

## **Beschlußempfehlung und Bericht**

### **des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung (11. Ausschuß)**

- a) zu dem Gesetzentwurf des Bundesrates  
– Drucksache 13/8942 –

#### **Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung der Scheinselbständigkeit**

- b) zu dem Gesetzentwurf der Fraktion der SPD  
– Drucksache 13/6549 –

#### **Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung der Scheinselbständigkeit**

- c) zu dem Antrag der Abgeordneten Annelie Buntenbach,  
Marieluise Beck (Bremen), Andrea Fischer (Berlin), weiterer Abgeordneter  
und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
– Drucksache 13/7421–

#### **Arbeits- und sozialrechtlicher Schutz für abhängige Selbständige**

##### **A. Problem**

Als Scheinselbständige werden Erwerbstätige bezeichnet, die vertraglich als Selbständige behandelt werden, die jedoch tatsächlich wie abhängig Beschäftigte arbeiten. Durch die Vortäuschung von Selbständigkeit und die damit bezweckte Umgehung sozialversicherungsrechtlicher Vorschriften werden den Sozialversicherungssystemen Beiträge entzogen. Gegen diese Form der Umgehung rechtlicher Vorgaben soll nach Auffassung der Antragsteller verstärkt vorgegangen werden. Die Tätigkeit der Sozialversicherungsträger könne durch die vorgeschlagenen gesetzgeberischen Maßnahmen erleichtert werden. Es geht im Kern nicht um eine Ausweitung der Versicherungspflicht, sondern um die bessere Erfassung eines bereits bisher grundsätzlich versicherten Personenkreises.

**B. Lösung**

Ablehnung der Gesetzentwürfe auf Drucksachen 13/8942, 13/6549 und des Antrags auf Drucksache 13/7421.

Das angesprochene Problem besteht zwar, läßt sich auf dem vorgeschlagenen Weg jedoch nicht lösen.

**Mehrheit im Ausschuß****C. Alternativen**

Annahme der Gesetzentwürfe und des Antrags oder von Teilen der- bzw. desselben.

**D. Kosten**

Kosten wurden nicht erörtert.

## **Beschlußempfehlung**

Der Bundestag wolle beschließen,

a) die Gesetzentwürfe auf Drucksachen 13/8942 und 13/6549  
sowie

b) den Antrag auf Drucksache 13/7421

abzulehnen.

Bonn, den 26. März 1998

## **Der Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung**

**Ulrike Mascher**

Vorsitzende

**Peter Dreßen**

Berichterstatter

## Bericht des Abgeordneten Peter Dreßen

### I. Beratungsverlauf

Der Gesetzentwurf auf Drucksache 13/8942 ist in der 213. Sitzung des Deutschen Bundestages am 15. Januar 1998 an den Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung zur federführenden Beratung und den Ausschuß für Wirtschaft zur Mitberatung überwiesen worden.

Der Gesetzentwurf auf Drucksache 13/6549 ist in der 160. Sitzung des Deutschen Bundestages am 27. Februar 1997 an den Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung zur federführenden Beratung und den Ausschuß für Wirtschaft, den Ausschuß für Familie, Senioren, Frauen und Jugend und den Ausschuß für Gesundheit zur Mitberatung überwiesen worden.

Der Antrag auf Drucksache 13/7421 ist in der 169. Sitzung des Deutschen Bundestages am 17. April 1997 an den Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung zur federführenden Beratung und an den Rechtsausschuß, den Ausschuß für Wirtschaft, den Ausschuß für Familie, Senioren, Frauen und Jugend sowie den Ausschuß für Bildung, Wissenschaft, Forschung, Technologie und Technikfolgenabschätzung zur Mitberatung überwiesen worden.

Der Ausschuß für Wirtschaft hat die Gesetzentwürfe auf Drucksachen 13/8942 und 13/6549 und den Antrag auf Drucksache 13/7421 in seiner 74. Sitzung am 4. Februar 1998 beraten und mit den Stimmen der Mitglieder der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. gegen die Stimmen der Mitglieder der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Abwesenheit der Gruppe der PDS empfohlen, beide Gesetzentwürfe und den Antrag abzulehnen.

Der Ausschuß für Gesundheit hat in seiner 112. Sitzung am 4. Februar 1998 einstimmig beschlossen, von einer Mitberatung des Gesetzentwurfs auf Drucksache 13/6549 abzusehen.

Der Ausschuß für Familie, Senioren, Frauen und Jugend hat in seiner Sitzung am 4. Februar 1998 mit den Stimmen der Mitglieder der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. gegen die Stimmen der Mitglieder der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Enthaltung der Mitglieder der Gruppe der PDS die Ablehnung des Gesetzentwurfs auf Drucksache 13/6549 empfohlen. Ein Änderungsantrag der Fraktion der SPD, mit dem u. a. klargestellt werden sollte, daß sich die Selbständigkeit von Handelsvertretern weiterhin nach der im HGB getroffenen Definition bestimme, wurde mit den Stimmen der Mitglieder der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. gegen die Stimmen der Mitglieder der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Enthaltung der Mitglieder der Gruppe der PDS abgelehnt. Ferner empfahl der Ausschuß mit den Stimmen der Mitglieder der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. gegen die Stimmen der Mitglieder der Fraktion

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Gruppe der PDS bei Enthaltung der Fraktion der SPD, den Antrag auf Drucksache 13/7421 abzulehnen.

Der Rechtsausschuß hat zu dem Antrag auf Drucksache 13/7421 keine Stellungnahme abgegeben.

Der Ausschuß für Bildung, Wissenschaft, Forschung, Technologie und Technikfolgenabschätzung hat in seiner Sitzung am 11. Juni 1997 mit der Mehrheit der Stimmen der Mitglieder der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie der Gruppe der PDS bei Enthaltung der Mitglieder der Fraktion der SPD empfohlen, den Antrag auf Drucksache 13/7421 abzulehnen.

Der federführende Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung hat den Gesetzentwurf auf Drucksache 13/8942 beraten und in seiner 122. Sitzung am 4. Februar 1998 abgeschlossen. Ferner hat er am 11. Juni 1997 eine öffentliche Anhörung zu dieser Thematik durchgeführt. Den Gesetzentwurf auf Drucksache 13/6549 und den Antrag auf Drucksache 13/7421 hat er am 4. Juni 1997 beraten und seine Beratungen am 4. Februar 1998 abgeschlossen.

Auf seiner Sitzung am 4. Februar 1997 empfahl der Ausschuß mit den Stimmen der Mitglieder der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. gegen die Stimmen der Mitglieder der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Mitglieder der Gruppe der PDS, die Gesetzentwürfe auf Drucksachen 13/8942 und 13/6549 sowie die Änderungsanträge der Fraktion der SPD auf der Ausschußdrucksache 1289 abzulehnen. Darüber hinaus empfahl er mit den Stimmen der Mitglieder der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. gegen die Stimmen der Mitglieder der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Gruppe der PDS bei Stimmenthaltung der Fraktion der SPD, den Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Drucksache 13/7421 abzulehnen.

### II. Wesentlicher Inhalt der Vorlagen

#### *Drucksachen 13/8942 und 13/6549*

Die beiden Gesetzentwürfe sind – bis auf geringe Abweichungen – textgleich. Der Entwurf des Bundesrates auf Drucksache 13/8942 ist gegenüber dem Gesetzentwurf auf Drucksache 13/6549 insofern enger, als in Artikel 1 Nr. 1a letzter Absatz der Satz „§ 84 Abs. 1 Satz 2 des Handelsgesetzbuches bleibt unberührt.“ und der Satz „Satz 3 ist nicht anzuwenden für die Dauer von zwölf Kalendermonaten beginnend ab dem Folgemonat der erstmaligen Aufnahme der Tätigkeit.“ eingefügt wurden. Ferner enthält Artikel 1 Nr. 1 einen Buchstaben „d“.

Mit dem von der Fraktion der SPD am 3. Februar 1998 eingebrachten Änderungsantrag (Ausschuß-

drucksache 1289) sollten aber auch diese Unterschiede und eine eventuelle Rechtsunsicherheit über die Rechtsstellung der Handelsvertreter ausgeräumt werden. Mit den Regelungen soll die Bekämpfung der vorgetäuschten Selbständigkeit erleichtert werden. Dabei geht es im Kern nicht um eine Ausweitung der Versicherungspflicht, sondern um die bessere Erfassung eines bereits bisher grundsätzlich versicherten Personenkreises. Hierzu soll mit Hilfe eines Kriterienkatalogs die Zuordnung der Scheinselbständigen zu den abhängig Beschäftigten erleichtert werden. Unterstützt werden soll dieses Bemühen durch die Einführung einer widerlegbaren Vermutung für ein Beschäftigungsverhältnis, sobald zwei von vier Kriterien erfüllt sind.

#### Drucksache 13/7421

Der Antrag enthält im wesentlichen sechs verschiedene Aufforderungen an die Bundesregierung: So soll die Bundesregierung die Kontrollmechanismen im geltenden Recht überprüfen und vor dem Hintergrund der praktischen Erfahrungen Defizite ausräumen. Ferner soll sie das Sozialrecht so weiterentwickeln, daß auch Erwerbstätige erfaßt werden, die bisher formal als Selbständige behandelt werden, deren Tätigkeit jedoch der eines abhängigen Arbeitnehmers entspricht. Darüber hinaus sollen eine einheitliche Neudefinition des Arbeitnehmerbegriffs vorgenommen und das Arbeitsvertragsrecht neu kodifiziert werden. Auch sollen der Betriebsbegriff weiterentwickelt und durch Einbeziehung weiterer Personenkreise die Basis für die Sozialversicherungen verbreitert werden.

Wegen der Einzelheiten wird auf Drucksachen 13/8942 und 13/6549 sowie Drucksache 13/7421 verwiesen.

### III. Anhörung

In Vorbereitung der öffentlichen Anhörung sind zahlreiche schriftliche Stellungnahmen beim Ausschuß eingegangen. Auf die entsprechenden Ausschußdrucksachen 1053, 1056, 1057, 1059, 1060, 1061, 1062, 1063, 1064, 1071, 1072 und 1073 sowie das Wortprotokoll der Anhörung am 11. Juni 1997 wird verwiesen.

Vier sachverständige Betroffene, von denen sich drei als „Scheinselbständige“ ansahen, berichteten über ihre Erfahrungen. Die drei hoben hervor, daß die Mitgliedschaft in den Sozialversicherungssystemen wie Arbeitslosen-, Kranken- und Rentenversicherung ein wichtiges Anliegen aller Scheinselbständigen sei. Viele Betroffene hätten große Angst, im Falle einer Arbeitslosigkeit ohne Unterstützung zu sein. Gleichzeitig sei es jedoch kompliziert, konkrete Kriterien zur Trennung von tatsächlicher Selbständigkeit zur Scheinselbständigkeit zu finden. Ein Kriterium zur Feststellung der Scheinselbständigkeit könnte z.B. die ausschließliche Nutzung bestimmter Firmenkleidung sein.

Über den Bereich Güternahverkehr und Kurierdienst wurde berichtet, den „Subunternehmern“ sei vorgeschrieben worden, bestimmte Arbeitskleidung zu tra-

gen, Fahrzeuge einer bestimmten Farbe und Größe einzusetzen und zu festgelegten Zeiten zur Verfügung zu stehen. Es sei untersagt worden, für andere Unternehmen Transportleistungen zu erbringen. Die Planung der Arbeitsabläufe oder des Urlaubs bzw. der Freizeit sei von den auftraggebenden Firmen stark reglementiert worden.

Ein früherer Mitarbeiter einer Telefonagentur, die Kunden telefonisch betreuen lasse, berichtete über eine Bestrafungsform für Verspätungen oder unentschuldigtes Fehlen, bei der ein Kollege ohne vorherige Information auf eine Sekundärschleife, d.h. auf einen sogenannten „Überlauf“ eines Telefonaufkommens, geschaltet worden sei. Dieser Scheinselbständige habe 200 Stunden in einem Monat an einem Telefon gesessen und effektiv 47,50 DM verdient.

Besonders Arbeitslose bzw. von Arbeitslosigkeit bedrohte Personen würden sich auf die schlechten Bedingungen einer abhängigen Selbständigkeit einlassen. Erst später bemerkten viele, daß durch den Verzicht auf die Zahlung von Sozialversicherungsbeiträgen nur scheinbar ein normales Nettoentgelt erzielt werde.

Lediglich der Sachverständige aus der Versicherungsbranche wandte sich gegen den Gesetzentwurf der SPD, weil er nicht die erforderliche Klarheit bringe, im Regelungsansatz verfehlt und im Inhalt unausgewogen sei. Den Beruf des Versicherungsvertreters gemäß HGB gebe es bereits seit über 100 Jahren. Der Gesetzentwurf der Fraktion der SPD werde automatisch auf den Handelsvertreter oder Versicherungsvertreter zutreffen und ihn in seiner Existenz gefährden. Es gebe für den Versicherungsvertreter jedoch keine Schutzbedürftigkeit. Insoweit reiche die bisherige Gesetzgebung aus, um die Mißstände zu bekämpfen.

Die Vertreter der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände befürchteten durch die im Gesetzentwurf vorgesehenen Maßnahmen negative Auswirkungen auf den Standort Deutschland. In dem mit dem unzutreffenden Begriff „Scheinselbständigkeit“ umschriebenen Bereich gebe es keinen Handlungsbedarf. Eine Behinderung von Existenzgründungen dürfe es keinesfalls geben. Die bestehenden rechtlichen Regelungen reichten aus, um die umstrittenen Arbeitsverhältnisse zu klären. Die Kriterien der Rechtsprechung seien eindeutig. Das Bundesarbeitsgericht habe einen kasuistischen Katalog aufgestellt, mit dem geprüft werden könne, ob Selbständigkeit oder Arbeitnehmereigenschaft vorliege. Neue gesetzliche Regelungen würden zu keiner Verbesserung der herrschenden Situation führen. Die Sozialversicherungsträger und die Gewerbeämter hätten heute schon die Möglichkeit zu eingehenden Prüfungen, sie nutzen diese jedoch nicht ausreichend.

Der Vertreter des Zentralverbandes des Deutschen Handwerks führte aus, der Wettbewerbsdruck, der durch eine Flucht in die Selbständigkeit in verschiedenen Bereichen aufgebaut werde, sei nicht zu unterschätzen. Die kritikwürdigen Zustände der Scheinselbständigkeit seien jedoch nicht ohne weiteres auf die Verhältnisse im Handwerk zu übertragen. Der vorgelegte Gesetzentwurf sei nicht geeignet, der

Scheinselbständigkeit wirksam entgegenzutreten. Das Kriterium der persönlichen Abhängigkeit und die Einbindung in die Organisationsgewalt des Arbeitgebers seien beispielsweise in dem Gesetzentwurf nicht erwähnt. Die Kriterien müßten wesentlich stärker verfeinert werden. Gleichzeitig sei jedoch zu befürchten, daß mit dem Entwurf echte Existenzgründungen im Handwerk ebenfalls erfaßt würden. Richtig sei, daß es auf keinen Fall zu einem Ausbluten der Sozialversicherungssysteme kommen dürfe. Die hohen Lohnzusatzkosten seien die eigentliche Ursache für die Zunahme der Scheinselbständigkeit. Unter diesen leide das Handwerk ganz besonders. Eine Reduzierung der gesetzlich und tariflich bedingten Lohnzusatzkosten sei daher unabdingbar. Der Gesetzentwurf der Fraktion der SPD sei zur Lösung der anstehenden Probleme ungeeignet.

Der Vertreter des Bundesverbandes Deutscher Versicherungskaufleute betonte, daß die bereits vorhandenen Kriterien zur Abgrenzung zwischen einem Selbständigen und einem abhängig Beschäftigten völlig ausreichten. Das Problem der sozialen Absicherung für die sogenannten Scheinselbständigen werde jedoch auch gesehen. Für das Alter solle eine gesetzliche Mindestabsicherung eingeführt werden, die jeder Selbständige nachweisen müsse. Diese Mindestabsicherung sollte jedoch nicht von der gesetzlichen Rentenversicherung getragen werden, sondern durch eine private Vorsorge erfolgen.

Der Vertreter des Deutschen Franchise Verbandes erklärte, bisher seien noch keine Franchise Verträge in irgendeiner Weise arbeitsrechtlich oder sozialrechtlich für bedenklich erklärt worden. Eine Lösung des Problems der Scheinselbständigkeit müsse mit Augenmaß erfolgen. Der vorliegende Gesetzentwurf würde einer Prozeßflut Vorschub leisten, weil u. a. die Abgrenzungskriterien praxisfremd seien.

Der Vertreter des Deutschen Gewerkschaftsbundes unterstützte den Gesetzentwurf der Fraktion der SPD. Es sei sinnvoll, die vorgeschlagenen Abgrenzungskriterien mit einer Vermutungsregelung zu verknüpfen. Die Regelung in Frankreich, nach der jemand, der im Zusammenhang mit der Geltendmachung seines sozialversicherungsrechtlichen Status sein Auftragsverhältnis verliere, gegen den Auftraggeber einen Abfindungsanspruch in Höhe von mindestens sechs Monatsbezügen habe, sei sinnvoll. In bestimmten Branchen werde ein hoher Druck auf die Arbeitnehmer ausgeübt, sich selbständig zu machen. Dieser Druck werde insbesondere dann erzeugt, wenn durch den Kostendruck einzelne Unternehmen gezwungen werden, ihre Kalkulationsgrundlagen der Konkurrenz anzupassen. Ein besonderes Problem der Scheinselbständigen bestehe darin, daß diese ihre Interessen gegenüber den Arbeitgebern nur schwer geltend machen könnten. Hinsichtlich der Überprüfung der Scheinselbständigen durch die Sozialversicherungsträger sei der hohe Kostenaufwand zu bedenken. Der Aufwand könne „riesengroß“ sein, wenn Vertragsverhältnisse, die beispielsweise gar nicht schriftlich fixiert worden seien, überprüft werden sollten. Der Staat solle bei der Durchsetzung der Verpflichtungen der Arbeitgeber auf dem Gebiet der Sozialversicherung stärker in Aktion treten, da auch

strafrechtliche Aspekte in Betracht kämen. Bei einer Beitragshinterziehung, die eine Straftat nach § 266a StGB sein könne, handelten die Staatsanwaltschaften jedoch häufig nicht. Es gebe in den Staatsanwaltschaften keine Spezialisierung auf arbeits- und sozialrechtliche Straftaten.

Die Vertreterin der Deutschen Angestelltengewerkschaft wies darauf hin, daß Scheinselbständige zwar meist krankenversichert seien, jedoch über keinen Schutz in der Altersvorsorge verfügten. Ferner sei es sehr wichtig, daß dieser Personenkreis Ansprüche in der Arbeitslosenversicherung erwerbe. Häufig bliebe ihnen nur noch der Weg zum Sozialamt. Für die Betroffenen sei es äußerst kompliziert, den Klageweg zu beschreiten. Ohne gewerkschaftliche Hilfe sei ein Klageverfahren oftmals nicht möglich: Die Verfahrensdauer sei oft viel zu lang. Ein zusätzliches Problem bestehe darin, daß es derzeit keine gesetzliche Definition des Arbeitnehmers gebe. Die hierarchischen Bezüge in der Arbeitswelt veränderten sich im Augenblick sehr schnell. Es entstünden neue Organisations- und Unterstellungsformen, die ganz neue Formen der Abhängigkeit schufen. Die Sozialversicherungsträger stünden unter einem enormen finanziellen Druck; permanent würden ihnen Leistungen gestrichen. Es sei daher eine naive Vorstellung, ihnen zusätzliche Aufgaben, zum Beispiel der Kontrolle der selbständigen bzw. scheinselbständigen Arbeitsverhältnisse aufbürden zu wollen. Das Problem der Scheinselbständigkeit betreffe insbesondere auch den Bereich der Versicherungen und Banken. Besonders Frauen seien davon betroffen, die mit Unterstützung der Deutschen Angestellten Gewerkschaft Musterprozesse führten. Der Arbeitnehmerbegriff sei nicht definiert, so daß zwei Kammern am gleichen Gericht in bezug auf dieselbe Tätigkeit – also zwei Beschäftigte, die haargenau das gleiche täten, nämlich Versicherungen verkauften – mit unterschiedlichen Begründungen ganz entgegengesetzt geurteilt hätten. Es gebe daher keine Rechtssicherheit auf diesem Gebiet. Der Gesetzentwurf der Fraktion der SPD sei deshalb zu begrüßen.

Der Vertreter der Gewerkschaft Handel, Banken und Versicherungen wies darauf hin, daß es im Bereich der Bausparkassen, Versicherungen und im Handel viele Arbeitnehmer gäbe, die keine Alternative hätten und sich daher auf diese Arbeitsverhältnisse einlassen müßten. Den Gerichten stünde für die Entscheidung daraus erwachsender Rechtsstreitigkeiten kein ausreichendes Instrumentarium zur Verfügung. Dabei komme es nicht nur auf den schriftlichen Vertrag, sondern vielmehr auf die tatsächliche Abwicklung des Vertrages an. Notwendig sei daher die Einführung handhabbarer Kriterien, wie sie der Gesetzentwurf der Fraktion der SPD enthalte.

Der Vertreter der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte erklärte, die Vorstellungen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN würden keineswegs die Möglichkeiten verbessern, die ausstehenden Beiträge einzuziehen. Eine Verfahrenserleichterung sei mit diesen Entwürfen nicht verbunden. Für einen Prüfer vor Ort sei es sehr schwierig festzustellen, ob eine „scheinselbständige Tätigkeit“ vorliege oder nicht. Sofern von dem Prüfer festge-

stellt werde, daß eine abhängige Beschäftigung vorliege, würden die Beiträge von der BfA nachgefordert. Die meisten Arbeitgeber würden gegen einen entsprechenden Bescheid Widerspruch einlegen und darauf hinweisen, daß bei Vollziehung des Beitragsbescheides der Firma ein Konkurs drohe. Dieses Problem bestehe auch bei einer Annahme des Gesetzentwurfs der Fraktion der SPD. Entsprechend § 2 SGB VI – Gesetzliche Rentenversicherung – seien bereits verschiedene Gruppen von Selbständigen, wie zum Beispiel Hebammen, Fahrlehrer, Künstler, in die Rentenversicherung einbezogen. All diese Personen seien vom Gesetzgeber als schutzbedürftig erkannt worden. Es müsse darüber nachgedacht werden, auch die sogenannten Scheinselbständigen in die gesetzliche Rentenversicherung einzubeziehen. Damit könne auch die Abgrenzung zwischen selbständiger Tätigkeit auf der einen Seite und abhängiger Beschäftigung auf der anderen Seite verringert werden. Eine Einbeziehung aller Beschäftigten in die Versicherungspflicht müsse allerdings sehr sorgfältig überlegt werden. Durch den Sozialmißbrauch durch Scheinselbständigkeit gingen der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte Beiträge in erheblichem Maße verloren. Der in dem Entwurf der Fraktion der SPD enthaltene Vorschlag einer Änderung der Beitragsüberwachungsverordnung, nach dem der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte die Möglichkeit gegeben werden sollte, die Vorlage von Dienst- und Werkverträgen zu fordern, sei sinnvoll.

Der Vertreter des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) wies darauf hin, daß es verschiedene Modelle der Berechnung der Scheinselbständigkeit gebe. Die unterschiedlichen Zahlen seien die Konsequenz der Anwendung unterschiedlicher Abgrenzungsmodelle. Frauen seien in einem für ihre Erwerbsquote relativ hohen Anteil von Scheinselbständigkeit betroffen, selbstverständlich in anderen beruflichen Feldern als die Männer. Das Phänomen der Scheinselbständigkeit sei insgesamt in den alten Bundesländern stärker verbreitet als in den neuen, weil in den neuen Bundesländern die Erwerbsverhältnisse noch viel stärker durch Subventionen, Zuschussung oder auch Überwachung in unterschiedlicher Form geregelt seien. Es sei jedoch zu vermuten, daß es langfristig zu einer Angleichung der Scheinselbständigkeit komme.

Der Vertreter des Bundesverbandes der Betriebskrankenkassen wies darauf hin, daß die Krankenkassen derzeit nur zufällig davon erführen, ob Scheinselbständigkeit vorliege oder nicht. Der Gesetzentwurf erleichtere die Bekämpfung der Scheinselbständigkeit und sei daher zu begrüßen. Es sei jedoch sinnvoller, alle sogenannten arbeitnehmerähnlichen Tätigkeiten unmittelbar in die Sozialversicherungspflicht einzubeziehen.

Sachverständiger Dr. Brand (Sozialgericht Dortmund) führte aus, das Problem der Scheinselbständigkeit könne nicht auf dem Gerichtswege geklärt werden. Es komme nur ein verschwindend geringer Anteil von Streitigkeiten zu den Gerichten. Jedes Abgrenzungskriterium, das vom Gesetzgeber aufgestellt werde, provoziere, es zu unterlaufen, auszuhöhlen und zu verfeinern. In der Sozialgerichtsbarkeit seien

insgesamt etwa 32 Kriterien zur Abgrenzung der Begriffe „abhängige Beschäftigte“ und „Selbständige“ herausgearbeitet worden. Langfristig wäre es sinnvoll, eine Beitragsbemessungsgrenze festzulegen, unter der jeder Erwerbstätige pflichtversichert wäre. Generell sei der vorliegende Gesetzentwurf aber zu begrüßen, weil er das Bewußtsein für das Problem schärfe.

Sachverständiger Prof. Dr. Wank (Universität Bochum) wies darauf hin, daß die Zugrundelegung handhabbarer Merkmale zur Abgrenzung von scheinselbständiger Tätigkeit zu unselbständiger Beschäftigung sinnvoll sei. Notwendig sei die Einführung einiger „griffiger“ Kriterien, wie es der Gesetzentwurf vorsehe; das sei der richtige Weg. Die vorgesehene Ausgestaltung als widerlegbare Vermutung sei sachgerecht.

Sachverständiger Prof. Dr. Steinmeyer (Universität Münster) machte die zwei Alternativen deutlich: Die erste Alternative sei, alle Erwerbstätigen zu versichern. Bei der zweiten Alternative müsse an die Arbeitnehmereigenschaft angeknüpft werden, und dies bedeute, Kriterien zu finden, die handhabbar seien. Es sei vernünftig, zunächst mit den vier Kriterien zu beginnen und diese mit einer widerlegbaren Vermutung zu ergänzen. Die geltenden gesetzlichen Regelungen reichten nicht aus. Dem Ansatz des Gesetzentwurfs der Fraktion der SPD sei grundsätzlich zuzustimmen.

#### IV. Ausschlußberatungen

Einig war sich der Ausschuß im wesentlichen darüber, daß es die Scheinselbständigkeit als gravierendes Problem gebe. Auseinandersetzungen wurden aber über das konkrete Ausmaß der Scheinselbständigkeit geführt und insbesondere über die Frage, wie sie am zweckmäßigsten bekämpft werden könne, ohne die unternehmerische Initiative junger Selbständiger zu bremsen oder gar zu verhindern.

Die Mitglieder der Fraktion der CDU/CSU erklärten, das Problem der sogenannten Scheinselbständigkeit werde auch von den Koalitionsfraktionen gesehen, vor allem dann, wenn solche neuen Formen der Selbständigkeit allein mit dem Ziel angelegt würden, sich der Solidargemeinschaft und den Sozialversicherungssystemen zu entziehen. Allerdings sei mit den vorliegenden Gesetzentwürfen ebenso wie mit dem Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN keinesfalls gesichert, daß die Scheinselbständigkeit tatsächlich zurückgedrängt werde. Vielmehr provozieren die vorgeschlagenen Kriterien zusätzliche rechtliche Auseinandersetzungen, deren Ausgang niemand genau voraussagen könne. Die Anwendung des vorgeschlagenen Kriterienkataloges werde dazu führen, daß eine ganze Reihe von klassischen selbständigen Berufsbildern als abhängige Arbeitsverhältnisse anzusehen wären. Dies lasse die Auftragsvergabe an einen Unternehmer zu einem unkalkulierbaren Risiko werden. Eine alle Seiten befriedigende Lösung gebe es nicht, da streng darauf geachtet werden müsse, daß der Weg in die Selbständigkeit nicht erschwert oder gar versperrt werde. Die Meinungs-

bildung zu diesem Themenkomplex sei noch nicht abgeschlossen.

Der Vertreter des Bundesrates, Dr. Horstmann, und die Mitglieder der Fraktion der SPD vertraten demgegenüber die Auffassung, daß gegen die Ausweitung der Scheinselbständigkeit endlich Maßnahmen zu ihrer Eindämmung ergriffen werden müßten. Einem aktuellen Gutachten der Kommission für Zukunftsfragen der Bundesländer Bayern und Sachsen sei zu entnehmen, daß der Anteil von abhängig Beschäftigten in sogenannten „Normalarbeitsverhältnissen“ von 1980 bis 1995 von 80 auf 68 v. H. gefallen sei. Die Scheinselbständigkeit weite sich auch infolge der Flexibilisierung der Arbeit immer mehr aus. Die sozialen Risiken von Scheinselbständigen würden auf die Allgemeinheit abgewälzt. Gegen die in mehrfacher Hinsicht schädliche Form der Umgehung des Sozialversicherungsrechts müsse daher verstärkt vorgegangen werden. Die vorliegenden Gesetzentwürfe enthielten einen Kriterienkatalog, mit dem besser festgestellt werden könne, ob unselbständige Arbeit vorliege oder nicht. Der Katalog stelle dabei keine abschließende Aufzählung dar, sondern benenne nur die besonders charakteristischen Tatbestände, die ein Beschäftigungsverhältnis von einer selbständigen Tätigkeit abgrenzten. Der Änderungsantrag auf Ausschußdrucksache 1289 ziele auf eine Klarstellung dahin gehend ab, daß Handelsvertreter nach dem HGB nicht von den Neuregelungen erfaßt würden. Damit werde den in der Anhörung geäußerten Bedenken der Versicherungswirtschaft Rechnung getragen.

Die Mitglieder der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN betonten, daß sich in den letzten Jahren die Erwerbstätigkeit so verändert habe, daß die Struktur der sozialen Sicherungssysteme und des Arbeitsrechts allzuoft der Art und Weise wie Arbeit organisiert werde nicht mehr entsprächen. Gleichzeitig sei auf Arbeitgeberseite die starke Tendenz festzustel-

len, mit immer geschickteren Methoden und Konstruktionen die Sozialversicherungspflicht zu umgehen. Dies zeige sich auch in der zunehmenden Ausweitung der Scheinselbständigkeit. Hier sei sofortiges Handeln gefragt. Die Fraktion stimme daher den Gesetzentwürfen des Bundesrates und der Fraktion der SPD zu. Der Antrag ihrer Fraktion auf Drucksache 13/7421 gehe allerdings über die Gesetzentwürfe der Fraktion der SPD und des Bundesrates hinaus. Er sei umfassender, weil er u. a. konkrete Aufträge an die Bundesregierung, z. B. zur Überprüfung der Kontrollmechanismen im geltenden Recht und die Anforderung zu einer einheitlichen Neudefinition des Arbeitnehmerbegriffs, enthalte.

Die Mitglieder der Fraktion der F.D.P. vertraten die Ansicht, daß die vorgeschlagenen Lösungsansätze in die falsche Richtung gingen. Das Problem bestehe schon darin, festzustellen, wer überhaupt ein „Scheinselbständiger“ sei. Der Kriterienkatalog in den vorliegenden Gesetzentwürfen habe den gravierenden Nachteil, daß hier teilweise auch Personengruppen erfaßt würden, die tatsächlich Selbständige seien. Diese dürften nicht mit zusätzlicher Bürokratie belastet werden, um den Vorwurf zu widerlegen, sie seien eventuell „scheinselbständig“. Vielmehr sei es notwendig, die bereits bestehenden Rechtsvorschriften richtig anzuwenden.

Die Mitglieder der Gruppe der PDS sahen die Ausweitung der Scheinselbständigkeit als erschreckendes Beispiel für die zunehmende Auflösung von Vollzeitarbeitsverhältnissen und den Anstieg von prekären Arbeitsverhältnissen an. Durch die Scheinselbständigkeit betrieben die Arbeitgeber eine Aushöhlung der sozialen Sicherungssysteme und der betrieblichen Interessenvertretung der Arbeitnehmer. Die beiden vorliegenden Gesetzentwürfe gingen im Sinne einer Bekämpfung der Scheinselbständigkeit in die richtige Richtung.

Bonn, den 26. März 1998

**Peter Dreßen**

Berichterstatler