



Protokollauszug vom

12.05.2021

Stadtkanzlei:

Volksinitiative «Ein Lohn zum Leben»: Entscheid über Gültigkeit und Gegenvorschlag

IDG-Status: öffentlich

SR.20.780-4

Der Stadtrat hat beschlossen:

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 Absatz 3 des ausgearbeiteten Entwurfs werden als ungültig erklärt.
2. Es wird ein Gegenvorschlag ausgearbeitet.
3. Das Departement Soziales wird beauftragt, eine Weisung an den Grossen Gemeinderat im Sinne von Dispositivziffern 1 und 2 auszuarbeiten und dem Stadtrat bis spätestens am 2. März 2022 zu unterbreiten.
4. Die Medienmitteilung gemäss Beilage 3 wird genehmigt.
5. Mitteilung an: Departement Soziales; Stadtkanzlei.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtschreiber:

A. Simon

Begründung:

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. Gemäss § 130 Abs. 1 des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR) hat der Stadtrat innert sechs Monaten seit Einreichung der Initiative über ihre Gültigkeit zu entscheiden und ob ein Gegenvorschlag ausgearbeitet werden soll.

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.

2. Gültigkeit der Volksinitiative

2.1 Voraussetzungen und Beurteilung im Allgemeinen

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 des Gesetzes über die politischen Rechte [GPR]). Das Begehren muss zudem die Einheit der Materie wahren, darf nicht gegen übergeordnetes Recht verstossen und darf nicht offensichtlich undurchführbar sein (§ 148 Abs. 2 GPR in Verbindung mit Art. 28 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Zürich). Sind diese Voraussetzungen nicht erfüllt, ist die Volksinitiative für ungültig zu erklären. 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. Das kann vermutet werden, wenn die gültigen Teile das wesentliche Anliegen der Initiantinnen und Initianten umfassen und immer noch ein sinnvolles Ganzes bilden. 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.

2.2 Gegenstand der Volksinitiative

Gegenstand der Volksinitiative ist ein ausgearbeiteter Entwurf für eine Verordnung, die der Grosse Gemeinderat erlassen soll. Es handelt sich dabei um eine Verordnung von allgemeiner Bedeutung (Rechtsverordnung), über die der Grosse Gemeinderat in zustimmendem wie ablehnendem Sinn Beschluss fassen kann. Gegen einen solchen Beschluss ist das fakultative Referendum zulässig (vgl. Art. 9 Abs. 1 und Art. 28 Abs. 1 Ziff. 6 der Gemeindeordnung [GO]).

2.3 Einheit der Materie

Inhaltlich will die Volksinitiative für alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die auf dem Stadtgebiet von Winterthur eine Beschäftigung verrichten, einen Mindestlohn von 23 Franken brutto einführen. Dieser Mindestlohn soll jährlich an die Teuerung angepasst werden. Die Sozialpartnerinnen und Sozialpartner sollen die Gesamtarbeitsverträge innert Jahresfrist an die Mindestlohnbestimmungen anpassen. Es soll eine tripartite Kommission «Mindestlohn» geschaffen werden, deren Aufgaben darin bestehen, die Mindestlohnvorschriften zu kontrollieren, Verstösse zu melden und Gesuche für Ausnahmeregelungen zu stellen. Bei Verstössen sollen Bussen gegen Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber ausgesprochen werden können und sie sollen für eine Dauer von einem bis zu fünf Jahren von öffentlichen Ausschreibungen ausgeschlossen werden können, wenn schwerwiegende und wiederholte Verstösse vorliegen. Alle diese Bestimmungen des ausgearbeiteten Entwurfs betreffen dieselbe Materie, nämlich das Thema Mindestlohn, dessen Festlegung und Anpassung, dessen Kontrolle und die Regelung bei Verstössen.

2.4 Durchführbarkeit

Die im ausgearbeiteten Entwurf enthaltenen Bestimmungen für eine Verordnungerscheinen nicht als offensichtlich undurchführbar.

2.5 Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht

2.5.1 Allgemeines

In einem Leitentscheid hat das Bundesgericht die Einführung eines Mindestlohns auf kantonaler Ebene für zulässig erklärt (BGE 143 I 403 = Pra 2017 Nr. 100). In diesem Entscheid wird nichts darüber gesagt, ob ein Mindestlohn auch auf Gemeindeebene eingeführt werden kann. Die einzelnen Bestimmungen des ausgearbeiteten Entwurfs sind auf ihre Vereinbarkeit mit dem übergeordneten Recht zu überprüfen. Dabei stellen sich schwierige rechtliche Fragen, weshalb die Stadt Zürich ein Gutachten in Auftrag gegeben hat, das sie den Städten Kloten und Winterthur zur Verfügung stellt (Beilage 2). Im Nachfolgenden werden deshalb die wichtigsten Punkte zusammengefasst dargelegt. Im Übrigen wird ausdrücklich auf das sorgfältige und ausführliche Gutachten verwiesen.

2.5.2 Vereinbarkeit der Mindestlohnvorschrift mit Bundesrecht

Das Bundesrecht lässt es im Bereich des Arbeitnehmerschutzes zu, dass Vorschriften erlassen werden, wenn deren Hauptzweck eine sozialpolitische Massnahme darstellt. Die Volksinitiative bezweckt den Schutz vor Armut trotz Erwerbstätigkeit, die Verbesserung der Lebensbedingungen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und die Möglichkeit der Bestreitung des Lebensunterhalts zu angemessenen Bedingungen durch ihre Arbeit. Obwohl die genannten Zielsetzungen

etwas weit gefasst sind, lassen sie sich dennoch vereinbaren mit der sozialpolitischen Massnahme eines Mindestlohns, der es den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern ermöglichen soll, von ihrer Arbeit zu leben und nicht auf Sozialhilfe angewiesen zu sein. Soll der Mindestlohn noch als sozialpolitische und nicht als wirtschaftspolitische Massnahme gelten, ist er auf einer relativ niedrigen Höhe festzusetzen. Der im ausgearbeiteten Entwurf festgelegte minimale Stundenlohn von 23 Franken brutto erscheint im Vergleich mit der Berechnung der minimalen Lebenshaltungskosten in Anlehnung an die Ergänzungsleistungen von AHV und IV (21.12 Franken) und der vom Staatssekretariat für Wirtschaft SECO ermittelten Tieflohnschwelle von 22 Franken bis 23.90 Franken als relativ hoch. Unter Berücksichtigung des Grundsatzes «in dubio pro populo» ist jedoch von der Gültigkeit dieser Bestimmung auszugehen.

Für die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber stellt die Vorschrift zur Bezahlung eines Mindestlohns einen Eingriff in ihre Wirtschaftsfreiheit dar. Damit dies zulässig ist, wird u.a. vorausgesetzt, dass die Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit verhältnismässig ist. Problematisch erweist sich in diesem Zusammenhang, dass die in Winterthur beschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu einem grossen Teil nicht in Winterthur wohnhaft sind. Gemäss Angabe im Gutachten betrifft dies 59% der erwerbstätigen Wohnbevölkerung. Damit erweist sich das sozialpolitische Ziel der Volksinitiative, dass erwerbstätige Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nicht auf Sozialhilfe angewiesen sein sollen, für die Stadt Winterthur von vornherein als nur beschränkt wirksam. Denn eine Verminderung der Sozialhilfekosten für die Stadt Winterthur wird nur erreicht, wenn die in Winterthur wohnhaften Personen nicht auf Sozialhilfe angewiesen sind. Kommt hinzu, dass die Auswirkungen der Mindestlohnvorschrift genau genommen nur den Niedriglohnsektor betrifft. Die Verhältnismässigkeit unter dem Aspekt der Zielgenauigkeit der Massnahme ist deshalb als kritisch einzustufen. Problematisch ist weiter, dass der Mindestlohn für alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gilt, welche auf dem Gebiet der Stadt Winterthur eine Beschäftigung verrichten. Damit werden auch die nur kurzzeitig auf dem Stadtgebiet tätigen Personen erfasst. Dies betrifft z.B. auswärtige Chauffeure, die über das Stadtgebiet von Winterthur fahren. Dass Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber ihren Chauffeuren für diese Zeit den in Winterthur geltenden Mindestlohn zu bezahlen haben, erweist sich als unverhältnismässige Einschränkung. Dies kann jedoch mit dem Erlass von Ausführungsbestimmungen behoben werden, was auch als im Sinne der Volksinitiative erscheint. Denn im ausgearbeiteten Entwurf sind in Art. 3 bereits Ausnahmen von der Mindestlohnpflicht genannt und der Stadtrat wird ermächtigt, weitere Ausnahmen zu erlassen. Trotz der problematischen Punkte kann von einem zulässigen Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit ausgegangen werden.

Weiter bedeutet die Vorschrift eines Mindestlohns eine Marktzugangsbeschränkung im Sinne des Bundesgesetzes über den Binnenmarkt (Binnenmarktgesetz). Zulässig ist eine solche, wenn sie

zur Wahrung öffentlicher Interessen unerlässlich ist. Dabei erweisen sich auch hier die zwei vorgenannten Punkte als problematisch. Sie rechtfertigen jedoch keine Ungültigerklärung der Initiative.

2.5.3 Vereinbarkeit der Mindestlohnvorschrift mit kantonalem Recht

Aus der Kantonsverfassung (KV) lässt sich ableiten, dass Gemeinden Massnahmen zur Bekämpfung von Erwerbsarmut bzw. zur Verhinderung von Sozialhilfebedürftigkeit ergreifen können, sofern das kantonale Recht dafür Raum lässt. Das kantonale Sozialhilfegesetz (SHG) enthält Vorschriften zur Prävention und Ursachenbekämpfung, wobei in erster Linie fördernde und informierende Tätigkeiten der Gemeinden gemeint sind. Es bestehen aber keine Hinweise darauf, dass nicht weitere Akteure verpflichtend eingebunden werden können. Da an vielen Stellen des Sozialhilfegesetzes die Verbindung zwischen Arbeit und Sozialhilfe greifbar ist, liegt es nahe, Massnahmen im Bereich der Arbeit zu treffen, wie dies mit der Festlegung eines Mindestlohns geschieht.

Aus der kantonalen Verordnung zum Bundesgesetz über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (Arbeitsgesetz, ArG) ist ersichtlich, dass den Gemeinden im Bereich dieses Gesetzes keine Regelungskompetenzen zukommen. Indessen sind Massnahmen im Bereich der Arbeit möglich, deren Hauptzweck sozialpolitischer Natur ist. Als kritisch erweist sich hier ebenfalls der Umstand, dass der Arbeitsort und Wohnort der in Winterthur beschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bei einer grossen Anzahl von Personen nicht derselbe ist (vgl. dazu Ziffer 2.5.2 vorstehend).

Für erwerbstätige Personen, die dem kantonalen Gesetz über das Arbeitsverhältnis des Staatspersonals (Personalgesetz) unterstehen, wird der Lohn in diesem Gesetz verbindlich festgelegt. Den Gemeinden steht es nicht zu, in diesem Bereich Vorschriften zu erlassen. Eine Mindestlohnvorschrift auf kommunaler Stufe vermag deshalb für die genannten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nichts zu ändern. Im Rahmen der Volksabstimmung kann darauf hingewiesen werden. Dieser Widerspruch zum kantonalen Recht lässt die Mindestlohnvorschrift jedoch nicht als unzulässig erscheinen.

2.5.4 Vereinbarkeit der Mindestlohnvorschrift mit kommunalem Recht

In der geltenden Gemeindeordnung wie auch im Entwurf für die im September 2021 zur Abstimmung gelangende neue Gemeindeordnung sind keine Bestimmungen ersichtlich, die im Konflikt mit der Einführung eines kommunalen Mindestlohns stehen.

2.5.5 Tripartite Kommission

Als Kontrollorgan soll gemäss Art. 5 des ausgearbeiteten Entwurfs vom Stadtrat 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 Stadratsmitglieds 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). Weder in der heute geltenden noch im Entwurf für die neue Gemeindeordnung ist dies der Fall. Demzufolge ist Art. 5 des ausgearbeiteten Entwurfs nicht mit dem kommunalen Recht vereinbar.

2.5.6 Anpassung der Gesamtarbeitsverträge

In Art. 4 Abs. 4 des ausgearbeiteten Entwurfs werden die Sozialpartnerinnen und Sozialpartner aufgefordert, die Lohnbestimmungen der Gesamtarbeitsverträge innert einer Frist von einem Jahr an die Mindestlohnvorschrift anzupassen. Die in Gesamtarbeitsverträgen aufgestellten Bestimmungen sind vertraglich vereinbart, woran eine allfällige Allgemeinverbindlichkeitserklärung nichts ändert. Gesetzliche Vorschriften gehen den vertraglichen Bestimmungen vor. Somit erweist es sich nicht als notwendig, die Gesamtarbeitsverträge anzupassen, und die genannte Bestimmung des ausgearbeiteten Entwurfs bleibt grundsätzlich wirkungslos. Jedoch könnte diese Bestimmung wegen der gesetzten Frist zur Anpassung so verstanden werden, dass die Mindestlohnvorschrift für die den Gesamtarbeitsverträgen unterstehenden Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nicht mit Inkrafttreten der Verordnung, sondern erst mit der Anpassung der Verträge gelten soll. Dies wäre allerdings eine Ungleichbehandlung, die sachlich nicht gerechtfertigt ist. Wenn die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger dies so verstehen, ist das hinsichtlich der Rechtssicherheit und Rechtsgleichheit sowie bezüglich des Anspruchs auf freie Willensbildung und unverfälschte Willensabgabe problematisch. In Anwendung des Grundsatzes «in dubio pro populo» ist diese Bestimmung als gültig anzusehen.

2.5.7 Bussen und Strafanzeigen

In Art. 6 Abs. 1 des ausgearbeiteten Entwurfs wird eine Strafbestimmung eingeführt, wonach das vom Stadtrat bezeichnete Amt bei Verstössen Bussen aussprechen soll und in strafrechtlich relevanten Fällen eine zusätzliche Strafanzeige vorbehalten bleibt. Die Strafbestimmung erscheint unter dem strafrechtlichen Legalitätsprinzip nicht zweifelhaft. Was die Erwähnung einer zusätzlichen Strafanzeige angeht, so kann eine solche jederzeit gestellt werden.

2.5.8 Ausschluss von der Teilnahme an öffentlichen Ausschreibungen

Als besondere Sanktion für schwerwiegende und wiederholte Verstösse gegen die Mindestlohnvorschrift sieht Art. 6 Abs. 2 des ausgearbeiteten Entwurfs den Ausschluss von öffentlichen Ausschreibungen für die Dauer von einem bis fünf Jahre vor. Die Nichteinhaltung von Arbeitsschutzbestimmungen und Arbeitsbedingungen kann gemäss dem geltenden wie auch dem revidierten (inter-)kantonalen Beschaffungsrecht ein Grund für einen Ausschluss vom Vergabeverfahren sein. Im Gegensatz zum Beschaffungsrecht sieht die Volksinitiative allerdings für einen Ausschluss keinen Ermessensspielraum der zuständigen Stelle vor, was unter dem Aspekt des verhältnismässig anzuwendenden pflichtgemässen Ermessens als kritisch erscheint. Da die Sanktion jedoch nur bei schwerwiegenden und wiederholten Verstössen auszusprechen ist, kann im Einklang mit dem übergeordneten Beschaffungsrecht davon ausgegangen werden, dass die zuständige Stelle ihr pflichtgemässes Ermessen in den fraglichen Fällen eher streng auszuschöpfen hat. Eine solche Beeinflussung der Rechtsanwendung ist grundsätzlich zulässig.

2.6 Ergebnis

Die Volksinitiative erfüllt die Voraussetzungen eines zulässigen Gegenstands, der Einheit der Materie und der nicht offensichtlichen Undurchführbarkeit (vorstehend Ziffern 2.2 bis 2.4). Was die Voraussetzung betrifft, dass kein Verstoß gegen übergeordnetes Recht vorliegen darf, so ist diese für den Grossteil der Volksinitiative gegeben. Der Stadtrat erachtet jedoch Art. 5 (Kontrolle) des ausgearbeiteten Entwurfs als nicht gültig (vorstehend Ziffer 2.5.5). 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. Gegenvorschlag

Der Stadtrat ist der Ansicht, dass zur vorliegenden Volksinitiative ein Gegenvorschlag auszuarbeiten ist. Dies erlaubt es, vertiefte fachliche Abklärungen zu treffen und Varianten zur Ausgestaltung und Wirtschaftlichkeit von Massnahmen zu prüfen. Auch können Umsetzungsfragen zielführender berücksichtigt werden. Insgesamt ist darauf zu achten, dass der Gegenvorschlag mit übergeordnetem Recht vereinbar ist und das Anliegen der Initiantinnen und Initianten substantiell aufgenommen wird. Mit dem Beschluss, die Ausarbeitung eines Gegenvorschlags in Auftrag zu

geben, wird nichts dazu ausgesagt, ob der Stadtrat der Volksinitiative zustimmend oder ablehnend gegenübersteht. Diese Frage ist nicht im jetzigen Verfahrensstadium zu beantworten. Erst in der Weisung an den Grossen Gemeinderat hat sich der Stadtrat darüber zu äussern, ob er die Volksinitiative und/oder den Gegenvorschlag zur Annahme oder Ablehnung empfiehlt

4. Weisung an den Grossen Gemeinderat

Da ein Gegenvorschlag auszuarbeiten ist, hat der Stadtrat gemäss § 130 Abs. 4 GPR innert sechzehn Monaten seit Einreichung der Initiative Bericht und Antrag an den Grossen Gemeinderat über die Gültigkeit und den Inhalt der Volksinitiative zu erstatten, das heisst bis zum 10. März 2022. Für die Erarbeitung der Weisung samt Gegenvorschlag ist das Departement Soziales zu beauftragen, da es aufgrund des sozialen Zwecks der Volksinitiative inhaltlich betroffen ist. Damit die gesetzliche Frist eingehalten werden kann, hat es die Weisung bis spätestens am 2. März 2022 dem Stadtrat vorzulegen.

5. Kommunikation

Die Medienmitteilung gemäss Beilage 3 ist zu genehmigen.

Beilagen:

1. Volksinitiative «Ein Lohn zum Leben»
2. Gutachten von Prof. Dr. Felix Uhlmann, LL.M., Advokat / Prof. Dr. Beat Stalder, Rechtsanwalt / Martin Wilhelm, MLaw vom 26. März 2021
3. Medienmitteilung