



**Entscheidung des Kantonsgesichts Basel-Landschaft, Abteilung Verfassungs- und  
Verwaltungsrecht**

**vom 16. März 2020 (810 18 313)**

---

**Rechtspflege**

**Ausstandsverfahren / Anspruch auf eine unbefangene Behörde**

**Besetzung** Präsidentin Franziska Preiswerk-Vögtli, Gerichtsschreiber Stefan Suter

**Beteiligte** **Paritätische Kommission für das Malergewerbe Baselland,**  
Beschwerdeführerin

**Paritätische Kommission für das Gipsergewerbe Baselland,**  
Beschwerdeführerin

**Paritätische Kommission für das Dach- und Wandgewerbe Basel-**  
**land,** Beschwerdeführerin

**Arbeitsmarktkontrolle für das Baugewerbe,** Beschwerdeführerin

alle vertreten durch Dr. Roman Baechler, Rechtsanwalt

gegen

**Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft,** 4410 Liestal,  
Beschwerdegegner

**A.\_\_\_\_,** Beschwerdegegner

**B.\_\_\_\_,** Beschwerdegegner

**Betreff** Ausstandsbegehren gegen Personen des KIGA  
(RRB Nr. 1758 vom 20. November 2018)

A. Das kantonale Amt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (KIGA) ist im Rahmen des Gesetzes über die Arbeitsmarktaufsicht und über Entsendungen von Arbeitnehmenden und Dienstleistungserbringenden in die Schweiz (AMAG) vom 12. Dezember 2014 die für die Bearbeitung von Anträgen für die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen (GAV) zuständige kantonale Behörde. Das KIGA unterstützt zudem den Regierungsrat bei dessen Aufsicht über das von ihm mandatierte zentrale Kontrollorgan für das Baugewerbe. Das Kontrollorgan führt gestützt auf eine Leistungsvereinbarung mit dem Kanton Basel-Landschaft im Baugewerbe Kontrollen in den Bereichen der flankierenden Massnahmen, der Gesamtarbeitsverträge sowie der Schwarzarbeit durch.

B. Im Kanton Basel-Landschaft bestanden bis Ende Dezember 2017 drei vom Regierungsrat für kantonal allgemeinverbindlich erklärte Gesamtarbeitsverträge: Der GAV für das Dach- und Wandgewerbe Baselland vom 1. Januar 2004, der GAV für das Gipsergewerbe im Kanton Baselland vom 1. April 2002 und der GAV für das Malergewerbe im Kanton Baselland vom 1. April 2004. Im Sommer 2017 wurde das KIGA gewahr, dass diese drei Einzelbranchen-GAV seit dem 1. Januar 2010 durch zwei neue GAV für das Dach- und Wandgewerbe sowie für das Maler- und Gipsergewerbe abgelöst worden waren, worüber das KIGA indes nie informiert worden war. Die von den jeweiligen Vertragsparteien bestellten Paritätischen Kommissionen hatten dem KIGA seit 2010 jeweils Gesuche um die Verlängerung der Allgemeinverbindlicherklärung der drei alten GAV eingereicht, denen der Regierungsrat jeweils entsprochen hatte. Waren diese alten GAV nicht mehr in Kraft, so jedenfalls die rechtliche Einschätzung des KIGA, konnte deren Allgemeinverbindlicherklärung auch keine Rechtswirksamkeit entfalten. Es stand daher der Verdacht im Raum, dass die Paritätischen Kommissionen von nicht vertragsgebundenen, d.h. nichtorganisierten und andersorganisierten Arbeitgebern und Arbeitnehmern (sog. Aussenseitern) im Wissen um die fehlende Rechtsgrundlage über Jahre Vollzugskostenbeiträge erhoben hatten, wobei diese Beiträge höher ausgefallen waren als für die Mitglieder der vertragsschliessenden Verbände. Im Zuge der amtsinternen juristischen Aufarbeitung und Diskussion dieser Erkenntnisse wurde auch die Einreichung einer Strafanzeige erwogen. Am 13. Juni 2018 reichte das KIGA schliesslich bei der Staatsanwaltschaft Basel-Landschaft Strafanzeige gegen unbekannt ein. Das entsprechende Strafverfahren wurde in der Folge am 15. August 2018 im Wesentlichen mit der Begründung eingestellt, das überwiegende Interesse an der Rechtssicherheit verlange, dass die alten GAV und deren Allgemeinverbindlicherklärungen für gültig und wirksam erachtet würden, weshalb keine Straftaten vorlägen.

C. Im Jahre 2015 enthüllten Medienberichte Unregelmässigkeiten bei der Zentralen Arbeitsmarktkontrolle des Baugewerbes im Kanton Basel-Landschaft (ZAK), dem vom Regierungsrat mandatierten und von den Baselbieter Sozialpartnern des Baugewerbes paritätisch getragenen zentralen Kontrollorgan für das Baugewerbe. Im Kern ging es um Vorwürfe, dass die ZAK im Bereich der Schwarzarbeitskontrolle die in den Leistungsvereinbarungen für die Jahre 2010-2014 vorgegebene und pauschal entschädigte Anzahl an Betriebskontrollen massiv unterschritten habe, dem Kanton überhöhte Kosten weiterverrechnet habe sowie vom Bund unrechtmässig Subventionen bezogen habe. Die Anschuldigungen lösten eine Reihe von Verfahren bei Bund und Kanton aus, wobei sich der anfängliche Verdacht in der Folge teilweise bestätigte. Die Staatsanwaltschaft Basel-Landschaft eröffnete am 16. Oktober 2015 ein Straf-

verfahren gegen unbekannt bzw. gegen die Verantwortlichen der ZAK wegen ungetreuer Geschäftsbesorgung und wegen Betrugs. Am 18. Juni 2018 stellte sie das Strafverfahren ein, da beide Straftatbestände nicht erfüllt worden seien. Den Straftatbestand des Betrugs zum Nachteil des Kantons Basel-Landschaft erachtete die Staatsanwaltschaft als nicht erfüllt, weil seitens des Kantons grundlegendste Vorsichtsmassnahmen nicht beachtet worden seien und wegen dessen Opfermitverantwortung das Tatbestandsmerkmal der Arglist nicht vorgelegen habe. Aufgrund der in der abgeschlossenen Strafuntersuchung gewonnenen Erkenntnisse eröffnete die Staatsanwaltschaft in der Folge eine Strafuntersuchung gegen den Amtsvorsteher des KIGA, A.\_\_\_\_, und den (damaligen) Leiter der Abteilung Arbeitsbedingungen, B.\_\_\_\_.

D. Mit als "Ausstandsbegehren" betitelter Eingabe vom 10. Juli 2018 gelangten die Paritätische Kommission für das Malergewerbe Baselland, die Paritätische Kommission für das Gipsergewerbe Baselland, die Paritätische Kommission für das Dach- und Wandgewerbe Baselland sowie die Nachfolgeorganisation der ZAK, die Arbeitsmarktkontrolle für das Baugewerbe (AMKB), an A.\_\_\_\_ und B.\_\_\_\_ persönlich und verlangten deren Ausstand bis auf weiteres für eine Reihe von Amtsgeschäften. Dabei handelte es sich um die Erteilung, Verlängerung und Wiederinkraftsetzung von Allgemeinverbindlicherklärungen von Gesamtarbeitsverträgen sowie die Aufsicht über die Tätigkeit der AMKB. Die Gesuchstellerinnen begründeten den Antrag zusammengefasst damit, dass die Gesuchsgegner in diesen Dossiers die sachliche, faire und unbefangene Führung der Geschäfte nicht mehr gewährleisten könnten. Vielmehr schienen diese den Sozialpartnern unbedingt ein Fehlverhalten nachweisen zu wollen. Die Auseinandersetzung werde über Indiskretionen in der Öffentlichkeit ausgetragen. Es bestehe ein in objektiver Weise begründeter Anschein der Befangenheit der Amtspersonen.

E. Nachdem sich A.\_\_\_\_ und B.\_\_\_\_ gegenüber den Gesuchstellerinnen für nicht befangen erklärt und den Ausstand verweigert hatten, gelangten die Gesuchstellerinnen mit Eingabe vom 20. August 2018 an den Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft als oberste Aufsichtsbehörde über das KIGA. Sie beantragten den Ausstand von A.\_\_\_\_ und B.\_\_\_\_ und machten gleichzeitig den Vorschlag, dem KIGA die gesuchsbetroffenen Geschäfte zu entziehen. Man behalte sich vor, eine entsprechende Verfügung zu verlangen. Der Regierungsrat behandelte die Eingabe als "besondere Form" der verwaltungsinternen Beschwerde und wies diese mit Regierungsratsbeschluss Nr. 1758 vom 20. November 2018 ab (Disp.-Ziff. 1) und auferlegte den Gesuchstellerinnen eine Verfahrensgebühr von Fr. 400.-- (Disp.-Ziff. 2). Er erwog im Wesentlichen, eine Amtsperson könne nicht allein deshalb als befangen betrachtet werden, weil sie in der Vergangenheit Entscheide getroffen habe, welche den Interessen einer Partei entgegenständen. Zur Annahme von Befangenheit aufgrund persönlichen Verhaltens bedürfe es besonderer Umstände, die konkret darauf hindeuten würden, dass einer Partei Schaden zugefügt werden soll. Die Tatsache, dass gegen eine Amtsperson eine Strafuntersuchung laufe, führe für sich allein noch nicht zum Anschein von Befangenheit. Dass die Gesuchsgegner aufgrund des Strafverfahrens einen Groll gegenüber den Sozialpartnern hegen würden, sei eine rein subjektive Einschätzung der Gesuchstellerinnen, welche keine objektive Grundlage finde. Angesichts der Vorgeschichte könne eine kritische Haltung bei der Ausübung der Aufsicht nicht den Anschein von Befangenheit erwecken. Wenn die Gesuchstellerinnen den Gesuchsgegnern zur Last legen würden, dass sie dem Vorsteher der Volkswirtschafts- und Gesundheitsdirektion

(VGD) zur Einreichung einer Strafanzeige geraten hätten, so sei zu berücksichtigen, dass die Amtspersonen gestützt auf ein Gutachten des Rechtsdienstes von Regierungsrat und Landrat und damit mit guten Gründen von einer Anzeigepflicht seitens des Kantons ausgegangen seien. Sie hätten sodann den Direktionsvorsteher von einer vorgängigen Information der Sozialpartner über die geplante Anzeige und deren Inhalt abhalten wollen, weil sie dieses Vorgehen für inopportun gehalten hätten, was unter den gegebenen Umständen nachvollziehbar sei. Es fänden sich keine objektiven Umstände, welche darauf hindeuten würden, dass damit eine bewusste Schadenszufügung beabsichtigt gewesen sei. Eine Weitergabe von internen Dokumenten an die Medien durch die Gesuchsgegner werde von den Gesuchstellerinnen nicht behauptet. Der Vorwurf von Indiskretionen würde sich nicht gegen die Amtspersonen persönlich, sondern gegen das Amt als solches richten, so dass auch eine persönliche Befangtheit nicht begründet werden könne. Auch die weiteren gegen das KIGA und die VGD erhobenen Anschuldigungen würden deswegen ins Leere laufen. Es lägen keine Hinweise dafür vor, dass die gesuchsbetroffenen Mitarbeiter des KIGA durch ihr persönliches Verhalten den Gesuchstellerinnen absichtlich Schaden hätten zufügen wollen. Ihnen seien auch keine ausstands begründenden schwerwiegenden Verfahrens- oder Ermessensfehler unterlaufen. Dem in der Eingabe vom 20. August 2018 vorgebrachten Anliegen, dem KIGA die Dossiers Allgemeinverbindlicherklärung von GAV und Aufsicht im Bereich Schwarzarbeit ganz zu entziehen, könne im Übrigen bereits deswegen nicht entsprochen werden, weil diverse Gesetze die Zuständigkeit des KIGA ausdrücklich vorsähen.

F. Gegen den Regierungsratsbeschluss vom 20. November 2018 haben die Paritätische Kommission für das Malergewerbe Baselland, die Paritätische Kommission für das Gipsergewerbe Baselland, die Paritätische Kommission für das Dach- und Wandgewerbe Baselland sowie die Arbeitsmarktkontrolle für das Baugewerbe, alle vertreten durch Dr. Roman Baechler, Rechtsanwalt, mit Eingabe vom 3. Dezember 2018 beim Kantonsgericht, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht (Kantonsgericht), Beschwerde erhoben. Sie stellen die Rechtsbegehren, der Beschluss des Regierungsrates vom 20. November 2018 sei aufzuheben und die Beschwerdegegner seien bis auf Weiteres für folgende Amtsgeschäfte in den Ausstand zu versetzen: (1) Erteilung, Verlängerung und Wiederinkraftsetzung von Allgemeinverbindlicherklärungen von Gesamtarbeitsverträgen; (2) Aufsicht über die Tätigkeit der Arbeitsmarktkontrolle für das Baugewerbe. Eventuell sei der angefochtene Beschluss aufzuheben und die Sache zur Neubeurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen. Subeventuell sei der vorinstanzliche Kostenentscheid aufzuheben und es seien für das vorinstanzliche Verfahren keine Kosten zu erheben. Dies habe unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu geschehen. In der Beschwerdebeurteilung vom 4. Februar 2019 machen die Beschwerdeführerinnen einleitend geltend, der Regierungsrat habe ihr Schreiben fälschlicherweise als Beschwerde behandelt. Materiell handle es sich dagegen um einen erstinstanzlichen Entscheid der Aufsichtsbehörde über ein Streitiges Ausstandsgesuch. Verfahrensrechtlich machen die Beschwerdeführerinnen eine Verletzung ihres Gehörsanspruchs geltend, weil der Regierungsrat sich in der Begründung auf nicht in das Verfahren eingebrachte Dokumente bezogen habe. In der Sache rügen sie eine Verletzung des verfassungs- und gesetzesrechtlichen Anspruchs auf unbefangene Entscheidträger der Verwaltung. Die Beschwerdeführerinnen führen im Einzelnen aus, gegen die Beschwerdegegner werde von Amtes wegen ermittelt, weil der Verdacht bestehe, sie hätten sich im Zusammenhang

mit der damaligen Kontrolltätigkeit der ZAK im Bereich von Baustellenkontrollen der ungetreuen Amtsführung schuldig gemacht. Angesichts des laufenden Strafverfahrens bestehe der objektive Anschein, dass sie besonders streng sein wollten, um sich nicht erneut einem entsprechenden Vorwurf ausgesetzt zu sehen. Eine vernünftige Zusammenarbeit mit dem KIGA sei derzeit nicht möglich, da A.\_\_\_\_ als dessen Vorsteher und B.\_\_\_\_ als Leiter des Bereichs Arbeitsbedingungen innerhalb des KIGA danach trachten würden, den Sozialpartnern im Zusammenhang mit Gesamtarbeitsverträgen und deren Einhaltung irgendwelche Verfehlungen nachzuweisen. Dies habe sich konkret darin geäußert, dass sie für die Einreichung einer haltlosen Strafanzeige gegen unbekannt gesorgt hätten, die nur als Vergeltungsmassnahme gegen die Sozialpartner verstanden werden könne. Die Beschwerdegegner seien weiter für die Indiskretionen und Zuspiegelung von amtlichen Dokumenten an die Medien verantwortlich, was deren Befangenheit zusätzlich zum Ausdruck bringe. Sodann hätten sich die Beschwerdegegner geweigert, die Gesuche der Paritätischen Kommissionen um Verlängerung der Allgemeinverbindlicherklärungen beförderlich und konstruktiv zu behandeln. Im Rahmen der Aufsicht über die AMKB habe das KIGA ausserdem unter Leitung der Beschwerdegegner ein Aufsichtskonzept präsentiert, das früheren Vereinbarungen widerspreche. Sie hätten in den Medien überdies den aktenwidrigen Eindruck erwecken lassen, dass es bei der Kontrolltätigkeit der AMKB Probleme gebe.

G. Der Regierungsrat beantragt in der Vernehmlassung vom 3. April 2019 die kostenfällige Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei. Er stellt zunächst die Beschwerdelegitimation der Paritätischen Kommissionen in Frage. Dann bestreitet er eine Verletzung des rechtlichen Gehörs. Inhaltlich macht er im Wesentlichen geltend, die gegen die Beschwerdegegner erhobenen Befangenheitsvorwürfe würden auf absurden spekulativen Unterstellungen und rein subjektiven Einschätzungen der Beschwerdeführerinnen basieren. Letztere zielten mit ihren Vorwürfen in Wirklichkeit auf das KIGA als Behörde und nicht auf die formell ins Recht gefassten Kadermitarbeiter. Dass die jüngsten Gesuche um Verlängerung der Allgemeinverbindlicherklärungen der GAV nicht den Erwartungen der Beschwerdeführerinnen entsprechend unhinterfragt bewilligt worden seien, habe nichts mit der angeblichen Befangenheit der Mitarbeiter zu tun, welche die entsprechenden Verfahren entgegen der beschwerdeführerischen Darstellung sehr wohl an Hand genommen hätten. Was die Aufsicht über die AMKB betreffe, würden sich die Behörden nicht von den Beschwerdeführerinnen vorschreiben lassen, wie sie die Aufsichtstätigkeit ausüben sollten. Das beanstandete neue Aufsichtskonzept sei vom Regierungsrat genehmigt und im Übrigen deswegen notwendig geworden, weil der Bund und die kantonale Finanzkontrolle entsprechende Vorgaben gemacht hätten.

H. Die Beschwerdegegner schliessen sich mit gemeinsamer Eingabe vom 8. April 2019 den Ausführungen in der regierungsrätlichen Vernehmlassung an.

I. In der Replik vom 17. Juni 2019 führen die Beschwerdeführerinnen aus, die Paritätischen Kommissionen hätten ihre vom Regierungsrat angezweifelte Rechtspersönlichkeit mit der Inkraftsetzung ihrer Statuten per 1. April 2002 resp. 1. April 2004 erlangt. Ansonsten wiederholen die Beschwerdeführerinnen ihre in der Beschwerde erhobenen Befangenheitsvorwürfe und betonen, dass sich ihr Ausstandsgesuch ausdrücklich gegen die Beschwerdegegner richte, die eine innere Abneigung gegen die Beschwerdeführerinnen entwickelt hätten.

J. Der Regierungsrat dupliziert am 16. August 2019 und weist darauf hin, dass sich die Paritätischen Kommissionen für die Beschwerdelegitimation auf Statuten stützen würden, welche spätestens mit dem im Jahr 2019 in Kraft getretenen neuen GAV dahingefallen seien. Was die den Beschwerdegegnern vorgehaltenen Indiskretionen angehe, so sei das Strafverfahren gegen B.\_\_\_\_ wegen Amtsgeheimnisverletzung mittlerweile eingestellt worden, nachdem ihn die Untersuchung der Staatsanwaltschaft vom Tatverdacht entlastet habe.

K. Der Beschwerdegegner B.\_\_\_\_ macht in seiner Duplik vom 19. August 2019 darauf aufmerksam, dass die von den Paritätischen Kommissionen als Vereinsstatuten bezeichneten Reglemente weder datiert noch unterschrieben seien und die Beschwerdeführerinnen ihre (rechtliche) Existenz demnach nicht belegt hätten. Abgesehen davon fehle ihnen das Rechtsschutzinteresse. Sie hätten nämlich ihre Gesuche um Verlängerung der Allgemeinverbindlicherklärungen der GAV im Januar resp. März 2019 zurückgezogen.

L. Der Beschwerdegegner A.\_\_\_\_ verzichtet auf die Einreichung einer Duplik.

M. Mit Stellungnahme vom 2. September 2019 äussern sich die Beschwerdeführerinnen zu den vorgebrachten Dupliknoten.

N. Am 8. Oktober 2019 teilen die Beschwerdeführerinnen dem Gericht mit, dass B.\_\_\_\_ per 1. November 2019 seine bisherige Funktion beim KIGA aufgeben und neu die Leitung der öffentlichen Arbeitslosenkasse übernehmen werde. Das Beschwerdeverfahren sei soweit ihn betreffend als gegenstandslos abzuschreiben und ihm seien die Verfahrenskosten aufzuerlegen.

Das Kantonsgericht zieht **in Erwägung** :

1. Die Beschwerdeführerinnen beantragen die Abschreibung des Verfahrens, soweit es B.\_\_\_\_ betrifft. Sie verweisen darauf, dass er gemäss Medienberichten die Leitung der Abteilung Arbeitsbedingungen per 1. November 2019 abgeben werde. B.\_\_\_\_ hat sich dazu im Verfahren nicht geäussert. Im Amtskalender ist aber neu eine Drittperson als Leiter dieser Abteilung aufgeführt und B.\_\_\_\_ figuriert als Leiter der Abteilung Öffentliche Arbeitslosenkasse, weshalb die Darstellung der Beschwerdeführerinnen zutreffen dürfte. Das aktuelle Rechtsschutzinteresse an der Beurteilung der ihn ins Recht fassenden Beschwerde ist damit nach Einreichen des Rechtsmittels weggefallen. Die Beschwerde ist, soweit B.\_\_\_\_ betreffend, gegenstandslos. Auf das gegen ihn gerichtete Ausstandsbegehren ist nachfolgend nicht weiter einzugehen.

2. Vorab stellt sich die Frage nach der Rechtsnatur des angefochtenen Ausstandsentscheids.

2.1 Die Beschwerdeführerinnen geben an, vor Kantonsgericht einen erstinstanzlichen Entscheid des Regierungsrats über den Ausstand und damit einen Zwischenentscheid anzufechten. Der Regierungsrat widerspricht in der Vernehmlassung und führt aus, eine Zwischenverfü-

gung impliziere, dass ein Hauptverfahren hängig sei. Das vorliegende Verfahren drehe sich aber einzig um die Befangenheit gewisser Mitarbeiter des KIGA. Er habe nicht in einem Verfahren, das sich um eine andere materielle Frage drehe, eine Zwischenverfügung betreffend Ausstand gefällt, sondern er habe in seiner Funktion als Aufsichtsbehörde einen Hauptentscheid getroffen, wobei es für die Anfechtbarkeit keine Rolle spiele, ob es sich um eine erstinstanzliche Verfügung oder einen Beschwerdeentscheid handle. In der Replik halten die Beschwerdeführerinnen dazu abschliessend fest, die Parteien seien sich jedenfalls einig, dass die vorliegende Beschwerde zulässig sei.

2.2 Gemäss § 16 Abs. 1 des Gesetzes über die Verfassungs- und Verwaltungsprozessordnung (VPO) vom 16. Dezember 1993 wendet das Gericht das Recht von Amtes wegen an. Es prüft insbesondere, ob die Eintretensvoraussetzungen erfüllt sind. Rechtsanwendung von Amtes wegen bedeutet, dass das Gericht nicht unbesehen übereinstimmende Rechtsauffassungen der Parteien übernehmen darf. Der Grundsatz stellt den Richter in den Dienst des richtigen Rechts, indem er nicht gezwungen sein soll, falsche Rechtsauffassungen der Parteien zu übernehmen. Vielmehr hat das Gericht die Verantwortung für die korrekte Rechtsermittlung und Rechtsanwendung (vgl. RENÉ RHINOW ET AL., Öffentliches Prozessrecht, 3. Aufl., Basel 2014, Rz. 1004; FRITZ GYGI, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl., Bern 1983, S. 212). Vorliegend sind sich die Parteien darüber einig, dass ein beim Kantonsgericht anfechtbarer Entscheid vorliegt. Dieser Auffassung kann nicht ohne Weiteres beigeplichtet werden.

2.3 Die verwaltungsgerichtliche Beschwerde beim Kantonsgericht ist nach § 43 VPO zulässig gegen Verfügungen und Entscheide des Regierungsrates. Einer gerichtlichen Kontrolle unterliegen einzig Entscheide, welche die vom Verfügungsbegriff geforderten Strukturmerkmale aufweisen. Nach der Lehre und der ständigen Rechtsprechung gelten als Verfügungen autoritative, einseitige, individuell-konkrete Anordnungen der Behörde, die in Anwendung von Verwaltungsrecht ergangen, auf Rechtswirkungen ausgerichtet sowie verbindlich und erzwingbar sind (BGE 139 V 143 E. 1.2; Urteil des Kantonsgerichts, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht [KGE VV], vom 16. Januar 2019 [810 18 119] E. 4.3; KGE VV vom 22. August 2018 [810 17 273] E. 2.4; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl., Zürich 2016, Rz. 849). Dazu zählen neben Endentscheiden namentlich auch Zwischenverfügungen. Die Frage, ob eine negative Verfügung vorliegt, beantwortet sich danach, ob eine verfügungsmässige Rechtsbeziehung begründet worden wäre, wenn die Antwort auf das Begehren positiv ausgefallen wäre (GYGI, a.a.O., S. 133). Der Zugang zum gerichtlichen Rechtsschutz in Verwaltungssachen wird durch die Verfügung ermöglicht, gleichzeitig aber auch durch sie begrenzt.

2.4 Die Uneinigkeit der Parteien über die Rechtsnatur des angefochtenen Entscheids offenbart das prozessuale Grundproblem des vorliegenden Verfahrens: Hinter den vier Beschwerdeführerinnen stehen die Dachverbände der Sozialpartner und deren personell verflochtenen Vertreter, die auf verschiedenen Ebenen vielgestaltige Beziehungen zum KIGA und dessen Mitarbeitern unterhalten. Die verantwortlichen Personen auf beiden Seiten interagieren regelmässig im weitgefächerten Feld des Vollzugs von öffentlich-rechtlichen Vorschriften des Arbeitsrechts. Die Sozialpartner sind dabei in laufende Gesetzgebungsprozesse eingebunden, sie reden bei

der Ausgestaltung des Vollzugs mit, sie sind Verfahrensparteien in Verwaltungsverfahren und die von ihnen geschaffenen und kontrollierten Funktionsträger wie die ZAK oder die AMKB unterstehen der Aufsicht durch die Zentralverwaltung. Wie sich den Ausführungen der Beschwerdeführerinnen und den von ihnen eingereichten Beilagen plastisch entnehmen lässt, findet ein reger Austausch statt, der sich in erster Linie auf der formfreien Ebene abspielt, etwa im Rahmen von regelmässigen gemeinsamen Sitzungen und von formellen sowie informellen Absprachen. Auch wenn das Unbefangenheitsgebot als Verfassungsprinzip und in seiner grundrechtlichen Dimension allgemeine Gültigkeit für die staatliche Tätigkeit beanspruchen kann, bezweckt Art. 29 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) vom 18. April 1999 einzig den Schutz von Parteien in förmlichen Verfahren, in denen über individuelle Rechte und Pflichten entschieden wird (vgl. GIOVANNI BIAGGINI, Kommentar BV, 2. Aufl., Zürich 2017, Art. 29 Rz. 3). Den von den Beschwerdeführerinnen angerufenen Ausstandsbestimmungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes Basel-Landschaft (VwVG BL) vom 13. Juni 1988 sind gemäss § 1 Abs. 1 VwVG BL ebenso nur Verfahren unterstellt, welche mit einer Verfügung im Sinne von § 2 VwVG BL abgeschlossen werden. Der Gesetzgeber hat darauf verzichtet, den Geltungsbereich des Verwaltungsverfahrensgesetzes auf das tatsächliche Verwaltungshandeln auszudehnen. Die darin statuierten Ausstandsvorschriften finden somit nicht auf jede amtliche Tätigkeit Anwendung.

2.5 Die Beschwerdeführerinnen haben weder in ihrer Eingabe an die Beschwerdegegner vom 10. Juli 2018 noch in der Eingabe an den Regierungsrat vom 20. August 2018 verlangt, dass eine konkrete verwaltungsrechtliche Rechtsbeziehung zwischen ihnen und dem Kanton rechtsgestaltend oder feststellend in verbindlicher Weise geregelt wird. Sie nannten auch kein konkretes Verwaltungsverfahren, auf welches sich ihr Ausstandsbegehren bezog. Sie forderten bei Lichte besehen nicht die rechtsstaatlich korrekte Durchführung eines klar bezeichneten förmlichen Verwaltungsverfahrens, sondern ein Einschreiten des Regierungsrats, um (behauptete) generelle Missstände beim KIGA zu beheben. Die Aufforderung an die Aufsichtsinstanz, in der ihr nachgeordneten Verwaltungseinheit personelle und organisatorische Veränderungen vorzunehmen, weist trotz der vorliegend gewählten Bezeichnung als Ausstandsbegehren die Wesensmerkmale einer aufsichtsrechtlichen Anzeige auf. Mit dieser kann jedermann Tatsachen, die ein Einschreiten gegen eine Behörde erforderlich erscheinen lassen, der Aufsichtsbehörde anzeigen (§ 43 Abs. 1 VwVG BL). Eine verbindliche Verfahrensordnung für die Behandlung von Anzeigen fehlt. Die anzeigende Person hat in jedem Fall nicht die Rechte einer Partei, doch ist ihr Auskunft über die Erledigung ihrer Anzeige zu erteilen (§ 43 Abs. 1 VwVG BL). Die auch Aufsichtsbeschwerde genannte Anzeige kann sich gegen alle Verwaltungshandlungen richten, sowohl gegen Verfügungen und Entscheide als auch gegen nicht förmliches Verwaltungshandeln, beispielsweise gegen (unterlassene) Rechtsgeschäfte oder organisatorische Massnahmen (vgl. BGE 128 I 167 E. 4.5). Es können alle Mängel in der Amtstätigkeit einer Behörde oder von deren Mitarbeitenden vorgebracht werden, namentlich kann die Voreingenommenheit einzelner Amtspersonen gerügt werden (ALFRED KÖLZ/ISABELLE HÄNER/MARTIN BERTSCHI, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3. Aufl., Zürich 2013, Rz. 773). Der Regierungsrat hat im vorliegenden Fall die von den Beschwerdeführerinnen erhobenen Vorwürfe untersucht und die Beanstandungen für unbegründet erachtet, so dass er keine Massnahmen ergriffen hat. Das Verfahren war damit abgeschlossen. In diesem Sinne hat

er inhaltlich gesehen in der Tat einen Endentscheid (über eine Aufsichtsbeschwerde) getroffen. Die Entscheidungen der Aufsichtsbehörde über den Einsatz von bestimmtem Personal für gewisse Amtsgeschäfte und darüber, ob und wie sie ihr Aufsichtsrecht konkret ausüben will, stellen keine Verfügungen dar, denn es fehlt an der verbindlichen Regelung eines konkreten Rechtsverhältnisses und demzufolge am Rechtsschutzinteresse der Anzeigenden. Lehnt es der Regierungsrat ab, auf eine Aufsichtsbeschwerde einzutreten oder dieser Folge zu leisten, kann dementsprechend nach der ständigen Rechtsprechung des Kantonsgerichts, welche an die langjährige Praxis des früheren Verwaltungsgerichts anknüpft, gegen diesen Entscheid weder ein ordentliches noch ein ausserordentliches Rechtsmittel ergriffen werden. Daran ändert auch die Rechtsweggarantie von Art. 29a BV nichts. Diese hat nicht zur Folge, dass sämtliche Aufsichtsbeschwerden letztinstanzlich durch ein Gericht entschieden werden müssen. Sie gewährt nämlich den Gerichtszugang nur bei Vorliegen einer Rechtsstreitigkeit, wozu "reine" Aufsichtsbeschwerden nicht gehören (vgl. Urteil des BGer 2D\_102/2008 vom 26. September 2008 E. 2.1.3). Auf eine entsprechende verwaltungsgerichtliche Beschwerde wird daher nicht eingetreten (vgl. KGE VV vom 4. November 2009 [810 09 60] E. 3; BLVGE 1986, Nr. 15.1.2 mit Hinweisen; vgl. auch BGE 133 II 468 E. 2; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, a.a.O., Rz. 783; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 1199 ff.).

2.6 Formell erinnert im angefochtenen Entscheid allerdings nichts daran, dass es sich um ein aufsichtsrechtliches Verfahren handeln könnte. Der Regierungsrat behandelte die Eingabe der Beschwerdeführerinnen wie ein förmliches Rechtsmittel. Die Beschwerdeführerinnen gehen denn auch davon aus, dass es sich beim angefochtenen Entscheid um eine Zwischenverfügung über den Ausstand der Beschwerdegegner handle. Selbständig eröffnete Zwischenentscheide über den Ausstand können gemäss § 43 Abs. 2<sup>bis</sup> lit. b i.V.m. § 1 Abs. 3 lit. f VPO beim Präsidium des Kantonsgerichts mit verwaltungsgerichtlicher Beschwerde angefochten werden. Einer Qualifikation des angefochtenen Regierungsratsbeschlusses als Zwischenentscheid steht grundsätzlich der Umstand entgegen, dass er ausserhalb eines konkreten Verwaltungsverfahrens getroffen wurde. Die Aufsichtstätigkeit über die AMKB erfolgt nicht in einem Verwaltungsverfahren. Die Paritätischen Kommissionen vermögen ihrerseits nicht aufzuzeigen, dass der Ausstand der Beschwerdegegner für ein bestimmtes Verwaltungsverfahren verlangt wurde. Es ist allerdings nicht zu übersehen, dass die Paritätischen Kommissionen regelmässig in Verwaltungsverfahren involviert sind, indem sie mit Gesuchen rund um die Allgemeinverbindlicherklärung der GAV an das KIGA gelangen. So waren nach der Aktenlage zum Zeitpunkt der erstmaligen Stellung der Ausstandsbegehren entsprechende Verfahren hängig. Nachdem der Regierungsrat unter Anwendung der für das Verwaltungsverfahren einschlägigen Ausstandsnormen die sich stellenden Rechtsfragen entschieden hat, erscheint es unter den gegebenen speziellen Umständen zur Gewährleistung eines effektiven Rechtsschutzes und zur Vermeidung prozessualer Leerläufe angezeigt, den angefochtenen Entscheid wie einen anfechtbaren Zwischenentscheid zu behandeln und inhaltlich auf die in der Beschwerde vorgebrachten Rügen einzugehen. Mit Blick auf den Ausgang des Verfahrens kann offen bleiben, ob die Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt sind - so insbesondere die Frage nach der rechtsgültigen Konstituierung der Kommissionen als Vereine und ob sie in Verfahren der Allgemeinverbindlicherklärung der GAV überhaupt Partei sind -, denn die Beschwerde gegen den Ausstandsentscheid wäre im Ergebnis ohnehin unbegründet. Das zeigen die nachfolgenden Erwägungen.

3. Die Beschwerdeführerinnen rügen in formeller Hinsicht eine Verletzung ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör.

3.1 Sie führen aus, der Regierungsrat habe ihren Gehörsanspruch in mehrfacher Hinsicht verletzt. Zunächst stütze er sich in seinem Beschluss auf eine Einstellungsverfügung der Staatsanwaltschaft Basel-Landschaft vom 15. August 2018, welche weder von den Beschwerdeführerinnen noch von den Beschwerdegegnern in das Verfahren eingebracht worden sei und zu welcher die Beschwerdeführerinnen keine Stellung hätten nehmen können. Sodann beziehe sich der Regierungsrat im angefochtenen Beschluss auf ein vom Rechtsdienst von Regierungsrat und Landrat erstelltes Gutachten vom 14. Mai 2018. Auch zu diesem Dokument hätten sich die Beschwerdeführerinnen nicht äussern können. Der angefochtene Beschluss sei daher in jedem Fall aufzuheben.

3.2 Der allgemein in Art. 29 Abs. 2 BV und vorliegend auch in § 13 VwVG BL verankerte Anspruch der Parteien auf rechtliches Gehör gewährleistet dem Einzelnen allgemein eine effektive Mitwirkung im Verfahren zum Erlass von Entscheidungen, die in die Rechtsstellung des Einzelnen eingreifen (GEROLD STEINMANN, in: Ehrenzeller et al. [Hrsg.], St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung, 3. Aufl., Zürich 2014, Art. 29 BV Rz. 42). Als Teilgehalte des rechtlichen Gehörs zählen in der Rechtsprechung und Lehre die Ansprüche auf vorgängige Äusserung und Anhörung, der Anspruch auf Berücksichtigung der Vorbringen, der Anspruch auf Teilnahme am Beweisverfahren unter Einschluss des Rechts, Beweisanträge zu stellen, das Recht auf Akteneinsicht und das Recht auf einen begründeten Entscheid (vgl. JÖRG PAUL MÜLLER/MARKUS SCHEFER, Grundrechte in der Schweiz, 4. Aufl., Bern 2008, S. 860 ff.; MICHELE ALBERTINI, Der verfassungsmässige Anspruch auf rechtliches Gehör im Verwaltungsverfahren des modernen Staates, Bern 2000, S. 202 ff.; BGE 141 V 557 E. 3.1; BGE 135 II 286 E. 5.1; KGE VV vom 28. März 2019 [810 18 281] E. 6.3). Aus diesen Grundsätzen wird das konkrete Recht auf Orientierung, Äusserung und Mitwirkung bei der Sachverhaltsabklärung im Beweisverfahren abgeleitet. Nimmt die Behörde neue Akten auf, die ihr als Entscheidungsgrundlage dienen, hat sie den Betroffenen davon in Kenntnis zu setzen, damit er sich dazu äussern kann (MÜLLER/SCHEFER, a.a.O., S. 861; ALBERTINI, a.a.O., S. 217 ff.; BGE 120 Ib 379 E. 3b).

3.3 In seinem Beschluss bezieht sich der Regierungsrat auf die Einstellungsverfügung der Staatsanwaltschaft Basel-Landschaft vom 15. August 2018 und weist darauf hin, dass auch die Staatsanwaltschaft davon ausgegangen sei, dass bei den Allgemeinverbindlicherklärungen der GAV nicht alles mit rechten Dingen abgelaufen sei. Dass das Strafverfahren eingestellt wurde, ergibt sich aus einer am 16. August 2018 auf der Internetseite des Kantons veröffentlichten Medienmitteilung der Staatsanwaltschaft. Im Internet publizierte Informationen offizieller Herkunft gelten als notorisch und bedürfen keiner Beweisführung und keiner Dokumentierung (vgl. BGE 143 IV 380 E. 1.2). Dementsprechend sind sie als den Parteien bekannt vorauszusetzen und müssen ihnen nicht extra zur Stellungnahme unterbreitet werden. Im Pressecommuniqué wird erläuternd ausgeführt, die Verfahrenseinstellung beruhe auf der im Verfahren gewonnen Erkenntnis, dass die in Frage stehenden Allgemeinverbindlicherklärungen aufgrund des stark überwiegenden Interesses an der Rechtssicherheit wirksam gewesen seien. Auch wenn diese Formulierung für den rechtskundigen Leser die Vermutung nahelegt, dass die Staatsanwalt-

schaft zwischen den Zeilen zum Ausdruck brachte, die Verfahren der Allgemeinverbindlicherklärung resp. die Entscheide selber hätten wohl Mängel aufgewiesen, so darf daraus nicht geschlossen werden, den Beschwerdeführerinnen sei diese in der Einstellungsverfügung ausdrücklich geäusserte Schlussfolgerung der Staatsanwaltschaft bekannt gewesen. Hierzu hätte es der genauen Kenntnis der Entscheiderwägungen bedurft. Dass alle Verfahrensbeteiligten den genauen Verfügungsinhalt kannten - wovon der Regierungsrat ausging -, ist im Falle der Beschwerdeführerinnen nicht nachgewiesen. Indem der Regierungsrat für ein Begründungselement auf die Erwägungen der Einstellungsverfügung zurückgriff, ohne dass er diese den Beschwerdeführerinnen zuvor zur Kenntnis gebracht hatte, verletzte er deren Gehörsanspruch. Die mit der Nichtzustellung verbundene Verletzung des rechtlichen Gehörs betrifft allerdings einen Nebenpunkt von untergeordneter Bedeutung und wiegt leicht. Sie kann als geheilt gelten, zumal die fragliche Verfügung den Beschwerdeführerinnen im vorliegenden Verfahren zusammen mit der Vernehmlassung des Regierungsrats nachträglich zugestellt wurde und sie die Möglichkeit hatten, sich dazu in der Replik zu äussern. Ausserdem können die damit zusammenhängenden Sachverhalts- und Rechtsfragen durch das Kantonsgericht frei überprüft werden (§ 45 VPO). Von einer Rückweisung an die Vorinstanz ist demzufolge abzusehen, wobei die Gehörsverletzung bei der Kostenverlegung angemessen zu berücksichtigen sein wird (vgl. KGE VV vom 25. September 2019 [810 19 178] E. 3.6; KGE VV vom 16. September 2015 [810 14 376] E. 3.2).

3.4 Unbegründet ist demgegenüber die Rüge, der Regierungsrat habe sich auf ein juristisches Gutachten abgestützt, von dem die Beschwerdeführerinnen keine Kenntnis gehabt hätten. Wie der Regierungsrat in der Vernehmlassung zutreffend ausführt, setzte er sich in seiner Entscheidung nicht inhaltlich mit dem Gutachten vom 14. Mai 2018 auseinander, sondern wies lediglich darauf hin, dass das KIGA bei der Erstattung der Strafanzeige im Fallkomplex GAV mit Recht davon ausgehen dürfen, die Anzeige nicht ohne Grund in Betracht gezogen zu haben. Der Rechtsdienst von Regierungsrat und Landrat sei im Gutachten zum Schluss gekommen, dass eine Anzeigepflicht des Kantons bestehe. Diese Information ergibt sich aus den von den Beschwerdeführerinnen selber eingereichten Presseartikeln (vgl. etwa TagesWoche vom 18. Juni 2018 [Beilage Nr. 38 zum Ausstandsbegehren vom 10. Juli 2018]: "Zunächst wurde ein Gutachten beim Rechtsdienst der Regierung und des Landrats [sic] in Auftrag gegeben. Das kam zum Schluss: Es liegen konkrete Anzeichen auf strafbare Handlungen vor, für den Kanton bestehe eine Anzeigepflicht"). Den Beschwerdeführerinnen war die Existenz des Gutachtens und dessen Empfehlungen entgegen ihren Beteuerungen nachweislich bekannt.

4. In der Sache beanstanden die Beschwerdeführerinnen eine Verletzung der Ausstandsvorschriften.

4.1 Wer eine Verfügung zu treffen oder diese vorzubereiten hat, tritt gemäss § 8 Abs. 1 VwVG BL in den Ausstand, wenn er in der Sache ein persönliches Interesse hat (lit. a), mit einer Partei in gerader Linie oder in der Seitenlinie bis zum 3. Grade verwandt oder verschwägert oder durch Ehe, Verlobung, eingetragene Partnerschaft oder faktische Lebensgemeinschaft verbunden ist, wobei die Auflösung der Gemeinschaft den Ausstandsgrund nicht aufhebt (lit. b), Vertreter einer Partei ist oder für eine Partei in der gleichen Sache tätig war (lit. c) oder wenn er

aus anderen Gründen in der Sache befangen sein könnte (lit. d). § 8 VwVG BL und besonders die zuletzt genannte Generalklausel (§ 8 Abs. 1 lit. d VwVG BL) stellen eine Konkretisierung des Anspruchs auf einen Entscheid durch eine unbefangene Verwaltungsbehörde nach Art. 29 Abs. 1 BV dar (vgl. KGE VV vom 22. Mai 2018 [810 18 31] E. 3.3; KGE VV vom 28. Oktober 2016 [810 16 276] E. 4.2; BGE 132 II 485 E. 4.2; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, a.a.O., Rz. 425).

4.2 Der Anspruch auf eine unbefangene Behörde ist der Garantie des gesetzmässigen, unabhängigen, unparteiischen und unvoreingenommenen Gerichts nach Art. 30 Abs. 1 BV nachgebildet, wobei die Bestimmung im Verwaltungsverfahren keine direkte Anwendung findet und die Rechtsprechung zur richterlichen Unabhängigkeit nicht in jedem Fall unbesehen übertragen werden kann (BENJAMIN SCHINDLER, Die Befangenheit der Verwaltung, Zürich 2002, S. 65 ff.; BGE 125 I 209 E. 8). Indessen gewährleistet auch Art. 29 Abs. 1 BV die vorliegend angerufene korrekte Besetzung der Entscheidbehörde; das Gebot der Unbefangenheit bildet einen Teilgehalt des Anspruchs auf gleiche und gerechte Behandlung (vgl. BGE 140 I 326 E. 5.2; BGE 137 I 340 E. 2.2). Der Anspruch auf Unparteilichkeit der Verwaltungsbehörde bedeutet, dass kein befangenes Behördenmitglied am Entscheid mitwirken darf (Urteil des BGer 2C\_459/2017 vom 9. März 2018 E. 3.1.1; Urteil des BGer 2C\_308/2015 vom 7. Juli 2015 E. 2.2). In Analogie zu Art. 30 Abs. 1 BV verpflichtet Art. 29 Abs. 1 BV eine Amtsperson zum Ausstand, wenn Umstände vorliegen, die nach objektiven Gesichtspunkten geeignet sind, den Anschein der Befangenheit oder die Gefahr der Voreingenommenheit zu begründen, wenn also Umstände bestehen, die geeignet sind, Misstrauen in die Unparteilichkeit des Behördenvertreters zu erwecken (vgl. BGE 139 I 121 E. 5.1; BGE 138 I 1 E. 2.2; BGE 137 I 227 E. 2.1). Die persönliche Unbefangenheit der Amtsperson wird im Grundsatz vermutet. Die Vermutung muss im Einzelfall umgestossen werden (BGE 114 Ia 50 E. 3b; KGE VV vom 18. Dezember 2019 [810 19 195] E. 5.1). Bei Ausstandsbegehren gegen Verwaltungsbehörden ist den jeweiligen konkreten Verhältnissen, etwa der besonderen Verantwortung zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben, Rechnung zu tragen (BGE 140 I 326 E. 5.2; BGE 125 I 209 E. 8a). Im Interesse einer beförderlichen Rechtspflege sind Ablehnungs- und Ausstandsbegehren gegen nicht richterliche Justizpersonen bzw. gegen Personen, die an einem Verwaltungsentscheid in irgendeiner Form beratend oder instruierend mitwirken, nicht leichthin gutzuheissen (KGE VV vom 22. Mai 2018 [810 18 31] E. 3.3; BGE 137 II 431 E. 5.2; Urteil des BGer 1B\_22/2007 vom 29. Mai 2007 E. 3.3; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, a.a.O., Rz. 429).

5. Die Beschwerdeführerinnen werfen dem Beschwerdegegner im Wesentlichen vor, er sei ihnen gegenüber voreingenommen. Er strebe nach Vergeltung dafür, dass er aufgrund der ungenügenden Aufsichtstätigkeit des KIGA über die ZAK in ein Strafverfahren verwickelt worden sei, wo ihm ungetreue Amtsführung vorgeworfen werde. Zur erfolgreichen Geltendmachung der Befangenheit dürfen sich die Beschwerdeführerinnen indes nicht damit begnügen, ihre subjektive Einschätzung wiederzugeben und dem Beschwerdegegner ein mögliches Motiv für eine unfaire Behandlung zu unterstellen. Wie bereits der Regierungsrat zutreffend erwogen hat, kann aus dem Umstand, dass gegen einen Amtsträger ein Strafverfahren eingeleitet wurde, nicht automatisch auf eine Befangenheit geschlossen werden (SCHINDLER, a.a.O., S. 138 f.; Urteil des BGer 2C\_1007/2013 vom 23. Mai 2014 E. 2.2; Urteil des BGer 1B\_224/2010 vom 11. Januar 2011 E. 4.7). Zur Annahme der Befangenheit müssen zusätzliche objektiv fassbare und

belegte Umstände vorliegen, welche geeignet sind, den Anschein zu erwecken, dass bei einer Mitwirkung der abgelehnten Person sachfremde Gesichtspunkte auf das Verfahren einwirken könnten. Diffuse Antipathien gegenüber dem Amtsträger genügen nicht.

5.1 Die Beschwerdeführerinnen erblicken einen ersten Anhaltspunkt für eine Befangenheit darin, dass der Beschwerdegegner ihre Gesuche um Allgemeinverbindlicherklärung der GAV "zu sorgfältig" prüfen lasse. Er habe sich geweigert, die Gesuche wie früher beförderlich und konstruktiv zu behandeln.

5.1.1 Mit ihrem Vergleich zu früheren Verfahren übersehen die Beschwerdeführerinnen, dass sich die Situation heute anders präsentiert. Mehrfach betonen die Beschwerdeführerinnen zwar, dass die sie betreffenden Strafverfahren eingestellt worden seien. Anders als sie damit insinuierten, bedeutet die Straflosigkeit ihres Verhaltens im Rahmen der früheren Verfahren zur Allgemeinverbindlicherklärung der GAV jedoch nicht, dass ihnen nichts vorzuwerfen wäre. Im Verwaltungsverfahren sind die Parteien verpflichtet, an der Ermittlung des Sachverhaltes mitzuwirken (§ 16 Abs. 1 VwVG BL). Über die gesetzlichen Vorschriften hinaus sind die Parteien auch gestützt auf den verfassungsmässigen Grundsatz von Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 BV) zur Mitwirkung an der Sachverhaltsfeststellung verpflichtet. Der Grundsatz von Treu und Glauben gebietet ein loyales und vertrauenswürdiges Verhalten im Rechtsverkehr und bindet ausdrücklich auch die Privaten im Rechtsverkehr mit den Behörden (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 620 ff.; BIAGGINI, a.a.O., Art. 5 Rz. 24; BGE 131 I 166 E. 6.1). Aus Treu und Glauben besteht eine Mitwirkungspflicht der Parteien namentlich für rechtserhebliche Tatsachen, die sie besser kennen als die Behörden und die Letztere ohne deren Mitwirkung nicht mit vernünftigen Aufwand erheben können. Eine entsprechende Mitwirkungspflicht gilt erst recht dort, wo die Parteien gar ausschliesslich Zugang zu den fraglichen Informationen haben (PATRICK KRAUSKOPF/KATRIN EMMENEGGER/FABIO BABEY, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxis-kommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 2. Aufl., Zürich 2016, Art. 13 Rz. 37; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, a.a.O., Rz. 464; BGE 132 II 133 E. 3.2; KGE VV vom 16. August 2017 [810 16 170] E. 4.4). Unbestrittenermassen haben die Paritätischen Kommissionen dem KIGA jahrelang die drei alten Einzelbranchen-GAV zur Allgemeinverbindlicherklärung resp. zu deren Verlängerung unterbreitet, obwohl sie per 1. Januar 2010 zwei neue GAV für das Dach- und Wandgewerbe sowie für das Maler- und Gipsergewerbe abgeschlossen hatten. In diesen wird ausdrücklich festgehalten, dass die drei alten GAV vollumfänglich ersetzt würden (Art. 19.1 der beiden neuen GAV). Nichtsdestotrotz kamen die Sozialpartner überein, dass die früheren GAV nicht abgelöst werden würden und diese - offenbar parallel zu den neuen GAV - weiterhin Geltung beanspruchen sollten. Über die neu abgeschlossenen Gesamtarbeitsverträge und die Zusatzvereinbarungen war die Behörde nicht informiert worden. Die Beschwerdeführerinnen wären - unabhängig von ihrer eigenen Einschätzung der entstandenen Rechtslage - nach Treu und Glauben verpflichtet gewesen, diese für die jeweiligen Verfahren offenkundig rechtserheblichen Tatsachen dem KIGA unaufgefordert offenzulegen und die Vertragsdokumente ins Recht zu legen. Indem sie dies unterliessen, haben sie ihre Mitwirkungspflicht verletzt und die Behörde letztlich über den wahren Sachverhalt getäuscht. Dieser Umstand mag strafrechtlich irrelevant sein, aus verwaltungsrechtlicher Sicht ist den Beschwerdeführerinnen aber zweifellos eine gravierende Verletzung ihrer Treupflicht vorzuwerfen. Nachdem die Beschwerdeführerinnen seit der Auf-

deckung ihres Vorgehens keinerlei Einsicht in irgendein geartetes Fehlverhalten erkennen lassen und sich vielmehr in der Beschwerde als Behördenopfer inszenieren, kann man sich des Eindrucks nicht erwehren, dass sie das bewusste Verschweigen von relevanten Tatsachen gegenüber den Behörden nach wie vor als legitime Strategie zur Verschaffung von Vorteilen ansehen.

5.1.2 Vor diesem Hintergrund wird heute jeder pflichtbewusste Amtsträger den Angaben der Beschwerdeführerinnen nicht mehr unbesehen Glauben schenken und diese ungeprüft übernehmen können. Wie der Regierungsrat in der Duplik herausstreicht, haben sich die politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen verschoben. Die dem Beschwerdegegner von den Beschwerdeführerinnen unterstellte Aussage, es werde ab jetzt genau kontrolliert, kann deshalb nicht als objektiver Anhaltspunkt für dessen Voreingenommenheit gewertet werden. Es liegt im öffentlichen Interesse, weitere Unregelmässigkeiten im Bereich der Gesamtarbeitsverträge zu verhindern. Der ordnungsgemässe Vollzug des Bundesgesetzes über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen verlangt, dass der Regierungsrat die GAV erst für allgemeinverbindlich erklärt, wenn sich das KIGA davon überzeugt hat, dass die gesetzlichen Voraussetzungen dafür gegeben sind. Der von den Beschwerdeführerinnen für die Behauptung einer zu ausführlichen und langwierigen Prüfung der Gesuche eingereichte Beleg ist ein Schreiben des KIGA vom 23. Februar 2018. Darin führt der stv. Ressortleiter der Arbeitsmarktaufsicht auf 16 Seiten unter Verweis auf die gesetzlichen Bestimmungen und die Weisungen des Bundes detailliert auf, welche Angaben und Unterlagen zur abschliessenden Gesuchsbeurteilung noch fehlen würden und weshalb diese benötigt würden. Inwiefern an diesem behördlichen Vorgehen etwas zu beanstanden sein soll, legen die Beschwerdeführerinnen nicht dar und erschliesst sich auch nicht. Eine "übermässig kritische" Haltung gegenüber den Sozialpartnern lässt sich daraus jedenfalls nicht ableiten. Dass die Beschwerdeführerinnen derartige Rückfragen als Affront empfinden, lässt dagegen tief blicken. Die im Gegensatz zu früheren Verfahren heute verstärkt erfolgenden Nachfragen und die Einforderung von Belegen sind indessen die direkte Folge des damaligen Verhaltens der Beschwerdeführerinnen. Wer das von der Behörde in ihn gesetzte Vertrauen enttäuscht hat, darf sich nicht wundern, wenn er nachher unter verschärfter Beobachtung steht. Dies schlägt sich zwangsläufig auch in einer längeren Behandlungsdauer für die Gesuche nieder. Wenn die Beschwerdeführerinnen eine speditive und unbürokratische Gesuchsabwicklung fordern - worunter sie wohl eine oberflächliche, auf Plausibilitätsgesichtspunkte beschränkte Prüfung ihrer Gesuche verstehen -, reklamieren sie für sich ein Privileg, das ihnen das Gesetz nicht einräumt und das sie durch ihr eigenes Verhalten verspielt haben.

5.1.3 Nach dem Dargelegten deutet nichts darauf hin, dass der Beschwerdegegner als Leiter der Behörde die GAV-Verfahren bewusst hat verschleppen lassen oder die Beschwerdeführerinnen durch die ihm unterstellten Sachbearbeiter mit unnützen Sachverhaltsabklärungen drangsalieren liess. Vielmehr liegen ausserhalb der Person des Beschwerdegegners zu suchende objektive Gründe dafür vor, dass seitens des KIGA am früheren Vorgehen bei der Allgemeinverbindlicherklärung von GAV nicht festgehalten werden konnte und die Gesuche heute einer wesentlich umfassenderen Prüfung unterzogen werden. Darin ist entgegen der Auffas-

sung der Beschwerdeführerinnen kein Indiz für die Befangenheit des Beschwerdegegners zu sehen.

5.2 Die Befangenheit des Beschwerdegegners äussert sich nach dem Dafürhalten der Beschwerdeführerinnen weiter darin, dass dieser im Nachgang zur Aufdeckung der doppelt abgeschlossenen GAV mit allen Mitteln auf die Einreichung einer Strafanzeige gedrängt habe. Die strafrechtlichen Vorwürfe seien an den Haaren herbeigezogen gewesen und könnten nur als Vergeltungsmassnahme gegen die Sozialpartner verstanden werden. Zudem habe der Beschwerdegegner den Direktionsvorsteher bewusst falsch über die Rechtslage informiert.

5.2.1 Wenn die Beschwerdeführerinnen die Erhebung der Strafanzeige dem Beschwerdegegner persönlich anlasten und ihm hierfür ein unlauteres Motiv unterstellen, blenden sie relevante Sachverhaltsgesichtspunkte aus. Dies beginnt damit, dass es entgegen der Darstellung der Beschwerdeführerinnen nicht die einsame Entscheidung des Beschwerdegegners war, im Namen des KIGA Strafanzeige einzureichen. Wie die Beschwerdeführerinnen an anderer Stelle in ihrer Beschwerdeingabe selber ausführen, veranlasste der Direktionsvorsteher die Einreichung der Strafanzeige. Vorher waren in die entsprechende Entscheidungsfindung Verantwortungsträger auf mehreren Ebenen der Verwaltung bis hin zum Gesamtratsrat involviert gewesen, neben amtsinternen Juristen des KIGA namentlich auch aktenkundig der Generalsekretär der VGD. Letzterer holte zur Frage einer Anzeigepflicht beim Rechtsdienst von Ratsrat und Landrat eine juristische Zweitmeinung ein. Der Rechtsdienst gelangte zum Schluss, dass im Zuständigkeitsbereich des KIGA konkrete Anzeichen vorlägen, welche auf strafbare Handlungen hindeuten würden, weshalb eine Anzeigepflicht bejaht wurde. Die Beschwerdeführerinnen übergehen sodann diesen wesentlichen Umstand, wonach es nicht im Belieben der Behördenmitglieder steht, ob eine Strafanzeige eingereicht wird. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der kantonalen Behörden sind nach § 27 Abs. 1 des Einführungsgesetzes zur Schweizerischen Strafprozessordnung (EG StPO) vom 12. März 2009 in ihrem Zuständigkeitsbereich verpflichtet, konkrete Anzeichen, die auf eine strafbare Handlung oder deren Täterschaft hindeuten, der Staatsanwaltschaft mitzuteilen. Es muss mit anderen Worten nicht feststehen, dass es zu einer Straftat gekommen ist, um die gesetzliche Anzeigepflicht auszulösen. Liegt ein begründeter Verdacht vor, muss dies den Strafbehörden von Amtes wegen mitgeteilt werden und käme der Verzicht auf eine Anzeige einer Amtspflichtverletzung gleich. Dass der vorliegend angezeigte Sachverhalt keineswegs offensichtlich strafloses Verhalten und an den Haaren herbeigezogene Vorwürfe betraf, hat indirekt auch die Staatsanwaltschaft bestätigt. Diese eröffnet nämlich nach Art. 309 Abs. 1 lit. a der Schweizerischen Strafprozessordnung (StPO) vom 5. Oktober 2007 nur dann eine Strafuntersuchung, wenn sich aus der Strafanzeige oder aus ihren eigenen Feststellungen ein hinreichender Tatverdacht ergibt. Durch die Eröffnung des Strafverfahrens hat die Staatsanwaltschaft im vorliegenden Fall stillschweigend ebenfalls einen ausreichenden Anfangsverdacht bejaht. Die Beschwerdeführerinnen unterstreichen in der Replik, dass laut der Einstellungsverfügung die Frage nach der Kündigung der alten GAV irrelevant gewesen sei und die Straftatbestände offensichtlich nicht erfüllt gewesen seien. Dabei übergehen sie, dass die Staatsanwaltschaft nur deswegen zu diesen scheinbar klaren Ergebnissen kommen konnte, weil sie vorgängig in einer heiklen - und durchaus diskutablen - Auslegung von Art. 17 des Bundesgesetzes über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen vom 28. Sep-

tember 1956 erwogen hatte, die ratio legis gebiete, die Bestimmung auch auf im Gesetz nicht erwähnte Fallkonstellationen anzuwenden und die Allgemeinverbindlicherklärungen aus Gründen der Rechtssicherheit ungeachtet des Dahinfallens der ihnen zugrundeliegenden GAV für weiterhin wirksam zu erachten (vgl. E. 2.1.3 der Einstellungsverfügung vom 15. August 2018). Von einer krassen juristischen Fehleinschätzung des Beschwerdegegners und einem persönlich geführten Rachefeldzug gegen die Beschwerdeführerinnen kann angesichts der Gesamtumstände augenscheinlich nicht die Rede sein.

5.2.2 Weiter lasten die Beschwerdeführerinnen dem Beschwerdegegner an, dass dieser seinen Vorgesetzten, den Direktionsvorsteher, durch die Vorspiegelung unbegründeter Begünstigungsvorwürfe dazu gebracht habe, die vorbereitete Strafanzeige einreichen zu lassen, ohne die Sozialpartner vorgängig anzuhören. Der Beschwerdegegner habe zwei Mitarbeiterinnen des KIGA damit beauftragt, zuhanden des Vorstehers eine Aktennotiz zu erstellen. In dieser werde unberechtigterweise auf die Gefahr eines Strafverfahrens wegen Begünstigung hingewiesen, falls der Vorsteher mit den Sozialpartnern vorgängig über die geplante Strafanzeige diskutiere. Die Aktennotiz sei gezielt erstellt worden, um den Vorsteher zu verunsichern und ihn von seinem Vorhaben abzubringen, die Sozialpartner anzuhören. Soweit die Beschwerdeführerinnen suggerieren, ihnen sei vor der Strafanzeige das rechtliche Gehör verweigert worden, so zielt dieser Vorwurf ins Leere: Der behördliche Entscheid zur Erstattung einer Anzeige bei einer anderen Behörde ergeht nicht in einem Verwaltungsverfahren, in welches die zu beanzeigende Person einzubeziehen wäre. Es entspricht im Gegenteil nicht den üblichen Gepflogenheiten, die Person über das Vorhaben zu informieren. Es gehört weiter zu den Kernaufgaben von Kadermitarbeitern der Verwaltung wie dem Beschwerdegegner, ihre politisch gewählten Vorgesetzten über rechtliche und politische Risiken aufzuklären und sie entsprechend zu beraten. Es ist deshalb nachvollziehbar, dass der Beschwerdegegner - nachdem er einen entsprechenden Hinweis erhalten hatte - beim Stab Recht seines Amtes eine Abklärung in Auftrag gab zur Frage, ob eine vorgängige Besprechung unter den Straftatbestand der Begünstigung fallen könnte. Die von zwei promovierten Juristinnen erkennbar unter erheblichem Zeitdruck verfasste - der ursprünglich vereinbarte Besprechungstermin war auf den folgenden Tag angesetzt - kurze Aktennotiz vom 14. Juni 2018 schliesst mit dem Fazit, dass allen involvierten Personen ein Strafverfahren wegen Begünstigung drohe, falls die von der Anzeige erfasste Thematik vorgängig gemeinsam besprochen werde und Akten ausgetauscht würden. Den Beschwerdeführerinnen ist beizupflichten, dass die juristische Einschätzung einer Strafbarkeit des beschriebenen Verhaltens nicht haltbar sein dürfte. Daraus vermögen die Beschwerdeführerinnen allerdings nichts zu ihren Gunsten abzuleiten: Ihre These, wonach der Beschwerdegegner bei seiner Rechtsabteilung vorsätzlich eine falsche Rechtsauskunft in Auftrag gegeben habe, ist schlicht abwegig. Dies würde voraussetzen, dass der Beschwerdegegner als juristischer Laie über eine Rechtslage im Bild war, welche sich auch dem ausgebildeten Juristen nicht aus der Lektüre des Gesetzestextes, sondern erst nach der Konsultation von Fachliteratur erschliesst und die nicht als selbstverständlich gelten kann. Die Warnung von potentiellen Beschuldigten wird etwa in angelsächsischen Rechtskreisen durchaus für strafwürdig erachtet ("obstruction of justice"). War die Fehlerhaftigkeit der Rechtsauskunft alles andere als offensichtlich, gab es für den Beschwerdegegner keinen Grund, sich nicht auf die Einschätzung der Rechtslage durch seine Fachleute zu verlassen, zumal es nicht darum ging, eine mögliche künftige Verurteilung zu verhindern, son-

dem bereits das Risiko einer Strafverfolgung auszuschliessen. Wenn er seinen Vorgesetzten entsprechend informieren liess, ist darin kein Hinweis auf eine Befangenheit zu erkennen.

5.3 Die Beschwerdeführerinnen stützen ihr Ausstandsbegehren ausserdem auf den Umstand, dass der Beschwerdegegner den Medien laufend Amtsinerna zuspiele. Er sei etwa persönlich dafür verantwortlich, dass die von ihm in Auftrag gegebenen "Einschüchterungsdokumente" an die Presse weitergeleitet worden seien. Es sei nicht vorstellbar, dass subalterne Mitarbeiter des KIGA ohne das Einverständnis des Beschwerdegegners die lokalen Medien mit Informationen versorgen würden. Es kann in der Tat nicht zweifelhaft sein, dass eine unbekannte Täterschaft in den vergangenen Jahren den Medien regelmässig in Verletzung des Amtsgeheimnisses Unterlagen aus dem KIGA zugespield hat. Die Beschwerdeführerinnen bleiben jedoch jeden Beweis dafür schuldig, dass der Beschwerdegegner direkt oder indirekt dafür verantwortlich ist. Dieser hat der Schuldzuweisung vehement widersprochen und ausdrücklich festgehalten, dass er die ihm entgegengehaltenen Indiskretionen nicht begangen habe und diese verurteile. Bei den Anschuldigungen der Beschwerdeführerinnen handelt sich um reine Spekulationen ohne Faktengrundlage. Zwischen den seit Jahren andauernden Indiskretionen und der im Jahr 2018 erfolgten Eröffnung des Strafverfahrens gegen den Beschwerdegegner besteht kein zeitlicher Zusammenhang, was gegen die beschwerdeführerische These spricht, wonach der Beschwerdegegner aus Frustration über das Strafverfahren den Beschwerdeführerinnen auf diese Weise schaden wolle. Seit Jahren fliessen immer wieder Internas aus dem Umfeld der Sozialpartner und des KIGA an die mediale Öffentlichkeit. Die im Juni 2018 betroffenen Dokumente waren einem erweiterten Personenkreis innerhalb und ausserhalb des KIGA bekannt. Nicht zuletzt gelangen offenbar auch die Beschwerdeführerinnen selber immer wieder an Kopien von amtsinternen Aktennotizen und von E-Mail-Korrespondenz, wie sich anhand der umfangreichen Beilagen zum Ausstandsgesuch zeigt. Mit der blossen Wiedergabe der eigenen Sichtweise und haltlosen Vermutungen vermögen die Beschwerdeführerinnen den Befangenheitsvorwurf nicht ansatzweise zu untermauern.

5.4 Zusätzlich beziehen sich die Beschwerdeführerinnen auf das gegen den Beschwerdegegner geführte Strafverfahren. Einem publizierten Urteil des Kantonsgerichts, Abteilung Strafrecht, entnehmen sie, dass dieser durch seinen Verteidiger ein Ausstandsgesuch gegen den ermittelnden Staatsanwalt einreichen liess, welches vom Gericht abgewiesen wurde (Urteil des Kantonsgerichts, Abteilung Strafrecht, vom 6. Dezember 2018 [490 18 278]). Aus dem im dortigen Verfahren geltend gemachten und vom Gericht verworfenen Ausstandsgrund, wonach der Staatsanwalt befangen sei, weil er das Verfahren betreffend die ZAK fehlerhaft geführt und dieses verfrüht eingestellt habe, leiten die Beschwerdeführerinnen ab, dass sich der Beschwerdegegner ungerecht behandelt fühle und im Fallkomplex ZAK die Sozialpartner für schuldig halte. Dabei unterstellen sie ihm ein weiteres Mal in spekulativer Manier ein Motiv für einen gegen sie gehegten Groll. Ein solcher manifestiert sich indes nicht aus der Ablehnung des Staatsanwalts. Das Stellen eines Ausstandsgesuchs ist ein legitimes Mittel der Strafverteidigung. Wie die Erwägungen im kantonsgerichtlichen Urteil vor Augen führen, bestand denn auch durchaus begründeter Anlass für ein solches Vorgehen, worauf der Regierungsrat in der Vernehmlassung zu Recht hinweist. So waren dem Urteil zufolge dem betreffenden Staatsanwalt in der Tat im eingestellten Strafverfahren Verfahrensfehler unterlaufen, die sich zum Nachteil des KIGA aus-

gewirkt hatten. Das Gericht schätzte die Versäumnisse allerdings nicht als gravierend genug ein, um eine Ausstandspflicht zu begründen. Auch in dieser Hinsicht ist kein Anschein der Befangenheit des Beschwerdegegners auszumachen.

5.5 Sodann halten die Beschwerdeführerinnen dem Beschwerdegegner vor, er habe ein Aufsichtskonzept über die Kontrolltätigkeit der Arbeitsmarktkontrolle für das Baugewerbe erarbeiten und anschliessend vom Regierungsrat genehmigen lassen, welches ein regelmässiges umfassendes Audit durch das KIGA vorsehe. Dieses Konzept widerspreche der mit dem Regierungsrat abgeschlossenen Leistungsvereinbarung vom 12. Januar 2017, wonach sich die AMKB einer umfassenden ordentlichen Revisionsprüfung durch eine unabhängige Prüferin unterstellen müsse, welche darüber hinaus einen Zusatzbericht über die ordnungsgemässe Durchführung der Kontrolltätigkeit zu verfassen habe. Weshalb sich gestützt auf diesen Sachverhalt ein Indiz auf die Befangenheit des Beschwerdegegners ableiten lassen soll, ist nicht nachvollziehbar. Zunächst enthalten die Leistungsvereinbarung und das Aufsichtskonzept keine sich gegenseitig ausschliessenden oder sonst wie einander widersprechenden Bestimmungen. Auch decken die Prüfungsgegenstände unterschiedliche Bereiche ab und sind die vom Kanton vorgesehenen Elemente des Audits wesentlich umfassender. Das Aufsichtskonzept über die Kontrolltätigkeit der AMKB hat zum Zweck, die Regelkonformität im weitesten Sinne ("Compliance") der Aufgabenerfüllung der AMKB sicherzustellen (vgl. S. 3 des in der Version 1.3 vom 13. November 2017 bei den Akten liegenden Aufsichtskonzepts). In ihrer "Limited Review" erachtete die Kantonale Finanzkontrolle das Aufsichtskonzept - mit Empfehlungen zu geringfügigen Anpassungen - für tauglich zur Erfüllung der gestellten Anforderungen und betonte, dass die Prüfungshandlungen durch die Revisionsstelle auf keinen Fall die zusätzlichen Prüfungen durch das KIGA überflüssig machen würden (vgl. Revisionsbericht Nr. 031/2017 vom 8. Januar 2018, S. 4). Das Aufsichtskonzept ist die Reaktion auf den Fallkomplex ZAK, wo sich die durch das KIGA praktizierte limitierte Aufsicht als ungenügend erwiesen hatte und wo im Übrigen auch die Revisionsstelle die später zu Tage geförderten Unregelmässigkeiten nicht hatte verhindern können. Der regierungsrätliche Bericht vom 22. Dezember 2015 über die Einhaltung der kantonalen Leistungsvereinbarung gelangte zum Fazit, dass die ZAK die leistungsvertragliche Kontrollvorgabe von 300 abgeschlossenen Kontrollen im Berichtsjahr 2014 insgesamt nicht erfüllt und insbesondere die für den Regierungsrat wesentliche Vorgabe von 200 Betriebskontrollen mit 39 anrechenbaren abgeschlossenen Betriebskontrollen deutlich verfehlt habe. Er gelangte weiter zum Schluss, die wirksame Mittelverwendung sei in Frage gestellt, und stellte in Aussicht, dass er von der ZAK einen Betrag von Fr. 380'000.-- zurückfordern werde (vgl. Landratsvorlage 2015-453 vom 22. Dezember 2015 betreffend Bericht über die Einhaltung der kantonalen Leistungsvereinbarung über den Vollzug der Gesetzgebung betreffend Schwarzarbeit im Baugewerbe durch die Zentrale Arbeitsmarkt-Kontrolle, ZAK und über die wirksame Verwendung der eingesetzten Mittel im Berichtsjahr 2014). Das Staatssekretariat für Wirtschaft SECO untersuchte im November 2016 als Aufsichtsorgan des Bundes im Bereich der flankierenden Massnahmen und der Bekämpfung der Schwarzarbeit die Gesetzmässigkeit und Qualität der Arbeit der ZAK und des KIGA. Es ortete zahlreiche Probleme und Gesetzesverstösse beim Gesetzesvollzug durch die ZAK im Bereich der Schwarzarbeitsbekämpfung, beispielsweise im Hinblick auf die Quantität und Qualität der erbrachten Kontrollleistungen oder durch die Delegation der Aufgaben an eine Drittinstanz. Weiter bemängelte der Bericht bei der ZAK un-

gewöhnlich hohe Kosten und eine ungenügende Transparenz im Bereich der Finanzen. Das Staatssekretariat identifizierte und benannte sodann Schwächen der kantonalen Aufsicht über die ZAK. Die Regelung der Qualitätsprobleme bei der ZAK erforderten nach der Auffassung des SECO eine Stärkung der Aufsicht über die ausgelagerte Kontrolltätigkeit durch ein kantonales Organ wie dem KIGA (vgl. Audit des Vollzugs der flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit und der Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit im Kanton Basel-Landschaft, Schlussbericht des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO vom 1. Februar 2018, S. 41 f.). Das Staatssekretariat empfahl die Entwicklung einer risikobasierten Kontrollstrategie und bat den Kanton, die Qualitätskontrollen und die Aufsicht über die neue AMKB zu verstärken und hierzu ein Konzept zu erarbeiten (S. 51 ff.). Zuvor hatte es bereits in einem Schreiben an die VGD vom 19. Mai 2017 seiner Erwartung Ausdruck verliehen, dass der Kanton seiner Aufsichtsfunktion gegenüber der AMKB nachkomme und die Aufsicht gestützt auf ein umfassendes Aufsichtskonzept wahrnehme. Das von den Beschwerdeführerinnen kritisierte Aufsichtskonzept ist somit Teil der nicht zuletzt unter dem Druck des Bundes aufgrund der negativen Erfahrungen mit der ZAK neu erarbeiteten Kontrollstrategie des Kantons. Die Mitwirkung an der Entwicklung des Aufsichtskonzepts lässt den Beschwerdegegner nicht als gegen die Beschwerdeführerinnen voreingenommen erscheinen.

5.6 Schliesslich machen die Beschwerdeführerinnen den Beschwerdegegner persönlich dafür verantwortlich, dass der Kommunikationsbeauftragte der VGD gegenüber einem Journalisten fälschlicherweise erklärt habe, bei einer von einer Privatperson beanstandeten Baustellenkontrolle durch die AMKB sei es zu Unregelmässigkeiten gekommen. Der Beschwerdegegner habe mit diesem Vorgehen in der Öffentlichkeit den Eindruck schüren wollen, bei der Kontrolltätigkeit der AMKB gebe es Probleme. Einmal mehr bezichtigten die Beschwerdeführerinnen den Beschwerdegegner ohne jegliche Belege, Drahtzieher einer gezielten Kampagne gegen die Sozialpartner zu sein. Auch wenn es plausibel ist, dass die Information ursprünglich aus den Reihen des KIGA stammte, so ist damit noch lange nicht gesagt, dass die in einem 14-seitigen amtsinternen Bericht vom 9. Mai 2018 (der sich nicht bei den Akten befindet) und in einer Präsentation geäusserte und substantiiert begründete - indes wenig später nach Intervention der Sozialpartner fallen gelassene - Rechtsauffassung der verantwortlichen Mitarbeiter auf eine Schädigungsabsicht zurückzuführen ist, geschweige denn, dass der Beschwerdegegner darum wusste oder die angebliche Fehlinformation gar bewusst angeordnet hatte. Auch in diesem Bezug erschöpft sich das Ausstandsgesuch in der Wiedergabe von reinen Spekulationen.

6. Zusammenfassend sind weder im Zusammenhang mit den Einzelvorwürfen noch bei einer Gesamtwürdigung Anzeichen einer Befangenheit des Beschwerdegegners auszumachen. Die Beschwerdeführerinnen interpretieren jeden Entscheid des KIGA und jede Handlung von Mitarbeitern des Amtes oder der Direktion, die nicht in ihrem Sinn ausfallen, als Zeichen einer dem Beschwerdegegner persönlich zuzurechnenden Feindseligkeit und Schädigungsabsicht. Wie soeben aufgezeigt handelt es sich dabei um nichts mehr als die subjektive Einschätzung der Beschwerdeführerinnen, welche in den vorgebrachten Fakten und den vorliegenden Akten keine Stütze findet. Ein missliebiges Behördenmitglied kann nicht durch die blosse Vielzahl von konstruiert wirkenden und unbelegten Anschuldigungen in den Ausstand geschickt werden. Das verfahrensrechtliche Instrument des Ausstandes darf generell nicht dazu dienen, sich eines

pflichtbewussten, aber möglicherweise unbequemen, Amtsträgers zu entledigen und sich die personelle Besetzung der Behörde nach eigenem Gusto zu erstreiten. Dass der Beschwerdegegner ausdrücklich seine persönliche Geringschätzung oder Abneigung zum Ausdruck gebracht hätte, behaupten die Beschwerdeführerinnen selber nicht. Es ist ihnen aber auch sonst nicht gelungen, irgendwelche Amtspflichtverletzungen oder sonstige Fehlleistungen des Beschwerdegegners glaubhaft zu machen, welche allenfalls Rückschlüsse auf eine Befangenheit zulassen würden. Bei objektiver Betrachtung kann nicht auf eine besondere Antipathie gegenüber den Sozialpartnern oder auf eine ungerechtfertigte Behandlung bei den sie involvierenden Amtsgeschäften geschlossen werden. Es liegen keine tatsächlichen Gegebenheiten vor, die Misstrauen in die Unparteilichkeit des Beschwerdegegners erwecken und den Anschein der Befangenheit und Voreingenommenheit begründen könnten. Der Regierungsrat hat das gegen den Amtsleiter des KIGA gerichtete Ausstandsgesuch nach dem Gesagten zu Recht abgewiesen. Die Beschwerde erweist sich in dieser Hinsicht als unbegründet und ist deshalb abzuweisen.

7.1 Die Beschwerdeführerinnen wenden sich weiter gegen die Auferlegung einer Entscheidungsgebühr von Fr. 400.-- durch den Regierungsrat. Entgegen den Erwägungen im angefochtenen Beschluss habe der Regierungsrat keinen Beschwerdeentscheid, sondern einen erstinstanzlichen Entscheid gefällt. Das erstinstanzliche Verfahren sei nach den gesetzlichen Bestimmungen kostenlos.

7.2 Die rechtmässige Konstituierung der AMKB als Verein wird von keiner Seite in Zweifel gezogen, sie ist denn auch im Handelsregister eingetragen. Zumindest sie ist bezüglich der Kostenauflegung unzweifelhaft zur Beschwerde legitimiert, weshalb in dieser Hinsicht auf die Beschwerde eingetreten werden kann.

7.3 Der Regierungsrat führt im angefochtenen Entscheid aus, gemäss § 20a Abs. 1 VwVG BL sei das verwaltungsinterne Beschwerdeverfahren - unter Vorbehalt gewisser Ausnahmen, die hier nicht zutreffen - kostenpflichtig. Die Verfahrenskosten würden laut § 20a Abs. 2 VwVG BL der unterliegenden Partei auferlegt.

7.4 Wie die Beschwerdeführerinnen zu Recht geltend machen, beziehen sich die genannten Gesetzesbestimmungen klarerweise auf förmliche Rechtsmittelverfahren. Da im vorliegenden Fall beim Regierungsrat kein Entscheid angefochten und zu überprüfen war, sind sie nicht einschlägig. Der Regierungsrat hat sich vielmehr als erste Instanz inhaltlich mit dem Ausstandsgesuch befasst. Das erstinstanzliche Verfahren ist unter Vorbehalt abweichender Vorschriften in anderen Erlassen kostenlos (§ 20 Abs. 1 VwVG BL). Der Regierungsrat äussert sich in der Vernehmlassung nicht zur Kostenrüge und legt namentlich nicht dar, dass vorliegend eine Ausnahme von der Kostenlosigkeit nach § 20 Abs. 2 VwVG BL anzunehmen sei oder dass sich die Gebührenerhebung auf eine alternative Rechtsgrundlage stützen könnte. Die Auferlegung der Verfahrenskosten verstösst demnach gegen Recht, was zur Gutheissung der Beschwerde im Subeventualbegehren und zur ersatzlosen Aufhebung der Dispositivziffer 2 des angefochtenen Entscheids führt.

8. Es bleibt über die Kosten des kantonsgerichtlichen Verfahrens zu entscheiden.

8.1 Gemäss § 20 Abs. 1 VPO ist das Verfahren vor dem Kantonsgericht kostenpflichtig. Die Verfahrenskosten umfassen die Gerichtsgebühren und die Beweiskosten und werden in der Regel der unterliegenden Partei in angemessenem Ausmass auferlegt (§ 20 Abs. 3 VPO).

8.2 Die Beschwerdeführerinnen unterliegen mit ihrer Beschwerde, soweit sich diese gegen den verweigerten Ausstand von A.\_\_\_\_ richtet. Zu klären bleibt, wie die Kosten bezüglich des gegen B.\_\_\_\_ gerichteten Beschwerdeverfahrens zu verteilen sind. Die Verwaltungsprozessordnung enthält keine Vorschrift über die Kostenaufgabe bei Gegenstandslosigkeit. Das Gesetz gebietet daher weder, dass ausschliesslich bestimmte Methoden zur Kostenverlegung zu befolgen seien, noch sieht es eine Rangfolge unter ihnen vor. Das Kantonsgericht entscheidet vielmehr nach Ermessen über die Verfahrenskosten und die Parteientschädigung. Seine Rechtsprechung orientiert sich dabei an den Methoden, die das Bundesgericht in solchen Fällen anwendet. Tritt im Laufe des Verfahrens die Gegenstandslosigkeit ein und hat keine der Parteien durch ihr prozessuales Verhalten die Gegenstandslosigkeit bewirkt, so wird die Kostenverteilung in erster Linie nach dem mutmasslichen Verfahrensausgang zum Zeitpunkt des Eintritts der Gegenstandslosigkeit vorgenommen. Dabei geht es nicht darum, die Prozessaussichten im Einzelnen zu prüfen und dadurch weitere Umtriebe zu verursachen. Vielmehr muss es bei einer knappen Beurteilung der Aktenlage sein Bewenden haben. Auf dem Weg über den Kostenentscheid soll nicht ein materielles Urteil gefällt und unter Umständen der Entscheid in einer heiklen Rechtsfrage präjudiziert werden (vgl. KGE VV vom 7. Dezember 2016 [810 16 159] E. 3; KGE VV vom 6. November 2013 [810 12 329] E. 5; BGE 142 V 551 E. 8.2; GYGI, a.a.O., S. 326). Entgegen dem Vorbringen der Beschwerdeführerinnen hat B.\_\_\_\_ die Beschwerde durch den Wechsel des Arbeitsplatzes nicht implizit anerkannt. Auch kann die Ausübung des grundrechtlich geschützten Rechts auf freie Wahl des Arbeitsplatzes - oder die Zuweisung einer anderen Aufgabe durch den Arbeitgeber - augenscheinlich nicht zu einer Kostenpflicht nach dem Verursacherprinzip im Ausstandsverfahren führen, wobei generell fraglich ist, ob der betroffenen Amtsperson Kosten auferlegt werden könnten. Die Kostenfrage ist nach dem mutmasslichen Verfahrensausgang zu beantworten. In dieser Hinsicht weist das Ausstandsgesuch gegen B.\_\_\_\_ keine wesentlichen Unterschiede zu demjenigen gegen A.\_\_\_\_ auf. In der Beschwerdebegründung wird oftmals nicht genau zwischen den beiden unterschieden und es werden pauschal beiden dieselben Verfehlungen vorgeworfen. Es genügt deshalb für die Frage des Kostenentscheids, auf die obenstehenden Erwägungen zu verweisen und festzuhalten, dass die Beschwerde in Bezug auf B.\_\_\_\_ mutmasslich ebenfalls abzuweisen gewesen wäre.

8.3 Beschwerdeführerinnen unterliegen in der Hauptsache und obsiegen im Kostenpunkt. Unter Berücksichtigung der geheilten Gehörsverletzung rechtfertigt es sich, ihnen von den Verfahrenskosten in der Gesamthöhe von Fr. 1'000.-- einen Anteil von Fr. 800.-- aufzuerlegen. Der zuviel bezahlte Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 200.-- ist ihnen zurückzuerstatten. Der Regierungsrat hat seinerseits einen Verfahrenskostenanteil von Fr. 200.-- zu tragen.

8.4 Der ganz oder teilweise obsiegenden Partei kann für den Beizug eines Anwalts oder einer Anwältin eine angemessene Parteientschädigung zulasten der Gegenpartei zugesprochen

werden (§ 21 Abs. 1 VPO). Im Umfang ihres Obsiegens und aufgrund der geheilten Gehörsverletzung ist den Beschwerdeführerinnen eine Parteientschädigung zu Lasten des Regierungsrats zuzusprechen. Unter den vorliegenden Umständen erscheint eine pauschale Parteientschädigung in der Höhe von Fr. 500.-- (inkl. Auslagen und 7.7 % MWST) angemessen. Im Übrigen sind die Parteikosten wettzuschlagen.

Demgemäss wird **e r k a n n t** :

- ://:
1. In teilweiser Gutheissung der Beschwerde wird Ziffer 2 des Regierungsratsbeschlusses Nr. 1758 vom 20. November 2018 ersatzlos aufgehoben. Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen, soweit sie nicht gegenstandslos geworden ist.
  2. Den Beschwerdeführerinnen wird ein Verfahrenskostenanteil in der Höhe von Fr. 800.-- auferlegt und mit dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 1'000.-- verrechnet. Der zuviel geleistete Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 200.-- wird den Beschwerdeführerinnen zurückerstattet.  
  
Dem Regierungsrat wird ein Verfahrenskostenanteil in der Höhe von Fr. 200.-- auferlegt.
  3. Der Regierungsrat hat den Beschwerdeführerinnen eine Parteientschädigung in der Höhe von Fr. 500.-- (inkl. Auslagen und 7.7 % MWST) zu bezahlen. Im Übrigen werden die Parteikosten wettgeschlagen.

Präsidentin

Gerichtsschreiber