



FORSCHUNGSBERICHT

487

**Für ein modernes Rentenrecht:
Die Einbeziehung von Selbstständigen in
die gesetzliche Rentenversicherung (GRV)**

Kurzexpertise für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales

Für ein modernes Rentenrecht: Die Einbeziehung von Selbständigen in die gesetzliche Rentenversicherung (GRV)



Universität zu Köln

Rechtswissenschaftliche Fakultät

Institut für Deutsches und Europäisches Arbeits- und Sozialrecht

Prof. Dr. Dr. h.c. Ulrich Preis und Priv. Doz. Dr. Felipe Temming, LL.M. (LSE), Institut für Deutsches und europäisches Arbeits- und Sozialrecht (IDEAS), Universität zu Köln

Köln, Juni 2016

Inhalt

Tabellenverzeichnis	5
Abbildungsverzeichnis	6
Abkürzungsverzeichnis	7
Zusammenfassung	9
1. Einleitung	11
1.1 Hintergrund	11
1.2 Gang der Expertise	14
2. Die jüngere Entwicklung im Erwerbssektor	14
2.1 Zur sozio-demographischen Struktur der Selbständigen	14
2.1.1 Zahl der Selbständigen in Deutschland	14
2.1.2 Geschlecht, Alter und Staatsangehörigkeit	16
2.1.3 Qualifikationsgrad der Soloselbständigen	16
2.1.4 Arbeitszeit	17
2.1.5 Lohnverteilung	18
2.1.6 Relation von Stundenverdienst und Wochenarbeitszeit	19
2.1.7 Sparverhalten	19
2.1.8 Motive und Nachhaltigkeit	20
2.1.9 Altersvorsorge	21
2.2 Fazit	22
2.3 Zwischenergebnis	23
3. Versicherungspflicht Selbständiger in der ersten Säule der Alterssicherung	25
3.1 Überblick	25
3.2 Entwicklung der berufsgruppenspezifische Ausweitung der Versicherungspflicht	25
3.2.1 Versicherungspflicht in der GRV und aufgrund von Spezialgesetzen	25
3.2.2 Berufsständische Versorgungswerke	28
3.3 Pflichtversicherung nach § 2 SGB VI	29
3.3.1 Allgemeines	29
3.3.2 Tatbestände des § 2 SGB VI	31
3.3.2.1 Lehrer und Erzieher (Nr. 1)	31

3.3.2.2	<i>In der Kranken-, Wochen-, Säuglings- oder Kinderpflege tätige Pflegepersonen (Nr. 2)</i>	31
3.3.2.3	<i>Hebammen und Entbindungspfleger (Nr. 3)</i>	32
3.3.2.4	<i>Seelotsen der Reviere (Nr. 4)</i>	32
3.3.2.5	<i>Künstler und Publizisten (Nr. 5)</i>	32
3.3.2.6	<i>Hausgewerbetreibende (Nr. 6)</i>	32
3.3.2.7	<i>Küstenschiffer und Küstenfischer (Nr. 7)</i>	33
3.3.2.8	<i>In der Handwerksrolle eingetragene Gewerbetreibende (Nr. 8)</i>	33
3.3.2.9	<i>Arbeitnehmerähnliche Personen (Nr. 9)</i>	34
3.3.3	<i>Stellungnahme</i>	34
3.4	<i>Zwischenergebnis</i>	37
4.	Reform des § 2 SGB VI: Einbeziehung bislang nicht versicherungspflichtiger Selbstständiger	38
4.1	<i>Der rechtspolitische Handlungsbedarf</i>	38
4.2	<i>Der Reformvorschlag</i>	41
4.2.1	<i>Leitlinie</i>	41
4.2.2	<i>Darstellung der Hauptcharakteristika</i>	42
4.2.2.1	<i>Persönlicher Schutzbereich</i>	42
4.2.2.2	<i>Leistungen der GRV</i>	48
4.2.2.3	<i>Finanzierung</i>	48
4.2.2.4	<i>Verfahren</i>	51
4.2.3	<i>Vergleich mit anderen Vorschlägen</i>	52
4.3	<i>Verfassungsmäßigkeit des Reformvorschlags</i>	53
4.3.1	<i>Formelle Verfassungsmäßigkeit, insbesondere Gesetzgebungskompetenz</i>	53
4.3.2	<i>Materielle Verfassungsmäßigkeit</i>	55
4.3.2.1	<i>Berufsfreiheit – Art. 12 Abs. 1 GG</i>	55
4.3.2.2	<i>Allgemeine Handlungsfreiheit – Art. 2 Abs. 1 GG</i>	55
4.3.2.3	<i>Allgemeiner Gleichheitssatz – Art. 3 Abs. 1 GG</i>	63
4.3.2.4	<i>Vertrauensschutzregelungen</i>	64
4.4	<i>Zwischenergebnis</i>	67
5.	Schlussthesen	68
	Literaturverzeichnis	71

Tabellenverzeichnis

Tabelle 3.1	Fallgruppen i.R.d. § 2 SGB VI und ihre Tatbestandsmerkmale	35
Tabelle 4.1	Berechnungen für eine Basisrente	46

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 4.1	Basisrente mit Monatsbeitrag	45
Abbildung 4.2	Basisrente mit Einmalbetrag	46

Abkürzungsverzeichnis

Az.	Aktenzeichen
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMG	Bundesministerium für Gesundheit
GLJ	German Law Journal
GRV	Gesetzliche Rentenversicherung
NZS	Neue Zeitschrift für Sozialrecht
NZA	Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht
RdA	Recht der Arbeit
rv	Die Rentenversicherung
SGb	Die Sozialgerichtsbarkeit
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik

Zusammenfassung

In tatsächlicher Hinsicht verschwimmen die Grenzen, die den Arbeitsvertrag von verwandten Vertragstypen trennen. In welchem Vertragstyp die geschuldete Tätigkeit erbracht wird, ist zunehmend irrelevant. Erwerbstätigkeit hängt immer weniger vom konkreten Vertragsstatus ab: Nur das Ergebnis zählt. Der Weg dorthin ist nachrangig. In den vergangenen Jahren ist in signifikantem Umfang abhängige durch selbständige Tätigkeit ersetzt worden. Aber auch jenseits dieses Substitutionsprozesses ist die Zahl der Soloselbständigen über den gesamten Zeitraum seit 1991 angestiegen. Das sind Selbständige, die keinen Arbeitnehmer beschäftigen. Konstant geblieben ist seit mehreren Jahren nur die Gruppe der Selbständigen, die Arbeitnehmer beschäftigen.

Rechtstatsächlich bewegen sich Personen zwischen den Erwerbsformen der Selbständigkeit, Soloselbständigkeit und abhängigen Beschäftigung. Brüche in den Erwerbsbiographien sind die Folge, die verstärkt werden durch temporäre Arbeitslosigkeit und geringfügige Beschäftigung („Mini-Jobber“). Innerhalb der Gruppe der Soloselbständigen zeigen sich starke Streuungen im Hinblick auf die Berufe, das Einkommen und das Vermögen. Im externen Vergleich werden Soloselbständige mit geringen und mittleren Stundenlöhnen von den entsprechenden Arbeitnehmergruppen übertroffen. Sparfähigkeit und Vorsorgebereitschaft sind ernüchternd. Mehr als ein Drittel der Selbständigen kann aus den laufenden Einnahmen des Haushaltes **keine Ersparnisse** bilden. Zudem betreibt die **Hälfte der Selbständigen keine Altersvorsorge** in Form regelmäßiger Versicherungsleistungen. Es droht die Gefahr von Altersarmut. Nur gut jeder fünfte Selbständige unterfällt einer Versicherungspflicht in der ersten Säule der Alterssicherung.

Das Sozialversicherungsrecht muss sich diesen tatsächlichen Herausforderungen stellen. Was das staatliche System der Altersvorsorge betrifft, so kann dieses mit der Art und Weise, wie es pflichtversicherte Selbständige erfasst, keine angemessenen Antworten auf die o.g. Entwicklungen mehr geben. Hauptgrund dafür ist, die Versicherungspflicht Selbständiger primär berufsbezogenen und selektiv anzuordnen. Symptomatisch sind die Fallgruppen des § 2 SGB VI. Sie sind unstrukturiert und lassen sich nicht schlüssig erklären. Der Versuch des Gesetzgebers, arbeitnehmerähnliche Selbständige mit einem abstrakt-generellen Tatbestand zu erfassen, überzeugt nicht. Die **Pflichtversicherung** von Selbständigen ist demnach **weiterzuentwickeln**, insbesondere um der Gefahr von Altersarmut vorzubeugen und den Einzelnen zur Eigenvorsorge anzuhalten.

Der in dieser Kurzexpertise vorgeschlagene Weg sieht daher vor, diejenigen **Selbständigen in die GRV einzubeziehen**, die bislang keiner obligatorischen Pflichtversicherung in der ersten Säule der Alterssicherung in Deutschland unterliegen. Die hergebrachte Struktur in der ersten Säule wird damit respektiert. Eines besonderen Versorgungswerkes für (Solo)Selbständige bedarf es nicht. Zugleich ermöglicht diese „kleine Lösung“ dem Selbständigen, sich mit Hilfe einer **Basisrente** (§ 2 AltZertG) von der Rentenversicherungspflicht zu befreien. Zielgröße ist die Höhe der steuerfinanzierten Grundsicherung. Aufgrund des Umstands, in der GRV sowohl als Selbständiger als auch als abhängig Beschäftigter Anwartschaften zu erwerben, und der daraus resultierenden Statusneutralität der in der GRV erworbenen Anwartschaften sorgt der Reformvorschlag in Zusammenschau mit § 1 SGB VI für **Binnenflexibilität** innerhalb des Erwerbstätigensektors. Was die Finanzierungseite betrifft, tragen Selbständige ihre Rentenversicherungsbeiträge grundsätzlich selbst. Abweichendes sollte für Soloselbständige mit nur einem Auftraggeber gelten. Für diesen Fall ist eine **paritätische Beitragstragung** vorzusehen; Soloselbständige und der einzige

Auftraggeber zahlen die Beiträge also je zur Hälfte. Diese Beitragslastverteilung leistet einen wirksamen Beitrag dazu, ein *level playing field* zwischen abhängiger und selbständiger Tätigkeit zu errichten.

Eine derartige Reform der GRV wäre verfassungsgemäß. Das BVerfG hat zu den aufgeworfenen Rechtsfragen einschlägig Stellung bezogen. Das betrifft insbesondere die Möglichkeit, Selbständige in die GRV einzubeziehen, Dritte zur Beitragspflicht heranzuziehen und statt einer Versicherungspflichtgrenze eine Beitragsbemessungsgrenze vorzusehen. In ihrer Zusammenschau lassen die Judikate die Prognose zu, dass dem Reformvorschlag **keine verfassungsrechtlichen Risiken** anhaften.