

Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung der Scheinselbständigkeit

Gesetzesentwurf des Bundesrates und ablehnende Stellungnahme der Bundesregierung

Auszug aus der Begründung

I. Notwendigkeit der Regelung

Das Problem

Die verschärfte Wettbewerbs- und Arbeitsmarktsituation hat im Zuge einer Deregulierung der Beschäftigung in den letzten Jahren zu einem Anstieg der „Scheinselbständigkeit“ geführt. Als „Scheinselbständige“ werden Erwerbstätige bezeichnet, die vertraglich als Selbständige behandelt werden, die jedoch de facto wie abhängig Beschäftigte arbeiten. Sie erbringen die Arbeitsleistung persönlich, beschäftigen also ihrerseits keine oder wenige Arbeitnehmer, verfügen über kein nennenswertes Eigenkapital und arbeiten überwiegend oder ausschließlich für einen Arbeitgeber.

Scheinselbständigkeit ist insbesondere im Bereich der Medien, des Baugewerbes, des gewerblichen Güterverkehrs, des Handels, der Fleischwirtschaft und der Gastronomie anzutreffen, ohne jedoch auf diese Bereiche beschränkt zu sein. Betroffen von Scheinselbständigkeit sind dabei in großem Maß auch Frauen. Folge der rechtlichen Zuordnung der Scheinselbständigen zur Gruppe der Selbständigen ist, daß für sie alle oder fast alle arbeitsrechtlichen oder sozialrechtlichen Schutznormen entfallen.

II. Grundsätze der Neuregelung

Die vorgeschlagene gesetzliche Regelung beschränkt sich auf die Bekämpfung des Mißbrauchs des Sozialversicherungsrechts durch Selbständigkeitsverhältnisse.

Bei der Bekämpfung der Scheinselbständigkeit geht es im Kern nicht um eine Ausweitung der Versicherungspflicht, sondern um die tatsächliche Erfassung eines bereits bisher grundsätzlich versicherten Personenkreises. Durch eine gesetzliche Regelung soll es ermöglicht werden, Scheinselbständige einfacher und eindeutiger als das zu kennzeichnen, was sie tatsächlich sind: abhängig Beschäftigte.

Hierzu dienen folgende Maßnahmen:

1) Kriterienkatalog für nichtselbständige Arbeit

Die Nachweispflicht der Sozialversicherungsträger, daß im konkreten Einzelfall ein Beschäftigungsverhältnis, d.h. eine nichtselbständige Arbeit vorliegt, wird durch einen Kriterienkatalog erleichtert, der typische Merkmale einer Beschäftigung aufführt. Der Katalog enthält keine abschließende Aufzählung, sondern benennt nur die besonders charakteristischen Tatbestände, die ein Beschäftigungsverhältnis von einer selbständigen Tätigkeit abgrenzen. Für die Entscheidung, ob ein Beschäftigungsverhältnis anzunehmen ist, ist eine Gewichtung und Gesamtbetrachtung aller Umstände maßgebend. Liegen sowohl Merkmale vor, die für eine Beschäftigung sprechen, als auch solche, die eher auf die Selbständigkeit hindeuten, kommt es darauf an, welche Merkmale in ihrer Bedeutung überwiegen. Für die Handelsvertreter verbleibt es jedoch dabei, daß sich deren Selbständigkeit nach der Definition des § 84 Abs. 1 Satz 2 des Handelsgesetzbuches bestimmt.

2) Beweislastumkehr



Gemeinsam mit dem Kriterienkatalog für nichtselbständige Arbeit wird eine widerlegbare Vermutung für ein Beschäftigungsverhältnis eingeführt.

Bei Vorliegen von mindestens zwei der genannten Kriterien, die für eine nichtselbständige Arbeit sprechen, bestehen ausreichende Anhaltspunkte, um die Annahme eines Beschäftigungsverhältnisses zu rechtfertigen. Es ist dann Sache des Beschäftigten oder seines Arbeitgebers/ Auftraggebers nachzuweisen, daß im konkreten Fall eine selbständige Tätigkeit vorliegt. Dieser Nachweis kann durch sämtliche Tatsachen erfolgen, die die Selbständigkeit des Betroffenen belegen. Die Beweislastumkehr soll allerdings nicht für die Gründungsphase von Alleinunternehmen gelten, deren Dauer mit zwölf Kalendermonaten angenommen wird.

3) Subsidiäre Haftung von Auftraggeber für Subunternehmer

Im Zusammenhang mit Scheinselbständigkeit und illegaler Beschäftigung ist seit längerem die Zunahme von zweifelhaften Subunternehmer-Verhältnissen zu beobachten. Durch immer stärker verschachtelte Geflechte von „Subunternehmen“, die teilweise nur als Briefkastenfirmen existieren oder nicht in der Handwerksrolle eingetragen sind, werden vielfach auf der Grundlage fingierter Scheinrechnungen Steuer- und Beitragshinterziehungen beschäftigter Arbeitnehmer/ Arbeitnehmerinnen ermöglicht oder zumindest erleichtert.

Da die Durchsetzung der Beitragsansprüche gegen einen als Arbeitgeber verantwortlichen „Subunternehmer“ Jahre nach Erbringen der Werkleistung vielfach nicht mehr möglich ist, soll subsidiär der an der Spitze einer Subunternehmerkette stehende Auftraggeber für die nicht abgeführten Sozialversicherungsbeiträge haften.

Die subsidiäre Haftung des Auftraggebers rechtfertigt sich daraus, daß derjenige, der die Vorteile eines bestimmten Sachverhalts – hier die arbeitsteilige Einschaltung von Subunternehmen – genießt, auch für die daraus entstehenden Nachteile einzustehen hat.

Stellungnahme der Bundesregierung

Die Bundesregierung nimmt das Problem des Vortäuschens von Selbständigkeit, um arbeitsund sozialversicherungsrechtliche Schutzvorschriften zu umgehen, sehr ernst. Sie ist der Auffassung, daß für schutzbedürftige Personen auch in Zukunft ein ausreichender Versicherungsschutz bestehen und einer Erosion der Solidargemeinschaft entgegengewirkt werden muß. Gleichzeitig muß dafür Sorge getragen werden, daß die Entwicklung neuer Formen der Selbständigkeit nicht behindert und die damit einhergehende Flexibilisierung gefördert wird.

Der Gesetzentwurf wird diesen Zielvorgaben nicht gerecht. Die Bundesregierung lehnt ihn aus folgenden Gründen ab:

- Die im Gesetzentwurf enthaltenen Kriterien für die Annahme der Versicherungspflicht sind in der Praxis und sozialgerichtlichen Rechtsprechung entwickelt worden und daher schon jetzt in jedem Einzelfall Gegenstand der Prüfung und Gesamtwürdigung bei der Frage, ob eine abhängige Beschäftigung oder eine selbständige Tätigkeit vorliegt. Eine gesetzliche Normierung und die vorgesehene Vermutung machen die in jedem Einzelfall erforderliche Prüfung und Entscheidung nicht entbehrlich und nicht leichter.
- Das eigentliche Problem einer besseren Erfassung und Aufdeckung von Fällen der sog. Scheinselbständigkeit bleibt ungelöst.
- Nach allen Erfahrungen würden sich die Betroffenen mit ihrer Vertragsgestaltung sofort auf die neue Rechtslage einstellen.
- Der Gesetzentwurf behandelt auch echte Selbständige als Beschäftigte mit der Folge, daß der „Auftraggeber“ wie ein Arbeitgeber Beiträge zur Sozialversicherung zahlen müßte. Dadurch würden die Rahmenbedingungen für die Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit verschlechtert. Die



Politik der Bundesregierung zielt dagegen darauf ab, den Übergang in die Selbständigkeit zu erleichtern.

- In einer Dienstleistungs- und Informationsgesellschaft wird die Bedeutung des Alleinunternehmers weiter zunehmen. Die Ausnahmeregelungen für selbständige Handelsvertreter und für Alleinunternehmer in einer Gründungsphase von zwölf Kalendermonaten sind nicht geeignet, ein Abdrängen von Selbständigen in die abhängige Beschäftigung zu verhindern. Im übrigen bilden Handelsvertreter nur eine Gruppe von Selbständigen; die für sie vorgesehene Sonderstellung gegenüber vergleichbaren anderen Gruppen von Selbständigen erscheint im Hinblick auf das Gebot der Gleichbehandlung (Artikel 3 Abs. 1 des Grundgesetzes) verfassungsrechtlich bedenklich.
- Die vorgesehene Einführung einer „selbstschuldnerischen Bürgenhaftung“ des Auftraggebers für die Gesamtsozialversicherungsbeiträge der Beschäftigten des Subunternehmers ist im Rahmen eines Bundesgesetzes verfassungsrechtlich nicht zulässig, weil sie durch die Gesetzgebungskompetenz des Bundes (insbesondere Artikel 74 Abs. 1 Nr. 12 des Grundgesetzes, „Sozialversicherung“) nicht gedeckt ist.
- Eine Änderung der Beitragsüberwachungsverordnung ist nicht erforderlich. Bereits seit dem 01. Juli 1989 sind Werkverträge und Verträge ähnlicher Art den Prüfern auf Verlangen vorzulegen (vgl. amtliche Begründung zu § 6 Abs. 3 der Beitragsüberwachungsverordnung in BR-Drucksache 171/89).
- Die von dem Gesetz erwarteten Mehreinnahmen der Sozialversicherung in Höhe von „mindestens 10 Mrd DM“ sind nicht nachvollziehbar.

Insgesamt würden die vorgeschlagenen Neuregelungen die Finanzsituation der Sozialversicherung langfristig nicht verbessern, die Rahmenbedingungen für die Entwicklung neuer Formen der Selbständigkeit verschlechtern und Flexibilisierungsmöglichkeiten behindern.

Nach: Bundestagsdrucksache 13/8942 vom 06.11.1997

