

**Stellungnahme
der Deutschen Rentenversicherung Bund**

**anlässlich der Öffentlichen Anhörung vor dem
Ausschuss für Arbeit und Soziales
des Deutschen Bundestages**

am 8. Oktober 2018

zum

Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann (Zwickau), Dr. Petra Sitte, Susanne
Ferschl, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE
Soziale Lage und Absicherung von Solo-Selbstständigen

I. Vorbemerkung

Der Antrag zielt darauf ab, die Einkommenssituation „von prekären Selbständigen“ zu verbessern und „die sozialstaatlichen Sicherungssysteme in einer angemessenen Art und Weise für die Selbständigen“ zu öffnen. Im Hinblick auf die soziale Sicherung des Personenkreises beschäftigt sich der Antrag u.a. mit Fragen der Scheinselbstständigkeit, des Statusfeststellungsverfahrens und der Möglichkeit, Plattformen, die gewerblich Selbständige vermitteln, an der Finanzierung der sozialen Sicherheit zu beteiligen. Darüber hinaus wird – als erster Schritt auf dem Weg zu einer Erwerbstätigenversicherung – die Einbeziehung der bislang nicht obligatorisch gesicherten Selbständigen in die gesetzliche Rentenversicherung, die Fortführung einer modifizierten Rente nach Mindestentgeltpunkten und die Einführung einer solidarischen Mindestrente gefordert. Im Hinblick auf die weiteren Sozialversicherungszweige beschäftigt sich der Antrag u.a. mit der Mindestbeitragsbemessung für freiwillig Versicherte in der gesetzlichen Krankenversicherung, dem Zugang zur Arbeitslosenversicherung für alle Selbständigen sowie dem Zugang zur Künstlersozialversicherung. In verfahrensrechtlicher Hinsicht soll gemäß dem Antrag geprüft werden, ob Selbstorganisationen Selbständiger ein Verbandsklagerecht gewährt werden könne.

Die Deutsche Rentenversicherung hat in den vergangenen Jahren wiederholt eine Verbesserung der sozialen Sicherung Selbständiger im Bereich der Alterssicherung gefordert. Selbstständigkeit stellt statistisch gesehen ein erhöhtes Risiko für ein niedriges Alterseinkommen und Bedürftigkeit im Alter dar (Alterssicherungsbericht 2016, S. 7 f). Die Deutsche Rentenversicherung Bund befürwortet daher eine obligatorische Alterssicherung für jene Selbständigen, die bislang nicht in ein System der obligatorischen Alterssicherung einbezogen sind.

II. Zu den Forderungen des Antrags

Die folgende Stellungnahme beschäftigt sich ausschließlich mit jenen Forderungen des Antrags, die die allgemeine Rentenversicherung unmittelbar betreffen.

Unter Punkt II.2 des Antrags wird gefordert,

die Abwälzung der unternehmerischen und der sozialen Risiken durch Scheinwerkverträge sowie Scheinselbstständigkeit mittels geeigneter Maßnahmen zu verhindern. Zur Vermeidung von Scheinwerkverträgen solle die Beweislast, dass ein Werkvertrag rechtmäßig ist,

dem Auftraggeber zugewiesen werden; darüber hinaus sollen widerlegbare Vermutungsregelungen in das Vierte Buch Sozialgesetzbuch (SGB IV) aufgenommen werden.

Das bisherige Statusfeststellungsverfahren sei zu überprüfen. Gleichzeitig müsse dessen Weiterentwicklung sichergestellt werden. Vor allem für den Bereich der Kreativwirtschaft sei die Möglichkeit von flexibleren, den hybriden Erwerbsformen angepassten Regelungen zur Abgrenzung abhängiger von selbstständiger Tätigkeit zu prüfen, die ausreichend Rechtssicherheit bieten.

Schließlich wird gefordert, Plattformen, die gewerblich Selbstständige vermitteln, und die Auftraggeber an der Finanzierung der sozialen Sicherung der vermittelten Selbstständigen zu beteiligen.

Anmerkungen aus Sicht der Deutschen Rentenversicherung Bund:

Der Antrag bzw. die geforderten Maßnahmen sind nicht konkret genug, um sie im Einzelnen bewerten zu können. Hinzuweisen ist allerdings darauf, dass es zwischen 1999 und 2002 bereits im § 7 Abs. 4 SGB IV normierte Vermutungsregelungen hinsichtlich des Vorliegens einer abhängigen Beschäftigung gab, die allerdings seinerzeit keine wahrnehmbare praktische Relevanz entwickelten. Grund dafür war, dass vor allem das Spannungsverhältnis zwischen dieser Regelung und dem Amtsermittlungsgrundsatz im Verwaltungsverfahren (§ 20 SGB X) bzw. der Officialmaxime im Sozialgerichtsverfahren (§ 103 SGG) letztlich nicht aufgelöst werden konnte.

Die Abgrenzung einer abhängigen von einer selbstständigen Tätigkeit wird seit Jahrzehnten maßgeblich von der Rechtsprechung bestimmt; sie entwickelt sich zudem stetig weiter. Mit dem zum 1. April 2017 in Kraft getretenen § 611a BGB hat der Gesetzgeber erstmals den Arbeitsvertrag als Unterfall des Dienstvertrags in einer eigenständigen Vorschrift definiert und dabei die von der Rechtsprechung entwickelten Kriterien aufgegriffen. Es bleibt abzuwarten, ob dadurch die Abgrenzung zwischen selbstständiger Tätigkeit und abhängiger Beschäftigung auch in der Praxis vereinfacht werden kann.

Im Koalitionsvertrag hat die Regierungskoalition die Einführung einer Vorsorgepflicht für Selbstständige vereinbart. Damit würden die sozialrechtlichen Konsequenzen der Abgrenzung von abhängiger Beschäftigung und Selbstständigkeit zumindest geringer und weniger gravierend. Bevor, wie im Antrag gefordert, Sonderregelungen zur Beitragszahlung bei bestimmten

selbständigen Tätigkeiten – z. B. Tätigkeiten, die über Plattformen vermittelt werden – getroffen werden, sollte in jedem Fall zunächst die Umsetzung dieser geplanten Maßnahme abgewartet werden.

Unter Punkt II.3 des Antrags wird gefordert,

in einem ersten Schritt auf dem Weg zu einer Erwerbstätigenversicherung alle bisher nicht in einem obligatorischen Altersvorsorgesystem abgesicherten Selbstständigen in die gesetzliche Rentenversicherung einzubeziehen. Die Beiträge der Selbstständigen sollten dabei auf Basis von deren tatsächlichen Einkommen (Gewinn vor Steuern) gestaltet werden. Geprüft werden sollte, welche Möglichkeiten es gäbe, einerseits eine Überlastung kleiner Unternehmen und Solo-Selbstständiger durch Sozialversicherungsbeiträge zu verhindern und andererseits die Auftraggeber in einem Umfang an den Sozialversicherungsbeiträgen zu beteiligen, der im Wesentlichen dem Arbeitgeberanteil entspricht.

Anmerkungen aus Sicht der Deutschen Rentenversicherung Bund:

Die Einbeziehung der bislang nicht obligatorisch abgesicherten Selbständigen in die obligatorische Altersvorsorge wird seit Jahren diskutiert. Diskutiert wird dabei vor allem auch die Frage, ob Selbständigen – bei freier Wahl der Vorsorgeträger – lediglich eine Vorsorgepflicht auferlegt werden sollte oder ob sie in die gesetzliche Rentenversicherung einbezogen werden sollten. Während der vorliegende Antrag auf eine Einbeziehung der Selbständigen in die gesetzliche Rentenversicherung abzielt, hat sich die Regierungskoalition aus CDU/CSU und SPD im Koalitionsvertrag auf die Einführung einer Vorsorgepflicht verständigt, bei der Selbstständige zwischen der gesetzlichen Rentenversicherung und anderen Vorsorgeprodukten im Wege des Opt-Out-Verfahrens wählen können. Aus Sicht der Deutschen Rentenversicherung Bund ist vor allem wichtig, dass der obligatorischen Einbeziehung der bisher nicht abgesicherten Selbständigen in ein Altersvorsorgesystem eine umfassende Erfassung der Selbständigen zu Grunde gelegt wird; nur dann ist eine sozialpolitisch befriedigende obligatorische Alterssicherung realisierbar. Dabei sollte ein möglichst bürokratiearmes Verfahren entwickelt werden, das die in der Verwaltung bereits vorhandenen Daten zur Tätigkeit und zum Einkommen der Selbständigen effizient nutzt. Im Interesse sowohl der Selbständigen als auch der Rentenversicherung (sowie ggf. anderer Träger der Pflichtversicherung) sollten das Verfahren zur Erfassung der Selbständigen und die Durchführung der Versicherung dabei so einfach wie möglich gestaltet werden. Aus Sicht der Deutschen Rentenversicherung Bund ließe sich dies am leichtesten durch die Einbeziehung der Betroffenen in

die gesetzliche Rentenversicherung realisieren, da dann Abstimmungs- und Koordinierungsprozesse zwischen den verschiedenen Trägern der Alterssicherung für Selbständige vermieden würden. Aber auch bei einer Opt-Out-Regelung sollte das Ziel einer möglichst bürokratiearmen Umsetzung im Vordergrund stehen.

Eine auf den tatsächlichen Gewinneinkommen der Selbständigen basierende Beitragszahlung – wie im Antrag gefordert – könnte dazu beitragen, eine Überlastung kleiner Unternehmen und Solo-Selbständiger durch Sozialversicherungsbeiträge zu verhindern. Sie wäre zudem gründerfreundlich, da bei einem geringeren Gewinn in der Gründungsphase dann auch geringere Beiträge anfallen würden. Deshalb spricht gerade aus Sicht der Selbständigen vieles für eine einkommensgerechte Beitragsgestaltung (wie dies auch im geltenden Recht bereits möglich ist).

Grundsätzlich muss bei den von Selbständigen angebotenen Waren und Dienstleistungen – ebenso wie bei Waren und Diensten, die von Unternehmen angeboten werden – davon ausgegangen werden, dass die bei der Erstellung anfallenden Sozialabgaben in die Preisgestaltung eingehen. Ob und ggf. in welcher Weise sich eine direkte Beteiligung der Auftraggeber von selbständig Tätigen an der Tragung der Sozialversicherungsbeiträge der beauftragten Selbständigen realisieren lässt, ist davon abhängig, ob sich der Kreis der Auftraggeber für bestimmte selbständige Tätigkeiten hinreichend genau abgrenzen lässt.

Unter Punkt II.4 des Antrags wird gefordert,

zur Vermeidung von Altersarmut – von Selbständigen ebenso wie von sozialversicherungspflichtig Beschäftigten – die Rente nach Mindestentgeltpunkten fortzuführen und anzupassen. Die bislang auf Zeiten vor 1992 begrenzte Regelung soll grundsätzlich unbefristet fortgeschrieben werden, sofern mindestens 25 (bislang: 35) Jahre an rentenrechtlichen Zeiten vorliegen und wenn sich in den Kalendermonaten mit vollwertigen Pflichtbeiträgen ein persönliches durchschnittliches Monatsentgelt von weniger als 80 (bislang: 75) Prozent des durchschnittlichen sozialversicherungspflichtigen Durchschnittsentgelts ergibt; in diesen Fällen sollen die entsprechenden Entgeltpunkte auf bis zu 0,8 (bislang: 0,75) pro Jahr erhöht werden.

Anmerkungen aus Sicht der Deutschen Rentenversicherung Bund:

Die geforderte Modifizierung der Regelungen zur Rente nach Mindestentgeltpunkten geht über die (unbefristete) Verlängerung der bislang für Zeiten vor 1992 geltenden Regelungen hinaus. Sie würde sich von der bisherigen Regelung vor allem durch eine Verkürzung der erforderlichen Vorversicherungszeit von 35 auf 25 Jahre und eine stärkere Anhebung der durch Pflichtbeiträge erworbenen Entgeltpunkte (EP) unterscheiden (Anhebung auf bis zu 0,8 EP anstatt auf bis zu 0,75 EP wie nach geltendem Recht). Unklar ist, ob der Anhebungsfaktor 1,5 beibehalten werden soll. Hierfür würde allerdings die Wortwahl „bis zu“ sprechen; ausdrücklich genannt ist dieser Faktor im Antrag jedoch nicht.

Der Antrag geht nicht darauf ein, ob und ggf. wie die vorgeschlagene modifizierte Ausweitung der Regelungen zur Rente nach Mindestentgeltpunkten auf Zeiten nach 1991 mit der für Zeiten ab 1992 anwendbaren Regelung zur Aufwertung von niedrig entlohnten Erwerbszeiten während der Kinderberücksichtigungszeit (d. h. bis zum vollendeten 10. Lebensjahr eines Kindes) nach § 70 Abs. 3a SGB VI kompatibel gemacht werden soll. Sofern daran gedacht ist, diese Regelung, die an die Stelle der Regelungen zur Rente nach Mindestentgeltpunkten getreten ist, im Gegenzug zur modifizierten Verlängerung jener Regelungen nun entfallen zu lassen, sei darauf hingewiesen, dass die Regelung nach § 70 Abs. 3a SGB VI im Einzelfall für Erziehende, die vor Vollendung des 10. Lebensjahres eines Kindes eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ausüben, zu höheren Rentenanwartschaften führen kann als die vorgeschlagene Verlängerung der Regelungen zur Rente nach Mindestentgeltpunkten. Ausgeführt wird in dem Antrag zudem nicht, ob und ggf. in welcher Weise sich die Regelung beim Zusammentreffen mit dem von der Bundesregierung geplanten „Übergangsbereich“ niedriger sozialversicherungspflichtiger Entgelte auswirken soll.

Mindestentgeltpunkte bei geringem Arbeitsentgelt wurden 1973 eingeführt, um einen Ausgleich für Nachteile bei der Rentenberechnung zu schaffen, die sich u. a. aus der Diskriminierung von Frauen hinsichtlich ihrer Entlohnung in zurück liegenden Jahren ergaben (Bundstags-Drucksache VI/2916, Seite 38). Zur Vermeidung von Altersarmut, worauf der Antrag ausdrücklich abzielt, kann die Rente nach Mindestentgeltpunkten allenfalls sehr eingeschränkt beitragen; sie stellt im Hinblick auf dieses Ziel ein wenig zielgenaues und damit nicht effizientes Mittel dar. Die Berechtigten können einerseits – je nach konkretem Einzelfall – trotz Aufwertung grundsicherungsbedürftig bleiben, andererseits werden auch Personen begünstigt, die gar nicht arm sind, da die Regelung weder weitere Einkommen der Betroffenen neben der gesetzlichen Rente berücksichtigt, noch ihren Haushaltskontext. Zudem erfolgt die Aufwertung von Beitragszeiten bei der Rente nach Mindestentgeltpunkten ausschließlich in Abhängigkeit davon, dass geringe Rentenanwartschaften erworben wurden – unabhängig davon, ob dies auf eine geringe Entlohnung bei Vollzeitbeschäftigung oder aber

auf eine gut entlohnte Teilzeitbeschäftigung zurückzuführen ist. Entsprechende Informationen zum Umfang der Arbeitszeit, die den sozialversicherungspflichtigen Entgelten zu Grundlage, liegen der Rentenversicherung auch nicht vor.

Unter Punkt II.5 des Antrags wird gefordert,

eine steuerfinanzierte solidarische Mindestrente einzuführen, auf die alle in Deutschland lebenden Menschen ab 65 Jahren auf individueller Basis und unter Berücksichtigung gesetzlicher Unterhaltsansprüche einen Rechtsanspruch haben. Diese Mindestrente soll einkommens- und vermögensgeprüft sein und das Einkommen im Alter auf einen Betrag von derzeit 1.050 Euro netto monatlich anheben. Die solidarische Mindestrente sei keine Grund- oder Sockelrente, sondern werde als steuerfinanzierter Zuschlag auf das vorhandene Alterseinkommen gezahlt mit dem Ziel, dass niemand von weniger als 1.050 Euro netto im Monat leben müsse.

Anmerkungen aus Sicht der Deutschen Rentenversicherung Bund:

Wie die Statistik der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung zeigt, ist der individuelle Grundsicherungsbedarf sehr unterschiedlich. Zwar dürfte ein monatliches Einkommen in Höhe von 1.050 Euro (netto) derzeit im Regelfall ausreichen, um Bedürftigkeit im Alter zu vermeiden; insofern könnte die beantragte solidarische Mindestrente einen – wenn auch nicht sehr zielgenauen – Beitrag zur Vermeidung von Altersarmut leisten. Insbesondere in Großstädten mit hohem Mietenniveau kann jedoch im Einzelfall, vor allem bei Vorliegen persönlicher Mehrbedarfe, der individuelle Grundsicherungsanspruch durchaus über dem Betrag von 1.050 Euro monatlich liegen. Mit der Festsetzung einer bundesweit einheitlichen, vom individuellen Bedarf unabhängigen Mindestrente würde insoweit in einigen Regionen des Landes nicht allen Betroffenen ein Einkommen oberhalb des individuellen Grundsicherungsbedarfes gesichert werden können, während in anderen Regionen (vor allem in solchen mit vergleichsweise niedrigem Mietenniveau) der vorgeschlagene Betrag u. U. mehr als 50 Prozent oberhalb des durchschnittlichen regionalen Grundsicherungsbedarfes liegen würde. Ein bundesweit einheitlicher pauschaler Mindestrentenbetrag führt insoweit – je nach regionaler Einkommens- und Preisstruktur – zu sehr unterschiedlichen Wohlfahrtspositionen der Bezieher.

Unklar ist das Verhältnis der vorgeschlagenen solidarischen Mindestrente zu anderen Sozialleistungen, z. B. zum Wohngeld. Was das Verhältnis zu den Leistungen der gesetzlichen

Rentenversicherung angeht, wird im Antrag zwar ausdrücklich hervorgehoben, dass die solidarische Mindestrente keine Grund- oder Sockelrente sein soll, sondern ein steuerfinanzierter Zuschlag zum Alterseinkommen. Ob es sich jedoch um eine steuerfinanzierte Zusatzleistung der Rentenversicherung oder um eine neue Leistung außerhalb des SGB VI handelt, bleibt offen. Die Mindestrente würde aber in beiden Fällen in einem Spannungsverhältnis mit den Prinzipien der gesetzlichen Rentenversicherung stehen, insbesondere mit dem Grundsatz der Lohn- bzw. Beitragsäquivalenz, wonach die Höhe der Rente grundsätzlich vom früheren sozialversicherungspflichtigen Einkommen der Versicherten abhängt, d. h. im Prinzip von der Höhe der entrichteten Beiträge. Wenn man im Alter auf jeden Fall – eventuell auch nur bei wenigen Jahren Beitragszahlung – eine Mindestrente von 1.050 Euro (das entspricht einer Bruttorente von ca. 1.160 Euro) erhält, bei 30- oder 40-jähriger Beitragszahlung unter Umständen aber nur unwesentlich mehr, dürfte dies die Akzeptanz der Pflichtbeitragszahlung erheblich beeinträchtigen.

Das Spannungsverhältnis zwischen Rentenansprüchen aufgrund von Beitragszahlung und der vorgeschlagenen Mindestrente zeigt sich im Übrigen auch im Antrag selbst. Unter Punkt II.4 wird in dem Antrag ein Modellbeispiel für die Wirkung der geforderten Modifikation der Rente nach Mindestentgeltpunkten dargestellt; danach kommt der Versicherte unter den gewählten Modellannahmen nach 40 Pflichtbeitragsjahren auf eine Bruttorente von 1.086 Euro (das wären netto knapp 1.000 Euro), weil die im Antrag geforderten modifizierten Regelungen zur Rente nach Mindestentgeltpunkten greifen. Wenn aber zugleich ein Anspruch auf eine solidarische Mindestrente von 1.050 Euro (netto) – auch ohne längere Beitragszahlung – bestehen würde, würde dies nicht nur die Sinnhaftigkeit der 40jährigen Beitragszahlung in Frage stellen, sondern auch die der geforderten modifizierten Regelung zur Rente nach Mindestentgeltpunkten.