



Bern, 22 April 2020

Erläuternder Bericht

Änderung des Entsendegesetzes

Übersicht

Die Motion Abate vom 7. Juni 2018 (18.3473 «Optimierung der flankierenden Massnahmen. Änderung von Artikel 2 des Entsendegesetzes») wurde am 25. September 2018 vom Ständerat und am 21. März 2019 vom Nationalrat angenommen. Sie beauftragt den Bundesrat, einen Entwurf zur Änderung von Artikel 2 des Entsendegesetzes vom 8. Oktober 1999 vorzulegen. Der neue Gesetzestext soll vorsehen, dass ausländische Arbeitgeber, die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in die Schweiz entsenden, zur Einhaltung auch derjenigen minimalen Lohnbedingungen verpflichtet werden können, die in einem kantonalen Gesetz vorgeschrieben sind. Die Motion wurde damit begründet, dass im Kanton Tessin am 14. Juni 2015 eine Mindestlohnvorschrift mittels Volksinitiative in die Verfassung aufgenommen und eine Botschaft zum entsprechenden Gesetz am 8. November 2017 vom Tessiner Staatsrat verabschiedet wurde. Mit der Motion 18.3473 soll sichergestellt werden, dass auch ausländische Firmen, die Personal ins Tessin entsenden, zur Einhaltung der kantonalen Mindestlöhne verpflichtet werden können.

Im Rahmen der vorliegenden Revision soll zusätzlich eine explizite Regelung zu den Folgen der Nichterfüllung oder mangelhaften Erfüllung der Vollzugsaufgabe ins Entsendegesetz aufgenommen werden. Ziel ist es, eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage für den Rückbehalt und die Rückforderung von finanziellen Beiträgen des Bundes an die Kosten des Vollzuges der Entsendegesetzgebung bei einer Nichterfüllung oder mangelhaften Erfüllung der Vollzugsaufgabe zu schaffen. Gleichzeitig soll auch eine entsprechende Bestimmung im Bundesgesetz gegen die Schwarzarbeit aufgenommen werden.

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

1.1.1 Kompetenz zum Erlass von kantonalen Mindestlohngesetzen

Als erster Kanton führte der Kanton Neuenburg einen kantonalen Mindestlohn ein. Die Stimmbevölkerung des Kantons Neuenburg stimmte im 2011 einer Verfassungsnorm zu, welche dem Kanton die Festlegung eines Mindestlohnes erlaubte. In Umsetzung dieser Verfassungsnorm änderte der Grosse Rat des Kantons Neuenburg im Jahr 2014 das kantonale Gesetz über die Beschäftigung und die Arbeitslosenversicherung (LEmpl/NE)¹. Mehrere Branchen erhoben dagegen Beschwerde ans Bundesgericht. Sie machten unter anderem geltend, die Bestimmungen verstossen gegen die Wirtschaftsfreiheit und die Koalitionsfreiheit. Mit Entscheid vom 21. Juli 2017² wies das Bundesgericht die Beschwerden gegen die Mindestlohnbestimmungen im Kanton Neuenburg ab.

Das Bundesgericht entschied, dass die sozialpolitische Massnahme des Kantons mit dem verfassungsmässig garantierten Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit und mit dem Bundesrecht vereinbar sei. In seinen Erwägungen stellte das Bundesgericht fest, dass der Grosse Rat des Kantons Neuenburg in den Vorbereitungsarbeiten zum Gesetz festgehalten habe, dass die Festlegung eines Mindestlohnes der Bekämpfung der Armut, im Speziellen des Phänomens der „working poor“, diene. Die Höhe des minimalen Stundenlohns von 20 Franken sei auf relativ tiefem Niveau angesetzt und dabei habe sich der Kanton auf die Ergänzungsleistungen der AHV/IV gestützt. Zudem seien die Bestimmungen verhältnismässig, da die Regelungen verschiedene Ausnahmeklauseln enthalten.

Die Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen im Bereich des Arbeitsrechts ergibt sich für das öffentliche Recht aus Artikel 110 der Bundesverfassung (BV)³ und für das Zivilrecht aus Artikel 122 BV. Nach letzterem ist die Gesetzgebung auf dem Gebiet des Zivilrechts, also auch dem Bereich des privaten Arbeitsrechts, Sache des Bundes. Gemäss Artikel 110 Absatz 1 Bst. a und b BV kann der Bund Vorschriften über den Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und das Verhältnis zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite erlassen. Der Bund hat durch die Einführung des Arbeitsgesetzes (ArG)⁴, den dazugehörigen Verordnungen, der Entsendegesetzgebung und dem OR umfassende Regelungen in Bezug auf den allgemeinen Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer geschaffen.

Gemäss dem Bundesgerichtsentscheid zum Mindestlohn Neuenburg regelt das Arbeitsgesetz grundsätzlich den Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer abschliessend, jedoch steht das Arbeitsgesetz dem Erlass gewisser sozialpolitischer Massnahmen nicht entgegen.⁵ Die Kantone können in diesem Rahmen öffentlich-rechtliche Bestimmungen erlassen, die einen anderen Zweck verfolgen, als die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu schützen. Das Bundesgericht kommt zum Schluss, dass die im Neuenburger Gesetz verfolgten Ziele überwiegend auf sozialpolitischen Überlegungen beruhen. Die im kantonalen Gesetz verankerten Massnahmen könnten, gemäss dem Bundesgericht, den auf öffentlichem Recht basierenden Schutzmassnahmen zugeordnet werden, deren Erlass den Kantonen (ungeachtet der Bestimmungen des Bundesprivatrechts über das Arbeitsrecht) weiterhin offenstehen.⁶ Das Bundesgericht hat jedoch nicht ausdrücklich über die Frage entschieden, ob die Kantone auch einen Mindestlohn für entsandte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer erlassen dürfen.

