

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Markus Kurth, Beate Müller-Gemmeke, Brigitte Pothmer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 18/6134 –**

Selbständige in der Rentenversicherung

Vorbemerkung der Fragesteller

Ob und wie lange ein Selbständiger bzw. eine Selbständige automatisch in der Rentenversicherung abgesichert ist, hängt vom Beruf, von der Art des Gewerbes, von der Anzahl der Beschäftigten und vom Einkommen ab. Viele und teils recht unsystematische Ausnahmen erschweren die dauerhafte Zuordnung. Hinzu kommen in bestimmten Tätigkeitsfeldern wechselnde Arbeitsformen, die für jeden Einzelfall und für jeden neuen Auftrag aufwändig überprüft werden müssen und der Frage nachgehen, ob es sich bei der selbständigen Tätigkeit gegebenenfalls um eine versicherungspflichtige Beschäftigung handelt. Wird die Situation nicht einvernehmlich geklärt, folgen Widersprüche und Klagen vor den Sozialgerichten, die die Betroffenen über einen langen Zeitraum im Unklaren lassen.

Im Ergebnis lassen sich die Regelungen zu den Selbständigen in der Rentenversicherung nicht nur als unübersichtlich, unsystematisch und verwaltungsaufwändig beschreiben. Sie haben in vielen Fällen zugleich ein hohes Maß an Planungs- und Rechtsunsicherheit zur Folge, und zwar sowohl für die Selbständigen selbst als auch für die Auftraggeber. Darüber hinaus können die Regelungen zu nicht unerheblichen Wettbewerbsnachteilen für versicherungspflichtige Selbständige führen, etwa weil Auftragnehmer mit geringem Einkommen oder mit Angestellten im Preis flexibler sind.

Eine obligatorische Absicherung aller Selbständigen würde viele dieser Probleme beseitigen. Ein solches Vorhaben stößt bei einem Teil der Betroffenen aufgrund der hohen Abgabenlast indes auf Skepsis. Doch weder das Zusammenwirken mit anderen Sozialversicherungspflichten noch eine größere Entlastung der Selbständigen, etwa durch die Einbeziehung Dritter oder die Flexibilisierung der Beitragszahlungen, wurden bislang eingehend diskutiert.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Bei der Frage der Absicherung Selbständiger handelt es sich um einen hochkomplexen Themenbereich, der neben rein versicherungsrechtlichen und beitragsrechtlichen Fragestellungen auch eine Vielzahl anderer Problemfragen aufwirft, z. B. Fragen der möglichen Erfassung aller Selbständigen und Auswirkungen denkbarer wesentlicher Erweiterungen des versicherten Personenkreises in der gesetzlichen Rentenversicherung auf den Finanzierungsmechanismus dieses Alterssicherungssystems, das derzeit ein primär auf abhängig Beschäftigte konzentriertes Sicherungssystem ist.

Die bestehende Rechtslage, nach der in der gesetzlichen Rentenversicherung nur bestimmte Gruppen von Selbständigen pflichtversichert sind – wobei für selbständige Künstler und Publizisten nach Maßgabe des Künstlersozialversicherungsgesetzes Besonderheiten gelten – und weitere Gruppen Selbständiger anderen Sicherungssystemen angehören (die Angehörigen der pflichtverkamerten Berufe sind in der berufsständischen Versorgung pflichtversichert, die Landwirte in der Alterssicherung der Landwirte), ist historisch gewachsen und stellt insoweit kein einheitliches Regelwerk dar.

Die Frage der weitergehenden Einbeziehung Selbständiger in die gesetzliche Rentenversicherung oder andere Formen der obligatorischen Absicherung Selbständiger außerhalb der gesetzlichen Rentenversicherung ist in der Vergangenheit unter unterschiedlichen Regierungskonstellationen diskutiert worden.

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales hat den Dialogprozess „Arbeiten 4.0“ angestoßen, der den Blick auf die Arbeitswelt von morgen und übermorgen werfen soll. In diesem Zusammenhang wird auch die Frage der Absicherung Selbständiger, die sich vor dem Hintergrund des Wandels der Arbeitswelt ggf. verstärkt stellt, thematisiert werden.

1. Welche jährlichen Kosten entstehen der Deutschen Rentenversicherung im Rahmen der Statusfeststellungsverfahren?

Für die Clearingstelle bei der Deutschen Rentenversicherung Bund, die mit der Bearbeitung der Statusfeststellungsverfahren nach § 7a Absatz 1 Satz 1 und 2 Viertes Buch Sozialgesetzbuch (SGB IV) betraut ist, wurden in den Jahren 2013 und 2014 jeweils rund 14,3 Mio. Euro aufgewendet. Dies umfasst sowohl Personal- als auch Sachmittelkosten (z. B. Gebäudekosten und Mobiliar, IT, Rechtsverfolgungskosten, Büromaterialien).

2. Welcher zeitliche Aufwand entsteht den Auftraggebern und Auftragnehmern nach Kenntnis der Bundesregierung durchschnittlich im Rahmen des Statusfeststellungsverfahrens?

Angaben zum zeitlichen Aufwand, der den Auftraggebern und Auftragnehmern durchschnittlich im Rahmen des Statusfeststellungsverfahrens entsteht, liegen der Bundesregierung nicht vor. Dieser Aufwand wird von der Clearingstelle nicht erhoben.

3. Wie hoch ist die Zahl der Widersprüche, und wie hoch ist die Zahl der Klagen gegen ergangene Feststellungsbescheide?

Die Zahl der in den Jahren 2012 bis 2014 abgeschlossenen Widerspruchs- und Gerichtsverfahren bezüglich Statusfeststellungsentscheidungen der Clearingstelle ist in der nachfolgenden Tabelle dargestellt.

Dabei ist darauf hinzuweisen, dass Auftraggebern und Auftragnehmern jeweils ein eigenes Widerspruchs- und Klagerecht zusteht. Daher entspricht die Zahl der eingelegten Widersprüche und erhobenen Klagen nicht zwangsläufig der Zahl der Statusfeststellungen, gegen die die Beteiligten vorgegangen sind.

	2012	2013	2014
Widersprüche:	5127	4921	5721
davon			
WS-Entscheidungen	3533	3626	4250
Abhilfen	1284	951	843
Rücknahmen	310	344	628
Klagen:	1301	1568	1921
davon			
Gerichtsentscheidungen	417	721	908
Anerkenntnisse	452	372	435
Rücknahmen	432	475	578

4. Inwiefern könnte auf das Statusfeststellungsverfahren verzichtet werden, würden alle Selbständigen obligatorisch in der Rentenversicherung abgesichert und Dritte an der Zahlung der Sozialversicherungsbeiträge beteiligt?

Das Statusfeststellungsverfahren führt zur verbindlichen Feststellung, ob eine Beschäftigung im Sinne des Vierten Buches Sozialgesetzbuch vorliegt. Dies ist neben der gesetzlichen Rentenversicherung auch relevant für die gesetzliche Krankenversicherung, die soziale Pflegeversicherung und das Recht der Arbeitsförderung. Selbst weitreichende Änderungen im Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung würden daher einen Verzicht auf das Statusfeststellungsverfahren nicht begründen können.

5. Was spräche aus Sicht der Bundesregierung für eine obligatorische Altersabsicherung von Selbständigen?

Wie in der Vorbemerkung der Bundesregierung bereits ausgeführt, handelt es sich bei der Frage nach einer Einführung einer obligatorischen Altersabsicherung für Selbständige um einen sehr komplexen Themenbereich. So ist u. a. zu berücksichtigen, dass grundsätzlich verschiedene denkbare Umsetzungsalternativen eines solchen Obligatoriums in Betracht kommen, die je spezifische Problemstellungen, Vorteile und Nachteile mit sich bringen. Etwaige Vorteile einer obligatorischen Altersabsicherung hängen daher entscheidend von dem gewählten Modell ab und sollten gegen etwaige Nachteile abgewogen werden.

Allgemein könnte eine verpflichtende Alterssicherung für Selbständige dazu beitragen, die Gefahr der Bedürftigkeit im Alter für diejenigen Selbständigen zu verringern, die bisher nicht von einem der bestehenden Alterssicherungssysteme erfasst werden und die – aus welchem Grund auch immer – privat keine ausreichende Vorsorge treffen. Denn in Fällen, in denen solche Vorkehrungen nicht oder nicht in ausreichendem Umfang getroffen werden, besteht grundsätzlich die Gefahr, dass die betreffenden Personen im Alter oder im Falle einer Erwerbsminderung auf staatliche Unterstützungsleistungen angewiesen sein könnten.

Entsprechend verringerte der Aufbau einer geeigneten Absicherung den Umfang, in dem Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung in Anspruch genommen werden müssen.

6. Wo kann die im Rahmen des Rentendialogs vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales während der vergangenen Legislaturperiode in Auftrag gegebene Studie zur administrativen und technischen Machbarkeit einer Vorsorgepflicht mit Wahlfreiheit für selbstständige Tätigkeit abgerufen bzw. eingesehen werden?

Die Studienergebnisse wurden nicht veröffentlicht, werden aber auf Anfrage zur Verfügung gestellt.

7. Welche Vorschläge hat diese Studie gemacht, um mit dem Problem der finanziellen Belastung von Selbständigen mit nur geringem Einkommen umzugehen (siehe Antwort der Bundesregierung zu Frage 17 auf Bundestagsdrucksache 18/5446)?

Im Rahmen der Studie wurde erörtert, inwieweit die finanzielle Belastung von Selbständigen mit nur geringem Einkommen ein Problem bei der Einführung einer Altersvorsorgepflicht für Selbständige sein könnte. Konkrete Vorschläge zur Lösung dieses Problems hat die Studie nicht gemacht. Dies war jedoch auch nicht Ziel der Studie. Mit ihr wurde vorrangig die administrative und technische Machbarkeit einer Altersvorsorgepflicht für selbstständig Tätige ermittelt.

8. Was spräche aus Sicht der Bundesregierung für ein höheres Maß an Flexibilität bei der Beitragszahlung von versicherungspflichtigen Selbständigen, auch in der Gründungsphase, gegenüber den geltenden Regelungen?

Die beitragsrechtlichen Regelungen für versicherungspflichtige Selbständige müssen flexibel und transparent sein. Dies ist nach dem bestehenden Recht bereits der Fall: Die vorhandenen beitragsrechtlichen Regelungen für Selbständige bieten Wege, um der Leistungsfähigkeit dieses Personenkreises Rechnung zu tragen. So haben versicherungspflichtige Selbständige die Wahl, ob sie Beiträge nach ihrem tatsächlichen (nachzuweisenden) Arbeitseinkommen oder einen sogenannten Regelbeitrag in Abhängigkeit von der Bezugsgröße (2015: 18,7 Prozent von 2 835 Euro = 530,15 Euro monatlich in den alten Ländern bzw. 18,7 Prozent von 2 415 Euro = 451,61 Euro monatlich in den neuen Ländern) entrichten. Die Bezugsgröße entspricht ungefähr dem Durchschnittseinkommen und wird jährlich anhand der Lohnentwicklung fortgeschrieben.

Weiterhin wird die häufig wirtschaftlich besonders schwierige Startphase einer selbständigen Existenz dadurch berücksichtigt, dass Selbständige bis zum Ablauf von drei Jahren nach der Aufnahme der selbständigen Tätigkeit die Option haben, den halben Regelbeitrag zu zahlen (2015: 265,07 Euro in den alten Ländern, 225,80 Euro in den neuen Ländern).

Entscheidet sich der versicherte Selbständige für die Zahlung einkommensgerechter Beiträge, so ist Bemessungsgrundlage für die Beiträge grundsätzlich das durch den letzten Einkommensteuerbescheid bzw. eine Bescheinigung des Finanzamts nachgewiesene Arbeitseinkommen. Sinkt das Arbeitseinkommen, so wird auf Antrag des Versicherten vom laufenden Einkommen ausgegangen, wenn dieses im Durchschnitt voraussichtlich um wenigstens 30 Prozent geringer ist als das Arbeitseinkommen aus dem letzten Einkommensteuerbescheid. Für diejenigen Selbständigen, deren monatliches Arbeitseinkommen unterhalb der Bezugsgröße liegt, eröffnet sich so die Möglichkeit einer geringeren Beitragsbelastung im Vergleich zum Regelbeitrag. Als Mindestbeitragsbemessungsgrundlage sind seit 1. Januar 2013 450 Euro anzusetzen. Hieraus ergibt sich im Jahr 2015 ein Mindestbeitrag von 84,15 Euro monatlich.

Außerdem können im Einzelfall bei Vorliegen von Gründen persönlicher Unbilligkeit (z. B. bei wirtschaftlichen Notlagen) zur Vermeidung sozialer Härten Beiträge gestundet, niedergeschlagen oder erlassen werden (§ 76 SGB IV).

9. Inwieweit könnten Dritte, also die Auftraggeber, einbezogen werden, um die Abgabenlast der versicherungspflichtigen Selbständigen zu mindern?
10. Inwieweit könnte eine automatische Absicherung aller Selbständigen bei gleichzeitig paritätischer Beitragstragung der Auftraggeber den Anreiz verringern, Beschäftigungsverhältnisse in freie Mitarbeiterverhältnisse umzuwandeln?

Die Fragen 9 und 10 werden gemeinsam beantwortet.

Eine Beteiligung der Auftraggeber an den Versicherungsbeiträgen von Selbständigen wäre rechtlich nicht zu begründen. Denn eine besondere Verantwortung der Auftraggeber für die soziale Absicherung ihrer selbständigen Auftragnehmer, die eine entsprechende Abgabepflicht der Auftraggeber rechtfertigen würde, ist nicht erkennbar. Zudem wäre fraglich, ob eine solche Beteiligung praktisch überhaupt umzusetzen wäre; zumindest wäre sie mit erheblichem bürokratischen Aufwand verbunden.

Auch ist eine Übertragung der Regelungen des Künstlersozialversicherungsgesetzes, durch die Verwerter künstlerischer und publizistischer Leistungen mit der Künstlersozialabgabe an der Finanzierung der sozialversicherungsrechtlichen Absicherung der selbständigen Künstler und Publizisten beteiligt werden, auf alle Selbständigen nicht zu begründen. Denn Künstler und Publizisten sowie ihre Verwerter sind in besonderer Weise aufeinander angewiesen, da die künstlerischen und publizistischen Werke und Leistungen in der Regel erst durch ein Zusammenwirken der Künstler/Publizisten und ihrer Verwerter dem Publikum bzw. den Endabnehmern zugänglich werden. Aus dieser kulturhistorisch gewachsenen, „symbiotischen“ Beziehung leitet sich die spezifische verfassungsrechtliche Rechtfertigung für die Künstlersozialabgabe ab (vgl. BVerfG, Beschluss vom 8. April 1987, Az. 2 BvR 909/82).

Dazu, inwieweit eine Regelung im Sinne der Fragestellung die Entscheidung von Arbeitgebern beeinflussen würde, Leistungen durch eigene Mitarbeiter oder externe Auftragnehmer erbringen zu lassen, liegen der Bundesregierung keine Erkenntnisse vor.

11. Wie hoch ist der Bundeszuschuss zur Künstlersozialkasse gemäß § 34 Absatz 1 des Künstlersozialversicherungsgesetzes, der die Beitragslast der Künstler und Publizisten um 20 Prozent mindert, und wie wird sich dieser in den kommenden Jahren entwickeln?

Gemäß § 34 Absatz 1 Satz 1 Künstlersozialversicherungsgesetz beträgt der Zuschuss des Bundes für das Kalenderjahr 20 Prozent der Ausgaben der Künstlersozialkasse. Für das Kalenderjahr 2015 ergibt dies einen Betrag von 188 322 000 Euro. Für das Jahr 2016 ist der Bundeszuschuss zur Künstlersozialkasse laut Haushaltsentwurf der Bundesregierung mit einem Betrag von 193 410 000 Euro ausgewiesen. Aufgrund aktueller Prognosen der Künstlersozialkasse, die von einem geringeren Bestandszuwachs im Versichertenbereich ausgeht, werden sich die Ausgaben für die Künstlersozialversicherung und damit die Höhe des Bundeszuschusses künftig verringern. Vor diesem Hintergrund wird der Bundeszuschuss zur Künstlersozialversicherung für 2016 im laufenden parlamentarischen Verfahren voraussichtlich auf einen Betrag von 191 000 000 Euro abgesenkt werden.

In der mittelfristigen Finanzplanung 2017 bis 2019 sind folgende Beträge vorgesehen:

2017	2018	2019
204.538.000 Euro	215.077.000 Euro	226.081.000 Euro

Diese Ansätze werden im Rahmen der Aufstellung des Haushaltes für das Haushaltsjahr 2017 vor dem Hintergrund der dargestellten Entwicklung ggf. angepasst.

12. Um wie viel Prozent wird die Beitragslast für pflichtversicherte
- Hausgewerbetreibende,
 - Lehrer, Erzieher, Pflegepersonen, Hebammen, Entbindungshelfer, Selbständige mit einem Auftraggeber,
 - Seelotsen,
 - Küstenschiffer und Küstenfischer,
 - Handwerker und
 - Bezirksschornsteinfegermeister
 - durch den zusätzlichen Bundeszuschuss gemindert, und wie hoch ist der zusätzliche Bundeszuschuss für diese Aufwendungen insgesamt?

Dem zusätzlichen Bundeszuschuss ist gesetzlich keine spezifische beitragsmindernde Funktion zugeordnet. Die Bundeszuschüsse haben weder eine gesetzliche Zweckbindung zur Deckung bestimmter konkreter Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung noch zu einer konkreten Beitragsentlastung. Die Bundeszuschüsse zeichnen sich durch eine Multifunktionalität aus: An erster Stelle garantieren sie die Funktions- und Leistungsfähigkeit der gesetzlichen Rentenversicherung unter sich ändernden ökonomischen und demographischen Bedingungen. Darüber hinaus dienen die Bundeszuschüsse auch dem pauschalen Ausgleich der Aufwendungen der Rentenversicherung für gesamtgesellschaftliche bzw. versicherungsfremde Aufgaben.

13. In welchem Rahmen prüft das Bundesministerium für Gesundheit eine Weiterentwicklung der Verbeitragung im Bereich der Krankenversicherung von freiwillig gesetzlich versicherten hauptberuflich Selbständigen, und werden hierzu Studien in Auftrag gegeben (siehe Antwort der Bundesregierung zu Frage 21b auf Bundestagsdrucksache 18/5446)?

Das Bundesministerium für Gesundheit verfolgt die Entwicklung aufmerksam. Inwieweit die Verbeitragung von freiwillig gesetzlich versicherten hauptberuflich Selbständigen weiterzuentwickeln ist, ist derzeit noch Gegenstand weiterer Prüfungen. Externe Studienaufträge sind derzeit nicht geplant.

14. Was waren aus Sicht der Bundesregierung die zentralen Beweggründe der Definition besonders sozialer Schutzbedürftigkeit, und inwiefern wäre nach Ansicht der Bundesregierung eine Weiterentwicklung in Anbetracht einer sich verändernden Arbeitswelt, in der die Grenzen zwischen den Arbeitsformen bei einigen Berufsbildern mittlerweile fließend sind, denkenswert?

Allen kraft Gesetzes versicherungspflichtigen Selbständigen ist gemeinsam, dass die Art ihrer Erwerbstätigkeit nicht ohne Weiteres auch die Annahme einer dauerhaften Existenzgrundlage rechtfertigt, da sie ihre Einkünfte - ähnlich wie Arbeitnehmer - ausschließlich durch die Verwertung ihrer eigenen Arbeitskraft erzielen. Das Gesetz geht deshalb davon aus, dass diese der gleichen obligatorischen Absicherung gegen die Risiken Alter, Erwerbsminderung und Tod bedürfen wie abhängig beschäftigte Arbeitnehmer. Die Auswahl der Berufsgruppen beruht dabei auf einer typisierenden Betrachtungsweise.

Veränderungen der Arbeitswelt können eine Weiterentwicklung bestehender Regelungen erforderlich machen. Die Bundesregierung beobachtet aktuelle Entwicklungen daher aufmerksam (s. dazu auch die Ausführungen in der Vorbemerkung der Bundesregierung).

15. Warum sind selbständige Handwerker mit einem zulassungspflichtigen Unternehmen nur 18 Jahre pflichtversichert in der gesetzlichen Rentenversicherung und andere per Gesetz pflichtversicherte Selbständige ihr gesamtes Berufsleben lang?

Das Recht selbständig tätiger Handwerker, sich von der Rentenversicherungspflicht befreien zu lassen, wenn sie für wenigstens 18 Jahre Pflichtbeiträge zur Rentenversicherung gezahlt haben, hält die bereits nach früherem Recht eingeräumte Dispositionsfreiheit der Handwerker aufrecht, nach Erwerb einer Grundabsicherung über die weitere Zugehörigkeit zur gesetzlichen Rentenversicherung zu entscheiden.

Bei der Einräumung dieses Rechts ist typisierend davon ausgegangen worden, dass nach achtzehnjähriger Beitragszahlung die weitere Absicherung, innerhalb oder außerhalb der gesetzlichen Rentenversicherung, eigenverantwortlich erfolgen kann. Macht der zur Befreiung berechtigte Handwerker von diesem Recht keinen Gebrauch, so bleibt die Versicherungspflicht bestehen.

Bei Einführung der Versicherungspflichten für andere Gruppen Selbständiger hat der Gesetzgeber eine solche Dispositionsfreiheit nicht eröffnet, da im Hinblick auf die betreffenden Berufsgruppen kein Anlass zu einer solchen Regelung gesehen worden war.

16. Was spräche aus Sicht der Bundesregierung bei der Feststellung der Geringfügigkeitsgrenze für eine Addition aus selbständiger Tätigkeit und geringfügigem Einkommen aus einem Beschäftigungsverhältnis?

Für die Feststellung der Geringfügigkeitsgrenze ordnet § 8 Absatz 3 SGB IV an, dass die für mehrere Beschäftigungen in § 8 Absatz 2 SGB IV normierten Zusammenrechnungsregelungen entsprechend gelten, soweit anstelle einer Beschäftigung eine selbständige Tätigkeit ausgeübt wird. Aufgrund der unterschiedlichen sozialversicherungsrechtlichen Regelungssystematik für abhängige Beschäftigungen einerseits und selbständige Tätigkeiten andererseits ist es folgerichtig, eine Zusammenrechnung nur innerhalb der jeweiligen Erwerbsformen vorzunehmen.

17. Wie hat sich der Anteil von Versicherten mit Zeiten der Selbständigkeit ohne obligatorische Alterssicherung gegenüber allen Versicherten mit Zeiten der Selbständigkeit über die Jahre entwickelt?

In der Versichertenstatistik der Gesetzlichen Rentenversicherung können lediglich diejenigen Selbständigen identifiziert werden, die kraft Gesetzes oder auf Antrag in der gesetzlichen Rentenversicherung versicherungspflichtig und damit obligatorisch abgesichert sind. Eine Aussage über alle Versicherten mit Zeiten der Selbständigkeit ist daher nicht möglich.

Am 31. Dezember 2013 waren 282 567 Selbständige versicherungspflichtig in der gesetzlichen Rentenversicherung (31. Dezember 2012: 271 876 / 31. Dezember 2011: 271 648).