



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

12.5102.02

WSU/P125102
Basel, 4. Juli 2012

Regierungsratsbeschluss
vom 3. Juli 2012

Schriftlichen Anfrage Urs Müller-Walz betreffend Arbeitnehmer- und KMU-Schutz durch bilaterale Verträge mit der EU akut gefährdet

Das Büro des Grossen Rates hat die nachstehende Schriftliche Anfrage Urs Müller-Walz dem Regierungsrat zur Beantwortung überwiesen:

„Mit dem Freizügigkeitsabkommen zwischen der Schweiz und der EU wurden die Grundregeln der Personenfreizügigkeit, wie sie innerhalb der EU zur Anwendung kommen, auch für die Schweiz verbindlich. Staatsangehörige der Schweiz und der EU-Staaten haben seither das Recht, Arbeitsplatz bzw. Aufenthaltsort innerhalb des Vertragsgebiets frei zu wählen. Voraussetzung ist, dass sie über einen gültigen Arbeitsvertrag verfügen oder selbständig erwerbend sind oder - bei Nichterwerbstätigkeit - ausreichende finanzielle Mittel nachweisen können und umfassend krankenversichert sind. Ergänzt wird die Personenfreizügigkeit durch die gegenseitige Anerkennung der Berufsdiplome und der Koordinierung der nationalen Sozialversicherungssysteme.

Das Freizügigkeitsabkommen wurde vom Schweizer Volk im Jahr 2000 mit 67,2% Ja-Stimmen genehmigt und am 1. Juni 2002 in Kraft gesetzt. Die Ausdehnung des Abkommens auf die zehn im Jahr 2004 neu der EU beigetretenen Staaten schaffte 2005 ebenfalls die Hürde der Volksabstimmung (56 % Ja) und wurde am 1. April 2006 in Kraft gesetzt. Die Ausdehnung auf die 2007 beigetretenen Staaten Bulgarien und Rumänien wurde am 8. Februar 2009 vom Volk genehmigt (59,2 % Ja) und trat am 1. Juni 2009 in Kraft.

In der Interpellationsbeantwortung vom 26. Oktober 2011 (Interpellation Atici betreffend Roche-Turm und Arbeitsrecht) stellt der Regierungsrat in den einleitenden Bemerkungen fest, dass lediglich noch bezüglich Bulgarien und Rumänien bis 2016 gewisse Zugangsbeschränkungen bestehen. Diese Auskunft steht im Gegensatz zu einem Info-Blatt der Eidgenossenschaft (EDA und EVD) vom August 2011, welches von Schutzklauseln bis 2014 respektive 2019 spricht (siehe nächster Abschnitt).

Mit der Ausdehnung der Freizügigkeit 2004 wurden verschärfte Massnahmen für den Arbeitnehmerschutz beschlossen. U.a. wurden Bedingungen definiert, unter denen es dem Bund erlaubt ist, erneut Kontingente einzuführen (Ventilklausel).

Der Bund hat vor allem bezüglich Scheinselbstständige endlich den Handlungsbedarf erkannt und am Freitag, 2. März 2012 zuhause der Bundesparlamente verschärfte flankierende Massnahmen für die Personenfreizügigkeit verabschiedet. Diese möchte der Bundesrat dringlich in Kraft setzen

Situation in Basel:

Die Personenfreizügigkeit brachte zum Beispiel im Gesundheitswesen eine erhebliche Entlastung bezüglich personeller Engpässe. Es kann festgestellt werden, dass die Gesundheitsversorgung in den Spitälern ohne Personenfreizügigkeit gefährdet wäre.

Bezüglich der Baustelle Rocheturm und auch MCH Messe Schweiz stellen sich jedoch speziell für das Bauhauptgewerbe und das Baunebengewerbe viele Fragen. Die komplizierten Strukturen machen es auch vielen Betroffenen und Interessierten nicht einfach, die richtigen Antworten zu finden. In den letzten Wochen haben sich die verschiedenen Beteiligten zudem damit hervorgetan, den jeweils anderen Mitwirkenden den Schwarzen Peter zuzuspielen. Ich weiss, dass der vertragslose Zustand im Bauhauptgewerbe direkten Einfluss auf die Kontrollen hat. Wenn ich das richtig verstehe, sind vor allem die Firmen, welche Aufträge erhalten, dafür verantwortlich, dass alles mit rechten Dingen zugeht. Die Bauherren wie Roche oder MCH Group schieben ihre Verantwortung nach unten ab, sei dies über Generalunternehmer oder über Unterakordanz. Und dann gibt es ja noch den Kanton und die Kontrollorgane, in denen in Basel auch der Gewerbeverband und die Gewerkschaften vertreten sind. Auf Aussenstehende wirkt das äusserst verwirrend.

Ich möchte deshalb diese schriftliche Anfrage auch dazu verwenden, zumindest den involvierten Stellen Gelegenheit zu geben, Klarheit in die verworrene Situation zu bringen. Es darf aus meiner Sicht nicht sein, dass die komplizierten Strukturen im Bereich der Aufsicht dazu führen, dass Baslerinnen und Basler den Eindruck bekommen, die machen ja eh nichts oder nur das, was sie wollen. Deshalb hier einige Fragen, auf die ich gerne eine Antwort hätte.

1. Wie können Bauherren in die Pflicht genommen werden, sicher zu stellen, dass die Regeln der Personenfreizügigkeit eingehalten werden? Besteht für die Bauherren eine Haftungspflicht? Wenn nein, wäre eine solche sinnvoll?
2. Wie steht es um die Haftungspflicht der Generalunternehmer (GU) und welche Sanktionsmöglichkeiten hat der Kanton gegenüber den GU?
3. Für die Kontrollen sind FLAM (Bund) und die tripartite Kommission BS zusammen mit dem AWA zuständig. Wie kann die Zusammenarbeit der Kontrollorgane so verbessert werden, dass sie ihre Aufgabe auch wirklich erfüllen und Missbräuche wirksam bekämpfen können?
4. Wurde die Roche-Baustelle seit dem Juni 2011 tatsächlich nicht mehr kontrolliert, wie dies einem Report von Telebasel entnommen werden kann?
5. Wie wird die MCH-Baustelle kontrolliert, gibt es Vereinbarungen mit der MCH AG? Hier hat der Kanton als Teileigner ja auch eine erhöhte Pflicht, sicher zu stellen, dass das Recht eingehalten wird.
6. Welche Auswirkungen hat der vertragslose Zustand im Bauhauptgewerbe auf die Baustellenkontrollen?
7. Was unternehmen die Ausgleichkassen, damit die Beiträge auch wirklich bezahlt werden und Scheinselbständige nicht durch die Maschen schlüpfen?
8. Beim Studium der Unterlagen fällt auf, dass eine Diskrepanz zwischen den von der paritätischen Kommission resp. der Baustellenkontrolle gemeldeten Verstösse und den tatsächlich beim AWA eingeleiteten Verfahren besteht. Wie erklärt sich dies?“

Wir beantworten diese Schriftliche Anfrage wie folgt:

Fragen 1 und 2: Wie können Bauherren in die Pflicht genommen werden, sicher zu stellen, dass die Regeln der Personenfreizügigkeit eingehalten werden? Besteht für die Bauherren eine Haftungspflicht? Wenn nein, wäre eine solche sinnvoll?

und: Wie steht es um die Haftungspflicht der Generalunternehmer (GU) und welche Sanktionsmöglichkeiten hat der Kanton gegenüber den GU?

Seit der Inkraftsetzung der flankierenden Massnahmen zum Abkommen über die Personenfreizügigkeit am 1. Juni 2004 erstellt das Staatssekretariat für Wirtschaft SECO jährlich einen Bericht über die Umsetzung der flankierenden Massnahmen. Diese zeigen, dass die flankierenden Massnahmen eine wirksame Überprüfung des Arbeitsmarktes gewährleisten, auch wenn unbestritten ist, dass die gegenwärtige Gesetzgebung des Bundes gewisse Lücken aufweist. Der Bund hat daher im Dringlichkeitsverfahren dem eidgenössischen Parlament im Jahre 2012 eine neue Vorlage, d. h. die Botschaft zum Bundesgesetz über die Anpassung der flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit unterbreitet, die diverse Verbesserungen umfasst. So soll die Scheinselbständigkeit besser bekämpft werden können. Künftig müssen Selbständigerwerbende gewisse Dokumente bei Kontrollen vorweisen bzw. innert einer kurzen Nachfrist nachreichen können. Können die Dokumente nicht vorgewiesen werden oder misslingt der Nachweis der Selbständigkeit, so kann die kantonale Behörde einen Arbeitsunterbruch anordnen bzw. veranlassen, dass diese Person den Arbeitsplatz verlassen muss. Gemäss dem Gesetzesentwurf können Selbständige künftig sanktioniert werden (Verwaltungsbussen bis CHF 5'000), wenn sie die erforderlichen Dokumente nicht vorweisen können. Auch ist die Sanktionierung von Schweizer Arbeitgebenden vorgesehen, welche die in Normalarbeitsverträgen enthaltenden Mindestlöhne nicht beachten. Die Frage der Solidarhaftung von Erstunternehmern und Subunternehmern wurde aus der Vorlage wieder herausgenommen bzw. sie soll in einer separaten Vorlage in der Herbstsession diskutiert werden. Der Bundesrat wird bis im Spätherbst Vorschläge zur Solidarhaftung vorlegen.

Im Rahmen der Vernehmlassungsverfahren hat sich der Regierungsrat grundsätzlich positiv zu den geplanten Gesetzesänderungen geäußert. Auch anlässlich der Anhörung der Kantone in der Wirtschafts- und Abgabekommission des Nationalrates hat der zuständige Vorsteher des Departements für Wirtschaft, Soziales und Umwelt sowohl die geplanten Änderungen als auch eine allfällige Solidarhaftung für General- und Totalunternehmer begrüsst.

Aus den vorstehenden Ausführungen ergibt sich, dass es zurzeit weder eine Haftung des Bauherrn noch des General- und Totalunternehmer für Subunternehmungen gibt. Gefordert ist auch nur die Einführung einer Solidarhaftung von Erstunternehmern für Subunternehmer. Die Umsetzung der flankierenden Massnahmen, insbesondere die Beachtung der minimalen Arbeits- und Lohnbedingungen stellt hohe Anforderungen. Da Bauherren in Baufragen, insbesondere GAV-Fragen in der Regel unerfahren sind, wird die Einführung einer Bauherrenhaftung als nicht realistisch angesehen.

Fragen 3 und 8: Für die Kontrollen sind FLAM (Bund) und die tripartite Kommission BS zusammen mit dem AWA zuständig. Wie kann die Zusammenarbeit der Kontrollorgane so verbessert werden, dass sie ihre Aufgabe auch wirklich erfüllen und Missbräuche wirksam bekämpfen können?

und: Beim Studium der Unterlagen fällt auf, dass eine Diskrepanz zwischen den von der paritätischen Kommission resp. der Baustellenkontrolle gemeldeten Verstösse und den tatsächlich beim AWA eingeleiteten Verfahren besteht. Wie erklärt sich dies?“

Der Vollzug der flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit obliegt den Tripartiten Kommissionen, den Paritätischen Kommissionen sowie je nachdem und nachgelagert den kantonalen Behörden.

Die Tripartite Kommission hat zur Aufgabe, den Arbeitsmarkt generell zu beobachten. Im Rahmen dieser Aufgabe kann sie nähere Abklärungen (v.a. Lohnerhebungen) in Branchen durchführen, die nicht von einem allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsvertrag erfasst werden. Sie prüft, ob die orts- und branchenüblichen Arbeits- und Lohnbedingungen eingehalten werden. Stellt die Tripartite Kommission Unterschreitungen fest, so sucht sie im Rahmen sogenannter Verständigungsgesprächen eine Einigung herbeizuführen. Kommt es zu keiner Einigung, so hat die TPK aufgrund der gesetzlichen Bestimmungen keine Sanktionsmöglichkeiten. Sie kann jedoch dem Regierungsrat die erleichterte Allgemeinverbindlicherklärung eines bestehenden Gesamtarbeitsvertrages bzw. bei dessen Fehlen den Erlass eines Normalarbeitsvertrages mit verbindlichen Mindestlöhnen beantragen.

Die Paritätischen Kommissionen sind demgegenüber zuständig für die Kontrolle der einem allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsvertrag unterstehenden Branchen, insbesondere der Baubranche. Stellen sie Verstösse gegen die in allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträgen enthaltenen minimalen Arbeits- und Lohnbedingungen gemäss Art. 2 EntsG fest, so müssen sie dies gemäss Art. 9 Abs. 1 Entsendegesetz den kantonalen Behörden bzw. dem Amt für Wirtschaft und Arbeit AWA melden. Wie der Fragesteller zu Recht festhält, gibt es zwischen den in den Jahresberichten der Baustellenkontrolle Basel (BASKO) aufgeführten vermuteten Verstössen und den dem AWA tatsächlich gemeldeten Verstössen eine erhebliche Diskrepanz. Nur in rund einem Drittel der Fälle von vermuteten Verstössen werden die Unterlagen zur Sanktionierung an das AWA weitergeleitet. Das AWA kann Verstösse ausländischer Dienstleistungserbringer nur sanktionieren, wenn die Paritätischen Kommissionen Verstösse auch melden. Dieses Problem wird nun in direkten Gesprächen mit der BASKO und dem AWA angegangen. Ferner hat die Tripartite Kommission beschlossen, einen Erfahrungsaustausch mit allen Präsidenten, Vizepräsidenten sowie den Sekretären der Paritätischen Kommissionen und der Baustellenkontrolle durchzuführen, um die diversen Schnittstellen zu bereinigen. Der Erfahrungsaustausch wird voraussichtlich im dritten Quartal 2012 stattfinden.

Diese Probleme bestehen im Übrigen nicht nur im Kanton Basel-Stadt, sondern sind ein gesamtschweizerisches Phänomen. Ein Schwerpunkt des Staatssekretariates für Wirtschaft, SECO ist daher auch die Professionalisierung des Vollzugs der FlaM durch die Paritätischen Kommissionen. Dies sollte zu einer erhöhten Quote bei den gemeldeten Verstössen von ausländischen Dienstleistungserbringern führen.

Frage 4: Wurde die Roche-Baustelle seit dem Juni 2011 tatsächlich nicht mehr kontrolliert, wie dies einem Report von Telebasel entnommen werden kann?

Im Jahr 2011 wurden auf der Baustelle Rocheturm Arbeiten des Bauhauptgewerbes ausgeführt. Aufgrund der Tatsache, dass der Landesmantelvertrag für das Bauhauptgewerbe 2011 allgemeinverbindlich war, lag die Kompetenz zur Anordnung von Baustellenkontrollen alleine bei der zuständigen Paritätischen Kommission, d. h. der Regionalen Paritätischen Berufskommission für das Bauhauptgewerbe (Regio PBK). Gemäss unseren Informationen gab die Regio PBK in der zweiten Jahreshälfte tatsächlich keine Baustellenkontrollen mehr in Auftrag. Die Überprüfung der Arbeits- und Lohnbedingungen kann jedoch auch ohne Baustellenkontrollen erfolgen, in dem z. B. die entsprechenden Unterlagen eingefordert werden. Dies hat die Regio PBK auch getan.

Seit Januar 2012 fanden auf dem Gelände des Rocheturms drei Kontrollen betreffend das Bauhauptgewerbe statt. Auf dem übrigen Rochegelände wurden zwei Kontrollen betreffend das Baunebengewerbe durchgeführt.

Frage 5: Wie wird die MCH-Baustelle kontrolliert, gibt es Vereinbarungen mit der MCH AG? Hier hat der Kanton als Teileigner ja auch eine erhöhte Pflicht, sicher zu stellen, dass das Recht eingehalten wird.

Die Arbeiten bezüglich des Messeneubaues betreffen fast ausschliesslich das Baugewerbe, das von allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträgen (GAV) erfasst wird. Die Kompetenz zur Durchführung von GAV-Kontrollen sowohl bezüglich Lohn- als auch Arbeitszeitbedingungen liegt ausschliesslich bei den entsprechenden Paritätischen Kommissionen. Auch im Bereich des Bauhauptgewerbes ist die Regio PBK seit 1. April 2012 wieder für die Kontrollen zuständig, da die entsprechenden Arbeiten von Verbandsfirmen ausgeführt werden, die dem LMV auch ohne Allgemeinverbindlicherklärung unterstehen. Da die Arbeitszeitbestimmungen in den Gesamtarbeitsverträgen strenger sind, schaltet sich der Kanton nur ein, wenn die Paritätischen Kommissionen Verstösse gegen das Arbeitsgesetz feststellen. Die eigentlichen Schwarzarbeitskontrollen fallen primär in die Zuständigkeit des Kantons bzw. des AWA. Da die BASKO die GAV-Kontrollen im Auftrage der Paritätischen Kommissionen durchführt, wurde die Schwarzarbeitskontrolle im Bereich des Baugewerbes mittels einer Leistungsvereinbarung an die Baustellenkontrolle Basel delegiert.

Die BASKO führt regelmässig auf dem Baugelände der Messe Schweiz Kontrollen durch. Auch wenn die Hauptverantwortung für die Kontrollen bei den Paritätischen Kommissionen liegt, führt auch das AWA regelmässig Kontrollen durch. Das Baugelände der Messe wird auch weiterhin kontrolliert werden.

Frage 6: Welche Auswirkungen hat der vertragslose Zustand im Bauhauptgewerbe auf die Baustellenkontrollen?

In den ersten drei Monaten des Jahres 2012 herrschte im Bauhauptgewerbe ein vertragslo-

ser Zustand. Am 1. April 2012 trat ein neuer Landesmantelvertrag für das Bauhauptgewerbe in Kraft, der jedoch noch nicht allgemeinverbindlich ist. Die Überprüfung der orts- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen fällt daher in den Zuständigkeitsbereich der Tripartiten Kommission. Diese hat die Durchführung der entsprechenden Kontrollen an die BASKO delegiert. Das AWA übermittelt alle Meldungen, die das Bauhauptgewerbe betreffen, der BASKO, welche die entsprechenden Kontrollen durchführt. Basis für die orts- und branchenüblichen Arbeits- und Lohnbedingungen bildete während den ersten drei Monaten des Jahres 2012 der 'alte' Landesmantelvertrag für das Bauhauptgewerbe, seit 1. April 2012 der neue Landesmantelvertrag. Für diese Kontrollen wird die BASKO vom Kanton nach dem Entschädigungskonzept des Bundes entschädigt.

Bis jetzt hat das AWA bzw. die Tripartite Kommission von der BASKO noch keine Hinweise erhalten, wonach die orts- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen im Bauhauptgewerbe wiederholt und in missbräuchlicher Art und Weise unterschritten worden seien.

Frage 7: Was unternehmen die Ausgleichskassen, damit die Beiträge auch wirklich bezahlt werden und Scheinselbständige nicht durch die Maschen schlüpfen?

Die Ausgleichskassen revidieren regelmässig die ihnen angeschlossenen Betriebe. Dabei werden sowohl die korrekte Abrechnung der ausbezahlten Löhne wie auch der Status (selbständig/ unselbständig) der beschäftigten und beauftragten Personen überprüft. Ein besonderes Augenmerk gilt der sogenannten Scheinselbständigkeit. Wer Personen beschäftigt und nicht für sie abrechnet, muss eine Bestätigung der zuständigen Agentur der SUVA bzw. Ausgleichskasse über die anerkannte Selbständigkeit dieser Personen vorlegen können. Wo dies nicht der Fall ist, werden die entsprechenden paritätischen Beiträge nachgefordert. Das Inkasso wird entsprechend den einschlägigen Weisungen des Bundesamtes für Sozialversicherungen durchgeführt.

Personen, welche in der Schweiz im Baugewerbe als Selbständigerwerbende tätig sein wollen, müssen sich bei der dafür zuständigen Agentur der SUVA melden. Die SUVA entscheidet über den Status selbständig/ unselbständig und die Ausgleichskassen übernehmen diesen Entscheid.

Bei der Bekämpfung der Schwarzarbeit arbeiten die Ausgleichskassen eng mit den kantonalen Kontrollorganen zusammen. Wird Schwarzarbeit festgestellt, werden die Ausgleichskassen orientiert und die Sozialversicherungsbeiträge erhoben und eingefordert. Falls ein Arbeitgebender wegen Schwarzarbeit rechtskräftig verurteilt wird, werden ihm zusätzliche Strafbeiträge auferlegt. Auch hier greift das vorgeschriebene Inkassoverfahren.

Bei grenzüberschreitender Erwerbstätigkeit kommen die Koordinationsregeln der EU-Verordnung 883/04 zur Anwendung. Wer in der Schweiz erwerbstätig ist, aufgrund dieser Koordinationsregeln aber nicht den schweizerischen Rechtsvorschriften im Sozialversicherungsbereich unterstellt ist, muss eine Bescheinigung des ausländischen Sozialversicherungsträgers vorlegen, welche die dortige Unterstellung nachweist. Ob die in der Schweiz

ausgeübte Tätigkeit als selbständig oder unselbständig zu qualifizieren ist, entscheidet aber auch in diesen Fällen die SUVA.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin