

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 16/2014

Sitzung vom 2. April 2014

414. Anfrage (Mögliche Folgen einer Annahme der Mindestlohninitiative für den Kanton Zürich)

Kantonsrat Dieter Kläy, Winterthur, hat am 20. Januar 2014 folgende Anfrage eingereicht:

Am 18. Mai 2014 kommt die eidgenössische Volksinitiative «für faire Löhne» (Mindestlohninitiative) zur Abstimmung. Sie verlangt einerseits, dass Bund und Kantone die Löhne in der Schweiz schützen, indem sie die Festlegung von Mindestlöhnen in Gesamtarbeitsverträgen (GAV) fördern. Andererseits soll der Bund einen nationalen gesetzlichen Mindestlohn von 22 Franken pro Stunde festlegen, was einem Monatslohn von rund 4000 Franken entsprechen dürfte.

Die Schweiz und insbesondere der Kanton Zürich, seine Volkswirtschaft und die Gesellschaft haben bisher von einem flexiblen Arbeitsmarkt profitiert. Mit der Annahme der Mindestlohninitiative wäre der Wirtschaftsraum Zürich mit einem starken Eingriff in den Arbeitsmarkt konfrontiert. Insbesondere die KMU-Wirtschaft wird betroffen sein.

In diesem Zusammenhang ersuche ich den Regierungsrat um Beantwortung folgender Fragen:

1. Wie stellt sich der Regierungsrat grundsätzlich zur Mindestlohninitiative und welche Folgen für die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft und die Neuansiedlung von Firmen im Kanton erwartet er bei ihrer Annahme?
2. Eine Annahme der Initiative hätte direkte Auswirkungen auf diejenigen Arbeitsplätze, deren Stundenlohn heute tiefer als 22 Franken ist. Gesamtschweizerisch geht man von rund 9,5% oder 390 000 Arbeitsplätzen aus, deren Löhne bei Annahme der Initiative staatlich verordnet angehoben werden müssten. Wie gross ist geschätzt die Anzahl der betroffenen Arbeitsplätze im Kanton Zürich und welche Konsequenzen ergeben sich nach Ansicht des Regierungsrates für die betreffenden Branchen? Sieht der Regierungsrat Folgen auf die Schwarzarbeit und wie beurteilt er eine mögliche Sogwirkung für ausländische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer?
3. Die Initiative fordert die «Förderung von Gesamtarbeitsverträgen». Seit mehr als 100 Jahren wird das System der Gesamtarbeitsverträge ausgebaut. Die Zahl der für allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträge hat seit 1995 markant zugenommen, was ein klarer

Indikator ist, dass die Sozialpartnerschaft an Bedeutung gewinnt und auch ohne staatliche Einmischung funktioniert. Welches sind nach Einschätzung des Regierungsrates die Folgen einer Annahme der Mindestlohninitiative mit Bezug auf die Entwicklung der Sozialpartnerschaft?

4. Vielfach haben Jugendliche, Studierende, Praktikantinnen und Praktikanten oder Wiedereinsteigerinnen und Wiedereinsteiger Anfangslöhne, die unter dem von der Initiative geforderten Minimum liegen. Gibt es statistische Angaben, wie viele Personen von den genannten Gruppen betroffen wären? Welche Folgen könnte die Annahme der Initiative nach Ansicht des Regierungsrates für diese Personengruppen im Besonderen und für die Arbeitslosigkeit und die Kosten der Arbeitslosenversicherung und der Sozialhilfe generell haben?
5. Ein Pfeiler unseres Erfolgsmodells Schweiz ist das duale Berufsbildungssystem. Bildung und Weiterbildung schützen vor Armut. Wie beurteilt der Regierungsrat die Folgen der Mindestlohninitiative für die Berufslehre und die Motivation Jugendlicher, eine Berufslehre zu absolvieren? Welches wären die Folgen für die Attestausbildungen und die Motivation der Firmen, Lehrstellen anzubieten?

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Dieter Kläy, Winterthur, wird wie folgt beantwortet:

Zu Fragen 1–3:

Der Regierungsrat hat seine Haltung zur Mindestlohninitiative im Beschluss vom 12. März 2014 dargelegt (RRB Nr. 323/2014; Haltung des Regierungsrates zur Volksinitiative «Für den Schutz fairer Löhne [Mindestlohn-Initiative]»). Auf die dortigen Ausführungen zu den Konsequenzen für die zürcherische und schweizerische Standortattraktivität, die betreffenden Branchen, die Entwicklung der Sozialpartnerschaft sowie zur Sogwirkung auf ausländische Arbeitnehmende wird verwiesen. Der Regierungsrat lehnt die Initiative ab. Er bezweifelt, dass ein staatlich verordneter Mindestlohn die Armut wirksam bekämpfen kann. Kaufkraftbereinigt hätte die Schweiz bei Annahme der Initiative den höchsten Mindestlohn der Welt, was den stabilen Arbeitsmarkt gefährden würde.

Für den Kanton Zürich gibt es keine Statistik über die Anzahl der Betroffenen mit Löhnen unter Fr. 4000. Der Bund hat auf der Grundlage der schweizerischen Lohnstrukturerhebung (LSE), die alle zwei Jahre im Oktober durchgeführt wird, Berechnungen angestellt. Die LSE 2010

erfasste 49000 Unternehmen mit rund 1,9 Mio. Arbeitnehmenden und bietet somit einen aussagekräftigen Überblick über die Lohnsituation der in der Industrie und im Dienstleistungssektor tätigen Arbeitskräfte für die gesamte Schweiz und die Grossregionen. Eine Stelle gilt gemäss Bundesamt für Statistik (BFS) als «Tieflohnstelle», wenn der auf der Grundlage eines Vollzeitpensums von 40 Wochenstunden berechnete Lohn weniger als zwei Drittel des standardisierten Bruttomedianlohnes ausmacht, d.h. im Jahr 2010 weniger als Fr. 3986 beträgt. Auf dieser Grundlage wurden für das Jahr 2010 rund 58800 vollzeitäquivalente Tieflohnstellen ermittelt. Da die LSE keine Arbeitnehmenden aus den Tieflohnbereichen der Land- und Hauswirtschaft berücksichtigt, dürfte die Zahl von knapp 60000 Personen die tatsächliche Zahl der betroffenen Arbeitnehmenden allerdings zu tief angeben. Die Zahlen für den Bund können mit einer einfachen Umrechnung auf den Kanton Zürich übertragen werden. In der Botschaft zur Mindestlohninitiative (BBI 2012, 3027) geht der Bundesrat davon aus, dass in der gesamten Schweiz 390000 Voll- und Teilzeitstellen vollzeitäquivalent mit weniger als Fr. 4000 brutto entlohnt werden. Dies entspricht einem Anteil von 9,5% aller Arbeitsstellen. Berücksichtigt wurden nicht nur Daten für die Privatwirtschaft, den Bund und die Kantone, sondern auch eine Schätzung für die Werte aus der Land- und Forstwirtschaft. Wird diese Zahl von 9,5% mithilfe der Ergebnisse des BfS auf den Kanton Zürich hochgerechnet, so ergibt sich ein Wert von etwas über 80000 Vollzeit- und Teilzeitstellen, die im Kanton Zürich insgesamt betroffen wären.

Zu Fragen 4 und 5:

Zur Beantwortung dieser Fragen muss aufgrund fehlender Statistiken für den Kanton Zürich auf Zahlen für die ganze Schweiz zurückgegriffen werden. Für Bezügerinnen und Bezüger mit Bruttolöhnen unter Fr. 4000 zeigen sich schweizweit u. a. folgende Merkmale (Quellen SECO und BfS): 21% der Niedrigqualifizierten (Sekundarstufe I), 7% der Mittelqualifizierten (Sekundarstufe II) und 2% der Hochqualifizierten (Tertiärstufe) beziehen einen Stundenlohn unter Fr. 22. Der Anteil an Arbeitnehmenden mit einem tieferen Stundenlohn als Fr. 22 ist in der Alterskategorie der 15- bis 24-Jährigen mit 23% mit Abstand am höchsten und nimmt mit zunehmendem Alter stetig ab. Bei den 55-Jährigen und älteren Personen beträgt er noch 6%. Auch die Dauer der Betriebszugehörigkeit hat einen wesentlichen Einfluss auf die Wahrscheinlichkeit, einen tieferen Stundenlohn als Fr. 22 zu erhalten: Bei Personen mit einer Betriebszugehörigkeit von weniger als einem Jahr beträgt der Anteil an Personen, die einen tieferen Stundenlohn als Fr. 22 beziehen, 18%. Dieser Anteil

sinkt mit zunehmender Betriebszugehörigkeit stetig. Er beträgt bei Personen mit einer Betriebszugehörigkeit zwischen 10 und 19 Jahren noch 4%, bei einer Betriebszugehörigkeit von über 20 Jahren noch 2%.

Gerade weil der Anteil der Jugendlichen an den Tieflohnbezügerinnen und -bezügern so hoch ist, würde ein Mindestlohn ein falsches Signal an die Jugendlichen, die vor einer Ausbildungsentscheidung stehen, ausstrahlen. Daran ändern auch die im Initiativtext vorgesehenen Ausnahmen nichts (Art. 110a Abs. 3 BV [SR 101]; der Bund kann für besondere Arbeitsverhältnisse Ausnahmeregelungen erlassen). Es ist zwar davon auszugehen, dass sowohl für Lernende der beruflichen Grundbildungen als auch für Praktikantinnen und Praktikanten und Studierende eine solche Ausnahmeregelung geschaffen würde. Statistische Angaben zur Grösse der Personengruppe, für die eine solche Ausnahme zu bewilligen wäre, liegen nur zum Teil vor. Im Kanton Zürich werden jährlich rund 12 000 neue Lehrverträge abgeschlossen, die möglicherweise als besondere Arbeitsverhältnisse (im Sinn von Art. 110a Abs. 3 BV) infrage kommen.

Der Mindestlohn wird über die negative Wirkung auf die Beschäftigungschancen von gering- und mittelqualifizierten Arbeitnehmenden in Branchen mit geringer Wertschöpfung hinaus auch zu einem Anstieg der Arbeitslosigkeit dieser Personengruppen führen. Weiter wird die Wiedereingliederung dieser Personengruppen in den Arbeitsmarkt erschwert werden. Bei der Sozialhilfe sind die Wirkungen vielschichtiger. Zwar dürfte der Mindestlohn ermöglichen, dass weniger Personen aus dem Niedriglohnbereich auf Sozialhilfe angewiesen sind. Dem steht allerdings die Gefahr gegenüber, dass Arbeitsplätze im Niedriglohnbereich verschwinden und andere oder neue Personen von der Sozialhilfe abhängig werden. Da davon auszugehen ist, dass die beruflichen Grundbildungen bzw. der Erwerb von praktischen Erfahrungen im Rahmen der Ausbildungen auf Tertiärstufe unter die Ausnahmemöglichkeit von Art. 110a Abs. 3 BV fallen, ist bei diesen Personengruppen voraussichtlich weder bei der Arbeitslosenversicherung noch der Sozialhilfe mit Mehrkosten zu rechnen. Es bedarf jedoch einer detaillierten empirischen Studie, wobei auch die Ausnahmeregelungen des Bundes bekannt sein müssten, um die Auswirkungen genau zu bestimmen.

Dass die Annahme der Initiative Auswirkungen auf das Lehrstellenangebot hat, erscheint eher unwahrscheinlich. Aufgrund der im Initiativtext vorgesehenen Möglichkeit von Bund und Kantonen, die Festlegung von orts-, berufs- und branchenüblichen Mindestlöhnen in Gesamtarbeitsverträgen zu fördern (Art. 110a Abs. 2 BV), könnten unterschiedliche Mindestlöhne für die verschiedenen Berufskategorien festgelegt werden (wie z. B. im heute geltenden Landes-Gesamtarbeitsvertrag des Gastge-

werbes). Die Abstufung nach Bildungsstufe könnte in diesem Rahmen grundsätzlich ebenso sichergestellt werden wie die Honorierung der Grund- und Weiterbildungen. Die Ausbildungslöhne würden sich somit nicht verändern, und die berufliche Grundbildung wäre auch weiterhin für Firmen eine attraktive Möglichkeit zur Rekrutierung des benötigten Fachpersonals. Dies zeigen auch Erfahrungen in Branchen, die bereits seit Längerem einem Gesamtarbeitsvertrag unterstehen (z. B. im Gastgewerbe).

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Volkswirtschaftsdirektion.

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi