



**Interpellation von Eusebius Spescha
betreffend Mindestlöhne als Teil einer Strategie zur Armutsbekämpfung
(Vorlage Nr. 2252.1 - 14345)**

Antwort des Regierungsrates
vom 24. September 2013

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Kantonsrat Eusebius Spescha hat am 27. April 2013 eine Interpellation betreffend Mindestlöhne als Teil einer Strategie zur Armutsbekämpfung (Vorlage Nr. 2252.1 - 14345) eingereicht. Dazu nehmen wir wie folgt Stellung:

1. Einleitende Bemerkungen

Die Forderung, dass eine volle Erwerbstätigkeit auch einen genügenden Lohn zur Folge haben soll, wurde und wird in der Schweiz, aber auch in einzelnen Kantonen immer wieder gestellt und breit diskutiert. Die zum Teil damit verbundene Forderung nach staatlich regulierten Mindestlöhnen hinterfragt die Funktionsweise unserer Wirtschaftsordnung bzw. die diesbezügliche Rolle des Staates. Gerade hier hatte die Schweiz bisher Erfolg: Auf der Basis einer relativ freiheitlichen Wirtschaftsordnung sorgen das gute Bildungssystem, der funktionierende Arbeitsmarkt, eine zurückhaltende aber wirksame Arbeitsgesetzgebung, eine starke Sozialpartnerschaft und die flankierenden Massnahmen zum freien Personenverkehr für eine hohe Erwerbsquote, eine tiefe Arbeitslosigkeit und relativ hohe Löhne.

Mit dem flächendeckenden Eingreifen des Staates in die Lohnmechanismen würde die in der Schweiz gut etablierte Sozialpartnerschaft zur Diskussion gestellt. Für Unternehmen müssen Löhne in einem bestimmten Verhältnis zur Wertschöpfung stehen, um rentabel wirtschaften und erzielte Gewinne reinvestieren zu können. Diesem Interesse der Unternehmen steht das Interesse der Arbeitnehmenden auf existenzsichernde Einkommen und dem Interesse der Gesellschaft auf Erhaltung des sozialen Friedens gegenüber. Würde der Staat jedoch unbesehen des Kosten-Ertragsverhältnisses regulierend eingreifen, stünden gewisse Arbeitsverhältnisse mangels Rentabilität vor der Auflösung resp. vor der Verlagerung in (ausländische) Regionen mit tieferen Produktionskosten. Zudem würde der Leistungsdruck auf die Arbeitnehmenden mit solchen Tieflohnjobs noch grösser, um trotz erhöhtem Mindestlohn noch rentabel wirtschaften zu können. Der Staat liefe dabei Gefahr, dass Menschen mit tiefer Qualifikation bzw. (leicht) eingeschränktem Leistungsvermögen - temporär bis dauerhaft - aus dem Erwerbsprozess hinausgedrückt werden, da sie die erwartete Produktivität nicht (mehr) erreichen. Bisher fanden Lohnverhandlungen in der Schweiz im Rahmen einer verantwortungsvollen Sozialpartnerschaft zwischen Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden statt. Diese Partnerschaft gilt als Fundament des Arbeitsfriedens als einem wichtigen Standortvorteil in unserem Land. Dieser Rolle kann die Sozialpartnerschaft nur deshalb gerecht werden, weil mehrheitlich eine gute Balance zwischen den beidseitig berechtigten Forderungen erreicht werden konnte.

In diesem Zusammenhang ist erwähnenswert, dass es gerade auch die gegenteilige politische Forderung gibt, dass nämlich das Einkommen oder zumindest Teile davon vom Erwerbseinkommen durch Arbeit getrennt werden soll: So fordert die Volksinitiative «Für ein bedingungsloses Grundeinkommen» einen vom Staat geleisteten Beitrag an jede Person, völlig unabhängig vom Lohneinkommen. Im Gegensatz zu der vom Interpellanten vertretenen Meinung soll al-

so nicht mehr nur das Lohneinkommen eine existenzsichernde Grundlage ermöglichen, sondern ein genereller, vom konkreten Lohneinkommen und auch vom konkreten Bedarf unabhängiger staatlicher Beitrag.

Die schweizerische soziale Marktwirtschaft basiert dagegen auf dem bewährten Modell der Sozialpartnerschaft, gepaart mit Begleitmassnahmen wie die flankierenden Massnahmen und punktuell den bundes- und kantonrechtlichen Normalarbeitsverträgen. Begleitend existieren von gewissen Lohngrenzen abhängige Massnahmen wie Sozialabzüge bis zu gewissen Einkommensgrenzen bei den Steuern, Stipendien, einkommensabhängige Gebühren usw. Letztlich dient die Sozialhilfe als Auffangnetz.

2. Gesetzgeberische Aktualitäten betreffend Mindestlohn in der Schweiz

Der Schweizerische Gewerkschaftsbund (SGB) hat am 23. Januar 2012 die Volksinitiative «Für den Schutz fairer Löhne (Mindestlohn-Initiative)» mit 112 301 gültigen Unterschriften eingereicht. Sie verlangt einerseits, dass Bund und Kantone die Löhne in der Schweiz schützen, indem sie die Festlegung von Mindestlöhnen in Gesamtarbeitsverträgen (GAV) fördern. Andererseits soll der Bund einen nationalen gesetzlichen Mindestlohn von 22 Franken pro Stunde (entspricht 4'000 Franken pro Monat) festlegen. Mit diesen Forderungen wollen die Initiantinnen und Initianten dafür sorgen, dass alle Arbeitnehmenden in der Schweiz von ihrem Lohn leben können. Sie hoffen, damit die Armut zu reduzieren, Lohnunterbietung zu bekämpfen und zugleich den sozialen Frieden in der Schweiz zu wahren. In der Botschaft zu dieser Initiative vom 16. Januar 2013 spricht sich der Bundesrat ohne Gegenvorschlag gegen die Initiative aus. Gemäss Medienmitteilung teilt der Bundesrat zwar die Zielsetzung der Initiative, dass jede Person von ihrem Lohn in Würde leben kann. Er ist jedoch der Ansicht, dass die Mindestlohn-Initiative nicht das geeignete Instrument zur Erreichung dieses Ziels ist. Nach Ansicht des Bundesrats stellen die Initiantinnen und Initianten damit die Lohnfestsetzungsmechanismen in Frage, die sich in der Schweiz schon seit Jahrzehnten bewährt haben. Zurzeit liegt das Dossier in der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerats.

Im Kanton Jura gelten künftig in allen Unternehmen und Wirtschaftsbranchen Mindestlöhne. Die Stimmberechtigten haben eine entsprechende Volksinitiative «Un Jura aux salaires décentes» (Anständige Löhne im Jura) der Jeunesse socialiste et progressiste jurassienne (JSPJ) am 3. März 2013 gutgeheissen. Betroffen sind Unternehmen, die nicht einem Gesamtarbeitsvertrag (GAV) unterstellt sind. Gefordert wird nicht ein einheitlicher Mindestlohn, sondern Untergrenzen, die aufgrund der nationalen Medianlöhne der Branchen fixiert werden. Gemäss den Initiantinnen und Initianten seien in einer Region mit 7'000 Grenzgängern Mindestlöhne unerlässlich, um Lohn-Dumping zu verhindern. Ausserdem seien die Löhne im Jura, zusammen mit jenen im Tessin, die niedrigsten in der Schweiz.

Neuenburg hat 2011 als erster Kanton in der Schweiz für alle Arbeitnehmenden das Recht auf einen Mindestlohn in der Verfassung verankert. Mindestlöhne sollen ein menschenwürdiges Leben für alle sicherstellen sowie das Phänomen der «Working Poor» bekämpfen. Da die Vorlage keine konkreten Angaben zur Höhe des Mindestlohnes enthält, muss die Neuenburger Regierung nun ein Ausführungsgesetz ausarbeiten, was momentan für Diskussionen sorgt. Genf (November 2011) und die Waadt (Frühjahr 2011) lehnten entsprechende Initiativen ab.

3. Beantwortung der gestellten Fragen

1. *Wie viele Menschen im Kanton Zug verdienen weniger als 4'000 Franken im Monat bei einem vollen Pensum?*

Eine im Mai 2013 veröffentlichte Studie des schweizerischen Gewerkschaftsbundes zeigt auf, dass 11,8 % aller Arbeitnehmenden in der Schweiz umgerechnet auf eine Vollzeitstelle weniger als 4'000 Franken im Monat verdienen. Ungefähr ein Drittel davon hat einen Lehrabschluss. Solche Daten sind für den Kanton Zug nicht verfügbar, weder bei der AHV noch bei der Steuerverwaltung, und andere Quellen gibt es nicht. Es gibt lediglich Zahlen für das Jahr 2010 für die Zentralschweiz. Diese stammen aus der Schweizerischen Lohnstrukturerhebung des Bundes. Danach würden in der Zentralschweiz insgesamt im privaten und öffentlichen Sektor zusammen 35,1 % der Beschäftigten weniger als 4'000 Franken verdienen. Diese Zahl umfasst jedoch alle Teilzeitarbeitsverhältnisse und sinkt, wenn die Höhe des Pensums berücksichtigt wird. So sind es in der Zentralschweiz noch 13,4 % aller Beschäftigten, welche bei einem Mindestpensum von 90 % weniger als 4'000 Franken verdienen. Für 100 % Beschäftigte dürfte diese Zahl noch tiefer liegen, sie liegt jedoch nicht vor. Der Regierungsrat möchte die Datenbasis verbessern und hat die Erstellung eines Sozialberichts bei der Direktion des Innern in Auftrag gegeben. Damit sollen die statistischen Informationen verbessert werden mit dem Ziel, unter Berücksichtigung des demografischen Wandels relevante Aussagen zur wirtschaftlichen, sozialen und gesamtgesellschaftlichen Situation im Kanton Zug zu erhalten.

2. *Wie viele Personen und Familien müssen durch die Sozialhilfe unterstützt werden, obwohl sie Lohnarbeit leisten (sog. working poor)?*

Insgesamt 452 Sozialhilfebeziehende waren im Jahr 2011 erwerbstätig. Davon hatten 153 eine Vollzeitstelle. Die Daten zur Sozialhilfe im Kanton Zug stammen aus einer Vollerhebung des Bundesamtes für Statistik (BFS), die jährlich durchgeführt wird. Gemäss den Standardauswertungen zur Sozialhilfestatistik gab es im Kanton Zug im Jahr 2011 insgesamt 1'356 über 15-jährige sozialhilfebeziehende Personen. Je rund ein Drittel davon waren Erwerbstätige (erwirtschaften einen Lohn), Erwerbslose (auf Stellensuche) sowie Nichterwerbspersonen (nicht vermittelbar auf dem Arbeitsmarkt, z.B. aufgrund einer Ausbildung auf schulischem Weg oder einer Krankheit). Im Verhältnis zur Gesamtzahl der im Kanton Zug wohnenden Personen mit einer Erwerbsarbeit (total 67'825 Personen, davon 62'360 Erwerbstätige und 5'485 Selbstständigwerbende) sind somit 0,7 % trotz Erwerbstätigkeit unterstützungsbedürftig.

Familien können anhand der erwähnten Standardauswertung über die statistische Erfassung der Privathaushalte erkannt werden. Wenn ein weiterer Familienbegriff gewählt wird (Ehepaar mit oder ohne Kinder, Alleinerziehende), ergeben sich 2012 (2011) insgesamt 327 (286) unterstützte Familien. Davon erzielten 174 (158) Familien ein Erwerbseinkommen (Voll- oder Teilzeit).

Die Sozialhilfestatistik zeigt aber nur auf, wer Sozialhilfeleistungen bezieht. Sie kann nicht die Frage beantworten, wie viele Erwerbstätige unter oder knapp über der Armutsgrenze leben. Bei der Sozialhilfe wird die Nichtbezugsquote auf ungefähr 50 % geschätzt. Der Vergleich zwischen den gesamtschweizerischen Armutsstatistiken und der Sozialhilfestatistik zeigt, dass die Zahl der Menschen, die an der Armutsgrenze leben, höher ist als die Zahl der Sozialhilfebeziehenden. Die Armutsgefährdungsquote der Erwerbstätigen lag im Jahr 2010 in der Schweiz laut BFS bei 7 %. Die Grenze der Armutsgefährdung liegt bei unter 60 % des verfügbaren mittleren Einkommens (Äquivalenzeinkommen). Das sind 2'350 Franken für eine Einzelperson und 5'000

Franken für eine Familie mit zwei Kindern. Ein besseres Bild zeigt sich bei der sog. absoluten Armut. Diese Armutsgrenze lehnt sich am sozialen Existenzminimum gemäss den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) an. Als arm gelten laut BFS also Personen, die nicht über genug Mittel verfügen, um die für ein gesellschaftlich integriertes Leben notwendigen Güter und Dienstleistungen zu erwerben. Bei der erwerbstätigen Bevölkerung der Schweiz ist diese Armutsquote zwischen 2008 und 2010 von 5,2 % auf 3,5 % gesunken.

Auf den Kanton Zug bezogen fehlen statistische Informationen zur Armutspopulation und zur Einkommensarmut.

3. *In welchen Branchen und Segmenten werden Löhne unter diesem Mindestlohn bezahlt?*

Der Bundesrat geht in seiner Botschaft zur Mindestlohn – Initiative davon aus, dass im schweizerischen Durchschnitt (bezogen auf das Jahr 2010) 9,5 % der Arbeitsplätze einen Stundenlohn von tiefer als 22 Franken aufweisen. Es handle sich dabei insbesondere um Arbeitsplätze im Hotelgewerbe, im Detailhandel, im Reinigungsgewerbe, in der Hauswirtschaft und in der Landwirtschaft.

Im Detail ist zu unterscheiden zwischen Branchen, in denen ein Mindestlohn in einem allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsvertrag (AVE GAV) oder einem Normalarbeitsvertrag (NAV) definiert ist und Branchen ohne Mindestlöhne:

- a) Branchen, in denen ein Mindestlohn in einem allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsvertrag (AVE GAV) oder einem Normalarbeitsvertrag (NAV) definiert ist

Vor allem in Branchen mit wenig qualifizierten Arbeitskräften werden Lohn- und Arbeitsbedingungen gesamtarbeitsvertraglich geregelt. Die Branchen mit den meisten GAV-Unterstellten im Jahr 2012 sind das Gastgewerbe und der Personalverleih. Dem AVE GAV Gastgewerbe sind schweizweit 220'000 Arbeitnehmende und dem im Jahr 2012 in Kraft gesetzte AVE GAV Personalverleih 270'000 Arbeitnehmende unterstellt. Gemäss GAV des Schweizer Gastgewerbes beträgt der Mindestlohn pro Monat für Vollzeitmitarbeitende ohne Berufslehre, die das 18. Altersjahr vollendet haben, 3'400 Franken. Der GAV für den Personalverleih sieht 3'000 Franken als Mindestlohn für Ungelernte vor, sofern kein branchenspezifischer GAV existiert. Im NAV Hauswirtschaft (u.a. Angestellte im Privathaushalt) ist der Mindestlohn 18.20 Franken pro Stunde (d.h. 3'312 Franken pro Monat) vorgesehen.

Der Abdeckungsgrad durch allgemeinverbindlich erklärten GAVs stieg von 38 % im Jahr 2001 auf 49 % im Jahr 2012 an. Alleine zwischen 2007 und 2012 nahm die Zahl der unterstellten Arbeitnehmenden von GAV mit verbindlichen Mindestlöhnen von 1'079'400 auf 1'289'600 Personen zu. Eine detaillierte Auflistung aller GAV und deren Mindestlöhne würde den vorgegebenen Rahmen sprengen.

- b) Branchen, ohne allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsvertrag (AVE GAV)

Unternehmen mit GAV für Verbandsmitglieder

Beispiele dafür sind die Branchenorganisationen Jardin Suisse und Swissemem. Letztere hatten seit Jahrzehnten einen GAV, aber ohne Fixierung von Mindestlöhnen. Nun haben die Sozialpartner der Swissemem sich verständigt, Mindestlöhne in den GAV einzubauen (siehe NZZ 4.6.2013). Da der GAV der Swissemem zurzeit nicht allgemeinverbindlich ist, gelten diese zwingenden Vorgaben nur für Unternehmen, welche auch Verbandsmitglieder sind.

Unternehmen mit eigenem GAV

Es gibt weit über 100 Unternehmen, welche firmenspezifische GAVs haben. Bei der Migros zum Beispiel, dem grössten privaten Arbeitgeber in der Schweiz, wird gemäss GAV den ungelerten Mitarbeitenden Franken 3700 monatlich bezahlt. Bei Coop beträgt der monatliche Mindestlohn gemäss GAV Franken 3800 für ungelerte Mitarbeitende.

Unternehmen ohne GAV

Es gibt keine Mindestlöhne. Es liegen nur statistische Angaben, gestützt auf die Lohnerhebungen des Bundesamts für Statistik BFS, sowie Lohnempfehlungen von Verbänden (z.B. des Kaufmännischen Verbandes Schweiz, KV) vor. Im jährlich neu erscheinenden Zürcher Lohnbuch, woran auch der Kanton Zug beteiligt ist, sind diese Branchen mit unzählig vielen Profilen und deren Medianlohn aufgelistet. Da es sich um Richtlöhne handelt, können keine gesicherten Aussagen zu den Branchen und Segmenten mit einem Lohn, der tiefer als Franken 4000 liegt, gemacht werden.

4. *Ist die Regierung bereit, in besonders exponierten Branchen über den Erlass von Normalarbeitsverträgen einen Mindestlohn festzusetzen?*
 - a) *Wenn ja: Wie sieht die Zeitplanung für den Erlass solcher NAV aus?*
Der Regierungsrat sieht zurzeit keine Veranlassung zum Erlass von neuen kantonalen Normalarbeitsverträgen, was unter Ziffer b) erläutert wird.
 - b) *Wenn nein: Wie begründet der Regierungsrat den Verzicht auf den Schutz dieser Menschen mit ungenügenden Einkommen?*

Normalarbeitsverträge (NAV) stärken die Umsetzung der flankierenden Massnahmen bei der Personenfreizügigkeit mit der EU. So können der Bund oder die einzelnen Kantone bei wiederholt missbräuchlicher und marktrelevanter Unterbietung in einer Branche ohne Gesamtarbeitsvertrag (GAV) für eine befristete Zeit einen NAV mit Mindestlöhne festsetzen, welche für alle Unternehmen eben dieser Branche Gültigkeit besitzt. Zurzeit existiert ein solcher NAV auf Bundesebene seit 1. Januar 2011 für die Angestellten der Privathaushalte, der den Mindestlohn regelt. Die übrigen ergänzenden Vertragsbestimmungen finden sich im kantonalen NAV Privathaushalt aus dem Jahr 1984 (BGS 831.521). Zudem existiert seit 2002 ein kantonaler NAV für landwirtschaftliche Arbeitsverhältnisse, der aber keine Mindestlöhne regelt.

Kontrollorgan bei Branchen ohne allgemeinverbindlichen GAV ist die jeweilige Tripartite Kommission (TPK,) welche ausgewogen aus Vertreterinnen und Vertreter der Arbeitnehmenden, der Arbeitgebenden und der Behörde (Bund resp. Kanton) besteht. Es ist Aufgabe der TPK, beim Bundesrat resp. beim Regierungsrat einen solchen NAV beantragen, sollten die Kriterien erfüllt sein. Die wirtschaftliche Verzahnung des Kantons Zug mit den Nachbarkantonen, welche sind auch an der Pendlerstatistik manifestiert (täglich 33'000 Personen, die in den Kanton Zug zur Arbeit fahren auf 85'000 Arbeitsplätze), zeigt die verzerrende Wirkung eines NAV, welcher nur auf den Kanton Zug Bezug nähme. Sachlich betrachtet müsste ein NAV für eine grössere Region beantragt werden. Die TPK des Kantons Zug ist sich dieser Zusammenhänge bewusst und steht für solche Fragen im engem Kontakt mit den TPK der umliegenden Kantone, die, wie der Kanton Zug, ebenfalls über kantonale NAV in den Bereichen Hauswirtschaft (Privathaushalt) und Landwirtschaft verfügen.

Missbräuche aus einzelnen Branchen im Kanton Zug, bei welchen eine neue kantonale gesetzliche Regelung nötig wäre, sind weder der kantonalen Tripartiten Kommission Arbeitsmarkt,

noch dem Regierungsrat bekannt. Zudem verfügt der Kanton Zug als Binnenkanton mit rund 85'000 Arbeitsplätzen nur gerade über 724 Personen mit einer Grenzgängerbewilligung, womit eine Senkung des Lohnniveaus durch solche Arbeitnehmende ausgeschlossen werden kann.

Der Regierungsrat sieht deshalb zur Zeit keinen Bedarf, einen neuen kantonalen NAV zu veranlassen.

4. Antrag

Kenntnisnahme.

Zug, 24. September 2013

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Beat Villiger

Der Landschreiber: Tobias Moser