



## Botschaft 2023-CE-195

13. Mai 2025

### Dekretsentwurf betreffend die kantonale Gesetzesinitiative «Für einen Mindestlohn»

*Hiermit unterbreiten wir Ihnen die Botschaft zum Dekretsentwurf betreffend die kantonale Gesetzesinitiative «Für einen Mindestlohn».*

*Dieses Dokument ist eine Folge der:*

---

Kantonale Gesetzesinitiative 2023-CE-195 «Für einen Mindestlohn»

---

## Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Präsentation der Initiative</b>	<b>3</b>
1.1	Entstehung der Initiative	3
1.2	Text der Initiative	3
1.3	Ziele der Initiative	4
1.4	Verfahren	4
<b>2</b>	<b>Rolle des Staates bei der Festsetzung von Löhnen</b>	<b>5</b>
2.1	Grundsatz der Sozialpartnerschaft	5
2.1.1	Allgemeines	5
2.1.2	Gesamtarbeitsverträge	5
2.2	Instrumente zur Bekämpfung von Lohndumping	6
2.2.1	Normalarbeitsvertrag	6
2.2.2	Bundesgesetz über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen	6
2.2.3	Entsendegesetz	6
2.3	Arbeitsmarktaufsicht	6
2.3.1	Kantonale Kommission für die Beschäftigung und den Arbeitsmarkt	6
2.3.2	Flankierende Massnahmen	7
2.3.3	Bekämpfung der Schwarzarbeit	7
2.3.4	Hauswirtschaft	7
<b>3</b>	<b>Mindestlohn in der Schweiz</b>	<b>7</b>
3.1	Bund	7

---

<b>3.2</b>	<b>Kantone</b>	<b>8</b>
<b>3.3</b>	<b>Städte</b>	<b>8</b>
<b>4</b>	<b>Beurteilung der Initiative</b>	<b>9</b>
<hr/>		
<b>4.1</b>	<b>Erläuterung und Auslegung des Initiativtextes</b>	<b>9</b>
<b>4.2</b>	<b>Die Löhne im Kanton Freiburg</b>	<b>9</b>
4.2.1	Medianlohn	9
4.2.2	Angestellte mit einem Lohn unter dem geforderten Mindestlohn	10
4.2.3	Merkmale der betroffenen Personen	10
4.2.4	Wirtschaftszweige	11
<b>4.3</b>	<b>Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und die Wirtschaft</b>	<b>11</b>
4.3.1	Wirtschaftstheoretische Aspekte	11
4.3.2	Die Auswirkungen des Genfer Mindestlohns	12
4.3.3	Grenzen der interkantonalen Vergleiche	12
<b>4.4</b>	<b>Auswirkungen auf die Sozialpartnerschaft</b>	<b>13</b>
<b>4.5</b>	<b>Auswirkungen auf die Armut</b>	<b>13</b>
<b>4.6</b>	<b>Auswirkungen auf den Staat als Arbeitgeber</b>	<b>14</b>
<b>5</b>	<b>Standpunkt des Staatsrats</b>	<b>14</b>
<hr/>		
<b>5.1</b>	<b>Allgemeine Feststellungen</b>	<b>14</b>
<b>5.2</b>	<b>Feststellungen zur Initiative</b>	<b>14</b>
<b>5.3</b>	<b>Schluss</b>	<b>15</b>

---

# 1 Präsentation der Initiative

## 1.1 Entstehung der Initiative

Die kantonale Gesetzesinitiative für einen Mindestlohn wurde im September 2023 von einem Bündnis aus dem Freiburgischen Gewerkschaftsbund (FGB), der Unia, dem Schweizerischen Verband des Personals öffentlicher Dienste (VPOD), der Syndicom, der Gewerkschaft des Verkehrspersonals (SEV), der Syna, der Sozialdemokratischen Partei, den Jungsozialist\*innen, den Grünen, der Mitte Links-CSP und der Kommunistischen Jugend lanciert. Das Zustandekommen der Initiative mit 7040 gültigen Unterschriften wurde im Amtsblatt Nr. 5 vom 2. Februar 2024 festgestellt. Der Grosse Rat hat das Dekret über die Gültigkeit der Initiative am 1. Juli 2024 verabschiedet.

## 1.2 Text der Initiative

Es handelt sich um eine Initiative in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs, die eine Änderung des Gesetzes über die Beschäftigung und den Arbeitsmarkt (BAMG; SGF 866.1.1) bezweckt, indem die folgenden neuen Bestimmungen eingeführt werden:

### **Art. 2 Abs. 1 Bst. d (neu)**

<sup>2</sup> Durch die Einführung eines Mindestlohns die Armut zu bekämpfen, die soziale Integration zu fördern und damit zur Achtung der Menschenwürde beizutragen.

### **Art. 3 Abs. 3 (neu)**

<sup>3</sup> Er führt einen Mindestlohn ein, um den Zielen von Art. 2 Abs. 1 Bst. d zu entsprechen.

### **Art. 12 Abs. 1bis (neu)**

<sup>1bis</sup> Die Beschäftigungs- und Arbeitsmarktaufsicht ist personell ausreichend dotiert und gewährleistet eine qualitativ hochstehende quantitative Aufsicht. Die Beschäftigungs- und Arbeitsmarktkommission (BAMG) ist die Kontrollbehörde für die Anwendung des Mindestlohns.

### **Art. 63 Abs. 3 (neu)**

<sup>3</sup> Usancen dürfen in keinem Fall einen niedrigeren Lohn als den in Artikel 97c festgelegten vorsehen.

## 3.4 Mindestlohn (neu)

### **Art. 97a (neu) Anwendungsbereich**

Die Arbeitsverhältnisse der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen, die ihre Arbeit gewöhnlich im Kanton verrichten, unterliegen den Bestimmungen dieses Kapitels über den Mindestlohn.

### **Art. 97b (neu) Ausnahmen**

Die Bestimmungen dieses Kapitels sind nicht anwendbar auf:

- a) auf Lehrverträge im Sinne der Artikel 344 ff. des Obligationenrechts;
- b) auf Praktikumsverträge, die Teil einer schulischen oder beruflichen Ausbildung sind, die in der kantonalen oder eidgenössischen Gesetzgebung vorgesehen ist. Die BAMG entscheidet in Streitfällen über die Zulassung einer Ausnahme im Sinne dieses Buchstabens;
- c) Arbeitsverträge, die mit Jugendlichen geschlossen werden, die das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet haben.

### **Art. 97c (neu) Höhe des Mindestlohns**

<sup>1</sup> Der Mindestlohn beträgt CHF 23 pro Stunde.

<sup>2</sup> Für den in Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe d des Bundesgesetzes über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (ArG) vom 13. März 1964 erwähnten Wirtschaftssektor kann der Staatsrat auf Vorschlag der CEMT einen von Absatz 1 abweichenden Mindestlohn festlegen, unter Beachtung von Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe d.

---

<sup>3</sup> Jedes Jahr wird der Mindestlohn auf der Grundlage des Landesindex der Konsumentenpreise des Jahres, in dem er in Kraft getreten ist, indiziert. Der Mindestlohn nach Absatz 1 wird nur bei einem Anstieg des Landesindex der Konsumentenpreise indiziert.

<sup>4</sup> Unter Lohn ist der massgebende Lohn im Sinne der Gesetzgebung über die Alters- und Hinterlassenenversicherung zu verstehen, unter Ausschluss allfälliger Entschädigungen, die für Ferien- und Feiertage gezahlt werden.

#### **Art. 97d (neu) Vorrang**

Wenn der Lohn in einem Einzelvertrag, Gesamtarbeitsvertrag oder Standardvertrag niedriger ist als der in Artikel 97c Abs.1 festgelegte Lohn, gilt letzterer (Art. 97c Abs.1.).

#### **Art. 97e (neu) Kontrolle**

<sup>1</sup> Die Arbeitsmarktaufsicht ist zuständig für die Kontrolle der Einhaltung der Bestimmungen dieses Kapitels durch die Arbeitgeber und Arbeitgeberinnen.

<sup>2</sup> Jede/r Arbeitgeber/in muss dem Amt oder der BAMG jederzeit eine detaillierte Aufstellung der an jede/n Arbeitnehmer/in ausbezahlten Löhne und der entsprechenden Anzahl geleisteter Arbeitsstunden vorlegen können.

<sup>3</sup> Zur Erfüllung ihrer Aufgaben verfügt die Arbeitsmarktaufsicht über eine angemessene Anzahl von Inspektoren, die diese Aufgabe wahrnehmen.

#### **Art. 112 Abs. 1 Bst. e (neu) und Abs. 1bis und 1ter (neu)**

<sup>1e)</sup> wer den Mindestlohn nach Artikel 97c nicht einhält,

<sup>1bis</sup> Die Kosten der Kontrolle können auch dem Arbeitgeber oder der Arbeitgeberin auferlegt werden.

<sup>1ter</sup> Der Dienst kann eine Liste der Arbeitgeber/innen erstellen, gegen die eine vollstreckbare Verfügung vorliegt. Diese Liste ist öffentlich zugänglich.

Die vorgeschlagenen Änderungen betreffen somit die Ziele des Gesetzes, die Instrumente der Arbeitsmarktüberwachung und den Mindestlohn. Die neuen Artikel 97a, 97b und 97c legen den Geltungsbereich des Mindestlohns, die Ausnahmen und die Höhe des Mindestlohns fest. Es ist vorgesehen, dass der gesetzliche Mindestlohn Vorrang hat vor dem Lohn, der in einem Einzelarbeitsvertrag, einem Gesamtarbeitsvertrag (GAV) oder einem Normalarbeitsvertrag (NAV) festgelegt ist.

### **1.3 Ziele der Initiative**

Gemäss den Initiantinnen und Initianten verdient heute eine bedeutende Zahl von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern nicht genug, um ein würdiges Leben zu führen. Mit der Einführung eines Mindestlohns soll sichergestellt werden, dass jede Person, die Vollzeit arbeitet, von ihrer Arbeit leben kann, ohne Sozialleistungen in Anspruch nehmen zu müssen. Darüber hinaus sind die Initiantinnen und Initianten der Meinung, dass die Einführung eines Mindestlohns zur Lohngleichheit zwischen Mann und Frau beiträgt.

### **1.4 Verfahren**

Das Verfahren zur Behandlung einer Gesetzesinitiative in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs ist in Artikel 127 des Gesetzes über die Ausübung der bürgerlichen Rechte (PRG; SGF 115.1) geregelt. Schliesst sich der Grosse Rat der in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs eingereichten Initiative an, so wird diese zu einem Gesetz, das dem Referendum unterstellt ist. Schliesst er sich der Initiative nicht an und arbeitet er keinen Gegenvorschlag aus, so findet die Volksabstimmung innert einem Jahr ab der Verabschiedung des Dekrets über die Gültigkeit der Initiative statt.

Schliesst sich der Grosse Rat der Initiative nicht an, so kann er innert zwei Jahren ab der Verabschiedung des Dekrets über die Gültigkeit der Initiative einen Gegenvorschlag ausarbeiten. Die Volksabstimmung findet innert 180 Tagen ab der Verabschiedung des Gegenvorschlags durch den Grossen Rat statt.

---

Da die Bearbeitung dieser Vorlage aufgrund der Verhandlungen mit den Sozialpartnern in Verzug geraten ist, beantragt der Staatsrat dem Grossen Rat, die Frist, innert der die Volksabstimmung über die Initiative «Für einen Mindestlohn» durchgeführt werden muss, bis spätestens am 8. März 2026 zu verlängern.

## 2 Rolle des Staates bei der Festsetzung von Löhnen

### 2.1 Grundsatz der Sozialpartnerschaft

#### 2.1.1 Allgemeines

Die Schweiz zeichnet sich durch eine lange Tradition der Lohnbildung durch die Sozialpartner ohne direkte staatliche Eingriffe aus. Auch wenn die Gesetzgebung zwingende Regeln aufstellt, bleibt den Sozialpartnern ein grosser Spielraum für die Gestaltung der Arbeitsbedingungen. Die einzigen rechtlichen Einschränkungen ergeben sich aus dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung oder aus einem offenbaren Missverhältnis zwischen der Leistung und der Gegenleistung. So kann der vereinbarte Lohn korrigiert werden, wenn er den Grundsatz der Gleichstellung von Mann und Frau missachtet. Darüber hinaus dürfen Angehörige der EU und der EFTA, die in der Schweiz arbeiten, nicht aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit diskriminiert werden. Zudem darf der Lohn nicht aus der Ausbeutung einer Schwächesituation der Arbeitnehmerin oder des Arbeitnehmers hervorgehen.

#### 2.1.2 Gesamtarbeitsverträge

Die Sozialpartnerschaft stützt sich hauptsächlich auf das Instrument der Gesamtarbeitsverträge (GAV) ab. Der GAV ist ein üblicherweise zwischen den Arbeitgeber- und den Arbeitnehmerverbänden abgeschlossener Vertrag, mit dem Regeln aufgestellt werden, die direkt für die Arbeitsverhältnisse der jeweiligen Branche gelten (Verbands-GAV). Es gibt aber auch GAV, die auf betrieblicher Ebene ausgehandelt werden (Firmen-GAV). Sein Inhalt umfasst in der Regel Bestimmungen zu Löhnen, Arbeitsbedingungen, Rechten und Pflichten der Unterzeichnenden sowie zur Kontrolle und Durchsetzung des GAV. In Bezug auf den Lohn regelt ein GAV nicht nur den Mindestlohn, sondern auch dessen Entwicklung, in Abhängigkeit von Kriterien wie dem Dienstalter, der Funktion oder der Ausbildung.

Mithilfe der GAV können gerechte Löhne garantiert und Lohndumping in den betroffenen Branchen verhindert werden. In gewissen Sektoren können die Bundes- und Kantonsbehörden einen GAV auch für eine Branche obligatorisch erklären, wenn die Sozialpartner dies beantragen, und damit die Mindeststandards für alle Arbeitgeber in der Branche verbindlich machen. Mit der Einführung der Personenfreizügigkeit zwischen der Schweiz und der EU haben die allgemeinverbindlich erklärten GAV weiter an Bedeutung gewonnen. So wurde den paritätischen Kommissionen von allgemeinverbindlich erklärten GAV die Aufgabe übertragen, ausländische Betriebe, die Arbeitnehmende in die Schweiz entsenden, hinsichtlich der Einhaltung der minimalen Lohn- und Arbeitsbedingungen zu kontrollieren und gegebenenfalls zu sanktionieren. Im Rahmen der innenpolitischen Massnahmen zur Sicherung des Lohnschutzniveaus wurden im März 2025 zusätzliche Massnahmen zur Sicherung der allgemeinverbindlichen GAV verabschiedet.

Am 1. Juli 2024 waren schweizweit 76 allgemeinverbindliche GAV in Kraft, wobei es sich um 45 nationale und 31 kantonale GAV handelte. Von den 45 nationalen GAV waren 30 auch auf dem gesamten Freiburger Kantonsgebiet gültig.<sup>1</sup>

Im Jahr 2021 waren gemäss einer Erhebung des Bundesamts für Statistik (BFS) 575 GAV in der Schweiz in Kraft. Davon waren 76 allgemeinverbindlich. 2 157 900 Arbeitnehmende waren einem GAV unterstellt, davon 1 176 600

---

<sup>1</sup> Siehe Liste unter [https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Arbeit/Personenfreizugigkeit\\_Arbeitsbeziehungen/Gesamtarbeitsvertraege\\_Normalarbeitsvertraege/Gesamtarbeitsvertraege\\_Bund/Allgemeinverbindlich\\_erklaerte\\_Gesamtarbeitsvertraege.html](https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Arbeit/Personenfreizugigkeit_Arbeitsbeziehungen/Gesamtarbeitsvertraege_Normalarbeitsvertraege/Gesamtarbeitsvertraege_Bund/Allgemeinverbindlich_erklaerte_Gesamtarbeitsvertraege.html), 15.11.2024.

---

einem allgemeinverbindlichen GAV. Dies entspricht etwa der Hälfte aller einem GAV unterstellbaren Arbeitnehmenden. Von den 575 erfassten GAV legten 503 einen verbindlichen Mindestlohn fest. Die Zahl der Arbeitnehmenden, die einem GAV mit einem Mindestlohn unterstellt waren, belief sich somit auf 1 815 000.<sup>2</sup> Regionalisierte Daten für den Kanton Freiburg sind nicht verfügbar. Die Erhebung des BFS hat aber 6 GAV erfasst, die nur den Kanton Freiburg betrafen.<sup>3</sup> Es kann davon ausgegangen werden, dass sich der Anteil der Arbeitnehmenden, die einem GAV unterstellt sind, in unserem Kanton nicht grundlegend von den Zahlen auf nationaler Ebene unterscheidet.

## 2.2 Instrumente zur Bekämpfung von Lohndumping

### 2.2.1 Normalarbeitsvertrag

Der Normalarbeitsvertrag (NAV) stellt ein Mittel zur Bekämpfung von Lohn- und Sozialdumping in Branchen ohne GAV dar. Werden die orts-, berufs- oder branchenüblichen Löhne wiederholt in missbräuchlicher Weise unterboten, kann die zuständige Behörde zur Bekämpfung oder Verhinderung von Missbräuchen gemäss Artikel 360a des Obligationenrechts (CO; SR 220) auf Antrag der kantonalen Kommission für die Beschäftigung und den Arbeitsmarkt (BAMK) einen Normalarbeitsvertrag erlassen, der nach Regionen und gegebenenfalls Orten differenzierte Mindestlöhne vorsieht. Im Kanton Freiburg gibt es derzeit zwei NAV:

- > Normalarbeitsvertrag für die Landwirtschaft vom 26.09.1988 (SGF 222.5.92);
- > Normalarbeitsvertrag für die Mitarbeiter im Hausdienst vom 07.03.1989 (SGF 222.5.91).

### 2.2.2 Bundesgesetz über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen

Gemäss dem Bundesgesetz über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen (AVEG; SR 221.215.311) können die Bundes- oder Kantonsbehörden auf Antrag der Vertragsparteien den Geltungsbereich eines GAV ausdehnen. Die Beschlüsse über die Allgemeinverbindlicherklärung regeln, in welchen Bereichen, auf welche Branchen und auf welche Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer die Bestimmungen eines GAV ausgedehnt werden. Stellt eine tripartite Kommission wiederholt missbräuchliche Lohnunterbietungen fest, so kann sie mit Zustimmung der betroffenen Vertragsparteien die erleichterte Allgemeinverbindlicherklärung des entsprechenden GAV beantragen, falls ein solcher existiert. Es können allerdings nur die Bestimmungen über die minimale Entlohnung, die Arbeitszeiten und die paritätischen Kontrollen erleichtert allgemeinverbindlich erklärt werden.

### 2.2.3 Entsendegesetz

Das Bundesgesetz über die in die Schweiz entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (EntsG; SGF 823.20) regelt die minimalen Arbeits- und Lohnbedingungen für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die in die Schweiz entsendet werden, indem es eine Reihe von in der Schweiz geltenden Normen für diese Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer für anwendbar erklärt. Die einzuhaltenden Normen betreffen namentlich die minimale Entlohnung, die Arbeits- und Ruhezeit, die Mindestdauer der Ferien sowie die Arbeitssicherheit und den Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz.

## 2.3 Arbeitsmarktaufsicht

### 2.3.1 Kantonale Kommission für die Beschäftigung und den Arbeitsmarkt

Die BAMK ist die tripartite Kommission, die gemäss Artikel 360b OR vom Kanton Freiburg eingesetzt wurde. Sie ist für den Bereich der Vertrags- und Arbeitsvermittlungspolitik zuständig. Zudem erfüllt sie die Aufgaben, die den tripartiten Kommissionen übertragen werden, die gestützt auf das Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (AVIG; SR 837.0) eingesetzt werden.

---

<sup>2</sup> Gesamtarbeitsverträge in der Schweiz im Jahr 2021: Ergebnisse und Informationen zur Erhebung, Bundesamt für Statistik, 2024.

<sup>3</sup> Es handelt sich um 4 Verbands- und 2 Firmen-GAV.

---

Im Rahmen Ihres Auftrags zur Arbeitsmarktbeobachtung formuliert sie Vorschläge für den Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die Verwaltung der ausländischen Arbeitskräfte, die flankierenden Massnahmen zum freien Personenverkehr und die Bekämpfung der Schwarzarbeit.

### 2.3.2 Flankierende Massnahmen

Das Amt für den Arbeitsmarkt (AMA) ist für die im EntsG vorgesehenen Kontrollen zuständig. Mithilfe der Arbeitsmarktüberwachung gewährleistet es den Schutz der Arbeitnehmenden vor Lohndumping und Verstössen gegen die Arbeitsbedingungen. Es achtet auch darauf, dass ausländische Unternehmen die geltenden Normen einhalten. Bei einem allgemeinverbindlich erklärten GAV ist die vom GAV eingesetzte paritätische Kommission für die Umsetzung der flankierenden Massnahmen zuständig.

### 2.3.3 Bekämpfung der Schwarzarbeit

Gemäss Artikel 72 BAMG führt das AMA über die Arbeitsmarktüberwachung die Kontrollen gemäss der Bundesgesetzgebung durch. Innerhalb der Abteilung Arbeitsmarkt besteht die Überwachung aus zwei Arten von Inspektionen: der Arbeitsmarktinspektion und der Inspektion im Bereich Schwarzarbeit. Seit 2019 kontrollieren sieben Inspektorinnen und Inspektoren im Bereich Schwarzarbeit alle Wirtschaftssektoren. Für die Kontrollen im Baugewerbe und in der industriellen Reinigung wurde mit dem Baustelleninspektorat Freiburg gestützt auf Artikel 75 BAMG ein Leistungsauftrag abgeschlossen.

Die Inspektorinnen und Inspektoren der Arbeitsmarktüberwachung sind als Beamtinnen und Beamte der Gerichtspolizei vereidigt und können in dieser Funktion Personen und Unternehmen vorladen und einvernehmen, die der Widerhandlung gegen das Bundesgesetz gegen die Schwarzarbeit (BGSA; SR 822.41) verdächtigt werden.

### 2.3.4 Hauswirtschaft

Da die Hauswirtschaft besonders anfällig für Lohndumping ist, hat die tripartite Kommission des Bundes einen nationalen NAV mit zwingenden Mindestlöhnen für bestimmte Personenkategorien erlassen. Für die anderen Fälle ist der kantonale NAV massgebend. Das AMA hat den NAV nach Anhörung der Sozialpartner vor Kurzem geändert, um ihn an die aktuellen Bestimmungen anzupassen.

Zudem hat das AMA ein Service-Check-System nach Artikel 95 BAMG eingeführt, damit Personen, die in einem Privathaushalt Angestellte beschäftigen, diese ganz einfach bei den Sozialversicherungen anmelden können. Service Check Freiburg<sup>4</sup> wird derzeit vom Centre d'intégration socioprofessionnelle (CIS) verwaltet.

## 3 Mindestlohn in der Schweiz

---

### 3.1 Bund

Auf Bundesebene hat der Schweizerische Gewerkschaftsbund (SGB) am 23. Januar 2012 eine Volksinitiative für die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns eingereicht, über die am 18. Mai 2014 abgestimmt wurde. Die Initiative verlangte einerseits, dass Bund und Kantone die Löhne in der Schweiz schützen, indem sie die Festlegung von Mindestlöhnen in Gesamtarbeitsverträgen fördern. Andererseits sollte der Bund einen nationalen gesetzlichen Mindestlohn von 22 Franken pro Stunde festlegen. Bei der Abstimmung wurde die Initiative von allen Ständen und von 76,3 % der Stimmenden abgelehnt (Kanton Freiburg: 75,1 % Nein-Stimmen). Danach war die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns nicht mehr Gegenstand von Gesetzgebungsvorhaben auf Bundesebene.

---

<sup>4</sup> Siehe <https://cheque-emploi-fribourg.ch/de>.

---

Im Zusammenhang mit dem Mindestlohn hat das Bundesparlament im Jahr 2022 jedoch eine Motion angenommen, die verlangte, den Geltungsbereich von GAV auszuweiten, damit diese in Bezug auf den Mindestlohn gegenüber den kantonalen Gesetzgebungen Vorrang haben (20.4738, Sozialpartnerschaft vor umstrittenen Eingriffen schützen). Nach der Annahme der Motion hat der Bundesrat Ende 2024 einen Entwurf zur Änderung des AVEG verabschiedet. Die Änderung, die den eidgenössischen Räten vorgeschlagen wird, sieht vor, dass die Bestimmungen eines allgemeinverbindlich erklärten GAV in Bezug auf den Mindestlohn, den 13. Monatslohn und den Ferienanspruch Vorrang vor kantonalem Recht haben.

### 3.2 Kantone

Nur in fünf Kantonen, vorwiegend in der Westschweiz, gibt es derzeit einen gesetzlichen Mindestlohn, und zwar in den folgenden:

Kanton	Einführung	Abstimmung	Höhe (2024)
BS	2021	2021	21,70
GE	2020	2020	24,48
JU	2018	2013	21,40
NE	2017	2011	21,09
TI	2021	2015	19,75-20,25

Die gesetzlichen und reglementarischen Bestimmungen der Kantone, die einen Mindestlohn eingeführt haben, weisen einige Unterschiede auf, insbesondere in Bezug auf die Modalitäten zur Berechnung und Indexierung des Mindestlohns, den Geltungsbereich und die Frage, ob der gesetzliche Mindestlohn Vorrang vor den in den GAV festgelegten Mindestlöhnen hat oder nicht.

Die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns steht derzeit in mehreren Kantonen zur Diskussion auf kantonaler Ebene, der in den letzten Jahren zu beobachten war, setzt sich derzeit fort. Im Jahr 2023 kamen, wie auch im Kanton Freiburg, in den Kantonen Baselland, Waadt, Wallis und Solothurn Volksinitiativen für die Einführung eines Mindestlohns zustande. Allerdings wurde die Einführung eines gesetzliche Mindestlohns in den Kantonen Baselland und Solothurn am 9. Februar 2025 vom Stimmvolk abgelehnt.

Im Kanton Freiburg wurde die Einführung eines Mindestlohns auf kantonaler Ebene bereits vor der Lancierung der Volksinitiative in mehreren parlamentarischen Vorstössen thematisiert:

- > Motion 2018-GC-98 (Ganioz/Rey), *Gesetz über den Mindestlohn*: Die Motion verlangte vom Staatsrat, dass er einen Erlassentwurf ausarbeitet, mit dem ein Mindestlohn für den Kanton Freiburg eingeführt wird. Die Motion wurde im Februar 2019 vom Grossen Rat abgelehnt (65 Nein- und 38 Ja-Stimmen, 2 Enthaltungen).
- > Motion 2019-GC-39 (Pythoud-Gaillard/Ganioz), *Mindestlohn von 4000 Franken für das Staatspersonal*: Die Motion verlangte vom Staatsrat, die Gehaltsskalen des Staates zu korrigieren, damit kein Monatsgehalt unter 4000 Franken liegt. In seiner Antwort wies der Staatsrat darauf hin, dass das Gehalt von weniger als zehn Mitarbeitenden unter dem geforderten Mindestlohn liege. Der Grosse Rat lehnte die Motion im September 2019 ab.
- > Anfrage 2023-GC-105 (Levrat/Jaquier): *Für existenzsichernde Löhne!* Diese Frage zielte darauf ab, Fakten über die Anzahl der von tiefen Löhnen betroffenen Personen im Kanton (weniger als 25 Franken pro Stunde), über die hauptsächlich betroffenen Unternehmen und Branchen sowie über unerwünschte Teilzeitarbeit zusammenzutragen.

### 3.3 Städte

Seit 2023 haben mehrere Städte einen gesetzlichen Mindestlohn eingeführt, der für Angestellte gilt, die hauptsächlich auf ihrem Stadtgebiet arbeiten. Es handelt sich dabei um die Städte Zürich, wo ein entsprechendes Gesetz bei einer Volksabstimmung im Juni 2023 mit 69,43 % Ja-Stimmen angenommen wurde, und Winterthur (65,52 % Ja-

---

Stimmen). Aufgrund noch hängiger Rechtsverfahren ist der Mindestlohn bisher jedoch nicht in Kraft getreten.<sup>5</sup> Ebenfalls im Jahr 2023 hat das Luzerner Stadtparlament eine Initiative angenommen, mit der die Einführung eines Mindestlohns verlangt wurde. Ähnliche Initiativen laufen auch in den Städten Bern und Biel.

## 4 Beurteilung der Initiative

---

### 4.1 Erläuterung und Auslegung des Initiativtextes

Die kantonale Gesetzesinitiative «Für einen Mindestlohn» schlägt eine Änderung des BAMG mit der Einführung von zehn neuen Artikeln vor. Ihr Hauptziel ist es, einen zwingenden Mindeststundenlohn von 23 Franken gesetzlich zu verankern. Der Betrag umfasst nicht die Entschädigungen, die für Ferien- und Feiertage gezahlt werden. Die Ferienentschädigung wird zum Lohn hinzugerechnet bei Arbeitnehmenden, die im Stundenlohn arbeiten und während den Ferien nicht entlohnt werden. Die Entschädigung beträgt 8,33 % des Basisstundenlohns bei einem Anspruch auf 4 Wochen Ferien und 10,64 % des Lohns bei einem Anspruch auf 5 Wochen Ferien. Was die Feiertagsentschädigung betrifft, ist diese gemäss den Bestimmungen über den Einzelarbeitsvertrag (Art. 319 ff Obligationenrecht) nicht obligatorisch, selbst wenn ein Feiertag auf einen fixen Arbeitstag fällt. Einzige Ausnahme ist der 1. August. Viele GAV sehen jedoch eine derartige Entschädigung vor. So entspricht ein Anspruch auf 6 Feiertage pro Kalenderjahr einer Entschädigung von 2,36 % des Basisstundenlohns. Auf der Grundlage dieses Beispiels entspricht also der Mindestlohn von 23 Franken pro Stunde gemäss Initiativtext einem effektiven Bruttolohn von 25,46 Franken pro Stunde (bei einem Anspruch auf 4 Wochen Ferien und 6 Feiertagen).

Der Mindestlohn soll grundsätzlich für alle Personen gelten, die ihre Arbeit gewöhnlich im Kanton verrichten, mit Ausnahme von Lernenden, Praktikantinnen und Praktikanten und Jugendlichen unter 18 Jahren. Es ist ebenfalls vorgesehen, dass der Staatsrat einen anderen Mindestlohn für gewisse Branchen festlegen kann, insbesondere für die Landwirtschaft.

In Bezug auf die Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns sieht die Initiative eine automatische jährliche Indexierung auf der Grundlage des Landesindex der Konsumentenpreise vor. Der Entwurf legt ausserdem fest, dass der vorgeschlagene Mindestlohn Vorrang vor allen tieferen Löhnen hat, die in einem Einzelarbeitsvertrag, einem GAV oder einem NAV vorgesehen sind. Zudem sieht die Initiative Bestimmungen bezüglich der Kontrolle der Einhaltung des Mindestlohns sowie Verwaltungsmassnahmen im Falle von Verstössen vor.

### 4.2 Die Löhne im Kanton Freiburg

#### 4.2.1 Medianlohn

Gemäss dem BFS betrug der Medianlohn im Privatsektor 2022 im Kanton Freiburg 6077 Franken. Dieser Betrag liegt 7,1 % unter dem Medianlohn in der Schweiz von 6510 Franken im Jahr 2022. Mit 6303 Franken war der Medianlohn der Männer im Kanton Freiburg höher als jener der Frauen, der bei 5570 Franken lag. Der Kanton Neuenburg, in dem ein Mindestlohn von 21,09 Franken pro Stunde gilt (2024), lag der Medianlohn im Privatsektor übrigens bei 6167 Franken. Im Kanton Waadt, in dem man sich derzeit mit einer Initiative zur Einführung eines Mindestlohns von 23 Franken befasst, betrug der Medianlohn 6422 Franken.

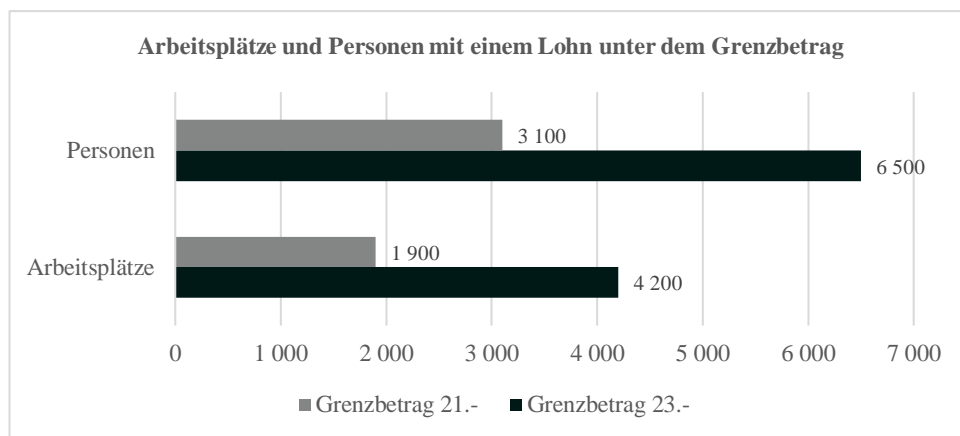
---

<sup>5</sup> Am 29. November 2024 hat das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich in einem Urteil festgehalten, dass die städtischen Verordnungen zur Einführung eines Mindestlohns gegen kantonales Recht verstossen. Gegen dieses Urteil wurde Beschwerde beim Bundesgericht eingereicht.

#### 4.2.2 Angestellte mit einem Lohn unter dem geforderten Mindestlohn

Ein Mindestlohn von 23 Franken pro Stunde, wie er von der Initiative gefordert wird, entspricht gemäss der Definition des standardisierten Monatslohns des BFS<sup>6</sup> einem Monatslohn von 3987 Franken. Anhand der Ergebnisse der Schweizerischen Lohnstrukturerhebung (LSE)<sup>7</sup> kann die Zahl der Angestellten geschätzt werden, deren Lohn unter dem vorgeschlagenen Mindestlohn liegt. Die Schätzungen, die anhand einer Stichprobe vorgenommen werden, beziehen sich sowohl auf den öffentlichen als auch auf den privaten Sektor. Die Analyse zeigt jedoch, dass im öffentlichen Sektor praktisch keine Gehälter unter 23 Franken vorkommen<sup>8</sup>, weshalb sie in den hier präsentierten Daten nicht berücksichtigt werden. Zudem ist es wichtig zu beachten, dass die LSE nur den sekundären und tertiären Sektor, also den Industrie- und den Dienstleistungssektor, sowie Unternehmen mit mindestens drei Arbeitsplätzen umfasst.

Gemäss den Ergebnissen der Lohnstrukturerhebung verdienen im Jahr 2022 6500 Personen mit einer Vollzeitbeschäftigung weniger als 23 Franken pro Stunde. Dies entspricht 7,1 % aller Angestellten im sekundären und tertiären Sektor des Kantons. Bei einem Mindestlohn von 21 Franken pro Stunde, was ungefähr dem in den Kantonen Neuenburg und Jura geltenden Mindestlohn entspricht, würde die Zahl der Angestellten, deren Lohn unterhalb dieser Grenze liegt, noch 3100 Personen betragen (3,3 %):



#### 4.2.3 Merkmale der betroffenen Personen

Die Analyse nach Geschlechtern zeigt, dass Frauen stärker als Männer von Löhnen unter 23 Franken pro Stunde betroffen sind. So verdienen 11,5 % der Frauen, die im sekundären oder tertiären Sektor arbeiten, weniger als 23 Franken pro Stunde. Dies entspricht gemäss der Schätzung anhand der Stichprobenerhebung etwa 4400 Personen. Bei den Männern liegt der Anteil bei 4 %, was etwa 2100 Personen entspricht.

Ähnlich sieht der Unterschied zwischen schweizerischen und ausländischen Arbeitnehmenden aus. 9,3 % der ausländischen Angestellten in den berücksichtigten Sektoren verdienen weniger als 23 Franken pro Stunde (rund 3000 Personen), während der Anteil bei den Angestellten mit Schweizer Staatsangehörigkeit bei 6 % liegt (rund 3600 Personen).

Die Auswertung der Ergebnisse der LSE zeigt zudem wenig überraschend, dass Personen am Anfang ihrer beruflichen Laufbahn sowie Personen ohne abgeschlossene Berufsbildung die am stärksten von tiefen Löhnen betroffenen Arbeitnehmerkategorien sind. In Bezug auf das Alter lässt sich somit feststellen, dass 43,5 % der unter

<sup>6</sup> Vollzeitäquivalent basierend auf 4 1/3 Wochen à 40 Arbeitsstunden, inklusive Sozialabgaben und Naturalleistungen, aber ohne Familien- und Kinderzulagen. In Bezug auf diesen Betrag ist zu erwähnen, dass die Initiantinnen und Initianten, die eine andere Berechnungsmethode anwenden, davon ausgehen, dass ein Stundenlohn von 23 Franken einem Brutto-Monatslohn von 4186 Franken entspricht.

<sup>7</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/arbeit-erwerb/erhebungen/lse.html>, gesichtet am 4. September 2024.

<sup>8</sup> Anhand einer Stichprobe kann die Zahl der Angestellten im öffentlichen Sektor im Kanton Freiburg, die einen Lohn unter 23 Franken pro Stunde erhalten, auf etwa 100 geschätzt werden.

---

20-jährigen Arbeitnehmenden im sekundären und tertiären Sektor weniger als 23 Franken pro Stunde verdienen (rund 500 Personen).

Zum Bildungsniveau lässt sich sagen, dass 16,7 % der Personen ohne abgeschlossene Berufsbildung weniger als 23 Franken pro Stunde verdienen (rund 2500 Personen). Bei den Absolventinnen und Absolventen einer universitären Hochschule liegt der Anteil bei 3,5 % (rund 300 Personen).

#### 4.2.4 Wirtschaftszweige

Der Anteil der Arbeitnehmenden, die einen Lohn unter 23 Franken pro Stunde haben, beträgt im sekundären Sektor 2,8 % und im tertiären Sektor 7,7 %. In gewissen Branchen ist der Anteil jedoch deutlich höher. Dies ist insbesondere im Bereich «Erbringung von sonstigen Dienstleistungen» der Fall (Wäscherei und chemische Reinigung, Frisör- und Kosmetiksalons, Bestattungswesen und Saunas, Solarien, Bäder u.Ä.), wo der Anteil der Personen, die weniger als 23 Franken verdienen, bei 36 % liegt. Im Gastgewerbe beträgt der Anteil 21,9 %, im Bereich Kunst, Unterhaltung und Erholung 17,3 %, im Detailhandel 10,7 % und im Bereich Verlagswesen, audiovisuelle Medien und Rundfunk 10,2 %.

### 4.3 Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und die Wirtschaft

#### 4.3.1 Wirtschaftstheoretische Aspekte

Die wirtschaftlichen Auswirkungen der Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns wurden auf internationaler Ebene eingehend untersucht. Trotz der zahlreichen Studien bleiben einige Aspekte des Mindestlohns, insbesondere seine Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt, umstritten<sup>9</sup>. Einigen theoretischen Strömungen zufolge wirkt sich die Einführung eines Mindestlohns, der über dem Marktlohn liegt, negativ auf das Beschäftigungsniveau aus. Denn durch diese Massnahme steigen die Arbeits- und somit die Produktionskosten der Unternehmen, weshalb sie ihre Nachfrage nach Arbeitskräften senken, was die Arbeitslosigkeit potenziell in die Höhe treibt.<sup>10</sup> Dieser Effekt sollte jedoch differenziert betrachtet werden, wobei folgende Aspekte zu berücksichtigen sind:

- > Die Unternehmen können auf diese höheren Arbeitskosten mit anderen Massnahmen reagieren, z.B. indem sie andere, nicht lohnbezogene Leistungen und die Arbeitszeit kürzen oder Wege finden, die Arbeitsproduktivität zu steigern.
- > Welche Auswirkungen die Einführung oder Erhöhung eines Mindestlohns hat, kann auch von der Struktur des Arbeitsmarkts oder von der betroffenen Branche abhängig sein. Bei einer hohen Marktkonzentration haben die Unternehmen grosse Macht gegenüber den Arbeitnehmenden. Dies ermöglicht es ihnen, die Löhne unter dem Wettbewerbsniveau festzulegen. Die Einführung eines Lohns auf Wettbewerbsniveau wird das Arbeitsangebot erhöhen und sich daher positiv auf das Beschäftigungsniveau auswirken.<sup>11</sup>
- > Der Mindestlohn entfaltet seine Wirkung eher in arbeitsintensiven Branchen wie dem Gastgewerbe. Hier haben die Unternehmen keine andere Wahl, als die Zahl der Arbeitsplätze zu erhalten und die höheren Lohnkosten durch Preiserhöhungen oder Verringerung ihrer Margen auszugleichen. Die Möglichkeit der Unternehmen, ihre Preise zu erhöhen, hängt von der Struktur des Marktes ab, auf dem sie tätig sind, und von der internationalen Konkurrenz, der sie ausgesetzt sind. Die Auswirkungen auf die Preise eines Unternehmens hängen auch davon ab, wie hoch der Anteil der Löhne an seiner Kostenstruktur ist.

In Bezug auf die Freiburger Initiative ist anzumerken, dass es den Kantonen gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts<sup>12</sup> freisteht, einen Mindestlohn einzuführen, solange es sich dabei um eine sozialpolitische und nicht

---

<sup>9</sup> Siehe «Mindestlöhne wirken wenig zielgerichtet gegen Armut». Die Volkswirtschaft, 22.12.2021.

<sup>10</sup> Siehe z.B. Borjas G.J., *Labor Economics*, McGraw-Hill, 2013, S. 115-117.

<sup>11</sup> Siehe z.B. Card D., Krueger A. B., «Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast Food Industry in New Jersey and Pennsylvania», in: *American Economic Review*, Vol. 84, No. 4, S. 772-793, 9.1994.

<sup>12</sup> Urteil des Bundesgerichts vom 21.7.2017, TF 2C\_774/2014.

---

um eine wirtschaftspolitische Massnahme handelt. In diesem Sinne sind kantonale Mindestlöhne ausschliesslich ein Mittel zur Armutsbekämpfung und zur Eindämmung des Problems der Arbeitsarmut (Phänomen der *Working Poor*).<sup>13</sup> Die Einführung eines kantonalen Mindestlohns als sozialpolitische Massnahme setzt zudem voraus, dass dessen Höhe auf einem relativ niedrigen Niveau liegt, das dem Mindesteinkommen und den Bedingungen des Arbeitsmarkts nahekommt. Dies begrenzt die Auswirkungen auf die Lohnstruktur und generell auf die Arbeitslosenquote.

#### 4.3.2 Die Auswirkungen des Genfer Mindestlohns

Von den Kantonen, die in den letzten Jahren einen gesetzlichen Mindestlohn eingeführt haben, hat der Kanton Genf mit 24,48 Franken pro Stunde im Jahr 2024 den höchsten. Um die Auswirkungen dieser Massnahme auf die Arbeitslosenquote, die Beschäftigung und die Löhne im Kanton zu untersuchen, gab der Genfer Staatsrat mehrere Wirkungsstudien in Auftrag. Die erste dieser Analysen wurde im November 2023 veröffentlicht und stellte fest, dass das Inkrafttreten des Mindestlohns keine signifikanten Auswirkungen auf die kantonale Arbeitslosenquote hatte.<sup>14</sup> Gleichwohl wiesen die Verfasser darauf hin, dass die Massnahme möglicherweise zu einer Erhöhung der Arbeitslosenquote bei den Personen unter 25 Jahren geführt hat. Dies zeigte sich in einer Zunahme der Zahl der 18- bis 25-Jährigen bei den Arbeitslosen und den Stellensuchenden.

Im September 2024 bestätigte eine zweite Studie, die sich auf den Übergang von der Arbeitslosigkeit in die Beschäftigung konzentrierte, dass der Genfer Mindestlohn keine signifikanten Auswirkungen auf die Arbeitslosenquote hat.<sup>15</sup> Was die verschiedenen Personengruppen betrifft, so haben Frauen am meisten von der Einführung des Mindestlohns profitiert, da dieser ihren Übergang in die Beschäftigung erleichtert hat. Die Chancen, eine Stelle zu finden, sanken hingegen für arbeitslose 18- bis 25-Jährige sowie für gering qualifizierte Personen. Laut dem Genfer Volkswirtschaftsdepartement könnte die Einführung des Mindestlohns daher junge Menschen dazu veranlasst haben, wieder eine Ausbildung aufzunehmen oder abzuschliessen.<sup>16</sup>

#### 4.3.3 Grenzen der interkantonalen Vergleiche

Die Auswirkungen der Einführung eines Mindestlohns müssen unter Berücksichtigung des Kontexts beurteilt werden, wobei insbesondere das Wirtschaftsgefüge, die Lage auf dem Arbeitsmarkt und die konjunkturellen Rahmenbedingungen zu beachten sind. Um die möglichen Auswirkungen einer Annahme der Initiative im Kanton Freiburg zu beurteilen, kann man sich daher nicht ausschliesslich auf Studien zur Wirkung des Mindestlohns stützen. Zudem ist es aufgrund der Komplexität der potenziellen Auswirkungen, von denen direkte Anpassungen der Beschäftigung nur eine mögliche Grösse sind, nahezu unmöglich, die Auswirkungen genau vorherzusagen. In seiner Botschaft vom 17. September 2024 zur Gesetzesinitiative für einen Mindestlohn hält der Regierungsrat des Kantons Solothurn im Übrigen fest, dass er nicht abschätzen kann, wie sich eine Annahme der Initiative auf den Arbeitsmarkt und im weiteren Sinne auf die Wirtschaft des Kantons auswirken würde.<sup>17</sup>

In Bezug auf die Freiburger Initiative lässt sich jedoch feststellen, dass die Höhe des vorgeschlagenen Mindestlohns mit 23 Franken pro Stunde im interkantonalen Vergleich relativ hoch ist. Im Kanton Neuenburg, wo der Medianlohn mit dem im Kanton Freiburg vergleichbar ist, liegt der Mindestlohn bei 21 Franken pro Stunde. Die im Kanton Waadt eingereichte Volksinitiative schlägt wie in Freiburg einen Mindestlohn von 23 Franken pro Stunde vor, obwohl der

---

<sup>13</sup> Collette M., *Le salaire minimum cantonal est-il mort? Bref aperçu juridique des enjeux de la motion 20.4738 « Protéger le partenariat social contre des ingérences discutables »*, Newsletter des Instituts für Föderalismus, 1.2023, S. 4 ff.

<sup>14</sup> Ferro Luizi G., Ramirez J., Weber S., *Impact du salaire minimum*, HEG, IREG, Geneva School of Economics and Management, 14.11.2023, S. iii.

<sup>15</sup> Weber S., Ramirez J., Slavisa I., *Impact du salaire minimum. Analyse sur les données administratives du chômage (système PLASTA)*, HEG, IREG, Université de Genève, 12.9.2024.

<sup>16</sup> *Deuxième évaluation du salaire minimum genevois: effet positif sur l'emploi des femmes*. Département de l'économie et de l'emploi, 19.9.2024.

<sup>17</sup> Gesetzesinitiative «Mindestlohn-Initiative». Botschaft und Entwurf des Regierungsrates an den Kantonsrat von Solothurn vom 17. September 2024.

---

Medianlohn dort deutlich höher ist.<sup>18</sup> Einige Unternehmen könnten daher ihre Preise erhöhen, um die höheren Arbeitskosten auszugleichen. Dies würde vor allem Tieflohnbranchen betreffen, wie die persönlichen Dienstleistungen (z.B. Wäschereien, Kosmetik- und Coiffeursalons, Körperpflege), die Reinigungsbranche und die Gastronomie.<sup>19</sup>

#### 4.4 Auswirkungen auf die Sozialpartnerschaft

Im Falle einer Annahme der Initiative müssten die GAV und NAV, die für bestimmte Qualifikationsniveaus oder Tätigkeiten Mindestlöhne vorsehen, die unter dem im BAMG festgelegten Mindestlohn liegen, neu verhandelt werden. In diesem Zusammenhang kann eine Nivellierung der Löhne auf das Niveau des gesetzlichen Mindestlohns nicht ganz ausgeschlossen werden.

#### 4.5 Auswirkungen auf die Armut

Gemäss dem letzten Bericht des Staatsrats über die Armut im Kanton Freiburg, der im November 2023 veröffentlicht wurde, hat sowohl die Zahl der armen Haushalte als auch die Zahl der armutsbetroffenen Personen in den letzten Jahren zugenommen. Im Jahr befanden sich 4056 Haushalte unter der Armutsgrenze (gegenüber 4010 im Jahr 2011). Im selben Zeitraum stieg die Zahl der armutsbetroffenen Personen von 6374 auf 6513. Trotz dieser Zunahme in absoluten Zahlen nimmt die Armut weniger schnell zu als die Bevölkerung. Im Jahr 2019 belief sich die Armutsquote, die von den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) abgeleitet wird, auf 2,21 %.<sup>20</sup>

Zu den Auswirkungen der Einführung eines Mindestlohns ist zu erwähnen, dass der individuelle Lohn nicht der entscheidende Faktor für die Berechnung der Armutsquote ist, da sich diese auf das Haushaltseinkommen bezieht. Namentlich aufgrund des Sozialtransfers ist nur eine kleine Minderheit der Personen, die für einen tiefen Lohn arbeiten, von Armut betroffen. Hinsichtlich der Zusammensetzung des Haushaltseinkommens ist festzustellen, dass das Einkommen aus unselbständiger Tätigkeit weniger als 30 % des Einkommens der Freiburger Haushalte mit dem niedrigsten Einkommen ausmacht.<sup>21</sup> Nach der Einführung eines Mindestlohns würde sich die Situation dieser Haushalte in Bezug auf das verfügbare Einkommen nur wenig ändern. Je nach Lohnanstieg würde der Anteil der Sozialtransfers jedoch sinken. Unter diesem Gesichtspunkt hätte die Einführung eines Mindestlohns aller Wahrscheinlichkeit nach keine massgeblichen Auswirkungen bei der Bekämpfung der Armut, für die der Lohn nur eine der erklärenden Variablen ist.<sup>22</sup>

Anzumerken ist, dass das Freiburger Stimmvolk im Rahmen der Armutsbekämpfung bei der kantonalen Abstimmung vom 22. September 2024 die Einführung von Ergänzungsleistungen für Familien (FamELG) angenommen hat. Das Gesetz über die Ergänzungsleistungen für Familien (FamELG) bietet Familien mit mindestens einem Kind unter zwölf Jahren eine vorübergehende Unterstützung. Diese besteht aus einer Finanzhilfe sowie einer sozialen Begleitung, die über die Familienschalter der Gemeinden erfolgt. An diese Familienschalter können sich alle Familien mit Schwierigkeiten im Kanton wenden und nicht nur jene, die Ergänzungsleistungen beziehen. Diese Massnahme ermöglicht es, ab dem 1. Januar 2026 rund 1500 Familien zu entlasten.

---

<sup>18</sup> Bruttomonatslohn im privaten Sektor, 2022: FR: 6077 Franken; NE: 6167 Franken; VD: 6422 Franken.

<sup>19</sup> Siehe dazu auch die Schlussfolgerungen eines vom SGB in Auftrag gegebenen Berichts: Oesch D., Gaillard S., *Expertenbericht Mindestlöhne*, Schweizerischer Gewerkschaftsbund, 2000.

<sup>20</sup> *Regelmässige Berichte über die Armut im Kanton Freiburg. Bestandesaufnahme der Hilfe, die Vereine gegen die Armut leisten, und Rolle des Kantons (2023-DSAS-76)*, Staatsrat, 7.11.2023, S. 21. Die Armutsquote wird anhand der Armutsgrenze berechnet, die sich am Existenzminimum orientiert, wie es in den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) definiert ist.

<sup>21</sup> Analyse anhand der Daten von 2019 zur Zusammensetzung des Bruttoeinkommens nach Quintilen. *Regelmässige Berichte über die Armut im Kanton Freiburg. Bestandesaufnahme der Hilfe, die Vereine gegen die Armut leisten, und Rolle des Kantons (2023-DSAS-76)*, Staatsrat, 7.11.2023, S. 10.

<sup>22</sup> Siehe dazu «*Mindestlöhne wirken wenig zielgerichtet gegen Armut*». Die Volkswirtschaft, 22.12.2021.

---

## 4.6 Auswirkungen auf den Staat als Arbeitgeber

Sollte die Initiative angenommen werden, wären bei einigen Funktionen, die in den unteren Klassen der Lohnskala des Staats eingereiht sind, Anpassungen nötig. Zudem müssten die derzeitigen Löhne für Praktika angepasst werden. Viele der beim Staat Freiburg absolvierten Praktika sind nicht Teil einer reglementierten Ausbildung, weshalb die in Artikel 97b Bst. b der Initiative aufgeführte Ausnahmebestimmung nicht anwendbar wäre.

## 5 Standpunkt des Staatsrats

---

### 5.1 Allgemeine Feststellungen

Der Staatsrat ist sich der Problematik der tiefen Löhne bewusst und ist der Ansicht, dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Lage sein sollten, ihren Lebensunterhalt mit ihrem Lohn zu bestreiten, ohne Sozialhilfe in Anspruch nehmen zu müssen. Vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Instabilität nach der Covid-19-Pandemie, die einen Teil der Bevölkerung Prekarität oder gar Armut und Marginalisierung aussetzt, hat dieses Thema noch an Bedeutung gewonnen. Der Staatsrat hat daher mehrfach seinen Willen bekräftigt, den Schutz der Bevölkerung vor sozialen Risiken zu verbessern und die Politik zur Armutsprävention zu verstärken. Die Einführung von Ergänzungsleistungen für Familien mit kleinen Kindern, die trotz Erwerbstätigkeit finanzielle Schwierigkeiten haben, ist namentlich eine Umsetzung dieser Politik. Es kann aber nicht angehen, dass der Staat langfristig Löhne der Privatwirtschaft ausgleichen muss, die nicht zur Deckung des Existenzbedarfs ausreichen.

In Bezug auf die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns möchte der Staatsrat daran erinnern, dass das Lohnbildungssystem auf den Grundsätzen der Vertrags-, Wirtschafts- und Gewerkschaftsfreiheit beruht. Die Sozialpartnerschaft beruht auf einer vorwiegend privaten Regulierung der Lohn- und Arbeitsbedingungen, insbesondere durch GAV, während der Staat nur begrenzt eingreifen kann. Ein Vorteil dieses Systems liegt insbesondere darin, dass es flexibel ist und Unterschiede zwischen den Branchen und Regionen berücksichtigt. Zudem gibt es wirksame Instrumente zur Bekämpfung von Lohndumping.

Der Staatsrat möchte betonen, dass die Bildungspolitik sowie ganz allgemein die Investitionen in das Humankapital wesentlich sind, um existenzsichernde Löhne zu gewährleisten.

### 5.2 Feststellungen zur Initiative

Die kantonale Gesetzesinitiative für einen Mindestlohn zielt darauf ab, Niedriglöhne extensiv zu regulieren, indem ein gesetzlicher Mindestlohn für alle Branchen und alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer über 18 Jahren, deren Erwerbstätigkeit nicht Teil einer Ausbildung ist, vorgesehen wird. Auch wenn der Staatsrat das Anliegen der Initiantinnen und Initianten anerkennt, nämlich die Bekämpfung von Lohndumping und Armut, kann er sich diesem Vorschlag, der vorhersehbare negative Auswirkungen und Risiken birgt, nicht anschliessen. Zu den negativen Auswirkungen zählen unter anderem folgende Aspekte:

- > Berufliche Eingliederung von jungen Erwachsenen: Die Wirkungsstudien zum Genfer Mindestlohn haben gezeigt, dass als Folge dieser Massnahme die Kategorie der 18- bis 25-Jährigen mehr Schwierigkeiten hatte, den Eintritt in den Arbeitsmarkt zu finden.<sup>23</sup> Die Änderung des BAMG mit dem von der Initiative vorgeschlagenen Text dürfte einen ähnlichen Effekt haben. Dieser Effekt wird umso grösser sein, als derzeit 44 % der jungen Erwachsenen unter 20 Jahren, die in einem regulären Arbeitsverhältnis stehen, im Kanton Freiburg laut einer Schätzung anhand der LSE weniger als 23 Franken pro Stunde verdienen. Dies entspricht etwa 500 Personen. In

---

<sup>23</sup> Weber S., Ramirez J., Slavisa I., *Impact du salaire minimum. Analyse sur les données administratives du chômage (système PLASTA)*, HEG, IREG, Université de Genève, 12.9.2024.

---

der Altersgruppe der 20- bis 29-Jährigen liegt der Anteil immer noch bei 11 %. Die Zahl der betroffenen Personen in dieser Kategorie kann auf 2000 geschätzt werden.<sup>24</sup>

- > Sozialpartnerschaft: Indem die Initiative dem gesetzlichen Mindestlohn Vorrang vor GAV und NAV einräumt, greift sie direkt in die Sozialpartnerschaft ein, da sie eine neue Normenhierarchie einführt. Der Staatsrat ist der Ansicht, dass der Vorschlag die Sozialpartnerschaft schwächen könnte, da die Verantwortung der Sozialpartner in einem wesentlichen Punkt, nämlich bei den Lohnbedingungen, reduziert würde.
- > Höhe des Mindestlohns: Der Staatsrat erkennt an, dass der vorgeschlagene Betrag von 23 Franken pro Stunde nahe am Existenzminimum liegt und somit den Anforderungen entspricht, die nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts für einen gesetzlichen kantonalen Mindestlohn gelten. Im Fall von jungen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern spiegelt der vorgeschlagene Betrag jedoch nicht die Arbeitsmarktbedingungen wider. Zudem könnte sich ein Mindestlohn negativ auf die Beschäftigungsfähigkeit von gering gebildeten Personen auswirken. Darüber hinaus ist der vorgeschlagene Betrag im interkantonalen Vergleich als hoch einzustufen.<sup>25</sup>
- > Automatische Erhöhung entsprechend der Entwicklung des Landesindex der Konsumentenpreise: Dabei handelt es sich um ein starres Indexierungssystem, das keine Berücksichtigung der konjunkturellen Entwicklung und der Lage auf dem Arbeitsmarkt erlaubt. Bei Preissteigerungen müsste der Mindestlohn auch in Zeiten einer Wirtschaftskrise und steigender Arbeitslosigkeit erhöht werden. Dies würde den Zielen der Initiative, nämlich dem Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, zuwiderlaufen.
- > Lückenhafte Ausnahmen: Die Initiative berücksichtigt nicht die zahlreichen Programme zur beruflichen Eingliederung, z.B. im Asylwesen, bei der Sozialhilfe und bei der Arbeitslosenversicherung. Diese sozialen Programme zeichnen sich häufig durch besondere Lohnbedingungen aus. Zudem schliesst die Initiative spezifische Kategorien von Arbeitnehmenden, wie Au-pair-Angestellte oder Familienangehörige in Familienunternehmen, nicht von ihrem Geltungsbereich aus.

### 5.3 Schluss

Der Staatsrat versteht den Willen der Initiantinnen und Initianten, dass jeder Mensch in der Lage sein soll, dank seinem Lohn ein Leben in Würde zu führen. Er ist jedoch der Meinung, dass die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns kein geeignetes Instrument ist, um dieses Ziel zu erreichen. Da die Sozialpartner zu keiner Einigung gekommen sind, verzichtet der Staatsrat darauf, dem Grossen Rat einen Gegenvorschlag zur Initiative vorzulegen. Daher empfiehlt er dem Grossen Rat, die Gesetzesinitiative «Für einen Mindestlohn» abzulehnen und ihr keinen Gegenvorschlag entgegenzustellen.

---

<sup>24</sup> In diesen Schätzungen werden nur die Arbeitnehmenden im sekundären und tertiären Sektor berücksichtigt.

<sup>25</sup> Siehe Kapitel 3.2 weiter oben.