



Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich

vom 21. April 2021

417.

Sozialdepartement, Volksinitiative «Ein Lohn zum Leben», Gültigkeit

IDG-Status: öffentlich

1. Ausgangslage

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 CHF 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.

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.»

Das Initiativkomitee begründet die Volksinitiative wie folgt:

«Tausende arbeiten in Zürich zu absoluten Tieflohnen, von denen sie nicht leben können. Das darf nicht sein! Von einem Lohn muss man leben können. Und zwar ohne Unterstützung und zusätzliche Zweitjobs. Deshalb fordern wir einen Mindestlohn. Einen Lohn zum Leben.»

Mit Stadtratsbeschluss (STRB) Nr. 1236/2020 hat der Stadtrat festgestellt, dass die Volksinitiative «Ein Lohn zum Leben» zustande gekommen ist. Der Vorsteher des Sozialdepartements 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 in- nert Frist zuhänden des Gemeinderats Bericht und Antrag über die Initiative zu erstatten.

2. Gültigkeit der Volksinitiative

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 Rechtsetzungsstufe. 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 Uhlmann, Prof. Dr. Beat Stalder sowie Martin Wilhelm ein Rechtsgutachten 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 Teilungültigkeit 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 Initianten umfassen und immer noch ein sinnvolles Ganzes bilden.

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.

2.2 Durchführbarkeit

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

2.3 Übereinstimmung mit übergeordnetem Recht

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 Fr. 23.– 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 Fr. 23.– 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.

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 working-

poor- 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, so dass 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.

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

2.3.3. Vereinbarkeit mit der Gemeindeordnung

Die Stadt Zürich besorgt die öffentlichen Angelegenheiten, die sie selbst zu ordnen befugt ist oder die ihr der Kanton übertragen hat (Art. 1 Abs. 2 Gemeindeordnung der Stadt Zürich, GO, AS 101.100 bzw. Art. 9 Abs. 1 der revidierten GO, voraussichtlich in Kraft ab 1. Januar 2022). Dazu gehören wie dargelegt die Aufgaben im Bereich der Sozialhilfe. Rechnet man den Mindestlohn zur sozialpolitischen Ursachenbekämpfung, ist die Stadt Zürich zur Einführung eines kommunalen Mindestlohnes befugt. Konflikte zu anderen Bestimmungen der Gemeindeordnung sind nicht ersichtlich.

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 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 selbständiges 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 Zürich 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 der Stadt Zürich, 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.

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.

e) 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.

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 2.1 und 2.2. Bezüglich der Übereinstimmung mit übergeordnetem Recht ist unter Verweis auf die Ausführungen unter Kapitel 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 (vgl. Kapitel 2.3.4. lit. a). 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 m. a. W. das wesentliche Anliegen der Initiative und ergeben immer noch ein sinnvolles Ganzes. Es ist daher ohne Weiteres anzunehmen, dass die Unterzeichnenden auch eine nur die gültigen Teile umfassende Initiative unterzeichnet hätten. Bei dieser Rechtslage wird der Stadtrat dem Gemeinderat zu gegebener Zeit beantragen, dass die Initiative für teilweise gültig erklärt wird i. S. v. § 147 Abs. 2 und § 128 Abs. 2 GPR sowie § 128 Abs. 1 GPR i. V. m. Art. 28 Abs. 1 und 2 KV. Die Ungültigkeit betrifft konkret Art. 5 Abs. 1 und 2 der Volksinitiative angesichts der dort geregelten hoheitlichen Tätigkeit. Dadurch werden Art. 5 Abs. 3–5 der Volksinitiative ihres Sinngehalts entleert und sind von der Ungültigkeit miterfasst. Ungültig ist sodann Art. 3 Abs. 3 der Volksinitiative bezüglich des dort enthaltenen Verweises auf die tripartite Kommission.

Da der Kern der Initiative die Bestimmungen über den Zweck, über den Geltungsbereich und über die Höhe des Mindestlohns darstellen (Art. 1–3 u. Art. 4 Abs. 1–3 VI Zürich), wäre die Initiative gemäss dem Gutachten grundsätzlich auch dann für teiltätig 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.

3. Gegenvorschlag

Mit der Feststellung der Gültigkeit hat der Stadtrat ebenfalls innert sechs Monaten seit Einreichung darüber zu beschliessen, ob er der Initiative einen Gegenvorschlag gegenüberstellen möchte (§ 130 Abs. 1 GPR).

Der Stadtrat sieht in der Einführung von Mindestlöhnen eine Möglichkeit zur Verhinderung von Erwerbsarmut und zur Senkung des Sozialhilferisikos in der Stadt Zürich. In Bezug auf die konkrete Ausgestaltung, die institutionelle Verankerung sowie einige Umsetzungsfragen, die im Gutachten erwähnt werden, gibt es jedoch noch Aspekte, die durch einen Gegenvorschlag zielführender berücksichtigt werden können als mit der vorliegenden Volksinitiative.

Der Stadtrat beauftragt daher den Vorsteher des Sozialdepartements mit der Ausarbeitung eines Gegenvorschlags.

4. Frist

Stellt der Stadtrat die Gültigkeit bzw. Teilgültigkeit der Volksinitiative fest und erarbeitet er einen Gegenvorschlag, hat er dem Gemeinderat innert 16 Monaten seit Einreichung der Volksinitiative, in diesem Fall bis am 9. März 2022, Bericht und Antrag vorzulegen (§ 130 Abs. 4 GPR).

Auf Antrag des Vorstehers des Sozialdepartements beschliesst der Stadtrat:

1. Es ist festzustellen, dass die am 10. November 2020 eingereichte Volksinitiative «Ein Lohn zum Leben» wenigstens teilweise gültig ist.
2. Der Vorsteher des Sozialdepartements wird beauftragt, dem Stadtrat zuhanden des Gemeinderats Bericht und Antrag mit Gegenvorschlag rechtzeitig vorzulegen, sodass das Geschäft bis am 9. März 2022 dem Gemeinderat unterbreitet werden kann.
3. Mitteilung unter Beilage an die Stadtpräsidentin, den Vorsteher des Sozialdepartements, die übrigen Mitglieder des Stadtrats, die Stadtschreiberin, den Rechtskonsulenten und die Parlamentsdienste des Gemeinderats.

Für getreuen Auszug
die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti