

Vorlage an den Landrat

Formulierte Gesetzesinitiative «22.– Mindestlohn im Baselbiet», Rechtsgültigkeit 2023/607

vom 14. November 2023

1. Bericht

1.1. Ausgangslage

Am 23. Dezember 2022 reichte das Komitee «22.– Mindestlohn im Baselbiet» der Landeskanzlei die formulierte Gesetzesinitiative «22.– Mindestlohn im Baselbiet» zur Vorprüfung ein. Mit Verfügung vom 23. Januar 2023, publiziert im Amtsblatt vom 26. Januar 2023, stellte die Landeskanzlei die Erfüllung der formellen gesetzlichen Erfordernisse fest.

Am 4. Juli 2023 wurden der Landeskanzlei die gesammelten Unterschriftenlisten übergeben. Gemäss Verfügung der Landeskanzlei vom 8. August 2023 kam die formulierte Gesetzesinitiative «22.– Mindestlohn im Baselbiet» mit 1'738 gültigen Unterschriften zustande. Die Verfügung wurde im Amtsblatt vom 10. August 2023 veröffentlicht.

Der Regierungsrat hat dem Landrat gemäss § 78a Abs. 1 des Gesetzes über die politischen Rechte (GpR; [SGS 120](#)) innert drei Monaten seit der amtlichen Bekanntgabe des Zustandekommens einer Initiative eine Vorlage zu ihrer Rechtsgültigkeit zu unterbreiten. Gestützt auf § 12a Abs. 2 Bst. d der Verordnung zum Gesetz über die politischen Rechte (Vo GpR; [SGS 120.11](#)) wurde der Rechtsdienst von Regierungsrat und Landrat mit einer Abklärung zur Rechtsgültigkeit der Initiative beauftragt. Der Rechtsdienst von Regierungsrat und Landrat beurteilt die Initiative in seinem Bericht vom 16. Oktober 2023 als rechtsgültig.

1.2. Ziel der Vorlage

Mit dieser Vorlage informiert der Regierungsrat den Landrat über den Inhalt des Rechtsgutachtens und stellt den Antrag, die formulierte Gesetzesinitiative «22.– Mindestlohn im Baselbiet» für rechtsgültig zu erklären.

1.3. Wortlaut der Initiative

Die formulierte Gesetzesinitiative hat folgenden Wortlaut (in Kursivschrift):

Die unterzeichnenden, im Kanton Basel-Landschaft stimmberechtigten Personen stellen, gestützt auf § 28 Abs. 1 und 2 der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17.05.1984 (SGS 100) das folgende formulierte Begehren:

Gesetz zum sozialpolitischen Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (Mindestlohn-Gesetz)

§ 1 Grundsätze

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

² Zu diesem Zweck legt das Gesetz einen Mindestlohn fest.

³ Der Begriff des Arbeitnehmers wird durch das Bundesgesetz über die Unfallversicherung festgelegt.

§ 2 Allgemeines

¹ 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

¹ Der Mindestlohn gilt für den ganzen Kanton Basel-Landschaft. Er gilt insbesondere für alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die im Kanton Basel-Landschaft Arbeitsleistungen erbringen.

² 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,
- d. gemäss Art. 2 Abs. 1 lit. d des Bundesgesetzes über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (Arbeitsgesetz) als Arbeitnehmende der landwirtschaftlichen Urproduktion von dessen Bestimmungen ausgenommen sind,
- e. gemäss Art. 4 Abs. 1 des Arbeitsgesetzes als Familienmitglieder in Familienbetrieben von dessen Bestimmungen ausgenommen sind, oder
- f. welche Arbeiten gemäss Art. 4 Abs. 1 lit. a oder b Entsendegesetz (EntsG) ausführen. Die Bestimmungen von Art. 4 Abs. 2 und Abs. 3 EntsG gelten sinngemäss.

³ Auf begründetes Gesuch hin kann die Tripartite Kommission gemäss Art. 5 des Gesetzes über die flankierenden Massnahmen im Arbeitsmarkt (AMAG) im Einzelfall weitere Ausnahmen genehmigen. Dabei ist der Zielsetzung des Mindestlohnes gemäss Art. 2 Rechnung zu tragen.

§ 4 Höhe des Mindestlohnes

¹ Der Mindestlohn beträgt 22 Franken pro Arbeitsstunde. Ferien- und Feiertagsentschädigungen sind zusätzlich geschuldet.

² Der Mindestlohn wird jährlich dem arithmetischen Mittel zwischen der Jahreststeuerung und der Nominallohnentwicklung angepasst, sofern dieses positiv ist. Die Basis des Index ist der 1. Januar 2022.

³ Die Sozialpartner erhalten eine Frist von zwei Jahren ab Inkrafttreten dieses Gesetzes, um die Lohnbestimmungen der Gesamtarbeitsverträge an die Mindestlohnbestimmungen dieses Gesetzes anzupassen.

§ 5 Kontrolle der Arbeitsbedingungen

¹ Der Regierungsrat sorgt für die konsequente Einhaltung der Bestimmungen in diesem Gesetz und beauftragt dazu Kontrollorgane, welchen 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.

² 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 Verwaltungssanktionen

¹ 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.

² 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.

³ Über Unternehmen, gegen welche in einem rechtskräftigen Entscheid eine Sanktion nach diesem Gesetz angeordnet worden ist, führt das zuständige Amt eine Liste analog Art. 9 Entsendegesetz und der dazugehörigen Verordnung. Diese Liste ist öffentlich.

§ 7 Datenschutz und Datenbekanntgabe

¹ Die im Rahmen dieses Gesetzes bearbeiteten Daten dürfen, mit Ausnahme der Bestimmung von § 6.3, nur 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.

1.4. Rechtsgültigkeit der Initiative

Formelle Erfordernisse

Das Gutachten des Rechtsdienstes von Regierungsrat und Landrat vom 16. Oktober 2023 attestiert der Initiative «22.– Mindestlohn im Baselbiet» zunächst die Einhaltung der Einheit der Form sowie der Einheit der Materie: Das Begehren ist einheitlich in der Form der formulierten Gesetzesinitiative gehalten und verlangt die Schaffung eines integralen neuen Gesetzes zum sozialpolitischen Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (Mindestlohn-Gesetz). Die beantragten neuen Vorschriften sind insgesamt darauf ausgerichtet, Arbeitnehmenden im Geltungsbereich des Mindestlohn-Gesetzes die Sicherung ihres Lebensunterhalts durch Erwerbstätigkeit zu ermöglichen. Des Weiteren beschränkt sich die Initiative auf einen einheitlichen Regelungsbereich, so dass auch das formelle Gültigkeitserfordernis der Einheit der Materie erfüllt ist.

Materielle Erfordernisse

In materieller Hinsicht stellt das Gutachten fest, dass die Initiative offensichtlich keinen unmöglichen Inhalt aufweist. Das Gutachten kommt weiter zum Schluss, dass das Volksbegehren weder gegen übergeordnetes Bundesrecht noch gegen übergeordnetes kantonales Recht verstösst.

Im Zusammenhang mit dem Umstand, dass einem allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsvertrag (GAV) oder Normalarbeitsvertrag (NAV) mit Mindestlöhnen unterstellte Personen nicht vom Geltungsbereich des von der Initiative angestrebten Mindestlohn-Gesetzes ausgenommen werden, verweist der Rechtsdienst von Regierungsrat und Landrat indes auf die im Jahr 2022 von den eidgenössischen Räten angenommene [Motion 20.4738](#) von Ständerat Erich Ettlín («Sozialpartnerschaft vor umstrittenen Eingriffen schützen»): Die Motion verlangt den Vorrang von vom Bundesrat allgemeinverbindlich erklärten GAV vor kantonalen Mindestlohnbestimmungen durch eine Änderung des Bundesgesetzes über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen ([SR 221.215.311](#)). Der Verzicht der Initiative auf die Ausklammerung von gesamtarbeitsvertraglichen Regelungen in Bezug auf

Minimallöhne vom Geltungsbereich des Mindestlohn-Gesetzes ist gemäss Gutachten gegenwärtig nicht zu beanstanden. Mit Umsetzung der Motion und dem Erlass von entsprechenden Bundesvorschriften würde sich dies aber ändern, zumal das Bundesrecht den Vorrang gegenüber jeglichem kantonalem Recht genießt.

Ein weiterer präzisierender Hinweis erfolgt im Hinblick auf die beabsichtigte Zuständigkeit der Tripartiten Kommission Flankierende Massnahmen (TPK FlaM) zur Genehmigung von weiteren Ausnahmen vom Geltungsbereich auf begründetes Gesuch hin: Solange eine solche Ausnahme einen Einzelfall betrifft, erachtet dies der Rechtsdienst von Regierungsrat und Landrat als zulässig. Doch soll die TPK FlaM nicht kompetent sein, ganze Personengruppen vom Geltungsbereich des vorgeschlagenen Mindestlohn-Gesetzes auszunehmen. Hierfür wäre im Fall einer Annahme der Initiative vielmehr der Gesetzgeber selbst zuständig.

Die übrigen Bestimmungen der Initiative werfen gemäss Gutachten keine Fragen hinsichtlich deren Rechtsgültigkeit auf.

Der Rechtsdienst von Regierungsrat und Landrat konkludiert zusammenfassend, dass der Kanton Basel-Landschaft kompetent ist, unter dem Titel der bundesverfassungsmässig garantierten Wirtschaftsfreiheit sowie gestützt auf § 17 Abs. 1 Bst. b der Kantonsverfassung (KV; [SGS 100](#)) sozialpolitisch motiviertes Gesetzesrecht zu erlassen. Zudem erfüllen die mit der Initiative angestrebten Regelungen die vom Bundesgericht aufgestellten Anforderungen an die Legiferierung auf dem Gebiet der Sozialpolitik.

1.5. Einordnung im gesamtschweizerischen Kontext

Die Einreichung der formulierten Gesetzesinitiative «22.– Mindestlohn im Baselbiet» fügt sich ein in eine Reihe von Vorstössen und Initiativen, die seit der Ablehnung der eidgenössischen Volksinitiative «Für den Schutz fairer Löhne ([Mindestlohn-Initiative](#))» des Schweizerischen Gewerkschaftsbunds (SGB) am 18. Mai 2014 auf kantonaler und kommunaler Ebene lanciert worden sind.

Nachdem das Bundesgericht mit Urteil vom 21. Juni 2017 ([BGE 143 I 403](#)) entschieden hatte, dass das Bundesrecht unter bestimmten Voraussetzungen Raum für kantonale Mindestlöhne lässt, führte der Kanton Neuenburg als erster Kanton einen kantonalen Mindestlohn ein. Gegenwärtig kennen die fünf Kantone Neuenburg,¹ Jura,² Genf,³ Tessin⁴ und Basel-Stadt⁵ einen kantonalen Mindestlohn, dies jedoch in jeweils inhaltlich unterschiedlicher Ausgestaltung und Höhe.

Seit jüngerer Zeit setzen sich auch grössere Gemeinden mit der Thematik von Mindestlöhnen auseinander: Am 28. November 2021 lehnten die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger in der Stadt Kloten die kommunale Volksinitiative «Ein Lohn zum Leben» ab. Die Stimmbevölkerung der Städte Winterthur und Zürich hingegen stimmte am 18. Juni 2023 der Einführung von kommunalen Mindestlöhnen zu.

Gegenwärtig sind gemäss Informationen der Gewerkschaft Unia in den Kantonen Waadt, Wallis und Solothurn sowie in der Stadt Luzern Initiativen zum Erlass von Mindestlohnvorschriften hängig.

Das sozialpolitische Anliegen, das den aktuellen Bestrebungen zur Festlegung von Mindestlöhnen auf Kantons- oder Gemeindeebene zugrunde liegt, ist jeweils dasselbe. Doch weisen die einzelnen Mindestlohngesetzgebungen in ihrer inhaltlichen Ausgestaltung durchaus Unterschiede auf: So

¹ Art. 32a ff. Loi sur l'emploi et l'assurance-chômage (LEmpl ; [RSN 813.10](#)), Règlement portant sur l'application des dispositions de la loi sur l'emploi et l'assurance-chômage relatives au salaire minimum neuchâtelois (RSalMin ; [RSN 813.100.0](#)).

² Loi sur le salaire minimum cantonal ([RSJU 822.41](#)), Ordonnance d'exécution de la loi sur le salaire minimum cantonal ([RSJU 822.411](#)).

³ Art. 391 ff. Loi sur l'inspection et les relations du travail (LIRT ; [RSGE J 1 05](#)), Art. 56D ff. Règlement d'application de la loi sur l'inspection et les relations du Travail (RIRT ; [RSGE J 1 05.01](#)).

⁴ Legge sul salario minimo (LSM; [RL 843.600](#)), Regolamento della legge cantonale sul salario minimo (RLSM; [RL 843.610](#)).

⁵ Gesetz über den kantonalen Mindestlohn (MiLoG; [SG 812.200](#)), Verordnung über den kantonalen Mindestlohn (MiLoV; [SG 812.210](#)).

werden neben der Höhe der Mindestlöhne⁶ insbesondere auch deren Anwendungsbereiche unterschiedlich definiert. Ein erster Vergleich zeigt auf, dass die formulierte Gesetzesinitiative «22.– Mindestlohn im Baselbiet» in gewissen Punkten weiter geht als andere Normierungen zum Mindestlohn: So soll im Kanton Basel-Landschaft beispielsweise der Mindestlohn für alle Arbeitnehmenden gelten, die im Kantonsgebiet Arbeitsleistungen erbringen.⁷ Zudem sollen, wie oben bereits aufgeführt, auch Arbeitnehmende, die einem allgemeinverbindlich erklärten GAV oder NAV unterstehen, dem Baselbieter Mindestlohn unterstellt sein.⁸

Der Regierungsrat wird dem Landrat seine inhaltliche Stellungnahme zur formulierten Gesetzesinitiative «22.– Mindestlohn im Baselbiet» innert der gesetzlichen Frist in einer weiteren Vorlage unterbreiten.

2. Anträge

2.1. Beschluss

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat zu beschliessen:

1. Die formulierte Gesetzesinitiative «22.– Mindestlohn im Baselbiet» wird für rechtsgültig erklärt.

Liestal, 14. November 2023

Im Namen des Regierungsrats

Die Präsidentin:

Monica Gschwind

Die Landschreiberin:

Elisabeth Heer Dietrich

3. Anhang

- Entwurf Landratsbeschluss
- Bericht des Rechtsdienstes von Regierungsrat und Landrat vom 16. Oktober 2023

⁶ Die gesetzlichen Mindestlöhne in der Schweiz bewegen sich aktuell zwischen 19.– und 24.– Franken.

⁷ In den Kantonen Neuenburg, Tessin und Basel-Stadt sowie in der Stadt Zürich ist der Mindestlohn nur auf Arbeitskräfte anwendbar, die üblicherweise resp. grösstenteils im Kantonsgebiet arbeiten.

⁸ In den Kantonen Jura, Tessin und Basel-Stadt sowie der in der Stadt Winterthur gilt der Mindestlohn nicht bei der Anwendbarkeit von allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträgen oder Normalarbeitsverträgen mit entsprechenden Lohnbestimmungen.

Landratsbeschluss

über die Rechtsgültigkeit der formulierten Gesetzesinitiative «22.– Mindestlohn im Baselbiet»

Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft beschliesst:

1. Die formulierte Gesetzesinitiative «22.– Mindestlohn im Baselbiet» wird für rechtsgültig erklärt.

Liestal, Datum wird von der LKA eingesetzt!

Im Namen des Landrats

Der Präsident:

Die Landschreiberin: