Urteilskopf

80 I 155

26. Urteil vom 12. Mai 1954 i.S. Schweizer und Schärer gegen Grosser Rat des Kantons Basel-Stadt

**Regeste (de):**

Volksinitiativrecht. Handels- und Gewerbefreiheit.

Die zur Anordnung einer Volksabstimmung über eine Initiative berufene Behörde ist befugt, die Vorlegung einer Initiative an das Volk zu verweigern, wenn die Initiative verfassungs- oder bundesrechtswidrig ist (Erw. 3).

Eine kantonale Volksinitiative auf Erlass eines Gesetzes, das die Arbeitgeber zur Ausrichtung eines Mindeststundenlohnes von zwei Franken an alle Arbeitnehmer ohne Unterschied von Alter, Familienstand, Ausbildung und Leistung verpflichtet, ist mit der Handels- und Gewerbefreiheit (Art. 31 BV) unvereinbar (Erw. 4).

**Regeste (fr):**

Droit d'initiative populaire. Liberté du commerce et de l'industrie.

L'autorité appelée à ordonner une votation populaire au sujet d'une initiative est autorisée à refuser de soumettre au peuple une initiative inconstitutionnelle ou contraire au droit fédéral (consid. 3).

Viole la liberté du commerce et de l'industrie (art. 31 Cst.) une initiative populaire cantonale tendant à la promulgation d'une loi qui oblige les employeurs à payer un salaire horaire minimum de deux francs à tous les ouvriers, sans distinction d'âge, de circonstances de famille, de formation et de travail (consid. 4).

**Regesto (it):**

Diritto d'iniziativa popolare. Libertà di commercio e d'industria.

L'autorità chiamata a ordinare una votazione popolare su un'iniziativa è autorizzata a rifiutare di sottoporre al popolo un'iniziativa anticostituzionale o contraria al diritto federale (consid. 3).

Viola la libertà di commercio e d'industria (art. 31 CF) un'iniziativa popolare cantonale che tende alla promulgazione d'una legge che obbliga i datori di lavoro a pagare un salario orario minimo di 2 fr. a tutti gli operai, senza distinzione di età, di condizioni di famiglia, di formazione e di lavoro (consid. 4).

Sachverhalt ab Seite 156



A.- § 28 der Kantonsverfassung von Basel-Stadt lautet:
"Eine Anzahl von tausend Stimmberechtigten ist befugt, jederzeit beim Grossen Rat das Begehren um Revision der Verfassung oder einzelner Bestimmungen derselben, sowie um Erlass, Aufhebung oder Abänderung eines Gesetzes oder Grossratsbeschlusses zu stellen (Initiative). Tritt der Grosse Rat nicht darauf ein, so ist der Entscheid darüber, ob dem Begehren Folge zu geben sei, der Gesamtheit der Stimmberechtigten anheimzustellen. Wird vom Grossen Rate sofort oder infolge einer Volksabstimmung darauf eingetreten und ein Gesetzes- oder Beschlussesentwurf ausgearbeitet und vom Grossen Rat genehmigt, so ist derselbe der Gesamtheit der Stimmberechtigten zum Entscheid vorzulegen." Am 18. September 1953 wurde eine "Initiative für ein Gesetz zum Schutze der Arbeiter und Angestellten durch Sicherung existenzminimaler Lohn- und Gehaltsansätze" mit der erforderlichen Anzahl Unterschriften eingereicht. Der Vorschlag enthielt u.a. folgende Bestimmung:

"Art. 1. Sicherung der Wirksamkeit der Arbeiterschutzbestimmungen. Zum Zwecke, allen Arbeitnehmern wenigstens jene Einkommensbedingungen
BGE 80 I 155 S. 157

zu sichern, die für die Wirksamkeit der übrigen Arbeiterschutzvorschriften unerlässliche Voraussetzung sind, gelten im Kanton Basel-Stadt für die Löhne und Gehälter die nachfolgenden Bestimmungen. Art. 2. Mindest-Entlöhnung.
Pro Stunde Dienstleistung müssen mindestens zwei Franken Lohn oder Gehalt ausgerichtet werden. Dieser Mindestansatz gilt unabhängig von der Art der Entlöhnung und von den Zahlungsterminen (z.B. Stunden-, Wochen-, Monatslohn, Akkordlohn usw.). Alle drei Jahre ist der Mindestansatz dahin zu überprüfen, ob eine eingetretene Steigerung der Arbeitsintensität seine Erhöhung rechtfertigt. Bejahendenfalls ist er entsprechend höher festzusetzen. Art. 3. Geltungsbereich.
Soweit nicht Bundesgesetze etwas anderes bestimmen, unterstehen diesem Gesetz alle öffentlichen und privaten Dienstverhältnisse ohne Unterschied des Alters oder des Geschlechts." Art. 4 schreibt vor, dass der auf dem Stand der Lebenskosten am 31. Dezember 1950 beruhende Mindestansatz gemäss Art. 2 auf Grund eines aufzustellenden kantonalen Lebenskostenindex der Teuerung in vollem Ausmass anzupassen ist, sobald diese um 2% vorangeschritten ist. Art. 5 sieht den Erlass von Ausführungsvorschriften auf dem Verordnungswege und die Kontrolle durch "die Aufsichtsbehörde" vor. Art. 6 droht auf die Unterschreitung des Mindestansatzes den Arbeitgebern Busse bis zu Fr. 500.--, in schweren Fällen oder bei Rückfall bis zu Fr. 2000.-- oder Haft an. Am 15. Oktober 1953 beschloss der Grosse Rat, diese Initiative "unerheblich zu erklären", d.h. im Sinne von § 28 Abs. 2 KV auf sie nicht einzutreten und sie der Volksabstimmung zu unterbreiten. Auf Grund einer Kleinen Anfrage erstattete der Regierungsrat am 18. Dezember 1953 dem Grossen Rate einen Bericht mit dem Antrag, jenen Beschluss in Wiedererwägung zu ziehen und auf die Initiative wegen Unzulässigkeit nicht einzutreten, sie also der Volksabstimmung nicht zu unterbreiten. Er stützte sich hiefür auf ein Gutachten von Professor Imboden, das er in seinem Bericht im Wortlaut wiedergab. Darin wird ausgeführt, die Kantone könnten Mindestlohnvorschriften nur im Rahmen der Handels- und Gewerbefreiheit erlassen, d.h. soweit sie
BGE 80 I 155 S. 158

gewerbepolizeilichen Charakter haben. Der Gesichtspunkt der Angemessenheit sei kein solcher des polizeilichen Schutzes, sondern der Herbeiführung einer gerechten Güterverteilung. Kantonale Minimallohnvorschriften dürften nicht weiter gehen, als zur Vermeidung einer eigentlichen Ausnützung und gesundheitlichen Gefährdung der Arbeitnehmer nötig sei. Damit vertrage sich die Festsetzung eines einheitlichen Minimallohnes - zumal in der Höhe von zwei Franken - für alle Arbeitnehmer ohne Unterschied von Alter, Geschlecht, Kenntnissen und Funktionen nicht. Die Annahme verbiete sich, dass eine Unterschreitung dieses Ansatzes den Arbeitnehmer generell in einem Rechtsgut - Gesundheit, menschliche Würde - beeinträchtigen würde, zu dessen Schutz der Kanton öffentlich-rechtliche Vorschriften über Arbeitslöhne aufstellen könne. Aus der Verfassungswidrigkeit des Gesetzesvorschlages ergebe sich Recht und Pflicht des Grossen Rates, das Begehren der Volksabstimmung zu entziehen, um die Entstehung nichtigen Gesetzesrechts zu verhindern. Am 14. Januar 1954 beschloss der Grosse Rat, auf die Initiative für ein Gesetz zum Schutze der Arbeiter und Angestellten durch Sicherung existenzminimaler Lohn- und Gehaltsansätze wegen Unzulässigkeit nicht einzutreten.
B.- Mit der staatsrechtlichen Beschwerde beantragen zwei Mitglieder des Initiativkomitees und Mitunterzeichner der Initiative, den Beschluss vom 14. Januar 1954 aufzuheben. Sie machen geltend, durch den angefochtenen Beschluss werde ihnen in rechtswidriger Weise die Ausübung des durch § 28 KV garantierten Initiativrechtes verunmöglicht. Sie bestreiten die Verfassungswidrigkeit und damit die Unzulässigkeit der Initiative mit folgender Begründung: Die vorgeschlagenen Mindestlohnvorschriften seien gewerbepolizeilicher Natur und würden durch Art. 31 Abs. 2 BV gedeckt; weder ihre Notwendigkeit noch ihre
BGE 80 I 155 S. 159

Verhältnismässigkeit könne bestritten werden. Das öffentliche Interesse am Schutze der Gesundheit und Persönlichkeit des Arbeitnehmers stehe ausser Zweifel, ebenso die grundsätzliche Kompetenz der Kantone, im Interesse der öffentlichen Ordnung und Gesundheit Arbeiterschutzvorschriften zu erlassen. Die Praxis habe aber bewiesen, dass die Wirksamkeit dieser Vorschriften von materiellen Voraussetzungen abhänge und dass sie ihren Zweck nicht erfüllten, solange die Löhne und Gehälter nicht einmal zur Erhaltung der Gesundheit und Arbeitskraft, geschweige denn zur Schaffung menschenwürdiger Lebensbedingungen für die Arbeitnehmer ausreichten. Nach den Feststellungen der Lohnbegutachtungskommission des EVD in der Zeitschrift "Die Volkswirtschaft" 1943, Sonderheft 44, habe vor dem Krieg ein Jahreseinkommen von Fr. 4000.-- nur knapp ausgereicht, um die

wichtigsten Lebensbedürfnisse zu befriedigen; nach dem heutigen Stande der Lebenskosten entspreche das einem Jahreseinkommen von Fr. 6800.--. Löhne und Gehälter, die das Existenzminimum nicht deckten, beeinträchtigten und schädigten den Arbeitnehmer zwangsläufig in seiner Gesundheit und menschlichen Würde: Entweder könne er nicht genügend essen noch gesund wohnen und sich richtig kleiden, oder er müsse die Ruhe- und Erholungszeit für zusätzliche Arbeit verwenden und so Raubbau an seiner Leistungskraft und Gesundheit treiben, da bei der heutigen Arbeitsintensität der Achtstundentag nicht ohne Schädigung überschritten werden könne. Werde der Ausweg in Erwerbsarbeit der Ehefrau gesucht, zu der die volle Last der Haushaltsarbeit hinzukomme, so erwüchsen insbesondere für Mütter und Kinder schwerste gesundheitliche und andere Gefahren. In allen diesen Fällen leide auch die Persönlichkeit des Schaffenden, indem er zum blossen Arbeitstier erniedrigt werde. Auch würden durch ungenügende Entlöhnung Zustände gefördert, die der öffentlichen Sittlichkeit Abbruch täten. Der Mindestansatz von zwei Franken, der vom Sprecher

BGE 80 I 155 S. 160

des Regierungsrates als bescheiden bezeichnet worden sei, beschränke sich auf eine Höhe, die nach den Lebens- und Arbeitsbedingungen im Kanton Basel-Stadt unumgänglich sei, um einen minimalen Schutz des Arbeitnehmers vor gesundheitlichen und anderen Schäden zu garantieren. In Lohnverhandlungen der Berufsverbände würden Löhne unter Fr. 2.60 überhaupt nicht diskutiert. Die Beschränkung auf gewerbepolizeiliche Zwecke zeige sich auch darin, dass eine Heraufsetzung des Mindestansatzes nur bei Steigerung der Arbeitsintensität vorgesehen sei, nicht aber bei Erhöhung der Arbeitsergiebigkeit oder des allgemeinen Lohnniveaus, obwohl sie wirtschaftspolitisch auch dann angemessen wäre. In manchen Fällen, z.B. bei Familien mit Kindern, würde der geforderte Mindestansatz nicht ausreichen, weshalb eine Staffelung aufwärts zweckentsprechend wäre; die Initianten hätten indessen nicht alle diese Fälle zum voraus normieren wollen, bevor Erfahrungen dafür vorlägen, und sich auf die dringlichste Aufgabe des notwendigen Mindestansatzes beschränkt. Eine Differenzierung nach den Kenntnissen liesse sich gerade nicht gewerbepolizeilich rechtfertigen, sondern entspränge wirtschaftspolitischen Überlegungen; zudem sei sie nicht durch Gesetz, sondern durch freie Vereinbarung oder Gesamtarbeitsverträge zu regeln. Dass die Einschränkung der Handels- und Gewerbefreiheit durch die geforderten Mindestlöhne nicht unverhältnismässig sei, ergebe sich auch daraus, dass keine anderen Mittel genannt werden könnten, um denselben Zweck mit geringeren Einschränkungen zu erfüllen. Im Verhältnis zum Bundeszivilrecht seien die Mindestlohnvorschriften der Initiative durch Art. 6 ZGB gedeckt; denn sie widersprächen seinem Sinn und Geist nicht, schränkten sein Anwendungsgebiet nur aus haltbaren Gründen des öffentlichen Rechtes ein und sähen zur Durchsetzung keine zivilrechtlichen Mittel, sondern ausschliesslich Aufsicht, Zwang und Strafe vor. Die Vertragsfreiheit gelte auch bezüglich der Lohnfestsetzung nur in
BGE 80 I 155 S. 161

den Schranken des Gesetzes und falle dahin, wo nicht mehr bloss private, sondern darüber hinaus öffentliche Interessen berührt würden; ihre Einschränkung durch kantonale Vorschriften in Berücksichtigung öffentlicher Interessen widerspreche dem Bundeszivilrecht nicht...
C.- Der Regierungsrat von Basel-Stadt - der vom Grossen Rat eigens zu seiner Vertretung vor Bundesgericht ermächtigt wurde - beantragt Abweisung der Beschwerde.
Erwägungen

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1./2. - (Prozessuales).

