

Rechtsgutachten: Mindestabsicherung von Selbstständigen in der Rentenversicherung

PROF. DR. DANIEL ULBER
MARTIN-LUTHER-UNIVERSITÄT HALLE-WITTENBERG

Inhaltsübersicht

- A. Problemstellung
- B. Heutiger Stand: Selbstständige in der gesetzlichen Rentenversicherung
- C. Historische Entwicklung des versicherten Personenkreises
- D. Verfassungsrechtliche Grundlagen
- E. Argumente gegen eine Einbeziehung von Selbstständigen
- F. Gründe für eine generelle Versicherungspflicht
- G. Bloße Mindestabsicherungspflicht als Alternative
- H. Opt-Out-Modelle
- I. Ergebnis

A. Problemstellung

“Wir werden für alle neuen Selbstständigen, die keinem obligatorischen Alterssicherungssystem unterliegen, eine Pflicht zur Altersvorsorge mit Wahlfreiheit einführen. Selbstständige sind in der gesetzlichen Rentenversicherung versichert, sofern sie nicht im Rahmen eines einfachen und unbürokratischen Opt-Outs ein privates Vorsorgeprodukt wählen.“

➤ *Koalitionsvertrag SPD, Bündnis 90/Die Grünen u. FDP*

- Debatte über das „Ob“ und „Wie“ der Einbeziehung von Selbstständigen in die gesetzliche Rentenversicherung in Wissenschaft und Politik
- Breites Spektrum an Positionen:
 - Keine Einbeziehung (Rieble)
 - Einbeziehung mit Opt-out-Möglichkeit (Preis/Temming, Steinmeyer, Koppenfels-Spies, Koalitionsvertrag)
 - Generelle Einbeziehung (Schlegel, Waltermann)

B. Heutiger Stand: Selbstständige in der gesetzlichen Rentenversicherung

- Grundsatz gem. § 1 S. 1 Nr. 1 SGB VI: Rentenversicherungspflicht abhängig vom Bestehen eines Beschäftigungsverhältnisses

→ damit sind Selbstständige grds. von der Rentenversicherungspflicht ausgeschlossen

- Regelung zu Selbstständigen in § 2 SGB VI: abschließende Liste mit Regel-Ausnahme-Prinzip

1. Bestimmte Berufsgruppen (§ 2 S. 1 Nr. 1-5 SGB VI)

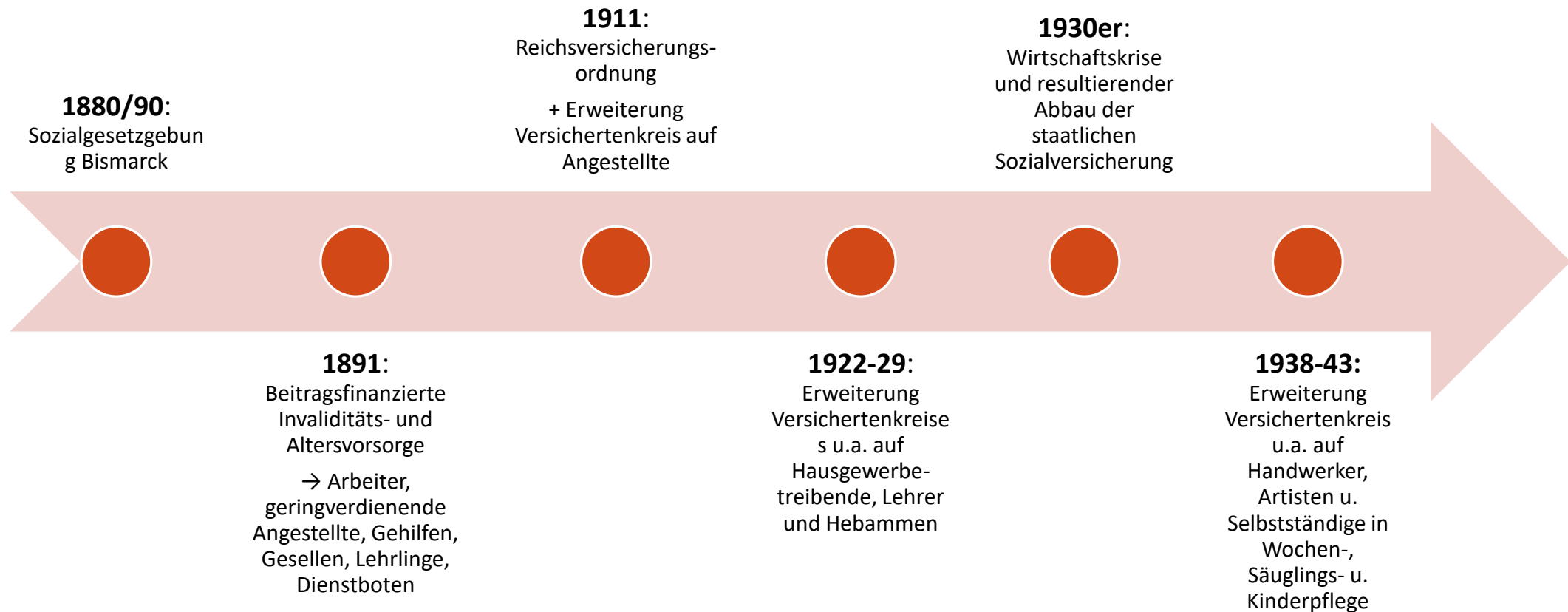
2. Kleingewerbebetreibende (§ 2 S. 1 Nr. 6-8 SGB VI)

3. Solo-Selbstständige (§ 2 S. 1 Nr. 9 SGB VI) → Auffangtatbestand

- Teilweise Befreiung von Rentenversicherungspflicht gem. § 6 I 1 Nr. 4, Ia 1 SGB VI
- Nicht Dazugehörige haben Möglichkeit, sich auf Antrag (§ 4 II SGB VI) oder freiwillig (§ 7 SGB VI) zu versichern

→ Entscheidung über erfasste Personengruppe zufallsabhängig und nicht systematisch (so auch: Schlegel)

C. Historische Entwicklung



C. Historische Entwicklung

1947 u. 1956: Debatte zur
Erwerbstätigenversicherung

1957: Erste Rentenreform
→ Altershilfe für Landwirte

1972: Zweite Rentenreform
→ Versicherung für
Selbstständige auf Antrag
(heute § 4 II SGB VI)

1999: Erweiterung auf Solo-
Selbstständige

- Einbeziehung Selbstständiger stets als Ausnahme
- Rechtfertigung durch individuelle Schutzbedürftigkeit
- Zunächst: Gleichsetzung von wirtschaftlicher u. sozialer Schutzbedürftigkeit
- Später: Vorrang sozialer Schutzbedürftigkeit
- Subsidiarität staatlicher Altersvorsorge bei Selbstständigen aufgrund angenommener Sparfähigkeit u. -bereitschaft

C. Historische Entwicklung

- Frage nach der Aktualität der historischen Gründe für den Ausschluss Selbstständiger:
 - **Ausgangspunkt der Rentenversicherung war ursprünglich die Annahme, dass individuelle Schutzbedürftige aufgenommen werden**
 - **Historische Annahme ursprünglich**
 - Abhängig Beschäftigte = Schutzbedürftig
 - Selbstständige = kein Schutzbedarf
 - Diese Annahme war schon immer mit der Lebenswirklichkeit unvereinbar
 - Folge: Ständige Anpassungen, Korrekturen und unsystematische Ausweitungen der Versicherungspflicht
 - **Verschiebung der Funktion der Rentenversicherungspflicht**
 - Schutz der Allgemeinheit vor Belastungen der steuerfinanzierten Grundsicherung
 - Ursache: Deutlicher Zuwachs an Altersarmut
 - P! Annahme hinreichender Absicherung und Absicherungsfähigkeit Selbstständiger verschärft das Problem
 - Viele (Solo-)Selbstständige verfügen über ein nur geringes Einkommen
 - **Hintergrund: Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums**
 - U.a. BVerfG NJW 2014, 325

C. Historische Entwicklung

- Frage nach der Aktualität der historischen Gründe für den Ausschluss Selbstständiger:
 - **Folge des Grundrechts auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums**
 - Ausstattung mit einem **unverzichtbaren** Anspruch auf Mindestabsicherung mit Geburt
 - Die Gesellschaft muss damit jede Person, **unabhängig von ihrer Erwerbsform** absichern.
 - Diese Mindestabsicherung wird durch die **Gesamtheit der Steuerzahlenden** finanziert
 - Jeder der keine hinreichende Mindestabsicherung im Alter durch Eigenvorsorge erwirbt, nimmt die Allgemeinheit in Anspruch
 - Es ist nicht Aufgabe der Allgemeinheit wirtschaftliche Tätigkeiten mit mangelhafter Eigenvorsorge zu subventionieren, indem sie eine Mindestabsicherung gewährleistet.
 - P! Zahl der ehemals Selbständigen, die im Alter Grundsicherung beziehen liegt fast doppelt so hoch, wie die der ehemals abhängig tätigen.
 - Mangelnde Sparfähigkeit und Sparbereitschaft sog. kleiner Selbstständiger wird das Problem im Zukunft massiv verstärken.
 - Ggw. zudem mangels Unternehmensnachfolgenden Verwertungsmöglichkeiten von Unternehmen zur Altersabsicherung fraglich

C. Historische Entwicklung

- Frage nach der Aktualität der historischen Gründe für den Ausschluss Selbstständiger:
 - **Veränderungen bei Erwerbsformen -> Erwerbshybridisierung**
 - Digitalisierung, Entgrenzung von Arbeitsplatz und Arbeitszeit, Auflösung klassischer Weisungsstrukturen
 - Folge: Abgrenzungsprobleme bei Prüfung der Versicherungspflicht
 - Massive Zunahme von Statusfeststellungsverfahren seit 2012 (Kosten!)
 - Zunahme wechselnder unselbstständiger/selbstständiger Tätigkeit

C. Historische Entwicklung

- Frage nach der Aktualität der historischen Gründe für den Ausschluss Selbstständiger:
 - **Funktionswandel der Sozialversicherung:**
 - dient heute weniger dem Individualschutz und mehr dem Schutz der Allgemeinheit
 - **Auseinanderfallen von wirtschaftlicher und sozialer Schutzbedürftigkeit:**
 - kein eindeutiger Zusammenhang mehr zwischen Art der Erwerbstätigkeit und der Höhe des Einkommens (= wirtschaftliche Schutzbedürftigkeit)
 - **Abgrenzungsschwierigkeiten abhängiger und selbstständiger Arbeit:**
 - Anknüpfung Rentenversicherungspflicht an Vorliegen abhängiger Arbeit wird heutiger Realität der Erwerbsarbeit u. individuellen Erwerbsbiografien nicht mehr gerecht
 - **Altersarmut statt Sparfähigkeit und- bereitschaft:**
 - v.a. Solo-Selbstständige heute häufiger von Altersarmut bedroht als Arbeitnehmer, die Annahme ihrer Sparfähigkeit und Sparbereitschaft trifft nicht mehr zu (doppelt so viele Selbstständige wie AN beziehen Grundsicherung im Alter, vgl. BT-Drs. 18/10762, S. 57)

C. Historische Entwicklung

- „grundlegender Funktionswandel der Rentenversicherung“ (Schlegel, NZS 2000, 421, 428)
- keine personelle Systemgerechtigkeit des aktuellen Systems
- **Individualschutz und Schutz der Allgemeinheit erfordern eine Einbeziehung von Selbstständigen in die gesetzliche Rentenversicherung**
 - Die Gesellschaft schuldet allen Selbstständigen eine adäquate Mindestabsicherung im Alter im Gegenzug gegen die Verpflichtung aller Selbstständigen Eigenvorsorge zu betreiben.

D. Verfassungsrechtliche Grundlagen

- **Verfassungsmäßigkeit der Versicherungspflicht**
- Art. 2 I GG: Eingriff gerechtfertigt
 - **legitime Zwecke:**
 - Individualschutz
 - Nicht nur Altersvorsorge, auch Erwerbsminderung
 - Schutz der Allgemeinheit
 - Schutz der Gesellschaft vor Kosten aufgrund mangelhafter Eigenvorsorge (BVerfG 26.6.2007 – 1 AbR 2204/00)
 - Funktionsfähigkeit der Rentenversicherung
 - Versicherungspflicht verhindert negative Risikoauslese zu Lasten der gesetzlichen Rentenversicherung (BVerfG 14.10.1970 – 1 BvR 753/68 u.a.)

D. Verfassungsrechtliche Grundlagen

- **Verfassungsmäßigkeit der Versicherungspflicht**
- Art. 2 I GG: Eingriff gerechtfertigt
 - **geeignet, erforderlich und angemessen (+)**
 - Erheblicher Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers (z.B. BVerfG 26.6.2007 – 1 BvR 2204/00)
 - Ob individuell eine hinreichende Eigenvorsorge betrieben werden kann, muss aus verfassungsrechtlicher Perspektive nicht berücksichtigt werden. Generalisierender Maßstab verfassungsrechtlich ausreichend (BVerfG 26.6.2007 – 1 BvR 2204/00, vgl. Auch BverfG 14.10.1970 – 1 BvR 753/68, 696/70)
 - Opt-out bei Mindestabsicherung geboten?
 - (-), schon wegen der Interessen der Allgemeinheit, Verhinderung einer negativen Risikoauslese zu Lasten der Rentenversicherung

D. Verfassungsrechtliche Grundlagen

- **Verfassungsmäßigkeit der Versicherungspflicht**
- **Art. 2 I GG: Eingriff gerechtfertigt**
 - **geeignet, erforderlich und angemessen (+)**
 - **hypothetische Möglichkeit besserer privater Eigenvorsorge?**
 - **verfassungsrechtlich unbeachtlich**
 - Diese Beurteilung ist zudem lediglich ex post und nicht ex ante möglich
 - Unterschiedliche Finanzierungswege und Leistungen
 - Unterschiedliche Vor- und Nachteile: Bsp. Inflation
 - **Beitragslasten?**
 - Versicherungspflicht führt lediglich dazu, dass eine an sich selbstverständliche Eigenvorsorge auch tatsächlich betrieben wird. (BVerfG 26.6.2007 – 1 BvR 2204/00)
 - Beiträge führen zudem zu Leistungsansprüchen
 - Die Beitragslast ist lediglich bei Ausgestaltung des Beitragsrechts zu beachten

D. Verfassungsrechtliche Grundlagen

- **Verfassungsmäßigkeit der Versicherungspflicht**
- **Art. 2 I GG: Eingriff gerechtfertigt**
 - **geeignet, erforderlich und angemessen (+)**
 - **Angemessenheit**
 - **wegen der ansonsten bestehenden Gefahr, dass die Allgemeinheit die Folgekosten mangelnder Eigenvorsorge trägt**
 - Die Datenlage zeigt, dass dieses Risiko in erheblichem Umfang besteht
 - **Vermeidung negativer Risikoauslese zu Lasten der Versichertengemeinschaft**

D. Verfassungsrechtliche Grundlagen

- **Rechtfertigungsbedürftigkeit** der Versicherungspflicht wegen Einschränkung der Grundrechte
- Art. 12 I GG: Schutzbereich nicht berührt
- Art. 14 I GG:
 - Bestehende Anwartschaften in anderen Versicherungen bleiben unangetastet
 - Erhoffter Gewinnzuwachs aus zukünftigen Einzahlungen
- Art. 3 I GG:
 - Einbeziehung von Selbstständigen würde (potenziell ungerechtfertigte) Ungleichbehandlung entfallen lassen
 - Befreiung von der Versicherungspflicht ist ein Ausnahmetatbestand
 - Herausnahme von Selbstständigen aus der Rentenversicherungspflicht jedenfalls nicht verfassungsrechtlich geboten

E. Argumente gegen eine Einbeziehung von Selbstständigen

Argumente auf Wertungsebene („OB“)	Argumente auf Umsetzungsebene („WIE“)
<ol style="list-style-type: none">1. Einbeziehung nur aufgrund Individualschutz zulässig, sonst Verstoß gegen „freiheitliche Privatrechtsordnung“ (Rieble)2. Privatrechtsakzessorität des Sozialrechts und privatautonome Entscheidung Selbstständiger gegen einen Versicherungsschutz <p>➤ Einwände übersehen den Schutz der Allgemeinheit durch die Rentenversicherung & überschätzen die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit von Selbstständigen</p>	<ol style="list-style-type: none">1. Opt-out und private Alternativen sind gleich geeignet und mildere Mittel (Preis/Temming)2. Verstoß gegen Vertrauensschutz und Art. 14 I GG durch Änderung der Rechtslage (Eichenhofer, Ruland, Preis/Temming)3. Übermäßige finanzielle Belastung durch die Beitragszahlung für Selbstständige (Koppenfels-Spies) <p>➤ Einwände sind inhaltlich nachvollziehbar, aber auch innerhalb einer allgemeinen gesetzlichen Versicherungspflicht lösbar</p>

F. Gründe für eine generelle Versicherungspflicht

- Gesellschaftliche Folgekosten mangelnder Absicherung (so auch Schlegel)
- Vergleichbares Absicherungsbedürfnis
- Solidarische finanzierte Alterssicherung aller Bürger (so auch Schlegel)
- Vereinfachung des Sicherungssystems
- Beseitigung des Kostenvorteils von Soloselbstständigen ggü. abhängig Beschäftigten
- Stärkung von Selbstständigen und ihrer sozialen Absicherung
 - Vereinfachung des Übergangs aus und in abhängige Beschäftigung

G. Mindestabsicherungspflicht als Alternative

- Idee: Verpflichtung zur Eigenvorsorge nur bis ein Mindestsicherungs niveau erreicht wird, das den Bezug von Sozialleistungen im Alter ausschließt
- Probleme:
 - technische Umsetzung schwierig → Vereinfachungspotentiale einer allg. Rentenversicherung werden verschenkt
 - Schädigung des Solidarsystems
 - erheblichen Ungleichbehandlungen und Wettbewerbsverzerrungen zwischen Selbstständigen

H. Opt-Out-Modelle

- Idee: Befreiung von der Pflicht zu gesetzlichen Rentenversicherung bei Nachweis gleichwertiger privater Alternativen
- Probleme:
 - Gleichwertigkeit schwer überprüfbar
 - Positive Risikoauslese und Finanzierungsvorteile für (meist) gutverdienende Freiberufler (Versorgungswerke) = negative Risikoauslese zulasten des Solidarsystems (so auch Schlegel)
 - Keine sachlichen Gründe für eine solche Lösung, eher strategische und historische Erwägungen

I. Ergebnis

- Altersabsicherung muss im Sinne der Allgemeinheit für alle gewährleistet sein, unabhängig von der Art der Erwerbstätigkeit
- Umsetzungsprobleme sind durch Übergangs- und Stichtagsregelungen lösbar
- Keine verfassungsrechtlichen Bedenken hinsichtlich einer Einbeziehung
- Einbeziehung auch aus ökonomischer Perspektive sinnvoll

*„Damit trägt eine allgemeine Rentenversicherungspflicht für Selbstständige nicht nur zur **Finanzierbarkeit der Rentenversicherung, der Vermeidung von unangemessenen Belastungen der Allgemeinheit** aufgrund unzureichender Altersvorsorge von Selbstständigen, sondern auch zur **Verbesserung der sozialen Lage von Selbstständigen** bei.“*

➤ Gutachten, S. 59