

Kleine Anfrage

der Abgeordneten Regina Kolbe, Brigitte Adler, Gerd Andres, Ingrid Becker-Inglau, Dr. Ulrich Böhme (Unna), Hans Büttner (Ingolstadt), Elke Ferner, Katrin Fuchs (Verl), Konrad Gilges, Günther Heyenn, Renate Jäger, Susanne Kastner, Marianne Klappert, Horst Kubatschka, Dieter Maaß (Herne), Ulrike Mascher, Ulrike Mehl, Jutta Müller (Völklingen), Dr. Edith Niehuis, Adolf Ostertag, Manfred Reimann, Renate Rennebach, Ottmar Schreiner, Ursula Schmidt (Aachen), Horst Schmidbauer (Nürnberg), Dr. Emil Schnell, Rolf Schwanitz, Lisa Seuster, Dr. Cornelie Sonntag-Wolgast, Dr. Peter Struck, Margitta Terborg, Uta Titze-Stecher, Hans-Eberhard Urbaniak, Barbara Weiler, Dr. Konstanze Wegner, Lydia Westrich, Hans-Ulrich Klose und der Fraktion der SPD

Freie Mitarbeiter und selbständige Einzelunternehmer mit persönlicher und wirtschaftlicher Abhängigkeit (Scheinselbständigkeit)

Das Problem verschleierter oder verzweifelter Selbständigkeit ist kein neues Phänomen. Im Hinblick auf die Wirtschaftskrise und die schlechte Lage auf dem Arbeitsmarkt, vor allem in Ostdeutschland, scheint für viele Arbeitslose und von Arbeitslosigkeit Bedrohte die Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit immer mehr ein Notanker zu sein. Die Vermutung liegt nahe, daß in vielen Fällen die Erfolgschancen und spezifischen Bedingungen nicht sorgfältig geprüft werden. Die Zahl der Selbständigen hat in den letzten Jahren zugenommen. Unklar bleiben dabei aber Motiv und Qualität der Neugründungen, Umfang des Eigen- und Fremdkapitals, Zahl der Mitarbeiter etc. Auffällig ist die antizyklische Entwicklung der Selbständigenrate. Dieser Trend kann auch – zumindest teilweise – als „Flucht in die Selbständigkeit“ gedeutet werden. Hinzu kommen veränderte Arbeitsverfahren, die zu externen Verlagerungen von Organisationseinheiten führen. Unter verschärften Wettbewerbsbedingungen zeichnet sich eine zunehmende Reduzierung von Stammbelegschaften ab. Ganze Tätigkeitsbereiche werden aus der betrieblichen Organisation ausgelagert. Statt Arbeitsverträge werden Werk- oder freie Dienstverträge geschlossen.

Von Scheinselbständigkeit oder abhängiger Selbständigkeit wird dann gesprochen, wenn der Selbständige wirtschaftlich und persönlich an in der Regel nur einen Auftraggeber gebunden ist. Seine Situation gleicht der eines abhängigen Arbeitnehmers, der – arbeits- und sozialrechtlich gesehen – per Definition an das Weisungsrecht des Arbeitgebers und die Eingliederung in einen

fremden Betrieb gebunden ist (örtliche, zeitliche und inhaltliche Weisungsbindung). Problematisch ist, daß arbeits- und sozialrechtliche Schutznormen umgangen werden. Scheinselbständigkeit kombiniert die Pflichten des Arbeitnehmers mit den Risiken des Unternehmers.

Der Kreis der betroffenen Berufssparten ist nicht mehr beschränkt, sondern findet sich mit unterschiedlichen Schwerpunkten in fast allen Bereichen. Eine Umfrage der Allgemeinen Ortskrankenkassen hat ergeben, daß es 1 050 verschiedene Tätigkeiten und Berufe mit Fällen zweifelhafter Selbständigkeit gibt. Wir finden heute Propagandistinnen mit Gewerbeschein in Kaufhäusern, Ein-Mann-/Frau-Selbständige als Heizkostenableser, selbständige Kellner, selbständige Bus- oder Speditionsfahrer ohne eigenes Fahrzeug, selbständige Kranführer ohne Kran, selbständige Schrottschneider, selbständige Altpapiersammler, selbständige Regalauffüller, u. a. Der Scheinselbständige verrichtet solche Tätigkeiten, die bislang üblicherweise von Arbeitnehmern verrichtet worden sind. Da vertragliche Regelungen inzwischen so gestaltet werden, daß sie als Dienst- oder Werkvertrag juristisch zu bewerten sind, trifft die Abgrenzungsproblematik im wesentlichen in der tatsächlichen Ausgestaltung des Vertragsverhältnisses zutage. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Arbeit nicht unmittelbar in einer ortsfesten Betriebsstätte des Arbeitgebers sowie unter nicht ständiger und unmittelbarer Aufsicht durch Vorgesetzte stattfindet.

Mit der bisherigen Anknüpfung arbeitsrechtlicher und sozialrechtlicher Schutznormen an den Arbeitnehmerbegriff bzw. das abhängige Beschäftigungsverhältnis kann auf die Herausforderungen der Scheinselbständigkeit nicht mehr adäquat reagiert werden. Die Arbeitgeber nutzen vielfach diese Rechtslage unter Kostengesichtspunkten, um die Pflicht der Beitragszahlung zur Sozialversicherung zu umgehen. Gleichzeitig unterlaufen sie die in unterschiedlichen Rechtsmaterien (z. B. Kündigungsschutzrecht, Arbeitszeitordnung) geregelten individuellen und kollektiven Schutznormen zugunsten abhängig Beschäftigter. Sie entziehen sich damit ihren arbeits- und sozialrechtlichen Verpflichtungen und können ihre wirtschaftliche Überlegenheit uneingeschränkt durchsetzen. Durch einzelvertragliche Regelungen versuchen sie, das jeweils Beste aus dem Arbeitsrecht und Selbständigenrecht zu ihren Gunsten herauszupicken (Rosinentheorie).

In Fällen einer solchen abhängigen Selbständigkeit handelt es sich nicht um Existenzgründungen, sondern um eine weitere Form prekärer, ungesicherter abhängiger Beschäftigung wie wir sie auch bei befristeten Arbeitsverhältnissen, Saisonarbeit, legaler und illegaler Leiharbeit, Teilzeitarbeit, geringfügiger Beschäftigung feststellen. Der Erosion von Normalarbeitsverhältnissen wird eine weitere Form zugeführt.

Insgesamt kann die Beschäftigung von formal Selbständigen als die wohl stärkste Abweichung von Normalarbeitsverhältnissen angesehen werden, mit gravierenden Auswirkungen auf das System der sozialen Absicherung, mit einem tendenziell ungünstigeren Verhältnis von Beitragszahlern und Leistungsempfängern

und, vor allem längerfristig, mit zusätzlichen Belastungen für die Sozialhilfe. Nach Schätzungen gehen den Sozialversicherungsträgern pro 100 000 Scheinselbständigen jährlich mehr als 1 Mrd. DM verloren. Konsequenzen ergeben sich auch in Richtung auf eine Aushöhlung des Arbeitsschutzes, betriebliche Mitbestimmung und Verkehrssicherheit.

Vor allem in den neuen Bundesländern hat dieser Prozeß eine neue Dynamik erhalten.

Obwohl die Sozialversicherungsträger seit Jahren auf die gestiegene Zahl von Fällen, in denen abhängige Beschäftigung als Selbständigkeit getarnt wird, hingewiesen haben, ist bis heute dieses Phänomen quantitativ und empirisch-wissenschaftlich nicht erfaßt worden. Eine gesetzliche Neuregelung von Seiten der Bundesregierung ist nicht einmal in Erwägung gezogen worden.

Diesem Mißbrauch muß im Interesse der Betroffenen begegnet werden, da der ihnen zustehende arbeits- und sozialversicherungsrechtliche Schutz nicht mehr gewährleistet wird.

Wir fragen die Bundesregierung:

1. Wie hoch ist der Anteil der Selbständigen, die zuvor arbeitslos waren, gemessen an der Gesamtzahl der Selbständigen im Zeitraum von 1980 bis 1993?
2. Wie hoch ist der Anteil der Selbständigen, die angeben, zuvor in einem unsicheren Arbeitsverhältnis beschäftigt gewesen zu sein, gemessen an der Gesamtzahl der Selbständigen im Zeitraum von 1980 bis 1993?

Wenn hierzu keine Angaben gemacht werden können, welche Erkenntnisse liegen bisher über mögliche Wege zur Ermittlung dieser Daten vor?
3. Bei wie vielen Selbständigen ist das Startkapital (Fremd- und Eigenkapital) unter betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten als unzureichend anzusehen, gemessen an der Gesamtzahl der Selbständigen im Zeitraum von 1980 bis 1993?
4. Wie hoch ist der Anteil von weiblichen Gewerbeanmeldungen im Zeitraum von 1980 bis 1993?
5. Wie hoch ist jeweils der Anteil der Ein-Mann-/Frau-Selbständigen, gemessen an der Gesamtzahl der Selbständigen?
6. Wie hoch ist der Anteil der Selbständigen, im Zeitraum von 1980 bis 1993, deren Einkommen unter dem durchschnittlichen Arbeitnehmereinkommen liegt?
7. Wie hoch ist der Saldo der Gewerbeanmeldungen und -abmeldungen im Zeitraum von 1980 bis 1993, bitte getrennt nach Ostdeutschland und Westdeutschland?
8. Wie hoch ist der Anteil der vorgetäuschten oder zweifelhaften Selbständigen an der Gesamtzahl der Selbständigen?

Wenn angesichts der Datenlage keine Angaben gemacht werden können, welche Wege sieht die Bundesregierung, dem Phänomen vorgetäuschter Selbständigkeit empirisch gerecht werden zu können?

9. Welche Erkenntnisse liegen der Bundesregierung hinsichtlich der Anzahl zweifelhafter Selbständigkeit in Ostdeutschland seit 1990 vor?
10. Welchen Einfluß hat der 1986 eingeführte § 55 a AFG, der Arbeitslosen bei Existenzgründungen Überbrückungshilfen gewährt, auf die Entwicklung der Scheinselbständigkeit?
Wie viele Arbeitslose haben seit 1987 jährlich diese Hilfen in Anspruch genommen, und von welcher durchschnittlichen Dauer war deren Selbständigkeit?
11. Wie gestaltet sich die Verfahrenskontrolle des § 55 a AFG durch die Bundesanstalt für Arbeit in der Praxis?
12. Aus welchen Gründen hat die Bundesregierung bislang die Warnungen und Hinweise der Sozialversicherungsträger hinsichtlich des Problems der Scheinselbständigkeit nicht schon vor Jahren aufgegriffen?
13. Welche Ergebnisse liegen aus dem internen Arbeitskreis „Scheinselbständigkeit“ des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung bisher im einzelnen vor?
14. Wie beurteilt die Bundesregierung Werk- und Dienstverträge unter arbeits- und sozialrechtlichen Aspekten?
15. Wie hoch schätzt die Bundesregierung den jährlichen Beitragsverlust bei den einzelnen Sozialversicherungsträgern, der durch das Phänomen der Scheinselbständigkeit entsteht, im Zeitraum von 1980 bis 1993?
16. Sieht die Bundesregierung aus der Regelbedürftigkeit des geltenden Arbeits- und Sozialrechts – auf die nicht nur der Verband der Rentenversicherungsträger hingewiesen hat – rechtspolitischen Handlungsbedarf im Hinblick auf die Anwendbarkeit von Schutznormen auf abhängige oder zweifelhafte Selbständige?
17. Wie beurteilt die Bundesregierung eine gesetzliche Erweiterung des Arbeitnehmerbegriffs um das Merkmal einer auf Dauer angelegten Arbeit für nur einen Auftraggeber, die in eigener Person ohne Mitarbeiter, im wesentlichen ohne eigenes Kapital und im wesentlichen ohne eigene Organisation ausgeübt wird, und wie begründet sich diese Beurteilung im einzelnen?
18. Die Erweiterung der Definition des Arbeitnehmerbegriffs könnte aufgrund des bestehenden Mißbrauchs mit der Umkehrung der Beweislast einhergehen.
Wie beurteilt die Bundesregierung ein solches Vorgehen im einzelnen, bei dem nicht mehr der Sozialversicherungsträger das Bestehen eines abhängigen Beschäftigungsverhältnisses nachzuweisen hätte, sondern der Auftraggeber bzw. der Arbeitgeber das Nichtbestehen?
19. Wie beurteilt die Bundesregierung die Erweiterung der Kontrollkompetenzen der Betriebsprüfer durch eine Ausdehnung der Vorlagepflicht des Arbeitgebers auf die Unterlagen, die im Zusammenhang mit werk- oder dienstvertraglicher Leistung

- stehen, unabhängig von dem Sozialversicherungsausweis, der von formal Selbständigen nicht geführt werden muß?
20. Wird die Bundesregierung die rechtlichen Möglichkeiten der Bundesanstalt für Arbeit dahin gehend erweitern, daß bei Außenprüfungen auch eingesetzte Selbständige überprüft werden können?
- Wenn nein, warum nicht?
21. Wie beurteilt die Bundesregierung eine weitgehende Entkoppelung der Versicherungspflicht von der Statusfeststellung, und wie begründet sich diese Beurteilung im einzelnen?
22. Wird die Bundesregierung den Arbeitsschutz so ausweiten, daß die Gewerbeaufsicht auch Selbständige in Betrieben überprüfen kann?
- Wenn nein, warum nicht?
23. Zieht die Bundesregierung aus der zunehmenden Anzahl von Werk- oder Dienstverträgen Rückschlüsse im Hinblick auf das Verhalten der Arbeitgeber, insofern, als daß diese einerseits die unklare Rechtslage und andererseits ihre wirtschaftliche Machtposition ausnutzen und so arbeits- und sozialrechtliche Schutznormen unterlaufen?
- Sieht die Bundesregierung hier gesetzlichen Handlungsbedarf?
- Falls kein Handlungsbedarf gesehen wird, wie begründet sich dies im einzelnen?
24. Die Bundesanstalt für Arbeit weist auf die Tätigkeit von zweifelhaften Selbständigen auch im öffentlichen Dienst hin.
- Trifft dies zu?
- Wenn ja, in welchem Umfang, und in welchen Bereichen?
25. Durch die Einführung neuer Technologien besteht die Möglichkeit, immer mehr Arbeitsplätze in Form von Teleheimarbeit zu dezentralisieren. Schätzungen gehen für die nächsten Jahre von ein bis zwei Millionen Teleheimarbeitern aus.
- Wie beurteilt die Bundesregierung diese Entwicklung, von der zu erwarten ist, daß diese Arbeitsplätze bei geltender Rechtslage vermehrt an Scheinselbständige vergeben werden, vor allem im Hinblick auf die finanziellen Auswirkungen für die Sozialversicherungsträger?
26. Welche Anstrengungen unternimmt die Bundesregierung, um zu verhindern, daß Unternehmen in Deutschland Staatsangehörige anderer EG-Staaten auf Dienst- oder Werkvertragsbasis beschäftigen und diese nach dem Recht ihres Heimatlandes (z. B. erweiterter Selbständigenbegriff in Großbritannien) als Selbständige zu bewerten sind?

Bonn, den 13. April 1994

Regina Kolbe
Brigitte Adler
Gerd Andres
Ingrid Becker-Inglau
Dr. Ulrich Böhme (Unna)
Hans Büttner (Ingolstadt)
Elke Ferner
Katrin Fuchs (Verl)
Konrad Gilges
Günther Heyenn
Renate Jäger
Susanne Kastner
Marianne Klappert
Horst Kubatschka
Dieter Maaß (Herne)
Ulrike Mascher
Ulrike Mehl
Jutta Müller (Völklingen)
Dr. Edith Niehuis

Adolf Ostertag
Manfred Reimann
Renate Rennebach
Ottmar Schreiner
Ursula Schmidt (Aachen)
Horst Schmidbauer (Nürnberg)
Dr. Emil Schnell
Rolf Schwanitz
Lisa Seuster
Dr. Cornelia Sonntag-Wolgast
Dr. Peter Struck
Margitta Terborg
Uta Titze-Stecher
Hans-Eberhard Urbaniak
Barbara Weiler
Dr. Konstanze Wegner
Lydia Westrich
Hans-Ulrich Klose und Fraktion

