

Obligatorische Alterssicherung für Selbständige: Jetzt den entscheidenden Schritt gehen

Gundula Roßbach

Die Einbeziehung der Selbständigen in die obligatorische Alterssicherung wird in Deutschland seit Jahrzehnten diskutiert. Das ist wenig verwunderlich. Denn mit der fehlenden obligatorischen Absicherung der Selbständigen ist Deutschland innerhalb der Europäischen Union (EU) eine große Ausnahme: In allen anderen Ländern der EU gibt es – im Einzelfall sehr unterschiedlich organisiert – eine verpflichtende Altersvorsorge für selbständig Tätige. Schon von daher stellt sich die Frage, ob dieser „deutsche Sonderweg“ sozialpolitisch sinnvoll ist.

1. Intensive Diskussion

In den vergangenen Jahren ist die Diskussion um die Alterssicherung der Selbständigen vor allem aus zwei anderen Gründen immer intensiver geworden. Zum einen gibt es inzwischen fundierte empirische Belege dafür, dass vormals selbständig Tätige im Alter in einem deutlich höheren Maße von Armut betroffen sind als vormals abhängig Beschäftigte – und es spricht viel dafür, dass die fehlende obligatorische Alterssicherung ein wesentlicher Grund hierfür ist. In diesem Zusammenhang ist auch zu bedenken, dass das Unterlassen einer ausreichenden Altersvorsorge in diesen Fällen letztlich zu Lasten der Steuerzahler und damit der Gesellschaft insgesamt geht; zumindest ein bewusster Verzicht auf eine Absicherung für das Alter im Vertrauen darauf, dass notfalls die Grundsicherung das Einkommen im Alter sicherstellt, kann insoweit auch als „free rider-Verhalten“ angesehen werden.

Schließlich wird die Forderung nach einer obligatorischen Alterssicherung für Selbständige auch damit begründet, dass es andernfalls zu einer systematischen Verdrängung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung durch die Tätigkeit von (Solo-)Selbständigen kommen kann. Da die Arbeitskosten bei Ausübung einer Tätigkeit durch Arbeitnehmer (wegen der dann anfallenden Sozialabgaben) höher ausfallen als bei Ausübung der gleichen Tätigkeit durch Selbständige, besteht ein wirtschaftlicher Anreiz, Beschäftigung durch selbständige Tätigkeit zu ersetzen. Insofern kann die fehlende obligatorische Absicherung der Selbständigen nicht nur ein erhöhtes Armutsrisiko für diese selbst und für die Gesellschaft höhere Ausgaben im Rahmen der Grundsicherung zur Folge haben, sondern auch Verzerrungen am Arbeitsmarkt.

Vor diesem Hintergrund wird seit langem die Forderung nach einer umfassenden Alterssicherungspflicht für Selbständige erhoben. Die Spanne der konkreten Vorschläge ist dabei äußerst breit. Sie reicht von der

Weiterentwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung (RV) zu einer Bürgerversicherung, in der neben den abhängig Beschäftigten auch die Beamten und Selbständigen gesichert werden sollen (wie es etwa von den GRÜNEN gefordert wird), bis zu Modellen einer reinen Versicherungspflicht für Selbständige, bei der diese frei wählen können, wo sie dieser Pflicht nachkommen (wie es etwa die FDP oder der Sachverständigenrat fordern).

Auch die RV hat sich schon seit Jahren für eine obligatorische Alterssicherung der Selbständigen ausgesprochen. Vorgeschlagen wurde dabei, dass alle Selbständigen, die nicht bereits obligatorisch in anderen Alterssicherungssystemen gesichert sind, in die gesetzliche RV einbezogen werden sollen. Einerseits erscheint es im Hinblick auf die Vermeidung von Altersarmut und die befürchteten Verzerrungen am Arbeitsmarkt nicht vordringlich, auch jene Selbständigen (oder auch weitere Personengruppen) in die RV einzubeziehen, die bereits anderweitig obligatorisch gesichert sind. Andererseits wäre die Einführung einer reinen Versicherungspflicht, bei der die Selbständigen den Träger der Absicherung frei wählen können, in der administrativen Umsetzung mit aufwendigen bürokratischen Verfahren verbunden, wenn das Risiko eines bedenklichen Vollzugsdefizits vermieden werden soll. Allein der Beitragseinzug und die Prüfung, ob die Selbständigen der Versicherungspflicht nachkommen – sowie die Einleitung und Umsetzung der erforderlichen Maßnahmen und Sanktionen, wenn das nicht der Fall ist – dürfte weitaus komplexer und aufwendiger werden, wenn daran ggf. eine dreistellige Zahl von Trägern beteiligt ist. Zudem müssten bei einer reinen Versicherungspflicht, bei der die Selbständigen den Träger frei wählen können, umfangreiche Koordinierungsregelungen für jene Fälle eingeführt werden, in denen Selbständige den Träger ihrer Alterssicherung wechseln. Zu berücksichtigen ist dabei auch, dass Erwerbstätige in offenbar steigendem Maße eine abhängige Beschäftigung und eine selbständige Tätigkeit parallel ausüben („hybride Erwerbstätigkeit“), was

Gundula Roßbach ist Präsidentin der Deutschen Rentenversicherung Bund.

bei unterschiedlichen Trägern der Alterssicherung von Beschäftigten einerseits und Selbständigen andererseits sowohl die Frage des Beitragseinzugs als auch die Koordinierung der Leistungsansprüche zusätzlich erschwert.

2. Koalitionsvertrag setzt Absicherung der Selbständigen auf die Tagesordnung

CDU, CSU und SPD haben in ihren Koalitionsverhandlungen 2017 vereinbart, in dieser Legislaturperiode eine Altersvorsorgepflicht für Selbständige einzuführen. Im Koalitionsvertrag heißt es dazu wörtlich: „Um den sozialen Schutz von Selbständigen zu verbessern, wollen wir eine (...) Altersvorsorgepflicht für alle Selbständigen einführen, die nicht bereits anderweitig obligatorisch (z. B. in berufsständischen Versorgungswerken) abgesichert sind. Grundsätzlich sollen Selbständige zwischen der gesetzlichen Rentenversicherung und – als Opt-out-Lösung – anderen geeigneten insolvenzsicheren Vorsorgearten wählen können, wobei diese insolvenz- und pfändungssicher sein und in der Regel zu einer Rente oberhalb des Grundsicherungsniveaus führen müssen. Die Renten- und Krankenversicherungsbeiträge sollen gründerfreundlich ausgestaltet werden.“ Die Koalition hat sich insofern also nicht auf eine generelle Einbeziehung der bislang nicht obligatorisch gesicherten Selbständigen in die gesetzliche RV einigen können, sieht aber offenbar doch die RV als „erste Lösung“ an, in der die Absicherung erfolgt, sofern die Betroffenen nicht ausdrücklich einen anderen Träger für ihre Pflichtabsicherung wählen.

Die Formulierung des Koalitionsvertrages lässt allerdings offen, wie die Umsetzung der Vorsorgepflicht konkret erfolgen soll. Insbesondere ist offen, welche Vorsorgeprodukte den Ansprüchen genügen, die als Voraussetzung für eine Absicherung außerhalb der gesetzlichen RV formuliert werden. Zudem wird nicht konkretisiert, welches Verfahren man sich im Hinblick auf die Umsetzung der Opt-Out-Regelung vorstellt und wie die Einhaltung der Versicherungspflicht in diesen Fällen sichergestellt werden soll.

Bei der Umsetzung der Vorgaben des Koalitionsvertrages wird es aus Sicht der RV darauf ankommen eine Lösung zu finden, die möglichst bürokratiearm ist und sowohl für die betroffenen Selbständigen als auch für die RV und die Träger potenzieller Opt-Out-Produkte den für die Umsetzung der Versicherungspflicht notwendigen Aufwand so gering wie möglich hält. Das dürfte sich auch positiv auf die Akzeptanz der Selbständigen gegenüber der obligatorischen Absicherung auswirken.

3. Voraussetzungen für eine bürokratiearme Umsetzung

Um eine bürokratiearme und verwaltungspraktikable Umsetzung der Vereinbarung im Koalitionsvertrag zu realisieren, sind einige Voraussetzungen erforderlich.

Vor allem muss durch ein geeignetes Verfahren eine vollständige Erfassung aller versicherungspflichtigen Selbständigen gewährleistet sein. Nur so kann sichergestellt werden, dass Selbständige durch die Einführung der Versicherungspflicht tatsächlich vor dem Risiko der Altersarmut und die Gesellschaft vor dem Risiko der späteren Nutzung subsidiärer Transfersysteme soweit wie möglich geschützt werden. Vor allem aber ist die vollständige Erfassung der versicherungspflichtigen Selbständigen die Voraussetzung dafür, dass Beitragsgerechtigkeit gesichert wird und nicht diejenigen, die ihrer Versicherungspflicht nachkommen denen gegenüber benachteiligt werden, deren selbständige Tätigkeit der RV bzw. den Anbietern potenzieller Opt-Out-Produkte nicht bekannt ist und die sich der Versicherungspflicht deshalb entziehen.

Um die Umsetzung der Versicherungspflicht für alle Beteiligten möglichst bürokratiearm zu gestalten, sollten darüber hinaus alle bereits im Bereich der Verwaltung vorhandenen Informationen über die Selbständigen sowie die bestehende digitale Infrastruktur zur Vernetzung dieser Informationen genutzt bzw. eine entsprechende Infrastruktur geschaffen werden. Ziel sollte es sein, dass die Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit möglichst nur einer Behörde gemeldet werden muss und für die Erfassung der versicherungspflichtigen Selbständigen und ihrer Einkünfte soweit möglich die bestehende digitale Infrastruktur genutzt wird. Vor diesem Hintergrund wäre für eine bürokratiearme und verwaltungspraktikable Umsetzung der vorgesehenen Versicherungspflicht vor allem ein Datenaustausch mit der Finanzverwaltung hilfreich. Eine weitergehende Option könnte ein direkter Datenaustausch zwischen allen beteiligten Behörden sein, der die betroffenen Selbständigen von überflüssigem Bürokratieaufwand entlastet und zugleich das Verfahren erheblich beschleunigen würde. Eine solche, bürokratiearme Umsetzung erfordert jedoch Änderungen der maßgeblichen rechtlichen und technischen Rahmenbedingungen, die erst noch zu schaffen sind.

Eine gute Alterssicherung, die das Risiko der Altersarmut für die Betroffenen vermeiden und zugleich die Gesellschaft so weit wie möglich davor schützen will, als Folge unterlassener Absicherung Leistungen der Grundsicherung aufbringen zu müssen, muss neben der Vorsorge für das Alter auch die Absicherung im Fall einer vorzeitigen Erwerbsminderung sowie möglichst auch einen Hinterbliebenenschutz umfassen. Gerade die Absicherung bei Erwerbsminderung erscheint im Hinblick auf die Vermeidung von Altersarmut unabdingbar: Die Empirie der Grundsicherungsstatistik zeigt deutlich, dass im Falle von Erwerbsminderung das Armutrisiko bzw. die Inanspruchnahme von Grundsicherungsleistungen um ein Mehrfaches höher ist als im Alter. Hinzu kommt, dass bei Eintritt von Erwerbsminderung die Beitragszahlungen für den weiteren Aufbau von Alterssicherungsanwartschaften in potenziellen Opt-Out-Pro-

dukten im Regelfall ausfallen dürften, so dass dort dann auch eine ausreichende Alterssicherung schwierig wird. Deshalb ist auch im Hinblick auf eine wirkungsvolle Sicherung im Alter, die – wie der Koalitionsvertrag festschreibt – „in der Regel oberhalb der Grundsicherung“ liegen soll, eine Absicherung bei Erwerbsminderung unabdingbar. Produkte, die von den versicherungspflichtigen Selbständigen als Opt-Out-Alternative zur RV genutzt werden können, sollten von daher zumindest die Absicherung im Alter und bei Invalidität umfassen.

Notwendig für die verwaltungspraktikable Umsetzung der geplanten Einführung einer Versicherungspflicht mit Opt-Out-Möglichkeit ist es zudem, dass der Gesetzgeber verbindlich festlegt, welche Vorsorgeprodukte konkret für die Wahrnehmung der Opt-Out-Möglichkeit in Frage kommen. Nur so besteht im Verfahren Rechtssicherheit für die betroffenen Selbständigen sowie die Anbieter von Vorsorgeprodukten und eine sonst ggf. erforderliche Rückabwicklung von Vertragsabschlüssen und Beitragszahlungen kann ausgeschlossen werden.

Schließlich wäre es für die verwaltungspraktikable Umsetzung einer Vorsorgepflicht mit Opt-Out-Möglichkeit sehr hilfreich, wenn die Höhe der Beitragszahlung, mit der die Versicherungspflicht erfüllt wird, unabhängig davon ist, ob der Selbständige seiner Versicherungspflicht in der RV oder in einem Opt-Out-Produkt nachkommt. Das würde die Prüfung vereinfachen, ob der Versicherungspflicht in vollem Umfang nachgekommen wird, da sich dann die dazu erforderliche Beitragshöhe nicht bei jedem Anbieterwechsel verändern würde. Zudem würde so sichergestellt, dass die Opt-Out-Möglichkeit nicht nur deshalb gewählt würde, weil der Opt-Out-Anbieter den Versicherten eine geringere Beitragsbelastung verspricht – sich die Frage, ob daraus eine ausreichende Leistung erwächst, u. U. aber erst nach Ablauf mehrerer Jahrzehnte beantworten lässt. In diesem Zusammenhang wäre zudem zu diskutieren, wie das Beitragseinzugsverfahren generell möglichst bürokratiarm gestaltet werden kann – auch unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die Selbständigen auch im Hinblick auf die Absicherung bei Krankheit einer Versicherungspflicht unterliegen.

4. Opt-Out ist möglich – aber verwaltungsaufwendig

Es ist wohl unstrittig, dass die im Koalitionsvertrag vereinbarte Gestaltung der Versicherungspflicht für Selbständige – Absicherung in der gesetzlichen RV mit einer Opt-Out-Möglichkeit für die Betroffenen – ein größeres Maß an Bürokratie bei der Umsetzung erforderlich macht als eine obligatorische Absicherung allein in der gesetzlichen RV. Die Prüfung, ob der Versicherungspflicht nachgekommen wird – dem Grunde und der Höhe nach – nimmt mit der Anzahl der Träger zu, bei denen das zulässig ist. Das gilt insbesondere dann, wenn ein Versicherungspflichtiger mehrere Tätigkeiten – und ggf. sowohl als Be-

schäftigter als auch als Selbständiger – ausübt und dadurch ggf. bei verschiedenen Trägern pflichtversichert ist. Nichtsdestotrotz wird auch die im Koalitionsvertrag beschriebene Form der obligatorischen Absicherung von Selbständigen administrativ umzusetzen sein. Dazu bedarf es dann allerdings entsprechender rechtlicher Voraussetzungen, die vom Gesetzgeber im Zusammenhang mit der Einführung der obligatorischen Alterssicherung von Selbständigen zu schaffen wären. Hierzu gehört u. a. die Schaffung einer geeigneten Infrastruktur zum Datenaustausch zwischen den beteiligten Trägern sowie wichtigen anderen Behörden, mit denen Selbständige im Austausch stehen; namentlich mit den Finanzbehörden.

Unstrittig ist zudem auch, dass bei der gesetzgeberischen Umsetzung des Koalitionsvertrages die Besonderheiten der selbständigen Erwerbstätigkeit zu berücksichtigen sind. Die Höhe des zu zahlenden Beitrags sollte sich z. B. so weit wie möglich an der Höhe der Einkünfte aus selbständiger Tätigkeit bzw. Gewerbebetrieb orientieren, damit Selbständige vor allem in Zeiten, in denen sie geringe Einkünfte erzielen, durch die Beitragsabführung nicht überlastet werden. In der Phase der Existenzgründung sollten entsprechende Beitragserleichterungen möglich sein; zudem sind in den ersten Jahren nach Einführung der obligatorischen Absicherung Übergangs- und Vertrauensschutzregelungen erforderlich, die insbesondere bestehende Vorsorgeformen der Selbständigen nicht einschränken oder gar gefährden. Möglicherweise ist es vor diesem Hintergrund sogar sinnvoll, nur die nach der Einführung der Versicherungspflicht neu aufgenommenen selbständigen Tätigkeiten einzubeziehen. Gleichzeitig ist aber auch darauf zu achten, dass die Zielsetzung der Neuregelung – die Sicherstellung einer ausreichenden Altersvorsorge der Selbständigen – erreicht wird. Beitragserleichterungen oder Beitragsbefreiungen machen die Realisierung dieses Ziels schwieriger, da die fehlenden oder verringerten Beitragszahlungen auch entsprechend geringere Rentenanwartschaften nach sich ziehen (sofern aufgrund einer verringerten Beitragszahlung nicht die mit dem RentenversicherungsLeistungsverbesserungs- und Stabilisierungsgesetz geschaffene Aufwertung der Anwartschaft im Übergangsbereich greift). Die Regelungen zur Minderung der Beitragsbelastung der Selbständigen sind von daher im Spannungsfeld zwischen Belastungsreduktion in der Erwerbsphase und ausreichender Versorgung in der Rentenphase auszutarieren.

Letztlich hat der Gesetzgeber einen großen Handlungsspielraum, wenn er die Vorgaben des Koalitionsvertrages zur obligatorischen Einbeziehung der Selbständigen in die Alterssicherung umsetzt. Die Deutsche Rentenversicherung Bund bietet dabei an, ihre in jahrzehntelanger Erfahrung mit der administrativen Umsetzung der Alterssicherung von Selbständigen entstandene Sachkompetenz in die Diskussion einzubringen.