



2C_28/2025

Urteil vom 12. Mai 2026

II. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung

Bundesrichterin Aubry Girardin, Präsidentin,
Bundesrichter Donzallaz, Bundesrichterin Hänni,
Bundesrichterin Ryter, Bundesrichter Kradolfer,
Gerichtsschreiber Quinto.

Verfahrensbeteiligte

Stadt Zürich,
vertr. durch Gemeinderat,
vertr. durch den Stadtrat von Zürich, Postfach, 8022 Zürich,
vertreten durch Dr. Ralph Trümpler, Rechtsanwalt,
Beschwerdeführer,

gegen

Verband A. _____,

vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Mischa Morgenbesser und/oder Rechtsanwalt Dr. Julian Beriger,
Beschwerdegegner,

Bezirksrat Zürich,
Löwenstrasse 17, 8001 Zürich.

Gegenstand

Verordnung über den Mindestlohn der Stadt Zürich,

Beschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich, 4. Abteilung, vom 17. September 2024 (AN.2024.00001).

Sachverhalt:

A.

A.a. Am 10. November 2020 wurde in den Städten Zürich, Winterthur und Kloten je die Volksinitiative "Ein Lohn zum Leben" zur Einführung eines kommunalen Mindestlohnes eingereicht. Nachdem die genannten Städte die Gültigkeit der Volksinitiative geprüft hatten, erklärte der Stadtrat der Stadt Zürich die Initiative für teigültig. Gleichzeitig arbeitete er einen Gegenvorschlag zur Volksinitiative aus. Am 1. März 2023 beschloss der Gemeinderat der Stadt Zürich als Gegenvorschlag zur genannten Volksinitiative die Verordnung über den Mindestlohn (nachfolgend: Mindestlohnverordnung) mit folgendem Inhalt (publiziert unter www.gemeinderat-zuerich.ch, Geschäfte, 2022/246, Protokollauszug Beschluss-RedK) :

Zweck	Art. 1

	1 Der Mindestlohn trägt zur Verbesserung der Lebensbedingungen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bei. 2 Er ermöglicht, dass die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer: a. ihren Lebensunterhalt zu angemessenen Bedingungen durch ihre Erwerbsarbeit bestreiten können; b. vor Armut trotz Erwerbsarbeit geschützt sind. 3 Zu diesem Zweck legt diese Verordnung einen Mindestlohn fest.
Geltungsbe- reich	Art. 2
	1 Der Mindestlohn gilt für alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die ihre Arbeit mehrheitlich auf dem Gebiet der Stadt verrichten. 2 Ausgenommen vom Mindestlohn sind Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die: a. ein auf maximal zwölf Monate befristetes Praktikum mit Ausbildungscharakter absolvieren; b. als Lernende in anerkannten Lehrbetrieben arbeiten; c. gemäss Art. 4 Abs. 1 Bundesgesetz über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (Arbeitsgesetz) als Familienmitglieder in Familienbetrieben von den Bestimmungen des Arbeitsgesetzes ausgenommen sind; d. an Programmen der beruflichen und sozialen Integration teilnehmen; e. jünger als 25 Jahre sind und nicht mindestens einen Berufslehraabschluss auf Stufe Eidgenössisches Berufsattest (EBA) nachweisen können; oder f. dem kantonalen Personalrecht oder dem Bundespersonalrecht unterstehen. 3 Der Stadtrat kann weitere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vom Mindestlohn ausnehmen; dabei ist dem Zweck des Mindestlohns Rechnung zu tragen.
Sozialpart- nerschaft	Art. 3
	Der Stadtrat bezieht die Sozialpartner bei seinen Entscheiden zur Umsetzung des Mindestlohns angemessen ein.
Höhe des Mindestloh- nes	Art. 4
a. Betrag	1 Der Mindestlohn beträgt brutto Fr. 23.90 pro Stunde. 2 Unter Lohn ist der massgebende Lohn im Sinne des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung zu verstehen. 3 Ferien- und Feiertagsentschädigungen sind nicht eingerechnet.
b. Erhö- hung	Art. 5 1 Der Stadtrat überprüft jährlich die Höhe des Mindestlohns. 2 Er erhöht den Mindestlohn auf den 1. Januar des Folgejahres: a. aufgrund des arithmetischen Mittels zwischen der Jahreststeuerung gemäss dem Landesindex der Konsumentenpreise und der Nominallohnentwicklung; und b. sobald das kumulierte arithmetische Mittel gemäss lit. a mehr als 2,5 Prozent beträgt. 3 Die Basis für die Berechnungen gemäss Abs. 2 bildet der Stand des Landesindex der Konsumentenpreise und des Nominallohnindex von Januar 2024.

Kontrolle	Art. 6 1 Die Durchsetzung des Mindestlohns wird durch die vom Stadtrat bezeichnete Stelle kontrolliert. 2 Der Stadtrat kann die Kontrolle vertraglich an Dritte übertragen; ausgeschlossen ist eine Kontrollstelle, die mehrheitlich von Arbeitnehmerorganisationen oder mehrheitlich von Arbeitgeberorganisationen besetzt wird. 3 Die Kontrollstelle erhält von den zu kontrollierenden Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern: a. Zutritt zu den Arbeits- und Betriebsräumlichkeiten; b. alle für die Kontrolle erforderlichen Unterlagen.
Feststellung von Verstössen	Art. 7 1 Stellt die Kontrollstelle Verstösse fest, teilt sie diese den Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern sowie den betroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern mit. 2 Die Kontrollstelle fordert die Betroffenen zur schriftlichen Stellungnahme innert einer Frist von dreissig Tagen auf. 3 Sie reicht ihren schriftlichen Bericht zusammen mit den notwendigen Unterlagen und Beweismitteln der zuständigen Strafverfolgungsbehörde ein.
Kosten	Art. 8 1 Die Stadt trägt die Kosten für die Kontrollen. 2 Sie kann die Kosten den fehlbaren Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern auferlegen, wenn bei den Kontrollen Verstösse gegen diese Verordnung festgestellt worden sind.
Berichterstattung	Art. 9 Die Kontrollstelle erstattet dem Stadtrat jährlich Bericht über die Kontrolltätigkeit.
Bussen	Art. 10 1 Wer gegen diese Verordnung verstösst, wird mit Busse bestraft. 2 Versuch und Gehilfenschaft sind strafbar. 3 Juristische Personen, Kollektiv- und Kommanditgesellschaften sowie Inhabende von Einzelfirmen haften solidarisch für Bussen und Kosten, die ihren Organen oder Hilfspersonen auferlegt werden; ihnen stehen im Verfahren die gleichen Rechte wie den Beschuldigten zu.
Verwaltungsrechtliche Sanktionen	Art. 11 Schwerwiegende und wiederholte Verstösse führen zum Ausschluss von der Teilnahme an öffentlichen Ausschreibungen für die Dauer zwischen einem Jahr und fünf Jahren.
Übergangsbestimmungen	Art. 12 1 Auf begründeten Antrag kann der Stadtrat Betrieben, die nachweislich finanzielle Schwierigkeiten haben, ab Datum des Inkrafttretens dieser Verordnung eine Übergangsfrist von zwei Jahren gewähren, während der sie den Mindestlohn gemäss dieser Verordnung noch nicht einhalten müssen. 2 Drei Jahre nach Inkrafttreten dieser Verordnung berichtet der Stadtrat dem Gemeinderat über die Arbeit der Kontrollstelle und über die Auswirkungen der Verordnung auf betroffene Tieflohnempfängerinnen und -empfänger und Betriebe.

Inkrafttreten	Art. 13 Der Stadtrat setzt diese Verordnung in Kraft.
---------------	--

A.b. In der Folge zog das Initiativkomitee die Volksinitiative betreffend die Stadt Zürich zurück. Die Mindestlohnverordnung wurde vom Stadtrat noch nicht in Kraft gesetzt (vgl. deren Art. 13 oben). Am 22. März 2023 wurde gegen den vom Gemeinderat beschlossenen Gegenvorschlag respektive die Mindestlohnverordnung das Parlamentsreferendum ergriffen.

B.

B.a. Am 11. April 2023 erhob der Verband A. _____ beim Bezirksrat Zürich im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle Rekurs gegen die Mindestlohnverordnung vom 1. März 2023. Letzterer sistierte das Verfahren bis zum Vorliegen des Ergebnisses der Volksabstimmung.

B.b. An der Volksabstimmung vom 18. Juni 2023 wurde der Gegenvorschlag bzw. die Mindestlohnverordnung mit 75'170 Ja-Stimmen gegen 33'099 Nein-Stimmen (Zustimmungsrate von 69.43 %) von den Stimmberechtigten der Stadt Zürich angenommen.

B.c. Mit Beschluss des Bezirksrates Zürich vom 16. November 2023 wurde der Rekurs gegen die Mindestlohnverordnung vom 1. März 2023 abgewiesen. Die dagegen erhobene Beschwerde wurde vom Verwaltungsgericht des Kantons Zürich mit Urteil vom 17. September 2024 gutgeheissen und die Mindestlohnverordnung der Stadt Zürich vom 1. März 2023 aufgehoben (Ziff. 1 Urteilsdispositiv), weil sie mit dem kantonalen Recht unvereinbar sei. Mit der Urteilsbegründung wurde entsprechend dem kantonalen Verfahrensrecht eine abweichende Minderheitsmeinung der Kammer publiziert, wonach die Mindestlohnverordnung mit dem kantonalen Recht vereinbar sei.

C.

Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten vom 10. Januar 2025 an das Bundesgericht beantragt die Stadt Zürich (Beschwerdeführerin), das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 17. September 2024 (AN.2024.00001) sei aufzuheben und die Rechtmässigkeit der Verordnung über den Mindestlohn der Stadt Zürich sei zu bestätigen.

Während die Vorinstanz und der Bezirksrat Zürich auf eine Vernehmlassung verzichtet haben, beantragt der Verband A. _____ (Beschwerdegegner), die Beschwerde sei vollumfänglich abzuweisen. Eventualiter sei die Sache zur weiteren Prüfung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

Erwägungen:

1.

1.1. Das Bundesgericht prüft seine Zuständigkeit und die weiteren Eintretensvoraussetzungen von Amtes wegen (Art. 29 Abs. 1 BGG) und mit freier Kognition ([BGE 146 II 276](#) E. 1).

1.2. Gemäss Art. 82 lit. b und Art. 87 Abs. 1 BGG können kantonale oder kommunale Erlasse ausserhalb eines konkreten Anwendungsfalls direkt mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten vor Bundesgericht angefochten werden ([BGE 149 I 81](#) E. 3.3.1; [147 I 136](#) E. 1.1). Den Kantonen steht es jedoch frei, auf kantonomer Ebene einen Rechtsmittelweg gegen diese Erlasse vorzusehen (vgl. Art. 87 Abs. 2 BGG; [BGE 149 I 81](#) E. 3.3.1; [142 I 99](#) E. 1.1; [141 I 36](#) E. 1.2.1). Wenn, wie vorliegend, ein solches, innerkantonales Verfahren der abstrakten Normenkontrolle gegen kommunale Erlasse besteht (vgl. § 41 Abs. 1 i.V.m. § 19 Abs. 1 lit. d Verwaltungsrechtspflegegesetz vom 24. Mai 1959 des Kantons Zürich [VRG/ZH; LS 175.2]), ist es der (letztinstanzliche) Entscheid der kantonalen Behörde, welcher die Norm bestätigt, der vor Bundesgericht angefochten werden muss (vgl. Art. 87 Abs. 2, der auf Art. 86 BGG verweist). Die Beschwerde bleibt aber dennoch eine Beschwerde gegen einen Erlass im Sinne von Art. 82 lit. b BGG. Daher kommen die Ausnahmen bezüglich Zulässigkeit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten (Art. 83 BGG) nicht zur Anwendung ([BGE 149 I 81](#) E. 3.3.4; [148 I 160](#) E. 1.2; [145 I 26](#) E. 1.1).

1.3. Die Vorinstanz hat die an sie gerichtete Beschwerde gutgeheissen und den kommunalen Erlass aufgehoben (vgl. Bst. B.c oben). Damit besteht kein anfechtbarer normativer Akt mehr, zumindest sofern der Beschwerde vor Bundesgericht nicht die aufschiebende Wirkung erteilt (vgl. Art. 103 Abs. 3 BGG) oder der

Erläss nicht bereits in Kraft gesetzt wurde. Das vorinstanzliche Urteil bleibt aber als Anfechtungsgegenstand erhalten. Wird wie vorliegend eine Verletzung der Gemeindeautonomie geltend gemacht, kann das Bundesgericht rechtsprechungsgemäss den normativen Akt auch dann prüfen, wenn er aufgehoben wurde ([BGE 149 I 81](#) E. 3.3.8 mit Hinweisen).

1.4. Beschwerden an das Bundesgericht im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle sind grundsätzlich kassatorischer Natur (Urteil 2C_302, 306/2020 vom 11. November 2021 E. 3.4; YVES DONZALLAZ, in: Aubry Girardin/Donzallaz/Denys/et al. [Hrsg.], *Commentaire de la LTF*, 3. Aufl. 2022, N. 287 zu Art. 82 BGG). Über die abstrakte Normenkontrolle hinaus entscheidet das Bundesgericht in der Regel rein kassatorisch, wenn es lediglich darum geht, ein belastendes Urteil oder eine belastende Rechtsfolge aufzuheben (vgl. statt vieler Urteil 2C_293/2021 vom 27. Juli 2021 E. 1.2; vgl. JOHANNA DORMANN, in: Niggli/Uebersax/Wiprächter/Kneubühler [Hrsg.], *Basler Kommentar BGG*, 3. Aufl. 2018, N. 14 zu Art. 107 BGG). Die Beschwerdeführerin beantragt nicht nur die Aufhebung des vorinstanzlichen Urteils, sondern auch die Bestätigung der Rechtmässigkeit der kommunalen Mindestlohnverordnung (vgl. Bst. C oben), stellt mit anderen Worten nicht nur einen kassatorischen, sondern auch einen reformatorischen Antrag (vgl. Art. 107 Abs. 2 BGG). Vorliegend wurde die kommunale Mindestlohnverordnung vom Gemeinderat der Stadt Zürich verabschiedet und in einer Volksabstimmung angenommen, aber noch nicht in Kraft gesetzt (vgl. Bst. A.a, A.b und B.b oben). Die erste Instanz, der Bezirksrat Zürich, hat die Beschwerde gegen die kommunale Mindestlohnverordnung abgewiesen. Letztere wurde erst durch das vorinstanzliche Urteil aufgehoben und damit eine belastende Rechtsfolge gesetzt. Angesichts des Umstandes, dass in casu das vorinstanzliche Urteil Anfechtungsgegenstand bleibt (vgl. E. 1.3 oben) und erst dieses die belastende Anordnung getroffen hat, rechtfertigt es sich vorliegend, in Anwendung der genannten Rechtsprechung von der kassatorischen Natur der Beschwerde auszugehen.

1.5. Die Beschwerdeführerin rügt die Verletzung ihrer Gemeindeautonomie, wie sie vom kantonalen Recht gewährleistet ist (vgl. Art. 50 Abs. 1 BV). Sie macht insbesondere geltend, die Vorinstanz habe mit der Aufhebung der kommunalen Mindestlohnverordnung mehrere Bestimmungen der Verfassung vom 27. Februar 2005 des Kantons Zürich (KV/ZH; LS 101), welche ihr in diesem Bereich Autonomie respektive Gesetzgebungskompetenz einräumten, verletzt. Sie beruft sich denn auch bezüglich Beschwerdelegitimation auf Art. 89 Abs. 2 lit. c BGG, wonach Gemeinden zur Beschwerde berechtigt sind, wenn sie die Verletzung von Garantien rügen, die ihnen die Kantons- oder Bundesverfassung gewähren. Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ist deshalb zulässig. Ob die Autonomie im behaupteten Umfang besteht und vorliegend verletzt wurde, ist keine Frage des Eintretens, sondern der materiellen Beurteilung ([BGE 147 I 136](#) E. 1.2; [146 I 83](#) E. 1.2).

1.6. Da auch die übrigen Eintretensvoraussetzungen erfüllt sind (Art. 42, Art. 90, Art. 100 Abs. 1 BGG), ist auf die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten einzutreten.

2.

2.1. Nach Art. 95 BGG, der auch für Gemeindeautonomiebeschwerden gilt, prüft das Bundesgericht die Anwendung von Bundesrecht und kantonalen verfassungsmässigen Rechten frei, diejenige sonstigen kantonalen Rechts - einschliesslich des übrigen kantonalen Verfassungsrechts - hingegen nur unter dem Blickwinkel der Willkür ([BGE 147 I 136](#) E. 1.4; [141 I 36](#) E. 5.4; [136 I 395](#) E. 2). Zu den kantonalen verfassungsmässigen Rechten im Sinne von Art. 95 lit. c BGG gehört auch die Gemeindeautonomie ([BGE 147 I 136](#) E. 1.4; [141 I 36](#) E. 5.4; [138 I 143](#) E. 2). Frei zu prüfen ist im Zusammenhang mit der Rüge der Verletzung der Gemeindeautonomie ausserdem die Anwendung desjenigen kantonalen Verfassungsrechts, welches die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden regelt ([BGE 147 I 136](#) E. 1.4; [143 II 553](#) E. 6.3.1; [141 I 36](#) E. 5.4; [136 I 395](#) E. 2). Darüber hinaus, d.h. ausser in den Fällen von Art. 95 lit. c und d BGG, kann die Verletzung kantonalen Rechts an sich nicht geltend gemacht werden; es kann jedoch gerügt werden, die Anwendung des kantonalen Rechts verletze das Willkürverbot (Art. 9 BV) oder ein anderes verfassungsmässiges Recht ([BGE 145 I 108](#) E. 4.4.1; Urteil 2C_642/2023 vom 16. Juli 2024 E. 2.1 in fine). Die Rüge der Verletzung der Gemeindeautonomie im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle hat den Anforderungen von Art. 106 Abs. 2 BGG zu genügen (Urteil 2C_756/2015 vom 3. April 2017 E. 1.3.10, nicht publ. in: [BGE 143 I 272](#); Urteil 2C_642/2023 vom 16. Juli 2024 E. 2.2).

2.2. Bei der Überprüfung eines Erlasses im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle auferlegt sich das Bundesgericht aus Gründen des Föderalismus, der Verhältnismässigkeit und - bei der Überprüfung kommunalen Rechts - der Gemeindeautonomie eine gewisse Zurückhaltung. Nach der Rechtsprechung ist dabei massgebend, ob der betreffenden Norm nach anerkannten Auslegungsregeln ein Sinn beigemessen werden kann, der sie mit dem angerufenen Verfassungs- oder Gesetzesrecht vereinbar erscheinen lässt. Das Bundesgericht hebt eine kantonale (oder kommunale) Norm nur auf, respektive bestätigt nur dann die vorinstanzlichen Aufhebung einer solchen Norm, wenn sie sich jeder verfassungskonformen bzw. mit dem höherstufigen

Bundesrecht vereinbaren Auslegung entzieht, nicht jedoch, wenn sie einer solchen in vertretbarer Weise zugänglich ist ([BGE 147 I 136](#) E. 1.4; [145 I 26](#) E. 1.4; [143 I 137](#) E. 2.2; Urteile 2C_774/2014 vom 21. Juli 2017 E. 3.2, nicht publ. in: [BGE 143 I 403](#); 2C_302, 306/2020 vom 11. November 2021 E. 3.2).

2.3. Das Bundesgericht legt seinem Urteil den vorinstanzlich festgestellten Sachverhalt zugrunde (Art. 105 Abs. 1 BGG), unter Vorbehalt der Fälle gemäss Art. 105 Abs. 2 BGG. Die Feststellung des Sachverhalts kann nur gerügt werden, wenn sie offensichtlich unrichtig, d.h. willkürlich, erfolgt ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruht. Dies gilt auch, wenn das kantonale Recht einen Rechtsmittelweg gegen kantonale oder kommunale Erlasse vorsieht und eine kantonale Verfassungsgerichtsbarkeit im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle den Sachverhalt festgestellt hat ([BGE 148 I 160](#) E. 3; Urteil 2C_642/2023 vom 16. Juli 2024 E. 2.3).

Vorliegend werden keine Sachverhaltsrügen erhoben, weshalb vom vorinstanzlich festgestellten Sachverhalt auszugehen ist (Art. 105 Abs. 1 BGG).

3.

Streitgegenstand des vorliegenden Verfahrens ist, ob eine *kommunale* Mindestlohnverordnung, nämlich die Mindestlohnverordnung der Stadt Zürich vom 1. März 2023 (vgl. Bst. A.a oben), mit dem Recht des Kantons Zürich, insbesondere mit der Kompetenzordnung der KV/ZH, vereinbar ist. Es geht darum, ob eine Gemeinde wie die Stadt Zürich über genügend Autonomie verfügt, um im Rahmen des einschlägigen kantonalen Verfassungsrechts eine kommunale Mindestlohnverordnung zu erlassen.

3.1. Das Bundesgericht hat sich bereits mehrfach mit Mindestlohnvorschriften auseinandergesetzt. Im Urteil 1C_357/2009 vom 8. April 2010 hat es im Rahmen einer Abstimmungsbeschwerde (Art. 82 lit. c BGG) erwo-gen, dass die betroffene Genfer Volksinitiative zur Einführung eines kantonalen Mindestlohnes (Ergänzung der Genfer Kantonsverfassung mit einem entsprechenden Verfassungsartikel; L'initiative "Pour le droit à un salaire minimum") nicht offensichtlich gegen höherrangiges Recht verstösst und in diesem Sinne insbesondere mit der Vertragsfreiheit als Teil der individuellen Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) vereinbar ist. In [BGE 143 I 403](#) hat das Bundesgericht im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle die Rechtmässigkeit eines kantonalen Gesetzes, mit welchem ein kantonaler Mindestlohn (Kanton Neuenburg) eingeführt wurde, geprüft, und ist insbesondere zum Schluss gekommen, dass der angefochtene, kantonale Erlass als grund-satzkonforme Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit aus sozialpolitischen Gründen mit Art. 94 BV vereinbar ist und ausserdem weder die Vertragsfreiheit gemäss Art. 27 BV noch die Rechtsgleichheit gemäss Art. 8 BV verletzt. Ausserdem hat das Bundesgericht in diesem Zusammenhang entschieden, dass der kantonale Er-lass bzw. Mindestlohn den Grundsatz des Vorrangs des Bundesrechts (Art. 49 Abs. 1 BV) nicht verletzt und auch mit der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen, nämlich mit den Bundeskompetenzen von Art. 110 Abs. 1 lit. a (Arbeitnehmerschutz), lit. b (Verhältnis zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite), lit. d und Abs. 2 (Gesamtarbeitsverträge) BV sowie Art. 122 Abs. 1 BV (Zivil- und Zivilprozessrecht), vereinbar ist. Diese Rechtsprechung hat das Bundesgericht im Urteil 2C_302, 306/2020 vom 11. November 2021 im Rahmen der abstrakten Kontrolle des (kantonalen) Tessiner Gesetzes zum Mindestlohn (Legge ticinese dell'11 dicembre 2019 sul salario minimo [LSM/TI]; RL/TI 843.600) bestätigt und in diesem Rahmen erwo-gen, dass der kantonale Mindestlohn der Bekämpfung der Armut bzw. des Phänomens der "working poor" diene und deshalb als sozialpolitische Massnahme zulässig und sowohl mit der institutionellen wie der indivi-duellen Wirtschaftsfreiheit vereinbar sei (Urteil 2C_302, 306/2020 vom 11. November 2021 E. 7.3, 8.4 ff., 8.6 f., 9.3.1. ff.). Ausserdem hat das Bundesgericht in diesem Fall entschieden, dass der staatliche Tessiner Min-destlohn das Bundesgesetz vom 6. Oktober 1995 über den Binnenmarkt (BGBM; SR 943.02) nicht verletzt (Urteil 2C_302, 306/2020 vom 11. November 2021 E. 11).

3.2. Ausgehend von dieser Rechtsprechung hat die Vorinstanz in einem ersten Schritt erwogen, die streitbe-troffene, kommunale Mindestlohnverordnung sei mit Bundesrecht, insbesondere mit der individuellen und institutionellen Wirtschaftsfreiheit (Art. 27, Art. 94 BV) und der bundesrechtlichen Kompetenzordnung (Art. 110, Art. 122 BV) vereinbar und eine Verletzung des Grundsatzes des Vorrangs des Bundesrechts (Art. 49 BV) liege demnach nicht vor (vgl. E. 4 - 6 angefochtenes Urteil). Diese Punkte werden im vorliegenden Ver-fahren nicht in Frage gestellt und es besteht kein Anlass, darauf zurückzukommen (vgl. Art. 106 Abs. 2 BGG).

Anschliessend kommt das angefochtene Urteil jedoch zum Schluss, das kantonale Recht, insbesondere das kantonale Verfassungsrecht, lasse keinen Raum für eine *kommunale* Mindestlohnverordnung. In diesem Punkt manifestiert sich auch der Unterschied zu den Fällen aus den Kantonen Neuenburg und Tessin, deren kantonale Mindestlohnbestimmungen auf einem Artikel in der jeweiligen Kantonsverfassung beruhten.

4.

Die Beschwerdeführerin rügt, das angefochtene Urteil verletze ihre Gemeindeautonomie, denn es widerspre-che der verfassungsmässigen Aufgabenverteilung der KV/ZH vom 27. Februar 2005 (LS 101). Das Urteil missachte den Handlungsspielraum der Gemeinden bezüglich der Gesetzgebung für sozialpolitische

Massnahmen. Die KV/ZH enthalte keinen Verfassungsvorbehalt, d.h. die Wahrnehmung einer öffentlichen Aufgabe bedürfe keiner Verfassungskompetenz in der KV/ZH. Ausserdem könne die Gemeinde gemäss den Regeln der Subsidiarität kommunale Mindestlohnvorschriften erlassen. Das angefochtene Urteil verletze insbesondere Art. 1 Abs. 4, Art. 85 Abs. 1 und Art. 97 Abs. 1 KV/ZH. Ausserdem sei die vorinstanzliche Auslegung von Art. 111 KV/ZH, gemäss welcher die Gemeinden bzw. die Beschwerdeführerin über keine Verfassungsgrundlage für eine kommunale Mindestlohnregelung verfüge und der kantonale Gesetzgeber eine abschliessende, einen kommunalen Mindestlohn ausschliessende Regelung getroffen habe, offensichtlich unrichtig bzw. willkürlich. Dasselbe gelte für die vorinstanzliche Auslegung von § 1 Abs. 2 des Sozialhilfegesetzes des Kantons Zürich vom 14. Juni 1981 (SHG/ZH; LS 851.1). Vielmehr schlossen diese Bestimmungen kommunale Mindestlohnvorschriften nicht aus.

4.1. Die Bundesverfassung gewährleistet die Gemeindeautonomie nach Massgabe des kantonalen Rechts (Art. 50 Abs. 1 BV). Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung sind Gemeinden in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht diesen nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt. Die Existenz und der Umfang der Gemeindeautonomie in einem konkreten Sachbereich bestimmt sich folglich nach Massgabe des kantonalen Verfassungs- und Gesetzesrechts. Der geschützte Autonomiebereich kann sich auf die Befugnis zum Erlass oder Vollzug eigener kommunaler Vorschriften beziehen oder einen entsprechenden Spielraum bei der Anwendung kantonalen oder eidgenössischen Rechts betreffen. Der Schutz der Gemeindeautonomie setzt eine solche nicht in einem ganzen Aufgabengebiet, sondern lediglich im streitigen Bereich voraus ([BGE 147 I 136](#) E. 2.1; [146 I 83](#) E. 2.1; [144 I 193](#) E. 7.4.1).

4.2. Die Vorinstanz zitiert zunächst Art. 83 Abs. 1 KV/ZH, wonach die politischen Gemeinden alle öffentlichen Aufgaben wahrnehmen, für die weder Bund noch Kanton zuständig sind. Anschliessend hält sie fest, bei Art. 19 Abs. 1 KV/ZH i.V.m. Art. 41 Abs. 1 lit. d BV handle es sich um eine Staatszielbestimmung, welche keine neuen Kompetenzen begründe (Art. 19 Abs. 1 KV/ZH: "Die Sozialziele der Bundesverfassung sind auch Sozialziele des Kantons und der Gemeinden." Art. 41 Abs. 1 lit. d BV: "Bund und Kantone setzen sich in Ergänzung zu persönlicher Verantwortung und privater Initiative dafür ein, dass Erwerbsfähige ihren Lebensunterhalt durch Arbeit zu angemessenen Bedingungen bestreiten können."). Zu prüfen sei Art. 111 KV/ZH, welcher die Sozialhilfe regle. Dessen Auslegung ergebe, dass keine Gemeindekompetenz zum Erlass von Mindestlohnbestimmungen bestehe. Auch das SHG/ZH enthalte keine solche Gemeindekompetenz. Vielmehr treffe es im Bereich Sozialhilfe eine abschliessende Regelung. Das kantonale Recht enthalte weder einen (expliziten) Gesetzgebungsauftrag an die Gemeinden zum Erlass von kommunalen Mindestlohnvorschriften noch lasse es den Gemeinden Raum für eine kommunale Regelung (Vgl. E. 7.1 - 7.7 angefochtenes Urteil).

4.3. Zunächst ist zu prüfen, ob die Wahrnehmung einer öffentlichen Aufgabe durch die Gemeinde oder den Kanton gemäss der KV/ZH einer ausdrücklichen Verfassungsgrundlage bedarf, d.h. ob ein sogenannter Verfassungsvorbehalt besteht (vgl. E. 4.5 unten). Wenn nicht, ist weiter zu prüfen, ob die kantonale Kompetenzordnung bzw. Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden der Beschwerdeführerin respektive einer Gemeinde überhaupt genügend Handlungsfreiheit einräumt, um im betroffenen Sachbereich gesetzgebend tätig zu werden und die entsprechende Aufgabe zu übernehmen (vgl. E. 4.6 f. unten). In diesem Zusammenhang ist auch zu prüfen, ob das kantonale Recht (des Kantons Zürich) einen kommunalen Mindestlohn ausschliesst, weil es eine abschliessende Regelung getroffen hat (vgl. E. 4.8 f. unten). Es geht mit anderen Worten mit Blick auf einen kommunalen Mindestlohn und die Gemeindeautonomie darum, zu prüfen, ob die Beschwerdeführerin nach verfassungsmässigem und kantonalem Recht überhaupt über Handlungsfreiheit verfügt, und wenn ja, ob diese Handlungsfreiheit so weit geht bzw. so erheblich ist, dass sie Mindestlohnvorschriften erlassen kann.

4.4. Dies bedarf einer Auslegung insbesondere des einschlägigen kantonalen Verfassungsrechts, wobei die Auslegung von Verfassungsnormen grundsätzlich denselben Regeln folgt, die für die Auslegung von Gesetzesrecht gelten ([BGE 143 I 272](#) E. 2.2.3; [139 II 243](#) E. 7). Ausgangspunkt der Auslegung einer Norm bildet der Wortlaut (grammatikalisches Element). Ist der Text nicht ganz klar und sind verschiedene Auslegungen möglich, so muss nach seiner wahren Tragweite gesucht werden unter Berücksichtigung sämtlicher Auslegungselemente, namentlich von Sinn und Zweck (teleologisches Element), Entstehungsgeschichte (historisches Element) und Bedeutung der Norm im Kontext mit anderen Bestimmungen (systematisches Element). Das Bundesgericht bevorzugt keine Auslegungsmethode, sondern folgt einem pragmatischen Methodenpluralismus ([BGE 151 I 73](#) E. 4.3.1; [143 I 403](#) E. 3.3; [142 II 80](#) E. 4.1). Vom klaren, d.h. eindeutigen und unmissverständlichen Wortlaut darf ausnahmsweise abgewichen werden, wenn triftige Gründe dafür vorliegen, dass der Wortlaut nicht den wahren Sinn der Bestimmung wiedergibt ([BGE 142 II 80](#) E. 4.1; [140 II 289](#) E. 3.2).

Das Bundesgericht prüft die Anwendung der einschlägigen Bestimmungen der KV/ZH im Zusammenhang mit der Gemeindeautonomie, nämlich Art. 1 Abs. 4, Art. 19, Art. 83, Art. 85, Art. 97 und Art. 111 KV/ZH, mit freier Kognition (vgl. E. 2.1 oben).

4.5. Zunächst ist zu prüfen, ob die KV/ZH einen sogenannten Verfassungsvorbehalt enthält, d.h. für die Einführung einer öffentlichen Aufgabe eine Verfassungsgrundlage nötig ist.

4.5.1. Das angefochtene Urteil hält zwar fest, dass die kantonale Gesetzgebung die Gemeindeaufgaben nicht abschliessend regelt (vgl. E. 7.2 angefochtenes Urteil), führt dann aber weiter aus, Art. 19 Abs. 1 KV/ZH i.V.m. Art. 41 Abs. 1 lit. d BV schaffe keine neue Kompetenz für eine Staatsaufgabe (vgl. E. 7.4 angefochtenes Urteil) und die KV/ZH enthalte anders als andere Kantone keine ausdrückliche Grundlage zur Einführung eines staatlichen Mindestlohnes. Damit geht das angefochtene Urteil davon aus, dass die KV/ZH einen Verfassungsvorbehalt enthält, d.h. die Einführung eines staatlichen Mindestlohnes nur zulässig wäre, wenn dafür im Katalog der öffentlichen Aufgaben von Art. 100 ff. KV/ZH eine Grundlage bestehen würde.

4.5.2. Das 8. Kapitel der KV/ZH widmet sich den öffentlichen Aufgaben, während der Abschnitt A diesbezüglich "Allgemeine Bestimmungen", der Abschnitt B Bestimmungen zur "Übertragung öffentlicher Aufgaben" und der Abschnitt C unter dem Titel "Die Aufgaben" einen Katalog von öffentlichen Aufgaben enthält. Ob dieser abschliessend ist und folglich die KV/ZH einen sog. Verfassungsvorbehalt beinhaltet - d.h. eine neue Aufgabe nur übernommen werden kann, wenn dafür eine Verfassungsgrundlage geschaffen wird -, lässt sich dem Text der KV/ZH, insbes. dem 8. Kapitel, nicht entnehmen.

4.5.3. Die Materialien zur KV/ZH respektive die Position des Verfassungsrates, welcher die KV/ZH als staatliches Organ ausgearbeitet hat, sind jedoch eindeutig: Die zuständige, vorberatende Kommission ging davon aus, dass das Kapitel über öffentliche Aufgaben keinen Verfassungsvorbehalt enthält und damit die Aufzählung der öffentlichen Aufgaben nicht abschliessend ist. Im Plenum des Verfassungsrates haben sich mehrere Mitglieder des Verfassungsrates klar gegen die Aufnahme eines Verfassungsvorbehalts in die KV/ZH ausgesprochen und betont, dass sie den Vorschlag der vorberatenden Kommission - ohne Verfassungsvorbehalt - unterstützen. Dieser Kommissionsvorschlag wurde schliesslich im Plenum mittels Abstimmung angenommen (vgl. Protokoll des Zürcher Verfassungsrates, 24. Sitzung vom 21. November 2002, 14.30 Uhr, S. 1330 ff., insbes. S. 1332 [Votum Ratspräsidentin Häner], S. 1339 [Votum Verfassungsrätin Stocker], S. 1341 [Votum Verfassungsrätin Sobotich]; zur Stellung des Verfassungsrates vgl. ISABELLE HÄNER, in: Häner/Rüssli/Schwarzenbach [Hrsg.], Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, 2007 [Kommentar KV/ZH], Einleitung: Der Verfassungsrat).

4.5.4. Die Lehre ist ebenfalls der Auffassung, dass die KV/ZH keinen Verfassungsvorbehalt enthält und der Aufgabenkatalog in Art. 100 ff. KV/ZH somit *nicht* abschliessend ist (TOBIAS JAAG/MARKUS RÜSSLI, Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, 5. Aufl. 2019 [Staats- und Verwaltungsrecht Kanton ZH], Rz. 3707; VIVIANE SOBOTICH, in: Kommentar KV/ZH, N. 6 zu Vorb. zu Art. 95 - 121 KV/ZH; MONIQUE WEBER-MANDRIN, Die öffentlichen Aufgaben in der neuen Zürcher Kantonsverfassung, in: Fosco/Jaag/Notter [Hrsg.], Die neue Zürcher Kantonsverfassung, 2006, S. 107 ff. [MONIQUE WEBER-MANDRIN, Die öffentlichen Aufgaben], S. 115 f.). Gestützt auf das eindeutige historische Element ist deshalb davon auszugehen, dass die KV/ZH keinen Verfassungsvorbehalt enthält und der Katalog öffentlicher Aufgaben somit nicht abschliessend ist. Der Staat kann folglich neue öffentliche Aufgaben übernehmen, ohne dass es dafür einer Verfassungsgrundlage bedarf. Dies hat den Vorteil, dass flexibel auf neue Umstände und Bedürfnisse reagiert werden kann, ohne dass dafür eine Verfassungsrevision erforderlich ist (vgl. VIVIANE SOBOTICH, in: Kommentar KV/ZH, N. 6 zu Vorb. zu Art. 95 - 121 KV/ZH).

4.5.5. Dem angefochtenen Urteil, welches davon ausgeht, dass die KV/ZH einen Verfassungsvorbehalt enthält, kann nach dem Gesagten nicht gefolgt werden. Im Rahmen der KV/ZH kann ein staatlicher Mindestlohn als öffentliche Aufgabe auch ohne entsprechende Verfassungskompetenz eingeführt werden. Insofern verfügen sowohl der Kanton als auch die Gemeinden über Handlungsspielraum respektive Autonomie.

4.6. In einem nächsten Schritt stellt sich die Frage, ob die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden der Beschwerdeführerin ermöglicht, die Aufgabe der Einführung eines staatlichen Mindestlohnes auf *kommunaler* Ebene wahrzunehmen, sowie ob ein kommunaler Mindestlohn nicht durch anderweitige Vorschriften des kantonalen Rechts *ausgeschlossen* ist.

4.6.1. Gemäss Art. 1 Abs. 4 KV/ZH anerkennt der Kanton die Selbständigkeit der Gemeinden. Unter dem 7. Kapitel ("Gemeinden"), Abschnitt A "Allgemeine Bestimmungen" hält Art. 83 Abs. 1 KV/ZH mit dem Randtitel "Arten und Aufgaben" Folgendes fest: "Die politischen Gemeinden nehmen alle öffentlichen Aufgaben wahr, für die weder Bund noch Kanton zuständig sind." In demselben Abschnitt führt Art. 85 Abs. 1 KV/ZH mit dem Randtitel "Gemeindeautonomie" Folgendes aus: "Die Gemeinden regeln ihre Angelegenheiten selbständig.

Das kantonale Recht gewährt ihnen möglichst weiten Handlungsspielraum." Im Weiteren lautet - unter dem 8. Kapitel ("Öffentliche Aufgaben"), Abschnitt A "Allgemeine Bestimmungen" - Art. 97 Abs. 1 KV/ZH folgendermassen: "Die Gemeinden nehmen öffentliche Aufgaben selber wahr, wenn sie diese ebenso zweckmässig erfüllen können wie der Kanton."

4.6.2. Bereits aus dem Wortlaut und aus der systematischen Stellung der vorgenannten Bestimmungen ergibt sich, dass die Gemeindeautonomie gemäss der KV/ZH einen hohen Stellenwert geniesst. So nennt Art. 1 Abs. 4 KV/ZH im 1. Kapitel "Grundlagen" die Selbständigkeit der Gemeinden als ein Grundprinzip der KV/ZH. Damit wird zum Ausdruck gebracht, dass die Gemeindeautonomie eines der höchsten Prinzipien des Kantons Zürich darstellt (ANDREA TÖNDURY, in: Kommentar KV/ZH, N. 1, 17 zu Art. 1 KV/ZH).

Die weiteren Bestimmungen schränken die Bedeutung der Gemeindeautonomie nicht ein, sondern bestätigen deren hohen Stellenwert, indem mehrfach der weite Handlungsspielraum der Gemeinden festgeschrieben wird. Auch die Vorinstanz hält zu Art. 83 Abs. 1 KV/ZH (Wortlaut vgl. E. 4.6.1 oben) fest, die politischen Gemeinden seien befugt, freiwillig zusätzliche Aufgaben wahrzunehmen, allerdings mit der Einschränkung, soweit es sich um typisch lokale Angelegenheiten handle, welche vom Kanton und vom Bund nicht umfassend wahrgenommen würden (vgl. E. 7.2 angefochtenes Urteil).

JAAG/RÜSSLI führen zu Art. 83 Abs. 1 KV/ZH zusätzlich aus, die Gemeinden seien befugt, auch ohne ausdrückliche gesetzliche Ermächtigung Aufgaben zu übernehmen, und nennen als Beispiel die kommunale Wohnbauförderung, wobei die Tatsache, dass auch der Bund und die Kantone in diesem Bereich tätig seien, die Kompetenz der Gemeinden nicht ausschliesse (TOBIAS JAAG/MARKUS RÜSSLI, Staats- und Verwaltungsrecht Kanton ZH, Rz. 2338 f.). Auch die Bestimmung mit dem Randtitel "Gemeindeautonomie", nämlich Art. 85 KV/ZH, betont in Absatz 1 das weite Verständnis der Autonomie, soll doch das kantonale Recht den Gemeinden einen "möglichst weiten Handlungsspielraum" gewähren.

Dieses Bild einer weitgehenden Gemeindeautonomie wird vervollständigt durch das in Art. 97 Abs. 1 KV/ZH verankerte Subsidiaritätsprinzip bezüglich der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden. Danach nehmen die Gemeinden "öffentliche Aufgaben selber wahr, wenn sie diese ebenso zweckmässig erfüllen können wie der Kanton". Bereits aus dem Wortlaut folgt, dass primär die Gemeinde für die Aufgabenerfüllung zuständig ist, wenn sie die Aufgabe ebenso zweckmässig erfüllen kann wie der Kanton. Die Aufgabenerfüllung hat mit anderen Worten von unten her, vom niedrigst möglichen dezentralen Aufgabenträger her zu erfolgen - die Blickrichtung geht bezüglich Zuständigkeit von unten nach oben (ANDREAS MÜLLER, in: Kommentar KV/ZH, N. 8 zu Art. 97 KV/ZH; MONIQUE WEBER-MANDRIN, Die öffentlichen Aufgaben, S.112 f.).

4.6.3. Aus dem klaren Wortlaut und der Systematik der genannten Bestimmungen der KV/ZH, welche insgesamt die Gemeindeautonomie ausmachen, folgt, dass die Beschwerdeführerin über eine *sehr weit gehende* Gemeindeautonomie verfügt. Dasselbe Resultat ergibt sich auch aus einer teleologischen Auslegung, denn die genannten Bestimmungen zielen darauf ab, der Gemeindeautonomie einen möglichst hohen Stellenwert beizumessen und öffentliche Aufgaben wenn möglich auf der untersten Ebene - bei den Gemeinden - anzusiedeln. Das angefochtene Urteil trägt dem Aspekt der gemäss KV/ZH sehr weitgehenden Gemeindeautonomie jedoch keine Rechnung, sondern geht direkt zur Auslegung von Art. 111 KV/ZH mit dem Randtitel "Sozialhilfe" über.

4.7. Ausgehend vom Fehlen eines Verfassungsvorbehalts und der sehr weitgehenden Gemeindeautonomie könnte der Beschwerdeführerin eine Kompetenz zum Erlass einer Mindestlohnverordnung nur abgesprochen werden, wenn sie die entsprechende, öffentliche Aufgabe gemäss Subsidiaritätsprinzip *nicht* ebenso zweckmässig erfüllen könnte wie der Kanton, was anschliessend zu prüfen ist.

4.7.1. Staatliche Mindestlöhne, wie sie die vorliegende Mindestlohnverordnung vorsieht und wie sie bereits mehrfach vom Bundesgericht behandelt wurden, dienen dem übergeordneten Ziel der Armutsbekämpfung. Deshalb sind sie auch bundesrechtlich als sozialpolitische Massnahme zulässig ([BGE 143 I 403](#) E. 5.2, 5.4.1 ff., 5.5; Urteil 2C_302, 306/2020 vom 11. November 2021 E. 8). Davon geht im Übrigen auch die Vorinstanz aus (vgl. E. 5.2 angefochtenes Urteil).

Spezifisch geht es bei der hier betroffenen öffentlichen Aufgabe um die Bekämpfung von Erwerbsarmut, d.h. Armut, welche trotz Erwerbstätigkeit besteht (Phänomen der "working poor"). Erwerbsarmut ist eine vielschichtige Problematik (vgl. Bundesamt für Sozialversicherungen BSV, Armutsmonitoring in der Schweiz, Bericht 2025, Erwerbsarbeit und Armut). Hohe Wohnkosten vor allem in den Städten erhöhen die Haushaltskosten und verschärfen die Problematik der "working poor" (vgl. Presseartikel "Die Zahl der Working Poor in der Schweiz nimmt zu", NZZ vom 9. November 2024). Der Kanton Neuenburg hat denn auch ausdrücklich mit Verweis auf die Problematik der "working poor" einen staatlichen Mindestlohn eingeführt (vgl. [BGE 143 I 403](#) E. 5.4.1 f.). Auch der städtisch geprägte Kanton Genf hat per 31. Oktober 2020 einen staatlichen Mindestlohn in Kraft gesetzt (vgl. Art. 39K Abs. 1 loi cantonale du 12 mars 2004 sur l'inspection et les relations du travail [LIRT/GE; RS/GE J 1 05]; Art. 56D ff. règlement cantonal du 23 février 2005 d'application de la LIRT [RIRT/GE; RS/GE J 1 05.01]; vgl. Urteil 2C_216/2025 vom 27. Januar 2026 Bst. B.b und E. 9.1 ff.).

Ebenso schreibt der Stadtkanton Basel-Stadt seit 1. Juli 2022 einen staatlichen Mindestlohn vor (Gesetz vom 13. Januar 2021 des Kantons Basel-Stadt über den kantonalen Mindestlohn [Mindestlohngesetz; Mi-LoG/BS; SG 812.200]). Zudem hat die Stadt Luzern per 1. Januar 2026 einen staatlichen, kommunalen Mindestlohn eingeführt (Reglement vom 16. Mai 2024 der Stadt Luzern über den sozialpolitischen Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer; Verordnung der Stadt Luzern vom 28. Mai 2025 zum Reglement über den sozialpolitischen Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer).

4.7.2. In den genannten Kantonen und der Stadt Luzern haben insbesondere die städtischen Lebensbedingungen und Lebenshaltungskosten zur Einführung eines staatlichen Mindestlohnes geführt. Dass sich die Problematik der "working poor" nicht nur in den Städten Genf, Basel und Luzern, sondern auch in Zürich bzw. bei der Beschwerdeführerin als grösster Schweizer Stadt manifestiert, ist unbestritten respektive wird von der Vorinstanz nicht in Abrede gestellt (vgl. E. 5.2 angefochtenes Urteil). Die ursprüngliche Initiative zur Einführung eines staatlichen Mindestlohnes betraf denn auch nur die Städte Zürich, Winterthur und Kloten. Dafür, dass die Beschwerdeführerin die öffentliche Aufgabe der Bekämpfung der Erwerbsarmut weniger zweckmässig erfüllen könnte als der Kanton, gibt es keine Anzeichen und solches wird im vorinstanzlichen Urteil auch nicht erwogen. Vielmehr ist davon auszugehen, dass die Beschwerdeführerin aufgrund der Vertrautheit mit den lokalen Bedingungen und der Nähe zu den Betroffenen die Erwerbsarmut ebenso zweckmässig wenn nicht sogar besser bekämpfen kann als der Kanton.

4.7.3. Nach dem Gesagten verfügt die Beschwerdeführerin aufgrund der Gemeindeautonomie auch im Lichte des Subsidiaritätsprinzips von Art. 97 Abs. 1 KV/ZH über die Kompetenz zum Erlass einer kommunalen Mindestlohnverordnung.

4.8. Diese Kompetenz der Beschwerdeführerin wird entgegen dem angefochtenen Urteil auch nicht durch Art. 111 KV/ZH bzw. durch eine vermeintlich abschliessende Regelung des Kantons ausgeschlossen. Art. 111 KV/ZH mit dem Randtitel "Sozialhilfe" widmet sich eben dieser. Gemäss Art. 111 Abs. 1 KV/ZH sorgen Kanton und Gemeinden dafür, "dass Menschen in einer Notlage, die sie nicht aus eigener Kraft bewältigen können, ein Obdach und existenzsichernde Mittel erhalten." Laut Absatz 2 fördern sie "die berufliche Umschulung und Weiterbildung erwerbsloser Personen und ihre Wiedereingliederung in den Arbeitsprozess." Weiter fördern sie [Kanton und Gemeinden] gemäss Absatz 3 "zur Bekämpfung von sozialer Not und Armut die Hilfe zur Selbsthilfe."

4.8.1. Wie das Bundesgericht bereits in [BGE 143 I 403](#) E. 5.6.5 und E. 7.5.5 erwogen hat, liegt der Fokus des Mindestlohnes respektive der Bekämpfung der Erwerbsarmut darauf, dass die Arbeitnehmer mit ihrem Lohn ihre Lebenshaltungskosten bestreiten können, und nicht in der Ausrichtung von finanzieller Hilfe an die Betroffenen. Die Sozialhilfe ist denn auch subsidiär zum Erwerbseinkommen. Wie sich bereits aus dem Wortlaut von Art. 111 KV/ZH ergibt, ist Gegenstand dieser Bestimmung jedoch die Sozialhilfe, also die Ausrichtung von finanziellen Mitteln durch den Staat. Zudem geht es, wie sich Absatz 2 entnehmen lässt, um die Mittel und Massnahmen zur Wiedereingliederung *erwerbsloser* Personen in den Arbeitsmarkt. Die "working poor" sind jedoch nicht erwerbslos, sondern im Arbeitsmarkt integriert. Das Ziel eines staatlichen Mindestlohnes ist es gerade, zu verhindern, dass die betroffenen Personen Sozialhilfe beziehen müssen. Sozialhilfe und ein staatlicher Mindestlohn reflektieren komplementäre Aufgaben mit unterschiedlichen Ansatzpunkten. Der Umstand, dass der Wortlaut von Art. 111 KV/ZH einen staatlichen, kommunalen Mindestlohn nicht erwähnt, schliesst einen solchen deshalb nicht aus, denn Art. 111 KV/ZH befasst sich mit der Sozialhilfe bzw. mit einem anderen Gegenstand. Das grammatikalische Element führt entgegen dem angefochtenen Urteil nicht zum Ausschluss eines kommunalen Mindestlohnes.

Dasselbe folgt auch aus der teleologischen Auslegung von Art. 111 KV/ZH. Sinn und Zweck von Art. 111 KV/ZH ist die Verankerung von Sozialhilfe als öffentliche Aufgabe und damit die Schaffung von Rahmenbedingungen für die Gewährung finanzieller Hilfe durch den Staat zur Existenzsicherung und für die Bereitstellung von Mitteln und Massnahmen zur Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt. Der staatliche Mindestlohn setzt dagegen beim Arbeitsverhältnis an und bezweckt die Einhaltung eines minimalen Lohnniveaus durch die Arbeitgeber. Ausgehend vom Sinn und Zweck von Art. 111 KV/ZH ist es folgerichtig, dass dieser Artikel staatliche Mindestlöhne als Mittel nicht erwähnt. Staatliche Mindestlöhne sind aufgrund ihres Zwecks und ihrer Ausgestaltung kein Mittel der Sozialhilfe, sondern es geht darum, existenzsichernde Löhne zu garantieren und damit den Bezug von Sozialhilfe zu vermeiden.

Im Übrigen folgt aus dem Umstand, dass sowohl die Sozialhilfe wie der staatliche Mindestlohn dem übergeordneten Ziel der Armutsbekämpfung dienen, nicht, dass die Beschwerdeführerin respektive die Gemeinden keinen Spielraum für staatliche Mindestlöhne haben. Es muss nicht zwangsläufig ein gesamtes Aufgabengebiet - vorliegend die Armutsbekämpfung - unter die Gemeindeautonomie fallen. Vielmehr kann das verfassungsmässige und kantonale Recht wie vorliegend teilweise Raum für kommunale Regelungen lassen, so dass die Gemeindeautonomie nur einen Teilbereich eines Aufgabengebiets umfasst (vgl. E. 4.1 in fine oben und Urteil 2C_623/2024 vom 2. April 2026 E. 10.1). Der Umstand, dass der Kanton Zürich in Art. 111 KV/ZH

Sozialhilfe vorsieht, schliesst deshalb nicht per se aus, dass im Rahmen der Gemeindeautonomie Raum für eine kommunale Regelung betreffend einen staatlichen Mindestlohn besteht.

4.8.2. Ein anderes Resultat folgt entgegen dem angefochtenen Urteil auch nicht aus den Materialien respektive einer historischen Auslegung von Art. 111 KV/ZH: Die Vorinstanz hat erwogen, dass gemäss den Materialien bewusst auf die Aufnahme einer Bestimmung zur Sicherstellung existenzsichernder Löhne verzichtet worden sei, weshalb staatliche Mindestlöhne ausgeschlossen seien. Dem einschlägigen Protokoll lässt sich jedoch entnehmen, dass es bei der Debatte um existenzsichernde Löhne nicht darum ging, einen staatlichen Mindestlohn zu verankern, sondern um die Ausrichtung von *staatlichen Subventionen* zur Aufbesserung von Niedrigstlöhnen. So führte Verfassungsrat Urs Lauffer diesbezüglich aus, dass es nicht sein könne, "dass wir es der Privatwirtschaft ermöglichen, quasi ihre Sparbemühungen bei den kleinen und kleinsten Einkommen zu Lasten der öffentlichen Hand zu machen und sich dann vielleicht noch auf die Verfassung des Kantons Zürich berufen zu können." Verfassungsrat Georges Köpfli bemerkte in der Debatte, dass es in der SP-Fraktion mehrere Mitglieder gibt, "die der Argumentation von Urs Lauffer durchaus folgen können in der Auffassung, dass es sicher nicht Aufgabe des Staates sein kann, quasi Niedriglöhne oder Niedrigstlöhne noch indirekt zu subventionieren" (Protokoll des Zürcher Verfassungsrates, 43. Sitzung vom 22. Mai 2003, 17.40 Uhr, S. 2279 ff., S. 2294, S. 2296, S. 2300, S. 2304). Offensichtlich wurde befürchtet, dass mit der Aufnahme einer Bestimmung zu existenzsichernden Löhnen ein Einfallstor für die Beanspruchung von staatlichen Subventionen bei Niedrigstlöhnen geschaffen würde. Unter diesen Vorzeichen wurde eine Bestimmung zu existenzsichernden Löhnen gestrichen.

Eine historische Auslegung von Art. 111 KV/ZH ergibt demnach nicht, dass staatliche Mindestlöhne zur Bekämpfung der Erwerbsarmut als öffentliche Aufgabe ausgeschlossen wurden.

4.8.3. Nach dem Gesagten geht die Erwägung des angefochtenen Urteils, wonach mit Art. 111 Abs. 3 KV/ZH (Wortlaut vgl. E. 4.8 oben) nicht bezweckt worden sei, eine Grundlage für einen Eingriff in das privatrechtliche Verhältnis zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern zu schaffen (vgl. E. 7.5.4 in fine angefochtenes Urteil), an der Sache vorbei. Wie erwähnt ist Gegenstand von Art. 111 KV/ZH die Sozialhilfe und nicht ein staatlicher Mindestlohn, weshalb aus Art. 111 Abs. 3 KV/ZH nicht der Schluss gezogen werden kann, ein staatlicher kommunaler Mindestlohn sei ausgeschlossen.

Die Auslegung von Art. 111 KV/ZH ergibt demnach entgegen dem angefochtenen Urteil, dass damit *keine* einen staatlichen, kommunalen Mindestlohn ausschliessende, abschliessende Regelung getroffen wurde.

4.8.4. Aus denselben Gründen lässt sich entgegen dem angefochtenen Urteil (vgl. dort E. 7.6) auch aus dem SHG/ZH (vgl. E. 4 oben) nicht der Schluss ziehen, damit sei ein staatlicher, kommunaler Mindestlohn ausgeschlossen worden. Das SHG/ZH konkretisiert Art. 111 KV/ZH respektive die Sozialhilfe. Es befasst sich folglich mit der finanziellen Hilfe und Massnahmen zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt. Demnach kann aus dem Umstand, dass das SHG/ZH keine staatlichen Mindestlöhne vorsieht, nicht geschlossen werden, der Gesetzgeber habe diesbezüglich eine negative, abschliessende Regelung getroffen. Die vorinstanzliche Auslegung des SHG/ZH ist nach dem Gesagten willkürlich (vgl. E. 2.1 oben); der Befund, das SHG/ZH - obwohl es sich mit gegenüber staatlichen Mindestlöhnen komplementären Massnahmen befasst (vgl. E. 4.8.1 oben) - schliesse staatliche kommunalen Mindestlöhne aus, ist unhaltbar.

4.9. Vielmehr hätte die Vorinstanz, wie die Beschwerdeführerin zu Recht geltend macht, bei der Auslegung der kantonalen Verfassungsbestimmungen zur Gemeindeautonomie inhaltlich das Sozialziel von Art. 41 Abs. 1 lit. d BV i.V.m. Art. 19 KV/ZH berücksichtigen müssen:

4.9.1. Gemäss Art. 41 Abs. 1 lit. d BV setzen sich Bund und Kantone in Ergänzung zu persönlicher Verantwortung und privater Initiative dafür ein, dass "Erwerbsfähige ihre Lebensunterhalt durch Arbeit zu angemessenen Bedingungen bestreiten können." Dieses Sozialziel adressiert auch das Problem der "working poor", denn der Umstand, dass eine Person trotz Erwerbstätigkeit nicht ihre Lebenshaltungskosten bestreiten kann, steht im Widerspruch zu diesem Sozialziel (vgl. [BGE 143 I 403](#) E. 7.5.5 f.; PATRICIA EGLI/RAINER J. SCHWEIZER, in: Ehrenzeller/Egli/Hettich/et al. [Hrsg.], Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 4. Aufl. 2023 [St. Galler Kommentar BV], N. 64 zu Art. 41 BV; vgl. GREGOR T. CHATTON, in: Martenet/Dubey [Hrsg.], Commentaire Romand, Constitution fédérale, 2021 [CR Cst], N. 45 zu Art. 41 BV). Art. 19 Abs. 1 KV/ZH lautet folgendermassen: "Die Sozialziele der Bundesverfassung sind auch Sozialziele des Kantons und der Gemeinden." Weiter hält Art. 19 Abs. 3 KV/ZH fest: "Kanton und Gemeinden streben die Verwirklichung der Sozialziele im Rahmen ihrer Zuständigkeiten und ihrer verfügbaren Mittel an." Die Sozialziele unterscheiden sich von den Grundrechten primär dadurch, dass sie - wie dies Art. 41 Abs. 4 BV festhält und Art. 19 Abs. 4 KV/ZH wiederholt - keine Leistungsansprüche Privater gegenüber dem Staat begründen ([BGE 148 V 84](#) E. 7.3; [144 I 1](#) E. 5.5). Dennoch handelt es sich um Rechtsnormen mit Verfassungsrang (PATRICIA EGLI/RAINER J. SCHWEIZER, in: St. Galler Kommentar BV, N. 15 zu Art. 41 BV) und die Zielsetzung an sich ist rechtlich verbindlich (vgl. [BGE 148 V 84](#) E. 7.3; GREGOR T. CHATTON, in: CR Cst, N. 11, 23 zu Art. 41 BV; THOMAS GÄCHTER, in: Kommentar KV/ZH, N. 23 zu Art. 19 KV/ZH).

Ausserdem können und sollen Sozialziele als Auslegungshilfe bei der Auslegung anderer Normen herangezogen werden (vgl. [BGE 151 I 73](#) E. 4.4.2; [148 V 84](#) E. 7.3; [143 I 403](#) E. 7.5.5; [130 I 16](#) E. 5.2; PATRICIA EGLI/RAINER J. SCHWEIZER, in: St. Galler Kommentar BV, N. 16, 22, 107 zu Art. 41 BV; GREGOR T. CHATTON, in: CR Cst, N. 9, 23 ff. zu Art. 41 BV).

4.9.2. Das angefochtene Urteil anerkennt zwar, dass das Phänomen der "working poor" dem Sozialziel von Art. 41 Abs. 1 lit. d BV i.V.m. Art. 19 Abs. 1 KV/ZH widerspricht, thematisiert die Sozialziele anschliessend aber nur unter dem negativen Aspekt, dass sie gemäss Art. 41 Abs. 3 BV respektive Art. 19 Abs. 3 KV/ZH keine neuen Zuständigkeiten schaffen (vgl. E. 7.4 angefochtenes Urteil). Aus dem Wortlaut von Art. 19 Abs. 3 KV/ZH respektive Art. 41 Abs. 3 BV folgt aber auch, dass die Gemeinden, Kantone und der Bund die Sozialziele anzustreben haben. Es werden mit anderen Worten Gesetzgebungsaufträge an diese formuliert, um die Sozialziele zu verwirklichen. Wie Letzteres geschehen soll, wird dem politischen Prozess und dem Gesetzgeber überlassen (vgl. PATRICIA EGLI/RAINER J. SCHWEIZER, in: St. Galler Kommentar BV, N. 15, 20, 22, 101 zu Art. 41 BV; GREGOR T. CHATTON, in: CR Cst, N. 9, 11, 23 zu Art. 41 BV; THOMAS GÄCHTER, in: Kommentar KV/ZH, N. 22 f., 27 zu Art. 19 KV/ZH).

Dass im Kanton Zürich für die Erfüllung einer neuen, öffentlichen Aufgabe der Gemeinde keine Grundlage in der KV/ZH erforderlich ist respektive kein sog. Verfassungsvorbehalt besteht, wurde bereits dargelegt (vgl. E. 4.5.1 ff. oben). Weiter hat sich aus Art. 1 Abs. 4, Art. 83 Abs. 1, Art. 85 Abs. 1 und Art. 97 Abs. 1 KV/ZH ergeben, dass die Gemeindeautonomie im Kanton Zürich relativ weit geht und den Gemeinden einen grossen Handlungsspielraum einräumt (vgl. E. 4.6 f. oben).

Wenn nun Art. 19 Abs. 3 KV/ZH ausdrücklich die Gemeinden adressiert und ihnen aufträgt, die Sozialziele zu verwirklichen, so wird dadurch die Gemeindeautonomie inhaltlich nicht eingeschränkt. Vielmehr steht der Erlass der Mindestlohnverordnung durch die Beschwerdeführerin im Einklang mit dem Sozialziel von Art. 41 Abs. 1 lit. d BV i.V.m. Art. 19 Abs. 1 KV/ZH und dem Gesetzgebungsauftrag, den Art. 19 Abs. 3 KV/ZH explizit auch an die Gemeinden richtet. Der damit verbundene politische Prozess wurde durchlaufen und mit einer Volksabstimmung, welche sich für die kommunale Mindestlohnverordnung aussprach, abgeschlossen.

4.9.3. Das Sozialziel von Art. 41 Abs. 1 lit. d BV, welches aufgrund von Art. 19 Abs. 1 KV/ZH ebenfalls ein Sozialziel im Kanton Zürich darstellt und gemäss Art. 19 Abs. 3 KV/ZH ausdrücklich auch die Gemeinden adressiert, spricht nach dem Gesagten dafür, dass die Gemeinden in diesem Bereich über genügend Handlungsfreiheit verfügen, um eine kommunale Mindestlohnverordnung zu erlassen.

4.9.4. Art. 50 Abs. 1 BV i.V.m. Art. 85 Abs. 1 KV/ZH ist demnach im Lichte des genannten Sozialziels so auszulegen, dass die Gemeindeautonomie der Beschwerdeführerin auch die Kompetenz zum Erlass einer kommunalen Mindestlohnverordnung umfasst.

5.

Das angefochtene Urteil verletzt nach dem Gesagten die Gemeindeautonomie der Beschwerdeführerin, nämlich Art. 50 Abs. 1 BV i.V.m. Art. 1 Abs. 4, Art. 83 Abs. 1, Art. 85 Abs. 1 und Art. 97 Abs. 1 KV/ZH.

Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ist gutzuheissen. Die kommunale Mindestlohnverordnung der Beschwerdeführerin vom 1. März 2023 ist zulässig. Das angefochtene Urteil ist aufzuheben.

Wie dargelegt genügt vorliegend ein kassatorischer Entscheid des Bundesgerichts (vgl. E. 1.4 oben), da mit der Aufhebung des vorinstanzlichen Urteils auch die Aufhebung der kommunalen Mindestlohnverordnung rückgängig gemacht wird. Die kommunale Mindestlohnverordnung vom 1. März 2023 lebt demnach wieder auf. Es bleibt dem Stadtrat der Stadt Zürich überlassen, diese in Kraft zu setzen (vgl. Art. 13 derselben bzw. Bst. A.a oben).

6.

Bei diesem Verfahrensausgang sind die Kosten des bundesgerichtlichen Verfahrens dem Beschwerdegegner aufzuerlegen (Art. 65, Art. 66 Abs. 1 BGG). Da die Beschwerdeführerin in ihrem amtlichen Wirkungskreis obsiegt hat, steht ihr keine Parteientschädigung zu (Art. 68 Abs. 3 BGG).

Die Kosten- und Entschädigungsfolgen des vorinstanzlichen Verfahrens sind infolge Gutheissung der Beschwerde von der Vorinstanz neu festzulegen und die Sache wird zu diesem Zweck an die Vorinstanz zurückgewiesen.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten wird gutgeheissen. Das angefochtene Urteil wird aufgehoben.

2.

Die Kosten des bundesgerichtlichen Verfahrens von Fr. 5'000.-- werden dem Beschwerdegegner auferlegt.

3.

Die Beschwerdeführerin hat für das bundesgerichtliche Verfahren keinen Anspruch auf Parteientschädigung.

4.

Die Sache wird zur Neufestsetzung der Kosten- und Entschädigungsfolgen des vorinstanzlichen Verfahrens an die Vorinstanz zurückgewiesen.

5.

Dieses Urteil wird den Verfahrensbeteiligten, dem Bezirksrat Zürich und dem Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 4. Abteilung, mitgeteilt.

Lausanne, 12. Mai 2026

Im Namen der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Die Präsidentin: F. Aubry Girardin

Der Gerichtsschreiber: C. Quinto