



An den Grossen Rat

24.1504.01

WSU/P241504

Basel, 30. Oktober 2024

Regierungsratsbeschluss vom 29. Oktober 2024

## Kontrolle kantonalen Mindestlohn

Berichterstattung 2023

Gemäss § 4 Abs. 4 Gesetz über den kantonalen Mindestlohn vom 13. Januar 2021 (Mindestlohn-gesetz, MiLoG; SG 812.200) erstattet der Regierungsrat dem Grossen Rat jährlich Bericht über die Anzahl der durchgeführten Kontrollen, die festgestellten Missbräuche, die daraus folgenden Sanktionen und die verrechneten Kontrollkosten.

### 1. Aufbau der Mindestlohnkontrollen

Das MiLoG und die dazu gehörende Verordnung über den kantonalen Mindestlohn vom 12. April 2022 (MiLoV; SG 812.210) traten am 1. Juli 2022 in Kraft. Das MiLoG gab den Unternehmen eine sechsmonatige Übergangsfrist bis 31. Dezember 2022, um den Mindestlohn rückwirkend per 1. Juli 2022 einzuführen.

Der Mindestlohn wird gemäss dem Mischindex jährlich angepasst, sofern sich dieser positiv entwickelt. Für das Jahr 2023 hatte dies eine Anpassung von ursprünglich 21 Franken auf 21.45 Franken zur Folge. Wie in § 9 MiLoV vorgesehen, veröffentlichte das Amt für Wirtschaft und Arbeit die Anpassung im Oktober 2022 auf seiner Homepage.

Am 1. Januar 2023 nahm das Amt für Wirtschaft und Arbeit die Kontrolltätigkeit auf. Die dafür vorgesehenen 200 Stellenprozente teilen sich drei Inspektorinnen und -inspektoren mit insgesamt 170 Stellenprozenten, 30 Stellenprozente sind für juristische Abklärungen reserviert. Das erste Quartal umfasste die Einarbeitung des Mindestlohn-Teams, die Erarbeitung von Vorlagen, die Entwicklung eines Berechnungstools, die Definition eines Kontroll- und Sanktionierungskonzepts sowie die erste Beschaffung von Unterlagen bei den Unternehmen.

#### 1.1 Kontrollkonzept

Das Kontrollkonzept sieht eine risikobasierte Kontrollstrategie mit drei Hauptkriterien vor:

1. Definition von Fokusbranchen
2. Durchführung der Kontrollen
3. Frequenz der Kontrollen

Ziel der Kontrollstrategie ist, die Kontrollen gezielt in Branchen durchzuführen, in denen Lohn-druck feststellbar ist. Die Fokusbranchen werden jährlich anhand verschiedener Kriterien festgelegt. Diese sind:

- Tieflohnbranchen;
- Fokusbranchen der Tripartiten Kommission des Bundes (TPK Bund);
- Hinweise von Behörden und aus der Bevölkerung.

## **1.2 Kontrollstrategie**

Das Amt für Wirtschaft und Arbeit fokussierte sich im Rahmen der Fokusbranchen in einem ersten Schritt auf die Tieflohnbranchen. Diese werden anhand des Lohnbuchs 2020 des Kantons Zürich sowie aufgrund der Daten des Bundesamts für Statistik (BfS) erhoben. Gemäss BfS gilt eine Stelle als Tieflohnstelle, wenn der auf Basis eines Vollzeitpensums von 40 Wochenstunden berechnete Lohn weniger als zwei Drittel des standardisierten Bruttomedianlohns ausmacht. Das sind für das Jahr 2020 weniger als 4'443 Franken pro Monat.

Es stehen allerdings nicht nur Tieflohnbranchen im Fokus. Die Fokusbranchen, die die TPK Bund für die Arbeitsmarktbeobachtung festlegt, dienen zusätzlich als Entscheidungsgrundlage für die Wahl der möglichen Fokusbranchen für die Mindestlohnkontrollen im Kanton Basel-Stadt.

Aufgrund der risikobasierten Kontrollstrategie legt das Amt für Wirtschaft und Arbeit die Frequenz der Kontrollen fest und ist darauf bedacht, nicht immer dieselben Unternehmen zu kontrollieren. Fehlbare Unternehmen hingegen werden in regelmässigen Abständen erneut kontrolliert, um sicher zu stellen, dass die gesetzlichen Vorgaben umgesetzt wurden.

## **2. Kontrollierte Branchen und Unternehmen**

Das Amt für Wirtschaft und Arbeit startete mit der Kontrolltätigkeit in drei festgestellten Tieflohnbranchen:

1. Kosmetik- und Nageldesignstudios
2. Fitnesszentren
3. Textilreinigungsunternehmen

Weiter kontrollierte das Amt für Wirtschaft und Arbeit Zahnarztpraxen, bei denen die Löhne der Dentalassistenten und -assistentinnen zu den Tieflohnstellen zählen. Der Lohn der Kategorien mit wenig Berufserfahrung beträgt weniger als 4'443 Franken pro Monat. Neben den Unternehmen, die aufgrund ihrer Branchenzugehörigkeit kontrolliert wurden, wurde auch Hinweisen zu einzelnen Unternehmen aus der Bevölkerung oder anderen Stellen nachgegangen.

Die Mindestlohnkontrollen und diejenigen der Arbeitsmarktsinspektorinnen und -inspektoren der Tripartiten Kommission Arbeitsbedingungen (TPK) übertreffen insgesamt die Kontrollen der orts- und branchenüblichen Löhne der Vorjahre durch die Arbeitsmarktsinspektorinnen und -inspektoren der TPK.

## **3. Kontrolltätigkeit 2023**

### **3.1 Durchgeführte Kontrollen**

Das Amt für Wirtschaft und Arbeit kontrollierte im Berichtsjahr 616 Arbeitnehmende. 215 Unternehmen wurden aufgefordert, Lohnunterlagen einzureichen. Davon meldeten 96 Unternehmen, dass keine Angestellten vorhanden sind. Diese Kontrollen verbuchte das Amt für Wirtschaft und Arbeit als Fälle von Selbstständigerwerbenden.

Demnach fanden bei 119 Unternehmen vertiefte Kontrollen mit Lohnüberprüfungen statt. Diese umfassen die Einforderung aller Unterlagen der Mitarbeitenden. Die Arbeitsmarktsinspektorinnen und -inspektoren überprüften die Lohnabrechnungen und Arbeitsverträge und führten Lohnver-

gleiche durch. Die Kontrollperiode umfasste in der Regel eine Zeitspanne von drei Monaten. Die Kontrollperiode entspricht grundsätzlich den letzten drei Monaten ab dem ersten Einforderungsschreiben.

Bei den durchgeführten Kontrollen handelt es sich primär um Kontrollen von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) aus der Fitness-, Kosmetik- und Textilreinigungsbranche. Weiter wurden auch einige Kontrollen von Nagelstudios und Zahnarztpraxen durchgeführt.

### **3.2 Festgestellte Verfehlungen**

Im Berichtsjahr stellte das Amt für Wirtschaft und Arbeit bei 17 Unternehmen Lohnverstösse fest. Die Verfehlungsquote beträgt somit rund 15 Prozent. 14 Unternehmen bzw. deren verantwortliche Person wurden an die Staatsanwaltschaft überwiesen. Bei 12 Unternehmen erfolgte die Überweisung aufgrund einer Mindestlohnunterschreitung, bei zwei wegen Auskunftsverweigerung.

Bei geringfügigen Verstössen - die Unterschreitung beträgt im Verhältnis zur Stunde gerechnet weniger als 1 Prozent - verfügte das Amt für Wirtschaft und Arbeit nach Absprache mit der Staatsanwaltschaft eine Verwarnung unter Auferlegung der Kontrollgebühren. In drei Fällen sprach das Amt für Wirtschaft und Arbeit eine Verwarnung aus.

Für die Kontrollperioden im 2023 stellte das Amt für Wirtschaft und Arbeit gesamthaft Lohnunterschreitungen im Umfang von 49'926.81 Franken fest. Die Kontrollperiode dient als Referenz für die Höhe des Bussenantrags, so dass der Gleichbehandlungsgrundsatz gewahrt werden kann. Somit bezieht sich die genannte Lohnunterschreitung auf die Kontrollperiode. Gesamthaft haben zehn Unternehmen die festgestellten Lohnverstösse nachweislich nachbezahlt und die entsprechenden Zahlungsbelege eingereicht. Die Summe der Nachzahlungen beträgt 45'535.15 Franken. Zusätzlich hielt das Amt für Wirtschaft und Arbeit die kontrollierten und fehlbaren Unternehmen an, die aufgelaufenen Lohnunterschreitungen seit 1. Juli 2022 zu bezahlen. Diese werden in einer Nachkontrolle überprüft.

### **3.3 Verrechnete Kontrollkosten**

Die Kontrollkosten werden den Unternehmen erst mit oder nach Zustellung des Strafbefehls in Rechnung gestellt. Die Staatsanwaltschaft hat die Verfahren bis zum aktuellen Zeitpunkt noch nicht abgeschlossen. Das Amt für Wirtschaft und Arbeit konnte somit seine Kontrollkosten noch nicht in Rechnung stellen.

Die im Zusammenhang mit den Verwarnungen erhobenen Kontrollgebühren betragen gesamthaft 800 Franken.

### **3.4 Rechtsverfahren**

Gegen eine vom Amt für Wirtschaft und Arbeit ausgesprochene Verwarnung hat das betroffene Unternehmen Rekurs eingelegt. Dieses Verfahren ist aktuell beim Departement für Wirtschaft, Soziales und Umwelt hängig.

## **4. Fazit zur ersten Kontrolltätigkeit**

Die Herausforderung bestand zu Beginn darin, eine geeignete Kontrollpraxis zu definieren und die passenden Arbeitsinstrumente dafür zu erarbeiten. Die Praxis wird aufgrund der gemachten Erfahrungen und allfälliger Rechtsprechung weiterentwickelt werden. Zu beachten ist dabei die Schnittstelle zu den Kontrollen der orts- und branchenüblichen Löhne der Arbeitsmarktspektoren und -inspektoren der. Die Kontrollen werden abgesprochen, damit die Unternehmen nicht über Gebühr durch häufige Kontrollen belastet werden.

Die Unternehmen reagierten grösstenteils positiv auf die Kontrollen und kamen den Anforderungen des Mindestlohngesetzes in der Regel nach. Sie halten die Kontrollen für wichtig, weil damit gleich lange Spiesse auf dem Arbeitsmarkt Basel-Stadt sichergestellt werden.

Der Mindestlohn wird im Kanton Basel-Stadt mehrheitlich eingehalten. Dass dies weiterhin so bleibt und allenfalls auch die Quote von 15 Prozent von fehlbaren Unternehmen gesenkt werden kann, macht die konsequente Weiterführung der Kontrollen notwendig. Das Amt für Wirtschaft und Arbeit wird in den kommenden Jahren die Kontrollergebnisse vergleichen und daraus Rückschlüsse für die weitere Kontrolltätigkeit ziehen.

## **5. Erfahrungen zu weiteren Umsetzungsthemen**

### **5.1 Ausnahmen**

In § 2 Abs. 2 MiLoG sind diejenigen Arbeitsverhältnisse aufgezählt, die nicht unter den Geltungsbereich des kantonalen Mindestlohns fallen. Es handelt sich um: Praktika, Ferienjobs, Lernende, Familienangehörige, Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auf Abruf (die nicht mehr als 70 Stunden pro Kalenderjahr beschäftigt werden), Personen, die an Programmen zur beruflichen Integration teilnehmen, Personen, die einem allgemeinverbindlicherklärten Gesamtarbeitsvertrag mit Mindestlöhnen oder einem Normalarbeitsvertrag mit Mindestlöhnen unterstehen sowie Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, welche sich bei Ausübung ihrer beruflichen Tätigkeit ganz oder überwiegend ausserhalb des Schweizer Territoriums befinden.

Die meisten Umsetzungsfragen stellten sich zu den Praktika sowie den Programmen zur beruflichen Integration. Das Amt für Wirtschaft und Arbeit hat im Rahmen der im Jahr 2023 getätigten Kontrollen die Ausnahme der Arbeitnehmenden auf Abruf, die weniger als 70 Stunden pro Kalenderjahr arbeiten, sowie die Schülerjobs nur sehr punktuell angetroffen.

#### **5.1.1 Praktika § 2 Abs. 2 Bst. a MiLoG**

Das Amt für Wirtschaft erhielt recht viele Anfragen in Bezug auf Praktika. Um zu den Ausnahmen zu zählen, muss sich das Praktika aus dem Ausbildungs-Curriculum ergeben. Das Amt für Wirtschaft und Arbeit musste in einigen Branchen darauf hinweisen, dass kein Ausbildungscurriculum besteht, womit lediglich Praktika von sechs Monaten möglich sind. Auch die Verlängerung von Praktika war Gegenstand von Fragen der Unternehmen. Die Fragen konnten allesamt geklärt werden.

#### **5.1.2 Personen, die an Programmen zur beruflichen Integration teilnehmen § 2 Abs. 2 Bst. g MiLoG**

Das Amt für Wirtschaft und Arbeit stellt in dieser Thematik dank engem Austausch mit anderen Verwaltungsstellen ein abgestimmtes Vorgehen sicher. Mit dem Erziehungsdepartement wurde die Frage zu Programmen für Jugendliche nach der obligatorischen Schulzeit für einen Einstieg ins Berufsleben definiert. Diese gelten als Programme zur beruflichen Integration. Bei Arbeitsverhältnissen von IV-Rentnerinnen und IV-Rentnern wendet das Amt für Wirtschaft und Arbeit § 6 Abs. 3 MiLoV an, wonach bei Personen mit Berentung die Differenz zwischen 100% und dem Invaliditätsgrad als mindestlohnrelevant gilt (§ 6 Abs. 3 MiLoV). Personen mit einer ganzen IV-Rente fallen hingegen unter den Ausnahmetatbestand von § 2 Abs. 2 Bst. g.

### **5.2 Persönlicher und territorialer Geltungsbereich**

Gemäss § 2 Abs. 1 gilt der Mindestlohn für Arbeitnehmerinnen oder Arbeitnehmer, die gewöhnlich ihre Arbeitsleistung auf dem Gebiet des Kantons Basel-Stadt erbringen. Diese Definition des Geltungsbereichs war intensiv diskutiert worden. In der Anhörung zum damaligen Verordnungsentwurf lagen die Positionen der Sozialpartner weit auseinander: Die Arbeitgeberseite forderte

das Herkunftsortsprinzip, was bedeutet, dass nur Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit Arbeitsort Basel-Stadt dem Mindestlohngesetz unterstehen. Die Arbeitnehmerseite forderte, dass neben dem Leistungsortsprinzip auch alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer dem Gesetz unterstehen sollen, wenn sie ausserkantonale für einen Arbeitgeber mit Sitz im Kanton Basel-Stadt tätig sind. Die in der MiLoV gewählte Regelung liegt zwischen dem reinen Leistungsortsprinzip und demjenigen des Herkunftsortsprinzips und ist somit auch im Sinn einer praktikablen Kontrolltätigkeit. Sie war auch deckungsgleich mit den anderen Kantonen, welche bereits einen kantonalen Mindestlohn eingeführt hatten.

Die Umsetzung dieser Thematik gestaltete sich problemlos. Obwohl Liefer- und Zustelldienste kontrolliert wurden, die auch ausserkantonale tätig sind, wurde die Frage des gewöhnlichen Arbeitsorts im Rahmen der Kontrollen nicht thematisiert. Die Fragestellung wurde hingegen während der Übergangsfrist (1. Juli bis 31. Dezember 2022) aktiv seitens gewisser Unternehmen aufgeworfen. Das Amt für Wirtschaft und Arbeit verwies dabei auf das in der MiLoV verankerte Prinzip.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Conradin Cramer  
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl  
Staatsschreiberin