3. § 28 Abs. 2 KV sieht ein Nichteintreten des Grossen Rates auf eine Initiative vor mit der Wirkung, dass der Entscheid darüber, ob dem Begehren Folge zu geben sei, den Stimmberechtigten anheimzustellen ist. Das war der Sinn des Grossratsbeschlusses vom 15. Oktober 1953, wodurch die Initiative für ein Gesetz über Mindestlöhne "unerheblich erklärt" wurde. Anders verhält es sich mit dem angefochtenen Beschlusse des Grossen Rates vom 14. Januar 1954, auf diese Initiative "wegen Unzulässigkeit nicht einzutreten". Die Parteien stimmen dahin überein, dass hierin kein Nichteintreten im Sinne von § 28 Abs. 2 KV liegt, sondern eine formelle Zurückweisung der Initiative mit der Folge, dass sie der Volksabstimmung nicht zu unterbreiten ist. Gerade hiegegen richtet sich die Beschwerde. Das Bundesgericht hat schon wiederholt entschieden, dass die zur Anordnung der Volksabstimmung über eine Initiative berufene Behörde befugt ist, neben dem Vorliegen der formellen Voraussetzungen für das Zustandekommen der Initiative auch deren inhaltliche Verfassungsmässigkeit zu prüfen und die Vorlegung an das Volk zu verweigern, wenn die Rechtssätze, deren Erlass angestrebt wird, der Verfassung widersprechen (BGE 61 I 173und 336, mit Bezug auf Basel-Stadt nicht publ. Urteil vom 13. September 1950 i.S. Scherrer, Erw. 3). Das Gleiche

gilt auch bezüglich des Widerspruchs zwischen

BGE 80 I 155 S. 162

einem vorgeschlagenen kantonalen Gesetz und dem Bundesrecht, da er ebenso die Ungültigkeit des kantonalen Gesetzes bewirkt wie seine Verfassungswidrigkeit (BGE 63 I 172). Die Beschwerdeführer anerkennen diese Befugnis des Grossen Rates; sie bestreiten lediglich, dass die Initiative für ein Gesetz über Mindestlöhne der Verfassung oder dem Bundeszivilrecht widerspreche.
4. Die Beschwerdeführer bestreiten mit Recht nicht, dass die Arbeitgeber durch die von der Initiative vorgesehene Verpflichtung zur Ausrichtung von Mindestlöhnen von zwei Franken je Stunde Dienstleistung in der Handels- und Gewerbefreiheit beschränkt werden. Diese Verpflichtung trifft zwar nicht nur Handel- und Gewerbetreibende, sondern auch andere Personen, welche Arbeitnehmer beschäftigen, und das Bundesgericht hat wiederholt erklärt, dass die Garantie des Art. 31 BV nur vor solchen staatlichen Einschränkungen schütze, die sich ausschliesslich gegen die Handel- und Gewerbetreibenden richten, nicht auch vor solchen, die gewisse Geschäfte und Handlungen ganz allgemein treffen, selbst wenn sie nicht gewerbsmässig vorgenommen werden (BGE 46 I 291,BGE 69 I 178Erw. 3). Das kann aber nicht gelten für Einschränkungen wie die hier in Frage stehenden, welche sämtliche Arbeitgeber, also die überwiegende Mehrheit aller Handel- und Gewerbetreibenden und damit sozusagen den gesamten Handel und das gesamte Gewerbe treffen. Die Initiative ist daher mit Art. 31 BV unvereinbar, wenn der Eingriff in die Handels- und Gewerbefreiheit, den sie zur Folge hat, den Rahmen einer nach Abs. 2 dieser Verfassungsbestimmung zulässigen gewerbepolizeilichen Massnahme überschreitet. Die Beschwerdeführer bestreiten das und machen geltend, der polizeiliche Charakter des Eingriffs ergebe sich daraus'dass ohne ihn die im Interesse der öffentlichen Ordnung und Gesundheit erlassenen Arbeiterschutzbestimmungen wirkungslos bleiben müssten. Bestimmte derartige Vorschriften, die ohne gesetzlichen Mindestlohn
BGE 80 I 155 S. 163

toter Buchstabe bleiben - wie etwa solche über Ferien ohne Lohnvergütung während derselben -, nennen die Beschwerdeführer nicht. Ihre Argumentation besteht in der allgemeinen Behauptung, mit einem Stundenlohn von weniger als zwei Franken könnte sich ein Arbeitnehmer nicht genügend ernähren und kleiden und nicht gesund wohnen, oder dann wäre er gezwungen, auf Kosten seiner Gesundheit in der Freizeit zusätzlicher Erwerbsarbeit nachzugehen; sie betrachten also die Garantie eines Existenzminimums an sich als eine gewerbepolizeiliche Massnahme. Es erscheint als zweifelhaft, ob das angeht und ob eine solche Garantie nicht vielmehr wirtschaftspolitischen Charakter hat, die angemessene Verteilung des Wirtschaftsproduktes betrifft. Diese Frage braucht indessen nicht entschieden zu werden; denn auch gewerbepolizeiliche Massnahmen sind mit Art. 31 BV nur insoweit vereinbar, als sie für die Wahrung der dadurch geschützten öffentlichen Interessen notwendig sind; der Eingriff des Staates muss im Verhältnis zum angestrebten Ziel bleiben (BGE 71 I 87und 256 und dort zitierte frühere Urteile). Die Behauptung der Beschwerdeführer, ein Stundenlohn von zwei Franken stelle das Existenzminimum dar, bei dessen Unterschreitung die Arbeitnehmer in Gesundheit und menschlicher Würde beeinträchtigt würden, ist durch nichts belegt. Sie stützen sich dafür einzig auf einen Bericht der Lohnbegutachtungskommission des EVD von 1943 (im Sonderheft 44 zu der Zeitschrift "Die Volkswirtschaft"), wonach schon vor dem zweiten Weltkrieg ein Jahreseinkommen von Fr. 4000.-- nur knapp zur Befriedigung der wichtigsten Bedürfnisse ausgereicht haben soll. Diesem Bericht lässt sich jedoch keine solche Feststellung entnehmen; er verzichtet bewusst auf die ziffermässige Berechnung von Existenzminima und beschränkt sich auf die Aufstellung von Richtsätzen für die Lohnanpassung an die Teuerung (S. 10), insbesondere für Familien mit niedrigem Einkommen und kinderreiche Familien; dabei geht er nie vom Lohn des Einzelnen, sondern stets vom
BGE 80 I 155 S. 164

Familieneinkommen aus. Die Initiative dagegen setzt einen einheitlichen Mindestlohn für jeden einzelnen Arbeiter fest, ohne Unterschied von Alter, Geschlecht und Familienstand, Funktion, Ausbildung und Leistung. Praktisch wird dieser Mindestlohn vor allem für Jugendliche mit Anfängerlöhnen und Ledige ohne Familienzulagen in Frage kommen. Gerade bei diesen kann aber keine Rede davon sein, dass ein Stundenlohn von zwei Franken - der bei 48 Stunden einem Wochenlohn von Fr. 96.- und bei 50 Arbeitswochen einem Jahreslohn von Fr. 4800.-- entspricht - das Existenzminimum darstelle. Selbst wenn der Zusammenhang zwischen ausreichender Entlöhnung und der Verwirklichung der Arbeiterschutzbestimmungen im Sinne der Beschwerdeführer bejaht und gestützt darauf die "Sicherung existenzminimaler Lohnansätze" als gewerbepolizeiliche Massnahme anerkannt würde, so würde das vorgeschlagene Gesetz gegen den Grundsatz der Verhältnismässigkeit solcher Massnahmen verstossen; denn ein ohne nähere Voraussetzungen

allgemein vorgeschriebener Mindestlohn von zwei Franken je Stunde Dienstleistung geht weit über das hinaus, was zur Erreichung jenes Zieles notwendig wäre. Die Initiative ist daher mit Art. 31 BV nicht vereinbar, weil ihr Inhalt die Handels- und Gewerbefreiheit verletzt.
5. Da die Initiative mit Recht wegen Verfassungswidrigkeit als unzulässig erklärt wurde, braucht nicht untersucht zu werden, ob sie auch das Bundeszivilrecht verletze.
Dispositiv

Demnach erkennt das Bundesgericht:
Die Beschwerde wird abgewiesen.