



16.12.2025

Abklärung der Kompetenzen des Bundes und der Kantone im Bereich der Mindestlöhne

Bericht an die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates (WAK-S)

1 Ausgangslage und Auftrag

Die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates (nachfolgend WAK-S) traf sich am 29. August 2025 um über den Entwurf zur Änderung des Bundesgesetzes über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen zu beraten (Allgemeinverbindlicherklärung von Mindestlöhnen, die unter kantonalen Mindestlöhnen liegen, AVEG, SR 221.201.311).

Die WAK-S hat die Bundesverwaltung beauftragt, einen Bericht zu den Kompetenzen der Staatsebenen im Bereich der Mindestlöhne zu verfassen und namentlich die Frage zu vertiefen, inwiefern der Bund im Bereich der sozialpolitischen Zuständigkeiten der Kantone tätig werden darf.

2 Aufteilung der Kompetenzen des Bundes und der Kantone im Bereich des Arbeitsrechts

Gemäss der in der Bundesverfassung (BV, SR 101) festgelegten Kompetenzaufteilung zwischen den Kantonen und dem Bund dürfen die Kantone in Bereichen, die der Bundesgesetzgeber abschliessend geregelt und in denen er jede kantonale Gesetzgebung ausgeschlossen hat, keine eigenen Gesetze erlassen (Art. 3 und 42 BV). In Bereichen, die nicht umfassend und abschliessend durch Bundesrecht geregelt sind, können die Kantone Rechtsvorschriften erlassen, sofern diese weder gegen den Sinn noch gegen den Zweck des Bundesrechts verstossen und dessen Umsetzung nicht beeinträchtigen. Auch wenn die Bundesgesetzgebung in einem bestimmten Bereich als abschliessend gilt, kann ein kantonales Gesetz in diesem Bereich bestehen bleiben, insbesondere wenn es einen anderen Zweck verfolgt als das Bundesrecht.¹

Die Kompetenzaufteilung zwischen dem Bund und den Kantonen im Bereich des Arbeitsrechts, zu dem auch die Frage des Mindestlohns gehört, stützt sich für das Privatrecht auf Artikel 122 BV und für das öffentliche Recht auf Artikel 110 BV.²

Gemäss Artikel 122 Absatz 1 BV ist die Gesetzgebung auf dem Gebiet des Zivilrechts und des Zivilprozessrechts Sache des Bundes. Insbesondere mit dem Erlass des Zivilgesetzbuches (ZGB, SR 210) und des Obligationenrechts (OR, SR 220) hat der Bundesgesetzgeber seine

¹ BGE 138 I 435 E. 3.1; Allgemein zur Typologie der hauptsächlichen Bundeskompetenzen: MARTENET, Commentaire romand, Constitution, N 47 ff. zu Art. 3.

² BGE 143 I 403 E. 7.2.



Kompetenz voll ausgeschöpft. Vorbehaltlich der ausdrücklich den Kantonen überlassenen Zuständigkeiten (vgl. Art. 5 ZGB) hat der Bundesgesetzgeber somit den Bereich des Bundesprivatrechts, der das Arbeitsrecht betrifft, umfassend geregelt.³

Gemäss Artikel 110 Absatz 1 Buchstaben a und b BV kann der Bund Vorschriften über den Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie über das Verhältnis zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite erlassen. Der Bund verfügt in diesem Bereich über konkurrierende Kompetenzen, die nicht auf den Erlass von Grundsätzen beschränkt sind.⁴ Das bedeutet einerseits, dass die Bundeskompetenz einen ganzen Bereich abdeckt, und andererseits, dass deren Wirkung nachträglich derogatorisch ist, d.h. dass **die Kantone weiterhin gesetzgeberisch tätig werden können, solange und soweit der Bund dies nicht selbst tut**. Der Bund hat jedoch von seiner Kompetenz Gebrauch gemacht und das Arbeitsgesetz (ArG, SR 822.11) sowie die dazugehörigen Verordnungen erlassen, wodurch er den Bereich des allgemeinen Arbeitnehmerschutzes umfassend geregelt hat. Den Kantonen steht es jedoch frei, Massnahmen zu erlassen, die zwar nicht in erster Linie dem Schutz der Arbeitnehmenden dienen, aber eine schützende Wirkung haben.⁵

3 Kantonale Kompetenzen im Bereich der Mindestlöhne

In seinem Urteil vom 21. Juli 2017⁶ hat das Bundesgericht entschieden, dass die Bestimmungen des Neuenburger Mindestlohngesetzes Teil der öffentlich-rechtlichen Schutzgesetzgebung sind, welche die Kantone grundsätzlich weiterhin erlassen dürfen. Das Bundesgericht kam zum Schluss, dass die kantonalen Mindestlohnregelungen, deren Ziel die Bekämpfung der Armut ist, weder im Hinblick auf das öffentliche Recht zum Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer noch im Hinblick auf das private Arbeitsrecht gegen den Vorrang des Bundesrechts verstossen. Es ist möglich, dass die kantonalen Mindestlohnregelungen indirekt eine schützende Wirkung für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer entfalten. Ein solcher Nebeneffekt ist jedoch zulässig, da diese Regelungen ein anderes sozialpolitisches Hauptziel verfolgen, nämlich die Bekämpfung der Armut.⁷

In seinem Urteil vom 11. November 2021⁸ hat das Bundesgericht bestätigt, dass die Bundesverfassung den Kantonen die Kompetenz zum Erlass von Mindestlöhnen belässt, sofern diese einem sozialpolitischen – und nicht einem wirtschaftspolitischen – Zweck dienen und relativ tief angesetzt sind.

4 Bundeskompetenzen im Bereich der Mindestlöhne

Der Bund wäre aufgrund seiner allgemeinen Zuständigkeit im Arbeitsrecht gemäss Art. 110 BV befugt, einen Mindestlohn zu erlassen. Beim Erlass einer Regelung über Mindestlöhne würde er damit den Kantonen jegliche Zuständigkeit in diesem Bereich entziehen. Dies hat er jedoch nicht getan. Deshalb gilt folgendes: wenn der Bund eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz besitzt, diese jedoch nicht umfassend oder nicht abschliessend ausgeübt hat, bleiben die Kantone solange und soweit zuständig, bis er dies tut.

³ BGE 143 I 403 E. 7.3.1; GÖKSU, Basler Kommentar, Bundesverfassung, 2015, N 3 ff. zu Art. 122, S. 1986 f.

⁴ BGE 143 I 403 E. 7.5.1.

⁵ BGE 143 I 403 E. 7.5.2; CARDINAUX, Basler Kommentar, Bundesverfassung, 2015, N 29-30 zu Art. 110, S. 1724.

⁶ BGE 143 I 403.

⁷ MAHON/BENOÎT, Commentaire sur la loi sur le travail, Stämpfli Verlag, 2005, N 21 zu Art. 71, S. 702; MAHON/STEFFANINI, Le salaire minimum neuchâtelois est conforme à la Constitution fédérale – Commentaire de l'arrêt du Tribunal fédéral 2C_774/2014, Newsletter DroitDuTravail.ch, 2017, S. 3 und 10; CARDINAUX, Basler Kommentar, Bundesverfassung, 2015, N 30 zu Art. 110, S. 1724.

⁸ Bundesgerichtsurteil über den Tessiner Mindestlohn, BGer Urteile 2C_302/2020 und 2C_306/2020 vom 11. November 2021.

Die Tatsache, dass Volk und Stände im Jahr 2014 die eidgenössische Volksinitiative für einen Mindestlohn abgelehnt haben, bedeutet keineswegs, dass der Bund sich geweigert hätte, in dieser Frage zu legiferieren, und dass die Kantone damit nicht mehr zuständig wären. Denn rein die Tatsache, dass der Souverän – das Volk und die Kantone – eine bestimmte Materie auf Bundesebene ablehnt, ändert nichts am Recht der Kantone, dieselbe Materie in ihrem Zuständigkeitsbereich zu regeln.⁹

Es ist zu präzisieren, dass der Bund mit der Allgemeinverbindlicherklärung eines Gesamtarbeitsvertrags (GAV), der Mindestlöhne festlegt, keinen Mindestlohn als sozialpolitische Massnahme erlässt. Vielmehr dient die Allgemeinverbindlicherklärung dazu, einen Gesamtarbeitsvertrag auf eine ganze Branche anzuwenden, um einheitliche Lohn- und Arbeitsbedingungen und fairen Wettbewerb sicherzustellen. Daher legen die Sozialpartner in den Gesamtarbeitsverträgen (GAV) vertragliche Mindestlöhne fest, die das Ergebnis von sozialpartnerschaftlichen Verhandlungen sind und die regionalen und branchenspezifischen wirtschaftlichen Gegebenheiten berücksichtigen. Es ist nicht Aufgabe der Sozialpartner, Massnahmen zur Bekämpfung der Armut zu ergreifen, und in einem Gesamtarbeitsvertrag festgelegte Mindestlöhne können keineswegs als eine vom Bund erlassene sozialpolitische Massnahme betrachtet werden.¹⁰

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass der Bund bisher von seiner Zuständigkeit im Bereich der sozialpolitischen Mindestlöhne keinen Gebrauch gemacht hat und dass, solange er dies nicht tut, die Kantone zuständig sind.

⁹ MAHON, Salaire minimum cantonal et conventions collectives étendues : l'étonnante histoire de la motion *Et-tlin*, Newsletter DroitDuTravail.ch vom 24. Oktober 2024, S. 31-32.

¹⁰ In diesem Zusammenhang und aus den genannten Gründen ist hier zu präzisieren, dass die vom Bundesrat vorgelegte Änderung des AVEG ebenfalls nicht darin besteht, ein Instrument zur Sicherung des Existenzminimums mittels verbindlicher Mindestlöhne einzuführen, dies entgegen der Meinung von Prof. I. Häner in ihrem Rechtsgutachten vom 27. März 2024, S. 13-14. Das Rechtsgutachten ist verfügbar unter: www.bratschi.ch > Know-How > Rechtsgutachten über die Änderung des Bundesgesetzes über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen.