

BD / Motion CVP-Fraktion vom 24. April 2012

Missbräuchlicher Beizug von Subunternehmern

Antrag der Regierung vom 22. Januar 2013

Nichteintreten.

Begründung:

Die Motionärin lädt die Regierung ein, dem Kantonsrat eine Gesetzesvorlage zu unterbreiten, die sicherstellt, dass die Vergabe öffentlicher Aufträge nur an Subunternehmer erfolgt, welche zu deren Ausführung als geeignet erscheinen und insbesondere die Bestimmungen über den Arbeitnehmerschutz und Mindestlöhne einhalten und die für den Fall der Weitergabe der Arbeiten an Subunternehmer, welche diese Voraussetzungen nicht erfüllen, geeignete Sanktionen vorsieht.

Im Verhältnis zwischen öffentlichem Auftraggeber sowie Erstunternehmer bestehen bereits genügende gesetzliche Grundlagen, die sicherstellen, dass für die Vergabe öffentlicher Aufträge nur geeignete Anbieter bzw. solche berücksichtigt werden, die Gewähr für die Einhaltung der massgebenden Arbeitsschutzbestimmungen und Arbeitsbedingungen bieten. So schreibt Art. 8 der Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (sGS 841.11; abgekürzt VöB) einem öffentlichen Auftraggeber ganz allgemein vor, bei der Ausschreibung festzulegen, welche Eignungskriterien ein Anbieter erfüllen und welche Nachweise er erbringen muss. Daneben verlangt die sozialpolitischen Zwecken dienende Bestimmung in Art. 10 Abs. 1 VöB, dass öffentlichen Aufträge nur an einen Anbieter vergeben werden, der als Arbeitgeber gegenüber seinen Arbeitnehmern die Arbeitsschutzbestimmungen und die Arbeitsbedingungen der allgemeingültigen Gesamt- und Normalarbeitsverträge gewährleistet. Der Nachweis der festgesetzten Eignungskriterien bzw. der Einhaltung der Arbeitsschutzbestimmungen und Arbeitsbedingungen erfolgt im Ausschreibungsverfahren durch Einreichung des Formulars Eignungsprüfung bzw. der darin verlangten Unterlagen.

Der Einsatz von Subunternehmern durch einen Erstunternehmer dient regelmässig dazu, bei der Erfüllung öffentlicher Aufträge zusätzlich erforderliches Know-How oder zusätzlich erforderliche personelle Kapazität zu erschliessen, was nicht zuletzt dem Interesse des Auftraggebers an einer qualitativ hochstehenden und termingerechten Auftragsabwicklung entgegenkommt. Gesetzliche Regelungen, die allzu weit gehende Einschränkungen bis hin zu einem generellen Verbot der Weitergabe öffentlicher Aufträge an Subunternehmer vorsehen, widersprechen daher dem Ziel einer möglichst wirtschaftlichen Verwendung öffentlicher Mittel und sind nach Ansicht der Regierung nicht zweckmässig. Wünschenswert ist es hingegen, die Kette der eingesetzten Subunternehmer möglichst überschaubar zu halten, denn die Kontrolle der Einhaltung von Eignungskriterien sowie Arbeitsschutzbestimmungen und Arbeitsbedingungen wird umso schwieriger und aufwendiger, je höher die Anzahl beteiligter Subunternehmer ist.

Dieses berechnete Anliegen hat das Baudepartement auf Stufe einzelvertraglicher Regelung bereits weitestgehend umgesetzt. So verpflichtet das Hochbauamt seit Januar 2012 den berücksichtigten Erstunternehmer im abgeschlossenen Vertrag ausdrücklich, einen allfällig beigezogenen Subunternehmer vertraglich zu verpflichten, dass dieser seinerseits keine weiteren Subunternehmer beauftragen darf. Ein beigezogener Subunternehmer hat gegenüber dem Auftraggeber

ber zudem schriftlich zu bestätigen, die gleichen Rechte und Pflichten wie der bei der Vergabe berücksichtigte Erstunternehmer zu übernehmen. Das Tiefbauamt hat auf Anfang dieses Jahres seine Verträge ebenfalls entsprechend angepasst.

Auf Stufe Bund haben National- und Ständerat am 14. Dezember 2012 zudem eine Ergänzung des Entsendegesetzes (SR 823.20; abgekürzt EntsG) beschlossen. Der angepasste Art. 5 EntsG wird im Bauhaupt- und Baunebengewerbe die Solidarhaftung des Erstunternehmers für die gesamte nachfolgende Auftragskette einführen. Ein Erstunternehmer kann demnach für die gesamte Vertragskette von Subunternehmern zivilrechtlich haftbar gemacht werden, wenn diese zwingende Lohn- und Arbeitsbedingungen missachten und erfolglos belangt wurden oder nicht belangt werden können. Der Erstunternehmer kann sich durch Nachweis der Einhaltung seiner Sorgfaltspflicht von der Haftung befreien. Misslingt dieser Nachweis, kann er zusätzlich mit den in Art. 9 EntsG vorgesehenen Sanktionen belegt werden. Die Vorlage untersteht dem fakultativen Referendum. Läuft die Referendumsfrist am 7. April 2013 unbenutzt ab, wird die Änderung voraussichtlich per 1. Januar 2014 in Kraft gesetzt. Die Massnahmen müssen evaluiert werden. Der Bundesrat wird der Bundesversammlung spätestens fünf Jahre nach Inkrafttreten der Solidarhaftung Bericht über deren Wirksamkeit erstatten müssen.

Zusammenfassend ist die Regierung der Auffassung, dass auf Stufe Kanton kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht. Durch die im Kanton St.Gallen im Baubereich bereits angewandten individualvertraglichen Regelungen wird präventiv nicht nur die Zahl der zulässigerweise eingesetzten Subunternehmer auf einen einzigen reduziert und damit die Bildung von eigentlichen Subunternehmerketten verhindert, sondern zugleich sichergestellt, dass ein allfälliger Subunternehmer wenigstens gleich geeignet ist wie der berücksichtigte Erstunternehmer. Zugleich erleichtert diese Regelung die Kontrolle der Einhaltung von Arbeitsschutzbestimmungen und Arbeitsbedingungen. Zusammen mit der auf Stufe Bund in absehbarer Zeit in Kraft tretenden, relativ strikten gesetzlichen Solidarhaftung als repressive Reaktion auf dennoch vorkommende Verletzungen ergibt sich im Bereich des Bauhaupt- wie des Baunebengewerbes ein nach Ansicht der Regierung genügendes und taugliches Instrumentarium, um einem missbräuchlichen Einsatz von Subunternehmern wirksam zu begegnen. Aus den genannten Gründen beantragt die Regierung Nichteintreten auf die Motion.