



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

11.5250.02

WSU/P115250
Basel, 26. Oktober 2011

Regierungsratsbeschluss
vom 25. Oktober 2011

Interpellation Nr. 69 Mustafa Atici betreffend Roche-Turm und Arbeitsrecht – flankierende Massnahmen ausreichend? Gleich lange Spiesse für das regionale Gewerbe (Eingereicht vor der Grossratssitzung vom Mittwoch, 26. Oktober 2011)

„Der von den einheimischen Stararchitekten Herzog & de Meuron entworfene Büroturm ist für den Pharmakonzern Roche von ebenso grosser Bedeutung wie für den Kanton Basel-Stadt. Über die direkte wirtschaftliche Wirkung hinaus entstehen durch die Zusammenführung der Roche-Standorte erhebliche Spielräume für Neunutzungen. Mit 175 Metern und 41 Stockwerken wird er zum höchsten Gebäude der Schweiz, das sich Roche über eine halbe Milliarde Schweizer Franken kosten lässt. In rund viereinhalb Jahren sollen die 2000 Arbeitsplätze hoch über dem Rhein bezugsbereit sein.

Bei Grossbaustellen mit einer derart wichtigen wirtschaftlichen Bedeutung für den Standort Basel ist zu erwarten, dass die arbeitsrechtlichen Rahmenbedingungen mit besonders grosser Sorgfalt abgesichert sind. Kaum ein anderer Themenbereich ist derzeit derart hoch politisiert wie die Fragestellungen rund um die flankierenden Massnahmen bei der Anstellung von ausländischen Arbeitskräften, der Personenfreizügigkeit und der Auftragserteilung an Firmen aus dem EU-Raum.

Laut einem Bericht in der Zeitung "Sonntag" vom 18.09. 2011 bestehen aber an der Einhaltung der flankierenden Massnahmen erhebliche Zweifel. "Sonntag" bezieht sich auf drei voneinander unabhängige Quellen, gemäss denen Arbeitsmarktinspektoren zwischen April und Juni bei mehr als einem Dutzend Kontrollen auf der Roche-Turm-Baustelle festgestellt hätten, dass die Mindestlöhne flächendeckend unterschritten wurden. Zudem mussten die Bauarbeiter länger arbeiten als erlaubt. "Wir haben den sehr dringenden Verdacht, dass es auf dieser Baustelle zu flächendeckenden Verstössen gegen Mindestlöhne und Arbeitszeitvorschriften gekommen ist", wird im erwähnten Bericht ein Eingeweihter zitiert. Erschwert wird die Thematik, dass laut dem Bericht mit einem ehemaligen CDU-Ministerpräsidenten in Hessen auch ein hochrangiger deutscher Politiker in die Führung einer der beauftragten deutschen Grossfirmen involviert ist.

In diesem Zusammenhang frage ich den Regierungsrat:

Zur Situation allgemein:

1. Wie beurteilt die Regierung die Situation der flankierenden arbeitsrechtlichen Massnahmen in Basel-Stadt allgemein?
2. Welche Erfahrungswerte liegen aufgrund der bereits mehrjährigen Arbeit der paritätischen Kontrollstellen und den konkreten Kontrollen auf den Baustellen und in weiteren Branchen vor?

3. Welche Erfahrungen liegen mit der Koordination zwischen Basel-Stadt und Basel-Landschaft vor?
4. Wird genügend sicher gestellt, dass das baselstädtische und das regionale Gewerbe bei der Auftragsvergabe und Arbeitsüberwachung nicht durch Unterlaufen der Anforderungen benachteiligt wird?
5. Welche Zusatzmassnahmen sind erforderlich und allenfalls schon ergriffen?

Zum aktuellen Fall der Baustelle Roche-Turm:

6. Wie beurteilt die Regierung die aktuellen Problemstellungen bei der Baustelle Roche-Turm?
7. Welche aktuellen Massnahmen wurden getroffen, welche sind weiter vorgesehen?
8. Gibt es Reaktionen von einheimischen Mitbewerber, die den Auftrag nicht bekommen haben, weil sie nicht konkurrenzfähig waren – unter Umständen, weil sie sich an die von den flankierenden Massnahmen vorgesehenen Vorschriften gehalten haben?
9. Wird der betreffenden Firma der Auftrag entzogen und dann neu ausgeschrieben? Muss die Firma Schadensersatz leisten?
10. Welche Massnahmen und allfällige weiter gehenden Regelungen sind erforderlich, um solche Vorfälle in Zukunft gesichert zu verhindern, zumal im Fall von imageträchtigen Grossbaustellen dieser Art?

