

## **Bericht der Justiz- und Sicherheitskommission an den Landrat**

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

vom 21. Mai 2024

### **1. Ausgangslage**

Der Regierungsrat hat dem Landrat mit seiner Vorlage vom 14. November 2023 beantragt, die formulierte Gesetzesinitiative «22.– Mindestlohn im Baselbiet» für rechtsgültig zu erklären. Er stützt sich dabei auf ein Gutachten des Rechtsdiensts von Landrat und Regierungsrat, in dem es bilanzierend heisst: «Die mit der Initiative angestrebten Regelungen (...) erfüllen die vom Bundesgericht aufgestellten Anforderungen an die Legiferierung auf dem Gebiet der Sozialpolitik.»

In der Landratsdebatte vom 25. Januar 2024 wurden aber Zweifel laut, ob die Initiative nicht rechtswidrige Elemente enthalte, weshalb die Rechtsgültigkeit durch die Justiz- und Sicherheitskommission vertieft überprüft werden solle. Kritisch beurteilt wurde namentlich der Geltungsbereich der Initiative – mithin also die Bestimmung, wonach der kantonale Mindestlohn auch für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gelten soll, welche für Arbeitgeber aus anderen Kantonen im Kanton Basel-Landschaft Arbeitsleistungen erbringen (§ 3 Absatz 1 des Mindestlohngesetzes gemäss Initiative). Diese Regelung könnte die Binnenmarktfreiheit allenfalls derart stark einschränken, dass die Legitimation für den Erlass eines kantonalen Mindestlohns nicht mehr gegeben ist. Es sei darum nicht auszuschliessen, dass das Bundesgericht ein entsprechendes Baselbieter Gesetz kassieren würde. Eine solche Rechtsunsicherheit müsse möglichst früh im politischen Prozess abgeklärt werden. Weiter wurde auf eine Motion auf Bundesebene verwiesen, die verlangt, das allgemein verbindliche Gesamtarbeitsverträge den kantonalen Mindestlohnvorschriften vorgehen sollen. Der Landrat hat die Vorlage in der Folge von der Traktandenliste abgesetzt und damit an die JSK überwiesen (Beschluss [368](#) bzw. [377](#)).

Für Details wird auf die [Vorlage](#) verwiesen.

### **2. Kommissionsberatung**

#### **2.1. Organisatorisches**

Die Kommission hat die Vorlage am 26. Februar, 11. März und 29. April 2024 beraten; dies in Anwesenheit von Sicherheitsdirektorin Kathrin Schweizer und Angela Weirich, Generalsekretärin der Sicherheitsdirektion. Die Volkswirtschafts- und Gesundheitsdirektion hat angesichts der juristischen Materie auf eine Teilnahme verzichtet. Die Kommission hat für ihre Meinungsbildung zwei Vertreter des Rechtsdiensts von Landrat und Regierungsrat angehört (Noah Birkhäuser als Dienststellenleiter und René Bolliger als dessen Stellvertreter). Namens des Initiativkomitees waren Guido Ehrler (Rechtsberater Unia) und David Gallusser (Schweizerischer Gewerkschaftsbund) für eine Stellungnahme in die Kommission eingeladen. Die Kommission hatte zudem zwei einschlägige Gutachten (Felix Uhlmann betreffend die Gültigkeit der Volksinitiativen mit dem Titel «Ein Lohn zum Leben» in Zürich, Winterthur und Kloten bzw. Thomas Geiser/Ueli Kieser zu «Fragen der Verankerung eines Mindestlohnes nach dem Recht des Kantons Zürich») vorliegen.

#### **2.2. Eintreten**

Eintreten war nach dem Auftrag des Landrats unbestritten.

### 2.3. Detailberatung

Die JSK fokussierte in ihren Anhörungen und Diskussionen auf einen möglichen Konflikt der Initiative mit dem Binnenmarktgesetz (SR [943.02](#)) sowie eine allfällige Unterminierung der GAV.

Die Vertreter des Rechtsdiensts erklärten, das Bundesgericht habe geurteilt, dass die Kantone Mindestlöhne erlassen dürfen, wenn dies sozialpolitisch motiviert ist. Das Binnenmarktgesetz stehe in ihrem Gutachten nicht im Zentrum. Sie müssten aber eine diesbezügliche Ungültigerklärung gegen alle Lehrmeinungen und bereits ergangenen Gerichtsurteile begründen – eine ergänzende Beurteilung würde daher kaum zu einem anderen Ergebnis führen. Dass das Bundesgericht diese Thematik in seinem Urteil zu einer im Kern vergleichbaren, aber enger gefassten Neuenburger Initiative nicht behandelt habe (BGE [143 I 403](#)), lasse darauf schliessen, dass «Lausanne» hier kein Problem erkenne bzw. dieses nicht derart schwer wiege, dass eine Ungültigkeit resultieren müsste. Die Neuenburger Initiative – dies zur Differenzierung – erfasst Arbeitnehmende, die gewohnheitsmässig («habituellement») im Kanton arbeiten. Ihr Geltungsbereich ist also weniger weitreichend als bei der Baselbieter Initiative. Die drei Zürcher Initiativen andererseits haben ebenfalls alle Arbeitnehmenden im Fokus, die im Perimeter der drei Städte Arbeitsleistungen erbringen. Das Gutachten Uhlmann zu diesen Zürcher Initiativen zeige, so die Vertretung des Rechtsdiensts, dass der weit gefasste Geltungsbereich Probleme hervorrufen könnte, daraus aber keine Rechtsungültigkeit abgeleitet werden könne. Es sei in Zweifelsfällen an den Gerichten, eine Rechtsanwendung zu entwickeln. Dass sodann kantonales öffentliches Recht den privatrechtlichen GAV vorgehe, liege in der Natur der Sache, hiess es schliesslich zu dieser Frage.

Seitens der Vertretung der Initiative wurde ebenfalls auf das Neuenburger Urteil des Bundesgerichts abgestellt – weil es klar besage, dass die Kantone Mindestlöhne im Sinne einer sozialpolitischen Massnahme einführen dürften. Der gewählte Ansatz von CHF 22 sei aufgrund der Lebenshaltungskosten berechnet, orientiere sich an den Ergänzungsleistungen und sei somit gut begründbar. Der Geltungsbereich andererseits spiegle das vielfach angewandte Vor-Ort-Prinzip und sei mit dem Prinzip der Gleichbehandlung begründet. Das Binnenmarktgesetz basiere zwar im Kern auf dem Herkunftsprinzip – bei einem überwiegenden öffentlichen Interesse sei es aber möglich, auf die Arbeitsbedingungen des Ortes der Arbeitsleistung abzustellen. Mindestlöhne, so wurde weiter betont, seien in der Schweiz eine gelebte Realität – und sie erfüllten ihren Zweck als Mittel zur Armutsbekämpfung. Es gebe in der Rechtslehre auch keine Meinungen, welche anders als das Bundesgericht argumentierten. Der Spielraum für die Ausrichtung des geforderten Mindestlohns sei gegeben.

Die Diskussion in der Kommission brachte gegensätzliche Positionen zum Vorschein. Einerseits wurde betont, dass das Bundesgericht im Falle des Kantons Neuenburg eine Situation beurteilt habe, welche enger gefasst ist, als es von der Baselbieter Initiative verlangt wird. Es gebe, so hiess es andererseits, zu allen strittigen Fragen bereits Präzedenzfälle und eine Rechtsprechung, die zeigten, dass die Initiative klar für gültig erklärt werden müsse. Diskutiert wurden auch die Preissensibilität des Kantons angesichts des nahen Auslands, die möglichen Schwierigkeiten einer praktischen Umsetzung, aber auch der Umstand, dass zwei Nachbarkantone (BS, JU) bereits Mindestlohnvorschriften kennen. Hingewiesen wurde auch auf den Umstand, dass das Arbeitsrecht grundsätzlich Bundessache sei.

Angesichts der gegensätzlichen Positionen wurde der Vorschlag eingebracht, die Frage eines möglichen Verstosses gegen das Binnenmarktgesetz durch eine externe Expertise abklären zu lassen. Die Rechtslage, so wurde in diesem Sinne argumentiert, sei weniger klar als in den Anhörungen dargestellt – eben auch, weil die Ausgangslage im Kanton Neuenburg anders sei. Zudem weise das Zürcher Gutachten von Felix Uhlmann auf mögliche rechtliche Probleme der dortigen Initiativen hin, die man im Hinblick auf die Baselbieter Initiative sauber abklären solle. Gegen den Antrag, mögliche Konflikte mit dem Binnenmarktgesetz extern abzuklären, wurde argumentiert, dass die Anhörungen keine Hinweise auf eine Rechtsungültigkeit ergeben hätten – und die Zürcher Initiativen bzw. die einschlägige Rechtsprechung bisher keine Probleme erkennen liessen. In der Kommission obsiegte aber die Haltung, ein Gutachten in Auftrag zu geben (8:4 Stimmen bei 1

Enthaltung). Als Gutachter wurde Prof. Felix Uhlmann angefragt, weil er die Thematik im erwähnten Zürcher Gutachten bereits angeschnitten hatte und damit auf diesen Ausführungen aufbauen und diese vertiefen konnte.

