

Projektbericht

März 2021

Evaluation des Sozialbetrugsbekämpfungsgesetzes: Sozialbetrug durch Scheinunternehmen im Bauwesen

Gerlinde Titlbach
Karim Bekhtiar

Studie im Auftrag des
Bundesministeriums für Arbeit



INSTITUT FÜR HÖHERE STUDIEN
INSTITUTE FOR ADVANCED STUDIES
Vienna



Autorinnen und Autoren

Gerlinde Titelbach, Karim Bekhtiar

Begutachtung

Rudolf Winter-Ebmer

Titel

Evaluation des Sozialbetrugsbekämpfungsgesetzes: Sozialbetrug durch Scheinunternehmen im Bauwesen

Kontakt

Gerlinde Titelbach

T +43 1 59991-260

E titelbach@ihs.ac.at

Institut für Höhere Studien – Institute for Advanced Studies (IHS)

Josefstädter Straße 39, A-1080 Wien

T +43 1 59991-0

F +43 1 59991-555

www.ihs.ac.at

ZVR: 066207973

Die Publikation wurde sorgfältig erstellt und kontrolliert. Dennoch erfolgen alle Inhalte ohne Gewähr. Jegliche Haftung der Mitwirkenden oder des IHS aus dem Inhalt dieses Werkes ist ausgeschlossen.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	5
2	Forschungsdesign der Studie	7
2.1	Auftrag der Studie.....	7
2.2	Methode und Datengrundlage	7
	Experten- bzw. Experteninterviews.....	7
	Schätzung des Schadens	10
3	Dimensionen und Auswirkungen von Scheinunternehmen	13
3.1	Zum Begriff von Sozialbetrug und Scheinunternehmen.....	13
3.2	Erscheinungsformen von Scheinunternehmen	14
3.3	Potentiale und Grenzen des SBBG.....	16
4	Enttarrte Scheinunternehmen unter Anwendung des SBBG.....	20
4.1	Entwicklung von Scheinunternehmen 2016 bis 2019.....	20
4.2	Verhaltensanpassungen von Scheinunternehmen	22
5	Schätzung des Schadens für die öffentliche Hand.....	26
5.1	Zentrale Annahmen	26
	Zur Hochrechnung des Gesamtschadens.....	27
	Zur Grundgesamtheit aller Scheinunternehmen	28
5.2	Schätzung des verhinderten Schadens	29
5.3	Schätzung des Schadens für die öffentliche Hand.....	31
6	Schätzung der durch Scheinunternehmen verursachten Markterosion	34
6.1	Schätzverfahren	36
	Preisveränderung in den betroffenen Bereichen	36
	Anteil der betroffenen Bereiche an den Gesamtkosten des Bausektors	42
	Die Preiselastizität der Nachfrage in der Baubranche	44
6.2	Schätzergebnis des Auftragsentgangs legal operierender Unternehmen	47
	Hauptzenario.....	47
	Alternativzenario.....	50
7	Zusammenfassung	53

8	Verzeichnisse	55
8.1	Abkürzungsverzeichnis	55
8.2	Abbildungsverzeichnis	56
8.3	Tabellenverzeichnis	57
8.4	Literaturverzeichnis	58
9	Anhang	60

1 Einleitung

Vor dem Hintergrund verschiedener Erscheinungsformen von Sozialbetrug, insbesondere durch Scheinunternehmen in der Baubranche, die mit den bestehenden gesetzlichen Instrumentarien nicht hinreichend eingedämmt werden konnten, wurde das mit 1. Jänner 2016 in Kraft getretene Sozialbetrugsbekämpfungsgesetz (SBBG) beschlossen. Durch unterschiedliche Formen von Sozialbetrug sind sowohl der öffentlichen Hand und der Sozialversicherung als auch der Bauarbeiter Urlaubs- und Abfertigungskasse (BUAK) und dem Insolvenz-Entgelt-Fonds (IEF) jährlich Schäden in erheblichem Ausmaß entstanden.

Unter dem Begriff Sozialbetrug werden weitgehend widerrechtliche Verhaltensweisen zusammengefasst, die darauf abzielen mittels direkter oder mittelbarer Schädigung sozialstaatlicher Institutionen vor allem finanzielle Vorteile zu erreichen. Typische Erscheinungsformen des Sozialbetrugs betreffen den Sozialbetrug mittels Scheinunternehmen, die Manipulation der Lohnbuchhaltung, die Scheinselbständigkeit, Scheinentsendungen sowie vollkommen klandestine nicht dokumentierte Erwerbsarbeit (vgl. Reindl-Krauskopf et al. 2012.). Der organisierte Sozialbetrug mittels Scheinunternehmen zeichnet sich in der Regel dadurch aus, dass mithilfe bestimmter Unternehmenskonstruktionen die Behörden getäuscht werden, um systematisch Lohn- und Sozialabgaben zu verkürzen oder vollständig vorzuenthalten.

Der Zweck des SBBG ist die verstärkte Abwehr, Verhinderung und Verfolgung von Sozialbetrug, insbesondere von Scheinunternehmen in der Baubranche, womit sichergestellt werden soll, dass Erwerbstätigkeit unter rechtskonformen Bedingungen ausgeübt werden kann, die den Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, des Sozialsystems und des fairen Wettbewerbs betreffen. Mittels verbesserter Koordination und wirksamer Kontrollen der zuständigen Behörden und Einrichtungen, die im SBBG verankert sind, sollen diese Ziele erreicht werden.

Im Vorfeld des Gesetzwerdungsprozesses des SBBG beauftragte das ehemalige Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (BMASK) die Universität Wien, um aus rechtlicher Perspektive Erscheinungsformen des Sozialbetrugs, insbesondere in der Baubranche, zu identifizieren und rechtliche Empfehlungen zur effektiven Bekämpfung auszuarbeiten (Reindl-Krauskopf et al. 2012). Mit der anschließenden Beauftragung des Instituts für Höhere Studien (IHS) zur Abschätzung des volkswirtschaftlichen Schadens, zunächst für das Jahr 2010 und einem späteren Update für das Jahr 2013, wurden die rechtlichen Grundlagen erweitert (Winter-Ebmer et al. 2013, Hye et al. 2015). In der Wirkungsorientierten Folgenabschätzung des SBBG bilden die Abschätzungen des volkswirtschaftlichen Schadens der beiden IHS-Studien eine

zentrale Grundlage. Zudem wurde in der Wirkungsorientierten Folgenabschätzung des SBBG eine interne Evaluierung von drei Zielzuständen für das Jahr 2020 festgelegt.

In der vorliegenden Studie, werden die in der Wirkungsorientierten Folgenabschätzung zum SBBG formulierten ersten beide Ziele in Bezug auf die Verringerung des Ausfalls beim Beitrags-, Steuer- und Zuschlagsaufkommens durch Sozialbetrug sowie die Zurückdrängung von Sozialbetrug durch Scheinunternehmen im Marktsegment Bewehrung, Stuckatur und Trockenbau, aufbauend auf den beiden Vorgängerstudien des IHS evaluiert. Dazu wurden leitfadengestützte Interviews mit Expertinnen und Experten geführt und verfügbare Mikrodaten analysiert. Auf Grundlage dieser Informationen wurde erstens, die Entwicklung des verhinderten und entstandenen Schadens für die öffentliche Hand und zweitens, die Entwicklung des entstandenen Schadens durch Scheinunternehmen für legal operierende Unternehmen, geschätzt.

Basierend auf der Wirkungsorientierten Folgenabschätzung zum SBBG, wird in dieser Studie die Wirksamkeit des SBBG mit Blick auf zwei zentrale Aspekte evaluiert. Bevor wir die entsprechenden Ergebnisse präsentieren, diskutieren wir in Abschnitt 2 unser Forschungsdesign sowie die verwendete Datengrundlage. In Abschnitt 3 wird auf typische Geschäftsmodelle von Sozialbetrug mittels Scheinunternehmen und zentrale Punkte des SBBG eingegangen. In Abschnitt 4 zeigen wir die deskriptive Auswertung der Entwicklung aller seit 2016 enttarnten Scheinunternehmen. Darauf aufbauend diskutieren wir in Abschnitt 5 unsere Schätzung zum von Scheinunternehmen verursachten Gesamtschaden für die öffentliche Hand, während wir in Abschnitt 6 unsere Schätzung zum entstandenen Schaden für die private Bauwirtschaft präsentieren. Abschließend fassen wir in Abschnitt 7 die zentralen Ergebnisse unserer Analyse nochmals zusammen und präsentieren unsere Schlussfolgerungen.

2 Forschungsdesign der Studie

2.1 Auftrag der Studie

Gegenstand der Studie ist die Evaluation der folgenden zwei Zieldefinitionen, die im Rahmen der Wirkungsorientierten Folgenabschätzung des SBBG definiert wurden.¹

- Das erste Ziel ist laut der Wirkungsorientierten Folgenabschätzung erreicht, wenn die Ausfälle im Beitrags-, Steuer- und Zuschlagsaufkommen durch Sozialbetrug zum Evaluierungszeitpunkt deutlich reduziert sind.
- Das zweite Ziel ist laut der Wirkungsorientierten Folgenabschätzung erreicht, wenn Scheinunternehmen zum Evaluierungszeitpunkt soweit zurückgedrängt sind, dass legal operierende Unternehmen im Marktsegment Bewehrung, Stuckatur und Trockenbau des Baubereiches tätig sind und das Beitrags- und Steueraufkommen entsprechend angehoben werden konnte.

2.2 Methode und Datengrundlage

Für die Bewertung der Wirkungen des SBBG hinsichtlich der definierten Ziele in der Wirkungsorientierten Folgenabschätzung, wurden leitfadengestützte Interviews mit Expertinnen und Experten geführt und verfügbare Mikrodaten für den Zeitraum von 2016 bis 2019 analysiert. Auf Grundlage dieser Informationen wurde erstens, die Entwicklung des verhinderten und entstandenen Schadens für die öffentliche Hand und zweitens, die Entwicklung des entstandenen Schadens durch Scheinunternehmen für legal operierende Unternehmen, geschätzt.²

Expertinnen- bzw. Experteninterviews

Im Zeitraum von Oktober 2020 bis Jänner 2021 wurden qualitative Interviews mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aus relevanten Institutionen im Zusammenhang mit dem SBBG geführt, um Befunde zu jenen Fragen zu generieren, die auf Grundlage der verfügbaren quantitativen Daten nicht hinreichend analysiert werden können, und ein tieferes Verständnis über die Effektivität des SBBG zu bekommen.

¹ Die dritte Zieldefinition der Wirkungsorientierten Folgenabschätzung bezieht sich auf das Zurückdrängen der missbräuchlichen Verwendung der e-card und der missbräuchlichen Inanspruchnahme von Krankenständen und ist nicht Teil des Auftrags für diese Evaluation.

² Die gegenständliche Studie stellt kein rechtswissenschaftliches Gutachten dar.

Die Expertinnen- und Experteninterviews wurden anhand eines Leitfadens mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern³ der Österreichischen Gesundheitskasse (ÖGK), der Finanzpolizei des Bundesministeriums für Finanzen (BMF), der Bauarbeiter-Urlaubs- und Abfertigungskasse (BUAK), der Insolvenz-Entgelt-Fonds-Service GmbH (IEF), des Bundesministeriums für Arbeit (BMA, zuvor Bundesministerium für Arbeit, Familie und Jugend BMAFJ), der Arbeiterkammer für Arbeiter und Angestellte (AK) und der Wirtschaftskammer (WKÖ) geführt (siehe Kasten).

Kurzbeschreibung der Institutionen sowie Funktion der interviewten Expertinnen und Experten

Die **ÖGK** ist die größte österreichische Krankenversicherungsanstalt. Sie wurde mit 1. Jänner 2020 durch die Zusammenlegung der neun regionalen Gebietskrankenkassen gegründet. Da die ÖGK für die Einhebung (und in weiterer Folge der Verteilung an die zuständigen Stellen) aller Sozialversicherungsbeiträge zuständig ist, fallen Unregelmäßigkeiten bei den Beitragszahlungen hier meist zuerst auf. Außerdem führt die ÖGK (zusammen mit der Finanzpolizei) Kontrollen auf Baustellen und anderen Betriebsstätten durch, und ist damit besonders stark in die Ermittlungsverfahren gegen Scheinunternehmen involviert.

Experten ÖGK: Stv. Leiter des Fachbereichs Melde-, Versicherungs- und Beitragswesen; Mitarbeiter im Büro der Stv. Generaldirektion Geschäftsbereich 4; Abteilungsleiter Stv. der Abteilung Beitragsprüfung

Die **Finanzpolizei** ist eine im BMF angesiedelte Ermittlungs- und Kontrolleinheit, die mit Finanzstrafsachen betraut ist. In ihrem Aufgabenbereich liegen insbesondere Strafsachen die mit Steuerhinterziehung, Sozialbetrug, organisierter Schattenwirtschaft und illegalem Glücksspiel in Zusammenhang stehen. Im Kontext von Sozialbetrug durch Scheinunternehmen, ist die Finanzpolizei eine der zentralen Ermittlungsbehörden. Sie stellt einerseits Verdachtsmomente fest (etwa im Rahmen von Baustellenkontrollen) und führt andererseits das im SBBG vorgesehene Ermittlungsverfahren.

Experte Finanzpolizei: Leiter der Finanzpolizei Österreich

³ An dieser Stelle möchten wir uns ganz herzlich dafür bei unseren Interviewpartnerinnen und -partnern bedanken, dass sie sich in diesem besonders herausfordernden Jahr die Zeit für ein Interview mit uns genommen haben. Ein besonderer Dank gilt auch den Mitarbeitern der ÖGK, die uns die ÖGK-Daten zur Verfügung gestellt haben, entsprechend DSGVO-konform für uns aufbereitet haben und uns diese detailliert erklärt haben.

Die **IEF-Service GmbH** ist ein ausgegliedertes Unternehmen im Eigentum der Republik Österreich, vertreten durch das Bundesministerium für Arbeit (BMA) und vollzieht Aufgaben im Bereich der Insolvenz-Entgeltsicherung. Der IEF ist eine Ausfallhaftung für offene Lohnforderungen von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Falle der Insolvenz des (zahlungsunfähigen) Arbeitgebers. Ziel des Fonds ist die Existenzsicherung der betroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer.

Experte IEF-Service GmbH: Leiter der Sozialmissbrauchsbekämpfung

Die **BUAK** ist eine selbstverwaltete Körperschaft öffentlichen Rechts und zugleich die Institution der Sozialpartner in der Bauwirtschaft. Kernaufgabe der BUAK ist die Verwaltung der Urlaubs- und Abfertigungsansprüche, der Bauarbeiter-Schlechtwetterentschädigung, des ersatzweisen Anspruchs auf Winterfeiertagsvergütung und des Überbrückungsgeldes für Bauarbeiterinnen und Bauarbeiter in der Baubranche.

Expertin und Experte BUAK: Mitarbeiterin und Mitarbeiter der Koordinationsstelle Entsenderichtlinie

Die **AK** ist die gesetzliche Interessensvertretung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer.

Experte AK: Arbeitsrechtsexperte der Bundesarbeiterkammer bzw. Referent der Abteilung Sozialpolitik der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

Die **WKÖ** ist die gesetzliche Interessensvertretung der gewerblichen Unternehmerinnen und Unternehmer.

Experten WKÖ: Referent der Wirtschaftskammer Österreich, Geschäftsstelle Bau der Bundesinnung Bau und des Fachverbandes der Bauindustrie; Referent der Wirtschaftskammer Österreich, Abteilung für Sozialpolitik und Gesundheit

Die Interviews mit den Expertinnen und Experten dienen in erster Linie dazu kompetente Einschätzungen zu potentiellen Verhaltensänderungen von Scheinunternehmen und zum Marktanteil von Scheinunternehmen in den Bereichen Bewehrung, Stuckatur und Trockenbau zu erhalten, um qualifizierte Annahmen für die Schätzungen der Schadenshöhe treffen zu können. Zudem wurden im Rahmen der Interviews mit den Expertinnen und Experten, ihre Expertise, Erfahrungen und Einschätzungen über die Entwicklungen sowie Erscheinungsformen von Scheinunternehmen mit Fokus auf den Bausektor und zum SBBG eingeholt. Dabei waren für uns unter anderem Fragen zu

Praxiserfahrungen in der Anwendung des SBBG, aber auch Informationen über den Gesetzwerdungsprozess und mögliche Verbesserungspotentiale relevant.

In §3 des SBBG sind unter anderen die ÖGK, die Finanzpolizei (bzw. das BMF), die BUAK sowie die IEF-Service GmbH als Kooperationsstellen definiert. Daher sind diese Institutionen zentral für den im SBBG vorgesehenen Verfahrensablauf gegen Scheinunternehmen. Dies reicht von verstärkter Kommunikation und Datenaustausch über Verdachtsmeldungen, Kontrollen und Ermittlungen, bis hin zur Feststellung von Scheinunternehmen per Bescheid. Somit sind diese Institutionen über den gesamten Verfahrensverlauf hinweg in unterschiedlicher Intensität involviert. Mit Blick auf den Schaden, der der öffentlichen Hand durch die Aktivität von Scheinunternehmen entsteht, sind diese Institutionen zudem die Hauptgeschädigten.

Um einen Einblick in den Gesetzwerdungsprozess des SBBG zu bekommen, haben wir Expertinnen und Experten des BMA, die auch Ansprechpartner für den Forschungsauftrag waren, der WKÖ und der AK befragt.

Im Rahmen dieser Studie ist jedoch keine tiefergehende systematische Analyse des komplexen Themenbereichs Sozialbetrugs von Scheinunternehmen möglich, allerdings sind die wertvolle Expertise und zentrale qualitative Befunde aus den Interviews – auch in Bezug auf die Potentiale und Grenzen des SBBG – in alle Teile des vorliegenden Berichts eingeflossen.

Schätzung des Schadens

Es liegt in der Natur des Untersuchungsgegenstands, dass es kein verlässliches Datenmaterial darüber gibt, wie viele Scheinunternehmen im österreichischen Bausektor aktiv sind. Daher kann auch die, von diesen Scheinunternehmen, verursachte Schadenshöhe nur geschätzt werden. Um eine solche Schätzung durchzuführen, müssen verschiedene Annahmen über die Aktivität von Scheinunternehmen sowie die Struktur des von ihnen verursachten Schadens getroffen werden. Für diese Annahmen dienen uns die Einschätzungen der befragten Expertinnen und Experten sowie vorhandene Ergebnisse aus der Literatur als Basis. Eine detaillierte Darstellung der jeweils verwendeten Schätzverfahren sowie der dafür notwendigen Annahmen findet sich in Abschnitt 5 zur Entwicklung des verhinderten und entstandenen Schadens für die öffentliche Hand und in Abschnitt 6 zur Entwicklung des entstandenen Schadens durch Scheinunternehmen für legal operierende Unternehmen.

Die im SBBG unter §5 geregelte Führung einer zentralen Sozialbetrugsdatenbank vom BMF, in die alle relevanten Stellen alle verfügbaren Daten zu enttarnten Scheinunternehmen eintragen sollen, konnte erst im Jahr 2019 vollständig umgesetzt werden. Für die Beantwortung unserer Fragestellung bedarf es jedoch einen längeren

Beobachtungszeitraum, weshalb wir im Rahmen unserer Analysen auf andere Datenquellen zugreifen mussten.

Daher basiert unsere Schätzung des Schadens für die öffentliche Hand auf detaillierten Daten auf Firmenebene über alle seit 1. Januar 2016 enttarnten Scheinunternehmen. Diese Daten wurden uns von der ÖGK zur Verfügung gestellt (siehe Kasten).

Beschreibung der ÖGK-Daten

Die uns zur Verfügung gestellten Daten der ÖGK enthalten Informationen über zwei Zeitpunkte im Rahmen des Ermittlungsverfahrens sowie zu verschiedenen Charakteristika der Scheinunternehmen.

Die Informationen zum Ermittlungsverfahren enthalten das Datum an dem ein begründeter Verdacht (laut §8 Abs. 3 SBBG) gegen das betreffende Unternehmen entstanden ist und das Datum an dem das Unternehmen per Bescheid rechtskräftig zum Scheinunternehmen erklärt wurde. In weiterer Folge werden wir auf diese beiden Zeitpunkte als „Verdachtsdatum“ und „Bescheiddatum“ verweisen. Aus der Differenz zwischen dem Bescheiddatum und Verdachtsdatum lässt sich die Ermittlungsdauer berechnen. Ein weiterer Zeitpunkt, der für unsere Analyse relevant wäre, ist das Datum, an dem das Scheinunternehmen seine Tätigkeit begonnen hat (praktisch das „Geburtsdatum“ des Scheinunternehmens). Im Falle einer Firmengründung entspricht dies dem Datum, an dem das Unternehmen ein Beitragskonto bei der ÖGK eröffnet hat. Im Falle eines so genannten Mantelkaufs, ist dieses Datum jedoch nicht auf diese Art feststellbar. Vielmehr ist hier das Datum der Unternehmensübernahme (durch die Strohleute) maßgeblich. Dieses Datum wird von den Ermittlungsbehörden im Bescheid, mit dem ein Unternehmen zum Scheinunternehmen erklärt wird, ex-post festgestellt. Informationen über das „Geburtsdatum“ eines Scheinunternehmens würden benötigt, um Rückschlüsse auf die Lebensdauer ziehen zu können. Da diese Information nicht in den ÖGK-Daten enthalten ist und uns die Bescheide nicht verfügbar gemacht werden konnten,⁴ können wir keine Information über die Lebensdauer von Scheinunternehmen aus den ÖGK-Daten ableiten.

⁴ Die Bescheide werden bei der ÖGK entsprechend der Erfordernisse der Institution abgelegt, weshalb es ein maßgeblicher Aufwand erforderlich gewesen wäre – sowohl aufseiten der ÖGK für die Zusammenstellung, als auch für die Sichtung der Bescheide aufseiten des IHS – und dieser im Rahmen des Zeitplans und Auftrags nicht umgesetzt werden konnte.

Neben Informationen über das Ermittlungsverfahren enthalten die ÖGK-Daten eine Reihe von Informationen über die Scheinunternehmen selbst. Darin enthalten ist etwa die Anzahl der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (genau genommen der Dienstverhältnisse), die bei einem Scheinunternehmen angemeldet waren. Diese Information ist einerseits zum Stichtag des Bescheiddatums angegeben, andererseits ist auch die Zahl aller Dienstverhältnisse, die zwischen dem (ex-post durch die Ermittlungsbehörden festgestellten) Geburtsdatum eines Scheinunternehmens und dem Bescheiddatum zur Sozialversicherung an- und wieder abgemeldet wurden, vorhanden. Aus diesen Informationen lassen sich Rückschlüsse über die Größe von Scheinunternehmen sowie die Gesamtzahl aller betroffenen Dienstverhältnisse treffen.

Auch Informationen über den Schaden, der durch die Hinterziehung von Beiträgen zur Sozialversicherung entsteht, sind in den ÖGK-Daten enthalten. Insbesondere die Höhe der Beitragsrückstände eines Scheinunternehmens (mit Stichtag am Bescheiddatum) ist für unsere Auswertungen zentral. Diese Information, die gesondert nach Gebietskrankenkasse ausgewiesen ist, erlaubt Rückschlüsse auf den verursachten Schaden der enttarnten Scheinunternehmen. Zusätzlich zum verursachten Beitragsrückstand aller enttarnten Scheinunternehmen, ist auch eine Schätzung der ÖGK zum Schaden, der durch das SBBG abgewendet werden konnte, enthalten. Dabei geht die ÖGK davon aus, dass die Lebensdauer von Scheinunternehmen seit Inkrafttreten des SBBG maßgeblich verkürzt wurde, wodurch ein gewisses Schadensvolumen abgewendet werden konnte.

Weitere Informationen, die in den ÖGK-Daten enthalten sind, betreffen das Bundesland des Firmensitzes des Unternehmens, sowie den Wirtschaftssektor (nach NACE-Klassifikation) in dem das Unternehmen tätig ist. Die Information der NACE-Klassifikation ist aber nur begrenzt aussagekräftig für den Wirtschaftssektor in dem ein Scheinunternehmen tatsächlich tätig ist. Der Grund dafür liegt darin, dass zum Beispiel Scheinunternehmen, die tatsächlich im Bausektor aktiv sind, sich in anderen Sektoren anmelden, um Prüfungen zu entgehen und die Ermittlerinnen und Ermittler zu täuschen.

3 Dimensionen und Auswirkungen von Scheinunternehmen

3.1 Zum Begriff von Sozialbetrug und Scheinunternehmen

Mit dem Begriff Sozialbetrug werden weitgehend widerrechtliche Verhaltensweisen adressiert, die darauf abzielen, durch Hinterziehung von Steuern und Abgaben, aber auch durch die unrechtmäßige Inanspruchnahme sozialstaatlicher Leistungen,⁵ vor allem finanzielle Vorteile zu erreichen, wodurch sozialstaatliche Institutionen einen direkten oder indirekten Schaden davontragen. Typische Erscheinungsformen des Sozialbetrugs betreffen den Sozialbetrug mittels Scheinunternehmen, die Manipulation der Lohnbuchhaltung, die Scheinselbständigkeit, Scheinentsendungen sowie undokumentierte Erwerbsarbeit. Besonders bedeutsam ist organisierter Sozialbetrug unter Einsatz von so genannten Scheinunternehmen zur Beitragsverkürzung und die organisierte undokumentierte Erwerbsarbeit, die sich durch Abgabenhinterziehung und Lohnverkürzungen bzw. -vorenthaltungen auszeichnet (vgl. Reindl-Krauskopf et al. 2012). Fragen zu Lohn- und Sozialdumping spielen bei diesen Sozialbetrugsformen eine weitere wesentliche Rolle. Infolgedessen werden, neben der öffentlichen Hand, zudem Arbeitnehmerinnen bzw. Arbeitnehmer und seriöse Unternehmen aufgrund des Wettbewerbsnachteils, geschädigt.

Wir konzentrieren uns in der vorliegenden Studie ausschließlich auf Sozialbetrug durch Scheinunternehmen, wobei in Rechnung gestellt werden muss, dass die unterschiedlichen Formen von Sozialbetrug in der Praxis ebenso als Mischformen auftreten und somit nicht eindeutig abgrenzbar sind. Der organisierte Sozialbetrug anhand von Scheinunternehmen zeichnet sich in der Regel dadurch aus, dass mithilfe bestimmter Unternehmenskonstruktionen die Behörden getäuscht werden, um systematisch Lohn- und Sozialabgaben zu verkürzen oder vollständig vorzuenthalten.

⁵ Unrechtmäßige Formen der Inanspruchnahme von sozialstaatlichen Leistungen, stehen nicht im Fokus der gegenständlichen Studie, können jedoch auch im Zusammenhang mit Scheinunternehmen eine Rolle spielen (siehe dazu auch Reindl-Krauskopf et al. 2012).

3.2 Erscheinungsformen von Scheinunternehmen

In §8 des SBBG werden zwei Formen von Scheinunternehmen definiert, die sich aufgrund ihres vorrangigen Geschäftsmodells unterscheiden.

- Im ersten Fall handelt es sich um ein Unternehmen, das tatsächlich am Markt auftritt und Arbeitsleistungen erbringt, aber zugleich darauf ausgerichtet ist, Lohnabgaben, Beiträge zur Sozialversicherung, Zuschläge nach dem Bauarbeiter-Urlaubs- und Abfertigungsgesetz (BUAG) oder Entgeltansprüche von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern zu verkürzen. Solche Unternehmen werden auch klassische Sozialbetrugsunternehmen bezeichnet.
- Im zweiten Fall tritt das Unternehmen nicht einmal auf dem Markt auf und es wird auch von den zur Sozialversicherung angemeldeten Personen keine Erwerbstätigkeit aufgenommen. Die vorrangige Ausrichtung solcher Unternehmen besteht darin, Personen zur Sozialversicherung anzumelden, um Versicherungs-, Sozial- oder sonstige Transferleistungen zu beziehen. Diese Unternehmen werden auch als klassische Scheinunternehmen bezeichnet.

Ein Scheinunternehmen dient dazu, die Verantwortung für die bei der Sozialversicherung angemeldeten Personen, genau genommen für die dafür anfallenden Steuern und Abgaben, auf dieses auszulagern. Die Unternehmenshülle des Scheinunternehmens wird entweder durch Neugründung oder durch einen Mantelkauf eines vormals seriösen Unternehmens realisiert. Die Geschäftsführerinnen bzw. Geschäftsführer sind in der Regel Strohleute aus dem benachbarten Ausland. Zudem gibt es noch bestimmte Steuerberaterinnen bzw. Steuerberater, Lohnverrechnerinnen bzw. Lohnverrechner und Sekretärinnen bzw. Sekretäre, um laufend oder situationsbedingt Scheinrechnungen und Deckungsrechnungen sowie im Fall einer Prüfung die erforderlichen Aufzeichnungen vorweisen zu können. Sobald der Beitragsrückstand bei der ÖGK oder der BUAK zu hoch wird, wird von einer der beiden Institutionen ein Konkursantrag gestellt, um das Scheinunternehmen vom Markt zu nehmen. Die Dauer wie lange eine derartige Unternehmenshülle, die von den Behörden enttarnt wurde, in Gebrauch ist, hat sich im Vergleich zur Periode vor dem SBBG zwar von durchschnittlich sechs auf maximal drei Monate verkürzt, allerdings entstehen sofort neue Scheinunternehmen. In der Zwischenzeit konnten der bzw. die Drahtzieher, die in Bezug auf das Scheinunternehmen nicht in Erscheinung treten, substantielle Einnahmen mittels Sozialbetrug erzielen.

Die im Bausektor vorherrschenden intransparenten Strukturen, unter anderem aufgrund der Vergabeketten, stellen eine günstige Umgebung für Sozialbetrug mittels Scheinunternehmen dar. Die Vergabeketten bei Bauaufträgen sind in der Regel viergliedrig. Auf der ersten Stufe der Hierarchie ist der öffentliche oder private

Auftraggeber angesiedelt, auf der zweiten Stufe eine seriöses großes oder mittelgroßes Bauunternehmen, das als Generalunternehmer fungiert, auf der dritten Stufe ein (Sozialbetrugs)Unternehmen, das als Puffer dient und zu einem späteren Zeitpunkt auf die unterste vierte Stufe entlassen wird. Auf der untersten Stufe wird von Beginn an ein klassisches Scheinunternehmen eingesetzt. Demnach beauftragt der öffentliche oder private Auftraggeber ein seriöses Generalunternehmen, das infolge für alle weiteren Auftragsvergaben an Subunternehmen in der nächsten Stufe verantwortlich ist. Da eine Art Pufferunternehmen, bei dem zum Zeitpunkt der Auftragsvergabe auch reale Arbeitsleistungen erbracht werden, in der Hierarchiestufe über dem Scheinunternehmen existiert, kann sich auch das Generalunternehmen schadlos halten. Je nach Ausgestaltung finden sich auch noch weitere Hierarchiestufen in der Vergabekette der Subaufträge. Die Nutzung dieser Konstruktion kann unterschiedlich ausfallen.

Eine Variante ist, dass das Generalunternehmen sein eigenes Personal auf das Scheinunternehmen auslagert und die Arbeiterinnen und Arbeiter dort anmeldet. Teilweise sind die Arbeiterinnen und Arbeiter bei Kontrollen sogar in der Arbeitsbekleidung des Generalunternehmens anzutreffen. Die Arbeiterinnen und Arbeiter erhalten ihren Nettolohn, das Scheinunternehmen legt Rechnungen an das Generalunternehmen, behebt das Geld sofort in bar und leitet diese abzüglich der Kosten und Anteile für die Drahtzieher bzw. Machthaber an das Generalunternehmen zurück. Bei dieser Nutzungsform dient das Scheinunternehmen einem im Außenauftritt seriösen Bauunternehmen als Vehikel, um unbehelligt mit Abgabenhinterziehung Profite machen zu können. Eine weitere Spielart dieser Variante besteht darin, dass die Arbeiterinnen und Arbeiter aus dem Umfeld des Drahtziehers stammen und nicht aus dem des Generalunternehmens.

Die häufigste Variante der Nutzung der zuvor beschriebenen Vergabekette ist, dass der Drahtzieher auf einer niedrigeren Stufe in der Vergabekette für sein Scheinunternehmen einen Pool von Personen hat, die ihm aus ihrem Umfeld etwa jeweils 15 bis 20 Arbeiter zuführen. Der Drahtzieher spart sich Arbeit und die Ausnutzung der Scheinunternehmen ist optimiert, weil mehr Arbeiterinnen und Arbeiter verfügbar sind und diese auf mehrere Unternehmen aufgeteilt werden können. In dieser Variante wird die Scheinunternehmenshülle vom Drahtzieher zur Verfügung gestellt, wofür er ohne großen Aufwand eine Art Nutzungsgebühr als Anteil aus der Abgabenhinterziehung der Nutzer, die die Arbeiterinnen und Arbeiter bereitstellen, erhält.

Weitere kreative Nutzungsformen des Scheinunternehmensmantels reichen von Vorsteuerbetrug anhand von Scheinrechnungen oder Normverbrauchsabgaben-Betrug mittels Anmeldungen von Fahrzeugen über den Verkauf von SV-Anmeldungen für den Zugang zu Sozialleistungen in Österreich bis hin zur Täuschung von Arbeitern, die in der

Folge gar nicht oder nur teilweise entlohnt werden. Organisierte nicht dokumentierte Erwerbsarbeit ist eine weitere Facette bei Scheinunternehmen. Die Arbeiter werden entweder gar nicht oder nur in einem geringen Stundenausmaß (oder sogar nur bis zur Geringfügigkeitsgrenze) bei der Sozialversicherung angemeldet und der Rest des Entgelts wird ihnen dann unter der Hand ausgezahlt.

3.3 Potentiale und Grenzen des SBBG

Das SBBG wurde im Jahr 2015 beschlossen, weil die damals vorliegenden Regulative nicht ausreichten, um Sozialbetrug effektiv einzudämmen.⁶ Von Winter-Ebmer et al. (2013) wurde der jährlich entstandene Schaden durch Sozialbetrug anhand von Scheinunternehmen auf rund 200 Mio. Euro jährlich geschätzt. Der Großteil dieses Schadens entfiel auf verschiedene öffentliche Institutionen (wie etwa die Finanzbehörden, die ÖGK, die BUAK oder den IEF). Da diese Institutionen zu den Hauptgeschädigten zählen, ist das klare Ziel, mithilfe des SBBG den Ausfall von Steuern und Abgaben, der von Scheinunternehmen verursacht wird, deutlich zu reduzieren. Da Scheinunternehmen auch oftmals die Löhne bzw. Gehälter ihrer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nicht oder nicht im vollen Umfang leisten, zählen auch Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu den Geschädigten durch Scheinunternehmen. Offene Lohnforderungen werden zwar im Insolvenzfall vom IEF übernommen, jedoch können dadurch Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nicht immer vollständig vor Lohnausfällen geschützt werden.

Zudem haben Scheinunternehmen durch die Hinterziehung von Steuern und Abgaben bzw. die Verkürzung von Lohnzahlungen einen deutlichen Kostenvorteil gegenüber legal operierenden Unternehmen. Dieser Kostenvorteil ermöglicht es ihnen zu niedrigeren Preisen anzubieten, wodurch sie einen Wettbewerbsvorteil gegenüber legal operierenden Unternehmen haben und diese in weiterer Folge vom Markt verdrängen. Hye et al. (2015) hatten für das Jahr 2013 den daraus entstandenen Schaden für den privaten Markt auf rund 300 bis 800 Mio. Euro geschätzt.

Der explizite Zweck des mit 1. Januar 2016 in Kraft getretenen SBBG, ist die verstärkte Abwehr, Verhinderung und Verfolgung von Sozialbetrug, insbesondere von Scheinunternehmen in der Baubranche, womit sichergestellt werden soll, dass Erwerbstätigkeit unter rechtskonformen Bedingungen ausgeübt werden kann, die den Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, des Sozialsystems und des fairen Wettbewerbs betreffen. Mittels verbesserter Koordination und wirksamer Kontrollen

⁶ Zu den früheren gesetzlichen Maßnahmen im Kampf gegen Sozialbetrug bzw. zur Vorgeschichte des SBBG siehe insbesondere die rechtswissenschaftliche Studie von Reindl-Krauskopf et al. (2012).

der zuständigen Behörden und Einrichtungen, die im SBBG verankert sind, sollen diese Ziele erreicht werden.

Die zentralen Neuerungen des SBBG betreffen die Definition von Sozialbetrug, Bestimmungen zur verbesserten Zusammenarbeit der Behörden, die formale Feststellung einer Scheinunternehmenschaft, ein beschleunigtes Verfahren zur formalen Feststellung und die Haftung bei Beauftragung eines Scheinunternehmens.

Für die Verbesserung der Koordination sind im SBBG zum einen Kooperationsstellen (BMF, ÖGK, BUAK, IEF, sowie die Sicherheitsbehörden) und zum anderen Informationsstellen (Bezirksverwaltungsbehörden, Gewerbebehörden, Arbeitsinspektorat und Arbeitsmarktservice) definiert, um die Zusammenarbeit und den Informationsaustausch zu regeln. Kooperationsstellen haben die Aufgabe bei konkretem Sozialbetrugsverdacht Informationen weiterzugeben und die Ermittlungen zu koordinieren. Informationsstellen sind nur zur Weitergabe von Informationen verpflichtet. Ein weitere Koordinierungsmaßnahme betrifft die Führung einer zentralen Sozialbetrugsdatenbank durch das Bundesministerium für Finanzen (BMF). In dieser Datenbank sollen alle relevanten Informationen zu enttarnten Scheinunternehmen bzw. zu Verdachtsfällen zentral gesammelt werden. Die Sozialbetrugsdatenbank ist seit Anfang 2019 für alle beteiligten Stellen verfügbar, allerdings wurde wir in den Interviews darauf aufmerksam gemacht, dass diese noch nicht von allen Stellen effektiv genutzt wird und insgesamt Verbesserungspotentiale beim Datenaustausch bestehen würden. Insbesondere die Exekutivorgane, die dem Bundesministerium für Inneres (BMI) unterstellt sind, sollten nach Einschätzung unserer befragten Experten, die Nutzung der Datenbank stärker in ihre Ermittlungsarbeit integrieren. Zudem wurde von ein paar Experten angeregt weitere für die Ermittlungen relevante Behörden als Kooperationsstellen zu inkludieren.

Zudem wurde ein Beirat eingerichtet, der aus Vertreterinnen und Vertretern verschiedener Ministerien sowie den genannten Kooperationsstellen besteht und zumindest zweimal jährlich zusammentreten soll. Die im Zusammenhang mit der Sozialbetrugsbekämpfung bestehenden Aufgaben des Beirats betreffen die Diskussion allgemeiner Problemlagen, die Erarbeitung und Bewertung potentieller Verbesserungsmaßnahmen, die Festlegung gemeinsamer Prioritäten, die Entwicklung eines gemeinsamen Aktionsplans, die Ausarbeitung von Empfehlungen für die Sozialbetrugsbekämpfungsbeauftragten sowie die Festlegung von Handlungsleitfäden und Ablaufbeschreibungen. Ziel dieser Maßnahmen ist es, durch verbesserte Kommunikation (insbesondere von Verdachtsmomenten), sowie zentralisiertem Datenaustausch, zu einer raschen Einleitung eines Ermittlungsverfahrens gegen verdächtige Unternehmen zu gelangen.

Ein begründeter Verdacht gegen ein Unternehmen besteht laut SBBG jedenfalls dann, wenn es zu Unregelmäßigkeiten bei Prüfungen, (Baustellen-)Kontrollen bzw. bei Risiko- und Auffälligkeitsanalysen der ÖGK kommt. Weitere Verdachtsmomente beinhalten das Vorliegen größerer Rückstände an Sozialversicherungsbeiträgen, die Unauffindbarkeit von für das Unternehmen tätige Personen, die Verwendung von gefälschten Unterlangen sowie das Nichtvorhandensein von angemessenen Betriebsmitteln. Bestehen entsprechende Verdachtsmomente, so muss das betreffende Unternehmen schriftlich über den Verdacht der Scheinunternehmensstätigkeit benachrichtigt werden. Gegen diese Verdachtsmitteilung kann binnen einer Woche durch die Geschäftsführung Einspruch erhoben werden. Ein solcher Einspruch hat unter persönlicher Vorsprache der Geschäftsleitung bei den Ermittlungsbehörden zu erfolgen. Wird kein Widerspruch erhoben, so wird das Unternehmen per rechtskräftigem Bescheid zum Scheinunternehmen erklärt, was einer behördlichen Schließung bzw. Unbrauchbarmachung des Unternehmens gleichkommt. Wird Einspruch gegen die Verdachtsmitteilung erhoben, so muss ein Ermittlungsverfahren eingeleitet werden. Dieses Ermittlungsverfahren wird von der Finanzpolizei (angesiedelt im BMF), bzw. von der Polizei geführt. Gelangt die zuständige Ermittlungsbehörde zu dem Schluss, dass es sich beim verdächtigten Unternehmen um ein Scheinunternehmen handelt, so ist dies ebenfalls per rechtskräftigem Bescheid festzustellen. Bestätigt sich der Verdacht nicht, wird das Ermittlungsverfahren eingestellt. Wird ein Scheinunternehmen festgestellt, müssen die betroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer von der ÖGK, der BUAK und der IEF-Service GmbH geladen werden, wo sie glaubhaft machen müssen, dass sie tatsächlich einer Tätigkeit für das Unternehmen nachgegangen sind und nicht nur zum Schein bei diesem Unternehmen angemeldet waren. Können sie dies nicht glaubhaft darlegen, so erlischt ihr Anspruch gegenüber der Sozialversicherung sowie etwaige Abfertigungsansprüche oder offene Lohnforderungen die vom IEF übernommen werden würden. Nicht immer gelingt es allen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, die selbst getäuscht wurden, ihre Erwerbstätigkeit glaubhaft darzulegen und in weiterer Folge ihre Ansprüche geltend zu machen.⁷ Insgesamt stellt das beschleunigte Verfahren zur Feststellung eines Scheinunternehmens anhand des SBBG jedoch eine substantielle Verbesserung in der Eindämmung von Sozialbetrug dar.

Die Schwierigkeit für die Ermittlungsbehörden besteht vor allem darin, die Scheinunternehmen zu identifizieren und ausreichend Verdachtsmomente zusammenzutragen, die eine vorrangige Ausrichtung auf Sozialbetrug belegen. Aufgrund der kreativen Täuschungsmanöver von Scheinunternehmen, sind die im Vorfeld notwendigen Ermittlungen sehr aufwändig und komplex. Grenzüberschreitende Sachverhalte die zu klären sind, erschweren die Arbeit zusätzlich. In diesem

⁷ Siehe dazu auch die Ausführungen von Kozak (2019) oder Rogner (2020).

Zusammenhang ist uns auch berichtet worden, dass beispielsweise die Planstellen der Finanzpolizei kontinuierlich reduziert wurden und zudem nicht vollständig besetzt sind.

Die seit langer Zeit kontrovers diskutierte Generalunternehmerhaftung, die aus Perspektive der WKÖ eine unverhältnismäßige Maßnahme für Unternehmen darstellt, wurde auch in unseren Interviews von fast allen Expertinnen und Experten als ein sinnvoller weiterer Schritt hin zu einer effektiveren Eindämmung von Sozialbetrug bewertet. Zudem wird auch von fast allen die Einschätzung geteilt, dass im Prinzip alle Beteiligten im Bausektor über die Betrugsmodelle Bescheid wissen bzw. davon Kenntnis haben können. Im Fall einer Generalunternehmerhaftung, würde das vom öffentlichen oder privaten Auftraggeber beauftragte Generalunternehmen für alle Subunternehmen in der Vergabekette bis zur letzten Hierarchiestufe haften. Dadurch ergäbe sich ein starker Anreiz für Unternehmen genauer zu prüfen und Subverträge nur an seriöse Unternehmen zu vergeben. Infolgedessen würde die Vergabekette von Subaufträgen wahrscheinlich auch verkürzt werden.

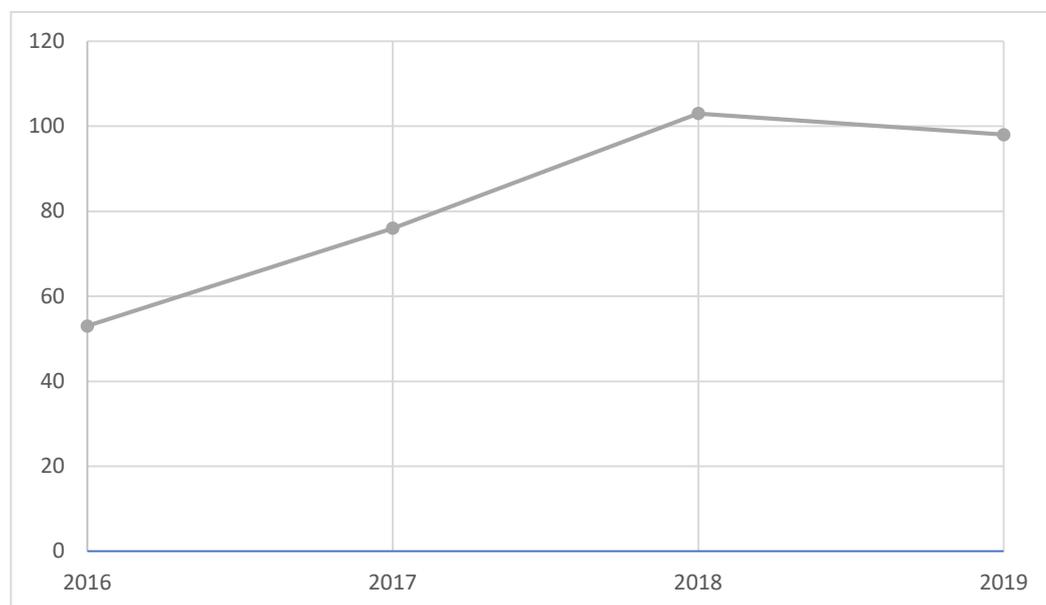
4 Enttarnete Scheinunternehmen unter Anwendung des SBBG

In diesem Abschnitt betrachten wir die Wirkung des SBBG bei der Bekämpfung von Scheinunternehmen im österreichischen Bausektor. Dabei stützen wir uns einerseits auf die Einschätzungen der von uns befragten Expertinnen und Experten und andererseits auf detaillierte Daten zu allen seit 1. Januar 2016 enttarneten Scheinunternehmen auf Basis des SBBG, die uns von der ÖGK zur Verfügung gestellt wurden.

4.1 Entwicklung von Scheinunternehmen 2016 bis 2019

Insgesamt enthalten die ÖGK-Daten Informationen über 330 Scheinunternehmen, die in den Jahren 2016 bis 2019 enttarnt wurden und auf der Website des BMF in der Liste der Scheinunternehmen aufscheinen.⁸ Wie in Abbildung 4.1 zu sehen ist, steigt die Anzahl der entdeckten Scheinunternehmen von 53 im Jahr 2016 auf 103 im Jahr 2018 an. Im letzten Beobachtungsjahr 2019 liegt die Anzahl der enttarneten Scheinunternehmen mit 98 Fällen auf einem ähnlichen Niveau wie im Vorjahr 2018.

Abbildung 4.1: Anzahl der enttarneten Scheinunternehmen, 2016 bis 2019



Quelle: ÖGK; eigene Berechnung und Darstellung.

Bemerkenswert ist, dass nach Inkrafttreten des SBBG bis zum Jahr 2018 die Anzahl der enttarneten Scheinunternehmen kontinuierlich gesteigert werden konnte. Diese

⁸ Siehe dazu auch online unter: <https://service.bmf.gv.at/service/allg/lisu/> (Letzter Zugriff: 25.01.2021)

Veränderung ist sowohl auf Lerneffekte im Umgang mit dem SBBG aufseiten der Ermittlungsbehörden als auch aufseiten der Scheinunternehmen zurückzuführen (siehe auch Kapitel 5.2). Nach Inkrafttreten des SBBG mussten die zuständigen Behörden zunächst Vorgehensweisen für die Anwendung des SBBG in der Praxis erproben. Im Zuge dessen konnten die Ermittlungsbehörden ihren Umgang mit dem SBBG stetig verbessern und zugleich im Rahmen des institutionalisierten Beirats zur Abstimmung zwischen den Behörden von den unterschiedlichen Erfahrungen profitieren. Zudem wurde auch die Kommunikation hinsichtlich der Verdachtsmomente verbessert.

Die Verfahrensdauer hat sich jedoch nicht weiter verkürzt, weshalb auch nicht mehr Ermittlungskapazitäten zu Verfügung stehen, die zur Erklärung der Steigerung von enttarnten Scheinunternehmen beitragen. Die durchschnittliche Verfahrensdauer – zwischen dem Verdachtsdatum und Bescheiddatum – für den Zeitraum 2016 bis 2019 beträgt rund 42 Tage, hat sich über den Zeitverlauf kaum verändert und war im Jahr 2019 mit durchschnittlich 46 Tagen pro Verfahren sogar etwas länger.

Betrachtet man die geographische Verteilung der Scheinunternehmen in Tabelle 4.1, so fällt auf, dass die überwiegende Mehrheit ihren Firmensitz in Ostösterreich angemeldet hat. Im Jahr 2019 sind das rund 91 % aller enttarnten Scheinunternehmen, wobei 77,6 % auf Wien und 13,3 % auf Niederösterreich entfallen. Die restlichen rund 9 % sind hauptsächlich auf Oberösterreich (5,1 %), Tirol (2 %), Kärnten (1 %) und Salzburg (1 %) verteilt. In den verbleibenden Bundesländern finden sich kaum enttarnte Scheinunternehmen.

Tabelle 4.1: Geographische Verteilung der Scheinunternehmen nach Firmensitz, 2016-2019

Bundesland	2016	2017	2018	2019	Durchschnitt
Wien	62,3%	73,7%	74,8%	77,6%	73,3%
Niederösterreich	9,4%	9,2%	13,6%	13,3%	11,8%
Oberösterreich	13,2%	5,3%	3,9%	5,1%	6,1%
Steiermark	7,5%	5,3%	3,9%	0,0%	3,6%
Kärnten	7,5%	2,6%	2,9%	1,0%	3,0%
Salzburg	0,0%	2,6%	0,0%	1,0%	0,9%
Burgenland	0,0%	1,3%	1,0%	0,0%	0,6%
Tirol	0,0%	0,0%	0,0%	2,0%	0,6%
Vorarlberg	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%

Quelle: ÖGK; eigene Berechnungen

Die Anonymität der Großstadt und die geographische Nähe zu bestimmten EU-Nachbarländern bieten gewisse Vorteile für Scheinunternehmen. Der Firmensitz sagt jedoch nichts darüber aus, in welchen Bundesländern bzw. auf welchen Baustellen die Scheinunternehmen tätig sind. Allerdings steht das Bundesland des Firmensitzes bzw. die Anmeldung der Beschäftigten im Zusammenhang mit der Verbuchung der verursachten Beitragsrückstände in den einzelnen Gebietskrankenkassen.⁹ Betrachtet man die Verteilung der von Scheinunternehmen verursachten Beitragsrückstände über die Bundesländer hinweg, entfällt ebenfalls der Großteil des Schadens im Jahr 2019 auf Wien (81,2 %) und Niederösterreich (12,5 %). Insgesamt fallen rund 94 % des verursachten Beitragsschadens für die Gebietskrankenkassen in diesen beiden Bundesländern an (siehe dazu im Anhang Tabelle 9.1).

Da wir keine rückläufige Entwicklung von enttarnten Scheinunternehmen beobachten können, sondern einen markanten Anstieg in den ersten Jahren nach Inkrafttreten des SBBG sowie ein konstant hohes Niveau in letzten Beobachtungsjahren, gehen wir davon aus, dass sowohl enttarnte als auch unentdeckte Scheinunternehmen nach wie vor im Bausektor maßgeblich aktiv sind. Diese Einschätzung wurde auch von unseren befragten Expertinnen und Experten geteilt. Das SBBG habe zwar dazu geführt, dass Scheinunternehmen mittels des beschleunigten Verfahrens schneller per Bescheid geschlossen werden können, jedoch haben auch die Scheinunternehmen ihr Verhalten angepasst.

4.2 Verhaltensanpassungen von Scheinunternehmen

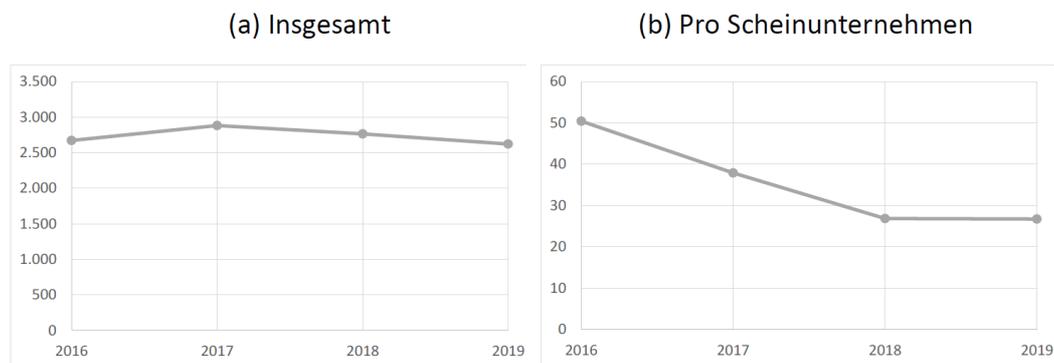
Im folgenden Abschnitt werden wir genauer darauf eingehen, welche Hinweise sich in den ÖGK-Daten in Bezug auf Verhaltensanpassungen von Scheinunternehmen an das SBBG bzw. Verhaltensänderungen, die damit vermutlich in Zusammenhang stehen, finden.

Um beurteilen zu können, inwieweit das SBBG zu Verhaltensänderungen bei Scheinunternehmen geführt hat, betrachten wir zunächst die Anzahl aller Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die zwischen 2016 und 2019 bei der Sozialversicherung durch ein enttarntes Scheinunternehmen angemeldet waren. Wie in Abbildung 4.2 zu sehen ist, waren im Zeitverlauf von 2016 bis 2019 pro Jahr zwischen 2.600 bis 2.800 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bei enttarnten Scheinunternehmen beschäftigt. Diese Anzahl ist über die Jahre relativ konstant. Betrachtet man jedoch die durchschnittliche Anzahl der betroffenen Dienstverhältnisse

⁹ Die neun Gebietskrankenkassen wurden mit 1. Januar 2020 zur ÖGK zusammengefasst. Damit wurden für den gesamten Beobachtungszeitraum 2016 bis 2019 noch die jeweiligen Gebietskrankenkassen geschädigt.

pro enttarntem Scheinunternehmen, ist eine deutliche Reduktion um fast 50 % von 50 Dienstverhältnissen pro Firma im Jahr 2016 auf 27 im Jahr 2019 zu beobachten.

Abbildung 4.2: Anzahl der betroffenen Dienstverhältnisse (a) insgesamt und (b) im Durchschnitt pro entdecktem Scheinunternehmen



Quelle: ÖGK; eigene Berechnung und Darstellung.

In Abbildung 4.2 wurden aufgrund von Datenrestriktionen in den ÖGK-Daten alle Dienstverträge herangezogen, die einem Scheinunternehmen zwischen dem Verdachtsdatum und dem Bescheiddatum zuordenbar sind. Deshalb sind auch jene Dienstverhältnisse enthalten, die bis zum Zeitpunkt des rechtskräftigen Bescheids aus unterschiedlichen Gründen bereits abgemeldet wurden. Mit Inkrafttreten des SBBG konnten die Verfahren wesentlich beschleunigt werden und infolgedessen auch die Lebensdauer von enttarnten Scheinunternehmen stark verkürzt werden. Aus diesem Grund, wäre es denkbar, dass die rückläufige Entwicklung der Dienstverhältnisse pro Scheinunternehmen in erster Linie aus der verkürzten Lebensdauer resultiert.

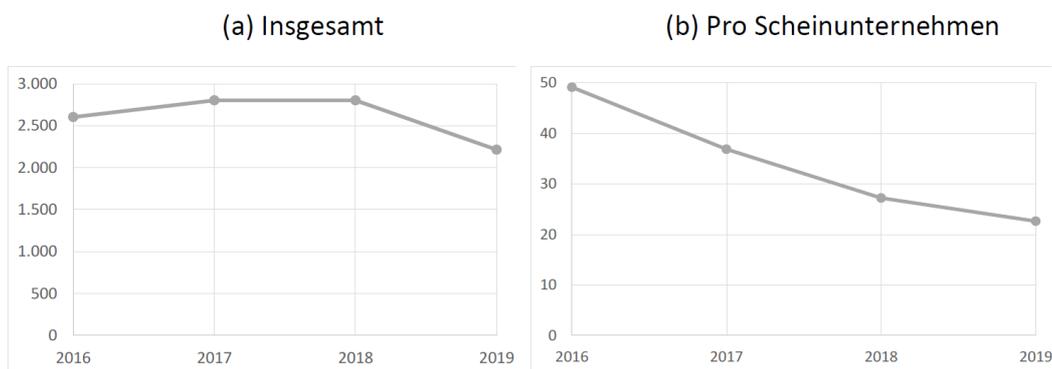
Ein alternatives Maß für die Anzahl der angemeldeten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer eines durchschnittlichen Scheinunternehmens, welches in den ÖGK-Daten vorhanden ist, ist die Anzahl der Anmeldungen zum Stichtag der beschneidmässigen Feststellung des Scheinunternehmens. Diese Kennzahl sollte von Verkürzungen in der Lebensdauer von Scheinunternehmen unberührt bleiben, da sie eine Momentaufnahme zum Bescheiddatum darstellt. Wäre also die Anzahl der angemeldeten Dienstverhältnisse zum Bescheiddatum über den Zeitverlauf konstant geblieben, so wäre dies als Indikation zu werten, dass die in Abbildung 4.2 dargestellte Reduktion der Dienstverhältnisse pro Scheinunternehmen in erster Linie aus der raschen behördlichen Feststellung der Unternehmen resultiert. Betrachtet man jedoch nur die aufrechten Dienstverhältnisse zum Bescheiddatum, so zeigt sich eine ähnliche Entwicklung wie in Abbildung 4.2: auch hier ist die durchschnittliche Anzahl der Dienstverhältnisse pro enttarntem Scheinunternehmen mit vier Dienstverhältnissen im Jahr 2019 um 64 %

geringer als im Jahr 2016 mit rund elf. Da Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mitunter auch ohne deren Wissen von Scheinunternehmen bei der Sozialversicherung abgemeldet werden, ein Umstand der uns auch in den Interviews bestätigt wurde, bewerten wir die Information der angemeldeten Dienstverhältnisse zum Zeitpunkt des rechtskräftigen Bescheids jedoch nicht als hinreichend aussagekräftig zur Feststellung der tatsächlichen Anzahl der Dienstverhältnisse eines Scheinunternehmens. Ungeachtet dessen zeigen beide Indikatoren eine deutliche Reduktion des durchschnittlichen Personalstandes von Scheinunternehmen.

In Einklang mit den Einschätzungen der von uns interviewten Expertinnen und Experten zeigt sich demnach, dass auf das SBBG vonseiten der Scheinunternehmen im Durchschnitt mit deutlich weniger Anmeldungen bei der Sozialversicherung pro Firma reagiert wird. Diese Verhaltensänderung dient dazu unauffällig zu bleiben, um einer Enttarnung und der damit einhergehenden behördlichen Feststellung zu entgehen.

Der Rückgang der durchschnittlich angemeldeten Dienstverhältnisse pro Scheinunternehmen bei der Sozialversicherung spiegelt sich auch in den Beitragsrückständen den Gebietskrankenkassen zum Zeitpunkt des Bescheids wider. Die gesamte Schadenshöhe – gemessen an den Beitragsrückständen zum Bescheiddatum – beträgt pro Jahr durchschnittlich rund 2,6 Millionen Euro. Wie in Abbildung 4.3 zu sehen ist, bleibt die insgesamt Schadenssumme jedoch im Beobachtungszeitraum bis zum Jahr 2018 relativ konstant und erst im darauffolgenden Jahr 2019 ist ein leichter Rückgang zu beobachten.

Abbildung 4.3: Von Scheinunternehmen verursachter Beitragsrückstand bei den Gebietskrankenkassen in Tausend Euro (a) insgesamt und (b) im Durchschnitt pro entdecktem Scheinunternehmen



Quelle: ÖGK; eigene Berechnung und Darstellung; alle Beträge wurden mittels HVPI von Statistik Austria inflationsbereinigt und sind daher im Preisniveau von 2019 abgebildet.

Im Zeitverlauf hat einerseits die Anzahl der enttarnten Scheinunternehmen zugenommen und andererseits die Anzahl der angemeldeten Dienstverhältnisse abgenommen. Aus diesem Grund ist auch eine maßgebliche Reduktion des durchschnittlich verursachten Beitragsschadens pro Scheinunternehmen von rund 49.000 Euro im Jahr 2016 auf knapp 23.000 Euro im Jahr 2019 in Abbildung 4.3 zu erkennen. Dieser Abwärtstrend erklärt sich teilweise dadurch, dass Scheinunternehmen durch das beschleunigte Verfahren schneller geschlossen werden können. Ein weiterer Faktor, der zur Reduktion der verursachten Beitragsrückstände beiträgt, ist, dass Scheinunternehmen im Durchschnitt weniger Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beschäftigen (bzw. bei der Sozialversicherung anmelden), wodurch ihr Potential für die Hinterziehung von Lohn- und Sozialabgaben sinkt.

In Übereinstimmung mit den von uns interviewten Expertinnen und Experten gehen wir daher davon aus, dass das SBBG zu maßgeblichen Verhaltensanpassungen der Scheinunternehmen geführt hat. Um einer effektiven Enttarnung, und der damit einhergehenden Feststellung bzw. Unbrauchbarmachung des Scheinunternehmens, zu entgehen versuchen Scheinunternehmen unauffälliger zu agieren. Sie reduzieren daher die Anzahl der Anmeldungen von Dienstverhältnissen zur Sozialversicherung, um dadurch länger unentdeckt zu bleiben. Dadurch ist die Schadenshöhe pro enttarntem Scheinunternehmen geringer. Zugleich bedeutet das oft in der Praxis, dass dieselben Drahtzieher gegenwärtig eine größere Zahl von Scheinunternehmen parallel kontrollieren. Zudem wurde von Seiten der befragten Expertinnen und Experten die Einschätzung geäußert, dass diese Akteure rascher auf die behördlichen Feststellungen von Scheinunternehmen reagieren und praktisch sofort ein neues Scheinunternehmen gründen. Weiters haben wir im Rahmen der geführten Interviews keinerlei Anhaltspunkte dafür erhalten, dass das SBBG zu einer effektiven Zurückdrängung von Scheinunternehmen aus dem Bausektor geführt hat. Daher gehen wir davon aus, dass Scheinunternehmen nach wie vor ein verbreitetes Phänomen im Bausektor sind. Die Verkürzung der Lebensdauer von Scheinunternehmen und die Reduktion der Zahl der angemeldeten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer haben jedoch trotzdem einen Effekt auf den Gesamtschaden den Scheinunternehmen durch die Hinterziehung von Lohn- und Sozialabgaben verursachen. Diese beiden Faktoren führen dazu, dass der Beitragsrückstand, der von einem durchschnittlichen enttarnten Scheinunternehmen verursacht wird, über den Zeitverlauf zurückgeht (siehe Abbildung 4.3).

5 Schätzung des Schadens für die öffentliche Hand

Um den Schaden für die öffentliche Hand abschätzen zu können, bräuchten wir idealerweise Informationen über die gesamte Schadenshöhe, die von einem durchschnittlichen Scheinunternehmen verursacht wird, sowie Informationen darüber, wie viele Scheinunternehmen im österreichischen Bausektor aktiv sind. Leider haben wir jedoch keine dieser beiden Informationen zur Verfügung. Zum einen enthalten die ÖGK-Daten ausschließlich Informationen des Schadensvolumens (gemessen an den Beitragsrückständen) der Gebietskrankenkassen. Wir haben also keinerlei Informationen darüber, wie hoch der Schaden für den Bund, die Gemeinden, die BUAK, oder den IEF ausfällt.¹⁰ Zum anderen liegt es in der Natur des Gegenstandes von kriminellen Aktivitäten, dass es keine Informationen zu den unentdeckten Scheinunternehmen und somit über die Grundgesamtheit aller aktiven Scheinunternehmen geben kann. Wie uns auch in den Interviews bestätigt wurde, kann davon ausgegangen werden, dass nicht alle Scheinunternehmen enttarnt werden. Daher muss die Größe der Grundgesamtheit der aktiven Scheinunternehmen geschätzt werden.

5.1 Zentrale Annahmen

Um den Schaden anhand der vorhandenen Daten abschätzen zu können, müssen wir daher zwei zentrale Annahmen treffen. Diese beiden Annahmen basieren auf der Schätzung des Schadens für die öffentliche Hand für das Jahr 2010, die in der Vorgängerstudie von Winter-Ebmer et al. (2013) durchgeführt wurde. Winter-Ebmer et al. (2013) verwenden als Grundlage für ihre Schätzung Informationen der Wiener Gebietskrankenkasse (WGKK) und der BUAK zu abgeschriebenen Forderungen gegenüber Baufirmen, die zuvor vonseiten der Institutionen als „dubios“ eingestuft wurden. Da die Definition einer „dubiosen“ Baufirma im Prinzip der Definition des SBBG eines Scheinunternehmens bzw. den entsprechenden Verdachtsmomenten entspricht, sind die aktuellen Ergebnisse auch mit jenen aus der IHS-Vorgängerstudie von Winter-Ebmer et al. (2013) vergleichbar. Die Schätzung des Gesamtschadens für die öffentliche Hand in Winter-Ebmer et al. (2013) basiert auf den Informationen der Insolvenzanträge aller „dubiosen“ Baufirmen, von denen die BUAK die offenen Forderungen bereits abgeschrieben hat. In Summe hatten Winter-Ebmer et al. (2013) Informationen aus 209

¹⁰ Leider ist entsprechendes Datenmaterial bei keiner der genannten Institutionen verfügbar.

Insolvenzanträgen von „dubiosen“ Baufirmen zur Verfügung.¹¹ Nachdem der Insolvenzantrag ein zentraler Bestandteil des Geschäftsmodells von Scheinunternehmen ist, gehen Winter-Ebmer et al. (2013) davon aus, dass die Anzahl der verfügbaren Insolvenzanträge von „dubiosen“ Unternehmen die Grundgesamtheit aller Scheinunternehmen darstellt.

Wir finden also in der Vorgängerstudie von Winter-Ebmer et al. (2013) sowohl Informationen über den Gesamtschaden für die öffentliche Hand, als auch für die Größe der Grundgesamtheit aller aktiven Scheinunternehmen im Jahr 2010. Auf diesen beiden Informationen bauen wir die Annahmen auf, die wir für unsere Schätzung unterstellen. Diese Annahmen werden im Folgenden näher erläutert.

Zur Hochrechnung des Gesamtschadens

Annahme 1: Hochrechnung des Gesamtschadens für die öffentliche Hand aus den ÖGK-Daten

Die erste Annahme betrifft die Hochrechnung des Schadens für die anderen geschädigten Institutionen aus den ÖGK-Daten. Dazu stützen wir uns auf die Ergebnisse der Vorgängerstudie von Winter-Ebmer et al. (2013), die eine Schätzung des Schadens für die öffentliche Hand für das Jahr 2010 durchgeführt haben.

Tabelle 5.1: Verteilung des Gesamtschadens für die öffentliche Hand auf die einzelnen Institutionen im Jahr 2010 (entnommen aus Winter-Ebmer et al., 2013)

Institution	Anteil des Gesamtschadens (2010)
Sozialversicherungen	45,2%
Bund	26,6%
Gemeinden	7,9%
BUAK	13,5%
IEF	6,8%

Quelle: Winter-Ebmer et al. (2013), Tabelle 2.2

Um aus den ÖGK-Daten auf den gesamten Schaden für die öffentliche Hand schließen zu können, unterstellen wir, dass die relativen Proportionen zu denen sich der Schaden zwischen den Gebietskrankenkassen, dem Bund, den Gemeinden, der BUAK und dem IEF aufteilt, dieselben sind wie im Jahr 2010. Diese Verteilung ist in Tabelle 5.1

¹¹ Für 129 „dubiose“ Baufirmen waren die Informationen direkt aus den Anmeldeverzeichnissen verfügbar, die bei einem Insolvenzverfahren angelegt werden. Für weitere 80 „dubiose“ Firmen wurden die verursachten Schadenshöhen mittels Informationen aus Abschreibungen der WGKK imputiert. Für eine genaue Erklärung des damals verwendeten Schätzverfahrens sei auf Winter-Ebmer et al. (2013, 9ff.) verwiesen.

dargestellt. Im Jahr 2010 entfielen insgesamt etwa 45,2 % des Gesamtschadens auf die Gebietskrankenkassen, die mittlerweile in der ÖGK zusammengefasst sind. Dementsprechend entfielen 54,8 % des Gesamtschadens auf den Bund, die Gemeinden, die BUAK und den IEF. Wir nehmen also an, dass der Beitragsschaden der Gebietskrankenkassen, den wir in unseren Daten zur Verfügung haben, im Jahr 2019 ebenfalls 45,2 % des Gesamtschadens ausmacht. Unter dieser Annahme können wir den Gesamtschaden für die öffentliche Hand basierend auf den ÖGK-Daten hochrechnen.

Zur Grundgesamtheit aller Scheinunternehmen

Annahme 2: Schätzung der Grundgesamtheit aller aktiven Scheinunternehmen

Unsere zweite Annahme betrifft die unbeobachtete Grundgesamtheit aller im Bausektor aktiven Scheinunternehmen. Basierend auf den Einschätzungen der befragten Expertinnen und Experten gehen wir davon aus, dass nicht alle Scheinunternehmen entdeckt werden und eine unbekannte Anzahl von Scheinunternehmen unentdeckt bleibt. Um anzunähern wie groß diese Anzahl der unentdeckten Scheinunternehmen ist, gehen wir abermals von der Vorgängerstudie Winter-Ebmer et al. (2013) aus. Wie bereits erwähnt, basiert die Analyse in Winter-Ebmer et al. (2013) auf Informationen aus Insolvenzverfahren von 209 „dubiosen“ Baufirmen und da der Insolvenzantrag ein zentraler Teil des Geschäftsmodells von Scheinunternehmen ist, gehen wir weiters auch davon aus, dass diese 209 „dubiosen“ Baufirmen der Grundgesamtheit aller aktiven Scheinunternehmen im Jahr 2010 entsprechen.

Um abzuschätzen, wie viele Scheinunternehmen im Jahr 2019 aktiv waren, verwenden wir diese 209 „dubiosen“ Baufirmen als Ausgangspunkt. Wir nehmen an, dass die Zahl der Scheinunternehmen von der Nachfrage abhängt, die diese am Markt für Hochbauleistungen vorfinden.¹² Dementsprechend sollte bei steigender Wirtschaftsleistung im Hochbau auch die Anzahl der aktiven Scheinunternehmen zunehmen, weil in diesem Fall auch die Gewinnmöglichkeiten der Scheinunternehmen zunehmen. Als Maß für die erbrachte Wirtschaftsleistung im Hochbausektor verwenden wir die reale Bruttowertschöpfung aus der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (Statistik Austria, 2020a). Im Zeitraum von 2010 bis 2019 ist die reale Bruttowertschöpfung im Hochbausektor um rund 7 % gewachsen. Wir nehmen nun an, dass die Anzahl der aktiven Scheinunternehmen im selben Ausmaß zugenommen hat. Für das Jahr 2019 bedeutet das, dass wir die Anzahl der aktiven Scheinunternehmen auf rund 223 schätzen. Davon ziehen wir die 98 enttarnten Scheinunternehmen aus den

¹² Die Leistungen, die Scheinunternehmen anbieten, werden primär in Hochbauprojekten eingesetzt. Zu diesen Leistungen zählen vor allem Trockenbauarbeiten, Gipserei, sowie Bewehrungs- und Eisenbiegearbeiten.

ÖGK-Daten ab und erhalten ein geschätztes Volumen an 125 unentdeckten Scheinunternehmen im Jahr 2019.

5.2 Schätzung des verhinderten Schadens

Die ÖGK schätzt, dass sich aufgrund der beschleunigten Verfahren mit Inkrafttreten des SBBG die Lebensdauer von Scheinunternehmen von durchschnittlich sechs Monaten vor Inkrafttreten des SBBG auf durchschnittlich ein bis zwei Monate reduziert hat. Unter dieser Annahme rechnet die ÖGK die verhinderte Schadensmenge unter der Verwendung der folgenden Formel hoch:

$$\text{Schadensreduktion} = \text{Zeitparameter} * \varnothing \text{ Beitrag} * \text{Personenanzahl}$$

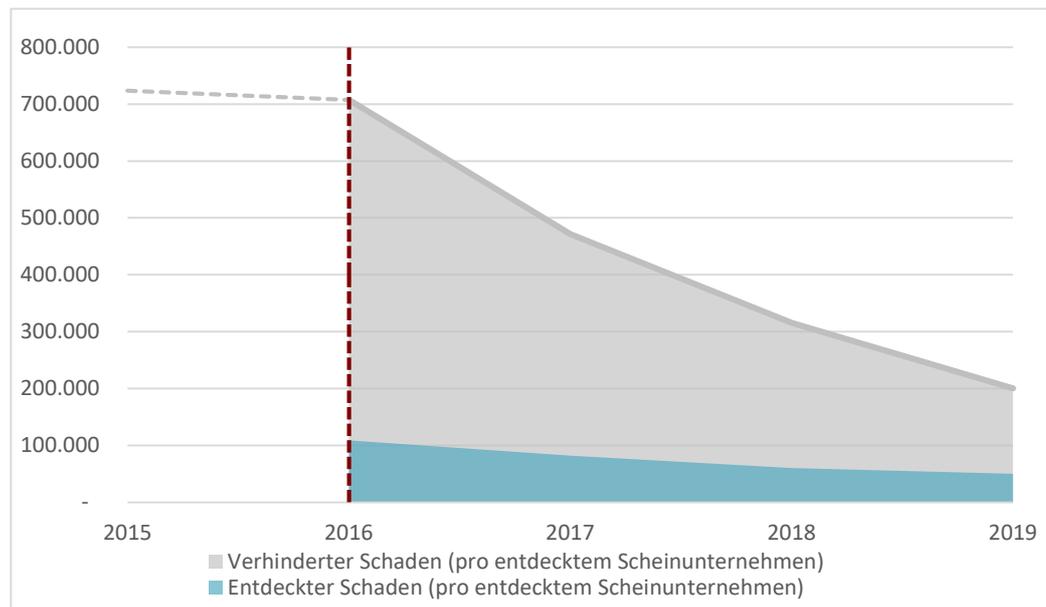
Der Zeitparameter (der fiktive Zeitraum des nicht entstandenen Schadens) berechnet sich als die Differenz zwischen den besagten sechs Monaten durchschnittlicher Lebensdauer vor Inkrafttreten des SBBG und der beobachteten Lebensdauer von Scheinunternehmen. Diese beobachtete Lebensdauer wird von der ÖGK als der Zeitraum, der zwischen Verdachtsdatum und Bescheiddatum vergeht, definiert. Im Durchschnitt beträgt dieser Zeitparameter etwa 42 Tage. Der Zeitparameter wird mit dem durchschnittlichen Beitragssatz pro angemeldetes Dienstverhältnis und der Gesamtzahl aller Anmeldungen an Dienstverhältnissen multipliziert. Für die Gesamtzahl der angemeldeten Dienstverhältnisse verwendet die ÖGK die Zahl aller Anmeldungen auf dieses Beitragskonto zwischen dem Verdachtsdatum und dem Bescheiddatum, anstatt der Zahl der aufrechten Anmeldungen zum Bescheiddatum.

Das Verhältnis zwischen entdecktem und verhindertem Schaden für ein durchschnittliches enttarntes Scheinunternehmen ist in Abbildung 5.1 zu sehen. Für diese Darstellung wurde der – entdeckte und verhinderte – Schaden der Gebietskrankenkassen bereits auf den Gesamtschaden der öffentlichen Hand, anhand der Schadensverteilung auf die einzelnen Institutionen (siehe Annahme 1), hochgerechnet. Der strichlierte Trend zwischen 2015 und 2016 stellt eine lineare Interpolation zum Gesamtschaden pro „dubioser“ Baufirma aus Winter-Ebmer et al. (2013) dar. Dieser Trend wurde eingefügt um einen vergleichbaren Datenpunkt aus der Zeit vor Inkrafttreten des SBBG zu erhalten.¹³

¹³ Die (inflationsangepasste) durchschnittliche Schadenshöhe pro „dubiose“ Baufirma aus Winter-Ebmer et al. (2013) für das Jahr 2010 dient hier als Ausgangspunkt. Die lineare Interpolation zu unserem ersten Datenpunkt für 2016 wurde berechnet, in dem die Veränderung der Schadenshöhe zwischen 2010 und 2016 auf alle Jahre gleichmäßig verteilt wurde. Damit werden entsprechende Schadenshöhen für die Jahre 2011 bis 2015 als linearer Trend geschätzt. Zur besseren Darstellung, wird in Abbildung 5.1 (und in weiterer Folge auch in Abbildung 5.2) nur der interpolierte Datenpunkt für 2015 dargestellt.

Zu Abbildung 5.1 ist zunächst festzuhalten, dass die Summe aus entdecktem und verhindertem Schaden im Jahr 2016 eine ähnliche Größenordnung anzeigt, wie die Ergebnisse aus der Vorgängerstudie von Winter-Ebmer et al. (2013). Die Trendlinie die die beiden Zeitpunkte (2010 und 2016) verbindet ist zwar leicht negativ geneigt, hat jedoch eine relativ flache negative Steigung. Wir werten das als Indikator, dass die Schätzung der ÖGK zum verhinderten Schaden mit dem Ergebnis der Vorgängerstudie konsistent ist.

Abbildung 5.1: Entdeckter und verhinderter Schaden pro Scheinunternehmen (im Durchschnitt)



Quelle: ÖGK, eigene Darstellung. Alle Beträge wurden mit dem HVPI von Statistik Austria inflationsbereinigt und sind daher im Preisniveau von 2019 abgebildet.

Mit Inkrafttreten des SBBG im Jahr 2016 reduziert sich der effektive Schaden der von einem durchschnittlichen enttarnten Scheinunternehmen verursacht wird drastisch. Den von einem enttarnten Scheinunternehmen verursachten Gesamtschaden schätzen wir für 2016 auf durchschnittlich rund 109.000 Euro. Davon entfallen knapp 49.000 Euro auf die Gebietskrankenkassen (siehe Abbildung 4.3). Der restliche Schaden teilt sich auf den Bund (29.000 Euro), die Gemeinden (8.500 Euro), die BUAk (15.000 Euro) und den IEF (7.500 Euro) auf. Diesem verursachten Schaden steht ein verhinderter Schaden von rund 600.000 Euro gegenüber. Der verhinderte Schaden macht im Jahr 2016 also etwa das 5,5-fache des entdeckten Schadens aus.

Zwischen 2016 und 2019 geht sowohl der entdeckte als auch der verhinderte Schaden zurück. Im Jahr 2019 beträgt der entdeckte Schaden mit rund 50.000 Euro pro enttarntem Scheinunternehmen etwas weniger als die Hälfte. Da (enttarnte)

Scheinunternehmen auf das SBBG reagiert haben, indem sie die Anzahl der angemeldeten Dienstverhältnisse verringert haben und somit pro Scheinunternehmen weniger Beiträge zurückhalten, sinkt sowohl der verursachte als auch der verhinderte Schaden pro enttarntem Scheinunternehmen (siehe auch Abschnitt 4.2). So beträgt der geschätzte verhinderte Schaden pro enttarntem Scheinunternehmen im Jahr 2019 nur noch 150.000 Euro.

Die in Abbildung 5.1 dargestellte Entwicklung bezieht sich jedoch ausschließlich auf Scheinunternehmen die auch enttarnt wurden. Wie bereits erläutert steht diesen enttarnten Scheinunternehmen eine unbekannte Anzahl an unentdeckten Scheinunternehmen gegenüber. Während ein enttarntes Scheinunternehmen nur den entdeckten Schaden (die blaue Fläche in Abbildung 5.1) verursacht, nehmen wir an, dass ein unentdecktes Scheinunternehmen zusätzlich den verhinderten Schaden verursacht. Ein durchschnittliches unentdecktes Scheinunternehmen verursacht also die Summe aus dem entdeckten und verhinderten Schaden eines durchschnittlichen enttarnten Scheinunternehmen (die blaue Fläche plus die graue Fläche in Abbildung 5.1).

5.3 Schätzung des Schadens für die öffentliche Hand

Das Ergebnis unserer Schätzung, des durch enttarnte und nicht entdeckte Scheinunternehmen verursachten Gesamtschadens für die öffentliche Hand, ist in Abbildung 5.2 dargestellt.¹⁴ Die strichlierte Linie verbindet den inflationsbereinigten Schaden ausgehend von jenem im Jahr 2010 (vgl. Winter-Ebmer et al. 2013) mit unserem ersten Datenpunkt im Jahr 2016. Ebenso wie bei der Entwicklung der Schadenssumme pro enttarntem Scheinunternehmen ist auch hier deutlich zu sehen, dass die Summe aus entstandenem und verhindertem Schaden in etwa dieselbe Größenordnung hat, wie der geschätzte Schaden aus dem Jahr 2010 (interpoliert für das Jahr 2015).¹⁵ Nachdem vor Inkrafttreten des SBBG mit 1. Januar 2016 kaum Handhabe gegen Scheinunternehmen bestanden hat, ist es jedenfalls plausibel, dass der von ihnen verursachte Schaden über diesen Zeitraum in der Vorperiode nahezu konstant geblieben ist.¹⁶ Insgesamt schätzen

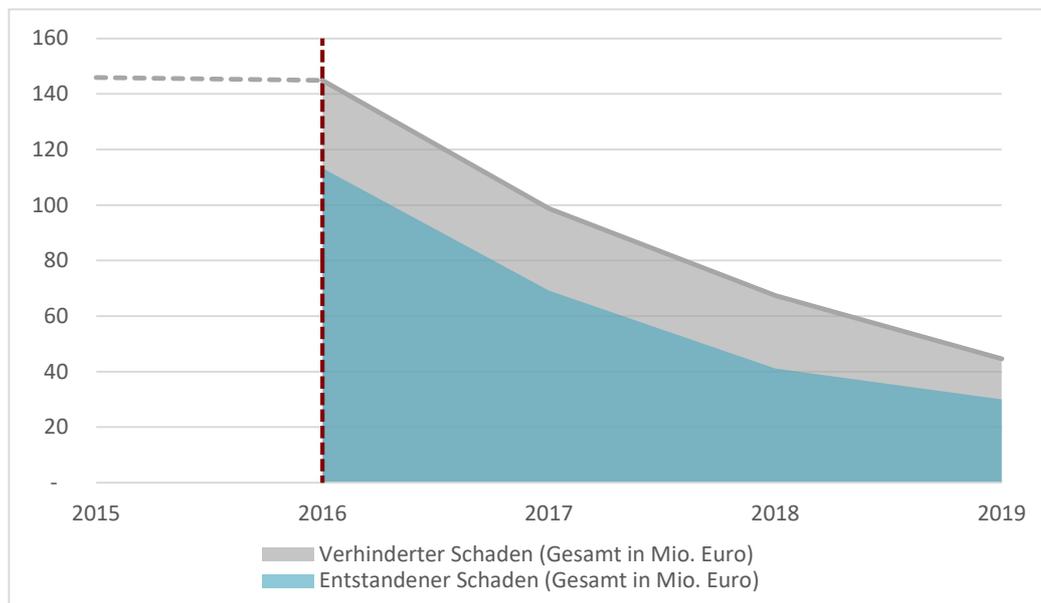
¹⁴ Eine tabellarische Darstellung der Schätzergebnisse ist in Tabelle 9.2 im Anhang zu finden.

¹⁵ Die linear interpolierte Trendlinie, die die geschätzten Schadenshöhen von 2010 bis 2016 verbindet, ist nahezu horizontal.

¹⁶ Ein potentieller Störfaktor, der die Plausibilität dieses horizontalen Trends in den Vorperioden in Zweifel ziehen könnte, wäre eine unterschiedliche Wirtschaftsleistung im Hochbausektor in den Jahren 2010 und 2016. Wäre der Hochbausektor (in dem Scheinunternehmen primär aktiv sind) über diesen Zeitraum stark gewachsen, wäre anzunehmen, dass sich das Marktpotential von Scheinunternehmen ebenfalls in ähnlicher Weise verändert. Tatsächlich ist die reale Bruttowertschöpfung im Hochbausektor im Jahr 2016 jedoch knapp 2% niedriger als im Jahr 2010. Da das Volumen der geleisteten Wirtschaftsleistung also sehr ähnlich ist, dürften Verzerrungen, die von sich verändernder Wirtschaftsleistung ausgehen, vernachlässigbar sein.

wir, dass der Schaden vor Inkrafttreten des SBBG knapp 145 Millionen Euro jährlich ausgemacht hat.

Abbildung 5.2: Entwicklung des Schadens für die öffentliche Hand (in Millionen Euro)



Quelle: ÖGK, eigene Berechnung und Darstellung. Alle Beträge wurden mit dem HVPI von Statistik Austria inflationsbereinigt und sind daher im Preisniveau von 2019 abgebildet.

Seit Inkrafttreten des SBBG im Jahr 2016 ist es erstmals möglich alle entdeckten Scheinunternehmen innerhalb eines beschleunigten Verfahrens behördlich zu schließen und dadurch in ihrer Tätigkeit stark einzuschränken. Im Wesentlichen wird die Lebensdauer der enttarnten Scheinunternehmen verkürzt, wodurch der Gesamtschaden bereits im Jahr 2016 um rund 32 Millionen Euro reduziert werden konnte (repräsentiert durch die graue Fläche in Abbildung 5.2). Diese unmittelbare Schadensreduktion ist direkt auf die Einführung des SBBG zurückzuführen und führt zu einer Senkung des entstandenen Schadens auf rund 113 Millionen Euro im Jahr 2016.

Die Verhaltensreaktionen von Scheinunternehmen auf das SBBG (siehe Abschnitt 4.2) führen auch dazu, dass in weiterer Folge der jährlich verursachte Schaden kontinuierlich geringer wird. Um einer Enttarnung zu entgehen, reduzieren Scheinunternehmen die Zahl der angemeldeten Dienstverhältnisse was zur Reduktion des Gesamtschadens beiträgt. Es erscheint durchaus plausibel, dass quasi alle Scheinunternehmen dahingehend ihr Verhalten angepasst haben, also insbesondere jene Scheinunternehmen, die nicht enttarnt wurden, weil diese noch unauffälliger agieren. Deshalb nehmen wir an, dass diese Verhaltensänderung alle Scheinunternehmen betrifft. Die Reduktion der Schadenshöhe pro Scheinunternehmen wirkt sich in weiterer

Folge auch sukzessive auf den für die öffentliche Hand entstandenen Schaden aus. Dieser sinkt bis zum Jahr 2019 kontinuierlich auf rund 30 Millionen Euro ab.

Das SBBG hatte also unserer Schätzung zufolge zwei unterschiedliche Effekte, die den Schaden für die öffentliche Hand reduzieren. Der erste Effekt tritt durch die raschere Feststellung entdeckter Scheinunternehmen auf, während der zweite Effekt auf die Verhaltensänderungen von Scheinunternehmen zurückzuführen ist. Zusammengenommen führen diese Effekte zu einer Reduktion des Gesamtschadens für die öffentliche Hand von etwa 145 Millionen Euro im Jahr 2015 auf knapp 30 Millionen Euro im Jahr 2019.

6 Schätzung der durch Scheinunternehmen verursachten Markterosion

Zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des SBBG waren legal operierende Unternehmen bereits aus den Bereichen Bewehrung, Stuckatur- und Trockenbauarbeiten praktisch völlig verdrängt (Winter-Ebmer et al. 2013, Hye et al. 2015). Unseren Recherchen zufolge hat sich diese Situation seit Inkrafttreten des SBBG im Jahr 2016 kaum verändert. Die von uns befragten Expertinnen und Experten haben den Bereich Bewehrung, in dem unter anderem Eisenbieger- und Eisenflechter arbeiten, als praktisch vollständig von Scheinunternehmen bewirtschaftet eingeschätzt. Ähnliches gilt für den Bereich Stuckatur- und Trockenbau, wobei es hier noch vereinzelt legal operierende Unternehmen geben soll.¹⁷ Allerdings vermuten die von uns interviewten Expertinnen und Experten, dass der Anteil von Scheinunternehmen im Bereich Stuckatur- und Trockenbau nicht rückläufig ist, sondern weiterhin steigen würde. Da Scheinunternehmen damals wie heute in diesen Bereich operieren und auch nicht von einem Rückgang gesprochen werden kann, ist davon auszugehen, dass Scheinunternehmen nach wie vor legal operierende Unternehmen im österreichischen Bausektor vom Markt verdrängen bzw. bereits verdrängt haben. Der dadurch entstandene Wertschöpfungsentgang legal operierender Unternehmen zählt damit zum gesamtwirtschaftlichen Schaden, der durch Scheinunternehmen im Bausektor verursacht wird.¹⁸ Nach Einschätzung unserer Expertinnen und Experten sind von dieser Marktverdrängung vorrangig mittelständische Unternehmen mit 20 bis 150 Mitarbeiterinnen bzw. Mitarbeitern betroffen. Während größere Unternehmen aufgrund ihrer Reputation und Stellung am Markt bis zu einem gewissen Grad geschützt sind, können manche kleinere Unternehmen durch die gezielte Bewirtschaftung gewisser Nischen überleben.

Scheinunternehmen verdrängen legal operierende Unternehmen vom heimischen Markt, da sie durch die Hinterziehung von Lohn- und Sozialabgaben einen deutlichen Kostenvorteil haben. Einen Teil dieses Kostenvorteils geben sie in Form niedrigerer Preise an übergeordnete (Sub-)Unternehmen in der Vergabekette weiter. So ist es

¹⁷ Konkret wurden die Bereiche Fassadenputz und Estrichlegerei, aber auch Trockenbauarbeiten als besonders betroffen identifiziert. Diese Bereiche sind in der Klassifikation der Wirtschaftsbereiche (NACE) in derselben Kategorie zusammengefasst (43.31-0 - Anbringen von Stuckaturen, Gipserei und Verputzerei). Daher folgen wir der Terminologie der Vorgängerstudien (Winter-Ebmer et al. 2013, Hye et al. 2015) und verweisen auf diesen Bereich als Stuckatur- und Trockenbauarbeiten.

¹⁸ Den beiden Vorgängerstudien (Winter-Ebmer et al. 2013, Hye et al. 2015) folgend betrachten wir in diesem Abschnitt die entgangene Bruttowertschöpfung anstatt des entgangenen Umsatzerlöses. Der Grund, warum wir die Bruttowertschöpfung den Umsätzen vorziehen ist, dass es bei der Betrachtung von Umsatzerlösen zur Doppelzählung von geleisteten Vorleistungen kommen würde.

Scheinunternehmen möglich, legal operierende Unternehmen preislich zu unterbieten und damit vom Markt zu verdrängen.

Die niedrigeren Preise, zu denen Scheinunternehmen ihre Leistungen anbieten können, senken auch die Gesamtkosten, die bei der Durchführung von Bauprojekten anfallen. Das führt in weiterer Folge dazu, dass die Preise für Bauvorhaben allgemein niedriger sind. Würde es gelingen, dass keine Scheinunternehmen mehr im Bausektor auftreten und ihr vormaliger Marktanteil von legal operierenden Unternehmen bewirtschaftet werden würde, würden die Preise im gesamten Bausektor ansteigen. Der Grund dafür ist, dass legal operierende Unternehmen wegen ihrer höheren Kosten auch zu höheren Preisen anbieten müssten. Da die Nachfrage nach einem Produkt mit steigendem Preis in der Regel abnimmt, führt diese allgemeine Preissteigerung zu einem Nachfragerückgang für den gesamten Bausektor.

Der Nettoschaden, der der Bauwirtschaft durch Scheinunternehmen erwächst, ergibt sich also aus der Summe zweier Effekte: Auf der einen Seite entsteht durch die Verdrängung legal operierender Unternehmen ein (negativer) Effekt und auf der anderen Seite entsteht aufgrund der höheren Nachfrage für alle Unternehmen, die aus den niedrigeren Preisen resultiert, ein (positiver) Effekt. Die beiden Vorgängerstudien von Winter-Ebmer et al. (2013) und Hye et al. (2015) zeigen, dass dabei der negative Effekt durch Marktverdrängung deutlich überwiegt. Sie schätzen den durch Scheinunternehmen verursachten Schaden für die private Bauwirtschaft auf eine Bandbreite von rund 400 bis 1.100 Millionen Euro im Jahr 2011 bzw. auf 300 bis 800 Millionen Euro im Jahr 2013.¹⁹

¹⁹ Diese Schadenshöhen beziehen sich auf das geschätzte Hauptszenario in Winter-Ebmer et al. (2013) bzw. Hye et al. (2015). Der Schaden in den jeweiligen Alternativszenarios, der unter der Annahme einer geringeren Preissteigerung geschätzt wurde, fällt jeweils etwas höher aus. Für weitere Details siehe Tabelle 3.9 in Winter-Ebmer et al. (2013) und Tabelle 3.5 in Hye et al. (2015).

6.1 Schätzverfahren

In diesem Abschnitt wiederholen wir die Schätzungen aus den beiden Vorgängerstudien für das Jahr 2019. Um den durch Scheinunternehmen verursachten Schaden für die private Bauwirtschaft in Österreich abschätzen zu können, brauchen wir dazu folgende Informationen:

1. Wie stark würden die Preise für die betroffenen Bauleistungen (Bewehrung, Stuckatur- und Trockenbauarbeiten) steigen, wenn sie legal erbracht werden würden?
2. Wie hoch ist der Anteil dieser Teilleistungen an den Gesamtkosten eines Bauprojekts? Davon hängt die Bedeutung der Preisänderung in den Subsektoren Bewehrung, Stuckatur- und Trockenbauarbeiten für die Änderungen der Gesamtkosten eines Bauprojektes ab.
3. Wie stark reagiert die Nachfrage aufgrund dieser Preisänderung? (*Preiselastizität der Nachfrage*)

Um diese drei Aspekte zu quantifizieren folgen wir der Herangehensweise von Winter-Ebmer et al (2013) und Hye et al. (2015). Im Folgenden wird auf diese drei Punkte genauer eingegangen. Darauf aufbauend, präsentiert Abschnitt 6.2 unsere Schätzung des durch Scheinunternehmen verursachten Schadens für die private Bauwirtschaft.

Preisveränderung in den betroffenen Bereichen

In welchem Ausmaß die Preise im Bausektor durch die völlige Zurückdrängung von Scheinunternehmen steigen würden, hängt in hohem Maße davon ab, in welchem Umfang die durch Steuer- und Abgabenhinterziehung erzielten Kosteneinsparungen der Scheinunternehmen in der gesamten Vergabekette an übergeordnete Subunternehmen sowie das Generalunternehmen, weitergegeben werden. Es liegt in der Natur krimineller Aktivitäten, dass es hierzu keine verlässlichen Informationen gibt. Entsprechend der verfügbaren Informationen können wir jedoch davon ausgehen, dass Scheinunternehmen einen Teil ihrer Kostenersparnisse direkt als Profite einbehalten, während ein anderer Teil dazu verwendet wird, legal operierende Unternehmen preislich zu unterbieten und damit aus dem Markt zu drängen. Diese Einschätzung wurde auch von den von uns befragten Expertinnen und Experten geteilt. Diese gehen ebenfalls davon aus, dass Scheinunternehmen ihre Kostenvorteile in Form niedrigerer Preise an in der Vergabekette übergeordnete Unternehmen weitergeben.

Um eine Schätzung der durch Scheinunternehmen verursachten Markterosion abgeben zu können, müssen wir daher erst Annahmen über die Preisstruktur, die auf einem hypothetischen legalen Markt herrschen würde, sowie die gegenwärtig von

Scheinunternehmen verwendete Preissetzung, treffen. Da sich unser verwendetes Schätzverfahren stark an der Vorgehensweise von Winter-Ebmer et al. (2013), bzw. Hye et al. (2015) orientiert, werden diese Annahmen in analoger Weise zu den beiden Vorgängerstudien getroffen. In den folgenden zwei Unterabschnitten werden diese Annahmen detailliert beschrieben

Preise auf einem (hypothetischen) legalen Markt

Den Vorgängerstudien folgend, berechnen wir die Preise auf einem hypothetischen, legalen Markt basierend auf dem kollektivvertraglichen Bruttostundenlohn für Eisenflechterinnen und Eisenflechter. Laut dem Kollektivvertrag für Arbeiterinnen und Arbeiter des Baugewerbes und der Bauindustrie,²⁰ belief sich der Stundenlohn für Eisenflechterinnen und Eisenflechter mit Ende 2019 auf 14,01 Euro. Um vom kollektivvertraglichen Stundenlohn zum tatsächlichen Preis einer Arbeitsstunde (dem sogenannten Mittellohnpreis) zu gelangen, müssen verschiedene Komponenten hinzuaddiert werden. Zunächst wären allfällige Überzahlungen für geleistete Mehrstunden und Ähnliches zu berücksichtigen; wir folgen hier den beiden Vorgängerstudien und nehmen an, dass diese Kosten nicht anfallen.

Die erste Komponente, die wir auf den kollektivvertraglichen Stundenlohn aufschlagen, sind die direkten Lohnnebenkosten. Diese belaufen sich auf insgesamt 25,98 % des Stundenlohns und beinhalten unter anderem die Arbeitgeberbeiträge zur Pensions-, Kranken-, Unfall- und Arbeitslosenversicherung. Außerdem sind hier Beiträge zur Insolvenzentgeltsicherung, Schlechtwetterentschädigung, Wohnbauförderung sowie zum Familienlastenausgleichsfonds enthalten (Kropik, 2019). Eine detaillierte Auflistung der einzelnen Bestandteile sowie deren Anteile an den direkten Lohnnebenkosten findet sich in Tabelle 9.3 im Anhang.

Zusätzlich zu den direkten Lohnnebenkosten fallen aliquot auch umgelegte Lohnnebenkosten an. Diese umfassen vor allem Sonderzahlungen (z.B. Weihnachtsgeld), bezahlten Urlaub, sowie sonstige Abgaben. In Summe belaufen sich die umgelegten Nebenkosten auf 93,57 % des kollektivvertraglichen Bruttostundenlohns (Kropik, 2019). Eine detaillierte Auflistung aller Bestandteile der umgelegten Lohnnebenkosten findet sich im Anhang in Tabelle 9.4.

Eine weitere Komponente, die direkt auf den Stundenlohn aufgeschlagen wird, sind die sogenannten „anderen lohngebundenen Kosten“. Diese umfassen verschiedene regionale Abgaben und die Haftpflichtversicherung. Die „anderen lohngebundenen Kosten“ variieren zwischen 3,71 % und 7,79 %, je nach Bundesland. So ist beispielsweise die U-Bahnabgabe, die hier enthalten ist, nur in Wien zu leisten. Eine detaillierte

²⁰ Gültigkeit von 1. Mai 2019 bis 1. Mai 2020

Darstellung der anderen lohngebundenen Kosten ist Tabelle 9.5 im Anhang zu entnehmen.

Außerdem zu berücksichtigen sind die umgelegten Nebenkosten, die Kosten für Werkstoffe, Arbeitskleidung und Ähnliches beinhalten. Diese rangieren zwischen 5 % und 21 %, und sind im Anhang in Tabelle 9.6 dargestellt. Die letzte zu berücksichtigende Komponente sind die Geschäftsgemeinkosten, die alle Kosten umfassen, die nicht direkt einzelnen Bauprojekten zugeordnet werden können (wie etwa Umlagen und Beiträge für Berufsvertretungen und Fachvereinigungen, Büro- und EDV-Kosten, Mieten und Pacht für den Gesamtbetrieb dienende Anlagen, Abschreibung und Verzinsung von dem Gesamtbetrieb dienenden Anlagen, Reisekosten, Kosten für verschiedene Versicherungen, Kosten für Werbung, Lohnverrechnung für Baustellen, etc.). Wir veranlagen die Geschäftsgemeinkosten mit 25,5 % der Mittellohnkosten.²¹

Die Kalkulation des Mittellohnpreises ist in Tabelle 6.1 dargestellt. Wie bereits kurz erwähnt, setzen wir die Annahme, dass keine Überzahlungen und Überstundenzuschläge anfallen. Außerdem veranschlagen wir für die „anderen lohngebundenen Kosten“ und die „umgelegten Nebenkosten“ jeweils die Obergrenzen von 7,79 % bzw. 21 %. Aus dieser Kalkulation ergibt sich ein Mittellohnpreis pro Arbeitsstunde von 43,66 Euro. Dieser Preis ist auch als Untergrenze für den Preis auf einem legalen Markt zu verstehen.

Tabelle 6.1: Bruttomittellohnkalkulation für eine Arbeitsstunde Bewehrungsarbeiten eines österreichischen Unternehmens im Jahr 2019 (in Euro)

KV Eisenflechterinnen & Eisenflechter	14,01
+ Überzahlung	0
+ Überstunden	0
Summe: Mittellohn	14,01
+ Direkte Lohnnebenkosten (25,98 %)	3,64
+ Umgelegte Lohnnebenkosten (93,6 %)	13,11
+ Andere lohngebundene Kosten (7,8 %)	1,09
+ Umgelegte Nebenkosten (21,0 %)	2,94
Summe: Mittellohnkosten	34,79
+ Geschäftsgemeinkosten (25,5 %)	8,87
Summe: Mittellohnpreis	43,66

Quelle: Kropik (2019), BEST GmbH 2020; eigene Darstellung.

²¹ Diese Zahl stammt aus der Buchhaltung der Baueisen- und Stahl Bearbeitungsgesellschaft m.b.H. (BEST GmbH), und wurde uns von einem Mitarbeiter der BEST GmbH zur Verfügung gestellt.

Im Vergleich zur Vorgängerstudie von Hye et al. (2015), in der die gleiche Berechnung für das Jahr 2013 durchgeführt wurde, ist der Mittellohnpreis über den gesamten Zeitraum 2013 bis 2019 um 11,82 % angestiegen. Vergleicht man diesen Wert mit der Preisentwicklung zwischen 2013 und 2019 mit dem Baukostenindex für Wohnungs- und Siedlungsbau von Statistik Austria (2020b) (+11,75 %), so ergibt unsere Berechnung eine fast identische Preissteigerung.

Preise im Status-Quo

Um die Preise, die von Scheinunternehmen angesetzt werden, zu quantifizieren, folgen wir dem Ansatz aus Hye et al. (2015) und verwenden die Kostenstruktur von Unternehmen aus dem EU-Ausland, die Eisenverlegerinnen und Eisenverleger nach Österreich entsenden.

Nach Österreich entsandte oder überlassene Arbeitskräfte unterliegen denselben kollektivvertraglichen Regelungen wie österreichische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Insbesondere haben sie Anspruch auf dieselben Kollektivvertragslöhne, bezahlten Urlaub, sowie kollektivvertragliche oder gesetzliche Regelungen zur Arbeitszeit. Während der gesamten Dauer der Entsendung, bleiben die entsandten Arbeitskräfte in ihrem Herkunftsland versichert. Den entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern erwächst damit kein Sozialversicherungsanspruch (beispielsweise auf Arbeitslosenunterstützung) in dem Land in das sie entsandt werden. Dementsprechend sind Abgaben zur Sozialversicherung im Herkunftsland zu leisten und diese unterliegen damit auch den entsprechenden Abgabesätzen des Entsendestaats. Die Einhaltung dieser kollektivvertraglichen bzw. sozialversicherungsrechtlichen Standards ist bei Baustellenkontrollen mittels Lohnunterlagen zu belegen. Für den durchschnittlichen (Mittellohn-) Preis einer Arbeitsstunde von entsandten Arbeitskräften bedeutet das, dass für Entsendeunternehmen, je nach Höhe der Sozialabgaben im Entsendestaat, ein Kostenvorteil gegenüber österreichischen Unternehmen entstehen kann, da im Rahmen der direkten Lohnnebenkosten die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung zu leisten sind. So sind beispielsweise die direkten Lohnnebenkosten für Entsendeunternehmen aus Slowenien (16,10 % des kollektivvertraglichen Bruttostundenlohns), Ungarn (19 %) oder Polen (20,81 %) niedriger als für österreichische Unternehmen (OECD, 2020).

Der weitaus größere Teil des Kostenvorteils, den Entsendeunternehmen gegenüber österreichischen Unternehmen haben, entsteht jedoch bei den umgelegten Lohnnebenkosten. Da entsandte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Regel nur wenige Monate in Österreich tätig sind, fällt es den Entsendeunternehmen leichter diese umgelegten Lohnnebenkosten, die nur punktuell anfallen, zu umgehen. In der Praxis wird somit oftmals das zu leistende Entgelt (z.B. bei Nicht- oder nur Teilweiseleistung

von Sonderzahlungen wie Weihnachtsgeld) der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer unterschritten. Die Strafverfolgung solcher Unterschreitungen erweist sich oftmals als schwierig. Zwar bestehen die rechtlichen Möglichkeiten, diese Entgeltunterschreitungen zivilrechtlich einzuklagen auch für nach Österreich entsandte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, diese werden jedoch in der Praxis aus verschiedenen Gründen (wie etwa Sprachbarrieren, mangelnde Rechtskenntnis oder zu kurzer Aufenthalt in Österreich) selten geltend gemacht (Winter-Ebmer et al. 2013).

In Bezug auf das Preissetzungsverhalten von Scheinunternehmen nehmen wir an, dass Scheinunternehmen ihren Preis auf dem Niveau der Entsendefirmen (oder besser gesagt knapp darunter) setzen. Dieser Annahme liegt die Überlegung zugrunde, dass Scheinunternehmen einen deutlichen Kostenvorteil haben, da sie keine oder nur in geringem Maße Lohn- und Sozialabgaben leisten. Dadurch können sie relativ frei entscheiden, zu welchen Preisen sie ihre Dienste am Markt anbieten wollen. Keinesfalls würden sie einen Preis setzen, der über dem Preis von legal operierenden Unternehmen liegt, da sonst alle Aufträge an diese Unternehmen gehen würden. Wenn nun Entsendeunternehmen am Markt tätig sind, die ihre Leistungen zu billigeren Preisen anbieten (können) als legal operierende österreichische Unternehmen, so kann das Scheinunternehmen auch deren Preise nicht überbieten. Würde das Scheinunternehmen einen Preis setzen, der über dem Preis der beschriebenen Entsendeunternehmen liegt, so hätte es einen Wettbewerbsnachteil gegenüber diesen Entsendeunternehmen und würde wiederum keine Aufträge bekommen. Daher werden Scheinunternehmen ihren Preis so wählen, dass sie diese Entsendeunternehmen, die den billigsten Anbieter am Markt darstellen, knapp unterbieten.²²

Um die Preissetzung eines durchschnittlichen Scheinunternehmens anzunähern, verwenden wir daher die Kostenstruktur von Entsendefirmen aus den EU-Nachbarstaaten Österreichs. Konkret verwenden wir den durchschnittlichen Kostenvorteil den Entsendefirmen aus Deutschland, Italien, Polen, Slowenien, der Slowakei, Tschechien und Ungarn gegenüber österreichischen Firmen haben. Wie aus Riesenfelder et al. (2019) ersichtlich ist, waren diese sieben Länder im Jahr 2018 für 92 % aller Entsendungen in den österreichischen Bausektor verantwortlich.²³

Tabelle 6.2 zeigt die Mittellohnpreiskalkulation für eine durchschnittliches Entsendeunternehmen. Wie bereits in der Mittellohnpreiskalkulation für in Österreich

²² Eine detailliertere Darstellung dieses Arguments findet sich in Winter-Ebmer et al. (2013) in Abschnitt 3.1.2

²³ In der Vorgängerstudie von Hye et al. (2015) wurden die Länder Deutschland und Italien nicht für diese Schätzung verwendet. Wir inkludieren diese beiden Länder, da aus Riesenfelder et al. (2019) (Tabelle 6) hervorgeht, dass vor allem Deutschland mit etwa 31 % aller Entsendungen in den österreichischen Bausektor von besonders großer Relevanz ist. Auch Italien ist für knappe 5 % aller Entsendungen in den österreichischen Bausektor verantwortlich. Würden diese beiden Länder nicht inkludiert werden, würde die gewählte Ländergruppe nur knapp 56% aller Entsendungen repräsentieren.

legal operierende Unternehmen ausgeführt, nehmen wir an, dass keine Überzahlungen oder Überstundenzuschläge anfallen. Außerdem nehmen wir an, dass andere lohngebundene Kosten, umgelegte Nebenkosten sowie Geschäftsgemeinkosten in gleichem Umfang geleistet werden müssen.

Die durchschnittlichen direkten Lohnnebenkosten für unsere Kalkulation berechnen wir als gewichteten Mittelwert der direkten Lohnnebenkosten der beschriebenen sieben EU-Entsendestaaten.²⁴ Dabei verwenden wir die Anzahl, der aus den jeweiligen Staaten nach Österreich entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Jahr 2018, als Gewicht. Diese Zahlen sind aus Riesenfelder et al. (2019) entnommen.²⁵ Wir berechnen die durchschnittlichen direkten Lohnnebenkosten als gewichteten Mittelwert, um die Struktur der Entsendeunternehmen, die im österreichischen Bausektor tätig sind, bestmöglich abzubilden. Dies erscheint sinnvoll, da es unter den sieben ausgewählten Entsendestaaten große Unterschiede bei der Anzahl der Entsendungen von Arbeitskräften gibt. Konkret ist Deutschland mit knapp 31 % aller entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer deutlich der bedeutsamste Entsendestaat. Das Land mit dem zweithöchsten Anteil an den Entsendungen nach Österreich ist Slowenien (19 %), gefolgt von Ungarn (14 %), der Slowakei (10 %), Polen (7 %), Tschechien (6 %) und Italien (5 %) (Riesenfelder et al. 2019). Wie bereits erläutert, setzen wir die Annahme, dass der Kostenvorteil von Entsendeunternehmen gegenüber legal operierenden österreichischen Unternehmen hauptsächlich dadurch entsteht, weil für die entsandten Arbeitskräfte keine umgelegten Lohnnebenkosten geleistet werden.

Der durchschnittliche Kostenvorteil, den Entsendeunternehmen gegenüber österreichischen Firmen haben, ist in den letzten beiden Zeilen in Tabelle 6.2 dargestellt. Im Durchschnitt beträgt dieser geschätzte Kostenvorteil 62 % (bzw. 16,71 Euro pro geleistete Arbeitsstunde). Dies entspricht auch der Preissteigerung, die wir erwarten würden, wenn alle Scheinunternehmen in den Subsektoren Bewehrung, Stuckatur- und Trockenbauarbeiten vom Markt verschwinden würden.

Den beiden Vorgängerstudien folgend, betrachten wir diese Preissteigerung als unser Hauptszenario. Zusätzlich berechnen wir auch ein Alternativszenario, in dem die Preissteigerung nur 31 % beträgt. Ein solches Szenario wäre etwa denkbar, wenn es Bereiche gibt, in denen Entsendefirmen nicht eingesetzt werden (können). In einem solchen Szenario, können Scheinunternehmen in diesen Bereichen höhere Preise verlangen, da sie nicht in Konkurrenz zu Entsendefirmen stehen (wohl aber zu legalen,

²⁴ Tabelle 9.7 und Tabelle 9.8 im Anhang zeigen die Höhe und Struktur der direkten Lohnnebenkosten in diesen Ländern.

²⁵ Siehe Riesenfelder et al. (2019), Tabelle 6

heimischen Unternehmen). Dieses Szenario ist als konservatives Alternativszenario zu verstehen.

Tabelle 6.2: Mittellohnpreiskalkulation für ein durchschnittliches Entsendeunternehmen (unter den beschriebenen Annahmen)

KV Eisenflechterinnen & Eisenflechter	14,01
+ Überzahlung	0
+ Überstunden	0
Summe: Mittellohn	14,01
+ Direkte Lohnnebenkosten (im Schnitt bei 24,52 %)	3,44
+ Umgelegte Lohnnebenkosten	0
+ Andere lohngebundene Kosten (7,8 %)	1,09
+ Umgelegte Nebenkosten (21,0 %)	2,94
Summe: Mittellohnkosten	21,48
+ Geschäftsgemeinkosten (25,5 %)	5,48
Summe: Mittellohnpreis	26,96
Preisvorteil gegenüber österreichischen Firmen	16,71
Preisvorteil in %	62 %

Quelle: Eigene Berechnung.

Anteil der betroffenen Bereiche an den Gesamtkosten des Bausektors

In den beiden Vorgängerstudien wurde davon ausgegangen, dass die von Scheinunternehmen bewirtschafteten Bereiche etwa 4 % bis 10 % des gesamten Bausektors ausmachen. Um zu beurteilen, ob diese Spanne nach wie vor plausibel ist, betrachten wir den Anteil der Bereiche Bewehrung, Stuckatur- und Trockenbauarbeiten an der Gesamtbauwirtschaft in der Leistungs- und Strukturstatistik (Statistik Austria, 2020c). Hier betrachten wir im speziellen die NACE-Subsektoren „Anbringen von Stuckaturen, Gipserei und Verputzerei“ und „Sonstiger Ausbau“. Während Stuckatur und Trockenbauarbeiten im ersten dieser beiden Subsektoren zusammengefasst sind, enthält der Subsektor „Sonstiger Ausbau“ unter Anderem Bewehrungsarbeiten (wie etwa Eisenbiegerei).

Laut Leistungs- und Strukturstatistik macht die Bruttowertschöpfung, die in diesen beiden Sektoren erwirtschaftet wird, etwa 9 % der gesamten Bruttowertschöpfung im Bausektor aus.²⁶ Da im NACE-Subsektor „Sonstiger Ausbau“ jedoch, neben

²⁶ Diese Zahl bezieht sich auf das Jahr 2018, da zum Zeitpunkt der Studiererstellung keine aktuelleren Daten verfügbar sind.

Bewehrungsarbeiten, auch andere Bereiche zusammengefasst sind (und wir nicht feststellen können, wie groß der Anteil von Bewehrungsarbeiten in diesem Subsektor tatsächlich ist), ist es denkbar, dass das tatsächliche Marktpotential von Scheinunternehmen geringer ausfällt.

Wir nähern uns einer plausiblen Untergrenze daher auf folgende Weise an: der Marktanteil von „Anbringen von Stuckaturen, Gipserei und Verputzerei“ macht alleine nur etwa 3 % der gesamten Bruttowertschöpfung des Bausektors aus. Da uns dieser Sektor von den von uns befragten Expertinnen und Experten als extrem stark durch Scheinunternehmen durchsetzt beschrieben wurde, gehen wir davon aus, dass der Großteil dieser 3% Scheinunternehmen zuzuordnen ist. Dazu ist jedenfalls ein (unbekannter) Anteil für Bewehrungsarbeiten aus dem Sektor „Sonstiger Ausbau“ hinzuzuaddieren. Solche Bewehrungsarbeiten werden (laut der befragten Expertinnen und Experten) nahezu ausschließlich von Scheinunternehmen angeboten. Da der Bereich „Sonstiger Ausbau“ mit etwa 6% der gesamten Bruttowertschöpfung des Bausektors, deutlich größer ist, und Bewehrungsarbeiten in nahezu allen (Hoch-) Bauprojekten notwendig sind, gehen wir davon aus, dass der Anteil an Scheinunternehmen im NACE-Subsektor „Sonstiger Ausbau“ beträchtlich ist. Daher halten wir die Untergrenze von 4 %, die in den Vorgängerstudien verwendet wurde, für plausibel.

In Bezug auf die Obergrenze der Marktdurchsetzung von Scheinunternehmen nehmen wir, wie bereits in den Vorgängerstudien, explizit an, dass die beiden NACE-Subsektoren „Anbringen von Stuckaturen, Gipserei und Verputzerei“ und „Sonstiger Ausbau“ zu 100 Prozent von Scheinunternehmen bewirtschaftet werden. Obwohl wir den tatsächlichen Anteil der Bewehrungsarbeiten am NACE-Subsektor „Sonstiger Ausbau“ nicht genau kennen, wird diese Annahme durch die Einschätzung unserer befragten Expertinnen und Experten gestützt. Der Bereich „Bewehrung“ wird quasi ausschließlich von Scheinunternehmen bewirtschaftet und im Bereich „Stukatur- und Trockenarbeiten“ wird davon ausgegangen, dass die Bewirtschaftung durch Scheinunternehmen sukzessive zunimmt und sich an den Bereich „Bewehrung“ annähert. Der Anteil dieser beiden NACE-Subsektoren an der gesamten Bruttowertschöpfung im Bausektor beträgt 9 % und stellt somit den Ausgangspunkt für die Obergrenze dar. Da wir davon ausgehen, dass es auch in anderen Bereichen des Bausektors Scheinunternehmen geben dürfte, scheint es vernünftig diese Obergrenze etwas höher anzusetzen.

Dementsprechend ist ein unterstellter Scheinunternehmen-Anteil von etwa 4 % bis 10 % der Bruttowertschöpfung des gesamten Bausektors gegenwärtig plausibel. Da dieses Intervall auch jenem, der beiden Vorgängerstudien entspricht, bleibt die aktuelle Schätzung auch direkt vergleichbar.

Es ist an dieser Stelle jedoch deutlich darauf hinzuweisen, dass sowohl die Untergrenze als auch die Obergrenze extreme Szenarien darstellen. Es ist jedenfalls davon auszugehen, dass sich der tatsächliche Schaden, der der privaten Bauwirtschaft durch Scheinunternehmen erwächst, sich irgendwo zwischen diesen beiden Szenarien befindet.

Die Preiselastizität der Nachfrage in der Baubranche

Die Preiselastizität der Nachfrage ist eine ökonomische Kennzahl, die anzeigt, um wie viel Prozent die Nachfrage nach einem Produkt (in diesem Fall die Nachfrage nach Bauleistungen) sinken würde, wenn der Preis um ein Prozent steigt. Diese Preiselastizität wird üblicherweise mittels ökonometrischer Verfahren geschätzt. Die zu schätzende Gleichung hat die folgende Form:

$$q_t = \beta_1 \times p_t + \beta_2 \times X_t + u_t \quad (1)$$

Wobei die abhängige Variable q_t der Logarithmus des realen Bruttoinlandsproduktes des Bausektors ist. Veränderungen des Logarithmus des Produktionsvolumens des Bausektors, sollen durch Veränderungen im Logarithmus des Baupreisindex (für Hochbau) p_t erklärt werden. Dementsprechend ist der zu schätzende Koeffizient β_1 die Preiselastizität der Nachfrage.²⁷ Zusätzlich wird ein Vektor von Kontrollvariablen X_t inkludiert, um auf den Einfluss möglicher intervenierender Variablen zu kontrollieren. Diese Kontrollvariablen enthalten den Logarithmus des realen Bruttoinlandsproduktes der gesamten Wirtschaft (als Proxy für das verfügbare Einkommen), den Logarithmus des Bevölkerungsstandes (als Proxy für die Nachfrage nach Wohnraum), Quartals-Dummies (zur Bereinigung um saisonale Effekte) und einen linearen Jahrestrend (um für Schocks zu kontrollieren, die die gesamte Wirtschaft betreffen). Außerdem wird ein stochastischer Fehlerterm u_t inkludiert. Die Gleichung wird mit Quartalsdaten für den Zeitraum von 1996 bis 2019 geschätzt.

Die Daten für q_t (reales Bruttoinlandsprodukt des Bausektors) sowie für das gesamtwirtschaftliche Bruttoinlandsproduktes (BIP) (enthalten in den Kontrollvariablen X_t) stammen aus der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (Statistik Austria, 2020a). Informationen über p_t (den Baupreisindex für Hochbau) stammen aus dem Baupreisindex (Statistik Austria, 2020d). Daten über die Entwicklung des Bevölkerungsstandes wurden aus der Bevölkerungsstatistik (Statistik Austria, 2020e)

²⁷ Die Variablen in dieser Gleichung werden logarithmiert inkludiert, da auf diese Weise der Koeffizient β_1 als prozentuale Veränderung interpretiert werden kann. Das bedeutet, dass z.B. ein Wert $\beta_1 = -1$ auf folgende Art und Weise interpretiert werden kann: „eine Preissteigerung von 1 % führt zu einem Nachfragerückgang von 1 %“. Würden die Variablen nicht logarithmiert, wäre eine solche Interpretation (als sogenannte „Elastizität“) nicht möglich.

entnommen. Da der Bevölkerungsstand nicht über den gesamten Schätzzeitraum quartalsmäßig verfügbar ist, wurden hier Jahresdaten verwendet. Daraus wurden Quartalsinformationen mittels linearer Interpolation zwischen zwei Jahren erzeugt.

Da Preis p_t und Menge q_t auf einem Markt simultan entstehen, sind solche Schätzungen etwas komplexer in ihrer Durchführung als eine einfache lineare Regressionsanalyse. Das Grundproblem, das hierbei besteht ist, dass bei der Schätzung simultaner Gleichungssysteme sowohl die abhängige Variable (in unserem Fall Veränderungen in der Summe nachgefragter Bauleistungen) als auch die erklärende Variable (in unserem Fall die Preisveränderung) notwendigerweise mit dem Fehlerterm u_t korreliert sind. Daraus resultiert eine Verzerrung des Schätzers für die Preiselastizität der Nachfrage β_1 . Dieses Problem ist in der ökonometrischen Literatur als „*simultaneity bias*“ bekannt. Um einen unverzerrten Schätzer zu bekommen muss daher ein zweistufiges Schätzverfahren („*Two-Stage Least Squares*“ – in der Folge als *2SLS* bezeichnet) angewendet werden.

Um einen unverzerrten Schätzer für β_1 zu bekommen, wird in einer ersten Stufe der Preis p_t auf eine oder mehrere exogene Instrumentenvariablen regressiert. Diese exogenen Instrumente haben, unseren Annahmen zufolge, keinen direkten Einfluss auf die Nachfrage nach Bauleistungen, beeinflussen aber die Preisentwicklung. Diese erste Stufe („*first stage regression*“) hat die Form:

$$p_t = \gamma_1 \times IV_1 + \gamma_2 \times IV_2 + \gamma_3 \times X_t + \epsilon_t \quad (2)$$

Wobei IV_1 und IV_2 unsere beiden Instrumentenvariablen sind. Den Vorgängerstudien folgend, verwenden wir hier für IV_1 den Logarithmus des Baukostenindex für Löhne und für IV_2 den Logarithmus des Baukostenindex für Sonstiges Komponenten (z.B. Materialkosten) von Statistik Austria (2020b). Zentral für diese Schätzung ist, dass weder die Lohnkosten, noch die Kosten für Material und Ähnliches direkt von der Nachfrage am Bausektor beeinflusst werden. Außerdem werden alle anderen Variablen X_t , für die in der zweiten Stufe kontrolliert wird inkludiert. Aus dieser Gleichung lässt sich eine Variable p_t^* extrahieren, die nur noch jene Komponenten der Preisvariable enthält, die durch die beiden Instrumente und die Kontrollvariablen erklärt werden. Diese neue Variable p_t^* ist nun um die verzerrenden Einflüsse, die vom Fehlerterm ϵ_t absorbiert werden, bereinigt (da ϵ_t in der Berechnung von p_t^* nicht berücksichtigt wird). Durch einsetzen von p_t^* in Gleichung (1) erhält man:

$$q_t = \beta_1 \times p_t^* + \beta_2 \times X_t + u_t \quad (3)$$

Die Schätzung dieser Gleichung resultiert nun in einem unverzerrten Schätzer für die

Preiselastizität der Nachfrage β_1 .²⁸ Die Ergebnisse dieser Schätzung sind in Tabelle 6.3 dargestellt:

Tabelle 6.3 Schätzung der Preiselastizität der Nachfrage (2SLS Regression)

Variable	Koeffizient	Standardfehler	t-Statistik	p-Wert
P^*	-0,695	0,078	-8,94	0,000
Quartal				
2	0,267	0,012	22,53	0,000
3	0,326	0,014	23,67	0,000
4	0,348	0,017	19,97	0,000
log(BIP real)	1,729	0,146	11,81	0,000
log(Bevölkerung)	4,284	0,650	6,59	0,000
Linearer Trend (Jahr)	-0,038	0,006	-6,54	0,000

Statistische Parameter:

Anzahl der Beobachtungen = 96

R² = 0,970

First-Stage F-Statistik = 536,39

Bevor wir uns dem Schätzer für die Preiselastizität der (Bau-)Nachfrage zuwenden, betrachten wir kurz die Schätzergebnisse für die inkludierten Kontrollvariablen. Hier ist zu sehen, dass die Nachfrage nach Bauleistungen starken saisonalen Schwankungen unterliegt, da alle geschätzten Koeffizienten für die Quartalsdummies signifikant positiv sind. In allen Quartalen ist also die Nachfrage nach Bauleistungen im Vergleich zum ersten Quartal (dem Referenzquartal) deutlich erhöht. Auch Veränderungen des Volkseinkommens (das Gesamt-BIP dient hier als Proxy) korrelieren positiv mit der Nachfrage im Bausektor. Dasselbe gilt für Veränderungen des Bevölkerungsstandes, der Nachfrageänderungen nach Wohnraum annähern soll. Der lineare Jahrestrend zeigt ein negatives Vorzeichen, was darauf hindeutet, dass die Baunachfrage einem leicht negativen Trend folgt. Alle Resultate für die inkludierten Kontrollvariablen zeigen in die erwartete Richtung und haben eine ähnliche Größenordnung wie in Winter-Ebmer et al. (2013) bzw. Hye et al. (2015).

Betrachten wir das Schätzergebnis für die Preiselastizität der Baunachfrage, so erhalten wir einen Schätzer von -0,695. Dieser Schätzer zeigt an, dass eine Preiserhöhung von Bauleistungen um 1 % mit einer Reduktion in der Nachfrage nach Bauleistungen von

²⁸ Um das verwendete Schätzverfahren besser zu illustrieren, wurden beide Schritte der 2SLS-Schätzung separat beschrieben. In der Praxis werden beide Schritte simultan ausgeführt. Für eine detailliertere Darstellung dieses Schätzverfahrens sei an dieser Stelle auf Wooldridge (2013) verwiesen.

0,695 % einhergeht. Dieser Schätzer ist statistisch hoch signifikant und in einer ähnlichen Größenordnung wie der Schätzer von Hye et al. (2015), die für 2013 eine Preiselastizität der Baunachfrage von -0,751 schätzen.

6.2 Schätzergebnis des Auftragsentgangs legal operierender Unternehmen

Um das Ausmaß der von Scheinunternehmen verursachten Marktverdrängung abzuschätzen, verwenden wir als Ausgangspunkt die Bruttowertschöpfung zu Herstellungspreisen für das Jahr 2019. Diese Kennzahl entnehmen wir der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (Statistik Austria, 2020a). Den beiden Vorgängerstudien folgend, schätzen wir für die verursachte Markterosion ein Intervall. Dieses Intervall basiert auf der Annahme, dass 4 % bis 10 % aller Bauleistungen von Scheinunternehmen, die hauptsächlich in den Bereichen Bewehrung, Stuckatur- und Trockenbauarbeiten tätig sind, erbracht werden.

Hauptszenario

Tabelle 6.4 zeigt die Ergebnisse unserer Schätzung für unser Hauptszenario. In diesem Szenario unterstellen wir, dass bei völliger Zurückdrängung aller Scheinunternehmen die Preise für Leistungen aus den Bereichen Bewehrung, Stuckatur und Trockenbau um 62 % steigen würden. Diese Preissteigerung führt in unserem Model zu einem Nachfragerückgang für Bauleistungen zwischen -1,72 % und -4,31 %. In absoluten Beträgen entspricht dies einem Nachfragerückgang zwischen 417 und 1.043 Millionen Euro. Der überwiegende Teil dieses Nachfragerückganges trifft legal operierende Unternehmen in anderen Bereichen der Baubranche. Die völlige Zurückdrängung von Scheinunternehmen hat also zunächst auch einen negativen Effekt auf andere Bereiche der Baubranche, da sich aufgrund steigender Preise für Bauleistungen in der gesamten Branche die Nachfrage verringert.

Demgegenüber steht ein positiver Effekt, der durch das Entstehen eines legalen Marktes in den Sektoren Bewehrung, Stuckatur- und Trockenbauarbeiten entsteht. Dieses zentrale Ergebnis unserer Schätzung ist den letzten beiden Zeilen von Tabelle 6.4 zu entnehmen. Hier ist zu sehen, dass wir diesen neu entstandenen legalen Markt auf ein Volumen von etwa 551 bis 1.377 Millionen Euro schätzen. Dies entspricht dem Volumen der Marktverdrängung, das durch Scheinunternehmen in den in den Bereichen Bewehrung, Stuckatur- und Trockenbauarbeiten verursacht wird. Diese Größe ist direkt als der Schaden zu interpretieren, der legal operierenden Unternehmen durch die Aktivität von Scheinunternehmen erwächst. Gemessen an der gesamten Wertschöpfung, die im Bausektor erwirtschaftet wird, macht diese Marktverdrängung etwa 2,28 % bis 5,56 % der gesamten Bruttowertschöpfung aus.

Tabelle 6.4: Durch Scheinunternehmen verursachter Wertschöpfungsentgang im Jahr 2019 auf Basis des durchschnittlichen Mittellohnpreises für Entsendefirmen aus dem EU-Ausland (Hauptszenario)

Berechnungsschritte	Untergrenze	Obergrenze
Bruttowertschöpfung im Bausektor 2019 (in Mio. Euro)	24.194	24.194
Anteil Bewehrung, Stuckatur und Trockenbauarbeiten am Bausektor	4 %	10 %
Preissteigerung betroffene Bereiche	62 %	62 %
Preissteigerung gesamter Bausektor	2,48 %	6,20 %
Preiselastizität der Baunachfrage	-0,695	-0,695
Nachfragerückgang durch Preissteigerung	-1,72%	-4,31%
Nachfragerückgang durch Preissteigerung (in Mio. Euro)	-417	-1.043
Anteil legaler Unternehmen an Nachfragerückgang (in Mio. Euro)	-400	-938
Bruttowertschöpfung im Bausektor nach Nachfragerückgang (in Mio. Euro)	23.777	23.151
Anteil Bewehrung, Stuckatur und Trockenbauarbeiten NEU (in Mio. Euro)	951	2.315
Summe Wertschöpfungsentgang legale Unternehmen (in Mio. Euro)	551	1.377
Wertschöpfungsentgang in % des gesamten Bausektors	2,28 %	5,56 %

Quelle: Statistik Austria, eigene Berechnungen und Darstellung.

Berechnungen analog zu Winter-Ebmer et al. (2013) und Hye et al. (2015), Werte auf Millionen Euro gerundet.

Es kann jedoch nicht davon ausgegangen werden, dass bei völliger Zurückdrängung aller in Österreich ansässigen Scheinunternehmen das gesamte geschätzte Volumen der Marktverdrängung durch österreichische legal operierende Unternehmen bewirtschaftet werden würde. Vielmehr ist davon auszugehen, dass zumindest ein Teil dieses Volumens durch im EU-Ausland ansässige Entsendeunternehmen erbracht werden würde. Wie bereits erläutert wurde, haben diese Entsendeunternehmen ebenfalls einen (teils erheblichen) Preisvorteil gegenüber österreichischen Unternehmen. Auch wenn solche Entsendefirmen ihre Arbeiterinnen und Arbeiter in ihrem Herkunftsland korrekt anmelden und entlohnen, finden diese Entsendefirmen am österreichischen Markt einen Preisvorteil vor. Zusätzlich haben wir im Rahmen unserer Expertinnen- und Experteninterviews erfahren, dass Scheinunternehmen vermehrt auch

aus dem Ausland operieren und ihre Arbeiterinnen und Arbeiter nach Österreich entsenden. Diese Mischform aus Scheinunternehmen und Entsendefirma leistet in ihrem Herkunftsland keine Abgaben, entsendet ihr Arbeiterinnen und Arbeiter jedoch in den österreichischen Markt.²⁹

Tabelle 6.5: Vergleich unseres Hauptszenarios mit den entsprechenden Ergebnissen aus Winter-Ebmer et al. (2013) und Hye et al. (2015)

Jahr	Untergrenze	Obergrenze
2010	506 (2,46 %)	1.265 (6,14 %)
2013	354 (1,78 %)	883 (4,40 %)
2019	551 (2,28 %)	1.377 (5,69 %)

Quelle: Ergebnisse für das Jahr 2010 stammen aus Winter-Ebmer et al. (2013), Tabelle 3.9. Ergebnisse für das Jahr 2013 wurden aus Hye et al. (2013), Tabelle 3.5 entnommen. Die Zahlen für 2010 und 2013 wurden mit dem von Statistik Austria publizierten Verbraucherpreisindex inflationsbereinigt, um sie mit den Ergebnissen für 2019 vergleichbar zu machen. Alle dargestellten Ergebnisse entsprechen daher dem Preisniveau von 2019. Die Ergebnisse für 2019 stammen aus Tabelle 6.4

Da unser Schätzverfahren für Tabelle 6.4 exakt der Methodologie von Winter-Ebmer et al. (2013) und Hye et al. (2015) folgt, können wir unsere Resultate mit diesen früheren Ergebnissen vergleichen. Daher zeigt Tabelle 6.5 einen Vergleich unserer Ergebnisse für unser Hauptszenario aus Tabelle 6.4, mit den entsprechenden Hauptszenarios aus Winter-Ebmer et al. (2013) und Hye et al. (2015).

Wie in Tabelle 6.5 zu sehen ist, ist das Volumen der Marktverdrängung in Euro für 2019 höher als für 2010, bzw. für 2013. Daraus lässt sich jedoch nicht auf einen Anstieg des Schadens schließen, da im selben Zeitraum die gesamte Wirtschaftsleistung des Bausektors massiv angewachsen ist. Abbildung 9.1 im Anhang zeigt die Entwicklung der realen Bruttowertschöpfung des gesamten Bausektors zwischen 2005 und 2019. Die Bruttowertschöpfung ist zwischen 2010 bzw. 2013 (also den Zeitpunkten der beiden Vorgängerstudien) und 2019 um etwa 19 % bis 20 % angewachsen. Da auch Scheinunternehmen von diesem Wachstum im Bausektor profitiert haben, ist es naheliegend, dass auch die von ihnen verursachte Marktverdrängung im Absolutbetrag ansteigt. Um beurteilen zu können, wie sich die Problematik der Marktverdrängung durch Scheinunternehmen über den Zeitverlauf entwickelt hat, ist es daher besser, den prozentuellen Anteil der verursachten Marktverdrängung an der gesamten

²⁹ Da Lohndumping und Entsendungen in den österreichischen Bausektor nicht Gegenstand dieser Studie sind, sei an dieser Stelle auf Riesenfelder et al. (2019) verwiesen, die einen detaillierten Überblick über diese Problematik bieten.

Bruttowertschöpfung des Bausektors zu betrachten. Hier fällt auf, dass sich diese Anteile zwischen 2010 und 2019 kaum verändert haben. Sie sind in der Untergrenze (Obergrenze) lediglich von 2,46 % (6,14 %) auf etwa 2,28 % (5,69 %) zurückgegangen. Daher schließen wir aus dem Vergleich der Vorgängerstudien mit unseren Ergebnissen, dass das Ausmaß der durch Scheinunternehmen verursachten Markterosion seit 2010 relativ konstant geblieben ist. Dieses Bild deckt sich mit den Einschätzungen der von uns befragten Expertinnen und Experten, die ebenfalls nicht von einem Rückgang der Aktivität von Scheinunternehmens ausgingen. Mithilfe des SBBG konnte die Lebensdauer von Scheinunternehmen und das Ausmaß der Abgabenhinterziehung reduziert werden, allerdings ist kein Rückgang ihrer Verbreitung im Bausektor festzustellen. Dies hängt, laut den befragten Expertinnen und Experten, vor allem damit zusammen, dass Scheinunternehmen zwar schneller geschlossen werden können, aber praktisch sofort neu gegründet werden. Daher bleibt die Verbreitung von Scheinunternehmen im Bausektor konstant hoch und damit auch das Ausmaß der verursachten Markterosion vom SBBG unberührt.

Alternativszenario

Den beiden Vorgängerstudien folgend, schätzen wir zusätzlich zu unserem Hauptszenario ein Alternativszenario, in dem wir eine geringere Preissteigerung in den betroffenen Bereichen unterstellen. Während wir im Hauptszenario von einer Preissteigerung von 62 % ausgehen, präsentieren wir in diesem Abschnitt Schätzergebnisse für einen geringeren Anstieg von 31 %.

Wir gehen davon aus, dass Scheinunternehmen den billigsten Konkurrenten am Markt leicht unterbieten wollen und ihre Preise entsprechend geringer ansetzen. Wir nehmen weiters an, dass diese billigsten Konkurrenten Entsendefirmen aus den EU-Nachbarstaaten Österreichs sind. Diese haben in der Regel geringere direkte Lohnnebenkosten zu leisten als österreichische Unternehmen. Zusätzlich fällt es diesen Entsendeunternehmen leichter, umgelegte Lohnnebenkosten zu umgehen. Den daraus resultierenden Kostenvorteil, den Entsendeunternehmen gegenüber österreichischen Unternehmen haben schätzen wir im Durchschnitt auf 62 %. Es ist jedoch denkbar, dass es Bereiche der Bauwirtschaft gibt, in denen Entsendeunternehmen nicht oder nur begrenzt eingesetzt werden können. Sollte dies der Fall sein, können Scheinunternehmen in diesen Bereichen höhere Preise ansetzen. In diesem Fall wäre eine niedrigere Preissteigerung zu erwarten, wenn Scheinunternehmen völlig aus dem Bausektor verschwinden würden. Daher präsentiert Tabelle 6.6 die geschätzte Markterosion für eine geringeren Preisanstieg von 31 %.

Tabelle 6.6: Durch Scheinunternehmen verursachter Wertschöpfungsentgang im Jahr 2019 auf Basis des durchschnittlichen Mittellohnpreises für Entsendefirmen aus dem EU-Ausland (Alternativszenario)

Berechnungsschritte	Untergrenze	Obergrenze
Bruttowertschöpfung im Bausektor 2019 (in Mio. Euro)	24.194	24.194
Anteil Bewehrung, Stuckatur und Trockenbauarbeiten am Bausektor	4 %	10 %
Preissteigerung betroffene Bereiche	31 %	31 %
Preissteigerung gesamter Bausektor	1,24%	3,10%
Preiselastizität der Baunachfrage	-0,695	-0,695
Nachfragerückgang durch Preissteigerung	-0,86 %	-2,15 %
Nachfragerückgang durch Preissteigerung (in Mio. Euro)	-209	-521
Anteil legaler Unternehmen an Nachfragerückgang (in Mio. Euro)	-200	-469
Bruttowertschöpfung im Bausektor nach Nachfragerückgang (in Mio. Euro)	23.985	23.673
Anteil Bewehrung, Stuckatur und Trockenbauarbeiten NEU (in Mio. Euro)	959	2.367
Summe Wertschöpfungsentgang legale Unternehmen (in Mio. Euro)	759	1.898
Wertschöpfungsentgang in % des gesamten Bausektors	3,14 %	7,85 %

Quelle: Statistik Austria, Eigene Berechnungen.

Berechnungen analog zu Winter-Ebmer et al. (2013) und Hye et al. (2015), Werte auf Millionen Euro gerundet.

Grundsätzlich schätzen wir den Schaden durch Markterosion im Alternativszenario höher als im Hauptszenario. Dies resultiert daraus, dass die geringere Preissteigerung zu einem geringeren Nachfragerückgang für Bauleistungen führt. Dieser geringere Nachfragerückgang betrifft auch die Bereiche Bewehrung, Stuckatur- und Trockenbauarbeiten, in denen nun (nach Eliminierung aller Scheinunternehmen) eine höhere Bruttowertschöpfung für legale Unternehmen zu erwirtschaften ist als im Hauptszenario. Konkret schätzen wir den Schaden im Alternativszenario auf 759 bis 1.898 Millionen Euro (verglichen mit 551 bis 1.377 Millionen Euro im Hauptszenario). In Prozent der gesamten Wirtschaftsleistung des Bausektor entspricht dies einem Schaden von 3,14 % bis 7,85 % (verglichen mit 2,28 % bis 5,56 % im Hauptszenario), der durch die

Verdrängung legaler Unternehmen aus den Bereichen Bewehrung, Stuckatur- und Trockenbauarbeiten entsteht.

Tabelle 6.7 setzt diesen Schaden in Relation zu den Schätzergebnissen für das Alternativszenario der Vorgängerstudien:

Tabelle 6.7: Vergleich unseres Alternativszenarios mit den entsprechenden Ergebnissen aus Winter-Ebmer et al. (2013) und Hye et al. (2015)

Jahr	Untergrenze	Obergrenze
2010	664 (3,23 %)	1.661 (8,07 %)
2013	575 (2,89 %)	1.436 (7,22 %)
2019	759 (3,14 %)	1.898 (7,85 %)

Quelle: Ergebnisse für das Jahr 2010 stammen aus Winter-Ebmer et al. (2013), Tabelle 3.9. Ergebnisse für das Jahr 2013 wurden aus Hye et al. (2013), Tabelle 3.5 entnommen. Die Zahlen für 2010 und 2013 wurden mit dem von Statistik Austria publizierten Verbraucherpreisindex inflationsbereinigt, um sie mit den Ergebnissen für 2019 vergleichbar zu machen. Alle dargestellten Ergebnisse entsprechen daher dem Preisniveau von 2019. Die Ergebnisse für 2019 stammen aus Tabelle 6.6.

Wie bereits im Hauptszenario haben unsere Schätzergebnisse für das Jahr 2019 eine sehr ähnliche Größenordnung wie in den beiden Vorgängerstudien, wenn die Schadenshöhe in Relation zur gesamten Bruttowertschöpfung im Bausektor betrachtet wird. Daher gehen wir davon aus, dass der durch Marktverdrängung entstandene Schaden seit 2010 im Wesentlichen konstant geblieben ist.

7 Zusammenfassung

Ziel dieser Studie ist es die Wirksamkeit des Sozialbetrugsbekämpfungsgesetzes (SBBG), im Kampf gegen Sozialbetrug mittels Scheinunternehmen zu evaluieren. Den Zieldefinitionen der Wirkungsorientierten Folgenabschätzung zum SBBG entsprechend, stehen in erster Linie die Reduktion des Schadens für die öffentliche Hand sowie die Zurückdrängung von Scheinunternehmen aus dem österreichischen Bausektor im Fokus.

Unsere Schätzung zur Entwicklung des Schadens für die öffentliche Hand basiert auf detaillierten Mikrodaten zu allen enttarnten Scheinunternehmen seit Inkrafttreten des SBBG mit 1. Januar 2016. Wir schätzen, dass der Gesamtschaden für die öffentlichen Hand von rund 145 Millionen Euro jährlich vor Einführung des SBBG, auf rund 30 Millionen Euro im Jahr 2019 abgesunken ist. Dies entspricht einer Schadensreduktion von rund 79 % seit Einführung des SBBG. Ein Teil dieser Schadensreduktion ist direkt darauf zurückzuführen, dass Scheinunternehmen durch das SBBG effizienter enttarnt und dadurch schneller aus dem Verkehr gezogen werden können. Dieser direkte Effekt des SBBG erklärt jedoch nur rund ein Viertel der gesamten Schadensreduktion. Der weitaus größere Anteil erklärt sich durch Verhaltensänderungen bei den Scheinunternehmen selbst. So haben Scheinunternehmen die Zahl der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die einem Scheinunternehmen zuordenbar sind, zwischen 2016 und 2019 um etwa 50 % bis 64 % reduziert. Da das durchschnittliche Scheinunternehmen also kleiner geworden ist, sinkt auch sein Potential zur Abgabenhinterziehung. In Übereinstimmung mit den von uns interviewten Expertinnen und Experten, schlussfolgern wir daraus, dass Scheinunternehmen ihr Verhalten in Reaktion auf das SBBG angepasst haben, um einer schnellen Enttarnung zu entgehen. Daher halten sie im Durchschnitt weniger Lohn- und Sozialabgaben zurück, was zum Rückgang des Schadens für die öffentliche Hand beiträgt.

Die Aktivität von Scheinunternehmen schädigt jedoch nicht nur die öffentliche Hand, sondern auch die private Bauwirtschaft. Da Scheinunternehmen durch die Hinterziehung von lohnbezogenen Steuern und Abgaben einen deutlichen Kostenvorteil gegenüber legal operierenden Unternehmen vorfinden, können sie diese preislich unterbieten und dadurch vom Markt verdrängen. Wir schätzen den Nettoschaden, der für die österreichische Bauwirtschaft durch Marktverdrängung im Jahr 2019 entstanden ist, auf etwa 551 Millionen Euro bis 1.377 Millionen Euro. Dies entspricht rund 2,3 % bis 5,7 % der gesamten Bruttowertschöpfung, die 2019 im österreichischen Bausektor erwirtschaftet wurde. Diese Schadenshöhe ist daher seit der erstmaligen Schätzung des Schadens durch Marktverdrängung für das Jahr 2010 in der Vorgängerstudie Winter-Ebmer et al. (2013) nahezu konstant geblieben.

Während das SBBG also dazu geführt hat, dass sich der Schaden für die öffentliche Hand deutlich reduziert hat, ist beim Schaden, der durch Marktverdrängung verursacht wird, kein derartiger Trend feststellbar. Scheinunternehmen haben zwar ihr Verhalten angepasst, um einer Enttarnung zu entgehen, sind jedoch unvermindert im österreichischen Bausektor aktiv. Diese Einschätzung wurde auch von den befragten Expertinnen und Experten geteilt, die ebenfalls davon ausgehen, dass Scheinunternehmen im österreichischen Bausektor nach wie vor stark verbreitet sind.

8 Verzeichnisse

8.1 Abkürzungsverzeichnis

AK	Kammer für Arbeiter und Angestellte
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMA	Bundesministerium für Arbeit (seit März 2021)
BMAFJ	Bundesministerium für Arbeit, Familie und Jugend (bis Februar 2021)
BMASK	Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (Jänner 2009 bis Dezember 2017)
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMI	Bundesministerium für Inneres
BUAG	Bauarbeiter-Urlaubs- und Abfertigungsgesetz
BUAK	Bauarbeiter Urlaubs- und Abfertigungskasse
EU	Europäische Union
HVPI	Harmonisierter Verbraucherpreisindex
IEF	Insolvenz-Entgelt Fonds
IHS	Institut für Höhere Studien
NACE	Nomenclature statistique des activités économiques dans la Communauté européenne (Statistische Systematik der Wirtschaftszweige in der Europäischen Gemeinschaft, später EU)
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
ÖGK	Österreichische Gesundheitskasse
ÖNACE	Österreichische Version der Systematik der Wirtschaftszweige in der EU (NACE)
SBBG	Sozialbetrugsbekämpfungsgesetz
SV	Sozialversicherung
WKÖ	Wirtschaftskammer Österreich
WGKK	Wiener Gebietskrankenkasse

8.2 Abbildungsverzeichnis

Abbildung 4.1: Anzahl der enttarnten Scheinunternehmen, 2016 bis 2019	20
Abbildung 4.2: Anzahl der betroffenen Dienstverhältnisse (a) insgesamt und (b) im Durchschnitt pro entdecktem Scheinunternehmen.....	23
Abbildung 4.3: Von Scheinunternehmen verursachter Beitragsrückstand bei den Gebietskrankenkassen in Tausend Euro (a) insgesamt und (b) im Durchschnitt pro entdecktem Scheinunternehmen	24
Abbildung 5.1: Entdeckter und verhinderter Schaden pro Scheinunternehmen (im Durchschnitt)	30
Abbildung 5.2: Entwicklung des Schadens für die öffentliche Hand (in Millionen Euro).....	32
Abbildung 9.1: Entwicklung der realen Bruttowertschöpfung des Bausektors zwischen 2005 und 2019 (in 2019 Preisen)	61

8.3 Tabellenverzeichnis

Tabelle 4.1: Geographische Verteilung der Scheinunternehmen nach Firmensitz, 2016-2019 ...	21
Tabelle 5.1: Verteilung des Gesamtschadens für die öffentliche Hand auf die einzelnen Institutionen im Jahr 2010 (entnommen aus Winter-Ebmer et al., 2013)	27
Tabelle 6.1: Bruttomittelohnkalkulation für eine Arbeitsstunde Bewehrungsarbeiten eines österreichischen Unternehmens im Jahr 2019 (in Euro)	38
Tabelle 6.2: Mittelohnpreiskalkulation für ein durchschnittliches Entsendeunternehmen (unter den beschriebenen Annahmen)	42
Tabelle 6.3 Schätzung der Preiselastizität der Nachfrage (2SLS Regression).....	46
Tabelle 6.4: Durch Scheinunternehmen verursachter Wertschöpfungsentgang im Jahr 2019 auf Basis des durchschnittlichen Mittelohnpreises für Entsendefirmen aus dem EU-Ausland (Hauptszenario)	48
Tabelle 6.5: Vergleich unseres Hauptszenarios mit den entsprechenden Ergebnissen aus Winter-Ebmer et al. (2013) und Hye et al. (2015).....	49
Tabelle 6.6: Durch Scheinunternehmen verursachter Wertschöpfungsentgang im Jahr 2019 auf Basis des durchschnittlichen Mittelohnpreises für Entsendefirmen aus dem EU-Ausland (Alternativszenario)	51
Tabelle 6.7: Vergleich unseres Alternativszenarios mit den entsprechenden Ergebnissen aus Winter-Ebmer et al. (2013) und Hye et al. (2015)	52
Tabelle 9.1: Anteil des von Scheinunternehmen verursachten Beitragsrückstandes bei der ÖGK nach Bundesländern	62
Tabelle 9.2: Entwicklung des Schadens für die öffentliche Hand (in Millionen Euro)	63
Tabelle 9.3: Mittelohnpreiskalkulation - direkte Lohnnebenkosten für Bauarbeiterinnen und Bauarbeiter bei Bewehrungsarbeiten österreichischer Firmen (2019)	64
Tabelle 9.4: Mittelohnpreiskalkulation - durchschnittliche umgelegte Lohnnebenkosten für Bauarbeiterinnen und Bauarbeiter bei Bewehrungsarbeiten in österreichischen Firmen (2019).....	65
Tabelle 9.5: Mittelohnpreiskalkulation - Andere Lohngebundene Kosten für Bauarbeiterinnen und Bauarbeiter bei Bewehrungsarbeiten österreichischer Firmen (2019)	66
Tabelle 9.6: Mittelohnpreiskalkulation - Umgelegte Nebenkosten für Bauarbeiterinnen und Bauarbeiter bei Bewehrungsarbeiten österreichischer Firmen (2019)	66
Tabelle 9.7: Direkte Lohnnebenkosten in den EU-Nachbarstaaten Österreichs (Teil 1)	67
Tabelle 9.8: Direkte Lohnnebenkosten in den EU-Nachbarstaaten Österreichs (Teil 2)	68

8.4 Literaturverzeichnis

- Bartos, Beatrix (2008), Die neue Arbeitgeberhaftung im Kampf gegen Sozialbetrug, Soziale Sicherheit 9 (2008).
- Hyee, Raphaela, Helmut Hofer, Sarah Lappoehn, Sandra Müllbacher, Christoph Scheuch, Alexander Schnabl. (2015), Sozialbetrug durch Scheinfirmen im Bauwesen: Eine Einschätzung des Volkswirtschaftlichen Schadens - Teilaktualisierung, Studie des Instituts für Höhere Studien im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, Wien.
- OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development (2020), Taxing Wages 2020, OECD Publishing, Paris.
- Kozak, Wolfgang (2019), Amtswegige Stornierung von Anmeldungen zur Sozialversicherung bei Scheinunternehmen, DRdA-InfA 3/2019, 159–162.
- Kropik, Andreas (2019), Mittellohnpreis Kalkulation, Übungs- und Schulungsheft, Wirtschaftskammer Österreich, Geschäftsstelle Bau, Österreichischer Baumeisterverband.
- Reindl-Krauskopf, Susanne, Sabine Kirchmayr-Schliesselberger, Michaela Windisch-Graetz, Martin Meissnitzer (2012), Sozialbetrug, auch im Zusammenhang mit Lohn- und Sozialdumping, Endbericht der Universität Wien zum Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, Wien.
- Riesenfelder, Andreas, Lisa Danzer, Helga Reichert & Petra Wetzel (2019), Entsendungen und Überlassungen nach Österreich, Lohndumping. Eine Studie mit Fokus auf den Baubereich. Studie des L&R Sozialforschungsinstituts im Auftrag der Arbeiterkammer.
- Rogner, Markus (2020), Der wahre Arbeitgeber bei Scheinunternehmen – Eine rechtliche Beurteilung aus dem Blickwinkel der Insolvenz-Entgelt-Sicherung, DRdA-InfA, 5/2020, 374–381.
- Statistik Austria (2020a), Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, Internet: https://www.statistik.at/web_de/statistiken/wirtschaft/volkswirtschaftliche_gesamtrechnungen/bruttoinlandsprodukt_und_hauptaggregate/index.html (Zugriff: 09.12.2020).
- Statistik Austria (2020b), Baukostenindex, Internet: http://www.statistik.at/web_de/statistiken/wirtschaft/preise/baukostenindex/index.html (Zugriff: 20.08.2020).
- Statistik Austria (2020c), Leistungs- und Strukturdaten, Internet: https://www.statistik.at/web_de/statistiken/wirtschaft/unternehmen_arbeitsstaeten/leistungs-_und_strukturdaten/index.html (Zugriff: 20.08.2020).

Statistik Austria (2020d), Baupreisindex,

Internet: https://www.statistik.at/web_de/statistiken/wirtschaft/preise/baupreisindex/index.html (Zugriff: 20.08.2020).

Statistik Austria (2020e) Bevölkerung zu Jahres- und Quartalsanfang. Internet:

https://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/bevoelkerung/bevoelkerungsstand_und_veraenderung/bevoelkerung_zu_jahres-_quartalsanfang/index.html (Zugriff: 20.08.2020).

Winter-Ebmer, Rudolf, Tibor Hanappi, Raphaela Hye, Sandra Müllbacher & Christoph Scheuch (2013), Sozialbetrug durch Scheinfirmer im Bauwesen: Eine Einschätzung des Volkswirtschaftlichen Schadens, Studie des Instituts für Höhere Studien im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, Wien.

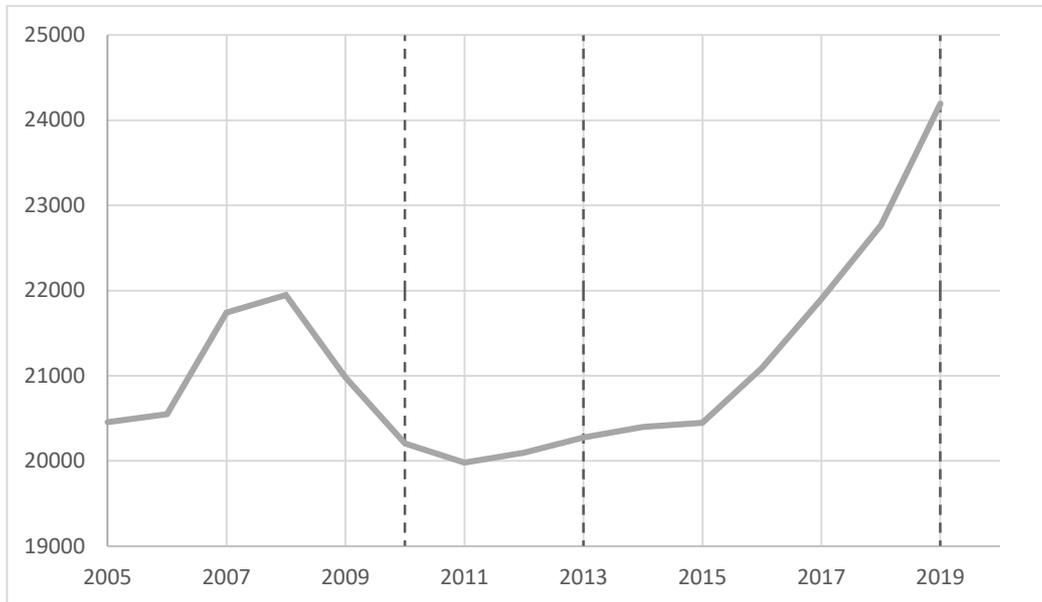
Wooldridge, Jeffrey M. (2013), Introductory econometrics: A modern approach, 5. Auflage, Cengage Learning, Mason, USA.

9 Anhang

9.1 Anhang Abbildungen	61
9.2 Anhang Tabellen	62

9.1 Anhang Abbildungen

Abbildung 9.1: Entwicklung der realen Bruttowertschöpfung des Bausektors zwischen 2005 und 2019 (in 2019 Preisen)



Quelle: Statistik Austria (2020a), Eigene Darstellung

Die strichlierten Linien zeigen die Zeitpunkte der drei vorliegenden Schätzungen zur Markterosion durch Scheinunternehmen im Bausektor. Diese Zeitpunkte sind 2010 (Winter-Ebmer et al., 2013), 2013 (Hye et al., 2015) sowie 2019 (unsere Schätzung, siehe Tabelle 6.4)

9.2 Anhang Tabellen

Tabelle 9.1: Anteil des von Scheinunternehmen verursachten Beitragsrückstandes bei der ÖGK nach Bundesländern

Bundesland	2016	2017	2018	2019	Durchschnitt
Wien	70,4%	62,5%	63,7%	81,2%	68,8%
Niederösterreich	13,9%	15,8%	30,6%	12,5%	18,6%
Oberösterreich	8,4%	2,8%	1,4%	2,7%	3,8%
Steiermark	5,4%	2,3%	3,4%	0,0%	2,9%
Kärnten	0,0%	6,8%	0,0%	0,0%	1,8%
Salzburg	0,0%	5,4%	0,0%	1,7%	1,8%
Burgenland	0,0%	4,0%	0,2%	0,0%	1,1%
Tirol	1,9%	0,4%	0,6%	1,8%	1,1%
Vorarlberg	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%

Quelle: ÖGK; Eigene Berechnungen

Tabelle 9.2: Entwicklung des Schadens für die öffentliche Hand (in Millionen Euro)

Berechnungsschritt	2016	2017	2018	2019
Entdeckte Scheinunternehmen	53	76	103	98
Unentdeckte Scheinunternehmen (Schätzung)	152	134	111	125
Gesamtzahl aller Scheinunternehmen (Schätzung)	205	210	214	223
Verursachter Schaden pro entdecktem Scheinunternehmen	108.865	81.713	60.314	50.107
Verhinderter Schaden pro entdecktem Scheinunternehmen	598.690	389.611	255.131	149.935
Verursachter Schaden pro unentdecktem Scheinunternehmen (Schätzung)	707.555	471.324	315.445	200.042
Verursachter Schaden gesamt (Schätzung)	113.318.205	69.367.604	41.226.737	29.915.736
Verhinderter Schaden gesamt (Schätzung)	31.730.570	29.610.436	26.278.493	14.693.630

Quelle: ÖGK; Eigene Berechnungen. Alle Beträge wurden mit dem HVPI von Statistik Austria inflationsbereinigt und sind daher im Preisniveau von 2019 abgebildet.

Tabelle 9.3: Mittellohnpreiskalkulation - direkte Lohnnebenkosten für Bauarbeiterinnen und Bauarbeiter bei Bewehrungsarbeiten österreichischer Firmen (2019)

Arbeitslosenversicherung	3,00 %
Insolvenzentgeltsicherung	0,35 %
Pensionsversicherung	12,55 %
Krankenversicherung	3,78 %
Unfallversicherung	1,20 %
Familienlastenausgleichsfonds	3,90 %
Wohnbauförderungsbeitrag	0,50 %
Schlechtwetterentschädigungsbeitrag	0,70 %
Summe	25,98 %

Quelle: Kropik (2019)

Tabelle 9.4: Mittellohnpreiskalkulation - durchschnittliche umgelegte Lohnnebenkosten für Bauarbeiterinnen und Bauarbeiter bei Bewehrungsarbeiten in österreichischen Firmen (2019)

Bezahlte Feiertage und arbeitsfreie Tage	4,92 %
Zuschlag Weihnachtsfeiertage	3,30 %
Entgelt und DLNK f. d. Weihnachtsfeiertage	2,79 %
Refundierung BUAK	-3,11 %
Sonderfeiertage	0,32 %
Bezahlte Urlaubstage	42,48 %
Entgeltliche Freizeit	2,18 %
Entgeltfortzahlung und das Krankentgelt	8,42 %
Ausgleichstaxe n. d. Invalideneinstellungsgesetz	0,15 %
Weihnachtsgeld	13,98 %
Sozialversicherung und Kommunalsteuer auf Weihnachtsgeld	3,98 %
Sozialversicherung bei unbezahlttem Urlaub und Betriebsstörung	0,27 %
Schlechtwetterentschädigung	0,15 %
Ausfallszeit der Betriebsräte	0,85 %
Betriebsversammlung	0,12 %
Abfertigung	6,21 %
Pflegefreistellung	0,32 %
Kommunalsteuer auf bezahlte Ausfalltage	0,28 %
Förderung der zwischenbetrieblichen Ausbildung	1,12 %
Kündigungsfristen	0,18 %
Überbrückungsgeld	4,66 %
Summe	93,57 %

Quelle: Kropik (2019)

Tabelle 9.5: Mittellohnpreiskalkulation - Andere Lohngebundene Kosten für Bauarbeiterinnen und Bauarbeiter bei Bewehrungsarbeiten österreichischer Firmen (2019)

Art	von	Bis
Kommunalsteuer	3,00 %	3,00 %
U-Bahnabgabe (nur in Wien)	0,35 %	0,35 %
Zuschlag zum Dienstgeberbeitrag (Bundesländerabhängig)	0,36 %	0,44 %
Haftpflichtversicherung (Kann auch in GGK enthalten sein)	0,00 %	4,00 %
Summe	3,71 %	7,79 %

Quelle: Kropik (2019)

Tabelle 9.6: Mittellohnpreiskalkulation - Umgelegte Nebenkosten für Bauarbeiterinnen und Bauarbeiter bei Bewehrungsarbeiten österreichischer Firmen (2019)

Art	von	Bis
Kleingerät, Kleingerüst, Werkzeug (Abhängig von der gewählten Wertgrenze)	2,00 %	8,00 %
Nebenmaterialien (z.B. für Stoffe mit geringem Verbrauch)	1,00 %	3,00 %
Sonstige allgemeine Baustellenkosten (z.B. für Flurschäden oder Reinigung)	1,00 %	2,00 %
Andere allgemeinen Nebenkosten (z.B. für Arbeitskleidung oder Arbeitertransporte)	1,00 %	8,00 %
Summe	5,00 %	21,00 %

Quelle: Kropik (2019)

Tabelle 9.7: Direkte Lohnnebenkosten in den EU-Nachbarstaaten Österreichs (Teil 1)

Entsendeland	Direkte Lohnnebenkosten	Satz
Deutschland	Rentenversicherung	9,30 %
	Krankenversicherung	7,30 %
	Arbeitslosenversicherung	1,25 %
	Pflegeversicherung	1,525 %
	Unfallversicherung	5,00 %
	Gesamt	24,375 %
Italien	Sozialversicherung	31,58 %
	Unfallversicherung	13,00 %
	Gesamt	44,58 %
Polen	Rentenversicherung	9,76 %
	Invaliditätsversicherung	6,50 %
	Unfallversicherung	2,00 %
	Beitrag zum Arbeitsfonds	2,45 %
	Beitrag zum Leistungsgarantiefonds	0,10 %
	Fachausbildungsbeitrag	1,50 %
	Gesamt	20,81 %

Quelle: OECD (2020); Die Unfallversicherung in Deutschland ist abhängig von verschiedenen Risiko-Gefahrenklassen in verschiedenen Wirtschaftsbereichen, bzw. Berufen. Dabei errechnet sich der zu entrichtende Wert der Unfallversicherung als (Gefahrenklasse * Beitragsfuß)/100. Laut der deutschen Berufsgenossenschaft der Bauwirtschaft (BG Bau) gilt für den Hoch- und Tiefbau eine Gefahrenklasse von 12,58. Die BG Bau veranschlagt außerdem einen pauschalen Beitragsfuß von 0,395 für ihre Mitglieder. Daraus errechnet sich der hier verwendete Wert für die Unfallversicherung von (aufgerundet) 5%. In Italien variiert die Unfallversicherung ebenfalls in Abhängigkeit sektoraler Unfallwahrscheinlichkeiten zwischen 0 % und 13 %. Der hier verwendete Wert entspricht der Obergrenze dieses Intervalls.

Tabelle 9.8: Direkte Lohnnebenkosten in den EU-Nachbarstaaten Österreichs (Teil 2)

Entsendeland	Direkte Lohnnebenkosten	Satz
Slowakei	Krankenversicherung	10,00 %
	Krankengeldversicherung	1,40 %
	Invaliditätsversicherung	3,00 %
	Rentenversicherung	14,00 %
	Unfallversicherung	0,80 %
	Arbeitslosenversicherung	1,00 %
	Garantiefonds	0,25 %
	Reservefonds	4,75 %
	Gesamt	35,20 %
Slowenien	Krankenversicherung	6,56 %
	Arbeitslosenversicherung	0,06 %
	Unfallversicherung	0,53 %
	Pensions- und Invaliditätsversicherung	8,85 %
	Mutterschutzbeitrag	0,10 %
	Gesamt	16,10 %
Tschechien	Krankenversicherung	2,10 %
	Rentenversicherung	21,50 %
	Arbeitslosenversicherung	1,20 %
	Gesundheitsversicherung	9,00 %
	Gesamt	33,80 %
Ungarn	Sozialbeitragssteuer	17,50 %
	Fachausbildungsbeitrag	1,50 %
	Gesamt	19,00 %

Quelle: OECD (2020)

