

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)

(Einzelplan 11)

8 Sozial unausgewogene Versicherungsbedingungen in der Künstlersozialversicherung korrigieren (Kapitel 1104)

Zusammenfassung

Die Versicherungsbedingungen in der Künstlersozialversicherung (KSV) führen dazu, dass die Versicherten im Vergleich zu anderen Versicherten ungerechtfertigt begünstigt sind.

Über die KSV werden selbstständige Künstlerinnen und Künstler sowie Publizistinnen und Publizisten in die gesetzliche Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung einbezogen. Ihre Versicherungspflichtgrenze in der KSV war bis zum Jahr 2001 an die Grenze für eine geringfügige Beschäftigung (Minijob-Grenze) gekoppelt. Während die Minijob-Grenze seitdem um ein Drittel stieg, wurde die Versicherungspflichtgrenze nicht erhöht. Sie liegt seit nunmehr 19 Jahren bei 3 900 Euro jährlich.

Versicherte in der KSV mit niedrigen Einkünften zahlen zudem einen geringeren eigenen Mindestbeitrag als vergleichbare einkommensschwache Gruppen, wie z. B. Studierende und versicherungspflichtige Selbstständige. Da diese Versichertengruppen ihre Mindestbeiträge vollständig selbst tragen, ist ihre finanzielle Belastung mehr als doppelt so hoch.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt deshalb, die Versicherungsbedingungen in der KSV mit dem Ziel zu prüfen, die vergleichbaren Versichertengruppen auch gleich zu behandeln. Dabei sollte die Höhe der Versicherungspflichtgrenze mindestens einem Arbeitseinkommen entsprechen, das als Haupteinnahmequelle existenzsichernd ist.

8.1 Prüfungsfeststellungen

Künstlersozialversicherung

Durch das Künstlersozialversicherungsgesetz (KSVG) sind selbstständige Künstlerinnen und Künstler sowie Publizistinnen und Publizisten (KSV-Versicherte) über die KSV in die gesetzliche Sozialversicherung einbezogen. Voraussetzung ist, dass ihr jährliches Einkommen aus künstlerischer oder publizistischer Tätigkeit (Arbeitseinkommen) die Versicherungspflichtgrenze von aktuell 3 900 Euro überschreitet. Die Versicherung in der KSV bleibt bestehen, wenn das Arbeitseinkommen innerhalb von sechs Jahren diese Versicherungspflichtgrenze zweimal unterschreitet. Maßgeblich ist das voraussichtliche Arbeitseinkommen des Folgejahres. Die KSV-Versicherten schätzen es selbst und melden es der Künstlersozialkasse.

Das geschätzte Arbeitseinkommen ist die Grundlage für die jährlichen Beiträge zur Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung. Zudem sieht der Gesetzgeber Mindestbeiträge vor. Die KSV-Versicherten leisten den halben Beitrag. Die andere Beitragshälfte wird von Unternehmen über die Künstlersozialabgabe (30 %) und durch einen Zuschuss des Bundes (20 %) erbracht.

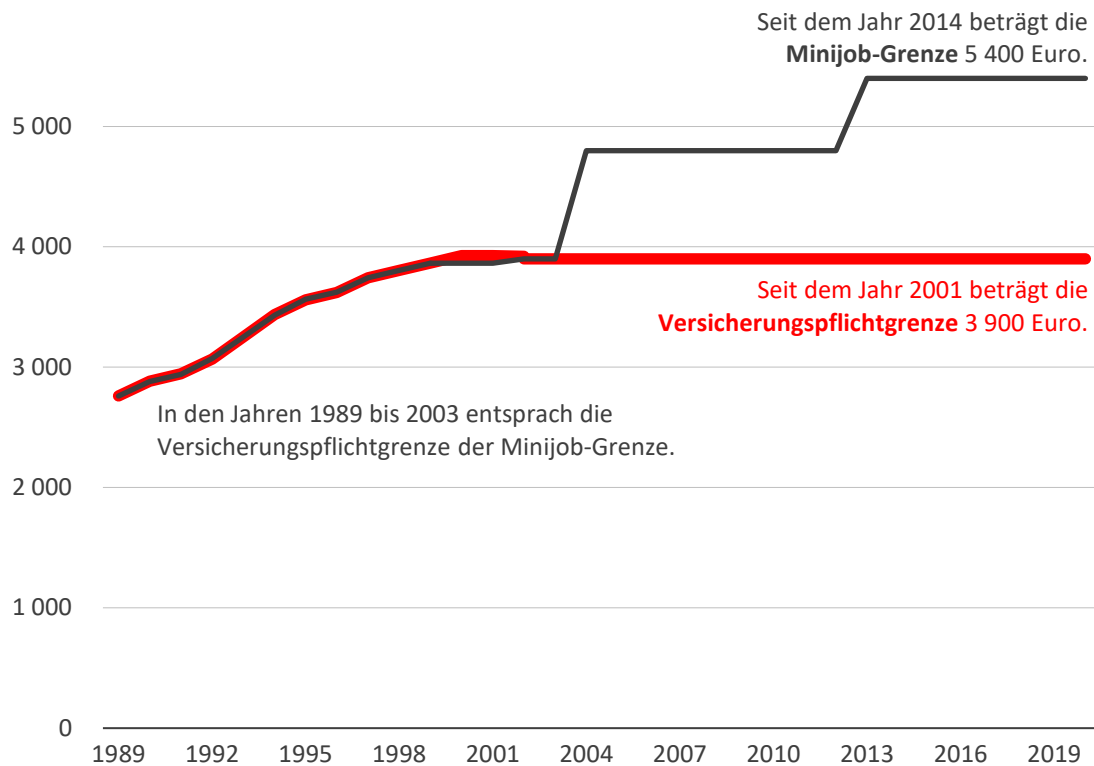
Schere zwischen Versicherungspflichtgrenze und Minijob-Grenze

Zum 1. Januar 1983 führte der Gesetzgeber die KSV ein. Die Versicherungspflichtgrenze koppelte er an die für die Sozialversicherungen geltende Bezugsgröße, die er jedes Jahr erhöhte. In den Jahren 1989 bis 2001 entsprachen sich die Versicherungspflichtgrenze und die Minijob-Grenze. Im Jahr 2001 löste der Gesetzgeber diese Verknüpfung auf. Er legte die Versicherungspflichtgrenze auf 3 900 Euro jährlich fest und erhöhte sie seitdem nicht mehr. Hingegen hob der Gesetzgeber die Minijob-Grenze seitdem von ursprünglich ebenfalls 3 900 Euro zweimal auf derzeit 5 400 Euro an (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1

Zunehmende Schere zwischen Versicherungspflichtgrenze und Minijob-Grenze

Entwicklung in den Jahren 1989 bis 2020 in Euro



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: KSVG sowie weitere Gesetze und Verordnungen.

Weiterhin war die Versicherungspflichtgrenze seit Einführung des Arbeitslosengeld II stets niedriger als der Satz für den Regelbedarf zur Sicherung des Lebensunterhalts erwerbsfähiger Hilfsbedürftiger durch pauschalisierte bedarfsdeckende Leistungen. Mittlerweile unterschreitet sie diesen Satz deutlich. Der Satz für den Regelbedarf beträgt im Jahr 2020 ohne Heizung, Warmwasser und Wohnkosten 5 184 Euro jährlich.

Mindestbeitrag zur Kranken- und Pflegeversicherung

Die gesetzliche Kranken- und Pflegeversicherung legt zur Beitragsberechnung für KSV-Versicherte ein Mindesteinkommen zugrunde. Für das Jahr 2020 ergibt sich daraus ein monatlicher Mindestbeitrag von 93,70 Euro. Die KSV-Versicherten tragen davon die Hälfte, sodass ihr monatlicher Mindestbeitrag 46,85 Euro beträgt.

Bereits im Jahr 2001 hatte die damalige Arbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände der Krankenkassen darauf hingewiesen, das Mindesteinkommen für KSV-Versicherte sei zu niedrig.

Für sie falle so ein geringerer Mindestbeitrag an „...als für versicherungspflichtige Jugendliche, Teilnehmer an berufsfördernden Maßnahmen zur Rehabilitation ohne Übergangsgeldbezug oder Behinderte“. Die Arbeitsgemeinschaft sprach sich daher dafür aus, das Mindesteinkommen als Berechnungsgrundlage der Beiträge von KSV-Versicherten zu erhöhen.

Bei Studierenden wird die Ungleichbehandlung gegenüber KSV-Versicherten besonders deutlich. Studierende, die nicht familienversichert sind, zahlen im Jahr 2020 einen monatlichen Mindestbeitrag von 98,73 Euro. Da sie diesen Beitrag aber vollständig selbst zu tragen haben, ist ihre finanzielle Belastung letztlich mehr als doppelt so hoch wie die der KSV-Versicherten.

8.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat die Versicherungsbedingungen in der KSV als sozial unausgewogen kritisiert. Er ist der Auffassung, dass KSV-Versicherte im Vergleich mit anderen Versichertengruppen in der Sozialversicherung ungerechtfertigt begünstigt sind.

Der Bundesrechnungshof hat in der zunehmenden Kluft zwischen der Versicherungspflichtgrenze und der Minijob-Grenze eine Störung des sozialen Gefüges in der Sozialversicherung gesehen. Rechtfertigende Gründe für diese Entwicklung sind für ihn nicht erkennbar. KSV-Versicherte werden im Vergleich mit anderen Versicherten, insbesondere Beziehern von Arbeitslosengeld II und Minijobbern, ohne sachlichen Grund besser behandelt. Der Bundesrechnungshof hat es daher als erforderlich angesehen, die Versicherungspflichtgrenze zumindest auf 5 400 Euro jährlich anzuheben.

Zudem sollte ein höheres Mindesteinkommen für die Kranken- und Pflegeversicherung der KSV-Versicherten gelten. Andere Versichertengruppen, wie z. B. Studierende, zahlten für die gleichen Leistungen höhere Beiträge als KSV-Versicherte, da ihr gesetzlich festgelegtes Mindesteinkommen deutlich höher ist. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes besteht auch hierfür keine sachliche Begründung.

8.3 Stellungnahme

Das BMAS hat erwidert, dass das KSVG dem verfassungsrechtlichen Auftrag diene, Kunst und Kultur angemessen zu schützen und zu fördern. Ein wesentlicher Grundsatz der KSV sei daher, dass sie nicht nur Künstlerinnen und Künstlern sowie Publizisten und Publizistinnen offenstehen solle, die ihre Tätigkeit nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten beziehungsweise nach Publikumsgeschmack und Modeströmungen ausrichteten. Mindestvoraussetzung für eine Versicherungspflicht nach dem KSVG sei daher eine „erwerbsmäßig“ ausgeübte künstlerische oder publizistische Tätigkeit. Sie müsse tatsächlich in einem nachhaltigen, berufsmäßigen Umfang stattfinden.

Gesetzliche Voraussetzung für die erforderliche Nachhaltigkeit sei deshalb u. a., dass KSV-Versicherte ein voraussichtliches Arbeitseinkommen von mehr als 3 900 Euro im Folgejahr erreichen. Ausdrücklich keine Voraussetzung für eine Versicherungspflicht nach dem KSVG sei dagegen, dass das Arbeitseinkommen allein ausreichen müsse, um den Lebensunterhalt zu decken. So gewähre auch ein Arbeitseinkommen in der Höhe der Versicherungspflichtgrenze zusammen mit einer nach dem KSVG unschädlichen Minijob ein Gesamteinkommen über dem steuerlichen Existenzminimum.

Das BMAS halte wegen der grundlegend verschiedenen sozialpolitischen Zielrichtungen bei der Entgeltgrenzen eine dauerhafte Bindung sachlich nicht für gerechtfertigt. Es will daher weder die Versicherungspflichtgrenze erneut an die Minijob-Grenze koppeln noch die Mindestbeiträge erhöhen. Gerade besonders schutzbedürftige Versicherte würden ansonsten vom Versicherungsschutz ausgeschlossen und ggf. aus ihrer künstlerischen oder publizistischen Tätigkeit gedrängt.

Das BMAS hat die Auffassung vertreten, der Vergleich zwischen Studierenden und KSV-Versicherten sei nicht zutreffend. Zudem hat es darauf verwiesen, dass im Midijob-Übergangsbereich von 450,01 bis 1 300 Euro bei einem Einkommen knapp über 450 Euro der eigene Beitrag zur Kranken- und Pflegeversicherung eines Midijobbers lediglich bei 22 Euro monatlich statt wie bei KSV-Versicherten bei 47 Euro monatlich liege.

8.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof stellt den besonderen Schutz selbstständiger Künstlerinnen und Künstler sowie Publizistinnen und Publizisten nicht in Frage. Ihre Versicherungsbedingungen weichen jedoch sowohl von denen abhängig Beschäftigter als auch anderer Versicherte, wie Studierender und Selbstständiger, deutlich ab. Insbesondere im Vergleich mit der zweiten Gruppe werden sie finanziell erheblich entlastet, da sie die Hälfte ihres Beitrages von Unternehmen und durch den Bundeszuschuss erhalten. Diese Privilegierung, der das BMAS nicht widerspricht, gebietet es, ihren Sonderstatus mit anderen, ggf. ebenfalls schutzbedürftigen Gruppen zu vergleichen. Das ist insbesondere dann angezeigt, wenn schutzbedürftige Gruppen einen höheren eigenen Beitrag zur Kranken- und Pflegeversicherung als KSV-Versicherte zahlen.

Der Vergleich mit einem Midijob greift nach Auffassung des Bundesrechnungshofes nicht. Das BMAS vergleicht ein „echtes“ Beschäftigungsverhältnis mit einer Selbstständigkeit. Die geringere Belastung dieser niedrigen Einkommen mit Sozialabgaben soll Anreize schaffen, eine abhängige Beschäftigung aufzunehmen, die Tätigkeit zu erweitern und im Arbeitsmarkt zu verbleiben. Für die Berechnung des Beitrages für KSV-Versicherte – wie auch für andere Versicherte – sind Mindesteinkommen gesetzlich festgelegt. Dieses Mindesteinkommen ist für KSV-Versicherte deutlich niedriger als für andere Selbstständige, sodass als Folge auch ihr voller Beitrag im Vergleich mit anderen Selbstständigen erheblich geringer ist.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist es ein grundlegendes Prinzip in der Sozialversicherung, dass die Haupttätigkeit der Versicherten die Mitgliedschaft begründet. Folglich muss das Arbeitseinkommen der KSV-Versicherten zumindest mittelfristig die Hauptquelle darstellen, mit der sie den Lebensunterhalt bestreiten. Ein Arbeitseinkommen in Höhe der Versicherungspflichtgrenze entspricht monatlich 325 Euro. Wenn KSV-Versicherte also über längere Zeit darauf angewiesen sind, sich zur Existenzsicherung weitere Einkommensquellen zu erschließen, z. B. aus einem Minijob, dann stellt ihre künstlerische oder publizistische Tätigkeit nicht mehr ihre Haupttätigkeit dar. Eine Mitgliedschaft in der Sozialversicherung über die KSV verbietet sich dann. Andernfalls werden diese KSV-Versicherten bessergestellt als solche Personen, die nicht zusätzlich künstlerisch oder publizistisch tätig sind. Der Bundesrechnungshof hält daher auch das Argument für nicht gerechtfertigt, dass durch eine Erhöhung der Versicherungspflichtgrenze KSV-Versicherte aus ihrer künstlerischen oder publizistischen Tätigkeit gedrängt werden. Dieser grundgesetzlich geschützten Tätigkeit können sie weiter nachgehen. Da diese Tätigkeit jedoch nicht mehr die Haupttätigkeit darstellt, entfällt lediglich die daran geknüpfte, über die KSV privilegierte Mitgliedschaft in der Sozialversicherung.

Das BMAS sollte daher die Versicherungsbedingungen für KSV-Versicherte überprüfen. Insbesondere die zunehmende Kluft zwischen der Versicherungspflichtgrenze und der Minijob-Grenze sowie unterschiedliche Mindesteinkommen vergleichbarer Versichertengruppen geben hierzu Anlass. Vor allem die Versicherungsbedingungen für Bezieher vergleichbar niedriger Einkommen und für andere versicherungspflichtige Selbstständige sind dabei als Prüfungsmaßstab zu berücksichtigen. Der Bundesrechnungshof hält es aufgrund seiner Analyse für gerechtfertigt, die Versicherungspflichtgrenze wieder an die Minijob-Grenze zu koppeln. Das Mindesteinkommen als Bemessungsgrundlage für die Beiträge in der Kranken- und Pflegeversicherung ist zu erhöhen.