

**Auszug aus dem Protokoll
des Regierungsrates des Kantons Zürich**

KR-Nr. 103/2014

Sitzung vom 2. Juli 2014

**740. Anfrage (Minimalistische kantonale Verordnungen
im Bereich der Arbeit)**

Kantonsrat Kaspar Bütikofer, Zürich, hat am 28. April 2014 folgende Anfrage eingereicht:

Der Kanton Zürich regelt die kantonale Umsetzung von bundesrechtlichen Aufgaben in der Regel durch ein Einführungsgesetz (EG). Namentlich im Sozialversicherungsrecht sind EG gebräuchlich (EG AHVG/IVG, EG KVG, EG AVIG, EG FamZG), wenn der Kanton Aufgaben zu übernehmen hat.

Auffallend ist jedoch, dass im Bereich der Arbeit bzw. des Arbeitnehmerschutzes der Kanton die Umsetzung der bundesrechtlichen Aufgaben (ArG, EntsG, OR, BGSA) lediglich in äusserst knappen Verordnungen regelt (Verordnung zum Arbeitsgesetz vom 23. Oktober 2002, LS 822.1; Verordnung über die tripartite Kommission für arbeitsmarktliche Aufgaben und die Kontrollbehörde gemäss Entsendegesetz vom 30. Oktober 2002, LS 823.41 und Vollzugsverordnung zum Bundesgesetz gegen die Schwarzarbeit [VVSA] vom 30. Januar 2008, LS 823.44). Einzig das kantonale Einigungsamt ist auf Gesetzesstufe geregelt (Gesetz über das kantonale Einigungsamt vom 16. Mai 1943, LS 821.5).

Ich bitte den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Warum regelt der Kanton die Umsetzung von bundesrechtlichen Vorgaben teilweise in Einführungsgesetzen und teilweise auf blosser Verordnungsstufe?
2. Auf welcher kantonalen Rechtsgrundlage fussen die Verordnungen über die Umsetzung von ArG, EntsG, OR (Gesamtarbeitsvertrag/Normalarbeitsvertrag) und BGSA?
3. Gibt es demokratiepolitische Bedenken, wenn im wichtigen Bereich der Arbeit die kantonalen Ausführungsbestimmungen bloss auf dem Verordnungsweg geregelt werden?
4. Wie werden die rechtlichen Grundlagen über den Arbeitnehmerschutz in anderen Kantonen geregelt?
5. Besteht die Gefahr, dass bei einer Regelung der Umsetzung bundesrechtlicher Vorgaben im Arbeitnehmerschutz in dünnen Verordnungen wichtige Elemente nicht geregelt werden, wie beispielsweise die Frage der Aufsicht über die tripartite Kommission des Kantons Zürich?

6. Welchen legislatorischen Spielraum hat der Kanton Zürich im Bereich der Umsetzung von ArG, EntsG, OR (Gesamtarbeitsvertrag/Normalarbeitsvertrag) und BGSA?
7. Würde es Sinn machen, die komplexe Umsetzung der kantonalen Aufgaben im Bereich Arbeit, Arbeitnehmerschutz und Schwarzarbeit einheitlich in einem kantonalen Gesetz zu regeln?

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Kaspar Bütikofer, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Im Allgemeinen sind die Kantone für die Umsetzung des Bundesrechts zuständig, es sei denn, die Bundesverfassung oder ein Bundesgesetz trifft eine andere Regelung. Die Vollzugsdelegation schliesst oft eine Ermächtigung der Kantone zum Erlass einer Vollziehungsverordnung mit ein. Auch ohne eine solche ausdrückliche Ermächtigung sind die Kantone zum Erlass der für den Vollzug des Bundesrechts notwendigen Bestimmungen (z. B. über Organisation und Verfahren) befugt (Häfelin/Haller/Keller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. Auflage 2012, N. 1165–1167). Die kantonale Erlassform bei der Umsetzung von bundesrechtlichen Vorgaben richtet sich nach den kantonalen Grundsätzen über die Rechtsetzung. Gemäss Art. 38 der Kantonsverfassung (KV; LS 101) sind alle wichtigen Rechtssätze des kantonalen Rechts in der Form des Gesetzes zu erlassen (Abs. 1). Weniger wichtige Rechtssätze, namentlich solche über den Vollzug der Gesetze, werden in der Form der Verordnung erlassen (Abs. 2). Die Beurteilung der Wichtigkeit richtet sich dabei nach den von Lehre und Rechtsprechung entwickelten Kriterien wie z. B. die Schwere des Eingriffs in die Rechtsstellung der Normadressaten oder die Grundsätzlichkeit der Regelung. Neben der Wichtigkeit werden in der Lehre als weitere Gesichtspunkte für die Bestimmung der Rechtsetzungsstufe die Eignung des betreffenden Organs sowie das Bedürfnis nach Flexibilität genannt. Die Delegation der Kompetenz zum Erlass *wichtiger Bestimmungen* vom Gesetzgeber auf den Verordnungsgeber ist dabei aber nicht zulässig. (Hauser, Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Art. 38 N. 15, 17 und 36).

Zu Fragen 2 und 3:

Bei der Verordnung zum Arbeitsgesetz (LS 822.1), der Verordnung über die tripartite Kommission für arbeitsmarktliche Aufgaben und die Kontrollbehörde gemäss Entsendegesetz (LS 823.41) sowie der Vollzugs-

verordnung zum Bundesgesetz über die Schwarzarbeit (VVSA; LS 823.44) handelt es sich um sogenannte Vollziehungsverordnungen. Diese zeichnen sich dadurch aus, dass sie keine materiellen Bestimmungen enthalten, die nicht schon im Gesetz vorgegeben sind. Sie führen lediglich näher aus, was im Gesetz bereits grundsätzlich bestimmt ist und begründen keine neuen Rechte und Pflichten der Bürgerinnen und Bürger. Vielfach enthalten sie Bestimmungen über die Konstituierung und die Zuständigkeit von sowie das Verfahren vor Behörden. Gemäss Art. 60 KV hat der Regierungsrat den Auftrag, die Gesetze zu vollziehen, wobei er gemäss Art. 67 Abs. 2 KV Verordnungen über den Vollzug von Gesetzen erlassen kann. Gestützt auf seine allgemeine Vollzugskompetenz und die im Arbeitsgesetz (ArG; SR 822.11), Entsendegesetz (EntsG; SR 823.20), Obligationenrecht (OR; SR 220) und Schwarzarbeitsgesetz (BGSA; SR 822.41) enthaltenen Ermächtigungen hat der Regierungsrat die in den betreffenden Rechtsbereichen verbleibenden erforderlichen Regelungen folgerichtig auf Verordnungsstufe vorgenommen. Aus rechtsstaatlicher Sicht gibt dieses Vorgehen keinen Anlass zu Beanstandungen. Der Erlass von Vollziehungsverordnungen durch das Exekutivorgan stellt keine Durchbrechung des Grundsatzes der Gewaltenteilung und somit keine Einschränkung der demokratischen Rechte dar.

Zu Fragen 4–7:

Aufgrund der ausführlichen materiellen Regelung in den Bereichen Arbeitsmarkt und Arbeitnehmerschutz auf Bundesebene gibt es grundsätzlich keine wichtigen Regelungsbereiche, die vom Bundesgesetzgeber nicht berücksichtigt worden wären. Die wichtigsten Bundesgesetze im arbeitsmarktlichen Bereich bzw. zum Arbeitnehmerschutz wie etwa das Arbeitsgesetz, das Schwarzarbeitsgesetz, das Arbeitsvermittlungsgesetz (AVG; SR 823.11) oder das Entsendegesetz verfügen über eine hohe materielle Regelungsdichte und werden zudem in teilweise sehr umfangreichen bundesrechtlichen Verordnungen näher ausgeführt (z. B. Verordnungen 1–5 zum Arbeitsgesetz [ArGV 1–5; SR 822.111–822.115], Verordnung gegen die Schwarzarbeit [VOSA; SR 822.411], Arbeitsvermittlungsverordnung [AVV; SR 823.111] oder Entsendeverordnung [EntsV; SR 823.201]). Aufgrund dieser weitgehend abschliessenden materiellen Regelung durch den Bundesgesetzgeber besteht in den genannten Rechtsgebieten keine Notwendigkeit zum Erlass von kantonalen Ausführungsbestimmungen auf Gesetzesstufe. Der Kanton Zürich hat sich daher für die wenigen verbleibenden Regelungsgegenstände auf den Erlass von Verordnungen beschränkt. Eine Besonderheit stellt das Gesetz über das kantonale Einigungsamt (LS 821.5) dar, dessen Regelung der Bundesgesetzgeber den Kantonen überlassen hat, sodass sich

in diesem Bereich der Erlass eines Gesetzes im formellen Sinn rechtfertigt. Auch die anderen Kantone haben die entsprechenden Ausführungsbestimmungen nahezu ausnahmslos auf Verordnungsstufe und in einem vergleichbaren oder sogar geringeren Umfang als im Kanton Zürich erlassen. Ein Blick auf die benachbarten Kantone Schwyz, Zug, Schaffhausen, St. Gallen, Aargau und Thurgau zeigt, dass zum ArG lediglich die Kantone Aargau und St. Gallen ein Einführungsgesetz (EG) erlassen haben. Allerdings hat der Kanton Aargau in sein Einführungsgesetz die Regelung des kantonalen Einigungsamtes integriert. Das EG ArG des Kantons St. Gallen regelt lediglich die grundsätzliche Kompetenz des Regierungsrates, im Bereich des ArG Ausführungsbestimmungen zu erlassen. Zum EntsG wiederum hat einzig der Kanton Zug ein Einführungsgesetz erlassen, regelt darin jedoch nicht mehr oder anderes als der Kanton Zürich in seinen entsprechenden Vollziehungsverordnungen. Ansonsten haben alle sechs Nachbarkantone ihre Ausführungsbestimmungen zu ArG, EntsG, OR und BGSA ausschliesslich auf dem Verordnungsweg geregelt, mitunter sogar auf Direktionsstufe (Kanton Zug).

Es trifft zu, dass das kantonale Recht die Beaufsichtigung der Tripartiten Kommission des Kantons Zürich (TPK) nicht ausdrücklich regelt: Die TPK ist keine Verwaltungsbehörde, die der Aufsicht durch eine übergeordnete Verwaltungsbehörde unterstellt ist, sondern nach dem Willen des Gesetzgebers eine Kommission, die sich zu gleichen Teilen aus Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretungen sowie Vertretern des Staates zusammensetzt (Art. 360b Abs. 1 OR; SR 220). Sie wird nach Massgabe von § 1 der Verordnung über die tripartite Kommission für arbeitsmarktliche Aufgaben und die Kontrollbehörde gemäss Entsendegesetz durch den Regierungsrat gewählt und ist zuständig für die Kontrolle von Lohn- und Arbeitsbedingungen in Branchen, in denen kein allgemein verbindlich erklärter Gesamtarbeitsvertrag besteht. Sie beurteilt die orts-, berufs- und branchenüblichen Lohnbedingungen, beobachtet den Arbeitsmarkt, klärt Einzelfälle ab und führt Verständigungsverfahren durch. Sofern sie feststellt, dass in einer Branche die orts-, berufs- und branchenüblichen Löhne wiederholt und in missbräuchlicher Weise unterboten werden, beantragt sie beim Regierungsrat den Erlass eines Normalarbeitsvertrages oder die Allgemeinverbindlicherklärung eines bereits bestehenden Gesamtarbeitsvertrages. Am 5. Dezember 2007 hat die TPK ein Geschäftsreglement beschlossen, das die Organisation der Kommission und ihres Sekretariats detailliert festlegt.

Die Tatsache, dass der Bundesgesetzgeber in den Bereichen Arbeitsmarkt und Arbeitnehmerschutz materiell bereits umfassend legiferiert hat, schliesst weiter gehende kantonale Bestimmungen auf Gesetzesstufe – sofern sie nicht gegen Verfassungs- oder Gesetzesrecht des Bundes verstossen – grundsätzlich nicht aus. Beim Erlass materieller kantonaler Bestimmungen in Bereichen, die auf Bundesebene bereits weitgehend und engmaschig geregelt sind, stellen sich jedoch heikle Abgrenzungsfragen. Ausserdem werden zusätzliche Abhängigkeiten geschaffen, da das kantonale Recht laufend an Änderungen auf Bundesebene angepasst werden muss. Das gegenwärtige gesetzliche Instrumentarium des Bundes erweist sich als wirksam und geeignet, um einen funktionierenden Arbeitsmarkt zu gewährleisten, der sowohl die Interessen von Arbeitnehmenden als auch von Arbeitgebenden berücksichtigt. Vor diesem Hintergrund ist der Erlass eines Arbeitsmarktgesetzes einstweilig nicht vorgesehen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Volkswirtschaftsdirektion.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi