



An das
Bundesministerium für Arbeit, Soziales und
Konsumentenschutz
Stubenring 1
1010 Wien

BMF - I/4 (I/4)
Hintere Zollamtsstraße 2b
1030 Wien

Sachbearbeiter:
Mag. Hans-Jürgen Gaugl
Telefon +43 1 51433 501164
Fax +43 1514335901164
e-Mail Hans-Juergen.Gaugl@bmf.gv.at
DVR: 0000078

GZ. BMF-111308/0053-I/4/2010

Betreff: Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Arbeitsvertragsrechts-Anpassungsgesetz, das Arbeits- und Sozialgerichtsgesetz, das Insolvenz-Entgeltsicherungsgesetz und das Allgemeine Sozialversicherungsgesetz geändert werden (Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetz); Stellungnahme des BMF (Frist: 11.8.2010)

Das Bundesministerium für Finanzen beehrt sich, zu dem mit E-Mail vom 16. Juli 2010 ohne Geschäftszahl übermittelten Hinweis auf den Begutachtung stehenden Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Arbeitsvertragsrechts-Anpassungsgesetz, das Arbeits- und Sozialgerichtsgesetz, das Insolvenz-Entgeltsicherungsgesetz und das Allgemeine Sozialversicherungsgesetz geändert werden (Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetz), wie folgt Stellung zu nehmen:

Die dem gegenständlichen Entwurf zu Grunde gelegten Intentionen im Sinne eines fairen Wettbewerbs und fairer Arbeitsbedingungen zur Stärkung des Wirtschaftsstandortes Österreich werden grundsätzlich begrüßt. Ein Abwärtswettbewerb überwiegend im Bereich geringer Löhne ist nämlich aus Sicht des Bundesministeriums für Finanzen geeignet, gesamtwirtschaftlich zu einer Schwächung der Kaufkraft, geringeren öffentlichen Einnahmen, einer Ausweitung der Schwarzarbeit sowie einer Umverteilung zu Beziehern höherer Einkommen und Kapitaleignern zu führen. Andererseits ist allerdings davon auszugehen, dass der Migrationsstrom nach Öffnung des Arbeitsmarktes nicht dramatisch - Schätzungen nennen eine jährliche Zuwanderung von rund 25.000 Personen, das sind 0,7% der aktuell unselbstständig Beschäftigten - ausfallen wird, da nur mehr Österreich und Deutschland Übergangsregelungen aufrecht erhalten. Zudem sind die Wachstumsperspektiven der

betroffenen neuen Mitgliedsstaaten positiv und der Anpassungsprozess als dynamisch zu sehen. Nicht zuletzt vor diesem Hintergrund wiegt daher der aus einer Umsetzung des mit dem vorliegenden Entwurf vorgeschlagenen Prozederes resultierende administrative Aufwand (etwa beglaubigte Übersetzungen von Arbeitsdokumenten, ausgeweitete Kontrolltätigkeit, Doppelgleisigkeiten oder die Ermittlung der Erheblichkeit von Unterschreitungen) besonders schwer. Außerdem ist die tatsächliche Wirkung der vorgeschlagenen Maßnahmen als unklar einzustufen, da die Problematik des Lohn- und Sozialdumpings mit dem Fortschritt des Binnenmarktes effektiv wohl auf gemeinschafts-(rechtlicher) Ebene sowie durch eine bessere interstaatliche Zusammenarbeit zu lösen sein wird.

Bevor auf die einzelnen Aspekte und Bestimmungen des Entwurfes näher eingegangen wird, ist aus haushaltsrechtlicher Sicht zu bemerken, dass in der Darstellung der finanziellen Auswirkungen weder die zusätzlichen Einnahmen, noch die dem Bund entstehenden Kosten berechnet beziehungsweise geschätzt wurden, wie dies § 14 BHG vorsieht. Dass beispielsweise die vorgesehene Ermittlungsverpflichtung für die KIAB eine Auswirkung auf die Planstellen haben muss, ist zwangsläufig gegeben. Es ist zwar unklar, ob durch den vorliegenden Entwurf eine verstärkte Lohn- und Beitragsprüfung erfolgen soll, aber das Bundesministerium für Finanzen weist darauf hin, dass die Kontrollbehörden mit ihrer Prüftätigkeit bereits derzeit zu 100% ausgelastet sind. Es wäre daher auch zu beurteilen, in welchem Ausmaß die gesetzliche Verpflichtung die Mehrergebnisse der GPLA-Prüfung negativ beeinflusst und somit einen negativen Impact auf das Abgabenaufkommen hat.

Eine dem § 14 BHG entsprechende Kostenschätzung wäre daher jedenfalls nachzuholen. Weiters ist im Artikel 4 vorgesehen, dass im § 625 Abs. 12 Z 4 ASVG der Ausdruck „5 % des Aufwandes“ durch „der Aufwand“ ersetzt wird. Das würde bedeuten, dass hinkünftig eine weitere Ausnahme vom ohnehin schon „löchrigen“ Verwaltungskostendeckel geschaffen würde. Gegen diese Änderung spricht sich das Bundesministerium für Finanzen vehement aus. In Anbetracht der finanziellen Lage in der Krankenversicherung, wäre es aus Sicht des Bundesministeriums für Finanzen vielmehr angezeigt, dass Voraussetzungen für eine größere Ergiebigkeit der gemeinsamen Prüfung lohnabhängiger Abgaben geschaffen werden: Derzeit werden beispielsweise für einen überregionalen Arbeitgeber bei allen Gebietskrankenkassen Beitragskonten geführt, in deren Bereich der Arbeitgeber Arbeitskräfte beschäftigt. Im Rahmen der gemeinsamen Prüfung lohnabhängiger Abgaben durch die Sozialversicherung

und die Finanzbehörden führt dies zu erheblichen Schwierigkeiten und Verzögerungen bei der Abwicklung solcher Prüfungen. Es bedeutet aber auch für die Arbeitgeber einen erheblichen Verwaltungsaufwand. Hier könnte etwa angedacht werden, dass jeder Arbeitgeber bei nur einem einzigen KV-Träger ein Beitragskonto zu führen hat, und zwar bei jenem, in dessen Bereich das Unternehmen seinen Sitz oder seine Geschäftsleitung hat (Anknüpfung an die Zuständigkeit des Finanzamtes im Hinblick auf die Erhebung der Lohnsteuer). Ein KV-Träger und ein Finanzamt im selben Bundesland wären daher für alle Belange zuständig. Das brächte für Verwaltung und Unternehmen wesentliche Erleichterungen und Einsparungen. Eine Fortführung des bisherigen Systems behindert nämlich insbesondere die gemeinsame Prüfung der lohnabhängigen Abgaben. Eine effizientere Vorgangsweise könnte hingegen zu einer Erhöhung der Prüfungsdichte und damit zu einem höheren Beitragsaufkommen führen, was auch im Sinne der Krankenversicherung sein müsste. Eine Aufteilung des Aufkommens auf die anderen (bisher zuständigen) KV-Träger könnte unter Verwendung vorhandener Daten erfolgen (Beitragsgrundlagennachweis, statistische Angaben zum Arbeitsort oder Kommunalsteuererklärungen).

Weiters wird darauf hingewiesen, dass gemäß § 14a BHG im Zusammenhang mit den Richtlinien des Bundesministers für Finanzen zur Anwendung des Standardkostenmodells (Standardkostenmodell-Richtlinien) zu sämtlichen Gesetzes- und Verordnungsentwürfen zu ermitteln ist, ob damit Informationsverpflichtungen berührt werden, welche Verwaltungskosten für Bürgerinnen und Bürger sowie für Unternehmen auslösen. Diese sind zutreffendenfalls darzustellen und zu dokumentieren. Nach Einschätzung des Bundesministeriums für Finanzen enthält der vorliegende Entwurf Informationsverpflichtungen für Unternehmen, die Verwaltungskosten auslösen, so insbesondere in § 7d des Arbeitsvertragsrechts-Anpassungsgesetzes in der vorgeschlagenen Fassung. Auch ausländische Unternehmen ohne Wohnsitz, gewöhnlichen Aufenthalt, Sitz oder Geschäftsleitung in Österreich, die Einkünfte gemäß § 98 Abs. 1 Z 1 bis 3 und 6 EStG 1988 erzielen, fallen nämlich ebenfalls unter die SKM-RL. In diesem Fall handelt es sich wohl um Einkünfte aus der Gestellung von Arbeitskräften zur inländischen Arbeitsausübung. Auch unter Hinweis auf das Rundschreiben des Bundeskanzleramtes vom 1. September 2009, BKA-600.824/0003-V/2/2009, betreffend die Darstellung der Auswirkungen von Rechtsetzungsvorhaben, wären diese Auswirkungen im Vorblatt unter Überschrift „Auswirkungen auf die Verwaltungskosten für Bürger/innen und für Unternehmen“

zusammenfassend darzustellen. Es wird ersucht, die entsprechend den Standardkostenmodell-Richtlinien um die Ermittlung, Darstellung und Dokumentation (Formblatt lt. SKM-RL) ergänzten Materialien dem Bundesministerium für Finanzen rechtzeitig vor der Ergreifung der weiteren Schritte im Legistikprozess zu übermitteln.

Nun zu den einzelnen Aspekten des Entwurfes:

Der Entwurf sieht vor, dass Organe der Abgabenbehörden im Rahmen ihrer Tätigkeit das jeweils für eine Branche zustehende Mindestentgelt zu überprüfen haben und das Ergebnis dieser Ermittlungen an das Dienstleistungszentrum weiterzugeben haben. Das Dienstleistungszentrum kann zudem ergänzende Ermittlungen (durch die Organe der Abgabenbehörden) beauftragen.

Diese im Entwurf vorgesehenen Ermittlungen stellen auf das der jeweiligen Einstufung entsprechende Mindestentgelt im Vergleich zu vergleichbaren inländischen Arbeitnehmern und vergleichbaren Betrieben ab. Die Frage der Einstufungsgerechtigkeit, also ob der nach Branchenkollektivvertrag gemäß der persönlichen Qualifikation, Vorbildung und Vordienstzeiten zustehende Mindestlohn bezahlt wird, kann nur durch Bedienstete erfolgen, die über eine Ausbildung zum Sozialversicherungsprüfer verfügen. Schon der Terminus „Ermittlungsverfahren“ sowie die in § 7i vorgesehene Befassung eines Unterausschusses weisen darauf hin, dass diese Beurteilung oft nur unter Beiziehung von Experten und mittels Betriebs- und Arbeitnehmervergleichen bestimmt werden kann.

Die Organe der KIAB erheben bereits jetzt im Rahmen ihrer allgemeinen Tätigkeit die Höhe der Entlohnung. Für eine Überprüfung, ob das für die jeweilige Branche und die ausgeübte konkrete Tätigkeit kollektivvertragliche Entgelt zusteht, sind tiefer gehende Ermittlungen erforderlich, wofür die Organe der KIAB weder inhaltlich noch kapazitätsmäßig im Stande sind. Diese Qualifizierung ist nur bei Ausbildung zum SV-Prüfer gegeben, was bei KIAB-MitarbeiterInnen nicht der Fall ist. Für die konkrete Umsetzung sind jedoch die bestehenden fachlichen Qualifikationen der Bediensteten der in Frage kommenden Organisationseinheiten zu berücksichtigen. Es wird zudem darauf hingewiesen, dass bei Einführung der KIAB im Jahr 2002 akkordiert wurde, dass die KIAB nicht zu einer die gemeinsame Prüfung lohnabhängiger Abgaben (GPLA) konkurrierenden und zusätzlichen Lohnsteuerprüfungseinheit wird.

Das Bundesministerium für Finanzen würde einer Überprüfung auf Einhaltung des absoluten Kollektivvertrag-Mindestlohns in Höhe von 1.000,- Euro offen gegenüber stehen, nicht jedoch in der vorgesehenen Tiefe (Mindestlohn gemäß Branchenkollektivvertrag). Allerdings spricht diesfalls nichts gegen eine Kontrollberechtigung. Tiefergehende Ermittlungen durch die KIAB, wie in § 7f vorgesehen, werden abgelehnt.

Zu den einzelnen Bestimmungen des Artikel 1 – Änderung des Arbeitsvertragsrechts-Anpassungsgesetzes – wird wie folgt bemerkt:

Zu § 7e Abs. 1:

Das Bundesministerium für Finanzen ersucht, wie bereits dargelegt, um Unterscheidung zwischen dem absoluten KV-Mindestlohn (in Höhe von Euro 1.000) einerseits sowie dem jeweils zustehenden Mindestlohn gemäß Branchenkollektivvertrag. Der erste Fall kann seitens der KIAB ohne besondere Kenntnisse des Sozialversicherungsrechts und der Branchenkollektivverträge verpflichtend mitgeprüft werden. Der jeweils zustehende Mindestlohn nach Branchenkollektivvertrag kann jedoch nur im Rahmen der GPLA mitgeprüft werden, wofür die Lohnsteuerprüfer der Finanzämter und die Prüfer der Sozialversicherung besonders ausgebildet sind. Die KIAB wird, soweit es nicht um den absoluten KV-Mindestlohn geht, nur in krassen Fällen auf Lohn- und Sozialdumping stoßen. Insofern wäre in diesen Fällen auf eine Mitwirkung der Organe der Abgabenbehörden (KIAB) im Sinn einer Kontrollberechtigung abzustellen. Die Bestimmungen über die Übermittlung der Ergebnisse von Kontrollen der Abgabenbehörden an das Dienstleistungszentrum wären entsprechend anzupassen.

Zu § 7f:

Zu Abs. 1:

Zu 7f Abs. 1 ist generell zu bemerken, dass eine Gebietskrankenkasse (GKK) nur für dem ASVG unterliegende Dienstnehmer zuständig ist beziehungsweise sein kann. Dieser Rechtsgrundsatz wird hier durchbrochen und könnte auch der EU-Verordnung über die soziale Sicherheit widersprechen. Die Erteilung von Aufträgen zu weiteren Ermittlungen an die Abgabenbehörden wird abgelehnt, da die KIAB dafür nicht ausgebildet ist. Weitere Ermittlungen sollten durch die GKK selbst durchgeführt werden.

Weiters fällt auf, dass Abs. 1 davon ausgeht, dass die Wiener Gebietskrankenkasse selbst das Dienstleistungszentrum darstellt, wobei in § 7e Abs. 3 davon die Rede ist, dass ein Dienstleistungszentrum bei der Wiener Gebietskrankenkasse eingerichtet ist. Dieses Spannungsverhältnis wäre zu lösen.

Zu Abs. 2:

Die Formulierung, dass die Aufwendungen für das Dienstleistungszentrum der Bund trägt, sollte konkretisiert werden. Die Ressortzuständigkeit hat nach Ansicht des Bundesministeriums für Finanzen das Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz. Wenn das Gesetz schon von Aufwendungen spricht, die der Bund zu tragen hat und in den Materialien darauf hingewiesen wird, dass auch ein entsprechender Budgetansatz erforderlich ist, muss bekannt sein, wie hoch die Aufwendungen sind.

Zu § 7g Abs. 1:

Aus der Formulierung ... „gilt § 7f Abs. 3“ geht nicht klar hervor, ob der Träger der Krankenversicherung selbst eine Anzeige bei der Bezirksverwaltungsbehörde erstattet oder ob dies über das Dienstleistungszentrum erfolgen soll.

Zu § 7h Abs. 1 und 2:

Es ist im Entwurf nicht vorgesehen, dass bei Behinderung einer Kontrolle oder Verweigerung der Einsichtnahme in Unterlagen das Dienstleistungszentrum informiert wird. Dies hätte zur Folge, dass das Dienstleistungszentrum durch die Bezirksverwaltungsbehörde informiert wird. Zudem hätte das Dienstleistungszentrum keinerlei Information über Problemfälle bzw. über Strafen nach § 7h. Zudem wird angemerkt, dass es in diesen Fällen (Kontrollbehinderung) zu keiner Aufnahme in die zentrale Verwaltungsstrafevidenz kommt, und so ein Wiederholungsfall oft nicht erkannt werden kann (siehe auch § 7i).

Zu § 7h Abs. 6:

Der Verweis auf Abs. 3 ist irreführend, da der Abs. 3 eine Strafbestimmung und keine Verpflichtungen beinhaltet. Es sollte daher statt des Verweises auf Abs. 3 die Verpflichtung zur Leistung eines zustehenden niedrigsten Grundgehaltes aufgenommen werden.

Zu § 7h Abs. 7:

Die im Entwurf normierte Parteistellung von Organen der Abgabenbehörde ist verfassungsrechtlich bedenklich. Nur die Abgabenbehörde hat Imperium, sodass die Parteistellung wohl auch nur die Abgabenbehörde haben kann. Anderenfalls würde der Gesetzgeber die Stellung des einzelnen Verwaltungsorgans als eines nicht an Weisungen des Behördenleiters gebundenen Organs einrichten. Nach den Intentionen des vorliegenden Entwurfes sind die Organe der Abgabenbehörden Ermittlungsorgane, sohin bloße Hilfsorgane zur Sachverhaltsermittlung. Dass Ermittlungsorgane auch Parteistellungen ausüben, ist weder rechtsstaatlich noch verwaltungsökonomisch begründbar. Es müsste genügen, wenn die Organe der Abgabenbehörden als Zeugen im Verfahren befragt werden. In diesem Fall sollte die Verteilung der Eingänge aus den verhängten Geldstrafen nicht an die Parteistellung geknüpft werden. Wenn den Organen der Abgabenbehörde in den Fällen des Abs. 1 und 2 weiterhin Parteistellung zukommen sollte, wären die Bestimmungen über die Akteneinsicht in die Verwaltungsstrafevidenz entsprechend anzupassen.

Weiters erscheint unklar, ob die Bezirksverwaltungsbehörde dem Vorschlag des Dienstleistungszentrums bezüglich des Strafausmaßes Folge zu leisten hat beziehungsweise wie bei einer Abweichung vom Vorschlag vorzugehen ist.

Zu § 7h Abs. 9:

Es stellt sich die Frage nach der Zuständigkeit der Bezirksverwaltungsbehörde, wenn der Arbeitgeber seinen Sitz im Ausland hat.

Zu den Erläuterungen zu § 7j:

Die Erläuterungen sprechen von einem Entzug der Gewerbeberechtigung bei inländischen Arbeitgebern. Es handelt sich hier wohl um ein Versehen, da im Gesetzesentwurf Bezug auf die §§ 7, 7a und 7b genommen wird, wo es nie den Fall eines inländischen Arbeitgebers geben kann.

Zu § 7k:

Seitens des Bundesministeriums für Finanzen wird diese Bestimmung weiterhin abgelehnt, da die KIAB nicht für Inkasso von Geldbeträgen ausgestattet ist beziehungsweise über keine Aufbewahrungsmöglichkeit für beschlagnahmte Gegenstände verfügt. Die Abrechnung mit anderen Behörden oder Rückzahlung, Beschlagnahme und Verwahrung von Gegenständen würden einen erhöhten Verwaltungsaufwand verursachen und wären nicht machbar ohne Kapazitätsausfälle bei sonstigen Tätigkeiten hinzunehmen.

Zu § 7l Abs. 3:

Die Bestimmung in Abs. 3 sollte unverändert bestehen bleiben, um die Auskunftspflicht datenschutzrechtlich abzusichern. Es erscheint jedoch zudem zweckmäßig, wenn das Dienstleistungszentrum seine Auskünfte zur zentralen Verwaltungsstrafevidenz gleichzeitig mit der Beantragung eines bestimmten Strafausmaßes (§ 7f Abs. 3) bekannt gibt, und diesfalls nicht die Bezirksverwaltungsbehörde extra ein Auskunftersuchen stellen muss. Dies würde zahlreiche Auskunftersuchen ersparen.

Zu § 7m:

Abs. 1 definiert den wirtschaftlichen Vorteil und spricht von gesetzlichen lohnabhängigen Abgaben und Beiträgen. Diese Vermögensvorteile fließen im Abschöpfungsverfahren dem Dienstleistungszentrum oder einem Träger der Krankenversicherung zu (Abs. 5). Lohnabhängige Abgaben müssen jedenfalls hier definiert werden und können nur solche umfassen, die nach dem Sollsystem berechnet werden. Weiters wird hier von Verurteilung und Gerichtszuständigkeit gesprochen, ohne auf den strafrechtlich relevanten Tatbestand zu verweisen. Es wird daher auf die Stellungnahme des Bundesministeriums für Justiz verwiesen.

Zu § 7n:

Die Erläuterungen dazu werden als nicht ausreichend erachtet und sollten ergänzt und konkretisiert werden. Ansonsten wird auch hier auf die Stellungnahme des Justizressorts verwiesen.

Die gegenständliche Stellungnahme des Bundesministeriums für Finanzen wurde auch dem Präsidium des Nationalrates in elektronischer Form zugeleitet.

9. August 2010

Für den Bundesminister:

Mag. Hans-Jürgen Gaugl

(elektronisch gefertigt)