– *Gutachten Uhlmann und Beschlussfassung*

Dieses Gutachten (s. Beilage) weist darauf hin, dass die Zürcher wie auch die Baselbieter Initiative einen Katalog an Ausnahmen kennen (Praktika etc.), aber auch «weitere Ausnahmen» genehmigt werden können (wobei die «im Einzelfall»-Formulierung der Baselbieter Initiative vom Gutachter im Sinne einzelner Kategorien gelesen wird). Diese Ausnahmebestimmung sei «entscheidend für die Gültigkeit der Initiative», heisst es: Der Geltungsbereich der Initiative sei zwar «betreffend Zielgenauigkeit und Zumutbarkeit unter dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit» kritisch zu beurteilen. Die im Baselbieter Initiativtext genannte Tripartite Kommission könne aber «durch sinnvolle Ausnahmen die Verhältnismässigkeit der Initiative gewährleisten», etwa bei kürzeren Einsätzen. Die Zielsetzung des Mindestlohnes stehe einer einschränkenden Auslegung nicht entgegen. Auch nach einer allfälligen Annahme der Initiative bestehe somit ein «hinreichender Rechtsschutz», wenn «die Mindestlohnbestimmungen auf einen konkreten Fall unverhältnismässig angewendet werden». Angesichts der «Korrekturmöglichkeit» erachtet der Gutachter die Initiative als rechtsgültig – dies auch mit Blick auf das Erfordernis einer offensichtlichen Rechtswidrigkeit gemäss Kantonsverfassung (SGS [100](#)) und Gesetz über die politischen Rechte (SGS [120](#)).

Die Kommission nahm diese Ausführungen des Gutachtens im Rahmen einer kurzen Diskussion zur Kenntnis. In seinem Ergebnis wurde es nicht bestritten. Die Darlegungen von Felix Uhlmann, so hiess es, würden die nötige Klarheit zur Rechtsgültigkeit der Initiative schaffen. Dabei wurde aber allseitig, wenn auch mit verschiedenen Gewichtungen, darauf hingewiesen, dass die Initiative in der Umsetzung zu rechtlichen Problemen führen kann bzw. solche absehbar sind. Dies werde auch im Gutachten deutlich festgehalten. Die fraglichen Themenfelder würden in der politischen Diskussion sicherlich noch angesprochen, wurde einerseits gesagt; man könne sie der Rechtsanwendung überlassen, zumal kein grösseres Konfliktpotenzial zu erwarten sei, wurde auf der anderen Seite gesagt. In der Folge wurden die Beschlüsse, die Initiative für rechtsgültig zu erklären und im Landrat eine Eintretensdebatte anzusetzen, einhellig gefällt.

**3. Antrag an den Landrat**

://: Die Justiz- und Sicherheitskommission beantragt dem Landrat mit 11:0 Stimmen ohne Enthaltungen, gemäss beiliegendem Landratsbeschluss zu beschliessen.

**4. Durchführung einer Eintretensdebatte**

://: Die Kommission hat einstimmig die Durchführung einer Eintretensdebatte im Landrat gemäss § 64 Abs. 1<sup>bis</sup> der Geschäftsordnung beschlossen.

21.05.2024 / gs

**Justiz- und Sicherheitskommission**

Dominique Erhart, Präsident

**Beilage**

- Landratsbeschluss (von der Kommission nicht veränderte Fassung)
- Gutachten Uhlmann zu Händen der JSK

## **Landratsbeschluss**

### **betreffend Formulierte Gesetzesinitiative «22.– Mindestlohn im Baselbiet», Rechtsgültigkeit**

vom **Datum wird durch die LKA eingesetzt.**

Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft beschliesst:

**://:** Die formulierte Gesetzesinitiative «22.– Mindestlohn im Baselbiet» wird für rechtsgültig erklärt.

Liestal, **Datum wird durch die LKA eingesetzt.**

Im Namen des Landrats

Der Präsident:

Die Landschreiberin: