



ANTRAG GEMEINDERAT KLOTEN

· Beschluss

0.4.2 Initiativen

Initiative "Ein Lohn zum Leben"; Abschied zuhnden Urnenabstimmung

Mit Beschluss 272-2020 vom 15. Dezember 2020 hat der Stadtrat festgestellt, dass die Initiative "Ein Lohn zum Leben" mit der Einreichung der Unterschriftenlisten am 11. November 2020 zustande gekommen ist. Gemäss GPR § 130 beträgt die Frist für die Prüfung der Rechtmässigkeit der Initiative sechs Monate und dauert bis zum 11. Mai 2021.

Die Initiative wurde in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs eingereicht. Sie enthält folgenden Initiativtext (Antrag):

Es wird folgende Änderung der Gemeindeordnung erlassen:

I.

Art. 3a Sozialpolitischer Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer

¹ Die Stadt Kloten bezweckt die Verbesserung der Lebensbedingungen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Insbesondere schützt sie sie vor Armut trotz Erwerbstätigkeit.

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

Art. 3b Allgemeines

Um allen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern zu ermöglichen, ihren Lebensunterhalt zu angemessenen Bedingungen durch ihre Arbeit zu bestreiten, gilt in der ganzen Stadt Kloten ein Mindestlohn.

Art. 3c Geltungsbereich

¹ Der Mindestlohn gilt für alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, welche auf dem Gebiet der Stadt Kloten 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. 3b der Gemeindeordnung](#) Rechnung zu tragen.

Art. 3d 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.

⁴ Die Sozialpartner und Sozialpartnerinnen erhalten eine Frist von einem Jahr ab Inkrafttreten dieser Bestimmungen, um die Lohnbestimmungen der Gesamtarbeitsverträge an die Mindestlohnbestimmungen der Gemeindeordnung anzupassen.

Art. 3e 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 Kloten 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. 3f Bussen und Strafanzeigen

¹ 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.

² 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.

II.

Art. 1 Ausführungsbestimmungen

Der Stadtrat erlässt die nötigen Ausführungsbestimmungen zu diesen Bestimmungen.

Art. 2 Inkrafttreten

Der Stadtrat bestimmt das Inkrafttreten der geänderten Bestimmungen der Gemeindeordnung

Redaktionelle Korrekturen:

Gegenüber dem originalen Text der Initiative auf den Unterschriftenbogen sind im obigen Text (grün markiert) folgende redaktionellen Korrekturen vollzogen worden:

Artikel	Original	Korrigierte Version
Art. 3c, Abs 3	Dabei ist der Zielsetzung des Mindestlohnes gemäss Art. 2 dieser Verordnung Rechnung zu tragen.	Dabei ist der Zielsetzung des Mindestlohnes gemäss Art. 3b der Gemeindeordnung Rechnung zu tragen.
Text zwischen Art. 3d	Die Sozialpartner und Sozialpartnerinnen	⁴ Die Sozialpartner und Sozialpartnerinnen

und 3e Neu als Art. 3d Abs. 4	erhalten eine Frist von einem Jahr ab Inkrafttreten dieser Bestimmungen, um die Lohnbestimmungen der Gesamtarbeitsverträge an die Mindestlohnbestimmungen der Gemeindeordnung anzupassen.	erhalten eine Frist von einem Jahr ab Inkrafttreten dieser Bestimmungen, um die Lohnbestimmungen der Gesamtarbeitsverträge an die Mindestlohnbestimmungen der Gemeindeordnung anzupassen.
Art. 3f	Fehlende Absatznummerierung	Neue Absatznummerierung 1 2

Im weiteren ist darauf hinzuweisen, dass sich der Initiativtext auf die gültige Gemeindeordnung vom 24. November 2013 bezieht. Am 27. September 2020 wurde die Totalrevision der Gemeindeordnung an der Urne beschlossen, am 29. November 2020 wurde bereits die erste Teilrevision ebenfalls an der Urne gutgeheissen. Diese revidierte Gemeindeordnung befindet sich zu Zeit im Genehmigungsprozess durch den Regierungsrat des Kantons Zürich.

Aufgrund der Neunummerierung der Gemeindeordnung wäre die Initiative als Ergänzung mit der Artikelnummerierung 2a bis und mit 2f in der Gemeindeordnung einzubauen.

1. Einleitende Bemerkungen

Die Überprüfung der Gültigkeit einer Initiative auf kommunaler Ebene richtet sich gemäss §148 GPR (Gesetz über die politischen Rechte) direkt nach den in Art. 28 Abs. 1 KV (Verfassung des Kantons Zürich) welcher folgende drei Kriterien festlegt:

- lit. a.) die Einheit der Materie muss gewahrt sein;
- lit. b.) die Initiative darf nicht gegen übergeordnetes Recht verstossen und
- lit. c.) die Initiative darf nicht offensichtlich undurchführbar sein.

Im Auftrag der Städte Zürich, Winterthur und Kloten wurde für die Beurteilung der Gültigkeit der Initiative "Ein Lohn zum Leben" ein Rechtsgutachten bei den Herren Prof. Dr. Felix Uhlmann, Professor an der Universität Zürich und Konsulent im Advokaturbüro Wenger Plattner, Prof. Dr. Beat Stadler, Partner im Advokaturbüro Wenger Plattner sowie Martin Wilhelm, MLAW, Assistent an der Universität Zürich, erstellt.

Bei den drei Initiativen handelt es sich um ausformulierte Entwürfe mit gleichlautenden Regelungen. 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 (GO) vom 24. November 2013.

Die Kriterien "Einheit der Materie" und "keine offensichtliche Undurchführbarkeit der Initiative" scheinen im vorliegenden Fall gegeben zu sein, was auch die Gutachter einleitend feststellen. Deshalb kann sich die Gültigkeitsprüfung einzig auf die Frage nach der Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht beschränken.

Zum übergeordneten Recht zählen Völkerrecht, Bundesrecht, interkantonales Recht mit Gesetzes- oder Verfassungsrang sowie gegebenenfalls kantonales Verfassungsrecht (CHRISTIAN SCHUHMACHER, Art. 28, in: Isabelle Häner/Markus Rüssli/Evi Schwarzenbach (Hrsg.), Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich 2007 [nachfolgend: «Kommentar KV»], Art. 28 N 19). Im Fall von städtischen Volksinitiativen kommt sinngemäss das gesamte kantonale Recht sowie – wenn es sich nicht um eine Initiative auf Änderung der Gemeindeordnung handelt – die Gemeindeordnung hinzu.

Ein Verstoß gegen übergeordnetem Recht liegt vor, wenn eine Initiative sachlich dem übergeordneten Recht widersprechende Bestimmungen vorsieht oder wenn die Kompetenz für den Erlass entsprechender

Bestimmungen nicht gegeben ist. Unzulässig sind ausserdem Initiativen, die so unklar formuliert sind, dass ein Verstoss gegen den Anspruch auf freie Willensbildung und unverfälschte Willensabgabe (Art. 34 Abs. 2 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV, SR 101] vorliegt oder eine Initiative sich als rechtsmissbräuchlich erweist (zum Ganzen SCHUHMACHER, a.a.O., Art. 28 N 20 ff.).

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 (SCHUHMACHER, a.a.O., Art. 28 N 32). Entgegen dem Wortlaut («... kann ...») ist die Initiative zwingend für teilweise gültig zu erklären, wenn die Voraussetzungen dafür erfüllt sind (SCHUHMACHER, a.a.O., Art. 28 N 34).

Für die Beurteilung der materiellen Rechtmässigkeit einer Initiative ist deren Text nach den anerkannten Interpretationsgrundsätzen auszulegen, wobei von verschiedenen Auslegungsmöglichkeiten jene zu wählen ist, welche einerseits dem Sinn und Zweck der Initiative am besten entspricht und zu einem vernünftigen Ergebnis führt und welche andererseits im Sinne der verfassungskonformen Auslegung mit dem übergeordneten Recht von Bund und Kanton vereinbar erscheint. Kann der Initiative ein Sinn beigemessen werden, der sie nicht klarerweise als unzulässig erscheinen lässt, ist sie nach dem Günstigkeitsprinzip bzw. dem Grundsatz «in dubio pro populo» für gültig zu erklären (zum Ganzen 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). Der Herbeiführung der Gültigkeit einer Initiative durch Auslegung ist allerdings Grenzen gesetzt. Ihr darf kein Sinn beigemessen werden, der nicht mehr dem Grundanliegen der Initiantinnen und Initianten entspricht (BGE 139 I 292, E. 7.2.4; vgl. auch BGE 144 I 193).

2. Vereinbarkeit mit Bundesrecht

Das Bundesgericht hat in einem Leitentscheid die Einführung eines Mindestlohns auf kantonaler Ebene für zulässig erklärt (BGE 143 I 403 = Pra 2017 Nr. 100). Der Entscheid braucht im Folgenden nicht in allen Einzelheiten nachgezeichnet zu werden; ebenso wenig bestehen Anzeichen dafür, dass diese Rechtsprechung keinen Bestand haben könnte. Vertieft zu prüfen ist jedoch, ob die spezifischen Gegebenheiten der vorliegenden Initiative zu einer anderen Beurteilung führen.

2.1. Kantonale Kompetenz zur Festlegung eines Mindestlohns

Hat der Bund seine Rechtsetzungskompetenz in einem bestimmten Sachgebiet ausgeschöpft, indem er dieses abschliessend geregelt hat, ist eine Rechtsetzung durch die Kantone in diesem Gebiet aufgrund des Vorrangs des Bundesrechts (Art. 49 Abs. 1 BV) ausgeschlossen (BGE 143 I 403 = Pra 2017 Nr. 100, E. 7.1; BGE 138 I 435 = Pra 2013 Nr. 32, E. 3.1). Ein Zusammentreffen von öffentlich-rechtlichen Vorschriften der Kantone mit Bundeszivilrecht ist im Grundsatz nicht ausgeschlossen (Art. 6 ZGB). Nach der Rechtsprechung dürfen die Kantone für eine vom Bundeszivilrecht erfasste Materie aber **nur unter den drei Voraussetzungen** öffentlich-rechtliche Vorschriften erlassen, dass der Bundesgesetzgeber die Materie **nicht abschliessend regeln** wollte, dass die kantonalen Regeln auf einem **schutzwürdigen öffentlichen Interesse** beruhen und dass sie den **Sinn und Geist des Bundeszivilrechts weder umgehen noch ihm widersprechen** (BGE 143 I 403 = Pra 2017 Nr. 100, E. 7.1; BGE 137 I 106 = Pra 2009 Nr. 95, E. 2.5.2). Raum für eine kantonale Regelung kann insbesondere dann bestehen, wenn sie einen anderen als den vom Bundesrecht angestrebten Zweck verfolgt (BGE 143 I 403 = Pra 2017 Nr. 100, E. 7.1; BGE 138 I 435 = Pra 2013 Nr. 32, E. 3.1).

Das Arbeitsverhältnis ist zunächst durch die Vorschriften über den Arbeitsvertrag im Obligationenrecht geregelt (Art. 319 ff. OR). Der Bund verfügt im Bereich des Zivilrechts über eine umfassende

Gesetzgebungskompetenz mit nachträglich-derogatorischer Wirkung (GIOVANNI BIAGGINI, Kommentar BV, Zürich 2017, Art. 122 N 2). Durch den Erlass des ZGB und des OR hat er diese ausgeschöpft (siehe Art. 5 Abs. 1 ZGB; vgl. BIAGGINI, a.a.O., Art. 122 N 2). **Für arbeitsvertragliche Regelungen der Kantone besteht folglich kein Spielraum der Kantone mehr** (vgl. BGE 143 I 403 = Pra 2017 Nr. 100, E. 7.3.1).

Aufgrund von Art. 100 Abs. 1 BV verfügt der Bund ebenfalls über umfassende Gesetzgebungskompetenzen mit nachträglich-derogatorischer Wirkung auf dem **Gebiet des Arbeitnehmerschutzes** (lit. a) sowie der Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Gesamtarbeitsverträgen (lit. d). Während der Bund die Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Gesamtarbeitsverträgen abschliessend geregelt und seine diesbezügliche Gesetzgebungskompetenz somit ausgeschöpft hat (BGE 143 I 403 = Pra 2017 Nr. 100, E. 7.3.2; vgl. BIAGGINI, a.a.O., Art. 110 N 2), **kann im Bereich des Arbeitnehmerschutzes noch ein Spielraum der Kantone bestehen**. Gemäss der Rechtsprechung hat der Bund durch den Erlass des Bundesgesetzes über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel vom 13. März 1964 (Arbeitsgesetz, ArG; SR 822.11) und der zugehörigen Verordnungen zwar eine «weitreichende Regelung für den allgemeinen Arbeitnehmerschutz» geschaffen (BGE 139 I 242, E. 3.1; vgl. auch BGE 143 I 403 = Pra 2017 Nr. 100, E. 7.5.1). **Das Arbeitsgesetz lässt jedoch Raum für kantonale Vorschriften**, denen zwar eine Schutzfunktion in Bezug auf Arbeitnehmende, aber ein anderer Hauptzweck zukommt (BGE 143 I 403 = Pra 2017 Nr. 100, E. 7.5.2, 7.5.4). Dies trifft für die in Art. 71 ArG in nicht abschliessender Weise aufgeführten («insbesondere») Vorschriften (u.a. kantonale Polizeivorschriften), aber **auch für gewisse sozialpolitische Massnahmen** zu (BGE 143 I 403 = Pra 2017 Nr. 100, E. 7.5.2).

In BGE 143 I 401 erwog das Bundesgericht, die streitigen **Mindestlohnvorschriften** des Kantons Neuenburg **hätten zum Ziel, das Problem der «Working Poor» einzudämmen**. Den betroffenen Arbeitnehmenden solle ermöglicht werden, von ihrer Arbeit leben zu können und nicht auf Unterstützung der Sozialhilfe angewiesen zu sein. Mit dem anhand der minimalen Lebenshaltungskosten gemäss den Regeln für die Ergänzungsleistungen der AHV und der IV konkret auf CHF 20 festgelegten minimalen Stundenlohn sei der Rahmen einer solchen sozialpolitischen Massnahme nicht überschritten worden (BGE 143 I 403 = Pra 2017 Nr. 100, E. 5.3 ff., 7.5.3; vgl. bereits LAURENT BIERI, Le salaire minimum neuchâtelois, Jusletter vom 11. August 2014, S. 4).

Nach Art. 3a Abs. 1 VI Kloten **bezwecken die vorgeschlagenen Mindestlohnvorschriften den Schutz vor «Armut trotz Erwerbstätigkeit»**, was der Zielsetzung der Eindämmung des Problems der «Working Poor» entspricht. Auch wenn die ebenfalls genannten Zielsetzungen der «Verbesserung der Lebensbedingungen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (Ziff. I Art. 3a Abs. 1 VI Kloten) und der Bestreitung des Lebensunterhalts «zu angemessenen Bedingungen durch ihre Arbeit» (Ziff. I Art. 3b VI Kloten) über die Eindämmung des Problems der «Working Poor» hinausreichen, so erscheint eine verfassungskonforme Auslegung der Bestimmungen im Rahmen der vom Bundesgericht aufgestellten Leitlinien möglich.

Der konkret festgelegte minimale Stundenlohn von CHF 23 übersteigt jenen des Kantons Neuenburg von CHF 20. Letzterer setzt sich zusammen aus einem anhand der Regeln zur Bemessung der minimalen Lebenshaltungskosten für die Ergänzungsleistungen von AHV und IV errechneten, einem jährlichen Brutto-Mindesteinkommen von CHF 41 759 entsprechenden Brutto-Stundenlohn von CHF 19.59 sowie einem Aufrundungszuschlag zur Deckung der zur Erzielung des Einkommens nötigen Kosten. Ermittelt man das jährliche Brutto-Mindesteinkommen für die Städte Zürich, Winterthur und Kloten auf die gleiche Weise, ergibt sich folgende Berechnung (Angaben in CHF pro Jahr, Stand 2021):

Ausgabenposten	Zürich	Winterthur u. Kloten	Grundlage
Allgemeiner Lebensbedarf	19 610	19 610	Merkblatt (5.01) Ergänzungsleistungen zur AHV und IV
Mietzins	16 440	15 900	Merkblatt (5.01) Ergänzungsleistungen zur AHV und IV
Oblig. Krankenversicherung	6 252	5 640	Regionale Durchschnittsprämien gemäss EDI
Sozialversicherungsbeiträge	4 833	4 643	Schätzung*
<i>Brutto-Jahreseinkommen</i>	<i>47 135</i>	<i>45 793</i>	
<i>Brutto-Lohn pro Stunde</i>	<i>21.74</i>	<i>21.12</i>	<i>52 Arbeitswochen à 41.7 Stunden**</i>

* Anhand der gesetzlichen Beitragssätze für AHV/IV/EO/ALV Stand 2021 und der mittleren Beitragssätze 2017 für NBUV/BV gemäss der Schweizerischen Sozialversicherungsstatistik 2019.

** Wöchentliche Durchschnittsarbeitszeit im Kanton Zürich gemäss Statistik der betriebsüblichen Arbeitszeit (BUA) 2019 des Bundesamtes für Statistik (BFS).

Aus der Berechnung ergibt sich, dass der für Zürich, Winterthur und Kloten vorgeschlagene minimale Stundenlohn stärker von den anhand der für die Ergänzungsleistungen von AHV und IV geltenden Bemessungsregeln errechneten minimalen Lebenshaltungskosten abweicht als jener im Kanton Neuenburg (CHF 1.26 bzw. CHF 1.88 gegenüber CHF 0.41). Der für Neuenburg geltende minimale Stundenlohn liegt im Übrigen aufgrund seiner Kopplung an den Landesindex der Konsumentenpreise (LIK) bei derzeit CHF 19.90. Zu beachten ist allerdings, dass das Bundesgericht nicht zu entscheiden hatte, inwieweit im Rahmen einer sozialpolitisch motivierten Festlegung eines Mindestlohns auch andere Methoden zur Ermittlung der minimalen Lebenshaltungs-

kosten sowie weitergehende Abweichungen zwischen dem gesetzlich vorgeschriebenen und dem rechnerisch ermittelten, den minimalen Lebenshaltungskosten entsprechenden Stundenlohn zulässig wären. Es verwies vielmehr darauf, dass das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) eine Tieflohnschwelle von CHF 22 bis CHF 23.90 ermittelt habe (BGE 143 I 403 = Pra 2017 Nr. 100, E. 5.6.7).

In allgemeiner Weise hat das Bundesgericht festgehalten, dass Mindestlöhne «auf einem relativ tiefen Niveau anzusetzen sind, **nahe am Mindesteinkommen**, welches sich aus dem System der Sozialversicherungen bzw. der Sozialhilfe ergibt», **wenn sie noch als sozialpolitische und nicht als wirtschaftspolitische Massnahme gelten sollen** (BGE143 I 403 = Pra 2017 Nr. 100, E. 5.4.2; BGer, Urteil 1C_357/2009 vom 8. April 2010, E. 3.3). Es befand ausserdem, dass dem Gesetzgeber bei der Festlegung des Betrags, der eine würdige Lebensführung garantieren solle, ein weiter Ermessensspielraum einzuräumen sei (BGE 143 I 403 = Pra 2017 Nr. 100, E. 5.6.7). Vor diesem Hintergrund erachtete es die Neuenburger Lösung als sich innerhalb einer «angemessenen Spannbreite» bewegend und auf «objektiven Kriterien» beruhend (BGE 143 I 403 = Pra 2017 Nr. 100, E. 5.6.8).

Räumt man dem Gesetzgeber tatsächlich einen weiten Ermessensspielraum bei der Festlegung des Betrags ein, der eine würdige Lebensführung garantieren soll, so erscheint der von den Initianten gewählte Betrag von CHF 23 aus Sicht der Gutachter nicht unangemessen hoch. **Auch wenn man den Betrag als grenzwertig hoch einstufen würde, so müsste in Beachtung des Grundsatzes «in dubio pro populo» von der Gültigkeit der Volksinitiativen ausgegangen werden. Daraus ergibt sich, dass das Bundesrecht Raum lässt für eine Mindestlohnregelung, wie sie die Volksinitiativen vorsehen.**

2.2. Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV)

Die Arbeitgebern auferlegte Pflicht, einen bestimmten Mindestlohn zu bezahlen, stellt eine Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit dar (BGE 143 I 403 = Pra 2017 Nr. 100, E. 5.6.2). Grundsatzwidrige Einschränkungen der Wirtschaftsfreiheit bedürfen, soweit sie sich nicht auf kantonale Regalrechte stützen können, einer ausdrücklichen Grundlage in der Bundesverfassung (Art. 94 Abs. 4 BV). **Als sozialpolitische Massnahme (vgl. oben Ziff. 22 ff.) stellt der in den Initiativen vorgesehene Mindestlohn keine grundsatzwidrige wirtschaftspolitische Massnahme dar** (vgl. BGE 143 I 403 = Pra 2017 Nr. 100, E. 5.2–5.5), **womit das Erfordernis einer ausdrücklichen Grundlage in der Bundesverfassung entfällt.**

Die von den drei Volksinitiativen vorgesehenen Mindestlohnvorschriften schreiben einen minimalen Stundenlohn vor, der bei einem Vollzeitpensum ein existenzsicherndes bzw. leicht darüber liegendes Einkommen ergibt (vgl. oben Ziff. 24 f.). Sie bezwecken damit die **Eindämmung des Problems der «Working Poor»** bzw. der Erwerbsarmut; **sie sollen (zumindest Vollzeit-)Erwerbstätige vor Armut schützen. Wird dieses Ziel erreicht, leisten die Mindestlohnvorschriften ausserdem einen Beitrag zur Reduktion der Sozialhilfekosten, was entweder Mittel für andere Staatsaufgaben frei werden lässt oder den Finanzierungsbedarf des Staates senkt.** Dass Erwerbstätige ihren Lebensunterhalt durch Arbeit zu angemessenen Bedingungen bestreiten können, ist im Übrigen eines der in der Bundesverfassung festgehaltenen Sozialziele (Art. 41 Abs. 1 lit. d BV). Die Sozialziele gelten bereits aufgrund der Bundesverfassung für die Kantone; Art. 19 Abs. 1 KV erklärt sie ausdrücklich aber auch auf die Gemeinden für anwendbar. **Ein auf die Verhinderung von Erwerbsarmut gerichteter Mindestlohn liegt folglich im öffentlichen Interesse i.S.v. Art. 36 Abs. 2 BV** (vgl. BGE 143 I 403 = Pra 2017 Nr. 100, E. 5.6.2).

Die Bestimmungen über den Mindestlohn sollen in der Form der Teilrevision der Gemeindeordnung Kloten erlassen werden. Eine (formell-)gesetzliche Grundlage i.S.v. Art. 36 Abs. 1 BV liegt somit vor.

Jede Einschränkung von Grundrechten muss verhältnismässig sein (Art. 36 Abs. 3 BV) und sich mithin als geeignet, erforderlich und zumutbar erweisen (anstelle vieler BGE 138 I 331, E. 7.4.3.1). Das Bundesgericht hat dies für die Neuenburger Mindestlohnvorschriften bejaht (BGE 143 I 403 = Pra 2017 Nr. 100, E. 5.6.4 ff.). In Bezug auf die Eignung hielt es im Wesentlichen fest, dass die von den Beschwerdeführern diesbezüglich vorgebrachten Argumente unbeachtlich seien (BGE 143 I 403 = Pra 2017 Nr. 100, E. 5.6.4). In Bezug auf die Erforderlichkeit entkräftete das Bundesgericht das Argument der Beschwerdeführer, wonach die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen eine gleichwertige Alternative zu Mindestlohnvorschriften darstelle (BGE 143 I 403 = Pra 2017 Nr. 100, E. 5.6.5). In Bezug auf die Zumutbarkeit stellte das Bundesgericht zusammenfassend fest, dass sich der Mindestlohn innerhalb einer angemessenen Spannbreite bewege und auf objektiven Kriterien beruhe und dass das streitige Gesetz eine «kohärentes System mit Ausnahmeregelungen und periodischen Neubeurteilungen» enthalte (BGE 143 I 403 = Pra 2017 Nr. 100, E. 5.6.8).

Ein kritischer Punkt bei der Festlegung von Mindestlohnvorschriften, der aus Sicht der Gutachter auch Auswirkungen auf die Beurteilung der Verhältnismässigkeit hat, liegt in der Tatsache begründet, dass sich der Arbeitsort von Erwerbstätigen nicht zwingend mit ihrem Wohnort deckt. Das öffentliche Interesse ist in einem bestimmten Gemeinwesen primär darauf gerichtet, die Armut der eigenen Bevölkerung zu vermindern bzw. die eigenen Sozialhilfekosten zu senken. Wohnt ein grosser Teil der in einem bestimmten Gemeinwesen Erwerbstätigen in einem anderen Gemeinwesen, so werden auf das eigene Gemeinwesen beschränkte Mindestlohnvorschriften nur beschränkt die dortige Armut bekämpfen, was sowohl die Eignung als auch die Erforderlichkeit und vor allem die Zumutbarkeit der Mindestlohnvorschriften in Frage stellen kann.

Diese Problematik wurde im Zusammenhang mit den Neuenburger Mindestlohnvorschriften in der Lehre angesprochen, wobei sich KURT PÄRLI auf den Standpunkt stellte, dass die «nicht ganz stringenten Rechtsfolgen» eines kantonalen Mindestlohnes kein Argument gegen Mindestlöhne an sich seien; ausserdem erlaube ein kantonaler Mindestlohn, entsprechende Erfahrungen mit dem Instrument zu sammeln (PÄRLI, a.a.O.,

297). Dieses Argument lässt sich wohl in geringerem Ausmass zugunsten von kommunalen Mindestlöhnen anführen, da Gemeinden in der Regel einen höheren Anteil an auswärts wohnhaften Erwerbstätigen aufweisen dürften als Kantone.

Unter dem Aspekt der Verhältnismässigkeit ist aber auch die Zahl der erwerbstätigen Gemeindeangehörigen zu betrachten, die in der eigenen Gemeinde arbeitet. Dabei ergeben sich für die drei Städte folgenden Werte:

% Erwerbstätige mit Arbeitsort in der Wohngemeinde	Anteil
Zürich	67 %
Winterthur	41 %
Kloten	26 %

Von den Personen, die ihren Wohnort in der Stadt Zürich haben, arbeiten also zwei Drittel auch in der Stadt. Für die Stadt Kloten ist es nur gut ein Viertel, etwas mehr in Winterthur. Auch in Kloten sollte aber ein spürbarer Effekt zu verzeichnen sein; **allerdings ist diese Ausgangslage unter dem Aspekt der «Zielgenauigkeit» kritischer zu beurteilen als für die Stadt Zürich.**

Eine weitere Problematik ergibt sich aus dem subjektiven Geltungsbereich der Mindestlohnbestimmungen. Nach Ziff. I Art. 3c Abs. 1 VI Kloten sind «alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, welche auf dem Gebiet der Stadt eine Beschäftigung verrichten» erfasst. Dies schliesst zunächst aus, dass Angestellte einer Arbeitgeberin oder eines Arbeitgebers mit Sitz ausserhalb des Stadtgebiets anders behandelt werden als solche einer Arbeitgeberin oder eines Arbeitgebers mit Sitz innerhalb. Eine solche Regelung dürfte nicht zuletzt auch der Verhinderung einer Umgehung von Mindestlohnvorschriften dienen und sich nach dem oben Gesagten rechtfertigen lassen. Dem Wortlaut nach wäre vom Geltungsbereich der Mindestlohnbestimmungen aber auch etwa die Tätigkeit eines auswärtigen Chauffeurs erfasst, der auf der A51 kurz über Klotener Stadtgebiet fährt. Gänzlich unmöglich wird die Definition des Geltungsbereiches, wenn man z.B. an die Arbeitsbedingungen ausländischer Flugzeugbesatzungen denkt. In Fall des Chauffeurs auf der A51 dürfte sich eine Anwendung der Mindestlohnvorschriften aber als unverhältnismässig erweisen. Bezüglich der Arbeitsbedingungen von Flugzeugbesatzungen dürfte die Regelung und vor allem der Vollzug um einiges ungewisser sein. Die Bestimmungen hätten im Weiteren zur Folge, dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer desselben Unternehmens, ja sogar einzelne Mitarbeitende, für die gleiche Arbeit unterschiedlich viel verdienen, je nachdem, wo sie eingesetzt werden – was allerdings auch schon heute bei Normalarbeitsverträgen geschehen kann (vgl. Art. 360d OR).

Die drei Initiativen weichen in diesem Punkt im Übrigen auch von den Neuenburger Mindestlohnvorschriften ab. Gemäss Art. 32b Loi sur l'emploi et l'assurance-chômage (LEmpl; SR/NE 813.10) gilt der Mindestlohn nur für Arbeitsverhältnisse von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, die ihrer Arbeit gewöhnlich im Kanton nachgehen («Les relations de travail des travailleurs accomplissant habituellement leur travail dans le canton sont soumises aux dispositions relatives au salaire minimum»).

Durch den Erlass von Ausführungsbestimmungen (Ziff. II Art. 1 VI Kloten) sowie durch eine mit übergeordnetem Recht vereinbare Auslegung liesse sich aus Sicht der Gutachter vermeiden, dass auch nur kurzzeitig auf Stadtgebiet erbrachte Arbeitsleistungen unter die Mindestlohnbestimmungen fielen. Dieser Sicht

der Gutachter steht der Stadtrat sehr skeptisch gegenüber. Gleichzeitig ist aber bei der einschränkenden, gültigkeitserhaltenden Auslegung Zurückhaltung angebracht; die einschränkende Auslegung muss immer noch dem Grundanliegen der Initianten entsprechen (vgl. oben). Dies dürfte gewährleistet sein, soweit die wesentlichen Tätigkeiten im Stadtgebiet erfasst werden.

Aus diesem Grund erscheint die Initiative mit der Wirtschaftsfreiheit vereinbar, auch wenn mit Blick auf die Zielgenauigkeit der Einschränkung auch beachtliche Argumente dagegen sprechen. Kritisch ist auch der potenziell sehr weite Geltungsbereich der Regelung, was aber im Rahmen der Ausführungsgesetzgebung und/oder der Auslegung korrigiert werden können sollte.

2.3. Rechtsgleichheit (Art. 8 Abs. 1 BV)

Die Volksinitiativen hätten zur Folge, dass die Lohnkosten innerhalb des Kantonsgebiets und innerhalb von Unternehmen differieren würden. Die Unternehmen müssten für die gleiche Arbeit an unterschiedlichen Orten einen unterschiedlichen Lohn bezahlen. Aus Sicht des Unternehmens ergäbe sich keine unzulässige Ungleichbehandlung (auch unter dem Grundsatz der Gleichbehandlung von Konkurrentinnen und Konkurrenten), da unterschiedliche Vorschriften an unterschiedlichen Orten für Unternehmen nichts Ungewöhnliches sind. Aus der Sicht von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern müsste zufälligen Ungleichbehandlungen je nach Arbeitsort entgegengewirkt werden, indem ganz kurzzeitige Tätigkeiten von der Anwendung des Mindestlohns ausgenommen werden (vgl. die Regelung bei Normalarbeitsverträgen in Art. 360d OR).

2.4. Freier Marktzugang (Art. 2 f. BGBM)

Im Bundesgesetz über den Binnenmarkt vom 6. Oktober 1995 (Binnenmarktgesetz, BGBM; SR 943.02) sind der Grundsatz der Nichtdiskriminierung zwischen ortsansässigen und ortsfremden Wirtschaftsteilnehmerinnen und -teilnehmern sowie das Herkunftsortsprinzip (gegenseitige Anerkennung der Gleichwertigkeit von kantonalen oder kommunalen Marktzutrittsvorschriften) verankert (MATTHIAS OESCH/THOMAS ZWALD, Nr. 8 Bundesgesetz über den Binnenmarkt (Binnenmarktgesetz, BGBM), Art. 1, in: Matthias Oesch/Rolf H. Weber/Roger Zäch (Hrsg.), Wettbewerbsrecht II Kommentar, Zürich 2011, Art. 1 BGBM N 6). Art. 2 Abs. 1 BGBM legt entsprechend fest, dass Leistungen auf dem ganzen Gebiet angeboten werden dürfen, soweit die entsprechende Erwerbstätigkeit am Ort des Sitzes oder der Niederlassung der Anbieterin oder des Anbieters erlaubt ist. Art. 3 Abs. 1 BGBM legt darüber hinaus fest, dass Marktzugangsbeschränkungen für ortsfremde Anbieterinnen und Anbieter nur zulässig sind, soweit sie auch für ortsansässige Anbieterinnen und Anbieter gelten (lit. a) sowie zur Wahrung überwiegender öffentlicher Interessen unerlässlich (lit. b) und verhältnismässig sind (lit. c).

Aus der Entstehungsgeschichte der heutigen Fassung des BGBM geht hervor, dass es sich bei Vorschriften über Arbeitsbedingungen um Marktzugangsbeschränkungen i.S.v. Art. 3 BGBM handelt (vgl. ausführlich Gutachten 622-00004 der WEKO vom 21. Oktober 2019 betreffend Zulässigkeit des Leistungsortsprinzips für Arbeitsbedingungen im Beschaffungsrecht [nachfolgend: Gutachten WEKO]. Rz. 27 ff.). Auch die herrschende Lehre vertritt diese Auffassung (vgl. Gutachten WEKO, Rz. 31 ff., m.w.H.). Das Bundesgericht hat nicht in der gleichen Deutlichkeit, aber im Einklang mit der herrschenden Lehre etwa entschieden, dass es gegen Art. 3 BGBM verstiesse, als Voraussetzung für die Ausrichtung staatlicher Hilfe den Abschluss eines Gesamtarbeitsvertrages zu verlangen (BGE 124 I 107, E. 2.f; vgl. auch BGE 130 I 258, E. 2.2; BGer, Urteil 2D_54/2015 vom 13. April 2016, E. 5.2).

Vor diesem Hintergrund ist zu prüfen, ob die von den drei Initiativen vorgesehenen Mindestlohnvorschriften eine zulässige Marktzugangsbeschränkung i.S.v. Art. 3 BGBM darstellen. Dem Wortlaut nach («zur Wahrung öffentlicher Interessen unerlässlich») stellt Art. 3 Abs. 1 lit. b womöglich eine höhere Hürde auf als das

Verhältnismässigkeitsprinzip i.S.v. Art. 5 Abs. 2 bzw. Art. 36 Abs. 3 BV bei Einschränkungen der Wirtschaftsfreiheit. In der Lehre wird jedoch vertreten, dass der Begriff «unerlässlich» auf das Verhältnismässigkeitsprinzip verweist (vgl. OESCH/ZWALD, a.a.O., Art. 3 BGBM N 3).

Soweit die Massstäbe des Verhältnismässigkeitsprinzips zur Anwendung kommen, kann auf das bei der Wirtschaftsfreiheit Ausgeführte verwiesen werden. Im Zusammenhang mit dem Marktzugang für Auswärtige fällt allerdings womöglich noch stärker ins Gewicht, dass die drei Initiativen den Geltungsbereich im Vergleich zu den Neuenburger Mindestlohnvorschriften (vgl. oben Ziff. 39 ff.) deutlich weiter fassen. **Aus diesem Grund bestehen auch unter dem Binnenmarktgesetz rechtliche Risiken, dass sich die Initiative als rechtswidrig erweist, doch rechtfertigen diese Risiken aus Sicht der Gutachter keine Ungültigerklärung der Initiative.**

3. Vereinbarkeit mit Kantonalem Recht

3.1. Vereinbarkeit mit der Zuständigkeitsordnung der Verfassung

Die politischen Gemeinden nehmen im Kanton Zürich alle öffentlichen Aufgaben wahr, für die weder Bund noch Kantone zuständig sind (Art. 83 Abs. 1 KV), wobei die Verfassung allerdings verschiedene Aufgaben sowohl in die Zuständigkeit der Kantone wie auch der Gemeinden verweist. Als Grundsatz gilt, dass die Gemeinden öffentliche Aufgaben selber wahrnehmen, wenn sie diese ebenso zweckmässig erfüllen können wie

der Kanton (Subsidiaritätsprinzip, Art. 97 Abs. 1 KV). Soweit die Kantonsverfassung eine Aufgabe sowohl dem Kanton als auch den Gemeinden zuweist, wird erst durch das Gesetz bestimmt, welche Aufgaben die Gemeinden zu erfüllen haben und wie viel Autonomie ihnen dabei zukommt (TOBIAS JAAG, Art. 85, in: Kommentar KV, a.a.O., Art. 85 N 10). Gemäss der ständigen Rechtsprechung des Bundesgerichts ist eine Gemeinde «in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht diesen nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt» (anstelle vieler BGE 141 I 36 ff., E. 5.3). Das kantonale Recht hat den Gemeinden einen möglichst weiten Handlungsspielraum bei der Regelung ihrer eigenen Angelegenheiten zu gewähren (Art. 85 Abs. 1 KV).

Art. 111 KV legt als öffentliche Aufgaben von Kantonen und Gemeinden sowohl die Ausrichtung einer existenzsichernden Sozialhilfe (Abs. 1) wie auch die Bekämpfung von sozialer Not und Armut durch die Förderung der Hilfe zur Selbsthilfe (Abs. 3) fest. Hinter der Förderung der Hilfe zur Selbsthilfe steht der Präventionsgedanke: «Durch die Bekämpfung von sozialer Not und Armut soll die Ursache der Sozialhilfebedürftigkeit (...) beseitigt werden, was für die Kantonseinwohnerinnen und Kantonseinwohner ebenso vorteilhaft ist wie für den öffentlichen Finanzhaushalt» (THOMAS GÄCHTER, Art. 111, in: Kommentar KV, a.a.O., Art. 111 N 26).

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. Festhalten lässt sich ausserdem, 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; vgl. auch THOMAS GEISER/Ueli KIESER, Gutachten erstattet dem Gewerkschaftsbund des Kantons Zürich [GBKZ] zu Fragen der Verankerung eines Mindestlohnes nach dem Recht des Kantons Zürich vom 6. Dezember 2018, S. 14). Das Gleiche gilt in Bezug auf den in der Kantonsverfassung enthaltenen Präventionsgedanken, wonach Sozialhilfebedürftigkeit durch die Bekämpfung von sozialer Not und Armut verhindert werden soll.

3.2. Vereinbarkeit mit dem Sozialhilfegesetz

Das Sozialhilfegesetz vom 14. Juni 1981 (SHG, LS 851.1) weist den Gemeinden die Aufgabe zu, «nach Massgabe dieses Gesetzes für die notwendige Hilfe an Personen [zu sorgen], die sich in einer Notlage befinden» (§ 1 Abs. 1 SHG). Die Gemeinden «wirken mit vorbeugenden Massnahmen darauf hin, dass weniger Notlagen entstehen und dass Personen, die in eine Notlage geraten sind, diese bewältigen können» (§ 1 Abs. 2 SHG). Der Kanton unterstützt die Gemeinden (§ 1 Abs. 3 SHG).

Gemäss § 3 Abs. 1 SHG ist die Selbsthilfe zu fördern. «Kanton und Gemeinden fördern die Eingliederung der Hilfesuchenden in die Gesellschaft und in die Arbeitswelt» (§ 3a Abs. 1 SHG). Der Regierungsrat hält dazu fest (Antrag und Bericht Nr. 4345 des Regierungsrates vom 23. August 2006 zum Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe, ABI 2006, 1102 ff., 1109):

«Grundsätzlich liegt es in der Verantwortung eines jeden Einzelnen, sich um die eigene berufliche und soziale Eingliederung zu kümmern. Es ist aber auch wichtig und darf als allgemein anerkannt gelten, dass die Sozialhilfe neben der geforderten Eigeninitiative unabhängig von der Existenzsicherung die Eingliederung von Hilfesuchenden in die Gesellschaft bzw. deren Teilnahme und Teilhabe am wirtschaftlichen und sozialen Leben der Gemeinschaft unterstützt (Abs. 1). Damit wird auch die wirtschaftliche und persönliche Selbständigkeit dieser Personen gefördert.»

§ 5 SHG schreibt zudem die Ursachenbekämpfung vor: «Die Ursachen einer Notlage sind zu ermitteln und nach Möglichkeit zu beseitigen.»

In Übereinstimmung mit Art. 111 Abs. 3 KV ist das Sozialhilfegesetz auf Prävention und Ursachenbekämpfung gerichtet. Den Gemeinden werden dabei keine bestimmten Vorgaben gemacht oder einzelne Mittel ausgeschlossen, die von den Gemeinden nicht eingesetzt werden dürften. Der Regierungsrat formuliert im Zusammenhang mit den Trägern der Sozialhilfe und mit Bezug auf § 1 SHG Folgendes (Regierungsrat, a.a.O., S. 1108):

«Vorbeugende, über den Einzelfall hinausgehende Massnahmen sind deshalb sinnvoll, weil Armut und Einkommensschwäche häufig die gleichen Personengruppen betreffen und strukturell bedingt sind. Solche Massnahmen können in der Unterstützung von Vorkehrungen im Arbeits-, Schul-, Wohn- und Freizeitbereich oder auch in gezielter Informationstätigkeit bestehen. Mit ihnen sollen die Gemeinden Notlagen möglichst frühzeitig und wirksam bekämpfen. Die Rechtsgrundlage dazu wird in einem neuen Abs. 2 geschaffen.»

Aus der Formulierung ergibt sich, dass der Regierungsrat in erster Linie an fördernde und informierende Tätigkeiten gedacht hat. Es finden sich aber keine Hinweise, dass die Gemeinden nicht weiterer Akteure verpflichtend einbinden können. Massnahmen im Bereich der Arbeit sind diesbezüglich naheliegend und die Verbindung zwischen Arbeit und Sozialhilfe ist an vielen anderen Stellen des Gesetzes greifbar. Klar wird auch, dass § 1 Abs. 2 SHG nicht nur als programmatische Aussage, sondern als Rechtsgrundlage für konkrete Massnahmen zu verstehen ist.

Aus diesem Grund widersprechen die Volksinitiativen nicht dem kantonalen Sozialhilfegesetz, auch wenn eine einschränkende Lesart des Gesetzes möglich wäre.

3.3. Vereinbarkeit mit den kantonalen Bestimmungen zum Arbeitsgesetz des Bundes

Das Arbeitsgesetz des Bundes wird durch das (kantonale) Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA) vollzogen, unter Vorbehalt der Übertragung von Aufgaben an die Städte Zürich und Winterthur (§ 1 Abs. 1 u. 2 Verordnung zum Arbeitsgesetz vom 23. Oktober 2002, LS 822.1). Aus der Formulierung wird den Gutachtern klar, dass den Gemeinden im Bereich des Arbeitsgesetzes des Bundes keine Kompetenzen zukommen, wäre an-

sonsten die Möglichkeit der Übertragung redundant. Aus der Verordnung ist vielmehr zu schliessen, dass der Kanton die Regelung des Bundes als abschliessend betrachtet hat und dass es in diesem Bereich um reine Vollzugsaufgaben geht, die grundsätzlich beim AWA angesiedelt sind.

Mit dieser Lesart stimmt überein, dass bereits der Bund eine «weitreichende Regelung für den allgemeinen Arbeitnehmerschutz» geschaffen hat (BGE 139 I 242, E. 3.1; vgl. auch BGE 143 I 403 = Pra 2017 Nr. 100, E. 7.5.1) und dass das Arbeitsgesetz nur Raum für solche kantonalen Vorschriften lässt, denen zwar eine Schutzfunktion in Bezug auf Arbeitnehmende zukommt, ihr Hauptzweck aber ein anderer ist (BGE 143 I 403 = Pra 2017 Nr. 100, E. 7.5.2, 7.5.4; vgl. oben Ziff. 21). Das Bundesgericht stuft denn auch die Neuenburger Vorschriften zum Mindestlohn überwiegend als sozialpolitisch ein (BGE 143 I 403 = Pra 2017 Nr. 100, E. 7.5.3: «Les objectifs ainsi poursuivis par la législation cantonale neuchâteloise relèvent, de façon prépondérante, de la politique sociale.»).

Diese Überlegungen lassen sich auf die vorliegenden Initiativen übertragen. Ein Problem liegt allenfalls darin, dass mindestens für die Stadt Kloten fast drei Viertel der Erwerbstätigen nicht auf dem Gemeindegebiet wohnen. Genau genommen müssten die entsprechenden Zahlen für den Niedriglohnsektor erhoben werden, also welche Beschäftigten mit welchem Wohnsitz welchen Anteil in den drei Städten ausmachen. Diese Problematik stellt sich bereits bei der Frage der Verhältnismässigkeit der Initiativen (vgl. oben). Ebenso zeigt sich dieser Kritikpunkt bei der derogatorischen Kraft des übergeordneten Rechts: Kann ein Mindestlohn wirklich «de façon prépondérante» als sozialpolitisch eingestuft werden, wenn die Mehrheit der Betroffenen nicht im Gemeindegebiet wohnen?

Aus Sicht der Gutachter kann die Frage mindestens im Rahmen der Gültigkeitsprüfung der Initiativen (vgl. zum Grundsatz «in dubio pro populo» oben Ziff. 17) bejaht werden, auch wenn rechtliche Unsicherheiten bestehen. Für die Gültigkeit der Initiativen spricht, dass die Zielwirkung sozialpolitisch bleibt, auch wenn die Auswirkungen nicht auf dem Gebiet der Gemeinde stattfinden, welche die Massnahme getroffen hat. Das Bundesgericht hat in BGE 143 I 403 ff. denn auch nicht untersucht, ob und wie viele Erwerbstätige mit Wohnsitz in anderen Kantonen betroffen wären. Diese Frage ist möglicherweise nicht aufgebracht worden, hätte aber vom Bundesgericht ohne Weiteres aufgenommen werden können.

Für die Gültigkeit spricht auch, dass die Massnahme nur einen kleinen Teil der Erwerbstätigen trifft. Es liegt nahe, dass die Gefahr der Sozialhilfeabhängigkeit für diejenigen, Personen, die im Niedriglohnsektor tätig sind, besonders hoch ist. In der Auswahl der Betroffenen ist eine Stossrichtung angelegt, die als sozialpolitisch gelten kann. Aus diesen Überlegungen ist aus Sicht der Gutachter die Gültigkeit gegeben.

3.4. Vereinbarkeit mit dem kantonalen Personalrecht

Gemäss § 1 Abs. 1 Gesetz über das Arbeitsverhältnis des Staatspersonals vom 27. September 1998 (Personalgesetz, LS 177.10) untersteht das Personal des Staates und seiner unselbstständigen Anstalten dem kantonalen Personalrecht (vgl. zum Geltungsbereich auch § 1 Abs. 2 u. 3, § 2 u. § 3 Personalgesetz). Die Entlohnung der Angestellten regelt der Regierungsrat (§ 40 Abs. 1 Personalgesetz). Diese Befugnis hat der Regierungsrat mit Erlass der Vollzugsverordnung zum Personalgesetz vom 19. Mai 1999 (LS 177.111) wahrgenommen.

Für Erwerbstätige, welche unter dem Personalgesetz des Kantons entlöhnt werden, besteht kein Raum für einen kommunalen Mindestlohn. Das Personalrecht legt in Anhang 2 der Vollzugsverordnung den Betrag frankengenau fest. Die Gemeinden haben keine Befugnisse, in diese Regelung einzugreifen.

Dieser Konflikt führt aus Sicht der Gutachter nicht zur (Teil-)Ungültigkeit der Initiativen. Soweit zwischen den Initiativen und dem kantonalen Personalrecht ein Widerspruch besteht, kann auf diese Tatsache im Rahmen der Abstimmung ohne Weiteres hingewiesen werden. Für die meisten Stimmberechtigten dürfte selbstverständlich sein, dass ein kommunaler Mindestlohn nicht in das kantonale Personalrecht eingreifen darf. Abgesehen davon dürften die durch die Initiative angestrebten Mindestlöhne im Rahmen der kantonalen Besoldungsordnung bereits bisher gewährleistet sein.

3.5. Vereinbarkeit mit der Gemeindeordnung

In der Stadt Kloten ist die Initiative auf Stufe der Gemeindeordnung anhängig gemacht worden, so dass sie Bestimmungen auf der gleichen Stufe grundsätzlich derogieren kann. Wesentliche Konflikte sind nicht ersichtlich, ebenso wenig einschränkende Voraussetzungen für eine Initiative auf Stufe der Gemeindeordnung (vgl. Art. 10 Gemeindeordnung der Stadt Kloten vom 19. Oktober 2003).

4. Mittel der Durchsetzung

4.1. Tripartite Kommission

Für den Vollzug der Bestimmungen über den Mindestlohn wird eine tripartite Kommission eingesetzt (Art. 3e VI Kloten). Der Stadtrat kann auf Antrag der tripartiten Kommission weitere Ausnahmen vom Mindestlohn erlassen (Art. 3c Abs. 3 VI Kloten). Die Übertragung von Verwaltungsaufgaben auf Private bzw. ein teilweise mit Privatpersonen besetztes Organ ist grundsätzlich zulässig, sofern dafür ein Entscheid des Gesetzgebers (oder des Verfassungsgebers) vorliegt und die Aufgabe einen begrenzten Anwendungsbereich hat (vgl. ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl., Zürich/St. Gallen 2020, Rz. 1817). Diese Voraussetzungen sind vorliegend erfüllt.

Fragen kann man sich, ob die Befugnis der Kommission zur Beantragung von Einschränkungen des Geltungsbereichs eine Übertragung von Rechtsetzungsbefugnissen an Private darstellt, die nur in beschränktem Umfang zulässig ist (vgl. allgemein HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 120 f. und 1833). Versteht man die Bestimmung einzig als eine Befugnis zur Arrondierung der Ausnahmen, die sich beim Vollzug der Bestimmungen aufdrängen, spricht aus Sicht der Gutachter nichts gegen die Zulässigkeit der Befugnis; sie ist Teil der Vollzugskompetenz. Im Übrigen fällt letztlich der Stadtrat den Entscheid, da der Kommission nur ein Antragsrecht zukommt, was allenfalls noch gar nicht als Rechtsetzungsbefugnis gelten kann.

Soweit gewisse Befugnisse der Kommission als zu weitgehend erscheinen (z.B. Zutrittsrecht), können die entsprechenden Bestimmungen im Rahmen der konkreten Anwendung unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit rechtskonform angewendet werden. Anlass zu einer (Teil-)Ungültigerklärung besteht insoweit nicht.

Die Errichtung kommunaler Kommissionen ist im Gemeindegesetz vom 20. April 2014 (GG; LS 131.1) geregelt. Zu unterscheiden sind beratende Kommissionen (§ 46 GG), unterstellte Kommissionen (§ 50 GG) und eigenständige Kommissionen (§ 51 GG). Die Tätigkeit beratender Kommissionen ist auf die Vorberatung von Behördengeschäften beschränkt (§ 46 GG; vgl. BENJAMIN SCHINDLER/ANNA RÜEFLI, § 46 Beratende Kom

missionen und Sachverständige, in: Tobias Jaag/Markus Rüssli/Vittorio Jenni (Hrsg.), GG Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, Zürich 2017 [nachfolgend: Kommentar GG], § 46 N 10). Als Beispiel können etwa die Fachkommissionen Kulturförderung der Stadt Zürich genannt werden, die eingehende Gesuche prüfen und «im Sinne einer Empfehlung» Anträge an die zuständigen Instanzen stellt (vgl. Reglement Fachkommissionen Kulturförderung vom 1. Januar 2020, Ziff. 1.2). Unterstellten Kommissionen können Aufgaben zur selbständigen Erledigung übertragen werden (§ 50 Abs. 1 GG). Als Beispiele können etwa Bürgerrechts-, Bau- und Liegenschaftskommissionen genannt werden (vgl. Musterordnung Parlamentsgemeinde des Gemeindeamtes des Kantons Zürich vom Mai 2020, S. 34). Eigenständige Kommissionen nehmen Aufgaben anstelle des Gemeindevorstands wahr (§ 51 Abs. 1 GG). Sie unterscheiden sich von den unterstellten Kommissionen zudem dadurch, dass ihre Präsidentin oder ihr Präsident dem Gemeindevorstand angehört (§ 51 Abs. 2 GG) und dass sie Anträge an die Legislative stellen dürfen (§ 51 Abs. 4 GG; vgl. auch ABI 2013-04-19, S. 85). Als Beispiel sind primär die Schulpflegen i.S.v. § 54 GG zu nennen.

Da die Einsitznahme eines Stadtratsmitglieds nicht vorgesehen ist (Ziff. I Art. 3e Abs. 1 VI Kloten) und der tripartiten Kommission «Mindestlohn» auch kein Antragsrecht an die Legislative, sondern nur an den Stadtrat zukommen soll (Ziff. I Art. 3c Abs. 3 VI Kloten), ist sie aus Sicht der Gutachter nicht als eigenständige Kommission i.S.v. § 51 GG einzustufen bzw. wäre sie als solche nicht zulässig.

Fraglich ist, ob es sich bei der tripartiten Kommission «Mindestlohn» 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 (Ziff. I Art. 3c Abs. 3 VI Kloten) 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 (vgl. oben). Weiter handelt es sich bei der Vornahme von Kontrollen nicht um eine beratende, sondern vielmehr um eine ausführende Tätigkeit. Einwenden lässt sich allerdings, dass die Vornahme von Kontrollen tatsächliches Verwaltungshandeln darstellt (vgl. dazu HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 1409) und die tripartite Kommission somit gerade nicht rechtlich bindende Entscheide in Form von Verfügungen trifft, wie dies etwa bei einer Baukommission der Fall wäre.

Die Kategorien der beratenden Kommissionen und der unterstellten Kommissionen weisen Ähnlichkeiten mit den Kategorien der Verwaltungskommissionen und der Behördenkommissionen auf Bundesebene (vgl. Art. 8a Regierungs- und Verwaltungsverordnung vom 25. November 1998 [RVOV]; SR 172.010.1) auf. Während den Verwaltungskommissionen beratende und vorbereitende Funktionen zukommen (Art. 8a Abs. 2 RVOV), sind die Behördenkommissionen mit Entscheidungsbefugnissen ausgestattet (Art. 8a Abs. 3 RVOV). Die «Tripartite Kommission des Bundes im Rahmen der flankierenden Massnahmen zum freien Personenverkehr» wird in diesem Rahmen – trotz ihrer Kontrollbefugnisse (vgl. Art. 7 Abs. 1 lit. b Bundesgesetz über die flankierenden Massnahmen bei entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und über die Kontrolle der in Normalarbeitsverträgen vorgesehenen Mindestlöhne vom 8. Oktober 1999 [Entsendegesetz, EntsG; SR 823.20]) – beim Bund als Verwaltungskommission eingestuft (vgl. <https://www.fedlex.admin.ch/>, Startseite > Ausserparlamentarische Kommissionen > Nach Gremiumart, abgerufen am 16. März 2021). Dies spricht tendenziell auch für eine Einstufung der tripartiten Kommission «Mindestlohn» als beratende Kommission, ist für sich alleine genommen aber sicherlich nicht ausschlaggebend, da sich der kantonalrechtliche Begriff der beratenden Kommission nicht mit dem bundesrechtlichen Begriff der Verwaltungskommission decken muss.

Nach § 50 Abs. 1 GG regelt die Gemeindeordnung den Bestand der unterstellten Kommissionen. Wenn die tripartite Kommission «Mindestlohn» als unterstellte Kommission eingestuft wird, erfordert ihre Errichtung eine Grundlage in der jeweiligen Gemeindeordnung. Dabei genügt eine Nennung der Kommission. Die Mitgliederzahl, die Zusammensetzung, die Aufgaben und die Entscheidungsbefugnisse der Kommission sind durch den Gemeindevorstand in einem Behördenrass zu regeln (§ 50 Abs. 2 GG).

Im Fall von Kloten sollen die Mindestlohnvorschriften in der Gemeindeordnung eingefügt werden (vgl. oben). Somit bestünde eine ausreichende Grundlage für die Errichtung der Kommission. Anders wäre dies höchstens zu beurteilen, wenn die tripartite Kommission «Mindestlohn» als eigenständige Kommission i.S.v. § 51 GG eingestuft würde. In diesem Fall wäre zu prüfen, ob die in der VI Kloten vorgesehene Regelung den in § 51 Abs. 3 gestellten Anforderungen entspricht, wonach die Mitgliederzahl, die Zusammensetzung, die Aufgaben und die Entscheidungsbefugnisse der Kommission in der Gemeindeordnung zu regeln sind (§ 50 Abs. 2 GG; vgl. § 51 Abs. 3 GG). Aus Sicht der Gutachter kann aber die Initiative mindestens so interpretiert werden, dass es sich bei der tripartiten Kommission um eine unterstellte Kommission handelt. Aus diesem Grund ist die in Kloten eingereichte Initiative gültig.

4.2. Anpassung der Gesamtarbeitsverträge

Nach Art. 3d Abs. 4 VI Kloten wird den Sozialpartnerinnen und Sozialpartnern eine Frist von einem Jahr eingeräumt, um die Lohnbestimmungen der Gesamtarbeitsverträge an die Mindestlohnbestimmungen anzupassen (vgl. oben). In seinem Urteil zu den Neuenburger Mindestlohnvorschriften kam das Bundesgericht zum Schluss, dass die bundesrechtlichen Bestimmungen über Gesamtarbeitsverträge kantonalen Mindestlohnvorschriften mit sozialpolitischem Charakter nicht entgegenstehen (BGE 143 I 403 = Pra 2017 Nr. 100, E. 7; vgl. oben Ziff. 23). Es stellt sich aber die Frage, inwieweit das Verhältnis zwischen Bestimmungen der einzelnen, von den Sozialpartnerinnen und Sozialpartnern abgeschlossenen Gesamtarbeitsverträgen und den Mindestlohnvorschriften geklärt werden darf bzw. muss.

Im Fall der Neuenburger Mindestlohnvorschriften hatte sich das Bundesgericht ebenfalls mit einer Bestimmung über die Anpassung bestehender Gesamtarbeitsverträge zu beschäftigen. Sie lautete:

Art. 76 (neu)

¹ Die Sozialpartner haben bestehende Gesamtarbeitsverträge bis spätestens 31. Dezember 2014 dahingehend abzuändern, dass sie Löhne festlegen, welche den Anforderungen von Artikel 32d genügen.

² Sofern innert der vorgenannten Frist keine Einigung zustande kommt oder wenn der vereinbarte Mindestlohn unterhalb von jenem gemäss Art. 32d liegt, so kommt ab dem 1. Januar 2015 Letzterer zur Anwendung.

Das Bundesgericht kam zum Schluss, dass der fraglichen Bestimmung keine eigenständige Bedeutung zukomme. Soweit eine Änderung der Gesamtarbeitsverträge unterbleibe, kommt «automatisch der Mindestlohn zum Zug» (BGE 143 I 403 = Pra 2017 Nr. 100, E. 6.2). Es fragt sich, ob das Gleiche für die erwähnten Bestimmungen der vorliegend zu beurteilenden Volksinitiativen gilt. Zu beachten ist dabei aus unserer Sicht, dass (zwingende) gesetzliche Normen vertraglich vereinbarten Bestimmungen vorgehen. Zu letzteren zählen die in Gesamtarbeitsverträgen enthaltenen Bestimmungen, auch wenn sie gegebenenfalls für allgemeinverbindlich erklärt wurden (vgl. BGE 143 I 403 = Pra 2017 Nr. 100, E. 7.3.2). Eine Anpassung der Gesamtarbeitsverträge ist somit keine Voraussetzung dafür, dass gesetzliche Mindestlohnvorschriften auf die entsprechenden Arbeitsverhältnisse Anwendung finden. Die Bestimmung erweist sich deshalb als wirkungslos.

Nach dem Gesagten sind zwei Lesarten der Ziff. I Art. 3d Abs. 4 VI Kloten denkbar. Einerseits können sie dahingehend ausgelegt werden, dass sie nur auf eine formale Anpassung der Texte der Gesamtarbeitsverträge abzielen und gleichzeitig keine Auswirkung auf die Geltung der Mindestlohnvorschriften für alle unter den Geltungsbereich fallenden Arbeitsverhältnisse ab Inkrafttreten der Bestimmungen haben. Dafür spricht, dass den Mindestlohnvorschriften, wie dargelegt, Vorrang vor den

vertraglichen Vorschriften zukommt und eine Anpassung der Gesamtarbeitsverträge nicht nötig ist. In diesem Falle wären Ziff. I Art. 3d Abs. 4 VI Kloten aber

missverständlich und könnten bei Rechtsunterworfenen die Erwartung wecken, dass die Mindestlohnvorschriften erst ab Änderung der Gesamtarbeitsverträge für die diesen unterworfenen Arbeitsverhältnissen Geltung erlangen, was hinsichtlich der Rechtssicherheit, aber auch des Anspruchs auf freie Willensbildung und unverfälschte Willensabgabe (Art. 34 Abs. 2 BV; vgl. oben Ziff. 15) problematisch wäre.

Andererseits kann Ziff. I Art. 3d Abs. 4 VI Kloten dahingehend ausgelegt werden, dass sie den Beginn der Geltung der Mindestlohnvorschriften für diejenigen Arbeitsverhältnisse, die Gesamtarbeitsverträgen unterworfen sind, abweichend von den restlichen Arbeitsverhältnissen festlegen. Die Initiativen bestimmen schliesslich, dass den Sozialpartnerinnen und Sozialpartnern eine Frist von einem Jahr zur Anpassung der Verträge eingeräumt wird. Damit liegt auch ein Unterschied zur entsprechenden Neuenburger Regelung vor, die eine Anpassung der Gesamtarbeitsverträge bis zum Inkrafttreten der (restlichen) Mindestlohnvorschriften vorsah (vgl. BGE 143 I 403 = Pra 2017 Nr. 100, E. 10.2). In der Festlegung eines besonderen Geltungsbeginns für die Gesamtarbeitsverträge unterworfenen Arbeitsverhältnissen wäre allerdings eine Ungleichbehandlung zu erblicken, die dem Gebot der Rechtsgleichheit (Art. 8 Abs. 1 BV) nur stand hält, wenn sie durch sachliche Gründe gerechtfertigt ist (vgl. anstelle vieler BGE 134 I 257, E. 3.1). Da eine Anpassung der Gesamtarbeitsverträge fraglich ist, bestehen Zweifel an sachlichen Gründen für eine Ungleichbehandlung. Immerhin lässt sich für die Ungleichbehandlung anführen, dass eine kollektiv ausgehandelte Vereinbarung einen (etwas) stärkeren Schutz rechtfertigt als individuelle Absprachen.

Gesamthaft erscheint den Gutachtern Art. 3d Abs. 4 VI Kloten hinsichtlich der Rechtssicherheit und der Rechtsgleichheit heikel. «In dubio pro populo» ist aus ihrer Sicht eher von der Zulässigkeit auszugehen, doch ist eine gegenteilige Haltung möglich, namentlich zugunsten der Klarheit der Initiativen und damit auch im Interesse Stimmberechtigten. Sollte Art. 3d Abs. 4 VI Kloten für ungültig erklärt werden, wäre weder das Anliegen der Initiativen behindert noch wäre ein Grund dafür gegeben, dass die gesamte Initiative für ungültig erklärt werden müsste (vgl. für die Voraussetzungen der Teilungültigkeit oben).

4.3. Bussen

Ziff. I Art. 3f Abs. 1 VI Kloten bedrohen den Verstoss «gegen Bestimmungen dieser Verordnung» mit Busse, wobei sich die Strafandrohung dem klaren Wortlaut nach nur an «Arbeitgeber und Arbeitgeberinnen» richtet. Weiter wird die Verfolgung von Verstössen ausdrücklich unter die Strafkompetenz des Stadtrates gestellt. In Verbindung mit § 89 Abs. 3 GOG ergibt sich somit, dass der maximale Strafrahmen CHF 500 beträgt.

Auch im Nebenstrafrecht gilt das in Art. 1 StGB verankerte Bestimmtheitsgebot, wonach eine Strafe oder Massnahme nur wegen einer Tat verhängt werden darf, die das Gesetz ausdrücklich unter Strafe stellt; die Bürgerinnen und Bürger müssen allfällige strafrechtliche Folgen eines bestimmten Verhaltens mit einem dem Umständen entsprechenden Grad an Sicherheit erkennen können (BGE 141 IV 279, E. 1.3.3.). Die Tatbestandsmerkmale ergeben sich aus den Bestimmungen über den Mindestlohn hinreichend klar, so dass die Sanktion unter dem strafrechtlichen Legalitätsprinzip nicht zweifelhaft erscheint.

Ziff. I Art. 3f Abs. 1 VI Kloten spricht darüber hinaus das Verhältnis zum restlichen Strafrecht an: «In strafrechtlich relevanten Fällen» bleibt zudem «eine zusätzliche Strafanzeige vorbehalten». Diese Formulierung erscheint insofern unpräzise, als dass die Strafbestimmungen bei Annahme der Initiativen Teil des Nebenstrafrechts werden würden und darunter subsumierbare Fälle stets strafrechtlich relevant wären. Zudem erscheint es nicht nötig, das Verhältnis der Strafbestimmungen zum restlichen Strafrecht festzulegen, da kommunale Strafnormen solche von Kantonen oder Bund sowieso nicht verdrängen. Aus Sicht der

Gutachter bleibt die Bestimmung aber letztlich folgenlos, womit eine Teilungültigerklärung nicht angebracht erscheint.

4.4. Submissionsrecht

Als besondere Sanktion für «schwerwiegende und wiederholte» Verstösse gegen die Mindestlohnbestimmungen sieht Ziff. 1 Art. 3f Abs. 2 VI Kloten den Ausschluss von öffentlichen Ausschreibungen für eine Dauer von ein bis fünf Jahren vor.

Sowohl das geltende als auch das revidierte (inter-)kantonale Beschaffungsrecht sehen die Einhaltung von Arbeitsschutzbestimmungen und Arbeitsbedingungen als Voraussetzung für die Vergabe von Aufträgen (Art. 11 Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 15. März 2001 [IVöB]; Art. 12 Abs. 1 Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 15. November 2019 [revIVöB]) bzw. deren Nichteinhaltung als Grund für einen Ausschluss vom Vergabeverfahren vor (§ 4a lit. g Gesetz über den Beitritt zur revidierten Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 15. September 2003 [IVöBBeitrittsG; LS 720.1; Art. 44 Abs. 2 lit. f revIVöB]). Weiter ist als Sanktion für schwerwiegende Verstösse ein Ausschluss von künftigen Verfahren für bis zu fünf Jahren vorgesehen (Art. 19 Abs. 2 IVöB i.V.m. § 4a lit. g i.V.m. § 4b Abs. 1 IVöB-BeitrittsG; Art. 45 Abs. 1 i.V.m. Art. 44 Abs. 2 lit. f revIVöB), wobei die Sanktion ins Ermessen der zuständigen Behörde bzw. des Auftraggebers gestellt wird («... kann ...»).

Die von den drei Volksinitiativen vorgesehene Sanktionsbestimmung geht im Wesentlichen nicht über die vom Beschaffungsrecht vorgesehenen Sanktionsbestimmungen hinaus. Im Unterschied zum Beschaffungsrecht sehen die Initiativen allerdings keinen Ermessensspielraum der zuständigen Stellen vor. Zumal die Sanktionsbestimmung der Initiativen aber nur «schwerwiegende und wiederholte» Verstösse [Hervorhebung nur hier] anspricht, lässt sie sich, aus unserer Sicht, im Einklang mit dem übergeordneten Recht (vgl. oben Ziff. 17) dahingehend auslegen, dass die Behörden ihr (pflichtgemässes) Ermessen nach dem Beschaffungsrecht in den fraglichen Fällen tendenziell streng auszuschöpfen haben. Eine solche Beeinflussung der Rechtsanwendung von übergeordnetem Recht ist grundsätzlich zulässig und kann verfassungskonform angewendet werden.

Nicht weiter problematisch erscheint ausserdem, dass es sich bei den Mindestlohnbestimmungen um eine sozialpolitische Massnahme handelt. So erklärt das Beschaffungsrecht ausdrücklich nicht nur die Einhaltung von Arbeitsschutzbestimmungen, sondern auch von Arbeitsbedingungen als massgeblich für die Teilnahme am Vergabeverfahren. Um ein «vergabefremdes» Kriterium handelt es sich entsprechend nicht. Zudem ist ein «Nebeneffekt» einer sozialpolitischen Massnahme im Arbeitsschutzrecht nicht ausgeschlossen, so dass es auch zulässig sein sollte, für diesen Nebeneffekt eine Sanktion nach Submissionsrecht zu treffen. Schliesslich dient die Pflicht zur Einhaltung der Arbeitsbedingungen im Beschaffungsrecht sowie die Sanktionierung von Verstössen nicht zuletzt der Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen (vgl. BGE 130 I 258, E. 2.2) und damit einem dem Beschaffungsrecht innewohnenden Zweck.

Wie dargelegt, schreibt das Binnenmarktgesetz das Herkunftsortsprinzip in Bezug auf die Arbeitsbedingungen fest (vgl. oben Ziff. 43 f.). Das Herkunftsortsprinzip ist auch im (inter-)kantonalen Beschaffungsrecht massgeblich (vgl. Art. 5 Abs. 1 BGBM; Art. 12 Abs. 1 revIVöB; ausführlich zur Beibehaltung des Herkunftsortsprinzips in der revidierten IVöB Musterbotschaft IVöB vom 16. Januar 2020 zur Totalrevision der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen [IVöB], S. 44).

Damit stellt sich hinsichtlich der Sanktionsbestimmung die Frage, ob sich die Mindestlohnvorschriften im Fall von auswärtigen Anbieterinnen und Anbietern als zulässige Marktzugangsbeschränkungen i.S.v. Art. 3 BGBM

erweisen. Soweit sich die Festlegung des Mindestlohns an sich als konform mit Art. 3 BGBM erweist (dazu oben Ziff. 43 f.), dürfte sich auch die Sanktionsbestimmung als zulässig erweisen.

5. Politische Würdigung des Stadtrats

Das Ziel der Initianten, durch die Festsetzung eines Mindestlohnes für Arbeiten auf dem Gemeindegebiet der Stadt Kloten ein Leben mit eigenem Einkommen zu ermöglichen ist sozialpolitisch begrüssenswert. Es liegt durchaus im öffentlichen Interesse, durch die Vermeidung von sog. "Working Poor" den öffentlichen und durch Steuergelder finanzierten Sozialhaushalt zu entlasten. (vgl. oben Pt. 2.2., Seite 7)

Wichtig ist es, die in Bezug auf Art und Anzahl der Arbeitsplätze einzigartige Situation der Stadt Kloten zu beachten. Die Stadt Kloten hat zu Beginn des Jahres 2021 ca. 21'000 Einwohnerinnen und Einwohner, davon sind ca. 13'500 im erwerbsfähigen Alter zwischen 20 und 65 Jahren alt. Die Stadt Kloten verfügt über rund 37'000 Arbeitsplätze. Ausgehend von der auf Seite 8 genannten Statistik, dass in der Stadt Kloten lediglich ca. 26% der wohnhaften Erwerbstätigen auch in der Stadt arbeiten, wären das rund 3'000 Personen (da ja nicht alle im erwerbsfähigen Alter tatsächlich erwerbstätig sind). Umgekehrt heisst das, dass mehr als 30'000 Arbeitsplätze durch Zupendler aus umliegenden Gemeinden, Kantonen oder gar aus dem grenznahen Ausland hier arbeiten. Diese Verhältnisse unterscheiden die Stadt Kloten ganz wesentlich von den Städten Winterthur und Zürich, wo die analoge Initiative ebenfalls eingereicht wurde.

Es ist unbestritten, dass es auch im Umfeld der Airline Industrie zahlreiche Tieflohnarbeitsplätze gibt (Reinigungsmitarbeitende, Ramp- und Cargo Services, Taxi- und Transportbranche, Gastrobranche, Cabin Crew und Ground Services u.a.m). Andererseits zieht der Flughafen aber auch stark wertschöpfende Arbeitsplätze an, weshalb das "Oekosystem" Flughafen eben doch als ein stark wertschöpfendes Arbeitsumfeld betrachtet werden kann. Dies schlägt sich auch in den Steuererträgen der Stadt Kloten nieder, wo Betriebe der Flugindustrie den grössten Teil der Steuereinnahmen generieren. Schmerzlich zeigt sich dies natürlich in der derzeitigen Corona bedingten Krise der gesamten Weltluftfahrt, wo diese Steuererträge auf "Null" geschrumpft sind.

Die Flugindustrie ist in höchstem Mass dem Weltmarkt ausgesetzt und die Stadt Kloten hat schon mehr als einmal erfahren, was geschieht, wenn hiesige Preise für Dienstleistungen nicht mehr konkurrenzfähig oder schlicht einfach zu teuer sind. So wurden in den Betrieben SR Technics oder Gate Gourmet während den vergangenen Jahren hunderte von Arbeitsplätzen abgebaut. Gerade in dieser Industrie lassen sich Dienstleistungen sehr leicht global verschieben (Bsp. Flugzeugwartung, Catering, Logistik, Personal usw.) Es wäre auch äusserst schwierig oder würde sogar dem Grundanliegen der Initianten zuwiderlaufen, wenn die naturgemäss von ausländischen Arbeitnehmern (mit Wohnsitz im Ausland) erbrachten Arbeitsleistungen im Flugbetrieb mittels Ausführungsbestimmungen gegenüber den in der Schweiz domizilierten Gesellschaften und Arbeitnehmern privilegiert würden.

Auch wenn hinsichtlich des Vollzuges seitens der externen Gutachter keine grossen Bedenken geäussert werden, sieht der Stadtrat Kloten hier sehr grosse Probleme. Einerseits müsste mit der Tripartiten Kommission eine neue Behörde geschaffen werden, andererseits müsste aber für den Vollzug ein noch nicht abschätzbarer Bestand an Vollzugs- und Kontrollpersonal aufgebaut werden. Im Gegensatz zu den grossen Städten Zürich und Winterthur verfügt die Stadt Kloten über kein Verwaltungspersonal, welches in arbeitsmarktlischer oder –gesetzlicher Funktion tätig ist. Der Aufbau einer solchen neuen Verwaltungseinheit wäre mit nicht unerheblichen Kosten verbunden.

Insgesamt erachtet der Stadtrat deshalb das System der steuerlichen Umverteilung über die Sozialhilfe als gerechter, effizienter und einfacher im Vollzug.

Aus diesem Grund empfiehlt der Stadtrat den Stimmberechtigten die Ablehnung der Initiative.

Antrag Stadtrat:

Der Stadtrat beantragt dem Gemeinderat folgende Beschlüsse:

1. Die Initiative "Ein Lohn zum Leben", eingereicht am 11. November 2020, wird gestützt auf die Erwägungen gültig erklärt.
2. Dem Gemeinderat wird empfohlen, zu Handen der Stimmberechtigten die Ablehnung der Initiative zu beschliessen.

Beschluss:

- 1.

Mitteilung an:

- Gewerkschaftsbund des Kantons Zürich, Björn Resener, Stauffacherstrasse 60, 8026 Zürich
- Gemeinderat
- Geschäfts- und Rechnungsprüfungskommission
- Stadtrat
- Büro Wahlen und Abstimmungen

Für getreuen Auszug:

Jacqueline Tanner
Ratssekretärin