

Mindestlohn in Winterthur



**Analyse zur Erarbeitung eines Gegenvorschlags zur Volksinitiative
«Ein Lohn zum Leben»**

Februar 2022

Departement Soziales, Departementssekretariat

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	3
1.1	Ausgangslage	3
1.2	Rechtliche Zulässigkeit von kommunalen Mindestlöhnen.....	3
2	Mindestlohn-Regelungen in der Schweiz	5
2.1	Festsetzung von Mindestlöhnen in der Schweiz.....	6
2.2	Ausnahmen vom Mindestlohn	7
3	Auswirkungen von Mindestlöhnen	9
3.1	Auswirkungen des Mindestlohns im Kanton Neuenburg.....	9
4	Tieflohnsituation in der Stadt Winterthur	11
5	Winterthurer Mindestlohninitiative, Regelungsbedarf im Gegenvorschlag	12
5.1	Ausnahmen vom Mindestlohn	12
5.2	Verhältnis von Mindestlohn und Gesamtarbeitsverträgen	13
5.3	Höhe des Mindestlohns	14
5.4	Kontrolle von Mindestlöhnen	16
5.5	Bussen, Verfahrenskosten und weitere Sanktionen	16
5.6	Einbezug Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände.....	17
5.7	Finanzielle Auswirkungen	17
6	Anhang: Wortlaut der Initiative	19
7	Literatur- und Quellenverzeichnis	20
7.1	Literatur	20
7.2	Rechtliche Grundlagen (gültig für Winterthur)	21

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Kantonale Mindestlöhne im Vergleich mit der Volksinitiative Winterthur.....	6
Tabelle 2: Ausnahmen vom Mindestlohn, Zusammenstellung aus kantonalen Gesetzen	7
Tabelle 3 : Bruttoinlandprodukt Kanton Neuenburg - Schweiz	10
Tabelle 4: Bruttoinlandprodukt pro Einwohner/in	10
Tabelle 5: Tieflohnsituation in Winterthur.....	11
Tabelle 6: Mindestlohn Stadt Winterthur, Berechnung analog Basel-Stadt	15

Vorwort

Mit der Initiative «Ein Lohn zum Leben» haben die Initiantinnen und Initianten wertvolle Diskussionen angestossen. Die Initiative verlangt einen Mindestlohn von 23 Franken auf dem Gebiet der Stadt Winterthur, um Erwerbstätige vor Armut zu schützen. Bis jetzt gibt es in der Schweiz zwar Mindestlöhne in einigen Kantonen, aber keine Lohnvorgaben auf kommunaler Ebene.



Der Stadtrat hat daher entschieden, die Initiative zum Anlass für weitere Abklärungen zu nehmen und auch das Gespräch mit den Arbeitgebenden zu suchen: Wie stehen sie zu den Forderungen der Initiative? Welche Erfahrungen machen Kantone, in denen Mindestlöhne existieren und wie muss die Höhe eines Mindestlohns korrekt berechnet werden? Wie steht es in der Stadt Winterthur mit Working Poor, also Menschen, die trotz Arbeitstätigkeit arm sind?

Die Einführung eines Mindestlohns ist ein Lösungsansatz, um Armut trotz Erwerbstätigkeit zu lindern. Betroffen von geringen Löhnen sind mehrheitlich Frauen. Sie würden von Mindestlöhnen besonders profitieren, da sie überdurchschnittlich oft in Tieflohnbranchen arbeiten, Teilzeit tätig sind oder Unterbrüche in der Erwerbstätigkeit haben. Mindestlöhne helfen, prekäre finanzielle Situationen abzufedern und verhindern unter Umständen, Sozialhilfe beziehen zu müssen. Mindestlöhne auf kommunaler Ebene werden keine Wunder bewirken. Aber sie leisten im Kleinen einen Beitrag, um ein grösseres Problem anzugehen. Sie stossen eine wichtige Diskussion an. Und sie stehen für Wertschätzung und Respekt für Erwerbsarbeit.

Verschiedene Kantone in der Schweiz haben bereits einen Mindestlohn eingeführt und Erfahrungen gesammelt. In Neuenburg zeigte sich, dass Angestellte mit Niedriglöhnen von einem Lohnanstieg profitierten. Im Gegenzug konnten keine negativen Effekte wie eine Veränderung der Beschäftigungssituation oder höhere Preise im Gastgewerbe festgestellt werden.

Der vorliegende Bericht sammelt die Erkenntnisse rund um das Thema «Mindestlohn in Winterthur» und bildete die Basis für den Gegenvorschlag des Stadtrates zur Initiative. Er soll auch als sachliche und faktenbasierte Grundlage für die weitere Diskussion dienen, insbesondere für die Beratung im Stadtparlament. Vielleicht wird Winterthur die erste Gemeinde der Schweiz, die einen kommunalen Mindestlohn einführen wird. Dass wir innovative Sozialpolitik betreiben können, haben wir schon mit verschiedenen Projekten bewiesen. Zum Beispiel in der Sozialhilfe mit der Senkung der Fallbelastung der Sozialarbeitenden. Wir konnten aufzeigen, dass sich Investitionen lohnen – und zwar auf beiden Seiten: Wir lösen Menschen schneller aus der Sozialhilfe ab und sparen damit gleichzeitig Steuergelder.

Bekämpfen wir die Armut dort, wo wir es können: in der Stadt Winterthur. Mit Löhnen, die zum Leben reichen.

Nicolas Galladé
Vorsteher Departement Soziales

1 Einleitung

Dieser Bericht fasst die Abklärungen des Departements Soziales zum Thema Mindestlohn zusammen, die gemäss dem Beschluss des Stadtrates vom 21. Mai 2021 «Volksinitiative «Ein Lohn zum Leben»: Entscheid über Gültigkeit und Gegenvorschlag» ([SRB 20.780-4](#)) zu treffen waren. Im Zusammenhang mit der Erarbeitung eines Gegenvorschlags zur Volksinitiative sollen vertiefte fachliche Abklärungen getätigt und Varianten zur Ausgestaltung und Wirtschaftlichkeit von Massnahmen geprüft werden. Mit den Abklärungen und der Erarbeitung der Weisung samt Gegenvorschlag wurde das Departement Soziales beauftragt, da es aufgrund des sozialen Zwecks der Volksinitiative inhaltlich betroffen ist.

Die Abklärungen durch das Departement Soziales zum Thema Mindestlohn fanden in enger Zusammenarbeit mit der Stadt Zürich statt. Es gab drei Austauschtreffen zwischen den Projektverantwortlichen der beiden Städte, und die Ergebnisse der jeweiligen Abklärungen wurden untereinander ausgetauscht und diskutiert. Es wurden Literaturanalysen, statistische Auswertungen und rechtliche Abklärungen durchgeführt. Für spezifische Fragestellungen wurden interne und externe Fachleute beigezogen. Am 8. November 2021 fand je ein Hearing mit Winterthurer Arbeitgebervertretungen und mit den Initiantinnen und Initianten statt. An den Hearings wurde über den Zwischenstand der Abklärungen informiert. Danach fand ein Austausch statt über die Einschätzungen bezüglich Niedriglohnsituation in Winterthur, mögliche Auswirkungen eines Mindestlohns, Verhältnis Gesamtarbeitsverträge und Mindestlohn sowie Aspekte der Umsetzung (Kontrolle, Kommission).

Die Erkenntnisse aus den Abklärungen und aus den Hearings sind in den nun vorliegenden Bericht eingeflossen.

1.1 Ausgangslage

Die Volksinitiative «Ein Lohn zum Leben» wurde am 10. November 2020 in Winterthur eingereicht. Initiativen mit gleichlautenden Regelungen wurden auch in den Städten Zürich und Kloten eingereicht. Die Initiative verlangt einen Mindestlohn von 23 Franken für alle Arbeitnehmenden, die auf dem Gebiet der Stadt Winterthur eine Beschäftigung verrichten.

Der Stadtrat von Winterthur hat die Volksinitiative am 21. Mai 2021 als teilgültig erklärt und entschieden, einen Gegenvorschlag dazu auszuarbeiten. Dieser ist dem Grossen Gemeinderat bis März 2022 vorzulegen. Inhaltlich hat sich der Stadtrat zum Anliegen der Initiative noch nicht geäussert. ([SRB 20.780-4](#)). Die Ungültigkeit der Initiative betrifft konkret Art. 5 (Kontrolle) und Art. 3 Abs. 3 (tripartite Kommission).

Der Gegenvorschlag soll mit übergeordnetem Recht vereinbar sein und die Anliegen der Initiantinnen und Initianten substantiell aufnehmen.

1.2 Rechtliche Zulässigkeit von kommunalen Mindestlöhnen

Die Einführung eines minimalen Stundenlohns auf kantonaler Ebene verletzt gemäss Bundesgericht (BGE 143 I 403 = Pra 2017 Nr. 100) den Vorrang des Bundesrechts weder im Hinblick auf das private noch das öffentliche Arbeitsrecht. Kantonale Mindestlöhne verletzen demnach die institutionelle Wirtschaftsfreiheit nicht, solange sie auf einem relativ tiefen Niveau angesetzt sind und sozialpolitischen Charakter haben. In dieser Entscheidung wird nichts darüber gesagt, ob ein Mindestlohn auch auf Gemeindeebene eingeführt werden kann. Zu

dieser Frage gibt das Gutachten zuhanden der Städte Zürich, Kloten und Winterthur betreffend Gültigkeit der Volksinitiative mit dem Titel «Ein Lohn zum Leben» erstellt von Prof. Felix Uhlmann, Prof. Beat Stadler und Martin Wilhelm (2021) ausführlich Antwort.

Das Gutachten kommt zum Schluss, dass die Einführung eines kommunalen Mindestlohnes zulässig sei. Es wird ausgeführt, dass die Initiative sowohl angesichts ihres Ziels der Bekämpfung der Erwerbsarmut wie auch angesichts ihrer konkreten Ausgestaltung mit einem vorgesehenen minimalen Stundenlohn von 23 Franken einen sozialpolitischen Charakter aufweise, «weshalb sie 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 eingreife» (Uhlmann, Stadler und Wilhelm 2021, S. 31).

Die Einführung eines Mindestlohns stellt einen Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit und eine Marktzugangsbeschränkung dar. Dies ist nur dann zulässig, wenn sich die Massnahme als verhältnismässig erweist. Gemäss Gutachten sei die Massnahme zumindest nicht klar unverhältnismässig. Denn die Einführung des Mindestlohns würde durchaus einen Beitrag zur Reduktion der Erwerbsarmut in der jeweiligen Stadt leisten; obwohl der Mindestlohn nur einen Teil der Bevölkerung erfassen würde, nämlich jene Personen, die in derselben Stadt wohnen und arbeiten. In Winterthur haben 41 Prozent der erwerbstätigen Bevölkerung ihren Arbeitsort ebenfalls in Winterthur.

Aus der Kantonsverfassung lässt sich ableiten, dass Massnahmen zur Bekämpfung von Erwerbsarmut bzw. zur Verhinderung von Sozialhilfebezug eine Aufgabe der Gemeinde sein können, soweit das kantonale Recht dafür Raum gibt. Das Gutachten hält fest, dass gemäss § 1 Abs. 2 des kantonalen Sozialhilfegesetzes (SHG) die Gemeinden mit vorbeugenden Massnahmen darauf hinwirken, dass weniger Notlagen entstehen. Zudem schreibt § 5 SHG vor: «Die Ursachen einer Notlage sind zu ermitteln und nach Möglichkeit zu beseitigen.» Daher bestehe Raum für einen kommunalen Mindestlohn.

Geiser und Kieser kamen in ihrem Gutachten zuhanden des Gewerkschaftsbundes des Kantons Zürich bereits 2018 zu einem vergleichbaren Ergebnis, nämlich, «dass sich aus BGE 143 I 403 ff. nichts ableiten lässt, das einer kommunalen Regelung eines Mindestlohnes entgegenstehen würde. Auch sehen wir keine Vorschriften des zürcherischen Rechts, welche eine entsprechende Regelung verbieten würde. Inhaltlich muss sie sich selbstverständlich in dem Rahmen halten, den das Bundesgericht in der genannten Entscheidung vorgegeben hat» (Geiser und Kieser 2018, S. 24).

Die Handelskammer und Arbeitgebervereinigung Winterthur (HAW) hat bereits angekündigt, die Einführung eines Mindestlohns auf Gemeindeebene gerichtlich überprüfen zu lassen (vgl. Winterthurer Zeitung 2021).

2 Mindestlohn-Regelungen in der Schweiz

Auf Bundesebene wurde eine Volksinitiative zur Einführung eines Mindestlohns im Jahr 2014 deutlich mit 76 Prozent Nein-Stimmen abgelehnt. Kantonale Mindestlöhne existieren in den Kantonen Neuenburg, Jura, Tessin und Genf. In Basel-Stadt steht die Einführung bevor. Die gesetzlich verbindlichen Mindestlöhne bewegen sich zwischen Fr. 18.75 und Fr. 23.27 pro Stunde.

Der Kanton Zürich ist der erste Kanton, in dem entsprechende Initiativen auf kommunaler Ebene eingereicht wurden.

Der **Kanton Neuenburg** hat seit 2011 den Mindestlohn in der Verfassung verankert, Artikel 34a besagt: «L'Etat institue un salaire minimum cantonal dans tous les domaines d'activité économique, en tenant compte des secteurs économiques ainsi que des salaires fixés dans les conventions collectives, afin que toute personne exerçant une activité salariée puisse disposer d'un salaire lui garantissant des conditions de vie décentes.» Bis zur Umsetzung dauerte es bis 2017: Da gegen das Umsetzungsgesetz Rechtsmittel ergriffen wurden, musste schliesslich das Bundesgericht über dessen Gültigkeit entscheiden.

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

Im **Tessin** wurde 2015 eine Volksinitiative angenommen, welche die Kantonsverfassung um einen Artikel ergänzt, der besagt: «Jede Person hat Anspruch auf einen Mindestlohn, der ihr ein würdiges Dasein sichert» (Art. 13 Abs. 3).

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

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

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

Die erste Abstimmung über einen **kommunalen Mindestlohn** fand am 28. November 2021 in Kloten statt. Stadt- und Gemeinderat empfahlen die Volksinitiative «Ein Lohn zum Leben» zur Ablehnung. Eine knappe Mehrheit der Stimmberechtigten (52 Prozent) folgten der Empfehlung; ein Mindestlohn wurde abgelehnt. In den Städten Zürich und Winterthur wird der Initiative «Ein Lohn zum Leben» im ersten Quartal 2022 je ein Gegenvorschlag des Stadtrates gegenübergestellt. Die Abstimmungstermine sind noch nicht bekannt.

Tabelle 1: Kantonale Mindestlöhne im Vergleich mit der Volksinitiative Winterthur

Ort	Winterthur (VI)	BS	GE	TI	JU	NE
Mindestlohn pro Stunde bei Einführung	23.00	21.00	23.00	18.75 – 19.25*	20.00	20.00
Mindestlohn pro Stunde per 1.1.2022			23.27	19.00 – 19.50	20.00	20.08
Inkrafttreten (Übergangsfrist)			11.2020	1.2021 (12.2021)	02.2018 (2.2020)	08.2017

* Je nach Wirtschaftszweig Fr. 18.75 bis Fr. 19.25 → jährliche Anhebung auf Fr. 19.75 bis Fr. 20.25 bis Ende 2024

2.1 Festsetzung von Mindestlöhnen in der Schweiz

Das Bundesgericht hat in seinem eingangs erwähnten Urteil aus dem Jahr 2017 in allgemeiner Weise festgehalten, dass Mindestlöhne auf einem relativ tiefen Niveau anzusetzen sind, d.h. nahe am Mindesteinkommen, welches sich aus dem System der Sozialversicherungen bzw. Sozialhilfe ergibt. In der Folge orientieren sich die Mindestlohnberechnungen aller Kantone (ausser Tessin) am Existenzminimum für eine Person laut Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV/IV. Die Berechnung umfasst folgende Positionen:

- Allgemeiner Lebensbedarf gemäss Ergänzungsleistungen
- Mietzins gemäss Ergänzungsleistungen
- Obligatorische Krankenversicherung
- Sozialversicherungsbeiträge

Das Bundesgericht räumt dem Gesetzgeber einen weiten Ermessensspielraum ein bei der Festlegung des Betrags, der eine würdige Lebensführung garantieren sollte. Dass der Kanton Neuenburg den gemäss EL berechneten Mindest-Stundenlohn um Fr. 0.41 aufrundete, wurde nicht bemängelt.

Im Kanton Tessin wird der Mindestlohn branchenspezifisch anhand des Medianlohns festgesetzt. Art. 13 der Kantonsverfassung hält fest: «Ist ein Mindestlohn nicht durch einen Gesamtarbeitsvertrag garantiert, der allgemeinverbindlich ist oder der einen obligatorischen Mindestlohn vorsieht, so wird ein solcher vom Staatsrat festgelegt in Form eines prozentualen Anteils des nationalen Medianlohnes für die entsprechende Art der Aufgabe im entsprechenden Wirtschaftszweig.» Diese Berechnungsmethode orientiert sich nicht am Existenzbedarf und führt zu einer erhöhten Komplexität in der Umsetzung und im Vollzug. Sie wird im Folgenden nicht weiter beleuchtet.

Der Regierungsrat Basel-Stadt legte in seinem Ratschlag und Bericht zum Gegenvorschlag die Berechnung des Mindestlohns detailliert offen. Seine Berechnungen resultierten in einem Brutto-Stundenlohn von Fr. 20.86 (Stand 2019), worauf er einen Mindestlohn von Fr. 21.00 vorschlug.

Ferienzuschlag: Auf dem Bruttostundenlohn ist ein Ferienzuschlag zu entrichten. Gemäss Obligationenrecht (OR) besteht ein zwingender Ferienanspruch von 4 Wochen; das entspricht einem Ferienzuschlag von 8.33 Prozent. Dieser gesetzliche Ferienzuschlag ist bei Arbeitnehmenden im Stundenlohn zusätzlich zum Mindestlohn zu bezahlen. Im Monatslohn sind die Ferien bereits enthalten.

Anpassung des Mindestlohns: Die meisten kantonalen Gesetze sehen jährliche Anpassungen des Mindestlohns vor. Massgebend für die Anpassung sind der Konsumentenpreisindex (Genf, Neuenburg, Tessin) oder der Mischindex (Basel-Stadt, Volksinitiative Winterthur). Der Mischindex entspricht dem Durchschnitt von Lohn- und Preisindex und dient u. a. der Anpassung von Renten an die Lohn- und Preisentwicklung. Der Kanton Jura kennt keine Indexierung; die Regierung kann den Mindestlohn unter Berücksichtigung der Lebenshaltungskosten und der wirtschaftlichen Lage anpassen.

2.2 Ausnahmen vom Mindestlohn

Alle Mindestlohngesetze sehen gewisse **Ausnahmen** vor. Aus sozialpolitischer Sicht ist unbestritten, dass ein Mindestlohn keine Anreize schaffen soll, welche der **Berufsbildung junger Menschen** oder der beruflichen und sozialen Integration entgegenstehen. Daher sind in allen Mindestlohngesetzen Lernende und Personen in Praktika mit Ausbildungscharakter ausgeschlossen. Ebenso sind Ferienjobs von Jugendlichen ausgeschlossen.

In verschiedenen kantonalen Gesetzen sind Löhne ausgenommen, die im Rahmen von Wiedereingliederungsmassnahmen stehen, die in der eidgenössischen oder kantonalen Gesetzgebung vorgesehen sind, insbesondere durch die Arbeitslosen- oder Invalidenversicherung, das Asylwesen und die Sozialhilfe.

Der Ausschluss von Familienmitgliedern in Familienbetrieben ist ebenfalls in mehreren kantonalen Gesetzen erwähnt (Basel-Stadt, Jura, Tessin). Es geht dabei um Personen, die gemäss Art. 4 Abs 1 des Bundesgesetzes über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel von den Bestimmungen des Arbeitsgesetzes ausgenommen sind.

Ebenso sind in drei von fünf kantonalen Gesetzen Arbeitnehmende ausgenommen, die einem Gesamtarbeitsvertrag oder einem Normalarbeitsvertrag unterstellt sind (Basel, Tessin, Jura).

Tabelle 2: Ausnahmen vom Mindestlohn, Zusammenstellung aus kantonalen Gesetzen

Ausnahmen vom Mindestlohn	Varianten, Details
Praktikum	Max. 6 / 12 Monate; im Rahmen einer Ausbildung (kantonal oder eidgenössisch geregelt)
Unter 18 Jahren	Bei Ferienjobs
In Berufsausbildung, Lernende	In anerkannten Lehrbetrieben; Lehrverträge laut Art. 344ff OR
Au-pairs	

Familienmitglied in Familienbetrieb	Die 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.
Auf Abruf bis max. 70h/Jahr	
In Integrationsmassnahmen	Teilnahme an Programmen zur berufliche Integration Wiedereingliederungsmassnahmen durch ALV, IV, Asyl, SH
Personen mit eingeschränkter Arbeitsfähigkeit	Von der Sozialversicherung oder Sozialhilfe anerkannt
Gesamtarbeitsverträge (GAV), Normalarbeitsverträge (NAV)	Allgemeinverbindliche GAVs, NAV mit Mindestlöhnen; alle Tarifverträge mit Mindestlöhnen
Weitere Ausnahmen	Können vom Regierungsrat beschlossen werden; Können von einer Kommission beantragt werden

Im Kanton Basel-Stadt war einer der wesentlichen Punkte im Gegenvorschlag der Regierung, dass allgemeinverbindlich erklärte **Gesamtarbeitsverträge und Normalarbeitsverträge** vom Mindestlohn ausgenommen werden. Der Regierungsrat argumentierte, das Ziel eines Mindestlohnes sei Lohnsicherheit zu schaffen, weshalb die Einführung eines Mindestlohns auf Arbeitnehmende beschränkt werden solle, die keinem allgemeinverbindlichen GAV oder NAV mit Mindestlöhnen unterstellt seien (Regierungsrat Basel-Stadt 2019, S. 14).

Allgemeinverbindliche Gesamtarbeitsverträge (ave GAV): Auf Verlangen aller Vertragsparteien kann ein GAV durch den Bundesrat (oder die Kantone mit Genehmigung des Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung, WBF) allgemeinverbindlich erklärt werden. Dies bewirkt, dass der Geltungsbereich auf alle Arbeitgeber sowie Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (auch auf die nicht-organisierten) eines Wirtschaftszweiges oder eines Berufes ausgeweitet wird.

Auf Bundesebene existieren aktuell rund 30 ave GAV; eine Übersicht befindet sich hier: [Allgemeinverbindlich erklärte Gesamtarbeitsverträge \(admin.ch\)](#).

