

# „Freiwillig pflichtversichern“?

## – Alternativen der Alterssicherung von nicht obligatorisch versicherten Selbständigen aus Sicht ihrer Kammer- und Verbändevertreter –

Dr. Stefan Zapfel, Felix Stumpf

Die gesetzlich verpflichtende Alterssicherung in Deutschland ist eng an den Erwerbsstatus gekoppelt und bezieht sich vorwiegend auf abhängig Beschäftigte<sup>1</sup>, integriert darüber hinaus aber auch bestimmte Gruppen von Selbständigen, etwa Landwirte, Künstler, Publizisten, verkammerte Freie Berufe oder Seelotsen<sup>2</sup>. Allerdings sind derzeit etwa 75 % aller in Deutschland tätigen Selbständigen nicht obligatorisch rentenversichert<sup>3</sup> – entweder, weil sie Mitglieder einer Berufsgruppe (z. B. Floristen oder Taxiunternehmer) sind, die keiner Versicherungspflicht unterliegt<sup>4</sup>, weil die Möglichkeit besteht, sich von der Versicherungspflicht befreien zu lassen<sup>5</sup>, weil Altershöchstgrenzen in berufsständischen Versorgungswerken von Freien Berufen einen Beitritt verhindern<sup>6</sup> oder weil bei neu auftretenden Berufen bzw. hybriden Beschäftigungsformen eine eindeutige Klärung der Versicherungspflicht nur schwer möglich ist<sup>7</sup>. Hinzu kommen Selbständige, bei denen eine Versicherungspflicht zwar vorliegt, der jedoch unbewusst oder wissentlich nicht entsprochen wird<sup>8</sup>.

### 1. Ausgangslage

Nicht versicherungspflichtige Selbständige können in unterschiedlicher Form Vorsorge für ihr Alter betreiben. Sie können sich freiwillig in der gesetzlichen Rentenversicherung (RV) absichern, dort einen Antrag auf Pflichtversicherung stellen<sup>9</sup> oder privat für

ihr Alter vorsorgen<sup>10</sup>. Dabei gestaltet sich die Kostenbelastung für Selbständige höher als für abhängig Beschäftigte, da sie – abgesehen von Künstlern und Publizisten infolge der Verwerterabgabe<sup>11</sup> – den den abhängig Beschäftigten zufallenden „Arbeitgeberanteil“ selbst aufbringen müssen. Zudem entfallen bei einer ausschließlichen Vorsorge über die dritte Säule gewisse Komponenten des sozialen Ausgleichs, indem es z. B. ausschließlich Versicherten in der gesetzlichen RV vorbehalten ist, dass Phasen mit geringen Arbeitsentgelten während Zeiten der Kindererziehung bzw. -pflege aufgewertet werden<sup>12</sup>.

In diesem Zusammenhang ist jedoch darauf hinzuweisen, dass insbesondere Solo-Selbständige nicht zwingend über hohe Einkommen oder Vermögen verfügen, sondern in dieser Hinsicht vielfach schlechter als abhängig Beschäftigte gestellt sind<sup>13</sup>: 39 % der Allein-Selbständigen erzielten 2009 ein monatliches Nettoeinkommen von weniger als 1 100 EUR, weiteren 32 % blieben zwischen 1 100 und 2 000 EUR<sup>14</sup>. Häufig fehlt es ihnen an Betriebsvermögen<sup>15</sup> und

Dr. Stefan Zapfel und Felix Stumpf sind Mitarbeiter des Institutes für empirische Soziologie (IfeS) an der Friedrich-Alexander-Universität Nürnberg-Erlangen.

<sup>1</sup> Schulze Buschoff, Schmidt: Own-Account Workers in Europe. Flexible, Mobile, and Often Inadequately Insured, WZB Discussion Paper 122/2006, S. 4.

<sup>2</sup> Flecken: Sozialgesetzbuch – 6. Buch. Rentenversicherung, S. 301–526. In: BMAS (Hrsg.), Übersicht über das Sozialrecht, Nürnberg 2011, BW Bildung und Wissen, S. 317; BMAS, Ergänzender Bericht der Bundesregierung zum Rentenversicherungsbericht 2012 gemäß § 154 Abs. 2 SGB VI (Alterssicherungsbericht), Berlin 2012, BMAS, S. 13 ff.

<sup>3</sup> Loose, Thiede: Alterssicherung: Auch in Zukunft armutsfest? Optionen der Armutsprävention in der Alterssicherung, S. 479–488, RVaktuell 12/2006, S. 482; Kuhlmann, Müssen alle Selbständigen demnächst Altersvorsorge betreiben? Der Freie Beruf 7–8/2012, S. 12.

<sup>4</sup> Betzelt: Konzeptvorschlag zur sozialen Alterssicherung Selbständiger, Bremen 2004, Zentrum für Sozialpolitik, S. 67 f.

<sup>5</sup> Flecken, a. a. O., S. 322.

<sup>6</sup> Windhövel, Funke, Möller: Fortentwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung zu einer Erwerbstätigenversicherung. Konsequenzen bei Einkommensverteilung, Beitragssatz und Gesamtwirtschaft, Basel 2008, S. 94.

<sup>7</sup> Schulze Buschoff: „Neue Selbständige“ und soziale Sicherheit – europäischer Vergleich, S. 387–393, WSI Mitteilungen 7/2007, S. 391; Wirth: Soziale Sicherung der freien Berufe, S. 805–817, BMAS (Hrsg.): Übersicht über das Sozialrecht, Nürnberg 2011, BW Bildung und Wissen, S. 807.

<sup>8</sup> Frankus, Fachinger: Self-employed people and old age provision – Is old age poverty coming back to Germany? Discussion Paper 06/2012, Vechta, Fachgebiet Ökonomie und Demographischer Wandel, Institut für Gerontologie, S. 7.

<sup>9</sup> Flecken, a. a. O., S. 319.

<sup>10</sup> TNS Infratest Sozialforschung, Alterssicherung in Deutschland 2007. Zusammenfassung wichtiger Untersuchungsergebnisse, München 2008, TNS Infratest Sozialforschung, S. 27.

<sup>11</sup> Haak, Schneider: Zur sozialen Absicherung von selbständigen Künstlern – eine Bestandsaufnahme, Bonn 2012, Friedrich-Ebert-Stiftung, S. 9.

<sup>12</sup> Flecken, a. a. O., S. 333 ff.; SGB VI § 70 Abs. 3a.

<sup>13</sup> Frommert, Loose: Integration ungesicherter Selbständigkeit in die GRV: Notwendige Weiterentwicklung der Alterssicherung in Bismarck-Tradition?, S. 199–217, Sozialer Fortschritt 9–10/2009, S. 200.

<sup>14</sup> Frankus, Fachinger, a. a. O., S. 10.

<sup>15</sup> Betzelt, a. a. O., S. 14.

wenigstens ein Neuntel bestreitet den Lebensunterhalt aus Mitteln, die nicht aus der selbständigen Beschäftigung stammen<sup>16</sup>. Eine besondere Sparfähigkeit ist in dieser Gruppe daher kaum zu erwarten<sup>17</sup>.

Die daraus resultierende Alterssicherungsproblematik wird auf gesellschaftlicher Ebene insofern noch verschärft, als die selbständige Beschäftigung – vor allem jene von Solo-Selbständigen<sup>18</sup> – seit den neunziger Jahren erheblich zugenommen hat<sup>19</sup> und die Auswirkungen eines derartigen Wandels der Erwerbsstrukturen auf die Alterssicherung naturgemäß langfristig sind.

## 2. Reformoptionen

Mit dem Ziel, die Alterssicherung auch der bisher nicht obligatorisch versicherten Selbständigen zu stabilisieren, wurden bereits verschiedene Reformvorschläge ausgearbeitet, die in ihrer Ausrichtung und Reichweite beträchtlich divergieren. Dazu gehören zunächst punktuelle Ansätze, die etwa eine Abschaffung der Anrechenbarkeit von Einkünften der Privatvorsorge auf Grundsicherungsleistungen im Alter vorsehen, um so die Anreize einer privaten Altersvorsorge zu bewahren<sup>20</sup>. Darüber hinausgehende Reformideen zielen auf die Einführung einer Versicherungspflicht für alle bisher nicht obligatorisch versicherten Selbständigen ohne Festlegung einer bestimmten Vorsorgeeinrichtung<sup>21</sup> oder eine Einbindung aller Nicht-Pflichtversicherten in die Deutsche Rentenversicherung mit eigenem Abrechnungsverband ab<sup>22</sup>. Andere Reformansätze empfehlen eine unterschiedslose Einbeziehung von sämtlichen Erwerbstätigen in die gesetzliche RV, eine von Erwerbstätigkeit abgekoppelte Bürgerversicherung<sup>23</sup> oder eine bedürftigkeitsgeprüfte bzw. bedarfsunabhängige Grundrente, wobei die mögliche Einrichtung einer Sockelrente eine Mischform der beiden letztgenannten Varianten darstellt<sup>24</sup>.

## 3. Forschungsanliegen

Die Positionen der Kammer- und Verbändevertreter nicht obligatorisch versicherter Gruppen von Selbständigen zu diesen Reformvorschlägen wurden in Deutschland bislang wissenschaftlich nicht untersucht. Aus diesem Grund führte das Institut für empirische Soziologie an der Universität Erlangen-Nürnberg im Frühjahr 2013 ein vom Forschungsnetzwerk Alterssicherung der Deutschen Rentenversicherung Bund gefördertes Forschungsprojekt durch, in dessen Mittelpunkt eine schriftliche bzw. Online-Befragung zu besagtem Thema stand. Hierfür wurden 539 in Frage kommende Kammern und Berufsverbände gebeten, jeweils einen Repräsentanten für eine Studienteilnahme zu benennen. Letztlich beteiligten sich 105 Einrichtungen. Die folgenden Ausführungen geben einen Überblick über wesentliche Ergebnisse dieses Forschungsprojektes.

## 4. Ergebnisse

Die befragten Kammer- und Verbänderepräsentanten sehen in der fehlenden Versicherungspflicht der von ihnen vertretenen Selbständigen mehrheitlich (57%)<sup>25</sup> einen wesentlichen Grund für deren unzureichende Alterssicherung. Sie führt aus Sicht fast aller Befragten (95%) dazu, dass die betreffenden Berufsträger auf eine freiwillige Privatvorsorge angewiesen sind, wobei die mit der privaten Altersvorsorge verbundene Kostenbelastung als zu hoch empfunden (73%) und mit den Niedrigeinkommen, wie sie unter Solo-Selbständigen verbreitet sind, als unvereinbar angesehen wird (83%). Einigkeit besteht weitgehend auch darin, dass die erforderlichen Beiträge für eine Privatvorsorge in Zeiten der Arbeitslosigkeit (91%) wie auch der Pflege und Kindererziehung (72%) kaum aufgebracht werden können. Moniert wird überdies die Komplexität privater Vorsorgeprodukte, welche häufig unverständlich seien (70%) und nach Meinung der Befragten die darauf angewiesenen Berufsträger tendenziell überfordern (66%). Auf Seiten der gesetzlichen RV werden die erreichbaren Leistungsansprüche als zu niedrig erachtet (86%), zudem leide ihre Attraktivität unter der fehlenden Möglichkeit einer freiwilligen Höherversicherung (67%). Insgesamt werden die Optionen der Alterssicherung, welche nicht obligatorisch versicherten Selbständigen zur Verfügung stehen, mit knapper Mehrheit als unzureichend bezeichnet (52%).

Vier von fünf (81%) der befragten Kammer- und Verbändevertreter teilen die Auffassung, dass die Einführung einer allgemeinen Versicherungspflicht mit freier Versicherungswahl dazu beitragen würde, das Altersauskommen auf breiterer Basis als bisher zu gewährleisten. Ergänzende Anmerkungen verweisen in diesem Zusammenhang darauf, dass allerdings zugleich dafür Sorge getragen werden müsse, die Bei-

<sup>16</sup> Brenke: Solo-Selbständige in Deutschland – Strukturen und Erwerbsverläufe, Berlin 2011, S. 15.

<sup>17</sup> Ziegelmeier: Sind Selbständige von Altersarmut bedroht? Eine Analyse des Alters-Vorsorgeverhaltens von Selbständigen, S. 229–249, Vogel, Motel-Klingebiel (Hrsg.), Altern im sozialen Wandel. Die Rückkehr der Altersarmut? Wiesbaden 2013, Springer Verlag, S. 229 f.

<sup>18</sup> Mai, Marder-Puch: Selbständigkeit in Deutschland, S. 482–496, Wirtschaft und Statistik 7/2013, S. 482.

<sup>19</sup> Brenke, a. a. O., S. 6 ff.

<sup>20</sup> Hauser: Neue Armut im Alter, S. 248–256, Wirtschaftsdienst 4/2009, S. 256.

<sup>21</sup> Wirth, Müllenmeister-Faust: Die Alterssicherung Selbständiger in Deutschland und Europa – Stand und Perspektiven, S. 210–217, Sozialer Fortschritt 09–10/2010, S. 214.

<sup>22</sup> Kuhlmann, a. a. O., S. 12.

<sup>23</sup> Wirth, Müllenmeister-Faust, a. a. O., S. 213 f.

<sup>24</sup> Loose, Thiede, a. a. O., S. 485 f.

<sup>25</sup> Alle im Folgenden ausgewiesenen Prozentwerte beziffern den Anteil der Befragten, die dem jeweiligen Fragebogen-Item („eher“ bzw. „voll“) zustimmten.

tragsbelastung aufgrund häufig niedriger und schwankender Einkommen moderat zu halten. Auch sei es im Hinblick auf private Sicherungsvarianten erstrebenswert, Versicherungsangebote und -konditionen transparenter zu gestalten. Andere von den berufsständischen Interessenvertretern vereinzelt vorgetragene Verbesserungsvorschläge bestehen darin, etwaige Einkommensschwankungen bei der Festlegung der Zahlungszeitpunkte zu berücksichtigen, Aus- und Weiterbildungszeiten auf die Anwartschaft anzurechnen, die steuerliche Absetzbarkeit getätigter Vorsorgeaufwendungen auszuweiten und den Pfändungsschutz zu erhöhen. Wichtig sei es, Selbständige durch die Beseitigung von Ausnahmetatbeständen in der Versicherungspflicht lückenlos in die Sicherungssysteme einzubeziehen. Die Attraktivität der gesetzlichen RV könne dabei durch verschiedene Maßnahmen wie die Vereinfachung der Versicherungsprinzipien, die Reduktion bürokratischer Verfahren oder die Abschaffung von Sonderbestimmungen für einzelne Berufsgruppen erhöht werden.

Für zwei Drittel (69 %) der Befragten wäre es vorstellbar, einen eigenen Versicherungszeitpunkt für Selbständige in der gesetzlichen RV einzurichten, eine knappe Mehrheit (55 %) spricht sich sogar für die weitergehende Variante einer Einbindung aller Erwerbstätigen in die gesetzliche RV aus. Beiden Optionen wird zugutegehalten, dass Leistungsansprüche bei einem Wechsel zwischen abhängiger Beschäftigung und Selbständigkeit nicht verloren gingen (68 %), die finanzielle Vorsorgebelastung bei Arbeitslosigkeit geringer ausfiele (55 %) und die Vorsorge mit Zeiten der Pflege von Angehörigen oder der Kindererziehung eher in Einklang zu bringen sei als in der dritten Säule der Alterssicherung (54 %). Geteilter Meinung sind die befragten Interessenvertreter in Bezug auf die Etablierung einer allgemeinen Bürgerversicherung, die eine Integration sämtlicher Bürger unabhängig vom Erwerbsstatus vorsieht. Gleiches gilt für die Durchsetzung einer einkommens- und vermögensunabhängigen bzw. bedarfsgeprüften Grundrente. Sollte es aber dennoch zu einer solchen Form der Alterssicherung kommen, halten zwei von drei der befragten Kammer- und Verbändevertretern (66 %) eine private Zusatzversicherung für wünschenswert.

## 5. Fazit

In der Gesamtschau bestätigen die Befragungsergebnisse die besondere Alterssicherungsproblematik und aktuell unzureichenden Absicherungsmöglichkeiten für große Teile der nicht obligatorisch versicherten Selbständigen: Aufgrund fehlender Versicherungspflicht und unzureichender Leistungsansprüche in der gesetzlichen RV sind sie auf eine freiwillige Privatvorsorge angewiesen, können dieser aufgrund ihrer häufig geringen Einkommen, hohen Kostenbelastung und damit eingeschränkter Sparfähigkeit sowie der Intransparenz der Vorsorgeangebote augenscheinlich jedoch nicht in ausreichendem Umfang nachkommen.

Im Vergleich der hierzu aktuell diskutierten Reformvorschläge erscheint den befragten Kammer- und Verbändevertretern die Einführung einer allgemeinen Versicherungspflicht mit freier Versicherungswahl oftmals ausreichend, um das Auskommen im Alter auf breiter Basis sicherzustellen. Jedoch müssten bei deren konkreter Ausgestaltung die Transparenz der privaten Vorsorgeangebote erhöht und die Besonderheiten der selbständigen Berufsgruppen verstärkt berücksichtigt werden (insbesondere hinsichtlich moderater Beiträge und flexibler Zahlungsmodalitäten).

Ebenfalls breite Zustimmung findet die Einrichtung eines eigenen Versicherungszeitpunkts für Selbständige in der gesetzlichen RV, um im Fall von Arbeitsplatzwechseln, Arbeitslosigkeit und Pflege- und Erziehungszeiten einer Anspruchsminderung bzw. finanziellen Mehrbelastung vorzubeugen. Für etwas mehr als die Hälfte der Befragten ist hierfür auch eine unterschiedslose Einbindung von sämtlichen Erwerbstätigen in die gesetzliche RV denkbar.

Die Meinungen zu anderen grundlegenden Reformen des Alterssicherungssystems, nämlich der Einführung einer allgemeinen Bürgerversicherung bzw. einer Grundrente, gehen demgegenüber deutlich auseinander und lassen keine eindeutige Empfehlung zu. Abschließend ist allerdings hervorzuheben, dass keiner der diskutierten Reformvorschläge zz. von ihren Interessenvertretern in Kammern und Verbänden einhellig abgelehnt wird, wenngleich eine gewisse Präferenz für eine allgemeine Vorsorgepflicht mit freier Versicherungswahl festgehalten werden kann.