Veröffentlichung: ja

Besprechung des GKV-Spitzenverbandes, der Deutschen Rentenversicherung Bund und der Bundesagentur für Arbeit über Fragen des gemeinsamen Beitragseinzugs

am 24.03.2021

6. Abschluss und Gegenstand einer sozialversicherungsrechtlichen Betriebsprüfung

Die Rentenversicherungsträger sind verpflichtet, jeden Arbeitgeber mindestens alle vier Jahre zu prüfen (§ 28p Abs. 1 Satz 1 SGB IV). Die Prüfung erfolgt stichprobenhaft (§ 11 BVV). Ergeben sich bei der Prüfung Beanstandungen (Nachforderungen oder Gutschriften), wird dies förmlich durch Verwaltungsakt festgestellt und im Fall zu wenig gezahlter Beiträge die Zahlung an die zuständige Einzugsstelle gefordert. Ergibt die Stichprobenprüfung keine Beanstandung, endet die Prüfung und damit das Verwaltungsverfahren formlos durch eine mündliche Information (Abschlussgespräch/Schlussbesprechung). Der Arbeitgeber erhält im Anschluss daran gesondert die schriftliche Mitteilung, dass die Prüfung keine Beanstandung ergeben hat. Diese Prüfmitteilung - sogenannte Prüfmitteilung ohne Feststellungen - ist kein Verwaltungsakt, denn sie hat keinen regelnden Charakter. Sie dokumentiert lediglich den zuvor schon erfolgten formlosen Abschluss des Verwaltungsverfahrens.

Zum Verwaltungsverfahren der Rentenversicherungsträger bei Abschluss einer beanstandungslosen Prüfung hat sich das Bundessozialgericht (BSG) im Rahmen eines Streitverfahrens zum Vertrauensschutz eines Arbeitgebers zweier GmbH-Minderheitsgesellschafter-Geschäftsführer in die sogenannte „Kopf- und Seele Rechtsprechung“ geäußert. Das BSG hat einen auf Rechtsprechung basierenden Vertrauensschutz verneint und infolgedessen die streitgegenständliche Beitragsnachforderung, die die Jahre 2011 bis 2014 betraf, für rechtmäßig befunden (Urteil vom 19.09.2019 - B 12 R 25/18 R -, USK 2019-62).

Der erkennende 12. Senat hat das Verfahren allerdings zum Anlass genommen, seine Rechtsprechung zu beanstandungslosen Betriebsprüfungen im Hinblick auf die Indienstnahme der Arbeitgeber für Zwecke der Sozialversicherung fortzuentwickeln. Danach sei künftig auch bei beanstandungsfreien Betriebsprüfungen das Verfahren durch einen Verwaltungsakt abzuschließen, der den Bestimmtheitsanforderungen genügt und Gegenstand sowie Ergebnis der Prüfung angibt. Des Weiteren habe sich die Betriebsprüfung zwingend auf

die im Betrieb tätigen Ehegatten, Lebenspartner, Abkömmlinge des Arbeitgebers sowie geschäftsführende GmbH-Gesellschafter zu erstrecken, sofern ihr sozialversicherungsrechtlicher Status nicht bereits durch Verwaltungsakt festgestellt ist.

Die Träger der Rentenversicherung haben zwischenzeitlich über die sich daraus ergebenden Auswirkungen auf die Betriebsprüfung beraten.

Abschluss einer beanstandungsfreien Betriebsprüfung

Der Gesetzeswortlaut in § 28p Abs. 1 Satz 5 SGB IV beinhaltet keine Verpflichtung, jede Prüfung förmlich mit einem Verwaltungsakt abzuschließen. Vielmehr grenzt insbesondere der zweite Halbsatz die Kompetenzen und Berechtigungen der Träger der Rentenversicherung „im Rahmen der Prüfung“ von denen der Einzugsstellen außerhalb der Prüfungen ab. Denn der zweite Halbsatz ordnet an, dass „insoweit“ die § 28h Abs. 2 SGB IV und § 93 in Verb. mit § 89 Abs. 5 SGB X nicht gelten. Dass der Gesetzgeber mit § 28p Abs. 1 Satz 5 SGB IV eine Norm zur Zuweisung der Kompetenzen und lediglich die Berechtigung, nicht jedoch eine Verpflichtung der Rentenversicherungsträger zum Erlass von Verwaltungsakten nach jeder Betriebsprüfung geschaffen hat und schaffen wollte, ergibt sich unmissverständlich auch aus der Gesetzesbegründung (vgl. Begründung zum Dritten Gesetz zur Änderung des Sozialgesetzbuches (BT-Drs. 13/1205, S. 7). Dazu heißt es: „Satz 5 berechtigt die Träger der Rentenversicherung, im Rahmen der Prüfung Verwaltungsakte zur Versicherungs- bzw. Beitragspflicht sowie zur Beitragshöhe zu erlassen. Soweit die Träger der Rentenversicherung Verwaltungsakte der Einzugsstellen abändern, finden die §§ 44 ff. des Zehnten Buches Sozialgesetzbuch Anwendung.“

Die Einfügung des zweiten Halbsatzes nach dem Semikolon in § 28p Abs. 1 Satz 5 SGB IV geht auf die Beschlussempfehlung des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung zurück (BT-Drs. 13/1559, S. 13) und wurde wie folgt begründet: „Die Vorschrift stellt klar, dass im Rahmen der Prüfung durch die Rentenversicherungsträger Verwaltungsakte nur von diesen erlassen werden. § 89 Abs. 5 SGB X gilt in diesen Fällen also nicht.“

Dies belegt, dass gesetzgeberisches Ziel der Regelung die bereits erwähnte Kompetenzabgrenzung zwischen den Einzugsstellen und den Rentenversicherungsträgern war. Diese Kompetenzabgrenzung war vor dem Hintergrund der Übertragung der zuvor bei den Einzugsstellen liegenden Aufgabe der Betriebsprüfung auf die Träger der Rentenversicherung notwendig, die mit dem Dritten Gesetz zur Änderung des Sozialgesetzbuches bewirkt wurde. Ein darüber hinausgehendes gesetzgeberisches Regelungskonzept war mit der Übertragung

der Betriebsprüfung von den Einzugsstellen auf die Rentenversicherungsträger nicht verbunden.

§ 28p Abs. 1 Satz 5 SGB IV wurde seither nicht verändert. Ein - wie vom 12. Senat des BSG angenommenes - neues gesetzgeberisches Regelungskonzept mit dem Ziel, zum Schutz der Arbeitgeber jede Betriebsprüfung mit einem Verwaltungsakt zu beenden, ergibt sich auch nicht aus der Änderung bzw. Ergänzung des § 7 Abs. 4 BVV zum 01.01.2017 durch das Sechste Gesetz zur Änderung des Vierten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze (6. SGB IV-ÄndG) vom 11.11.2016 (BGBl. I S.2500). Diese Vorschrift zieht der 12. Senat als Anknüpfungspunkt für seine Abkehr von bzw. zur „Fortentwicklung“ der bisherigen Rechtsprechung heran. Doch schon der Wortlaut des in § 7 Abs. 4 BVV neu eingefügten Satzes 2 („Der Arbeitgeber soll durch den Prüfbescheid oder das Abschlussgespräch zur Prüfung Hinweise zu den festgestellten Sachverhalten erhalten, um in den weiteren Verfahren fehlerhafte Angaben zu vermeiden.“) belegt, dass der Gesetzgeber weiterhin davon ausgeht, dass eine Betriebsprüfung entweder durch den Prüfbescheid oder das Abschlussgespräch beendet wird. Entgegen der Interpretation des 12. Senats zielte der Gesetzgeber mit der Einfügung dieses Satzes nicht darauf ab, eine Verpflichtung zum Erlass von Verwaltungsakten bei jeder beanstandungslosen Prüfung einzuführen. Es ging ihm vielmehr lediglich darum, den beratenden Aspekt auch der Betriebsprüfung für die mit dem 6. SGB IV-ÄndG bezweckte Verbesserung der Qualität der Meldungen und Beitragsnachweise hervorzuheben.

Dies bestätigt der Gesetzgeber vor dem Hintergrund der Entscheidung des 12. Senats ausdrücklich. Mit dem Siebten Gesetz zur Änderung des Vierten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze vom 12.06.2020 (BGBl. I S. 1248) hat er mit Wirkung vom 01.07.2020 in Satz 2 des § 7 Abs. 4 BVV das Wort „festgestellt“ durch das Wort „beanstandet“ ersetzt. Damit, so die Begründung (vgl. BT-Drs. 19/17586, S. 135), „… wird klargestellt, dass es sich um eine Unterstützung des Arbeitgebers durch die Rentenversicherungsträger in Form gezielter Hinweise in den konkret beanstandeten Sachverhalten handelt. Die Regelung soll das Melde- und Beitragsnachweisverfahren nachhaltig und qualitativ stärken. Eine gesetzlich verpflichtende und umfängliche Beratung zu allen von der Prüfung erfassten Sachverhalten soll hingegen nicht bewirkt werden.“

Die Durchführung der Betriebsprüfung durch die Rentenversicherungsträger entspricht nach alledem den gesetzlichen (§ 28p Abs. 1 Satz 5 SGB IV) und durch den Verordnungsgeber näher konkretisierten Vorgaben. Die Rentenversicherungsträger haben daher entschieden,

Betriebsprüfungen, die keine Beanstandungen ergeben, weiterhin mit einer Prüfmitteilung ohne Feststellungen abzuschließen.

Statusfeststellung bestimmter Personenkreise

Eine Verpflichtung der Rentenversicherungsträger, Ehegatten, Lebenspartner, Abkömmlinge des Arbeitgebers sowie geschäftsführende GmbH-Gesellschafter, die im Betrieb tätig und nicht als Beschäftigte gemeldet sind, im Rahmen von Betriebsprüfungen zu prüfen und einen Verwaltungsakt zum Bestehen oder Nichtbestehen von Versicherungspflicht zu erlassen, lässt sich aus dem Wortlaut einschlägiger Normen (§ 28p Abs. 1 SGB IV, § 7a Abs. 1 Satz 2 SGB IV, § 11 BVV) nicht ableiten. Ein dahingehender gesetzgeberischer Regelungswille findet keinen normativen Anknüpfungspunkt. Er ist auch den gesetzgeberischen Motiven zur Einfügung des § 7a Abs. 1 Satz 2 SGB IV (obligatorisches Statusfeststellungsverfahren) nicht zu entnehmen. Der Gesetzgeber wollte im Jahr 2005 mit der Schaffung von § 7a Abs. 1 Satz 2 SGB IV den Schutz derjenigen Beschäftigten sicherstellen, die dem Personenkreis der Angehörigen oder der geschäftsführenden GmbH-Gesellschafter angehören. Dieser Schutz besteht darin, dass das Gesetz die Bundesagentur für Arbeit leistungsrechtlich an die Feststellung einer Beschäftigung durch die Clearingstelle der Deutschen Rentenversicherung Bund bindet (§ 336 SGB III). Bei einer etwaigen späteren Beantragung von Arbeitslosengeld kann dieses von der Bundesagentur für Arbeit nicht deswegen versagt werden, weil nach ihrer dann erfolgenden Prüfung gar keine Beschäftigung vorgelegen hat. Diese für die Betroffenen unbefriedigende Rechtslage wollte der Gesetzgeber beheben, indem von Amts wegen bei Beginn einer Beschäftigung und deren Meldung ein mit einem feststellenden Verwaltungsakt endendes Verwaltungsverfahren ausgelöst wird (vgl. BT-Drs. 15/1749, S. 35). Gesetzgeberisches Ziel der Einfügung des § 7a Abs. 1 Satz 2 SGB IV war also der Schutz der Erwerbstätigen und ihrer Leistungsansprüche, die sie durch eine Beschäftigung und damit einhergehender Beitragszahlung erwerben.

Eine Schutzwirkung zugunsten des Arbeitgebers, Beschäftigungen des betroffenen Personenkreises nicht zu melden und diese Handhabung dann dauerhaft beibehalten zu können, wenn sie bei einer Betriebsprüfung nicht aufgegriffen und beanstandet wird, beabsichtigte der Gesetzgeber mit der Einführung des obligatorischen Statusfeststellungsverfahrens bei der Clearingstelle der Deutschen Rentenversicherung Bund dagegen nicht. Rechtssicherheit bietet das Statusfeststellungsverfahren auf Antrag (§ 7a Abs. 1 Satz 1 SGB IV). Diese Antragsmöglichkeit eröffnet das Gesetz für alle Vertragsbeziehungen über eine Erwerbstätigkeit, darunter auch diejenigen, die mit erwerbstätigen Angehörigen oder GmbH-Gesellschafter-Geschäftsführern eingegangen werden.

Obwohl entgegen dem entsprechenden Leitsatz der Entscheidung des 12. Senats des BSG keine gesetzliche Verpflichtung dazu besteht, haben sich die Rentenversicherungsträger darauf verständigt, ab 01.01.2021 bei jeder turnusmäßigen Betriebsprüfung Verwaltungsakte zum sozialversicherungsrechtlichen Status solcher im Betrieb erwerbstätigen und nicht als Beschäftigte gemeldeten Personen zu erlassen, die Angehörige des Arbeitgebers (Ehegatten, Lebenspartner, Abkömmlinge) oder GmbH-Gesellschafter-Geschäftsführer sind und deren Status nicht bereits durch einen Verwaltungsakt festgestellt wurde. Damit sollen diese erfahrungsgemäß besonders streitanfälligen Sachverhalte künftig befriedet werden.

Der GKV-Spitzenverband und die Bundesagentur für Arbeit halten die von den Trägern der Rentenversicherung beschlossene differenzierte Verfahrensweise im Umgang mit dem Urteil des BSG vom 19.09.2019 (a.a.O.) für sachgerecht und ausreichend begründet. Sie schließen sich der Auffassung an, dass Betriebsprüfungen, die keine Beanstandungen ergeben, weiterhin mit einer Prüfmitteilung ohne Feststellungen abzuschließen sind. Sie nehmen ferner zur Kenntnis, dass der sozialversicherungsrechtliche Status von Ehegatten, Lebenspartnern, Abkömmlingen des Arbeitgebers sowie geschäftsführenden GmbH-Gesellschaftern, die im Betrieb tätig und nicht als Beschäftigte gemeldet sind, im Rahmen von Betriebsprüfungen regelmäßig festgestellt und ein Verwaltungsakt zum Bestehen oder Nichtbestehen von Versicherungspflicht erlassen wird, es sei denn, dass bereits ein entsprechender Feststellungsbescheid eines Versicherungsträgers vorliegt.

- unbesetzt -