

An das Stadtparlament

## Winterthur

Beschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Zürich vom 17. September 2024 betreffend Verordnung über den sozialpolitischen Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vom 6. März 2023 (AN.2024.00002)

---

### **Antrag:**

Gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Zürich vom 17. September 2024 betreffend Verordnung über den sozialpolitischen Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vom 6. März 2023 (AN.2024.00002) wird Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht erhoben.

### **Weisung:**

#### **1. Ausgangslage**

Am 18. Juni 2023 nahmen die Stimmberechtigten die auf die Volksinitiative «Ein Lohn zum Leben» vom 10. November 2020 zurückgehende Verordnung über den sozialpolitischen Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vom 6. März 2023 (nachfolgend Verordnung) an. Dagegen erhoben die Handelskammer und Arbeitgebervereinigung Winterthur HAW, der KMU-Verband Winterthur und Umgebung sowie ein Unternehmen und eine Person, die Arbeitnehmende beschäftigen, Rekurs beim Bezirksrat.

Mit SR.23.463-1 vom 21. Juni 2023 ermächtigte der Stadtrat Dr. Markus Rüssli, Rechtsanwalt, LL.M., Umbricht Rechtsanwälte, die Stadt Winterthur i.S. Anfechtung der Verordnung / Gemeindeabstimmung vom 18. Juni 2023 vor Bezirksrat Winterthur sowie allenfalls Verwaltungsgericht Zürich und Bundesgericht zu vertreten (vorbehältlich Weiterzugsentscheide).

Der Bezirksrat Winterthur wies in der Folge den Rekurs mit Beschluss vom 26. Januar 2024 ab. Gegen diesen Beschluss erhoben die Gegenparteien am 26. Februar 2024 Beschwerde beim Verwaltungsgericht und beantragten in der Hauptsache, der Beschluss des Bezirksamts vom 26. Januar 2024 und die Verordnung seien (vollumfänglich) aufzuheben. Mit Urteil vom 17. September 2024 (AN.2024.00002) hiess das Verwaltungsgericht die Beschwerde gut und hob den Entscheid des Bezirksamts und die Verordnung auf. Zur Begründung führte das Verwaltungsgericht an, dass die Verordnung zwar nicht gegen Bundesrecht verstosse, da sie mit der Wirtschaftsfreiheit und dem Grundsatz des Vorrangs des Bundesrechts vereinbar sei. Sie verstosse jedoch gegen kantonales Recht, weil weder die Kantonsverfassung noch das kantonale Sozialhilfegesetz den Gemeinden Raum liessen, um zur Vermeidung von Armut in privatrechtliche Arbeitsverhältnisse einzugreifen. Eine Minderheit des Gerichts vertrat die Auffassung, dass das kantonale Recht den Gemeinden Raum zur Einführung eines Mindestlohns liesse.

Gegen den Entscheid kann innert 30 Tagen ab Zustellung Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht erhoben werden.

Mit Urteil vom gleichen Tag und weitestgehend gleicher Begründung hob das Verwaltungsgericht auch die Verordnung über den Mindestlohn der Stadt Zürich vom 1. März 2023 (nachfolgend: Mindestlohnverordnung ZH) auf (Entscheid AN.2024.00001).

## **2. Rechtliche Grundlagen**

Der Weiterzug von Entscheiden durch die Gemeinde ist in § 172 des Gemeindegesetzes (LS 131.1, nachfolgend GG) wie folgt geregelt:

### **§ 172. Weiterzug durch die Gemeinde**

<sup>1</sup> Ist ein Beschluss der Stimmberechtigten, der Gemeindeversammlung oder des Gemeindeparlaments im Rechtsmittelverfahren aufgehoben oder geändert worden, entscheidet folgendes Organ darüber, ob die Gemeinde ihrerseits den Rechtsmittelweg beschreiten soll:

- a. in Parlamentsgemeinden das Gemeindeparlament,
- b. in Versammlungsgemeinden der Gemeindevorstand nach Anhörung der Rechnungsprüfungskommission.

<sup>2</sup> Der Entscheid des nach Abs. 1 zuständigen Organs kann nachgebracht werden, wenn der Gemeindevorstand das Rechtsmittel bereits ergriffen hat.

## **3. Entscheid über den Weiterzug**

Im vorliegenden Fall ist gemäss § 172 Abs. 1 lit. a GG das Parlament für den Entscheid zuständig, ob das Urteil des Verwaltungsgerichts an das Bundesgericht weitergezogen werden soll. Da das Parlament aus terminlichen Gründen nicht innert der laufenden Rechtsmittelfrist über den Weiterzug beschliessen kann, ermächtigt der Stadtrat zwecks Wahrung der Rechte der Stimmberechtigten Dr. Markus Rüssli, vorsorglich Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht zu erheben (§ 172 Abs. 2 GG).

Aus den folgenden Gründen ist sodann an der Beschwerde an das Bundesgericht festzuhalten:

Die Begründung (der Mehrheit des Gerichts) für die Aufhebung der Verordnung ist keineswegs zwingend. Mit dem Urteil wurde denn auch eine abweichende Meinung der Minderheit des Gerichts publiziert, was in der schweizerischen Rechtsprechung selten vorkommt. Die Minderheit der Richter kritisierte unter anderem, dass die Auslegung von Art. 111 der Kantonsverfassung (LS 101, KV) durch die Mehrheit nicht überzeuge und dass sowohl die Kantonsverfassung als auch das Sozialhilfegesetz (LS 851.1, SHG) den Gemeinden bei richtiger Auslegung Raum für den Erlass einer Mindestlohnverordnung liessen.

Im Hinblick auf die Erfolgsaussichten einer Beschwerde ist zwar zu berücksichtigen, dass das Bundesgericht im vorliegenden Fall nur über eine sog. eingeschränkte Kognition verfügt, d.h. keine vollständige Überprüfung des Urteils vornehmen kann, weil sich das Verwaltungsgericht wie gezeigt auf kantonales Recht stützt (Art. 95 Bundesgesetz über das Bundesgericht, SR 173.110, BGG). Dennoch rechtfertigt sich ein Weiterzug, da der vorliegenden Fragestellung eine grosse präjudizielle Bedeutung zukommt. So geht es insbesondere darum, die Gemeindeautonomie zu verteidigen.

Zudem ist auch der Volkswille zu schützen. Dies gilt umso mehr, als die Stimmbevölkerung die Verordnung mit einer grossen Mehrheit von 65.52 % der Stimmberechtigten angenommen hat und die Rechtslage alles andere als eindeutig ist, wie die Entscheide der beiden Bezirkräte von Zürich und Winterthur und die Minderheitsmeinung des Verwaltungsgerichts zeigen. Der klare Wille der Stimmberechtigten soll deshalb durch einen Weiterzug gewahrt werden. Vor Bundesgericht geht es um die Klärung grundsätzlicher rechtlicher Fragen. Stadtrat und Parlament sollten der Klärung dieser Fragen in einem rechtsstaatlichen Verfahren nicht im Weg stehen.

Schliesslich spricht noch ein weiterer Umstand für den Weiterzug des Urteils. Auch die Stadt Zürich wird das sie betreffende Urteil des Verwaltungsgerichts zur Mindestlohnverordnung ZH vor Bundesgericht anfechten. Wenn die beiden Städte bei praktisch gleicher Ausgangslage unterschiedlich über den Weiterzug entscheiden würden, wäre dies kaum erklärbar und insbesondere der Stimmbevölkerung nicht vermittelbar. Falls nur eine Stadt das Urteil weiterziehen würde und vor Bundesgericht Recht bekäme, hätte dies ausserdem zur Folge, dass der Mindestlohn nur in der einen Stadt eingeführt würde, in der anderen aber nicht – trotz gleicher Ausgangslage und gleichem Volkswillen in beiden Städten. Dies gilt es zu vermeiden.

Aus all diesen Gründen soll an der bisherigen Haltung der Stadt festgehalten werden. Entsprechend ist gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Zürich vom 17. September 2024 (AN.2024.00002) Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht zu erheben.

*Die Berichterstattung im Stadtparlament ist dem Vorsteher des Departements Soziales übertragen.*

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

A. Simon

**Beilage:**

- Urteil des Verwaltungsgerichts vom 17. September 2024 (AN.2024.00002)

Verwaltungsgericht  
des Kantons Zürich



4. Abteilung

---

AN.2024.00002

## Urteil

der 4. Kammer

vom 17. September 2024

Mitwirkend: Verwaltungsrichter Reto Häggi Furrer (Vorsitz), Verwaltungsrichterin Tamara Nüssle, Verwaltungsrichter Marco Donatsch, Verwaltungsrichter Martin Bertschi, Verwaltungsrichter Daniel Schweikert, Gerichtsschreiberin Sonja Güntert.

In Sachen

1. Handelskammer und Arbeitgebervereinigung Winterthur HAW,
2. KMU-Verband Winterthur und Umgebung,
3. A AG,
4. B,

alle vertreten durch RA C und/oder RA D,

**Beschwerdeführende,**

gegen

Stadtparlament der Stadt Winterthur,  
vertreten durch RA E,

**Beschwerdegegner,**

**betreffend Verordnung über den sozialpolitischen Schutz der  
Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vom 6. März 2023,**

hat sich ergeben:

**I.**

Am 18. Juni 2023 nahmen 65,52 % der Stimmberechtigten der Stadt Winterthur die auf eine Volksinitiative zurückgehende Verordnung über den sozialpolitischen Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vom 6. März 2023 an, welche wie folgt lautet:

Art. 1 Zweck

<sup>1</sup> Diese Verordnung bezweckt die Verbesserung der Lebensbedingungen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Insbesondere schützt sie sie vor Armut trotz Erwerbstätigkeit.

<sup>2</sup> Zu diesem Zweck legt die Verordnung einen Mindestlohn auf dem Gebiet der Stadt Winterthur fest.

Art. 2 Allgemeines

<sup>1</sup> 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.

Art. 3 Geltungsbereich

<sup>1</sup> Der Mindestlohn gilt für alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, welche auf dem Gebiet der Stadt Winterthur eine Beschäftigung verrichten.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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

<sup>1</sup> Der Mindestlohn beträgt 23 CHF pro Stunde brutto.

<sup>2</sup> Der Mindestlohn wird jährlich auf den 1. Januar eines jeden Jahres aufgrund des arithmetischen Mittels zwischen der Jahreststeuerung gemäss dem Landesindex der Konsumentenpreise und der Nominallohnentwicklung angepasst, sofern das Mittel positiv ist. Basis des Indexes ist der Indexstand von November 2019.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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

<sup>1</sup> Der Stadtrat erlässt die nötigen Ausführungsbestimmungen zu dieser Verordnung.

#### Art. 7 Inkrafttreten

<sup>1</sup> Der Stadtrat setzt diese Verordnung in Kraft.

## **II.**

Dagegen rekurrerten die Handelskammer und Arbeitgebervereinigung Winterthur HAW, der KMU-Verband Winterthur und Umgebung, die A AG sowie B beim Bezirksrat Winterthur, welcher das Rechtsmittel mit Beschluss vom 26. Januar 2024 abwies (Dispositiv-Ziff. I), die Verfahrenskosten in Höhe von Fr. 2'553.- den Rekurrenten je zu gleichen Teilen auferlegte unter subsidiärer Haftung für das Ganze (Dispositiv-Ziff. II) und in Dispositiv-Ziff. III keine Parteientschädigungen ausrichtete.

## **III.**

Am 26. Februar 2024 erhoben die Handelskammer und Arbeitgebervereinigung Winterthur HAW, der KMU-Verband Winterthur und Umgebung, die A AG sowie B Beschwerde beim Verwaltungsgericht und beantragten, unter Entschädigungsfolge seien der Beschluss des Bezirksrats Winterthur vom 26. Januar 2024 und die Verordnung über den sozialpolitischen Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vom 6. März 2023 (vollumfänglich) aufzuheben; in prozessualer Hinsicht ersuchten sie zudem darum, das vorliegende Beschwerdeverfahren "mit dem verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahren Nr. AN.2024.00001 in Sachen Mindestlohnverordnung der Stadt Zürich formell und materiell zu koordinieren".

Der Bezirksrat Winterthur verzichtete am 5. März 2024 auf Vernehmlassung. Die Stadt Winterthur schloss mit Beschwerdeantwort vom 17. April 2024 auf Abweisung der Beschwerde unter Entschädigungsfolge. Hierzu äusserten sich die Handelskammer und Arbeitgebervereinigung Winterthur HAW, der KMU-Verband Winterthur und Umgebung, die A AG sowie B am 10. Mai 2024. Die Stadt Winterthur reichte am 31. Mai 2024 eine Duplik ein.

Die Kammer erwägt:

### **1.**

**1.1** Das Verwaltungsgericht beurteilt gemäss § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. d des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG, LS 175.2) als letzte kantonale Instanz Beschwerden gegen kommunale Erlasse (vgl. VGr, 7. September 2021, AN.2020.00005, E. 1.1). Über Rechtsmittel dieser Art entscheidet das Gericht in Fünferbesetzung (§ 38a Abs. 1 VRG).

### **1.2**

**1.2.1** Gemäss § 49 in Verbindung mit § 21b Abs. 1 VRG ist zur Anfechtung eines Erlasses berechtigt, wer durch eine Norm in schutzwürdigen Interessen berührt werden könnte. § 21b VRG soll auf die bundesgerichtliche Praxis verweisen (statt

vieler VGr, 2. März 2023, AN.2022.00007, E. 1.4.1). Demnach ist die Beschwerdelegitimation zu bejahen, wenn zumindest eine minimale Wahrscheinlichkeit gegeben ist, dass die beschwerdeführende Partei durch den angefochtenen Erlass früher oder später einmal unmittelbar in ihren schutzwürdigen Interessen betroffen sein könnte (sogenannte virtuelle Betroffenheit; BGE 147 I 308 E. 2.2, 146 I 62 E. 2.1, 145 I 26 E. 1.2; Martin Bertschi, in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 21 N. 33 f. [auch zum Folgenden]). Die unmittelbare Betroffenheit entsteht dadurch, dass ein Erlass auf eine Person direkt anwendbar ist oder werden könnte oder sie zumindest durch auf diesen gestützte potenzielle Rechtsanwendungsakte direkt betroffen werden könnte.

Anstelle Einzelner können auch Verbände mit sogenannter egoistischer Verbandsbeschwerde für die Interessen ihrer Mitglieder Beschwerde führen. Hierbei gelten folgende Voraussetzungen: Die Vereinigung muss als juristische Person konstituiert sowie statutarisch zur Wahrung der betreffenden Interessen ihrer Mitglieder befugt sein, die fraglichen Interessen müssen allen oder zumindest einer grossen Anzahl von Mitgliedern gemeinsam sein, und jedes dieser Mitglieder muss selber zur Geltendmachung des Interesses auf dem Rechtsmittelweg befugt sein (BGE 130 I 26 E. 1.2.1 mit Hinweisen; VGr, 8. Juli 2021, AN.2020.00007, E. 1.2.1 Abs. 2; Bertschi, § 21 N. 93 ff.).

**1.2.2** Der als Verein organisierte Beschwerdeführer 1 erfüllt die vorstehenden Voraussetzungen bezüglich der Verbandsbeschwerde. Er bezweckt die Wahrung der Interessen der Wirtschaft im Allgemeinen sowie seiner Mitglieder als Unternehmen und Arbeitgeberinnen bzw. Arbeitgeber mit Sitz in der Stadt Winterthur sowie – unter bestimmten Voraussetzungen – auch ausserhalb von Winterthur (zum Ganzen <<https://www.haw.ch/de/organisation>>).

Gleiches gilt für den Beschwerdeführer 2. Der Verband vertritt die Anliegen von kleinen und mittleren Betrieben (KMU) sowie von Mitgliederorganisationen aus Winterthur und der Region in wirtschaftlicher und politischer Hinsicht und wahrt vor diesem Hintergrund insbesondere die gemeinsamen Interessen gegenüber Behörden und der Öffentlichkeit und unterstützt seine Mitglieder in rechtlichen Belangen (<<https://www.kmu-win.ch/statuten>>).

Bei den Beschwerdeführenden 3 und 4 handelt es sich schliesslich um Personen bzw. Unternehmen mit (Betriebs-)Sitz in der Stadt Winterthur, die Arbeitnehmende beschäftigen, sodass sie ebenfalls beschwerdeberechtigt sind (vgl. <<https://www.zefix.ch>>).

**1.3** Da die weiteren Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.

**2.**

Im Rahmen des abstrakten Normenkontrollverfahrens ist die Vereinbarkeit des angefochtenen Erlasses bzw. der angefochtenen Bestimmung(en) mit dem übergeordneten Recht zu prüfen (§ 50 Abs. 1 in Verbindung mit § 20 Abs. 2 VRG; Art. 79 Abs. 2 der Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 [KV, LS 101]). Das Verfahren bezweckt die Durchsetzung der Hierarchie der Rechtsnormen (Andreas Conne, Abstrakte Normenkontrolle im Kanton Zürich, ZBl 115/2014, S. 403 ff., 404). Prüfungsmassstab bilden insbesondere das kantonale Verfassungs- und Gesetzesrecht sowie das gesamte Bundesrecht (Marco Donatsch, Kommentar VRG, § 50 N. 76 in Verbindung mit § 20 N. 94).

Nach der verwaltungsgerichtlichen Praxis soll ein Aufhebungsentscheid sodann grundsätzlich nur erfolgen, wenn sich die betreffende Norm einer rechtskonformen Auslegung entzieht; nicht hingegen, wenn eine solche Auslegung möglich und vertretbar ist und von inskünftiger rechtskonformer Anwendung der angefochtenen Norm – insbesondere auch durch eine im Rahmen des Normkontrollverfahrens vom Verwaltungsgericht vorgegebene Auslegung – ausgegangen werden kann (VGr, 14. März 2024, AN.2022.00008, E. 1.4, und 29. April 2021, AN.2021.00003, E. 3.2 mit Hinweisen).

**3.**

Die Beschwerdeführenden machen geltend, dass die angefochtene Mindestlohnverordnung gleich in mehrfacher Hinsicht gegen übergeordnetes Recht verstosse: Zum einen stelle der Winterthurer Mindestlohn als ungeeignete, nicht erforderliche und nicht zielgenaue Massnahme einen unverhältnismässigen Eingriff in die individualrechtliche Wirtschaftsfreiheit dar und verletze er überdies den Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit sowie das Gebot der Gleichbehandlung direkter Konkurrenten bzw. das Rechtsgleichheitsgebot. Zum anderen verstosse der Mindestlohn gegen die bundesrechtliche Kompetenzordnung, da er keine sozialpolitische Massnahme im Sinn der höchstrichterlichen Rechtsprechung darstelle, sowie gegen die kantonale Kompetenzordnung, da es sich dabei nicht um eine typisch lokale Angelegenheit handle, die von der Stadt Winterthur wahrgenommen werden könne. Weiter verstosse die Verordnung gegen das Binnenmarktgesetz und die Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 15. November 2019 (vgl. das Gesetz vom 20. März 2023 über den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche

Beschaffungswesen vom 15. November 2019 [LS 720.1]) und erwiesen sich die Kontrollbefugnisse als unzulässig.

#### 4.

**4.1** Art. 27 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) gewährleistet die Wirtschaftsfreiheit, insbesondere die freie Wahl des Berufes sowie den freien Zugang zu einer privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit und deren freie Ausübung. Gemäss Art. 94 Abs. 1 BV halten sich Bund und Kantone an den Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit.

Art. 27 BV schützt damit den individualrechtlichen Gehalt, Art. 94 BV als grundlegendes Ordnungsprinzip einer auf marktwirtschaftlichen Prinzipien beruhenden Wirtschaftsordnung die systembezogene oder institutionelle Dimension der Wirtschaftsfreiheit (zum Ganzen BGE 138 I 378 E. 6.1 mit Hinweisen; ferner BGE 143 I 403 E. 5.1). Danach ist es dem Staat in der Regel untersagt, Massnahmen zu ergreifen, die den freien Wettbewerb behindern, um bestimmte Wirtschaftszweige oder Formen der wirtschaftlichen Tätigkeit zu sichern oder zu fördern, oder sogar das Wirtschaftsleben nach einem bestimmten Plan zu leiten. Art. 94 Abs. 4 BV sieht entsprechend vor, dass Abweichungen vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit, insbesondere Massnahmen, die den Wettbewerb gefährden, nur zulässig sind, wenn sie in der Bundesverfassung vorgesehen sind oder auf kantonalen Hoheitsrechten beruhen.

Im Gegensatz zu wirtschaftspolitischen Massnahmen, die den freien Wettbewerb behindern oder gar derogieren können, fallen staatliche Massnahmen, die ordnungs- oder sozialpolitische Gründe verfolgen oder nicht primär wirtschaftlichen Interessen dienen (z. B. Raumplanung, Umweltpolitik), von vornherein aus dem Schutzbereich von Art. 94 BV. Die Rechtsprechung definiert sogenannte soziale oder sozialpolitische Massnahmen als Massnahmen, die darauf abzielen, der Gesamtheit oder einem Grossteil der Bürgerinnen und Bürger Wohlstand zu verschaffen oder diesen Wohlstand durch Verbesserung der Lebensbedingungen, der Gesundheit oder der Freizeit zu steigern (zum Ganzen BGE 143 I 403 E. 5.2 mit Hinweisen; Luisa Lepori Tavoli, Mindestlöhne im schweizerischen Recht, Diss., Bern 2009, N. 301; siehe auch BGE 131 I 223 E. 4.2; ferner Klaus Vallender/Peter Hettich, St. Galler Kommentar, 2023, Art. 27 BV N. 58, wonach die Gründe für grundsätzlich zulässige Eingriffe in die Wirtschaftsfreiheit namentlich im Polizeigüterschutz lägen oder in der Verfolgung "polizeiverwandter" sozialpolitischer Ziele, wobei die Praxis seit Langem die Tendenz zeige, den Begriff der zulässigen sozialpolitischen Massnahmen auszudehnen und praktisch als "Residualgrösse" zwischen polizeilichen und klar abweichenden Massnahmen aufzufassen).

**4.2** Ist die institutionelle Dimension der Wirtschaftsfreiheit (Art. 94 BV) gewahrt, ist weiter zu prüfen, ob und – gegebenenfalls – inwieweit die streitgegenständliche staatliche Massnahme unter den Voraussetzungen von Art. 36 BV mit der individuellen Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) vereinbar ist (BGE 143 I 403 E. 5.6 mit Hinweisen).

Grundsatzkonforme Einschränkungen der Wirtschaftsfreiheit sind zulässig, wenn sie auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen, durch ein öffentliches Interesse oder den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt und verhältnismässig sind (Art. 36 BV; siehe auch Lepori Tavoli, N. 301).

## **5.**

**5.1** Der angefochtene Erlass bzw. die Festlegung eines staatlichen Mindestlohns darin beschränkt (potenziell) die Vertragsfreiheit von Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern, die Arbeitnehmende in der Stadt Winterthur beschäftigen, wie auch der Arbeitnehmenden (BGr, 11. November 2021, 2C\_302/2020 und 2C\_306/2020, E. 9.2 mit Hinweisen; siehe auch Bundesrat, Botschaft zur Volksinitiative "Für den Schutz fairer Löhne [Mindestlohn-Initiative]" vom 16. Januar 2013, BBl 2013 I 1211 ff., 1236) und greift in den freien Wettbewerb in Bezug auf die Regelung der Lohnhöhe ein (Lepori Tavoli, N. 304).

Während das Bundesgericht diesbezüglich in einem Entscheid aus dem Jahr 1954 noch in Zweifel gezogen hatte, dass die Einführung eines staatlichen Mindestlohns als eine gewerbepolizeiliche Massnahme zu betrachten sei und nicht vielmehr die angemessene Verteilung des Wirtschaftsprodukts betreffe (BGE 80 I 155 E. 4), stellte es in einem die Ungültigkeitserklärung der Initiative für einen kantonalen Mindestlohn im Kanton Genf betreffenden Entscheid aus dem Jahr 2010 fest, dass die Einführung eines (kantonalen) Mindestlohns prinzipiell eine grundsatzkonforme sozialpolitische Massnahme darstelle. Dies gelte allerdings nur, solange sich der Lohn auf einem relativ niedrigen Niveau – in der Nähe des Mindesteinkommens, das sich aus Versicherungen oder Sozialhilfesystemen ergebe – bewege, andernfalls liege eine unzulässige wirtschaftspolitische Massnahme vor (BGr, 8. April 2010, 1C\_357/2009, E. 3.3; siehe auch bereits Lepori Tavoli, N. 305, wonach existenzsichernde und angemessene Mindestlöhne weder die Sicherung bzw. Begünstigung eines gewissen Wirtschaftszweigs oder einer gewissen Bewirtschaftungsform noch die Lenkung des Wirtschaftslebens nach einem festen Plan zum Ziel hätten).

Dazu, welchen Betrag ein allfälliger Mindestlohn konkret aufweisen darf, um die Grenzen des Zulässigen nicht zu überschreiten, äusserte sich das Bundesgericht erst sieben Jahre später. Gestützt auf eine 2011 von der Stimmbevölkerung des Kantons

Neuenburg angenommene Verfassungsbestimmung (vgl. Art. 34a der Verfassung der Republik und des Kantons Neuenburg vom 24. September 2000 [KV/NE, SR 131.233]; Bundesbeschluss über die Gewährleistung der geänderten Verfassungen der Kantone Glarus, Appenzell Innerrhoden, Aargau, Thurgau, Waadt, Neuenburg und Genf vom 11. März 2013, BBl 2013 2617, 2618), welche den Kanton verpflichtete, einen kantonalen Mindestlohn einzuführen, hatte der Grosse Rat des Kantons Neuenburg am 28. Mai 2014 das kantonale Gesetz über die Arbeit und die Arbeitslosenversicherung vom 25. Mai 2004 (LEmpl, RS 813.10) insbesondere um eine Bestimmung ergänzt, wonach im Kanton Neuenburg ein Mindestlohn von Fr. 20.- pro Stunde gelte (Art. 32d Abs. 1 LEmpl). Mit Entscheid vom 21. Juli 2017 erwog das Bundesgericht dazu, die Mindestlohnregelung, welche sich betragsmässig an den Ergänzungsleistungen der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (AHV/IV) orientiert, verfolge (offensichtlich) einen sozialpolitischen Zweck – die Bekämpfung von Arbeitsarmut –, weshalb es sich nicht um einen unzulässigen wirtschaftspolitischen Eingriff handle (BGE 143 I 403 E. 5.4 ff.).

Zum gleichen Schluss gelangte das Bundesgericht im November 2021 hinsichtlich einer vom Gesetzgeber des Kantons Tessin im Dezember 2019 – ebenfalls gestützt auf eine eigens geschaffene Grundlage in der Kantonsverfassung (Art. 13 Abs. 3 der Verfassung der Republik und des Kantons Tessin vom 14. Dezember 1997 [KV/TI, SR 131.229]; vgl. Bundesbeschluss über die Gewährleistung der geänderten Verfassungen der Kantone Bern, Uri, Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, Tessin, Waadt und Jura vom 11. März 2015, BBl 2015 3035, 3036) – eingeführten (jährlich zu aktualisierenden) Lohnuntergrenze von (damals) Fr. 19.- pro Stunde (Legge sul salario minimo dell'11 dicembre 2019 [LSM 843.600]) (BGr, 11. November 2021, 2C\_302/2020 und 2C\_306/2020, E. 8.5.3 ff. sowie [allgemein] E. 7.3).

**5.2** In Anwendung der vorstehend zitierten Rechtsprechung des Bundesgerichts ist auch die streitgegenständliche Einführung eines Mindestlohns in der Stadt Winterthur von Fr. 23.- als grundsatzkonforme sozialpolitische Massnahme zu qualifizieren:

Wie die Regelungen in den Kantonen Neuenburg und Tessin (vgl. Art. 34a KV/NE und Art. 13 Abs. 3 KV/TI) bezweckt die Mindestlohnverordnung der Stadt Winterthur, alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (auf Stadtgebiet) vor Erwerbsarmut, das heisst Armut trotz Erwerbstätigkeit (sog. Working Poor) zu schützen (Art. 1 Abs. 1 der Verordnung über den sozialpolitischen Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer). Bei der Festlegung des städtischen Mindestlohns ging der Beschwerdegegner zudem (ebenfalls) von den Ansätzen zu

Bedarf und Einkommen in der Gesetzgebung über die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV aus. Angesichts des ihm nach dem Bundesgericht zukommenden grossen gesetzgeberischen Ermessensspielraums bei der Festlegung eines Mindestlohns wie desjenigen im Kanton Neuenburg ist deshalb davon auszugehen, dass sich der für die Stadt Winterthur festgesetzte Mindestlohn noch innerhalb des vom Bundesgericht gesteckten "Rahmens der Sozialpolitik" bewegt, zumal die Tieflohnschwelle in der Schweiz bereits im Jahr 2010 zwischen Fr. 22.- und Fr. 23.90 pro Stunde betrug und der Landesindex der Konsumentenpreise von 2021 bis 2023 um 6,2 % anstieg (so schon BGE 143 I 415 E. 5.6.7).

Was sodann den Einwand der Beschwerdeführenden anbelangt, dass lediglich knapp 5,0 % der Arbeitnehmenden von der Einführung eines städtischen Mindestlohns profitierten, weshalb entgegen der höchstrichterlichen Definition der sozialpolitischen Massnahme nicht gesagt werden könne, die Verordnung bringe der Allgemeinheit oder einem grossen Teil der Bevölkerung der Stadt Winterthur Wohlstand, liegt dies gerade in der Natur der Sache. Auch der Neuenburger Mindestlohn betraf gemäss den vom Bundesgericht zitierten Angaben des Grossen Rats (BGE 143 I 409 E. 5.4.1) nur 4,3 % der Arbeitnehmenden im Kanton Neuenburg. In dem den Kanton Tessin betreffenden Entscheid aus dem Jahr 2021 hielt das Bundesgericht sogar fest, dass sich der Umstand, dass mehrheitlich nichtansässige Arbeitnehmende von der Statuierung eines Mindestlohns profitierten, eher als Argument für die Einführung eines solchen nennen lasse als dagegen. Er beweise nämlich, dass bei Stundenlöhnen, die unter der als angemessen einzustufenden Bandbreite liegen, das Leben als ortsansässige Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Kanton Tessin sehr schwierig sei (BGr, 11. November 2021, 2C\_302/2020 und 2C\_306/2020, E. 9.3.3).

## 6.

Ist die streitgegenständliche Einführung eines städtischen Mindestlohns im Sinn der bundesgerichtlichen Rechtsprechung als sozialpolitische Massnahme einzustufen, ist auch die Rüge der Verletzung des Grundsatzes des Vorrangs des Bundesrechts (Art. 49 BV) in Bezug auf die Zuständigkeit des Bundes für zivilrechtliche und arbeitnehmerschutzrechtliche Regelungen (Art. 110 und Art. 122 BV, Art. 319 ff. des Obligationenrechts vom 30. März 1911 [SR 220]) unbegründet (so auch BGr, 11. November 2021, 2C\_302/2020 und 2C\_306/2020, E. 8.7 mit Hinweis auf BGE 143 I 403 E. 7.2 ff., dieser auch zum Folgenden; siehe ferner Bundesrat, Botschaft über die Gewährleistung der geänderten Verfassungen der Kantone Glarus, Appenzell Innerrhoden, Aargau, Thurgau, Waadt, Neuenburg und Genf vom 10. Oktober 2012, BBl 2012 8513 ff., 8521 f.; zur Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen in Fragen des Arbeitsrechts und der Lohnfestsetzung ausserdem

Isabelle Wildhaber, Möglichkeiten und Grenzen der Mindestlohnregulierung in der Schweiz, ARV online 2014 Nr. 1, N. 6 ff.; Kurt Pärli, Kantonale Mindestlöhne sind zulässig, ARV 2018, S. 294 ff.; eine kantonale Kompetenz zum Erlass von Mindestlohnvorschriften ablehnend Christian Maduz/Oliver Schmid, [Un-]Zulässigkeit von kantonalen Mindestlohn-Regelungen?, ARV 2017, S. 271 ff., 278 f., wonach sich vor dem Hintergrund von Art. 49 Abs. 1 BV bei objektiver Betrachtung – aufgrund der abschliessenden Regelung durch die Bundesgesetzgebung – eine Rechtsetzung durch die Kantone verbiete).

Nach dem Bundesgericht hat der Bund zwar insbesondere mit dem – gestützt auf Art. 110 BV erlassenen – Arbeitsgesetz vom 13. März 1964 (SR 822.11) und den dazugehörigen Verordnungen eine sehr umfassende Regelung des allgemeinen Arbeitnehmerschutzes geschaffen; die arbeitsrechtlichen Bestimmungen des Bundeszivilrechts sowie die öffentlich-rechtlichen Massnahmen des Bundes, die im Arbeitsgesetz und seinen Verordnungen verankert seien, hinderten die Kantone indes nicht daran, (in deren Ergänzung) bestimmte sozialpolitische Massnahmen zu erlassen, die nicht direkt bzw. nicht in erster Linie den Schutz der Arbeitnehmenden bezwecken. Nach Auffassung des Bundesgerichts lässt das Bundesrecht mithin Raum für die Einführung eines kantonalen Mindestlohns aus sozialpolitischen Motiven.

## 7.

**7.1** Damit ist allerdings noch nichts gesagt über die Kompetenz des Beschwerdegegners bzw. des Winterthurer Stimmvolks zum Erlass einer (kommunalen) Mindestlohnregelung. Die vom Bundesgericht in der Vergangenheit überprüften staatlichen Mindestlöhne wurden allesamt auf kantonaler Ebene eingeführt, gestützt auf eine Grundlage in der jeweiligen Kantonsverfassung.

Im Folgenden ist daher zu prüfen, ob das kantonale Recht dem Beschwerdegegner Raum für die Einführung eines Mindestlohns lässt.

**7.2** Die (öffentlichen) Aufgaben einer Gemeinde im Kanton Zürich ergeben sich im Wesentlichen aus der kantonalen Gesetzgebung. Diese regelt die Gemeindeaufgaben allerdings nicht abschliessend. Die Gemeinden nehmen alle öffentlichen Aufgaben wahr, für die weder Bund noch Kanton zuständig sind (Art. 83 Abs. 1 KV). Die politischen Gemeinden sind deshalb befugt, freiwillig zusätzliche Aufgaben zu übernehmen, soweit diese nicht über die Zwecke der Gemeinde hinausgehen, das heisst, soweit es sich um typisch lokale Angelegenheiten handelt, welche vom Kanton und vom Bund nicht umfassend wahrgenommen werden (Tobias Jaag/Markus Rüssli, Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, 5. A., Zürich etc. 2019, Rz. 2338).

In den Gebieten, die in den Zuständigkeitsbereich der Gemeinden fallen, sind diese (teilweise) auch zur Rechtsetzung, das heisst zum Erlass autonomer Satzungen, befugt (Jaag/Rüssli, Rz. 2310).

**7.3** Die Vorinstanz hält (sinngemäss) dafür, dass Art. 111 KV, welcher Kanton und Gemeinden insbesondere verpflichtet, dafür zu sorgen, dass Menschen in einer Notlage, die sie nicht aus eigener Kraft bewältigen können, ein Obdach und existenzsichernde Mittel erhalten, dem Beschwerdegegner grundsätzlich die Befugnis zum Erlass sozialpolitischer Massnahmen und damit auch zur Einführung eines kommunalen Mindestlohns einräume, und auch das Sozialhilfegesetz vom 14. Juni 1981 (SHG, LS 851.1) dem nicht entgegenstehe. Vielmehr halte § 1 Abs. 2 SHG die politischen Gemeinden explizit dazu an, mit vorbeugenden Massnahmen darauf hinzuwirken, dass weniger Notlagen entstehen, und könne "auch ein Mindestlohn" ohne Weiteres zu den genannten Massnahmen gezählt werden.

**7.4** Zu prüfen ist daher zunächst, ob sich Art. 111 KV die Sozialhilfe betreffend so auslegen lässt, dass sich daraus eine Kompetenz der Gemeinden des Kantons Zürich zum Erlass der angefochtenen Mindestlohnverordnung im Sinn einer sozialpolitischen Massnahme ergibt.

**7.4.1** Ausgangspunkt jeder Auslegung bildet der Wortlaut der massgeblichen Norm (BGE 146 III 217 E. 5, 145 III 324 E. 6.6 mit Hinweisen [auch zum Folgenden]). Ist der Text nicht ganz klar und sind verschiedene Interpretationen möglich, so muss nach der wahren Tragweite der Bestimmung gesucht werden, wobei alle Auslegungselemente zu berücksichtigen sind (Methodenpluralismus). Dabei ist insbesondere der Wille des Verfassungsgebers zu berücksichtigen, wie er sich namentlich aus den Verfassungsmaterialien ergibt (historische Auslegung). Weiter ist nach dem Zweck, dem Sinn und den dem Text zugrunde liegenden Wertungen zu forschen, namentlich nach dem durch die Norm geschützten Interesse (teleologische Auslegung). Wichtig ist auch der Sinn, der einer Norm im Kontext zukommt, und das Verhältnis, in welchem sie zu anderen Verfassungsvorschriften steht (systematische Auslegung).

**7.4.2** Gemäss Art. 111 KV sorgen Kanton und Gemeinden dafür, dass Menschen in einer Notlage, die sie nicht aus eigener Kraft bewältigen können, ein Obdach und existenzsichernde Mittel erhalten (Abs. 1); sie fördern die berufliche Umschulung und Weiterbildung erwerbsloser Personen und ihre Wiedereingliederung in den Arbeitsprozess (Abs. 2) und zur Bekämpfung von sozialer Not und Armut die Hilfe zur Selbsthilfe (Abs. 3).

Nach dem Wortlaut von Abs. 1 sind der Kanton und die Gemeinden verpflichtet, die notwendigen Mittel zur Sicherung der Grundbedürfnisse zur Verfügung zu stellen; dass sie auch Dritte in die Pflicht nehmen könnten, damit keine Notlage entsteht, lässt sich dem Wortlaut nicht entnehmen. Gleiches gilt für die Absätze 2 und 3, die an den Kanton und die Gemeinden gerichtete Förderziele enthalten. Eine Kompetenz, zur Bekämpfung von sozialer Not und Armut auch hoheitlich in privatrechtliche Rechtsverhältnisse einzugreifen, lässt sich dem Wortlaut dieser Bestimmungen nicht entnehmen.

**7.4.3** Die systematische Stellung der Norm im Verfassungsgefüge spricht ebenfalls gegen eine solche Auslegung: Die Bestimmung ist Teil des achten Kapitels, das die öffentlichen Aufgaben regelt. Der in diesem Kapitel enthaltene Aufgabenkatalog richtet sich mit einer Ausnahme ausschliesslich an die öffentliche Hand. Einzig die Bestimmung zum Umweltschutz (Art. 102 KV) enthält in Abs. 2 eine Verpflichtung (Vermeidung von schädlichen und lästigen Einwirkungen sowie Kostentragung der Verursacher), die sich gleichermassen an die öffentliche Hand und die Privaten richtet; diese ergibt sich indes bereits aus dem Bundesrecht und hat damit keine eigenständige Bedeutung.

**7.4.4** Zum gleichen Schluss führen schliesslich auch die Entstehungsgeschichte und die ratio legis der Norm:

Den Materialien zur Revision der Verfassung des Kantons Zürich lässt sich entnehmen, dass bewusst auf die Aufnahme einer Bestimmung zur Sicherstellung existenzsichernder Löhne in den kantonalen Aufgabenkatalog verzichtet wurde. Der Kommissionsentwurf enthielt in Art. 4.13 Abs. 2 im Kapitel "Soziales und Gesundheit" noch die Verpflichtung von Kanton und Gemeinden, Massnahmen zu fördern, die ein existenzsicherndes Einkommen bzw. eine existenzsichernde Entlohnung bei voller Erwerbstätigkeit ermöglichen (Protokoll des Zürcher Verfassungsrats zur Sitzung Nr. 43 vom 22. Mai 2003, S. 2294 ff., auch zum Folgenden). Der Absatz wurde vom Plenum des Verfassungsrats nach einer längeren Debatte aus der definitiven, dem Volk zur Abstimmung unterbreiteten Fassung gestrichen.

Der Kommissionsentwurf zum heutigen Art. 111 KV bzw. dessen Formulierung wurde ausserdem noch in einem weiteren Punkt wesentlich abgeändert. So wurde (Art. 4.13) Abs. 4 des Entwurfes, wonach Kanton und Gemeinden die Ursachen von sozialer Not und Armut bekämpfen, dahingehend abgeändert, als die Endfassung (heute Art. 111 Abs. 3 KV) die Genannten nur noch dazu anhält, "zur Bekämpfung von sozialer Not und Armut die Hilfe zur Selbsthilfe" zu fördern. Die Bestimmung ist vom Präventionsgedanken geprägt und konkretisiert gleichzeitig den im

Sozialhilferecht geltenden Subsidiaritätsgedanken: Durch die Bekämpfung von sozialer Not und Armut soll die Ursache der Sozialhilfebedürftigkeit im Sinn von Art. 111 Abs. 1 KV beseitigt werden, wobei dieses Ziel mittels Förderung der individuellen Hilfe zur Selbsthilfe, aber auch der Unterstützung privater Vereinigungen oder Organisationen, die in grösserem Rahmen die kollektive Selbsthilfe tragen, erreicht werden soll (zum Ganzen Thomas Gächter, in: Isabelle Häner/Markus Rüssli/Evi Schwarzenbach [Hrsg.], Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich etc. 2007 [Kommentar KV], Art. 111 N. 23 f.). Durch die Nennung des Mittels der Wahl (Förderung der Hilfe zur Selbsthilfe) macht der Verfassungsgeber deutlich, dass er bei der Statuierung von Art. 111 Abs. 3 KV nicht etwa im Sinn hatte, zwecks Bekämpfung der Ursachen von Armut eine Grundlage zum (unmittelbaren) Eingriff in das privatrechtliche Verhältnis zwischen Arbeitnehmenden und Arbeitgebenden zu schaffen, sondern Massnahmen zur Erhöhung der Selbsthilfekompetenz von unterstützten Personen zu ergreifen

**7.5** Schon dem Wortlaut nach bildete der Präventionsgedanke auch Hintergrund des vom Beschwerdegegner und der Vorinstanz als weitere Grundlage für den Erlass der Mindestlohnverordnung angerufenen § 1 Abs. 2 SHG. Danach wirken die politischen Gemeinden mit vorbeugenden Massnahmen darauf hin, dass weniger Notlagen entstehen und dass Personen, die in eine Notlage geraten sind, diese bewältigen können. Die Bestimmung stellt eine genügende gesetzliche Grundlage dar für präventive Massnahmen (der Gemeinden), die über den Einzelfall hinausgehen. Entgegen dem Dafürhalten des Beschwerdegegners ermächtigt (auch) sie die Gemeinden im Kanton Zürich aber nicht, Arbeitgeberinnen bzw. Arbeitgeber zur Leistung eines bestimmten Mindestlohns zu verpflichten.

Im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses führte der Regierungsrat zum Regelungsinhalt von § 1 Abs. 2 SHG aus, dass die darin angesprochenen vorbeugenden Massnahmen "[...] in der Unterstützung von Vorkehren im Arbeits-, Schul-, Wohn- und Freizeitbereich oder auch in gezielter Informationstätigkeit bestehen" können (Antrag und Bericht Nr. 4345 des Regierungsrats vom 23. August 2006 zum Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe, ABl 2006, 1102 ff., 1108 f.). Angesprochen sind damit in erster Linie sogenannte persönliche Massnahmen, das heisst individualisierte Massnahmen, die darauf abzielen, Menschen in belastenden Lebenslagen zu stabilisieren (vgl. Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe, Grundlagenpapier "Der Integrationsauftrag der Sozialhilfe – Fokus Soziale Integration", Bern Oktober 2023, abrufbar unter <<https://skos.ch>>, Ziff. 2.3.1; Regierungsrat, Antwort vom 29. Juni 2022 auf die Motion "Soziale Prävention statt Sozialhilfe" vom 13. Juni 2022, KR-Nr. 195/2022, wonach insbesondere mit Massnahmen der persönlichen Hilfe eine präventive Wirkung erzielt werden könne,

wenn sie frühzeitig eingesetzt werden, und mit §§ 11–13 SHG und §§ 10–15 SHV genügende gesetzliche Grundlagen für die soziale Prävention bestünden). Entsprechend finden sich im kantonalen Sozialhilfehandbuch zu den Stichwörtern "präventive Massnahmen" bzw. "Prävention" auch bloss Einträge betreffend solche Massnahmen sowie Massnahmen zur Förderung der Eingliederung im Sinn von § 3a SHG (Massnahmen der beruflichen Eingliederung, Teilnahme an geeigneten Bildungs- und Beschäftigungsmassnahmen, Schuldenprävention sowie Zusammenarbeit von verschiedenen Institutionen im Bereich der sozialen Sicherung und Bildung zur Abstimmung von verschiedenen Sicherungs- und Integrationssystemen [siehe dazu <<https://www.zh.ch/de/soziales/sozialhilfe/sozialhilfehandbuch>>]).

Der hoheitliche Eingriff in privatrechtliche Verhältnisse zur Vermeidung oder Verminderung von Sozialhilfe ist dem geltenden Konzept der Sozialhilfe fremd. Das Sozialhilfegesetz enthält sodann auch keine originären Leistungspflichten Dritter; in der Pflicht steht in der Regel die Wohngemeinde der hilfesuchenden Person (§ 32 SHG). Sie hat wirtschaftliche (§§ 14 ff. SHG) oder persönliche Hilfe zu leisten, etwa in Form von Beratungen, der Vermittlung von spezialisierten Institutionen, von ärztlicher, pflegerischer und psychologischer Behandlung, von Heim- und Klinikplätzen, von Erholungs- und Kuraufenthalten, von Lehr- und Arbeitsstellen, der Durchführung von Lohnverwaltungen oder der Vermittlung wirtschaftlicher Hilfe (§§ 11 ff. SHG [Beratung und Betreuung] bzw. §§ 10 ff. der Verordnung vom 21. Oktober 1981 zum Sozialhilfegesetz [SHV, LS 851.11]), und die Kosten dafür zu tragen, sofern das Bundesrecht, interkantonale Vereinbarungen oder die Sozialhilfegesetzgebung nicht etwas anderes vorsehen (§ 41 SHG; siehe auch Gächter, Art. 111 N. 1, wonach Leistungen der Sozialhilfe jeweils aus allgemeinen Staatsmitteln, das heisst aus Steuergeldern, finanziert werden; Jaag/Rüssli, Rz. 4310 ff.).

Der Kanton Zürich hat im Bereich der Sozialhilfe eine abschliessende Regelung getroffen, was die von den Gemeinden zu ergreifenden Massnahmen bzw. die von ihnen zu erbringende Hilfe anbelangt (vgl. auch § 1 Abs. 1 SHG: "nach Massgabe dieses Gesetzes"). Die kantonale Sozialhilfegesetzgebung ermächtigt die Gemeinden mithin nicht, darüber hinaus – das heisst über die im Gesetz vorgesehene wirtschaftliche oder persönliche Hilfe bzw. die vorbeugenden Massnahmen hinaus – beliebige Massnahmen zu ergreifen. Dies hat in besonderem Mass für Massnahmen wie die vorliegenden zu gelten, die – wie aufgezeigt – der Konzeption bzw. dem System der Sozialhilfe nach kantonalem Recht fremd sind.

**7.6** Das kantonale Recht enthält demzufolge weder einen (expliziten) Gesetzgebungsauftrag, auf den sich der Beschwerdegegner bei Erlass der angefochtenen Mindestlohnverordnung als sozialpolitische Massnahme stützen könnte, noch lässt es den Gemeinden Raum für eine kommunale Regelung dieser Art.

**7.7** Nach dem Gesagten verstösst die angefochtene Verordnung bzw. die deren Kern bildende Einführung eines Mindestlohns auf Gemeindeebene im Kanton Zürich gegen die kantonale Kompetenzordnung und ist die Beschwerde gutzuheissen. Die Verordnung über den sozialpolitischen Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vom 6. März 2023 ist aufzuheben.

## **8.**

Ausgangsgemäss sind die Gerichtskosten dem Beschwerdegegner aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG) und ist dieser zu verpflichten, den Beschwerdeführenden eine angemessene Parteientschädigung für das Rekurs- und das Beschwerdeverfahren zu bezahlen.

Demgemäss erkennt die Kammer:

1. Die Beschwerde wird gutgeheissen. Die Verordnung über den sozialpolitischen Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vom 6. März 2023 sowie Dispositiv-Ziff. I und III des Beschlusses des Bezirksrats Winterthur vom 26. Januar 2024 werden aufgehoben.

In Abänderung von Dispositiv-Ziff. II des Beschlusses des Bezirksrats Winterthur vom 26. Januar 2024 werden die Rekurskosten dem Beschwerdegegner auferlegt.

2. Die Gerichtsgebühr wird festgesetzt auf  
Fr. 2'500.--; die übrigen Kosten betragen:  
Fr. 120.-- Zustellkosten,  
Fr. 2'620.-- Total der Kosten.
3. Die Gerichtskosten werden dem Beschwerdegegner auferlegt.
4. Der Beschwerdegegner wird verpflichtet, den Beschwerdeführenden für das Rekurs- und das Beschwerdeverfahren eine Parteientschädigung in Höhe von Fr. 5'000.- zu bezahlen.

5. Gegen dieses Urteil kann Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nach Art. 82 ff. des Bundesgerichtsgesetzes erhoben werden. Sie ist innert 30 Tagen ab Zustellung einzureichen beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14.
6. Mitteilung an:
  - a) die Parteien;
  - b) den Bezirksrat Winterthur.

Abweichende Meinung einer Minderheit der Kammer:

(§ 71 VRG in Verbindung mit § 124 des Gesetzes über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess vom 10. Mai 2010 [LS 211.1])

Die Kammerminderheit ist der Ansicht, dass das kantonale Recht die Einführung eines kommunalen Mindestlohns nicht ausschliesst. Dabei ist mit der Mehrheit davon auszugehen, dass es sich gemäss Bundesgerichtspraxis beim vorliegenden, relativ niedrigen Mindestlohn um eine grundsatzkonforme sozialpolitische Massnahme handelt, für deren Einführung das Bundesrecht grundsätzlich Raum lässt.

Wenn Art. 111 KV die Massnahmen aufführt, zu denen Kanton und Gemeinden im Bereich der Sozialhilfe verpflichtet sind, ist daraus nicht abzuleiten, dass nicht explizit erwähnte Massnahmen unzulässig sind. Vorgesehene und zulässige Massnahmen sind nicht gleichzusetzen: Die Zürcher Verfassung enthält keinen Verfassungsvorbehalt (Viviane Sobotich, Kommentar KV, Vorb. zu Art. 95–121 N. 6). Dass der Zürcher Verfassungstext im Vergleich "eher zurückhaltend" ausfällt (Gächter, Art. 111 N. 3), kann daher nicht ausschlaggebend sein, wobei er durchaus Interpretationsspielraum belässt. Die Massnahmen, die zur Erfüllung der öffentlichen Aufgaben gemäss dem 8. Kapitel der Kantonsverfassung (Art. 95–121 KV) ergriffen werden, dürfen selbstverständlich grundsätzlich Verpflichtungen Privater enthalten.

Zwar hat der Verfassungsrat die im Kommissionsentwurf enthaltene Verpflichtung von Kanton und Gemeinden gestrichen, Massnahmen zu fördern, die eine existenzsichernde Entlohnung der vollen Erwerbstätigkeit ermöglichen. Die Motive für diese Streichung sind aber mehrdeutig (vgl. Protokoll des Zürcher

Verfassungsrats zur Sitzung Nr. 43 vom 22. Mai 2003, S. 2294 ff.): Der Sprecher der Fraktion, die den Streichungsantrag gestellt hatte, wandte sich gegen eine Verpflichtung der öffentlichen Hand, nicht existenzsichernde Löhne in der Privatwirtschaft auszugleichen (Lauffer, S. 2295 f.; zustimmend: Grütter, S. 2296). Weitere Debattierende schienen ebenfalls davon auszugehen, dass die fragliche Formulierung staatliche Leistungen meine (vgl. Kocher, Karrer, Köppli, S. 2299 ff.), während andere Ratsmitglieder (allenfalls) weitergehende Massnahmen im Auge hatten (vgl. Stocker, Schächli, Wäfler, Ernst, S. 2300 ff.); ein Votant hielt die Formulierung aufgrund ihrer Mehrdeutigkeit für "nicht verfassungswürdig" (Gross, S. 2304). Um Mindestlohnvorschriften ging es in der Debatte nicht oder höchstens am Rand (vgl. Stocker, S. 2300), und es ging auch nicht darum, weiterreichende Massnahmen der Gemeinden auszuschliessen. Somit sagt die Streichung für die hier zu prüfende Frage nichts Konkretes aus. Schliesslich erfolgte die Diskussion im Verfassungsrat vor der Praxisänderung des Bundesgerichts im Jahre 2010, und sie eignet sich auch deshalb nicht als Argument gegen die hier umstrittene Regelung, da wohl damals davon ausgegangen wurde, dass Mindestlohnvorschriften ohnehin dem Bund vorbehalten sind.

Ebenso wenig kann § 1 SHG ein Ausschluss kommunaler Mindestlohnvorschriften entnommen werden. § 1 Abs. 2 SHG mag gemäss der Weisung des Regierungsrats für eine bestimmte Massnahmenkategorie (präventive Massnahmen) geschaffen worden sein (Antrag und Weisung des Regierungsrats vom 23. August 2006 zum Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe, ABl 2006, 1102 ff., 1108), wobei die Aufzählung möglicher Massnahmen beispielhaft gemeint war: "Solche Massnahmen *können* in der Unterstützung von Vorkehren im Arbeits-, Schul-, Wohn- und Freizeitbereich oder auch in gezielter Informationstätigkeit bestehen" (Hervorhebung nicht im Original). Daraus oder aus dem Sozialhilfegesetz im Allgemeinen kann entgegen der Gerichtsmehrheit kein Konzept der Sozialhilfe für den Kanton Zürich abgeleitet werden, das kommunale Mindestlohnbestimmungen ausschliesse. Dem Sozialhilfegesetz kann keine abschliessende Regelung der zulässigen kommunalen Massnahmen entnommen werden.

Schliesslich kann vorliegend als Verfassungsgrundlage auch Art. 107 KV herangezogen werden, der unter dem Titel "Wirtschaft und Arbeit" Kanton und Gemeinden die Wirtschaftspolitik und namentlich bestimmte wirtschafts- und sozialpolitische Massnahmen überträgt.

Sodann ist die kommunale Zuständigkeit im Licht der kantonalen Verfassungsordnung zu betrachten. Nach Art. 83 Abs. 1 KV nehmen die politischen Gemeinden alle öffentlichen Aufgaben wahr, für die weder Bund noch Kantone

zuständig sind; nach Art. 85 Abs. 1 KV regeln die Gemeinden ihre Angelegenheiten selbständig und gewährt ihnen das kantonale Recht einen möglichst weiten Handlungsspielraum. Wie sich aus dem Inhalt und der Systematik der Bestimmung ergibt, gilt Letzteres nicht nur in Bezug auf die Gemeindeautonomie, sondern auch beim Vollzug des kantonalen Rechts (VGr, 17. Dezember 2013, VB.2013.00468, E. 4.2.1; Tobias Jaag, Kommentar KV, Art. 85 N. 14). Art. 97 Abs. 1 KV verankert das Subsidiaritätsprinzip. Die Regelung der Gemeinde in der Kantonsverfassung und die Offenheit der Aufgabenbestimmungen sprechen gegen eine enge Auslegung der kommunalen Kompetenzen.

Entsprechend wahrt auch die Praxis die kommunalen Spielräume. So hielt das Verwaltungsgericht zur früheren Gemeindebeschwerde fest, dass sich die Rechtsmittelbehörden bei der Frage, ob ein Beschluss der Stimmberechtigten mit den Zwecken der Gemeinde noch zu vereinbaren sei, eine gewisse Zurückhaltung aufzuerlegen hätten (VGr, 2. September 2015, VB.2015.00354, E. 2.4; der Begriff der Gemeindezwecke verwies nicht nur auf das kommunale, sondern auch auf das übergeordnete Recht: H. R. Thalmann, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 3. A., Wädenswil 2000, § 151 Ziff. 4.3.1). Diese Überlegung stützte sich auch auf die Gemeindeautonomie und ist daher trotz der Abschaffung der Gemeindebeschwerde nicht überholt. Ebenso übt übrigens das Verwaltungsgericht bei der Erlasskontrolle Zurückhaltung, wenn nicht – wie hier – das übergeordnete Recht, sondern die fragliche Norm selber auszulegen ist; in diesen Fällen hebt es die Norm nur auf, wenn sie sich einer rechtskonformen Auslegung ganz entzieht (näher z. B. VGr, 2. März 2023, AN.2022.00007, E. 3 mit Hinweisen). Jedenfalls bei der Prüfung von Erlassen, die in Volksabstimmungen gutgeheissen wurden (in den konkreten Fällen mit grosser Mehrheit der Stimmberechtigten der Städte Zürich und Winterthur, nämlich mit 69,43 % bzw. 65,52 %), sollte daher die Auslegung des kantonalen Rechts den Gemeinden einen gewissen Spielraum zugestehen, um kommunale Zuständigkeiten zu definieren.

Demnach hätte die Mindestlohnverordnung nicht deshalb aufgehoben werden dürfen, weil sie nicht der kantonalen Kompetenzordnung entspreche (so übrigens auch die Gutachten zur Sache: Thomas Geiser/Ueli Kieser, Gutachten erstattet dem Gewerkschaftsbund des Kantons Zürich [GBKZ] zu Fragen der Verankerung eines Mindestlohnes nach dem Recht des Kantons Zürich, 6. Dezember 2018, S. 15 ff., 24 [nicht publiziert]; Felix Uhlmann/Beat Stalder/Martin Wilhelm, Gutachten zuhanden der Städte Zürich, Kloten und Winterthur betreffend Gültigkeit der Volksinitiativen mit dem Titel "Ein Lohn zum Leben", 26. März 2021 [Beilage zum Stadtratsbeschluss Nr. 417/2021; [www.stadt-zuerich.ch](http://www.stadt-zuerich.ch)], S. 17 ff., 31). Dies bedeutet noch nicht, dass die Verordnung (vollumfänglich) zulässig ist: Es wäre im

Einzelnen zu prüfen, ob die Verordnungsbestimmungen mit dem höherrangigen Recht vereinbar sind.

Für richtiges Protokoll,  
Die Gerichtsschreiberin:

Sonja Güntert

Stadtparlament der Stadt Winterthur,  
vertreten durch RA E,

**Beschwerdegegner,**

**betreffend Verordnung über den sozialpolitischen Schutz der  
Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vom 6. März 2023,**

hat sich ergeben:

**I.**

Am 18. Juni 2023 nahmen 65,52 % der Stimmberechtigten der Stadt Winterthur die auf eine Volksinitiative zurückgehende Verordnung über den sozialpolitischen Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vom 6. März 2023 an, welche wie folgt lautet:

Art. 1 Zweck

<sup>1</sup> Diese Verordnung bezweckt die Verbesserung der Lebensbedingungen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Insbesondere schützt sie sie vor Armut trotz Erwerbstätigkeit.

<sup>2</sup> Zu diesem Zweck legt die Verordnung einen Mindestlohn auf dem Gebiet der Stadt Winterthur fest.

Art. 2 Allgemeines

<sup>1</sup> 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.

Art. 3 Geltungsbereich

<sup>1</sup> Der Mindestlohn gilt für alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, welche auf dem Gebiet der Stadt Winterthur eine Beschäftigung verrichten.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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

<sup>1</sup> Der Mindestlohn beträgt 23 CHF pro Stunde brutto.

<sup>2</sup> Der Mindestlohn wird jährlich auf den 1. Januar eines jeden Jahres aufgrund des arithmetischen Mittels zwischen der Jahreststeuerung gemäss dem Landesindex der Konsumentenpreise und der Nominallohnentwicklung angepasst, sofern das Mittel positiv ist. Basis des Indexes ist der Indexstand von November 2019.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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

<sup>1</sup> Der Stadtrat erlässt die nötigen Ausführungsbestimmungen zu dieser Verordnung.

#### Art. 7 Inkrafttreten

<sup>1</sup> Der Stadtrat setzt diese Verordnung in Kraft.

## **II.**

Dagegen rekurrerten die Handelskammer und Arbeitgebervereinigung Winterthur HAW, der KMU-Verband Winterthur und Umgebung, die A AG sowie B beim Bezirksrat Winterthur, welcher das Rechtsmittel mit Beschluss vom 26. Januar 2024 abwies (Dispositiv-Ziff. I), die Verfahrenskosten in Höhe von Fr. 2'553.- den Rekurrenten je zu gleichen Teilen auferlegte unter subsidiärer Haftung für das Ganze (Dispositiv-Ziff. II) und in Dispositiv-Ziff. III keine Parteientschädigungen ausrichtete.

## **III.**

Am 26. Februar 2024 erhoben die Handelskammer und Arbeitgebervereinigung Winterthur HAW, der KMU-Verband Winterthur und Umgebung, die A AG sowie B Beschwerde beim Verwaltungsgericht und beantragten, unter Entschädigungsfolge seien der Beschluss des Bezirksrats Winterthur vom 26. Januar 2024 und die Verordnung über den sozialpolitischen Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vom 6. März 2023 (vollumfänglich) aufzuheben; in prozessualer Hinsicht ersuchten sie zudem darum, das vorliegende Beschwerdeverfahren "mit dem verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahren Nr. AN.2024.00001 in Sachen Mindestlohnverordnung der Stadt Zürich formell und materiell zu koordinieren".

Der Bezirksrat Winterthur verzichtete am 5. März 2024 auf Vernehmlassung. Die Stadt Winterthur schloss mit Beschwerdeantwort vom 17. April 2024 auf Abweisung der Beschwerde unter Entschädigungsfolge. Hierzu äusserten sich die Handelskammer und Arbeitgebervereinigung Winterthur HAW, der KMU-Verband Winterthur und Umgebung, die A AG sowie B am 10. Mai 2024. Die Stadt Winterthur reichte am 31. Mai 2024 eine Duplik ein.

Die Kammer erwägt:

### **1.**

**1.1** Das Verwaltungsgericht beurteilt gemäss § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. d des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG, LS 175.2) als letzte kantonale Instanz Beschwerden gegen kommunale Erlasse (vgl. VGr, 7. September 2021, AN.2020.00005, E. 1.1). Über Rechtsmittel dieser Art entscheidet das Gericht in Fünferbesetzung (§ 38a Abs. 1 VRG).

### **1.2**

**1.2.1** Gemäss § 49 in Verbindung mit § 21b Abs. 1 VRG ist zur Anfechtung eines Erlasses berechtigt, wer durch eine Norm in schutzwürdigen Interessen berührt werden könnte. § 21b VRG soll auf die bundesgerichtliche Praxis verweisen (statt

vieler VGr, 2. März 2023, AN.2022.00007, E. 1.4.1). Demnach ist die Beschwerdelegitimation zu bejahen, wenn zumindest eine minimale Wahrscheinlichkeit gegeben ist, dass die beschwerdeführende Partei durch den angefochtenen Erlass früher oder später einmal unmittelbar in ihren schutzwürdigen Interessen betroffen sein könnte (sogenannte virtuelle Betroffenheit; BGE 147 I 308 E. 2.2, 146 I 62 E. 2.1, 145 I 26 E. 1.2; Martin Bertschi, in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 21 N. 33 f. [auch zum Folgenden]). Die unmittelbare Betroffenheit entsteht dadurch, dass ein Erlass auf eine Person direkt anwendbar ist oder werden könnte oder sie zumindest durch auf diesen gestützte potenzielle Rechtsanwendungsakte direkt betroffen werden könnte.

Anstelle Einzelner können auch Verbände mit sogenannter egoistischer Verbandsbeschwerde für die Interessen ihrer Mitglieder Beschwerde führen. Hierbei gelten folgende Voraussetzungen: Die Vereinigung muss als juristische Person konstituiert sowie statutarisch zur Wahrung der betreffenden Interessen ihrer Mitglieder befugt sein, die fraglichen Interessen müssen allen oder zumindest einer grossen Anzahl von Mitgliedern gemeinsam sein, und jedes dieser Mitglieder muss selber zur Geltendmachung des Interesses auf dem Rechtsmittelweg befugt sein (BGE 130 I 26 E. 1.2.1 mit Hinweisen; VGr, 8. Juli 2021, AN.2020.00007, E. 1.2.1 Abs. 2; Bertschi, § 21 N. 93 ff.).

**1.2.2** Der als Verein organisierte Beschwerdeführer 1 erfüllt die vorstehenden Voraussetzungen bezüglich der Verbandsbeschwerde. Er bezweckt die Wahrung der Interessen der Wirtschaft im Allgemeinen sowie seiner Mitglieder als Unternehmen und Arbeitgeberinnen bzw. Arbeitgeber mit Sitz in der Stadt Winterthur sowie – unter bestimmten Voraussetzungen – auch ausserhalb von Winterthur (zum Ganzen <<https://www.haw.ch/de/organisation>>).

Gleiches gilt für den Beschwerdeführer 2. Der Verband vertritt die Anliegen von kleinen und mittleren Betrieben (KMU) sowie von Mitgliederorganisationen aus Winterthur und der Region in wirtschaftlicher und politischer Hinsicht und wahrt vor diesem Hintergrund insbesondere die gemeinsamen Interessen gegenüber Behörden und der Öffentlichkeit und unterstützt seine Mitglieder in rechtlichen Belangen (<<https://www.kmu-win.ch/statuten>>).

Bei den Beschwerdeführenden 3 und 4 handelt es sich schliesslich um Personen bzw. Unternehmen mit (Betriebs-)Sitz in der Stadt Winterthur, die Arbeitnehmende beschäftigen, sodass sie ebenfalls beschwerdeberechtigt sind (vgl. <<https://www.zefix.ch>>).

**1.3** Da die weiteren Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.

**2.**

Im Rahmen des abstrakten Normenkontrollverfahrens ist die Vereinbarkeit des angefochtenen Erlasses bzw. der angefochtenen Bestimmung(en) mit dem übergeordneten Recht zu prüfen (§ 50 Abs. 1 in Verbindung mit § 20 Abs. 2 VRG; Art. 79 Abs. 2 der Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 [KV, LS 101]). Das Verfahren bezweckt die Durchsetzung der Hierarchie der Rechtsnormen (Andreas Conne, Abstrakte Normenkontrolle im Kanton Zürich, ZBl 115/2014, S. 403 ff., 404). Prüfungsmassstab bilden insbesondere das kantonale Verfassungs- und Gesetzesrecht sowie das gesamte Bundesrecht (Marco Donatsch, Kommentar VRG, § 50 N. 76 in Verbindung mit § 20 N. 94).

Nach der verwaltungsgerichtlichen Praxis soll ein Aufhebungsentscheid sodann grundsätzlich nur erfolgen, wenn sich die betreffende Norm einer rechtskonformen Auslegung entzieht; nicht hingegen, wenn eine solche Auslegung möglich und vertretbar ist und von inskünftiger rechtskonformer Anwendung der angefochtenen Norm – insbesondere auch durch eine im Rahmen des Normkontrollverfahrens vom Verwaltungsgericht vorgegebene Auslegung – ausgegangen werden kann (VGr, 14. März 2024, AN.2022.00008, E. 1.4, und 29. April 2021, AN.2021.00003, E. 3.2 mit Hinweisen).

**3.**

Die Beschwerdeführenden machen geltend, dass die angefochtene Mindestlohnverordnung gleich in mehrfacher Hinsicht gegen übergeordnetes Recht verstosse: Zum einen stelle der Winterthurer Mindestlohn als ungeeignete, nicht erforderliche und nicht zielgenaue Massnahme einen unverhältnismässigen Eingriff in die individualrechtliche Wirtschaftsfreiheit dar und verletze er überdies den Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit sowie das Gebot der Gleichbehandlung direkter Konkurrenten bzw. das Rechtsgleichheitsgebot. Zum anderen verstosse der Mindestlohn gegen die bundesrechtliche Kompetenzordnung, da er keine sozialpolitische Massnahme im Sinn der höchstrichterlichen Rechtsprechung darstelle, sowie gegen die kantonale Kompetenzordnung, da es sich dabei nicht um eine typisch lokale Angelegenheit handle, die von der Stadt Winterthur wahrgenommen werden könne. Weiter verstosse die Verordnung gegen das Binnenmarktgesetz und die Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 15. November 2019 (vgl. das Gesetz vom 20. März 2023 über den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche

Beschaffungswesen vom 15. November 2019 [LS 720.1]) und erwiesen sich die Kontrollbefugnisse als unzulässig.

#### 4.

4.1 Art. 27 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) gewährleistet die Wirtschaftsfreiheit, insbesondere die freie Wahl des Berufes sowie den freien Zugang zu einer privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit und deren freie Ausübung. Gemäss Art. 94 Abs. 1 BV halten sich Bund und Kantone an den Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit.

Art. 27 BV schützt damit den individualrechtlichen Gehalt, Art. 94 BV als grundlegendes Ordnungsprinzip einer auf marktwirtschaftlichen Prinzipien beruhenden Wirtschaftsordnung die systembezogene oder institutionelle Dimension der Wirtschaftsfreiheit (zum Ganzen BGE 138 I 378 E. 6.1 mit Hinweisen; ferner BGE 143 I 403 E. 5.1). Danach ist es dem Staat in der Regel untersagt, Massnahmen zu ergreifen, die den freien Wettbewerb behindern, um bestimmte Wirtschaftszweige oder Formen der wirtschaftlichen Tätigkeit zu sichern oder zu fördern, oder sogar das Wirtschaftsleben nach einem bestimmten Plan zu leiten. Art. 94 Abs. 4 BV sieht entsprechend vor, dass Abweichungen vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit, insbesondere Massnahmen, die den Wettbewerb gefährden, nur zulässig sind, wenn sie in der Bundesverfassung vorgesehen sind oder auf kantonalen Hoheitsrechten beruhen.

Im Gegensatz zu wirtschaftspolitischen Massnahmen, die den freien Wettbewerb behindern oder gar derogieren können, fallen staatliche Massnahmen, die ordnungs- oder sozialpolitische Gründe verfolgen oder nicht primär wirtschaftlichen Interessen dienen (z. B. Raumplanung, Umweltpolitik), von vornherein aus dem Schutzbereich von Art. 94 BV. Die Rechtsprechung definiert sogenannte soziale oder sozialpolitische Massnahmen als Massnahmen, die darauf abzielen, der Gesamtheit oder einem Grossteil der Bürgerinnen und Bürger Wohlstand zu verschaffen oder diesen Wohlstand durch Verbesserung der Lebensbedingungen, der Gesundheit oder der Freizeit zu steigern (zum Ganzen BGE 143 I 403 E. 5.2 mit Hinweisen; Luisa Lepori Tavoli, Mindestlöhne im schweizerischen Recht, Diss., Bern 2009, N. 301; siehe auch BGE 131 I 223 E. 4.2; ferner Klaus Vallender/Peter Hettich, St. Galler Kommentar, 2023, Art. 27 BV N. 58, wonach die Gründe für grundsätzlich zulässige Eingriffe in die Wirtschaftsfreiheit namentlich im Polizeigüterschutz lägen oder in der Verfolgung "polizeiverwandter" sozialpolitischer Ziele, wobei die Praxis seit Langem die Tendenz zeige, den Begriff der zulässigen sozialpolitischen Massnahmen auszudehnen und praktisch als "Residualgrösse" zwischen polizeilichen und klar abweichenden Massnahmen aufzufassen).

**4.2** Ist die institutionelle Dimension der Wirtschaftsfreiheit (Art. 94 BV) gewahrt, ist weiter zu prüfen, ob und – gegebenenfalls – inwieweit die streitgegenständliche staatliche Massnahme unter den Voraussetzungen von Art. 36 BV mit der individuellen Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) vereinbar ist (BGE 143 I 403 E. 5.6 mit Hinweisen).

Grundsatzkonforme Einschränkungen der Wirtschaftsfreiheit sind zulässig, wenn sie auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen, durch ein öffentliches Interesse oder den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt und verhältnismässig sind (Art. 36 BV; siehe auch Lepori Tavoli, N. 301).

## **5.**

**5.1** Der angefochtene Erlass bzw. die Festlegung eines staatlichen Mindestlohns darin beschränkt (potenziell) die Vertragsfreiheit von Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern, die Arbeitnehmende in der Stadt Winterthur beschäftigen, wie auch der Arbeitnehmenden (BGr, 11. November 2021, 2C\_302/2020 und 2C\_306/2020, E. 9.2 mit Hinweisen; siehe auch Bundesrat, Botschaft zur Volksinitiative "Für den Schutz fairer Löhne [Mindestlohn-Initiative]" vom 16. Januar 2013, BBl 2013 I 1211 ff., 1236) und greift in den freien Wettbewerb in Bezug auf die Regelung der Lohnhöhe ein (Lepori Tavoli, N. 304).

Während das Bundesgericht diesbezüglich in einem Entscheid aus dem Jahr 1954 noch in Zweifel gezogen hatte, dass die Einführung eines staatlichen Mindestlohns als eine gewerbepolizeiliche Massnahme zu betrachten sei und nicht vielmehr die angemessene Verteilung des Wirtschaftsprodukts betreffe (BGE 80 I 155 E. 4), stellte es in einem die Ungültigkeitserklärung der Initiative für einen kantonalen Mindestlohn im Kanton Genf betreffenden Entscheid aus dem Jahr 2010 fest, dass die Einführung eines (kantonalen) Mindestlohns prinzipiell eine grundsatzkonforme sozialpolitische Massnahme darstelle. Dies gelte allerdings nur, solange sich der Lohn auf einem relativ niedrigen Niveau – in der Nähe des Mindesteinkommens, das sich aus Versicherungen oder Sozialhilfesystemen ergebe – bewege, andernfalls liege eine unzulässige wirtschaftspolitische Massnahme vor (BGr, 8. April 2010, 1C\_357/2009, E. 3.3; siehe auch bereits Lepori Tavoli, N. 305, wonach existenzsichernde und angemessene Mindestlöhne weder die Sicherung bzw. Begünstigung eines gewissen Wirtschaftszweigs oder einer gewissen Bewirtschaftungsform noch die Lenkung des Wirtschaftslebens nach einem festen Plan zum Ziel hätten).

Dazu, welchen Betrag ein allfälliger Mindestlohn konkret aufweisen darf, um die Grenzen des Zulässigen nicht zu überschreiten, äusserte sich das Bundesgericht erst sieben Jahre später. Gestützt auf eine 2011 von der Stimmbevölkerung des Kantons

Neuenburg angenommene Verfassungsbestimmung (vgl. Art. 34a der Verfassung der Republik und des Kantons Neuenburg vom 24. September 2000 [KV/NE, SR 131.233]; Bundesbeschluss über die Gewährleistung der geänderten Verfassungen der Kantone Glarus, Appenzell Innerrhoden, Aargau, Thurgau, Waadt, Neuenburg und Genf vom 11. März 2013, BBl 2013 2617, 2618), welche den Kanton verpflichtete, einen kantonalen Mindestlohn einzuführen, hatte der Grosse Rat des Kantons Neuenburg am 28. Mai 2014 das kantonale Gesetz über die Arbeit und die Arbeitslosenversicherung vom 25. Mai 2004 (LEmpl, RS 813.10) insbesondere um eine Bestimmung ergänzt, wonach im Kanton Neuenburg ein Mindestlohn von Fr. 20.- pro Stunde gelte (Art. 32d Abs. 1 LEmpl). Mit Entscheid vom 21. Juli 2017 erwog das Bundesgericht dazu, die Mindestlohnregelung, welche sich betragsmässig an den Ergänzungsleistungen der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (AHV/IV) orientiert, verfolge (offensichtlich) einen sozialpolitischen Zweck – die Bekämpfung von Arbeitsarmut –, weshalb es sich nicht um einen unzulässigen wirtschaftspolitischen Eingriff handle (BGE 143 I 403 E. 5.4 ff.).

Zum gleichen Schluss gelangte das Bundesgericht im November 2021 hinsichtlich einer vom Gesetzgeber des Kantons Tessin im Dezember 2019 – ebenfalls gestützt auf eine eigens geschaffene Grundlage in der Kantonsverfassung (Art. 13 Abs. 3 der Verfassung der Republik und des Kantons Tessin vom 14. Dezember 1997 [KV/TI, SR 131.229]; vgl. Bundesbeschluss über die Gewährleistung der geänderten Verfassungen der Kantone Bern, Uri, Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, Tessin, Waadt und Jura vom 11. März 2015, BBl 2015 3035, 3036) – eingeführten (jährlich zu aktualisierenden) Lohnuntergrenze von (damals) Fr. 19.- pro Stunde (Legge sul salario minimo dell'11 dicembre 2019 [LSM 843.600]) (BGr, 11. November 2021, 2C\_302/2020 und 2C\_306/2020, E. 8.5.3 ff. sowie [allgemein] E. 7.3).

**5.2** In Anwendung der vorstehend zitierten Rechtsprechung des Bundesgerichts ist auch die streitgegenständliche Einführung eines Mindestlohns in der Stadt Winterthur von Fr. 23.- als grundsatzkonforme sozialpolitische Massnahme zu qualifizieren:

Wie die Regelungen in den Kantonen Neuenburg und Tessin (vgl. Art. 34a KV/NE und Art. 13 Abs. 3 KV/TI) bezweckt die Mindestlohnverordnung der Stadt Winterthur, alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (auf Stadtgebiet) vor Erwerbsarmut, das heisst Armut trotz Erwerbstätigkeit (sog. Working Poor) zu schützen (Art. 1 Abs. 1 der Verordnung über den sozialpolitischen Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer). Bei der Festlegung des städtischen Mindestlohns ging der Beschwerdegegner zudem (ebenfalls) von den Ansätzen zu

Bedarf und Einkommen in der Gesetzgebung über die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV aus. Angesichts des ihm nach dem Bundesgericht zukommenden grossen gesetzgeberischen Ermessensspielraums bei der Festlegung eines Mindestlohns wie desjenigen im Kanton Neuenburg ist deshalb davon auszugehen, dass sich der für die Stadt Winterthur festgesetzte Mindestlohn noch innerhalb des vom Bundesgericht gesteckten "Rahmens der Sozialpolitik" bewegt, zumal die Tieflohnschwelle in der Schweiz bereits im Jahr 2010 zwischen Fr. 22.- und Fr. 23.90 pro Stunde betrug und der Landesindex der Konsumentenpreise von 2021 bis 2023 um 6,2 % anstieg (so schon BGE 143 I 415 E. 5.6.7).

Was sodann den Einwand der Beschwerdeführenden anbelangt, dass lediglich knapp 5,0 % der Arbeitnehmenden von der Einführung eines städtischen Mindestlohns profitierten, weshalb entgegen der höchstrichterlichen Definition der sozialpolitischen Massnahme nicht gesagt werden könne, die Verordnung bringe der Allgemeinheit oder einem grossen Teil der Bevölkerung der Stadt Winterthur Wohlstand, liegt dies gerade in der Natur der Sache. Auch der Neuenburger Mindestlohn betraf gemäss den vom Bundesgericht zitierten Angaben des Grossen Rats (BGE 143 I 409 E. 5.4.1) nur 4,3 % der Arbeitnehmenden im Kanton Neuenburg. In dem den Kanton Tessin betreffenden Entscheid aus dem Jahr 2021 hielt das Bundesgericht sogar fest, dass sich der Umstand, dass mehrheitlich nichtansässige Arbeitnehmende von der Statuierung eines Mindestlohns profitierten, eher als Argument für die Einführung eines solchen nennen lasse als dagegen. Er beweise nämlich, dass bei Stundenlöhnen, die unter der als angemessen einzustufenden Bandbreite liegen, das Leben als ortsansässige Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Kanton Tessin sehr schwierig sei (BGr, 11. November 2021, 2C\_302/2020 und 2C\_306/2020, E. 9.3.3).

## 6.

Ist die streitgegenständliche Einführung eines städtischen Mindestlohns im Sinn der bundesgerichtlichen Rechtsprechung als sozialpolitische Massnahme einzustufen, ist auch die Rüge der Verletzung des Grundsatzes des Vorrangs des Bundesrechts (Art. 49 BV) in Bezug auf die Zuständigkeit des Bundes für zivilrechtliche und arbeitnehmerschutzrechtliche Regelungen (Art. 110 und Art. 122 BV, Art. 319 ff. des Obligationenrechts vom 30. März 1911 [SR 220]) unbegründet (so auch BGr, 11. November 2021, 2C\_302/2020 und 2C\_306/2020, E. 8.7 mit Hinweis auf BGE 143 I 403 E. 7.2 ff., dieser auch zum Folgenden; siehe ferner Bundesrat, Botschaft über die Gewährleistung der geänderten Verfassungen der Kantone Glarus, Appenzell Innerrhoden, Aargau, Thurgau, Waadt, Neuenburg und Genf vom 10. Oktober 2012, BBl 2012 8513 ff., 8521 f.; zur Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen in Fragen des Arbeitsrechts und der Lohnfestsetzung ausserdem

Isabelle Wildhaber, Möglichkeiten und Grenzen der Mindestlohnregulierung in der Schweiz, ARV online 2014 Nr. 1, N. 6 ff.; Kurt Pärli, Kantonale Mindestlöhne sind zulässig, ARV 2018, S. 294 ff.; eine kantonale Kompetenz zum Erlass von Mindestlohnvorschriften ablehnend Christian Maduz/Oliver Schmid, [Un-]Zulässigkeit von kantonalen Mindestlohn-Regelungen?, ARV 2017, S. 271 ff., 278 f., wonach sich vor dem Hintergrund von Art. 49 Abs. 1 BV bei objektiver Betrachtung – aufgrund der abschliessenden Regelung durch die Bundesgesetzgebung – eine Rechtsetzung durch die Kantone verbiete).

Nach dem Bundesgericht hat der Bund zwar insbesondere mit dem – gestützt auf Art. 110 BV erlassenen – Arbeitsgesetz vom 13. März 1964 (SR 822.11) und den dazugehörigen Verordnungen eine sehr umfassende Regelung des allgemeinen Arbeitnehmerschutzes geschaffen; die arbeitsrechtlichen Bestimmungen des Bundeszivilrechts sowie die öffentlich-rechtlichen Massnahmen des Bundes, die im Arbeitsgesetz und seinen Verordnungen verankert seien, hinderten die Kantone indes nicht daran, (in deren Ergänzung) bestimmte sozialpolitische Massnahmen zu erlassen, die nicht direkt bzw. nicht in erster Linie den Schutz der Arbeitnehmenden bezwecken. Nach Auffassung des Bundesgerichts lässt das Bundesrecht mithin Raum für die Einführung eines kantonalen Mindestlohns aus sozialpolitischen Motiven.

## 7.

**7.1** Damit ist allerdings noch nichts gesagt über die Kompetenz des Beschwerdegegners bzw. des Winterthurer Stimmvolks zum Erlass einer (kommunalen) Mindestlohnregelung. Die vom Bundesgericht in der Vergangenheit überprüften staatlichen Mindestlöhne wurden allesamt auf kantonaler Ebene eingeführt, gestützt auf eine Grundlage in der jeweiligen Kantonsverfassung.

Im Folgenden ist daher zu prüfen, ob das kantonale Recht dem Beschwerdegegner Raum für die Einführung eines Mindestlohns lässt.

**7.2** Die (öffentlichen) Aufgaben einer Gemeinde im Kanton Zürich ergeben sich im Wesentlichen aus der kantonalen Gesetzgebung. Diese regelt die Gemeindeaufgaben allerdings nicht abschliessend. Die Gemeinden nehmen alle öffentlichen Aufgaben wahr, für die weder Bund noch Kanton zuständig sind (Art. 83 Abs. 1 KV). Die politischen Gemeinden sind deshalb befugt, freiwillig zusätzliche Aufgaben zu übernehmen, soweit diese nicht über die Zwecke der Gemeinde hinausgehen, das heisst, soweit es sich um typisch lokale Angelegenheiten handelt, welche vom Kanton und vom Bund nicht umfassend wahrgenommen werden (Tobias Jaag/Markus Rüssli, Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, 5. A., Zürich etc. 2019, Rz. 2338).

In den Gebieten, die in den Zuständigkeitsbereich der Gemeinden fallen, sind diese (teilweise) auch zur Rechtsetzung, das heisst zum Erlass autonomer Satzungen, befugt (Jaag/Rüssli, Rz. 2310).

**7.3** Die Vorinstanz hält (sinngemäss) dafür, dass Art. 111 KV, welcher Kanton und Gemeinden insbesondere verpflichtet, dafür zu sorgen, dass Menschen in einer Notlage, die sie nicht aus eigener Kraft bewältigen können, ein Obdach und existenzsichernde Mittel erhalten, dem Beschwerdegegner grundsätzlich die Befugnis zum Erlass sozialpolitischer Massnahmen und damit auch zur Einführung eines kommunalen Mindestlohns einräume, und auch das Sozialhilfegesetz vom 14. Juni 1981 (SHG, LS 851.1) dem nicht entgegenstehe. Vielmehr halte § 1 Abs. 2 SHG die politischen Gemeinden explizit dazu an, mit vorbeugenden Massnahmen darauf hinzuwirken, dass weniger Notlagen entstehen, und könne "auch ein Mindestlohn" ohne Weiteres zu den genannten Massnahmen gezählt werden.

**7.4** Zu prüfen ist daher zunächst, ob sich Art. 111 KV die Sozialhilfe betreffend so auslegen lässt, dass sich daraus eine Kompetenz der Gemeinden des Kantons Zürich zum Erlass der angefochtenen Mindestlohnverordnung im Sinn einer sozialpolitischen Massnahme ergibt.

**7.4.1** Ausgangspunkt jeder Auslegung bildet der Wortlaut der massgeblichen Norm (BGE 146 III 217 E. 5, 145 III 324 E. 6.6 mit Hinweisen [auch zum Folgenden]). Ist der Text nicht ganz klar und sind verschiedene Interpretationen möglich, so muss nach der wahren Tragweite der Bestimmung gesucht werden, wobei alle Auslegungselemente zu berücksichtigen sind (Methodenpluralismus). Dabei ist insbesondere der Wille des Verfassungsgebers zu berücksichtigen, wie er sich namentlich aus den Verfassungsmaterialien ergibt (historische Auslegung). Weiter ist nach dem Zweck, dem Sinn und den dem Text zugrunde liegenden Wertungen zu forschen, namentlich nach dem durch die Norm geschützten Interesse (teleologische Auslegung). Wichtig ist auch der Sinn, der einer Norm im Kontext zukommt, und das Verhältnis, in welchem sie zu anderen Verfassungsvorschriften steht (systematische Auslegung).

**7.4.2** Gemäss Art. 111 KV sorgen Kanton und Gemeinden dafür, dass Menschen in einer Notlage, die sie nicht aus eigener Kraft bewältigen können, ein Obdach und existenzsichernde Mittel erhalten (Abs. 1); sie fördern die berufliche Umschulung und Weiterbildung erwerbsloser Personen und ihre Wiedereingliederung in den Arbeitsprozess (Abs. 2) und zur Bekämpfung von sozialer Not und Armut die Hilfe zur Selbsthilfe (Abs. 3).

Nach dem Wortlaut von Abs. 1 sind der Kanton und die Gemeinden verpflichtet, die notwendigen Mittel zur Sicherung der Grundbedürfnisse zur Verfügung zu stellen; dass sie auch Dritte in die Pflicht nehmen könnten, damit keine Notlage entsteht, lässt sich dem Wortlaut nicht entnehmen. Gleiches gilt für die Absätze 2 und 3, die an den Kanton und die Gemeinden gerichtete Förderziele enthalten. Eine Kompetenz, zur Bekämpfung von sozialer Not und Armut auch hoheitlich in privatrechtliche Rechtsverhältnisse einzugreifen, lässt sich dem Wortlaut dieser Bestimmungen nicht entnehmen.

**7.4.3** Die systematische Stellung der Norm im Verfassungsgefüge spricht ebenfalls gegen eine solche Auslegung: Die Bestimmung ist Teil des achten Kapitels, das die öffentlichen Aufgaben regelt. Der in diesem Kapitel enthaltene Aufgabenkatalog richtet sich mit einer Ausnahme ausschliesslich an die öffentliche Hand. Einzig die Bestimmung zum Umweltschutz (Art. 102 KV) enthält in Abs. 2 eine Verpflichtung (Vermeidung von schädlichen und lästigen Einwirkungen sowie Kostentragung der Verursacher), die sich gleichermassen an die öffentliche Hand und die Privaten richtet; diese ergibt sich indes bereits aus dem Bundesrecht und hat damit keine eigenständige Bedeutung.

**7.4.4** Zum gleichen Schluss führen schliesslich auch die Entstehungsgeschichte und die ratio legis der Norm:

Den Materialien zur Revision der Verfassung des Kantons Zürich lässt sich entnehmen, dass bewusst auf die Aufnahme einer Bestimmung zur Sicherstellung existenzsichernder Löhne in den kantonalen Aufgabenkatalog verzichtet wurde. Der Kommissionsentwurf enthielt in Art. 4.13 Abs. 2 im Kapitel "Soziales und Gesundheit" noch die Verpflichtung von Kanton und Gemeinden, Massnahmen zu fördern, die ein existenzsicherndes Einkommen bzw. eine existenzsichernde Entlohnung bei voller Erwerbstätigkeit ermöglichen (Protokoll des Zürcher Verfassungsrats zur Sitzung Nr. 43 vom 22. Mai 2003, S. 2294 ff., auch zum Folgenden). Der Absatz wurde vom Plenum des Verfassungsrats nach einer längeren Debatte aus der definitiven, dem Volk zur Abstimmung unterbreiteten Fassung gestrichen.

Der Kommissionsentwurf zum heutigen Art. 111 KV bzw. dessen Formulierung wurde ausserdem noch in einem weiteren Punkt wesentlich abgeändert. So wurde (Art. 4.13) Abs. 4 des Entwurfes, wonach Kanton und Gemeinden die Ursachen von sozialer Not und Armut bekämpfen, dahingehend abgeändert, als die Endfassung (heute Art. 111 Abs. 3 KV) die Genannten nur noch dazu anhält, "zur Bekämpfung von sozialer Not und Armut die Hilfe zur Selbsthilfe" zu fördern. Die Bestimmung ist vom Präventionsgedanken geprägt und konkretisiert gleichzeitig den im

Sozialhilferecht geltenden Subsidiaritätsgedanken: Durch die Bekämpfung von sozialer Not und Armut soll die Ursache der Sozialhilfebedürftigkeit im Sinn von Art. 111 Abs. 1 KV beseitigt werden, wobei dieses Ziel mittels Förderung der individuellen Hilfe zur Selbsthilfe, aber auch der Unterstützung privater Vereinigungen oder Organisationen, die in grösserem Rahmen die kollektive Selbsthilfe tragen, erreicht werden soll (zum Ganzen Thomas Gächter, in: Isabelle Häner/Markus Rüssli/Evi Schwarzenbach [Hrsg.], Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich etc. 2007 [Kommentar KV], Art. 111 N. 23 f.). Durch die Nennung des Mittels der Wahl (Förderung der Hilfe zur Selbsthilfe) macht der Verfassungsgeber deutlich, dass er bei der Statuierung von Art. 111 Abs. 3 KV nicht etwa im Sinn hatte, zwecks Bekämpfung der Ursachen von Armut eine Grundlage zum (unmittelbaren) Eingriff in das privatrechtliche Verhältnis zwischen Arbeitnehmenden und Arbeitgebenden zu schaffen, sondern Massnahmen zur Erhöhung der Selbsthilfekompetenz von unterstützten Personen zu ergreifen

**7.5** Schon dem Wortlaut nach bildete der Präventionsgedanke auch Hintergrund des vom Beschwerdegegner und der Vorinstanz als weitere Grundlage für den Erlass der Mindestlohnverordnung angerufenen § 1 Abs. 2 SHG. Danach wirken die politischen Gemeinden mit vorbeugenden Massnahmen darauf hin, dass weniger Notlagen entstehen und dass Personen, die in eine Notlage geraten sind, diese bewältigen können. Die Bestimmung stellt eine genügende gesetzliche Grundlage dar für präventive Massnahmen (der Gemeinden), die über den Einzelfall hinausgehen. Entgegen dem Dafürhalten des Beschwerdegegners ermächtigt (auch) sie die Gemeinden im Kanton Zürich aber nicht, Arbeitgeberinnen bzw. Arbeitgeber zur Leistung eines bestimmten Mindestlohns zu verpflichten.

Im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses führte der Regierungsrat zum Regelungsinhalt von § 1 Abs. 2 SHG aus, dass die darin angesprochenen vorbeugenden Massnahmen "[...] in der Unterstützung von Vorkehren im Arbeits-, Schul-, Wohn- und Freizeitbereich oder auch in gezielter Informationstätigkeit bestehen" können (Antrag und Bericht Nr. 4345 des Regierungsrats vom 23. August 2006 zum Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe, ABl 2006, 1102 ff., 1108 f.). Angesprochen sind damit in erster Linie sogenannte persönliche Massnahmen, das heisst individualisierte Massnahmen, die darauf abzielen, Menschen in belastenden Lebenslagen zu stabilisieren (vgl. Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe, Grundlagenpapier "Der Integrationsauftrag der Sozialhilfe – Fokus Soziale Integration", Bern Oktober 2023, abrufbar unter <<https://skos.ch>>, Ziff. 2.3.1; Regierungsrat, Antwort vom 29. Juni 2022 auf die Motion "Soziale Prävention statt Sozialhilfe" vom 13. Juni 2022, KR-Nr. 195/2022, wonach insbesondere mit Massnahmen der persönlichen Hilfe eine präventive Wirkung erzielt werden könne,

wenn sie frühzeitig eingesetzt werden, und mit §§ 11–13 SHG und §§ 10–15 SHV genügende gesetzliche Grundlagen für die soziale Prävention bestünden). Entsprechend finden sich im kantonalen Sozialhilfehandbuch zu den Stichwörtern "präventive Massnahmen" bzw. "Prävention" auch bloss Einträge betreffend solche Massnahmen sowie Massnahmen zur Förderung der Eingliederung im Sinn von § 3a SHG (Massnahmen der beruflichen Eingliederung, Teilnahme an geeigneten Bildungs- und Beschäftigungsmassnahmen, Schuldenprävention sowie Zusammenarbeit von verschiedenen Institutionen im Bereich der sozialen Sicherung und Bildung zur Abstimmung von verschiedenen Sicherungs- und Integrationssystemen [siehe dazu <<https://www.zh.ch/de/soziales/sozialhilfe/sozialhilfehandbuch>>]).

Der hoheitliche Eingriff in privatrechtliche Verhältnisse zur Vermeidung oder Verminderung von Sozialhilfe ist dem geltenden Konzept der Sozialhilfe fremd. Das Sozialhilfegesetz enthält sodann auch keine originären Leistungspflichten Dritter; in der Pflicht steht in der Regel die Wohngemeinde der hilfesuchenden Person (§ 32 SHG). Sie hat wirtschaftliche (§§ 14 ff. SHG) oder persönliche Hilfe zu leisten, etwa in Form von Beratungen, der Vermittlung von spezialisierten Institutionen, von ärztlicher, pflegerischer und psychologischer Behandlung, von Heim- und Klinikplätzen, von Erholungs- und Kuraufenthalten, von Lehr- und Arbeitsstellen, der Durchführung von Lohnverwaltungen oder der Vermittlung wirtschaftlicher Hilfe (§§ 11 ff. SHG [Beratung und Betreuung] bzw. §§ 10 ff. der Verordnung vom 21. Oktober 1981 zum Sozialhilfegesetz [SHV, LS 851.11]), und die Kosten dafür zu tragen, sofern das Bundesrecht, interkantonale Vereinbarungen oder die Sozialhilfegesetzgebung nicht etwas anderes vorsehen (§ 41 SHG; siehe auch Gächter, Art. 111 N. 1, wonach Leistungen der Sozialhilfe jeweils aus allgemeinen Staatsmitteln, das heisst aus Steuergeldern, finanziert werden; Jaag/Rüssli, Rz. 4310 ff.).

Der Kanton Zürich hat im Bereich der Sozialhilfe eine abschliessende Regelung getroffen, was die von den Gemeinden zu ergreifenden Massnahmen bzw. die von ihnen zu erbringende Hilfe anbelangt (vgl. auch § 1 Abs. 1 SHG: "nach Massgabe dieses Gesetzes"). Die kantonale Sozialhilfegesetzgebung ermächtigt die Gemeinden mithin nicht, darüber hinaus – das heisst über die im Gesetz vorgesehene wirtschaftliche oder persönliche Hilfe bzw. die vorbeugenden Massnahmen hinaus – beliebige Massnahmen zu ergreifen. Dies hat in besonderem Mass für Massnahmen wie die vorliegenden zu gelten, die – wie aufgezeigt – der Konzeption bzw. dem System der Sozialhilfe nach kantonalem Recht fremd sind.

**7.6** Das kantonale Recht enthält demzufolge weder einen (expliziten) Gesetzgebungsauftrag, auf den sich der Beschwerdegegner bei Erlass der angefochtenen Mindestlohnverordnung als sozialpolitische Massnahme stützen könnte, noch lässt es den Gemeinden Raum für eine kommunale Regelung dieser Art.

**7.7** Nach dem Gesagten verstösst die angefochtene Verordnung bzw. die deren Kern bildende Einführung eines Mindestlohns auf Gemeindeebene im Kanton Zürich gegen die kantonale Kompetenzordnung und ist die Beschwerde gutzuheissen. Die Verordnung über den sozialpolitischen Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vom 6. März 2023 ist aufzuheben.

## **8.**

Ausgangsgemäss sind die Gerichtskosten dem Beschwerdegegner aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG) und ist dieser zu verpflichten, den Beschwerdeführenden eine angemessene Parteientschädigung für das Rekurs- und das Beschwerdeverfahren zu bezahlen.

Demgemäss erkennt die Kammer:

1. Die Beschwerde wird gutgeheissen. Die Verordnung über den sozialpolitischen Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vom 6. März 2023 sowie Dispositiv-Ziff. I und III des Beschlusses des Bezirksrats Winterthur vom 26. Januar 2024 werden aufgehoben.

In Abänderung von Dispositiv-Ziff. II des Beschlusses des Bezirksrats Winterthur vom 26. Januar 2024 werden die Rekurskosten dem Beschwerdegegner auferlegt.

2. Die Gerichtsgebühr wird festgesetzt auf  
Fr. 2'500.--; die übrigen Kosten betragen:  
Fr. 120.-- Zustellkosten,  
Fr. 2'620.-- Total der Kosten.
3. Die Gerichtskosten werden dem Beschwerdegegner auferlegt.
4. Der Beschwerdegegner wird verpflichtet, den Beschwerdeführenden für das Rekurs- und das Beschwerdeverfahren eine Parteientschädigung in Höhe von Fr. 5'000.- zu bezahlen.

5. Gegen dieses Urteil kann Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nach Art. 82 ff. des Bundesgerichtsgesetzes erhoben werden. Sie ist innert 30 Tagen ab Zustellung einzureichen beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14.
6. Mitteilung an:
  - a) die Parteien;
  - b) den Bezirksrat Winterthur.

Abweichende Meinung einer Minderheit der Kammer:

(§ 71 VRG in Verbindung mit § 124 des Gesetzes über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess vom 10. Mai 2010 [LS 211.1])

Die Kammerminderheit ist der Ansicht, dass das kantonale Recht die Einführung eines kommunalen Mindestlohns nicht ausschliesst. Dabei ist mit der Mehrheit davon auszugehen, dass es sich gemäss Bundesgerichtspraxis beim vorliegenden, relativ niedrigen Mindestlohn um eine grundsatzkonforme sozialpolitische Massnahme handelt, für deren Einführung das Bundesrecht grundsätzlich Raum lässt.

Wenn Art. 111 KV die Massnahmen aufführt, zu denen Kanton und Gemeinden im Bereich der Sozialhilfe verpflichtet sind, ist daraus nicht abzuleiten, dass nicht explizit erwähnte Massnahmen unzulässig sind. Vorgesehene und zulässige Massnahmen sind nicht gleichzusetzen: Die Zürcher Verfassung enthält keinen Verfassungsvorbehalt (Viviane Sobotich, Kommentar KV, Vorb. zu Art. 95–121 N. 6). Dass der Zürcher Verfassungstext im Vergleich "eher zurückhaltend" ausfällt (Gächter, Art. 111 N. 3), kann daher nicht ausschlaggebend sein, wobei er durchaus Interpretationsspielraum belässt. Die Massnahmen, die zur Erfüllung der öffentlichen Aufgaben gemäss dem 8. Kapitel der Kantonsverfassung (Art. 95–121 KV) ergriffen werden, dürfen selbstverständlich grundsätzlich Verpflichtungen Privater enthalten.

Zwar hat der Verfassungsrat die im Kommissionsentwurf enthaltene Verpflichtung von Kanton und Gemeinden gestrichen, Massnahmen zu fördern, die eine existenzsichernde Entlohnung der vollen Erwerbstätigkeit ermöglichen. Die Motive für diese Streichung sind aber mehrdeutig (vgl. Protokoll des Zürcher

Verfassungsrats zur Sitzung Nr. 43 vom 22. Mai 2003, S. 2294 ff.): Der Sprecher der Fraktion, die den Streichungsantrag gestellt hatte, wandte sich gegen eine Verpflichtung der öffentlichen Hand, nicht existenzsichernde Löhne in der Privatwirtschaft auszugleichen (Lauffer, S. 2295 f.; zustimmend: Grütter, S. 2296). Weitere Debattierende schienen ebenfalls davon auszugehen, dass die fragliche Formulierung staatliche Leistungen meine (vgl. Kocher, Karrer, Köpfler, S. 2299 ff.), während andere Ratsmitglieder (allenfalls) weitergehende Massnahmen im Auge hatten (vgl. Stocker, Schächli, Wäfler, Ernst, S. 2300 ff.); ein Votant hielt die Formulierung aufgrund ihrer Mehrdeutigkeit für "nicht verfassungswürdig" (Gross, S. 2304). Um Mindestlohnvorschriften ging es in der Debatte nicht oder höchstens am Rand (vgl. Stocker, S. 2300), und es ging auch nicht darum, weiterreichende Massnahmen der Gemeinden auszuschliessen. Somit sagt die Streichung für die hier zu prüfende Frage nichts Konkretes aus. Schliesslich erfolgte die Diskussion im Verfassungsrat vor der Praxisänderung des Bundesgerichts im Jahre 2010, und sie eignet sich auch deshalb nicht als Argument gegen die hier umstrittene Regelung, da wohl damals davon ausgegangen wurde, dass Mindestlohnvorschriften ohnehin dem Bund vorbehalten sind.

Ebenso wenig kann § 1 SHG ein Ausschluss kommunaler Mindestlohnvorschriften entnommen werden. § 1 Abs. 2 SHG mag gemäss der Weisung des Regierungsrats für eine bestimmte Massnahmenkategorie (präventive Massnahmen) geschaffen worden sein (Antrag und Weisung des Regierungsrats vom 23. August 2006 zum Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe, ABl 2006, 1102 ff., 1108), wobei die Aufzählung möglicher Massnahmen beispielhaft gemeint war: "Solche Massnahmen *können* in der Unterstützung von Vorkehren im Arbeits-, Schul-, Wohn- und Freizeitbereich oder auch in gezielter Informationstätigkeit bestehen" (Hervorhebung nicht im Original). Daraus oder aus dem Sozialhilfegesetz im Allgemeinen kann entgegen der Gerichtsmehrheit kein Konzept der Sozialhilfe für den Kanton Zürich abgeleitet werden, das kommunale Mindestlohnbestimmungen ausschliesse. Dem Sozialhilfegesetz kann keine abschliessende Regelung der zulässigen kommunalen Massnahmen entnommen werden.

Schliesslich kann vorliegend als Verfassungsgrundlage auch Art. 107 KV herangezogen werden, der unter dem Titel "Wirtschaft und Arbeit" Kanton und Gemeinden die Wirtschaftspolitik und namentlich bestimmte wirtschafts- und sozialpolitische Massnahmen überträgt.

Sodann ist die kommunale Zuständigkeit im Licht der kantonalen Verfassungsordnung zu betrachten. Nach Art. 83 Abs. 1 KV nehmen die politischen Gemeinden alle öffentlichen Aufgaben wahr, für die weder Bund noch Kantone

zuständig sind; nach Art. 85 Abs. 1 KV regeln die Gemeinden ihre Angelegenheiten selbständig und gewährt ihnen das kantonale Recht einen möglichst weiten Handlungsspielraum. Wie sich aus dem Inhalt und der Systematik der Bestimmung ergibt, gilt Letzteres nicht nur in Bezug auf die Gemeindeautonomie, sondern auch beim Vollzug des kantonalen Rechts (VGr, 17. Dezember 2013, VB.2013.00468, E. 4.2.1; Tobias Jaag, Kommentar KV, Art. 85 N. 14). Art. 97 Abs. 1 KV verankert das Subsidiaritätsprinzip. Die Regelung der Gemeinde in der Kantonsverfassung und die Offenheit der Aufgabenbestimmungen sprechen gegen eine enge Auslegung der kommunalen Kompetenzen.

Entsprechend wahrt auch die Praxis die kommunalen Spielräume. So hielt das Verwaltungsgericht zur früheren Gemeindebeschwerde fest, dass sich die Rechtsmittelbehörden bei der Frage, ob ein Beschluss der Stimmberechtigten mit den Zwecken der Gemeinde noch zu vereinbaren sei, eine gewisse Zurückhaltung aufzuerlegen hätten (VGr, 2. September 2015, VB.2015.00354, E. 2.4; der Begriff der Gemeindezwecke verwies nicht nur auf das kommunale, sondern auch auf das übergeordnete Recht: H. R. Thalmann, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 3. A., Wädenswil 2000, § 151 Ziff. 4.3.1). Diese Überlegung stützte sich auch auf die Gemeindeautonomie und ist daher trotz der Abschaffung der Gemeindebeschwerde nicht überholt. Ebenso übt übrigens das Verwaltungsgericht bei der Erlasskontrolle Zurückhaltung, wenn nicht – wie hier – das übergeordnete Recht, sondern die fragliche Norm selber auszulegen ist; in diesen Fällen hebt es die Norm nur auf, wenn sie sich einer rechtskonformen Auslegung ganz entzieht (näher z. B. VGr, 2. März 2023, AN.2022.00007, E. 3 mit Hinweisen). Jedenfalls bei der Prüfung von Erlassen, die in Volksabstimmungen gutgeheissen wurden (in den konkreten Fällen mit grosser Mehrheit der Stimmberechtigten der Städte Zürich und Winterthur, nämlich mit 69,43 % bzw. 65,52 %), sollte daher die Auslegung des kantonalen Rechts den Gemeinden einen gewissen Spielraum zugestehen, um kommunale Zuständigkeiten zu definieren.

Demnach hätte die Mindestlohnverordnung nicht deshalb aufgehoben werden dürfen, weil sie nicht der kantonalen Kompetenzordnung entspreche (so übrigens auch die Gutachten zur Sache: Thomas Geiser/Ueli Kieser, Gutachten erstattet dem Gewerkschaftsbund des Kantons Zürich [GBKZ] zu Fragen der Verankerung eines Mindestlohnes nach dem Recht des Kantons Zürich, 6. Dezember 2018, S. 15 ff., 24 [nicht publiziert]; Felix Uhlmann/Beat Stalder/Martin Wilhelm, Gutachten zuhanden der Städte Zürich, Kloten und Winterthur betreffend Gültigkeit der Volksinitiativen mit dem Titel "Ein Lohn zum Leben", 26. März 2021 [Beilage zum Stadtratsbeschluss Nr. 417/2021; [www.stadt-zuerich.ch](http://www.stadt-zuerich.ch)], S. 17 ff., 31). Dies bedeutet noch nicht, dass die Verordnung (vollumfänglich) zulässig ist: Es wäre im

Einzelnen zu prüfen, ob die Verordnungsbestimmungen mit dem höherrangigen Recht vereinbar sind.

Für richtiges Protokoll,  
Die Gerichtsschreiberin:

Sonja Güntert