Normalarbeitsverträge (NAV): In Branchen, in denen es keinen Gesamtarbeitsvertrag gibt, können durch Bund oder Kantone bei wiederholter missbräuchlicher Lohnunterbietung der orts-, berufs- oder branchenüblichen Löhne Normalarbeitsverträge mit zwingenden Mindestlöhnen erlassen werden. Diese Mindestlöhne gelten für die ganze Branche und können nur zugunsten des Arbeitnehmers abgeändert werden. Zurzeit existiert als einziger NAV jener für Hauswirtschaft mit folgenden Mindestlöhnen (vgl. Staatssekretariat für Wirtschaft SECO):

- ungelernt: Fr. 19.20;
- ungelernt mit 4 Jahren Berufserfahrung oder EBA oder 2-jährige berufliche Grundbildung: Fr. 21.10,
- gelernt EFZ *oder* 3-jährige berufliche Grundbildung: Fr. 23.20¹.

¹ Berechnungsbasis vergleichbar mit Mindestlohn, d. h. 12 Monatslöhne; Ferienzuschlag wird hinzugerechnet

3 Auswirkungen von Mindestlöhnen

Die Wirkung von Mindestlöhnen wird in der Ökonomie nach wie vor kontrovers diskutiert. Der Wirtschaftsnobelpreisträger von 2021, David Card, untersuchte die Auswirkung von Mindestlöhnen und kam zum Schluss, dass die Erhöhung des Mindestlohns nicht zu weniger Arbeitsplätzen führt. Ein moderater Mindestlohn habe wenig Auswirkungen auf betroffene Branchen und die Beschäftigungslage. Oft lassen sich keine oder nur sehr moderate Auswirkungen auf die Beschäftigung feststellen. (Card und Krueger, 1994)

Der Regierungsrat von Basel-Stadt setzte sich in seinem Ratschlag und Bericht zur kantonalen Volksinitiative «Kein Lohn unter 23.-» detailliert mit der vorhandenen Literatur und deren Aussagen zur Beschäftigung, Lohnverteilung und Schattenwirtschaft auseinander. Er hält fest: «Zusammengefasst kann auf der Grundlage der Theorie und der Empirie keine eindeutige Aussage zum Beschäftigungseffekt von Mindestlöhnen getroffen werden» (Regierungsrat Basel-Stadt, 2019, S. 9). Auch lasse sich «aus der internationalen Evidenz zur Auswirkung auf die Lohnstruktur und die Schattenwirtschaft kein eindeutiges Resultat herleiten» (Regierungsrat Basel-Stadt, 2019, S. 11).

Wirkung erzielen Mindestlöhne bei Personen mit tiefen Löhnen: Sie profitieren von einem höheren Einkommen. Mindestlöhne erhöhen die Tieflöhne und so die Einkommen. «Die internationale Empirie kommt fast ausnahmslos zu dem Ergebnis, dass (höhere) Mindestlöhne zu einer gleichmässigeren Lohnverteilung am unteren Ende der Verteilung führen», so der Regierungsrat Basel-Stadt (2019, S.10).

3.1 Auswirkungen des Mindestlohns im Kanton Neuenburg

Im Kanton Neuenburg haben die Ökonomen Marius Berger und Bruno Lanz (2020) die Wirkung des Mindestlohns auf das Gastgewerbe untersucht. Die Resultate zeigen, dass ein Jahr nach Einführung des Mindestlohns die Angestellten mit Niedriglöhnen von einem Lohnanstieg profitierten; eine Veränderung der Beschäftigungssituation im Gastgewerbe insgesamt war jedoch nicht festzustellen.

Berger und Lanz (2020) beobachteten einen signifikanten Rückgang an Angestellten mit Lohn unter dem Mindestlohn und einen Anstieg an Angestellten mit Lohn knapp über dem Mindestlohn. Auf aggregiertem Niveau war weder ein Beschäftigungsaufbau noch ein Beschäftigungsabbau feststellbar. Es gab keine Veränderung der Preise für Getränke und Speisen in den Restaurants. Löhne unter dem Mindestlohn wurden vor allem in weniger profitablen Unternehmen gezahlt.

Die Neuenburger Commission «Salaire Minimum» erwähnt in ihrem Bericht von 2018 den grossen Kommunikationsbedarf bei der Einführung des Mindestlohns. Sie hält fest, dass nur wenige Verstösse geahndet werden mussten, diese fanden insbesondere im «stagiaire»-Bereich statt. Das heisst, Anstellungen wurden fälschlicherweise als Praktika deklariert (vgl. Commission «Salaire Minimum» 2018).

Betrachtet man die wirtschaftliche Entwicklung des Kantons Neuenburg, der den Mindestlohn 2017 eingeführt hat, so zeigen allgemeine Wirtschaftsindikatoren keine negativen Auswirkungen.

Tabelle 3 : **Bruttoinlandprodukt Kanton Neuenburg - Schweiz**

	2016	2017	2018	2019
Kt. Neuenburg	-1.4	1.3	4.4	1.2
Schweiz	1.4	1.2	3.7	1.1

Veränderung gegenüber dem Vorjahr in Prozent, zu laufenden Preisen

Quelle: Bundesamt für Statistik, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung

Das Bruttoinlandprodukt misst das Wirtschaftswachstum jedes Kantons. Die Veränderungen gegenüber dem Vorjahr sind im Kanton Neuenburg nach Einführung des Mindestlohns positiver als im Schweizer Durchschnitt. So stieg das Bruttoinlandprodukt der Schweiz 2018 um 3.7 Prozent gegenüber dem Vorjahr, in Neuenburg hingegen um 4.4 Prozent.

Tabelle 4: **Bruttoinlandprodukt pro Einwohner/in**

	2016	2017	2018	2019
Kt. Neuenburg	-1.8	1.4	4.9	1.6
Schweiz	0.3	0.3	2.9	0.4

Veränderung gegenüber dem Vorjahr in Prozent, zu laufenden Preisen

Quelle: Bundesamt für Statistik, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung

Das Bruttoinlandprodukt pro Einwohner/in gibt Aufschluss über den erzielten Wohlstand pro Kopf. Der Vergleich von Neuenburg mit dem Schweizer Durchschnitt zeigt, dass ein negativer Effekt eines Mindestlohns auf den Wohlstand der Bevölkerung unwahrscheinlich ist. Das Bruttoinlandprodukt pro Kopf wächst im Kanton Neuenburg seit 2017 stärker als im Schweizer Durchschnitt.

4 Tieflohnsituation in der Stadt Winterthur

Knapp 5 Prozent aller Arbeitnehmenden in Winterthur haben einen Stundenlohn unter 23 Franken. Das entspricht rund 3600 Personen. Einen Stundenlohn unter 22 Franken haben noch rund 2660 Personen (3,6 Prozent) (vgl. BfS 2018a). Arbeitnehmende mit Praktikums- oder Lehrvertrag sind in diesen Zahlen nicht enthalten.

Tabelle 5: Tieflohnsituation in Winterthur

Lohn pro Stunde bis CHF	Anzahl Erwerbstätige	In Prozent
21.00	2 020	2,8
22.00	2 660	3,6
23.00	3 600	4,9
Total Erwerbstätige	73 340	100

Lesebeispiel: 3600 Erwerbstätige haben einen Stundenlohn von maximal Fr. 23.00. Das entspricht 4,9 Prozent der erwerbstätigen Bevölkerung von Winterthur.²

Niedrige Löhne beziehen besonders oft Frauen, Teilzeitbeschäftigte, Ausländerinnen und Ausländer, Personen ohne Berufsabschluss oder mit geringer Bildung. Personen, die mehrere Risikofaktoren vereinen, haben das grösste Risiko, nur einen tiefen Lohn zu erwirtschaften.

In Winterthur haben mehr als doppelt so viele Frauen als Männer einen Lohn von unter 23 Franken. Der Anteil Frauen, der weniger als 23 Franken verdient, beträgt 7,4 Prozent (Männer: 2,7 Prozent). Ausländerinnen und Ausländer sind deutlich übervertreten: Sie machen gut die Hälfte der Erwerbstätigen mit niedrigen Löhnen aus, während sie nur einen Anteil von 26 Prozent an der Gesamtbevölkerung haben.

Ein Bericht des Bundesrats befasste sich 2015 mit der Niedriglohnthematik auf der Basis der Tieflohnschwelle. Die Tieflohnschwelle liegt zwei Drittel unter Medianlohn. Der Medianlohn ist der Mittelwert, d. h. die eine Hälfte der Erwerbstätigen verdient mehr, die andere Hälfte verdient weniger. Aus diesem Bericht ist bekannt, dass der Anteil von tiefen Löhnen schweizweit in folgenden Branchen am höchsten ist: Herstellung von Bekleidung, persönliche Dienstleistungen (Coiffeuse, Kosmetik u. ä.), Gastronomie, Beherbergung, Herstellen von Lederwaren und Schuhen, Gebäudebetreuung, Garten und Landschaftsbau, Detailhandel. Die folgenden Branchen weisen die höchste absolute Anzahl an Tieflohn-Stellen auf: Detailhandel, Gastgewerbe, Gesundheits- und Sozialwesen, Reinigungsbranche und Gartenbau. Weiter gibt es viele Tieflohnstellen im Grosshandel, in der Hauswirtschaft sowie in der Landwirtschaft. Über 60 Prozent aller Tieflohnstellen sind diesen Branchen zuzuordnen (vgl. Bundesrat 2015). In Winterthur sind folgende Branchen stark vertreten, bei denen gemäss diesem Bericht ein Anteil an Tieflohnstellen insbesondere bei ungelernten Beschäftigten zu erwarten ist: Detailhandel (total 5079 Beschäftigte), Gastronomie (2780 Beschäftigte), Erbringung sonstiger Dienstleistungen (2754), Gesundheitswesen (8142), Sozialwesen 1590).

² Lohnstrukturerhebung LSE, von 2018 für die Region Winterthur; vom statistischen Amt des Kt. Zürich aufbereitet. Berechnung für die Stadt Winterthur unter der Annahme, dass die Tieflohnsituation in Stadt und Region vergleichbar ist. Arbeitnehmende in der Stadt Winterthur machen 73 Prozent aller Arbeitnehmenden der Region aus.

5 Winterthurer Mindestlohninitiative, Regelungsbedarf im Gegenvorschlag

Der Stadtrat von Winterthur (2021) hat Artikel 5 (Kontrolle) sowie den Passus «auf Gesuch der tripartiten Kommission «Mindestlohn»» in Artikel 3 Absatz 3 der Volksinitiative «Ein Lohn zum Leben» als ungültig erklärt. Diese Aspekte sind im Gegenvorschlag so umzusetzen, dass sie mit übergeordnetem Recht vereinbar sind. Zudem sind Varianten zur Ausgestaltung und Wirtschaftlichkeit von Massnahmen zu prüfen.

5.1 Ausnahmen vom Mindestlohn

Wie bereits ausgeführt sehen alle Mindestlohngesetze gewisse **Ausnahmen** vor (vgl. Kapitel 2.2). Die Winterthurer Volksinitiative nennt in Artikel 3 diese Ausnahmen:

«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.»

Aus rechtlicher Perspektive ist anzufügen, dass ein Winterthurer Mindestlohn nicht gültig wäre für kantonale Angestellte, die dem Personalgesetz unterstellt sind (vgl. Stadtrat Winterthur 2021).

Da ein Mindestlohn sozialpolitische Ziele erreichen und die Berufsbildung nicht konkurrenzieren soll, sind für den Gegenvorschlag folgende Ausnahmen zu Artikel 3 zu diskutieren:

1. jünger als achtzehn Jahre sind,
Begründung: Es sollen nicht nur Ferienjobs von unter 18-Jährigen ausgenommen sein, sondern alle Minderjährigen, unabhängig von ihrer Tätigkeit. Für die Existenzsicherung von Minderjährigen sind deren Eltern verantwortlich und unterstützungspflichtig. Es ist kein sozialpolitischer Grund ersichtlich, der für einen Mindestlohn für Minderjährige spricht.
2. jünger als 25 Jahre sind und über keinen anerkannten Berufsabschluss verfügen,
Begründung: Ein Mindestlohn sollte keine Fehlanreize gegenüber einer Berufsausbildung schaffen. Es ist belegt, dass überdurchschnittlich viele Personen ohne Berufsabschluss auf Sozialhilfe angewiesen sind. Deshalb legt die Sozialhilfe bei ihren jungen Klientinnen und Klienten besonderen Wert auf eine Berufsausbildung und einen gelingenden Übergang ins Berufsleben. Ein Mindestlohn könnte dazu führen, dass ein Aushilfsjob für junge Erwachsene attraktiver als eine Berufsausbildung ist.

Allfälligen Ausnahme von Personen, die einem Gesamtarbeitsvertrag unterstehen, behandelt das nächste Kapitel.

5.2 Verhältnis von Mindestlohn und Gesamtarbeitsverträgen

Die in Winterthur eingereichte Mindestlohninitiative sieht in Art. 3 vor: «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.» Aus Sicht des eingangs erwähnten Rechtsgutachtens gehen gesetzliche Normen zu kantonalen respektive kommunalen Mindestlöhnen vertraglich vereinbarten Bestimmungen vor (GAV). Eine Anpassung der Gesamtarbeitsverträge sei somit keine Voraussetzung dafür, dass gesetzliche Mindestlohnvorschriften auf die entsprechenden Arbeitsverhältnisse Anwendung fänden (vgl. Uhlmann, Stadler und Wilhelm 2021, S. 27). Die von der Initiative vorgeschlagene Bestimmung wird hinsichtlich Rechtssicherheit und Rechtsgleichheit als heikel beurteilt. Das Problem kann auf verschiedene Arten gelöst werden:

- a) Der Mindestlohn soll für alle Arbeitsverhältnisse gleichermassen gelten. In diesem Fall sind Gesamtarbeitsverträge im Mindestlohngesetz nicht zu erwähnen. Dann gilt der Mindestlohn generell, also auch für Arbeitnehmende mit GAV.
- b) Gesamtarbeitsverträge werden explizit vom Mindestlohn ausgenommen. Dann ist diese Ausnahme unter Artikel 3 auszuführen. Es ist festzuhalten, ob die Ausnahme für Normalarbeitsverträge (NAV), für alle GAV oder nur für allgemeinverbindliche GAV (ave GAV) gelten soll.

Wird eine Übergangsfrist für die Einführung des Mindestlohns als sinnvoll erachtet, so ist diese für alle Arbeitsverhältnisse identisch zu definieren (Rechtsgleichheit).

In den Hearings im November 2021 machten die Initiantinnen und Initianten deutlich, dass sie ausschliesslich Variante a) unterstützen. Die Arbeitgeberverbände votierten ebenso deutlich für Problemlösung b). Die Arbeitgeberseite betonte, dass sie der Initiative grundsätzlich ablehnend gegenüberstehe, bei einem Gegenvorschlag aber klar den Ausschluss von Gesamtarbeitsverträgen von einer Mindestlohnregelung erwarten würden.

Die Winterthurer Arbeitgebervertreterinnen und -vertreter brachten am Hearing zudem folgende Argumente für den **Ausschluss von Gesamtarbeitsverträgen** ein:

- GAV sind ein Gesamtpaket und umfassen viel mehr Vereinbarungen als bloss die Mindestlöhne. So werden z. B. Lohnanstieg, durch den GAV subventionierte Aus- und Weiterbildung, Arbeitszeitmodelle, Ferienspruch, 13. Monatslohn, Arbeitnehmerschutz und Lohnfortzahlung bei Krankheit geregelt. Ein Mindestlohn könnte diese Erregenschaften gefährden.
- GAV sind einvernehmlich zwischen den Sozialpartnern vereinbart und entsprechen den Bedürfnissen, der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und Produktivität der jeweiligen Branche.
- GAV unterstehen einer Lohnkontrolle.
- Aus- und Weiterbildung ist entscheidend: Die GAV sehen tiefe Löhne praktisch ausschliesslich für ungelernte Hilfskräfte vor (Beispiele Reinigung, Gastronomie). Mit Aus- oder Weiterbildung kann ein Gehalt über Mindestlohnniveau erzielt werden.
- Niederschwellige Einstiegsmöglichkeiten in die Arbeitswelt würden durch einen Mindestlohn schwinden.
- Die GAV enthalten nur wenige Löhne unter dem Mindestlohn: Rechnet man alle Lohnkomponenten (13. Monatslohn, Feiertagszuschlag) auf den Stundenlohn um, liegen nur noch wenige Berufsgruppen unterhalb des für Winterthur berechneten existenzsichernden Lohns von Fr. 21.52.

- Je nach Höhe des Mindestlohns gerät das Lohngefüge in Schiefelage und Berufslehren würden abgewertet.
- Unterschiedliche Lohnstufen innerhalb des Kantons können zu einer Wettbewerbsverzerrung und Ungleichheit unter den Betrieben führen.
- Die Coronapandemie hat Hotellerie und Gastronomie in eine grosse Krise gestürzt, die Erholung wird mehrere Jahre dauern.

Die Vertretung der Gewerkschaften und des Initiativkomitees brachten folgende Argumente ein, weshalb ein **Mindestlohn auch für Arbeitnehmende mit NAV / GAV** gelten sollte:

- Die Tieflohnthematik ist in Branchen wie Reinigung, Gastronomie, Hotellerie, Hausangestellte besonders gravierend. Viele Arbeitnehmende in diesen Branchen erzielen keinen existenzsichernden Lohn, obwohl ein GAV respektive NAV besteht. Es wäre sozialpolitisch verheerend, wenn genau sie nicht von einem Mindestlohn profitieren könnten.
- Existenzsichernde Löhne für alle: Zweck der Initiative ist die Verbesserung der Lebensbedingungen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Die Vorlage will sie insbesondere vor Armut trotz Erwerbstätigkeit schützen. Dieser Zweck wird nicht erreicht, wenn GAV / NAV ausgenommen werden.
- Gefahr von Missbrauch: Wenn alle Tarifverträge vom Mindestlohngesetz ausgenommen werden, besteht die Gefahr, dass neue Tarifverträge nur zum Zweck der Unterbietung des Mindestlohns abgeschlossen werden. Das kann aktuell im Tessin beobachtet werden, wo sehr eingeschränkte Tarifverträge nur für wenige Unternehmen abgeschlossen werden.

5.3 Höhe des Mindestlohns

Die Initiative verlangt einen Mindestlohn von 23 Franken pro Stunde brutto (Artikel 4). Der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt hat seine Berechnung des Mindestlohns detailliert publiziert (Regierungsrat Basel-Stadt, 2019, S. 13f), diese Berechnung beruht auf den Kriterien des Bundesgerichts (BGE 143 I 403 = Pra 2017 Nr. 100). Die analoge Berechnung für die Stadt Winterthur führt zu einem Mindestlohn von mindestens Fr. 21.52 (Stand 2021).

Tabelle 6: **Mindestlohn Stadt Winterthur, Berechnung analog Basel-Stadt**

Berechnung analog Basel-Stadt	2021 (in Franken)
1) Allgemeiner Lebensbedarf	19 610
2) Mietzinsrichtwert gemäss EL	15 900
3) Krankenkassenprämien	5 640
4) Notwendiger Nettojahreslohn	41 150
5) AHV/IV/EO/ALV/NBU	3 593
6) Pensionskasse / BVG	1 927
7) Bruttojahreslohn	46 670
8) Bruttostundenlohn bei 41,7 Std.-Woche	21.52

Diese Berechnung geht von folgenden Grundlagen aus:

- 1) Allgemeiner Lebensbedarf gemäss Ergänzungsleistungen (EL), ohne kantonale Beihilfen oder Gemeindegzuschüsse.
- 2) Mietzins für Region 2 gemäss EL.
- 3) Krankenkassenprämie gemäss regionale Durchschnittsprämie, Region 2, vom Eidgenössischen Departement des Innern (EDI) festgelegt.
- 4) Ergibt Nettojahreslohn.
- 5) Sozialleistungen gemäss gesetzlicher Vorgaben: AHV/IV/EO: 5,3 %; ALV 1,1 %, NBU 1,3 % (Durchschnittsprämie, vgl. Sammelstelle für die Statistik der Unfallversicherung 2021); total 7,7 % vom Bruttolohn. Bei einem Arbeitspensum von 100 % sind Arbeitnehmende obligatorisch gegen Nichtbetriebsunfälle zu versichern, die Prämien gehen zulasten Arbeitnehmende.
- 6) Pensionskasse / BVG: Der versicherte Lohn entspricht dem Bruttolohn minus Koordinationsabzug von Fr. 25 095.00. Davon entsprechen 8,93 % dem durchschnittlichen Arbeitnehmerbeitrag für die Pensionskasse (vgl. Regierungsrat Basel-Stadt 2019, S. 13).
- 7) Dies ergibt einen Bruttojahreslohn von 46 670 Franken.
- 8) Die durchschnittliche Arbeitswoche im Kanton Zürich hat 41,7 Stunden (vgl. BfS 2020). Der Stundenlohn wird aus dem Bruttojahreslohn berechnet: Er ist durch 52 Wochen à 41,7 Stunden zu teilen.

Ein Mindeststundenlohn in Winterthur müsste demnach mindestens Fr. 21.52 betragen. Variationen dieser Berechnung ergeben sich, wenn

- a) Das Jahr der Berechnungsgrundlagen für Sozialversicherungsleistungen ändert resp. aktualisiert wird
- b) die Pensionskassenbeiträge anders geschätzt oder berechnet werden

5.4 Kontrolle von Mindestlöhnen

Die Initiative sieht vor, dass eine vom Stadtrat ernannte tripartite Kommission (Vertretungen der Stadt, der Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden) die Durchsetzung des Mindestlohns auf dem Gebiet der Stadt Winterthur kontrolliert (Art. 5). Laut Uhlmann, Stadler und Wilhelm (2021, S. 32) kann eine unterstellte Kommission, der eine Aufgabe zur eigenständigen Erledigung übertragen wird, nicht auf Verordnungsebene eingeführt werden und erweist sich daher als unzulässig. Der Stadtrat hat den Artikel 5 sowie den Passus «auf Gesuch der tripartiten Kommission Mindestlohn» (bezüglich weiteren Ausnahmen) in Artikel 3 Absatz 3 als ungültig erklärt.

Die Kontrolle der Mindestlöhne muss daher anders geregelt werden. Rechtlich wäre es möglich, eine unterstellte Kommission, wie sie die Initiative vorsieht, mit einer Änderung der Gemeindeordnung zu schaffen. Eine solche Änderung der Gemeindeordnung kann jedoch nicht mit einem direkten Gegenvorschlag zur vorliegenden Initiative erwirkt werden. Notwendig wäre dafür ein indirekter Gegenvorschlag und damit ein relativ aufwändiges, länger dauerndes Prozedere.

Einfacher und voraussichtlich auch wirtschaftlicher dürfte eine andere Lösung sein: Der Stadtrat soll die Kompetenz erhalten, die Mindestlohnkontrolle an Dritte zu übertragen. Gemäss § 63 ff. Gemeindegesetz des Kantons Zürich ist die Übertragung von Aufgaben an Dritte grundsätzlich möglich.

Bereits heute finden im Kanton Zürich Lohnkontrollen statt. Im Kontext der Personenfreizügigkeit und der flankierenden Massnahmen überprüft die kantonale Kontrollstelle Arbeitsmarkt die Einhaltung der Arbeits- und Lohnbedingungen in Branchen ohne allgemeinverbindlichen GAV und in nicht regulierten Branchen. Die Kontrollen erfolgen risikobasiert. Branchen, die über einen allgemein verbindlich erklärten Gesamtarbeitsvertrag verfügen (vornehmlich Bauhaupt- und Baunebengewerbe), werden vom Verein «Arbeitskontrollstelle für den Kanton Zürich» (AKZ) im Auftrag der jeweils zuständigen paritätischen Berufskommission kontrolliert.

In Branchen mit einem GAV kontrolliert in der Regel eine paritätische Kommission die Einhaltung der normativen Bestimmungen des GAV. Die Arbeitgebenden haben eine Mitwirkungspflicht bei Kontrollen.

Die Stadt Winterthur verfügt bislang über kein Verwaltungspersonal, das in Arbeitsmarkt- oder Lohnkontrollen involviert ist. Der Aufbau einer solchen neuen Verwaltungseinheit mit entsprechendem Know-how wäre mit erheblichen Kosten verbunden. Die Auslagerung der Kontrollen an eine Stelle, die bereits über das notwendige Know-how und eine entsprechende Praxis verfügt, wird daher als effizientere Lösung beurteilt.

5.5 Bussen, Verfahrenskosten und weitere Sanktionen

Die Initiative hält fest, dass die Stadt die Kosten für die Kontrollen trägt (Art. 5 Absatz 4) und Verfahrenskosten den fehlbaren Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern auferlegt werden können. Art. 6 legt fest, dass das vom Stadtrat bezeichnete Amt gegen fehlbare Arbeitgebende eine Busse im Rahmen der Strafbefugnisse des Stadtrates ausspricht. Beide Bestimmungen werden als rechtlich zulässig und umsetzbar beurteilt. Es ist darauf hinzuweisen, dass der Stadtrat Bussen bis maximal 500 Franken aussprechen darf; da dies auf Kantonsebene abschliessend geregelt ist (§ 89 GOG).

In einigen kantonalen Gesetzen sind zusätzliche Sanktionen vorgesehen: So zum Beispiel rückwirkende Lohnzahlungen; die Veröffentlichung der fehlbaren Arbeitgeber oder der Ausschluss von öffentlichen Aufträgen für eine gewisse Zeit.

In der Winterthurer Initiative ist bei schwerwiegenden und wiederholten Verstössen der Ausschluss von der Teilnahme an öffentlichen Ausschreibungen ebenfalls vorgesehen. Laut Uhlmann, Stadler und Wilhelm (2021, S. 33) liegt hier kein Verstoss gegen übergeordnetes Recht oder Gründe für eine diesbezügliche Ungültigerklärung vor.

5.6 Einbezug Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände

Der Einbezug der Winterthurer Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden wäre in einer **beratenden Kommission** möglich. Diese kann auf Verordnungsebene geschaffen werden. Mögliche Funktionen dieser Kommission könnten sein:

- Austausch und Wissensvermittlung, Beratung des Stadtrates zur Mindestlohnsituation in Winterthur
- Anlaufstelle für Meldungen von (vermuteten) Mindestlohn-Unterbietungen
- Empfehlungen an den Stadtrat bezüglich Kontrollschwerpunkte, Kontrollumfang, Verfahrenskosten

In den Hearings zeigten sich die Vertreterinnen und Vertreter der Arbeitnehmerseite interessiert an einer beratenden Kommission und würden sich in dieser gerne einbringen. Die Arbeitgeberseite sah wenig Nutzen in einer solchen Kommission, schloss ein Engagement aber auch nicht aus. Einzig die Zürcher Hoteliers forderten, dass Kontrollstellen zwingend paritätisch oder tripartit zusammensetzen seien.

Die Handelskammer und Arbeitgebervereinigung Winterthur (HAW) hielt zudem grundsätzlich fest, dass sie kommunale Mindestlohnvorgaben konsequent ablehne, da dies zu Wettbewerbsverzerrungen und zu Nachteilen für die Stadt führe. Zudem könne die Einhaltung auf Stadtgebiet nicht kontrolliert werden. Das Initiativkomitee wies darauf hin, dass es bereits heute regional unterschiedliche Lohnvorgaben gebe, so aufgrund kantonalen GAVs oder kantonalen Mindestlohngesetze. Diese würden den Arbeitsmarkt attraktiver machen, und es fänden durchaus regionale Kontrollen statt.

Zusammenfassend kann bezüglich **Kontrollen und Sanktionen** festgehalten werden, dass der Einbezug der Sozialpartner über eine beratende Kommission möglich wäre. Die eigentliche Kontrolltätigkeit könnte durch ein Amt oder beauftragte Dritte durchgeführt werden und ein vom Stadtrat bezeichnetes Amt könnte Bussen und allfällige weitere Sanktionen verhängen. Entsprechend der konkreten Umsetzung müssten die Verordnung über die Organisation der Stadtverwaltung (VOS) und Vollzugsverordnung über die Organisation der Stadtverwaltung (VVOS) angepasst werden.

5.7 Finanzielle Auswirkungen

Die mit der Einführung eines Mindestlohns verbundenen Kontrollen und Sanktionen von Verstössen werden zu Mehrkosten für die Stadt Winterthur führen. Der Umfang der Mehrkosten wird wesentlich von der Kontrollintensität abhängen, welche durch den Stadtrat bei Annahme der Initiative oder des Gegenvorschlags festzulegen ist. Für eine umfassende Kontrolle, d.h. eine Kontrolle vor Ort (inkl. Einholen von ergänzenden Unterlagen, Lohnüberprüfung und Berichterstattung) dürfte durchschnittlich mit einem Arbeitstag Aufwand zu rechnen sein. Geht man von 100 Kontrollen pro Jahr aus, würde dies ungefähr 40 Stellenprozenten

entsprechen. In diesem Zusammenhang ist auch darauf hinzuweisen, dass die Kontrollkosten den fehlbaren Unternehmungen auferlegt werden können. Fehlbaren Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern gegenüber werden sodann Bussen ausgesprochen. Den mit den Kontrollen einhergehenden Kosten stehen somit zumindest teilweise auch Einnahmen gegenüber.

6 Anhang: Wortlaut der Initiative

INITIATIVE «EIN LOHN ZUM LEBEN»

Gestützt auf Art. 13 ff. der Gemeindeordnung der Stadt Winterthur und auf das Gesetz über die politischen Rechte (GPR; LS 161) stellen die unterzeichnenden Stimmberechtigten der Stadt Winterthur folgendes Begehren:



Der Gemeinderat, gestützt auf Artikel 28 Abs. 1 Ziff. 6 der Gemeindeordnung beschliesst:

Verordnung über den sozialpolitischen Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer

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 Winterthur 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 Winterthur 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 Winterthur 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 Jahresteuerung 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 Winterthur wirksam zu kontrollieren. Die Kommission kann diese Kontrolle Dritten übertragen.

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

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

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

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

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.

Ausformulierter Entwurf

7 Literatur- und Quellenverzeichnis

7.1 Literatur

Berger, Marius und Lanz, Bruno (2020): Minimum wage regulation in Switzerland: survey evidence for restaurants in the canton of Neuchâtel. *Swiss Journal of Economics and Statistics* 156:20.

Buclin, Hadrien et consorts (2020): Motion «Pour un salaire minimum de 23 francs par heure dans le canton de Vaud». In: <https://www.vd.ch/toutes-les-autorites/grand-conseil/seances-du-grand-conseil/point-seance/id/4d377974-c1d4-42a8-9ebf-67626524da9f/mee-ting/1000533/> (abgerufen am 09.12.2021).

Bundesamt für Statistik BfS (2018): Lohnstrukturerhebung LSE.

Bundesamt für Statistik BfS (2021): Statistik der betriebsüblichen Arbeitszeit (BUA); Betriebsübliche Arbeitszeit nach Wirtschaftsabschnitten gruppiert (NOGA 2008) und Kantonen, in Stunden pro Woche, 1990–2020. In: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/arbeits-erwerb/erhebungen/bua.assetdetail.17124398.html> (abgerufen am 08.12.2021).

Bundesamt für Statistik BfS (2021): Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung; Kantonales Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Einwohner, 2008–2019. In: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/volkswirtschaft/volkswirtschaftliche-gesamtrechnung/bruttoin-landprodukt-kanton.assetdetail.19544488.html> (abgerufen am 9.12.2021).

Bundesrat (2015): Situation in Tieflohnbranchen bezüglich Einstiegs- und Mindestlöhnen. Bericht des Bundesrats vom 12. August 2015 in Erfüllung des Postulates Meier-Schatz 12.4058.

Card, David und Krueger, Alan B.: Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania, *American Economic Review* 84, September 1994. In: <https://davidcard.berkeley.edu/papers/njmin-aer.pdf> (abgerufen am 8.12.2021).

Commission «Salaire Minimum», Canton de Neuchâtel (2018): Rapport de la Commission «Salaire Minimum» pour les années 2017 et 2018 à l'intention du conseil d'état.

Geiser, Thomas und Kieser, Ueli (2018): Gutachten erstattet dem Gewerkschaftsbund des Kantons Zürich (GBKZ) zu Fragen der Verankerung eines Mindestlohnes nach dem Recht des Kantons Zürich (06.12.2018).

Kanton Basel-Stadt (2019): Gesetz über den kantonalen Mindestlohn (Mindestlohngesetz MiLoG), Regierungsratsbeschluss vom 17. Dezember 2019.

Kanton Basel-Stadt: FAQ zum kantonalen Mindestlohn (MiLo). In: <https://www.awa.bs.ch/arbeitsrecht/Mindestlohn-kantonal.html> (abgerufen am 28.11.2021).

Kanton Genf (2021): Appliquer le salaire minimum genevois. In: <https://www.ge.ch/appliquer-salaire-minimum-genevois> (abgerufen am 28.11.2021).

Kanton Jura, Département de l'économie et de la santé: Salaire minimum jurassien. In: <https://www.jura.ch/fr/Autorites/Administration/DES/SEE/Surveillance-du-marche-du-travail/Salaire-minimum.html> (abgerufen am 28.11.2021).

Kanton Neuenburg: Verfassung. In: https://rsn.ne.ch/DATA/program/books/rsne/htm/101.htm#_ftn6 (abgerufen am 08.12.2021).

Kanton Tessin: Verfassung von Republik und Kanton Tessin. In: https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1998/1_5494_4818_4364_fga/de (abgerufen am 21.09.2021).

Kanton Tessin: Salario minimo cantonale. In: <https://www4.ti.ch/dfe/de/usml/salariominimo/salario-minimo-cantonale/> (abgerufen am 28.11.2021).

Keller, Véréna (2021): Sozialhilfe Schweiz 2000–2020. Chronologie eines Umbaus. Vorstösse und Entscheide auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene. AvenirSocial

Handelskammer und Arbeitgebervereinigung Winterthur: Angriff auf die Sozialpartnerschaft. In: <https://www.haw.ch/aktuell/angriff-auf-die-sozialpartnerschaft> (abgerufen am 28.11.2021)

Regierungsrat Basel-Stadt (2019): Ratschlag und Bericht betreffend Kantonale Volksinitiative «Kein Lohn unter 23.-» und Gegenvorschlag für ein Gesetz über den kantonalen Mindestlohn (Mindestlohn-gesetz, MiloG)

Sammelstelle für die Statistik der Unfallversicherung UVG (SSUV), Stand 2021, Mailauskunft

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO: Normalarbeitsverträge Bund. In: https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Arbeit/Personenfreizugigkeit_Arbeitsbeziehungen/normalarbeitsvertraege/Normalarbeitsvertraege_Bund.html (abgerufen am 8.12.2021).

Stadt Kloten (2021): Abstimmungsbroschüre Kommunale Volksabstimmung vom 28. November 2021, Vorlage «Ein Lohn zum Leben».

https://www.kloten.ch/docn/3346028/Stadt_Kloten_Abstimmungsbroschue_Initiative_Ein_Lohn_zum_Leben.pdf.

SVA Zürich: Regionale Durchschnittsprämien. In: <https://svazurich.ch/unsere-produkte/weitere-produkte/im-ueberblick/ergaenzungsleistungen/regionale-durchschnittspraemien.html> (abgerufen am 09.12.2021).

Uhlmann, Felix; Stadler, Beat und Wilhelm, Martin (2021): Gutachten zuhanden der Städte Zürich, Kloten und Winterthur betreffend Gültigkeit der Volksinitiative mit dem Titel «Ein Lohn zum Leben».

Winterthurer Zeitung (2021): Heisse Debatte um Mindestlohn (Erscheinungsdatum: 27.05.2021).

7.2 Rechtliche Grundlagen (gültig für Winterthur)

Bundesgesetz über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel.

Bundesgericht (2017): BGE 143 I 403.

Kanton Zürich: Gemeindegesetz (GG).

Kanton Zürich: Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess (GOG).

Kanton Zürich: Sozialhilfegesetz (SHG).

[Stadtrat Winterthur \(2021\): Volksinitiative «Ein Lohn zum Leben»: Entscheid über Gültigkeit und Gegenvorschlag \(SR.20.780-4, 12. Mai 2021\). https://stadt.winterthur.ch/stadtratsbeschluesse/beschluesse-des-stadtrats/stadtratssitzung-vom-12-mai-2021/stadtratssitzung-vom-12-mai-2021/volksinitiative-ein-lohn-zum-leben-entscheid-ueber-guelteigkeit-und-gegenvorschlag.pdf/download](https://www.stadt.winterthur.ch/stadtratsbeschluesse/beschluesse-des-stadtrats/stadtratssitzung-vom-12-mai-2021/stadtratssitzung-vom-12-mai-2021/volksinitiative-ein-lohn-zum-leben-entscheid-ueber-guelteigkeit-und-gegenvorschlag.pdf/download) (abgerufen am 08.12.2021).

Impressum

Mindestlohn in Winterthur, Analyse zur Erarbeitung eines Gegenvorschlags zur Volksinitiative «Ein Lohn zum Leben» Februar 2022

Auftraggeber: Stadtrat Nicolas Galladé, Vorsteher Departement Soziales

Projektleitung und Text: Katharina Rüegg, Departement Soziales, Departementssekretariat

Projektgruppe: Dr. Eva Weishaupt, Jacqueline Magnin, Dr. Tina Schmid

Kontakt: sekretariat.dso@win.ch

Webseite: stadt.winterthur.ch/dso