

Zürich, 13. Dezember 2024

## Kommunale Mindestlöhne auf dem Prüfstand: Was kommt als Nächstes?

Am 18. Juni 2023 stimmten die Stimmberechtigten der Städte Zürich und Winterthur für die Einführung eines kommunalen Mindestlohns. In Zürich wurde der Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Ein Lohn zum Leben» angenommen, während in Winterthur die gleichnamige Initiative direkte Zustimmung fand. Die Mindestlohnregelungen sollten nicht nur für Arbeitnehmende und Unternehmen innerhalb der beiden Städte gelten, sondern auch für diejenigen, die dort überwiegend tätig sind, unabhängig von ihrem Sitz oder Wohnort. In Zürich sollte der Mindestlohn bei CHF 23.90 pro Stunde liegen, während in Winterthur ein Mindestlohn von CHF 23.00 pro Stunde vorgesehen war. Nun hat das Verwaltungsgericht Zürich die beiden Verordnungen aufgehoben. Somit wird es zumindest vorerst keinen Mindestlohn in Zürich und Winterthur geben.

### Die ersten kommunalen Mindestlohnbestimmungen der Schweiz

Diese Regelungen, die als erste kommunale Mindestlohnbestimmungen der Schweiz konzipiert wurden, hätten Arbeitnehmenden mit bislang niedrigen Löhnen zugutekommen sollen. Arbeitgeber hingegen wären verpflichtet gewesen, die neuen Lohnuntergrenzen zu beachten und gegebenenfalls bestehende Arbeitsverträge anzupassen. Besondere Beachtung verdient die Regelung, dass der Mindestlohn auch auf ausserstädtische Unternehmen Anwendung findet, sofern die Arbeit überwiegend in Zürich oder Winterthur ausgeführt wird, beispielsweise im Fall von Homeoffice-Tätigkeiten oder regionalen Aufträgen.

### Volkswille trifft auf rechtliche Hürden

Der klaren Zustimmung der Bevölkerung von knapp 70% in Zürich und rund 65% in Winterthur zum Trotz, wurden die Mindestlohnverordnungen bisher nicht umgesetzt. Gegen beide Beschlüsse wurden Rechtsmittel eingelegt. In Zürich rekurrierte der Gewerbeverband, in Winterthur die Handelskammer und Arbeitgebervereinigung und

der KMU-Verband. Die Einsprachen führten zur rechtlichen Überprüfung der Verordnungen durch die zuständigen Instanzen.

### Der Instanzenzug: Bezirksräte, Verwaltungsgericht und möglicherweise Bundesgericht

**Bezirksräte:** In der ersten Instanz prüften die Bezirksräte der Städte Winterthur und Zürich die Einführung des Mindestlohns. Die Rekurse der Gewerbeverbände wurden abgewiesen, wodurch die Mindestlohnverordnungen zunächst in Kraft bleiben konnten. Die Bezirksräte begründeten ihre Urteile damit, dass die Verordnungen nicht gegen übergeordnetes Recht verstossen und der Mindestlohn die Wirtschaftsfreiheit nicht unzulässig einschränke. Vielmehr handle es sich um eine sozialpolitische Massnahme, die im rechtlichen Rahmen zulässig sei.

**Verwaltungsgericht:** Die Rekurrenten legten gegen die Entscheide Berufung beim Verwaltungsgericht des Kantons Zürich ein, welches am 29. November 2024 die Aufhebung der Verordnungen bekanntgab.

**Bundesgericht (potenziell):** Die betroffenen Städte Zürich und Winterthur könnten das Urteil an das Bundesgericht weiterziehen. Ein bundesgerichtlicher Entscheid führte zur endgültigen Klärung der Frage der kommunalen Kompetenz in sozialpolitischen Angelegenheiten. Noch ist offen, ob der Weiterzug an das Bundesgericht erfolgen wird. Die Frist hierzu läuft im Januar 2025 ab.

### **Verwaltungsgericht kippt den Mindestlohn: Begründung und Konsequenzen**

Das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich erklärte die Verordnungen zur Einführung eines kommunalen Mindestlohns für ungültig.

Zwar anerkannte das Gericht, dass kantonale Mindestlöhne unter bestimmten Voraussetzungen als sozialpolitische Massnahmen zulässig sind und sich innerhalb der Schranken von Wirtschaftsfreiheit und Bundesrecht bewegen können. Auch die Höhe der festgesetzten Mindestlöhne bleibt innerhalb des vom Bundesgericht gesteckten "Rahmens der Sozialpolitik".

Dennoch stellte das Verwaltungsgericht fest, dass die Zürcher Kantonsverfassung und das kantonale Sozialhilfegesetz keine Grundlage für einen derartigen Eingriff auf Gemeindeebene bieten. Die Verfassung des Kantons Zürich enthalte keinerlei Bestimmungen zur Einführung eines staatlich festgelegten Mindestlohns. Ebenso fehlt es in der kantonalen Sozialhilfegesetzgebung an einer Grundlage, die Gemeinden ermächtigen würde, Mindestlöhne einzuführen.

Das Gericht führte weiter aus, dass ein Mindestlohn einen hoheitlichen Eingriff in privatrechtliche Arbeitsverhältnisse darstelle, dessen Ziel die Vermeidung oder Verminderung von Sozialhilfe sei. Eine solche Regelung greift jedoch in die Kompetenzordnung des Kantons ein und überschreitet die Autonomie der Gemeinden. Die Einführung eines Mindestlohns auf Gemeindeebene verstösst daher gegen das kantonale Recht.

### **Die Zukunft des Mindestlohns: Prüfung eines Weiterzugs ans Bundesgericht**

Die Städte Zürich und Winterthur prüfen derzeit, ob sie das Urteil an das Bundesgericht weiterziehen werden. Angesichts der hohen Zustimmungsraten bei den jeweiligen

Volksabstimmungen dürften sich die Stadtregierungen veranlasst fühlen, aktiv zu bleiben und den Entscheid an das Bundesgericht weiterzuziehen.

Der Fall betrifft nicht nur die rechtliche Zulässigkeit kommunaler Mindestlöhne, sondern auch die grundsätzliche Klärung der Befugnisse von Gemeinden in sozialpolitischen Angelegenheiten. Bis zu einer endgültigen Entscheidung bleibt die Umsetzung der Mindestlohnregelungen in beiden Städten jedoch blockiert.

In den Städten Bern und Biel wurden ähnliche Initiativen lanciert. Diese werden nun auf ihre Vereinbarkeit mit eidgenössischem und kantonalem Recht geprüft. Solange die Frage der Gültigkeit der Verordnungen im Kanton Zürich nicht letztinstanzlich geklärt ist, dürften diese Prüfungen jedoch pausiert werden.

#### **RA Cyrill Süess, lic. iur., LL.M.**

*Partner, Zürich*  
[cyrill.sueess@valfor.ch](mailto:cyrill.sueess@valfor.ch)

#### **RA Andreas Suter, M.A. HSG**

*Managing Associate, Bern und Zürich*  
[andreas.suter@valfor.ch](mailto:andreas.suter@valfor.ch)

#### **Marco Ritter, M.A. HSG**

*Junior Associate, Zürich*  
[marco.ritter@valfor.ch](mailto:marco.ritter@valfor.ch)