

Rentenversicherungspflicht der Kleinen Selbstständigen

Viele Kleine Selbstständige haben in Deutschland eine unzureichende Altersvorsorge. Das ist der Politik seit Jahren bekannt, die dringend lösungsbedürftige Angelegenheit ist jedoch in der nun abgelaufenen Legislaturperiode erneut liegen geblieben.

Darin liegt ein nicht verständliches Versäumnis der Politik. In der 17. Legislaturperiode (2009–2013) hatte die damalige Bundesministerin von der Leyen die Lücke in der Altersvorsorge der Kleinen Selbstständigen durch eine Pflichtversicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung schließen wollen, das begonnene Vorhaben wurde jedoch nicht verwirklicht. Der Koalitionsvertrag der Großen Koalition für die 18. Legislaturperiode enthielt zu diesem Thema nichts. Bei der Bundesministerin für Arbeit und Soziales Nahles stand die Pflichtversicherung Kleiner Selbstständiger in der gesetzlichen Rentenversicherung dennoch auf der Agenda, die Bundesregierung hat jedoch nicht gehandelt.

In der nun beginnenden 19. Legislaturperiode muss die Lösung kommen. Das liegt wesentlich auch im Interesse der nächsten Generation, deren Steueraufkommen demnächst durch Aufstockungsleistungen an viel zu viele nicht abgesicherte Kleine Selbstständige belastet sein wird. Die Rechtsordnung setzt mit der lückenhaften Vorsorgepflicht Kleiner Selbstständiger seit langem einen offenkundigen Fehlanreiz, den mit Arbeitsverhältnissen verbundenen Kosten auszuweichen. Das kann man an Werkvertragsgestaltungen ablesen, die Arbeitsverhältnisse durch freie Mitarbeit substituieren. Die Pflichtaltersvorsorge aller Kleinen Selbstständigen würde in der ökonomischen Auswirkung die Preise verändern, zu denen freie Mitarbeit angeboten werden kann – mit Rückwirkung auf die Konkurrenzfähigkeit des Arbeitsverhältnisses. Die Kosten der Altersvorsorge müssen in allen Fällen, nicht nur im Arbeitsverhältnis, im Preis abgebildet sein. Und es ist nicht einzusehen, dass die versicherungspflichtigen Arbeitnehmer während ihres gesamten Erwerbslebens entgeltabhängige Beiträge an die Rentenversicherung entrichten, während nicht versicherte Selbstständige bei Bedürftigkeit eine steuerfinanzierte Mindestsicherung ohne Eigenleistung erhalten können. Um die Grundsicherung im Alter (bei Annahme gemittelter Kosten für das Wohnen von rund 335 €) mit ihrer Altersrente zu erreichen, müssen Arbeitnehmer 45 Jahre lang bei einer 40-Stunden-Woche 9,70 € brutto verdienen.

Die Fakten: Die Zahl der sog. Solo-Selbstständigen (also der Selbstständigen, die regelmäßig keine Mitarbeiter beschäftigen) ist in Deutschland von 1991–2015 um etwa 67% auf 2,3 Millionen angewachsen. Der Anteil der Solo-Selbstständigen betrug laut Mikrozensus an allen Selbstständigen im Jahr 2015 circa 55%. Ein guter Teil der Solo-Selbstständigen ist nicht marktorientiert, hat also keinen mehr oder weniger großen Kundenkreis, sondern einen oder zwei Auftraggeber. Die freie Mitarbeit in Kleiner Selbstständigkeit ist häufig mit geringem Ertrag verbunden. Unter allen Selbstständigen liegt der Anteil Selbstständiger mit monatlichen Netto-Einkünften unter 1.300 Euro im Jahr 2015 bei rund 30%. Es ist evident, dass diesem Kreis die für die selbstständige Altersvorsorge notwendigen finanziellen Mittel fehlen. Es entsteht in der alternden Gesellschaft absehbar Altersarmut, und aus diesem Bereich wird demnächst ein nennenswerter Teil von Personen kommen, die im Alter aus dem Steueraufkommen der Zukunft aufgefangen werden müssen. Das trifft in einer alternden Gesellschaft auf eine zahlenmäßig kleinere Generation.

Die gegenwärtige Rechtslage: Nicht alle der rund 4,5 Millionen Selbstständigen sind obligatorisch versichert. Versichert sind namentlich Architekten, Ärzte und Rechtsanwälte, die als Angehörige der verkammerten freien Berufe über die berufsständischen Versorgungswerke der Länder pflichtversichert sind. Bestimmte andere Selbstständige sind gem. § 2 SGB VI in der gesetzlichen Rentenversicherung pflichtversichert (u.a. selbstständig tätige Lehrer und

Erzieher, bestimmte Pflegepersonen, Hebammen und Entbindungspfleger, Handwerker). Künstler, Publizisten und Landwirte sind nach besonderen Gesetzen pflichtversichert. Seit 1999 sind diejenigen (Kleinen) Selbstständigen gem. § 2 S. 1 Nr. 9 SGB VI pflichtversichert, die im Zusammenhang mit ihrer selbstständigen Tätigkeit regelmäßig keinen Arbeitnehmer beschäftigen und die (kumulativ) auf Dauer und im Wesentlichen nur für einen Auftraggeber tätig sind. Über diese Personenkreise hinaus sind Selbstständige nicht kraft Gesetzes zur Altersvorsorge verpflichtet.

Wo liegt das politische Hindernis? Im Grunde ist man darin einig, dass für die bisher von der Altersvorsorge nicht erfassten Selbstständigen eine verpflichtende Vorsorge geschaffen werden muss. Nicht einig ist man darin, wie eine mögliche Vorsorgepflicht gestaltet sein sollte. Deshalb unterbleibt die Lösung des Problems. Die Ministerinnen von der Leyen und Nahles plädierten – zu Recht – für die Einbeziehung aller Kleinen Selbstständigen in die gesetzliche Rentenversicherung. Andere möchten eine Wahlmöglichkeit zwischen der gesetzlichen Rentenversicherung und Formen verpflichtender privater Vorsorge eröffnen – die wir de lege lata Rechtsanwälten und Ärzten nicht gestatten. Es überlagern in dieser Frage interessenpolitische Präferenzen und Rücksichtnahmen die nüchterne Orientierung an den Sachfragen, verbunden mit der ungünstigen Folge, dass die dringliche Lösung des erkannten Problems unterbleibt.

Die Frage, auf welchem Weg die Altersvorsorge der Kleinen Selbstständigen organisiert sein sollte, wird die Politik zu entscheiden haben. Es gibt keine zwingende Lösung. Es sprechen aber die eindeutig besseren Gründe dafür, die Kleine Selbstständigkeit in die gesetzliche Rentenversicherung einzubeziehen: Das wäre erstens äußerst einfach, man müsste entweder nur den Tatbestand des § 2 S. 1 Nr. 9 SGB VI erweitern oder (besser und nicht viel aufwändiger) § 2 SGB VI insgesamt neu fassen und den dort in den Jahren 1922–1999 entstandenen Flickenteppich durch eine stimmige Gestaltung ersetzen. Die Umsetzung auf diesem einfachen Weg wäre unabhängig von politischen Präferenzen für eine zukünftige grundsätzliche Gestaltung der Altersvorsorge schnell realisierbar. Es erschiene zweitens wenig überzeugend, wenn man ohne einen triftigen Grund die im internationalen Vergleich ohnehin zersiedelte Landschaft der deutschen sozialen Vorsorge noch weiter vereinzeln wollte. Die Einbeziehung in die gesetzliche Rentenversicherung würde die Betroffenen in das bestehende Hauptmodell einbinden. Drittens handelt es sich bei den Kleinen Selbstständigen um einen Personenkreis, auf den die Schutzgründe der Sozialversicherung der Sache nach heute genauso ausgerichtet sind wie auf Beschäftigte in Arbeitsverhältnissen. Vor dem Hintergrund der zunehmenden Digitalisierung der Arbeitswelt, die wahrscheinlich zu einer Zunahme Kleiner Selbstständigkeit führen wird, besteht noch weniger Veranlassung als bisher, die Pflichtaltersvorsorge durch die gesetzliche Rentenversicherung weiterhin auf die abhängige Arbeit zu begrenzen, was bei ihrer Einführung 1889 richtig war, aber spätestens seit den Sechzigerjahren den tatsächlichen Verhältnissen zunehmend weniger entsprach. Hier ist auch zu bedenken, dass mit einer Verschiebung der Gewichte zu Kleiner Selbstständigkeit durch die Arbeitswelt 4.0 die finanzielle Basis der Sozialversicherung (des Hauptmodells der sozialen Vorsorge) geschmälert werden könnte. Viertens liegt ein nicht unbedeutender praktischer Gesichtspunkt darin, dass die Kleine Selbstständigkeit sich nicht selten im Lauf der Biographie der Einzelnen mit einer Beschäftigung im Arbeitsverhältnis ablöst. Hinzu kommt, dass bereits heute nicht selten ein Arbeitsverhältnis und Selbstständigkeit bei derselben Person nebeneinanderstehen. Auch das wird in der Zukunft eher zunehmen. Diese Übergänge aufwändig gestalten zu wollen, kann nicht sinnvoll sein.

Die auf der Hand liegende Frage, woher die Kleinen Selbstständigen das Geld für die Beiträge nehmen sollen, führt zurück zum Kern des Problems. Nur Selbstständigkeit, die sich für die Selbstständigen rechnet, bleibt am Ende ohne nachteilige Folgen für die Gesellschaft. Daran ist nicht vorbeizukommen. Deshalb muss man, namentlich bei Plattformarbeit, auch den Weg finden, der die Abführung der Beiträge sicherstellt.

Professor Dr. Raimund Waltermann, Bonn