

Weiterentwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung zu einer Erwerbstätigenversicherung

– Ansätze zur Begründung und konkreten Ausgestaltung –

Dr. Herbert Rische

Die gesetzliche Rentenversicherung (RV) in Deutschland ist Ende des 19. Jahrhunderts in erster Linie als Arbeiterversicherung gegründet worden. Erst rund ein Vierteljahrhundert nach ihrer Gründung wurde sie mit Einführung der Angestelltenversicherung, in der auch der größte Teil der Angestellten versicherungspflichtig wurde, zu einer Arbeitnehmersicherung. Nicht als Arbeitnehmer – Arbeiter oder Angestellte – erwerbstätige Personengruppen waren dagegen nur in Ausnahmefällen versicherungspflichtig. Das hat sich – auch wenn im Laufe des 20. Jahrhunderts immer wieder kleinere, genau abgegrenzte Gruppen von Nicht-Arbeitnehmern in die Versicherungspflicht einbezogen wurden – im Grundsatz bis heute nicht verändert¹. Eine Reform erscheint notwendig.

1. Zusammenfassung und Überblick

Der Wandel in der Arbeitswelt² ist u. a. durch einen deutlichen Anstieg der Zahl der selbständig Erwerbstätigen sowie anderer Formen der nicht sozialversicherungspflichtigen Erwerbsarbeit bei zugleich rückläufiger Bedeutung von sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen geprägt und führt zu wachsenden Abgrenzungsproblemen zwischen sozialversicherungspflichtigen und -freien Erwerbsformen. Vor diesem Hintergrund erscheint die Ausgestaltung der deutschen RV immer mehr reformbedürftig. Die Begrenzung der obligatorischen Einbeziehung auf eine tendenziell kleiner werdende Teilgruppe der (Erwerbs-)Bevölkerung zieht außerdem einen zunehmenden Verwaltungsaufwand nach sich und ist auch systematisch kaum zu rechtfertigen, sie kann mittel- und langfristig – bei weiter steigender Selbständigenquote – sogar einen zusätzlichen Beitragssatzanstieg auslösen. Die Ausgestaltung der RV als Arbeitnehmersicherung verstärkt also möglicherweise die in Zukunft ohnehin zu erwartenden demographisch bedingten Belastungen der RV noch. Darüber hinaus ist festzuhalten, dass die grundsätzliche Beschränkung der deutschen RV auf die Arbeitnehmer allein historisch begründet ist und in den übrigen Ländern Europas entweder nie in dieser Form realisiert war oder aber inzwischen aufgegeben wurde³. Deshalb sollte auch in Deutschland die gesetzliche RV von einer Arbeitnehmer- zu einer Erwerbstätigenversicherung weiterentwickelt werden.

Die Weiterentwicklung der deutschen RV zu einer Erwerbstätigenversicherung sollte dabei von dem Grundsatz geleitet sein, dass vor allem jene Gruppen von Erwerbstätigen in den Sicherungsschutz der RV einbezogen werden, die bislang nicht obligatorisch

gesichert sind. Der Bestand der obligatorischen Sicherungssysteme neben der RV ist insoweit nicht in Frage zu stellen⁴. Allerdings könnte es u. U. notwendig werden, in Zukunft die Regelungen für Übergänge zwischen der RV und den anderen obligatorischen Alterssicherungssystemen – der Beamtenversorgung, den Berufsständischen Versorgungswerken sowie der Alterssicherung der Landwirte – den sich wandelnden Bedingungen in der Arbeitswelt anzupassen.

In einer als Erwerbstätigenversicherung ausgestalteten RV sollten die ver-

Dr. Herbert Rische ist Präsident der Deutschen Rentenversicherung Bund.

¹ Zur Entwicklung des in die gesetzliche Rentenversicherung einbezogenen Personenkreises vgl. z.B. Frerich, Frey, Handbuch der Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland, 3 Bd., München-Wien 1993.

² Vgl. dazu bereits Mückenberger, Die Krise des Normalarbeitsverhältnisses; in: Zeitschrift für Sozialreform (1985), S. 415–434 und S. 457–475; sowie aktuell Dietz, Walwei, Beschäftigungswirkungen des Wandels der Erwerbsformen; in: WSI-Mitt. (2006), S. 278–286.

³ Zur sozialen Sicherung der Selbständigen in Europa vgl. Schulze-Buschhoff, Neue Selbständige und Soziale Sicherheit – Ein empirischer Vergleich, WSI-Mitt. (2007), S. 387–393; sowie Hauschild, Die soziale Sicherung Selbständiger in Europa, DRV (1999), S. 113–129. Eine detaillierte Übersicht über die Einbindung der Selbständigen in die nationalen Sicherungssysteme aller Mitgliedstaaten der Europäischen Union bietet das „Gegenseitige Informationssystem zur Sozialen Sicherheit“ (missoc), das von der Europäischen Kommission herausgegeben wird und einen speziellen Anhang „Soziale Sicherung der Selbständigen“ enthält; es ist im Internet unter www.ec.europa.eu/employment_social/social_protection/missoc_tables_de.htm abrufbar.

⁴ Insbesondere sollte es auch bei der seit Jahren problemlos praktizierten Abgrenzung zwischen gesetzlicher RV und den Berufsständischen Versorgungswerken bleiben; vgl. dazu z.B. Meurer, Berufsständische Versorgung – Sinnvoller Bestandteil des gegliederten Systems oder Entsolidarisierung der Alterssicherung?; in: DAngVers (1994), S. 301–306.

sicherungs- und leistungsrechtlichen Regelungen so gestaltet sein, dass sie den speziellen Besonderheiten der unterschiedlichen Erwerbsformen – insbesondere auch der selbständigen Erwerbstätigkeit – so weit wie möglich gerecht werden. Allerdings darf das nicht dazu führen, dass Selbständige oder andere bislang nicht versicherungspflichtige Erwerbstätige in der RV systematisch gegenüber den versicherungspflichtigen Arbeitnehmern begünstigt werden; eine systematische Umverteilung zugunsten der „neuen“ und zu Lasten der „bisherigen“ Versichertengruppen wäre kaum akzeptabel. Auch unter Berücksichtigung dieses Grundsatzes sind jedoch in wichtigen Bereichen des Rentenrechts spezielle Regelungen für Selbständige vorstellbar, die sich an den Besonderheiten der selbständigen Erwerbsarbeit orientieren und die deshalb auch dazu beitragen können, dass die Einbeziehung dieser Erwerbsgruppen in die Versicherungspflicht von diesen auch realisiert und akzeptiert werden kann. Selbstverständlich muss es neben diesen dauerhaften Sonderregelungen – und darüber hinaus – während des Übergangs zur Erwerbstätigenversicherung Vertrauensschutzregelungen geben.

2. Veränderungen in der Arbeitswelt: Selbständige Erwerbstätigkeit nimmt zu

In den 90er Jahren und den ersten Jahren des neuen Jahrhunderts hat sich die Struktur der Erwerbstätigkeit in Deutschland deutlich verändert⁵. Das zeigt sich zum einen in der Ausweitung flexibler Erwerbsformen – befristete Beschäftigungsverhältnisse, Teilzeitarbeit, geringfügige Beschäftigung usw. –, zum anderen aber auch in der steigenden Bedeutung der selbständigen Erwerbstätigkeit. Im Jahresdurchschnitt 2005 waren rd. 4,36 Millionen Menschen als Selbständige oder mithelfende Familienangehörige erwerbstätig, das waren rd. 835 000 oder rd. 24 % mehr als 1991. Der Anteil der Selbständigen an allen Erwerbstätigen – die Selbständigenquote – stieg im gleichen Zeitraum um mehr als 2 Prozentpunkte auf 11,2 %⁶.

Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes wurde diese Entwicklung vor allem getragen von der starken Zunahme der Zahl der Selbständigen ohne Beschäftigte (aber ggf. mit mithelfenden Familienangehörigen). Die Anzahl dieser sog. Solo-Selbständigen stieg allein von 1991 bis 2003 um etwa 44 % auf knapp

2 Millionen. Bereits seit dem Jahr 2000 übersteigt die Anzahl der Solo-Selbständigen jene der Selbständigen mit Beschäftigten – mit deutlich steigender Tendenz. Wichtige Triebfedern dieses Strukturwandels sind nach Angaben des Statistischen Bundesamtes die Entwicklung der modernen Informationstechnologien, veränderte Unternehmensprozesse und die von den Erwerbstätigen selbst verfolgten Interessenlagen⁷. Die neuen Bundesländer und Berlin Ost zeichnen sich im Hinblick auf die Anzahl der selbständig Erwerbstätigen im Übrigen durch eine nachholende Entwicklung aus. Bereits zwischen 1991 und 2003 stieg hier die Selbständigenzahl um rd. 68 %, die der Selbständigen ohne Beschäftigte sogar um fast 90 %. Damit entfällt vom gesamten Zuwachs der Selbständigkeit in Deutschland in diesem Zeitraum rd. ein Drittel auf die neuen Bundesländer⁸.

Im Gegensatz zur steigenden Zahl der Selbständigen hat in den vergangenen Jahren die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten deutlich abgenommen; sie war 2006 mit rd. 26,4 Millionen um rd. 3 Millionen geringer als 1991⁹. Diese Veränderungen führen aktuell – unter sonst gleichen Bedingungen – zu entsprechenden Beitragsausfällen für die RV. Sollte sich die zz. zu beobachtende Tendenz einer Veränderung der Erwerbstätigenstruktur – Rückgang der sozialversicherungspflichtigen, abhängigen Beschäftigung bei gleichzeitiger Zunahme von selbständigen Tätigkeiten – dauerhaft als Trend verstetigen, resultierten daraus auch langfristig anhaltende Mindereinnahmen. Als Folge würden einerseits der Beitragssatz höher und andererseits die Rentenanpassungen geringer ausfallen. Daraus ergäbe sich grundsätzlich von der Struktur her, nicht aber hinsichtlich des quantitativen Ausmaßes eine ganz ähnliche Belastung wie durch den demographischen Wandel: Jede Folgegeneration würde nicht nur – demographisch bedingt – eine geringere Anzahl von Menschen im Erwerbsalter aufweisen, sondern darüber hinaus wäre – wegen des Anstiegs der Selbständigenzahl – von dieser kleiner werdenden Zahl von Erwerbstätigen ein wachsender Anteil nicht sozialversicherungspflichtig.

Selbständige sind in Deutschland bislang im Regelfall nicht obligatorisch im Alterssicherungssystem gesichert. Nach Studien vom Beginn dieses Jahrzehnts ist nur etwa ein Viertel aller Selbständigen obligatorisch in der RV, der Alterssicherung für Landwirte oder berufsständischen Versorgungswerken gesichert¹⁰. Letztlich ist deshalb davon auszugehen, dass gegenwärtig rd. 2 bis 3 Millionen Selbständige ohne obligatorische Alterssicherung sind. Ob und inwieweit diese Personen freiwillig in ausreichendem Maße privat für das Alter vorsorgen oder aber im Alter von Armut bedroht sind, ist unbekannt. Die jüngst erschienene Studie „Altersvorsorge in Deutschland 2005“ (AVID 2005), bei der auch Informationen über die private Altersvorsorge derjenigen Personen erhoben wurden, die nicht in der RV versichert sind, stimmt insoweit aber eher skeptisch: Danach weisen

⁵ Vgl. dazu z. B. aktuell Fachinger, Verkannte Gefahr: Erodierende Finanzierungsbasis der sozialen Sicherung; in: Wirtschaftsdienst (2007), S. 529–536.

⁶ Vgl. dazu BMAS, Statistisches Taschenbuch 2006, Tab. 2.5.

⁷ Vgl. Statistisches Bundesamt, Leben und Arbeiten in Deutschland – Ergebnisse des Mikrozensus 2003, Wiesbaden 2004.

⁸ Vgl. ebd.

⁹ Vgl. Fachinger (2007), S. 531.

¹⁰ Vgl. Fachinger, Oelschläger, Schmähl; Alterssicherung von Selbständigen, Münster 2004, S. 230 f.

die Biographien von Personen mit geringen Netto-Alterseinkommen zwei- bis dreimal so lange Phasen einer selbständigen Tätigkeit auf wie die Biographien von Menschen mit höheren Alterseinkommen¹¹.

3. Überlegungen zur Begründung und grundsätzlichen Ausgestaltung einer Erwerbstätigenversicherung

Vor diesem Hintergrund sprechen zumindest vier Gründe dafür, möglichst alle Erwerbstätigen in eine obligatorische Alterssicherung einzubeziehen.

- Erwerbsarbeit außerhalb der abhängigen Beschäftigung ähnelt – was die Notwendigkeit einer Verpflichtung zur Altersvorsorge anbelangt („Schutzbedürftigkeit“) – immer mehr der sozialversicherungspflichtigen abhängigen Beschäftigung. Das gilt in besonderem Maße bei den Selbständigen ohne eigene Beschäftigte. Da sich zudem bei immer mehr Erwerbstätigen Phasen einer abhängigen Beschäftigung und einer selbständigen Tätigkeit abwechseln oder sogar parallel ausgeübt werden, ist kaum mehr legitimierbar und auch sozialpolitisch nicht mehr begründbar, warum Erwerbstätige in Phasen einer abhängigen Beschäftigung versicherungspflichtig sind, in Zeiten einer selbständigen Tätigkeit dagegen nicht.

- Da die Unterschiede zwischen abhängiger Beschäftigung und selbständiger Erwerbstätigkeit aufgrund der Veränderungen in der Arbeitswelt fließender werden und es häufigere Übergänge aus abhängiger Beschäftigung in Selbständigkeit und umgekehrt gibt, entsteht im Bereich der Sozialversicherungen (und im Arbeitsrecht) erheblicher zusätzlicher Verwaltungsaufwand. Das zeigt sich u. a. exemplarisch in der Notwendigkeit, bei der Deutschen Rentenversicherung Bund eine spezielle Clearingstelle zur Feststellung des beruflichen Status von Erwerbstätigen einrichten zu müssen. Im Einzelfall wird die Entscheidung darüber, ob eine Person aufgrund ihrer Tätigkeit der Versicherungspflicht unterliegt oder nicht, sogar von der Rechtsprechung getroffen; auch hier entstehen Verwaltungskosten, die bei genereller Einbeziehung aller Erwerbstätigen in die obligatorische Alterssicherung in dieser Form vermieden werden könnten.

- Auch aus systematischen Gründen bzw. aus Gründen der Gleichbehandlung erscheint die Weiterentwicklung der RV zu einer Erwerbstätigenversicherung erforderlich. Wenn man von der Zielsetzung der Alterssicherung – das im Alter, bei Invalidität oder Tod des Ernährers typischerweise wegfallende regelmäßige Einkommen zu ersetzen („Einkommensersatzfunktion der Rente“) – ausgeht, lässt sich daraus die effektive („zieladäquate“) Abgrenzung des einbezogenen Personenkreises ableiten. Typischerweise im Alter wegfallende regelmäßige Einkommen sind die Löhne und Gehälter sowie die Lohnersatzleistungen (z. B. Arbeitslosengeld). Aber auch die Einkünfte aus selbständiger Tätigkeit fallen typischerweise im Alter oder bei Invalidität weg. Damit ist

die Einbeziehung aller Bezieher derartiger Einkünfte in die Alterssicherung systematisch grundsätzlich begründbar. Nicht erforderlich im Sinne einer zieladäquaten Ausgestaltung des Alterssicherungssystems wäre es dagegen, auch die Bezieher von Einkünften die im Alter typischerweise nicht wegfallen (z. B. Kapitaleinkünfte, Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung usw.) in das Rentensystem einzubeziehen. Aus der Zielsetzung der Alterssicherung heraus lässt sich insoweit die Ausgestaltung des Rentensystems als eine Erwerbstätigenversicherung, nicht aber als allgemeine Volks- oder Bürgerversicherung systematisch begründen.

- Die Ausweitung der RV zu einer Erwerbstätigenversicherung würde aufgrund der Einbeziehung zusätzlicher Personengruppen kurzfristig zu einem vermehrten Beitragsaufkommen und damit zu einer finanziellen Entlastung der RV führen. Da die neu einbezogenen Personengruppen durch ihre Beitragszahlung auch Rentenanwartschaften erwerben, käme es allerdings auf mittlere und längere Sicht zu entsprechenden zusätzlichen Ausgaben¹². Bei konstanter Selbständigenquote würde deshalb langfristig die Beitragssatzentwicklung in der RV durch die Einbeziehung der Selbständigen insoweit nicht verbessert. Sollte allerdings der Anteil der Selbständigen an der Erwerbsbevölkerung – wie in den vergangenen 15 Jahren – auch künftig weiter ansteigen, hätte dies für die RV in ihrer bisherigen Abgrenzung tendenziell zusätzliche finanzielle Belastungen zur Folge. Diese Zusatzbelastungen aufgrund einer steigenden Selbständigenquote könnten vermieden werden, wenn die RV zu einer Erwerbstätigenversicherung weiterentwickelt würde.

In diesem Zusammenhang wird zuweilen eingewandt, Selbständige seien aufgrund ihrer längeren durchschnittlichen Lebenserwartung ein „ungünstiges“ Risiko für die RV; die Einbeziehung dieser Gruppe in den Kreis der Pflichtversicherten würde insoweit längerfristig zu einer zusätzlichen finanziellen Belastung der RV führen¹³. Allerdings ist die These, die derzeit nicht in anderen obligatorischen Systemen gesicherten Selbständigen – nur diese sollten meines Erachtens in die RV einbezogen werden – hätten eine systematisch höhere durchschnittliche Lebenserwartung, empirisch nicht belegt. Gerade angesichts der Tatsache, dass im Zuge des Wandels in der Arbeitswelt immer mehr Erwerbsverläufe von Versicherten

¹¹ Altersvorsorge in Deutschland 2005 (AVID 2005), S. 247 ff., DRV-Schriften, Band 75, S. 247 ff.

¹² Hierauf weist auch die sog. Rürup-Kommission hin, die eine Einbeziehung der Selbständigen in die RV ausdrücklich ablehnt; vgl. BMGS (Hrsg.), Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme, Berlin 2003, S. 122 ff.

¹³ Die Rürup-Kommission führt diesen Gedanken – zu Recht – als Argument für ihre Ablehnung der Einbeziehung der Beamten in die RV an; für diesen Personenkreis wurde tatsächlich eine im Schnitt deutlich höhere Lebenserwartung als bei Arbeitern und Angestellten ermittelt; vgl. BMGS, a. a. O., S. 123.

durch Wechsel zwischen abhängiger Beschäftigung, selbständiger Tätigkeit und anderen Tätigkeiten gekennzeichnet sein werden, erscheint diese These auch nicht sehr plausibel. Warum sollte z. B. die Lebenserwartung eines Versicherten steigen, nur weil er nach einer Zeit der abhängigen Beschäftigung oder der Arbeitslosigkeit vorübergehend oder auch dauerhaft einer selbständigen Erwerbstätigkeit nachgeht? Vermutlich ist die These, Selbständige wiesen eine tendenziell höhere durchschnittliche Lebenserwartung auf, wesentlich von einem Bild der Arbeitswelt geprägt, in dem der Selbständigenstatus relativ stabil und die Gruppe der Selbständigen durch ein überdurchschnittliches Bildungs- und Einkommensniveau geprägt war. Das dürfte aber – zumindest bezogen auf die zz. nicht in obligatorischen Alterssicherungssystemen gesicherten Selbständigen – kaum mehr der Realität entsprechen¹⁴.

Die RV hat bereits seit längerer Zeit die Frage thematisiert, ob vor dem Hintergrund der Veränderungen in der Erwerbslandschaft und angesichts der erläuterten Darlegungen die Weiterentwicklung der RV von einer Arbeitnehmer- zu einer Erwerbstätigenversicherung sinnvoll ist¹⁵. Inzwischen wird von zahl-

reichen Verbänden, aber auch von namhaften Institutionen der wissenschaftlichen Politikberatung eine Ausweitung der obligatorischen Alterssicherung auf alle Erwerbstätigen diskutiert bzw. gefordert¹⁶. Dabei umfasst die Diskussion ein breites Spektrum von unterschiedlichen Ausgestaltungsformen einer Erwerbstätigenversicherung.

Das eine Extrem des Spektrums der diskutierten Gestaltungsoptionen bildet dabei die einheitliche Erwerbstätigenversicherung, in der alle Erwerbstätigen unabhängig von ihrem beruflichen Status zu den gleichen Bedingungen versichert sind. Die andere Extremoption ist das Denkmodell einer allgemeinen Versicherungspflicht für alle Erwerbstätigen ohne Vorgabe, in welchem System die bislang nicht obligatorisch Gesicherten dieser Verpflichtung nachkommen (freie Wahl der Vorsorgeform).

Beide extremen Gestaltungsoptionen haben allerdings viele Nachteile: So könnte man z. B. in einer einheitlichen Erwerbstätigenversicherung den Besonderheiten spezifischer Erwerbstätigen Gruppen nur schwer gerecht werden, alle Versicherten würden „über einen Kamm geschoren“. Vor allem aber wären dann auch bestehende und funktionierende Einzelsysteme der Alterssicherung zu schließen, was zu erheblichen Umstellungs- und Übergangsproblemen führen dürfte – ganz abgesehen von der vermutlich eher geringen Wahrscheinlichkeit, für eine solche Regelung die erforderlichen politischen Mehrheiten zu finden.

Eine allgemeine Versicherungspflicht mit freier Wahl der Vorsorgeprodukte – die andere Extremoption – wäre mit noch weitaus größeren Problemen verbunden. So erscheint es bereits grundsätzlich fraglich, ob das gesamte in der RV abgesicherte Risikospektrum – Aufbau einer Alterssicherungsanwartschaft, Absicherung des Erwerbsminderungsrisikos, Sicherstellung von Maßnahmen der Rehabilitation zur Vermeidung einer vorzeitigen Invalidität, Sicherung der Hinterbliebenen, (Teil-)Finanzierung des Beitrags der Rentenbezieher zur Krankenversicherung – von privaten Versicherungsunternehmen überhaupt für alle Selbständigen (die ihrer Versicherungspflicht bei dieser Versicherungsgesellschaft nachkommen wollen) zu vertretbaren Kosten abgesichert werden könnte¹⁷. Zudem müssten in großem Umfang Regulierungen geschaffen werden, um die Übergänge der Versicherten von einer Privatversicherung in eine andere und/oder von der RV in alternative Produkte (und ggf. zurück) zu gestalten. Dabei wäre (ähnlich wie in den Koordinierungsregelungen für Wanderarbeitnehmer, die zwischen nationalen Sicherungssystemen verschiedener EU-Länder wechseln) u. a. sicherzustellen, dass im Falle des Wechsels von einem System in ein anderes der Versicherungsschutz – auch nicht vorübergehend – gemindert wird oder entfällt. Darüber hinaus müssten alle Einzelsysteme auch den europäischen Regelungen für die Koordination der Alterssicherungssysteme genügen¹⁸.

¹⁴ Nach Auswertungen der aktuellen Einkommensteuerstatistik liegt das Netto-Durchschnittseinkommen der Selbständigen zwar über dem der abhängig Beschäftigten, der Median des Nettoeinkommens liegt dagegen um rund ein Drittel unter dem der abhängig Beschäftigten. Die Einkommenssituation der Selbständigen ist also erheblich heterogener als jene der Beschäftigten: Während die Hälfte der Arbeitnehmer mit den niedrigsten Einkommen insgesamt immerhin rd. 24% aller Arbeitnehmereinkommen bezog, verfügte die Hälfte der Selbständigen mit den niedrigsten Einkommen nur über etwa 9% aller Selbständigeneinkommen. Der Anteil der Selbständigen mit relativ niedrigem Einkommen ist also überdurchschnittlich hoch. Vgl. dazu näher: Merz, Polarisierung der Einkommen von Selbständigen? Diskussionspapier Nr. 67 des Forschungsinstituts Freie Berufe an der Universität Lüneburg, Lüneburg 2006, S. 8 ff.

¹⁵ Vgl. z. B. Rische, Die gesetzliche Rentenversicherung im 21. Jahrhundert; in: DAngVers (2000), S. 1–7.

¹⁶ Vgl. z. B. das gemeinsame Konzept des DGB und Sozialverbänden, Sozialverband Deutschland/Volkssolidarität Bundesverband/Deutscher Gewerkschaftsbund (Hrsg.), Erwerbstätigenversicherung – Rente mit Zukunft, Berlin 2007. Verschiedene Gestaltungsoptionen einer Erwerbstätigenversicherung werden z. B. diskutiert in den jüngsten Gutachten des Sachverständigenrates; vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2006/2007 („Widerstreitende Interessen – Ungenutzte Chancen“), Ziff. 347–358; sowie ders., Jahresgutachten 2007/2008 („Das Erreichte nicht verspielen“), Ziff. 286 f.

¹⁷ Gegenwärtig werden gerade für bestimmte Gruppen von Selbständigen – z. B. Gastwirte, Künstler o. Ä. – private Berufsunfähigkeitsversicherungen nur zu sehr unattraktiven Konditionen oder überhaupt nicht angeboten.

¹⁸ Zur europarechtlichen Koordinierung von Alterssicherungsansprüchen, die in den verschiedenen Ländern der Europäischen Union erworben werden, vgl. Kunhardt, Laïs, Petersen, EU/EWR, Verordnungen 1408/71 und 574/72 EWG aus Sicht der Rentenversicherung, Textausgabe mit Erläuterungen und systematischer Übersicht, 19. Aufl., Berlin.

Vermutlich wäre ein solches System wohl auch nur mit einem umfangreichen und höchst aufwendigen Finanzausgleich zwischen allen privaten Anbietern sowie zwischen diesen, der RV und den übrigen öffentlich-rechtlichen Sicherungseinrichtungen (z. B. den Berufsständischen Versorgungswerken) realisierbar. Und schließlich bliebe zu prüfen, ob neben diesen ökonomischen, finanz- und verwaltungstechnischen Problemen nicht auch verfassungsrechtliche Bedenken gegenüber der Einräumung derartiger Wahlrechte für einzelne Teilgruppen der als schutzbedürftig erkannten Bevölkerungsgruppen bestehen. Diese und zahlreiche weitere Gründe sprechen dafür, eine Erwerbstätigenversicherung nicht in einer dieser extremen Gestaltungsoptionen zu realisieren.

Letztlich erscheint es vor diesem Hintergrund sinnvoll, die angestrebte Erwerbstätigenversicherung grundsätzlich unter dem Dach der RV anzusiedeln. Ein solcher Ansatz hätte zudem den Vorteil, dass man bei der Weiterentwicklung des Alterssicherungssystems auf die heutigen Strukturen aufsetzen und insoweit eine echte Weiterentwicklung statt einer völligen Neuformierung des Alterssicherungssystems vornehmen könnte. Dabei sollten die bestehenden Sondersysteme für Beamte und Freiberufler (soweit diese in Berufskammern mit Berufsständischen Versorgungswerken organisiert sind) sowie für Landwirte beibehalten werden. Die Sondersysteme für diese Personengruppen – bei denen im Regelfall wohl auch nicht von einer besonderen Schutzbedürftigkeit auszugehen sein dürfte – könnten durch die sehr speziellen rechtlichen und materiellen Besonderheiten der Gruppen gerechtfertigt werden. Zudem ist in der Regel davon auszugehen, dass es nicht zu (mehrmaligen) Wechseln der Versicherten zwischen diesen Systemen und der RV kommt, so dass sich auch die Notwendigkeit von Koordinationsregelungen für Systemwechsler in engen Grenzen hält. Schließlich würde eine Einbeziehung auch der bislang bereits in anderen obligatorischen Systemen gesicherten Personengruppen in die RV aufwendige und mit erheblichen Finanzbelastungen verbundene Übergangsregelungen erforderlich machen.

Während die Einbeziehung der bislang bereits obligatorisch gesicherten Erwerbstätigen in eine als Erwerbstätigenversicherung gestaltete RV sozialpolitisch nicht erforderlich und in der Regel auch nicht wünschenswert erscheint, wäre eine Ausweitung der Versicherungspflicht in der RV allein auf den Kreis der Solo-Selbständigen mit erheblichen Problemen verbunden. Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass auch für die bereits obligatorisch (z. B. in den Berufsständischen Versorgungswerken) gesicherten Selbständigen keine entsprechende Begrenzung der Absicherungspflicht auf Solo-Selbständige besteht. Vor allem aber würde eine derartige Begrenzung der Versicherungspflicht den Betroffenen vielfältige Möglichkeiten zur individuellen Beeinflussung ihres Versicherungsstatus eröffnen, die zur Optimierung des individuellen Einkommens auf Kosten

der Solidargemeinschaft genutzt werden könnten. Wollte man z. B. die Entrichtung der sonst fälligen Pflichtbeiträge vermeiden, könnte man durch die Beschäftigung eines Angestellten – möglicherweise zu einem Arbeitsentgelt nur unwesentlich oberhalb der Geringfügigkeitsgrenze – mit geringem Aufwand die Einbeziehung in die Versicherungspflicht umgehen. Wollte man dagegen – z. B. zur Realisierung eines Anspruchs auf eine Rehabilitationsmaßnahme oder eine Erwerbsminderungsrente – den Pflichtversichertenstatus herbeiführen, könnte man die gleiche Tätigkeit im Rahmen eines Werkvertrages ausführen lassen, so dass kein Arbeitnehmer mehr beschäftigt wird. Vor diesem Hintergrund erscheint ordnungs- und sozialpolitisch eine Begrenzung der Versicherungspflicht allein auf Solo-Selbständige nicht zweckmäßig, die Ausweitung der obligatorischen Sicherung in der RV sollte sich auf alle Erwerbstätigen erstrecken, die ansonsten nicht obligatorisch gesichert sind.

Dabei kann und sollte aber durch spezifische Sonderregelungen eine Berücksichtigung spezieller Besonderheiten einzelner Gruppen von Erwerbstätigen erfolgen, soweit das ohne eine systematische Umverteilung zugunsten der neu einbezogenen Versichertengruppen und zu Lasten der übrigen Beitragszahler und Rentner möglich ist. Auch insoweit kann man an das geltende Recht anknüpfen und es weiterentwickeln: Schon heute gibt es in der RV vielfältige Sonderregelungen für spezielle Gruppen von Erwerbstätigen – sowohl für abhängig Beschäftigte als auch für Selbständige. Hierzu zählen z. B. die Befreiungsmöglichkeiten für Handwerker, die Regelung zur Beitragstragung für Hausgewerbetreibende, die Versicherungs- und Beitragsregelungen für Künstler und Publizisten, bis 2006 auch die Sonderbestimmungen für „Ich-AGs“ und viele mehr. Die Sonderregelungen bei diesen speziellen Gruppen von Versicherten den jeweiligen Besonderheiten ihrer Tätigkeit gerecht werden.

4. Konkrete Ausgestaltung der RV als Erwerbstätigenversicherung

Wenn man die RV in Deutschland zu einer Erwerbstätigenversicherung weiterentwickeln will, wären u. a. Übergangsregelungen zu schaffen, mit denen vermieden werden kann, dass die Betroffenen in der Einführungsphase durch die Neuregelung in unverhältnismäßiger Weise in ihrer Lebensplanung beeinträchtigt werden. Insbesondere ist dabei sicherzustellen, dass Erwerbstätige, die bislang nicht der Versicherungspflicht unterliegen, bei Bestehen einer vergleichbaren privaten Absicherung auf Wunsch dauerhaft von der Versicherungspflicht in der RV ausgenommen werden. Die vorzeitige Beendigung eines bestehenden, der Sicherung in der RV annähernd vergleichbaren Versicherungsschutzes bei einem privaten Versicherungsunternehmen wäre für die Betroffenen regelmäßig mit erheblichen finanziellen Einbußen verbunden und erscheint deshalb nicht zumutbar, wenn die private Sicherung bei Einführung der

Erwerbstätigenversicherung bereits besteht. Darüber hinaus wären Übergangsregelungen für jene bislang nicht in der RV pflichtversicherten Personen zu schaffen, denen eine Einbeziehung in die RV aufgrund ihres Alters nicht (mehr) zugemutet werden kann.

Neben diesen und weiteren Übergangsregelungen bedarf es auch dauerhafter Sonderregelungen, um den speziellen Besonderheiten der neu in die RV einbezogenen Gruppen Rechnung zu tragen, ohne diese Versicherten aber gegenüber den bislang bereits in der RV pflichtversicherten Personen systematisch zu begünstigen. Grundsätzlich spricht zwar einiges dafür, in einer Sozialversicherung zwecks Gleichbehandlung der Versicherten möglichst einheitliche Regelungen für alle Versicherten zu treffen. Als Ausnahmetatbestand können bzw. müssen jedoch – wie im geltenden Recht bereits angelegt – Sonderregelungen für bestimmte Fallgruppen geschaffen werden, soweit das erforderlich oder den Fallgruppen angemessen ist. Selbständige können z. B. schon deshalb nicht generell wie abhängig Beschäftigte behandelt werden, weil sie weder einen Arbeitgeber haben, der einen Teil der Beiträge tragen könnte, noch Arbeitsentgelt beziehen. Auch die vielfach stärker schwankenden Einkommen Selbständiger und besondere Bedürfnisse im Rahmen der Existenzgründung sprechen für besondere Regelungen. Solche Sonderregelungen können hinsichtlich der Versicherungspflicht, der Bemessungsgrundlage, des Beitragssatzes sowie der Beitragstragung und -zahlung sinnvoll sein. Sie sind aber auch künftig immer wieder darauf zu überprüfen, ob sie unter den Gesichtspunkten der Gleichbehandlung, der Verständlichkeit der Regelungen, des Verwaltungsaufwandes und angesichts sich ändernder Rahmenbedingungen weiter gerechtfertigt sind. Einige der denkbaren und grundsätzlich sinnvollen Sonderregelungen sollen im Folgenden diskutiert werden.

4.1 Versicherungspflicht

Mit Einführung der Erwerbstätigenversicherung sollten grundsätzlich alle Selbständigen in der RV versicherungspflichtig werden, sofern sie nicht von anderen obligatorischen Pflichtversicherungssystemen erfasst werden. Aus Vertrauensschutzgründen wären aber Übergangsregelungen zu schaffen, die sich beispielsweise an denen orientieren können, die bei Einführung der Versicherungspflicht für arbeitnehmerähnliche Selbständige getroffen worden sind. Demnach könnten sich betroffene Selbständige etwa auf Antrag innerhalb einer bestimmten Frist von der Versicherungspflicht befreien lassen, wenn sie bei Einführung der Erwerbstätigenversicherung bereits das 50. Lebensjahr vollendet haben oder bereits anderweitig eine Form der Alterssicherung betreiben, die im Falle der Invalidität, im Alter und ggf. im Todesfall für Hinterbliebene eine dem wirtschaftlichen Wert der RV vergleichbare Sicherung gewährleistet.

Eine Dauerregelung, die es Selbständigen zur Unterstützung der Existenzgründung generell ermöglicht,

sich in den ersten Jahren der Tätigkeit von der Versicherungspflicht befreien zu lassen, erscheint dagegen nicht zweckmäßig. Durch eine solche Befreiungsregelung wäre ein wesentliches Ziel der Erwerbstätigenversicherung, die Sicherstellung eines durchgängigen Schutzes bei Erwerbsminderung auch für Personen, die ihren Erwerbsstatus wechseln, nicht mehr realisierbar; vielmehr würden durch die Befreiung von der Versicherungspflicht Lücken in der Versicherungsbiographie fortbestehen. Erleichterungen in der Existenzgründungsphase sollten daher ggf. an die Beitragshöhe anknüpfen (s. Abschnitt 4.2), nicht jedoch an den Tatbestand der Versicherungspflicht.

Zu prüfen wäre darüber hinaus, ob das sog. Handwerkerprivileg – die Möglichkeit für Handwerker, sich nach 18 Beitragsjahren von der Versicherungspflicht befreien zu lassen – auch auf neu in die Versicherungspflicht einzubeziehende Selbständige angewendet werden sollte. Grundsätzlich könnte eine solche Regelung nur für solche Gruppen von Selbständigen in Betracht kommen, bei denen die speziellen Bedingungen gegeben sind, die auch für die Handwerker die bestehende Sonderregelung rechtfertigen (also insbesondere der Tatbestand, dass regelmäßig von einem zusätzlichen Alterseinkommen aus den Erträgen bzw. der Verwertung des eigenen Betriebes ausgegangen werden kann). Sofern unter den neu einzubeziehenden Selbständigen Gruppen eindeutig abzugrenzen wären, für die das unterstellt werden kann, könnte über eine Anwendung des Handwerkerprivilegs auf diesen Personenkreis nachgedacht werden. Allerdings sind derzeit keine entsprechenden Gruppen von Selbständigen zu erkennen.

4.2 Beitragsbemessungsgrundlage

Im Rahmen einer Erwerbstätigenversicherung sollte das Erwerbseinkommen der Versicherten grundsätzlich die Beitragsbemessungsgrundlage darstellen. Selbständigen sollte allerdings – ähnlich wie heute bei nach geltendem Recht bereits versicherungspflichtigen Gruppen von Selbständigen – die Möglichkeit offen stehen, zwischen dem sog. Regelbeitrag, der sich an der Bezugsgröße und damit im Grundsatz an der Höhe des Durchschnittsentgelts orientiert, und einem ihrem tatsächlichen individuellen Erwerbseinkommen entsprechenden Beitrag zu wählen.

Nicht sinnvoll wäre es dagegen, wenn als Bemessungsgrundlage für die Beitragszahlung auch andere als die Erwerbseinkommen herangezogen würden; insbesondere sollten z. B. keine Beiträge auf Kapitaleinkünfte oder Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung erhoben werden. Sieht man den Zweck der Altersrente darin, das im Alter wegfallende Einkommen (teilweise) zu ersetzen, so bedarf es keiner Ausdehnung auf diese Einkunftsarten, da sie typischerweise im Alter gerade nicht wegfallen. Zur Bestimmung der konkreten Beitragsbemessungsgrundlage von Selbständigen sollte für den Fall, dass eine ein-

kommensgerechte (und keine pauschale, am Regelbeitrag orientierte) Beitragszahlung gewählt wird, wie bisher der letzte Einkommensteuerbescheid herangezogen werden.

Während im Hinblick auf die Versicherungspflicht eine Einräumung von Gestaltungsoptionen (vor allem die Möglichkeit einer zeitlich begrenzten Befreiung von der Versicherungspflicht) in der Phase der Existenzgründung nicht sinnvoll erscheint, sind Sonderregelungen bezüglich der Beitragshöhe für Existenzgründer durchaus vorstellbar; der durchgängige Erwerbsminderungsschutz würde dadurch jedenfalls nicht in Frage gestellt. Solche Sonderregelungen erscheinen deshalb sinnvoll, weil sie den Betroffenen in der Phase der Existenzgründung, in der die Sparfähigkeit Selbständiger häufig besonders eingeschränkt ist, Handlungsspielräume bezüglich der Abgabenhöhe geben. Nach derzeitiger Rechtslage wird diesem Umstand z.B. durch die Möglichkeit der Zahlung des halben Regelbeitrags in den ersten drei Jahren der Tätigkeit Rechnung getragen. Der Selbständige kann also während dieser Zeit zwischen einkommensgerechter Beitragszahlung, dem halben und dem vollen Regelbeitrag wählen. Allerdings sollten derartige Optionen nicht für jede neue Tätigkeit eines Versicherten eröffnet werden, sondern grundsätzlich nur begrenzt zur Verfügung stehen, da ansonsten der Aufbau ausreichender Rentenanwartschaften nicht gewährleistet wäre. Eine Ausdehnung der Möglichkeit der Zahlung des halben Regelbeitrags über die ersten drei Jahre der Tätigkeit hinaus wäre allerdings dann zu erwägen, wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind, die erwarten lassen, dass das Sicherungsziel nicht gefährdet wird (z.B. wenn bei Beginn der selbständigen Tätigkeit bereits eine bestimmte Anzahl von Beitragsjahren oder Rentenanwartschaften in Höhe einer bestimmten Anzahl von Entgeltpunkten vorliegen).

4.3 Beitragstragung

Grundsätzlich sollten Selbständige ihre Beiträge zur RV selbst tragen. Für Fallgruppen, bei denen besondere Umstände gegeben sind, wären allerdings Abweichungen vom Grundsatz der vollen Selbsttragung denkbar.

So wird bereits nach geltendem Recht bei einer größeren Gruppe von versicherungspflichtigen Selbständigen, den Künstlern und Publizisten, der Beitrag von den Versicherten selbst nur zur Hälfte getragen. Die andere Beitragshälfte trägt die Künstlersozialversicherung, deren Mittel wiederum (teilweise) durch eine Umlage aufgebracht werden, die von allen Verwertern künstlerischer bzw. publizistischer Tätigkeit zu entrichten ist. Diese Umlage orientiert sich – anders als z.B. der Arbeitgeberanteil an den Sozialversicherungsbeiträgen der abhängig Beschäftigten – allerdings nicht an der individuellen Beitragsbemessungsgrundlage der jeweiligen Versicherten.

Diese Sonderregelung für Künstler und Publizisten ist möglich, weil der Kreis der sog. Verwerter von Produkten und Dienstleistungen dieser Personengruppe relativ klar abgegrenzt werden kann; nur deshalb kann unter diesen Verwertern eine Umlage zur Finanzierung der „zweiten Beitragshälfte“ der betroffenen selbständigen Versicherten erhoben werden. Sollten sich unter den im Rahmen einer Erwerbstätigenversicherung neu in die gesetzliche RV einzubeziehenden Selbständigen Gruppen befinden, bei denen sich der Kreis der Verwerter vergleichbar klar abgrenzen lässt, wäre auch eine vergleichbare Regelung der Beitragstragung wie bei den Künstlern und Publizisten zu diskutieren. Unter Umständen könnte das z.B. bei selbständigen Versicherungsagenten/-vertretern, selbständigen Lehrern an Volkshochschulen und privaten Bildungseinrichtungen, selbständigen Trainern in Sportvereinen, Fitness-einrichtungen o. Ä. in Frage kommen. Bei der großen Mehrzahl aller Selbständigen, die derzeit nicht obligatorisch gesichert sind, ist eine solche Regelung aber wohl kaum möglich.

Für Existenzgründer aus der Arbeitslosigkeit heraus könnten die Beiträge teilweise durch die Bundesagentur für Arbeit (BA) getragen werden. Soweit das Arbeitseinkommen des geförderten Existenzgründers gering wäre, könnte sich der Beitrag bzw. Beitragsanteil der BA am Mindestbeitrag orientieren. Der Zuschuss, den die Bundesagentur heute an den Existenzgründer zahlt, würde sich im Falle einer direkten Beitragszahlung der BA an die RV entsprechend verringern.

Für Selbständige, die auf Dauer und im Wesentlichen für nur einen Auftraggeber tätig sind, könnte eine teilweise Beitragstragung durch den Auftraggeber erwogen werden. Hierdurch würde dem arbeitnehmerähnlichen Charakter der Tätigkeit Rechnung getragen. Für Arbeitgeber würde sich der Anreiz verringern, freie Mitarbeiter anstelle von Beschäftigten zu engagieren bzw. Beschäftigungsverhältnisse in freie Mitarbeiterverhältnisse umzuwandeln. Bei einer solchen Regelung wäre aber zu berücksichtigen, dass es für den Auftraggeber evtl. schwer zu erkennen ist, ob der Auftragnehmer weitere Auftraggeber hat. Zudem bestünde die Gefahr, dass die potentiellen Auftraggeber von solchen Selbständigen den Nachweis weiterer Auftraggeber verlangen, was letztlich Wettbewerbsnachteile für diese Selbständigen zur Folge hätte. Deshalb sollte eine derartige Sonderregelung keinesfalls vorgesehen werden, ohne dass zunächst die damit verbundenen Vor- und Nachteile so genau wie möglich analysiert und bewertet werden.

4.4 Beitragssatz

Die RV in Deutschland ist am Grundsatz der Lohn- und Beitragsbezogenheit der Renten („Beitragsäquivalenz“) ausgerichtet: Bei gegebenem Beitragssatz führt ein höheres beitragspflichtiges Einkommen zu einer entsprechend höheren Rentenanwartschaft.

Würde man für bestimmte Fallgruppen oder Personen – wie dies in anderen Ländern im Hinblick auf pflichtversicherte Selbständige teilweise der Fall ist – einen geringeren Beitragssatz festlegen, hätte das bei Beachtung des Grundsatzes der Beitragsäquivalenz auch einen entsprechend geringeren späteren Leistungsanspruch zur Folge. Sollte dagegen bei gegebenem Einkommen trotz eines geringeren Beitragssatzes die gleiche Rentenanwartschaft zugebilligt werden, müsste die Differenz zum regulären Beitragssatz entweder von Dritten – etwa durch öffentliche Mittel – ersetzt werden oder es käme zu einer Umverteilung zugunsten der Versicherten mit dem ermäßigten Beitragssatz und zu Lasten der übrigen Versicherten und Rentner.

Letzteres sollte durch die Einbeziehung bislang nicht gesicherter Personengruppen in die RV nicht aufgelöst werden. Deshalb müsste grundsätzlich auch für die neu einzubeziehenden Versichertengruppen der allgemeine Beitragssatz gelten. Man sollte in diesem Zusammenhang aber bedenken, dass durch die Einführung einer Erwerbstätigenversicherung der allgemeine Beitragssatz der RV – entsprechende Anpassungen der Rentenanpassungsformel unterstellt (s. Abschnitt 5) – zumindest für einige Jahrzehnte deutlich niedriger ausfallen würde als nach geltendem Recht, da die Beitragszahlungen des neu einbezogenen Personenkreises erst nach längerer Zeit zu nennenswerten zusätzlichen Rentenansprüchen führen¹⁹.

Im Falle von Selbständigen, die ihren Beitrag in voller Höhe allein tragen müssen, wäre allerdings unter Umständen auch ein geringerer als der allgemeine Beitragssatz – bei Beachtung des Grundsatzes der Beitragsäquivalenz und der damit verbundenen Leistungshöhe – zu rechtfertigen. In diesen Fällen kann das im Rahmen der RV angestrebte Sicherungsniveau (in Form einer bestimmten Relation der Nettorente zur durchschnittlichen Netto-Einkommensposition im Erwerbsleben) auch mit einem ermäßigten Beitragssatz realisiert werden. Denn diejenigen Selbständigen, die ihre Sozialversicherungsbeiträge in voller Höhe allein tragen („Alleinzahler“), verfügen in der Erwerbsphase bei gleichem Bruttoarbeitseinkommen über ein geringeres Nettoeinkommen als Arbeitnehmer (bzw. als solche Selbständige, deren Beiträge zur Hälfte von Dritten getragen werden). Um das angestrebte Nettorentenniveau bezogen auf dieses niedrigere Nettoeinkommen zu realisieren, genügt

eine entsprechend geringere Rentenanwartschaft, für deren Aufbau ein entsprechend ermäßigter Beitragssatz ausreichen würde.

4.5 Beitragszahlung

Die Erwerbseinkünfte von Selbständigen schwanken in der Regel deutlich stärker als die der abhängig Beschäftigten; vielfach sind die Einkünfte aus selbständiger Tätigkeit mehr oder weniger unregelmäßig. Vor diesem Hintergrund könnte den Betroffenen die Möglichkeit eröffnet werden, ihre Beiträge nicht monatlich zu entrichten, sondern viertel- bzw. halbjährlich oder auch als Jahresbeitrag. Zudem wäre zu prüfen, ob eine Vorauszahlung künftiger Beiträge – z.B. in Zeiten einer günstigen Geschäftslage – ermöglicht werden könnte, um so die Beitragsbelastung in Zeiten einer ungünstigen Geschäftslage zu mindern. Auch hier wäre aber z.B. bei einem Anstieg des Beitragssatzes darauf zu achten, dass durch die Sonderregelung keine systematische Umverteilung zugunsten der neu in die RV einbezogenen Gruppen und zu Lasten der übrigen Versicherten und Rentner entsteht.

Im Rahmen der Erwerbstätigenversicherung wären schließlich auch Regelungen erforderlich, mit denen die Feststellung erleichtert werden könnte, welche Personen der erweiterten Versicherungspflicht unterliegen und in welchem Umfang eine Beitragsschuld besteht. Eng damit verbunden ist die Frage des Beitragseinzugs bei den bislang nicht in die RV einbezogenen Erwerbstätigen. Allerdings sollte man nicht verkennen, dass diese Fragen sich auch bei den nach geltendem Recht bereits versicherungspflichtigen Selbständigen stellen; die RV praktiziert Beitragseinzug und -prüfung in diesen Fällen bereits seit Jahren. Es ist zu vermuten, dass die dabei bestehenden Probleme durch die Einführung einer Erwerbstätigenversicherung sogar entschärft würden, da die Begrenzung der Versicherungspflicht auf einige wenige Gruppen von Selbständigen bei den Betroffenen in erheblichem Umfang zu Unkenntnis bzw. Unsicherheit über ihren sozialrechtlichen Status führt. Bei Einbeziehung aller bislang nicht obligatorisch gesicherten Selbständigen in die RV würde dieser „Unsicherheitsfaktor“ beseitigt, was sowohl die Beitragsabführung als auch die Beitragsprüfung erleichtern könnte.

Zur besseren Erfassung der versicherungspflichtigen Selbständigen und ihrer Einkünfte aus selbständiger Tätigkeit sollte eine Zusammenarbeit zwischen Finanzämtern und RV angestrebt werden. Bereits heute bestehen sowohl bei der Durchführung der Riester-Förderung als auch bei der Umsetzung der nachgelagerten Besteuerung der Alterseinkünfte Arbeitszusammenhänge zwischen Finanzbehörden und RV, an die man u. U. im Hinblick auf die Ermittlung der beitragspflichtigen Einkünfte aus selbständiger Tätigkeit im Rahmen einer Erwerbstätigenversicherung anknüpfen könnte. Selbstverständlich wären dabei wie bei jeder Form der Zusammenarbeit

¹⁹ In welchem Umfang die Weiterentwicklung der RV zu einer Erwerbstätigenversicherung zu Veränderungen der Entwicklung des RV-Beitragssatzes führen könnte, wird gegenwärtig u. a. in einem von der Hans-Böckler-Stiftung geförderten Forschungsprojekt analysiert; vgl. prognos AG/DIW Berlin, Fortentwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung zu einer Erwerbstätigenversicherung (Antrag auf Forschungsförderung bei der Hans-Böckler-Stiftung), Basel-Berlin (2006). Dabei wird allerdings eine andere Ausgestaltung der Erwerbstätigenversicherung unterstellt als in diesem Beitrag diskutiert.

zwischen RV und Finanzbehörden die Regelungen des Datenschutzes zu beachten.

5. Ausblick

An dieser Stelle konnten nur einige markante Merkmale der möglichen Ausgestaltung einer Erwerbstätigenversicherung zur Diskussion gestellt werden. Unstrittig ist, dass die Einbeziehung aller bislang nicht obligatorisch gesicherten Erwerbstätigen in die RV darüber hinaus die Anpassung zahlreicher weiterer Einzelregelungen des Rentenrechts erfordert.

Exemplarisch für die notwendige Anpassung weiterer Regelungen des Rentenrechts an die Bedingungen einer Erwerbstätigenversicherung seien abschließend die Bestimmungen zur Ermittlung und regelmäßigen Anpassung des aktuellen Rentenwertes und damit der Rentenhöhe genannt. Nach geltendem Recht orientiert sich die jährliche Rentenanpassung jeweils an der Entwicklung der durchschnittlichen beitragspflichtigen Löhne und Gehälter; die Erwerbseinkünfte der Selbständigen – auch soweit sie bereits heute versicherungspflichtig sind – werden dabei nicht berücksichtigt. Auch der Nachhaltigkeitsfaktor, der die jährliche Rentenanpassung ebenfalls erheblich beeinflusst, bildet allein die Entwicklung der abhängig Beschäftigten im Verhältnis zur Zahl der Rentner ab, berücksichtigt aber nicht die Entwicklung der (versicherungspflichtigen) Selbständigen. Bei Einbeziehung aller (bislang nicht obligatorisch gesicherten) Selbständigen in die RV sollte das entsprechend korrigiert werden. Dabei ist aber durch Übergangsregelungen sicherzustellen, dass die Ausweitung des

versicherungspflichtigen Personenkreises und die entsprechenden Beitragsmehreinnahmen im Umstellungszeitraum nicht zu einer sprunghaften Veränderung des aktuellen Rentenwertes und damit der Bestandsrenten führen; der sich durch die Mehreinnahmen ergebende Spielraum sollte vielmehr in vollem Umfang zur Senkung des Beitragssatzes genutzt werden.

Es liegt auf der Hand, dass die Formulierung der erforderlichen Rechtsanpassungen im Zuge einer Weiterentwicklung der RV zu einer Erwerbstätigenversicherung sowie die Umsetzung dieser Neuregelungen dem Gesetzgeber und allen übrigen Beteiligten einiges abverlangen werden. Im Rahmen der Rentenreformen der vergangenen 15 Jahre ist das Rentenrecht aber bereits mehrfach mit Erfolg an veränderte Rahmenbedingungen und Zielsetzungen angepasst worden. Die Einbeziehung der bislang nicht obligatorisch gesicherten Erwerbstätigen in die RV – und damit die Weiterentwicklung der RV von einer Arbeitnehmer- zu einer Erwerbstätigenversicherung – ist ein weiterer notwendiger Schritt zur Anpassung der Alterssicherung an die sich ändernden Rahmenbedingungen, wobei hier nicht die demographischen Veränderungen, sondern der Wandel in der Arbeitswelt im Vordergrund steht. Die Schaffung einer Erwerbstätigenversicherung ist zugleich die wohl wichtigste Voraussetzung dafür, dass der vielfach befürchtete Anstieg der Altersarmut in der Zukunft vermieden werden kann. Politik, Verwaltung und Verbände sollten deshalb nun gemeinsam die Weiterentwicklung der RV zu einer Erwerbstätigenversicherung angehen.