

Rechtsgutachten zum «Mindestlohn in der Stadt Schaffhausen im Kontext der nationalen Entwicklungen zu kommunalen und kantonalen Mindestlöhnen und insbesondere vor dem Hintergrund der Verwaltungsgerichtsurteile für Zürich und Winterthur»

verfasst von Kurt Pärli, Nussbaumstrasse 26, 3006 Bern

Professor für Soziales Privatrecht an der Juristischen Fakultät der Universität Basel

im Auftrag der Gewerkschaft UNIA

Bern, 1. September Juli 2025

Inhaltsverzeichnis

I) Einleitung	1
1. Entwicklungen der Mindestlohnbestimmungen beim Bund und in den Kantonen	1
2. Kommunale Mindestlohninitiativen.....	3
3. Bundesgerichtliche «Mindestlohnrechtsprechung»	5
4. Politische Vorstöße gegen kantonale und kommunale Mindestlöhne	6
II) Fragestellung und methodisches Vorgehen	8
III) Die Mindestlohnregelungen in Zürich und Winterthur und ihre gerichtliche Beurteilung	9
1. Stadt Zürich	9
2. Stadt Winterthur	11
3. Die Entscheidung des Bezirksrates Zürich.....	13
4. Urteile des Verwaltungsgericht Zürich.....	14
5. Analyse und Kritik der Urteile	16
5.1 Minderheitsposition des Gerichts	16
5.2 Einschätzungen in verschiedenen Rechtsgutachten	17
5.3 Zusätzliche Überlegungen	20
IV) Die Mindestlohninitiative der Stadt Schaffhausen	21
1. Vorbemerkungen	21
2. Materielle Prüfung des Initiativtextes.....	21
2.1 Initiative und Initiativtext	21
2.2 Zweck und Höhe des Mindestlohnes.....	23
2.3 Geltungsbereich	23
2.4 Kontrolle und Kontrollorgan	24
2.5 Bussen	25
3. Kompetenz der Stadt Schaffhausen für den Erlass von Mindestlohnbestimmungen.....	27
3.1 Aufgabenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden im Allgemeinen	27
3.2 Grundrechtliche, soziale und sozialpolitische Bestimmungen in der Kantonsverfassung.....	29
3.3 Zweck und sachlicher Geltungsbereich des kantonalen Sozialhilfegesetzes	31
V) Zusammenfassende Beantwortung der Gutachtensfragen.....	32

I) Einleitung

1. Entwicklungen der Mindestlohnbestimmungen beim Bund und in den Kantonen

- 1 Auf **nationaler Ebene** wurde die Einführung eines Mindestlohnes im Jahre 2014 vom Souverän deutlich abgelehnt (76.3 Prozent sowie alle Kantone stimmten dagegen).¹ Der Eindruck, dass auf nationaler Ebene keine Vorschriften über die minimale Entlohnung existieren und die Lohnvereinbarung auf der Grundlage der Privatautonomie und der Vertragsfreiheit basiert, täuscht indes. So hat der Bundesgesetzgeber im Zusammenhang mit den flankierenden Massnahmen zur Abfederung der Auswirkungen der Personenfreizügigkeit im Rahmen des Freizügigkeitsabkommens (FZA²) mit Art. 360a – 360f Obligationenrecht (OR³) eine **gesetzliche Grundlage für die Schaffung von Mindestlöhnen in Normalarbeitsverträgen** (NAV) geschaffen. «NAV-Mindestlöhne» werden je nach Geltungsbereich vom Bund oder den Kantonen erlassen.⁴ Das Entsendegesetz (EntsG⁵) sieht vor, dass entsandten Arbeitnehmenden die in einem allgemeinverbindlich erklärten GAV und in Bundesgesetzen vorgesehenen Mindestlöhne zu gewähren sind.⁶ Gemäss Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG⁷) ist die Einhaltung von «orts- berufs- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen» eine der Voraussetzungen für den Erhalt einer ausländerrechtlichen Arbeitsbewilligung.⁸ Weiter sieht das **Beschaffungsrecht** vor, dass die Vergabe öffentlicher Aufträge nur an Unternehmungen erlaubt ist, welche die in der Branche geltenden Arbeits- und **Lohnbedingungen einhalten**.⁹
- 2 Auf kantonaler (und kommunaler¹⁰) Ebene stiess und stösst die **Einführung von Mindestlohnbestimmungen** vermehrt auf **Zustimmung**.¹¹ So hiess die Neuenburger

¹ Bundesblatt (BBl) 2024 621, 6125.

² Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (FZA) vom 21. Juni 1999, SR 0.141.112.681.

³ Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht) vom 30. März 1911, SR 220.

⁴ Bislang wurden auf Bundesebene lediglich NAV-Mindestlohn für den Bereich «Hauswirtschaft» eingeführt (Verordnung über den Normalarbeitsvertrag für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Hauswirtschaft, SR 221.215.329.4). Auf kantonaler Ebene haben nur die Kantone Basel-Stadt, Genf, Neuenburg, Jura, Tessin, Waadt und Wallis von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. Siehe zum Ganzen DENIS G.HUMBERT, Der gerechte Lohn, eine arbeitsrechtliche Einordnung (Schranken der Lohnfestsetzungsfreiheit), Anwaltsrevue 2022 S. 407 ff., 414.

⁵ Bundesgesetz über die flankierenden Massnahmen bei entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und über die Kontrolle der in Normalarbeitsarbeitsverträgen vorgesehenen Mindestlöhne (Entsendegesetz, EntsG) vom 8. Oktober 1999, SR 832.20.

⁶ Siehe dazu PÄRLI, KURT, in: Entsendegesetz (EntsG), 2. Aufl., Bern 2022, Art. 2 Minimale Arbeits- und Lohnbedingungen N 24.

⁷ Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG), SR 142.20.

⁸ Art. 22 AIG.

⁹ Siehe dazu ausführlich: PÄRLI KURT, Arbeitsrecht im öffentlichen Beschaffungswesen, Inhalt und Auswirkungen der (revidierten) Bestimmungen im BöB und in der IVöB, in : Zufferey/Beyeler/Scherler (édit.), Aktuelles Vergaberecht 2022 – Marchés publics 2022, Zurich/Genève 2022, S. 147 ff.

¹⁰ Siehe dazu unten, Rz. 5 ff.

¹¹ Siehe dazu ausführlich MAHON PASCAL, Salaire minimum cantonal et conventions collectives étendues : l'étonnante histoire de la motion Etlin, in : Newsletter DroitDuTravail.ch du 24 octobre 2024 de l'Université de Neuchâtel.

Stimmbevölkerung schon 2011 eine Verfassungsänderung gut, die den Gesetzgeber verpflichtet, einen kantonalen Mindestlohn einzuführen.¹² Die Umsetzung erfolgt mit der Aufnahme entsprechender Bestimmungen im kantonalen Gesetz über Beschäftigung und Arbeitslosenversicherung.¹³ Nach dem Kanton Neuenburg folgten Mindestlohnregelungen in den Kantonen Jura (2017¹⁴), Genf (2018¹⁵), Tessin (2019¹⁶) und Basel-Stadt (2021¹⁷). In den Kantonen Freiburg¹⁸ und Waadt¹⁹ sind Volksinitiativen hängig. Jüngst hat eine knappe Mehrheit im Kanton Basel-Landschaft eine Mindestlohninitiative abgelehnt.²⁰ Klarer fiel das Veto gegen Mindestlöhne im Kanton Solothurn aus.²¹ Überaus deutlich (80%) fiel 2014 die Ablehnung einer Mindestlohninitiative im Kanton Wallis aus.²² Im Kanton Wallis wurde nichtsdestotrotz Ende 2024 wiederum eine Volksinitiative für einen Mindestlohn eingereicht.²³

- ³ Bei den heute in fünf Kantonen geltenden Mindestlohnerlassen zeigen sich einige **Unterschiede** beim **Anwendungs- und Geltungsbereich**. Besonders wichtig ist: Der kantonale Mindestlohn in den Kantonen Basel-Stadt, Jura und Tessin findet **keine Anwendung**, wenn für das fragliche Arbeitsverhältnis ein **Mindestlohn** in einem (allgemeinverbindlich erklärten²⁴) **GAV** verankert ist. Lediglich in den Kantonen **Genf und Neuenburg** ist vorgesehen, dass der kantonale Mindestlohn auch **einem allgemein verbindlich erklärten GAV** vorgeht. Der Vollständigkeit halber ist an dieser Stelle festzuhalten, dass kantonale Mindestlöhne jeweils auf dem ganzen Kantonsgebiet anwendbar sind, wobei erforderlich ist, dass die Arbeitnehmenden ihre Arbeitsleistung «gewöhnlich auf dem Kantonsgebiet» erbringen (so die Regelung in Basel-Stadt²⁵).

¹² Art. 34a der Neuenburger Verfassung, RS-NE 101. Die Änderung der kantonalen Verfassung wurde von Bundesrat und Parlament ohne Einwände gutgeheissen,

¹³ Art. 32a bis 32e des «Loi sur l'emploi et l'assurance-chomage (LEmpl, SR-NE 813.10), Mindestlohn CHF 20.77.

¹⁴ Jura; «Loi sur le salaire minimum cantonale» und «l'ordonnance d'exécution de la loi sur le salaire minimale cantonal, SR 822.41 und 822.411, Mindestlohn CHF 21.40.

¹⁵ Genève ; Loi cantonale sur l'inspection et les relations du travail (LIRT, J 1 05, Arrêt relatif aux salaire minimum cantonal , J 1 05.03 (Mindestlohn 2025 : CHF 24.48).

¹⁶ Legge sul alario minimo, 822.41, Regolamento della legge cantonale sul salario minimo (RLSM), 843.610 und Decrete executivo concernente il salario minimo organico per settore economico, 843.62 (Mindestlohn 2025 zwischen CHF 19.67 und 21.31).

¹⁷ Gesetz über den kantonalen Mindestlohn vom 13. Januar 2021, SG 812.200, Verordnung über den kantonalen Mindestlohn, SG 812.210 (Mindestlohn 2025: CHF 22.--).

¹⁸ Zum aktueller Stand siehe: <https://www.swissinfo.ch/ger/freiburger-grosser-rat-gegen-mindestlohn-initiative/89577537> (zuletzt besucht am 7.8.2025).

¹⁹ Siehe zu den beiden Initiativen: <https://www.salaire-minimum-vaud.ch/initiatives/> (zuletzt besucht am 7.8.2025).

²⁰ Eine knappe Mehrheit (51,45 Prozent) war gegen den Mindestlohn ,siehe das Ergebnis: <https://abstimmungen.bl.ch/vote/ct-13-110/entities> (zuletzt besucht am 7.8.2025).

²¹ Mehr als 58 Prozent stimmten dagegen, siehe das Ergebnis: <https://www.srf.ch/news/schweiz/abstimmungen-9-februar-2025/abstimmung-kanton-solothurn-klares-nein-zum-solothurner-mindestlohn> (zuletzt besucht am 7.8.2025).

²² Siehe dazu: <https://www.srf.ch/news/schweiz/abstimmungen-vs-kein-kantonaler-mindestlohn-im-wallis> (zuletzt besucht am 11.08.2025).

²³ Siehe dazu: <https://www.rts.ch/info/regions/valais/14619165-linitiative-valaisanne-pour-un-salaire-minimum-a-4000-francs-a-abouti.html> (zuletzt besucht am 29.08.2025).

²⁴ Im Kanton Tessin (Art. 3 Abs. 1 lit. i des Gesetzes, siehe Fn 16) und im Kanton Jura (Art. 3 Abs. 3 lit. a und b des Gesetzes, siehe Fn 14)) ist nicht erforderlich, dass sich eine Lohnbestimmung in einem allgemein verbindliche erklärten GAV befindet, es genügt eine Lohnbestimmung in einem «gewöhnlichen» GAV. Anders ist die Rechtslage in Basel-Stadt, geht eine GAV-Bestimmung dem kantonalen Mindestlohn nur vor, wenn sie allgemeinverbindlich erklärt ist (§ 2 Abs. 2 lit. h Mindestlohnlohgesezt BS, siehe Fn 17). Auch in einem NAV obligatorisch erklärte Mindestlöhne gehen den kantonalen Mindestlöhnen vor.

²⁵ § 2 der Verordnung zum Mindestlohn Basel-Stadt.

Alle kantonalen Mindestlohnerlasse sehen vor, dass die Einhaltung der Mindestlohnvorschriften kontrolliert und die Nichteinhaltung sanktioniert wird. Gemeinsam ist allen kantonalen Mindestlohngesetzen überdies der explizite oder implizite Gesetzeszweck «Vermeidung von Armut trotz Arbeit».²⁶

- ⁴ Bislang hat sich die Frage noch nicht gestellt, ob in einem Kanton mit einem kantonalen Mindestlohn eine Gemeinde berechtigt wäre, auf ihrem Territorium zusätzlich einen kommunalen Mindestlohn vorzusehen. Die bisherigen Initiativen für kommunale Mindestlöhne wurden allesamt in Kantonen eingereicht, in denen es keinen kantonalen Mindestlohn gibt.

2. Kommunale Mindestlohninitiativen

- ⁵ Inspiriert durch die Entwicklung in den Kantonen wurden in den Städten Zürich²⁷ und Winterthur²⁸ im Jahre 2023 auf dem Wege von Volkabstimmungen Mindestlöhne auf kommunaler Ebene angenommen. Abgelehnt wurde eine Mindestlohninitiative in der Stadt Kloten.²⁹ Ob die Bestimmungen in **Zürich und Winterthur** in Kraft treten werden, ist **ungewiss**. Das **Verwaltungsgericht Zürich** hiess in beiden Fällen Beschwerden gegen die Erlasse gut.³⁰ Die Gemeinden Zürich und Winterthur haben gegen den Entscheid des Verwaltungsgerichts jeweils **Beschwerden an das Bundesgericht** eingereicht. Die Verfahren sind aktuell (August 2025) hängig.³¹
- ⁶ In den Städten Bern und Biel wurden Mindestlohninitiativen eingereicht³² und von den zuständigen städtischen Behörden als gültig erachtet.³³ Wirtschaftsverbände reichten

²⁶ Somit werden mit den Erlassen keine wirtschaftlichen, sondern sozialpolitische Ziele verfolgt. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung steht dies im Einklang mit der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen, siehe dazu unten, Rz. 10 ff-

²⁷ Stadt Zürich, Verordnung über den Mindestlohn vom 1. März 2023 (Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Ein Lohn zum Leben», weitere Informationen hier: <https://www.stadt-zuerich.ch/de/lebenslagen/unterstuetzung-und-beratung/finanzielle-unterstuetzung/mindestlohn.html> (zuletzt besucht am 7.8.2025).

²⁸ Stadt Winterthur, siehe die ausführliche Dokumentation hier: <https://stadt.winterthur.ch/themen/leben-in-winterthur/arbeit-steuer/mindestlohn-in-winterthur> (zuletzt besucht am 7.8.2025).

²⁹ Siehe https://www.kloten.ch/abstimmungen/termine/4632008#abstimmung_265703 (zuletzt besucht am 7.8.2025).

³⁰ Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, AN.2024.00001, Urteil vom 17. September 2024 (Stadt Zürich) und AN.2024.00002, Urteil vom 17. September 2024 (Stadt Winterthur).

³¹ Siehe eine ausführliche Analyse und Kritik der Urteile des Verwaltungsgericht unten, Rz. 31 ff.

³² Initiative «Ein Lohn zum Leben. Für einen Mindestlohn in der Stadt Bern», siehe <https://www.epublikation.ch#!/search/publications/detail/15e64b78-de6e-4591-a140-41d55aa49cbe> und in der Stadt Biel: <https://vereinfair.ch/wp-content/uploads/2024/05/LZL-Biel-Unterschriftenbogen-DE-FR-Stempel.pdf> (je zuletzt besucht am 7.8.2025).

³³ Für die Initiative in Bern siehe https://www.bern.ch/mediencenter/medienmitteilungen/aktuell_ptk/mindestlohn-initiative-ist-gueltig und in Biel siehe <https://www.biel-bienne.ch/de/details.html/1434/news/5472/newsarchive/1> (je zuletzt besucht am 7.8.2025).

gegen diese Entscheide sowohl in Biel³⁴ als auch in Bern³⁵ Beschwerden ein.³⁶ Die Verfahren sind aktuell (Ende August 2025) noch nicht abgeschlossen.³⁷

- ⁷ Auch in der Stadt Luzern wurde am 28. März 2023 eine Volksinitiative mit dem Titel «Existenzsichernde Löhne jetzt!» in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs für ein Reglement über den sozialpolitischen Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer eingereicht.³⁸ Der Stadtrat Luzern (Exekutive) kommt in seiner Analyse der Initiative zum Ergebnis, aus rechtlicher Sicht spreche nichts gegen die Gültigkeit des Volksbegehrens. Die Anforderungen «Einheit der Materie», «Durchführbarkeit» und «Vereinbarkeit mit dem übergeordneten Recht» wären erfüllt.³⁹ Der Grosse Stadtrat des Kantons Luzern (Legislative) kommt zum gleichen Ergebnis und nahm die Mindestlohninitiative mit knapper Mehrheit (24 zu 23 Stimmen) an.⁴⁰ Das Referendum gegen diesen Entscheid⁴¹ ist nicht zustande gekommen.⁴² Der Stadtrat von Luzern verabschiedete am 28. Mai 2025 die «Verordnung zum Reglement über den sozialpolitischen Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (Mindestlohnverordnung). Die Verordnung wird am **1. Januar 2026** in Kraft treten.⁴³ Allerdings regt sich auf **politische Ebene Widerstand**. Auf kantonaler Ebene wurde im März 2025 eine Motion eingereicht, die im Ergebnis Gemeinden die Einführung von Mindestlöhnen verbieten will.⁴⁴ Die Regierung des Kantons Luzern äussert sich positiv zum Anliegen der Motion.⁴⁵
- ⁸ In der Stadt Schaffhausen wurde am 29. Oktober 2024 eine städtische Volksinitiative «Ein Lohn zum Leben (Mindestlohninitiative)» eingereicht.⁴⁶ Aktuell (August 2025) steht die Bearbeitung des Volksbegehrens durch die Behörden noch aus. Die vertiefte Analyse des Initiativtextes erfolgt weiter unten.⁴⁷

³⁴ Siehe https://www.bern-cci.ch/files/sektion-biel-jura/medienmitteilungen/Mindest%C3%B6hne/2025-05-23_Medienmitteilung_Mindestlohninitiative-Biel.pdf (zuletzt besucht am 11.08.2025).

³⁵ Siehe https://www.bern.ch/mediencenter/medienmitteilungen/aktuell_ptk/beschwerde-gegen-mindestlohn-initiative-eingegangen (zuletzt besucht am 11.08.2025)

³⁶ Der Instanzenzug geht vorerst an das Regierungsstatthalteramt, danach ans kantonale Verwaltungsgericht und schliesslich ans Bundesgericht. Allgemein zum Rechtsschutz gegen kantonale und kommunale Volksinitiativen bei PEDRETTI RAMONA, Die Vereinbarkeit von kantonalen Volksinitiativen mit höherrangigem Recht, ZBI 118/2017 S. 299 ff., 315.

³⁷ Betreffend der Mindestlohninitiative in der Stadt Bern hat die zuständige Regierungstatthalterin die Gültigkeit bejaht, siehe: <https://www.rsta.dij.be.ch/de/start/ueber-uns/regierungsstatthalteramter/bern-mittelland.html?newsID=a18f0d38-65c8-48fa-8bd6-035dd8f38d0f>. Der Entscheid kann ans Verwaltungsgericht weitergezogen werden (zuletzt besucht am 26.08.2025).

³⁸ Siehe https://www.stadtlu.zern.ch/_rtr/information_2079772 (zuletzt besucht am 11.08.2025).

³⁹ Siehe Bericht und Antrag 5 an den Grossen Stadtrat von Luzern vom 16. Mai 2024 (Fn 38).

⁴⁰ Siehe <https://www.stadtlu.zern.ch/projekte/weitereprojekte/80830> (zuletzt besucht am 11.08.2025).

⁴¹ Siehe https://www.wvl.ch/wirtschaftsverband-stadt-luzern/attachments/pdf/referendumsbogen_mindestlohn.pdf (zuletzt besucht am 11.08.2025)

⁴² <https://www.zentralplus.ch/politik/mindestlohn-in-luzern-referendum-ist-gescheitert-2675771/> (zuletzt besucht am 11.08.2025)

⁴³ Zum Verordnungstext: https://www.stadtlu.zern.ch/_docn/5789602/Verordnung_zum_Reglement_%C3%BCber_den_sozialpolitische.pdf (zuletzt besucht am 11.08.2025).

⁴⁴ Siehe <https://www.lu.ch/-/klu/ris/cdws/document?fileid=4bc1a4049f2c4c268cbca3e5f1291490> (zuletzt besucht am 11.08.2025).

⁴⁵ Siehe <https://www.lu.ch/-/klu/ris/cdws/document?fileid=8ba19789a7a546fdbe61c711d9408e0b> (zuletzt besucht am 11.08.2025)

⁴⁶ Siehe <https://www.stadt-schaffhausen.ch/geschaefte-legislative/2289526> (zuletzt besucht am 11.08.2025).

⁴⁷ Siehe unten, Rz. 47 ff.

3. Bundesgerichtliche «Mindestlohnrechtsprechung»

- ⁹ Das Bundesgericht beschäftigte sich bereits **mehrere Male mit kantonalen Mindestlöhnen**. Im Jahre 2010 prüfte es die Zulässigkeit eines kantonalen Mindestlohnes in Genf und kam Schluss, das Genfer Kantonsparlament habe die entsprechende Volksinitiative zu Unrecht als ungültig erklärt.⁴⁸ Im Kanton Jura weigerte sich das Kantonsparlament auf einen von der Regierung vorgelegten Entwurf für ein Mindestlohngebot einzutreten, was schliesslich vom Bundesgericht im März 2017 als unzulässig qualifiziert wurde.⁴⁹
- ¹⁰ In einem **Grundsatzentscheid** zum **Neuenburger Mindestlohngesetz**⁵⁰ hielt das Bundesgericht im Juli 2017 fest, zwar sei das Bundeszivilrecht (Art. 122 BV) im Bereich des Arbeitsrechts abschliessend, dies schliesse aber öffentlich-rechtliche Regelungen nicht aus.⁵¹ Gestützt auf Art. 110 BV habe der Bundesgesetzgeber im Arbeitsgesetz (ArG) Bestimmungen zum Arbeitsschutz erlassen. Dies hindere indes die Kantone nicht daran, Regelungen zur Verfolgung anderer öffentlicher Interessen zu erlassen, die indirekt einen «arbeitnehmerschützenden» Effekt verfolgen.⁵² Soweit **kantonale Mindestlöhne ein sozialpolitisches Motiv** bezwecken (Vermeidung von «Working Poor»)⁵³ und sich betragsmässig in der Höhe der Existenzminima der Ergänzungsleistungen bewegen⁵⁴, liegt gemäss Bundesgericht weder ein Verstoss den Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit (Art. 94 BV)⁵⁵ noch ein unzulässiger Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) vor.⁵⁶ Auch die Koalitionsfreiheit (Art. 28 BV) wird durch kantonale Mindestlöhne nicht verletzt.⁵⁷
- ¹¹ Auch im Kanton **Tessin** wurde der Mindestlohn mit juristischen Mitteln bekämpft. Das **Bundesgericht** bestätigte dabei seine «**Neuenburger-Rechtsprechung**». ⁵⁸ Die Bundesverfassung belasse den Kantonen Raum für Bestimmungen zu Mindestlöhnen, soweit diese einem sozialpolitischen und nicht wirtschaftspolitischen Zweck dienten. Mindestlöhne können von den Kantonen als Instrument der Armutsbekämpfung (und somit als sozialpolitische Massnahme) eingeführt werden. Bedingung sei, dass die Höhe der

⁴⁸ BGer 1C 357/2009 vom 8. April 2010.

⁴⁹ BGer 1C_470/2016 vom 10. März 2017.

⁵⁰ BGer 2C_774/2014 vom 21. Juli 2017, das Urteil wurde teilweise in BGE 143 I 403 veröffentlicht (Deutsche Übersetzung in der Praxis (Pra) 106 (2017), Nr. 100).

⁵¹ BGE 143 I 403, E. 7.1-7.4.

⁵² BGE 143 I 403, E. 7.5.

⁵³ BGE 143 I 403, E. 7.5.3.

⁵⁴ BGE 143 I 403, E. 5.4.3.

⁵⁵ BGE 143 I 403, E. 5.1-5.5.

⁵⁶ BGE 143 I 403, E. 5.6 – 5.7.

⁵⁷ BGE 143 I 403, E.6.

⁵⁸ BGer 2C_302/2020 und 2C_306/2020 vom 11. November 2021.

Mindestlöhne nahe am sozialversicherungs- und sozialhilferechtlichen Existenzminimum läge.⁵⁹ Unter diesen Voraussetzungen würden Mindestlöhne weder gegen den Vorrang des Bundesrechts noch gegen die Wirtschaftsfreiheit und auch nicht gegen das Binnenmarktgesezt verstossen.⁶⁰

4. Politische Vorstösse gegen kantonale und kommunale Mindestlöhne

- ¹² Im Rahmen der Umsetzung der «Motion Ettlin»⁶¹ hat der Bundesrat am 13. Dezember 2024 dem Parlament die «Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen» vorgelegt.⁶² Der Bundesrat schlägt vor, die Anliegen der Motion – Vorrang von Mindestlöhnen in allgemein verbindlich erklärten GAV vor kantonalen Mindestlöhnen - durch eine Anpassung des Bundesgesetzes über die Allgemeinverbindlicherklärung (AVEG) zu ändern. Konkret soll Art. 1 AVEG mit einem neuen Absatz 4 mit folgendem Inhalt ergänzt werden:

⁴ Die Mindestlohnbestimmungen eines allgemein verbindlich erklärten Gesamtarbeitsvertrages gegen anderslautenden Bestimmungen des kantonalen Rechts vor.

- ¹³ Zusätzlich soll Art. 2 Ziffer 4 ergänzt werden:

Art. 2
Die Allgemeinverbindlicherklärung darf nur unter folgender Voraussetzung angeordnet werden:
1. (...)
4. Der Gesamtarbeitsvertrag darf die Rechtsgleichheit nicht verletzen und, unter Vorbehalt von Art. 358 des Obligationenrechts, dem zwingenden Recht des Bundes und der Kantone nicht widersprechen; *Bestimmungen über Mindestlöhne können allgemein verbindlich erklärt werden, auch wenn sie zwingendem Recht der Kantone widersprechen* (Hervorhebung durch den Verfassen, die kursive Teil wäre neu).

- ¹⁴ In der Sommersession 2025 hat der Nationalrat dem Entwurf des Bundesrates zugestimmt.⁶³ Der Nichteintretensantrag sowie der Antrag, den Entwurf zurückzuweisen und den Bundesrat zu beauftragen, dem Parlament eine Verfassungsänderung vorzuschlagen, wurde abgelehnt.⁶⁴ Das Geschäft wird noch vom Ständerat behandelt werden.
- ¹⁵ Es ist hier nicht der Ort, den Beschluss des Nationalrates ausführlich rechtswissenschaftlich zu würdigen. Festzuhalten ist indes immerhin, dass eine **Änderung** des **AVEG** in der jetzt vorliegenden Form die bislang geltende **Normenhierarchie** im

⁵⁹ BGer 2C_302/2020 und 2C_306/2020 vom 11. November 2021, E. 8.1 und 8.5.1.

⁶⁰ BGer 2C_302/2020 und 2C_306/2020 vom 11. November 2021, E. 8.

⁶¹ Motion Ettlin, Geschäfts-Nr. 20.4738 «Sozialpartnerschaft vor umstrittenen Eingriffen schützen».

⁶² Botschaft Änderung AVEG, BBI 2025 124.

⁶³ Nationalrat, Sommersession 2025, Geschäft Nr. 20.096, die Zustimmung erfolgte mit 109 zu 76 Stimmen.

⁶⁴ Siehe die Debatte hier: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=68457> (zuletzt besucht am 11.08.2025).

schweizerischen Arbeitsrecht fundamental **verändern** würde.⁶⁵ Das Konzept der Normenhierarchie basiert auf dem Grundsatz, dass zwingende Bestimmungen auf dem Wege eines Vertrages nur zu Gunsten der Arbeitnehmenden abgeändert werden dürfen. Die Grundsatz des Vorrangs zwingenden Rechts ergibt sich allein schon aus den Art. 19/20 OR (Ein Vertrag der gegen die öffentliche Ordnung verstößt, ist nichtig). Spezifisch arbeitsrechtlicher Natur ist das **Günstigkeitsprinzip**; Abweichungen zu zwingenden Bestimmungen sind zulässig, soweit sie für die Arbeitnehmenden günstiger sind. Die Reform des AVEG kehrt dieses **Prinzip auf den Kopf**. Auch verfassungsrechtlich ist die AVEG-Änderung höchst problematisch, da durch die Bundesverfassung garantierte kantonale Kompetenzen durch den Bundesgesetzgeber ausgehebelt werden.⁶⁶ Auch Art. 6 ZGB, Vorrang des kantonalen öffentlichen Rechts vor dem Bundeszivilrecht, kann gegen die geplante AVEG-Änderung ins Feld geführt werden.⁶⁷

- ¹⁶ Solte auch der Ständerat der AVEG-Reform zustimmen und ein allfälliges Referendum abgelehnt werden, würde dies nach aktueller Rechtslage «nur» die Kantone Neuenburg und Genf betreffen. Hier sehen die Mindestlohngesetze vor, dass der kantonale Mindestlohn auch einem allgemein verbindlich erklärten GAV vorgeht.⁶⁸
- ¹⁷ Im vorliegenden Zusammenhang stellt sich die Frage, ob die (geplante) **Änderung des AVEG** auch Auswirkungen auf **kommunale Mindestlöhne** hat. Die Antwort liegt auf der Hand. Unter «kantonalem Recht» im Sinne von Art. 1 Abs. 4 AVEG ist auch ein kommunaler Mindestlohn zu verstehen. Gleches gilt auch für den Begriff «zwingendes Recht der Kantone» nach Art. 2 Ziff. 4 AVEG. Die Kompetenzen der Gemeinden zum Erlass eines Mindestlohnes werden durch das kantonale Recht definiert. Aus diesem Grund erachtet es der Bundesrat auch als entbehrlich, die kommunalen Mindestlöhne im revidierten AVEG ausdrücklich zu erwähnen.⁶⁹ Damit steht fest: Der **kommunale Mindestlohn** in der Stadt Luzern würde durch einen **tieferen Mindestlohn** auf der Grundlage eines **allgemeinverbindlich erklärten GAV** verdrängt. Gleches gilt für die Mindestlöhne in den Städten Zürich und Winterthur, soweit diese je nach Ausgang der bundesgerichtlichen Verfahren⁷⁰ überhaupt zur Anwendung gelangen.⁷¹

⁶⁵ Dieser Ausfassung ist auch der Bundesrat, der sich gegen die Motion «Ettlin» ausspricht, siehe die kritischen Bemerkungen in der Botschaft zur Änderung des AVEG (BBI 2025 113), insbesondere 2.2 und 2.3 und 7.1.

⁶⁶ Siehe zum Ganzen auch Mahon (Fn 11), Rz. 36 ff.

⁶⁷ Eine behördliche Allgemeinverbindlicherklärung ändert am grundsätzlich **privatrechtlichen Charakter eines GAV** nichts, siehe dazu mit weiterführenden Hinweisen BGE 143 I 403, E. 7.3.2

⁶⁸ Siehe dazu oben, Rz. 3.

⁶⁹ Botschaft zur Änderung des AVEG (BBI 2025 113), 2.3 und 4.2.

⁷⁰ Siehe oben, Fn 30 und ausführlich unten, Rz. 31 ff.

⁷¹ Der Vorrang des AVEG würde sämtlicher städtischen Mindestlohnprojekte betreffen.

II) Fragestellung und methodisches Vorgehen

- ¹⁸ Der Entscheid über die Gültigkeit der Volksinitiative «Ein Lohn zum Leben» in der Stadt Schaffhausen steht noch aus. In diesem Zusammenhang sind die folgenden Fragen gutachterlich zu klären:
- 1 Verfügt die Stadt Schaffhausen über die Möglichkeit, auf ihrem Gebiet einen Mindestlohn im Sinne der Initiative festzulegen?
 - 2 Wie sind die einzelnen Bestimmungen im Initiativtext rechtlich zu beurteilen, insbesondere die Möglichkeit des Erhebens von Bussen gemäss Art. 9 des Initiativtextes?
 - 3 Ist die Initiative für gültig zu erklären oder ist sie bzw. sind Teile davon für ungültig zu erklären?
- ¹⁹ Zur Beantwortung der Gutachtensfragen ist vorab auf die ausführlichen Erörterungen in der Einleitung abzustützen. Entscheidend ist insbesondere, dass gemäss gefestigter Rechtsprechung des Bundesgerichts kantonale Mindestlöhne als sozialpolitisches Instrument bundesverfassungsrechtlich zulässig sind. Hierzu sind weitere Ausführungen entbehrlich. Der Fokus der rechtlichen Analyse wird deshalb auf das Recht des Kantons und dasjenige der Stadt Schaffhausen gerichtet. In die Untersuchung werden auch die Rechtsgutachten zur Zulässigkeit der Mindestlohninitiativen in den Städten Zürich⁷², Kloten, Winterthur⁷³, Luzern⁷⁴ sowie Bern und Biel⁷⁵ einbezogen. Diese Gutachten kamen allesamt zum Schluss, dass kommunale Mindestlöhne weder gegen Bundesrecht noch gegen kantonales Recht verstossen würden. Das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich indes kam in seinen Zürich und Winterthur betreffenden Urteilen zu einem anderen Schluss. Vor diesem Hintergrund liegt es nahe, als nächsten Schritt die Urteile des Zürcher Verwaltungsgerichts zu analysieren. Aufbauend auf diese Analyse und gegebenenfalls Kritik kann danach der konkrete Initiativtext für einen Mindestlohn in der Stadt Schaffhausen geprüft werden.

⁷² GEISER THOMAS/KIESER UELI, Gutachten zu Fragen der Verankerung eines Mindestlohnes nach dem Recht des Kantons Zürich, zu Handen Gewerkschaftsbund Kanton Zürich (nicht via Internet zugänglich).

⁷³ UHLMANN FELIX, STALDER BEAT, WILHELM, Gutachten betreffend Gültigkeit der Volksinitiative «Ein Lohn zu Leben», Quelle: https://www.stadt-zuerich.ch/content/dam/web/de/lebenslagen/unterstuetzung-und-beratung/dokumente/mindestlohn/strb-nr-0417_2021-Beilage.pdf, zuletzt besucht am 11.08.2025.

⁷⁴ UHLMANN FELIX, FLEISCHMANN FLORIAN, TSCHIRKY NICOLE, Gutachten zur Frage der Gültigkeit der Volksinitiative «Existenzsichernde Löhne», Quelle: https://www.stadtlu.zern.ch/_docn/4991413/Beilage_Gutachten_Gueltigkeit_Volksinitiative_Existenzsichernde_Loehne_jetzt.pdf

⁷⁵ TRIBOLET THOMAS/BÜCHLER ALEXANDRA, Kommunale Kompetenz der Städte Bern und Biel zum Erlass von Mindestlohnvorschriften zu Handen des Gewerkschaftsbundes des Kantons Bern (nicht via Internet zugänglich).

III) Die Mindestlohnregelungen in Zürich und Winterthur und ihre gerichtliche Beurteilung

1. Stadt Zürich

²⁰ In der Stadt Zürich hat der Gemeinderat (Legislative) am 1. März 2023 die Verordnung über den Mindestlohn (Mindestlohnverordnung) als Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Ein Lohn zum Leben»⁷⁶ vom 10. November 2020 verabschiedet. Der Gegenvorschlag wurde erarbeitet, weil sich nicht alle Bestimmungen der Initiative hätten umsetzen lassen.⁷⁷ Gegen den vom Parlament erarbeiteten Gegenvorschlag (Mindestlohnverordnung) wurde am 22. März 2023 das Parlamentsreferendum ergriffen. Die Stimmbe rechtigten der Stadt Zürich stimmen der Vorlage mit einem hohen JA-Stimmenanteil von fast 70 Prozent zu.⁷⁸ Gegen die Mindestlohnverordnung wurde vom Gewerbeverb and der Stadt Zürich Rekurs beim Bezirksrat eingereicht. Der Bezirksrat lehnte die Beschwerde ab⁷⁹, worauf der Gewerbeverbund Beschwerde beim Verwaltungsgericht einreichte.⁸⁰

²¹ Der Inhalt der Mindestlohnverordnung sieht wie folgt aus:

Art. 1 Zweck

- 1 Der Mindestlohn trägt zur Verbesserung der Lebensbedingungen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bei.
- 2 Er ermöglicht, dass die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer:
 - a. ihren Lebensunterhalt zu angemessenen Bedingungen durch ihre Erwerbsarbeit be streiten können;
 - b. vor Armut trotz Erwerbsarbeit geschützt sind.
- 3 Zu diesem Zweck legt diese Verordnung einen Mindestlohn fest.

Art. 2 Geltungsbereich

- 1 Der Mindestlohn gilt für alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die ihre Arbeit mehrheitlich auf dem Gebiet der Stadt verrichten.
- 2 Ausgenommen vom Mindestlohn sind Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die:
 - a. ein auf maximal zwölf Monate befristetes Praktikum mit Ausbildungscharakter absolvi ren;
 - b. als Lernende in anerkannten Lehrbetrieben arbeiten;
 - c. gemäss Art. 4 Abs. 1 Bundesgesetz über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (Arbeitsgesetz) als Familienmitglieder in Familienbetrieben von den Bestimmungen des Arbeitsgesetzes ausgenommen sind;
 - d. an Programmen der beruflichen und sozialen Integration teilnehmen;
 - e. jünger als 25 Jahre sind und nicht mindestens einen Berufslehrabschluss auf Stufe Eid genössisches Berufsattest (EBA) nachweisen können; oder
 - f. dem kantonalen Personalrecht oder dem Bundespersonalrecht unterstehen.

⁷⁶ Zum ursprünglichen Initiativtext siehe hier: https://www.gemeinderat-zuerich.ch/dokumente/e6efaa7d49cf47f9ade3664ac540644a-332?filename=2022_0246 (zuletzt besucht am 11.08.2025).

⁷⁷ Siehe näheres u.a. hier: <https://www.stadt-zuerich.ch/de/aktuell/medienmitteilungen/2022/06/220622a2.html> (zuletzt besucht am 11.08.2025).

⁷⁸ Siehe das Abstimmungsergebnis hier: https://app.statistik.zh.ch/wahlen_abstimmungen/prod/Archive/Det/3_261_20230618/243405/Abstimmungen/Resultate?gebiet=261 (zuletzt besucht am 11.08.2025).

⁷⁹ Bezirksrat Zürich, Geschäfts-Nr. GE.2023.18/2.02.01 GE.2023.47/2.02.01, Beschluss vom 16. November 2023, siehe hier: <https://www.zh.ch/de/politik-staat/gesetze-beschluesse/rekursentscheide/rekursentscheide-definition/0395.html> (zuletzt besucht am 11.08.2025).

⁸⁰ Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, AN.2024.00001, Urteil vom 17. September 2024 (siehe die Details zur Beschwerde unter III. des Urteils). Das Urteil wird weiter unten, Rz. 31ff. vertieft analysiert.

3 Der Stadtrat kann weitere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vom Mindestlohn ausnehmen; dabei ist dem Zweck des Mindestlohns Rechnung zu tragen.

Art. 3 Sozialpartnerschaft

Der Stadtrat bezieht die Sozialpartner bei seinen Entscheiden zur Umsetzung des Mindestlohns angemessen ein.

Art. 4 Höhe des Mindestlohns, a. Betrag

1 Der Mindestlohn beträgt brutto Fr. 23.90 pro Stunde.

2 Unter Lohn ist der massgebende Lohn im Sinne des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung zu verstehen.

3 Ferien- und Feiertagsentschädigungen sind nicht eingerechnet.

Art. 5 b. Erhöhung

1 Der Stadtrat überprüft jährlich die Höhe des Mindestlohns.

2 Er erhöht den Mindestlohn auf den 1. Januar des Folgejahres:

a. aufgrund des arithmetischen Mittels zwischen der Jahresteuerung gemäss dem Landesindex der Konsumentenpreise und der Nominallohnentwicklung; und

b. sobald das kumulierte arithmetische Mittel gemäss lit. a mehr als 2,5 Prozent beträgt.

3 Die Basis für die Berechnungen gemäss Abs. 2 bildet der Stand des Landesindexes der Konsumentenpreise und des Nominallohnindexes von Januar 2024.

Art. 6 Kontrolle

1 Die Durchsetzung des Mindestlohns wird durch die vom Stadtrat bezeichnete Stelle kontrolliert.

2 Der Stadtrat kann die Kontrolle vertraglich an Dritte übertragen; ausgeschlossen ist eine Kontrollstelle, die mehrheitlich von Arbeitnehmerorganisationen oder mehrheitlich von Arbeitgeberorganisationen besetzt wird.

3 Die Kontrollstelle erhält von den zu kontrollierenden Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern:

- Zutritt zu den Arbeits- und Betriebsräumlichkeiten;
- alle für die Kontrolle erforderlichen Unterlagen.

Art. 7 Feststellung von Verstößen

1 Stellt die Kontrollstelle Verstösse fest, teilt sie diese den Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern sowie den betroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern mit.

2 Die Kontrollstelle fordert die Betroffenen zur schriftlichen Stellungnahme innert einer Frist von dreissig Tagen auf.

3 Sie reicht ihren schriftlichen Bericht zusammen mit den notwendigen Unterlagen und Beweismitteln der zuständigen Strafverfolgungsbehörde ein.

Art. 8 Kosten

1 Die Stadt trägt die Kosten für die Kontrollen.

2 Sie kann die Kosten den fehlbaren Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern auferlegen, wenn bei den Kontrollen Verstösse gegen diese Verordnung festgestellt worden sind.

Art. 9 Berichterstattung

Die Kontrollstelle erstattet dem Stadtrat jährlich Bericht über die Kontrolltätigkeit.

Art. 10 Bussen

1 Wer gegen diese Verordnung verstösst, wird mit Busse bestraft.

2 Versuch und Gehilfenschaft sind strafbar.

3 Juristische Personen, Kollektiv- und Kommanditgesellschaften sowie Inhabende von Einzelfirmen haften solidarisch für Bussen und Kosten, die ihren Organen oder Hilfspersonen auferlegt werden; ihnen stehen im Verfahren die gleichen Rechte wie den Beschuldigten zu.

Art. 11 Verwaltungsrechtliche Sanktionen

Schwerwiegende und wiederholte Verstösse führen zum Ausschluss von der Teilnahme an öffentlichen Ausschreibungen für die Dauer zwischen einem Jahr und fünf Jahren.

Art. 12 Übergangsbestimmungen

1 Auf begründeten Antrag kann der Stadtrat Betrieben, die nachweislich finanzielle Schwierigkeiten haben, ab Datum des Inkrafttretens dieser Verordnung eine Übergangsfrist von zwei Jahren gewähren, während der sie den Mindestlohn gemäss dieser Verordnung noch nicht einhalten müssen.

2 Drei Jahre nach Inkrafttreten dieser Verordnung berichtet der Stadtrat dem Gemeinderat über die Arbeit der Kontrollstelle und über die Auswirkungen der Verordnung auf betroffene Tieflohnempfängerinnen und -empfänger und Betriebe.

Art. 13 Inkrafttreten

Der Stadtrat setzt diese Verordnung in Kraft.

- 22 Beim **Geltungsbereich** der Mindestlohnverordnung fällt auf, dass im Gegensatz zu einigen kantonalen Mindestlohngesetzen **kein Anwendungsvorrang** eines (allgemein verbindlich erklärten) **GAV** vorgesehen ist. Bei einer allfälligen Einführung der geplanten AVEG-Änderung (Vorrang eines allgemeinverbindlich erklärten GAV) wäre der Mindestlohn in der Stadt bei einem ave GAV Mindestlohn nicht anwendbar.
- 23 Nicht aufgeführt sind bei den Ausnahmen vom Geltungsbereich auch Mindestlöhne in Normalarbeitsverträgen nach Art. 360a/b OR. Dies hätte zur Folge, dass in der Stadt Zürich in der Hausarbeit beschäftigte Personen Anspruch auf den städtischen Mindestlohn erheben könnten, wenn dieser höher ist als im NAV Hauswirtschaft⁸¹ vorgesehen.
- 24 **Bemerkenswert** ist die Ausnahmebestimmung in Art. 2 Abs. 2 lit. e Mindestlohnverordnung. Der Gesetzgeber will hier offensichtlich das Argument entkräften, wonach ein Mindestlohn junge Leute dazu motivieren könnte, keine Ausbildung zu beginnen oder abzuschliessen. Diese Ausnahme lässt sich mit dem sozialpolitischen Ziel der Vermeidung von «Armut trotz Arbeit» durchaus rechtfertigen.

2. Stadt Winterthur

- 25 Der Stadtrat von Winterthur (Exekutive) entschied am 21. Mai 2021, die Volksinitiative «Ein Lohn zum Leben» mit Beschluss vom 21. Mai 2021 als teilgültig zu erklären und hat entschieden, einen Gegenvorschlag dazu auszuarbeiten. Das Winterthurer Stadtparlament hat daraufhin am 6. März 2022 die Verordnung über den sozialpolitischen Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer erlassen. Am 18. Juni 2023 hat eine solide Mehrheit der Stimmberechtigten (65 Prozent) der Verordnung zugestimmt.⁸² Wie in der Stadt Zürich haben auch in Winterthur Arbeitgeberverbände erfolglos gegen die Verordnung Beschwerde an den Bezirksrat eingereicht.⁸³ Die unterlegenen Beschwerdeführer reichten darauf hin Beschwerde beim Verwaltungsgericht Zürich ein.⁸⁴
- 26 Der Inhalt der Mindestlohnverordnung sieht wie folgt aus:

Art. 1 Zweck

- 1 Diese Verordnung bezweckt die Verbesserung der Lebensbedingungen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Insbesondere schützt sie sie vor Armut trotz Erwerbstätigkeit.
- 2 Zu diesem Zweck legt die Verordnung einen Mindestlohn auf dem Gebiet der Stadt Winterthur fest.

Art. 2 Allgemeines

- 1 Um allen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern zu ermöglichen, ihren Lebensunterhalt zu angemessenen Bedingungen durch ihre Arbeit zu bestreiten, gilt in der ganzen Stadt Winterthur ein Mindestlohn gemäss den Bestimmungen in dieser Verordnung.

⁸¹ Verordnung über den Normalarbeitsvertrag für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Hauswirtschaft (NAV Hauswirtschaft) vom 20. Oktober 2010. SR. 221.215.329.4 (Der Mindestlohn beträgt je nach Ausbildung zwischen CH 19.95 und 24.05.

⁸² Siehe ausführlich hier: https://pstwahlenabstimmungen01.z1.web.core.windows.net/data_prod/geschaefte/3_230_20230618/244895_08895ed5-d45d-4b2c-9701-6809f4604643.pdf (zuletzt besucht am 11.08.2025).

⁸³ Siehe hier: [Bezirksrat Winterthur lehnt Rekurs gegen Mindestlohn-Initiative ab](#) (zuletzt besucht am 12.08.2025).

⁸⁴ Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, AN.2024.00002, Urteil vom 17. September 2024 (Teil III.).

Art. 3 Geltungsbereich

- 1 Der Mindestlohn gilt für alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, welche auf dem Gebiet der Stadt Winterthur eine Beschäftigung verrichten.
- 2 Ausgenommen vom Mindestlohn sind Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, welche
 - a. ein auf maximal zwölf Monate befristetes Praktikum mit Ausbildungscharakter absolvieren,
 - b. jünger als achtzehn Jahre sind und in und während der Ferienzeit ihrer schulischen Hauptbeschäftigung eine Arbeit verrichten,
 - c. als Lernende in anerkannten Lehrbetrieben arbeiten oder
 - d. gemäss Art. 4 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (Arbeitsgesetz, SR 822.11) als Familienmitglieder in Familienbetrieben von den Bestimmungen des Arbeitsgesetzes ausgenommen sind.
- 3 Der Stadtrat kann weitere Ausnahmen erlassen, insbesondere um die Integration in den Arbeitsmarkt zu erleichtern. Dabei ist der Zielsetzung des Mindestlohnes gemäss Art. 2 dieser Verordnung Rechnung zu tragen.

Art. 4 Höhe

- 1 Der Mindestlohn beträgt 23 CHF pro Stunde brutto.
- 2 Der Mindestlohn wird jährlich auf den 1. Januar eines jeden Jahres aufgrund des arithmetischen Mittels zwischen der Jahresteuering gemäss dem Landesindex der Konsumentenpreise und der Nominallohnentwicklung angepasst, sofern das Mittel positiv ist. Basis des Indexes ist der Indexstand von November 2019.
- 3 Unter Lohn ist der massgebende Lohn im Sinne der Gesetzgebung über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG, SR 831.10) zu verstehen. Ferien- und Feiertagsentschädigungen sind nicht einberechnet.
- 4 Die Sozialpartner und Sozialpartnerinnen erhalten eine Frist von einem Jahr ab Inkrafttreten dieser Verordnung, um die Lohnbestimmungen der Gesamtarbeitsverträge an die Mindestlohnbestimmungen dieser Verordnung anzupassen.

Art. 5 Bussen und Strafanzeigen

- 1 Das vom Stadtrat bezeichnete Amt spricht gegen Arbeitgeber und Arbeitgeberinnen, welche gegen Bestimmungen dieser Verordnung verstossen, eine Busse im Rahmen der Strafbefugnisse des Stadtrats aus. In strafrechtlich relevanten Fällen bleibt eine zusätzliche Strafanzeige vorbehalten.
- 2 Das Kontrollorgan meldet jeden Verstoss gegen diese Verordnung dem vom Stadtrat als zuständig bezeichneten Amt. Schwerwiegende und wiederholte Verstösse führen zum Ausschluss von der Teilnahme an öffentlichen Ausschreibungen für die Dauer zwischen einem und fünf Jahren.

Art. 6 Ausführungsbestimmungen

- 1 Der Stadtrat erlässt die nötigen Ausführungsbestimmungen zu dieser Verordnung.

Art. 7 Inkrafttreten

- 1 Der Stadtrat setzt diese Verordnung in Kraft.

²⁷ Die Winterthurer Mindestlohnverordnung unterscheidet sich von den Regelungen in der Stadt Zürich unter anderen beim Geltungsbereich. In Winterthur ist keine Ausnahme für junge Arbeitnehmende unter 25 Jahren ohne Ausbildung vorgesehen, dafür gelten die Mindestlohnbestimmungen für die klassischen Ferienjobs bei Jugendlichen unter 18 Jahren nicht. Besonders erwähnenswert ist die Regelung in Art. 4 Abs. 4, wonach die **Sozialpartner** nach Inkrafttreten der Mindestlohnverordnung ein Jahr lang Zeit haben, die **Mindestlöhne in den GAV anzupassen**. Diese Bestimmung ist nicht unumstritten, könnte sie doch zur Annahme führen, der kommunale Mindestlohn würde bei den genannten GAV erst nach einem Jahr gelten. Dies würde zu einer Ungleichbehandlung führen. **Richtig** ist deshalb eine **Auslegung** der Bestimmung, wonach die

Sozialpartner dafür besorgt sein müssen, die GAV-Lohnbestimmungen der Mindestlohnregelung anzupassen. Der **Mindestlohn** würde indes dennoch bereits **ab Inkrafttreten der Mindestlohnverordnung** gelten.⁸⁵

3. Die Entscheidung des Bezirksrates Zürich⁸⁶

⁸⁵ Im **Rekursverfahren** prüfte der Bezirksrat zunächst, ob die Mindestlohnverordnung gegen den Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit (Art. 94 BV) verstösst. Die Verordnung über den Mindestlohn bezwecke gemäss ihrem Art. 1, zur Verbesserung der Lebensbedingungen der Arbeitnehmenden beizutragen (Abs. 1) und es ihnen zu ermöglichen, ihren Lebensunterhalt zu angemessenen Bedingungen durch ihre Erwerbsarbeit bestreiten zu können sowie vor Armut trotz Erwerbsarbeit geschützt zu sein (Abs. 2 lit. a und b). Mit Bezug auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung kommt der Bezirksrat zum Schluss, bei der **Mindestlohnverordnung** handle es sich nicht um eine verbotene wirtschafts-, sondern um eine **erlaubte sozialpolitische Massnahme**.⁸⁷ Auch die individuelle Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) erachtet der Bezirksrat als nicht verletzt. Mindestlöhne verfolgen öffentlichen Interessen (Vermeidung von Armut trotz Arbeit und Reduktion der Sozialhilfekosten) und sind angesichts der moderaten Höhe und im Lichte der verschiedenen Ausnahebestimmungen auch verhältnismässig.⁸⁸ Auch den Vorrang des Bundesrechts erachtet der Bezirksrat ungeachtet der Zivilrechtskompetenz des Bundes (Art. 122 BV) und der Kompetenz des Bundes für den Arbeitsschutz (Art. 110 BV) als nicht verletzt, da nach der **bundesgerichtlichen Rechtsprechung den Kantonen Raum für sozialpolitische Massnahmen** bleibt. Die Kantone wären also frei, öffentlich-rechtliche Bestimmungen zu erlassen, die einen anderen Zweck als den Schutz der Arbeitnehmenden verfolgen. Zwar hätten kantonale Mindestlohnvorschriften indirekt eine Schutzwirkung für Arbeitnehmende, was aber zulässig sei, wenn diese Vorschriften ein anderes Hauptziel als dasjenige des Arbeitsgesetzes verfolgten. Zudem wären die Kantone gemäss Art. 115 BV zuständig für die Sozialhilfe. Die materielle **Sozialhilfe** sei **subsidiär** gegenüber dem Einkommen, welches die Betroffenen aus eigener Kraft durch eine **Erwerbstätigkeit** erzielen könnten. Das jedoch setze voraus, dass vollzeitlich erwerbstätige Personen ein **Einkommen** erzielen, das für den **Lebensunterhalt** ausreiche.⁸⁹

⁸⁵ So auch UHLMANN/STALDER/WILHELM (Fn 73), Rz. 80 ff., insbesondere Rz. 85 und 86.

⁸⁶ Nachfolgend wird nur auf den Entscheid des Bezirksrates Zürich betreffend der Mindestlohnverordnung der Stadt Zürich eingegangen. Angesicht der in weiten Teilen identischen Erlasse ist es nicht erforderlich, an dieser Stelle auch den Beschluss des Bezirksrates Winterthur zu erörtern.

⁸⁷ Bezirksrat Zürich, Geschäfts-Nr. GE.2023.18/2.02.01 GE.2023.47/2.02.01, Beschluss vom 16. November 2023, E. 3.4 und 3.6.

⁸⁸ Bezirksrat Zürich, Geschäfts-Nr. GE.2023.18/2.02.01 GE.2023.47/2.02.01, Beschluss vom 16. November 2023, E. 3.5 und 3.6.

⁸⁹ Bezirksrat Zürich, Geschäfts-Nr. GE.2023.18/2.02.01 GE.2023.47/2.02.01, Beschluss vom 16. November 2023, E. 3.5 und 3.6.

- ²⁹ Die **Rekurrenten** rügten weiter, die Stadt Zürich habe mit ihrer Mindestlohnverordnung die **kantonale Kompetenzordnung** verletzt. Nach der Zürcher Kantonsverfassung nehmen Gemeinden öffentliche Aufgaben wahr, sofern Bund oder Kanton nicht zuständig sind. Sozialziele – wie die Bekämpfung von Erwerbsarmut – gelten ausdrücklich auch für Gemeinden. Der Kanton kennt weder abschliessende Regelungen noch ein Verbot kommunaler Mindestlohnvorschriften. Daher ist die Stadt grundsätzlich befugt, entsprechende Normen zu erlassen, ohne dass diese eine „typisch lokale Angelegenheit“ sein müssen.⁹⁰
- ³⁰ Ebenfalls **erfolglos** war die Rüge der **Verletzung des Binnenmarktgeseztes**. Mindestlohnvorschriften, so der Bezirksrat, sind zwar Arbeitsbedingungen im Sinne des Gesetzes und wirken als Zugangsbeschränkung, gelten jedoch gleichermaßen für ortsansässige wie ortsfremde Unternehmen und verfolgen überwiegende öffentliche Interessen (Bekämpfung von Erwerbsarmut, Entlastung der Sozialhilfe) und sind verhältnismässig.⁹¹ Nicht beanstandet wurden vom Bezirksrat weiter die vorgesehene Kontrollstelle⁹² sowie die vorgesehene Sanktion «Ausschluss von öffentlichen Ausschreibungen» bei schweren und wiederholten Verstössen gegen die Mindestlohnverordnung.⁹³

4. Urteile des Verwaltungsgericht Zürich

- ³¹ Sowohl in Zürich als auch in Winterthur wurde gegen die Beschlüsse des Bezirksrates Beschwerde an das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich erhoben. Die Beschwerdeführer machten wie schon in den Verfahren vor dem Bezirksrat geltend, die Mindestlohnverordnungen würden als ungeeignete, nicht erforderliche und nicht zielgenaue Massnahme einen unverhältnismässigen Eingriff in die individualrechtliche Wirtschaftsfreiheit darstellen und zudem den Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit sowie das Gebot der Gleichbehandlung direkter Konkurrenten bzw. das Rechtsgleichheitsgebot verletzen. Überdies verstosse der Mindestlohn gegen die bundesrechtliche Kompetenzordnung, da es sich um keine sozialpolitische Massnahme im Sinn der höchstrichterlichen Rechtsprechung handle. Auch liege eine Verletzung der kantonale Kompetenzordnung vor, da es sich beim Mindestlohn dabei nicht um eine typisch lokale Angelegenheit

⁹⁰ Bezirksrat Zürich, Geschäfts-Nr. GE.2023.18/2.02.01 GE.2023.47/2.02.01, Beschluss vom 16. November 2023, E. 4.

⁹¹ Bezirksrat Zürich, Geschäfts-Nr. GE.2023.18/2.02.01 GE.2023.47/2.02.01, Beschluss vom 16. November 2023, E.6.

⁹² Bezirksrat Zürich, Geschäfts-Nr. GE.2023.18/2.02.01 GE.2023.47/2.02.01, Beschluss vom 16. November 2023, E. 7.

⁹³ Bezirksrat Zürich, Geschäfts-Nr. GE.2023.18/2.02.01 GE.2023.47/2.02.01, Beschluss vom 16. November 2023, E. 8.

handle, die von der Stadt Zürich bzw. Winterthur wahrgenommen werden könne. Weiter stehe die Verordnung im Widerspruch gegen das Binnenmarktgesetz und die Kontrollbefugnisse seien unzulässig.⁹⁴

- ³² Bezuglich der Rügen Verletzung der Wirtschaftsfreiheit (Grundsatz und Individualrecht) sowie Vorrang des Bundesrechts kommt das Verwaltungsgericht zum gleichen Ergebnis wie der Bezirksrat. Ein städtischer **Mindestlohn** ist eine mit dem **Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit konforme** Massnahme und verletzt als **sozialpolitische Massnahme** auch nicht den Grundsatz des Vorrangs des Bundesrechts.⁹⁵ Damit ist gemäss Verwaltungsgericht noch nichts darüber ausgesagt, ob einer Gemeinde bzw. dem Stadtzürcher bzw. Winterthurer Stimmvolk die Kompetenz zum Erlass kommunaler Mindestlohnregelungen zukomme. Zu dieser Frage habe sich das Bundesgericht bislang nicht geäussert.⁹⁶
- ³³ Das Verwaltungsgericht verweist vorab auf Art. 83 Abs. 1 Verfassung des Kantons Zürich (KV ZH⁹⁷), wonach die Gemeinden alle öffentlichen Aufgaben wahrnehmen, für die weder der Bund noch die Kantone zuständig sind. Die **Gemeinden** dürfen deshalb **freiwillig Aufgaben übernehmen**, soweit es sich um **typische lokale Aufgaben** handelt. Dazu sei auch der Erlass entsprechender Rechtsgrundlagen zulässig. Die Argumentation der Vorinstanz, wonach sich aus dem Sozialziel «Bestreitung des Lebensunterhalts durch Arbeit zu angemessenen Bedingungen» (Art. 41 Abs. 1 lit. d BV und Art. 19 KV ZH) und aus dem Recht auf Hilfe in Notlagen (Art. 111 Abs. 1 KV ZH) die Befugnis zum Erlass einer Mindestlohnbestimmung ergebe, weist das Verwaltungsgericht zurück. Bei **Art. 19 KV ZH und Art. 41 BV** handle es sich lediglich um **Staatszielbestimmungen**, die als solche **keine neuen Kompetenzen** begründen würden. Die Verfassung des Kantons Zürich enthalte zudem – anders als andere Kantone – keine ausdrückliche Grundlage zur Einführung eines Mindestlohnes.⁹⁸
- ³⁴ Einer vertieften **Prüfung** unterzog das Verwaltungsgericht **Art. 111 KV ZH**. Gemäss Abs. 1 sorgen Kanton und Gemeinden dafür, dass Menschen in einer Notlage, die sie nicht aus eigener Kraft bewältigen können, ein Obdach und existenzsichernde Mittel erhalten. In Abs. 2 wird die Förderung der berufliche Umschulung und Weiterbildung erwerbsloser Personen und ihre Wiedereingliederung in den Arbeitsprozess erwähnt und Abs. 3 erwähnt die Förderung der Selbsthilfe zur Bekämpfung von sozialer Not und

⁹⁴ Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, AN.2024.00001 (Stadt Zürich), AN 2024.00002 (Stadt Winterthur), Urteile vom 17. September 2024.

⁹⁵ Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, AN.2024.00001 (Stadt Zürich), AN 2024.00002 (Stadt Winterthur), Urteile vom 17. September 2024. E. 5 und 6.

⁹⁶ Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, AN.2024.00001 (Stadt Zürich), AN 2024.00002 (Stadt Winterthur), Urteile vom 17. September 2024. E. 7.1.

⁹⁷ Verfassung des Kantons Zürich (vom 27. Februar 2005), LS 101.

⁹⁸ Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, AN.2024.00001 (Stadt Zürich), AN 2024.00002 (Stadt Winterthur), Urteile vom 17. September 2024. E. 7.2 bis 7.4.

Armut. Gemäss Verwaltungsgericht lässt sich **weder** aus dem **Wortlaut** noch aus der **Entstehungsgeschichte**, der **systematischen Stellung** der Norm und dem **Normzweck** eine kommunale Kompetenz ableiten, zur Bekämpfung von sozialer Not und Armut in **privatrechtliche Rechtsverhältnisse einzugreifen**.⁹⁹

- ³⁵ Auch aus dem kantonalen Sozialhilferecht (Sozialhilfegesetz SHG¹⁰⁰) lässt sich gemäss dem Urteil des Verwaltungsgerichts kein (expliziter) Gesetzgebungsauftrag für einen kommunalen Mindestlohn ableiten. § 1 Abs. 2 SHG erwähne zwar vorbeugende Massnahmen, durch die weniger Personen in Not geraten. Anders als die Vorinstanz kommt das Verwaltungsgericht zum Schluss, diese Bestimmung ziele nur auf individualisierte Massnahmen ab, die Menschen in belasteten Situationen unterstützten. Armutsvorbeugend wären Massnahmen zur Förderung der beruflichen Eingliederung wie etwa durch Teilnahme an geeigneten Bildungs- und Beschäftigungsmassnahmen. Der Gesetzgeber habe im **Bereich der Sozialhilfe eine abschliessende Regelung** getroffen, was die von den Gemeinden zur Armutbekämpfung zu ergreifenden Massnahmen bzw. die von ihnen zu erbringende Hilfe anbelangt, und die allein am Arbeitsort anknüpfende Verpflichtung eines Dritten zur Erbringung finanzieller Leistungen an Hilfsbedürftige (unabhängig von ihrem Wohnsitz) ist dem System der Sozialhilfe fremd.¹⁰¹
- ³⁶ Das Verwaltungsgericht kommt zum Schluss, das kantonale Recht enthalte weder einen expliziten Gesetzgebungsauftrag für einen kommunalen Mindestlohn noch belasse es den Gemeinden Raum für eine entsprechende kommunale Regelung.¹⁰² Demzufolge sind die Regelungen in den Städten Zürich und Winterthur aufzuheben.

5. Analyse und Kritik der Urteile

5.1 Minderheitsposition des Gerichts

- ³⁷ Der Entscheid des Verwaltungsgerichts Zürich erfolgte **nicht einstimmig**. Die unterlegene Minderheit machte von der Möglichkeit Gebrauch, die **abweichende Position zu veröffentlichen**.¹⁰³ Mit der Gerichtsmehrheit ist die Minderheit der Auffassung, dass ein niedriger Mindestlohn eine grundsatzkonforme sozialpolitische Massnahme darstelle und bundesrechtskonform sei.

⁹⁹ Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, AN.2024.00001 (Stadt Zürich), AN 2024.00002 (Stadt Winterthur), Urteile vom 17. September 2024, E. 7.5.1 bis 7.5.4.

¹⁰⁰ Sozialhilfegesetz vom 14. Juni 1981, LS 851.1.

¹⁰¹ Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, AN.2024.00001 (Stadt Zürich), AN 2024.00002 (Stadt Winterthur), Urteile vom 17. September 2024, E. 7.6.

¹⁰² Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, AN.2024.00001 (Stadt Zürich), AN 2024.00002 (Stadt Winterthur), Urteile vom 17. September 2024, E. 7.7 und 7.8.

¹⁰³ Die Minderheitsposition ist am Schluss des Urteils aufgeführt.

- ³⁸ Anders als die Gerichtsmehrheit kommt die Minderheit zum Schluss, das kantonale Recht belasse den Gemeinden Spielraum für den Erlass kommunaler Mindestlöhne. Als Verfassungsgrundlage könne auch Art. 107 KV ZH herangezogen werden. Diese Bestimmung übertrage unter dem Titel «Wirtschaft und Arbeit» den Kantonen und Gemeinden die Wirtschaftspolitik und namentlich bestimmte wirtschafts- und sozialpolitische Massnahmen. Die Zürcher Verfassung enthalte keinen Verfassungsvorbehalt.¹⁰⁴
- ³⁹ Art. 111 KV ZH führe Massnahmen der Sozialhilfe auf, zu denen der Kanton und die Gemeinden verpflichtet seien. Daraus sei nicht abzuleiten, dass nicht auch **andere Massnahmen zulässig** wären («Vorgesehene und zulässige Massnahmen sind nicht gleichzusetzen»). Nichts anfangen kann die Minderheit überdies mit der Auffassung, wonach zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben keine Verpflichtungen Privater einher gehen dürften. Zudem liesse sich aus den Materialien zu Art. 111 KVG gerade nicht ableiten, dass ein kommunaler Mindestlohn unzulässig wäre. Art. 1 SHG komme ebenfalls nicht als Argument gegen kommunale Mindestlöhne in Frage. Dem **Sozialhilfegesetz** könne **keine abschliessende Regelung** der zulässigen kommunalen Massnahmen entnommen werden.
- ⁴⁰ Besonders hervorgehoben wird von der Gerichtsminderheit die kommunale Kompetenz im Lichte der kantonalen Verfassungsordnung. Nach Art. 83 Abs. 1 KV ZH nehmen die Gemeinden alle öffentlichen Aufgaben wahr, für die weder der Bund noch die Kantone zuständig sind. **Art. 85 Abs. 1 KV ZH** gewährt den Gemeinden das Recht, ihre Aufgaben selbstständig und mit **grossem Handlungsspielraum** auszuschöpfen. Dies gelte nicht nur hinsichtlich der Gemeindeautonomie, sondern auch beim Vollzug des kantonalen Rechts. Schliesslich verweist die Gerichtsminderheit auf die Bedeutung der klaren Abstimmungsergebnisse. Die Auslegung der massgeblichen kantonalen Bestimmung zur kommunalen Zuständigkeit soll den Abstimmungsergebnissen Rechnung tragen (Die Gerichtsminderheit beruft sich hier implizit auf den Grundsatz «in dubio pro populo»¹⁰⁵)

5.2 Einschätzungen in verschiedenen Rechtsgutachten

- ⁴¹ Auch UHLMANN/STALDER/WILHELM kommen in ihrem Gutachten zum Schluss, das kantonale Recht belasse den Gemeinden hinreichend Spielraum für kommunale Mindestlöhne.¹⁰⁶ Über die Argumentationslinie der Minderheit des Verwaltungsgerichts hinaus betonen die Autoren die **Bedeutung der Subsidiarität** und verweisen dabei auf Art.

¹⁰⁴ Hier verweist die Minderheit des Gerichts auf SOBOTICH VIVIANE, in: Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung Häner/Rüssli/Schwarzenbach (Hrsg), Zürich 2007, Vorbemerkungen zu Art. 95–121 N. 6.

¹⁰⁵ BGE 147 I 183, E. 6.2, 144 I 193 E. 7.3.1.

¹⁰⁶ UHLMANN/STALDER/WILHELM (Fn 73).

85 Abs. 1 KV ZH (Die Gemeinden regeln ihre Angelegenheiten selbstständig. Das kantonale Recht gewährt ihnen möglichst weiten Handlungsspielraum) und Art. 97 Abs. 1 KV ZH (Die Gemeinden nehmen öffentliche Aufgaben selber wahr, wenn sie diese ebenso zweckmäßig erfüllen können wie der Kanton). Erwähnt wird hier auch die bundesgerichtliche Rechtsprechung, gemäss der eine Gemeinde in einem Sachbereich autonom ist «wenn das kantonale Recht diesen nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt»^{107, 108}

- ⁴² In einem (unveröffentlichten) Gutachten legen GEISER/KIESER dar, dass die Ausgestaltung der Sozialhilfe in der Schweiz stark vom Kommunalprinzip geprägt ist.¹⁰⁹ Sie schliessen u.a. daraus auf ein **Primat der Zuständigkeit der Gemeinden**, soweit keine kantonale Kompetenz vorliegt.¹¹⁰ Für die Autoren ist überdies die Antwort auf die Frage zentral, ob das zürcherische Sozialhelferecht den Erlass von sozialpolitischen Regelungen dem Kanton vorbehält oder ob auch eine städtische Zuständigkeit vorgesehen ist. Hier betonen die Autoren angesichts von § 1 Abs. 3 SHG in Verbindung mit Art. 97 Abs. 1 und 111 KV ZH die zentrale Bedeutung der Gemeinden bei vorbeugenden Massnahmen zur Vermeidung von Armut. Bei diesen Aufgaben hätten die Gemeinden den «Lead» und der Kanton eine unterstützende Aufgabe.¹¹¹ Weiter fragen GEISER/KIESER, ob aus kantonalen Recht ableitbar sei, dass für Massnahmen wie ein Mindestlohn zwingend der Kanton zuständig sei. Das wird verneint, unter anderem mit dem Hinweis auf die Rechtslage beim Einsatz von Sozialdetektiven. Es sei anerkannt, dass eine Gemeinde solche auch ohne ausdrückliche kantonale gesetzliche Grundlage einsetzen dürfe.¹¹² Im Ergebnis erachten KIESER/GEISER die Gemeinden sowohl im Bereich der individuellen Hilfe als auch generellen (sozialpolitischen) Sozialhilfe als zuständig. Dem **kantonalen Recht** liesse sich **nicht entnehmen**, dass die sozialpolitische Dimension **zwingend nur dem Kanton** zustehe.¹¹³
- ⁴³ Das Autor:innen-Team BÜCHLER/TRIBOLET beurteilte gutachterlich die Kompetenz der Städte Biel und Bern zum Erlass von Mindestlohnvorschriften.¹¹⁴ Bezüglich der innerkantonalen Kompetenzaufteilung zwischen Kanton und Gemeinden stellen sie fest, die Berner Kantonsverfassung halte in Art. 38 KV BE¹¹⁵ fest, der Kanton sei zusammen mit

¹⁰⁷ BGE 141 I 36, E. 5.3.

¹⁰⁸ UHLMANN/STALDER/WILHELM (Fn 73), Rz. 48.

¹⁰⁹ GEISER/KIESER (Rn 72).

¹¹⁰ GEISER/KIESER (Rn 72), Rz. 7.1.2.

¹¹¹ GEISER/KIESER (Rn 72), Rz. 7.6.2.

¹¹² GEISER/KIESER (Rn 72), Rz. 7.6.4 mit weiterführenden Hinweisen auf Debatten im Kantonsparlament.

¹¹³ GEISER/KIESER (Rn 72), Rz. 7.6.4.

¹¹⁴ TRIBOLET THOMAS/BÜCHLER ALEXANDRA (Fn 75).

¹¹⁵ Verfassung des Kantons Bern (KV) vom 06.06.1993, BSG 101.1.

den Gemeinden und öffentlichen und privaten Organisationen zuständig, für hilfsbedürftige Menschen zu sorgen (Abs. 1), die Vorsorge und Selbsthilfe zu fördern, die Ursachen der Armut zu bekämpfen und sozialen Notlagen vorzubeugen. Zudem wird auf Art. 30 Abs. 1 lit. a KV BE hingewiesen. Hier werden explizit der Kanton und die Gemeinden erwähnt, die das Ziel verfolgen sollen, dass alle Personen ihren Lebensunterhalt durch Arbeit zu angemessenen Bedingungen bestreiten können sollen.¹¹⁶ Das Sozialhilferecht des Kantons Bern hat die Aufgabenverteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden relativ umfassend geregelt. Die entsprechenden Grundlagen finden sich in den Art. 4, 6, 12, 13, 14, 15 und 20 des Sozialhilfegesetzes (SHG BE¹¹⁷). Nach einer eingehenden Analyse der Bestimmungen kommen BÜCHLER/TRIBONET zum Schluss, es fänden sich an **keiner Stelle Vorgaben**, die darauf hindeuten würden, die **Gemeinden dürften** Akteure, namentliche **Arbeitgebende – nicht verpflichten**. Auch sei der Aufgabenkatalog im Sachbereich «Prävention und Ursachenbekämpfung» keineswegs abschliessend geregelt und es bestehe folglich Raum für kommunale Regelungen.

⁴⁴ Das Autor:innen-Team UHLMANN/FLEISCHMANN/TSCHIRKY¹¹⁸ prüfte die Vereinbarkeit eines Mindestlohnes in der Stadt Luzern im Lichte der Luzerner Verfassung. Im Kanton Luzern gelte der Grundsatz, dass der Kanton nur jene Aufgaben übernehme, welche die Kraft der Gemeinden übersteigen würden oder einer einheitlichen Regelung bedürften (§ 4 Abs. 2 KV LU¹¹⁹). Dies bedeute im Umkehrschluss, dass den Gemeinden im Verhältnis zum Kanton – analog wie den Kantonen im Verhältnis zum Bund – die subsidiäre Generalkompetenz zukomme. Wenn die Verfassung eine Aufgabe sowohl dem Kanton als auch der Gemeinde zuweise, werde der Autonomiegrad der Gemeinde durch die Gesetzgebung bestimmt. Nach § 11 lit. e KV sei die Gewährleistung der sozialen Sicherheit eine öffentliche Aufgabe der Kantone und der Gemeinden.¹²⁰ Auf Gesetzesstufe werde die Sozialhilfe getreu der in der Verfassung vorgeschriebenen Kompetenzverteilung primär den Gemeinden zugewiesen (§ 15 Sozialhilfegesetz SHG LU¹²¹).¹²² Das Luzerner Sozialhilfegesetz beinhaltet die Pflicht, die Eigenverantwortung und Selbsthilfe und die berufliche und gesellschaftliche Integration zu fördern (§ 2 Abs. 1 SHG). Im **kantonalen Sozialhilferecht** finden sich nach Auffassung des Autor:innen-Teams **keine Bestimmungen**, die den **Gemeinden Vorgaben machen**, wie die Sozialprävention auszugestalten ist. Auch fänden sich **keine Hinweise**, wonach es den

¹¹⁶ Tribolet Thomas/Büchler Alexandra (Fn 70), S. 9.

¹¹⁷ Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz, SHG) vom 11.06.2001, BSG 860.1.

¹¹⁸ Uhlmann Felix, Fleischmann Florian, Tschirky Nicole (Fn 74).

¹¹⁹ Verfassung des Kantons Luzern (KV) vom 17.06.2007, SRL 1.

¹²⁰ Uhlmann Felix, Fleischmann Florian, Tschirky Nicole (Fn 74), Rz. 48.

¹²¹ Sozialhilfegesetz (SHG) vom 16.03.2015, SRL 892.

¹²² Uhlmann Felix, Fleischmann Florian, Tschirky Nicole (Fn 74), Rz. 50.

Gemeinden untersagt wäre, auf kommunaler Ebene im Rahmen der **Sozialhilfe Verpflichtungen für Private** vorzusehen.¹²³

5.3 Zusätzliche Überlegungen

- ⁴⁵ Im Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich wird hervorgehoben, Art. 111 KV ZH (siehe oben, Rz. 33) bilde keine Kompetenzgrundlage, die es einer Gemeinde erlauben würde, durch Erlass einer Mindestlohnbestimmung Verpflichtungen für Private einzuführen. Dazu sind (mindestens) zwei Gegenargumente ins Feld zu führen. Zum einen würde diese Argumentation auch für einen kantonalen Mindestlohnerlass gelten. Zum anderen sieht das **kantonale Sozialhilferecht** schon heute **Verpflichtungen für Private – auch Arbeitgebende** – vor. Das zeigt sich bspw. in § 48 Abs. 2 lit. d SHG ZH (Auskunftspflicht der Arbeitgebenden über Arbeitnehmende, die Sozialhilfe beziehen). Es finden sich aber auch weitere «Eingriffe» der Sozialhilfebehörden in privatrechtliche Arbeitsverhältnisse, etwa durch die in § 3a SHG vorgesehenen Einarbeitungszuschüsse an Arbeitgebende.
- ⁴⁶ Lohnend ist auch ein Blick in die Rechtsprechung zur Beschwerdelegitimation von Gemeinden im Bereich der Sozialhilfe. Das Bundesgericht hat in BGE 136 V 346 die Frage im Rahmen der Regelungen des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren (BGG¹²⁴) ausführlicher behandelt und ist zu der Auffassung gelangt, dass die betreffende Gemeinde gemäss der allgemeinen Legitimationsvorschrift von Art. 89 Absatz 1 BGG beschwerdeberechtigt ist. Die Gemeinde sei durch das Urteil des Kantons dazu verpflichtet, finanzielle Leistungen zu erbringen, was eine unmittelbare Auswirkung auf ihr Finanz- und Verwaltungsvermögen hat. Als Trägerin von Sozialhilfeleistungen sei sie somit auf qualifizierte Weise in ihren eigenständigen hoheitlichen und schutzwürdigen Interessen betroffen. In der Lehre wird dieses Urteil befürwortet. Die **Sozialhilfe** bilde einen **wesentlichen Teil der kommunalen Leistungsverwaltung** und gehöre seit jeher zu den Kernaufgaben einer Gemeinde. Die Gemeinden hätten namentlich bei **immateriellen Hilfen eine erhebliche Gestaltungsfreiheit**. Es sollte ihnen in der Sozialhilfe eine gewisse Autonomie auch deswegen nicht abgesprochen werden, weil sie örtliche Gegebenheiten zu berücksichtigen haben und ihnen ein Ermessensspielraum zuzubilligen sei.¹²⁵ Auch aus diesen Überlegungen lässt sich eine **Begründung** für eine **kommunale Kompetenz für einen Mindestlohn** ableiten.

¹²³ Uhlmann Felix, Fleischmann Florian, Tschirky Nicole (Fn 74), Rz.54.

¹²⁴ Bundesgesetz über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG) vom 17. Juni 2005, SR 173.110.

¹²⁵ URSPRUNG RUDOLF/RIEDI HUNOLD DOROTHEA, Zur neueren bundesgerichtlichen Rechtsprechung auf dem Gebiet der Sozialhilfe, ZBI 115/2014 S. 231 ff., 245, siehe auch STUDER MELANIE, Sozialhilferechtliche Beschäftigungsverhältnisse: zwischen Subsidiarität, Gegenleistung und Zumutbarkeit, Analyse der schweizerischen Praxis aus verfassungs- und völkerrechtlicher Sicht, Zürich/St. Gallen 2021, S. 71 f.

IV) Die Mindestlohninitiative der Stadt Schaffhausen

1. Vorbemerkungen

⁴⁷ Die Auseinandersetzung mit der städtischen Mindestlohninitiative erfolgt in zwei Schritten. Vorab werden die einzelnen Bestimmungen der geplanten Mindestlohnverordnung materiell geprüft. Diese Analyse erfolgt summarisch. Die bisherige Diskussion um kantonale und städtische Mindestlöhne zeigt, dass über die Frage der Zulässigkeit von Mindestlöhnen als sozialpolitische Massnahme nicht länger gestritten werden muss. Kantonale und auch kommunale Mindestlöhne sind grundsätzlich zulässig. Ebenfalls nicht vertieft analysiert werden die Bestimmungen über die Durchsetzung der Mindestlohnvorschriften durch Kontrolle und Sanktionen. Der Schwerpunkt in diesem Kapitel liegt vielmehr in der Frage der **Kompetenz der Stadt Schaffhausen** für den Erlass der Mindestlohnverordnung **im Lichte der kantonalen Rechts**. Hierzu sind Ausführungen zur Verfassung des Kantons Schaffhausen sowie zum kantonalen Sozialhilferecht erforderlich.

2. Materielle Prüfung des Initiativtextes

2.1 Initiative und Initiativtext

- ⁴⁸ Nach Art. 12 Abs. 1 lit. b der Stadtverfassung Schaffhausen (Stadtverfassung SH)¹²⁶ können (mindestens) 600 Stimmberchtigte ein Begehr auf Erlass oder Aufhebung eines allgemeinverbindlichen Erlasses stellen. Stimmt der Grosse Stadtrat (Exekutive) einem in seiner Kompetenz liegenden Initiativbegehr zu, so ist dieses erfüllt und erledigt.
- ⁴⁹ Gestützt auf diese Bestimmung wurde in der Stadt Schaffhausen eine Volksinitiative «Ein Lohn zum Leben» (Mindestlohninitiative) eingereicht. Die Initiant: innen fordern den Erlass einer Verordnung mit folgendem Inhalt:

Art. 1 Zweck

1 Der Mindestlohn ermöglicht, dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ihren Lebensunterhalt zu angemessenen Bedingungen durch i333re Erwerbsarbeit bestreiten können und vor Armut trotz Erwerbsarbeit geschützt sind.

2 Zu diesem Zweck legt die Verordnung einen Mindestlohn auf dem Gebiet der Stadt Schaffhausen fest.

Art. 2 Geltungsbereich

1 Der Mindestlohn gilt für alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, welche mehrheitlich im Rahmen ihres Arbeitspensums auf dem Gebiet der Stadt Schaffhausen eine Beschäftigung verrichten.

2 Ausgenommen vom Mindestlohn sind Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer,

a) welche ein zeitlich auf höchstens zwölf Monate befristetes Praktikum mit Ausbildungskarakter absolvieren;

b) als Lernende in anerkannten Lehrbetrieben arbeiten;

¹²⁶ Stadtverfassung vom 25. September 2011, RSS 100.1.

- c) jünger als achtzehn Jahre sind und während der Ferien- und Freizeitzeit ihrer schulischen Hauptbeschäftigung eine Arbeit verrichten;
- 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;
- e) an Programmen der beruflichen und Sozialen Integration teilnehmen;
- f) dem kantonalen Personalrecht oder dem Bundespersonalrecht unterstehen.

3 Der Stadtrat kann weitere Ausnahmen erlassen, insbesondere um die Integration in den Arbeitsmarkt zu erleichtern. Dabei ist dem Zweck des Mindestlohnes Rechnung zu tragen.

Art. 3 Sozialpartnerschaft

Der Stadtrat bezieht die Sozialpartner und Sozialpartnerinnen bei seinen Entscheiden zur Umsetzung des Mindestlohnes ein.

Art. 4 Höhe des Mindestlohnes

1 Der Mindestlohn beträgt CHF 23.50 pro Stunde.

2 Unter Lohn ist der massgebende Lohn im Sinne des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG; SR 831.100) zu verstehen. Ferien- und Feiertagsentschädigungen sind nicht einberechnet.

Art. 5 Erhöhung des Mindestlohnes

1 Der Stadtrat überprüft jährlich die Höhe des Mindestlohnes.

2 Er erhöht den Mindestlohn auf den 1. Januar für das Folgejahr,

a) aufgrund des arithmetischen Mittels zwischen der Jahresteuerung gemäss dem Landesindex der Konsumentenpreise und der Nominallohnentwicklung; und

b) sobald das arithmetische Mittel kumuliert mindestens 2,5 Prozent beträgt.

3 Die Basis für die Erhöhung des Mindestlohns ist der Stand des Landesindexes von Januar 2024.

Art. 6 Kontrolle

1 Die Durchsetzung des Mindestlohnes wird durch die vom Stadtrat bezeichnete Stelle kontrolliert.

2 Der Stadtrat kann die Kontrolle vertraglich an Dritte übertragen. Ausgeschlossen ist eine Kontrollstelle, die mehrheitlich von Arbeitnehmer- oder von Arbeitgeberorganisationen besetzt ist.

3 Die Kontrollstelle hat Zutritt zu den Arbeits- und Betriebsräumlichkeiten der zu kontrollierenden Arbeitgeber und Arbeitgeberinnen. Der Kontrollstelle sind alle für die Kontrolle erforderlichen Unterlagen zur Verfügung zu stellen.

Art. 7 Verstösse

1 Stellt die Kontrollstelle Verstösse fest, werden diese der Arbeitgeberin oder dem Arbeitgeber und den betroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern mitgeteilt.

2 Die Kontrollstelle fordert die Betroffenen zu einer Stellungnahme innert dreissig Tagen auf.

3 Sie reicht ihren schriftlichen Bericht zusammen mit den notwendigen Unterlagen und Beweismitteln der zuständigen Behörde zur Strafverfolgung ein.

Art. 8 Kosten

Die Stadt trägt die Kosten für die Kontrollen. Sie kann die Kosten den fehlbaren Arbeitgebern und Arbeitgeberinnen auferlegen, wenn bei den Kontrollen Verstösse gegen diese Verordnung festgestellt werden.

Art. 9 Bussen

1 Wer gegen diese Verordnung verstösst, wird mit Busse bestraft.

2 Versuch und Gehilfenschaft sind strafbar.

3 Juristische Personen, Kollektiv- und Kommanditgesellschaften sowie Inhaber von Einzelfirmen haften solidarisch für Bussen und Kosten, die ihren Organen und Hilfspersonen auferlegt werden. Ihnen stehen im Verfahren die gleichen Rechte wie den Beschuldigten zu.

Art. 10 Ausführungsbestimmungen

Der Stadtrat erlässt die nötigen Ausführungsbestimmungen zu dieser Verordnung.

Art. 11 Inkrafttreten

Der Stadtrat setzt diese Verordnung per 1. Januar nach Annahme der Initiative in Kraft.

2.2 Zweck und Höhe des Mindestlohnes

⁵⁰ Ähnlich wie die kantonalen Mindestlohngesetze und die anderen kommunalen Mindestlohninitiativen verfolgt auch das Schaffhauser Mindestlohnprojekt einen **sozialpolitischen Zweck**, der vom Bundesgericht für kantonale Mindestlöhne als zulässig erachtet wurde. Auch die **Höhe des Mindestlohnes** entspricht den Vorgaben der bundesgerichtlichen Rechtsprechung.¹²⁷ Unproblematisch sind auch die vorgesehene Anpassung des Mindestlohnes sowie der Bezug zur AHV-Gesetzgebung zur Bestimmung des Lohnes.

2.3 Geltungsbereich

⁵¹ Beim Geltungsbereich ist der Grundsatz festgehalten, dass der Mindestlohn nur für die **Arbeitnehmenden** gilt, die **mehrheitlich im Rahmen ihres Arbeitspensums auf dem Gebiet der Stadt Schaffhausen eine Beschäftigung** verrichten (Art. 2 Abs. 1 Mindestlohnverordnung SH). Auch andere Mindestlohnerlassen kennen eine solche Bestimmung.¹²⁸ Die **Kompetenz** der Stadt Schaffhausen, Arbeitgebenden einen Mindestlohn vorzuschreiben, **ist territorial begrenzt**. Mit dem Zusatz, dass nur bei einer mehrheitlich in der Stadt Schaffhausen geleisteten Tätigkeit eine Pflicht zur Einhaltung des städtischen Mindestlohnes besteht, wird auch die **Verhältnismässigkeit** gewahrt.

⁵² Beim **Geltungsbereich** sind in Art. 2 Abs. 2 lit. a ff. Mindestlohnverordnung SH verschiedene Ausnahmen vorgesehen, wie sie in anderen Mindestlohnerlassen ebenfalls vorkommen. Durch die Ausnahmen in lit. a – e soll verhindert werden, dass die **Mindestlohnvorschriften die Integration in den Arbeitsmarkt erschweren**. Der Klarstellung dient der Hinweis des Vorrangs der personalrechtlichen Bestimmungen des Bundes und des Kantons (lit. f).¹²⁹

⁵³ Auffallend ist, dass – wie in den anderen städtischen Mindestlohnprojekten¹³⁰ – **kein Vorrang eines GAV-Mindestlohnes** vor dem städtischen Mindestlohn vorgesehen ist. Der Mindestlohn in der Stadt Schaffhausen wäre also auch gültig, wenn in einem GAV eine tieferer Mindestlohn vorgesehen wäre. Sollte jedoch die auf Bundesebene vom Parlament beabsichtigte **Änderung des AVEG** in Kraft treten¹³¹, würde ein auf dem

¹²⁷ Siehe oben, Rz. 10.

¹²⁸ Z.B. die Mindestlohnverordnung der Stadt Zürich, siehe oben, Rz. 21 oder auch die Ausführungsverordnung zum Mindestlohnge- setz im Kanton Baselstadt (§ 2 der Verordnung über den kantonalen Mindestlohn (MiLoV) vom 12. April 2022, SG 812.210).

¹²⁹ Siehe zu diesem Thema die Ausführungen im Gutachten UHLMANN/STALDER/WILHELM (Fn 73), Rz. 60 ff.

¹³⁰ Siehe oben, Rz. 21 (Zürich), 25 (Winterthur).

¹³¹ Siehe dazu oben, Rz. 12 ff, insbes. Rz. 17.

Gebiet der Stadt Schaffhausen geltender Mindestlohn, der in einem allgemein verbindlichen GAV verankert ist, dem Mindestlohn gemäss städtischer Mindestlohnverordnung vorgehen.¹³²

2.4 Kontrolle und Kontrollorgan

- ⁵⁴ Zur Kontrolle der Einhaltung des Mindestlohnes ist eine **Kontrollstelle** vorgesehen. Diese wird vom Stadtrat bezeichnet. Der Stadtrat (Exekutive) kann die Kontrolle vertraglich an Dritte übertragen. Ein solches Vorhaben ist rechtlich unproblematisch. Der Staat kann Verwaltungsaufgaben an Private übertragen; Voraussetzung ist ein Entscheid des Gesetzgebers, was vorliegend erfüllt ist.¹³³ Die Aufgabenübertragung an Dritte ist nach Art. 20 der Stadtverfassung SH zulässig.¹³⁴ Bedingung ist, dass der **Rahmen der Aufgabenübertrag einem referendumspflichtigen Erlass** festgelegt wird. Dieses Erfordernis wird in Art. 25 lit. h Stadtverfassung SH wieder aufgenommen (Die Übertragung hoheitlicher Aufgaben an Dritte stehen unter dem Vorbehalt des fakultativen Referendums). Die allenfalls dereinst vom Grossen Stadtrat erlassene Mindestlohnverordnung würde unter dem Vorbehalt des fakultativen Referendums stehen.
- ⁵⁵ Der Kontrollstelle – und damit auch eine allenfalls eingesetzte private Institution – erhält das **Zutrittsrecht zu Arbeits- und Betriebsräumlichkeiten**. Die Arbeitgebenden sind verpflichtet, der Kontrollstelle die erforderlichen Unterlagen zur Verfügung zu stellen (Art. 6 Abs. 3 Mindestlohnverordnung SH).
- ⁵⁶ Die Kontrollstelle hat nach Art. 7 Mindestlohnverordnung SH bei festgestellten Verstössen die **betroffenen Arbeitnehmenden zu informieren**.¹³⁵ Diese Bestimmung erfüllt das Erfordernis einer **gesetzlichen Grundlage** für die **Bekanntgabe besonders schützenswerter Personendaten** im Sinne des Datenschutzgesetzes des Kantons Schaffhausen.¹³⁶
- ⁵⁷ Die Kontrollkosten sollen gemäss Art. 8 Mindestlohnverordnung SH von der Stadt getragen werden. Werden jedoch bei den Kontrollen Verstösse gegen die Mindestlohnbestimmungen festgestellt, kann die Stadt die Kosten den fehlbaren Arbeitgebenden auferlegen. Die Bestimmung ist so auszulegen, dass die untersuchende Behörde (das Kontrollorgan) nicht identisch ist mit derjenigen Stelle, die den Entscheid hinsichtlich

¹³² Das gleiche Ergebnis trifft auch für Luzern, Zürich und Winterthur sowie auf die anderen städtischen Mindestlohnprojekte zu, siehe oben, Rz. 17.

¹³³ So auch das Gutachten UHLMANN/STALDER/WILHELM (Fn 73), Rz. 68.

¹³⁴ Auch auf kantonaler Ebene sieht Art. 51 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Schaffhausen (KV SH) vor, dass Kontroll- und Überwachungsaufgaben Privaten übertragen werden können.

¹³⁵ Die Information dient den Arbeitnehmenden dazu, ihre Ansprüche gegenüber den Arbeitgebenden durchzusetzen.

¹³⁶ Siehe Art. 2 lit. d Ziff. 4 (Daten über administrative oder strafrechtliche Verfolgungen und Sanktionen) in Verbindung mit Art. 4 und 5 lit. b des Gesetzes über den Schutz von Personendaten vom 7. März 1994, SHR 174.100.

einer Übernahme der Kontrollkosten fällt. Aus Gründen des Rechtsschutzes der betroffenen Arbeitgebenden ist dies wichtig, denn es handelt sich bei Art. 8 Mindestlohnverordnung SH um eine «Kann-Bestimmung».

- ⁵⁸ Insgesamt ist der nach Art. 20 Abs. 1 Satz 2 Stadtverfassung SH geforderte «Rahmen» für die Zulässigkeit der Aufgabenübertragung an Private hinreichend abgesteckt. Insbesondere erhält die Kontrollstelle auch **keine Rechtssetzungsbefugnisse**. Für den Erlass von Ausführungsbestimmungen – namentlich hinsichtlich weiterer Ausnahmen vom Geltungsbereich – ist der Stadtrat (Exekutive) zuständig.
- ⁵⁹ Zu ergänzen ist: Ausdrücklich hält Art. 6 Abs. 2 Satz 2 Mindestlohnverordnung SH fest, dass die **Übertragung der Kontrollbefugnisse** an eine Organisation **ausgeschlossen** ist, die **mehrheitlich von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisation** getragen wird. Mit dieser Bestimmung soll verhindert werden, dass innerhalb der Arbeitgeberschaft Konkurrenten an der Kontrolle und Sanktionierung von Arbeitgeberin beteiligt sind.
- ⁶⁰ Die **Bedeutung der Sozialpartner** beim Vollzug der Mindestlohnthematik wird in Art. 3 der Mindestlohnverordnung SH thematisiert. Der Stadtrat hat die Sozialpartner bei den Entscheiden zu Umsetzung des Mindestlohnes – namentlich beim Erlass zusätzlicher Ausnahmebestimmungen vom Geltungsbereich (siehe Art. 2 Abs. 2 Mindestlohnverordnung SH) – beizuziehen. Diese Form des Einbezugs der Sozialpartner ist rechtlich unbedenklich.

2.5 Bussen

- ⁶¹ Straf- und verwaltungsrechtliche Sanktionen müssen dem strafrechtlichen Legalitätsprinzip standhalten.¹³⁷ Gemäss dem **Bestimmtheitsgebot** muss den Rechtsunterworfenen klar sein, dass ein bestimmtes Verhalten die entsprechenden (straf- und/oder verwaltungsrechtlichen) Konsequenzen nach sich zieht.¹³⁸
- ⁶² Alle bestehenden und geplanten kantonalen und kommunalen Mindestlohnerlasse enthalten in der einen oder anderen Form Bestimmungen zu **Bussen** als Instrument der Rechtsdurchsetzung. So sieht bspw. das kantonale Mindestlohngegesetz Basel-Stadt¹³⁹ in § 6 eine Busse von bis zu 30'000 Franken vor. Auf kommunaler Ebene hält Art. 5 des Reglements über den sozialpolitischen Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Stadt Luzern fest, dass Arbeitgebende, die vorsätzlich oder fahrlässig

¹³⁷ Siehe dazu die Ausführungen von UHLMANN FELIX, FLEISCHMANN FLORIAN, TSCHIRKY NICOLE, (Fn 74), Rz 74 ff.

¹³⁸ Zum Ganzen ausführlich Cohen Emanuel, Im Zweifel für die Strafe?, Der Umgang mit dem Legalitätsprinzip im materiellen Strafrecht unter besonderer Berücksichtigung des Bestimmtheitsgebotes und des Analogieverbotes, Zürich - Basel - Genf 2025, S. 1 ff. insbes. S. 15 f.

¹³⁹ Siehe Fn 17.

gegen spezifische Bestimmungen des Reglements verstossen, mit einer Busse sanktioniert werden. Die Höhe der Busse ist nicht weiter präzisiert.¹⁴⁰

- ⁶³ Art. 9 Abs. 1 Mindestlohnverordnung SH hält fest: «Wer gegen diese Verordnung verstösst, wird mit Busse bestraft.» Die Adressierung der Norm erscheint ungenau. («Wer...»). Auch steht im Verordnungstext nichts über die Höhe der Busse und darüber, wer die Busse aussprechen kann.
- ⁶⁴ Im Kontext der gesamten Mindestlohnverordnung SH wird klar, dass nur Arbeitgebende gegen die Mindestlohnbestimmungen verstossen können. In dieser Hinsicht ist die Norm mit dem **Bestimmtheitsgebot konform**.
- ⁶⁵ Nach Art. 2 Abs. 2 lit. c des kantonalen Gemeindegesetzes (Gemeindegesetz SH¹⁴¹) gehört zu den Aufgaben einer Gemeinde auch «die Besorgung kommunalpolizeilicher Aufgaben». Art. 10 Abs. 2 lit. d des kantonalen Polizeigesetzes (Polizeigesetz SH¹⁴²) bestimmt, dass zu den kommunalpolizeilichen Aufgaben auch die Verfolgung der «von den Gemeinden zu ahnenden Straftatbeständen» gehört. Eine konkrete Zuständigkeit einer bestimmten Behörden für die Festsetzung der vorgesehenen Bussen lässt sich dem Text der Mindestlohnverordnung SH nicht entnehmen. Auch ist nicht klar, ob die Verfolgung von Verstößen gegen den Mindestlohn eine polizeiliche Aufgabe ist. Das ist indes kein Grund, die Gültigkeit der Initiative bzw. von Art. 9 der Mindestlohnverordnung SH anzuzweifeln. Art. 10 Mindestlohnverordnung SH verleiht dem Stadtrat die Kompetenz zum Erlass von **Ausführungsbestimmungen**. In diesen kann die Frage der **Zuständigkeit** geklärt werden.
- ⁶⁶ Die **maximale Bussenhöhe** ist weder im kantonalen Gemeinde- noch im Polizeigesetz geregelt. Auch im kantonalen Justizgesetz¹⁴³ finden sich keine Hinweise.¹⁴⁴ Eine nähere Analyse erfordert das kantonale Einführungsgesetz zum Strafgesetzbuch (StGB¹⁴⁵)¹⁴⁶ des Bundes. Nach Art. 3 dieses Gesetzes gelten die allgemeinen Bestimmungen des StGB (Art. 1- 110) auch für das dem Kanton vorbehaltene Strafrecht. Nach Art. 106 Abs. 1 StGB ist die Bussenhöhe – soweit keine in einem Gesetz vorgesehene höhere Busse vorgesehen ist, auf CHF 10'000.—beschränkt. Daraus ergibt sich: Zwar erwähnt Art. 3 Einführungsgesetz StGB nur «kantonales Recht». Es ist jedoch davon

¹⁴⁰ Siehe dazu UHLMANN FELIX, FLEISCHMANN FLORIAN, TSCHIRKY NICOLE (Fn 74) Rz. 77 ff.

¹⁴¹ Gemeindegesetz vom 17. August 1998, SHR 120.100.

¹⁴² Polizeigesetz vom 21. Februar 2000, SHR 345.100.

¹⁴³ Justizgesetz vom November 2009, SHR 173.200.

¹⁴⁴ Anders verhält es sich im Kanton Zürich, hier beschränkt § 89 Abs. 3 des Gerichtsorganisationsgesetzes (GOG) die den maximalen Strafrahmen für kommunale Bussen auf CHF 500.--.

¹⁴⁵ Schweizerisches Strafgesetzbuch (StGB) vom 21. Dezember 1937, SR 311.0.

¹⁴⁶ Gesetz über die Einführung des Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB) vom 22. September 1941, SHR 311.100.

auszugehen, dass unter Art. 3 auch kommunales Recht zu verstehen ist. Mangels anderer Bestimmungen zur Bussenhöhe im kantonalen und kommunalen Recht in Schaffhausen beträgt die in Art. 9 Mindestlohnverordnung verankerte Busse maximal CHF 10'000.--. Damit ist dem Bestimmtheitsgebot auch hinsichtlich der Konkretheit der Sanktionsandrohung Genüge getan.¹⁴⁷

3. Kompetenz der Stadt Schaffhausen für den Erlass von Mindestlohnbestimmungen

3.1 Aufgabenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden im Allgemeinen

- ⁶⁷ Die Kantonsverfassung Schaffhausen (KV SH¹⁴⁸) enthält in Kapitel 7 insgesamt 5 Bestimmungen zu den Gemeinden. Nach Art. 102 Abs. 2 KV SH erfüllen die Gemeinden **alle öffentlichen Aufgaben**, für die **nicht** der **Bund** oder der **Kanton** zuständig sind. Art. 105 KV SH hält zur **Gemeindeautonomie** fest: «Die Gemeinden sind im Rahmen von Verfassung und Gesetz befugt, sich selbst zu organisieren, ihre Behörden zu wählen, ihre Aufgaben nach eigenem Ermessen zu erfüllen, die erforderlichen Abgaben zu erheben und ihre öffentlichen Sachen selbstständig zu verwalten.»
- ⁶⁸ Aufgrund dieser Ausgangslage gilt es zu prüfen, ob ein kommunaler Mindestlohnerlass zu denjenigen öffentlichen Aufgaben einer Gemeinde gehört, für die nicht der Bund oder die Kantone zuständig sind. Die Zuständigkeit von Bund und Kantonen ist dabei nicht abschliessend zu verstehen. Wie sogleich gezeigt wird, können sich Verfassungsaufträge sowohl an den Bund, die Kantone und die Gemeinden richten. Art. 102 Abs. 2 KV SH ist deshalb so zu verstehen, dass eine Gemeinde öffentliche Aufgaben übernehmen kann, für die nicht ausschliesslich der Bund und/oder die Kantone zuständig sind. Wenn demnach die kantonale Verfassung eine Aufgabe sowohl dem Kanton als auch den Gemeinden zuweist und der Kanton im fraglichen Sachbereich noch nicht gesetzgeberisch tätig geworden ist, steht einer gesetzlichen Regelung auf Gemeindeebene nichts entgegen.¹⁴⁹
- ⁶⁹ Gemäss Bundesgericht haben die Kantone Spielräume für den Erlass von Mindestlohnvorschriften als sozialpolitische Massnahmen. Es ist demzufolge zu prüfen, ob sich in der Verfassung des Kantons Schaffhausen eine Kompetenzgrundlage für den Erlass von Mindestlohnvorschriften findet und ob im Kanton Schaffhausen ausschliesslich der Kanton oder auch die Gemeinden befugt sind, Mindestlöhne einzuführen.

¹⁴⁷ So im Ergebnis gleich die das Mindestlohnreglement in der Stadt Luzern: UHLMANN FELIX, FLEISCHMANN FLORIAN, TSCHIRKY NICOLE (Fn 69) Rz. 79 / 80.

¹⁴⁸ Verfassung des Kantons Schaffhausen vom 17. Juni 2002, SHR 101.000.

¹⁴⁹ Sie auch die bundesgerichtliche Rechtsprechung zur Gemeindeautonomie, siehe etwa BGE 146 I 36 E. 3.1.

- ⁷⁰ In einigen kantonalen Verfassungen ist ein ausdrücklicher **Vorbehalt für die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben** vorgesehen. So hält bspw. die Kantonsverfassung Thurgau in § 63 fest, dass der Kanton nur Aufgaben wahrnehmen dürfe, die ihm das Bundesrecht oder die kantonale Verfassung zuweise. Daraus ist zu schliessen, dass ein Kanton und auch Gemeinden Aufgaben übernehmen dürfen, die **nicht ausdrücklich** in der Verfassung vorgesehen sind.¹⁵⁰ In dieser Hinsicht steht die Verfassung des Kantons Schaffhausen einem städtischen Mindestlohnerlass nicht entgegen.
- ⁷¹ Zu beachten ist auch das **Subsidiaritätsprinzip**. Das in Art. 5a und Art. 43a BV verankerte Prinzip besagt, dass Aufgaben vorrangig von der jeweils unteren staatlichen Ebene übernommen werden sollen. Nur wenn eine sachgerechte Erfüllung auf lokaler Ebene nicht mehr gewährleistet ist, ist deren Übertragung auf eine höhere Ebene angezeigt. In Verbindung mit der kommunalen Autonomie und der föderalen Struktur der Schweiz trägt dieses Prinzip dazu bei, Entscheidungs- und Machtzentren zu dezentralisieren und eine ausgewogene Aufgabenteilung zu fördern. Demnach liegt es in der Verantwortung des Gesetzgebers und der Kantone, öffentliche Aufgaben, die keiner zwingend einheitlichen Regelung bedürfen, **den Gemeinden zu überlassen**, solange diese die Anforderungen bewältigen können. Übersteigen die Aufgaben hingegen die Leistungsfähigkeit der Gemeinden, verpflichtet das Subsidiaritätsprinzip die nächsthöhere Ebene zum Eingreifen. Grundsätzlich sollten kantonale Bestimmungen dabei möglichst auf Rahmengesetzgebung beschränkt bleiben oder den Gemeinden zumindest eigenständige Gestaltungsspielräume bei der Umsetzung einräumen.¹⁵¹
- ⁷² **Implizit** findet sich das **Subsidiaritätsprinzip** auch in der Verfassung des Kantons Schaffhausen. Art. 79 Abs. 2 KV SH hält fest, dass der Kanton seine Aufgabe nur dann erfüllt, wenn das private Angebot nicht ausreicht (lit. a) oder wenn die Gemeinden sie (die Aufgabe) nicht wirtschaftlich und wirksam erfüllen können (lit. b) oder wenn die Wahrung eines öffentlichen Interesses dies erfordert.
- ⁷³ Angesichts der territorialen Beschränkung der Geltung eines Mindestlohnes ist fraglich, ob ein kantonaler oder vielmehr schweizweit geltender Mindestlohn als Instrument der Armutsbekämpfung nicht sinnvoller wäre. Auch in der Stadt Schaffhausen wird es so sein, dass nicht alle Personen mit einem tiefen Lohn und Bedarf an Sozialhilfeunterstützung mehrheitlich in der Stadt Schaffhausen arbeiten. Diese Personen profitieren von einem städtischen Mindestlohn nicht. Andererseits profitieren Personen von einem städtischem Mindestlohn, die in der Stadt Schaffhausen arbeiten und nicht in der Stadt

¹⁵⁰ Zum gleichen Ergebnis kommen TRIBOLET THOMAS/BÜCHLER ALEXANDRA (Fn 75), S. 8 bezüglich der Verfassung des Kantons Bern im Hinblick auf die Mindestlohninitiative in der Stadt Bern.

¹⁵¹ STAUFFER VON MAY NANDO, Regionale Aufgabenerfüllung und demokratische Rechte, Bern 2018, S. 98 ff.

Schaffhausen leben. Diese Aspekte stellen indes kein grundsätzliches Argument gegen einen Mindestlohn auf kommunaler Ebene dar. Es entspricht jedoch durchaus dem Subsidiaritätsgedanken, wenn ein sozialpolitisches Instrument wie ein Mindestlohn vorerst auf kommunaler Ebene eingeführt wird und anderen Gemeinden sich bei positiven Erfahrungen gegebenenfalls zu einem späteren Zeitpunkt ebenfalls zu diesem Schritt entscheiden können. Auf diese Weise wird das Terrain für einen allfälligen **kantonalen Mindestlohn** vorbereitet.

3.2 Grundrechtliche, soziale und sozialpolitische Bestimmungen in der Kantonsverfassung

⁷⁴ Wie auf Stufe Bundesverfassung ist in Art. 12 Abs. 1 lit. j KV SH das **Grundrecht der Wirtschaftsfreiheit** garantiert. Eine über Art. 27 BV hinausgehende Bedeutung hat diese Bestimmung indes nicht. Im Lichte der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, wonach kantonale Mindestlöhne als sozialpolitische Massnahme die Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit zulassen¹⁵², ist auch ein Mindestlohn in der Stadt Schaffhausen sowohl mit Art. 27 BV als auch mit Art. 12 Abs. 1 lit. j in Verbindung mit Art. 21 KV¹⁵³ SH zulässig.

⁷⁵ Art. 13 KV SH hält das Recht auf **Hilfe in Notlagen** fest (Garantie des eines minimalen Existenzminimums). Analog zu Art. 12 BV, besteht der Anspruch auf Hilfe in Notlagen nur dann, **wenn die Notlage nicht aus eigener Kraft bewältigt** werden kann. Das Bundesgericht hat zu Art. 12 BV in einem die Stadt Schaffhausen betreffenden Fall entschieden, dass kein Anspruch auf Nothilfe besteht, wenn die betroffene Person durch Teilnahme an einem (bezahlten) Beschäftigungsprogramm die Möglichkeit hätte, sich selbst aus der Notlage zu befreien.¹⁵⁴ Das Bundesgericht hebt hervor, die Formulierung «wer in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen» sei erst in der parlamentarischen Beratung auf Vorschlag der Verfassungskommissionen der eidgenössischen Räte eingefügt worden. Es sei damit klargestellt worden, dass für das «Recht auf Hilfe in Notlagen» der Grundsatz der Subsidiarität gilt.¹⁵⁵ Das bedeutet, **staatliche Hilfe** soll nur erhalten, wer seine **Selbsthilfe ausgeschöpft** hat.¹⁵⁶ Dieser

¹⁵² Siehe oben, Rz. 9 ff.

¹⁵³ Art. 21 KV SH hält fest: «Einschränkungen von Grundrechten sind zur zulässig, wenn sie auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen, durch ein überwiegendes öffentliches Interesse gerechtfertigt und verhältnismässig sind. Diese Voraussetzungen liegen beim Mindestlohn in der Stadt Schaffhausen vor.

¹⁵⁴ BGE 130 I 71.

¹⁵⁵ BGE 130 I 71, E. 4.1.

¹⁵⁶ In der Kommentierung zur Schaffhauser Verfassung hält Spahn fest, Ziel der Nothilfe sei die Selbsthilfe, siehe SPAHN PATRICK, in: Dubach/Marti/Spahn, Verfassung des Kantons Schaffhausen, Kommentar, Schaffhausen, 2004, S. 59. Dagegen ist einzuwenden, dass Selbsthilfe auch an Voraussetzungen gebunden ist. Wer 100 Prozent arbeitet und dennoch nicht genügend zum Überleben verdient, kann sich nicht (weiter) selbst helfen. Wenn die Selbsthilfe der Not- und Sozialhilfe vorgehen soll, braucht es dazu entsprechende Rahmenbedingungen, u.a. einen existenzsichernden Lohn. Vgl. weiterführend zur Ambivalenz der Pflicht zur Selbstverantwortung Pärli, Kurt, Das Kreuz mit der Selbstverantwortung, SZS 62/2018, S. 707 ff.

Grundsatz zieht sich auch durch den gesamten Bereich der Sozialversicherungen.¹⁵⁷

Mit der «Schaffhauser-Rechtsprechung» – die zwischenzeitlich wiederholt bestätigt wurde¹⁵⁸ – hat sich das Bundesgericht unter Berufung auf den Willen des Verfassungsgebers für den Vorrang der Bestreitung des Lebensunterhaltes durch Arbeit auch im untersten Bereich des sozialen Netzes entschieden.

- ⁷⁶ Ein **existenzsichernder Lohn** bildet Voraussetzung, damit die von der Verfassung geforderte **Selbsthilfe ausgeschöpft** werden kann. Dieser Gedanke kommt in Art. 22 Abs. 1 lit. d KV SH zum Ausdruck. Kanton und **Gemeinden** setzen sich in **Ergänzung zur persönlichen Verantwortung** dafür ein, dass Erwerbstätige ihren Lebensunterhalt durch Arbeit zu angemessenen Bedingungen bestreiten können.
- ⁷⁷ Bei Art. 22 KV SH handelt es «nur» um ein **Sozialziel**. Aus der Bestimmung lassen sich keine unmittelbaren Rechtsansprüche ableiten. Wie auch das Zürcher Verwaltungsgericht in seinen Mindestlohnurteilen festgehalten hat, begründen Sozialziele allein zudem keine Gesetzgebungskompetenzen.¹⁵⁹ Das ergibt sich auch aus Art. 22 Abs. 3 KV SH, wonach die Sozialziele durch den Kanton und die Gemeinden «im Rahmen ihrer verfassungsmässigen Zuständigkeiten (...)» verwirklicht werden sollen. Als **programmatische Bestimmungen** können die Sozialziele für die **Auslegung** anderer Verfassungsbestimmungen und gesetzlicher Normen herangezogen werden.¹⁶⁰
- ⁷⁸ Das 5. Kapitel der KV SH hält die öffentlichen Aufgaben fest. Art. 79 Abs. 2 lit. b KV SH ist dem **Subsidiaritätsgedanken** verpflichtet und weist die Aufgabenwahrnehmung primär den Gemeinden zu, soweit diese sie wirtschaftlich und wirksam erfüllen können. Die **sozialpolitischen Aufgaben** der **Kantone und Gemeinden** finden sich im Kapitel 5.4 «Soziales». Vorliegend relevant ist **Art. 85 Abs. 1 KV SH**.¹⁶¹ Die Bestimmung lautet wie folgt: «Kanton und Gemeinden sorgen zusammen mit öffentlichen und privaten Institutionen dafür, materielle und persönliche Notlagen von Menschen abzuwenden, zu lindern oder zu beheben. Sie fördern Vorsorge, Selbsthilfe und Eigeninitiative.»
- ⁷⁹ Art. 85 KV SH beinhaltet **zwei öffentliche Aufgaben**. Dem **ersten Satz** entnimmt sich die Verpflichtung von Kanton und Gemeinden, **Menschen in wirtschaftlichen und persönlichen Schwierigkeiten** die erforderliche **Unterstützung** zukommen zu las-

¹⁵⁷ So prägt bsw. das Credo «Eingliederung vor Rente» die Invalidenversicherung. Siehe weiterführend zur Thematik STUDER MELANI, Sozialhilferechtliche Beschäftigungsverhältnisse: zwischen Subsidiarität, Gegenleistung und Zumutbarkeit, Analyse der schweizerischen Praxis aus verfassungs- und völkerrechtlicher Sicht, Zürich/St. Gallen 2021, S. 488 ff.

¹⁵⁸ So in BGE 134 I 140 E. 6.2; 139 I 218, E. 4.3; 142 I 1, E.7.

¹⁵⁹ Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, AN.2024.00001 (Stadt Zürich), AN 2024.00002 (Stadt Winterthur), Urteile vom 17. September 2024. E. 7.2 bis 7.4.

¹⁶⁰ EGLI PATRIZIA/SCHWEIZER RAINER, in: Ehrensberger et al. (Hrsg.), St. Galler Kommentar zur BV, 4. Auflage, Zürich, Art. 41 BV N 16.

¹⁶¹ Art. 85 Abs. 2 KV SH erwähnt die Unterstützung von Massnahmen zur gesellschaftlichen Integration. Auf diese Bestimmung wird hier nicht näher eingegangen, sie spielt für den vorliegenden Zusammenhang auch keine Rolle.

sen. Daraus lässt sich klarer **Auftrag für den Erlass eines Sozialhilfegesetzes** ableiten, das die Voraussetzungen, Modalitäten und Zuständigkeiten in der gesetzlichen Sozialhilfe regelt. Aus dem zweiten Satz ergibt sich eine **weitergehende öffentliche Aufgabe**.¹⁶² Diese besteht darin, Rahmenbedingungen zu schaffen, bei deren Vorliegen Menschen nicht auf öffentliche Hilfe angewiesen sind (Vorsorge, Selbsthilfe, Eigeninitiative). An dieser Stelle ist die bereits zuvor erwähnte Sozialzielbestimmung von Art. 12 Abs. 1 lit. d KV SH heranzuziehen. Zu den **Rahmenbedingungen einer Existenzsicherung ohne Notwendigkeit, Sozialhilfe** zu beziehen, gehört ein entsprechender **Mindestlohn**. Darüber hinaus dienen auch Massnahmen auf der Grundlage von Art. 86 KV SH der Vermeidung der Notwendigkeit des Sozialhilfebezugs (Unterstützung bei der Wiedereingliederung von Stellensuchenden usw.).

- ⁸⁰ Als **Zwischenfazit** ist festzuhalten: In der KV SH findet sich in Art. 85 Abs. 1 Satz 2, ausgelegt im Lichte von Art. 22 und auch Art. 13 KV SH eine **Kompetenzgrundlage für den Erlass von Mindestlöhnen**. Zuständig dafür sind der Kanton und die Gemeinden. Mit Erlass des Erlass des Sozialhilfegesetzes erfüllt der Kanton die Aufgabe gemäss Art. 85 Abs. 1 Satz 1 KV SH. Es wird in einem nächsten Schritt zu prüfen sein, ob das kantonale Sozialhilfegesetz allenfalls nicht nur Satz 1, sondern gegebenenfalls auch Satz 2 umsetzt und ob diesfalls den Gemeinden in Schaffhausen kein Spielraum mehr für eine eigenständige Regulierung bleiben würde. Zu beachten ist dabei auch der Subsidiaritätsgedanke, wie er auch in Art. 79 Abs. 2 KV SH zum Ausdruck kommt.

3.3 Zweck und sachlicher Geltungsbereich des kantonalen Sozialhilfegesetzes

- ⁸¹ Das «Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe und soziale Einrichtungen (SHEG¹⁶³)» regelt in Art. 1 Abs. 1 die Zuständigkeit, die Organisation, das Verfahren und die Aufgaben bezüglich materieller und persönlicher Hilfe an zu unterstützende Personen aller Altersstufen, die sich auf dem Kantonsgebiet aufhalten oder hier Wohnsitz haben, so weit nicht Bundes- oder andere kantonale Gesetze zum Zuge kommen. Der zweite und dritte Absatz des ersten Artikels des SHEG nennt Angebotsplanung für soziale Dienste und Beitragsleistungen an private Akteure als weitere Sachbereiche des Gesetzes.
- ⁸² Der **Zweck der öffentlichen Sozialhilfe** ist in Art. 2 SHEG festgehalten. Aufgabe der öffentlichen Sozialhilfe ist, materielle und persönliche Notlagen von Menschen abzuwenden, zu lindern oder zu beheben (Abs. 1). Es zeigt sich hier deutlich die Umsetzung von Art. 85 Abs. 1 KV SH.

¹⁶² Auch in der Literatur zur Verfassung des Kantons Schaffhausen wird dieser zweite Aspekt von Art. 85 KV SH hervorgehoben, siehe MARTI ARNOLD, in: Dubach/Marti/Spahn, Verfassung des Kantons Schaffhausen, Kommentar, Schaffhausen, 2004, S.260.

¹⁶³ Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe und soziale Einrichtungen (SEHG) vom 28. Oktober 2013, SHR 850.100.

- ⁸³ Eine nähere Analyse erfordert Art. 2 Abs. 2 SHEG. Ziel der Sozialhilfe ist die **Unterstützung** der um Hilfe suchenden Person zu **wirtschaftlicher und persönlicher Selbstständigkeit**. Es stellt sich die **Frage**, ob der **kantonale Gesetzgeber** dadurch auch – und abschliessend – Art. 85 Abs. 2 Satz 2 KV SH **umgesetzt hat**.
- ⁸⁴ Ein vertiefter Blick in die Bestimmungen des SHEG zeigt, dass dies nicht der Fall ist. Das SEHG regelt die Zuständigkeiten (Art. 8 – 13), die Organisation und die Aufgaben (Art. 14-19), die öffentliche Sozialhilfe (Art. 20 – 39), die sozialen Einrichtungen (Art. 40-57) sowie die Schlussbestimmungen (Art. 59-61).¹⁶⁴
- ⁸⁵ Die hier besonders interessierenden Bestimmungen zur öffentlichen Sozialhilfe finden sich in Art. 20-39 SHEG. Es geht hier ausschliesslich um **individuelle Leistungen**, die aus persönlicher und materieller Hilfe bestehen. Diese Massnahmen dienen der Sicherung einer menschenwürdigen Existenz der zu unterstützenden Person. Weiter sind in diesem Kapitel umfassende Pflichten der zu unterstützenden Person geregelt. Es finden sich **keine Bestimmungen**, die explizit den **Verfassungsauftrag** «Förderung der Vorsorge, Selbsthilfe und Eigeninitiative» abdecken.
- ⁸⁶ Es zeigt sich somit, dass der kantonale Gesetzgeber den gesetzgeberischen Auftrag in Art. 85 Abs. 1 Satz 2 KV nicht – und schon gar nicht abschliessend – erfüllt hat. Die Stadt Schaffhausen ist deshalb zum Erlass eines Mindestlohngesetzes als sozialpolitische Massnahme auch im Lichte des kantonalen Rechts befugt.

V) Zusammenfassende Beantwortung der Gutachtensfragen

- ⁸⁷ Die von der Auftraggeberin gestellten Fragen lassen sich wie folgt beantworten:

- 1 Verfügt die Stadt Schaffhausen über die Möglichkeit, auf ihrem Gebiet einen Mindestlohn im Sinne der Initiative festzulegen?

Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung sind die Kantone befugt, auf ihrem Gebiet als sozialpolitische Massnahme einen gesetzlichen Mindestlohn einzuführen, soweit dadurch «Armut trotz Arbeit» vermieden werden kann. Einer Gemeinde steht dieses Recht nach Massgabe des kantonalen Rechts ebenfalls zu. Dies trifft insbesondere dann zu, wenn der Kanton noch keinen Mindestlohn erlassen hat. Art. 85 Abs. 1 Satz 2 KV SH sieht vor, dass der Kanton und die Gemeinden zur Vermeidung von unterstützungspflichten Notlagen die «Vorsorge, Selbsthilfe und Eigeninitiative» fördern. Wird diese Norm im Lichte auch von Art. 13 (Recht auf Hilfe in Notlagen, subsidiär zu Eigenverantwortung) und Art. 22 KV SH (Sozialziel der Bestreitung des

¹⁶⁴ Art. 58 SHEG wurde aufgehoben

Lebensunterhaltes durch Arbeit zu angemessenen Bedingungen) ausgelegt, so ergibt sich daraus eine Kompetenzgrundlage für den Erlass eines Mindestlohnes. Die Kompetenz fällt dem Kanton und den Gemeinden zu. Solange der Kanton keinen Mindestlohn erlassen hat, steht der Stadt Schaffhausen die Kompetenz zum Erlass eines städtischen Mindestlohnes zu.

- 2 Wie sind die einzelnen Bestimmungen im Initiativtext rechtlich zu beurteilen, insbesondere die Möglichkeit des Erhebens von Bussen gemäss Art. 9 des Initiativtextes?

Alle Bestimmungen des vorgesehenen Verordnungstextes sind in rechtlicher Hinsicht zulässig. Das betrifft insbesondere auch Art. 9 Mindestlohnverordnung SH. Die aus Gründen des Legalitätsprinzips erforderliche maximale Höhe der Busse ergibt sich durch Auslegung des StGB und des kantonalen Rechts.

- 3 Ist die Initiative für gültig zu erklären oder ist sie bzw. sind Teile davon für ungültig zu erklären?

Die Initiative ist gültig zu erklären.