

Sigrid Betzelt, Uwe Fachinger*

Selbständige – arm im Alter? Für eine Absicherung Selbständiger in der GRV

Die Zunahme der selbständigen Beschäftigung vor allem in Form von Ein-Personen-Unternehmen kann langfristig zu individuellen und gesamtwirtschaftlichen Problemen bei der Altersversorgung führen. Wie kann Altersarmut bei diesem Personenkreis vermieden werden? Wie sollte deren Altersvorsorge finanziert und wie die Leistungen gestaltet werden?

Der Wandel bei der Erwerbstätigenstruktur – und darunter insbesondere die Ausdifferenzierung von Erwerbstätigkeitsformen mit einer Zunahme selbständiger Erwerbstätigkeit – ist nicht nur für die Wirtschaft und den Arbeitsmarkt von Relevanz, sondern aus gesamtgesellschaftlicher und -wirtschaftlicher Sicht auch für die sozialen Sicherungssysteme¹ sowie aus individueller Sicht für die Vorsorge gegenüber den sozialen Risiken bedeutsam.

Problemstellung

Seit den 1990er Jahren hat die selbständige Erwerbstätigkeit in der Bundesrepublik absolut und relativ zugenommen². Die größte Zunahme entfällt dabei auf die so genannten Soloselbständigen, d.h. Ein-Personen-Selbständige ohne weitere bezahlte Mitarbeiter, die inzwischen etwas mehr als die Hälfte des Gesamtbestandes ausmachen. Diese in der sozialpolitischen Literatur oft auch mit dem unspezifischen Begriff der „neuen Selbständigen“ apostrophierte Gruppe zeichnet sich ungeachtet ihrer sozio-ökonomisch heterogenen Zusammensetzung dadurch aus, dass sie häufig über keine obligatorische Altersvorsorge verfügt, da sie mehrheitlich weder kraft Gesetzes sozialversicherungspflichtig ist, noch berufsständischen Versorgungswerken angehört. Vielmehr handelt es sich bei den Soloselbständigen um Erwerbstätige, die im Allgemeinen auf geringer Kapitalbasis in Dienstleistungsbranchen tätig sind und ihr Einkommen ähnlich wie abhängig Beschäftigte aus dem Verkauf ihrer persönlichen Arbeitsleistung erzielen, ohne jedoch wie

die verkammerten Freien Berufe institutionell abgesichert zu sein³.

Nun wird in der Bundesrepublik Deutschland im Allgemeinen davon ausgegangen, dass Selbständige selbst für ihre materielle Absicherung gegenüber den Folgen des Eintritts sozialer Risiken und damit auch für ihr Alter vorsorgen können. Dennoch gibt es ein stark gegliedertes System einer obligatorischen Alterssicherung für verschiedene Selbständigengruppen⁴. Aus den unterschiedlichsten Gründen sind dabei etliche Berufsgruppen in der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) sowie in Sondersystemen versicherungspflichtig⁵, so dass für sie in der Regel die Altersvorsorge kein gravierendes Problem darstellt. Vergleichbares gilt prinzipiell auch für diejenigen Selbständigen, die über hinreichend hohe Einkommen und Vermögen verfügen.

* Der Beitrag bietet eine pointierte Darstellung von Teilergebnissen aus verschiedenen Forschungstätigkeiten der Autoren. Diese wurden wesentlich durch Drittmittel der Hans-Böckler-Stiftung, der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft sowie der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft finanziert. Die ausführlichen Ergebnisberichte sind nachzulesen in S. Betzelt: Konzeptvorschlag zur sozialen Alterssicherung Selbständiger, Gutachten im Auftrag des Projekts mediafon der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di), Bremen 2004; U. Fachinger, A. Oelschläger, W. Schmährl: Die Alterssicherung von Selbständigen – Bestandsaufnahme und Reformoptionen, Münster u.a.O. 2004; sowie in U. Fachinger, A. Frankus: Selbständige im sozialen Abseits – Eine Konzeptstudie zur Verbesserung der sozialen Absicherung von Honorarlehrkräften und anderen versicherungspflichtigen Selbständigen –, Düsseldorf 2004.

¹ In der derzeitigen sozialpolitischen Diskussion dominiert das Ziel der Belastungsreduzierung. Dies führt oft dazu, dass wirtschafts-, finanz- und sozialpolitisches Handeln auf die triviale Formel reduziert wird: je niedriger die finanzielle Belastung, desto besser, ohne die Konsequenzen dieser eindimensionalen Zielvorgabe zu bedenken und ohne zu beachten, dass der staatlichen Wirtschafts- und Sozialpolitik ein komplexes Zielbündel zugrunde liegt. Für einen allgemeinen Überblick über die Ziele staatlicher Alterssicherung siehe u.a. P. Bo-finger: Ohne ordnungspolitisches Leitbild gehen Sozialreformen in die falsche Richtung, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 82. Jg. (2002), H. 12, S. 717-724; sowie W. Schmährl: Zielvorstellungen in der Diskussion über die Alterssicherung – Eine Skizze –, in: Zeitschrift für Gerontologie, 13. Jg. (1980), H. 3, S. 222-246.

Dr. Sigrid Betzelt, 40, und Privatdozent Dr. Uwe Fachinger, 47, sind Mitarbeiter in der Wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung des Zentrums für Sozialpolitik an der Universität Bremen.

Es kann aber nicht davon ausgegangen werden, dass nicht-versicherungspflichtige Selbständige grundsätzlich über hohe Einkommen und Vermögen verfügen. Im Gegenteil, empirische Analysen zeigen, dass deren Einkommens- und Vermögenssituation vergleichbar und zum Teil sogar schlechter ist, als die der sozialversicherungspflichtigen abhängig Beschäftigten⁶. Es ist davon auszugehen, dass derzeit rund zwei Millionen Personen zu dieser Gruppe gehören. Damit handelt es sich nicht nur um ein individuelles, sondern auch um ein gesellschaftliches Problem, da potentiell die Gefahr von Altersarmut und damit ein Rückgriff auf die Sozialhilfe droht.

Drohende Altersarmut

In Zukunft ist tendenziell von einer weiteren Zunahme der selbständigen Erwerbstätigkeit sowohl in den individuellen Erwerbsverläufen als auch im Gesamtbestand der Erwerbstätigen auszugehen. Die sich potentiell ergebenden Lücken in den Versichertenbiographien dieser Personengruppen lassen eine drohende Altersarmut für einen wachsenden Personenkreis erwarten.

Die niedrige Sparfähigkeit dieser Personengruppen hat nämlich zur Folge, dass zur Kumulation von Ansprüchen, die eine ausreichende materielle Versorgung im Alter gewährleisten würden, die Ansparprozesse einen langen Zeitraum umfassen müssen. Um beispielsweise Altersarmut bei den sozialversicherungspflichtig abhängig Beschäftigten zu vermeiden, wird von politischer Seite erwartet, dass annähernd ein Viertel des Bruttoarbeitsentgelts⁷ für die Altersvorsorge aufgewendet wird – und dies bezogen auf einen Zeitraum von rund 45 Jahren.

Negative externe Effekte

Werden keine adäquaten Maßnahmen getroffen, so ist zumindest mit dem Auftreten von zwei negativen externen Effekten zu rechnen.

Erstens ist auf das Problem der materiellen Absicherung gegenüber Risiken hinzuweisen, die die Er-

werbstätigkeit und damit den Einkommenszufluss unterbrechen, wie z.B. Auftragslosigkeit oder Krankheit. Hervorzuheben ist aber insbesondere die materielle Armut im Alter, da es sich hierbei um einen Vorgang handelt, der „irreversibel“ ist und nicht durch eigene Aktivitäten – z.B. die Aufnahme einer abhängigen Beschäftigung oder die Einwerbung neuer Aufträge zur Beendigung einer Auftragslosigkeit – beendet werden kann.

Die Situation verschärft sich noch durch den Leistungsabbau in der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) und die mangelnde Anpassung des Leistungsniveaus in der sozialen Pflegeversicherung, wodurch insbesondere Haushalte mit niedrigen Einkommen überproportional stark belastet werden. Hieraus ergibt sich die Gefahr, dass das Einkommen im Alter auch nach den Kriterien des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) bzw. des so genannten Grundsicherungsgesetzes nicht mehr zur Existenzsicherung ausreicht. Daher werden die Träger der Sozialhilfe und der bedarfsgeprüften Grundsicherung stärker belastet und damit – da diese Leistungen steuerfinanziert sind – die Steuerzahler.

Zweitens ist aus gesamt- und einzelwirtschaftlicher Sicht die Höhe der Sparquote ein weiteres Problem. Aufgrund zahlreicher Unsicherheitsfaktoren ist es für ein Individuum nicht möglich, die optimale Sparquote zu bestimmen⁸: Wie hoch soll der Risikoschutz sein, d.h. hier die Höhe des anzusparenden nominalen Kapitals, damit real im Alter „genügend“ vorhanden ist, wobei das Individuum sowohl den Realzins als auch die tatsächlich anfallenden Kosten nicht kennt⁹? Die optimale Sparquote mag daher möglicherweise höher sein als die aktuelle Sparquote – dieses Szenario wird in der Regel in der Literatur verwendet –, sie mag aber auch niedriger sein, was ebenfalls negative gesamtwirtschaftliche Effekte zur Folge hat. Durch eine zu hohe Sparquote – im Vergleich zur aus gesamtwirtschaftlicher Sicht optimalen Sparquote – wird der Wirtschaft

² Vgl. D. Bögenhold, U. Fachinger: Struktureller Wandel der Erwerbstätigkeit: Analysen auf der Grundlage der Scientific Use Files der Mikrozensen, Zes-Arbeitspapier Nr. 3/2004, Zentrum für Sozialpolitik, Universität Bremen, Bremen.

³ Vgl. S. Betzelt, a.a.O.

⁴ Siehe hierzu ausführlich S. Betzelt, a.a.O.; U. Fachinger, A. Oelschläger, W. Schmähl, a.a.O.; sowie U. Fachinger, A. Frankus, a.a.O.

⁵ Eine Versicherungspflicht besteht beispielsweise für Landwirte, Handwerker, Künstler und Publizisten sowie Teilgruppen der freien Berufe; siehe ausführlich S. Betzelt, a.a.O., S. 26, U. Fachinger, A. Oelschläger, W. Schmähl, a.a.O., S. 23 ff.

⁶ Zur materiellen Situation Selbständiger vgl. U. Fachinger: Die Selbständigen: Armutspotential der Zukunft?, in: St. Sell (Hrsg.): Armutsforschung und Armutspolitik in Deutschland, Bestandsaufnahme und Perspektiven im Kontext der Armutsberichterstattung, Berlin 2002, S. 87-130.

⁷ Gemäß den politischen Vorstellungen sollten im Jahr 2030 22,0% zur GRV und 4,0% zur privaten Vorsorge aufgewendet werden; siehe Bundestags-Drucksache 14/4595, S. 39 und S. 48 f.

⁸ Siehe zur privaten Vorsorge ausführlich H. Viebrock, R.K. Himmelreicher, W. Schmähl: Private Altersvorsorge statt Rente: Wer gewinnt, wer verliert?, Münster u.a.O. 2004, mit zahlreichen Verweisen.

⁹ Siehe hierzu auch R.K. Himmelreicher, H. Viebrock: Staatliche Förderung der privaten Altersvorsorge – Einige verteilungspolitische Aspekte, in: WSI-Mitteilungen, 57. Jg. (2004), H. 1, S. 11-18.

„zuviel“ Kapital zur Verfügung gestellt. