden Ausnahmen unterliegen.

² Von diesem Gesetz ausgenommen sind:

- a) Praktika von längstens sechs Monaten Dauer. Liegt nach Ablauf der sechs Monate ein unterzeichneter Lehrvertrag vor, kann das Praktikum auf längstens 12 Monate verlängert werden, ohne dass der Mindestlohn gilt;
- b) Schülerinnen und Schüler, die jünger als achtzehn Jahre alt sind und während der Ferienzeit einen Ferienjob ausüben;
- c) Lernende in anerkannten Lehrbetrieben;
- d) Personen, die gemäss Art. 4 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (Arbeitsgesetz) vom 13. März 1964 als Familienmitglieder in Familienbetrieben von den Bestimmungen des Arbeitsgesetzes ausgenommen sind;
- e) Au-pairs;
- f) Personen, die an Programmen zur beruflichen Integration teilnehmen;
- g) Personen, die einem allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsvertrag mit Mindestlöhnen oder einem Normalarbeitsvertrag mit Mindestlöhnen unterstehen.

³ Der Regierungsrat kann weitere Ausnahmen erlassen. Dabei ist der Zielsetzung des Mindestlohnes gemäss § 1 Rechnung zu tragen.

§ 3 *Höhe des Mindestlohnes*

¹ Der Mindestlohn beträgt 21 Franken brutto pro Arbeitsstunde. Zusätzlich ist ein Ferienzuschlag geschuldet.

² Der Mindestlohn wird jährlich gemäss dem Basler Index der Konsumentenpreise angepasst, sofern sich dieser positiv entwickelt. Er wird jeweils auf 5 Rappen gerundet. Massgebend ist der Augustindex des Vorjahres. Die Anpassung erfolgt jeweils auf den 1. Januar. Basisindex ist der Augustindex 2019.

§ 4 *Kontrolle der Arbeitsbedingungen*

¹ Der Regierungsrat sorgt für die Einhaltung der Bestimmungen in diesem Gesetz und beauftragt ein Kontrollorgan, welchem er die Mittel für wirksame, flächendeckende Kontrollen zur Verfügung stellt.

² Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber müssen dem Kontrollorgan auf Verlangen alle Dokumente zustellen, welche die Einhaltung des Mindestlohns der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer belegen. Sind die notwendigen Dokumente nicht oder nicht mehr vorhanden, so hat die Arbeitgeberin oder der Arbeitgeber das Einhalten der gesetzlichen Bestimmungen zu beweisen. Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber haben dem Kontrollorgan jederzeit freien Zutritt zum Arbeitsplatz und den Verwaltungsräumen zu gewähren.

³ Die Kontrollkosten bemessen sich nach der kantonalen Verordnung zum Bundesgesetz über die in die Schweiz entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vom 2. Dezember 2003 und können ganz oder teilweise der fehlbaren Unternehmung auferlegt werden.

⁴ Der Regierungsrat erstattet dem Grossen Rat jährlich Bericht über die Anzahl der durchgeführten Kontrollen, die festgestellten Missbräuche, die daraus folgenden Sanktionen und der verrechneten Kontrollkosten.

§ 5 *Meldepflicht*

¹ Das Kontrollorgan meldet dem zuständigen Departement jeden Verstoss gegen dieses Gesetz.

§ 6 *Strafbestimmung*

¹ Arbeitgeberinnen oder Arbeitgeber, die den Vorschriften dieses Gesetzes und seiner Ausführungsbestimmungen zuwiderhandeln, werden mit Busse bis zu 30'000 Franken bestraft.

² Art. 6 und 7 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsstrafrecht (VStrR) vom 22. März 1974 finden sinngemäss Anwendung.

§ 7 *Rechtsmittel*

¹ Gegen Verfügungen, die in Anwendung dieses Gesetzes und dessen Ausführungsbestimmungen ergehen, kann nach den Bestimmungen des Gesetzes betreffend die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung des Kantons Basel-Stadt (Organisationsgesetz, OG) vom 22. April 1976 beim Vorsteher bzw. bei der Vorsteherin des zuständigen Departements Rekurs erhoben werden.

§ 8 *Ausführungsbestimmungen*

¹ Der Regierungsrat erlässt die zum Vollzug dieses Gesetzes erforderlichen Ausführungsbestimmungen.

§ 9 *Übergangsbestimmung*

¹ Für bereits bestehende Arbeitsverhältnisse ist der Mindestlohn innert sechs Monaten ab Inkrafttreten dieses Gesetzes rückwirkend auf denselben Zeitpunkt anzupassen.

Schlussbestimmung

Dieses Gesetz ist zu publizieren; es unterliegt dem Referendum und der Regierungsrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens.

II. Weitere Behandlung

Die kantonale Initiative „Kein Lohn unter 23.-“ und der vorstehend formulierte Gegenvorschlag sind der Gesamtheit der Stimmberechtigten zum Entscheid vorzulegen.

Für den Fall, dass sowohl das Initiativbegehren als auch der Gegenvorschlag angenommen werden, haben die Stimmberechtigten zu entscheiden, welche der beiden Vorlagen sie vorziehen.

Der Grosse Rat empfiehlt den Stimmberechtigten, die kantonale Initiative „Kein Lohn unter 23.-“ zu verwerfen und den vorliegenden Gegenvorschlag anzunehmen.

Wenn das Initiativbegehren zurückgezogen wird, ist das Gesetz über den kantonalen Mindestlohn (MiloG) nochmals zu publizieren. Es unterliegt dann dem fakultativen Referendum. Nach Eintritt der Rechtskraft bestimmt der Regierungsrat den Zeitpunkt des Inkrafttretens.

III. Publikation

Dieser Beschluss ist zu publizieren.

Gesetz über den kantonalen Mindestlohn (Mindestlohngesetz, MiLoG)

Vom [Datum]

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt,

im Sinne eines Gegenvorschlags zur formulierten Volksinitiative "Kein Lohn unter 23.-" sowie gestützt auf § 14 Abs. 1 lit. c der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 ¹⁾, nach Einsichtnahme in den Ratschlag des Regierungsrates Nr. [Nummer eingeben] vom [Datum eingeben] sowie in den Bericht der [Kommission eingeben] vom [Datum eingeben],

*beschliesst:***I.****§ 1 Zweck**

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

² Zu diesem Zweck legt das Gesetz einen Mindestlohn fest.

§ 2 Geltungsbereich

¹ Der Mindestlohn gilt für alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Kanton, sofern sie nicht den nachfolgenden Ausnahmen unterliegen.

² Von diesem Gesetz ausgenommen sind:

- a) Praktika von längstens sechs Monaten Dauer. Liegt nach Ablauf der sechs Monate ein unterzeichneter Lehrvertrag vor, kann das Praktikum auf längstens 12 Monate verlängert werden, ohne dass der Mindestlohn gilt;
- b) Schülerinnen und Schüler, die jünger als achtzehn Jahre alt sind und während der Ferienzeit einen Ferienjob ausüben;
- c) Lernende in anerkannten Lehrbetrieben;
- d) Personen, die gemäss Art. 4 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (Arbeitsgesetz) vom 13. März 1964 als Familienmitglieder in Familienbetrieben von den Bestimmungen des Arbeitsgesetzes ausgenommen sind;
- e) Au-pairs;
- f) Personen, die an Programmen zur beruflichen Integration teilnehmen;
- g) Personen, die einem allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsvertrag mit Mindestlöhnen oder einem Normalarbeitsvertrag mit Mindestlöhnen unterstehen.

³ Der Regierungsrat kann weitere Ausnahmen erlassen. Dabei ist der Zielsetzung des Mindestlohnes gemäss § 1 Rechnung zu tragen.

§ 3 Höhe des Mindestlohnes

¹ Der Mindestlohn beträgt 21 Franken brutto pro Arbeitsstunde. Zusätzlich ist ein Ferienzuschlag geschuldet.

² Der Mindestlohn wird jährlich gemäss dem Basler Index der Konsumentenpreise angepasst, sofern sich dieser positiv entwickelt. Er wird jeweils auf 5 Rappen gerundet. Massgebend ist der Augustindex des Vorjahres. Die Anpassung erfolgt jeweils auf den 1. Januar. Basisindex ist der Augustindex 2019.

§ 4 Kontrolle der Arbeitsbedingungen

¹ Der Regierungsrat sorgt für die Einhaltung der Bestimmungen in diesem Gesetz und beauftragt ein Kontrollorgan, welchem er die Mittel für wirksame, flächendeckende Kontrollen zur Verfügung stellt.

² Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber müssen dem Kontrollorgan auf Verlangen alle Dokumente zustellen, welche die Einhaltung des Mindestlohns der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer belegen. Sind die notwendigen Dokumente nicht oder nicht mehr vorhanden, so hat die Arbeitgeberin oder der Arbeitgeber das Einhalten der gesetzlichen Bestimmungen zu beweisen. Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber haben dem Kontrollorgan jederzeit freien Zutritt zum Arbeitsplatz und den Verwaltungsräumen zu gewähren.

³ Die Kontrollkosten bemessen sich nach der kantonalen Verordnung zum Bundesgesetz über die in die Schweiz entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vom 2. Dezember 2003 und können ganz oder teilweise der fehlbaren Unternehmung auferlegt werden.

⁴ Der Regierungsrat erstattet dem Grossen Rat jährlich Bericht über die Anzahl der durchgeführten Kontrollen, die festgestellten Missbräuche, die daraus folgenden Sanktionen und der verrechneten Kontrollkosten.

¹⁾ SG 111.100.

§ 5 Meldepflicht

¹ Das Kontrollorgan meldet dem zuständigen Departement jeden Verstoss gegen dieses Gesetz.

§ 6 Strafbestimmung

¹ Arbeitgeberinnen oder Arbeitgeber, die den Vorschriften dieses Gesetzes und seiner Ausführungsbestimmungen zuwiderhandeln, werden mit Busse bis zu 30'000 Franken bestraft.

² Art. 6 und 7 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsstrafrecht (VStrR) vom 22. März 1974 finden sinngemäss Anwendung.

§ 7 Rechtsmittel

¹ Gegen Verfügungen, die in Anwendung dieses Gesetzes und dessen Ausführungsbestimmungen ergehen, kann nach den Bestimmungen des Gesetzes betreffend die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung des Kantons Basel-Stadt (Organisationsgesetz, OG) vom 22. April 1976 beim Vorsteher bzw. bei der Vorsteherin des zuständigen Departements Rekurs erhoben werden.

§ 8 Ausführungsbestimmungen

¹ Der Regierungsrat erlässt die zum Vollzug dieses Gesetzes erforderlichen Ausführungsbestimmungen.

§ 9 Übergangsbestimmung

¹ Für bereits bestehende Arbeitsverhältnisse ist der Mindestlohn innert sechs Monaten ab Inkrafttreten dieses Gesetzes rückwirkend auf denselben Zeitpunkt anzupassen.

II. Änderung anderer Erlasse

Keine Änderung anderer Erlasse.

III. Aufhebung anderer Erlasse

Keine Aufhebung anderer Erlasse.

IV. Schlussbestimmung

Dieses Gesetz ist zu publizieren; es unterliegt dem Referendum und der Regierungsrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens.

[Behörde]

[Funktion 1]

[NAME 1]

[Funktion 2]

[NAME 2]



Initiative	Gegenvorschlag
Gesetz zum sozialpolitischen Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer	Gesetz über den kantonalen Mindestlohn (MiloG)
Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt gestützt auf § 14 Abs. 1 lit. c der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 beschliesst:	Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt gestützt auf § 14 Abs. 1 lit. c der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 beschliesst:
§ 1 Grundsätze ¹ Dieses Gesetz bezweckt die Verbesserung der Lebensbedingungen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Insbesondere schützt es sie vor Armut trotz Erwerbstätigkeit. ² Zu diesem Zweck legt das Gesetz einen Mindestlohn fest.	§ 1 Zweck ¹ Dieses Gesetz bezweckt die Verbesserung der Lebensbedingungen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Insbesondere schützt es sie vor Armut trotz Erwerbstätigkeit. ² Zu diesem Zweck legt das Gesetz einen Mindestlohn fest.
§ 2 Allgemeines 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 ¹ Der Mindestlohn gilt für alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. ² Ausgenommen vom Mindestlohn sind Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, welche - ein obligatorisches, zeitlich befristetes Praktikum im Rahmen einer vom Kanton oder vom Bund anerkannten Ausbildung absolvieren. - jünger als achtzehn Jahre alt sind und während der Ferienzeit ihrer schulischen Hauptbeschäftigung einen Ferienjob ausüben - Lernende in anerkannten Lehrbetrieben sind, oder - gemäss Art. 4 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (Arbeitsgesetz) als Familienmitglieder in Familienbetrieben von den Bestimmungen des Arbeitsgesetzes ausgenommen sind. ³ Der Regierungsrat kann, im Einvernehmen mit den Sozialpartnern, auf begründetes Gesuch weitere Ausnahmen erlassen. Dabei ist der Zielsetzung des Mindestlohnes gemäss Art. 2 Rechnung zu tragen.	§ 2 Geltungsbereich ¹ Der Mindestlohn gilt für alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Kanton, sofern sie nicht den nachfolgenden Ausnahmen unterliegen. ² Von diesem Gesetz ausgenommen sind: - Praktika von längstens sechs Monaten Dauer. Liegt nach Ablauf der sechs Monate ein unterzeichneter Lehrvertrag vor, kann das Praktikum auf längstens 12 Monate verlängert werden, ohne dass der Mindestlohn gilt; - Schülerinnen und Schüler, die jünger als achtzehn Jahre alt sind und während der Ferienzeit einen Ferienjob ausüben; - Lernende in anerkannten Lehrbetrieben; - Personen, die gemäss Art. 4 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (Arbeitsgesetz) vom 13. März 1964 als Familienmitglieder in Familienbetrieben von den Bestimmungen des Arbeitsgesetzes ausgenommen sind; - Au-pairs; - Personen, die an Programmen zur beruflichen Integration teilnehmen; - Personen, die einem allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsvertrag mit Mindestlöhnen oder einem Normalarbeitsvertrag mit Mindestlöhnen unterstehen.

	³ Der Regierungsrat kann weitere Ausnahmen erlassen. Dabei ist der Zielsetzung des Mindestlohnes gemäss § 1 Rechnung zu tragen.
§ 4 Höhe des Mindestlohnes ¹ Der Mindestlohn beträgt 23 Franken pro Arbeitsstunde. ² Der Mindestlohn wird jährlich dem arithmetischen Mittel zwischen der Jahresteuierung und der Nominallohnentwicklung angepasst, sofern dieses positiv ist. Die Basis des Index ist der 1. Januar 2018. ³ Die Sozialpartner erhalten eine Frist von einem Jahr ab Inkrafttreten dieses Gesetzes, um die Lohnbestimmungen der Gesamtarbeitsverträge an die Mindestlohnbestimmungen dieses Gesetzes anzupassen.	§ 3 Höhe des Mindestlohnes ¹ Der Mindestlohn beträgt 21 Franken brutto pro Arbeitsstunde. Zusätzlich ist ein Ferienzuschlag geschuldet. ² Der Mindestlohn wird jährlich gemäss dem Basler Index der Konsumentenpreise angepasst, sofern sich dieser positiv entwickelt. Er wird jeweils auf 5 Rappen gerundet. Massgebend ist der Augustindex des Vorjahres. Die Anpassung erfolgt jeweils auf den 1. Januar. Basisindex ist der Augustindex 2019.
§ 5 Kontrolle der Arbeitsbedingungen ¹ Der Regierungsrat sorgt für die konsequente Einhaltung der Bestimmungen in diesem Gesetz und beauftragt ein Kontrollorgan welchem er die Mittel für wirksame, flächendeckende Kontrollen zur Verfügung stellt. Die Kontrollkosten bemessen sich nach der geltenden Entscheideverordnung und können ganz oder teilweise der fehlbaren Unternehmung auferlegt werden. ² 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.	§ 4 Kontrolle der Arbeitsbedingungen ¹ Der Regierungsrat sorgt für die Einhaltung der Bestimmungen in diesem Gesetz und beauftragt ein Kontrollorgan, welchem er die Mittel für wirksame, flächendeckende Kontrollen zur Verfügung stellt. ² Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber müssen dem Kontrollorgan auf Verlangen alle Dokumente zustellen, welche die Einhaltung des Mindestlohns der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer belegen. Sind die notwendigen Dokumente nicht oder nicht mehr vorhanden, so hat die Arbeitgeberin oder der Arbeitgeber das Einhalten der gesetzlichen Bestimmungen zu beweisen. Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber haben dem Kontrollorgan jederzeit freien Zutritt zum Arbeitsplatz und den Verwaltungsräumen zu gewähren. ³ Die Kontrollkosten bemessen sich nach der kantonalen Verordnung zum Bundesgesetz über die in die Schweiz entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vom 2. Dezember 2003 und können ganz oder teilweise der fehlbaren Unternehmung auferlegt werden. ⁴ Der Regierungsrat erstattet dem Grossen Rat jährlich Bericht über die Anzahl der durchgeführten Kontrollen, die festgestellten Missbräuche, die daraus folgenden Sanktionen und der verrechneten Kontrollkosten.
§ 6 Datenschutz und Datenbekanntgabe ¹ Über Unternehmen, gegen welche in einem rechtskräftigen Entscheid eine Sanktion angeordnet worden ist, ist eine Liste zu führen. Diese Liste ist öffentlich. ² Die im Rahmen dieses Gesetzes bearbeiteten Daten dürfen in anonymisierter Form zur Berichterstattung für statistische oder wis-	§ 5 Meldepflicht ¹ Das Kontrollorgan meldet dem zuständigen Departement jeden Verstoss gegen dieses Gesetz.

senschaftliche Zwecke wiedergegeben werden. Im Übrigen dürfen die bearbeiteten Daten nur zum Vollzug dieses Gesetzes benutzt werden.	
§ 7 Verwaltungssanktionen ¹ 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. ² 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.	§ 6 Strafbestimmung ¹ Arbeitgeberinnen oder Arbeitgeber, die den Vorschriften dieses Gesetzes und seiner Ausführungsbestimmungen zuwiderhandeln, werden mit Busse bis zu 30'000 Franken bestraft. ² Art. 6 und 7 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsstrafrecht (VStrR) vom 22. März 1974 finden sinngemäss Anwendung.
	§ 7 Rechtsmittel ¹ Gegen Verfügungen, die in Anwendung dieses Gesetzes und dessen Ausführungsbestimmungen ergehen, kann nach den Bestimmungen des Gesetzes betreffend die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung des Kantons Basel-Stadt (Organisationsgesetz, OG) vom 22. April 1976 beim Vorsteher bzw. bei der Vorsteherin des zuständigen Departements Rekurs erhoben werden.
	§ 8 Ausführungsbestimmungen ¹ Der Regierungsrat erlässt die zum Vollzug dieses Gesetzes erforderlichen Ausführungsbestimmungen.
	§ 9 Übergangsbestimmung ¹ Für bereits bestehende Arbeitsverhältnisse ist der Mindestlohn innert sechs Monaten ab Inkrafttreten dieses Gesetzes rückwirkend auf denselben Zeitpunkt anzupassen.