Mustafa Atici“

Wir beantworten diese Interpellation wie folgt:

Einleitende Bemerkungen

Das am 1. Juni 2002 in Kraft gesetzte bilaterale Abkommen über die Personenfreizügigkeit sah bzw. sieht verschiedene Übergangsfristen vor, die eine kontrollierte und schrittweise Öffnung des Schweizer Arbeitsmarktes erlaubt. Während den Übergangsfristen können für Erwerbstätige Zuwanderungsbeschränkungen wie Inländervorrang und vorgängige Kontrollen der Lohn- und Arbeitsbedingungen aufrecht erhalten werden und die Zahl der Aufenthaltbewilligungen kann mittels Kontingenten beschränkt werden.

Mit der Einführung der vollen Personenfreizügigkeit gegenüber den '15 alten EU-Staaten' sowie Malta und Zypern am 1. Juni 2007 bzw. per 1. Mai 2011 gegenüber den acht osteuropäischen Staaten fielen alle diese Beschränkungen dahin. Lediglich für Bulgarien und Rumänien gelten noch Zugangsbeschränkungen, längstens bis 31. Mai 2016. Seit dem 1. Juni 2007 können auch Dienstleistungserbringende aus den EFTA und den EU-25-Ländern während maximal 90 Tagen bewilligungsfrei Dienstleistungen in der Schweiz erbringen. Sie müssen die Dienstleistungserbringung lediglich 90 Tage im Voraus melden. Lediglich bei einer Dienstleistungserbringung von mehr als 90 Tagen - diese fällt nicht mehr unter den Anwendungsbereich des Freizügigkeitsabkommens sondern unter den Geltungsbereich des Ausländergesetz - kann die Einhaltung der orts- und branchenüblichen Löhne sowie das gesamtwirtschaftliche Interesse noch vorgängig kontrolliert werden. Diese Prüfungen werden von der Abteilung Arbeitsbewilligungen des Amtes für Wirtschaft und Arbeit durchgeführt.

Im Zuge der Liberalisierung des Personenverkehrs wurden am 1. Juni 2004 die flankierenden Massnahmen gegen Lohn- und Sozialdumping in Kraft gesetzt, die in den Jahren 2006 und 2009 noch einmal verbessert wurden. Ferner sind weitere Massnahmen geplant zur Bekämpfung der Scheinselbständigkeit ausländischer Dienstleistungserbringer, zur Sanktionierung von Arbeitgebenden, welche Arbeitnehmende in der Schweiz beschäftigen und gegen zwingende Mindestlöhne in Normalarbeitsverträgen verstossen sowie zur Sanktionierung von Arbeitgebenden, die erleichtert allgemeinverbindlich erklärte Gesamtarbeitsverträge nicht einhalten.

Die Entsendegesetzgebung verpflichtet ausländische Betriebe zur Einhaltung der minimalen Arbeits- und Lohnbedingungen, die insbesondere in allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträgen enthalten sind. **Das Entsendegesetz regelt auch, wer für welche Kontrollen zuständig ist. Die Kontrolle der allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträge fällt in den ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich der Paritätischen Kommissionen.** Stellen sie Verstösse fest, so können sie den Firmen Konventionalstrafen und die Kontrollkosten auferlegen. Ferner können sie die Verstösse den kantonalen Behörden, im Kanton Basel-Stadt dem Amt für Wirtschaft und Arbeit melden, die dann ein Sanktionsverfahren einleiten. Im Falle eines Verstosses kann die kantonale Behörde in geringfügigen Fällen eine Busse von maximal CHF 5'000.00 und bei nicht geringfügigen Verstössen eine Sperre von eins bis fünf Jahren aussprechen

Ist eine Branche weder einem allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsvertrag noch einem Normalarbeitsvertrag mit Mindestlöhnen - der Kanton Basel-Stadt hat keine Normalarbeitsverträge mit Mindestlöhnen - **unterstellt, so fällt die Kontrolle in die Zuständigkeit der Tripartiten Kommission Arbeitsbedingungen.** Sie hat die Aufgabe, den Arbeitsmarkt generell zu beobachten aber auch Einzelabklärungen, z. B. Lohnerhebungen in einer Firma oder Branche durch zu führen. Stellt die Tripartite Kommission fest, dass in einer Branche die Löhne wiederholt und missbräuchlich unterboten werden, so führt sie mit den betroffenen Unternehmen ein Verständigungsverfahren durch. Ist dieses nicht erfolgreich, kann sie dem Regierungsrat beantragen, einen vorhandenen Gesamtarbeitsvertrag erleichtert allgemeinverbindlich zu erklären oder - falls gesamtarbeitsvertragliche Regelungen fehlen - einen Normalarbeitsvertrag mit Mindestlöhnen zu erlassen.

Die Fragen und Antworten im Einzelnen

Zu Fragen 1 und 2

Der Regierungsrat steht dem bilateralen Abkommen über die Personenfreizügigkeit positiv gegenüber. Es hat den Unternehmen in Basel-Stadt ermöglicht die erforderlichen Fachkräfte auf dem erweiterten europäischen Markt zu rekrutieren. Dies hat ganz wesentlich zur Stärkung und positiven Entwicklung des Wirtschafts- und Forschungsstandortes Basel beigetragen.

Die flankierenden Massnahmen erachtet der Regierungsrat ebenfalls als sehr sinnvoll. Sie verhindern Lohn- und Sozialdumping und sorgen für gleich lange Spiesse bei in- und ausländischen Unternehmen. Wie die Auswertung der Kontrollen im Jahre 2010 auf kantonaler und nationaler Ebene ergeben hat, funktionieren die flankierenden Massnahmen grundsätz-

lich gut. Sowohl die Paritätischen Kommissionen als auch die Tripartite Kommission Arbeitsbedingungen nehmen ihre Kontrollaufgaben wahr und führen die erforderlichen Kontrollen durch. Es ist unbestritten, dass Kontrollen aufgrund der festgestellten Verstösse weiterhin notwendig sind.

Gemäss den Auswertungen des Statistischen Amtes weist der Sektor Bau im Kanton Basel-Stadt die höchste Zahl an entsandten und selbständigen Arbeitskräften auf. Gleichwohl betrug der Anteil der gemeldeten entsandten sowie der selbständigen Arbeitskräfte 2010 zu Vollzeitäquivalenten gerechnet nur 2.8 Prozent. Dies zeigt, dass der Grossteil der Aufträge nach wie vor an Schweizer Unternehmen geht.

Wie den Jahresberichten der Baustellenkontrolle Basel zu entnehmen ist, führte diese im Auftrage der Paritätischen Kommissionen 2010 701 (2009: 405) Kontrollen auf Baustellen bei in- und ausländischen Firmen durch. Davon wiesen 311 (2009: 214) Unregelmässigkeiten auf. Bei 145 (2009: 84) ausländischen Firmen wurde eine vertiefte Lohnbuchkontrolle durchgeführt. Die paritätische Kommission meldete dem Amt für Wirtschaft und Arbeit 81 Firmen (2008: 45) wegen Verstössen gegen die minimalen Arbeits- und Lohnbedingungen zur Sanktionierung. Bis zum 30. September 2011 meldeten die Paritätischen Kommissionen 67 Firmen. Das Amt für Wirtschaft sprach 2010 gegenüber 31 Firmen (2009: 18) eine Busse und gegenüber 4 Unternehmungen (2009: 9) eine Verwarnung aus. Ferner wurden 20 (2009: 10) Sperren verhängt, hauptsächlich wegen Auskunftsverweigerungen. In 7 Fällen (2009: 18) wurden keine Verstösse festgestellt. 2010 lagen die Lohnverstösse zu je rund 50 Prozent zwischen 0 bis 20 Prozent bzw. 20 bis 50 Prozent des gesamtarbeitsvertraglichen Mindestlohnes. Nur in einigen wenigen Fällen betrug die Unterbietung mehr als 50 Prozent.

Wie den vorstehenden Zahlen entnommen werden kann, besteht eine Diskrepanz zwischen den in den Jahresberichten der BASKO, aber auch den in den Berichterstattungen des Bundes aufgeführten 'vermuteten' Verstössen im Baugewerbe durch die Paritätischen Kommissionen und den in den Kantonen tatsächlich gemeldeten Verstössen. Ohne Meldung kann der Kanton jedoch keine Sanktionsverfahren einleiten. Er hat rechtlich auch keine Möglichkeit, diese Meldungen von der Paritätischen Kommission einzufordern. Ferner kann nur ein aufgrund einer Lohnbuchkontrolle nachgewiesener Verstoß geahndet werden. Vermutungen genügen nicht als rechtliche Grundlage für eine Sanktion. In den meisten Kantonen ist die Situation betreffend Meldungen bzw. Sanktionsverfahren ähnlich. Aufgrund entsprechender Interventionen der Kantone - auch des Kantons Basel-Stadt - ist der Bund nun daran zu klären, aus welchen Gründen den Kantonen nicht mehr Fälle zur Sanktionierung gemeldet werden.

Zu Frage 3

Im Kanton Basel-Landschaft ist das Kantonale Amt für Industrie, Gewerbe und Arbeit und im Kanton Basel-Stadt das Amt für Wirtschaft und Arbeit für die Umsetzung der Entsendegesetzgebung bzw. der flankierenden Massnahmen zuständig. Diese beiden Ämter stehen auf verschiedenen Ebenen ständig in direktem und indirektem Informationsaustausch.

Die Baustellenkontrolle Basel (BASKO) und die Zentrale Paritätische Kontrollstelle (ZPK) haben im September 2011 eine noch engere Koordination ihrer Tätigkeiten beschlossen

und die konkrete Zusammenarbeit in den verschiedenen Branchen definiert. Damit ist sichergestellt, dass die Einhaltung der allgemeinverbindlich erklärten Lohn- und Arbeitsbedingungen gewährleistet werden kann.

Zu Fragen 4 und 5

Wie bereits in den Vorbemerkungen ausgeführt, können bei Entsendungen bis zu 90 Tagen aufgrund des Freizügigkeitsabkommens keine präventiven Kontrollen mehr durchgeführt werden. Zudem sind die privaten Auftraggeber frei, wem sie einen Auftrag vergeben wollen. Nur bei Entsendungen, die mehr als 90 Tage dauern, können die Lohn- und Arbeitsbedingungen vorab kontrolliert werden und muss von den Auftraggebenden nachgewiesen werden, dass die Vergabe ins Ausland dem gesamtwirtschaftlichen Interesse dient. Der überwiegende Teil der Aufträge an ausländische Dienstleistungserbringer im Baubereich erfolgt innerhalb des überprüfungsfreien Rahmens von 90 Tagen.

Zu Fragen 6 und 7

Bei den im Fokus stehenden Tätigkeiten handelt es sich um Arbeiten im Bauhauptgewerbe, die vollumfänglich vom allgemeinverbindlich erklärten Landesmantelvertrag für das Bauhauptgewerbe erfasst werden. Für die Einhaltung der minimalen Arbeits- und Lohnbedingungen ist demgemäss die Regionale Berufskommission für das Bauhauptgewerbe der Region Basel (Regio-PBK) zuständig, welche die Baustelle auch durch die Zentrale Paritätische Kontrollstelle (ZPK) kontrollieren liess. Die Regio-PBK hat in der Folge eine Lohnbuchkontrolle bei der Firma durchgeführt und ist daran, diese auszuwerten. Dem Amt für Wirtschaft und Arbeit wurde bis jetzt noch kein Bericht bzw. noch kein Antrag auf Sanktionierung eingereicht. Auch wenn das Verfahren noch nicht beim Kanton anhängig gemacht worden ist, so handelt es sich doch um ein hängiges Verfahren, zu dem der Regierungsrat keine Stellung nehmen kann.

Der Regierungsrat tritt für die Einhaltung der orts- und branchenüblichen Arbeits- und Lohnbedingungen sowohl durch schweizerische als ausländische Firmen ein. Er befürwortet daher auch die entsprechenden Kontrollen und Sanktionsverfahren.

Zu Frage 8

Dem Regierungsrat sind keine Reaktionen einheimischer Firmen bekannt.

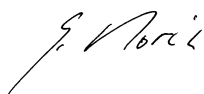
Zu Frage 9

Wie bereits vorstehend ausgeführt, sieht die Entsendegesetzgebung bei allfälligen Verstössen gegen die minimalen Arbeits- und Lohnbedingungen in allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträgen seitens der Paritätischen Kommissionen nur die Auferlegung einer Konventionalstrafe und / oder der Kontrollkosten vor. Im Rahmen des kantonalen Sanktionsverfahrens kann zudem eine Busse bis CHF 5'000.00 oder eine Sperre von 1 bis 5 Jahren ausgesprochen werden. Der Entzug des Auftrages oder die Leistung von Schadenersatz ist im Entsendegesetz nicht vorgesehen.

Zu Frage 10

Den Firmen steht mit der Plattform 'www.entsendung.ch' bereits heute ein sehr gutes Tool zur Verfügung, das sie umfassend über die zu beachtenden Regelungen informiert. Ferner werden bei Grossprojekten, die betroffenen Firmen vom Amt für Wirtschaft und Arbeit direkt über die zu beachtende Entsendegesetzgebung informiert.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin