

Winterthur

Weisung zur kommunalen Volksinitiative «Ein Lohn zum Leben»: Bericht und Antrag zur Initiative und zu einer Verordnung über den sozialpolitischen Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (Gegenvorschlag)

Anträge:

1. Die Volksinitiative «Ein Lohn zum Leben» wird als teilweise gültig erklärt. Artikel 5 (Kontrolle) sowie der Passus «auf Gesuch der tripartiten Kommission 'Mindestlohn'» in Artikel 3 Abs. 3 des ausgearbeiteten Entwurfs werden als ungültig erklärt.
2. Die kommunale Volksinitiative «Ein Lohn zum Leben» wird abgelehnt.
3. Der kommunalen Volksinitiative «Ein Lohn zum Leben» wird die Verordnung über den sozialpolitischen Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gegenübergestellt (Gegenvorschlag).

Zuhanden der Volksabstimmung

4. Die kommunale Volksinitiative «Ein Lohn zum Leben» und die Verordnung über den sozialpolitischen Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (Gegenvorschlag) werden der Volksabstimmung unterbreitet, die Volksinitiative mit der Empfehlung zur Ablehnung und der Gegenvorschlag mit der Empfehlung zur Annahme.

Weisung:

1. Ausgangslage

Am 10. November 2020 reichte das Initiativkomitee die kommunale Volksinitiative «Ein Lohn zum Leben» in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs ein. Der Stadtrat entschied mit Beschluss vom 13. Januar 2021, dass diese zustande gekommen sei. Die Initiative bezweckt die Verbesserungen der Lebensbedingungen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Sie will sie insbesondere vor Armut trotz Erwerbstätigkeit schützen. Die Initiative verlangt einen Mindestlohn von 23 Franken pro Stunde für alle Arbeitnehmenden, die auf dem Gebiet der Stadt Winterthur eine Beschäftigung verrichten.

Mit Beschluss vom 12. Mai 2021 hat der Stadtrat die Initiative als teilweise gültig erklärt. Als ungültig wurden der Artikel 5 (Kontrolle) sowie der Passus «auf Gesuch der tripartiten Kommission 'Mindestlohn'» in Artikel 3 Absatz 3 erklärt. Gleichzeitig hat der Stadtrat beschlossen, dass ein Gegenvorschlag ausgearbeitet werden solle. Dies erlaube es insbesondere, vertiefte fachliche Abklärungen vorzunehmen und Varianten zur Ausgestaltung und Wirtschaftlichkeit von Massnahmen zu prüfen. Der Gegenvorschlag soll die Anliegen der Initiantinnen und Initianten substantiell aufnehmen. Das Departement Soziales wurde beauftragt, dem Stadtrat bis spätestens am 2. März 2022 eine entsprechende Weisung an das Stadtparlament vorzulegen (SR.20.780-4).

In den Städten Zürich und Kloten wurden ebenfalls kommunale Volksinitiativen mit demselben Inhalt eingereicht. Sowohl in Zürich wie auch in Kloten sind die Initiativen zustande gekommen. In Kloten wurde die Initiative für gültig erklärt, der Stadtrat verzichtete aber auf einen Gegenvorschlag. Am 28. November 2021 wurde die Initiative von den Stimmberechtigten mit 52 Prozent abgelehnt. In der Stadt Zürich wurde die Initiative als teigültig erklärt und der Stadtrat wird ebenfalls einen Gegenvorschlag vorlegen.

2. Teigültigkeit der Initiative

In einer Parlamentsgemeinde wie Winterthur ist eine Volksinitiative gültig, wenn sie einen Gegenstand hat, der dem obligatorischen oder dem fakultativen Referendum untersteht (§ 147 Abs. 2 GPR). Das Begehren muss zudem die Einheit der Materie wahren, darf nicht gegen übergeordnetes Recht verstossen und darf nicht offensichtlich undurchführbar sein (Art. 28 Abs. 1 KV [Kantonsverfassung] i.V.m. § 148 Abs. 2 GPR). Sind die Voraussetzungen nur für Teile der Volksinitiative erfüllt, ist die Initiative für teilweise gültig zu erklären, wenn angenommen werden kann, dass die Unterzeichnenden die Initiative im Umfang dieser gültigen Teile auch unterzeichnet hätten. Bei der Prüfung der Teile auf ihre Gültigkeit hin sind diese nach dem Grundsatz «in dubio pro populo» für gültig zu erklären, wenn sie nicht klar als unzulässig zu beurteilen sind.

Mit der Gültigkeit der Initiative hat sich der Stadtrat bereits in seinem Beschluss vom 12.5.2021 ausführlich befasst (SR 20.780-4) und kommt darin zusammengefasst zu folgenden Schlüssen: Die Volksinitiative erfüllt die Voraussetzungen eines zulässigen Gegenstands, der Einheit der Materie und der nicht offensichtlichen Undurchführbarkeit. Was die Voraussetzung betrifft, dass kein Verstoss gegen übergeordnetes Recht vorliegen darf, so ist diese für den Grossteil der Volksinitiative gegeben (vgl. dazu nachstehend Ziff. 3). Der Stadtrat erachtet jedoch Art. 5 des ausgearbeiteten Entwurfs als nicht gültig. Laut Art. 5 soll als Kontrollorgan eine tripartite Kommission «Mindestlohn» ernannt werden.

Im kantonalen Gemeindegesetz (GG) bestehen Regelungen für kommunale Kommissionen, wobei beratende, unterstellte und eigenständige Kommissionen möglich sind (§ 46, 50 und 51 GG). Die konkrete Ausgestaltung der tripartiten Kommission, in welcher die Einsitznahme eines Stadtratsmitglieds nicht vorgesehen ist und die ein Antragsrecht an die Exekutive (Stadtrat), nicht die Legislative haben soll, kann nicht als eigenständige Kommission angesehen werden. Als beratende Kommission kann sie nicht qualifiziert werden, da es sich um ein Kontrollorgan handelt, das keine rein beratende Tätigkeit ausführt. Die tripartite Kommission ist somit als unterstellte Kommission zu qualifizieren. Eine solche erfordert aber eine Grundlage in der Gemeindeordnung, in der sie genannt sein muss (§ 50 Abs. 1 GG). Dies ist nicht der Fall. Demzufolge ist Art. 5 des ausgearbeiteten Entwurfs nicht mit dem kommunalen Recht vereinbar.

Obwohl zur Durchsetzung von Mindestlohnvorschriften die Kontrolle eine nicht unwesentliche Rolle spielt, erfüllt der Rest der Volksinitiative auch ohne diese Bestimmung die wesentlichen Anliegen der Initiantinnen und Initianten und stellt somit ein sinnvolles Ganzes dar. Mit der vorgesehenen Strafbestimmung besteht ein Mechanismus zur Durchsetzung der Vorschriften und es bleibt der städtischen Verwaltung unbenommen, Kontrollen durchzuführen, weil sich solche sachlogisch aus der Verwaltungsaufgabe und deren Vollzug ergeben. Die Volksinitiative ist als teilweise gültig zu erklären und Art. 5 (Kontrolle) sowie der Passus «auf Gesuch der tripartiten Kommission 'Mindestlohn'» in Art. 3 Abs. 3 des ausgearbeiteten Entwurfs sind als ungültig zu erklären.

3. Rechtliche Zulässigkeit von kommunalen Mindestlöhnen

Die Einführung eines minimalen Stundenlohns auf kantonaler Ebene verletzt gemäss Bundesgericht den Vorrang des Bundesrechts weder im Hinblick auf das private noch das öffentliche Arbeitsrecht (BGE 143 I 403 = Pra 2017 Nr. 100). Kantonale Mindestlöhne verletzen danach die institutionelle Wirtschaftsfreiheit nicht, solange sie auf einem relativ tiefen Niveau angesetzt sind und sozialpolitischen Charakter haben. Der genannte Entscheid äussert sich nicht zur Einführung eines Mindestlohns auf Gemeindeebene.

Das zuhanden der Städte Zürich, Kloten und Winterthur erstellte Rechtsgutachten kommt diesbezüglich zum Schluss, dass die Einführung eines kommunalen Mindestlohnes zulässig sei (Beilage 4). Die Initiative weise sowohl angesichts ihres Ziels der Bekämpfung der Erwerbsarmut wie auch angesichts ihrer konkreten Ausgestaltung mit einem vorgesehenen minimalen Stundenlohn von 23 Franken einen sozialpolitischen Charakter auf. Weil die Einführung des Mindestlohns durchaus einen Beitrag zur Reduktion der Erwerbsarmut in der jeweiligen Stadt leisten würde, handle es sich dabei nicht um eine unverhältnismässige Massnahme.

Aus Art. 111 der Kantonsverfassung lasse sich sodann ableiten, dass Massnahmen zur Bekämpfung von Erwerbsarmut bzw. zur Verhinderung von Sozialhilfebezug eine Aufgabe der Gemeinde sein können, soweit das kantonale Recht dafür Raum gebe. Dies sei im Kanton Zürich der Fall. In der kantonalen Sozialhilfegesetzgebung werde ausdrücklich festgehalten, dass es zu den Aufgaben der Gemeinden gehöre, mit vorbeugenden Massnahmen darauf hinzuwirken, dass weniger Notlagen entstehen (§ 1 Abs. 2 Sozialhilfegesetz). Zudem schreibe § 5 Sozialhilfegesetz vor, dass die Ursachen einer Notlage zu ermitteln und nach Möglichkeit zu beseitigen seien. Daher bestehe Raum für einen kommunalen Mindestlohn.

4. Inhaltliche Stellungnahme

Das Departement Soziales hat umfangreiche Abklärungen zum Thema Mindestlohn und der Situation in Winterthur getätigt und im Bericht «Mindestlohn in Winterthur» zusammengefasst (Beilage 5).

In Winterthur haben gemäss der Lohnstrukturerhebung des Bundesamtes für Statistik (2018) knapp 5 % aller Arbeitnehmenden einen Stundenlohn unter 23 Franken. Das entspricht rund 3'600 Personen. Einen Stundenlohn unter 22 Franken haben noch rund 2'660 Personen (3.6 %). Niedrige Löhne haben besonders oft Frauen, Teilzeitbeschäftigte, Ausländerinnen und Ausländer sowie Personen ohne Berufsabschluss oder mit geringer Bildung. Personen, die mehrere Risikofaktoren vereinen, haben das grösste Risiko, nur einen tiefen Lohn zu erwirtschaften.

Mehr als doppelt so viele Frauen als Männer haben einen Lohn von unter 23 Franken. Der Anteil Frauen, die weniger 23 Franken verdienen, beträgt 7.4 % (Männer: 2.7%) an allen Arbeitnehmenden. Ausländerinnen und Ausländer sind deutlich übervertreten: Sie machen gut die Hälfte der Erwerbstätigen mit niedrigen Löhnen aus, während sie nur einen Anteil von 26% an der Gesamtbevölkerung haben.

Die Wirkung von Mindestlöhnen wird in der Ökonomie nach wie vor kontrovers diskutiert. Der Kanton Neuenburg hat am längsten Erfahrungen mit einem kantonalen Mindestlohn. Hier haben zwei Ökonomen die Wirkung des Mindestlohns ein Jahr nach Einführung auf das Gastgewerbe untersucht¹. Die Resultate zeigen, dass die Angestellten mit Niedriglöhnen von einem Lohnanstieg profitierten. Eine Veränderung der Beschäftigungssituation oder der Preise für Getränke und Speisen im Gastgewerbe insgesamt war jedoch nicht feststellbar. Die Tendenz, dass Mindestlöhne die Tieflohne erhöhen und somit die Einkommen von Geringverdienenden steigern, zeigt sich auch international: «Die internationale Empirie kommt fast ausnahmslos zu dem Ergebnis, dass (höhere) Mindestlöhne zu einer gleichmässigeren Lohnverteilung am unteren Ende der Verteilung führen», so der Regierungsrat Basel-Stadt im Ratschlag und Bericht betreffend Kantonale Volksinitiative «Kein Lohn unter 23.-» und Gegenvorschlag für ein Gesetz über den kantonalen Mindestlohn (Mindestlohngesetz, MiloG), 2019, S.10.

Die Einführung eines Mindestlohns kann demnach ein Lösungsansatz sein, um Armut trotz Erwerbstätigkeit zu lindern. Der Stadtrat begrüsst den positiven Effekt der höheren Lohnsicherheit für Beschäftigte in Niedriglohnbereichen. In Winterthur sollen im Grundsatz existenzsichernde Löhne bezahlt werden. Zugleich sind mögliche negative Auswirkungen von Mindestlöhnen zu

¹ Berger, Marius and Bruno Lanz. "Minimum wage regulation in Switzerland: survey evidence for restaurants in the canton of Neuchâtel." *Swiss Journal of Economics and Statistics* 156, 1 (November 2020)

vermeiden. So sollte ein Mindestlohn keine Fehlanreize gegenüber einer Berufsausbildung schaffen oder die Integration in die Arbeitswelt erschweren. Dies wurde bei der konkreten Ausgestaltung des Gegenvorschlags berücksichtigt.

5. Ablehnung der Volksinitiative

In seiner Gesamtbeurteilung gelangt der Stadtrat zum Schluss, dass die Initiative abzulehnen ist. Einerseits ist die Teilungültigkeit der Initiative ein Manko. Des Weiteren sprechen folgende Punkte gegen eine Annahme der Initiative:

- **Höhe des Mindestlohns:** Das Bundesgericht hat in seinem den Kanton Neuenburg betreffenden Urteil (BGE 143 I 403 = Pra 2017 Nr. 100) nur wenige Positionen zur Berechnung des Mindestlohns zugelassen. Es sind dies der allgemeine Lebensbedarf gemäss Ergänzungsleistungen für eine Einzelperson, der Mietzinsrichtwert, die Krankenkassenprämien und Sozialversicherungsleistungen (AHV, IV, EO, ALV, NBU, PK). Auf dieser Berechnungsbasis beträgt der Mindestlohn für Winterthur Fr. 21.60 und liegt damit deutlich unter den Fr. 23, welche die Initiative fordert.
- **Bestehende Lohnsicherheit und Lohnkontrollen in Branchen mit Gesamtarbeitsverträgen (GAV):** In Branchen mit allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträgen besteht bereits heute eine hohe Lohnsicherheit. Die Einhaltung der Tariflöhne wird kontrolliert. GAV sind einvernehmlich zwischen den Sozialpartnern vereinbart und bilden die Bedürfnisse und Produktivität der jeweiligen Branche ab. Arbeitgebervertretende weisen zudem darauf hin, dass ein Mindestlohn das gesamte Lohngefüge in Schieflage bringen könnte und Berufslehren abwerten könnte, wenn ungelernete Hilfskräfte denselben Lohn erhalten wie Mitarbeitende mit anerkanntem Berufsabschluss. Vertreterinnen und Vertreter der Gastro-, Hotel- und Reinigungsbranche befürchten zudem, dass niederschwellige Einstiegsmöglichkeiten in die Arbeitswelt durch einen relativ hohen Mindestlohn schwinden würden. Dies wäre nicht im Interesse der Stadt Winterthur, die zum Beispiel für Geflüchtete oder Sozialhilfebeziehende auf solche niederschwelligen Arbeitsangebote mit Weiterbildungsmöglichkeiten angewiesen ist.

6. Annahme des Gegenvorschlags

Der Gegenvorschlag des Stadtrates nimmt die Anliegen der Initiantinnen und Initianten substantiell auf und ist mit übergeordnetem Recht vereinbar. Die wesentlichen Unterschiede zur Initiative sind:

- **Rechtskonforme Regelung der Kontrollen:** Der Stadtrat bezeichnet eine für die Durchsetzung des Mindestlohns verantwortliche städtische Stelle. Die zuständige städtische Stelle kann diese Kontrolle (oder Teile davon) an Dritte übertragen. Die mögliche Auslagerung der Kontrollen an eine Stelle, die bereits über das notwendige Know-how und eine entsprechende Praxis verfügt, ermöglicht eine effiziente und kostengünstige Kontrolle des Mindestlohns. Der Gegenvorschlag verzichtet auf die Schaffung einer tripartiten Kommission, da dies auf Verordnungsstufe nicht zulässig ist.
- **Berechnung Mindestlohn in Einklang mit bundesgerichtlicher Rechtsprechung:** Der Mindestlohn wird anhand der Kriterien des Bundesgerichts berechnet (BGE 143 I 403 = Pra 2017 Nr. 100); die Basis bildet das Existenzminimum gemäss Ergänzungsleistungen. Diese Berechnung wird von mehreren Kantonen bereits angewandt. Der so berechnete Mindestlohn für Winterthur beträgt Fr. 21.60. Für die detaillierte Berechnung siehe Bericht «Mindestlohn in Winterthur», Kapitel 5.3.
- **Stärkung der sozialpolitischen Ausrichtung der Vorlage:** Es werden zusätzliche Ausnahmen vom Mindestlohn festgelegt, um die sozialpolitische Ausrichtung der Vorlage zu stärken. So sind vom Mindestlohn auch Personen ausgenommen, die an Programmen der beruflichen und sozialen Integration teilnehmen; ebenso unter 25-Jährige, die über keinen anerkannten Berufsabschluss verfügen.
- **Stärkung der Sozialpartnerschaft:** Allgemeinverbindliche Gesamtarbeitsverträge (ave GAV) werden vom Mindestlohn ausgenommen. Wie oben erläutert, besteht in diesen Bran-

chen bereits heute eine hohe Lohnsicherheit. Die ave GAV sind durch die Sozialpartner ausgehandelt und gehen deutlich über die Bestimmungen gemäss Obligationenrecht (OR) hinaus, zum Beispiel mit Regelungen zu Weiterbildung, Ferien oder Versicherungsleistungen. Durch die Sozialpartner werden regelmässig Lohnkontrollen durchgeführt und Sanktionen ausgesprochen. Eine Doppelspurigkeit bei den Kontrollen wäre kostspielig und ineffizient.

Mit der Annahme des Gegenvorschlags wird die Forderung der Initiative erfüllt, einen Mindestlohn auf dem Gebiet der Stadt Winterthur einzuführen und so die Erwerbsarmut zu vermindern. Der Gegenvorschlag orientiert sich am Mindestlohngesetz des Kantons Basel-Stadt, wo erstmals ein Mindestlohn in einem relativ kleinen, rein städtisch geprägten Gebiet eingeführt wird.

7. Finanzielle Auswirkungen

Die mit der Einführung eines Mindestlohns verbundenen Kontrollen und Sanktionen von Verstössen werden zu Mehrkosten führen. Der Umfang der Mehrkosten wird wesentlich von der Kontrollintensität abhängen, welche durch den Stadtrat bei Annahme der Initiative oder des Gegenvorschlags festzulegen ist. Für eine umfassende Kontrolle, d.h. eine Kontrolle vor Ort (inkl. Einholen von ergänzenden Unterlagen, Lohnüberprüfung und Berichterstattung) dürfte durchschnittlich mit einem Arbeitstag Aufwand zu rechnen sein. Geht man von 100 Kontrollen pro Jahr aus, würde dies ungefähr 40 Stellenprozenten entsprechen. In diesem Zusammenhang ist auch darauf hinzuweisen, dass die Kontrollkosten den fehlbaren Unternehmungen auferlegt werden (Art. 5 Abs. 4 Gegenvorschlag) bzw. auferlegt werden können (Art. 5 Abs. 4 Initiative). Fehlbaren Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern gegenüber werden sodann Bussen ausgesprochen. Den mit den Kontrollen einhergehenden Kosten stehen somit zumindest teilweise auch Einnahmen gegenüber.

8. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Die Initiative «Ein Lohn zum Leben» und der Gegenvorschlag «Verordnung über den sozialpolitischen Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer» sind im Anhang synoptisch dargestellt und kommentiert.

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

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

A. Simon

Beilagen:

1. Volksinitiative «Ein Lohn zum Leben»
2. Verordnung über den sozialpolitischen Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Ein Lohn zum Leben»)
3. Synopse Initiativ- und Verordnungstext mit Erläuterungen
4. Uhlmann, Felix; Stadler, Beat und Wilhelm, Martin (2021): Gutachten zuhanden der Städte Zürich, Kloten und Winterthur betreffend Gültigkeit der Volksinitiative mit dem Titel «Ein Lohn zum Leben».
5. Bericht «Mindestlohn in Winterthur – Analyse zur Erarbeitung eines Gegenvorschlags zur Volksinitiative 'Ein Lohn zum Leben'», Departement Soziales der Stadt Winterthur