

AMT DER STEIERMÄRKISCHEN LANDESREGIERUNG

Abteilung 11 Soziales

Bundesministerium für Arbeit, Soziales und
Konsumentenschutz
Stubenring 1
1010 Wien



**Das Land
Steiermark**

→ **Budget, Controlling,
Innerer Dienst**

Bearbeiter/in: Dr. Katrin Struger
Tel.: (0316) 877-4786
Fax: (0316) 877-3053
E-Mail: abteilung11@stmk.gv.at

Bei Antwortschreiben bitte
Geschäftszeichen (GZ) anführen

GZ: ABT03VD-86449/2016-12; Bezug: BMASK-462.203/0008- Graz, am 11.04.2016
ABT11-L70-46/2009-231 VII/B/9/2016
Ggst.: Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetz (LSD-BG),
Bundesbegutachtung, Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren!

Zu dem mit do. Schreiben vom 9. März 2016, obige Zahl, übermittelten Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem ein Gesetz zur Bekämpfung von Lohn- und Sozialdumping- (Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetz – LSD-BG) geschaffen wird und das Arbeitsvertragsrechts-Anpassungsgesetz, das Arbeitskräfteüberlassungsgesetz, das Landarbeitsgesetz 1984, das Arbeitsinspektionsgesetz 1993, das Heimarbeitsgesetz 1960, das Betriebliche Mitarbeiter- und Selbständigenvorsorgegesetz und das Betriebspensionsgesetz geändert werden, wird seitens des Landes Steiermark folgende Stellungnahme abgegeben:

Allgemeines:

Das Herauslösen der Lohn- und Sozialdumpingbekämpfungsregelungen aus dem AVRAG im Sinne einer Neukodifikation mit einer klareren und übersichtlicheren Struktur wird grundsätzlich begrüßt.

Es wäre jedoch wünschenswert, würde dies auch zum Anlass genommen, das Gesetz zu vereinfachen, zu straffen und sprachlich zu überarbeiten; insbesondere die zahlreichen Binnenverweise (z.T. auch Zirkelverweise) erschweren die Vollziehbarkeit, Lesbarkeit und Verständlichkeit.

8010 Graz • Burgring 4
Montag bis Freitag von 8:00 bis 12:30 Uhr und nach Terminvereinbarung
DVR 0087122 • UID ATU37001007
Landes-Hypothekenbank Steiermark AG: IBAN AT375600020141005201 • BIC HYSTAT2G

VD_1/V1.0

Aus inhaltlicher Sicht bringt die Novelle zwar einige Verbesserungen (z.B. Erleichterungen für Konzerne, kleine Entschärfungen beim Straftatbestand Unterentlohnung, Maßnahmen um Lohnstandards/Strafen bei ausländischen Unternehmen durchzusetzen), die Belastungen für die Unternehmen bleiben aber im Wesentlichen bestehen, der bürokratische Aufwand der KMU verringert sich kaum.

Nicht nachvollziehbar ist, warum den Ämtern der Landesregierungen derart umfangreiche Aufgaben übertragen werden. Deutlich effizienter wären ein verpflichtender IMI-Zugang und eine verpflichtende IMI-Nutzung für alle im Gesetz mit Aufgaben betrauten Behörden und Stellen. Es wird dabei nicht übersehen, dass die an einzelnen Personen in den Behörden gebundene Berechtigungsvergabe in IMI verstärkte organisatorische Vorkehrungen in den einzelnen Behörden notwendig macht, um die ständige Bereitschaft zur Entgegennahme und Bearbeitung von Amtshilfeersuchen in IMI zu sichern, doch scheint das keine unüberwindliche Hürde zu sein.

Soweit die §§ 11 und 12 Zustellgesetz und das EU-VStVG der DurchsetzungsRL entsprechende Regelungen enthalten, sollte lediglich auf diese Bestimmungen verwiesen werden. Ein darüber hinausgehender Regelungsbedarf wird nur gesehen, soweit diese Bestimmungen der DurchsetzungsRL nicht entsprechen.

Zu den einzelnen Bestimmungen des Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetzes:

Zu § 3 Abs. 5:

Für das Vorliegen des „Montageprivilegs“ wird, entsprechend der schon geltenden Regelungen des AVRAG (§ 7a Abs. 4, § 7b Abs. 2), gefordert, dass die festgelegten Tätigkeiten von inländischen ArbeitnehmerInnen nicht erbracht werden können. Diese Bestimmung lässt offen, nach welchen Kriterien zu beurteilen ist, dass diese Tätigkeiten von inländischen ArbeitnehmerInnen nicht erbracht werden können und vor allem auch wer und ggf in welcher Form das (Nicht)Vorliegen eines solchen Umstandes verbindlich feststellt.

Zu § 9:

Die in § 9 Abs. 1 zweiter Satz normierte Haftung des (öffentlichen) Auftraggebers für Entgeltansprüche der nach Österreich entsendeten und grenzüberschreitend überlassenen Arbeitnehmer wird in der vorgesehenen Form abgelehnt. Der öffentliche Auftraggeber soll entsprechend den Regelungen und den diesbezüglichen Ausführungen in den Erläuterungen für das Fehlverhalten seines Auftragnehmers haften, auf das er im Wesentlichen keinen Einfluss nehmen kann. Das gilt umso mehr für die Ausweitung der Haftung auf weitere Auftragnehmer im Sinne des Abs. 8 (Umgehensregelung). Insgesamt erscheinen die einzelnen Bestimmungen nicht abgestimmt mit den bundesvergaberechtlichen Regelungen betreffend die Weitergabe von Teilen eines Auftrags, insbesondere im Lichte der Neuregelungen der BVergG-Novelle 2015, BGBl. I Nr. 7/2016 (z.B.

AVRAG-Abfrage). Auch die in Abs. 4 vorgesehene Möglichkeit, die Leistung des Werklohns zu verweigern, erscheint nicht nachvollziehbar in Hinblick auf die in Umsetzung der Zahlungsverzugsrichtlinie 2011/7/EU in § 87a Abs. 2 BvergG 2006 festgelegte Zahlungsfrist für den öffentlichen Auftraggeber von 30, maximal jedoch 60 Tagen. Eine Abstimmung mit den vergaberechtlichen Vorgaben ist unerlässlich.

Zu § 17:

Der Regelungsgehalt des Abs. 1 lässt sich nicht klar erschließen. Nach dem ersten Satz sind die Behörden/Stellen „*berechtigt Amtshilfe zu leisten*“ und nach dem letzten Satz sind sie „*verpflichtet Amtshilfe zu leisten*“, wobei nähere Voraussetzungen nur bei der Verpflichtung normiert sind. Eine Zusammenführung des Einleitungs- und des Schlusssatzes von Abs. 1 wäre wünschenswert; es bedürfte hier wenigstens klarstellender Erläuterungen.

In der Aufzählung des Abs. 1 fällt auf, dass kein Ministerium angeführt ist.

Das Verhältnis von Abs. 2 Z. 3 zu Abs. 2 letzter Satz ist nicht klar. Insbesondere bleibt auch offen, was „*die Vorbereitung*“ der Zustellung oder Vollstreckung einer Entscheidung nach dem dritten Hauptstück ist. Jedenfalls sollte klar zum Ausdruck kommen, unter welche Bestimmung die bis zu einer solchen Entscheidung – also während eines Verwaltungsstrafverfahrens – erforderliche Amtshilfe fällt, also zB Zustellung eines Schriftstücks zur Wahrung des Parteiengehörs.

Nach den Erläuterungen ist die Einrichtung einer Stelle erforderlich, die zentral einerseits Ersuchen anderer Mitgliedstaaten um Behördenkooperation entgegennimmt und weiterleitet und andererseits Behörden und Stellen im Inland bei der Kontaktaufnahme mit ausländischen Behörden im IMI unterstützt.

Die Funktion einer zentralen Stelle soll nach dem vorliegenden Entwurf für die Abgabenbehörden und die Zentrale Koordinationsstelle das Bundesministerium für Finanzen und für die Verwaltungsgerichte, die Bezirksverwaltungsbehörden, die Bauarbeiter-Urlaubs- und Abfertigungskasse und das Kompetenzzentrum LSDB die Ämter der Landesregierungen wahrnehmen.

Die Steiermark spricht sich entschieden gegen die geplante Übertragung dieser Funktion auf die Ämter der Landesregierungen aus. Der Intention einer zentralen Anlaufstelle folgend sollte es auch nur **eine** zentrale Anlaufstelle geben. Diese Funktion sollte daher entweder der Zentralen Koordinationsstelle des BMF oder dem Kompetenzzentrum LSDB übertragen werden.

Die Einrichtung einer weiteren „*zentralen*“ Stelle wäre auch nicht erforderlich, wenn alle in Abs. 1 Z. 1 bis 6 genannten Behörden und Stellen verpflichtet wären, über einen Zugang zum IMI zu verfügen. Damit könnte die vorgesehene Unterstützung seitens der Ämter der Landesregierungen in allen Bestimmungen entfallen; zumal das System „*IMI*“ als das prioritäre Mittel der Verständigung der Behörden im Rahmen ihrer grenzüberschreitenden Zusammenarbeit vorgesehen ist.

Auch im Hinblick auf § 15 Abs. 3 Dienstleistungsgesetz ist die Regelung in § 17 nicht erforderlich. Es würde ausreichen, § 15 Abs. 3 DLG als (sinngemäß) anwendbar zu erklären, wonach die Verbindungsstelle (Ämter der Landesregierungen) die Behörden bei Schwierigkeiten im Zuge der Verwaltungszusammenarbeit zu unterstützen hat, insbesondere wenn eine Behörde keinen Zugang zu IMI hat. Unklar ist auch, warum abweichend von § 15 Abs. 1 DLG die Ämter der Landesregierungen zur Verbindungsstelle gemacht werden sollen; dass sie in ihrer Funktion als Geschäftsapparat von Landesregierung und Landeshauptmann nach § 15 Abs. 1 DLG de facto mit diesen Aufgaben betraut sind, ist jedenfalls kein akzeptables Argument.

Angemerkt wird schon hier, dass in der WFA eine nachvollziehbare Darstellung der Kosten, die den Ländern auf Grund der Betrauung der Ämter der Landesregierungen entstehenden, fehlt (Erhebung der bisher vorliegenden bzw zu erwartenden Fallzahlen).

Abs. 4 enthält eine über die Vorgaben der DurchsetzungsRL hinausgehende Regelung: Art. 6 Abs. 6 der RL sieht die 2-Tages-Frist nur für jene dringenden Fälle vor, die eine Einsichtnahme in Register erfordern. Abs. 4 wird daher, soweit er über die Vorgaben der Durchsetzungsrichtlinie hinausgeht, abgelehnt.

Zu § 21:

In Abs. 1 Z. 1 sollte klargestellt werden, dass eine Bestätigung des Entsendestaates, dass für den betroffenen Zeitraum eine Sozialversicherung besteht, den Normzweck erfüllt, auch wenn in dieser ein anderer inländischer Auftraggeber oder ein anderer Beschäftigungsstandort angeführt ist. Die Richtigkeit dieser Angaben ist hier nämlich explizit nicht gefordert. Diese Klarstellung ist insoferne erforderlich, als in Anzeigen oft davon ausgegangen wird, dass ein ungültiges Sozialversicherungsdokument vorliegt, wenn dieses nicht mit dem tatsächlichen Beschäftigungsstandort oder inländischen Auftraggeber übereinstimmt. Mit dieser Klarstellung könnte unnötiger Verwaltungsaufwand vermieden werden, der durch die Erlassung von Einstellungsbescheiden entsteht.

Zu § 26:

In der Praxis wird oftmals versehentlich statt einer ZKO 3-Meldung eine ZKO 4-Meldung bzw. umgekehrt, erstattet. Für solche Versehen, die gemäß Abs. 1 Z. 1 als nicht vollständige Meldung zu werten sein werden, erscheint eine Mindeststrafe in Höhe von 1.000 Euro als nicht vertretbar.

Zu § 29:

Wünschenswert wäre jedenfalls auch eine Entschärfung des Straftatbestandes der Unterentlohnung, da bereits bei geringen Unterschreitungen bzw. auch im Falle eines einfachen „Versehens“ massive Strafen drohen.

Hinsichtlich des Abs. 3 stellt sich die Frage, wer die seitens der Bezirksverwaltungsbehörde zu fordernde Nachzahlung des kollektivvertraglich zustehenden arbeitsrechtlichen Entgelts in jenen Fällen bemisst, in denen kein Gerichtsverfahren anhängig ist. Unklar ist, wann und in welcher Form

die Bezirksverwaltungsbehörden an den Arbeitgeber eine Aufforderung zur Zahlung der Differenz richten sollen.

Zu § 34:

In Abs. 2 sollte im Sinne der Rechtssicherheit geregelt werden, wer Parteistellung im Verfahren über die Aufhebung des Zahlungsstopps hat.

Die Einhaltung der Übermittlungspflichten gemäß Abs. 6 und 7 sollte, um entsprechend ernst genommen zu werden, unter Strafsanktion gestellt werden. Dies vor allem deshalb, weil die Bekanntgabe des noch aushaftenden Werklohns bzw. Überlassungsentgelts zur Ermittlung der Höhe der Sicherheitsleistung erforderlich ist.

In diesem Zusammenhang erscheint es darüber hinaus nicht nur aus verfahrensökonomischen Überlegungen sinnvoll, bereits die Kontrollbehörden im Zuge der vor Ort Erhebungen zur Einsichtnahme und Beischaffung dieser Unterlagen zu legitimieren. Es wäre überdies sinnvoll, wenn die Bezirksverwaltungsbehörden die Vorlage von Nachweisen über bereits bezahlte Entgelte verlangen könnten.

Es wird davon ausgegangen, dass sich die mit Bescheid festzusetzende Sicherheitsleistung hinsichtlich der Höhe am verhängten Zahlungsstop zu orientieren hat, zumal der Auftraggeber über die darüber hinaus bestehenden Werklohnansprüche frei verfügen und sich dieser Betrag auch nach erfolgter Bekanntgabe bei der Behörde bis zur Erlassung des Bescheides verringern kann.

Zur Festsetzung der Höhe des Zahlungsstopps wäre die Einholung einer Auskunft aus der Verwaltungsstrafevidenz des Kompetenzzentrums LSDB zweckmäßig. Dies wäre auch nach den LSDB-Richtlinien 2015, Rz 76, 14.5, möglich.

Auch wenn Abs. 4 die Anwendbarkeit der §§ 37 und 37a VStG ausschließt, erscheint die Festsetzung einer einzelfallbezogenen Sicherheitsleistung, welche doch gerade die Sicherung des Verfahrens gewährleisten soll, als unumstößlich. Die bis dato gelebte Praxis zeigt, dass der Zahlungsstop pauschal mit 20 % der angedrohten Höchststrafe festgesetzt wird, ohne dass auf die einzelfallbezogenen Umstände, welche leicht beizuschaffen wären, eingegangen wird.

Zum 3. Hauptstück:

Es wird angeregt, auch schon in der Überschrift des 3. Hauptstückes gleich wie im Einleitungssatz des § 36 Abs. 1 zum Ausdruck zu bringen, dass nur Regelungen betreffend verwaltungsbehördliche Übertretungen umfasst sind.

Das 3. Hauptstück sollte, insbesondere auch auf Grund der zahlreichen Binnenverweise, die weitgehend vermieden werden könnten, formal gründlich überarbeitet und gestrafft werden.

Die Begriffe „*Straferkenntnisse*“, „*Strafverfügungen*“ und „*Erkenntnisse*“ sollten im gesamten Hauptstück einheitlich verwendet werden (bspw. § 36 Z. 2 lit. b, § 40 Abs. 1, § 42 Z. 1 und 2).

§ 36 sollte, da er lediglich eine Inhaltsübersicht enthält, entfallen. Ebenso ist die Notwendigkeit der Bestimmung des § 37 nicht ersichtlich, umso mehr angesichts der Einschränkung „*Soweit sich aus dem jeweiligen Zusammenhang nicht anderes ergibt*“. Jedenfalls sollte die Legaldefinition des sprachlichen Plurals von „*inländischen Behörden*“ entfallen.

Es erhebt sich die Frage, ob in § 37 bewusst die Ämter der Landesregierungen nicht angeführt sind, obwohl ihnen – zumindest nach der Überschrift des § 40 – Behördenfunktion zukommen dürfte.

Zu § 40:

§ 39 bestimmt, dass inländische Verwaltungsbehörden und Gerichte, die mit der Zustellung und Vollstreckung von Entscheidungen im Zusammenhang mit der Übertretung arbeitsrechtlicher Vorschriften befasst sind, IMI zu verwenden haben. Gemäß § 40 Abs. 1 sind entsprechende Ersuchen um Zustellung und Vollstreckung inländischer Straferkenntnisse/-verfügungen von den in § 39 genannten Behörden zu stellen, was nach ho Ansicht eine Registrierung dieser Stellen im IMI bedingt. Es wird folglich auch nicht davon ausgegangen, dass mit dieser Bestimmung gemeint ist, dass diese Ersuchen an die Ämter der Landesregierungen zur weiteren Veranlassung zu stellen sind. Abs. 1 passt daher auch systematisch nicht in § 40, da er keine Regelung über die Ämter der Landesregierungen enthält.

§40 Abs. 1 enthält einen völlig unverständlichen Kettenverweis.

Weshalb in § 40 Abs. 2 die Zustellung von Dokumenten ausländischer Behörden in Verwaltungssachen gesondert geregelt wird, ist im Hinblick auf die Regelung des § 12 Zustellgesetz nicht nachvollziehbar. Werden die Regelungen über die Zuständigkeit beibehalten, dann erhebt sich die Frage, ob es nicht auch eigener Regelungen für Zustellungen während eines Verfahrens bedürfte.

Die Regelung, wonach die Ämter der Landesregierungen als zentrale Eingangsstellen für Ersuchen anderer Mitgliedsstaaten um Zustellung oder Vollstreckung fungieren, ist im Hinblick auf Art. 14 der DurchsetzungsRL als überschließend anzusehen („*Jeder Mitgliedsstaat teilt der Kommission über das IMI mit, welche Behörde oder Behörden (!) [...] zuständig ist bzw. sind*“). Die Verpflichtung zur Nennung einer einzigen Behörde besteht folglich nicht.

Es sind auch keine Gründe für die Notwendigkeit dieser Bestimmung ersichtlich. Wären die zuständigen Behörden im IMI registriert, könnten sich die Behörden eines anderen Mitgliedstaates mit ihren Ersuchen über IMI gleich direkt an die zuständige Stelle in Österreich wenden, was auch Sinn und Zweck dieses Systems ist.

Seltsam muten auch die Erläuterungen an, wonach der Fall eintreten kann, dass sich inländische Behörden „*nicht in der Lage sehen, über IMI direkt die Zustellung oder Vollstreckung in einem anderen Mitgliedstaat zu erwirken*“.

Betreffend die Regelung des Abs. 3 wird auf die Ausführungen zu § 17 verwiesen.

Zu den §§ 42ff:

Es wird auf die Ausführungen zu § 17 verwiesen.

Die in § 46 Abs. 3 Z. 2 und § 48 Abs. 3 Z. 2 normierte Verpflichtung zur „Übersetzung der zuzustellenden Entscheidung in eine Amtssprache des Mitgliedsstaates, in dem der Beschuldigte seinen Sitz oder Wohnsitz hat“ ist überschießend (wie auch die Erläuterungen ausführen). Es würde eine Übersetzung der wesentlichen Inhalte der Entscheidung sowie der Rechtsbehelfe ausreichen. Eine Orientierung an der einschlägigen Regelung des Art. 5 Abs. 3 des Übereinkommens – gemäß Artikel 34 des Vertrags über die Europäische Union – über die Rechtshilfe in Strafsachen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union wäre diesbezüglich wünschenswert.

Zu den Ausführungen in den Erläuterungen, dass die im Formular eingetragenen Angaben im IMI automatisch übersetzt würden, wird angemerkt, dass es sich hierbei um standardisierte Angaben aus einem Fragenkatalog handeln muss. Die Annahme, dass alle im IMI eingegebenen Angaben vom System übersetzt würden, ist betreffend Freitext nur insoweit korrekt, als es sich hier um eine rein technische Übersetzungsfunktion ohne jede menschliche Intervention handelt, vergleichbar mit der Übersetzungsfunktion gängiger Webbrowser. Sollten von einer inländischen Stelle daher Freitext-Angaben gemacht werden, müssten diese von der jeweiligen Stelle zumindest in jenem Teil der Fälle, der komplexere Inhalte und/oder Fachsprache erfordert, selbst übersetzt werden. Vice versa gilt dies auch für Angaben aus anderen Mitgliedstaaten. Ausführungen zu den den Ländern dadurch erwachsenden Kosten fehlen in der WFA.

Zu den §§ 51ff:

§ 51 könnte, da nicht erforderlich, entfallen.

Abgesehen davon, dass die Regelung des § 53 sprachlich nicht gelungen ist, wäre es ausreichend zu regeln, dass Ersuchen, die bei der unzuständigen Behörde/Stelle eingelangt sind, an die zuständige Behörde/Stelle weiterzuleiten sind.

Gemäß § 56 Z. 2 hat das gemäß § 40 Abs. 4 örtlich zuständige Amt der Landesregierung die Zustellung „über die zuständige inländische Verwaltungsbehörde“ zu veranlassen. Es ist nicht erkennbar, warum hier eine von § 12 Abs. 4 Z. 2 Zustellgesetz abweichende Regelung, nach der die Ämter der Landesregierungen selbst zuständig sind (laut Erklärung der Republik Österreich zum Europäischen Übereinkommen über die Zustellung von Schriftstücken in Verwaltungssachen im Ausland) getroffen wird. Die Regelung des § 57, der die Anwendbarkeit des Zustellgesetzes vorsieht, wäre hier ausreichend.

Die §§ 63 und 64 seien als Beispiel für einen Zirkelverweis angeführt („Erlös fließt dem Rechtsträger zu, der den Aufwand der Vollstreckungsbehörde zu tragen hat“ versus „Die Kosten sind von dem nach § 63 zuständigen Rechtsträger zu tragen“). Da § 11 EU-VStVG Art. 19 Abs. 2 der DurchsetzungsRL entspricht, wäre ein Verweis auf diese Bestimmung ausreichend.

Im Übrigen wird auf die Ausführungen zu § 17 verwiesen.

Zu den Kostenfolgen:

Abschließend ist nochmals festzuhalten, dass in der WFA nicht alle den Ländern mit der Vollziehung dieses Gesetzes anfallenden Kosten abgebildet sind (vgl. ua. die Ausführungen zu § 17 LSD-BG) und somit keine umfassende Darstellung der finanziellen Auswirkungen vorliegt; erst recht keine, die den Anforderungen des Art. 1 Abs. 3 der Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über einen Konsultationsmechanismus und einen künftigen Stabilitätspakt der Gebietskörperschaften entspricht.

Damit erfüllt der Entwurf nicht die Formalerfordernisse der genannten Vereinbarung und ist daher auch nicht geeignet, die Fallfrist für das Verlangen nach Verhandlungen in einem Konsultationsgremium auszulösen, weil „*keine Gelegenheit zur Stellungnahme innerhalb der genannten Frist*“ im Sinne des Art. 4 Abs. 2 der genannten Vereinbarung gegeben wurde. Die Weiterverfolgung eines solchen Entwurfes kann die Ersatzleistungspflicht des Bundes auslösen.

Eine Ausfertigung dieser Stellungnahme wird in elektronischer Form auch dem Präsidium des Nationalrates übermittelt.

Mit freundlichen Grüßen
Für die Steiermärkische Landesregierung
Der Landesamtsdirektor

Mag. Helmut Hirt
(elektronisch gefertigt)

Ergeht per E-Mail:

1. dem Präsidium des Nationalrates
begutachtungsverfahren@parlament.gv.at
2. allen steirischen Mitgliedern des Nationalrates
3. allen steirischen Mitgliedern des Bundesrates
4. allen Ämtern der Landesregierungen
5. allen Klubs des Landtages Steiermark
sowie der Direktion des Landtages Steiermark
6. der Verbindungsstelle der Bundesländer
beim Amt der NÖ Landesregierung

zur gefälligen Kenntnisnahme.