



An den Grossen Rat

14.5404.02

BVD/145404

Basel, 21. Oktober 2014

Regierungsratsbeschluss vom 21. Oktober 2014

Interpellation Nr. 74 Sarah Wyss betreffend der Kanton soll Lohndumping beim Biozentrum verhindern

(Eingereicht vor der Grossratssitzung vom 10. September 2014)

„Sowohl der Grosse Rat wie auch der Landrat haben für das wichtige Bildungsbauprojekt „Biozentrum“ Darlehen oder Kredite bewilligt und sollen noch Kreditsicherungsgarantien gegenüber der Universität sprechen. Der gesamte Finanzierungsbedarf beträgt über 327 Mio. CHF¹. Das Siegerprojekt ging an ARGE ilg santer und b+p baurealisation ag (Zürich), die Projektleitung hat der Kanton BS, wobei die Eigentümerin die Universität Basel ist.² Ein Rekurs betreffend Rohbau und Fassade (erstrangierter: Fricktaler Firma Erne AG) ist laut Kanton vom Appellationsgericht abgewiesen worden.

Nach der Häufung von Lohndumpingskandalen auch auf regionalen Baustellen (zuletzt u.a. auf Grossbaustelle „Rocheturm“) befürchtet die Interpellantin, dass sich das System der häufig mit Missbräuchen verbundenen Weitergabe an Subunternehmen und Subsubunternehmen auch beim Bau des neuen „Biozentrums“ fortsetzt. Sie fordert die Regierung auf, alles in ihrer Macht stehende zu tun, um diese zu verhindern. Dies im Wissen darum, dass es im Kanton Basel-Stadt (anders als im Kanton Basel-Land) leider nicht möglich ist, dass Behörden Baustellen bei Verdacht auf Lohndumping temporär schliessen dürfen.³

Zudem bittet sie um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Ist der Kanton BS als Projektleiterin über das Submissionsbüro informiert, wie und an wen die Aufträge vom Generalunternehmen Erne an Subunternehmen (und Subsubunternehmen) weitergegeben werden? Falls ja, wie sieht die Vergabe der Aufträge genau aus? Falls nein, weshalb nicht?
2. Wie gedenkt der Regierungsrat als Bauleiterin die Arbeitsbedingungen auf der Grossbaustelle zu überwachen? Sind aufgrund der vergangenen Lohndumpingskandale mehr Baustellenkontrollen geplant? Könnte aufgrund der Beteiligung des Kantons Basel-Land an der Universität, das Gesetz zur temporären Schliessung von Baustellen auch auf der Baustelle des Biozentrums angewandt werden?
3. (Sofern der Auftrag an die Firma weitergeben wurde). Die Firma Gartner wurde bereits in mehreren Zusammenhängen wegen Lohndumping und Nichteinhalten der Arbeitsbedingungen be-

¹ <http://www.medienmitteilungen.bs.ch/showmm.htm?url=2014-05-13-bd-001&hl=biozentrum>

² www.biozentrum.unibas.ch/_us/_/NBZ_Baugrube_13_06_2013.pdf

³ <http://www.srf.ch/news/regional/basel-baselland/bei-lohndumping-baustellen-schliessen>

kennt. Wie kann der Kanton verantworten, dass auf einer öffentlichen Baustelle eine Firma tätig ist, die wissentlich und willentlich Schweizer Gesetze umgangen hat? In welcher Rolle sieht sich der Regierungsrat als Projektleiter?

Sarah Wyss“

Wir beantworten diese Interpellation wie folgt:

Ausgangslage

Der Regierungsrat ist sich seiner Verantwortung bezüglich der Einhaltung der Arbeitsschutzbestimmungen und Arbeitsbedingungen und der damit verbundenen Verhinderung von Lohndumping bewusst. Entsprechend wurden bislang auf Baustellen des Kantons Basel-Stadt noch nie Verletzungen der Arbeits- und Lohnbedingungen festgestellt.

In den letzten Jahren wurde auf öffentlichen wie auf privaten Baustellen die Erfahrung gemacht, dass durch vorgängige proaktive Information, durch eine gute Koordination zwischen den einzelnen Akteuren, der Anwendung zusätzlicher Kontrollsysteme und koordinierter Kontrollen auf den Baustellen Lohndumping erfolgreich verhindert beziehungsweise bekämpft werden kann.

Dass sich sämtliche Akteure stets korrekt verhalten, kann allerdings von keiner Bauherrschaft mit Sicherheit gewährleistet werden. Umso dezidierter sucht der Kanton in seiner Rolle als Bauherr auf seinen Baustellen Missbräuche zu verhindern, indem er von allen ihm zur Verfügung stehenden Mitteln für die Missbrauchsbekämpfung Gebrauch macht, wie z.B. untenstehend zum von der Interpellantin angesprochenen Neubau „Biozentrum“ dargelegt wird.

An dieser Stelle sei auf die Aufgabenteilung im Kanton im Zusammenhang mit Neu- und Umbauten hingewiesen. Zum einen gibt es die hoheitlichen Aufgaben wie zum Beispiel das Erteilen einer Baubewilligung. Dies betrifft sowohl private wie kantonale Bauprojekte. Zum anderen stellt der Kanton bei kantonseigenen Bauprojekten eine Projektorganisation aus Vertretungen verschiedener Departemente zusammen, die wiederum verschiedene Rollen vertreten. So übernimmt das Finanzdepartement meist die Rolle des Eigentümers, während das Bau- und Verkehrsdepartement gewöhnlich diejenige des Bauherrn ausübt. Im Unterschied zu den hoheitlichen Aufgaben fordert und fördert diese Projektorganisation die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben, hat aber nur beschränkte Kompetenzen, um bei Nichteinhaltung massregelnd einzugreifen. Diese Kompetenz liegt gemäss kantonalem Beschaffungsgesetz und eidgenössischem Entsendegesetz beim Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA) im Departement für Wirtschaft, Soziales und Umwelt. Das AWA kann im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben Kontrollen und Sanktionen gegen entsprechende Vorstösse einleiten oder Dritte mit entsprechenden Kontrollen beauftragen. Es ist explizit nicht die Aufgabe, weder der privaten noch der kantonalen Bauherrschaft, gezielt und regelmässig nach möglichen Verstössen zu suchen und allfälliges Fehlverhalten zu sanktionieren.

Da das Bauhaupt- und das Baunebengewerbe weitgehend von allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträgen erfasst sind, sind die entsprechenden Paritätischen Kommissionen für die Kontrolle der Arbeits- und Lohnbedingungen zuständig. Im Kanton Basel-Stadt haben die Paritätischen Kommissionen dem privatrechtlichen Verein Baustellenkontrolle Basel (BASKO) die Baustellenkontrollen übertragen. In Bezug auf die Aufgabenerfüllung durch die BASKO und die Paritätischen Kommissionen ist aus Sicht des Kantons festzuhalten, dass die Kontrollen und speziell die Nachbearbeitung von Verdachtsfällen und/oder Verstössen nicht optimal verlaufen. So zeigt es sich, dass das AWA oft erst spät durch die Paritätischen Kommissionen über mögliche Verstösse in Kenntnis gesetzt wird und allfällige Sanktionen folglich erst spät aussprechen kann.

In seiner Rolle als Bauherr wünschte sich der Kanton ein strukturierteres Vorgehen und eine raschere Bearbeitung durch die Kontrollorgane.

Beantwortung der Fragen

1. Ist der Kanton BS als Projektleiterin über das Submissionsbüro informiert, wie und an wen die Aufträge vom Generalunternehmen Erne an Subunternehmen (und Subsubunternehmen) weitergegeben werden? Falls ja, wie sieht die Vergabe der Aufträge genau aus? Falls nein, weshalb nicht?

Vorbemerkung: Beim Neubau Biozentrum liegt die Bauherrschaft bei den Kantonen Basel-Landschaft und Basel-Stadt. Diese handeln durch den Kanton Basel-Stadt, resp. durch das Bau- und Verkehrsdepartement, vertreten durch Städtebau & Architektur, Hochbauamt. Die Rolle des Kantons ist somit nicht die eines Bauleiters, sondern die einer Bauherrschaft.

Der Kanton Basel-Stadt hat mit der Generalunternehmerin ERNE AG einen Werkvertrag für die Erstellung eines definierten Leistungsumfangs (im vorliegenden Fall „Core und Shell“) abgeschlossen. Darin werden die gegenseitigen Verpflichtungen zwischen der Bauherrschaft und der Generalunternehmerin einerseits sowie der Generalunternehmerin und der Bauherrschaft anderseits geregelt. Bezüglich der Vergabe von Leistungen an Subunternehmen hat der Kanton Basel-Stadt mit der Generalunternehmerin konkret folgende Regelungen vereinbart:

Der Kanton Basel-Stadt hat als Bauherrschaft ein sehr weitgehendes Vorschlags- und Mitspracherecht bzgl. der Vergabe und Auswahl der Subunternehmer. So ist die Generalunternehmerin verpflichtet, rechtzeitig der Bauherrschaft eine Liste aller an ihren Submissionen teilnehmenden Unternehmen sowie Lieferanten zukommen zu lassen. Die Bauherrschaft ist anschliessend berechtigt, diese Liste zu ergänzen oder aus wichtigen Gründen einzelne Unternehmen zu streichen, wobei die Generalunternehmerin an gestrichene Unternehmer selbstverständlich keine Vergaben tätigen darf. Die von der Generalunternehmerin vorzunehmenden Vergaben an Subunternehmen sowie Lieferanten bedürfen zudem der Genehmigung der Bauherrschaft.

Zum anderen darf die Generalunternehmerin zur Verhinderung von Scheinselbstständigkeit Arbeiten nur an Subunternehmen vergeben, deren selbstständige Erwerbstätigkeit nachgewiesen ist.

Weiter hat sich die Generalunternehmerin vertraglich zur Einhaltung der gesetzlichen und gesamtarbeitsvertraglichen Bestimmungen verpflichtet. Die Generalunternehmerin ist der Bauherrschaft gegenüber auch für die Tätigkeiten, Lieferungen und Leistungen ihrer Subunternehmer verantwortlich. Die Generalunternehmerin hat sich mit der Unterzeichnung des Werkvertrags weiter verpflichtet, die von ihr beigezogenen Subunternehmer ebenfalls schriftlich zu binden. Dabei verpflichtet sie die beigezogenen Subunternehmer beziehungsweise deren Subunternehmer auf die Einhaltung der geltenden Arbeits- und Lohnbedingungen aus Gesetz (insbesondere Entsendegesetz und Gesetz über den unlauteren Wettbewerb) und Gesamt- beziehungsweise Normalarbeitsverträgen sowie bei deren Fehlen auf die branchenüblichen Vorschriften.

Die Generalunternehmerin verpflichtet sich im Rahmen der vertraglichen Vereinbarungen mit der Bauherrschaft schliesslich auch dazu, nur Personal mit gültigen Arbeitsbewilligungen zu beschäftigen und die erforderlichen Versicherungen abzuschliessen. Zu diesem Zweck führt die Generalunternehmerin über ihre Vertragspartner (und deren Vertragspartner) ein Dossier mit den erforderlichen Nachweisen (GAV-Bestätigung usw.), das der Bauherrschaft auf Verlangen zur Einsicht vorzulegen ist. Schliesslich ist die Generalunternehmerin auch dafür verantwortlich, dass die von ihren Subunternehmern unmittelbar oder mittelbar zugezogenen Erfüllungsgehilfen im selben Ausmass verpflichtet werden.

In Abweichung der Bestimmungen des Entsendegesetzes kann sich die Generalunternehmerin zudem für Verstösse ihrer Vertragspartner (und deren Vertragspartner usw.) nicht exkulpieren und haftet solidarisch. D.h. die Generalunternehmerin hat sich insbesondere verpflichtet, für allfällige Bussen, Kontrollkosten, Sozialversicherungsbeiträge, arbeitsrechtliche Forderungen usw., welche die von ihr beauftragten Subunternehmer sowie deren Vertragspartner verursacht haben, solidarisch zu haften.

Um den vorgenannten Verpflichtungen der Generalunternehmerin Nachachtung zu verschaffen, wurde im Werkvertrag eine Konventionalstrafe vereinbart. Missachtet die Generalunternehmerin oder eine ihrer Subunternehmungen (bzw. deren Vertragspartner usw.) die im Werkvertrag vereinbarten Arbeits- oder Lohnbedingungen, so wird diese Konventionalstrafe fällig. Die Bezahlung der Konventionalstrafe entbindet die Generalunternehmerin jedoch nicht von der Einhaltung der entsprechenden Abmachungen.

2. Wie gedenkt der Regierungsrat als Bauleiterin die Arbeitsbedingungen auf der Grossbaustelle zu überwachen? Sind aufgrund der vergangenen Lohndumpingskandale mehr Baustellenkontrollen geplant? Könnte aufgrund der Beteiligung des Kantons Basel-Land an der Universität, das Gesetz zur temporären Schliessung von Baustellen auch auf der Baustelle des Biozentrums angewandt werden?

Es wurde bereits dargelegt, dass bei öffentlichen Baustellen im Werkvertrag zwischen dem Kanton und der Generalunternehmerin umfangreiche Massnahmen zur Einhaltung der Arbeits- und Lohnbedingungen vereinbart wurden.

Damit die Bauherrschaft diese vertraglichen Massnahmen wirksam umsetzen kann, muss sie jedoch über allfällige Verstösse gegen die Arbeits- und Lohnbedingungen auf der Baustelle informiert werden. Die Kontrolle der Einhaltung der Arbeits- und Lohnbedingungen auf den Baustellen werden aufgrund allgemeinverbindlich erklärter Gesamtarbeitsverträge im Kanton Basel-Stadt nicht durch die Bauherrschaft oder ein staatliches Organ wahrgenommen, sondern durch die Paritätischen Kommissionen und den Verein Baustellenkontrolle Basel (BASKO) (vgl. Kap. Ausgangslage). Aus diesem Grund hat die Bauherrschaft im Werkvertrag die Überwachung der Arbeits- und Lohnbedingungen auch an die BASKO und die Paritätischen Kommissionen delegiert, wobei die Generalunternehmerin nicht nur verpflichtet ist, den Anordnungen und Weisungen der Kontrolleure Folge zu leisten und an der Kontrolle mitzuwirken, sondern auch allfällige Kontrollkosten übernehmen muss. Werden im Rahmen der Kontrolltätigkeit Verstösse festgestellt, melden die Paritätischen Kommissionen diese an das WSU (AWA) weiter. Dieses kann gestützt auf die Meldungen Sanktionsmassnahmen gemäss Bundes- oder Vergaberecht erlassen.

Unabhängig von der Kontrolltätigkeit der Paritätischen Kommissionen und der BASKO wirkt aber auch der Kanton in seiner Rolle als Bauherrschaft in Zusammenarbeit mit dem Generalplaner, der Generalunternehmerin und dem AWA darauf hin, dass bei seinen Baustellen die Arbeits- und Lohnbedingungen eingehalten und Missbräuche verhindert werden. Dabei werden auch Erfahrungen von anderen Baustellenkontrollen mitberücksichtigt. So werden z.B. bei der Baustelle Biozentrum auf Kosten der Bauherrschaft Baustellenabspernungen, Zugangskontrollen (Vorweisen der Arbeitsbewilligungen, Ausweise wie ID usw.) und elektronische Batchsysteme installiert, um mittels Datenaufzeichnung die Arbeitszeiten kontrollieren zu können. Nicht möglich ist es, im Kanton Basel-Landschaft geltende Bestimmungen, auf deren Basis im Falle von Missbräuchen die Baustellentätigkeit vorübergehend untersagt werden soll, im Kanton Basel-Stadt zur Anwendung zu bringen. Dies würde dem Territorialitätsprinzip widersprechen.

3. (Sofern der Auftrag an die Firma weitergeben wurde). Die Firma Gartner wurde bereits in mehreren Zusammenhängen wegen Lohndumping und Nichteinhalten der Arbeitsbedingungen bekannt. Wie kann der Kanton verantworten, dass auf einer öffentlichen Baustelle eine Firma tätig ist, die wissentlich und willentlich Schweizer Gesetze umgangen hat? In welcher Rolle sieht sich der Regierungsrat als Projektleiter?

Dem Regierungsrat ist nicht bekannt, dass in mehreren Fällen ein nachgewiesener Zusammenhang zwischen der Firma Gartner und Lohndumping besteht. Gegen die deutsche Firma Josef Gartner GmbH läuft weder ein Sanktionsverfahren, noch wurden vom AWA in der Vergangenheit Sanktionen ausgesprochen. Von einer Vergabe ausgeschlossen werden kann nur eine Firma, die rechtskräftig mit einer Sperre belegt worden ist. Zurzeit steht auch noch nicht fest, ob die Firma Gartner im vorliegenden Projekt als Subunternehmerin tätig sein wird.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin