ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Stiftung Marktwirtschaft (Ed.)

Research Report

Scheinselbständigen- und 630-Mark-Gesetz: Korrekturen erforderlich

Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, No. 64

Provided in Cooperation with:
Stiftung Marktwirtschaft / The Market Economy Foundation, Berlin

Suggested Citation: Stiftung Marktwirtschaft (Ed.) (1999) : Scheinselbständigen- und 630-Mark-Gesetz: Korrekturen erforderlich, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, No. 64, Frankfurter Institut - Stiftung Marktwirtschaft und Politik, Bad Homburg

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/99757

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Frankfurter Institut
Stiftung Marktwirtschaft und Politik

Nr. 64/Juni 1999

Argumente zu Marktwirtschaft und Politik

Scheinselbständigen- und 630-Mark-Gesetz: Korrekturen erforderlich

Zum 1. Januar und 1. April 1999 sind die Gesetze zur Neuregelung der sogenannten Scheinselbständigkeit und der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse (630-Mark-Jobs) in Kraft getreten. Erklärte Absicht des Gesetzgebers ist es, die sich seit langem herausbildenden neuen Beschäftigungsformen in das überkommene Arbeits- und Sozialrecht einzubinden. Mit der Ausdehnung der Sozialversicherungspflicht auf diese Beschäftigungsverhältnisse will er zudem versuchen, die Einnahmenerosion der sozialen Sicherungssysteme aufzuhalten.

Nachdem nahezu alle Betroffenen – Arbeitgeber wie Arbeitnehmer – die neuen Regelungen heftig kritisieren, denkt die Regierung inzwischen über Korrekturen der Gesetze nach. Um zu sinnvollen Korrekturen zu kommen, ist es jedoch geboten, die Gesetze – jenseits aller die öffentliche Diskussion des Themas durchziehenden Emotionalisierung – daraufhin zu überprüfen, ob sie dem tiefgreifenden Wandel gerecht werden, der die Welt der Arbeit erfaßt hat und sie umpflügt. Dieser Wandel findet seine greifbare Gestalt im veränderten Erwerbsverhalten der Menschen sowie in den neuen Anforderungen der Unternehmen an ihre Mitarbeiter.

Arbeitsmarkt im Wandel

Seit einiger Zeit besteht eine eindeutige Tendenz hin zu mehr sozialversicherungsfreien Erwerbsformen. Zwischen 1992 und 1997 ist nach Angaben des Bundesarbeitsministeriums die Zahl der geringfügig Beschäftigten um 24 Prozent auf rund 5,6 Millionen Personen angestiegen. Parallel dazu haben zwischen 1990 und 1995 nach Angaben des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) 1,9 Millionen Menschen erstmals den Sprung in die Selbständigkeit gewagt. Schon in diesen Zahlen spiegelt sich ein grundlegender Wandel auf dem deutschen Arbeitsmarkt wider: Gemessen an der Gesamtzahl der Beschäftigten verliert die abhängige Vollzeitbeschäftigung zunehmend an Bedeutung. Ihr Anteil (einschließlich Beamten, Soldaten und Auszubildenden) an der Gesamtbeschäftigung sank in Westdeutschland zwischen 1985 und 1995 von 73,8 auf 66,7 Prozent. Spiegelbildlich gewannen andere Beschäftigungsformen wie Teilzeitarbeit und Selbständigkeit an Bedeutung.

Die klassische Arbeitnehmergesellschaft und mit ihr die bisherige Ordnung des Arbeitsmarktes gingen vom vollbeschäftigten, sozialversicherungspflichtigen Familienvater als Regelfall aus. Darauf wurden Arbeitsrecht wie soziale Sicherung aufgebaut. Doch die Wirklichkeit hat diesen traditionellen Rahmen unserer Arbeits- und Sozialordnung längst gesprengt. Gewerkschafter und viele Sozialpolitiker sehen darin die Gefahr des Abdrängens der Arbeitnehmer in arbeits- und sozialrechtlich ungesicherte Arbeitsverhältnisse und den drohenden Ausstieg von Arbeitnehmern aus der Solidargemeinschaft der gesetzlich Versicherten.

> Die Wirklichkeit hat den traditionellen Rahmen der Arbeitsordnung längst gesprengt

Vor diesem Hintergrund sind die Neuregelungsversuche des Gesetzgebers zu sehen – entsprungen aus seinem Unbehagen über die mit den neuen Beschäftigungsformen entstandene „Unübersichtlichkeit“ und über die Auszehrung der Sozialversicherung. So begründet der Bundesarbeitsminister die Neuregelung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse in der Tat mit der notwendigen Herstellung von „mehr Ordnung auf dem Arbeitsmarkt“ und mit der „Stärkung des Beitragsfundaments der Sozialversicherung“. Dabei verkennt er, daß der Trend zu geringfügiger Beschäftigung und zur Selbständigkeit nichts anderes ist als eine zigtausendfache Antwort auf die gewandelten Anforderungen und Wünsche der Betroffenen. Es ist also geboten, sich deren Motive näher anzusehen.

Die Einstellung der *Arbeitgeber* gegenüber den neuen Beschäftigungsformen ist vor dem Hintergrund der seit den 80er Jahren eingeleiteten weltweiten Umstrukturierungsprozesse zu sehen. Fusionen, Übernahmen oder Outsourcing dienen der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit im globalen Wettbewerb. Maßgeblich für diese Entwicklung sind Kosten- und Regulierungsfragen, aber auch grundsätzlich gewandelte Anforderungen der Kunden an Qualität und Flexibilität. Dennoch weiß der Arbeitgeber bei allen Veränderungen die Stabilität des Normalarbeitsverhältnisses auch heute als relevanten Produktionsfaktor zu schätzen – nicht zuletzt, weil sich in solch langfristigen Bindungen das Humankapital der Beschäftigten stärker an den betrieblichen Erforder-

nissen ausbildet. Demgemäß werden die neuen Beschäftigungsformen wegen ihrer zeitlichen und aufgabenspezifischen Flexibilität vor allem als Ergänzung zu den Kernbelegschaften angesehen.

Auf seiten der *Arbeitnehmer* darf das Anstreben neuer Arbeitsformen ebenfalls nicht auf die Befreiung von den Sozialabgaben verkürzt gesehen werden. Vielmehr äußert sich hierin auch der vielfache Wunsch nach mehr Arbeitszeitflexibilität und Arbeitssouveränität. So wollen etwa Rentner nicht mit dem Ausscheiden aus der Regelbeschäftigung gleich zum „alten Eisen" gehören, Frauen suchen nach Möglichkeiten der Verzahnung von Beruf und Kindererziehung, und Neuzugänge am Arbeitsmarkt wollen nach einer Zwischenphase der abhängigen Beschäftigung ihr „eigener Chef" sein.

Die Veränderungen der Arbeitswelt ergeben sich mithin aus komplexen Motivationsbündeln auf beiden Seiten des Arbeitsmarktes. Der Gesetzgeber hingegen reduziert sie, wirklichkeitsfremd, auf den Wunsch der Arbeitgeber nach Verdrängung „regulärer Arbeit" und auf das Bestreben der Arbeitnehmer, der Solidargemeinschaft den Rücken zu kehren. Um beides zu unterbinden, soll gesetzgeberische Gewalt die neue Arbeitswelt in die alte Ordnung zurückdrängen. Ein solches Vorhaben muß scheitern. Wer die sich aus der Globalisierung und aus den neuen Produktions- und Arbeitsformen ergebenden Veränderungen mit Gesetzesmacht zurückdrängen will, wird weder für mehr Beschäftigung noch für eine Stärkung der Systeme der sozialen Sicherung sorgen. Er würde das Gegenteil herbeiführen.

Gesetz zur Bekämpfung der Scheinselbständigkeit

Mit dem Gesetz zur Bekämpfung der Scheinselbständigkeit versucht der Gesetzgeber zwischen „echten" und „arbeitnehmerähnlichen" Selbständigen zu unterscheiden. Nach den am 1. Januar in Kraft getretenen Bestimmungen gilt ein Erwerbstätiger bereits dann als abhängig beschäftigt, wenn zwei der vier folgenden Kriterien erfüllt sind:

- Die betroffene Person beschäftigt – außer Familienangehörigen – keine versicherungspflichtigen Arbeitnehmer.
- Der Betroffene ist im wesentlichen mit oder ohne Vertrag nur für einen Auftraggeber tätig.
- Es wird eine arbeitnehmertypische Beschäftigung ausgeübt, d.h. der Betroffene unterliegt Weisungen des Auftraggebers, ist in dessen Arbeitsorganisation eingebunden und übt im Grunde genommen dieselben Tätigkeiten aus wie eine festangestellte Person.
- Der Betroffene tritt nicht unternehmerisch am Markt auf.

Die nach diesen Kriterien als „scheinselbständig" definierten Erwerbstätigen müssen für alle Zweige der Sozialversicherung Beiträge entrichten, die je zur Hälfte vom Auftrag- bzw. Arbeitgeber und vom Erwerbstätigen zu zahlen sind. Das Gesetz führt überdies eine folgenschwere Beweislastumkehr ein. Nicht die Behörden müssen nachweisen, daß beim selbständig Auftretenden in Wirklichkeit eine abhängige Beschäftigung vorliegt. Vielmehr sind nun der Selbständige und sein Auftraggeber gehalten, den Nachweis echter Selbständigkeit zu erbringen.

Der Grundfehler: Dynamik bleibt unberücksichtigt

Mit den von ihm aufgestellten Kriterien nimmt der Gesetzgeber eine rein schematische Abgrenzung zwischen Schein- und echter Selbständigkeit vor. Er zielt mit seiner Regelung auf diejenigen ab, die sich seiner Meinung nach von der Solidargemeinschaft lösen, jedoch weiterhin ähnlich wie Arbeitnehmer beschäftigt bleiben möchten.

Mit seinen dazu aufgestellten Regeln geht er jedoch vor allem an den Realitäten des *Gründungsprozesses* weit vorbei. Er trifft damit Existenzgründer in ihrer ohnehin schwierigen Aufbauphase und bürdet ihnen durch die Sozialabgabenpflicht zusätzliche Lasten auf. Damit erschwert er auch den Aufbau neuer Arbeitsplätze und schadet so der Volkswirtschaft in ihrer Gesamtheit. Denn zumeist werden Existenzgründungen nicht in einem Schritt vollzogen. Schon um die mit einer solchen Entscheidung verbundenen Risiken zu mindern, ist in der Frühphase oft ein enger, auch vertraglich abgesicherter Kontakt zum alten Arbeitgeber sinnvoll. Auf dieser Stufe wird unternehmerische Kompetenz erworben, die anschließend das Insolvenzrisiko deutlich herabsetzen kann.

Auch die Entwicklung der Mitarbeiterzahl, der sekundäre Beschäftigungseffekt, ist untrennbar an die Dynamik des Gründungsprozesses gekoppelt. Denn die Mehrzahl der neuen Selbständigen beginnt zunächst einmal ohne Mitarbeiter. Überhaupt nur rund neun Prozent starten nach Angaben des DIW gleich mit fünf oder mehr Mitarbeitern. Der Grund dafür ist leicht ersichtlich: Wenn man schon mit dem Schritt in die Selbständigkeit erhebliche Risiken eingeht, und dies meist ohne dickes Kapitalpolster, ist die Einstellung von Mitarbeitern nicht nur ein finanzielles Risiko, sondern in der Regel auch ein Liquiditätsproblem. Empirische Untersuchungen zeigen, daß die meisten Neugründungen erst nach gut fünf Jahren aus den ärgsten Finanznöten heraus sind. Erst dann beginnt die Expansionsphase mit einer entsprechenden Ausweitung der Beschäftigung. Die kann sich freilich sehen lassen.

So geht inzwischen schon fast die Hälfte aller Arbeitsplätze in Ostdeutschland auf Neugründungen seit der Wiedervereinigung zurück. Verlängert man diese Zahlen in die Zukunft, so stehen die Chancen nicht schlecht, daß die neuen Selbständigen langfristig für ein erhebliches Beschäftigungswachstum sorgen. Diese Vermutung wird durch die Tatsache unterstützt, daß zwischen 1996 und 1998 einzig Betriebe mit

weniger als neun Beschäftigten per saldo Beschäftigungszuwächse realisierten, während in allen anderen Betriebsgrößenklassen per saldo ein Beschäftigungsabbau stattgefunden hat.

Die jetzige Neuregelung aber beeinträchtigt ausgerechnet den Gründungsprozeß: Wer den Schritt in die Selbständigkeit wagt, arbeitet, wie dargelegt, meist mit nur einem Auftraggeber zusammen und kann es sich auch nur selten leisten, zusätzliche Mitarbeiter einzustellen. Damit erfüllen zahlreiche Selbständige bereits von vornherein zwei Kriterien, die sie von Gesetzes wegen als „Scheinselbständige" abstempeln. Die daraus folgende Belastung mit Sozialabgaben drückt die Rentabilität der Neugründung und verschärft in einer kritischen Phase das durch geringe Kapitalausstattung bedingte Liquiditätsproblem. Selbst wenn die Gründung unter diesen Erschwernissen zum Erfolg geführt wird, verzögern sich dadurch die nachfolgenden positiven Beschäftigungseffekte.

Notwendige Korrekturen

Das Gesetz zur Bekämpfung der Scheinselbständigkeit zeigt überdeutlich: Die Entwicklungen im Sozialsystem und am Arbeitsmarkt sind nicht unabhängig voneinander. Das gegenwärtige Sozialsystem behindert Fortschritte hin zu mehr Flexibilität am Arbeitsmarkt. Um die Einnahmebasis der Sozialkassen zu festigen, sieht sich der Gesetzgeber gezwungen, interventionistisch am Arbeitsmarkt einzugreifen mit der Folge, daß das Korsett noch enger geschnürt wird. Wenn man aus der Interventionsspirale herauskommen will, dann muß man einen radikalen Reformschritt wagen: Trennung der sozialen Absicherung vom Arbeitsvertrag und Einführung einer privaten Versicherungspflicht für alle. Dann wäre der Wechsel vom Arbeitnehmer zum Selbständigen und umgekehrt problemlos.

Hat der Gesetzgeber zu einem solchen Schritt keinen Mut, dann sollte er zumindest die Existenzgründer nicht pauschal belasten. In diesem Fall wäre eine Norm vorzuziehen, die eine Abgrenzung ausschließlich danach vornimmt, ob die Betreffenden ihre Leistungen auf dem Markt für Waren und Dienstleistungen oder auf dem Arbeitsmarkt anbieten. Konkret könnte dies wie folgt aussehen: Unter Berücksichtigung des dynamischen Gründungsprozesses wird eine zeitliche Experimentierklausel von etwa sieben Jahren eingeführt und erst dann eine Abgrenzung vorgenommen. Bei einer solchen Regelung ist darauf zu achten, daß die spätere Feststellung einer arbeitnehmerähnlichen Selbständigkeit nicht rückwirkend zu einer Beitragsverpflichtung führt. Denn dies würde wiederum zu nicht tragbaren finanzielle Risiken führen und vom Gründungsprozeß eher abschrecken.

Zu flankieren wäre eine solche Regelung durch das Beseitigen der wichtigsten Investitionshemmnisse für Gründer. So sollte unter anderem ein funktionsfähiger Risikokapitalmarkt aufgebaut werden, um den Schritt in die Selbständigkeit zu erleichtern und das Eintreten von Beschäftigungseffekten zu beschleunigen.

Das Gesetz zur Neuregelung der 630-Mark-Jobs

Unter die Regelung der geringfügigen Beschäftigung fallen erstens kurzfristige oder Saisonbeschäftigungen von längstens zwei Monaten oder höchstens 50 Arbeitstagen im Jahr, zweitens geringfügige Nebenbeschäftigungen mit einem Entgelt bis zu 630 DM im Monat neben einem sozialversicherungspflichtigen Haupterwerb sowie drittens geringfügige, auf Dauer angelegte Alleinbeschäftigungen als Arbeitnehmer mit einem Monatsentgelt von insgesamt regelmäßig nicht mehr als 630 DM.

In der alten Regelung bestand in allen drei Fällen keine Sozialversicherungs- und Steuerpflicht des Arbeitnehmers. Vielmehr wurde vom Arbeitgeber eine 20-prozentige Pauschalsteuer zuzüglich typisierter Kirchensteuer und Solidaritätszuschlag (7 bzw. 5,5 Prozent der Pauschalsteuer) erhoben. Die Gesamtkosten für den Arbeitgeber für ein solches Beschäftigungsverhältnis lagen also effektiv bei 771,75 DM im Monat. Wenn allerdings auf Lohnsteuerkarte gearbeitet wurde, so entfiel die Pflicht zur Abführung der Pauschalsteuer. Nach Angaben des Deutschen Industrie- und Handelstages (DIHT) war dies bei 20 Prozent aller geringfügig Beschäftigten der Fall.

Bei der 630-Mark-Schwelle handelte es sich faktisch um eine Freigrenze für die Sozialversicherungsbeiträge. Bei Überschreitung dieser Grenze werden auf das gesamte Einkommen Sozialabgaben fällig. Bei Beitragssätzen von 40 Prozent und einem Bruttoarbeitseinkommen von 631 DM vermindert sich das Nettoentgelt allein durch den 20-prozentigen Arbeitnehmerbeitrag auf 504,80 DM. Damit entsteht das Problem, daß ein Zuverdienst über diese Grenze hinaus erst ab einem Bruttolohn von 787,50 DM bzw. Bruttoarbeitskosten von 945 DM zu einem steigenden Nettoeinkommen führt. Hinzu kommen weitere Hindernisse für die Arbeitsaufnahme durch die Zuverdienstgrenze bei Arbeitslosen- und Sozialhilfe.

Die Neuregelung vom 1. April 1999 schreibt bei gleichem Anwendungsbereich die Verdienstgrenze fest. Sie soll in Zukunft nicht weiter angehoben werden. Zudem wird eine Meldepflicht bei der Sozialversicherung eingeführt. Dem Arbeitgeber ist eine Lohnsteuerkarte oder gegebenenfalls eine Freistellungsbescheinigung des Finanzamts vorzulegen.

Eine weitere wesentliche Änderung besteht darin, daß nun vom Arbeitgeber statt einer Pauschalsteuer samt Zuschlägen jeweils ein Beitrag von zehn bzw. zwölf Prozent des Arbeitsentgelts an Kranken- bzw. Rentenversicherung abzuführen ist, sofern es sich bei dem 630-Mark-Job um die einzige ausgeübte Tätigkeit handelt. Die Beiträge werden vom Arbeitgeber getragen; ein Versicherungsanspruch ergibt sich daraus jedoch

praktisch nicht. Ein solcher kann für die Rentenversicherung (und nur für sie) allein durch Übernahme eines eigenen Beitragssatzes von 7,5 Prozent durch den Beschäftigten erworben werden.

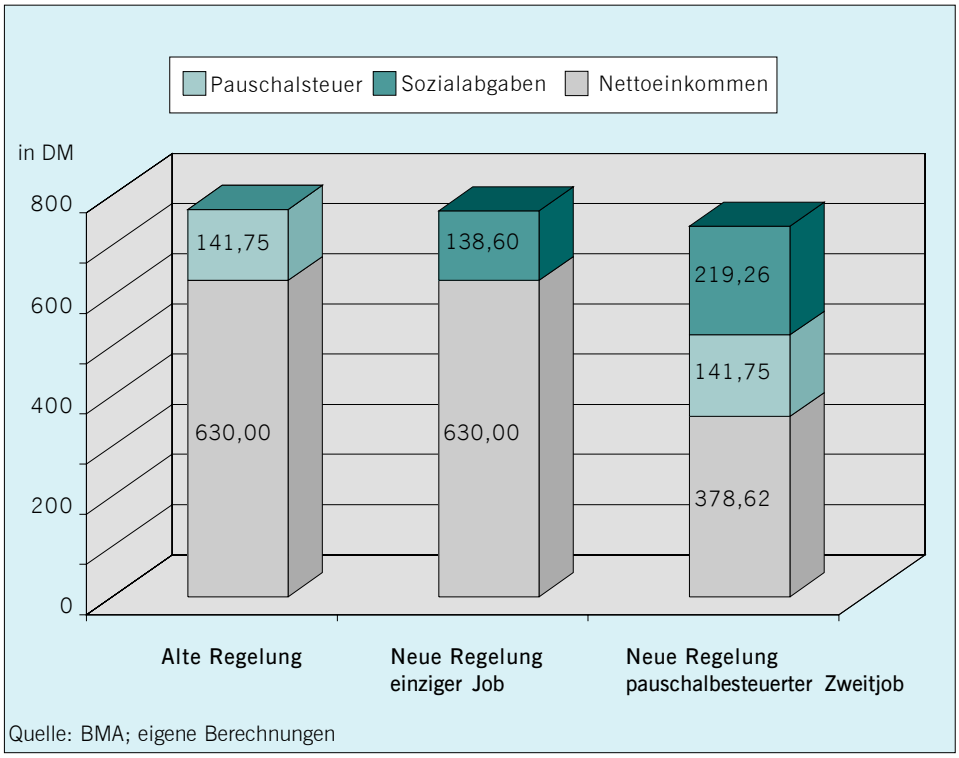
Eine Ausnahme von der Standardregelung gilt, wenn der geringfügig Beschäftigte nicht der gesetzlichen Krankenversicherung unterliegt, weil er etwa privat, als Beamter oder Pensionär über den Staat oder über seinen Ehepartner abgesichert ist. In diesem Fall muß der Arbeitgeber lediglich den Beitrag zur Rentenversicherung übernehmen.

Ist jemand mehrere geringfügige Arbeitsverhältnisse eingegangen, so gelten die Regeln für jeden einzelnen Job, bis das Gesamteinkommen die Geringfügigkeitsgrenze erreicht. Bei deren Überschreiten, sei es durch Nebenverdienst oder durch mehrere 630-Mark-Jobs, gilt abgesehen von der Arbeitslosenversicherung die übliche Steuer- und Sozialabgabenpflicht einschließlich je hälftiger Zuordnung der Beiträge zu Arbeitgeber und Arbeitnehmer.

Werden weitere Einkünfte entsprechend dem Einkommensteuergesetz erzielt, so ergibt sich daraus die übliche Steuerpflicht. Im diesem Fall besteht die Möglichkeit, weiterhin die Pauschalsteuer anzuwenden.

Nettoeinkommen im Zweitjob deutlich gesenkt

Nettolohn des Arbeitnehmers und Gesamtkosten des Arbeitgebers in DM



Quelle: BMA; eigene Berechnungen

Wozu 630-Mark-Beschäftigungsverhältnisse?

Die 630-Mark-Regelung war seit jeher eine Ausnahmeregelung im deutschen Arbeitsrecht. Diese Abkehr von der Norm, eigentlich jedes abhängige Beschäftigungsverhältnis sozialversicherungspflichtig zu gestalten, findet ihre Begründung zum einen darin, daß bei einer Belastung mit Steuern und einem eigenen Arbeitnehmeranteil die Arbeitsanreize in diesem Bereich zu sehr gesenkt würden. Zum anderen sollen derart geringfügige Beschäftigungsverhältnisse nicht zu unverhältnismäßig hohem Verwaltungsaufwand führen.

630-Mark-Jobs sind sowohl für Arbeitnehmer als auch für Unternehmen von Vorteil. Das gilt zunächst einmal für Arbeitsanreize und Arbeitskosten. Im Fall einer einzigen geringfügigen Beschäftigung erhält der Arbeitnehmer einen Nettoverdienst von 630 Mark, während die Arbeitskosten (mit der Neuregelung) bei 768,60 DM liegen. Gäbe es diesen Ausnahmebereich überhaupt nicht und sollte ein gleiches Nettoeinkommen erzielt werden, so müßte zum Ausgleich eines Arbeitnehmerbeitrags von 20 Prozent ein Bruttolohn von 787,50 Mark erzielt werden. Durch den entsprechenden Arbeitgeberanteil betrügen die Bruttolohnkosten dann 945 DM. Damit ist aber völlig klar, daß bei regulärer Steuer- und Sozialabgabenpflicht im Bereich niedriger Arbeitseinkommen nur wenige Arbeitsverhältnisse entstehen könnten. Zum einen wären viele Arbeitgeber überfordert, wenn sie die Arbeitnehmer für die Abgabenpflicht entschädigen wollten. Zum anderen wären viele Arbeitnehmer ohne eine solche Entschädigung zur Arbeitsaufnahme nicht mehr bereit. Viele Personen, die nur einer zeitlich sehr begrenzten Tätigkeit nachgehen wollen oder nur über eine geringe Qualifikation verfügen, würden dann vom Arbeitsmarkt ausgegrenzt.

Ein weiterer Vorteil für beide Seiten des Marktes ist die hohe Flexibilität der Teilzeitbeschäftigung. Die Unternehmen bekommen die Chance, auf eine ungleichmäßige oder sich ändernde Nachfrage und auf besondere Kundenwünsche flexibel zu reagieren. Es geht also auch insoweit keineswegs um das Ersetzen von Normalarbeitsverhältnissen, sondern um die gerade bei Dienstleistungen unerläßliche Ergänzung des festen Arbeitnehmerbestands durch flexible Randbelegschaften. Letztere sind geradezu unverzichtbar, wenn man den geringer qualifizierten Arbeitnehmern wieder eine Beschäftigungschance bieten will. Sie sind zudem in vielen Betrieben notwendig, um der Stammbelegschaft überhaupt Beschäftigung zu sichern. Für viele geringfügig Beschäftigte selbst ist schließlich zeit-

lich wie finanziell die Möglichkeit interessant, eine solche Tätigkeit mit anderen Aktivitäten wie Studium, Haushalt oder etwa einem Hauptberuf zu verknüpfen.

Alte Regelung ist vorteilhaft

Die Kritik an der steigenden Zahl von 630-Mark-Jobs ist vor allem entstanden, weil sie angeblich die ökonomische Basis des gegenwärtigen Sozialstaats untergraben. Nun ist der sprunghafte Anstieg dieser Art von Beschäftigungsverhältnissen in der Tat auch auf die gegenwärtige Struktur des Sozialstaats zurückzuführen. So schafft der Sozialstaat wegen der hohen Steuer- und Abgabenbelastung auf reguläre Tätigkeiten für die Arbeitnehmer offenkundig erhebliche Anreize, sogenannte geringfügige Jobs zum Zuerwerb zu nutzen. Allerdings verstößt die Realisierung von Zuverdiensten, sei es durch Nebenerwerb oder durch Kumulierung solcher Arbeitsverhältnisse, gegen die herrschenden Vorstellungen von horizontaler Gerechtigkeit, da Einkommen aus regulärer Tätigkeit ungleich höher belastet werden.

Doch das Gesetz vom 1. April droht das Kind mit dem Bade auszuschütten und die arbeitsmarktpolitischen Vorteile bei Arbeitnehmern wie Arbeitgebern zu vernichten. Auf dem Arbeitsmarkt wird die Zuverdienstmöglichkeit, sei es durch mehrere geringfügige Beschäftigungsverhältnisse oder durch eine solche Nebentätigkeit, nunmehr erheblich beschnitten. So sinkt das Nettoentgelt bei einer Nebentätigkeit und Anwendung der Pauschalbesteuerungsregel auf 378,62 DM. Das reduziert die Anreize beträchtlich, solch eine Beschäftigung aufzunehmen. Zwar wird damit die mißbräuchliche Nutzung der Regelung eingeschränkt, doch mehr noch als bisher gewinnt die Schwarzarbeit an Attraktivität. Die Folge ist eine deutliche Verknappung des Arbeitsangebots im Bereich der geringfügigen Beschäftigung. Damit werden auch die Kernbelegschaften überall dort gefährdet, wo bislang 630-Mark-Verdiener als flexible Ergänzung eingesetzt wurden.

Doch nicht nur bei der Beschaffung von Arbeit, sondern auch bei der angezielten Gesundung der sozialen Sicherung kann die Neuregulierung nicht halten, was sie verspricht. Zunächst ist es schon höchst fragwürdig, geringfügige Beschäftigung der Sozialversicherungspflicht zu unterwerfen, ohne daß daraus entsprechende Ansprüche hergeleitet werden können. Zudem dürfte es sich als Irrtum erweisen, mit den Beiträgen aus den 630-Mark-Jobs die finanzielle Situation der gesetzlichen Renten- und Krankenversicherung längerfristig zu verbessern. Denn wenn parallel zum Rückgang der 630-Mark-Beschäftigten auch Vollzeitarbeitsplätze abgebaut werden, gehen die daraus herrührenden Einnahmen den Sozialkassen in vollem Umfang verloren. Und dieser Verlust dürfte in der Regel weit größer sein als das, was durch die Ausdehnung der Sozialversicherungspflicht hereinkommt.

Bei einer sorgsamen Güterabwägung zwischen dem Ziel der Mißbrauchsbekämpfung einerseits und den Folgen für den Arbeitsmarkt und die soziale Sicherung andererseits spricht alles dafür, den Entwicklungschancen des Arbeitsmarkts Vorrang einzuräumen und zur alten Regelung zurückzukehren.

Niedriglohnsektor unentbehrlich

Mittel- bis langfristig besteht allerdings durchaus die Möglichkeit, die angestrebten Ziele miteinander in Einklang zu bringen, wenn eine arbeitsmarktgerechte Gesamtlösung für den Bereich niedrig entlohnter Tätigkeit gefunden wird.

Alle beschäftigungspolitisch erfolgreichen Länder haben einen solchen Niedriglohnsektor. Dieser ist bei der in den Industrieländern rückläufigen Nachfrage nach wenig qualifizierten Arbeitnehmern auch unbedingt erforderlich. Nur auf diesem Weg kann es zum einen gelingen, den unvermeidbaren Abbau von einfachen Tätigkeiten im industriellen Sektor zu verlangsamen und zum anderen die gerade in Deutschland vorhandenen Defizite im Bereich einfacher, personenbezogener Dienstleistungen zu verringern. Die 630-Mark-Jobs sind ein solcher Bereich. Die massive Kündigungswelle von Arbeitnehmern in diesem Bereich nach der Neuregelung zeigt, wie wichtig ein möglichst geringer Steuer- und Abgabenkeil für die Arbeitsanreize ist. Die Zurückdrängung und Reglementierung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse, wie sie derzeit vorgenommen wird, muß um so mehr befremden, weil jetzt aus dem Regierungslager gleichzeitig Ideen kommen, gerade die Bedingungen für die niedrig entlohnte Arbeit durch gezielte Förderung zu verbessern. Die dazu gegenwärtig diskutierten Modelle laufen alle darauf hinaus, die ursprünglich heftig kritisierte Befreiung von Sozialabgaben bei der 630-Mark-Beschäftigung mit erheblichen Folgen für die Sozialkassen noch weiter auszubauen.

Doch diese Kassen in erheblichem Maße aus Steuergeldern zu subventionieren ist der falsche Weg. Um Erwerbsarbeit auch bei niedrigen Verdienstmöglichkeiten attraktiv zu machen, ist bei einer besseren Verzahnung von Erwerbs- und Sozialeinkommen anzusetzen. Auch wenn aus fiskalischen Gründen die Einführung einer negativen Einkommenssteuer derzeit kaum denkbar erscheint, so gibt es doch Möglichkeiten, Schritte in diese Richtung zu tun. Ein Beispiel dafür ist die Gewährung einer Steuergutschrift (Earned Income Tax Credit) in den USA. Damit stockt der Staat das Einkommen auf und macht so auch die Aufnahme einer gering entlohnten Arbeit attraktiv. Die Sozialabgabenpflicht wird in diesem Modell unverändert beibehalten.

Selbsttäuschung

Die Erosion der herkömmlichen Arbeitnehmergesellschaft ist nicht das Ergebnis der Boshaftigkeit kalter kapitalistischer Mächte. Arbeitnehmer wie Arbeitgeber haben viele gute Gründe, andere Beschäftigungsformen als die bisher üblichen zu suchen oder anzubieten. Statt des untauglichen

Scheinselbständigen- und 630-Mark-Gesetz: Korrekturen erforderlich

Versuchs, in dieser Situation die überlebte Arbeitswelt mit staatlicher Gewalt wiederherzustellen, hat der Gesetzgeber die Aufgabe, die von gewandelten Interessen, Bedürfnissen und Sachzwängen geschaffene neue Wirklichkeit zu gestalten.

Die von beiden Marktseiten in der Regel sehr bewußt getroffenen Entscheidungen über die Beschäftigungsform sind nichts anderes als Ausdruck des Strukturwandels hin zu flexibleren Produktmärkten und eines Wertewandels, in dem die Vereinbarkeit von Berufstätigkeit und persönlicher Gestaltungsfreiheit eine wichtige Rolle spielt. Diese Motivationslage muß der Gesetzgeber in seine Regeln einbeziehen, wenn sie Bestand haben und befolgt werden sollen. Starrheit in einer Welt, die beweglich geworden ist, führt kaum zum Ziel und sicher nicht zu den vom Gesetzgeber gewünschten Ergebnissen. Vor allem aber macht die Diskussion um die Scheinselbständigkeit und die 630-DM-Beschäftigung eines deutlich: Die desolate Lage auf dem Arbeitsmarkt läßt sich nur verbessern, wenn sowohl der Arbeitsmarkt selbst als auch die Systeme der sozialen Sicherung einer grundlegenden, sich an marktwirtschaftlichen Prinzipien orientierenden Reform unterzogen werden. Dazu müssen zum einen die umlagefinanzierten Systeme der sozialen Sicherung auf eine stärker marktlich fundierte Basis privater Versicherungslösungen gestellt werden. Zum anderen müssen Staat und Tarifpartner sich endlich daran machen, in größerem Umfang als bisher einen Niedrigeinkommenssektor zu etablieren. Demgegenüber ist der Versuch, mit gesetzlichen Eingriffen die Ordnung der alten Arbeitswelt aufrechtzuerhalten, reine Selbsttäuschung. Die Betroffenen werden reagieren – durch Abwanderung in die Schwarzarbeit oder durch weiteren Abbau von Normalarbeitsplätzen.

Schlußfolgerungen

Der im vollen Gang befindliche Wandel der Erwerbsgesellschaft – weg von der abhängigen Vollzeitbeschäftigung des sogenannten Normalarbeitsverhältnisses und hin zu neuen, flexiblen Arbeitsformen – hat Grauzonen im deutschen Arbeits- und Sozialrecht entstehen lassen. Mit den Neuregelungen der sogenannten arbeitnehmerähnlichen Selbständigkeit und der 630-Mark-Jobs versucht die Bundesregierung, die neuen Beschäftigungsformen in das bestehende Arbeits- und Sozialrecht einzupassen. Doch die Reformen sind ordnungspolitisch bedenklich und wirken sich auf die Beschäftigung insgesamt höchst schädlich aus. Auch führen sie nicht zur gewünschten nachhaltigen Sicherung der Einnahmebasis unserer sozialen Sicherungssysteme.

Die jetzigen Regeln verraten vielmehr erneut unsere ganze Hilflosigkeit im Umgang mit der sich wandelnden Welt und unsere Gefangenschaft in den Formen von gestern. Zur Befreiung daraus käme es erst, wenn die Sozialversicherung vom Arbeitsvertrag gelöst und eine private Versicherungspflicht für alle eingeführt würde. Der Wechsel zwischen Selbständigkeit und verschiedenen Formen der abhängigen Beschäftigung wäre dann problemlos möglich. Fehlt dem Gesetzgeber dazu der Mut, so darf er sich nicht in einer Interventionsspirale mit permanenter Ausweitung der Sozialversicherungspflicht verlieren, sondern muß beschäftigungsfreundliche Lösungen finden.

Das Gesetz zur Bekämpfung der Scheinselbständigkeit ignoriert mit seinen schematischen Abgrenzungskriterien die Dynamik des Gründungsprozesses und erweist sich als Hemmschwelle für Existenzgründungen. Schon auf mittlere Sicht wird dadurch auch der Aufbau von Folgearbeitsplätzen vereitelt. Für die Abgrenzung zwischen Selbständigen und Arbeitnehmern sollte allein entscheidend sein, ob die Betreffenden ihre Leistung auf dem Markt für Waren und Dienste oder aber auf dem Arbeitsmarkt anbieten. Konkret könnte dies in Form einer Experimentierklausel von etwa sieben Jahren geschehen. Erst danach werden die Kriterien angewendet, ohne allerdings die Beitragspflicht rückwirkend wirksam werden zu lassen.

Das 630-Mark-Gesetz zielt darauf ab, unter den derzeit geltenden arbeits- und sozialrechtlichen Bedingungen „Mißbrauch“ durch sozialabgabenfreie Nebentätigkeiten oder Kumulierung dieser Tätigkeiten zu verhindern. Doch der Versuch, die geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse einzudämmen, ist kontraproduktiv. Erstens werden wegen des komplementären Charakters von Kern- und Randbelegschaft auch reguläre Arbeitsplätze gefährdet. Zweitens läßt sich die finanzielle Situation des Sozialstaates damit nicht dauerhaft verbessern. Kurzfristig sollte daher zur alten Regelung zurückgekehrt werden. Mittel- bis langfristig ist eine arbeitsmarktfreundliche Gesamtlösung anzustreben, die den Zielkonflikt zwischen Mißbrauchsbekämpfung einerseits und Arbeitsmarkt andererseits auflöst. Anzusezten ist insoweit bei einer stärkeren (steuerlichen) Verzahnung von Arbeits- und Sozialeinkommen.

Die Reihe „Argumente zu Marktwirtschaft und Politik“ greift aktuelle wirtschafts- und gesellschaftspolitische Themen auf. Sie erscheint in loser Folge.

Impressum

Herausgeber: Frankfurter Institut – Stiftung Marktwirtschaft und Politik, Kisseleffstraße 10, 61348 Bad Homburg

Tel. 06172 - 664 70
Fax 06172 - 222 92

e-mail Institut@Frankfurter-Institut.de
Internet http://www.Frankfurter-Institut.de

Vorstand
Gert Dahlmanns

Vorsitzender des Stiftungsrates
Klaus Schweickart

Wissenschaftlicher Beirat
Kronberger Kreis