

Mag. Dr. Brigitte Zarfl
Bundesministerin

Herr
Präsident des Nationalrates
Parlament
1010 Wien

Geschäftszahl: BMASGK-460.002/0052-VII/B/9/2019

Wien, 22.11.2019

Sehr geehrter Herr Präsident!

Ich beantworte die an mich gerichtete schriftliche parlamentarische **Anfrage Nr. 4197/J der Abgeordneten Peter Haubner, Kolleginnen und Kollegen** wie folgt:

Frage 1 bis 3:

Zu diesen Fragen wird auf die Zuständigkeit des Bundesministeriums für Finanzen bzw. auf die Zuständigkeit der Zentralen Koordinationsstelle des Bundesministeriums für Finanzen verwiesen.

Frage 4:

Es wird innerhalb der Frage zwischen den Begriffen „Entsendung“ und „Überlassung“ differenziert, so dass davon auszugehen ist, dass mit dem ersteren Begriff nur die Entsendung im eigentlichen und engeren Sinn gemeint ist. Arbeitsrechtlich ist zwischen einer Entsendung im engeren Sinn und einer Überlassung von Arbeitskräften an ein Beschäftigerunternehmen zu unterscheiden. Dementsprechend ist nach den Bestimmungen des Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetzes (LSD-BG) durch die ausländische Arbeitgeberin oder den ausländischen Arbeitgeber vor dem Beginn des Arbeitseinsatzes in Österreich entweder eine Entsendung oder eine Überlassung zu melden.

Die vorliegende Frage zielt hingegen darauf ab, wie viele der nach Österreich zunächst entsandten (und gemeldeten) Arbeitnehmerinnen oder Arbeitnehmer „in weiterer Folge“ im Inland an weitere Betriebe überlassen werden. Dazu werden seitens des Sozialministeriums keine statistischen Daten erhoben, sodass die Frage mangels verfügbarer Daten nicht beantwortet werden kann.

Fragen 5 und 6:

Mit den Fragen 5 und 6 wird gefragt, wie viele Verwaltungsübertretungen wegen Verstößen der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber gegen die durch das LSD-BG auferlegten Pflichten in den Jahren 2017 und 2018 seitens der Kontrollbehörden angezeigt bzw. wie viele Strafen seitens der Verwaltungsstrafbehörden verhängt wurden, jeweils aufgeschlüsselt nach den Ländern, in denen sich der Firmensitz befindet.

Ich darf zur Beantwortung dieser Fragen auf die in der Beilage 1 angeschlossene Excel-Datei verweisen.

Ergänzend darf ich auf die in der Beilage 2 angeschlossene, seitens der Wiener Gebietskrankenkasse als Kompetenzzentrum Lohn- und Sozialdumping (Kompetenzzentrum LSDB) geführte statistische Auswertung verweisen. Diese kann aus auswertungstechnischen Gründen seit In-Kraft-Treten des LSD-BG nur als kumulierte „Gesamtstatistik“ geführt werden und gibt einen allgemeinen Überblick über:

- sämtliche von den Kontrollbehörden bisher erstatteten Anzeigen wegen Verweigerung der Kontrolle und Nichtbereithalten der Lohnunterlagen,
- sämtliche verhängte Strafen (= rechtskräftige Bescheide) wegen Verweigerung der Kontrolle und Nichtbereithalten der Lohnunterlagen,
- sämtliche bisher erstattete Anzeigen wegen Unterentlohnung, und
- sämtliche rechtskräftige Strafbescheide wegen Unterentlohnung

und listet die Anzeigen/rechtskräftige Strafbescheide wegen Unterentlohnung - soweit möglich - nach Branchen und Herkunftsland der Unternehmen auf.

Frage 7:

Bezüglich der Frage 7 liegen der Wiener Gebietskrankenkasse als Kompetenzzentrum LSDB mangels gesetzlicher Meldeverpflichtung der Bezirksverwaltungsbehörden keine Daten vor.

Frage 8:

Zur der Frage des Vollzugs gewerberechtllicher Bestimmungen darf auf die Zuständigkeit des Bundesministeriums für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort verwiesen werden.

Frage 9:

Mit Inkrafttreten des LSD-BG ab Beginn des Jahres 2017 war das Binnenmarkt-Informationssystem („IMI“) auf EU-Ebene bereits funktionsfähig. Zur Forcierung arbeitsrechtlicher Vorschriften im Zuge von Arbeitnehmerentsendungen wird IMI seither in seinen folgenden Modulen angewandt, d. h. hat IMI die folgenden Verwendungsmöglichkeiten, nämlich Ersuchen um die

- Vollstreckung von Strafentscheidungen wegen Übertretung arbeitsrechtlicher Vorschriften
- Zustellung rechtskräftiger Strafentscheidungen wegen Übertretung arbeitsrechtlicher Vorschriften
- Zustellung sonstiger Dokumente im Verwaltungsstrafverfahren wegen Übertretung arbeitsrechtlicher Vorschriften
- Auskünfte zu einem Unternehmen aus Registern
- Auskünfte zu faktischen Umständen einer Arbeitnehmerentsendung
- Auskünfte zum rechtlichen Rahmen im Entsendestaat
- Auskünfte zu Gesundheitsschutz und Sicherheit im Entsendestaat.

In diesen Bereichen hat Österreich IMI von Beginn des Jahres 2017 bis Ende Oktober 2019 wie folgt genutzt und die entsprechenden Ersuchen an andere Mitgliedstaaten in folgender Anzahl gestellt:

Ersuchen um	Anzahl
Vollstreckung	430
Zustellung rechtskräftiger Strafentscheidungen	1.391
Zustellung sonstiger Dokumente (z. B. Aufforderungen an Beschuldigte zur Rechtfertigung)	2.439
Auskünfte zu einem Unternehmen aus Registern	48
Auskünfte zu faktischen Umständen einer Entsendung	1.231
Auskünfte zum rechtlichen Rahmen im Entsendestaat	2

Frage 10:

Die Einführung und Verwendung von IMI im Bereich der grenzüberschreitenden Durchsetzung arbeitsrechtlicher Vorschriften desjenigen Staates (z. B. Österreichs), in den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aus einem anderen Staat entsandt werden, hat die grenzüberschreitende Rechtsverfolgung in der Praxis entscheidend verbessert: IMI garantiert regelmäßig und routinemäßig beschreibbare Wege der Rechtsdurchsetzung. Für Vorgänge der Zustellung und Vollstreckung in einem anderen Staat sind nicht mehr die Herausforderungen der Zustellung zu eigenen Händen oder des förmlichen Herantretens an zuständige behördliche Stellen des anderen Staates gegeben, sondern sie laufen nun im Regelfall ohne vorherige Infragestellung förmlicher oder inhaltlicher Elemente der österreichischen Strafentscheidung.

Die Einzelvorgänge werden elektronisch erfasst, sind nachvollziehbar und werden durch Inpflichtnahme der ersuchten Behörden des anderen Staates und mit Hilfe dessen Know-how bei der Zustellung und Vollstreckung beschleunigt. Es müssen, elektronisch erfasst, Gründe der Weigerung oder praktische Schwierigkeiten, einem Ersuchen nachzukommen, angegeben werden und auf Begründungen kann repliziert werden.

Häufigere oder strukturelle Probleme in der grenzüberschreitenden Behördenzusammenarbeit lassen sich lösen oder zumindest auf breiterer Ebene zur Sprache bringen, indem Österreich die Probleme an die jeweilige nationale IMI-Koordination, an den auf EU-Ebene bestehenden Expertenausschuss zur Entsenderichtlinie 96/71/EG und an die Europäische Kommission herantragen kann.

Die Erfahrungen mit der grenzüberschreitenden Behördenzusammenarbeit über IMI von Beginn des Jahres 2017 bis Ende Oktober 2019 sind insgesamt positiv. Es gibt so gut wie keinen Mitgliedstaat, der die Zusammenarbeit einschließlich der Vollstreckungshilfe grundsätzlich in Frage stellen oder verweigern würde. Lediglich Deutschland sieht IMI als für

die Zustellung und Vollstreckung von Strafentscheidungen nicht anwendbar an, sodass die Rechtsdurchsetzung im Verhältnis zu Deutschland auf das bilaterale Abkommen über Amts- und Rechtshilfe in Verwaltungssachen ausweichen muss.

Die Art und Weise, wie andere Mitgliedstaaten im IMI auf österreichische Ersuchen reagieren, sowie die Erklärungen und Begründungen in Fällen auftretender Probleme bestätigen die Funktionsfähigkeit der Zusammenarbeit über IMI.

Die grenzüberschreitende Rechtsdurchsetzung im Verwaltungsstrafverfahren stand immer und steht in bestimmtem Ausmaß weiterhin vor der grundsätzlichen Schranke, dass das Verwaltungsstrafverfahren als Teil des innerstaatlichen hoheitlichen Handelns angesehen wird und weitgehend nicht vergemeinschaftet ist. Unterschiedliche nationale Rechtssysteme stehen sich gegenüber. Schon die Frage, welche Teile der jeweiligen Rechtsordnungen anzuwenden sind, kann oft im jeweiligen Fall der Rechtsdurchsetzung strittig sein. Diese grundsätzliche und alle Verwaltungsbereiche betreffende Schwierigkeit belastet in der Praxis auch die grenzüberschreitende Ahndung von Verstößen gegen das LSD-BG. Diese Schwierigkeit ist daher der Argumentation entgegen zu halten, die praktischen Probleme beim Vorgehen gegen Lohn- und Sozialdumping von Entsendeunternehmen würden sich gerade seit Inkrafttreten des LSD-BG neu und verschärft stellen. Aus meiner Wahrnehmung haben im Gegenteil die Durchsetzungsrichtlinie 2014/67/EU und das diese Richtlinie umsetzende LSD-BG mit dem Durchsetzungsinstrument IMI eine entscheidende Verbesserung gebracht.

Zahlen, inwieweit Schritte der grenzüberschreitenden Rechtsdurchsetzung zum Erfolg führten, sind für die Zeit vor der Einführung von IMI – wie auch, soweit ersichtlich, in anderen Bereichen des Verwaltungsstrafverfahrens - nicht vorhanden.

Mit der Einführung des IMI ist dem BMASGK eine zahlenmäßige Erfassung möglich, welche Rechtshilfeersuchen gestellt werden (siehe die Beantwortung der Frage 9). Die Rückmeldungen über den Erfolg förmlich geführter Vollstreckungsverfahren lassen sich jedoch nur mit den entsprechenden Berechtigungen auswerten. Derzeit hat das BMASGK keinen vollständigen Einblick in die Daten dieser von den Bezirksverwaltungsbehörden geführten Verfahren.

Zur Aussagekraft von quantitativen Erfassungen nur der Vollstreckungsverfahren, die nachweislich zur Einbringung der Geldstrafe geführt haben, ist allerdings festzuhalten, dass sie die Effizienz der grenzüberschreitenden Rechtsdurchsetzung nur sehr bedingt widerspiegeln kann: Geldstrafen werden im grenzüberschreitend durchgeführten Verwaltungsstrafverfahren auch schon vor einer förmlichen Vollstreckung bezahlt. Diese

Bezahlvorgänge werden sich auch in Zukunft zahlenmäßig nicht regelmäßig und statistisch verlässlich erfassen lassen.

Fragen 11 und 12:

Hinsichtlich der Fragen 1 bis 3 bzw. zu den dazu vorliegenden Zahlen darf ich auf die Zuständigkeit des Bundesministeriums für Finanzen bzw. der Zentralen Koordinationsstelle des Bundesministeriums für Finanzen verweisen. Zu Frage 4 verweise ich auf die obige Beantwortung dieser Frage. Zu den Fragen 5 und 6 verweise ich auf die bei der Beantwortung der Fragen 5 und 6 angeführten Zahlen und Ausführungen.

Frage 13:

Soweit es Verwaltungsstrafverfahren nach dem LSD-BG gegen Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber mit Sitz in Österreich betrifft, fließen die vollstreckten Geldstrafen entsprechend § 15 Z 1 Verwaltungsstrafgesetz (VStG) jenem Bundesland zu, in dessen Gebiet die Strafe verhängt wurde.

Soweit es Verwaltungsstrafverfahren nach dem LSD-BG gegen Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber mit Sitz in einem anderen Mitgliedstaat der EU betrifft, fließen die vollstreckten Geldstrafen entsprechend den Bestimmungen der Durchsetzungsrichtlinie 2014/67/EU zur Entsenderichtlinie den um Vollstreckung ersuchten Behörden des Niederlassungsmitgliedstaates zu.

Fragen 14 und 15:

Mein Ressort ist 2018 an die mit dem LSD-BG befassten Vollzugsbehörden (Kontroll- und Strafbehörden, Landesverwaltungsgerichte) mit dem Ersuchen herangetreten, regelmäßig über markante Umstände der grenzüberschreitenden Rechtsdurchsetzung in Bezug auf das LSD-BG schriftlich zu informieren. Insbesondere wurde auch um Bekanntgabe von Fällen der Verweigerung, Ersuchen um grenzüberschreitende Behördenzusammenarbeit zu entsprechen, gebeten. Dieses Ersuchen wurde iZm dem Urteil des EuGH C-33/17 (Cepelnik) betreffend die Sicherheitsleistung nach dem LSD-BG erneuert. Die von den angesprochenen Behörden übermittelten Informationen wurden systematisch ausgewertet und zusammengestellt.

Diese Ergebnisse, die entsprechend den eingehenden Rückmeldungen aktualisiert werden, sollen die Grundlage für Gespräche mit EU-Mitgliedstaaten bilden, um Verbesserungen in der grenzüberschreitenden Behördenzusammenarbeit zu erreichen.

Insgesamt ist nicht erkennbar, dass die Behördenzusammenarbeit strukturell in weiten Bereichen nicht funktionieren würde. Mein Ressort wird jedenfalls bemüht sein, noch bestehende Defizite in der grenzüberschreitenden Behördenzusammenarbeit gemeinsam mit den betroffenen EU-Mitgliedstaaten zu beheben

Mein Ressort wird sich dafür einsetzen, dass das Thema der grenzüberschreitenden Rechtsdurchsetzung auch in das Arbeitsprogramm der Europäischen Arbeitsbehörde für 2020 aufgenommen wird.

Frage 16:

Der EuGH hat in seinem bereits erwähnten Urteil zur Regelung der Sicherheitsleistung im LSD-BG zwar das Instrument der Sicherheitsleistung als zur Erreichung des mit ihm intendierten Zwecks geeignet, jedoch die konkrete Ausgestaltung als unverhältnismäßig und damit unionsrechtlich bedenklich angesehen. Vor diesem Hintergrund ist am Instrument der Sicherheitsleistung (und des Zahlungsstopps) grundsätzlich festzuhalten, die Regelung muss aber nach den Vorgaben des EuGH unionsrechtskonform gestaltet werden. Dazu wurde ein Entwurf erstellt, der auch bereits mit den Sozialpartnern diskutiert worden ist. Entsprechend den grundlegenden politischen Zielsetzungen der derzeitigen Bundesregierung soll die Umsetzung der Novelle der nächsten Bundesregierung vorbehalten bleiben.

Frage 17:

EESSI dient der Umsetzung der Verordnungen 883/2004 und 987/2009. Die Feststellung, ob in einem Mitgliedstaat für eine in einem anderen Mitgliedstaat ausgeübte Tätigkeit, für die der erste Mitgliedstaat nach diesen Verordnungen zuständig ist (zB bei Entsendungen), Versicherungspflicht besteht und gegebenenfalls wie hoch die dafür zu entrichtenden Beiträge zur Sozialversicherung sind, richtet sich ausschließlich nach den Rechtsvorschriften dieses zuständigen Mitgliedstaates. Eine generelle Informationspflicht über die Beiträge im zuständigen Mitgliedstaat gegenüber zB dem Beschäftigungsstaat besteht nicht, daher ist in EESSI dafür auch kein spezieller Geschäftsprozess (BUC) und auch kein spezielles Strukturiertes Elektronisches Dokument (SED) vorgesehen. Die Informationen könnten im Einzelfall mit dem horizontalen SED H001 abgefragt werden. In dieses müsste in einem freien Textfeld das Ersuchen um Mitteilung der tatsächlich gezahlten Beiträge eingetragen werden.

Die Überprüfung der tatsächlichen Bezahlung von Sozialversicherungsbeiträgen in dem zuständigen Mitgliedstaat war bislang auch über das in der Anfrage erwähnte IMI-System möglich. Auf der Basis des Art. 4 Abs. 2 lit. a) der Durchsetzungsrichtlinie ist für den IMI-Auskunftsverkehr die generelle Auskunft, ob ein bestimmtes Entsendeunternehmen im

Entsendestaat überhaupt Sozialversicherungsbeiträge zahlt, vorgesehen, indem zwei der standardisierten IMI-Frageformulare („Auskunftersuchen betreffend eine Entsendung“ und „Dringendes Ersuchen betreffend die Niederlassung“) die Frage enthalten: „Verfügen Sie über Informationen, ob der betreffende Dienstleister regelmäßig Sozialbeiträge in Ihrem Mitgliedstaat bezahlt hat?“

Frage 18:

In Österreich ist die Regelung des § 144 des slowenischen Gesetzes über die Pensions- und Invaliditätsversicherung (ZPIZ-2) Gegenstand von öffentlichen Diskussionen geworden. Diese Regelung bezieht explizit auch Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ein, die in einem Arbeitsverhältnis zu einer Arbeitgeberin oder einem Arbeitgeber mit Sitz in Slowenien stehen und zur Arbeit ins Ausland entsendet werden. Grundsätzliche Beitragsgrundlage für Versicherungsbeiträge ist der Lohn aus dem Arbeitsverhältnis. Für entsandte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sieht das Gesetz allerdings vor, dass als Beitragsgrundlage der Lohn herangezogen wird, der für die gleiche Arbeit in Slowenien bezogen worden wäre (§ 144 Abs. 2 ZPIZ-2).

Damit wird für nach Österreich entsandte slowenische Arbeitnehmerinnen oder dem Arbeitnehmer nicht der nach dem LSD-BG zustehende und allenfalls höhere österreichische Lohn, sondern der fiktive slowenische Lohn als Beitragsgrundlage für die in Slowenien zu entrichtenden Sozialversicherungsbeiträge herangezogen. Dies führt nicht nur zu einer Benachteiligung von Arbeitnehmerinnen bzw. Arbeitnehmern, für die Sozialversicherungsbeiträge nicht auf Grundlage des tatsächlich in Österreich gebührenden Lohns, sondern auf einer fiktiven Basis entrichtet werden, es werden weiters Unternehmen bevorzugt, die Beschäftigte entsenden, weil sie Sozialversicherungsbeiträge nur auf Grundlage eines fiktiven (niedrigeren) Lohnes zu entrichten haben.

Mein Ressort hat dazu im Wege des Außenministeriums Kontakt mit dem slowenischen Ministerium für Arbeit, Familie, soziale Angelegenheiten und gleiche Möglichkeiten aufgenommen. Dabei konnte geklärt werden, dass zwar – wie oben dargestellt - bei Entsendungen nicht der österreichische, sondern der entsprechende slowenische Lohn als Beitragsgrundlage herangezogen wird, es aber zu keinen weiteren Abschlägen (60 %-Regelung) in der Beitragsgrundlage kommt, wie dies bisher in Österreich angenommen wurde. Diese 60 %-Regelung ist als Untergrenze (Mindestbeitragsgrundlage) anzuwenden; in der Praxis wird diese Bestimmung nur dann relevant, wenn es weder einen Branchen- noch einen Unternehmens-Kollektivvertrag gibt und Grundlage der gesetzliche Mindestlohn ist, weil in diesem Fall die 60%-Durchschnittslohn-Grenze unterschritten werden kann.

Frage 19:

Ein produktiver elektronischer Datenaustausch über EESSI findet per heutigem Datum (07.10.2019) bereits zwischen Institutionen aus 26 Staaten statt, wobei aktuell noch nicht alle Staaten jeden BUC im Produktivsystem unterstützen. In einem koordinierten Vorgehen werden jeden ersten Montag im Monat weitere Institutionen und BUCs im Produktivsystem für den elektronischen Datenaustausch freigeschaltet.

Nach den aktuellen Einmeldungen der an EESSI beteiligten Länder und dem daraus erstellten Zeitplan der Kommission ist ca. in der zweiten Jahreshälfte 2021 mit einem flächendeckenden elektronischen Datenaustausch aller BUCs über EESSI zu rechnen.

Da in diesem Kontext noch nicht alle offenen Fragen der Anwendung der geltenden Rechtsbestimmungen geklärt werden konnten, werden weiterhin Gespräche geführt.

Mit freundlichen Grüßen

Mag. Dr. Brigitte Zarfl

