



Vorlage an den Landrat des Kantons Basel-Landschaft

Titel: **Schriftliche Beantwortung der Interpellation von Georges Thüring, SVP-Fraktion: Sozial- und Lohndumping auf Baustellen des Kantons: Weshalb kommt der Kanton seiner Kontrollpflicht nicht nach?**

Datum: 14. Februar 2012

Nummer: 2011-324

Bemerkungen: [Verlauf dieses Geschäfts](#)

Links: - [Übersicht Geschäfte des Landrats](#)
 - [Hinweise und Erklärungen zu den Geschäften des Landrats](#)
 - [Landrat / Parlament des Kantons Basel-Landschaft](#)
 - [Homepage des Kantons Basel-Landschaft](#)



Vorlage an den Landrat

vom 14. Februar 2012

Schriftliche Beantwortung der Interpellation von Georges Thüring, SVP-Fraktion: Sozial- und Lohndumping auf Baustellen des Kantons: Weshalb kommt der Kanton seiner Kontrollpflicht nicht nach?

An der Landratssitzung vom 17. November 2011 reichte Georges Thüring, SVP-Fraktionsmitglied, eine Interpellation mit dem Titel „Sozial- und Lohndumping auf Baustellen des Kantons: Weshalb kommt der Kanton seiner Kontrollpflicht nicht nach?“ ein. Der Vorstoss hat folgenden Wortlaut:

„Laut Bericht der Tages Woche (siehe Print-Ausgabe vom 11. November 2011: Lasche Kontrolle beim Kanton) fanden auf Baustellen des Kantons oder der Gemeinden bislang praktisch keine Kontrollen durch das KIGA statt. Dies im Gegensatz zu privaten Baustellen, wo die Kontrollorgane der Sozialpartner ihre Aufgabe täglich erfüllen und laufend massive Verstösse feststellen müssen. Offenbar wird in unserem Kanton mit zweierlei Mass gemessen.“

Gestützt auf diese neuen Erkenntnisse und in Ergänzung zu meiner Interpellation vom 22. September 2011 ([2011/270](#)), deren ausweichende [Beantwortung](#) mehr Fragen offen lässt als Klarheit schafft, bitte ich den Regierungsrat, die nachstehenden Fragen schriftlich zu beantworten:

- 1. Gemäss § 3 der Verordnung zum Beschaffungsgesetz (Beschaffungsverordnung) obliegt dem Kantonalen Amt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (KIGA) die Kontrolle über die Einhaltung der GAV.
Wer veranlasst bei öffentlichen Beschaffungen diese Kontrolle?
Kann oder muss das KIGA von sich aus aktiv werden oder bedarf es immer eines konkreten Auftrages - z.B. durch die Beschaffungsstellen?
Wie sind die Bestimmungen der Paragraphen 3, Absatz 1 und 24, Absatz 2 (siehe Fussnote) der Beschaffungsverordnung in diesem Zusammenhang in der Praxis exakt zu interpretieren?*
- 2. Bei öffentlichen Baustellen geht es in der Regel um Millionen von Steuergeldern. Müssten im Interesse der Baselbieter Steuerzahler nicht automatisch sämtliche an solchen Projekten beteiligte Firmen jeweils kontrolliert werden?*
- 3. Auf einer Baustelle des Kantonsspitals Liestals kam es vor zwei Jahren laut Erhebungen der Sozialpartner zu massiven Verstössen. Das KIGA musste in der Folge mehrere Betriebe sanktionieren. Hat der Kanton wenigstens bei den fehlbaren Firmen einen Teil der Auftragssumme im Sinne einer Sicherstellung zurückbehalten (siehe § 5 der Beschaffungsverordnung)?*
- 4. Wie viele Vergabungen (Anzahl und Auftragsvolumen) im Sinne des Beschaffungsgesetzes haben in den letzten 10 Jahren durch den Kanton und die Gemeinden stattgefunden?*

5. *In wie vielen Fällen fanden seitens des KIGA konkrete Überprüfungen statt?*
6. *Wie setzt der Regierungsrat die "Tripartite Kommission Flankierende Massnahmen (TPK) konkret ein?*
7. *Wie viele Kontrollen hat die TPK in welchem Zeitraum durchgeführt?*
8. *Wie, d.h. auf welche konkrete Art und Weise, findet die Kontrolltätigkeit der TPK statt und welche Erkenntnisse konnte sie dabei bislang gewinnen?*
9. *Welche konkreten Auswirkungen hatte die bisherige Kontrolltätigkeit der TPK?*
10. *Wie sieht die konkrete Kontrolltätigkeit des Kantons im nicht allgemein verbindlich erklärten GAV-Bereich aus? Wer ist zuständig und wie wickeln sich diese Kontrollen konkret ab?*

Angesichts des öffentlichen Interesses und angesichts der bereits vor allem durch die Sozialpartner festgestellten massiven Verstösse im Bereich von Lohn- und Sozialdumping ersuche ich den Regierungsrat um eine detaillierte und lückenlose Beantwortung dieser Fragen - und zwar innert nützlicher Frist.“

**Verordnung zum Beschaffungsgesetz des Kantons Basel-Landschaft
(Beschaffungsverordnung)
vom 25. Januar 2000 / GS 33.1090**

§ 3 Kontrollen und Kosten

¹ *Die Kontrolle der Einhaltung der GAV obliegt dem Kantonalen Amt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (KIGA).*

§ 5 Sicherstellung

¹ *Die Beschaffungsstellen können in begründeten Fällen bis zu 10 % der Auftragssumme zur Sicherstellung von Nachzahlungen und Kontrollkosten zurückbehalten.*

² *Werden die Zahlungen nicht innerhalb der von der Beschaffungsstelle festgesetzten Frist belegt, so werden die Auftraggebenden ermächtigt:*

- a. *die zurückbehaltene Summe den Paritätischen Kommissionen zur Auszahlung an die Arbeitnehmer zu überweisen;*
- b. *die vom Auftragnehmenden verursachten Abklärungskosten zu begleichen.*

³ *Nachzahlungspflicht, Sicherstellung und Verwendung des Sicherstellungsrückbehaltes ist in den Ausschreibungsunterlagen und im Vertrag festzuhalten.*

§ 24 Prüfung der Angebote

² *Die Beschaffungsstellen können zur Prüfung des Nachweises der GAV-Einhaltung das KIGA beiziehen.*

Antwort des Regierungsrates

I. Vorbemerkung

Zur Beantwortung der gestellten Fragen ist grundsätzlich in Erinnerung zu rufen, dass das kantonale Gesetz über öffentliche Beschaffungen und dessen Verordnung zum Beschaffungsgesetz (Beschaffungsverordnung) im Jahre 1999 bzw. 2000 geschaffen wurden und

per 1. Februar 2000 in Kraft traten. Sie wurden also geschaffen zu einer Zeit, als es weder die flankierenden Massnahmen zum freien Personenverkehr (FlaM) noch flächendeckend allgemeinverbindlich erklärte Gesamtarbeitsverträge (GAV) im Ausbaugewerbe gab. Entsprechend erschien es dem Gesetzgeber notwendig, Bestimmungen zum Schutz und zur Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen im kantonalen Gesetz über öffentliche Beschaffungen und dessen Verordnung explizit zu verankern.

Ab dem Inkrafttreten des freien Personenverkehrs im Jahre 2004 hat sich diese Ausgangslage grundlegend verändert. Zum Schutze der inländischen Lohn- und Arbeitsbedingungen wurden mit den FlaM umfassende gesetzliche Instrumente geschaffen. Im Ausbaugewerbe des Kantons Basel-Landschaft wurden zudem alle Branchen (mit Ausnahme der Bodenleger) in allgemeinverbindlich erklärten GAV geregelt. Was mit den vom Interpellanten angesprochenen Bestimmungen vom Gesetzgeber angestrebt wurde, wurde als Folge durch den weit umfassenderen Schutz der FlaM resp. der allgemeinverbindlich erklärten GAV überlagert.

II. Beantwortung der einzelnen Fragen

1. *Gemäss § 3 der Verordnung zum Beschaffungsgesetz (Beschaffungsverordnung) obliegt dem Kantonalen Amt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (KIGA) die Kontrolle über die Einhaltung der GAV.*

Wer veranlasst bei öffentlichen Beschaffungen diese Kontrolle?

Kann oder muss das KIGA von sich aus aktiv werden oder bedarf es immer eines konkreten Auftrages - z.B. durch die Beschaffungsstellen?

Wie sind die Bestimmungen der Paragraphen 3, Absatz 1 und 24, Absatz 2 (siehe Fussnote) der Beschaffungsverordnung in diesem Zusammenhang in der Praxis exakt zu interpretieren?

Gemäss § 6 Abs. 2 des Gesetzes über öffentliche Beschaffungen können die Auftragserteiler, sprich die *Vergabestellen*, die Einhaltung der einschlägigen Bestimmungen durch die vom Kanton bezeichneten Stellen überprüfen lassen. § 3 Abs. 1 der kantonalen Beschaffungsverordnung bezeichnet das KIGA Baselland als die für die *Durchführung der Kontrolle* zuständige Stelle. Gemäss dieser Systematik ist es klar, dass eine vergebende öffentliche Beschaffungsstelle eine Kontrolle veranlassen muss, wenn sie dies aus einem bestimmten Grund als nötig erachtet. Das KIGA Baselland führt die Kontrolle sodann durch, ist aber nicht beauftragt, Kontrollen aus eigenem Antrieb vorzunehmen.

§ 24 Abs. 2 der Beschaffungsverordnung ist für die Submissionen im Baugewerbe, welche hier im Fokus zu stehen scheinen und auch die grösste Zahl darstellen, überholt. Solange es noch mehrere Bereiche des Ausbaugewerbes ohne allgemeinverbindlich erklärten GAV gab, konnte theoretisch eine Vergabestelle das Bedürfnis haben, den im Rahmen eines Submissionsangebotes eingebrachten Nachweis der Einhaltung von orts- und branchenüblichen Arbeitsbedingungen überprüfen zu lassen. Dies sollte in diesen Fällen durch das KIGA Baselland geschehen. Durch die flächendeckende Allgemeinverbindlicherklärung der GAV des Ausbaugewerbes im Kanton Basel-Landschaft ist diese Aufgabe jedoch entfallen und wird durch die zuständigen Paritätischen Kommissionen abgedeckt.

2. *Bei öffentlichen Baustellen geht es in der Regel um Millionen von Steuergeldern. Müssen im Interesse der Baselbieter Steuerzahler nicht automatisch sämtliche an solchen Projekten beteiligte Firmen jeweils kontrolliert werden?*

Es ist korrekt, dass es sich beim Gesamt-Auftragsvolumen um Millionen von Franken handelt. Das Gesamt-Auftragsvolumen verteilt sich jedoch auf eine Vielzahl von Projekten (Baustellen). Ebenfalls zu beachten ist das Verhältnis der Auftraggebenden im Baugewerbe in den Sparten Hoch- und Tiefbau. Die öffentliche Hand (Bund, Kantone, Gemeinden) ist in der Sparte Hochbau mit einem Anteil von insgesamt ca. 30% bis 40% und in der Sparte Tiefbau mit einem Anteil von insgesamt ca. 70% des Gesamtvolumens aller Aufträge von privaten und öffentlichen Auftraggebenden beteiligt. Die häufigsten und meist auch bekannter gewordenen Verstösse gegen GAV-Bestimmungen betreffen das Ausbaugewerbe, welches primär in der Sparte Hochbau auftragswirksam ist.

Die Gewährleistung der Gleichbehandlung aller Anbietenden ist eines der Grundprinzipien im öffentlichen Beschaffungswesen. Die Kontrolle sämtlicher an öffentlichen Projekten beteiligten Firmen würde konsequenterweise bedeuten, dass alle Anbietenden in einem Beschaffungsverfahren, welches dem öffentlichen Beschaffungswesen unterstellt ist, nach Eingabe ihres Angebots betreffend Einhaltung des GAV überprüft werden müssten. Dies ist schlicht unmöglich. Zum einen würden die Beschaffungsverfahren erheblich viel länger als heute üblich dauern, und zum anderen fehlen die personellen Ressourcen für eine zeitgerechte Durchführung der Kontrollen. Ergänzend kämen noch die finanziellen Ressourcen hinzu, die für die Kontrollen bereit gestellt werden müssten. Von den zusätzlichen administrativen und personellen Belastung der Anbietenden, insbesondere der KMU, ganz zu schweigen.

Es kann somit festgehalten werden, dass die Kontrolle sämtlicher öffentlich finanzierten Projekte einen enormen finanziellen und personellen Mehraufwand bedeuten würde und schlicht undurchführbar ist. Es sei aber aufgezeigt, dass die Paritätischen Kontrollstellen des Bauhaupt- und des Ausbaugewerbes im Rahmen ihrer Kontrollaufgaben allgemeinverbindlich erklärter GAV/FlaM jeden ansässigen Betrieb periodisch auf die GAV-Konformität kontrollieren. Bei den ausländischen Entsendebetrieben passiert dies praktisch bei jeder Entsendung.

3. *Auf einer Baustelle des Kantonsspitals Liestals kam es vor zwei Jahren laut Erhebungen der Sozialpartner zu massiven Verstössen. Das KIGA musste in der Folge mehrere Betriebe sanktionieren. Hat der Kanton wenigstens bei den fehlbaren Firmen einen Teil der Auftragssumme im Sinne einer Sicherstellung zurückbehalten (siehe § 5 der Beschaffungsverordnung)?*

Zwei ausländische Betriebe, welche auf der Baustelle des Kantonsspitals Liestal gearbeitet haben, wurden dem KIGA Baselland im Juni bzw. Oktober 2010 durch die zuständige Paritätische Kommission gemeldet. Das KIGA Baselland hat in der Folge die ausländischen Firmen auf der Grundlage des Bundesgesetzes über die in die Schweiz entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (EntsG) überprüft und bei beiden geringfügige Verstösse festgestellt. Diese geringfügigen Verstösse wurden nach Art. 9 Abs. 1 lit. a EntsG mit je einer Verwaltungsbusse sanktioniert. Da die betroffenen Betriebe die Verwaltungsbusse nicht bezahlt haben, erhielten sie gemäss Art. 9 Abs. 1 lit. b EntsG eine Dienstleistungssperre von fünf Jahren. Es wurde ihnen damit verboten, während fünf Jahren in der Schweiz ihre Dienste anzubieten.

Abschlussberichte von zwei weiteren ausländischen Betrieben, welche ebenfalls auf der obgenannten Baustelle tätig waren, wurden dem KIGA Baselland durch die zuständige Paritätische Kommission angekündigt. Das KIGA Baselland wird nach Erhalt der Unterlagen eine Prüfung vornehmen und im Falle von Verstössen den Betrieb nach Art. 9 EntsG sanktionieren.

Die bisher von den Paritätischen Kommissionen gemeldeten und vom KIGA Baselland gebüssten Verstösse waren dennoch nicht von einer solchen Schwere, dass entsprechend dem Verhältnismässigkeitsprinzip eine Sicherstellungsmassnahme angebracht gewesen wäre.

4. *Wie viele Vergabungen (Anzahl und Auftragsvolumen) im Sinne des Beschaffungsgesetzes haben in den letzten 10 Jahren durch den Kanton und die Gemeinden stattgefunden?*

Die Beantwortung der Frage kann nur für den Kanton erfolgen, da keine umfassende Submissionsstatistik geführt wird. Die Bau- und Umweltschutzdirektion (BUD) führt seit Inkrafttreten des neuen Gesetzes über öffentliche Beschaffungen im Jahre 2000 eine diesbezügliche Zuschlagstatistik:

Auftragsart	Anzahl Aufträge 2000 - 2010	Auftragsvolumen in CHF 2000 - 2010
Baufträge	17'120	1'322'111'333
Dienstleistungsaufträge	9'240	359'823'711
Lieferaufträge	2'440	71'273'954
TOTAL	28'800	1'753'208'998

5. *In wie vielen Fällen fanden seitens des KIGA konkrete Überprüfungen statt?*

Für die Zeit vor dem Inkrafttreten der FlaM, d.h. ab dem Jahr 2000 bis Mitte 2004 kann die genaue Zahl nur mit grösserem Nachforschungsaufwand beziffert werden. Es dürften jedoch weniger als 10 Fälle gewesen sein, bei denen das KIGA Baselland mit einer Kontrolle beauftragt wurde.

Seit der Einführung der FlaM kontrollieren die *Paritätischen Kontrollorgane* die Baufirmen. Vom KIGA Baselland wurden in der Konsequenz ab Mitte 2004 keine diesbezüglichen Kontrollaktivitäten mehr verlangt. Die Paritätischen Kontrollorgane nehmen ihre Kontrollen unabhängig davon wahr, ob die Baufirmen im Rahmen einer Submission tätig sind oder nicht. Wie viele Baustellen der öffentlichen Hand dabei insgesamt kontrolliert werden, wird von der Statistik leider nicht differenziert. Die Kontrolldichte der Paritätischen Kontrollorgane vorab des Ausbaugewerbes ist dabei nachweislich sehr hoch. Teilweise erfolgen diese Kontrollen unter Beizug der Inspektoren des KIGA Baselland.

6. *Wie setzt der Regierungsrat die "Tripartite Kommission Flankierende Massnahmen (TPK) konkret ein?*

Die Tripartite Kommission Flankierende Massnahmen (TPK) ist vom Regierungsrat gewählt, um die gesetzlichen Aufträge zu erfüllen, welche ihr aus dem Obligationenrecht (OR), dem

Entsendegesetz und der Entsendeverordnung sowie der Gesetzgebung zur Bekämpfung der Schwarzarbeit übertragen sind.

Nach Art. 11 der Verordnung über die in die Schweiz entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (EntsV) haben die tripartiten Kommissionen folgende Aufgaben:

1. Beurteilung der vorhandenen Unterlagen, Informationen, Statistiken über Löhne und Arbeitszeiten;
2. Mitwirkung bei der Feststellung der orts-, berufs- und branchenüblichen Löhne;
3. Beobachtung des Arbeitsmarktes und Feststellung von Missbräuchen im Sinne von Art. 360a Abs. 1 und 360b Abs. 3 OR sowie von Art. 1a des Bundesgesetzes über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen (AVEG);
4. Abklärung von Einzelfällen und Durchführung von Verständigungsverfahren nach Art. 360b Abs. 3 OR;
5. Antrag stellen zum Erlass von Normalarbeitsverträgen und zur Allgemeinverbindlichkeit von Gesamtarbeitsverträgen sowie zur Aufhebung oder Änderung entsprechender Erlasse;
6. Kontrolle der durch Normalarbeitsverträge erlassenen Mindestlöhne gemäss Art. 7 Abs. 1 lit. b EntsG;
7. Zusammenarbeit mit anderen Kontrollorganen nach Art. 8 Abs. 1 und 2 EntsG;
8. Meldung von Verstössen nach Art. 9 Abs. 1 EntsG;
9. Prüfung von Missbrauchs- und Umgehungsmöglichkeiten;
10. Zusammenarbeit mit Bund und anderen Behörden;
11. Verfassen des jährlichen Tätigkeitsberichts zuhanden des SECO.

Im Bereich der Schwarzarbeitsbekämpfung ist die TPK das beratende Organ des Regierungsrates gemäss § 3 Abs. 1 des kantonalen Gesetzes über die Bekämpfung der Schwarzarbeit (GSA). Sie hat gemäss § 3 Abs. 2 insbesondere folgende Aufgaben:

1. Bezeichnung von Risikobranchen, in denen verstärkt gegen Schwarzarbeit vorzugehen ist;
2. Sie schlägt dem Regierungsrat Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit sowie die Ermächtigung Dritter zur Durchführung von Kontrollen gemäss § 7 Abs. 1 GSA vor;
3. Sie prüft die Berichte der Vollzugsorganisationen.

Explizit **nicht** zuständig ist die TPK für Kontrollen im Bereiche von allgemeinverbindlich erklärten GAV, d.h. insbesondere das gesamte Baugewerbe im Kanton Basel-Landschaft (ohne Bodenleger und unter dem Vorbehalt, dass der seit 1. Januar 2012 bestehende vertragslose Zustand im Bauhauptgewerbe keinen längeren Fortbestand hat).

7. *Wie viele Kontrollen hat die TPK in welchem Zeitraum durchgeführt?*

Die TPK hat vom 1. Januar 2005 bis zum 31. Dezember 2011 folgende Betriebe und Personen kontrolliert:

Jahr	Betriebskontrollen	Personenkontrollen
01.01.05 – 31.12.05	26	398
01.01.06 – 30.06.07	289	1'655
01.01.08 – 31.12.08	222	764
01.01.09 – 31.12.09	91	1'341
01.01.10 – 31.12.10	288	1'547
01.01.11 – 31.12.11	519	1'965
Total	1'435	7'670

Es sei an dieser Stelle nochmals darauf hingewiesen, dass es sich dabei um Kontrollen ausserhalb der Branchen mit allgemeinverbindlich erklärten GAV handelt. Dies bedeutet, dass die TPK insbesondere keine Kontrollen im Bau- und Gastrogewerbe oder bei Grossreinigungen durchführt. Die Betriebs- und auch Personenkontrollen umfassen jeweils Betriebe und Personen sowohl aus der Schweiz als auch aus dem Ausland.

8. *Wie, d.h. auf welche konkrete Art und Weise, findet die Kontrolltätigkeit der TPK statt und welche Erkenntnisse konnte sie dabei bislang gewinnen?*

Die TPK kontrolliert sowohl Schweizer Betriebe als auch Betriebe, welche ihre Mitarbeiter in die Schweiz entsenden (sog. Entsandte). Es sind jeweils immer Branchen betroffen, die nicht unter einen allgemeinverbindlich erklärten GAV fallen, da die Branche mit allgemeinverbindlich erklärten GAV von den Paritätischen Kommissionen überprüft werden.

Die TPK beschliesst jeweils auf Anfang Jahr auf Antrag des KIGA Baselland und Empfehlung der TPK des Bundes, welche Branchen im laufenden Jahr zu überprüfen sind. Das KIGA Baselland versendet anschliessend an möglichst sämtliche Betriebe einen Brief und ein Erhebungsformular. Das Erhebungsformular dient der Erfassung der Lohn- und Arbeitsbedingungen. Im Anschluss daran findet die Auswertung durch das KIGA Baselland statt. Was unterhalb einer von der TPK definierten Toleranzzone liegt, wird als Lohnunterbietung betrachtet. Ob dann jedoch eine *wiederholte missbräuchliche* Lohnunterbietung gemäss Obligationenrecht vorliegt, muss im Anschluss genau überprüft werden. Nur eine wiederholte missbräuchliche Lohnunterbietung führt zu weiteren Massnahmen. Im Kanton Basel-Landschaft musste bis anhin keine wiederholte missbräuchliche Lohnunterbietung festgestellt werden.

9. *Welche konkreten Auswirkungen hatte die bisherige Kontrolltätigkeit der TPK?*

Kernaufgabe der TPK ist es, in den Branchen ohne allgemeinverbindlich erklärten GAV den Arbeitsmarkt zu beobachten und Lohndumping zu verhindern. Die TPK ist der Ansicht, dass sie eine gute Arbeitsmarktbeobachtung vornimmt und dass diese per se schon eine präventive Wirkung hat. Gestärkt wird diese durch die intensive Arbeit der Paritätischen Kontrollorgane in den allgemeinverbindlich erklärten GAV-Branchen, vorab des Ausbaugewerbes. In den tiefer untersuchten Fällen ist die TPK schliesslich nicht zur Auffassung gelangt, dass Lohndumping im gesetzlichen Verständnis vorliegt.

10. *Wie sieht die konkrete Kontrolltätigkeit des Kantons im nicht allgemein verbindlich erklärten GAV-Bereich aus? Wer ist zuständig und wie wickeln sich diese Kontrollen konkret ab?*

Im Bereich der nicht allgemeinverbindlich erklärten GAV ist für die Kontrolle die TPK zuständig. Der genaue Ablauf der Kontrollen lässt sich aus den Antworten zu den Fragen 6 und 8 entnehmen.

Liestal, 14. Februar 2012

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

Zwick

Der Landschreiber:

Achermann