

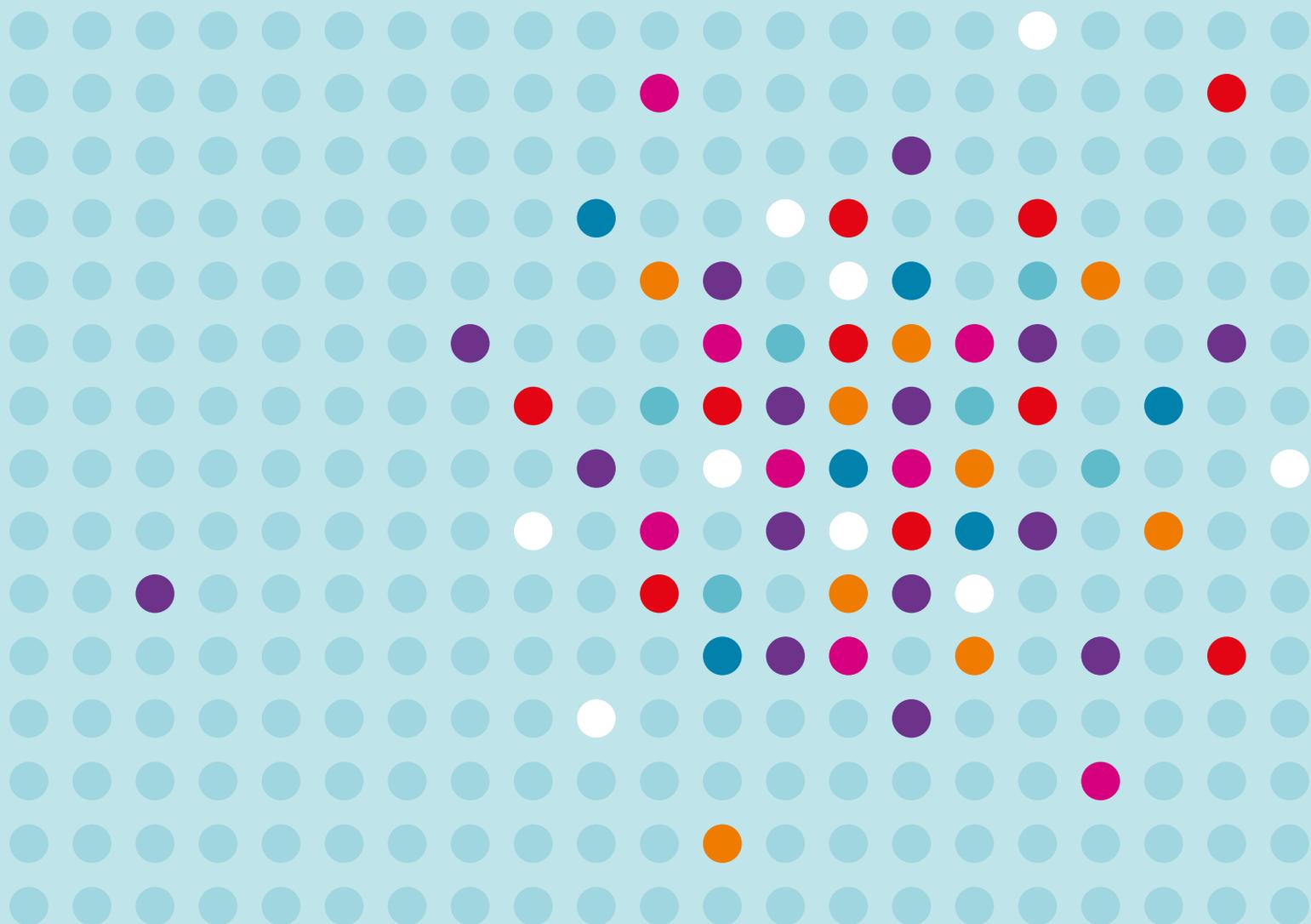
POLICY BRIEF

Nr. 5 · Policy Brief WSI · 05/2016

Das WSI ist ein Institut
der Hans-Böckler-Stiftung

ALTERSSICHERUNG FÜR SELBSTSTÄNDIGE

Reformvorschläge



VORWORT

Die soziale Sicherung der Selbstständigen in Deutschland stellt sich derzeit als lückenhaft dar. Eine der größten Herausforderungen besteht in der konkreten Ausgestaltung der Alterssicherung für alle Selbstständigen.

Ich danke den Teilnehmern des WSI-DGB-Expertenworkshops „Die Einbeziehung Selbstständiger in die staatliche Alterssicherung - Lehren von europäischen Nachbarländern und konkrete Reformop-

tionen“ am 21. April 2016 in Berlin für neue Einsichten, grundlegende Argumente und Hinweise zur Erstellung dieses Beitrags, mein besonderer Dank gilt den Referenten der Tagung Dr. Reinhold Thiede, Wolfgang Panhölzl und Dr. Florian Burger. Für den Inhalt dieses Beitrags und insbesondere für Unzulänglichkeiten in der Darstellung und Argumentation bin ich allein verantwortlich.

BESONDERHEITEN UND SPEZIFISCHE RISIKEN

Potentielle Probleme bei der sozialen Absicherung ergeben sich durch die Besonderheiten selbstständiger Erwerbsarbeit. Dazu zählen die häufig unsteten Erwerbsbiografien bzw. die besondere Dynamik der Selbstständigkeit, d. h. die relativ häufigen Wechsel zwischen Selbstständigkeit und anderen Formen der Erwerbstätigkeit und der Arbeitslosigkeit. Zu beachten ist auch, dass bei einem wachsenden Graubereich die Grenzen zwischen selbstständiger und abhängiger Beschäftigung zunehmend verschwimmen und dass zudem eine Parallelität von selbstständiger und abhängiger Beschäftigung vorliegen kann. Weiterhin stellen die häufig unsteten und niedrigen Einkommen und eine entsprechend geringe Sparfähigkeit spezifische Risiken dar. Diese Besonderheiten und spezifischen Risiken sind mit Herausforderungen an die soziale Sicherung der Selbstständigkeit verbunden.

von Selbstständigen wurde davon ausgegangen, dass die Annahme fehlender Schutzbedürftigkeit nicht gerechtfertigt ist. Sie wurden schrittweise in die staatliche Alterssicherung integriert. So bestehen heute für etwa ein Viertel der Selbstständigen obligatorische Sondersysteme, wobei die Bedingungen je nach Berufsgruppe sehr unterschiedlich sind¹.

Offensichtlich ist, dass auch weitere Gruppen von Selbstständigen – nicht anders als die bislang schon pflichtversicherten Selbstständigen – sozialen Risiken und aufgrund häufig niedriger Einkommen und entsprechend geringer Sparfähigkeit insbesondere dem Risiko der Altersarmut ausgesetzt sind. Vielfach gefordert wird deshalb eine umfassendere Alterssicherung für Selbstständige aller Berufsgruppen.

SOZIALE SICHERUNG DER SELBSTSTÄNDIGEN

In Bezug auf die soziale Sicherung Selbstständiger stellt Deutschland im europäischen Vergleich eine Besonderheit dar: Während in der Mehrzahl der EU-Länder die Selbstständigen durch die staatlichen Pflichtversicherungssysteme systematisch erfasst werden, ist die Pflichtversicherung in Deutschland entsprechend der Tradition der Bismarckschen Sozialversicherung auf wenige Sondergruppen Selbstständiger (bzw. Scheinselbstständiger) begrenzt. Dahinter steht die Vorstellung, dass die Selbstständigen für sich selbst vorsorgen können und nicht des kollektiven Schutzes der Solidargemeinschaft der Versicherten bedürfen. Bei einzelnen Gruppen

¹ Obligatorische Alterssicherungssysteme gelten für Hausgewerbetreibende, Lehrer und Lehrerinnen, Erzieher und Erzieherinnen, Pflegepersonal, Hebammen, Seelotsen und -lotsinnen, Küstenschiffer und -schifferinnen und Küstenfischer und -fischerinnen; Handwerker und Handwerkerinnen mit Eintrag in die Handwerksrolle und Bezirksschornsteinfegermeister und -meisterinnen; Künstler und Künstlerinnen und Publizisten und Publizistinnen; Landwirte und Landwirtinnen; sowie Freie Berufe wie Rechtsanwälte, Notare oder Ärzte und sogenannte arbeitnehmerähnliche Personen (siehe SGB VI § 2 Nr. 9).

ÜBERFÄLLIGER REFORMSCHRITT: ALTERSSICHERUNG FÜR ALLE SELBSTÄNDIGEN

Für die Ausweitung der Alterssicherung von Selbstständigen auf alle Berufsgruppen kommen grundsätzlich zwei Möglichkeiten in Betracht:

- 1 Die freiwillige Versicherung
- 2 Die obligatorische Versicherung

Votum

Obwohl derzeit für die nicht pflichtversicherten Selbstständigen die Möglichkeit der freiwilligen Versicherung in der Gesetzlichen Rentenversicherung zu flexiblen Bedingungen besteht (d. h. Umfang des Beitrages oberhalb eines Mindestbeitrages (18,7 % von 450 Euro monatlich) und Anzahl der Beiträge sind frei wählbar), wird diese Möglichkeit wenig genutzt. Das spricht für die obligatorische Versicherung.

Für die obligatorische Versicherung von Selbstständigen aller Berufsgruppen bestehen grundsätzlich wiederum zwei Möglichkeiten:

- 1 Die Versicherungspflicht, d. h. die Pflicht zur Versicherung bei einem frei wählbaren Versicherungsträger (d. h. auch bei privaten Anbietern)
- 2 Die Pflichtversicherung in der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV)

Votum

Für die Pflichtversicherung in der GRV spricht das gesetzlich vorgeschriebene breite Leistungsspektrum der Rentenversicherung, das neben der Zahlung von Altersrenten auch Erwerbsminderungsrenten, Witwen-, Witwer- und Waisenrenten und die Durchführung von Rehabilitationsmaßnahmen umfasst. Die Leistungen der GRV beinhalten Elemente des Solidarausgleichs; diese sind in privaten, zumeist marktvermittelten Systemen, nur schwer zu realisieren. Hinzu kommt bei wählbaren Versicherungsträgern, dass sowohl die Prüfung, ob der Versicherungspflicht nachgekommen wird, als auch die Koordinierung von Ansprüchen bei verschiedenen Trägern, mit einem hohen verwaltungstechnischen Aufwand verbunden sein würden. Bei den Selbstständigen mit häufig unstetigen Erwerbsbiografien würde bei einer Pflichtversicherung in der GRV hingegen der Wechsel von selbständiger und abhängiger Erwerbsarbeit nicht mit einem Wechsel des Versicherungsträgers verbunden sein. Somit wird die Stetigkeit der Beitragszahlung gestützt, was vor allem Personen mit unterbrochenen Versicherungsbiografien zu Gute kommt. Vor dem Hintergrund der geringen Sparfähigkeit vieler Selbstständiger, den Folgen der Finanzmarktkrise und der Niedrigzinspolitik scheint es problematisch, auf private Vorsorge zu setzen. Betriebsrenten schei-

den wegen fehlender Betriebszugehörigkeit (Solo-) Selbstständiger aus. Folglich kann Altersarmut bei Selbstständigkeit allein in der ersten Säule, bzw. im öffentlichen System zuverlässig verhindert werden. Die Vorteile der Pflichtversicherung in der GRV überwiegen.

Bei der Pflichtversicherung in der GRV stellt sich zunächst das grundsätzliche Problem, wie die Erfassung von Selbstständigen erfolgen soll. Geklärt werden müsste weiterhin, welche Risiken abgedeckt werden. Ein zentrales Problem betrifft die Beiträge, d. h. die Beitragsgestaltung und die Beitragszahlung. Für die wenigen in der gesetzlichen Rentenversicherung pflichtversicherten Berufsgruppen von Selbstständigen gilt derzeit: Bestehen keine besonderen Konditionen wie z. B. bei der Künstlersozialkasse, dann müssen sie ihren Beitrag vollständig selbst aufbringen (d. h. bei der im Prinzip paritätisch angelegten Beitragszahlung „fehlt“ der Arbeitgeberanteil und muss von den Beschäftigten mitgetragen werden). Wegen dieser Rahmenbedingungen sind die Beiträge relativ hoch. Die derzeit geltenden Regelungen in den gesetzlichen Sozialversicherungssystemen führen insbesondere für pflichtversicherte Selbstständige im unteren Einkommensbereich zu einer erheblichen relativen Belastung.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage: Sollte der der „fehlende“ Arbeitgeberanteil ausgeglichen werden? Falls ja, in welcher Form? Denkbar sind als Antwort auf diese Fragen die folgenden vier Varianten:

1. Auftraggeberabgabe

Bei dieser Variante sollen Auftraggeber analog zu den Arbeitgebern an der Altersversorgung ihrer Auftragnehmer beteiligt werden. Konkret könnte das bedeuten, dass jeder, der Selbstständige beauftragt, im Rahmen einer gesetzlichen Auftraggeberbeteiligung zur Zahlung von Versicherungsbeiträgen zur GRV verpflichtet werden würde. Diese Abgaben wären vom Auftraggeber direkt an den Versicherungsträger abzuführen.

Bereits heute ist die verpflichtende Beteiligung an der Beitragszahlung von Auftraggebern bestimmter Gruppen von Selbstständigen geltendes Recht, z. B. bei der Beauftragung von selbstständigen Künstlern und Publizisten², bei

² Für selbstständige Künstler und Künstlerinnen und Publizisten und Publizistinnen besteht die Versicherungspflicht in der in der Kranken- und Rentenversicherung seit der Schaffung der Künstlersozialkasse (KSK) 1983. Die Beitragshöhe in der KSK richtet sich nach dem im Voraus geschätzten Jahreseinkommen, das in Monate umgerechnet wird. Die Versicherten haben wie abhängig Beschäftigte die Hälfte der Beitragssumme an die Sozialversicherung zu zahlen, die zweite Hälfte wird durch einen Bundeszuschuss und die vom Auftraggeber zu entrichtende Künstlersozialabgabe aufgebracht.

Hausgewerbetreibenden und bei Heimarbeitern. Diese Beispiele zeigen, dass eine Auftraggeberabgabe prinzipiell möglich ist. Allerdings reduzieren sich die bisherigen Erfahrungen auf Bereiche, in denen die „Auftraggebereigenschaft“ eindeutig zu sein scheint, z. B. ist im Falle des Hausgewerbetreibenden ein Hausbesitzer oder eine Hausverwaltung eindeutig als Auftraggeber benennbar. Schwieriger dürfte die Handhabung etwa im Bereich des Einzelhandels sein, bei einem selbstständigen Kioskbesitzer etwa müsste konsequenterweise jeder Kunde als Auftraggeber behandelt werden. Offen bleibt dabei, wie dies praktisch umgesetzt werden soll. Offen bleibt auch, in welcher Form die Abführung der Beiträge überprüft und Beitragsschulden eingefordert werden sollen. Problematisch erscheint eine erfolgsversprechende Einforderung von Beitragsschulden bei Auftraggebern mit Sitz im Ausland. Geklärt werden müsste weiterhin, ob und in welcher Form Beitragsschulden der Auftraggeber kompensiert werden sollen, wer soll dafür aufkommen?

2. Zuschüsse aus Steuermitteln

Die zweite Variante wäre ein Zuschuss zu den Beiträgen aus Steuermitteln, entweder für alle Selbstständigen oder explizit für Selbstständige im unteren Einkommensbereich und/oder in der Phase der Existenzgründung.

Ein Beispiel für die gesetzliche Verankerung und Praktizierung von Zuschüssen aus Steuermitteln zu den Beiträgen aller Selbstständigen ist Österreich³. Dort wurden im Zuge der Reform der gesetzlichen Rentenversicherung im Jahr 1998 alle Erwerbstätigen in die Rentenversicherung einbezogen, auch die geringfügig beschäftigten Personen und die bislang nicht versicherten Selbstständigen. Der Begriff der neuen Selbstständigen wurde eingeführt. In Abgrenzung zu den (alten) Selbstständigen, das heißt z. B. zu Gewerbetreibenden, umfasst die Kategorie der neuen Selbstständigen Werkunternehmer, unternehmerisch freie Dienstnehmer und bestimmte Freiberufler (Ärzte, Apotheker, Ziviltechniker, etc.). Durch das reformierte österreichische Rentenversicherungssystem werden alle Erwerbstätigen, auch alle Selbstständigen erfasst und zugeordnet. Zur Lückenschließung und Strukturbereinigung wurde neben der Einführung der Kategorie der neuen Selbstständigen der Arbeitnehmerbegriff konkretisiert, klare Regeln für eine Mehrfachversicherung und eine Prüfrei-

henfolge festgelegt. Im Zweifelsfall erfolgt die Zuordnung zur Kategorie „Neue Selbstständige“ (Auffangtatbestand).

Die Beitragsgrundlage der Selbstständigen in Österreich sind die Einkünfte nach dem Steuerbescheid. 1978 betrug der Beitragssatz der Selbstständigen 10,5 %, er stieg auf 15% im Jahr 1998 und schließlich auf 18,5 % im Jahr 2016. Im Vergleich dazu lag der Beitragssatz für abhängig Beschäftigte im Jahr 2016 bei 22,8 %. Die Differenz des Beitrags der Selbstständigen zum 22,8 % Beitrag der abhängig Beschäftigten wird als sogenannte „Partnerleistung des Bundes“ aus Bundesmitteln bezahlt.

Somit hat Österreich mit einem ähnlich wie in Deutschland prinzipiell paritätisch finanzierten Versicherungssystem die (Solo-)Selbstständigen vor ein paar Jahren ins öffentliche System ausnahmslos einbezogen. Dabei wurde der Weg der Stärkung der ersten Säule mit dem Ziel der Erwerbstätigenversicherung konsequent beschritten. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage: Kann Österreich Vorbild sein für eine Reform der Alterssicherung Selbstständiger in Deutschland?⁴

Eindeutige Vorteile des österreichischen Systems sind die mit der Reform von 1998 konsequent erfolgte Strukturbereinigung und Lückenschließung. Es bestehen klare, transparente und universelle Regelungen ohne Ausnahmetatbestände für alle Erwerbstätigen. Kritisch bewertet werden könnte die Bezuschussung der Beiträge der Selbstständigen aus Bundesmitteln. Eine Bezuschussung aus Bundesmitteln könnte als Subventionierung und damit Bevorzugung selbstständiger Erwerbsformen betrachtet werden. Da Selbstständigkeit im Vergleich zur abhängigen Beschäftigung auch in arbeitsrechtlicher Hinsicht mit erheblichen Nachteilen verbunden ist, erscheint eine „Subventionierung“ mit Steuermitteln in Form der Bezuschussung der Beiträge fraglich. Argumentiert werden könnte, dass so der Umwandlung von abhängiger in selbstständige Erwerbsarbeit - mit allen negativen Konsequenzen für die Beschäftigten – noch Vorschub geleistet werden würde.

3. Ermäßigter Beitrag

Diese Variante sieht keinen Ausgleich des „fehlenden hälftigen Arbeitgeberanteils“ vor. Durch einen ermäßigten Beitragssatz soll lediglich die Beitragslast für die Selbstständigen reduziert werden.

³ Zu den Angaben des folgenden Abschnitts siehe Wolfgang Panhölzl: „Die staatliche Alterssicherung von Selbstständigen in Österreich“, Vortrag auf dem WSI-DGB-Expertenworkshop „Die Einbeziehung Selbstständiger in die staatliche Alterssicherung - Lehren von europäischen Nachbarländern und konkrete Reformoptionen“ am 21. April 2016 in Berlin.

⁴ Die in Österreich im Jahr 2008 erfolgte Ausweitung der Abfertigungsregelung auf Selbstständige zeigt weiterhin, dass es dort gelungen ist, nicht nur in der ersten sondern auch in der zweiten Säule der Alterssicherung wirksame Regelungen für Selbstständige zu etablieren (siehe Zeibig, Nadine: Allgemeiner Kündigungsschutz und Abfertigungszahlungen bei der Beendigung von Arbeitsverhältnissen in Österreich. Nomos Verlag 2011, S. 242ff.).

Die ermäßigten Beiträge führen aber auch zu entsprechend geringeren Leistungen.

Auch beim ermäßigten Beitragssatz sind verschiedene Varianten denkbar. Möglich wäre ein reduzierter, z. B. hälftiger Beitragssatz für

- alle Selbstständigen, bzw. alle neu versicherten Selbstständigen
- für Selbstständige mit einem zu definierenden Niedrigeinkommen
- für Selbstständige während einer zeitlich begrenzten Gründungsphase (z. B. fünf Jahre nach dem Zeitpunkt der Gründung, danach soll der „volle“ Beitragssatz gezahlt werden), oder
- für alle (bzw. alle neu versicherten) Selbstständigen für einen begrenzten Zeitraum nach Einführung der Versicherungspflicht in der GRV (z. B. fünf Jahre ab Geltung der Reform, danach soll der „volle“ Beitragssatz gezahlt werden).

Ein ermäßigter Beitrag für Selbstständige während der Gründungsphase oder in der Zeit nach Einführung der Neuregelung könnte auch in Form einer Staffelung der Beiträge über die Zeit erfolgen, das heißt im ersten Jahr wäre beispielsweise der hälftige Beitragssatz zu zahlen, der dann sukzessive über die Zeitspanne von zum Beispiel fünf Jahren auf 100 %, d. h. den vollen Beitragssatz steigt. Bei einem ermäßigten Beitragssatz sollte weiterhin die Option bestehen, den Beitrag auf freiwilliger Basis aufzustocken, um entsprechend höhere Leistungen zu garantieren.

Die Variante des „ermäßigten Beitragssatzes“ führt zwar zu einer Entlastung der Selbstständigen hinsichtlich der Beitragslast und entschärft so finanzielle Härten, die insbesondere bei niedrig oder unstetig verdienenden Selbstständigen bei der Einführung einer Versicherungspflicht entstehen könnten. So würde durch einen ermäßigten Beitragssatz zum Beispiel in den ersten fünf Jahren nach Geltung der Neuregelung den Selbstständigen Zeit eingeräumt, ihr Geschäftsmodell an die in Aussicht stehende volle Beitragslast anpassen zu können.

Da mit den ermäßigten Beiträgen jedoch auch entsprechend geringere Anwartschaften und reduzierte Leistungen einhergehen, wird dem Problem der Altersarmut nur unzureichend entgegengewirkt. Bei einem ermäßigten bzw. hälftigen Beitragssatz ohne Ausgleich verschärft sich vielmehr das Problem, dass auch nach langer Beitragsleistung und/oder Unterbrechungen der Erwerbs- oder Versicherungsbiografien, ein armutsvermeidendes Leistungsniveau in der GRV nicht erreicht wird.

4. Kein Ausgleich des „fehlenden Arbeitgeber-Anteils“

In der Diskussion um die Beitragsgestaltung der Selbstständigen wird auch der Standpunkt vertreten, dass ein Ausgleich des „fehlenden Arbeitgeber-Anteils“ nicht notwendig sei. Argumentiert wird, dass ein Selbstständiger schließlich ähnlich wie ein abhängig Beschäftigter das gesamte Bruttoeinkommen selbst erwirtschaften müsse, einschließlich des Arbeitgeberanteils. Der „Arbeitgeberanteil“ müsse über den Preis am Markt erzielt werden. Bei der Kalkulation des Geschäftsmodells müssten die Sozialversicherungsbeiträge im vollen Umfang mit einkalkuliert werden.

Votum

Ein Ausgleich des fehlenden Arbeitgeber-Anteils ist notwendig. So sollen Härten abgemildert werden, die bei niedrig oder unstetig verdienenden Selbstständigen bei der Einführung einer Versicherungspflicht entstehen könnten. Angestrebt werden sollten möglichst universelle Regelungen, eine Ungleichbehandlung von Selbstständigen und abhängig Beschäftigten sollte vermieden werden. Dies wäre bei der Variante der „Auftraggeberabgabe“ der Fall, bei der der Auftraggeber eines Selbstständigen analog zum Arbeitgeber bei den abhängig Beschäftigten den hälftigen Beitrag zu entrichten hätte. Allerdings bestehen berechtigte Zweifel an der Praktikabilität dieser Regelung zumindest für bestimmte Berufsgruppen. Hier sind weitere Expertisen angeraten, mit dem Ziel, die Durchführbarkeit der Auftraggeberabgabe zu prüfen. Möglich wäre auch die Kombination der oben aufgeführten Varianten, d. h. zum Beispiel eine Auftraggeberabgabe als Standard und eine Bezuschussung aus Steuermitteln oder ein ermäßigter Beitrag bei Berufsgruppen, bei den die Arbeitgeberabgabe nicht praktikabel erscheint.

Das Beispiel Österreich zeigt, dass klare, transparente und universelle Regelungen ohne Ausnahmetatbestände für alle Erwerbstätigen einschließlich der Selbstständigen auch für ein auf paritätischer Beitragszahlung basierendes System gelten können. Es zeigt aber auch, dass dabei die Kategorisierung von Selbstständigen und abhängig Beschäftigten weiterhin erforderlich bleibt. Kritisch bewertet werden könnte die Bezuschussung der Beiträge der Selbstständigen aus Bundesmitteln, da diese als Subventionierung und damit Bevorzugung selbstständiger Erwerbsformen betrachtet werden kann. Dies würde wiederum dem Ziel der Vermeidung von Ungleichbehandlung von Selbstständigen und abhängig Beschäftigten entgegenwirken.

Die Variante der Beitragsermäßigung würde zumindest dazu beitragen, die Beitragslast (zeitweise) abzumildern, allerdings um den Preis entsprechend reduzierter Anwartschaften und Rentenleistungen.

Fazit: Die konkrete Beitragsgestaltung der Selbstständigen bei einer Pflichtversicherung in der GRV ist eine schwierige und komplexe Herausforderung. Eine klare und einfache Lösung liegt nicht auf der Hand. Notwendig erscheint dabei, über das Problem der möglichen Beitragslast der Selbstständigen in der GRV hinaus auch weitere Belastungen zu überprüfen. So bedarf etwa die konkrete Ausgestaltung der Pflicht zur Krankenversicherung für Selbstständige einer Überprüfung. In der gesetzlichen Krankenversicherung werden die Beiträge der Selbstständigen nicht am Realeinkommen bemessen, sondern mit einem 'angenommen Mindesteinkommen' festgelegt, das oftmals faktisch nicht er-

reicht wird. Ziel einer Reform sollte auch hier eine Regelung sein, bei der Selbstständige und abhängig Beschäftigte möglichst gleichbehandelt werden. Entsprechend sollte die Bemessungsgrundlage der Beiträge das reale Erwerbseinkommen sein. Eine Korrektur dieser Regelung würde wiederum mehr Spielraum für die Beiträge zur Altersvorsorge bedeuten. Auch für eine Pflichtversicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung sollte das reale Einkommen der Selbstständigen die Bemessungsgrundlage sein. Entsprechend wäre ein voller (!) Mindestbeitrag wie bei den derzeit in der GRV freiwillig versicherten Selbstständigen bei 18,7 % von 450 Euro, d. h. 84,15 Euro monatlich anzusetzen.

AUTORIN

PD Dr. Karin Schulze Buschoff

Referatsleiterin Arbeitsmarktpolitik

Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der Hans-
Böckler-Stiftung

Düsseldorf

IMPRESSUM

Herausgeber

Hans-Böckler-Stiftung

Hans-Böckler-Straße 39

40476 Düsseldorf

www.boeckler.de

ISSN 2366-9527