



Der
Rechnungshof



Unabhängig. Objektiv. Wirksam.

Bundesministerium für Arbeit,
Soziales und Konsumentenschutz
Stubenring 1
1010 Wien

Dampfschiffstraße 2
A-1031 Wien
Postfach 240

Tel. +43 (1) 711 71 - 0
Fax +43 (1) 712 94 25
office@rechnungshof.gv.at

Wien, 3. Juni 2015

GZ 302.673/001-2B 1/15

Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem ein Bundesgesetz zur Verbesserung der Sozialbetrugsbekämpfung (Sozialbetrugsbekämpfungsgesetz – SBBG) geschaffen wird sowie das Allgemeine Sozialversicherungsgesetz, das Gewerbliche Sozialversicherungsgesetz, das Bauern-Sozialversicherungsgesetz, das Beamten-Kranken- und Unfallversicherungsgesetz, das Arbeitsvertragsrechts-Anpassungsgesetz, der Artikel III des Bundesgesetzes BGBl. I Nr. 152/2004, das Firmenbuchgesetz, das Bauarbeiter-Urlaubs- und Abfertigungsgesetz, das Insolvenz-Entgeltsicherungsgesetz und das Ausländerbeschäftigungsgesetz geändert werden

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Rechnungshof (RH) dankt für den mit Schreiben vom 5. Mai 2015, GZ: BMASK-462.101/0012-VII/B/9/2015, übermittelten, im Betreff genannten Entwurf und nimmt hiezu im Rahmen des Begutachtungsverfahrens aus der Sicht der Rechnungs- und Gebärungskontrolle wie folgt Stellung:

1. Allgemein

Der RH weist aus Anlass der vorliegenden Begutachtung auf seine Berichte „Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA)“, Reihe Bund 2012/6, und „Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA); Follow-up-Überprüfung“, Reihe Bund 2015/3, hin, in denen er unter anderem empfahl,

- die Bemessungsgrundlagen der von der GPLA betroffenen Abgaben und Beiträge zu harmonisieren, um ein erhebliches Einsparungspotenzial aufgrund der damit verbundenen Synergieeffekte zu erzielen (Reihe Bund 2012/6, TZ 43; Reihe Bund 2015/3, TZ 2),



GZ 302.673/001-2B1/15

Seite 2 / 8

- auf eine Evaluierung, Reduzierung und Vereinfachung der Beitragsgruppen im Bereich der Sozialversicherung hinzuwirken (Reihe Bund 2012/6, TZ 43),
- angesichts der begrenzten Personalkapazitäten und der stetig steigenden Aufgaben der GPLA (Bekämpfung des wachsenden Abgaben- und Sozialbetrugs und des Lohn- und Sozialdumpings bzw. zunehmende Informationen seit der Einrichtung der Finanzpolizei) verstärkt Analysen und Evaluierungen durchzuführen, inwieweit die Vorgaben eine ausgewogene Prüfungsdichte im Spannungsfeld zwischen Generalprävention und Risikoorientierung gewährleisten. Nach Vorlage der Evaluierungsergebnisse wären die Vorgaben regelmäßig anzupassen (Reihe Bund 2015/3, TZ 8).

Da der vorliegende Entwurf keine entsprechenden Regelungen enthält, weist der RH aus Anlass dieser Begutachtung auf die erforderliche Umsetzung der genannten Empfehlungen hin.

2. Zum Inhalt des vorliegenden Entwurfs

2.1 Zum Anwendungsbereich des SBBG (§ 2 SBBG i.d.F.d. Art. 1 des Entwurfs)

§ 2 SBBG definiert den Sozialbetrug und listet demonstrativ schädliche Verhaltensweisen auf. Die Bestimmung verwendet dabei unterschiedliche Verschuldensformen bzw. bleibt unklar, welchen Grad des Verschuldens sie jeweils für ein tatbestandsmäßiges Verhalten verlangt. Nach den Erläuterungen entsprechen die *„darges(...)tellten Verhaltensweisen (...) im Wesentlichen den geltenden oder mittels Begutachtung vorgeschlagenen neuen Fassungen der Sozialbetrugstatbestände der §§ 153c bis 153e des Strafgesetzbuches (StGB)“*.

Der RH bemerkt kritisch, dass die unterschiedlichen Grade des Verschuldens als Voraussetzung für das Vorliegen von Sozialbetrug bei Verhaltensweisen, die alle zu finanziellen Schäden führen, anhand des vorgeschlagenen Textes des SBBG nicht objektivierbar und nicht nachvollziehbar sind.

Sollte der Hinweis in den Erläuterungen auf die *„geltende(...) oder mittels Begutachtung vorgeschlagene(...) neuen Fassungen der Sozialbetrugstatbestände der §§ 153c bis 153e des Strafgesetzbuches“* – das nicht Teil des gegenständlichen Begutachtungsverfahrens ist – zutreffen, wäre zur Klarstellung und im Sinne eines einfacheren Vollzugs des SBBG derselbe Wortlaut wie im StGB (mit einem Verweis auf die Fundstelle im StGB) zu verwenden. Jedenfalls sollten, wenn die Tatbestände des SBBG jenen



GZ 302.673/001-2B1/15

Seite 3 / 8

des StGB entsprechen sollen, im SBBG dieselben Schuldformen angeführt werden wie im StGB.

2.2 Zur Zusammenarbeit der Kooperations- und Informationsstellen (§ 4 SBBG i.d.F.d. Art. 1 des Entwurfs)

Der Entwurf verfolgt unter anderem die Ziele der Verringerung des bisherigen Ausfalls beim Beitrags-, Steuer- und Zuschlagsaufkommen durch Sozialbetrug und des Zurückdrängens von Sozialbetrug durch Scheinfirmen.

Diesen Zielen soll nach den Erläuterungen die in § 4 Abs. 1 SBBG vorgesehene Verpflichtung der Kooperations- und Informationsstellen dienen, im Rahmen ihres gesetzmäßigen Wirkungsbereichs zur Sozialbetrugsbekämpfung zusammenzuwirken und sich gegenseitig zu unterstützen. § 4 Abs. 2 SBBG zählt die diesbezüglichen Aufgaben der Kooperations- und Informationsstellen auf. Zur Erleichterung der Kontaktaufnahme und der Umsetzung der genannten Verpflichtungen sollen bestimmte Kooperationsstellen gemäß § 4 Abs. 3 SBBG für jedes Bundesland einen Sozialbetrugsbekämpfungsbeauftragten zu bestellen haben. § 4 Abs. 4 SBBG richtet einen Beirat unter der Leitung des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz ein. Diesem sollen jeweils ein Vertreter des Bundesministeriums für Finanzen, des Bundesministeriums für Inneres, des Bundesministeriums für Justiz, des Bundesministeriums für Gesundheit, des Bundesministeriums für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft, des Hauptverbands der österreichischen Sozialversicherungsträger, der Bauarbeiter-Urlaubs- und Abfertigungskasse, der Insolvenz-Entgelt-Fonds-Service GmbH, der Wiener Gebietskrankenkasse, der Oberösterreichischen Gebietskrankenkasse und der Niederösterreichischen Gebietskrankenkasse angehören. Gemäß § 4 Abs. 5 SBBG soll dem Beirat – unter beispielhafter Aufzählung seiner Aufgaben – die Verbesserung der Bekämpfung des Sozialbetrugs obliegen.

Im Hinblick darauf, dass mangelnde Abstimmung zwischen verschiedenen Behörden und Einrichtungen dazu führen kann, dass nicht anspruchsberechtigte Personen Leistungen beziehen können (siehe den Bericht „Prüfung von Wohnsitz und gewöhnlichem Aufenthalt in der Sozialversicherung“; Reihe Bund 2015/8, TZ 12), bewertet der RH die geplante Verpflichtung der Behörden und Einrichtungen zur Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Sozialbetrugsbekämpfung grundsätzlich positiv.

Er hält jedoch kritisch fest, dass sich weder aus dem Entwurf des SBBG noch aus den diesem zugrunde liegenden Erläuterungen ergibt, ob und welche Vergütung bzw. Aufwandsentschädigung die Mitglieder des neu zu schaffenden Beirats für die Ausübung dieser Funktion erhalten sollen. Er regt daher eine diesbezügliche Klarstellung an.



GZ 302.673/001-2B1/15

Seite 4 / 8

2.3 Zum Datenaustausch (§ 5 SBBG i.d.F.d. Art. 1 des Entwurfs)

Gemäß § 5 Abs. 1 SBBG sollen die Kooperationsstellen und die Staatsanwaltschaften einander bei Vorliegen eines Sozialbetrugsverdachts unter bestimmten Voraussetzungen *Informationen und Daten* zur Verfügung zu stellen haben, wobei der Datenaustausch über eine beim Bundesministerium für Finanzen zu führende Datenbank erfolgen soll. Gemäß § 5 Abs. 2 SBBG sollen in dieser Sozialbetrugsdatenbank die *Daten* über natürliche und juristische Personen verarbeitet werden, wenn sich *Anhaltspunkte* für das Vorliegen von Sozialbetrug ergeben, wobei die in Frage kommenden Datenarten taxativ aufgezählt werden.

Der RH hält kritisch fest, dass die unterschiedlichen Begrifflichkeiten (Informationen und Daten; Daten) und Voraussetzungen (Verdacht; Anhaltspunkte) beim Datenaustausch und der Datenverarbeitung einem einheitlichen und möglichst zweifelsfreien Vollzug entgegenstehen. Er regt daher eine einheitliche Terminologie beim Datenaustausch über die Datenbank und die Datenverarbeitung in dieser an.

Weiters ist aus der Aufzählung der in Frage kommenden Datenarten in § 5 Abs. 2 SBBG nicht ausreichend erkennbar, welche Datenarten die Dienstgeber und welche die Dienstnehmer betreffen. Der RH weist darauf hin, dass das SBBG nach dessen § 2 auf selbständige und unselbständige Erwerbstätigkeiten anwendbar sein soll. Diesbezüglich wäre in § 5 Abs. 2 SBBG eine Klarstellung vorzunehmen.

Der RH bemerkt, dass das SBBG keine Bestimmung darüber enthält, wer, wann und unter welchen Voraussetzungen Daten und Informationen in die neu zu schaffende Datenbank eintragen soll. Es ist demnach unklar, wer bzw. welche Stellen Schreibberechtigungen hinsichtlich eines Neueintrags in die Datenbank haben und wer Änderungsrechte hat. Diese Verantwortungen wären im SBBG klar zu definieren.

§ 5 Abs. 4 SBBG sieht unter anderem die Löschung der verarbeiteten personenbezogenen Daten eines konkreten Sozialbetrugsverdachts „nach Ablauf von fünf Jahren nach der Verarbeitung des ersten Datums in der Sozialbetrugsdatenbank“ vor.

§ 4 Z 9 DSG 2000 definiert das „Verarbeiten von Daten“ als das Ermitteln, Erfassen, Speichern, Aufbewahren, Ordnen, Vergleichen, Verändern, Verknüpfen, Vervielfältigen, Abfragen, Ausgeben, Benützen, Überlassen, Sperren, Löschen, Vernichten oder jede andere Art der Handhabung von Daten mit Ausnahme des Übermittels von Daten.



GZ 302.673/001-2B1/15

Seite 5 / 8

Der Beginn der Fünf-Jahres-Frist in § 5 Abs. 4 SBBG zielt auf die „*Verarbeitung des ersten Datums*“ in der Datenbank ab. Es ist unklar, welche Handlung das SBBG konkret als fristauslösend ansieht. Auch in den Erläuterungen finden sich dazu keine Ausführungen. Sollten mehrere mögliche Handlungen in Betracht kommen, wäre es theoretisch denkbar, dass entweder die erste oder die letzte derartige Handlung – oder sogar eine beliebige dazwischen – den Fristenlauf auslöst.

Weiters wäre zu bedenken, dass eine Löschung der Daten fünf Jahre nach der Verarbeitung des ersten Datums schon dann erfolgen könnte, wenn ein Sozialbetrugsverfahren noch nicht abgeschlossen ist, weil es länger als fünf Jahre dauert. Damit wäre es auch unmöglich, die Daten im Fall einer nachfolgenden strafgerichtlichen Verurteilung erst nach zehn Jahren (wie in § 4 Abs. 4 SBBG vorgesehen) zu löschen, weil diesfalls die Daten schon vorher gelöscht wurden.

Die Bestimmungen über die Löschung aus der Datenbank sind daher nach Ansicht des RH zu unpräzise. Er regt an, in der Bestimmung des § 5 Abs. 4 SBBG die genannten Umstände zu bedenken bzw. eine entsprechende Klarstellung vorzunehmen.

2.4 Zur Risiko- und Auffälligkeitsanalyse (§ 42b ASVG i.d.F.d. Art. 2 Z 8 des Entwurfs)

In seinem Bericht „Register im Hauptverband der Österreichischen Sozialversicherungsträger“, Reihe Bund 2014/8, TZ 10 und 11, hat der RH den Sozialbetrug durch Scheinfirmen thematisch behandelt. Der RH empfahl zur frühzeitigen Erkennung von Scheinfirmen, die bereits bestehende Methodik der Oberösterreichischen Gebietskrankenkasse, mit deren Hilfe anhand auffälliger Muster bei festgelegten Merkmalen verdächtige Unternehmen analysiert werden konnten, bundesweit zu übernehmen und automatisationsunterstützt auszuwerten:

Der RH erachtete die Früherkennung von geplantem Sozialbetrug mittels Scheinfirmen als essenziell zur Reduktion des Einnahmenentgangs für die öffentliche Hand. Er empfahl daher dem Hauptverband, gemeinsam mit dem BMASK mögliche Indikatoren bezüglich Aktivierung einer Scheinfirma zu definieren und die Register der Sozialversicherung auf diese – unter Beachtung des Datenschutzes und der rechtlichen Rahmenbedingungen – automatisationsunterstützt auszuwerten (TZ 10). In TZ 11 des genannten Berichts beanstandete der RH die unvollständige und nicht rechtzeitige Erfassung von Indikatoren geplanten Sozialbetrugs. Er empfahl dem Hauptverband, gemeinsam mit dem BMASK jene von Experten zur Früherkennung geplanten Sozialbetrugs (Scheinfirma) definierten Indikatoren (Daten) zeitgerecht in die Register einzutragen. Notwendigenfalls wäre ein diesbezüglicher Gesetzesvorschlag an den Gesetzgeber heranzutragen.



GZ 302.673/001-2B1/15

Seite 6 / 8

§ 42b ASVG des vorliegenden Entwurfs verpflichtet die Krankenversicherungsträger zur generellen Beobachtung der Dienstgeberlandschaft auf Hinweise zum Vorliegen von Scheinunternehmen. Mithilfe der Parameter, wie bspw. Versichertenströme, Melde- und Beitragszahlungsverhalten und Insolvenzgefahr, sollen mögliche Missbrauchs- bzw. Betrugshandlungen erkenntlich gemacht werden. Diese Analysen sollen von der Oberösterreichischen Gebietskrankenkasse als bundesweites Kompetenzzentrum verknüpft und allen Krankenversicherungsträgern, dem Hauptverband der Sozialversicherungsträger und den Abgabebehörden des Bundes zur Verfügung gestellt werden.

Der RH stellt positiv fest, dass seine o.g. Empfehlungen mit der geplanten Regelung des § 42b umgesetzt werden.

3. Zur Darstellung der finanziellen Auswirkungen

Der RH hält einleitend fest, dass sich das Volumen von Betrug und der voraussichtliche Erfolg der geplanten Maßnahmen ex ante schwer einschätzen lässt. Es wird auch der Erfolg der Maßnahmen – auch mit der in den Erläuterungen in Aussicht gestellten Evaluierungsmethode der *„Erhebung der Veränderung der Daten über das uneinbringliche Beitrags- und Steueraufkommen“* – schwer zu überprüfen sein.

Wie der RH im Bericht „Register im Hauptverband der Österreichischen Sozialversicherungsträger“, Reihe Bund 2014/8, TZ 10, auf der Grundlage einer Schätzung des Bundesministeriums für Finanzen festgestellt hat, werden rd. 300 Scheinfirmen pro Jahr gegründet, wodurch es zu einem potenziellen Schaden durch Abgaben- und Beitragsausfälle von rd. 300 Mio. EUR kommt (Beitragsausfälle bei Lohnabgaben (z.B. Beiträge an die Gebietskrankenkassen), teilweise auch Umsatzsteuerausfälle).

Die dem Entwurf zugrunde liegenden Erläuterungen rechnen ab 2016 mit aus dem Vorhaben resultierenden Mehreinnahmen für den Bund und für die Sozialversicherungsträger, die im Jahr 2016 rd. 224,51 Mio. EUR (davon rd. 90,34 Mio. EUR Bund und rd. 134,18 Mio. EUR Sozialversicherungsträger) betragen sollen. Das Zurückdrängen von Scheinfirmen führe dazu, dass legal operierende Unternehmen Aufträge erhielten, die ihren Abgabenverpflichtungen nachkämen. Für die Bereiche Bewehrung, Stuckatur- und Trockenbauarbeiten schätze eine Studie des IHS mittels Input-Output Analyse die zu lukrierenden Einnahmen auf Abgaben inklusive Steuern bzw. Sozialversicherungsbeiträge auf bis zu 508 Mio. EUR jährlich. Aus Vorsichtsgründen werde mit lediglich rd. 40 % dieses Maximalbetrags als zu erwartende Erträge kalkuliert. Nach Aufteilung dieses Betrags von 210 Mio. EUR auf die einzelnen Positionen ergebe sich für den Bund für das Jahr 2016 aus den Positionen Mehreinnahmen Lohnsteuer und Arbeitslosenversicherung ein Nettoergebnis von rd. 91 Mio. EUR bzw. für die



GZ 302.673/001-2B1/15

Seite 7 / 8

Sozialversicherung ein Erlös von rd. 134 Mio. EUR. Dieser Betrag werde für die Folgejahre jeweils um jährlich 2 % valorisiert.

Für die Länder und Gemeinden ergäben sich aus dem Vorhaben keine finanziellen Auswirkungen.

Gemäß § 17 Abs. 2 BHG 2013 ist jedem Entwurf für ein Regelungsvorhaben und jedem sonstigen Vorhaben, von dem Mitglied der Bundesregierung oder dem haushaltsleitenden Organ, in dessen Wirkungsbereich der Entwurf ausgearbeitet oder das Vorhaben geplant wurde, eine der WFA-Finanzielle-Auswirkungen-Verordnung (WFA-FinAV), BGBl. II Nr. 490/2012 i.d.g.F., entsprechende Darstellung der finanziellen Auswirkungen im Rahmen der wirkungsorientierten Folgenabschätzung anzuschließen. Da finanzielle Auswirkungen jedenfalls wesentlich i.S.d. § 17 Abs. 2 BHG 2013 sind, hat aus dieser insbesondere hervorzugehen, wie hoch die finanziellen Auswirkungen auf den Vermögens-, Finanzierungs- und Ergebnishaushalt im laufenden Finanzjahr und mindestens in den nächsten vier Finanzjahren zu beziffern sein werden und wie diese finanziellen Auswirkungen zu bedecken sind.

Gemäß § 3 Abs. 2 der WFA-FinAV sind bei den Angaben zur Abschätzung der finanziellen Auswirkungen die Grundsätze der Relevanz, der inhaltlichen Konsistenz, der Verständlichkeit, der Nachvollziehbarkeit, der Vergleichbarkeit und der Überprüfbarkeit zu beachten. Der RH weist zur Darstellung der finanziellen Auswirkungen auf Folgendes hin:

- Die Annahme in den Erläuterungen, dass sich aus dem Vorhaben für die Länder und Gemeinden keine finanziellen Auswirkungen ergäben, erachtet der RH als nicht plausibel. Nach den Erläuterungen ergeben sich die Mehreinnahmen des Bundes aus „*Lohnsteuer und Arbeitslosenversicherung*“. Die Einkommensteuer (in der Vorerhebungsform der Lohnsteuer) ist eine gemeinschaftliche Bundesabgabe, die auf Bund, Länder und Gemeinden aufzuteilen ist. Daher werden auch die Länder und Gemeinden mit Mehreinnahmen rechnen können.
- Weiters ist festzuhalten, dass zwar die Erträge auf die Gebietskörperschaften aufzuteilen sind, die Mehrausgaben infolge der verstärkten Betrugsbekämpfung aber ausschließlich der Bund zu tragen haben wird.
- Der RH bemerkt ferner kritisch, dass die Erläuterungen die erwarteten Mehreinnahmen bloß als „*Erträge*“ bezeichnen und in einem Betrag je Jahr ausweisen. Eine Aufteilung auf „*Lohnsteuer und Arbeitslosenversicherung*“ ist nicht ersichtlich.



GZ 302.673/001-2B1/15

Seite 8 / 8

- Die Erläuterungen geben den Personalmehraufwand für den Bund mit drei VBÄ v2/5-v2/6 und zwei VBÄ v1/1-v1/3 an. Diese Angaben sind mangels näherer Informationen nicht nachvollziehbar. Insbesondere enthält der Entwurf keine Informationen darüber, in welchen Bereichen diese zusätzlichen VBÄ zur Verwendung gelangen sollen.
- Die Erläuterungen schreiben weiters sämtliche Mehraufwendungen nur der UG 15 zu. In diesem Zusammenhang wird nicht erläutert, weshalb in § 3 Abs. 2 Z 5 SBBG auch die Sicherheitsbehörden als Kooperationsstellen genannt sind, dort jedoch keine Mehraufwendungen entstehen sollen. Überdies ist nicht ersichtlich, ob und in welcher Höhe Aufwendungen für den gemäß § 4 Abs. 4 SBBG zu schaffenden Beirat getätigt werden müssen.
- Die Erläuterungen stellen die Berechnung bzw. Ableitung der erwarteten Mehreinnahmen von 210 Mio. EUR pro Jahr anhand eines Studienergebnisses, das „(a)us Vorsichtsgründen“ um 60 % reduziert wird, dar. Wie sich die Mehreinnahmen für den Bund in Höhe von rd. 91 Mio. EUR ableiten lassen, legen die Erläuterungen nicht schlüssig dar. Zwar werden einzelne Positionen dargestellt, die sich aber mit den angeführten Beträgen nicht auf 91 summieren.
- Die Erläuterungen führen den betrieblichen Sachaufwand bei der UG 15 mit 126.186 EUR im Jahr 2016 und mit einer 2 %-Steigerung für die Folgejahre an. Diese Beträge sind nicht erläutert und daher ebenso wenig nachvollziehbar wie die Angabe, dass sich im ersten Jahr (2016) die erforderliche Anfangsinvestition für die Schaffung einer Sozialbetrugsdatenbank im Bundesministerium für Finanzen nicht deutlicher als in den Folgejahren auswirkt.

Die Darstellung der finanziellen Auswirkungen in den Erläuterungen ist aus den genannten Gründen im Detail nicht nachvollziehbar, weshalb die Erläuterungen zu den finanziellen Auswirkungen insofern nicht den Anforderungen des § 17 BHG 2013 und der hiezu ergangenen WFA-FinAV entsprechen.

Von dieser Stellungnahme wird jeweils eine Ausfertigung dem Präsidium des Nationalrates und dem Bundesministerium für Finanzen übermittelt.

Mit freundlichen Grüßen

Der Präsident:
Dr. Josef Moser

F.d.R.d.A.: