



An den Grossen Rat

19.0471.01

WSU/P190471

Basel, 12. Juni 2019

Regierungsratsbeschluss vom 11. Juni 2019

## **Kantonale Volksinitiative „Kein Lohn unter 23.-“**

### **Bericht zur rechtlichen Zulässigkeit und zum weiteren Verfahren**

## Inhaltsverzeichnis

<b>1. Begehren</b> .....	<b>3</b>
<b>2. Zustandekommen der Initiative</b> .....	<b>3</b>
2.1 Initiativtext (veröffentlicht im Kantonsblatt vom 12. September 2018).....	3
2.2 Vorprüfung.....	4
2.3 Zustandekommen .....	4
2.4 Überweisung an den Regierungsrat zur rechtlichen Überprüfung und Antrag an den Grossen Rat.....	5
<b>3. Rechtliche Zulässigkeit der Volksinitiative</b> .....	<b>5</b>
3.1 Das Anliegen der Initiative .....	5
3.2 Formulierte – unformulierte Initiative.....	5
3.3 Materielle Prüfung .....	5
3.3.1 Allgemeines.....	5
3.3.2 Übereinstimmung mit höherem Recht.....	6
3.3.2.1 Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kanton.....	6
3.3.2.2 Wirtschaftsfreiheit .....	8
3.3.2.2.1 Institutionelle Wirtschaftsfreiheit.....	8
3.3.2.2.2 Individuelle Wirtschaftsfreiheit.....	10
3.3.3 Beachtung kantonalen Rechts .....	12
3.3.4 Die Bestimmungen im Einzelnen .....	12
3.3.4.1 §§ 1 und 2 «Grundsätze» und «Allgemeines» .....	12
3.3.4.2 §§ 3 und 4 «Geltungsbereich des Mindestlohnes» und «Höhe des Mindestlohnes» .....	12
3.3.4.3 § 5 «Kontrolle der Arbeitsbedingungen» .....	12
3.3.4.4 § 6 «Datenschutz und Datenbekanntgabe» .....	13
3.3.4.5 § 7 «Verwaltungssanktionen» .....	13
3.3.4.6 Fazit.....	13
3.3.5 Keine Unmöglichkeit und Einheit der Materie .....	13
<b>4. Fazit</b> .....	<b>14</b>
<b>5. Weiteres Vorgehen</b> .....	<b>14</b>
<b>6. Antrag</b> .....	<b>15</b>

## 1. Begehren

Mit diesem Bericht beantragt der Regierungsrat, die formulierte Initiative «Kein Lohn unter 23.-» für rechtlich zulässig zu erklären und sie dem Regierungsrat zur Berichterstattung zu überweisen.

## 2. Zustandekommen der Initiative

### 2.1 Initiativtext (veröffentlicht im Kantonsblatt vom 12. September 2018)

*Kantonale Volksinitiative «Kein Lohn unter 23.-»*

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

### **Gesetz zum sozialpolitischen Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer**

#### **§1 Grundsätze**

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

<sup>2</sup> Zu diesem Zweck legt das Gesetz einen Mindestlohn fest.

#### **I. Mindestlohn**

#### **§2 Allgemeines**

<sup>1</sup> Um allen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern zu ermöglichen, ihren Lebensunterhalt zu angemessenen Bedingungen durch ihre Arbeit zu bestreiten, gilt im ganzen Kanton ein Mindestlohn gemäss den Bestimmungen in diesem Gesetz.

#### **§3 Geltungsbereich des Mindestlohnes**

<sup>1</sup> Der Mindestlohn gilt für alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer.

<sup>2</sup> Ausgenommen vom Mindestlohn sind Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, welche a. ein obligatorisches, zeitlich befristetes Praktikum im Rahmen einer vom Kanton oder vom Bund anerkannten Ausbildung absolvieren, b. jünger als achtzehn Jahre alt sind und während der Ferienzeit ihrer schulischen Hauptbeschäftigung einen Ferienjob ausüben, c. Lernende in anerkannten Lehrbetrieben sind, oder d. gemäss Art. 4 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (Arbeitsgesetz) als Familienmitglieder in Familienbetrieben von den Bestimmungen des Arbeitsgesetzes ausgenommen sind.

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

#### **§4 Höhe des Mindestlohnes**

<sup>1</sup> Der Mindestlohn beträgt 23 Franken pro Arbeitsstunde.

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

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

## **§5 Kontrolle der Arbeitsbedingungen**

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

<sup>2</sup> Der Regierungsrat erstattet dem Parlament und den Sozialpartnern jährlich Bericht über die Anzahl der durchgeführten Kontrollen, die festgestellten Missbräuche, die daraus folgenden Sanktionen und verrechneten Kontrollkosten.

## **§6 Datenschutz und Datenbekanntgabe**

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

<sup>2</sup> Die im Rahmen dieses Gesetzes bearbeiteten Daten dürfen in anonymisierter Form zur Berichterstattung für statistische oder wissenschaftliche Zwecke wiedergegeben werden. Im Übrigen dürfen die bearbeiteten Daten nur zum Vollzug dieses Gesetzes benutzt werden.

## **§7 Verwaltungssanktionen**

<sup>1</sup> Das von der Regierung als zuständig bezeichnete Amt spricht gegen Arbeitgeber, die gegen Bestimmungen dieses Gesetzes verstossen, eine Verwaltungssanktion aus. Deren Höhe bemisst sich an der Schwere des Vergehens, beträgt aber maximal 50'000 Schweizer Franken.

<sup>2</sup> Das Kontrollorgan meldet jeden Verstoss gegen dieses Gesetz dem von der Regierung als zuständig bezeichneten Amt. Schwerwiegende oder wiederholte Vergehen führen zum Ausschluss von der Teilnahme an öffentlichen Ausschreibungen für die Dauer von zwischen einem und fünf Jahren.»

Kontaktadresse:

Verein kantonaler Mindestlohn Basel-Stadt  
Rebgasse 1  
Postfach 224  
4005 Basel»

## **2.2 Vorprüfung**

Am 6. September 2018 hat die Staatskanzlei gemäss § 4 IRG vorprüfungsweise durch Verfügung festgestellt, dass die Unterschriftenliste und der Titel der Volksinitiative «Kein Lohn unter 23.-» den gesetzlichen Formvorschriften entsprechen. Diese Verfügung ist gemäss § 4 Abs. 3 IRG mit Titel und Text der Initiative sowie der Kontaktadresse des Initiativkomitees im Kantonsblatt vom 12. September 2018 veröffentlicht worden.

Gemäss § 47 Abs. 4 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt (KV, SG 111.100) in Verbindung mit § 6 IRG sind Initiativen innert 18 Monaten seit ihrer Veröffentlichung im Kantonsblatt bei der Staatskanzlei einzureichen. Im Kantonsblatt vom 12. September 2018 hat die Staatskanzlei demgemäss darauf hingewiesen, dass die Sammelfrist am 12. März 2020 abläuft.

## **2.3 Zustandekommen**

Die Unterschriftenlisten der vorliegenden Initiative sind innert Frist eingereicht worden. Aufgrund der § 9 und § 10 IRG hat die Staatskanzlei nach Prüfung der Stimmrechtsbescheinigungen am 6. März 2019 durch Verfügung festgestellt, dass die kantonale Volksinitiative «Kein Lohn unter 23.-» mit 3'973 gültigen Unterschriften die vorgeschriebene Zahl der gültigen Unterschriften aufweist und damit zustande gekommen ist. Diese Verfügung ist im Kantonsblatt vom 9. März 2019 veröffentlicht worden.

Die Rechtsmittelfrist von zehn Tagen ist am 19. März 2019 unbenutzt abgelaufen.

## **2.4 Überweisung an den Regierungsrat zur rechtlichen Überprüfung und Antrag an den Grossen Rat**

Wenn das Zustandekommen der Initiative feststeht, überweist die Staatskanzlei sie gemäss § 13 IRG an den Regierungsrat. Dieser stellt dem Grossen Rat innerhalb von drei Monaten Antrag, sie für zulässig oder unzulässig zu erklären.

## **3. Rechtliche Zulässigkeit der Volksinitiative**

### **3.1 Das Anliegen der Initiative**

Die vorliegende Initiative will ein neues Gesetz mit dem Titel «Gesetz zum sozialpolitischen Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer» schaffen. Zweck des Gesetzes ist allen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern zu ermöglichen, den Lebensunterhalt zu angemessenen Bedingungen durch ihre Arbeit zu bestreiten. Das Gesetz soll insbesondere vor Armut trotz Erwerbstätigkeit schützen, indem es im ganzen Kanton namentlich einen Mindestlohn von 23 Franken vorsieht.

### **3.2 Formulierte – unformulierte Initiative**

Nach § 47 Abs. 3 KV und § 1 Abs. 1 IRG enthalten formulierte Initiativen einen ausgearbeiteten Verfassungs-, Gesetzes- oder Beschlusstext. Sofern sie geltendes Recht aufheben oder ändern wollen, müssen sie gemäss § 1 Abs. 2 IRG den betroffenen Erlass oder Beschluss sowie den oder die betroffenen Paragraphen bezeichnen. Erfüllen Initiativen die Voraussetzungen gemäss § 1 IRG nicht, so gelten sie gemäss § 2 Abs. 1 IRG als unformuliert.

Die Volksinitiative «Kein Lohn unter 23.-» enthält einen ausformulierten Gesetzestext. Nach dem Vorschlag der Initiantinnen und Initianten soll ein neues Gesetz mit dem Titel «Gesetz zum sozialpolitischen Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer» erlassen werden. Der Erlasstext erfüllt die Erfordernisse an eine ausformulierte Initiative gemäss § 47 Abs. 3 KV bzw. § 1 IRG.

### **3.3 Materielle Prüfung**

Gemäss § 48 Abs. 2 KV und § 14 IRG ist eine Initiative zulässig, wenn sie höherstehendes Recht beachtet, sich nur mit einem Gegenstand befasst und nicht etwas Unmögliches verlangt.

#### **3.3.1 Allgemeines**

Bei der Überprüfung einer Initiative auf deren Rechtmässigkeit ist deren Text auf der Grundlage der üblichen Auslegungsregeln zu interpretieren. Grundsätzlich ist vom Wortlaut der Initiative auszugehen und nicht auf den subjektiven Willen der Initiantinnen und Initianten abzustellen. Eine allfällige Begründung des Volksbegehrens und Meinungsäusserungen der Initiantinnen und Initianten dürfen allerdings mitberücksichtigt werden (BGE 139 I 292 E. 7.2.1, 141 I 186 E. 5.3 und jüngst 143 I 129 E. 2.1). Von verschiedenen Auslegungsmöglichkeiten ist jene zu wählen, die einerseits dem Sinn und Zweck der Initiative am besten entspricht und zu einem vernünftigen Ergebnis führt und die andererseits im Sinne einer verfassungskonformen Auslegung mit dem übergeordneten Recht vereinbar erscheint. Kann der Initiative ein Sinn beigegeben werden, der sie nicht klarerweise als unzulässig erscheinen lässt, ist sie in diesem für ihre Gültigkeit günstigsten Sinne auszulegen und als gültig zu erklären (BGE 139 I 292 E. 5.7 und 129 I 392 E. 2.2; WULLSCHLEGER, Bürgerrecht und Volksrechte, in: BUSER [Hrsg.], Neues Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, Basel 2008, S. 127 ff., 158). Wenn immer möglich sollen Ungültigerklärungen vermieden werden und die Initiative, wenn sie in einem Sinne ausgelegt werden kann, der mit dem übergeordneten Recht vereinbar erscheint, dem Volk zur Abstimmung unterbreitet werden («in dubio pro populo» [BGE 111 Ia 292 E. 3c S. 300 mit Hinweisen]). Dies geht auch aus dem Verfassungsgrundsatz der Verhältnismässigkeit hervor. Da-

nach haben sich staatliche Eingriffe in die politischen Rechte der Bürgerinnen und Bürger auf das geringst mögliche Mass zu beschränken (Art. 34 und 36 Abs. 2 und 3 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft [BV; SR 101]). Ungültigerklärungen sind demzufolge nach Möglichkeit zugunsten der für die Initiantinnen und Initianten günstigsten Lösung einzuschränken (BGE 142 I 216 E. 3.2 und 3.3 S. 219 f. [= Praxis 2017 Nr. 35] und 143 I 129 E. 2.2 S. 132).

### **3.3.2 Übereinstimmung mit höherem Recht**

#### **3.3.2.1 Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kanton**

Der Grundsatz des Vorrangs von Bundesrecht gemäss Art. 49 Abs. 1 BV schliesst in Sachgebieten, die die Bundesgesetzgebung abschliessend regelt, eine Rechtsetzung durch die Kantone aus. In anderen Sachgebieten dürfen die Kantone Vorschriften erlassen, soweit sie weder den Sinn noch den Geist des Bundesrechts verletzen und wenn sie nicht dessen Umsetzung gefährden. Dies betrifft insbesondere Vorschriften des kantonalen öffentlichen Rechts, die mit dem Bundeszivilrecht zusammentreffen, in ihrem Verhältnis zu diesem Recht. Solche Vorschriften, die die Kantone mit Blick auf Art. 6 Schweizerisches Zivilgesetzbuch (ZGB; SR 210) erlassen können, sind nur unter der dreifachen Voraussetzung zulässig: (a) der Bundesgesetzgeber wollte die Materie nicht in abschliessender Weise regeln, (b) die kantonalen Regelungen sind durch ein schutzwürdiges öffentliches Interesse begründet und (c) sie umgehen oder widersprechen dem Sinn und Geist des Bundeszivilrechts nicht. Das Bestehen oder Nichtbestehen einer abschliessenden gesetzlichen Regelung des Bundes stellt deshalb das erste Kriterium dar, um zu bestimmen, ob ein Konflikt mit einer kantonalen Regelung besteht. Allerdings kann ein kantonales Gesetz weiter bestehen, auch wenn die Gesetzgebung des Bundes in dem bestimmten Sachgebiet als abschliessend eingestuft wird, wenn es einen anderen als den vom Bundesrecht angestrebten Zweck verfolgt. Erst wenn die Gesetzgebung des Bundes jede Regelung in einem bestimmten Sachgebiet ausschliesst, verliert der Kanton die Kompetenz, ergänzende Regelungen zu beschliessen, auch wenn diese nicht dem Bundesrecht widersprechen oder sogar mit ihm übereinstimmen (BGE 143 I 403 E. 7.1 mit weiteren Hinweisen = Pra 2017 Nr. 100).

Die Einführung eines Mindestlohnes ist Gegenstand des Arbeitsrechts. Die Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kanton in diesem Bereich ergibt sich für das Zivilrecht aus Art. 122 BV und für das öffentliche Recht aus Art. 110 BV (BGE 143 I 403 E. 7.2 mit weiteren Hinweisen = Pra 2017 Nr. 100).

Gemäss Art. 122 Abs. 1 BV ist die Gesetzgebung auf dem Gebiet des Zivilrechts und des Zivilprozessrechts Sache des Bundes. Der Bundesgesetzgeber beabsichtigte, insbesondere durch den Erlass des ZGB und des Bundesgesetzes betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht, OR; SR 220), das gesamte Zivilrecht zu regeln. Somit wurde unter Vorbehalt der Kompetenzen, die das Bundesprivatrecht ausdrücklich den Kantonen belies (vgl. Art. 5 ZGB), derjenige Teil desselben, der das Arbeitsrecht betrifft, abschliessend durch Bundesrecht geregelt. In Art. 356 ff. OR sind die Regelungen über den Abschluss und die Wirkungen von Gesamtarbeitsverträgen festgelegt. Nach Art. 110 Abs. 1 lit. d und Abs. 2 BV kann der Bund Vorschriften über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen erlassen. Von dieser Kompetenz hat er mit dem Erlass des Bundesgesetzes über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen (AVEG; SR 221.215.311) abschliessend Gebrauch gemacht. Das AVEG ermöglicht, den Geltungsbereich eines bestimmten Gesamtarbeitsvertrags auf sämtliche Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden einer bestimmten Branche auszudehnen (vgl. Art. 1 AVEG). Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung ändert die Allgemeinverbindlicherklärung am Inhalt des Gesamtarbeitsvertrags nichts und hat folglich keine Auswirkung auf die Rechtsnatur des Vertrags. Es handelt sich nach wie vor um objektives Recht, dem eine Vereinbarung zwischen zwei Rechtssubjekten zugrunde liegt, die dazu vom Gesetzgeber ermächtigt worden sind. Auch wenn sie Gegenstand einer Allgemeinverbindlicherklärung des Bundesrats gewesen sind, enthalten die Gesamtarbeitsverträge Bundesprivatrecht, und zwar auch für Personen, die nicht dem Gesamtarbeitsvertrag unterstellt sind. Dar-

aus folgt, dass die gesamtarbeitsvertraglichen Bestimmungen ihren privatrechtlichen Charakter behalten, ohne dabei das Verhältnis zwischen Akteuren des Gewerbes und dem Staat durch öffentlich-rechtliche Vorschriften zu regeln. Des Weiteren ist das Arbeitsverhältnis nicht einzig dem Privatrecht unterstellt, sondern auch sämtlichen öffentlich-rechtlichen Vorschriften, die von Bund und Kantonen mit dem Ziel erlassen werden, den Arbeitnehmenden einen minimalen Schutz zu gewährleisten. Art. 342 Abs. 1 lit. b OR stellt im Übrigen klar, dass die öffentlich-rechtlichen Vorschriften des Bundes und der Kantone über die Arbeit und die Berufsbildung vorbehalten bleiben. Was konkret den Gesamtarbeitsvertrag angeht, bestimmt Art. 358 OR, dass das zwingende Recht des Bundes und der Kantone den Bestimmungen des Gesamtarbeitsvertrags vorgeht, jedoch zu Gunsten der Arbeitnehmenden Abweichungen vorgesehen werden können, wenn das zwingende Recht nicht ausdrücklich dagegen spricht. Nach der Lehre umfasst das zwingende Recht im Sinne von Art. 358 OR sämtliche bundes- wie auch kantonale rechtlichen zwingenden Bestimmungen, die auf ein individuelles oder kollektives Arbeitsverhältnis direkt anwendbar sind, unabhängig davon, aus welchem Gesetz, Verordnung oder Reglement sie sich ergeben (BGE 143 I 403 E. 7.3 ff. mit weiteren Hinweisen = Pra 2017 Nr. 100).

Gemäss Art. 110 Abs. 1 BV kann der Bund namentlich Vorschriften über den Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (lit. a) und das Verhältnis zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite, insbesondere über die gemeinsame Regelung betrieblicher und beruflicher Angelegenheiten (lit. b), erlassen. Der Bund verfügt in diesen Bereichen über eine umfassende nachträglich-derogatorische Gesetzgebungskompetenz und hat von dieser Kompetenz mit dem Erlass des Bundesgesetzes über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (Arbeitsgesetz, ArG; SR 822.11) Gebrauch gemacht, das namentlich Vorschriften zum Schutz der Gesundheit enthält. Der Bund hat nach der Rechtsprechung durch die Einführung des ArG und der dazugehörigen Verordnungen eine sehr umfassende Regelung in Bezug auf den allgemeinen Schutz der Arbeitnehmenden geschaffen. Das ArG regelt den Schutz der Arbeitnehmenden abschliessend. Es verbietet indes nicht den Erlass von Massnahmen, deren Hauptfunktion zwar nicht darin besteht, die Arbeitnehmenden zu schützen, denen jedoch nebenbei eine solche Schutzfunktion zukommt. Zum einen bleiben gemäss Art. 71 lit. c ArG die Polizeivorschriften der Kantone und der Gemeinden vorbehalten und zum anderen steht das ArG dem Erlass bestimmter sozialpolitischer Massnahmen nicht entgegen. Folglich bleiben die Kantone in diesem Rahmen frei, öffentlich-rechtliche Bestimmungen zu erlassen, die einen anderen Zweck als den Schutz der Arbeitnehmenden verfolgen (BGE 143 I 403 E. 7.5 ff. mit weiteren Hinweisen = Pra 2017 Nr. 100).

Gemäss Titel der Initiative hat das Gesetz den sozialpolitischen Schutz von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern zum Gegenstand. Sodann hält der Gesetzestext in § 1 fest, dass es die Verbesserung der Lebensbedingungen der Arbeitnehmenden bezweckt und insbesondere vor Armut trotz Erwerbstätigkeit schützen soll. Ferner hält er in § 2 fest, dass im ganzen Kanton ein Mindestlohn gilt, um allen Arbeitnehmenden zu ermöglichen, ihren Lebensunterhalt zu angemessenen Bedingungen durch ihre Arbeit zu bestreiten. Die durch die Initiative verfolgten Ziele beruhen somit überwiegend auf sozialpolitischen Überlegungen. Die Massnahmen lassen sich folglich den auf öffentlichem Recht basierenden Schutzmassnahmen zuordnen, deren Erlass den Kantonen gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung grundsätzlich weiterhin offen steht. Die Bestimmungen im Erlasstext der Initiative ergänzen die Massnahmen des öffentlichen Rechts des Bundes, die durch das ArG und das dazugehörige Verordnungsrecht geregelt sind.

Die Kantone sind gemäss Art. 115 BV ferner für die Unterstützung Bedürftiger (Sozialhilfe) im Wohnkanton zuständig. Diese Unterstützung hat nicht nur zum Zweck, eine materielle Hilfe zu erbringen, sondern sie soll auch die berufliche Integration von Personen fördern. Die materielle Hilfe ist subsidiär gegenüber dem Einkommen, das die betreffenden Personen mit ihrer eigenen Arbeitskraft durch Ausübung einer Erwerbstätigkeit erzielen können (vgl. BGE 139 I 218 E. 3.5, kantonales Sozialhilfegesetz [SG 890.100]). Voraussetzung hierfür ist, dass Personen, die einer vollzeitigen Erwerbstätigkeit nachgehen, über ein Einkommen verfügen, das zum Leben ausreicht. Ferner setzen sich gemäss dem Sozialziel von Art. 41 Abs. 1 lit. d BV Bund und Kantone

in Ergänzung zur persönlichen Verantwortung und privater Initiative dafür ein, dass Erwerbsfähige ihren Lebensunterhalt durch Arbeit zu angemessenen Bedingungen bestreiten können.

### **3.3.2.2 Wirtschaftsfreiheit**

Gemäss § 2 Abs. 1 des in der Initiative formulierten Gesetzestextes ist für alle Arbeitnehmenden im ganzen Kanton ein Mindestlohn vorgesehen (in Verbindung mit § 3 Abs. 1 und mit Ausnahmen in § 3 Abs. 2 und Abs. 3). Der Mindestlohn beträgt 23 Franken pro Arbeitsstunde (§ 4) und soll jährlich dem arithmetischen Mittel zwischen der Jahresteuierung und der Nominallohnentwicklung angepasst werden, sofern dieses positiv ist. Basis des Indexes ist der 1. Januar 2018. Da der Mindestlohn von 23 Franken grundsätzlich für alle Arbeitnehmenden im Kanton Basel-Stadt gelten soll, stellt sich die Frage, ob das Initiativbegehren mit der Wirtschaftsfreiheit vereinbar ist.

#### **3.3.2.2.1 Institutionelle Wirtschaftsfreiheit**

Nach Art. 94 Abs. 1 BV halten sich Bund und Kantone an den Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit. Sie wahren die Interessen der schweizerischen Gesamtwirtschaft und tragen mit der privaten Wirtschaft zur Wohlfahrt und zur wirtschaftlichen Sicherheit der Bevölkerung bei (Abs. 2). Sie sorgen weiter im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für günstige Rahmenbedingungen für die private Wirtschaft (Abs. 3). Abweichungen vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit, insbesondere auch Massnahmen, die sich gegen den Wettbewerb richten, sind schliesslich nur zulässig, wenn sie in der Bundesverfassung vorgesehen oder durch kantonale Regalrechte begründet sind (Abs. 4).

Daraus folgt, dass der Staat in allgemeiner Weise anerkennt, dass die wirtschaftliche Tätigkeit grundsätzlich den Privaten vorbehalten ist und er die grundlegenden Gesetze des Wettbewerbs zu respektieren hat. Deshalb sind in der Regel dem Staat jegliche Massnahmen untersagt, mit denen er in den freien Wettbewerb eingreift, um gewisse Gewerbezweige oder Geschäftstätigkeiten zu sichern bzw. zu begünstigen oder sogar das Wirtschaftsleben nach einem festen Plan zu lenken (BGE 143 I 403 E. 5.2 mit weiteren Hinweisen = Pra 2017 Nr. 100, BGE 131 I 223 E. 4.2). Anders als wirtschaftspolitische Massnahmen, die geeignet sind, den freien Wettbewerb zu behindern oder sogar auszuhebeln, scheiden indessen Massnahmen aus Gründen der öffentlichen Ordnung, sozialpolitisch motivierte Einschränkungen sowie auch Eingriffe, die nicht primär ökonomischen Zwecken dienen (z.B. Umweltpolitik, Raumplanung), von vornherein aus dem Anwendungsbereich von Art. 94 BV aus. Die Rechtsprechung versteht unter sozialen bzw. sozialpolitischen Massnahmen solche, die darauf angelegt sind, der Allgemeinheit oder einem grossen Teil der Bevölkerung Wohlstand zu bringen oder mit denen dieser Wohlstand durch Verbesserung der Lebensbedingungen, der Gesundheit oder der Freizeit vermehrt werden soll (BGE 143 I 403 E. 5.2 mit weiteren Hinweisen = Pra 2017 Nr. 100).

Das Bundesgericht hat zur Thematik des Mindestlohnes ausgeführt, dass die Beträge für Minimallohne auf einem relativ tiefen Niveau anzusetzen sind, nahe dem Mindesteinkommen, das sich aus dem System der Sozialversicherungen oder der Sozialhilfe ergibt. Nur so könne vermieden werden, dass der Betrag seinen sozialpolitischen Charakter verliert und als wirtschaftspolitischer Eingriff qualifiziert werden muss (Urteil des Bundesgerichts 1C\_357/2009 vom 8. April 2010 E. 3.3). Für die Berechnung eines Mindestlohnes, der zum einen eine würdige Lebensführung ermöglicht und andererseits den Rahmen der Sozialpolitik nicht verlässt, haben die Kantone zwei Möglichkeiten. Der eine Ansatz geht vom System der Sozialversicherungen und der andere von jenem der Sozialhilfe aus (BGE 143 I 403 E. 5.4.3 mit weiteren Hinweisen = Pra 2017 Nr. 100).

Eine Anknüpfung am System der Sozialhilfe führt zu zahlreichen Problemen bzw. Ungenauigkeiten in der Berechnung des Mindestlohnes. So spielen bei der Sozialhilfe neben der fixen Pauschale für den Lebensunterhalt weitere Kosten für die Berechnung eine Rolle, die von der persönlichen Situation der Empfängerin oder des Empfängers abhängen, wie zum Beispiel die Wohnkosten. Die Kantone Neuenburg (vgl. BGE 143 I 403 E. 5.6.7 mit weiteren Hinweisen = Pra 2017 Nr. 100) und Genf (vgl. Entscheid des Staatsrats des Kantons Genf vom 27. Februar 2019 zur kantonalen Volksinitiative «23 frs, c'est un minimum», S. 15 ff.) haben für die Berechnung des

Mindestlohnes deshalb das System der Sozialversicherungen herangezogen, welches bei der nachfolgenden Berechnung auch verwendet wird. Die Berechnung orientiert sich dabei an den Ergänzungsleistungen zur Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) und zur Invalidenversicherung (IV), die die Deckung des Existenzbedarfs bezwecken (vgl. Art. 2 Abs. 1 Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung [ELG, SR 831.30]).

Für die Berechnung des Mindestlohnes ist zunächst der notwendige Nettojahreslohn für eine alleinstehende Person zu berechnen. Dieser setzt sich aus dem allgemeinen Lebensbedarf, dem Mietzins und der Krankenkassenprämie zusammen. Entsprechend dem Zeitpunkt der Publikation der Initiative ist dabei das Zahlenmaterial für das Jahr 2018 heranzuziehen. Der allgemeine Lebensbedarf sowie der Mietzins ergeben sich aus dem Merkblatt 5.01 «Ergänzungsleistungen zur AHV und IV» (abrufbar unter: <https://www.asb.bs.ch/alter-behinderung/ergaenzungsleistungen/formulare-merkblaetter.html>). Die Krankenkassenprämie ist aus der Verordnung des EDI über die Durchschnittsprämien 2018 der Krankenpflegeversicherung für die Berechnung der Ergänzungsleistungen (SR 831.309.1) zu entnehmen.

Zum notwendigen Nettojahreslohn sind in einem zweiten Schritt die Sozialabzüge zu addieren, um den Bruttojahreslohn zu erhalten. Diese setzen sich aus den Beiträgen der Arbeitnehmenden an die AHV, IV und die Erwerbsersatzordnung (EO), die Arbeitslosenversicherung (ALV), die Nichtberufsunfallversicherung (NBU) sowie an die Pensionskasse zusammen. Die Beiträge der Arbeitnehmenden an die AHV, IV, EO betragen 5.125% (vgl. <https://www.ahv-iv.ch/p/2.01.d>) und an die ALV 1.1% (vgl. Art. 3 Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung [Arbeitslosenversicherungsgesetz, AVIG; SR 837.0], <https://www.ahv-iv.ch/p/2.08.d>). Bei einem Arbeitspensum von 100% sind Arbeitnehmende obligatorisch für Nichtbetriebsunfälle zu versichern und haben die Prämie selbst zu bezahlen (vgl. Art. 91 Abs. 2 Bundesgesetz über die Unfallversicherung [UVG; SR 832.20]). Sie beträgt im Kanton Basel-Stadt 1.33% (vgl. [https://www.unfallstatistik.ch/d/neuza/Suva\\_KI\\_d/WirtKI\\_NBUV\\_ALL.pdf](https://www.unfallstatistik.ch/d/neuza/Suva_KI_d/WirtKI_NBUV_ALL.pdf)).

Für die Berechnung des Pensionskassenbeitrags wird der Durchschnitt der Sparbeiträge, die sich aus Art. 16 des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG, SR 831.499) ergeben, verwendet, da für die Berechnung des Mindestlohnes ein Durchschnittswert erzielt werden muss. Dieser Durchschnitt der Sparbeiträge ergibt 12.5%. Zu diesem Betrag ist ein Risikoanteil von 5.36% hinzuzurechnen (vgl. [http://www.chaeis.net/fileadmin/CHAEIS\\_SYNC/Internet/BVG\\_ALV/BVG\\_ALV\\_Reglemente/D\\_BVG\\_Regl\\_2018\\_AN\\_Anhang.pdf](http://www.chaeis.net/fileadmin/CHAEIS_SYNC/Internet/BVG_ALV/BVG_ALV_Reglemente/D_BVG_Regl_2018_AN_Anhang.pdf)), womit sich ein gesamthafter Betrag von 17.86% ergibt, der von Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden gemeinsam getragen wird. Der Anteil der Arbeitnehmenden beläuft sich somit auf 8.93% des Bruttolohns abzüglich des Koordinationsabzugs von 24'675 Franken für das Jahr 2018.

Für die Ermittlung des Mindestlohnes werden im Weiteren die Berufskosten berücksichtigt, wobei entsprechend dem Pauschalbetrag, der im Kanton Basel-Stadt bei der unselbständigen Erwerbstätigkeit von den steuerbaren Einkünften abgezogen werden kann, (vgl. § 27 Abs. 2 Gesetz über die direkten Steuern [Steuergesetz], SG 640.100), ein Betrag von 4'000 Franken eingesetzt wird. Daraus ergibt sich die folgende Berechnung (auf ganze Frankenbeträge gerundet):

Allgemeiner Lebensbedarf	19'290
Mietzins	13'200
Krankenkassenprämie	7'104
<b>Total notwendiger Nettojahreslohn</b>	<b>39'594</b>

Beiträge AHV/IV/EO	2'540
Beiträge an ALV	545
Beiträge NBU	659

Beiträge an Pensionskasse	2'222
Berufsauslagen	4'000
<b>Total Bruttogehalt</b>	<b>49'560</b>

Die durchschnittliche Arbeitszeit im Kanton Basel-Stadt beträgt 41.57 Wochenstunden (vgl. «Betriebsübliche Arbeitszeit nach Wirtschaftsabschnitten und Kantonen» des Bundesamtes für Statistik [<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/tabellen.assetdetail.8467477.html>]). Der Bruttostundenlohn beläuft sich bei 41.57 Wochenstunden somit auf 22.93 Franken.

Zieht man für die Berechnung das Zahlenmaterial von 2019 bei, so würde sich am Ergebnis letztlich nichts ändern. Der allgemeine Lebensbedarf beträgt 19'450 Franken, der Mietzins ist unverändert bei 13'200 Franken und für die Krankenkassenprämie sind 7'224 Franken einzusetzen. Daraus ergibt sich ein notwendiger Nettogehalt von 39'874 Franken. Bei der Berechnung des Pensionskassenbeitrags ist zu berücksichtigen, dass der Koordinationsabzug für das Jahr 2019, 24'885 Franken beträgt. Der Bruttogehalt beläuft sich somit im Jahre 2019 auf 49'873.40 Franken. Dies ergibt bei 41.57 Wochenstunden einen Bruttostundenlohn von 23.07 Franken.

Der Vergleich des Mindestlohnes im Kanton Basel-Stadt mit den Mindestlöhnen in anderen Kantonen ergibt folgendes Bild: Im Kanton Genf beträgt der Bruttostundenlohn 23.76 Franken (vgl. Entscheid des Staatsrats des Kantons Genf vom 27. Februar 2019 zur kantonalen Volksinitiative «23 frs, c'est un minimum», S. 16), im Kanton Neuenburg wurde der Mindestlohn auf 19.59 Franken errechnet (BGE 143 I 403 mit weiteren Hinweisen = Pra 2017 Nr. 100) und im Kanton Jura sah das Gesetzesprojekt zur Umsetzung einer vergleichbaren Volksinitiative zur derjenigen im Kanton Neuenburg einen Mindestlohn von 19.25 Franken pro Stunde vor. Die eidgenössische Volksinitiative zur Einführung eines nationalen Mindestlohnes, die zwar letztlich in der Volksabstimmung vom 18. Mai 2014 scheiterte, schlug einen Mindestlohn von 22 Franken pro Stunde vor. In einer Studie über die Lohnungleichheiten in OECD-Staaten im Rahmen entsprechender Berechnungen für die Schweiz wird von einem hypothetischen Mindestlohn von 22 Franken pro Stunde ausgegangen (vgl. BGE 143 I 403 E. 5.6.7 mit weiteren Hinweisen = Pra 2017 Nr. 100)

Im Ergebnis kann der von den Initiantinnen und Initianten im Erlasstext formulierte Mindestlohn von 23 Franken – sei es auf der Grundlage der Zahlen 2018 oder der Zahlen 2019 – als sozialpolitische Massnahme qualifiziert werden, womit der Erlass einer entsprechenden Regelung in die Kompetenz des Kantons fällt. Der Betrag des Mindestlohnes von 23 Franken pro Stunde ist durch objektive Kriterien plausibilisiert und bleibt innerhalb des von der Rechtsprechung festgelegten Rahmens für die Einführung eines Mindestlohnes. Ein wirtschaftspolitischer Eingriff ist damit nicht gegeben.

### 3.3.2.2 Individuelle Wirtschaftsfreiheit

Art. 27 Abs. 1 BV gewährleistet die Wirtschaftsfreiheit. Sie umfasst insbesondere die freie Wahl des Berufes sowie den freien Zugang zu einer privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit und deren freie Ausübung. Die Wirtschaftsfreiheit schützt die freie privatwirtschaftliche Betätigung in einem umfassenden Sinn und nicht nur einzelne Aspekte. Sie gilt jedoch nicht absolut und darf nach den allgemeinen, in Art. 36 BV umschriebenen Regeln für Grundrechtseingriffe eingeschränkt werden (KLAUS A. VALLENDER, in: BERNHARD EHRENZELLER, BENJAMIN SCHINDLER, RAINER J. SCHWEIZER, KLAUS A. VALLENDER [Hrsg.], St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung, Art. 27, Rz. 9 und 57). Gemäss Art. 36 BV bedürfen Einschränkungen von Grundrechten einer gesetzlichen Grundlage müssen durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt und verhältnismässig sein. Der Kerngehalt der Grundrechte ist zudem unantastbar.

Das Initiativbegehren auferlegt den Arbeitgebenden die Pflicht, den Arbeitnehmenden im Kanton Basel-Stadt einen Mindestlohn von 23 Franken pro Arbeitsstunde zu bezahlen. Diese Verpflichtung tangiert die Wirtschaftsfreiheit der im Kanton ansässigen Arbeitgebenden und stellt damit

eine Einschränkung des Grundrechts der Wirtschaftsfreiheit dar. Das Initiativbegehren hat den Erlass eines Gesetzes im formellen Sinn als Gegenstand, womit die Einschränkung auf einer genügenden gesetzlichen Grundlage im Sinne von Art. 36 Abs. 1 BV beruht. Der Erlass formuliert ferner sozialpolitische Ziele, was ein zulässiges öffentliches Interesse gemäss Art. 36 Abs. 2 BV ist (vgl. hierzu auch BGE 143 I 403 E. 5.6.2 = Pra 2017 Nr. 100).

Es stellt sich vorliegend die Frage, ob auch der Grundsatz der Verhältnismässigkeit gemäss Art. 36 Abs. 3 BV gewahrt ist. Dieser Grundsatz fordert, dass eine einschränkende Massnahme zur Erreichung eines bestimmten Ziels geeignet ist (Voraussetzung der Eignung) und dieses nicht durch einen weniger schwerwiegenden Eingriff erreicht werden kann (Voraussetzung der Erforderlichkeit). Es ist ferner jede Einschränkung untersagt, die über das angestrebte Ziel hinausgeht und es darf kein Missverhältnis zwischen diesem und den betroffenen öffentlichen oder privaten Interessen entstehen (Grundsatz der Verhältnismässigkeit im engeren Sinn).

Zur Voraussetzung der Eignung ist auszuführen, dass die Einführung eines Mindestlohnes ein geeignetes Mittel zur Armutsbekämpfung darstellt, indem es den Arbeitnehmenden ermöglicht ihre eigenen Bedürfnisse ohne Inanspruchnahme von Sozialhilfe zu decken (vgl. hierzu auch BGE 143 I 403 E. 5.6.2 = Pra 2017 Nr. 100). Es stellt sich im Hinblick auf die Voraussetzung der Erforderlichkeit allerdings die Frage, ob das mit der Einführung des Mindestlohnes verfolgte Ziel nicht durch andere weniger einschneidende Massnahmen wie beispielsweise durch Gesamtarbeitsverträge und Normalarbeitsverträge erreicht werden kann. Gemäss Art. 360a Abs. 1 OR kann die zuständige Behörde zur Bekämpfung oder Verhinderung von Missbräuchen auf Antrag der tripartiten Kommission einen befristeten Normalarbeitsvertrag erlassen, der nach Regionen und gegebenenfalls Orten differenzierte Mindestlöhne vorsieht, wenn innerhalb einer Branche oder einem Beruf die orts-, berufs-, oder branchenüblichen Löhne wiederholt in missbräuchlicher Weise unterboten werden und kein Gesamtarbeitsvertrag mit Bestimmungen über Mindestlöhne vorliegt, der allgemeinverbindlich erklärt werden kann. Wie sich aus dem Initiativbegehren ergibt, sollen im Kanton Basel-Stadt die Lebensbedingungen der Arbeitnehmenden verbessert und sie insbesondere vor Armut trotz Erwerbstätigkeit geschützt werden. Das Initiativbegehren zielt damit nicht auf die missbräuchliche Unterbietung von orts-, berufs- oder branchenüblichen Löhnen ab. Der Mindestlohn soll vielmehr im ganzen Kanton Basel-Stadt (vgl. § 2) und für alle Arbeitnehmenden gelten (vgl. § 3 Abs. 1). Dieses Ziel kann mit Gesamt- oder Normalarbeitsverträgen nicht erreicht werden. Er fordert auch nicht die Einführung eines Mindestlohnes, der auf eine Branche oder einen Beruf beschränkt ist. Das Bundesrecht gibt den tripartiten Kommissionen seinerseits keine Handhabe um bezüglich Arbeitnehmenden, die keinem Gesamtarbeitsvertrag unterstellt sind, gegen Lohnunterbietungen vorzugehen. Die Kompetenzen dieser Kommission beschränken sich auf die Möglichkeit, bei den zuständigen Behörden die Ausweitung von Bestimmungen eines Gesamtarbeitsvertrages zu beantragen, jedoch nur, wenn dies für den betreffenden Sektor vorgesehen ist (BGE 143 I 403 E. 5.6.5 = Pra 2017 Nr. 100). Das in der Initiative formulierte Ziel der Einführung eines Mindestlohnes für alle Arbeitnehmenden im Kanton Basel-Stadt ist somit insgesamt erforderlich.

Das Bundesgericht hat zur Verhältnismässigkeit im engeren Sinn ausgeführt, dass diese gewahrt ist, wenn sich der kantonale Mindestlohn zum einen betragsmässig in einer angemessenen Spannbreite bewegt und auf objektiven Kriterien beruht und zum anderen Bestimmungen vorhanden sind, die darauf ausgelegt sind, allfällige negative Auswirkungen in Bezug auf die Wirtschaftsfreiheit der Arbeitgebenden abzufedern (BGE 143 I 403 E. 5.6.6 ff. = Pra 2017 Nr. 100). Die Initiative sieht in § 3 Abs. 2 Ausnahmen von der Anwendbarkeit des Mindestlohnes für einzelne Arbeitnehmende vor. So sind beispielsweise Arbeitnehmende vom Mindestlohn ausgenommen, die ein obligatorisches, zeitlich befristetes Praktikum im Rahmen einer vom Kanton oder vom Bund anerkannten Ausbildung absolvieren (§ 3 Abs. 2 lit. a) und Arbeitnehmende, die jünger als achtzehn Jahre alt sind und während der Ferienzeit ihrer schulischen Hauptbeschäftigung einen Ferienjob ausüben (§ 3 Abs. 2 lit. b). Ferner kann der Regierungsrat, im Einvernehmen mit den Sozialpartnern, auf begründetes Gesuch hin weitere Massnahmen erlassen (§ 3 Abs. 3). Wie bereits oben ausgeführt, beruht der in der Initiative formulierte Mindestlohn auf

objektiven Kriterien und bewegt sich im Rahmen der bundesgerichtlichen Rechtsprechung betreffend die Einführung eines Mindestlohnes als sozialpolitische Massnahme. Die Initiative sieht Bestimmungen vor, die darauf ausgelegt sind, allfällige negative Auswirkungen für die Arbeitgebenden zu reduzieren, so dass die Einführung des Mindestlohnes von Fr. 23 pro Stunde keine Verletzung der Verhältnismässigkeit im engeren Sinne darstellt. Ein Eingriff in den Kerngehalt der Wirtschaftsfreiheit ist nicht gegeben (vgl. hierzu auch BGE 143 I 403 E. 5.6.2 = Pra 2017 Nr. 100).

Die geforderte sozialpolitische Massnahme beruht somit auf einer genügenden gesetzlichen Grundlage und verfolgt ein verfassungsrechtlich zulässiges öffentliches Interesse. Die Initiative erweist sich zudem als verhältnismässig und steht folglich im Einklang mit der Wirtschaftsfreiheit.

### **3.3.3 Beachtung kantonalen Rechts**

Mit der Initiative soll ein neues Gesetz mit dem Titel «Gesetz zum sozialpolitischen Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer» erlassen werden. Dieses muss mit der übergeordneten Verfassung des Kantons Basel-Stadt (KV, SG 111.100) vereinbar sein. Gemäss § 14 Abs. 1 lit. c KV setzen sich der Kanton und die Gemeinden über die einklagbaren Grundrechte hinaus zum Ziel, dass alle ihren Unterhalt durch Arbeit zu angemessenen Bedingungen bestreiten können und gegen die Folgen von unverschuldeter Arbeitslosigkeit geschützt sind. Die Volksinitiative «Kein Lohn unter 23.-» bezweckt die Verbesserung der Arbeitsbedingungen der Arbeitnehmenden, indem es sie vor Armut trotz Erwerbstätigkeit schützen will. Die Initiative entspricht dem in § 14 Abs. 1 lit. c KV normierten Grundrechtsziel. Eine Unvereinbarkeit mit übergeordneten Verfassungsbestimmungen ist nicht ersichtlich.

### **3.3.4 Die Bestimmungen im Einzelnen**

#### **3.3.4.1 §§ 1 und 2 «Grundsätze» und «Allgemeines»**

In diesen beiden Paragraphen wird der Zweck der Verbesserung der Lebensbedingungen der Arbeitnehmenden, insbesondere dem Schutz vor Armut trotz Erwerbstätigkeit durch die Einführung eines Mindestlohnes und das gesamte Kantonsgebiet als örtlicher Geltungsbereich umschrieben. Dass die Kantone grundsätzlich die Kompetenz haben, einen Mindestlohn einzuführen, soweit es sich um eine sozialpolitische Massnahme handelt, wurde bereits oben ausgeführt.

#### **3.3.4.2 §§ 3 und 4 «Geltungsbereich des Mindestlohnes» und «Höhe des Mindestlohnes»**

§ 3 regelt im ersten Absatz, dass der Mindestlohn für alle Arbeitnehmenden gilt und sieht in Abs. 2 Ausnahmen vor. Im dritten Absatz ist normiert, dass der Regierungsrat im Einvernehmen mit den Sozialpartnern auf begründetes Gesuch hin weitere Ausnahmen erlassen kann. Sodann sieht § 4 Abs. 1 die Höhe des Mindestlohnes und Abs. 2 dessen Indexierung vor.

Nach § 4 Abs. 3 erhalten die Sozialpartner eine Frist von einem Jahr ab Inkrafttreten des Gesetzes, um die Lohnbestimmungen der Gesamtarbeitsverträge an die Mindestlohnbestimmungen anzupassen. Hierzu bleibt auszuführen, dass die Sozialpartner nicht verpflichtet werden, die Gesamtarbeitsverträge an den Mindestlohn anzupassen. Soweit eine Änderung der Gesamtarbeitsverträge unterbleibt und der Mindestlohn in bestimmten Gesamtarbeitsverträgen unterschritten wird, findet statt der gesamtarbeitsvertraglichen Bestimmungen automatisch der Mindestlohn Anwendung. Somit liegt keine Verletzung der Koalitionsfreiheit gemäss Art. 28 BV vor (vgl. BGE 143 I 403 E. 6.1 f. = Pra 2017 Nr. 100).

#### **3.3.4.3 § 5 «Kontrolle der Arbeitsbedingungen»**

Dieser Paragraph legt fest, dass der Regierungsrat für die Einhaltung der Bestimmungen des Mindestlohnes zu sorgen hat und hierfür ein Kontrollorgan zu beauftragen hat, das die Kontrollen durchführt. Ausserdem ist die Bestimmung die Rechtsgrundlage für die allfällig ganze oder teilweise Auferlegung der Kontrollkosten zulasten einer fehlbaren Unternehmung. Ferner hat der

Regierungsrat dem Parlament und den Sozialpartnern jährlich einen Bericht zu den Kontrollen zu erstatten.

#### **3.3.4.4 § 6 «Datenschutz und Datenbekanntgabe»**

Nach dieser Bestimmung ist über Unternehmen, gegen die in einem rechtskräftigen Entscheid eine Sanktion angeordnet worden ist, eine Liste zu führen, die öffentlich ist. Gemäss § 3 Abs. 3 Gesetz über die Information und den Datenschutz (Informations- und Datenschutzgesetz, IDG; SG 153.260) sind Personendaten Informationen, die sich auf eine bestimmte oder eine bestimmbar natürliche oder juristische Person beziehen. Besondere Personendaten sind nach § 3 Abs. 4 lit. a IDG Personendaten, bei deren Bearbeitung eine besondere Gefahr der Grundrechtsverletzung besteht, insbesondere Angaben über die religiösen, weltanschaulichen, politischen oder gewerkschaftlichen Ansichten oder Tätigkeiten (Ziff. 1), die Gesundheit, das Erbgut, die persönliche Geheimsphäre oder die ethnische Herkunft (Ziff. 2), Massnahmen der sozialen Hilfe (Ziff. 3) und administrative oder strafrechtliche Verfolgungen und Sanktionen (Ziff. 4). Das öffentliche Organ gibt gemäss § 21 Abs. 1 IDG Personendaten bekannt, wenn eine gesetzliche Bestimmung dazu verpflichtet oder ermächtigt (lit. a), oder dies zur Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe erforderlich ist (lit. b) oder im Einzelfall die betroffene Person ausdrücklich zugestimmt hat oder, falls sie dazu nicht in der Lage ist, die Bekanntgabe in ihrem Interesse liegt und ihre Zustimmung in guten Treuen vorausgesetzt werden darf (lit. c). Besondere Personendaten gibt das öffentliche Organ gemäss § 21 Abs. 2 IDG bekannt, wenn ein Gesetz dazu ausdrücklich verpflichtet oder ermächtigt (lit. a) oder dies zur Erfüllung einer in einem Gesetz klar umschriebenen Aufgabe zwingend notwendig ist (lit. b) oder im Einzelfall die betroffene Person ausdrücklich zugestimmt hat oder, falls sie dazu nicht in der Lage ist, die Bekanntgabe in ihrem Interesse liegt und ihre Zustimmung in guten Treuen vorausgesetzt werden darf (lit. c). Durch die Initiative wird eine rechtliche Grundlage für die Publikation fehlerhafter Unternehmungen auf einer öffentlichen Liste geschaffen. Die Bestimmung sieht in Abs. 2 vor, dass die im Rahmen des Gesetzes bearbeiteten Daten in anonymisierter Form zur Berichterstattung für statistische oder wissenschaftliche Zwecke wiedergegeben werden können und die bearbeiteten Daten im Übrigen nur zum Vollzug des Gesetzes benutzt werden dürfen.

#### **3.3.4.5 § 7 «Verwaltungssanktionen»**

Gemäss § 7 spricht das zuständige Amt gegen Arbeitgeber, die gegen die Bestimmungen des Gesetzes verstossen haben, eine Verwaltungssanktion aus, die sich an der Schwere des Verstosses bemisst und maximal Fr. 50'000 beträgt. Ferner hat das Kontrollorgan jeden Verstoss an das zuständige Amt zu melden und schwerwiegende oder wiederholte Verstösse führen zum Ausschluss von der Teilnahme an öffentlichen Ausschreibungen für die Dauer von einem bis zu fünf Jahren. Verwaltungsstrafen dienen der Sanktionierung von Verstössen gegen das Verwaltungsrecht und bezwecken damit dessen Durchsetzung, während das Strafgesetzbuch auch andere Rechtsgüter schützt. Für die Verhängung von Verwaltungsstrafen ist grundsätzlich eine ausdrückliche Grundlage in einem Gesetz notwendig (ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl., Zürich 2016, Rz. 1484 und 1492).

#### **3.3.4.6 Fazit**

Die in der Volksinitiative formulierten Bestimmungen sind mit dem übergeordneten Recht vereinbar und geben keinen Anlass zu weiteren Bemerkungen.

#### **3.3.5 Keine Unmöglichkeit und Einheit der Materie**

Der Grundsatz der Einheit der Materie besagt, dass eine Vorlage grundsätzlich nur einen Sachbereich zum Gegenstand haben darf und zwei oder mehrere Sachfragen und Materien, die keinen inneren sachlichen Zusammenhang aufweisen, nicht zu einer einzigen Abstimmungsfrage verbunden werden dürfen. Ausschlaggebend ist der sachliche innere Zusammenhang der einzelnen Teile einer Vorlage. Dieser wird in der Rechtsprechung mit unterschiedlichen Formulierungen zum Ausdruck gebracht: Es wird gefordert, (a) dass eine bestimmte oder die nämliche Materie betroffen werde, (b) dass zwischen den Teilen ein "rapport intrinsèque étroit avec le même but"

bestehe, (c) dass die einzelnen zu einem bestimmten Zweck aufgestellten Vorschriften zueinander in einer sachlichen Beziehung stehen und das nämliche Ziel verfolgen, das zwischen ihnen eine enge sachliche Verbindung schafft, und (d) dass der sachliche Zusammenhang nicht bloss künstlich, subjektiv oder rein politisch bestehe (BGE 129 I 366 E. 2.3 mit weiteren Hinweisen). Die Initiative verlangt ein Gesetz, das aus mehreren Paragrafen besteht, die unterschiedliche Regelungsinhalte, wie namentlich die Höhe des Mindestlohnes, die Kontrolle zur Einhaltung des Mindestlohnes, datenschutzrechtliche Bestimmungen sowie Verwaltungsanktionen beinhalten. Sie bezweckt die Verbesserung der Lebensbedingungen der Arbeitnehmenden, indem sie insbesondere vor Armut durch Erwerbstätigkeit schützt und hierfür einen kantonalen Mindestlohn einführt. Die in der Initiative vorgesehenen Bestimmungen stehen in einem inneren sachlichen Zusammenhang. Die Initiative verlangt zudem nichts Unmögliches.

#### **4. Fazit**

Aufgrund der vorstehenden Ausführungen und gestützt auf § 20 Abs. 2 IRG und § 13 Satz 2 IRG kommen wir zum Schluss, dass die vorliegende formulierte Initiative rechtlich zulässig ist.

#### **5. Weiteres Vorgehen**

Wird eine Initiative für rechtlich zulässig erklärt, entscheidet gemäss § 18 IRG der Grosse Rat über das weitere Verfahren. Dabei kann er die Initiative entweder dem Volk vorlegen oder sie dem Regierungsrat oder einer Grossratskommission zur Berichterstattung überweisen.

Beschliesst der Grosse Rat, eine Initiative sofort dem Volk vorzulegen, darf er dem Volk dazu keine Empfehlung abgeben und ihm auch keinen Gegenvorschlag vorlegen (§ 18 Abs. 3 lit. a IRG). Ein solches Verfahren rechtfertigt sich nur, wenn die Auswirkungen der neuen Regelung für die Stimmberechtigten ohne weiteres ersichtlich sind oder zum betreffenden Zeitpunkt ein verbindlicher Entscheid angezeigt ist. Andernfalls empfiehlt sich eine Überweisung der Initiative an den Regierungsrat, welcher dem Grossen Rat Bericht erstattet.

Bei der vorliegenden Initiative sind die Auswirkungen einer Annahme für die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger nicht ohne weiteres ersichtlich. Die Initiative fordert einen Mindestlohn von 23 Franken für alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die im Kanton Basel-Stadt arbeiten.

Die konkreten Auswirkungen dieser Forderung auf die Arbeitswelt sind nicht ohne weitere Analysen vorauszusagen. Die möglichen Folgen für den Wirtschaftsstandort Basel-Stadt müssen geklärt werden und die wirtschaftliche Tragbarkeit des geforderten Lohnes ist zu eruieren. Insbesondere ist auch zu analysieren, ob allenfalls das Funktionieren des Arbeitsmarktes gefährdet ist oder gar Arbeitsplätze bedroht sind, indem Stellen gestrichen oder ins nahe Ausland bzw. in die benachbarten Kantone verlagert würden. Auch gilt es zu klären, ob durch die Massnahme die Schwarzarbeit attraktiver werden könnte. Zu untersuchen ist sodann, ob die Gefahr besteht, dass sich durch einen Minimallohn das Lohnniveau allgemein nach unten verschiebt. Auch fragt sich, ob ein Minimallohn dazu führt, dass die Sozialpartner weniger Gesamtarbeitsverträge aushandeln und damit andere Arbeitsbedingungen nicht mehr verbindlich geregelt würden. Viele Gesamtarbeitsverträge, die unter Berücksichtigung der Ertragskraft der einzelnen Branchen zwischen den Sozialpartnern ausgehandelt wurden, würden durch den Mindestlohn ungültig bzw. eine Mehrzahl der dort vereinbarten Mindestlöhne wäre nicht mehr anwendbar. Die diesbezüglichen Auswirkungen sind ebenfalls zu klären. Anhand der Ergebnisse dieser Abklärungen wird schliesslich zu analysieren sein, ob von Seiten des Kantons allenfalls ein Gegenvorschlag auszuarbeiten ist.

## 6. Antrag

Gestützt auf § 18 IRG und auf unsere Ausführungen beantragen wir dem Grossen Rat:

1. Dem beiliegenden Entwurf zu einem Grossratsbeschluss wird zugestimmt und die Volksinitiative «Kein Lohn unter 23.-» wird für rechtlich zulässig erklärt.
2. Die Volksinitiative «Kein Lohn unter 23.-» wird dem Regierungsrat gemäss § 18 Abs. 3 lit. b IRG zur Berichterstattung überwiesen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann  
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl  
Staatsschreiberin

### Beilage

Entwurf Grossratsbeschluss

## Grossratsbeschluss

### **über die rechtliche Zulässigkeit der kantonalen Volksinitiative «Kein Lohn unter 23.-»**

(vom [Datum eingeben])

Der Grosse Rat des Kantons Basel Stadt, nach Einsichtnahme in den Ratschlag des Regierungsrates Nr. WSU/P190471 vom 4. Juni 2019 und nach dem mündlichen Antrag der [Kommission eingeben] vom [Datum eingeben], beschliesst:

://: Die mit 3'973 Unterschriften zustande gekommene Volksinitiative «Kein Lohn unter 23.-» wird für rechtlich zulässig erklärt.

Dieser Beschluss kann beim Verfassungsgericht durch Beschwerde angefochten werden. Die Beschwerde ist innert zehn Tagen seit der Veröffentlichung im Kantonsblatt schriftlich beim Verfassungsgericht anzumelden. Innert 30 Tagen vom gleichen Zeitpunkt an gerechnet, ist die schriftliche Begründung einzureichen, welche die Anträge, die Angabe der Tatsachen und Beweismittel und eine kurze Rechtserörterung zu enthalten hat.

Dieser Beschluss ist zu publizieren.