



Weisung des Stadtrats an den Gemeinderat

vom 15. Juni 2022

GR Nr. 2022/246

Sozialdepartement, Volksinitiative «Ein Lohn zum Leben», Antrag auf Teilungültigkeit, Ablehnung, Gegenvorschlag

1. Ausgangslage und Ziel der Vorlage

1.1 Volksinitiative «Ein Lohn zum Leben»

Am 10. November 2020 wurde in Form eines ausformulierten Entwurfs die Volksinitiative «Ein Lohn zum Leben» mit folgendem Wortlaut eingereicht.

«Art. 1 Zweck

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

² Zu diesem Zweck legt die Verordnung einen Mindestlohn auf dem Gebiet der Stadt Zürich fest.

Art. 2 Allgemeines

Um allen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern zu ermöglichen, ihren Lebensunterhalt zu angemessenen Bedingungen durch ihre Arbeit zu bestreiten, gilt in der ganzen Stadt Zürich ein Mindestlohn gemäss den Bestimmungen in dieser Verordnung.

Art. 3 Geltungsbereich

¹ Der Mindestlohn gilt für alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, welche auf dem Gebiet der Stadt Zürich eine Beschäftigung verrichten.

² Ausgenommen vom Mindestlohn sind Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, welche

lit. a) ein auf maximal zwölf Monate befristetes Praktikum mit Ausbildungscharakter absolvieren,

lit. b) jünger als achtzehn Jahre sind und in und während der Ferienzeit ihrer schulischen Hauptbeschäftigung eine Arbeit verrichten,

lit. c) als Lernende in anerkannten Lehrbetrieben arbeiten oder

lit. d) gemäss Art. 4 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (Arbeitsgesetz, SR 822.11) als Familienmitglieder in Familienbetrieben von den Bestimmungen des Arbeitsgesetzes ausgenommen sind.

³ Der Stadtrat kann auf Gesuch der tripartiten Kommission «Mindestlohn» weitere Ausnahmen erlassen, insbesondere um die Integration in den Arbeitsmarkt zu erleichtern. Dabei ist der Zielsetzung des Mindestlohnes gemäss Art. 2 dieser Verordnung Rechnung zu tragen.

Art. 4 Höhe

¹ Der Mindestlohn beträgt Franken 23.- pro Stunde brutto.

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

³ Unter Lohn ist der massgebende Lohn im Sinne der Gesetzgebung über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG; SR 831.10) zu verstehen. Ferien- und Feiertagsentschädigungen sind nicht einberechnet. Die Sozialpartner und Sozialpartnerinnen erhalten eine Frist von einem Jahr ab Inkrafttreten dieser Verordnung, um die Lohnbestimmungen der Gesamtarbeitsverträge an die Mindestlohnbestimmungen dieser Verordnung anzupassen.



2/20

Art. 5 Kontrolle

¹ Der Stadtrat ernennt eine tripartite Kommission «Mindestlohn». Diese Kommission setzt sich gleichmässig aus Vertretern und Vertreterinnen der Stadt, der Verbände der Arbeitgeber und Arbeitgeberinnen und den Gewerkschaften sowie weiteren Verbänden der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen zusammen. Diese Kommission hat den Auftrag, die Durchsetzung des Mindestlohnes auf dem Gebiet der Stadt Zürich wirksam zu kontrollieren. Die Kommission kann diese Kontrolle Dritten übertragen.

² Das Kontrollorgan hat Zutritt zu den Arbeits- und Betriebsräumlichkeiten der zu kontrollierenden Arbeitgebern und Arbeitgeberinnen. Dem Kontrollorgan sind alle für die Kontrolle erforderlichen Unterlagen zur Verfügung zu stellen.

³ Stellt das Kontrollorgan Verstösse fest, werden diese dem Arbeitgeber oder der Arbeitgeberin und den betroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern mitgeteilt, und es orientiert sie über ihre Rechte und Pflichten.

⁴ Die Kosten für die Kontrollen trägt die Stadt. Werden Verstösse gegen diese Verordnung bei den Kontrollen festgestellt, können die Kosten den fehlbaren Arbeitgebern und Arbeitgeberinnen auferlegt werden.

⁵ Das Kontrollorgan erstattet dem Stadtrat jährlich Bericht über die Kontrolltätigkeit.

Art. 6 Bussen und Strafanzeigen

Das vom Stadtrat bezeichnete Amt spricht gegen Arbeitgeber und Arbeitgeberinnen, welche gegen Bestimmungen dieser Verordnung verstossen, eine Busse im Rahmen der Strafbefugnisse des Stadtrates aus. In strafrechtlich relevanten Fällen bleibt eine zusätzliche Strafanzeige vorbehalten. Das Kontrollorgan meldet jeden Verstoß gegen diese Verordnung dem vom Stadtrat als zuständig bezeichneten Amt. Schwerwiegende und wiederholte Verstösse führen zum Ausschluss von der Teilnahme an öffentlichen Ausschreibungen für die Dauer zwischen einem und fünf Jahren.

Art. 7 Ausführungsbestimmungen

Der Stadtrat erlässt die nötigen Ausführungsbestimmungen zu dieser Verordnung.

Art. 8 Inkrafttreten

Der Stadtrat setzt diese Verordnung in Kraft.»

Mit Stadtratsbeschluss (STRB) Nr. 1236/2020 hat der Stadtrat festgestellt, dass die Volksinitiative «Ein Lohn zum Leben» zustande gekommen ist. Das Sozialdepartement (SD) wurde beauftragt, die Gültigkeit der Volksinitiative zu prüfen und bis zum 10. Mai 2021 entweder dem Stadtrat zuhänden des Gemeinderats Antrag betreffend eine allfällige Ungültigkeitserklärung zu stellen oder im Fall der Gültigkeit beim Stadtrat den Entscheid hierüber und über die allfällige Ausarbeitung eines Gegenvorschlags einzuholen und diesem anschliessend innert Frist zuhänden des Gemeinderats Bericht und Antrag über die Initiative zu erstatten.

Der Stadtrat hat die Initiative in der Folge am 21. April 2021 als teilgültig erklärt und das SD beauftragt, bis zum 9. März 2022 einen Gegenvorschlag auszuarbeiten (STRB Nr. 417/2021) und dort die institutionelle Verankerung sowie einige Umsetzungsfragen zielführender zu berücksichtigen als in der Volksinitiative vorgeschlagen. Da die nötigen Abklärungen sehr umfassend gewesen sind, hat die Erarbeitung des Gegenvorschlags mehr Zeit in Anspruch genommen als ursprünglich geplant. Das Initiativkomitee ist über diese Anpassung des Terminplans informiert worden.

1.2 Gültigkeit der Initiative

Die Volksinitiative wurde nicht nur in der Stadt Zürich, sondern mit gleichlautenden Regelungen auch in den Städten Winterthur und Kloten eingereicht. Sie unterscheiden sich einzig hinsichtlich der angerufenen Grundlagen in den Gemeindeordnungen sowie der Rechtssetzungsstufe. Im Fall von Zürich und Winterthur ist der Erlass einer Verordnung vorgesehen, im Fall von Kloten eine Änderung der Gemeindeordnung. Angesichts der sich stellenden Rechtsfragen haben die drei Städte Kloten, Winterthur und Zürich bei Prof. Dr. iur. Felix



3/20

Uhlmann, Prof. Dr. Beat Stalder sowie Martin Wilhelm ein Rechtsgutachten (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» 26. März 2021) zur Gültigkeit der Initiative in Auftrag gegeben.

Die nachfolgenden Ausführungen folgen im Wesentlichen den aus diesem Gutachten gewonnenen Erkenntnissen.

§ 148 Abs. 2 Gesetz über die politischen Rechte (GPR, LS 161) verweist für die Gültigkeit von kommunalen Initiativen auf die Bestimmungen über die Gültigkeit von kantonalen Initiativen nach Art. 28 Abs. 1 Verfassung des Kantons Zürich (KV, LS 101). Nach dieser Bestimmung ist eine Initiative gültig, wenn sie die Einheit der Materie wahrt, nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst und nicht offensichtlich undurchführbar ist.

Eine die Gültigkeitsvoraussetzungen nicht erfüllende Initiative ist für ungültig zu erklären; sie kann auch teilweise gültig erklärt oder aufgeteilt werden (Art. 28 Abs. 2 KV). Die Teilungsgültigkeit darf nur angeordnet werden, wenn anzunehmen ist, dass die Unterzeichnenden auch eine nur die gültigen Teile umfassende Initiative unterzeichnet hätten. Dies wird vermutet, wenn die verbleibenden Teile das wesentliche Anliegen der Initiantinnen und Initianten umfassen und immer noch ein sinnvolles Ganzes bilden.

1.2.1 Einheit der Materie

Die Volksinitiative weist die Form eines ausgearbeiteten Entwurfs gemäss § 120 GPR auf. Mit den konkreten Begehren wird ein einheitliches Ziel verfolgt, nämlich die Einführung eines Mindestlohns zur Ermöglichung eines Lebensunterhalts zu angemessenen Bedingungen. Es besteht zwischen den verschiedenen Bestimmungen ein hinreichender innerer Zusammenhang (§ 121 Abs. 2 GPR). Die Einheit der Materie ist somit gewahrt.

1.2.2 Durchführbarkeit

Es sind keine Anhaltspunkte ersichtlich, die gegen die Realisierbarkeit der Initiative sprechen würden. Die Initiative ist durchführbar.

1.2.3 Übereinstimmung mit übergeordnetem Recht

1.2.3.1 Vereinbarkeit mit Bundesrecht

a) Kantonale Kompetenz zur Festlegung eines Mindestlohns

Das Bundesgericht hat in BGE 143 I 403 entschieden, dass das Bundesrecht Raum für kantonale Mindestlöhne lässt, solange diese sozialpolitischen Charakter haben. Diese Überlegungen lassen sich auf kommunale Mindestlöhne übertragen. Die vorliegende Initiative hat angesichts ihres Ziels der Bekämpfung der Erwerbsarmut wie auch angesichts ihrer konkreten Ausgestaltung mit einem vorgesehenen minimalen Stundenlohn von 23 Franken einen sozialpolitischen Charakter. Die Initiative greift weder in die Kompetenzen noch in die Regelungen des Bundes im Bereich des Arbeitsvertragsrechts, im Bereich der Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Gesamtarbeitsverträgen und im Bereich des Arbeitnehmerschutzes auf unzulässige Weise ein. Der von der Initiative festgelegte minimale Stundenlohn von 23 Franken entspricht in etwa den anhand der für die Ergänzungsleistungen von AHV und IV geltenden Bemessungsregeln errechneten minimalen Lebenshaltungskosten, die in der Stadt Zürich anfallen. Das Gutachten kommt in der Folge zum Schluss, dass der von den Initianten festgesetzte Mindestlohn nicht unangemessen hoch ist und die Gültigkeit der Initiative diesbezüglich nicht in Frage stellt.



4/20

b) Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit

Was eine mögliche Einschränkung der durch die Bundesverfassung (BV, SR 101) in Art. 27 und 94 BV garantierten Wirtschaftsfreiheit anbelangt, ist zunächst festzuhalten, dass der in den Initiativen vorgesehene Mindestlohn keine grundsatzwidrige wirtschaftspolitische Massnahme darstellt (vgl. BGE 143 I 403 = Pra 2017 Nr. 100, E. 5.2–5.5), womit das Erfordernis einer ausdrücklichen Grundlage in der Bundesverfassung i. S. v. Art. 94 Abs. 4 BV entfällt. Im Übrigen stellt sich die durch die Einführung eines Mindestlohns bewirkte Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit als zulässig dar, da die entsprechenden Voraussetzungen (gesetzliche Grundlage, öffentliches Interesse, Verhältnismässigkeit) gemäss Art. 36 BV erfüllt sind: Als Folge der Initiative wird eine kommunale Verordnung und damit die nötige gesetzliche Grundlage geschaffen, und es besteht ein öffentliches Interesse an der Eindämmung des Workingpoor- bzw. Erwerbsarmutsproblems. Das Bundesgericht hat sodann die Voraussetzungen bezüglich Verhältnismässigkeit als erfüllt erklärt (BGE 143 I 403 = Pra 2017 Nr. 100, E. 5.6.4 ff.). In diesem Zusammenhang beeinträchtigt die Tatsache, dass in der Stadt Zürich fast zwei Drittel der Erwerbstätigen ausserhalb der Stadt Zürich wohnt, die «Zielgenauigkeit» der Initiative, da mit den auf die Gemeindegrenzen beschränkten Mindestlohnvorschriften nur in beschränktem Ausmass die dortige Armut bekämpft werden kann und damit die Eignung, Erforderlichkeit und Zumutbarkeit der Mindestlohnvorschriften fraglich sein kann. Dieser Umstand wird indes entscheidend entkräftet durch die Tatsache, dass von den Personen, die in der Stadt Zürich wohnen, zwei Drittel auch dort arbeiten. Die Initiative erreicht unter diesem Aspekt also zwei Drittel der Einwohnerschaft der Stadt. Insgesamt kann festgehalten werden, dass sich aus den Mindestlohnvorschriften in jedem Fall ein signifikanter Effekt auf das Sozialhilfesystem der betreffenden Gemeinde ergibt, sodass nach dem Grundsatz «in dubio pro populo» (Günstigkeitsprinzip, im Zweifel zugunsten der Volksrechte, vgl. dazu BGE, Urteil 1C_105/2019 vom 16. September 2020 [zur Publikation vorgesehen], E. 6.2; Urteil VB.2018.00612 des Verwaltungsgerichts vom 5. Dezember 2018, E. 4) im Ergebnis von einer verhältnismässigen Massnahme ausgegangen werden kann. Bei einer Annahme der Initiative hätte der Stadtrat in den Ausführungsbestimmungen festzuhalten, dass nur kurzzeitig auf Stadtgebiet erbrachte Arbeitsleistungen nicht unter die Mindestlohnbestimmungen fallen.

c) Rechtsgleichheit

Keine Probleme ergeben sich unter dem Aspekt der Rechtsgleichheit (Art. 8 Abs. 1 BV): Unterschiedliche Vorschriften an unterschiedlichen Orten sind weder für Unternehmen noch für Arbeitnehmende ungewöhnlich und stellen keinen Anlass für eine Rechtsungleichheit dar.

d) Freier Marktzugang:

Weiter sind die Mindestlohnvorschriften bezüglich des Bundesgesetzes über den Binnenmarkt (Binnenmarktgesetz, BGBM, SR 943.02) zu prüfen, namentlich ob diese eine zulässige Marktzugangsbeschränkung i. S. v. Art. 3 BGBM darstellen. Die in dieser Bestimmung aufgestellten Voraussetzungen sind für den vorliegenden Fall erfüllt (Geltung der Mindestlohnvorschriften sowohl für ortsfremde als auch ortsansässige Arbeitgebende und durch überwiegendes öffentliches Interesse gerechtfertigt und verhältnismässig), auch wenn die bei der Wirtschaftsfreiheit geäusserten Ausführungen punkto Verhältnismässigkeit auch hier zum Tragen kommen, indes aber keine Ungültigkeit der Initiative rechtfertigen.



5/20

1.2.3.2 Vereinbarkeit mit kantonalem Recht

a) Vereinbarkeit mit der Zuständigkeitsordnung der Verfassung

Soweit das kantonale Recht einen Sachbereich nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt, liegt Gemeindeautonomie vor (vgl. zum Begriff anstelle vieler BGE 141 I 36 ff., E. 5.3). Gemäss Art. 111 KV sind Kanton und die Gemeinden im Bereich der Sozialhilfe u. a. zuständig für die Bekämpfung von sozialer Not und Armut durch Förderung der Hilfe zur Selbsthilfe. Hinter der Förderung der Hilfe zur Selbsthilfe steht der Präventionsgedanke. Aus der Kantonsverfassung lässt sich somit ableiten, dass Massnahmen zur Bekämpfung von Erwerbsarmut bzw. zur Verhinderung von Sozialhilfebedürftigkeit eine Aufgabe der Gemeinden sein können, soweit das kantonale Recht dafür Raum lässt. Ausserdem lässt sich festhalten, dass solche Massnahmen im Einklang mit dem auch für die Gemeinden geltenden Sozialziel gemäss Art. 41 Abs. 1 lit. d BV stehen, wonach Erwerbstätige ihren Lebensunterhalt durch Arbeit zu angemessenen Bedingungen bestreiten sollen.

b) Vereinbarkeit mit dem Sozialhilfegesetz

Die Initiative steht auch nicht im Widerspruch zum kantonalen Sozialhilfegesetz (SHG, LS 851.1). So sind die Gemeinden u. a. zuständig für die Prävention und fördern zusammen mit dem Kanton die Selbsthilfe (§ 1 Abs. 2 und § 3 Abs. 1 SHG), ohne dass ihnen dabei vom Kanton bestimmte Vorgaben gemacht werden. Nach § 1 Abs. 2 SHG wirken die Gemeinden *«mit vorbeugenden Massnahmen darauf hin, dass weniger Notlagen entstehen (...)»*. Da in der Bestimmung eine Rechtsgrundlage für konkrete Massnahmen der Gemeinden zu erblicken ist, besteht Raum für einen kommunalen Mindestlohn.

c) Vereinbarkeit mit den kantonalen Bestimmungen zum Arbeitsgesetz

Das Arbeitsgesetz des Bundes wird primär vom Kanton vollzogen, dies unter Vorbehalt der Übertragung von Aufgaben an die Städte Zürich und Winterthur (§ 1 Abs. 1 und 2 Verordnung zum Arbeitsgesetz, LS 822.1). Das Arbeitsgesetz lässt nur Raum für kantonale Vorschriften, denen zwar eine Schutzfunktion in Bezug auf Arbeitnehmende zukommt, ihr Hauptzweck aber ein anderer ist und sich wie für die vorliegende Initiative z. B. von sozialpolitischen Motiven leiten lässt. Diese Überlegungen lassen sich auf die vorliegende Initiative übertragen und sprechen für deren Gültigkeit, auch wenn die Tatsache, dass fast zwei Drittel der Erwerbstätigen nicht auf Gemeindegebiet wohnen, ein Problem darstellen kann. Dieser Umstand wird indes, wie bereits bei den Ausführungen zur Wirtschaftsfreiheit erwähnt, durch eine andere Betrachtungsweise kompensiert, nämlich, dass ebenso zwei Drittel aller in der Stadt Zürich wohnhaften Erwerbstätigen auch dort einer Arbeitstätigkeit nachgehen. Damit wird grundsätzlich eine Mehrheit vom sozialpolitisch motivierten Kernanliegen der Initiative erfasst.

d) Vereinbarkeit mit dem kantonalen Personalrecht

Abschliessend ist im Bereich des kantonalen Personalrechts festzuhalten, dass für Erwerbstätige, die nach kantonalem Personalrecht entlohnt werden, kein Raum für einen kommunalen Mindestlohn besteht. Auf diesen offensichtlichen Konflikt kann indes im Rahmen der Abstimmung hingewiesen werden. Daher und weil die von der Initiative angestreb-



6/20

ten Mindestlöhne durch die kantonale Besoldungsordnung ohnehin bereits bisher gewährleistet sein dürften, besteht unter dem Aspekt des kantonalen Personalrechts kein Gültigkeitshindernis.

1.2.3.3 Vereinbarkeit mit der Gemeindeordnung

Die Stadt besorgt die öffentlichen Angelegenheiten, die sie selbst zu ordnen befugt ist oder die ihr der Kanton übertragen hat (Art. 9 Abs. 1 Gemeindeordnung [GO, AS 101.100]). Dazu gehören wie dargelegt die Aufgaben im Bereich der Sozialhilfe. Rechnet man den Mindestlohn zur sozialpolitischen Ursachenbekämpfung, ist die Stadt zur Einführung eines kommunalen Mindestlohns befugt. Konflikte zu anderen Bestimmungen der Gemeindeordnung sind nicht ersichtlich.

1.2.3.4 Mittel der Durchsetzung

a) Tripartite Kommission

Die Initiative sieht vor, dass für den Vollzug der Bestimmungen über den Mindestlohn eine tripartite Kommission eingesetzt werden soll. Die Übertragung von Verwaltungsaufgaben an Kommissionen ist grundsätzlich zulässig. Allerdings ist je nach Ausgestaltung dieser tripartiten Kommission zu differenzieren: Wäre diese als eigenständige Kommission i. S. v. § 51 Gemeindegesetz (GG, LS 131.1) zu verstehen, wäre sie nicht zulässig, da eine solche Kommission nur in der Gemeindeordnung geschaffen werden kann (Art. 51 Abs. 1 GG). Zudem müsste die Gemeindeordnung die zwingenden Inhalte gemäss § 51 Abs. 3 GG regeln. Darüber hinaus wäre auch der in § 51 Abs. 2 GG vorausgesetzte Einsitz eines Stadtratsmitglieds gemäss Art. 5 Abs. 1 der Initiative nicht vorgesehen. Fraglich bleibt, ob es sich bei der tripartiten Kommission der Initiative um eine beratende Kommission i. S. v. § 46 GG oder um eine unterstellte Kommission i. S. v. § 50 GG handelt. Für Letzteres spricht, dass der tripartiten Kommission ein selbstständiges Antragsrecht bezüglich Ausnahmen vom Geltungsbereich der Mindestlohnvorschriften (Art. 3 Abs. 3 der Initiative) zukommt und nicht nur etwa ein Antragsrecht hinsichtlich eingehender Gesuche von Privaten, wie dies etwa bei den beratenden Kommissionen der Stadt im Kulturbereich der Fall ist. Weiter handelt es sich bei der Vornahme von Kontrollen nicht um eine beratende, sondern vielmehr um eine ausführende Tätigkeit. Die mit der in Art. 5 der Initiative vorgesehenen umfassenden Kontrollbefugnisse stellen typisch hoheitliche Aufgaben dar, was ebenso für eine unterstellte und gegen eine beratende Kommission spricht. Indes erfordert § 50 Abs. 1 GG für die Errichtung einer unterstellten Kommission eine Grundlage in der Gemeindeordnung. Diese Grundlage fehlt in der Gemeindeordnung, sowohl in der geltenden wie auch in der revidierten Fassung. Diese Ausführungen führen zum Schluss, dass hinsichtlich der Bestimmung über die Kontrolle i. S. v. Art. 5 der Initiative eine Ungültigkeit vorliegt. Die Grenzen der Auslegung würden gesprengt, würde der tripartiten Kommission lediglich beratende Funktion zugesprochen. Zudem ist nach § 48 Abs. 2 GG ausschliesslich der Stadtrat für die Regelung der Organisation der Verwaltung zuständig. Eine beratende Kommission kann gemäss § 46 GG denn auch nur durch die Behörde selbst, also den Stadtrat, eingesetzt werden. Die Schaffung einer beratenden Kommission in einer Verordnung ist wegen dieser Vorgaben des Gemeindegesetzes rechtlich also unzulässig. Die Initiative ist in diesem Punkt ungültig.



7/20

b) Anpassung der Gesamtarbeitsverträge (GAV)

Bezüglich der in Art. 4 Abs. 4 der Initiative genannten Frist zur Anpassung der GAV kann in Anlehnung von BGE 143 I 403 der Schluss gezogen werden, dass gesetzliche Normen wie die vorliegenden Mindestlohnbestimmungen den vertraglichen Bestimmungen von bestehenden GAV vorgehen. Die Anwendung der Mindestlohnvorschriften setzt demnach keine vorgängige Anpassung der GAV voraus. Wird daraus der Schluss gezogen, dass der Wortlaut von Art. 4 Abs. 4 der Initiative lediglich auf eine formale Anpassung der GAV abzielt, könnte dies bei den Betroffenen die falsche Erwartung wecken, dass die Mindestlohnvorschriften erst ab Änderung der GAV Geltung erlangen, was hinsichtlich der Rechtssicherheit zu Problemen führen könnte. Wird indes Art. 4 Abs. 4 der Initiative so ausgelegt, dass der Beginn der Mindestlohnvorschriften bei Arbeitsverhältnissen mit GAV unterschiedlich zu solchen ohne GAV festgelegt wird, könnte dies zu Problemen mit der Rechtsgleichheit führen. In Anwendung des Grundsatzes «in dubio pro populo» erweist sich die Gültigerklärung in diesem Punkt aber dennoch als angebracht.

c) Bussen

Die in Art. 6 Abs. 1 der Initiative geregelte Sanktionsregelung führt grundsätzlich zu keinen Problemen, ist indes bezüglich des geäußerten Vorbehalts einer zusätzlichen Strafanzeige unpräzise. Es ergeben sich daraus aber keine Vorbehalte bezüglich der Gültigkeit der Initiative.

d) Submissionsrecht

Der in Art. 6 Abs. 2 der Initiative sanktionshalber vorgesehene Ausschluss von öffentlichen Ausschreibungen geht nicht über die im Beschaffungsrecht vorgesehenen Sanktionsbestimmungen hinaus und ist ferner auch im Hinblick auf das sog. Herkunftsprinzip gemäss dem Binnenmarktgesetz zulässig. Ein Verstoss gegen übergeordnetes Recht bzw. Gründe für eine diesbezügliche Ungültigerklärung liegen nicht vor.

1.2.4 Schlussfolgerung

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Initiative dem Grundsatz der Einheit der Materie genügt und durchführbar ist, vgl. dazu die Ausführungen unter Kapitel 1.2.1 und 1.2.2. Bezüglich der Übereinstimmung mit übergeordnetem Recht ist unter Verweis auf die Ausführungen unter Kapitel 1.2.3 in den relevanten und überwiegenden Aspekten von der Gültigkeit der Initiative auszugehen: Die Initiative greift nicht in die relevanten bundesrechtlichen Kompetenzen und Regelungen ein und lässt unter dem Aspekt des kantonalen Rechts Raum für einen kommunalen Mindestlohn. Insgesamt erweist sich die Einführung eines kommunalen Mindestlohns für zulässig. Einzig in Bezug auf die getroffene Regelung der tripartiten Kommission ist die Volksinitiative ungültig. Allerdings beschlägt die tripartite Kommission nicht das Hauptanliegen der Initiative (Einführung eines Mindestlohns), sondern stellt als Mittel der Durchführung lediglich einen Nebenpunkt dar. Die gültigen verbleibenden Teile umfassen das wesentliche Anliegen der Initiative und ergeben immer noch ein sinnvolles Ganzes.

Entsprechend hat der Stadtrat dem Gemeinderat zu beantragen, dass die Initiative für teilweise gültig erklärt wird i. S. v. § 148 Abs. 2 und § 128 Abs. 2 GPR sowie § 128 Abs. 1 GPR i. V. m. Art. 28 Abs. 1 und 2 KV.



8/20

Die Ungültigkeit, die der Gemeinderat gemäss § 155 GPR i. V. m. §§ 130 ff. GPR sowie Art. 37 lit. I GO und Art. 57 lit. c GO beschliessen muss, betrifft konkret folgende Bestimmungen:

Bei der Erarbeitung des Gegenvorschlags zeigte sich, dass in Art. 5 nur Abs. 1 der Volksinitiative angesichts der dort geregelten Tripartiten Kommission für ungültig erklärt werden muss. Die weiteren Bestimmungen in Abs. 2–5 sind von dieser Ungültigkeit nicht betroffen, da diese so interpretiert werden können, dass der Stadtrat als Kontrollorgan fungiert und für den Vollzug zuständig ist (vgl. Art. 79 Abs. 3 GO).

Art. 5 Kontrolle

~~¹ Der Stadtrat ernennt eine tripartite Kommission «Mindestlohn». Diese Kommission setzt sich gleichmässig aus Vertretern und Vertreterinnen der Stadt, der Verbände der Arbeitgeber und Arbeitgeberinnen und den Gewerkschaften sowie weiteren Verbänden der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen zusammen. Diese Kommission hat den Auftrag, die Durchsetzung des Mindestlohnes auf dem Gebiet der Stadt Zürich wirksam zu kontrollieren. Die Kommission kann diese Kontrolle Dritten übertragen.~~

² Das Kontrollorgan hat Zutritt zu den Arbeits- und Betriebsräumlichkeiten der zu kontrollierenden Arbeitgeber und Arbeitgeberinnen. Dem Kontrollorgan sind alle für die Kontrolle erforderlichen Unterlagen zur Verfügung zu stellen.

³ Stellt das Kontrollorgan Verstösse fest, werden diese dem Arbeitgeber oder der Arbeitgeberin und den betroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern mitgeteilt, und es orientiert sie über ihre Rechte und Pflichten.

⁴ Die Kosten für die Kontrollen trägt die Stadt. Werden Verstösse gegen diese Verordnung bei den Kontrollen festgestellt, können die Kosten den fehlbaren Arbeitgebern und Arbeitgeberinnen auferlegt werden.

⁵ Das Kontrollorgan erstattet dem Stadtrat jährlich Bericht über die Kontrolltätigkeit.

Ungültig ist sodann Art. 3 Abs. 3 der Volksinitiative bezüglich des dort enthaltenen Verweises auf die tripartite Kommission.

Art. 3 Geltungsbereich

¹ Der Mindestlohn gilt für alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, welche auf dem Gebiet der Stadt Zürich eine Beschäftigung verrichten.

² Ausgenommen vom Mindestlohn sind Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, welche

lit. a) ein auf maximal zwölf Monate befristetes Praktikum mit Ausbildungscharakter absolvieren,

lit. b) jünger als achtzehn Jahre sind und in und während der Ferienzeit ihrer schulischen Hauptbeschäftigung eine Arbeit verrichten,

lit. c) als Lernende in anerkannten Lehrbetrieben arbeiten oder

lit. d) gemäss Art. 4 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (Arbeitsgesetz, SR 822.11) als Familienmitglieder in Familienbetrieben von den Bestimmungen des Arbeitsgesetzes ausgenommen sind.

~~³ Der Stadtrat kann auf Gesuch der tripartiten Kommission «Mindestlohn» weitere Ausnahmen erlassen, insbesondere um die Integration in den Arbeitsmarkt zu erleichtern. Dabei ist der Zielsetzung des Mindestlohnes gemäss Art. 2 dieser Verordnung Rechnung zu tragen.~~

Da der Kern der Initiative die Bestimmungen über den Zweck, über den Geltungsbereich und über die Höhe des Mindestlohns darstellen (Art. 1–3 und Art. 4 Abs. 1–3 VI Zürich), wäre die Initiative gemäss dem Gutachten grundsätzlich auch dann für teilgültig zu erklären, wenn zusätzlich die Bestimmungen über die Anpassung der Gesamtarbeitsverträge, die Strafbestimmungen sowie die Bestimmungen über den Ausschluss von Submissionsverfahren für ungültig erklärt werden müssten.



2. Rechtliche Zulässigkeit von kommunalen Mindestlöhnen

Das Bundesgericht hat bei der Prüfung des kantonalen Mindestlohns in Neuenburg entschieden, dass das Bundesrecht Raum für kantonale Mindestlöhne lässt, solange die Mindestlöhne sozialpolitischen Charakter haben (BGE 143 I 403). Diese Überlegung lässt sich gemäss eingangs erwähnten Rechtsgutachten auf kommunale Mindestlöhne im Kanton Zürich übertragen.

Die Einführung eines kommunalen Mindestlohns ist zulässig, wenn sie aus sozialpolitischen Gründen erfolgt. Die Initiative weist 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 einen Beitrag zur Reduktion der Erwerbsarmut leisten kann, handelt es sich dabei nicht um eine unverhältnismässige Massnahme.

3. Auswirkungen Mindestlöhne zur Reduktion der Erwerbsarmut

Es gibt zahlreiche empirische Studien zur Auswirkung von Mindestlöhnen, allen voran für die USA und Grossbritannien. Grossteils kommen diese zum Schluss, dass moderate Mindestlöhne keine oder nur sehr geringe Auswirkungen auf die Beschäftigung haben, während sich die tiefsten Einkommen klar erhöhen¹. Eine Auswertung der Studien zur Einführung des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland im Jahr 2015 bestätigt die Erkenntnisse aus den USA und Grossbritannien.² Der Mindestlohn führte zu einem deutlichen Anstieg der Stundenlöhne am unteren Ende der Lohnverteilungsskala. Wenn Studien – positive oder negative – Beschäftigungseffekte fanden, war deren Grösse im Verhältnis zur Gesamtzahl der Arbeitsplätze vernachlässigbar. Weder in der Gesamtwirtschaft noch in den vom Mindestlohn besonders betroffenen Branchen haben sich Betriebsabmeldungen oder Insolvenzfälle noch die Zahl der Gewerbeanmeldungen signifikant verändert. Betroffen vom Mindestlohn waren gemäss dem Bericht der deutschen Mindestlohnkommission rund 12 Prozent der Betriebe mit mindestens einer oder einem Beschäftigten, die oder der weniger als € 8.50 pro Stunde verdiente³.

Die Empirie zeigt damit, dass Mindestlöhne die gewünschte sozialpolitische Wirkung haben. Sie erhöhen die Einkommen der Tieflohnbeschäftigten, ohne sich negativ auf die Beschäftigung auszuwirken. Nicht vergessen werden darf dabei aber, dass Mindestlöhne nur Erwerbstätige betreffen und nicht alle von Armut betroffenen Personen erwerbstätig sind. Weiter ist zu beachten, dass bei einem grösseren Bedarf – etwa von Ein-Verdiener-Familien – ein Mindestlohn allein nicht vor Armut schützt.

Für die Schweiz gibt es bisher erst eine Studie zu den ökonomischen Auswirkungen von Mindestlöhnen, in der die Auswirkungen des Mindestlohns von 20 Franken pro Stunde im Kanton Neuenburg auf das Gastgewerbe ein Jahr nach der Einführung des Mindestlohns untersucht werden.⁴ Die Studie stellt einen signifikanten Rückgang an Angestellten mit Lohn unter dem Mindestlohn fest sowie einen Anstieg an Angestellten mit Lohn knapp über dem

¹ A. Dube, (2020). *Impact of minimum wages: review of the international evidence*, NBER

² O. Bruttel (2019). *The effects of the new statutory minimum wage in Germany: a first assessment of the evidence*. *Journal of Labour Market Research* 53

³ Mindestlohnkommission (2018), *Zweiter Bericht zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns*

⁴ M. Berger und B. Lanz (2020). *Minimum Wage Regulation in Switzerland: Survey Evidence for Restaurants in the Canton of Neuchâtel*, in: *Swiss Journal of Economic and Statistics* Nr. 156, 20.



10/20

Mindestlohn. Aggregiert kann keine signifikante Veränderung der Beschäftigung festgestellt werden, weder ein Beschäftigungsabbau noch Beschäftigungsaufbau. In den Daten finden sich jedoch Anhaltspunkte einer Veränderung in der Zusammensetzung der Beschäftigung nach Qualifikation. Der Anteil Arbeitnehmende ohne Qualifikationen ist mit der Einführung des Mindestlohns angestiegen. Unverändert blieben die Preise für Getränke und Speisen in den Restaurants.

4. Mindestlohn-Regelungen

4.1 Mindestlohnregelungen auf Bundes- und Kantonsebene

Auf Bundesebene wurde eine Volksinitiative zur Einführung eines Mindestlohns im Jahr 2014 deutlich mit 76 Prozent Nein-Stimmen abgelehnt.

Kantonale Mindestlöhne existieren in den Kantonen Neuenburg, Jura, Tessin und Genf. In Basel-Stadt steht die Einführung bevor. Der Kanton Zürich ist der erste Kanton, in dem entsprechende Initiativen auf kommunaler Ebene in den Städten Zürich, Winterthur und Kloten eingereicht wurden.

Der Kanton Neuenburg hat seit 2011 einen Mindestlohn in seiner Verfassung verankert. Umgesetzt werden konnte der Mindestlohn aber erst im Jahr 2017, da gegen das Umsetzungsgesetz Rechtsmittel ergriffen worden waren.

Im Kanton Jura ist seit 1977 in der Verfassung verankert, dass jede und jeder Arbeitnehmende das Recht auf einen existenzsichernden Lohn habe. Die Umsetzung erfolgte nach einer Volksinitiative (im Jahr 2012 angenommen) und Rechtsverfahren per 1. Februar 2018.

Im Tessin wurde 2015 über eine Volksinitiative in der Kantonsverfassung verankert, dass «jede Person Anspruch auf einen Mindestlohn hat, der ihr ein würdiges Dasein sichert» (Art. 13 Abs. 3 Kantonsverfassung Tessin).

Im Kanton Genf war die Volksinitiative «23 frs, c'est un minimum» in der Abstimmung vom September 2020 erfolgreich. Der Mindestlohn wurde im November 2020 eingeführt.

In Basel-Stadt haben die Stimmberechtigten am 13. Juni 2021 dem Gegenvorschlag der Regierung zur kantonalen Mindestlohninitiative zugestimmt, die Einführung steht noch bevor. Die Initiative sah einen Mindestlohn von 23 Franken vor, der Gegenvorschlag 21 Franken.

In den Kantonen Bern, St. Gallen, Freiburg, Thurgau und Wallis scheiterten entsprechende Vorstösse. Im Kanton Waadt ist aktuell eine Motion (Buclin et al. 2020) für einen Mindestlohn von 23 Franken hängig.

4.2 Mindestlohn-Regelungen im Kanton Zürich

Der Kanton Zürich kennt keinen Mindestlohn.

Die erste Abstimmung über einen kommunalen Mindestlohn fand am 28. November 2021 in Kloten statt. Stadt- und Gemeinderat empfahlen die Volksinitiative «Ein Lohn zum Leben» zur Ablehnung. Eine knappe Mehrheit der Stimmberechtigten (52 Prozent) folgte der Empfehlung.

In Winterthur hat der Stadtrat der Initiative «Ein Lohn zum Leben» am 2. März 2022 einen Gegenvorschlag gegenübergestellt. Der Abstimmungstermin ist noch nicht bekannt.



11/20

4.3 Kantonale Mindestlöhne im Vergleich

Die nachfolgende Tabelle zeigt die betragsmässige Höhe der in verschiedenen Kantonen verankerten Mindestlöhne in Franken.

Ort	Zürich	BS	GE	TI	JU	NE
Mindestlohn pro Stunde bei Einführung	23.00	21.00	23.00	18.75–19.25*	20.00	20.00
Mindestlohn pro Stunde per 1.1.2022			23.27	19.00–19.50	20.00	20.08
Inkrafttreten (Übergangsfrist)			11.2020	01.2021 (12.2021)	02.2018 (02.2020)	08.2017

5. Ablehnung der Volksinitiative

Der Stadtrat kommt in seiner Gesamtbeurteilung zum Schluss, dass die Initiative abzulehnen ist, da die für die Kontrolle vorgesehene Stelle, eine tripartite Kommission, nicht wie im Initiativtext vorformuliert, in einer Verordnung verankert werden kann und die Initiative entsprechend nicht rechtskonform umsetzbar ist. Ausserdem wird im Gegenvorschlag die sozialpolitische Ausrichtung der Vorlage verstärkt.

6. Gegenvorschlag des Stadtrats

Der Gegenvorschlag des Stadtrats nimmt die Anliegen der Initiantinnen und Initianten substantiell auf und ist mit übergeordnetem Recht vereinbar. Im Unterschied zur Volksinitiative schlägt der Stadtrat eine rechtskonforme Regelung der Kontrollen vor und stärkt ausserdem über Anpassungen bei den Ausnahmen vom Mindestlohn die sozialpolitische Ausrichtung der Vorlage.

6.1 Erarbeitung Gegenvorschlag: Gespräche mit Wirtschaft und Arbeitgebenden sowie Gewerkschaftsbund

Im Rahmen der Erarbeitung des Gegenvorschlags wurden Gespräche mit Vertreterinnen und Vertretern der Wirtschaft und der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber in der Stadt Zürich⁵ sowie dem Gewerkschaftsbund geführt. Die Vertreterinnen und Vertreter der Wirtschaft und Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber äusserten sich einstimmig kritisch gegenüber einem Mindestlohn. Die Lohnfestsetzung sei Aufgabe der Sozialpartnerschaft. Im Minimum müssten daher die Gesamtarbeitsverträge (GAV) von Mindestlöhnen ausgeschlossen werden. GAV seien ein Gesamtpaket und würden weitere Vereinbarungen enthalten wie z. B. Lohnanstieg, Weiterbildung, 13. Monatslohn, Arbeitnehmerschutz, Lohnfortzahlung bei Krankheit. Ein Mindestlohn könnte diese Errungenschaften gefährden. Ausserdem wurde eingebracht, dass Personen bis 25 Jahre ohne Berufslehreabschluss mindestens auf Stufe EFZ (Lehrabschluss mit Eidgenössischem Fähigkeitszeugnis) nicht dem Mindestlohn unterstellt werden sollten.

⁵ Arbeitgeber Zürich VZH, Gastro Zürich-City, Zürcher Hoteliers, City Vereinigung Zürich, Gewerbeverband, Allpura Sektion Zürich



12/20

Für die Gewerkschaften ist es gemäss dem Gespräch mit dem SD ein zentrales Anliegen, dass die GAV den Mindestlohn nicht unterlaufen.

6.2 Höhe des Mindestlohns

Das Bundesgericht hat in seinem Urteil zum Mindestlohn in Neuenburg im Jahr 2017 (BGE 143 I 403) festgehalten, dass Mindestlöhne relativ tief sein müssen, nahe bei den Leistungen der Sozialversicherungen.

Die Berechnung basierend auf den Ergänzungsleistungen zur AHV/IV führt für die Stadt Zürich für das Jahr 2021 zu einem Mindestlohn von zwischen Fr. 22.20 und Fr. 26.50, je nachdem ob kantonale Beihilfen und Gemeindegzuschüsse miteinberechnet werden (vgl. Tabelle unten). Der im Gegenvorschlag (und auch bereits in der Volksinitiative) vorgesehene Mindestlohn von 23 Franken pro Stunde liegt innerhalb dieser Bandbreite. Der Mindestlohn liegt ausserdem bei einem moderaten Wert von 51 Prozent des Medianlohns in der Stadt Zürich von 7832 Franken und deutlich unter der Tieflohnschwelle von 4359 Franken (2/3 des nationalen Medianlohns).

Tabelle: Berechnung Mindestlohn Stadt Zürich (Basisjahr 2021)⁶ in Franken

	Modell ohne Gemeindegzuschüsse (GZ)	Modell mit GZ	Modell mit kt. Beihilfen und GZ
Allg. Lebensbedarf Ergänzungsleistungen	19 610	19 610+3 900	19 610+2 420+3 900
Mietzinsrichtwert	16 440	16 440+1 560	16 440+1 560
Krankenkassenprämie	6 252	6 252	6 252
Nettolohn Basis Ergänzungsleistungen AHV/IV	42 302	47 762	50 182
AHV/IV/EO, ALV, NBU	3 695	4 198	4 422
Pensionskasse	2 050	2 634	2 893
Total Sozialabgaben	5 744	6 833	7 315
Bruttolohn	48 046	54 595	57 497
Bruttostundenlohn	22.20	25.20	26.50

Im Initiativtext sind Ferien- und Feiertagszuschläge noch nicht im vorgesehenen Mindestlohn eingerechnet. Da nichts Weiteres erwähnt ist zur Höhe der Ferien- und Feiertagszuschläge, gelten hier die gesetzlichen Zuschläge. Gemäss Obligationenrecht besteht ein zwingender Ferienanspruch von vier Wochen. Bei Arbeitnehmenden im Stundenlohn entspricht dies einem Zuschlag von 8,33 Prozent auf dem Stundenlohn. Bei den Feiertagen besteht nur für den 1. August die gesetzliche Verpflichtung, diesen als Feiertag bei Angestellten im Stundenlohn zu entschädigen (Zuschlag von 0,39 Prozent). Ein 13. Monatslohn ist freiwillig und gemäss Initiativtext nicht vorgesehen. Insgesamt beläuft sich der Stundenlohn beim vorgesehenen Mindestlohn damit auf 23 Franken (Basis) + 2 Franken (Zuschläge Ferien- und Feiertag) = 25 Franken pro Stunde.

⁶ Berechnungsgrundlagen: Basisjahr 2021, Allgemeiner Lebensbedarf gemäss Ergänzungsleistungen, Mietzins für Region 1 gemäss EL, Krankenkassenprämie gemäss regionale Durchschnittsprämie, Region 1, Gemeindegzuschüsse Lebensbedarf und Wohnen Stadt Zürich, kantonale Beihilfe Lebensbedarf Kanton Zürich; Sozialabgaben gemäss gesetzlichen Vorgaben: AHV/IV/EO: 5,3%; ALV 1,1%, NBU 1,3% (Durchschnittsprämie gemäss Sammelstelle für die Statistik der Unfallversicherung); Pensionskasse / BVG: Koordinationsabzug CHF 25 095.00, 8.93% Arbeitnehmerbeitrag (Durchschnittlicher Beitrag gem. Berechnungen RR Kt. Basel)



13/20

Werden Löhne in Arbeitsverträgen mit dem vorgesehenen Mindestlohn verglichen, müssen allfällige höhere Ferien- und Feiertagszuschläge und ein allfälliger 13. Monatslohn ebenfalls berücksichtigt bzw. dazu gerechnet werden.

In der Stadt Zürich sind gemäss den Daten der Lohnstrukturerhebung 2018⁷ rund 385 000 Erwerbstätige beschäftigt (einschliesslich Zupendlerinnen und -pendler). Davon verdienen rund 16 800 Erwerbstätige (4 Prozent des Totals) einen Lohn von weniger als 23 Franken pro Stunde (standardisierter Bruttomonatslohn von 3987 Franken, Berechnung und Zulagen vgl. Fussnote). Die meisten Betroffenen arbeiten in den folgenden Branchen: Gebäudetreue und Gartenbau, Gastronomie und Detailhandel.

6.3 Geltungsbereich: Ausnahmen vom Mindestlohn

In der Initiative werden bestimmte Personengruppen vom Mindestlohn ausgenommen, namentlich Praktikantinnen und Praktikanten, Lernende, unter 18-Jährige und Familienmitglieder in Familienbetrieben. Der Gegenvorschlag geht über diese Ausnahmen hinaus, um die sozialpolitische Ausrichtung der Vorlage zu stärken. Der Mindestlohn darf nicht dazu führen, dass Fehlanreize entstehen. Es soll verhindert werden, dass die Berufsbildung oder die berufliche und soziale Integration insbesondere junger Menschen vernachlässigt wird. So sind im Gegenvorschlag auch Personen vom Mindestlohn ausgenommen, die an Programmen der beruflichen und sozialen Integration teilnehmen. Zudem werden Personen, die jünger als 25 Jahre sind und über keinen anerkannten Berufsabschluss auf Stufe EFZ verfügen, vom Mindestlohn ausgenommen. Damit soll verhindert werden, dass Aushilfsjobs durch einen Mindestlohn für junge Erwachsene attraktiver werden könnten als eine Berufsausbildung.

6.4 Mindestlöhne und Gesamtarbeitsverträge

Der Mindestlohn gilt für alle Arbeitsverhältnisse gleichermaßen, auch für Angestellte aus Bereichen, in denen GAV gelten, wie auch für hauswirtschaftliche Arbeitnehmende mit Normalarbeitsvertrag. Die Mindestlöhne der GAV liegen grösstenteils über dem vorgesehenen Mindestlohn, aber nicht ausnahmslos. In verschiedenen GAV sind Löhne für Ungelernte und teilweise auch Mitarbeitende mit EBA (Eidgenössisches Berufsattest nach zweijähriger Lehre) enthalten, die auch unter Einbezug aller Ferien- und Feiertagszuschläge sowie dem 13. Monatslohn unter 25 Franken pro Stunde und damit unter dem vorgesehenen Mindestlohn einschliesslich gesetzlicher Zuschläge liegen. Deutlicher unter dem vorgesehenen Mindestlohn liegen die tiefsten Löhne gemäss Normalarbeitsvertrag für hauswirtschaftliche Arbeitnehmende. Löhne unter dem vorgesehenen Mindestlohn müssten auf das Niveau des Mindestlohns angehoben werden (vgl. Beispiele Tabelle).

⁷ Die schweizerische Lohnstrukturerhebung (LSE) ist eine repräsentative Befragung zu den Löhnen in Unternehmen des zweiten und dritten Sektors. Um zwischen Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigten vergleichen zu können, werden die erhobenen Beträge auf standardisierte Monatslöhne umgerechnet, das heisst auf eine einheitliche Arbeitszeit von 4 1/3 Wochen zu 40 Stunden. Dabei setzt sich der monatliche Bruttolohn aus folgenden Lohnkomponenten zusammen: Bruttoeinkommen des Monats Oktober (inkl. Sozialabgaben der Arbeitnehmenden, Zulagen für Schicht-, Sonntags- und Nachtarbeit, 1/12 des 13. Monatslohns und 1/12 der jährlichen Sonderzahlungen (Boni)). Bei einem Monatslohn werden Ferien und Feiertage nicht in die Berechnung des standardisierten Bruttomonatslohns einbezogen. Beim Stundenlohn sind jedoch die Ferienzulagen enthalten (wenn der Arbeitnehmer keinen Anspruch auf Ferientage hat).



Tabelle: Beispiele Stundenlöhne in Franken verschiedener Lohnstufen in GAV/NAV

GAV/NAV	Berufskategorie	Stundenlohn inkl. Zuschläge
Gastgewerbe (L-GAV)	Ohne Berufsausbildung	23.40
Gastgewerbe (L-GAV)	EBA	25.50
Gastgewerbe (L-GAV)	EFZ	28.20
Reinigungsbranche Deutschschweiz	Unterhaltsreiniger I	23.30
	Unterhaltsreiniger II	24.00
	EBA	26.60
	EFZ	29.90
Normalarbeitsvertrag	Ungelernt	20.90

6.5 Kontrollen und Einbezug Sozialpartner

Der Initiativtext sieht vor, dass die Einhaltung des Mindestlohnes durch eine tripartite Kommission kontrolliert wird, die in einer Verordnung verankert wird. Der Gegenvorschlag verzichtet auf die Schaffung einer unterstellten tripartiten Kommission, da dies auf Verordnungsstufe nicht zulässig ist. Der Stadtrat bezeichnet stattdessen eine für die Durchsetzung des Mindestlohns und die eigentliche Kontrolltätigkeit 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.

Die Sozialpartner werden in einer beratenden tripartiten Kommission miteinbezogen. Damit wird sichergestellt, dass sich die Entscheide der zuständigen städtischen Stelle auf eine fachkundige Expertise abstützen.

7. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

A. Allgemeine Bestimmungen

Zweck	<p>Art. 1 ¹ Der Mindestlohn trägt zur Verbesserung der Lebensbedingungen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern bei.</p> <p>² Er ermöglicht, dass die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer:</p> <p>a. ihren Lebensunterhalt zu angemessenen Bedingungen durch ihre Erwerbsarbeit bestreiten können;</p> <p>b. vor Armut trotz Erwerbsarbeit geschützt sind.</p> <p>³ Zu diesem Zweck legt die Verordnung einen Mindestlohn fest.</p>
-------	--

Der Zweck der Verordnung ist die Verbesserung der Lebensbedingungen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Stadt Zürich.

Rund 16 800 der Arbeitnehmenden in der Stadt (4 Prozent des Totals) sind von einem Lohn unter dem Mindestlohn betroffen. Ihr Einkommen kann durch einen Mindestlohn auf ein existenzsicherndes Niveau erhöht werden. In Übereinstimmung mit Art. 111 Kantonsverfassung (LS 101) bezweckt die Vorlage die Bekämpfung von Armut.

B. Sozialpartnerschaft

Sozialpartnerschaft	<p>Art. 2 Der Stadtrat bezieht die Sozialpartner bei seinen Entscheiden zur Umsetzung des Mindestlohns angemessen ein.</p>
---------------------	--

Mit Art. 2 wird festgelegt, dass der Stadtrat die Sozialpartner bei seinen Entscheiden bei der Umsetzung des Mindestlohns miteinbezieht. Er schafft dazu eine beratende tripartite



15/20

Kommission (TriPaKo), die aus Vertretenden der Stadt, Verbänden von Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern, Gewerkschaften und weiteren Verbänden von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern bestehen soll.

C. Geltungsbereich

Geltungsbe- reich	<p>Art. 3 ¹ Der Mindestlohn gilt für alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die ihre Arbeit immer oder grösstenteils auf dem Gebiet der Stadt Zürich verrichten.</p> <p>² Ausgenommen vom Mindestlohn sind Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die:</p> <ul style="list-style-type: none">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 Fähigkeitszeugnis (EFZ) nachweisen können; oderf. dem kantonalen oder Bundes-Personalrecht unterstehen. <p>³ Der Stadtrat kann weitere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vom Mindestlohn ausnehmen; dabei ist dem Zweck des Mindestlohns Rechnung zu tragen.</p>
----------------------	---

Zu Abs. 1: Massgebend für den Geltungsbereich ist der Ort der Tätigkeit, nicht der Sitz des Unternehmens. Der Mindestlohn gilt für alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die ihre Arbeit immer oder grösstenteils auf dem Gebiet der Stadt Zürich verrichten. Unternehmen mit Sitz in Zürich haben damit keinen Standortnachteil gegenüber Firmen von ausserhalb. Der Mindestlohn gilt hingegen nicht für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die nur ausnahmsweise in der Stadt Zürich arbeiten oder bei der Ausübung ihrer Arbeit das Stadtgebiet passieren.

Zu Abs. 2: Mit dem Mindestlohn sollen sozialpolitische Ziele erreicht werden, ohne dass die Berufsbildung oder die berufliche und soziale Integration vernachlässigt werden. Abs. 2 sieht deshalb entsprechende Ausnahmen vor.

Der Mindestlohn soll insbesondere keine Fehlanreize gegenüber der Berufsbildung junger Menschen schaffen. In lit. a und lit. b werden deshalb Arbeitnehmende in auf maximal zwölf Monate befristeten Praktika mit Ausbildungscharakter bzw. Lernende in anerkannten Lehrbetrieben vom Mindestlohn ausgeschlossen. In lit. e des Gegenvorschlags werden zudem Personen, die jünger als 25 Jahre sind und über keinen anerkannten Berufsabschluss auf Stufe EFZ verfügen vom Mindestlohn ausgenommen. Damit soll verhindert werden, dass Aushilfejobs durch einen Mindestlohn für junge Erwachsene attraktiver werden könnten als eine Berufsausbildung.

In lit. d werden berufliche und soziale Integrationsprogramme vom Mindestlohn ausgenommen. Diese Integrationsprogramme sind ein zentrales Instrument zur (Re-)integration von arbeitsmarktnahen Personen in den ersten Arbeitsmarkt bzw. zur Förderung der sozialen Teilhabe von arbeitsmarktfremden Personen. Sie werden vom Staat ganz oder teilweise finanziert und zählen nicht zum ersten Arbeitsmarkt.

In lit. c werden schliesslich Familienmitglieder in Familienbetrieben analog des Arbeitsgesetzes vom Mindestlohn ausgenommen.

Zu Abs. 3: Der Stadtrat soll weitere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vom Mindestlohn ausnehmen können, wobei der Zweck dieser Verordnung zu beachten ist.



16/20

D. Höhe des Mindestlohns und Erhöhung

Höhe des Mindestlohns a. Betrag	Art. 4 ¹ Der Mindestlohn beträgt brutto 23 Franken pro Stunde. ² Unter Lohn ist der massgebende Lohn im Sinne des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG) zu verstehen. ³ Ferien- und Feiertagsentschädigungen sind nicht einberechnet.
------------------------------------	--

Der Mindestlohn soll über dem Existenzminimum liegen. Die Berechnung erfolgt auf der Basis der Ergänzungsleistungen.

Auf Stundenlöhnen ist ein Zuschlag für die Ferienentschädigung zu bezahlen. Gemäss Art. 329a Obligationenrecht besteht ein zwingender Ferienanspruch von vier Wochen pro Dienstjahr. Dieser ist auch auf dem Mindestlohn zu entrichten.

b. Erhöhung	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 Jahresteuierung gemäss dem Landesindex der Konsumentenpreise und der Nominallohnentwicklung; und b. sobald die kumulierte Indexveränderung mehr als 2,5 Prozent beträgt. ² Basis des Indexes ist der geltende Indexstand im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Verordnung.
-------------	---

Die Erhöhung des Mindestlohns an die Teuerung erfolgt auf der Basis des Mischindexes, der in Praxis auch für die Angleichung der Ergänzungsleistungen verwendet wird.

E. Verfahren

Kontrolle	Art. 6 ¹ Die Durchsetzung des Mindestlohns auf dem Gebiet der Stadt Zürich wird durch die vom Stadtrat bezeichnete Stelle kontrolliert. ² Der Stadtrat kann die Kontrolle vertraglich an Dritte übertragen. 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.
-----------	---

Der Stadtrat bezeichnet eine für die eigentliche Kontrolltätigkeit verantwortliche städtische Stelle und kann diese Kontrolle (oder Teile davon) vertraglich an Dritte übertragen. Mit dieser Bestimmung wird ermöglicht, die Kontrolle an eine externe Stelle zu übertragen, die bereits über Know-how und Erfahrung bei Arbeitsmarktkontrollen verfügt.

Kontrollen sollen unangemeldet vor Ort möglich sein. Die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber müssen alle Unterlagen zur Verfügung stellen, die für die Kontrolle nötig sind.

Feststellung Verstösse	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.
------------------------	--

Die Kontrollstelle muss den beschuldigten Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern das rechtliche Gehör gewähren und sie über die Anzeigerstattung, welche mittels schriftlichem Bericht beim Stadtrichteramt erfolgt, informieren.

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.
--------	---

Die Kosten für die Kontrollen werden den fehlbaren Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern auferlegt. Die übrigen Kosten trägt die Stadt.



17/20

Berichterstat- tung	Art. 9 Die Kontrollstelle erstattet dem Stadtrat jährlich Bericht über die Kontrolltätigkeit.
------------------------	---

Damit die Einhaltung der Verordnung und die Tätigkeit der Kontrollstelle verfolgt werden kann, ist dem Stadtrat jährlich ein Bericht vorzulegen.

Bussen	Art. 10 ¹ Wer gegen diese Verordnung oder ausführende Verfügungen und Bestimmungen verstösst, wird mit Busse bestraft. ² Versuch und Gehilfenschaft sind strafbar. ³ Juristische Personen, Kollektiv- und Kommanditgesellschaften sowie Inhabende von Einzelunternehmen haften solidarisch für Bussen und Kosten, die ihren Organen oder Hilfspersonen auferlegt werden. ⁴ Ihnen stehen im Verfahren die gleichen Rechte wie den Beschuldigten zu.
Verwaltungs- rechtliche Sanktionen	Art. 11 Schwerwiegende und wiederholte Verstösse führen zum Ausschluss von der Teilnahme an öffentlichen Ausschreibungen für die Dauer zwischen einem und fünf Jahren.

Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, die den Mindestlohn nicht einhalten, sollen mittels Bussen oder verwaltungsrechtlichen Sanktionen sanktioniert werden. Für die Aussprache und Ausstellung der Bussen ist das Stadtrichteramt zuständig. Die maximale Strafbefugnis von Gemeinden beläuft sich dabei gemäss § 89 Abs. 3 Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess (LS 211.1) auf höchstens 500 Franken. Verwaltungsrechtliche Sanktionen, wie der Ausschluss von Submissionsverfahren, werden durch den Stadtrat mittels Beschluss festgelegt.

F. Schlussbestimmungen

Inkrafttreten	Art. 12 Der Stadtrat setzt diese Verordnung in Kraft.
---------------	---

Mit dem Inkraftsetzungsentscheid wird der Stadtrat den Arbeitgebenden für die Umsetzung der nötigen Anpassungen eine angemessene Übergangsfrist einräumen.

8. Finanzielle Auswirkungen

Die Kontrolle des Mindestlohns und die Sanktion von Verstössen wird in der Stadt zu Mehrkosten führen. Wie hoch diese sein werden, wird von der Kontrollintensität abhängen, die durch den Stadtrat bei der Annahme der Initiative oder des Gegenvorschlags festzulegen ist. Als Richtwert gilt, dass die Kontrolle eines Unternehmens vor Ort einschliesslich nachgelagerter Überprüfungsarbeiten (ergänzende Unterlagen, Lohnüberprüfung, Berichterstattung) einen Aufwand von ungefähr einem Arbeitstag verursacht. Den Kontrollkosten werden zumindest teilweise auch Einnahmen gegenüberstehen, da fehlbaren Arbeitgebenden die Kontrollkosten auferlegt werden können und diese zudem Bussen bezahlen müssen.

9. Datenschutz

Der vorliegende Verordnungsentwurf wurde mit der Datenschutzstelle der Stadt Zürich besprochen. Dabei sind deren inhaltlichen Vorschläge aufgenommen und eingearbeitet worden.

10. Regulierungsfolgenabschätzung (RFA)

Der mit Beschluss des Stadtrats zur Verordnung über die Verbesserung der Rahmenbedingungen für KMU (STRB Nr. 1490/2012, AS 930.100) erlassene Leitfaden für die Durchführung der Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) und für die Prüfung von Erlassen des geltenden Rechts sieht eine RFA vor für Erlasse, die eine Belastung von KMU nach sich ziehen



18/20

könnten. Die Einführung eines Mindestlohns betrifft alle Unternehmen, also auch KMU, und führt auch zu neuen Handlungspflichten. Daher ist eine RFA erforderlich.

10.1 Auswirkungen

Die Einführung eines Mindestlohns ergibt eine Betroffenheit von Unternehmen in Branchen, in denen bisher Löhne unterhalb des Mindestlohns ausgerichtet werden. Entsprechend kann festgehalten werden, dass die Einführung eines Mindestlohns eine Erhöhung der Lohnkosten in diesen Unternehmen zur Folge haben kann. Die daraus resultierenden Auswirkungen auf die Arbeitsplatzentwicklung oder Wettbewerbsfähigkeit sind schwierig abzuschätzen.

Die Wirkung von Mindestlöhnen auf die Unternehmen und Beschäftigung gehört zu den umstrittenen Themen im Bereich der Arbeitsmarktökonomie. In der dominierenden, neoklassischen Vorstellung des Arbeitsmarkts herrschen auf den Arbeitsmärkten perfekte Wettbewerbsbedingungen und vollständige Information. Die ausbezahlten Marktlöhne entsprechen der Grenzproduktivität der Arbeitnehmenden, vereinfacht ausgedrückt dem Wert ihrer Arbeit. Ein Mindestlohn, der über diesem Gleichgewichtslohn liegt, führt dazu, dass die Nachfrage nach Arbeitskräften sinkt und entsprechend die Beschäftigung zurückgeht. Der obligatorische Minimallohn liegt über dem Wert der angebotenen Arbeit.

Daneben sind alternative Erklärungsmodelle entstanden. Sie gehen von imperfekten Wettbewerbsbedingungen aus. Arbeitnehmende sind in diesem Modell nicht völlig mobil und auch nicht perfekt informiert. Dies verleiht Arbeitgebenden eine gewisse Marktmacht (sogenannte Monopson-Stellung). Sie können Löhne festsetzen, die unter dem Gleichgewichtslohn liegen, ohne dass sie die Arbeitnehmenden innert kurzer Zeit verlieren. Die Marktmacht kann dabei von einer tiefen geographischen Mobilität der Arbeitnehmenden herühren, von fehlenden Informationen (z. B. aufgrund eines tiefen Organisationsgrads der Branchen) oder anderen Friktionen. Ein höherer Mindestlohn kann in einer solchen Situation einen Impuls zu mehr Beschäftigung geben.

Zahlreiche Studien befassen sich mit den empirischen Auswirkungen von Mindestlöhnen in verschiedenen Ländern, allen voran für die USA und Grossbritannien. Unbestritten ist, dass die Mindestlöhne zu einer Erhöhung der Tiefelöhne führen. Umstrittener sind die Auswirkungen von Mindestlöhnen auf die Beschäftigung, die in der Theorie wie oben beschrieben negativ, neutral oder positiv sein können. Ein grosser Teil der empirischen Forschung kommt zum Schluss, dass moderate Mindestlöhne keine oder nur eine sehr geringe Auswirkungen auf die Beschäftigung haben⁸. Die British Low Pay Commission stellt auf der Grundlage von 15 Jahren Forschung fest, dass der nationale Mindestlohn «zu überdurchschnittlichen Lohnerhöhungen für die Niedrigstbezahlten geführt hat, ohne dass es Hinweise auf negative Auswirkungen auf Beschäftigung oder Wirtschaft gibt»⁹. Einige Studien aus den USA stellen signifikante negative Auswirkungen von Mindestlöhnen auf die Beschäftigung fest¹⁰.

⁸ A. Dube, (2020). *Impact of minimum wages: review of the international evidence*, NBER

⁹ Low Pay Commission (2015). *National Minimum Wage. Low Pay Commission Report 2015*. London

¹⁰ Z. B. J. Meer und J. West (2016). *Effects of the Minimum Wage on Employment Dynamics*, *Journal of Human Resources*



19/20

10.2 Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns

Aus wohlfahrtsökonomischer Sicht ist staatliches Handeln notwendig, wenn ein Marktversagen vorliegt, z. B. aufgrund von negativen Externalitäten, unvollständiger Information oder Marktmacht durch Monopole, Kartelle oder dominante Marktposition. Wie im vorangehenden Abschnitt beschrieben können Löhne von Arbeitnehmenden zu tief sein, wenn Arbeitgebende über eine zu grosse Marktmacht verfügen. Das Marktversagen führt in dem Fall, dass der Produktionsfaktor Arbeit nicht effizient eingesetzt wird, zu Wohlfahrtsverlusten. Ein Mindestlohn kann das Marktversagen korrigieren und ist daher aus ökonomischer Sicht gerechtfertigt. Die Korrektur des Marktversagens ist aber nicht nur aus ökonomischer Sicht notwendig, sondern auch aus Gerechtigkeitsüberlegungen zwingend. Die Einführung eines Mindestlohns, welcher «zum Leben reicht» ist im öffentlichen Interesse.

10.3 Alternative Regelungen

Alternative Handlungsvarianten, mit denen erreicht werden könnte, dass «Löhne zum Leben» effektiv erzielt werden könnten, sind nicht erkennbar. Zwar haben die Sozialpartner in einem beachtlichen Teil der Branchen die bisherige Freiwilligkeit genutzt und Mindestlöhne vereinbart, leider gibt es aber nach wie vor Branchen und Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, die Löhne unter dem angedachten und zum Leben reichenden Mindestlohn bezahlen.

10.4 Zweckmässigkeit im Vollzug

Diejenigen Arbeitgebenden, die aktuell Löhne unter dem angedachten Mindestlohn bezahlen, haben den Aufwand, diese Löhne einmalig anzupassen.

Der Vollzug erfolgt mittels Kontrollen. Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber müssen die für die Kontrolle der Einhaltung des Mindestlohns erforderlichen Unterlagen der Kontrollstelle zur Verfügung stellen. Da nur Stichproben erfolgen und nicht jedes Jahr alle Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber kontrolliert werden, entsteht diesbezüglich nur Aufwand für diejenigen Betriebe, die effektiv kontrolliert werden. Da die für die Kontrolle erforderlichen Unterlagen bereits heute bei den Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern vorhanden sind, besteht der Aufwand einzig in der Zurverfügungstellung der Unterlagen.

Entsprechend entsteht im Vollzug ein zweckmässiger Aufwand, der den Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern zuzumuten ist.

11. Zuständigkeit

Ist eine Initiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs – wie dies vorliegend der Fall ist – zustande gekommen, beschliesst der Stadtrat innert sechs Monaten seit der Einreichung über ihre Gültigkeit (§ 155 i. V. m. § 130 Abs. 1 GPR). Hält der Stadtrat die Initiative demgegenüber für wenigstens teilweise gültig, erstattet er dem Gemeinderat innert neun Monaten nach Einreichung der Initiative Bericht und Antrag über deren Gültigkeit und Inhalt (§ 130 Abs. 3 GPR). Beabsichtigt der Stadtrat, dem Gemeinderat einen Gegenvorschlag zu unterbreiten, so beträgt die Frist für Bericht und Antrag 16 Monate nach Einreichung der Initiative (§ 130 Abs. 4 GPR). Die Unterbreitung eines Gegenvorschlags ist gemäss § 130 Abs. 1 GPR zusammen mit dem Beschluss über die Gültigkeit zu beschliessen. Stimmt der Gemeinderat der Initiative zu und beschliesst einen Gegenvorschlag, findet gemäss § 131 Abs. 2 GPR eine Volksabstimmung über beide Vorlagen statt. Lehnt der Gemeinderat gemäss § 131 Abs. 3 GPR die Initiative mit oder ohne Gegenvorschlag ab, findet eine Volksabstimmung statt. Beschliesst der Gemeinderat den Gegenvorschlag und wird



20/20

die Initiative rechtzeitig zurückgezogen, gilt der Gegenvorschlag als Beschluss des Gemeinderats, der dem fakultativen Referendum untersteht (§ 155 i. V. m. § 138 d Abs. 2 GPR).

Dem Gemeinderat wird beantragt:

A. In eigener Kompetenz unter Ausschluss des Referendums:

Folgende Bestimmungen der Volksinitiative «Ein Lohn zum Leben» werden als ungültig erklärt:

Art. 3 Geltungsbereich:

³ Der Stadtrat kann auf Gesuch der tripartiten Kommission «Mindestlohn» weitere Ausnahmen erlassen, insbesondere um die Integration in den Arbeitsmarkt zu erleichtern. Dabei ist der Zielsetzung des Mindestlohnes gemäss Art. 2 dieser Verordnung Rechnung zu tragen.

Art. 5 Kontrolle:

¹ Der Stadtrat ernennt eine tripartite Kommission «Mindestlohn». Diese Kommission setzt sich gleichmässig aus Vertretern und Vertreterinnen der Stadt, der Verbände der Arbeitgeber und Arbeitgeberinnen und den Gewerkschaften sowie weiteren Verbänden der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen zusammen. Diese Kommission hat den Auftrag, die Durchsetzung des Mindestlohnes auf dem Gebiet der Stadt Zürich wirksam zu kontrollieren. Die Kommission kann diese Kontrolle Dritten übertragen.

Im Übrigen ist die Initiative gültig.

B. Zuhanden der Stimmberechtigten:

- 1. Die Volksinitiative «Ein Lohn zum Leben» vom 10. November 2020 wird abgelehnt.**
- 2. Als Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Ein Lohn zum Leben» vom 10. November 2020 wird die Vorlage gemäss Beilage (datiert vom 15. Juni 2022) beschlossen.**

Die Berichterstattung im Gemeinderat ist dem Vorsteher des Sozialdepartements übertragen.

Im Namen des Stadtrats

Die Stadtpräsidentin
Corine Mauch

Die Stadtschreiberin
Dr. Claudia Cucho-Curti



Beilage zu GR Nr. 2022/246

15. Juni 2022

Verordnung über den Mindestlohn

vom...

Der Gemeinderat,

gestützt auf Art. 54 GO¹ und nach Einsichtnahme in die Weisung des Stadtrats vom 15. Juni 2022²,

beschliesst:

Art. 1 ¹ Der Mindestlohn trägt zur Verbesserung der Lebensbedingungen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bei.

Zweck

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.

Art. 2 Der Stadtrat bezieht die Sozialpartner bei seinen Entscheidungen zur Umsetzung des Mindestlohns angemessen ein.

Sozialpartnerschaft

Art. 3 ¹ Der Mindestlohn gilt für alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die ihre Arbeit immer oder grösstenteils auf dem Gebiet der Stadt verrichten.

Geltungsbereich

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)³ als Familienmitglieder in Familienbetrieben von den Bestimmungen des Arbeitsgesetzes ausgenommen sind;

¹ AS 101.100

² STRB Nr. 516 vom 15. Juni 2022.

³ vom 13. März 1964, SR 822.11.

- d. an Programmen der beruflichen und sozialen Integration teilnehmen;
- e. jünger als 25 Jahre sind und nicht mindestens einen Berufslehraabschluss auf Stufe Eidgenössisches Fähigkeitszeugnis (EFZ) nachweisen können; oder
- f. dem kantonalen oder Bundespersonalrecht unterstehen.

³ Der Stadtrat kann weitere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vom Mindestlohn ausnehmen; dabei ist dem Zweck des Mindestlohns Rechnung zu tragen.

Höhe des Mindestlohns
a. Betrag

Art. 4 ¹ Der Mindestlohn beträgt brutto 23 Franken pro Stunde.

² Unter Lohn ist der massgebende Lohn im Sinne des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG)⁴ zu verstehen.

³ Ferien- und Feiertagsentschädigungen sind nicht einberechnet.

b. Erhöhung

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 Jahresteu-
erung gemäss dem Landesindex der Konsumentenpreise und
der Nominallohnentwicklung; und
- b. sobald die kumulierte Indexveränderung mehr als 2,5 Prozent
beträgt.

³ Basis des Indexes ist der geltende Indexstand zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Verordnung.

Kontrolle

Art. 6 ¹ Die Durchsetzung des Mindestlohns auf dem Gebiet der Stadt wird durch die vom Stadtrat bezeichnete Stelle kontrolliert.

² Der Stadtrat kann die Kontrolle vertraglich an Dritte übertragen.

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.

⁴ vom 20. Dezember 1946, SR 831.10.

<p>Art. 7 ¹ Stellt die Kontrollstelle Verstöße fest, teilt sie diese den Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern sowie den betroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern mit.</p>	<p>Feststellung Verstöße</p>
<p>² Die Kontrollstelle fordert die Betroffenen zur schriftlichen Stellungnahme innert einer Frist von dreissig Tagen auf.</p>	
<p>³ Sie reicht ihren schriftlichen Bericht zusammen mit den notwendigen Unterlagen und Beweismitteln der zuständigen Strafverfolgungsbehörde ein.</p>	
<p>Art. 8 ¹ Die Stadt trägt die Kosten für die Kontrollen.</p>	<p>Kosten</p>
<p>² Sie kann die Kosten den fehlbaren Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern auferlegen, wenn bei den Kontrollen Verstöße gegen diese Verordnung festgestellt worden sind.</p>	
<p>Art. 9 Die Kontrollstelle erstattet dem Stadtrat jährlich Bericht über die Kontrolltätigkeit.</p>	<p>Berichterstattung</p>
<p>Art. 10 ¹ Wer gegen diese Verordnung oder ausführende Verfügungen und Bestimmungen verstösst, wird mit Busse bestraft.</p>	<p>Bussen</p>
<p>² Versuch und Gehilfenschaft sind strafbar.</p>	
<p>³ Juristische Personen, Kollektiv- und Kommanditgesellschaften sowie Inhabende von Einzelfirmen haften solidarisch für Bussen und Kosten, die ihren Organen oder Hilfspersonen auferlegt werden.</p>	
<p>⁴ Ihnen stehen im Verfahren die gleichen Rechte wie den Beschuldigten zu.</p>	
<p>Art. 11 Schwerwiegende und wiederholte Verstöße führen zum Ausschluss von der Teilnahme an öffentlichen Ausschreibungen für die Dauer zwischen einem Jahr und fünf Jahren.</p>	<p>Verwaltungsrechtliche Sanktionen</p>
<p>Art. 12 Der Stadtrat setzt diese Verordnung in Kraft.</p>	<p>Inkrafttreten</p>