



Direktor: Prof. Achim Wambach, Ph. D.
Geschäftsführer: Dr. Steffen J. Roth

Zur Altersvorsorgepflicht für Selbstständige

Leonard Münstermann

Otto-Wolff-Discussion Paper 06/2013

(Oktober 2013)

Inhaltsverzeichnis

1. Überblick über die deutsche Rentenpolitik.....	1
2. Zur Versorgungssituation von Selbstständigen.....	3
2.1 Einkommenssituation.....	3
2.2 Die Rolle des Betriebsvermögens in der Altersvorsorge von Selbstständigen	6
3. Trittbrettfahrerproblematik	9
4. Gefahren einer Versicherungspflicht	14
5. Unterschiedliche Formen der Ersparnisbildung zu Altersvorsorgezwecken.....	19
6. Möglichkeiten der Umgehung einer Versicherungspflicht	20
7. Fazit	22
Literaturverzeichnis.....	23

Autorenkontakt

Dipl.-Volkswirt Leonard Münstermann
muenstermann@wiso.uni-koeln.de

Korrespondenzadresse

Institut für Wirtschaftspolitik
an der Universität zu Köln
Pohligstr. 1 – 50969 Köln

1. Überblick über die deutsche Rentenpolitik

Die Organisation der Alterssicherung in Deutschland unterscheidet sich historisch bedingt zwischen den verschiedenen Erwerbsformen. Ein Großteil der Bevölkerung ist in der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) pflichtversichert. Zu den pflichtversicherten Personen in der GRV gehören Arbeitnehmer sowie bestimmte Gruppen von Selbstständigen wie selbstständige Lehrer, Pflegepersonen, Hebammen, pflichtversicherte Künstler und Publizisten sowie Handwerker und Selbstständige mit nur einem Auftraggeber und ohne sozialversicherungspflichtig Beschäftigte (arbeitnehmerähnliche Selbstständige). Im Jahr 2009 waren insgesamt 242.819 Selbstständige in der GRV pflichtversichert¹, davon 177.000 Künstler und Publizisten².

Etwa 1,9 Mio. Beamte, Richter und Soldaten³ sind über das staatliche Pensionssystem versorgungsberechtigt. Ebenso wie die GRV ist das staatliche Pensionssystem umlagefinanziert, wobei die Einnahmen des Pensionssystems nicht aus Beiträgen, sondern aus dem allgemeinen Steueraufkommen stammen. Während die Leistungshöhe im Pensionssystem dem Alimentationsprinzip folgt, gilt in der GRV das Äquivalenzprinzip.⁴ In beiden Systemen hängt die Leistungshöhe von der Beschäftigungsdauer ab. Im Pensionssystem ist für die Leistungshöhe allerdings die vor der Pensionierung erreichte Besoldungsgruppe entscheidend, während die Leistungshöhe in der GRV vom durchschnittlichen Einkommen während der gesamten Beschäftigungszeit abhängt. Da bei Beamten die vor der Pensionierung erreichte Besoldungsgruppe in der Regel höher ist als das durchschnittliche Einkommen über die gesamte Beschäftigungsdauer, übersteigt der Pensionsanspruch eines Beamten den Rentenanspruch eines Arbeitnehmers mit gleicher Erwerbsbiographie.

Eine Sonderrolle kommt in der Rentenpolitik den Angehörigen freier Berufe zu. § 1 Abs. 2 PartGG definiert freie Berufe wie folgt: „Die Freien Berufe haben im Allgemeinen auf der Grundlage besonderer beruflicher Qualifikation oder schöpferischer Begabung die persönliche, eigenverantwortliche und fachlich unabhängige Erbringung von Dienstleistungen höherer Art im Interesse der Auftraggeber und der Allgemeinheit zum Inhalt.“ Im Gesetz ausdrücklich genannt werden die selbstständige Berufstätigkeit der Ärzte, Zahnärzte, Tierärzte, Heilpraktiker, Krankengymnasten, Hebam-

¹ Vgl. SVR (2011) S. 318.

² Vgl. KSK (2013).

³ Vgl. dbb (2012) S. 11.

⁴ Vgl. dbb (2010) S. 9.

men, Heilmasseure, Diplom-Psychologen, Mitglieder der Rechtsanwaltskammern, Patentanwälte, Wirtschaftsprüfer, Steuerberater, beratenden Volks- und Betriebswirte, vereidigten Buchprüfer (vereidigten Buchrevisoren), Steuerbevollmächtigten, Ingenieure, Architekten, Handelschemiker, Lotsen, hauptberuflichen Sachverständigen, Journalisten, Bildberichterstatter, Dolmetscher, Übersetzer und ähnlicher Berufe sowie der Wissenschaftler, Künstler, Schriftsteller, Lehrer und Erzieher.⁵ Die Versorgungssituation von Angehörigen der freien Berufe fällt unterschiedlich aus, je nachdem, ob die Berufsgruppe verpflichtet ist, sich in einer Kammer zu organisieren. Etwa 350.000 Angehörige kammerpflichtiger freier Berufe wie Apotheker, Architekten, Ärzte, Rechtsanwälte oder Steuerberater sind verpflichtend über berufsständische Versorgungswerke versichert.⁶ Alle übrigen Selbstständigen inklusive der nicht kammerpflichtigen Freiberufler, unterliegen keiner Rentenversicherungspflicht und können daher selbst entscheiden, ob und in welcher Form sie Altersvorsorge betreiben.

Die Quantifizierung der in Deutschland nicht rentenversicherungspflichtigen Personen ist schwierig. Die Anzahl Selbstständiger wird im Gegensatz zur Anzahl sozialversicherungspflichtig Beschäftigter nicht über ein zentrales Meldeverfahren erfasst. Die Werte zur Anzahl Selbstständiger variieren daher je nach Datenquelle zwischen 3,57 Mio. und 4,3 Mio. (vgl. Tabelle 1). Kohlmeier (2009)⁷ schätzt den Anteil der pflichtversicherten Selbstständigen für das Jahr 2005 auf 23,6 %, was gemäß den SOEP-Daten eine Gruppe von 2,7 Mio. nicht pflichtversicherten Personen ergeben würde, davon 1,6 Mio. ohne Mitarbeiter und 1,1 Mio. mit Mitarbeitern. Auch der SVR (2011)⁸ geht von höchstens 20 bis 25 % pflichtversicherten Selbstständigen aus. Abweichend dazu schätzt Kelleter (2009)⁹ für das Jahr 2008, dass 38 % der Solo-Selbstständigen und 39% der Selbstständigen mit Beschäftigten freiwillig oder verpflichtend in der GRV versichert waren.¹⁰

⁵ Zur Unterscheidung zwischen Gewerbetreibenden und Freiberuflern siehe IFB (2006).

⁶ Vgl. SVR (2011) S. 318.

⁷ Vgl. Kohlmeier (2009) S. 22.

⁸ Vgl. SVR (2011) S. 318.

⁹ Vgl. Kelleter (2009) S. 1215.

¹⁰ Dieser Abschnitt folgt Niehues / Pimpertz (2012) S. 2-6.

Tabelle 1: Übersicht über die Anzahl der Selbstständigen gemäß unterschiedlicher Datenquellen

	SVR¹	Mikrozensus²	SOEP²
Anzahl der Selbstständigen	4,3 Mio.	4,26 Mio.	3,57 Mio.
Anzahl der Solo-Selbstständigen	2,4 Mio.	2,4 Mio.	2,15 Mio.
Anzahl der Selbstständigen mit Beschäftigten		1,86 Mio.	1,42 Mio.
Anzahl der Freiberufler			1,3 Mio.
Freiberufler ohne Mitarbeiter			0,8 Mio.
Freiberufler mit Mitarbeitern			0,5 Mio.

1) SVR (2011) S. 316.

2) Niehues / Pimpertz (2012) S. 2-6.

Quelle: Eigene Darstellung.

2. Zur Versorgungssituation von Selbstständigen

2.1 Einkommenssituation

Neben der Anzahl der nicht pflichtversicherten Selbstständigen besteht auch über das konkrete Altersarmutsrisiko dieser Gruppe erhebliche Unsicherheit. Eine grobe Einschätzung ermöglicht eine Betrachtung der Einkommens- und Vermögenssituation von Selbstständigen.

Eine Betrachtung der Einkommenssituation von Selbstständigen dient zunächst der Einschätzung der Vorsorgefähigkeit (vgl. Tabelle 2). Bei einem Vergleich der Bruttoeinkommen von Selbstständigen mit anderen Erwerbsgruppen ist zu beachten, dass im Bruttoeinkommen eines Arbeitnehmers der Arbeitgeberbeitrag zur Sozialversicherung nicht berücksichtigt ist. Ein reiner Vergleich der Bruttoeinkommen von Arbeitnehmern und Selbstständigen unterschätzt daher die Vorsorgefähigkeit der Arbeitnehmer, gibt aber dennoch zumindest näherungsweise Aufschluss über die relative Vorsorgefähigkeit von Selbstständigen. Es zeigt sich, dass das arithmetische Mittel bei Solo-Selbstständigen zwischen demjenigen der Gruppe der Arbeitnehmer mit einfacher und qualifizierter Tätigkeit einzuordnen ist. Selbstständige mit Angestellten erzielen hingegen im Durchschnitt ein deutlich höheres Einkommen. Zudem fällt auf, dass sowohl Freiberufler mit, als auch ohne Angestellte, ein deutlich höheres Einkommen aufweisen als sonstige Selbstständige mit bzw. ohne Angestellte. Eine Betrachtung der Differenz zwischen Medianeinkommen und arithmetischem Mittel lässt zudem erkennen, dass die Einkommen innerhalb der Gruppe der Selbstständigen deutlich ungleicher verteilt sind als innerhalb der Gruppe der abhängig Beschäftigten.

Ferner liegt das Medianeinkommen der Solo-Selbstständigen lediglich knapp oberhalb desjenigen der Arbeitnehmer mit un-/angelernter Tätigkeit. Die Hälfte der Solo-Selbstständigen verdient weniger als 1.500 € pro Monat.¹¹

Tabelle 2: Erwerbseinkommen der erwachsenen Erwerbstätigen¹ nach Erwerbsgruppen

	Erwerbseinkommen ² in Euro pro Monat		Anteil ³	Anteil der Vollzeitbeschäftigten ⁴	Durchschnittliches Alter
	Arithmetisches Mittel	Median	in Prozent		in Jahren
Un-/angelernte Arbeiter und Angestellte	1.289	1.101	15,1	45,0	42,5
Arbeitnehmer mit einfacher Tätigkeit	1.901	1.850	23,1	64,7	41,4
Arbeitnehmer mit qualifizierter Tätigkeit	2.555	2.492	29,3	70,0	43,0
Arbeitnehmer mit Leitungsfunktion	4.446	4.000	15,7	86,3	42,7
Freiberufler ohne Angestellte	2.438	2.000	2,1	55,6	45,0
Freiberufler mit Angestellten	10.159	5.500	1,3	89,4	48,1
Selbstständige ohne Angestellte	2.028	1.500	3,7	60,7	44,6
Selbstständige mit 1 bis 9 Angestellten	3.596	2.900	2,2	86,6	47,0
Selbstständige mit 10 oder mehr Angestellten	6.540	5.200	0,3	97,4	47,1
Beamte, unterer und mittlerer Dienst	2.688	2.600	2,2	88,5	42,6
Beamte gehobener Dienst	3.357	3.455	5,0	76,1	44,3
Alle Erwerbsgruppen	2.644	2.317	100	68,3	42,8

1) Erwerbstätige im Alter zwischen 18 und 64 Jahren: einschließlich geringfügiger Beschäftigung.

2) Erwerbseinkommen: ohne Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitgeber, ohne fiktive Beiträge für Beamte.

3) Anteil der Erwerbstätigen der Erwerbsgruppen an den Erwerbstätigen aller Erwerbsgruppen.

4) Anteil der Vollzeitbeschäftigten an den Erwerbstätigen der jeweiligen Erwerbsgruppe. Vollzeitbeschäftigte: Arbeitszeit > 35 Stunden pro Woche.

Quelle: Niehues / Pimpertz (2012) S. 7.

Das vergleichsweise geringe Einkommen von Selbstständigen ohne Angestellte lässt allerdings keine Rückschlüsse auf einen etwaigen sozialpolitischen Handlungsbedarf zu. So arbeiten etwa 50 % der Freiberufler ohne Angestellte und etwa 40 % der sonstigen Selbstständigen ohne Angestellte in Teilzeit, was das im Vergleich zu anderen Erwerbsgruppen hohe Maß an Einkommensungleichheit erklärt.¹² Dies lässt die Vermutung zu, dass einem erheblichen Anteil der Solo-Selbstständigen weitere Einkünfte über den Ehepartner zur Verfügung stehen. Daher erscheint eine Betrachtung der Haushaltseinkommen zweckmäßig (vgl. Tabelle 3). Für die Gruppe der Solo-Selbstständigen scheint sich diese Vermutung zu bestätigen, da deren bedarfsge-

¹¹ Vgl. Niehues / Pimpertz (2012) S. 6-7.

¹² Vgl. Niehues / Pimpertz (2012) S. 7.

wichtiges Nettoeinkommen (Äquivalenzeinkommen)¹³ über dem Bruttoeinkommen liegt. Die Gruppe der Freiberufler ohne Angestellte verfügt sogar über ein höheres Äquivalenzeinkommen als Angestellte mit Leitungsfunktion.

Tabelle 3: Äquivalenzeinkommen in Euro und Armutsquote in Prozent für erwachsene Erwerbstätige¹

	Äquivalenzeinkommen ²	Armutsquote ³
Un-/angelernte Arbeiter und Angestellte	1.461	22,2
Arbeitnehmer mit einfacher Tätigkeit	1.679	8,9
Arbeitnehmer mit qualifizierter Tätigkeit	2.073	3,8
Arbeitnehmer mit Leitungsfunktion	2.719	1,8
Freiberufler ohne Angestellte	3.305	4,4
Freiberufler mit Angestellten	5.563	2,9
Selbstständige ohne Angestellte	2.461	12,4
Selbstständige mit 1 bis 9 Angestellten	2.698	7,7
Selbstständige mit 10 oder mehr Angestellten	3.813	0,0
Beamte, unterer und mittlerer Dienst	2.141	0,0
Beamte gehobener Dienst	2.658	1,1
Alle Erwerbsgruppen	2.126	7,6

1) Erwerbstätige im Alter zwischen 18 und 64 Jahren: einschließlich geringfügiger Beschäftigung.

2) Arithmetisches Mittel in Euro pro Monat; Äquivalenzeinkommen: bedarfsgewichtetes Haushaltsnettoeinkommen, bei Selbstständigen und Beamten abzüglich der durchschnittlichen, je nach Anzahl der Versicherten tatsächlich gezahlten Prämien zur privaten Krankenversicherung.

3) Armutsquote: Anteil der Personen einer Erwerbsgruppe, die unterhalb der Einkommensarmutsgrenze von 60 Prozent des Median des Äquivalenzeinkommens der Gesamtbevölkerung liegen (z.Z. 959 €).

Quelle: Niehues / Pimpertz (2012) S. 9.

Betrachtet man die Armutsquote der jeweiligen Erwerbsgruppen, definiert als der Anteil derjenigen, mit einem Einkommen unterhalb der relativen Einkommensarmutsgrenze von 60 % des Medianeinkommens der Gesamtbevölkerung (z.Z. 959 €), so ergibt sich für Selbstständige ohne Angestellte ein deutlich überdurchschnittlicher Wert von 12,4 %, der jedoch noch deutlich unter der Armutsquote von ungelerten Arbeitern (22,2 %) liegt. Freiberufler und Selbstständige mit mehr als 9 Beschäftigten weisen hingegen eine deutlich unterdurchschnittliche Armutsquote auf.

Inwiefern Personen über ein ausreichendes Einkommen verfügen, um Rentenansprüche oberhalb des Grundsicherungsniveaus zu erzielen, lässt sich näherungsweise über eine hypothetische Mitgliedschaft in der GRV ermitteln. Bei einem Grundsi-

¹³ Das Äquivalenzeinkommen bezeichnet ein jedem Haushaltsmitglied zugeordnetes und unter Bedarfsgesichtspunkten modifiziertes Pro-Kopf-Einkommen. Siehe dazu Niehues / Schröder (2012) S. 7.

cherungsniveau inklusive Wohnkostenzuschuss und Zuschuss zur Krankenversicherung von 760 € pro Monat ist in der GRV derzeit ein monatliches Bruttoeinkommen von mindestens 1.776 € in Westdeutschland und 1.709 € in Ostdeutschland erforderlich, um bei 40 Jahren Erwerbstätigkeit einen Rentenanspruch oberhalb des Grundsicherungsniveaus zu erhalten.¹⁴ Berücksichtigt man bei Selbstständigen zusätzlich den Arbeitgeberanteil zur Sozialversicherung, welchen diese im Falle einer Mitgliedschaft in der GRV aufbringen müssten, ergibt sich ein Mindesteinkommen von 1.953 € in Westdeutschland und 1.879 € in Ostdeutschland. Auch wenn ein Großteil der Selbstständigen nicht in die GRV einzahlt, ist die Betrachtung eines solchen Mindesteinkommens dennoch hilfreich, um zumindest näherungsweise zu ermitteln, wie groß der Anteil der Selbstständigen ist, die nicht über die notwendigen finanziellen Mittel für eine ausreichende Altersvorsorge verfügen (vgl. Abbildung 1).¹⁵

Der Anteil der altersarmutsgefährdeten Personen unter den Vollzeitbeschäftigten Solo-Selbstständigen ist mit 40 % weit höher als der Durchschnitt über alle Erwerbsformen (17 %) und sogar 1-Prozentpunkt höher als bei den vollzeitbeschäftigten Arbeitnehmer mit un-/angelernter Tätigkeit. Auch die vollzeitbeschäftigten Selbstständigen mit 1 bis 9 Angestellten weisen mit 20 % eine überdurchschnittliche Altersarmutsgefährdung auf.

2.2 Die Rolle des Betriebsvermögens in der Altersvorsorge von Selbstständigen

Ziegelmeier (2013) geht anhand des SAVE-Panel Datensatzes davon aus, dass etwa 11 % der Haushalte mit selbstständigem Haupteinkommensbezieher nicht über ein ausreichendes Nettoeinkommen verfügen, um einen zur Finanzierung eines Alterseinkommens auf Grundsicherungsniveau erforderlichen Betrag anzusparen. Ferner wird in der Haushaltseinkommensklasse bis zu 2.000 Euro eine besonders niedrige Sparquote festgestellt, welche bei Selbstständigen sogar eine geringere Höhe aufweist als bei abhängig Beschäftigten.¹⁶

Dass Selbstständige im Vergleich zu Arbeitnehmern eine niedrige Sparquote aufweisen, ist allerdings nicht notwendigerweise ein Indiz dafür, dass diese einem höheren Altersarmutsrisiko unterliegen. Für eine selbstständig tätige Person gibt es unterschiedliche Formen der Ersparnisbildung, wobei Investitionen in das eigene Unter-

¹⁴ Die Berechnung berücksichtigt nicht, dass das Rentenniveau der GRV zukünftig sinken wird.

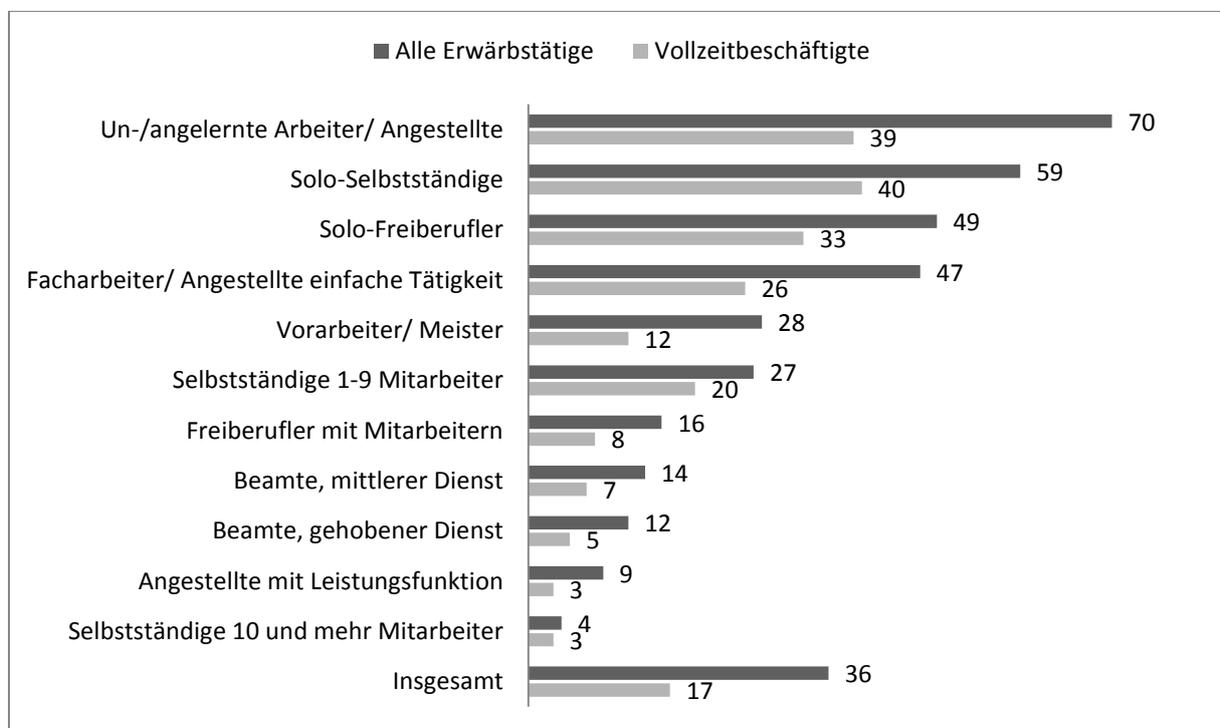
¹⁵ Dieser Abschnitt folgt Niehues / Pimpertz (2012) S. 9-10.

¹⁶ Vgl. Ziegelmeier (2013) S. 247-248.

nehmen zu den wichtigsten gehören. Das Nettoeinkommen einer selbstständig tätigen Person berücksichtigt allerdings nicht die Höhe der Investitionen in das eigene Unternehmen, obwohl eine derartige Investition potentiell zu einer Erhöhung des (Betriebs-)Vermögens führt und somit das Altersarmutsrisiko reduziert. Insofern liefert ein Vergleich der Vorsorgefähigkeit sowie der Vorsorgeanstrengungen von Arbeitnehmern und Selbstständigen anhand des Nettoeinkommens sowie der Sparquote ein verzerrtes Bild.

Abbildung 1: Altersarmutsgefährdung nach Erwerbsgruppen

Anteil der von Altersarmut gefährdeten Personen in Prozent der jeweiligen Erwerbsgruppe¹



1) Altersarmutsgefährdung: Das Einkommen würde bei einer Mitgliedschaft in der GRV selbst nach 40 Beitragsjahren nicht ausreichen, um einen Rentenanspruch oberhalb des Grundsicherungsniveaus von 760 Euro pro Monat zu erzielen. Einkommensgrenzen: Für Selbstständige zuzüglich Arbeitgeberbeitrag zur Rentenversicherung, in Westdeutschland 1.953 Euro, in Ostdeutschland 1.709 Euro pro Monat.

Quelle: Niehues / Pimpertz (2012) S. 11.

Niehues / Pimpertz (2012) betrachten daher den Vermögensbestand verschiedener Erwerbsgruppen (vgl. Tabelle 4). Dabei weisen Selbstständige ohne Angestellte ein durchschnittliches Nettovermögen von 168.930 Euro, davon 143.215 Euro Immobilienvermögen und 27.670 Euro Betriebsvermögen, und Selbstständige mit Angestellten ein durchschnittliches Nettovermögen von 451.511 Euro, davon 224.881 Euro Immobilienvermögen und 227.248 Euro Betriebsvermögen, auf. Diese Werte liegen

deutlich über den durchschnittlichen Nettovermögen von Arbeitnehmern mit Leitungsfunktion von 121.135 Euro.

Darüber hinaus vergleichen die Autoren die Verteilung des Vermögens über den Lebenszyklus zwischen den unterschiedlichen Erwerbsgruppen. Erwartungsgemäß nutzen Selbstständige ihr Vermögen vermehrt zu Altersvorsorgezwecken, was sich an einem hohen Kapitalaufbau während der Erwerbsphase und einem Kapitalverzehr ab dem Renteneintritt zeigt.

Tabelle 4: Individuelles Nettovermögen nach beruflicher Stellung

Arithmetisches Mittel für Erwerbstätige¹ der jeweiligen Gruppe, in Euro

	Arbeitnehmer			Beamte	Selbstständige	
	Un-/angelernte oder einfache Tätigkeit	Qualifizierte Tätigkeit	Mit Leitungsfunktion		Ohne Angestellte	Mit Angestellten
Bruttovermögen	57.099	90.846	154.807	146.206	215.374	541.746
Immobilienvermögen	40.800	63.604	98.628	110.360	143.215	224.881
Sparvermögen	3.862	8.780	21.054	14.115	22.776	30.928
Bausparguthaben	3.176	4.073	6.384	6.845	3.369	5.912
Versicherungen	8.671	12.479	21.494	13.856	18.254	52.777
Betriebsvermögen	590	1.911	7.246	1.029	27.760	227.248
Schulden	14.113	22.318	33.671	32.572	46.444	90.235
Hypotheken	10.807	19.907	31.058	29.032	40.861	69.931
Konsumentenkredite	3.305	2.411	2.614	3.540	5.582	20.304
Nettovermögen	42.987	68.529	121.135	113.634	168.930	451.511
Nachrichtlich: Anteil Vermögensloser Personen	31,0	18,1	8,9	18,3	12,8	9,7

1). Erwerbstätige ab 17 Jahren.

2) Beamte: unterer, mittlerer und gehobener Dienst.

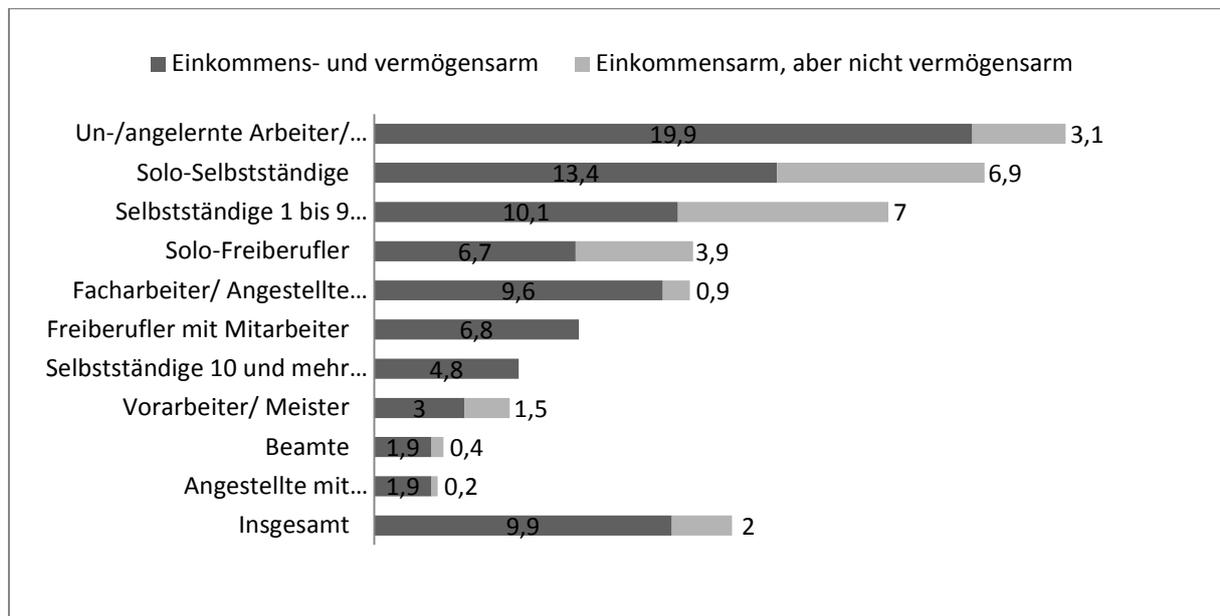
3) Selbstständige: einschließlich freie Berufe.

Quelle: Niehues / Pimpertz (2012) S. 12.

Ferner betrachten die Autoren die Einkommens- und Vermögenssituation der Gruppe der über 64-jährigen nach der ehemaligen Erwerbsgruppe (vgl. Abbildung 2). Insgesamt sind 11,9 % aller über 64-jährigen einkommensarm, wobei davon 2,0-Prozentpunkte dies durch ein hinreichendes Vermögen ausgleichen können. Innerhalb der Gruppe der Selbstständigen und Freiberufler ohne Angestellte sowie der Selbstständigen mit 1 bis 9 Angestellten verfügt etwa ein Drittel über ein hinreichendes Vermögen zum Ausgleich der Einkommensarmut.

Abbildung 2: Altersarmut¹ und Vermögen

Anteil der Personen in Altersarmut bezogen auf die Gruppe der über 64-jährigen nach der ehemaligen Erwerbsgruppe, in Prozent



1) Einkommensarmutsgrenze: 60 % des Median der bedarfsgewichteten Nettohaushaltseinkommen der Gesamtbevölkerung; Armutsgrenze SOEP bezogen auf das Jahr 2009 = 959 Euro / Monat; Vermögen bezogen auf das Jahr 2007; Vermögensarmut: Kompensatorisches Vermögen reicht nicht aus, um die Armutslücke bis zum Erreichen der unterstellten Lebenserwartung (90 Jahre bei Frauen und 87 Jahre bei Männern) zu schließen; Kapitaleinkommen wird bei Einkommensarmen nicht berücksichtigt

Quelle: Niehues / Pimpertz (2012) S. 15.

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass lediglich eine Minderheit von 11 % der Haushalte mit selbstständigem Haupteinkommensbezieher nicht über ein ausreichendes Nettoeinkommen verfügen, um einen zur Finanzierung eines Alterseinkommens auf Grundsicherungsniveau erforderlichen Betrag anzusparen. Lediglich für einen Teil dieser Personen ist allerdings tatsächlich Altersarmut absehbar, da der Rest die Einkommensarmut im Alter durch einen Verzehr von (Betriebs-)Vermögen ausgleichen kann.¹⁷

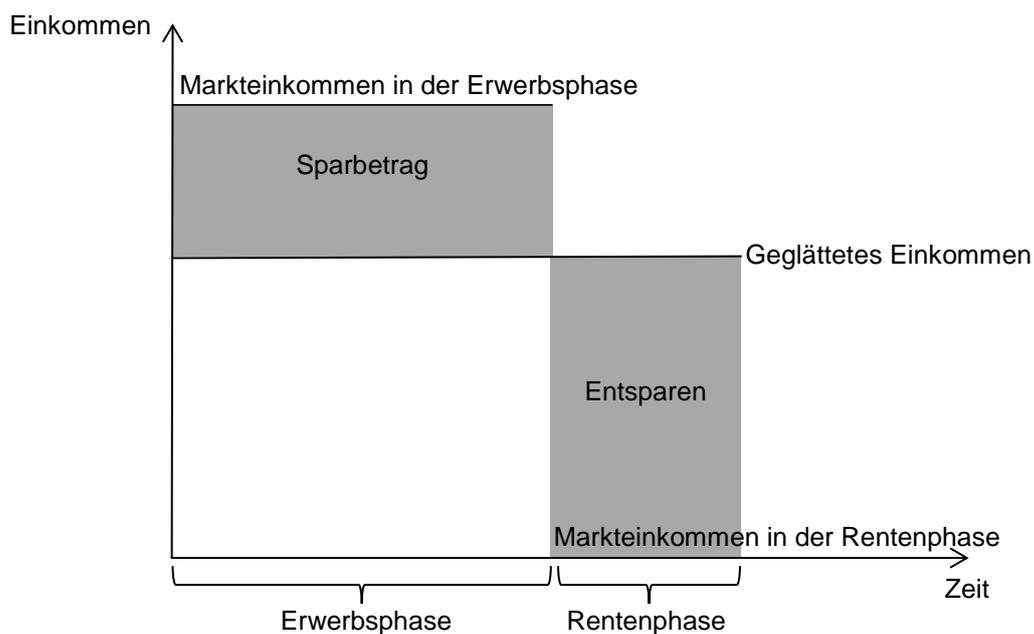
3. Trittbrettfahrerproblematik

Grundsätzlich ist die Verteilung des Erwerbseinkommens über den Lebenszyklus eine rein private Entscheidung. Sofern ein Individuum eine arbeitsfreie Ruhestandsphase anstrebt, bedarf es während der Erwerbsphase einer Konsumeinschränkung zu Sparzwecken (vgl. Abbildung 3). Die Höhe der Ersparnisbildung zu Altersvorsor-

¹⁷ Eine weitere Möglichkeit zur Einkommenserhöhung im Alter besteht in einer freiwilligen Fortführung der Erwerbstätigkeit über das reguläre Renteneintrittsalter hinaus. Diese Möglichkeit wird bereits heute von vielen Selbstständigen aus finanziellen, aber auch aus nicht-finanziellen Gründen genutzt.

gezwecken ist dabei davon abhängig, ob ein Individuum eine Glättung des Einkommens über den Lebenszyklus anstrebt (vgl. Abbildung 3) oder in der Ruhestandsphase mit einem geringeren Einkommen als in der Erwerbsphase auskommt. Davon unberührt bleibt eine auf andere Motive ausgerichtete Ersparnisbildung wie z.B. Vererbung.

Abbildung 3: Situation ohne Grundsicherung

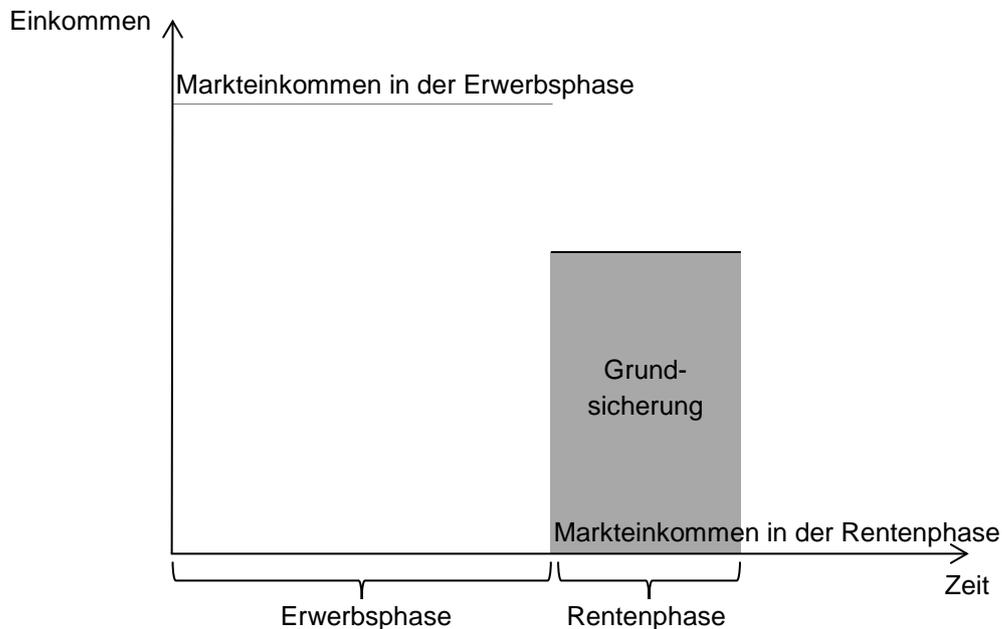


Quelle: Eigene Darstellung.

Allerdings werden die Altersvorsorgeanstrengungen durch das Mindestsicherungssystem verzerrt. Für Personen mit geringem Einkommen kann es unter Antizipation von zukünftigen Transferleistungen wirtschaftlich sinnvoll sein, während der Erwerbsphase ein höheres Konsumniveau zu realisieren und auf Ersparnisbildung zu Altersvorsorgezwecken zu verzichten (vgl. Abbildung 4). Diese als Trittbrettfahren bezeichnete Strategie trägt zur Maximierung des Lebenseinkommens bei, da durch freiwilligen Konsumverzicht in der Gegenwart erkaufte Leistungsansprüche in der Rentenphase den Transferleistungsanspruch im gleichen Umfang senken. Für Personen mit geringem Einkommen bedeutet eine Konsumeinschränkung in der Erwerbsphase also aufgrund einer 100%igen Transferentzugsrate keine zusätzlichen Konsummöglichkeiten in der Ruhestandsphase. Ein wirtschaftlicher Anreiz, eigene Altersvorsorge-

bemühungen zu betreiben, besteht erst dann, wenn daraus ein in hinreichendem Maße über dem Grundsicherungsniveau liegender Rentenanspruch zu erwarten ist.

Abbildung 4: Situation mit Grundsicherung ohne Vorsorgepflicht



Quelle: Eigene Darstellung.

Aus ordnungspolitischer Sicht lässt sich vor dem Hintergrund des Trittbrettfahrerproblems eine Rentenversicherungspflicht in Höhe des Grundsicherungsniveaus begründen, sofern mit der Versicherungspflicht einhergehende Nebenwirkungen nicht überwiegen. Ökonomisch nicht begründen lässt sich hingegen, dass in Deutschland für sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, Beamte und kammerpflichtige Freiberufler eine in der Regel über das Grundsicherungsniveau hinausgehende Rentenversicherungspflicht besteht, während Selbstständige nicht pflichtversichert sind. Ferner lässt sich ökonomisch auch nicht begründen, warum es mit der gesetzlichen Rentenversicherung, dem staatlichen Pensionssystem sowie den berufsständisch organisierten Versorgungswerken unterschiedlich organisierte und finanzierte Pflichtversicherungssysteme gibt. Diese uneinheitliche Regelung der obligatorischen Alterssicherung erscheint aus zwei Gründen problematisch. Erstens müssen GRV-Versicherten die in einem Umlagesystem anfallende implizite Besteuerung¹⁸ tragen. Diese Bela-

¹⁸ Vgl. Eekhoff et al. (2008) S. 167-169.

stung ist auf die zum Zeitpunkt der Einführung des Umlagesystems an die damalige Rentnergeneration ausgezahlten Leistungen, welche auch als Einführungsgewinne bezeichnet werden, zurückzuführen. Zweitens fallen in der GRV Lasten zur Finanzierung versicherungsfremder Leistungen an¹⁹. Bei beiden Lastenarten wurden bzw. werden Leistungen ausgezahlt, denen keine Beitragszahlung in der Erwerbsphase gegenüberstanden bzw. -stehen. Statt dem Äquivalenzprinzip folgend werden diese Leistungen gemäß dem Fürsorgeprinzip bzw. zur Verfolgung gesamtgesellschaftlicher Anliegen, die nicht in erster Linie dem Versicherungszweck dienen,²⁰ ausgezahlt. Vor diesem Hintergrund erscheint es angemessen, alle Gesellschaftsmitglieder entsprechend ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit an der Finanzierung zu beteiligen. Derzeit werden mit diesen Lasten allerdings ausschließlich die GRV-Versicherten belastet.

Darüber hinaus geht vom gegliederten deutschen Rentensystem, in dem Arbeitnehmer sozialversicherungspflichtig und Selbstständige sozialversicherungsfrei sind, unter bestimmten Bedingungen eine Verzerrung bei der Wahl des Erwerbstätigenstatus zugunsten selbstständiger Beschäftigung aus. Dies ist dann der Fall, wenn Personen in der Ruhestandsphase ohnehin von einem Grundsicherungsbezug ausgehen. Eine selbstständig tätige Person kann im Gegensatz zu einer der Sozialversicherungspflicht unterliegenden angestellten Person auf eigene Altersvorsorgebemühungen verzichten. Kann eine Tätigkeit sowohl von einer angestellten Person als auch von einer selbstständig tätigen Person erledigt werden, kann letztere gegenüber einer angestellten Person einen Kostenvorteil realisieren. Die Kehrseite dieses Kostenvorteils besteht darin, dass der trittbrettfahrende Selbstständige in der Ruhestandsphase höhere von der Gesellschaft zu tragende Transferleistungen erhält.²¹

Da die Trittbrettfahrerproblematik unabhängig von der Erwerbsform besteht, erscheint eine Ausweitung der Rentenversicherungspflicht auf bisher nicht rentenversicherungspflichtige Gruppen als grundsätzlich geeignet, diese Problematik zu überwinden. Denkbar ist dabei sowohl eine Einbeziehung in die GRV als auch eine Verpflichtung zum Abschluss einer privaten Versicherung.

¹⁹ Fichte (2011) geht davon aus, dass der Umfang der versicherungsfremden Leistungen in der GRV den Steuerzuschuss des Bundes um etwa 7 Milliarden Euro übersteigt.

²⁰ Ein Beispiel für eine versicherungsfremde Leistung ist die rentenrechtliche Höherbewertung der Berufsausbildung. Diese kommt zwar nur GRV-Versicherten zugute, stellt aber einen Bruch des Äquivalenzprinzips dar und zielt offensichtlich Weise in erster Linie auf eine Förderung der betrieblichen Ausbildung ab. Siehe dazu Fichte (2011) S. 24-26.

²¹ Vgl. SVR (2006) S. 264-265.

Für die Einbeziehung in die GRV spricht insbesondere, dass auf diese Weise die Lasten aus der impliziten Besteuerung²² sowie aus den versicherungsfremden Leistungen von einer größeren Personenzahl getragen würden. Konsequenterweise müsste die GRV dann allerdings zu einer echten Erwerbstätigenversicherung erweitert werden, in die auch derzeit über berufsständische Versorgungswerke abgesicherte Freiberufler und bisher pensionsberechtigte Beamte einbezogen werden.²³ Denn unter Gleichbehandlungsgesichtspunkten erscheint es fragwürdig, Selbstständige inklusive nicht-kammerpflichtiger Freiberufler in die GRV zu zwingen und kammerpflichtigen Freiberuflern eine berufsständische Alterssicherung zu gewähren, durch welche diese von gesamtgesellschaftlichen Lasten befreit werden.²⁴ Politisch dürfte eine Abschaffung des staatlichen Pensionssystems sowie der berufsständischen Versorgungswerke allerdings große Widerstände hervorrufen, selbst wenn man eine längere Vorlaufzeit einplant und die Änderung nur für Neuzugänge gilt, so dass dies als wenig wahrscheinlich erscheint. Ferner lässt sich eine Ausweitung des Versichertenkreises der GRV auch nicht mit einer finanziellen Entlastung der GRV begründen. Zwar würden zusätzliche Beitragszahler kurzfristig Beitragssenkungen ermöglichen, allerdings entstehen durch die zusätzlichen Beitragszahler auch zusätzliche Rentenansprüche und damit zukünftige Mehrausgaben. Insgesamt ergeben sich somit langfristig keine Beitragssatzeffekte, solange der neue Versichertenkreis die gleichen rentenrelevanten Eigenschaften (z.B. Lebenserwartung, Kinderzahl) aufweist wie der bestehende Versichertenkreis.²⁵

Die Einführung einer Pflicht für bisher nicht in einem obligatorischen System rentenversicherte Personen, eine private Versicherung abzuschließen, würde die bestehende Ungleichbehandlung zwischen Arbeitnehmern auf der einen Seite und Beamten, Selbstständigen und Freiberuflern auf der anderen Seite bei der Traglast der im Rentensystem bestehenden gesamtgesellschaftlichen Lasten fortsetzen. Ist in einem kapitalgedeckten System eine höhere Rendite zu erwarten als in einem Umlagesystem²⁶, wäre eine Verpflichtung zum Abschluss einer privaten Versicherung eher ge-

²² Vgl. SVR (2006) S. 270-275.

²³ Vgl. Ziegelmeyer (2010) S. 227-228.

²⁴ Unter Gleichbehandlungsgesichtspunkten genauso fragwürdig erscheint es allerdings, die Höhe des verpflichtend abzusichernden Rentenniveaus bei Selbstständigen niedriger anzusetzen als bei Arbeitnehmern.

²⁵ Vgl. SVR (2006) S. 262-263.

²⁶ Vgl. SVR (2006) S. 15.

eignet, das Altersarmutsrisiko von Selbstständigen zu senken.²⁷ Diese Art der Umsetzung der Versicherungspflicht für bisher nicht pflichtversicherte Personen erscheint zudem auch eher praktikabel, da mit der Basisrente (Rürup-Rente) bereits eine in steuerlicher Hinsicht mit der GRV gleichgestellte Produktkategorie existiert.

Die Abwägung zwischen den zwei genannten Varianten zur Erweiterung der Altersvorsorgepflicht auf alle Erwerbsformen muss letztlich politisch entschieden werden. Für eine Erweiterung des Versichertenkreises der GRV sprechen vor allem Verteilungs- und Gleichbehandlungsgesichtspunkte, während eine Pflicht zum Abschluss einer privaten Versicherung eine höhere Rendite für die Neuversicherten verspricht.

4. Gefahren einer Versicherungspflicht

Der vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) in die politische Diskussion eingebrachte Vorschlag sieht vor, die Rentenversicherungspflicht auf bisher nicht in einem obligatorischen System versicherte Personen auszuweiten. Davon betroffene Selbstständige und nicht-kammerpflichtige Freiberufler sollen ein Wahlrecht zwischen einer Mitgliedschaft in der GRV und dem Abschluss einer privaten Versicherung erhalten. Die Pflicht soll im Gegensatz zur GRV allerdings entfallen, sobald ein Altersrentenanspruch in Höhe des Grundsicherungsniveaus erreicht ist. Zudem sieht der Vorschlag umfangreiche Übergangsregelungen vor, welche dazu führen, dass dieser lediglich für Selbstständige unter 30 Jahren voll greift. Zudem sind Möglichkeiten zur Beitragsfreiheit während der Existenzgründungsphase geplant.²⁸

Wie bereits in Kapitel 3 ausgeführt lässt sich eine Versicherungspflicht in Höhe des Grundsicherungsniveaus für bisher nicht in einem obligatorischen System rentenversicherte Personen rechtfertigen. Diskussionswürdig erscheint allerdings, ob dieser Vorschlag im Hinblick auf die vom BMAS verfolgten Ziele, nämlich der Vermeidung von absoluter Altersarmut sowie der Begrenzung von zukünftigen Transferzahlungen, förderlich ist.

²⁷ Grundsätzlich gilt dieses Argument auch für bisher in der GRV versicherte Personen wie Arbeitnehmer. Würden diese nunmehr in einen privaten Altersvorsorgevertrag statt in die GRV einzahlen, könnten aufgrund der Umlagefinanzierung allerdings keine Leistungen mehr an heutige Rentner ausgezahlt werden. Da die GRV-Rentenansprüche von der Eigentumsgarantie des Grundgesetzes geschützt sind, ist ein derartiger Zusammenbruch des Umlagesystems verfassungsrechtlich nicht möglich.

²⁸ Vgl. SVR (2012) S. 380.

Der Vorschlag des BMAS sieht lediglich eine Pflicht, einen Rentenanspruch in Höhe des Grundsicherungsniveaus abzusichern, vor. Betreibt eine Person Altersvorsorge in der verpflichtenden Höhe, verfügt diese in der Rentenphase weiterhin über ein Einkommen auf Grundsicherungsniveau. Für die betroffenen Personen ergibt sich somit keine finanzielle Besserstellung in der Ruhestandsphase. Entlastet wird dadurch allerdings die Allgemeinheit, welche das Einkommen der betroffenen Personen nicht mehr über die Grundsicherung finanzieren muss. Inwiefern sich daraus Auswirkungen auf die Quote von absoluter Armut betroffener Personen ergeben, hängt insofern davon ab, ob man Personen mit einem eigenen Einkommen auf Grundsicherungsniveau als arm bezeichnet.

Eine Versicherungspflicht führt nur dann zu einer finanziellen Besserstellung der betroffenen Personen in der Ruhestandsphase sowie ggf. zu einer Senkung der relativen Armutsquote, wenn diese die Pflicht freiwillig übererfüllen.²⁹ Dies könnte der Fall sein, wenn eine Person aufgrund der Versicherungspflicht früher mit der Altersvorsorge beginnt und nach Erfüllung der Pflicht weiter Altersvorsorge betreibt, so dass diese Person einen Rentenanspruch oberhalb des Grundsicherungsniveaus erreicht. Eine solche Entwicklung ist zu erwarten, wenn der entscheidende Grund für den Verzicht auf freiwillige Vorsorge heutiger Selbstständiger in der Trittbrettfahrerproblematik liegt. In der derzeitigen Situation ohne Versicherungspflicht besteht der wirtschaftliche Vorteil einer freiwilligen Vorsorge lediglich in der Differenz zwischen der Versicherungsleistung und dem Grundsicherungsniveau in der Rentenphase. Angesichts einer Beitragshöhe, welche zur Finanzierung der gesamten Versicherungsleistung ausreichen muss, besteht daher für Personen mit geringen Einkommen ein geringer wirtschaftlicher Anreiz, freiwillig Altersvorsorge zu betreiben. Durch eine Versicherungspflicht wird dieses Dilemma aufgelöst und ein höheres Vorsorgeniveau erreicht.

Inwiefern dies zu erwarten ist, hängt allerdings davon ab, aus welchen Gründen Personen mit geringem Einkommen derzeit in überdurchschnittlichem Maße auf private Altersvorsorge verzichten. Wird die Ursache vor allem in einer fehlenden Vorsorgebereitschaft im Sinne des Trittbrettfahrerproblems gesehen, so kann eine Versicherungspflicht durchaus zur Senkung der Altersarmutsquote beitragen. Wird die Ursache allerdings vor allem in einer fehlenden Vorsorgefähigkeit, also fehlenden finanzi-

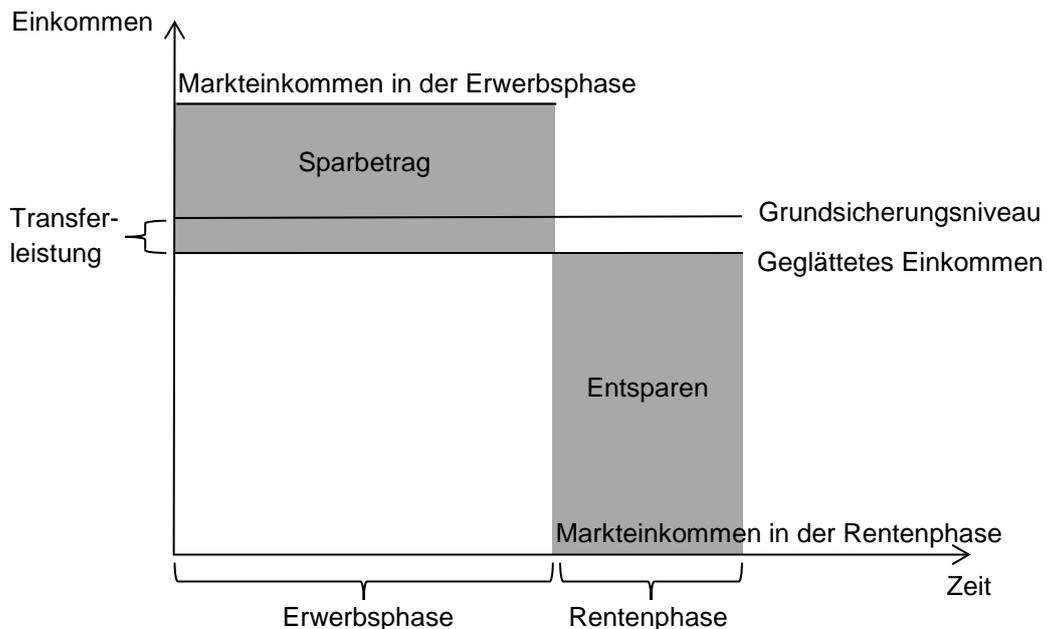
²⁹ Das Trittbrettfahrerproblem rechtfertigt nur eine Versicherungspflicht in Höhe des Grundsicherungsniveaus, welches absolute Armut verhindert. Eine Senkung der relativen Armutsquote ist hingegen ein davon strikt zu trennendes Ziel.

ellen Mitteln gesehen, so sind eine über den verpflichtenden Umfang hinausgehende freiwillige Altersvorsorge und eine daraus resultierende Reduktion der relativen Altersarmutsquote nicht zu erwarten.

Neben einer Senkung der Altersarmutsquote zielt der Vorschlag einer Versicherungspflicht auch auf die Begrenzung der Ausgaben für Transferleistungen ab. In einer hypothetischen Situation ohne Grundsicherung besteht ein wirtschaftlicher Anreiz, Altersvorsorge zu betreiben (vgl. Abbildung 3), welcher in einer Situation mit Grundsicherung für Personen mit geringem Einkommen entfällt (vgl. Abbildung 4). Die Idee einer Versicherungspflicht sieht nunmehr vor, diese Dilemma-Situation durch einen Vorsorgezwang aufzulösen. Allerdings ist nicht klar, ob eine Versicherungspflicht tatsächlich langfristig die Ausgaben für Grundsicherungsleistungen senkt.

Übt eine Person eine selbstständige Tätigkeit aus und erzielt durch diese ein Einkommen knapp oberhalb des Arbeitslosengeld II (ALG2) – Niveaus, so gerät diese Person durch die Versicherungspflicht bereits während der Erwerbsphase in den Transferleistungsbezug (vgl. Abbildung 5).

Abbildung 5: Situation mit Grundsicherung und Vorsorgepflicht



Quelle: Eigene Darstellung.

Geht die betroffene Person trotzdem weiter der selbstständigen Tätigkeit nach, so stellt dies für den Staat ein Nullsummenspiel dar. Die zusätzlich in der Erwerbsphase anfallenden Transfers ersetzen in der Ruhestandsphase anfallende Transfers in gleicher Höhe.³⁰ Führt der, durch die Versicherungspflicht ausgelöste, ergänzende ALG2-Anspruch hingegen zu einer Aufgabe der Tätigkeit, ergeben sich für die Allgemeinheit sogar Mehrkosten, da bei unveränderten Transferleistungen in der Ruhestandsphase zusätzliche Transferzahlungen in der Erwerbsphase hinzukommen.

Sowohl für Arbeitnehmer als auch für Selbstständige ist eine Kombination aus Erwerbseinkommen und Transfereinkommen in Deutschland rechtlich möglich. Im Zuge der 2005 in Kraft getretenen Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe auf Sozialhilfeniveau (Hartz IV-Reform) wurden die Zumutbarkeitskriterien dahingehend geändert, dass von ALG2-Beziehern die Annahme jeder Arbeit, also insbesondere auch niedrig entlohnter Beschäftigung, verlangt werden kann. Ziel dieser Reform war es, die Beschäftigungsmöglichkeiten von (langzeit-) arbeitslosen Personen mit niedriger Produktivität zu verbessern. Obwohl die Annahme einer Beschäftigung mit einer Entlohnung unterhalb des ALG2-Niveaus die finanzielle Situation der betroffenen Person nicht verbessert, wurde das Zustandekommen derartiger Beschäftigungsverhältnisse dennoch ausdrücklich angestrebt. Dies lässt sich damit erklären, dass ein Beschäftigungsverhältnis, unabhängig von der Höhe der Entlohnung, Personen gesellschaftliche Teilhabe ermöglicht und dem sozialen Stigma des Transferleistungsbezugs entgegen wirkt. Zudem verhindert ein derartiges Beschäftigungsverhältnis Arbeitsentwöhnung durch Langzeitarbeitslosigkeit bzw. die Entwertung von Humankapital, was mittel- bis langfristig die Chance auf ein Einkommen oberhalb des ALG2-Niveaus bietet.³¹

Obwohl die Ermöglichung einer Kombination aus Erwerbseinkommen und Transfer-einkommen erheblich zum drastischen Rückgang der Arbeitslosigkeit seit 2005 beigetragen hat, wird in der heutigen politischen Diskussion eine Beschränkung der Anzahl der Aufstocker von vielen ausdrücklich angestrebt. Im Hinblick auf das Ziel einer Beschränkung der Anzahl der Aufstocker sprechen sich inzwischen alle im Bundes-

³⁰ Dies gilt unter der Annahme eines einheitlichen Kapitalmarktzinses. Übersteigt die Rendite der Versicherung die vom Staat zu zahlenden Zinsen, welche zur Vorziehung der Transferzahlung von der Ruhestands- in die Erwerbsphase anfallen, so liegt ein Positivsummenspiel vor.

³¹ Vgl. Bünnagel et al. (2006) S. 30-34.

tag vertretene Parteien für Mindestlöhne in der einen oder anderen Form aus.³² In der öffentlichen Debatte wird es von vielen als unzumutbar angesehen, dass ein Arbeitnehmer, der Vollzeit arbeitet, ergänzend ALG2 beziehen muss.³³

Vor diesem Hintergrund sowie im Hinblick auf die Tatsache, dass sowohl der Gesetzgeber als auch die Rechtsprechung es bis 2005 nicht als Aufgabe des Sozialamts ansahen, den Lebensunterhalt einer Person während der geschäftlichen Aufbauphase sicherzustellen³⁴, erscheint es plausibel anzunehmen, dass politisch auch eine Beseitigung von selbstständigen Aufstockern angestrebt wird.³⁵ Bereits heute kann von einer selbstständig tätigen Person, welche ergänzend ALG2 bezieht, die Aufnahme einer abhängigen Beschäftigung und damit die Aufgabe der selbstständigen Tätigkeit verlangt werden, wenn dadurch die Hilfebedürftigkeit dauerhaft beseitigt oder verringert werden kann. Eine Fortsetzung der selbstständigen Tätigkeit ist für selbstständigen Aufstocker nur dann zulässig, wenn die betroffene Person nachweisen kann, dass durch die selbstständige Tätigkeit die Hilfebedürftigkeit beendet werden kann.³⁶ Ein derartiger Nachweis gilt heute z.B. dann als erbracht, wenn der Businessplan als tragfähig bewertet wird (Tragfähigkeitsbescheinigung). Bei der Bewertung der Tragfähigkeit eines Geschäftskonzepts besteht allerdings ein erheblicher Ermessensspielraum, welcher zur Verfolgung des politischen Ziels einer Beschränkung der Anzahl der Aufstocker genutzt werden kann. Im Fall einer Weigerung des Hilfebedürftigen, die selbstständige Tätigkeit aufzugeben und eine abhängige Beschäftigung aufzunehmen bzw. sich primär um eine solche zu bemühen, führt zu Sanktionen in Form einer Kürzung der Regelleistung.

Darüber hinaus entfällt für eine selbstständig tätige Person, welche auf ergänzenden ALG2-Bezug angewiesen ist, der monetäre Arbeitsanreiz. Die betroffene Person stellt sich durch die Fortführung der selbstständigen Tätigkeit finanziell nicht besser als durch eine Aufgabe der selbstständigen Tätigkeit, sofern nicht eine Steigerung

³² SPD, Grüne und Die Linke setzen sich für einen einheitlichen gesetzlichen Mindestlohn ein. CDU/CSU plädieren für nach Branchen und Regionen differenzierte Lohnuntergrenzen.

³³ Verbreitet ist dabei die Aussage „Jeder muss von seiner Hände Arbeit leben können“. Dabei handelt es sich allerdings um einen normativistischen Fehlschluss (vgl. Suchanek (1997) S. 193). Denn es ist keineswegs eindeutig, dass ein Mindestlohn dazu führt, dass betroffene Arbeitnehmer nun einen höheren Lohn erhalten. Vielmehr besteht die Gefahr, dass ein Teil der betroffenen Arbeitnehmer mangels Produktivität durch einen Mindestlohn die eigene Beschäftigung verlieren werden.

³⁴ Vgl. May-Strobel et al. (2011) S. 11-13.

³⁵ Das politische Ziel einer Begrenzung der Anzahl der selbstständigen Aufstocker steht allerdings im Konflikt mit dem Ziel einer hohen Zahl von Existenzgründern, welches mittels diversen staatlichen Förderprogrammen verfolgt wird.

³⁶ Vgl. May-Strobel et al. (2011) S. 11-18.

des Einkommens aus der selbstständigen Tätigkeit auf ein Niveau oberhalb des ALG2 absehbar erscheint. Denkbar ist daher, dass betroffene Personen mangels monetärer Arbeitsanreize die selbstständige Beschäftigung aufgeben.

Angesichts der in Kapitel 2 dargestellten Einkommenssituation der (Solo-) Selbstständigen ist insofern damit zu rechnen, dass ein gewisser Anteil der Selbstständigen durch die Versicherungspflicht in den ALG2-Bezug gerät und infolge dessen die selbstständige Tätigkeit aufgibt bzw. aufgeben muss. Konkrete Schätzungen zur Anzahl der davon betroffenen Selbstständigen sind nicht möglich, da zum einen bereits die Datenbasis über die Einkommens- und Vermögenssituation von bisher nicht pflichtversicherten Selbstständigen keine hinreichende Klarheit aufweist. Zum anderen ist der zukünftige Umgang mit selbstständigen Aufstockern mit erheblicher politischer Unsicherheit behaftet und es ist zudem nicht absehbar, wie viele der betroffenen Personen auf den nunmehr fehlenden monetären Arbeitsanreiz mit der Aufgabe der selbstständigen Tätigkeit reagieren werden. Gleichwohl lässt sich festhalten, dass keineswegs klar ist, dass eine Versicherungspflicht langfristig tatsächlich die Ausgaben der Allgemeinheit begrenzt.

5. Unterschiedliche Formen der Ersparnisbildung zu Altersvorsorgezwecken

Eine gesetzliche Pflicht zum Abschluss eines privaten Altersvorsorgevertrags bedarf notwendigerweise einer staatlichen Festlegung auf bestimmte Vorsorgeprodukte. Eine derartige Festlegung auf die Pflicht erfüllende Vorsorgeprodukte schließt andere Vorsorgeformen aus. Da Individuen höchst unterschiedliche Risikoneigungen und Anlagepräferenzen aufweisen, geht eine solche Festlegung mit hohen Präferenzverfehlungskosten einher. Die Diskussion um die Riester-Rente zeigt, dass diese Kosten der Bevormundung auch durch Berücksichtigung verschiedener Vorsorgeprodukte nicht vollständig beseitigt werden können, weil sich nicht berücksichtigte Vorsorgeformen im Nachhinein als überlegen erweisen könnten. Da es gesicherte Erkenntnisse über eine objektiv beste Vorsorgeform nicht geben kann, erscheint eine entsprechende staatliche Pflicht, bestimmte Vorsorgeformen abzuschließen, als eine Anmaßung von Wissen. Dieses Problem gilt ebenso für Pflichtversicherungssysteme wie die GRV oder die berufsständischen Versorgungswerke.³⁷

³⁷ Dieser Abschnitt folgt Münstermann (2013a); Münstermann (2013b).

Eine derartige Verzerrung der Entscheidung zwischen unterschiedlichen Altersvorsorgeformen erscheint bei Selbstständigen deutlich problematischer als bei Arbeitnehmern. Dies liegt daran, dass eine staatliche Festlegung auf bestimmte Vorsorgeformen, eine der bei Selbstständigen verbreitetsten Vorsorgeformen, nämlich die Ersparnisbildung durch Investitionen in das eigene Unternehmen, ausschließt.

Für Selbstständige besteht grundsätzlich ein Trade-off zwischen der Ersparnisbildung im eigenen Unternehmen und der Ersparnisbildung durch Vorsorgeprodukte von Fremdanbietern. Insbesondere in der Aufbauphase investieren viele Existenzgründer ihre knappen finanziellen Ressourcen voll in das eigene Unternehmen, um die Zeit bis zum Erreichen der Gewinnschwelle zu überbrücken. Von einer Altersvorsorgepflicht für Selbstständige gehen vor diesem Hintergrund negative Anreizwirkungen für Unternehmensgründer aus. Das nunmehr in einen verpflichtenden Altersvorsorgevertrag eingezahlte Geld muss bis zum Erreichen der Gewinnschwelle durch Fremdkapital ersetzt werden, welches für Existenzgründer im Vergleich zu Eigenkapital teurer ist. Zwar sieht der Vorschlag vom BMAS eine Beitragsfreiheit in der Existenzgründungsphase vor. Allerdings ist diese notwendigerweise zeitlich beschränkt, so dass zumindest mittelfristig für potentielle Gründer aus der Versicherungspflicht zusätzliche Kosten sowie eine Verzerrung der Anlageentscheidung zulasten des eigenen Unternehmens entstehen.

6. Möglichkeiten der Umgehung einer Versicherungspflicht

Vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit der Versicherungspflicht in der Krankenversicherung³⁸ stellt sich zudem die Frage, wie mit Personen umzugehen ist, die der Pflicht zum Abschluss einer privaten Rentenversicherung nicht nachkommen oder ihre Beiträge nicht entrichten.

Grundsätzlich erhält ein Versicherter in einem privaten Altersvorsorgevertrag nur für tatsächlich geleistete Beiträge einen Leistungsanspruch. Der Beitrag beinhaltet in der realen Welt allerdings stets einen gewissen Anteil, den die Versicherung zur Deckung ihrer Fixkosten einbehält, so dass diese ein wirtschaftliches Interesse zur Eintreibung der offenen Forderung hat. Eine konsequente Eintreibung kann allerdings dazu führen, dass Personen mit geringem Einkommen in die Bedürftigkeit gedrängt werden. Verzichten private Versicherungsunternehmen im Hinblick auf mögliche

³⁸ Vgl. Arentz et al. (2013).

Reutationsverluste auf eine konsequente Eintreibung, wird das verfolgte Ziel einer Vermeidung des Trittbrettfahrerproblems nicht erreicht.

Darüber hinaus könnten Versicherte versuchen, mittels Nicht-Zahlung die Versicherungspflicht zu umgehen und trittbrettzufahren. Eine Möglichkeit dazu besteht etwa darin, die Eintreibungskosten bewusst in die Höhe zu treiben, so dass sich eine Eintreibung für private Versicherungen nicht lohnt. Da für Versicherungen aufgrund von Pfändungsfreigrenzen ohnehin beschränkte Möglichkeiten bestehen, Forderungen bei Nicht-Zahlern mit geringem Einkommen einzutreiben, erscheint ein solches Verhalten durchaus aussichtsreich. Für Personen mit geringem Einkommen erscheint ein solches Verhalten zudem auch rentabel. Für diese weisen die Versicherungsbeiträge einen Steuercharakter auf³⁹, da Leistungen in der Rentenphase lediglich den Grundsicherungsanspruch reduzieren und somit das verfügbare Einkommen in der Rentenphase nicht erhöhen. Je nach gesetzlicher Ausgestaltung der Versicherungspflicht folgt daraus, dass Versicherungsunternehmen in solchen Fällen das Versicherungsverhältnis kündigen oder es zu einer dauerhaften beitragsfreien Fortsetzung des Versicherungsverhältnisses kommt. In beiden Fällen wird die Trittbrettfahrerstrategie des Versicherten, welche durch die Versicherungspflicht eigentlich unterbunden werden sollte, weiterhin möglich.

Eine Überprüfung der Einhaltung der Versicherungspflicht kann demzufolge nur der Staat gewährleisten. Grundsätzlich denkbar sind Sanktionen des Staates wie z.B. Geldstrafen oder die Untersagung einer selbstständigen Tätigkeit. Dies erfordert aber den politischen Willen, derartige Sanktionen gegen Personen mit geringem Einkommen auch konsequent durchzusetzen. In der Krankenversicherung wurden finanzielle Sanktionen jüngst erlassen und anderweitige Sanktionen, wie die Untersagung einer selbstständigen Tätigkeit, wurden nie erhoben.⁴⁰ Vor diesem Hintergrund sind ernsthafte Zweifel angebracht, dass ein entsprechender politischer Wille in Bezug auf die Rentenversicherungspflicht tatsächlich vorhanden ist.

Insgesamt zeigt sich, dass umfangreiche Möglichkeiten bestehen, die mit der Versicherungspflicht intendierte Beseitigung des Trittbrettfahrerproblems zu umgehen. Dies ist kein grundsätzliches Argument gegen eine Versicherungspflicht, zeigt aber, dass die Wirkung einer Versicherungspflicht nicht überschätzt werden darf.

³⁹ Vgl. SVR (2006) S. 268.

⁴⁰ Vgl. Arentz et al. (2013) S. 7.

7. Fazit

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass der Vorschlag, die Rentenversicherungspflicht auf bisher nicht in einem obligatorischen System rentenversicherte Personen auszuweiten, ambivalent zu beurteilen ist.

Für eine Versicherungspflicht spricht, dass der freiwillige Verzicht auf eigene Vorsorgebemühungen unter Antizipation zukünftiger Transferzahlungen (Trittbrettfahrerstrategie) unabhängig von der Erwerbsform droht. Insofern lässt sich nicht begründen, warum lediglich für ausgewählte Gruppen eine Versicherungspflicht besteht. Zudem wirkt die bestehende Ungleichbehandlung zwischen den Erwerbsformen verzerrend auf die Wahl des Erwerbstätigenstatus.

Gegen eine Versicherungspflicht spricht, dass von dieser negative Arbeitsanreize ausgehen. Selbstständige mit geringem Einkommen können durch die Versicherungspflicht in der Erwerbsphase in den ALG2-Bezug gedrängt werden. Dadurch entfällt für die betroffenen Personen der monetäre Arbeitsanreiz. Zudem erscheint auch die gesellschaftliche Akzeptanz einer Kombination von Arbeits- und Transfereinkommen gering, so dass die Gefahr besteht, dass zukünftig der Ermessensspielraum der Arbeitsverwaltung zu Lasten selbstständiger Tätigkeiten ausgenutzt wird. Zudem bestehen umfangreiche Möglichkeiten eine Pflicht zum Abschluss einer privaten Altersvorsorge zu umgehen. Vor diesem Hintergrund ist nicht klar, ob eine Versicherungspflicht tatsächlich dazu beiträgt, die langfristigen Transferausgaben zu begrenzen.

Literaturverzeichnis

- Arentz, Christine / Läufer, Ines / Münstermann, Leonard (2013): Zum Umgang mit Nicht-Zahlern in der Krankenversicherung. Otto-Wolff-Discussion Paper 05/2013.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (2012): Rentenversicherungsbericht 2012.
- Bünnagel, Vera / Eekhoff, Johann / Roth, Steffen (2006): Mit Schaffensdrang in Arbeit. vbw München.
- dbb Beamtenbund und Tarifunion (2012): Zahlen Daten Fakten 2012. Abzurufen unter: http://www.dbb.de/fileadmin/pdfs/2012/zdf_2012.pdf (Stand 30.09.2013 12 Uhr).
- dbb Beamtenbund und Tarifunion (2010): Die 7 Irrtümer zur Beamtenversorgung – Fakten statt Vorurteile. Abzurufen unter: http://www.dbb.de/fileadmin/pdfs/themen/sieben_irrtuemer.pdf (Stand 30.09.2013 12 Uhr).
- Eekhoff, Johann / Bünnagel, Vera / Kochskämper, Susanna / Menzel, Kai (2008): Bürgerprivatversicherung. Mohr Siebeck Tübingen.
- Fichte, Damian (2011): Versicherungsfremde Leistungen in der Gesetzlichen Rentenversicherung und ihre sachgerechte Finanzierung. Heft 107 der Schriftenreihe des Karl-Bräuer-Instituts des Bundes der Steuerzahler e.V., Berlin.
- Institut für Freie Berufe (IFB) (2006): Freier Beruf oder Gewerbe? Gründungsinformation Nr. 1. Abzurufen unter http://www.freieberufe.de/fileadmin/bfb/6_Existenzgruendung/1_Informationen%20fu%CC%88r%20Existenzgru%CC%88nder/1_Abgrenzung%20Freier%20Beruf%20oder%20Gewerbe/IFB_Abgrenzung_FB_oder_Gewerbe.pdf (Stand: 30.09.2013 12 Uhr).
- Kelleter, Kai, 2009, Selbstständige in Deutschland, Ergebnisse des Mikrozensus 2008, in: Wirtschaft und Statistik, Nr. 12, S. 1204–1217.

- Kohlmeier, Anabell (2009): Die Ausweitung des Versichertenkreises der Gesetzlichen Rentenversicherung – Bestimmungsgründe und Verteilungswirkungen, Sozialökonomische Schriften, Bd. 36, Frankfurt am Main.
- Künstlersozialkasse (KSK) (2013): KSK in Zahlen. Abzurufen unter: http://www.kuenstlersozialkasse.de/wDeutsch/ksk_in_zahlen/statistik/versichert_enbestandsentwicklung.php (Stand: 30.09.2013 12 Uhr).
- May-Strobel, Eva / Pahnke, André / Schneck, Stefan / Wolter, Hans-Jürgen (2011): Selbstständige in der Grundsicherung. Working Paper 2/2011, IfM - Institut für Mittelstandsforschung Bonn.
- Münstermann, Leonard (2013a): Ist private Altersvorsorge ein Auslaufmodell? Ordnungspolitischer Kommentar Nr. 09/2013 des Otto-Wolff-Instituts für Wirtschaftsordnung und des Instituts für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln.
- Münstermann, Leonard (2013b) Zur Diskussion um die Riester-Rente. Otto-Wolff-Discussion Paper 04/2013.
- Niehues, Judith / Pimpertz, Jochen (2012): Alterssicherung der Selbstständigen in Deutschland. In: IW-Trends 3/2012.
- Niehues, Judith / Schröder, Christoph (2012): Integrierte Einkommens- und Vermögensbetrachtung. In: IW-Trends, 39. Jg., Heft 1, S. 89–104
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) (2006): Widerstreitende Interessen – ungenutzte Chancen. Jahresgutachten 2006/07. Wiesbaden.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) (2011): Verantwortung für Europa wahrnehmen. Jahresgutachten 2011/12. Wiesbaden.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) (2012): Stabile Architektur für Europa – Handlungsbedarf im Inland. Jahresgutachten 2012/13. Wiesbaden.
- Suchanek, Andreas (1997): Erfolgreiche Therapie ohne gute Diagnose? Zum Zusammenhang von normativer und positiver Analyse in der Ökonomik, in: Held, Martin (Hrsg.): Normative Grundfragen der Ökonomik – Folgen für die Theoriebildung, Campus Verlag, Frankfurt/New York, S. 189-212.

Ziegelmeyer, Michael (2013). Sind Selbstständige von Altersarmut bedroht? Eine Analyse des Altersvorsorge-Verhalten von Selbstständigen. In: Vogel, Claudia / Motel-Klingebiel, Andreas (Hrsg.) (2013): Altern im sozialen Wandel: Die Rückkehr der Altersarmut? S. 229-249.

Ziegelmeyer, Michael (2010). Das Altersvorsorge-Verhalten von Selbstständigen eine Analyse auf Basis der SAVE-Daten. In: Schmollers Jahrbuch 130 (2010) S. 196-239.