1.1.2 Kantonale Mindestlohngesetze

Die kantonalen Mindestlohngesetze, die bisher in Kraft gesetzt wurden, sind unterschiedlich ausgestaltet. So haben die verschiedenen kantonalen Gesetze beispielsweise die Anwendungsbereiche unterschiedlich geregelt. Das Gesetz im Kanton Jura sieht vor, dass die Mindestlöhne für alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auf Kantonsgebiet zur Anwendung kommen.⁷ In Neuenburg (ab

¹ RSN 813.10

² Bundesgerichtsentscheid vom 21. Juli 2017 (2C_774/2014, 2C_813/2014, 2C_815/20014, 2C_816/2014), nachfolgend Bundesgerichtseitscheid Mindestlohn Neuenburg

³ SR101

⁴ SR 822.11

⁵ Bundesgerichtsentscheid Mindestlohn Neuenburg: E7.5 ff.

⁶ Bundesgerichtsentscheid Mindestlohn Neuenburg: E7.5.3

⁷ Artikel 3 Loi sur le salaire minimum cantonal Canton du Jura (822.41)

1.1. 2021 auch Tessin) ist das Gesetz nur auf Arbeitskräfte anwendbar, die üblicherweise im Kantonsgebiet arbeiten.⁸ Dies bedeutet, dass Entsandte (aus dem Ausland und aus anderen Kantonen), die ihren üblichen Arbeitsplatz nicht im Gebiet des Kantons haben, nicht unter den Anwendungsbereich der kantonalen Mindestlöhne in Neuenburg und Tessin fallen.⁹ Zudem finden sich Ausnahmeregelungen für gewisse Branchen (Landwirtschaft, Rebbau etc.)¹⁰ oder für gewisse Kategorien von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern (bspw. Praktikantinnen und Praktikanten, Teilnehmende von arbeitsmarktlichen Massnahmen zur Integration)¹¹. Weiter enthalten die kantonalen Gesetze teilweise Bestimmungen über den Vorrang weiterer Mindestlöhne, wie solcher, die in allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträgen oder in Normalarbeitsverträgen nach Artikel 360a des Obligationenrechts (OR)¹² festgelegt sind.¹³ Auch die Kontrolle und Durchsetzung der kantonalen Mindestlöhne ist unterschiedlich ausgestaltet, teilweise bestehen keinerlei Vorschriften dazu.

1.1.3 Flankierende Massnahmen zur Personenfreizügigkeit (FlaM)

Das Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit vom 21. Juni 1999 (FZA)¹⁴ trat am 1. Juni 2002 in Kraft. Die Unterzeichnung dieses Abkommens ermöglichte einerseits die schrittweise Einführung der Personenfreizügigkeit, wodurch Staatsangehörige der Schweiz und der EU ihren Arbeits- und Aufenthaltsort in den Vertragsstaaten frei wählen können. Andererseits liberalisierte das Abkommen teilweise die grenzüberschreitende, auf 90 Tage pro Jahr beschränkte Dienstleistungserbringung. Mit der schrittweisen Einführung des freien Personenverkehrs ging der Verzicht auf die vorgängigen Kontrollen der Einhaltung der üblichen Arbeits- und Lohnbedingungen als Voraussetzung zur Erteilung einer Aufenthalts- und Arbeitsbewilligung ab 1. Juni 2004 einher. Der Ursprung der Einführung der flankierenden Massnahmen (FlaM) bestand in der Befürchtung, dass aufgrund der Öffnung des Schweizer Arbeitsmarktes ein Druck auf die Löhne entstehen könnte oder indirekt die einheimischen Arbeitskräfte verdrängt werden könnten. Das Ziel der FlaM ist es, einerseits die missbräuchliche Unterbietung der Schweizer Arbeits- und Lohnbedingungen zu verhindern, und andererseits faire Wettbewerbsbedingungen für die in- und ausländischen Unternehmen zu gewährleisten.

Die flankierenden Massnahmen umfassen im Wesentlichen das Entsendegesetz vom 8. Oktober 1999 (EntsG)¹⁵, die erleichterte Allgemeinverbindlicherklärung der Gesamtarbeitsverträge (GAV) und den Erlass von Normalarbeitsverträgen (NAV). Die flankierenden Massnahmen sehen eine umfassende Beobachtung des Arbeitsmarktes sowie gezielte Kontrollen der Arbeits- und Lohnbedingungen bei Unternehmen, die Arbeitskräfte in die Schweiz entsenden, und bei Schweizer Arbeitgebenden vor. Bei meldepflichtigen selbständigen Dienstleistungserbringern geht es um die Überprüfung des Erwerbsstatus.

Die Entsendegesetzgebung dient dem Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (siehe dazu auch Artikel 110 BV). Sie stützt sich auf wirtschaftspolitische Überlegungen und dient der Bekämpfung von missbräuchlichen Lohnunterschreitungen. Die minimalen Lohn- und Arbeitsbedingungen können von den Vollzugsorganen (paritätische Kommissionen [PK] und tripartite Kommissionen [TPK]) kontrolliert werden (Artikel 7 EntsG) und Verstösse dagegen sanktioniert werden (Artikel 9 EntsG).

1.1.4 Ausgestaltung und Vollzug der FlaM

Die Umsetzung der flankierenden Massnahmen wurde verschiedenen Akteuren übertragen. Der Vollzug ist dual ausgestaltet, damit die Kontrollorgane ihre spezifischen Kompetenzen am besten einbringen können. Existiert kein allgemeinverbindlich erklärter Gesamtarbeitsvertrag (ave GAV) mit verbindlichen Arbeits- und Lohnbedingungen, kontrollieren die kantonalen TPK die Einhaltung der

⁸ Artikel 32b LEmp/NE

⁹ Erläuterungen zu Artikel 32b LEmp/NE im « Rapport du conseil d'Etat au Grand Conseil à l'appui d'un projet de loi portant modification de la loi sur l'emploi et l'assurance-chômage » vom 4. November 2013

¹⁰ Artikel 32e LEmp/NE

¹¹ Artikel 32c LEmp/NE

¹² SR 220

¹³ Artikel 3 Abs. 3 Loi sur le salaire minimum cantonal, Jura

¹⁴ SR 0.142.112.681

¹⁵ SR 823.20

orts-, berufs- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen. Zudem sind die TPK beauftragt, die Einhaltung der Bestimmungen eines Normalarbeitsvertrags über Mindestlöhne im Sinn von Artikel 360a OR zu kontrollieren.

Die TPK bestehen aus Vertretern der Kantone, der Arbeitgeberverbände und der Gewerkschaften. Die PK sind aus Vertretern der Gewerkschaften und der Arbeitgeberverbände zusammengesetzt. Das EntsG überträgt den PK, die bereits die Schweizer Arbeitgebenden auf die Einhaltung ihrer GAV kontrollieren, die Kontrolle der Einhaltung der ave GAV durch ausländische Unternehmen, welche Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in die Schweiz entsenden, sowie die Überprüfung des Erwerbsstatus von selbständigen Dienstleistungserbringern. Der Vollzug und insbesondere die Durchführung der Kontrollen vor Ort obliegt den kantonalen oder branchenspezifischen Vollzugsorganen. Die Inspektoren führen in allen Regionen der Schweiz und in allen Branchen Kontrollen hinsichtlich der Einhaltung der in der Schweiz geltenden Lohn- und Arbeitsbedingungen durch. Sie kontrollieren die ausländischen Arbeitgebenden, welche Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in die Schweiz entsenden, die Schweizer Unternehmen sowie die meldepflichtigen selbständigen Dienstleistungserbringer. Die Kontrollen werden sowohl schriftlich als auch am Arbeitsort durchgeführt. Falls Verstösse festgestellt werden, können sowohl individuelle¹⁶ als auch kollektive¹⁷ Massnahmen ergriffen werden.¹⁸

1.1.5 Mindestlöhne gemäss Entsendegesetz

Gemäss Artikel 2 des Entsendegesetzes müssen Arbeitgebende mit Sitz im Ausland für die Dauer der Entsendung gewisse in der Schweiz geltende Arbeits- und Lohnbedingungen einhalten, sofern diese geregelt sind in:

- Bundesgesetzen;
- Verordnungen des Bundesrates;
- allgemeinverbindlich erklärten GAV sowie
- Normalarbeitsverträgen im Sinne von Artikel 360a OR.

Somit finden in Artikel 2 heute nur die Mindestlöhne in allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträgen und in Normalarbeitsverträgen mit zwingenden Mindestlöhnen Erwähnung.

Bei den anzuwendenden Bundesgesetzen und Verordnungen des Bundesrates handelt es sich im Wesentlichen um öffentliches Recht (insbesondere Arbeitsgesetz und seine Verordnungen, Bundesgesetz über die Unfallversicherung [UVG]¹⁹ und Verordnung über die Unfallversicherung [UVV]²⁰, Gleichstellungsgesetz [GIG]²¹). Teilweise ist aber auch das Privatrecht betroffen (z.B. gesetzliche Mindestdauer der Ferien im OR). Gesetze und Verordnungen auf Kantonsebene werden nicht eingeschlossen, da für die Gesetzgebung im Arbeitsrecht grundsätzlich der Bund zuständig ist (siehe Ausführungen unter Ziffer 1.1.1). Die im Entsendegesetz aufgenommenen minimalen Lohn- und Arbeitsbedingungen werden gemäss Artikel 7 durch PK und TPK kontrolliert und können gemäss Artikel 9 EntsG sanktioniert werden.

1.1.6 Orts- und branchenübliche Löhne

Die in den Kantonen und auf Bundesebene eingesetzten TPK haben vom Gesetzgeber den Auftrag die Einhaltung der orts-, berufs- und branchenüblichen Löhne auf ihrem Kantonsgebiet zu überprüfen²². Diese «üblichen» Löhne und Arbeitsbedingungen entsprechen der wirtschaftlichen Realität und werden nach Beruf und Branche differenziert. Es ist somit davon auszugehen, dass diese üblichen Löhne in der Regel über den kantonalen sozialpolitisch motivierten Mindestlöhnen liegen. Die TPK beobachten die Entwicklung des Arbeitsmarkts im Allgemeinen und untersuchen verdächtige Fälle auf Lohnunterbietungen. Die Beurteilung, ob eine missbräuchliche und wiederholte Lohnunterbietung vorliegt, obliegt den TPK. Eine Unterschreitung der üblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen

¹⁶ Z.B. Sanktionen gegen die fehlbaren in- und ausländischen Arbeitgebenden.

¹⁷ Etwa die erleichterte Allgemeinverbindlicherklärung eines GAV oder der Erlass von NAV mit zwingenden Mindestlöhnen.

¹⁸ Siehe dazu FlaM Bericht 2018, Umsetzung der flankierenden Massnahmen zum freien Personenverkehr Schweiz – Europäische Union

¹⁹ SR 832.20

²⁰ SR 832.202

²¹ SR 151.1

²² Art. 360b OR

in einer Branche oder in einem Beruf, kann, zum Unterschied zu den Bestimmungen aus dem GAV oder NAV, nicht individuell durchgesetzt und sanktioniert werden. Wenn Unterbietungen festgestellt wurden, führen die kantonalen TPK in einem ersten Schritt mit den fehlbaren Betrieben eine direkte Verständigung durch (sogenanntes Verständigungsverfahren, Artikel 360b Absatz 3 OR). Wenn jedoch wiederholte und missbräuchliche Lohnunterbietungen im Sinne von Artikel 360a Absatz 1 OR festgestellt werden, schlagen die TPK den zuständigen kantonalen Behörde Massnahmen, wie den Erlass einer erleichterten Allgemeinverbindlicherklärung eines GAV²³ oder den Erlass eines NAV mit zwingenden Mindestlöhnen, vor.

1.1.7 Folgen der Nichterfüllung oder mangelhaften Erfüllung der Vollzugsaufgaben

Das Entsendegesetz wie auch das Bundesgesetz gegen die Schwarzarbeit vom 17. Juni 2005 (BGSA)²⁴ sehen eine Beteiligung des Bundes an den Kosten des Gesetzesvollzuges vor. Gemäss Artikel 7a Absatz 3 EntsG i.V.m. Artikel 16d der Entsendeverordnung vom 21. Mai 2003 (EntsV)²⁵ übernimmt der Bund 50 Prozent der Lohnkosten, die dem Kanton für die Erfüllung der Kontrollaufgaben nach Art. 7 Absatz 1 EntsG und der Beobachtungsaufgaben nach Artikel 360b Absätze 3-5 OR anfallen. Weiter regelt Artikel 7 Absatz 5 EntsG i.V.m. Artikel 9 EntsV die Entschädigung der Vollzugsaufgaben der Sozialpartner. Diese haben Anspruch auf eine Entschädigung der Kosten, die ihnen aus dem Vollzug des Entsendegesetzes zusätzlich zum üblichen Vollzug des GAV entstehen (Kontrolle von entsandten Dienstleistungserbringern sowie meldepflichtigen Stellenantritten). Die Entschädigungen an die Sozialpartner werden in Form einer Pauschale ausgerichtet. Die Bedingungen der finanziellen Beteiligung des Bundes an den Kosten der Kontroll- und Beobachtungsaufgaben sind in den jährlichen Vereinbarungen zwischen dem Eidgenössischen Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung und einerseits den einzelnen Kantonen und andererseits den Sozialpartnern geregelt.²⁶

Im Bereich der Schwarzarbeitsbekämpfung werden für die Kosten der Kontrollen bei den kontrollierten Personen Gebühren erhoben, wenn Verstösse nach Artikel 6 BGSA aufgedeckt worden sind.²⁷ Der Teil der Lohnkosten der Inspektorinnen und Inspektoren, der durch diese Gebühren und durch Bussen nicht gedeckt ist, geht je zur Hälfte zulasten des Bundes und der Kantone. In den Leistungsvereinbarungen zwischen dem Bund und den Kantonen werden die Rahmenbedingungen der finanziellen Beteiligung des Bundes geregelt.

Die finanzielle Beteiligung des Bundes an den entsende- und schwarzarbeitsrechtlichen Vollzugskosten stellen Abgeltungen im Sinne von Artikel 3 Absatz 2 des Subventionengesetzes vom 5. Oktober 1990 (SuG)²⁸ dar. Das Subventionengesetz regelt in Artikel 28 die Rechtsfolgen bei Nichterfüllung und mangelhafter Erfüllung einer subventionierten Aufgabe nur für die Finanzhilfen. Der Gesetzgeber hat bewusst auf eine generelle Regelung über die Folgen bei Nichterfüllung oder mangelhafter Erfüllung auch im Bereich der Abgeltungen verzichtet. Er vertrat den Standpunkt, dass eine allgemeine Regel den Besonderheiten der verschiedenen Abgeltungstatbestände nicht gerecht werden könne.²⁹ Artikel 10 Absatz 1 Buchstabe e Ziffer 1 SuG bestimmt dementsprechend, dass die Folgen der Nichterfüllung oder mangelhaften Erfüllung der Aufgabe in den Bestimmungen über Abgeltungen zu regeln sind. Aktuell sind weder im Bundesgesetz gegen die Schwarzarbeit noch in der dazugehörigen Verordnung die Folgen der Nicht- oder mangelhaften Erfüllung explizit geregelt. Dasselbe gilt für den Bereich der flankierenden Massnahmen. Auch hier regeln weder das Entsendegesetz noch die Entsendeverordnung die Folgen der Nicht- oder mangelhaften Erfüllung. Aus diesem Grund soll im Rahmen der vorliegenden Revision eine entsprechende Regelung im Entsendegesetz und Bundesgesetz gegen die Schwarzarbeit geschaffen werden.

²³ Artikel 1a des Bundesgesetzes über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen, SR 221.215.311

²⁴ SR 822.41

²⁵ SR 823.201

²⁶ Art. 7a Abs. 3 EntsG i.V.m. Art. 16b Abs. 2 Bst. b und 16d EntsV (Entschädigung der Kantone) sowie Art. 7 Abs. 5 EntsG i.V.m. Art. 9 Abs. 3 EntsV. (Entschädigung der Sozialpartner)

²⁷ Artikel 16 BGSA und Artikel 7 f. der Verordnung gegen die Schwarzarbeit vom 6. September 2006 (VOSA; SR 822.411)

²⁸ SR 616.1

²⁹ Botschaft zu einem Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen vom 15. Dezember 1986, BBl 1987 I 369, 397

1.2 Die beantragte Neuregelung

1.2.1 Aufnahme der kantonalen Mindestlöhne ins Entsendegesetz

Zur Umsetzung der Motion Abate (18.3473) schlägt der Bundesrat eine Ergänzung des Artikels 2 des EntsG mit einem Absatz 1^{bis} vor. In diesem neuen Absatz werden die Entsendefirmen verpflichtet, die kantonalen Mindestlöhne einzuhalten, sofern die Entsandten unter den persönlichen und sachlichen Geltungsbereich der kantonalen Mindestlohngesetze fallen.

1.2.2 Vollzug der kantonalen Mindestlohngesetze

Artikel 7 EntsG wird mit einem neuen Absatz 1^{bis} ergänzt, der die Kompetenzen des Vollzugs regelt. Die Kantone sollen die Einhaltung der kantonalen Mindestlohnbestimmungen kontrollieren und den Vollzug gemäss ihren kantonalen Bestimmungen durchführen können. Um dies zu erreichen, werden diejenigen Artikel des Entgegengesetz von der Anwendung ausgeschlossen, die den Vollzug im Entsendegesetz regeln und es wird auf die entsprechenden Bestimmungen im jeweiligen kantonalen Recht verwiesen.

1.2.3 Regelung der Folgen der Nichterfüllung oder mangelhaften Erfüllung der Vollzugsaufgaben

Der Bundesrat schlägt zur Regelung der Folgen der Nichterfüllung oder mangelhaften Erfüllung des Vollzuges des Entsendegesetzes und des Bundesgesetzes gegen die Schwarzarbeit durch die Vollzugsorgane die Einführung der neuen Artikel 7b VE-EntsG und Artikel 16a VE-BGSA vor. Absatz 1 sieht eine angemessene Kürzung oder Nichtzahlung der Abgeltung vor, wenn das Kontrollorgan die Vollzugsaufgabe nicht vereinbarungs- und gesetzeskonform erfüllt und die Abgeltung seitens Bund noch nicht ausbezahlt wurde. In Absatz 2 werden die Folgen einer Nichterfüllung oder mangelhaften Erfüllung bei bereits ausbezahlten Abgeltungen und die daraus folgende Rückforderung samt Zins geregelt. Absatz 3 enthält schliesslich eine Ausnahmeregelung für Härtefälle. Mit diesen Regelungen soll sichergestellt werden, dass die Bundesmittel rechtmässig und zweckentsprechend für den Vollzug des Entsendegesetzes und des Bundesgesetzes gegen die Schwarzarbeit verwendet werden.

1.3 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung

Wie in der Ausgangslage beschrieben, handelt es sich bei den Vorgaben zur Einhaltung von Mindestlohnbestimmungen im Entsendebereich um arbeitsrechtliche Bestimmungen, die durch den Bundesgesetzgeber zu regeln sind. Diese sollen einerseits die missbräuchliche Unterbietung der Schweizer Arbeits- und Lohnbedingungen verhindern, und andererseits faire Wettbewerbsbedingungen für die in- und ausländischen Unternehmen gewährleisten.

Die Kantone haben wiederum die Möglichkeit, gemäss Verfassung und bundesgerichtlicher Rechtsprechung, Mindestlöhne festzulegen, soweit es sich um eine sozialpolitische Massnahme handelt.

Werden kantonale, sozialpolitische Mindestlöhne in die Entsendegesetzgebung aufgenommen, stellen sich Fragen zur Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen. Diese verfassungsrechtliche Frage war bereits Gegenstand der Antwort des Bundesrates in der vorliegend umzusetzenden Motion. So hat der Bundesrat in seiner Antwort festgehalten, dass der Bund keine Kompetenz hat, den Geltungsbereich von kantonalen Mindestlohngesetzen zu erweitern, indem er sie im Sinne des Motionärs in einem Bundesgesetz (EntsG) auf entsandte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer für anwendbar erklärt. Im Weiteren ist bei der Revision des Entsendegesetzes dem Diskriminierungsverbot aus dem FZA Rechnung zu tragen. Weiter sollen die kantonalen TPK in Kantonen mit kantonalen Mindestlohngesetzen die Entsendefirmen auch weiterhin zur Einhaltung der höheren wirtschaftlichen orts- und branchenüblichen Löhne anhalten können.

1.3.1 Bundeskompetenz zur Verpflichtung der Entsendebetriebe auf Einhaltung der minimalen Lohnbedingungen

Bei den Regelungen zu den minimalen Lohn- und Arbeitsbedingungen auf die im Entsendegesetz verwiesen wird sowie bei den Verpflichtungen, diese einzuhalten, handelt es sich um Bestimmungen, die einerseits im Zivilrecht anzusiedeln sind und andererseits dem Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer dienen. Gemäss Artikel 110 und 122 BV ist das private und das öffentliche Arbeitsrecht grundsätzlich Sache des Bundes. Das Bundesrecht kann aber gewisse Kompetenzen den Kantonen überlassen.

Gemäss dem Motionär sollen Entsendebetriebe, die Mitarbeitende in die Schweiz entsenden, allfällige kantonale Mindestlöhne ebenfalls einhalten müssen. Die von Entsendebetrieben einzuhaltenen Mindestlöhne sind im Entsendegesetz festgehalten. Aus diesem Grund werden die kantonalen Mindestlohngesetze, die für Entsendebetriebe gelten sollen, ebenfalls in Artikel 2 EntSG aufgenommen werden. Jedoch können die Entsendefirmen nur dann verpflichtet werden, die kantonalen Mindestlöhne einzuhalten, wenn dies gemäss Anwendungsbereich des kantonalen Gesetzes vorgesehen ist. Diese Regelung findet sich im neuen Artikel 2 Absatz 1^{bis} VE-EntSG.

1.3.2 Kantonale Kompetenz zur Regelung des Anwendungsbereichs und des Vollzugs der kantonalen Mindestlöhne

Wie in Kapitel 1.1.1 erläutert, verfügen die Kantone einzig im Bereich der sozialpolitischen Massnahmen über die Kompetenz, Mindestlohngesetze zu erlassen. Sowohl der Bundesrat (im Rahmen der Gewährleistung der Kantonsverfassungen gemäss Art. 51 Abs. 2 BV) als auch das Bundesgericht haben damit die Kompetenz der Kantone zum Erlass von sozialpolitischen Mindestlohnregelungen anerkannt, die den Bürgerinnen und Bürgern ein würdiges Leben ermöglichen sollen. Der Mindestlohn soll dazu dienen, die Lebenskosten selbständig tragen zu können und nicht auf Sozialhilfe angewiesen zu sein. Damit wurde den Kantonen aber nicht zugleich auch die Kompetenz zugesprochen, den Anwendungsbereich der kantonalen Mindestlohngesetze auf entsandte Arbeitnehmende auszuweiten. Entsandte Arbeitnehmende sind grundsätzlich keine Adressaten dieser sozialpolitischen Massnahme, zumal sie nicht im geographischen Geltungsbereich wohnhaft sind.

Für die Umsetzung der Motion wurde vorliegend eine Lösung gewählt, bei welcher der Entscheid über die Anwendbarkeit der kantonalen Mindestlohnbestimmungen auf Entsandte den Kantonen obliegt. Im Sinne einer verfassungskonformen Umsetzung und mit Blick auf den Bundesgerichtsentscheid vom 21. Juli 2017, sollen die Kantone für die Festlegung des Anwendungsbereiches dieser Gesetze und deren Vollzug zuständig sein. Im neuen Artikel 2 Absatz 1^{bis} VE-EntSG wird deshalb für die Anwendbarkeit der kantonalen Mindestlohnbestimmungen auf Entsandte, auf die kantonalen Mindestlohngesetze verwiesen. Es ist demnach Sache der Kantone, den Anwendungsbereich ihrer kantonalen Gesetze in diesem Bereich zu bestimmen.

Mit dem neuen Artikel 7 Absatz 1^{bis} VE-EntSG wird die Zuständigkeit der Kontrolle der Einhaltung der kantonalen Mindestlohngesetze den Kantonen belassen. Damit wird einerseits, wie bereits ausgeführt, die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kanton gewährleistet. Andererseits erfolgt die Durchsetzung gemäss dem gesetzgeberischen Willen des Kantons und unter Berücksichtigung der Ausgestaltung des kantonalen Gesetzes sowie der Vollzugslandschaft des jeweiligen Kantons.

1.3.3 Vorrang unterschiedlicher Mindestlöhne

Mehrheitlich wird in den kantonalen Mindestlohngesetzen der kantonale Mindestlohn von der Anwendbarkeit ausgenommen, wenn ein Mindestlohn in einem Gesamtarbeitsvertrag oder einem Normalarbeitsvertrag existiert. Enthält das kantonale Recht jedoch keine Kollisionsregelungen über die Anwendbarkeit verschiedener geltender Mindestlöhne bzw. bezüglich der Sanktionierung (kantonale Mindestlöhne, Mindestlöhne, Mindestlöhne in ave GAV oder NAV), so könnte grundsätzlich das Risiko einer doppelten Sanktionierung einer Entsendefirma bestehen. So kann gestützt auf das bestehende Entsendegesetz eine Firma durch die sozialpartnerschaftlichen Vollzugsorgane sanktioniert werden, wenn es einen Mindestlohn eines ave GAV nicht einhält. Gilt in einem Kanton mit kantonalen Mindestlöhnen gleichzeitig ein grundsätzlicher Vorrang des kantonalen Mindestlohnes, könnte ein Arbeitgeber zusätzlich von den kantonalen Behörden nach kantonalem Mindestlohngesetz sanktioniert werden. Die Gefahr einer Doppelsanktionierung besteht derzeit nicht, da die aktuell in Kraft

stehenden Mindestlohngesetze der Kantone eine solche Doppelsanktionierung ausschliessen. Jedoch müssen die Kantone bei künftigen Gesetzesvorhaben im Bereich von kantonalen Mindestlohnbestimmungen sicherstellen, dass Firmen nicht mehrfach sanktioniert werden.

1.3.4 Zwingende und nicht zwingende Lohnvorschriften

Wie in Kapitel 1.1.6 ausgeführt, haben die kantonalen tripartiten Kommissionen (TPK) vom Gesetzgeber den Auftrag die Einhaltung der orts-, berufs- und branchenüblichen Löhne auf ihrem Kantonsgebiet zu überprüfen. Dieser Auftrag gilt ungeachtet der kantonalen Mindestlohngesetze weiterhin.

1.3.5 Nichtdiskriminierungsgebot gemäss Artikel 2 FZA

Wird der Vollzug des kantonalen Mindestlohngesetzes in einem Kantonsgebiet einheitlich und für alle, die unter den Anwendungsbereich des Mindestlohngesetzes fallen gleich durchgeführt, kann auch das im FZA verankerte Nichtdiskriminierungsgebot gewährleistet werden.

Mit der Regelung, dass für die Anwendbarkeit auf Entsandte die kantonalen Bestimmungen massgebend sind, kann zudem verhindert werden, dass ausländische Entsandte anders als inländische Entsandte behandelt werden, was gegen Art. 2 FZA in Verbindung mit Artikel 17 und 19 Anhang I FZA verstossen würde. Dem Einhalten von völkerrechtlichen Verträgen sind auch die Kantone bei der Gesetzgebung verpflichtet.

1.3.6 Folgen der Nichterfüllung oder mangelhaften Erfüllung der Vollzugsaufgaben

Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung besteht auch bei fehlender expliziter Rechtsgrundlage die Möglichkeit, zu Unrecht erbrachte finanzielle Leistungen zurückzufordern. Analog zu den privatrechtlichen Regeln über die ungerechtfertigte Bereicherung (Artikel 62 ff. OR) gilt im Verwaltungsrecht als allgemeiner Rechtsgrundsatz, dass Zuwendungen, die aus einem nicht verwirklichten oder nachträglich weggefallenen Grund oder im Irrtum über die Leistungspflicht erfolgten, zurückzuerstatten sind.³⁰ Dem allgemeinen Rechtsgrundsatz sind jedoch eine gewisse Unschärfe und Verallgemeinerung inhärent, welche in der Praxis zu Unklarheiten und Interpretationsdifferenzen führen können. Aus diesem Grund schlägt der Bundesrat die Schaffung einer ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage für die Kürzung oder Nichtzahlung von noch nicht ausbezahlten Abgeltungen nach Artikel 7 Absatz 5 und Artikel 7a Absatz 3 EntsG sowie Artikel 16 Absatz 2 BGSA und die Rückforderung von bereits ausgerichteten Abgeltungen infolge Nichterfüllung oder mangelhafter Erfüllung in den neuen Artikel 7b VE-EntsG und Artikel 16a VE-BGSA vor. Dadurch wird auch dem im Verwaltungsrecht geltenden Legalitätsprinzip Rechnung getragen. Zudem dient eine generell-abstrakte Regelung nicht nur der Rechtssicherheit, sondern auch einer rechtsgleichen Behandlung aller Abgeltungsempfänger.

2 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

2.1 Artikel 2 Absatz 1^{bis} Entsendegesetz

Gemäss dem neuen Absatz 1^{bis} zu Artikel 2 müssen Arbeitgebende, die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aus dem Ausland in die Schweiz entsenden, einen geltenden kantonalen Mindestlohn garantieren, sofern die Entsandten unter den Geltungsbereich eines kantonalen Mindestlohngesetzes fallen.

Im neuen Artikel 2 Absatz 1^{bis} VE-EntsG wird der Grundsatz festgehalten, dass das kantonale Gesetz für die Festlegung des persönlichen und sachlichen Anwendungsbereichs des kantonalen Mindestlohnes massgebend ist. Sofern das kantonale Gesetz den Mindestlohn für alle auf dem Kantonsgebiet tätigen Personen anwendbar erklärt, sind damit zukünftig auch ausländische Arbeitgebende zur Einhaltung der kantonalen Mindestlohnvorschriften verpflichtet (persönlicher Anwendungsbereich). Sind hingegen in einem kantonalen Mindestlohngesetz Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, welche nicht regelmässig auf Kantonsgebiet tätig sind, von der Mindestlohnregelung ausgenommen, wird dieser festgelegte Anwendungsbereich durch die vorliegende Änderung des Entsendegesetzes nicht tangiert. Weiter ist auch der sachliche Anwendungsbereich der kantonalen Mindestlöhne zu

³⁰ BGE 124 II 570, S. 578 f.

beachten. Sind im Gesetz diejenigen Branchen vom kantonalen Mindestlohn ausgenommen, in denen bereits ein Mindestlohn in einem GAV, ave GAV oder einem NAV existiert, gilt dies auch für Entsendebetriebe dieser Branchen.

Der Verweis auf die kantonalen Mindestlohnvorschriften in Artikel 2 Absatz 1^{bis} VE-EntsG soll auch den ausländischen Entsendebetrieben signalisieren, dass die kantonalen Gesetze zu den Mindestlöhnen zu konsultieren sind. Damit trägt dieser Artikel auch zur Transparenz bei. Die Entsendebetriebe können dadurch einfach abklären, welchen Mindestlohn oder welchen orts- und branchenüblichen Lohn sie ihren entsandten Mitarbeitenden gewährleisten müssen.

2.2 Artikel 7 Absatz 1^{bis} Entsendegesetz

Für den Vollzug des kantonalen Mindestlohngesetzes verweist das Entsendegesetz auf das kantonale Recht, insbesondere auf die Mindestlohngesetze. Demnach regelt das kantonale Recht durch wen die Einhaltung der kantonalen Mindestlöhne kontrolliert werden und ob resp. welche Sanktionen vorgesehen sind, wenn der kantonale Mindestlohn nicht eingehalten wird. Sieht das kantonale Mindestlohngesetz demnach Vollzugsvorschriften vor, sind diese auf alle Arbeitsverhältnisse anwendbar, die unter den Anwendungsbereich der Mindestlohnbestimmungen fallen (sowohl inländische als auch ausländische Arbeitgeber bzw. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer). Damit kann sichergestellt werden, dass alle Personen, die unter den Anwendungsbereich der kantonalen Mindestlohngesetze fallen, grundsätzlich auch gleich kontrolliert bzw. sanktioniert werden.

Die Kantone respektive die kantonalen TPK können mit ihrer Vollzugstätigkeit und der Beobachtung des Arbeitsmarkts entscheiden, die orts- und branchenüblichen Löhne einzufordern und Verständigungsverfahren durchzuführen.

Auf den Vollzug der kantonalen Mindestlohngesetzgebung kommt demnach nicht das Vollzugsregime des Entsendegesetzes zur Anwendung. Aus diesem Grund werden im zweiten Satz dieses Absatzes diejenigen Artikel des Entsendegesetzes ausgenommen, die sich auf den Vollzug der restlichen minimalen Lohn- und Arbeitsbedingungen beziehen. Es wird somit festgelegt, dass sich die Kontrolle, die Finanzierung und die Sanktionierung nach dem entsprechenden kantonalen Recht richtet. Damit verbleibt auch die Aufsicht über den Vollzug der Gesetze bei den Kantonen.

Sowohl die Anwendungsbereiche als auch die Vollzugsregelungen der einzelnen kantonalen Mindestlohngesetze unterscheiden sich stark. In Kantonen, in welchen das kantonale Mindestlohngesetz nicht anwendbar ist, wenn ein Mindestlohn in einem ave GAV, einem GAV oder einem NAV festgelegt ist, besteht keine Gefahr einer doppelten Kontrolle oder einer doppelten Sanktionierung. In denjenigen Kantonen, in welchen grundsätzlich der kantonale Mindestlohn allen anderen Mindestlöhnen vorgeht, muss der Kanton in seinen Vollzugsregeln sicherstellen, dass die Firmen nicht doppelt kontrolliert und sanktioniert werden.

2.3 Artikel 7b Entsendegesetz und Artikel 16a Bundesgesetz gegen die Schwarzarbeit

Diese Artikel werden neu im Entsendegesetz und Bundesgesetz gegen die Schwarzarbeit aufgenommen, um eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage für die Kürzung oder Nichtauszahlung von noch nicht ausbezahlten Abgeltungen (Absatz 1) und die Rückforderung von bereits ausgerichteten Abgeltungen infolge Nichterfüllung oder mangelhafter Erfüllung der Vollzugsaufgabe (Absatz 2) zu schaffen.

Eine *mangelhafte Erfüllung* liegt vor, wenn der Abgeltungsempfänger die Vollzugsaufgabe nicht gemäss den anwendbaren rechtlichen Bestimmungen (insbesondere BGSA, VOSA, EntsG, EntsV, OR und SuG) und nach dem ihm in den Vereinbarungen über den Vollzug des BGSA und der flankierenden Massnahmen zwischen dem Eidgenössischen Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung und den Kantonen einerseits und den paritätischen Organen andererseits auferlegten Bedingungen erfüllt. Dies ist insbesondere der Fall, wenn ohne achtenswerte Gründe unverhältnismässig wenige oder kostenintensive Kontrollen durchgeführt wurden. Eine mangelhafte Erfüllung liegt zudem vor, wenn nicht alle erforderlichen Kontrollgegenstände geprüft werden oder

hinsichtlich Zeit, Ort, Risiko oder Person unzweckmässige Kontrollen durchgeführt werden, indem z.B. innert kurzen Zeitabschnitten dieselben Personen und Betriebe kontrolliert werden, ohne dass bei diesen zuvor Unregelmässigkeiten festgestellt wurden.

Eine *Nichterfüllung* liegt vor, wenn das Kontrollorgan keine Kontrollen im Sinne des BGSA bzw. EntsG vornimmt.

Auf die bereits ausbezahlten Abgeltungen, die aufgrund einer Nichterfüllung oder mangelhaften Erfüllung (teilweise) zurückzuerstatten sind (Absatz 2), erhebt der Bund ein Vergütungszins von 5 Prozent. Der vorgesehene Zinssatz von 5 Prozent entspricht dem Verzugszins der bei einer Rückforderung aufgrund einer Nichterfüllung oder mangelhaften Erfüllung bei Finanzhilfen geschuldet ist (Artikel 28 SuG) sowie dem vom Bundesgericht auf öffentlich-rechtliche Verzugszinsen angewendeten Zinssatz.³¹

Ebenfalls in Analogie zur entsprechenden Regelung für Finanzhilfen im Subventionsgesetz (Art. 28 SuG) wird der Beginn des Zinsenlaufs auf den Auszahlungstermin gesetzt.

Sowohl im Bereich des EntsG wie auch des BGSA wird den Abgeltungsempfängern der Beitrag des Bundes an die Vollzugskosten gestaffelt ausbezahlt. Im zweiten Semester des Vollzugsjahres x werden 80 % der auf Grund der Mitte Jahr geschätzten Gesamtjahresentschädigung ausbezahlt. Im ersten Semester des Jahres x + 1 wird anschliessend der aufgrund des realen Jahresabschlusses verbleibende Betrag ausbezahlt. Zeigt sich eine fehlerhafte Aufgabenerfüllung bereits im Zeitpunkt der Vorschusszahlung im zweiten Semester des Jahres x, so soll der Bund im Sinne des Verhältnismässigkeitsprinzips den Abgeltungsempfänger bereits in diesem Zeitpunkt auf die fehlerhafte Aufgabenerfüllung sowie deren Folgen aufmerksam machen. Aufgrund dieses Entschädigungssystems kann auf eine gesetzlich vorgeschriebene Mahnpflicht seitens der Behörde verzichtet werden.

3 Auswirkungen

3.1 Auswirkungen auf den Bund

Gemäss Gesetzesrevision sollen zukünftig auch Entsendebetriebe verpflichtet werden können, die kantonalen Mindestlöhne einzuhalten, sofern dies das kantonale Mindestlohngesetz vorsieht. Der Vollzug der kantonalen Mindestlöhne wird in den kantonalen Mindestlohngesetzen geregelt und durch die Kantone durchgeführt.

Grundsätzlich haben die Kantone den administrativen Vollzug von Bundesrecht entschädigungslos durchzuführen. Eine Abgeltung seitens des Bundes rechtfertigt sich u.a., wenn die Kantone Aufgaben erfüllen müssen, die über den administrativen Vollzug von Bundesrecht hinausgehen. Eine Abgeltung seitens des Bundes ist insbesondere zu prüfen, wenn der Bund den Kantonen bezüglich des Vollzuges des Bundesgesetzes engmaschige Vorgaben macht. Dies ist vorliegend nicht der Fall. Indem der Vollzug der kantonalen Mindestlohnbestimmungen vollumfänglich den Kantonen belassen wird, erübrigt sich eine Abgeltung der Kontrollen der kantonalen Mindestlöhne durch den Bund. Dies gilt auch für die Kontrolle von Entsandten, sofern diese in den Anwendungsbereich des kantonalen Gesetzes fallen.

Der Vollzug der kantonalen Mindestlöhne liegt bei den Kantonen. Diese können dementsprechend ein Vollzugsorgan definieren. Teilweise werden gewisse Aufgaben auch den bereits bestehenden TPK zugewiesen. Sofern es dabei jedoch um die Beobachtung des Arbeitsmarktes gemäss Artikel 360b OR geht, darf dies dem Bund keine zusätzlichen Kosten generieren.

Die Massnahmen haben für den Bund keine personellen Auswirkungen.

3.2 Auswirkungen auf Kantone

Die bisher in Kraft getretenen kantonalen Mindestlohngesetze stützen sich auf kantonale Verfassungsinitiativen. Diese sind als sozialpolitische Massnahmen vorgesehen. In verschiedenen Gesetzen werden auch die Kontrolle und der Vollzug geregelt. Das bedeutet, dass der Kanton bereits mit Einführung der jeweiligen Gesetze die finanziellen Auswirkungen des kantonalen Mindestlohnes zu

³¹ BGE 95 I 258, S. 264

evaluieren hatte. Falls im Gesetz grundsätzlich vorgesehen ist, dass auch Entsandte unter den Anwendungsbereich fallen und die ausländischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auch kontrolliert werden, wurde auch das bereits im Gesetzgebungsprozess berücksichtigt.

Die Kontrollen des kantonalen Mindestlohnes werden demnach von den Kantonen vollzogen und auch finanziert, was bedeutet, dass die Mehrkosten, die allenfalls entstehen auch durch den Kanton zu tragen sind.

4 Rechtliche Aspekte

4.1 Verfassungsmässigkeit

Die Vorlage stützt sich auf Artikel 110 Absatz 1 Bst. a BV, der den Bund ermächtigt, Vorschriften über den Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu erlassen. Die Ausführungen dazu finden sich unter den Kapiteln 1.3.1 und 1.3.2.

Um nicht in die Kompetenz der Kantone zum Erlass von Bestimmungen im Bereich der sozialpolitischen Massnahmen einzugreifen, wird die Motion Abate 18.3473 verfassungskonform umgesetzt.

4.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Wie in der Botschaft des Bundesrates vom 23. Juni 1999 zur Genehmigung der sektoriellen Abkommen mit der EU sowie zu den flankierenden Massnahmen (BBl 1999 6435) erwähnt, stützt sich das EntsG auf die EU-Entsenderichtlinie³². Artikel 22 Anhang I FZA bezieht sich ausdrücklich auf diese Richtlinie. Mit dem vorliegenden Entwurf geht das Bundesgesetz davon aus, dass die Entsendebetriebe zukünftig auch zur Einhaltung der kantonalen Mindestlöhne verpflichtet werden, sofern sie bzw. die entsandten Mitarbeitenden unter den persönlichen und sachlichen Anwendungsbereich des entsprechenden kantonalen Gesetzes fallen. Die Kantone sind verpflichtet, ihre Gesetzgebung im Einklang mit den völkerrechtlichen Verpflichtungen auszugestalten.

Die Regelung der Folgen einer Nichterfüllung oder mangelhaften Erfüllung der Vollzugsaufgaben stützen sich allein auf das innerstaatliche Recht.

4.3 Erlassform

Da mit diesem Entwurf geltende Bundesgesetze abgeändert werden, ist der Erlass im Sinne von Artikel 164 BV in die Form eines Bundesgesetzes zu kleiden

³² Richtlinie 96/71 vom 16. Dezember 1996 über die Entsendung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen; Abl. L 18 vom 21.1.1997, S. 1.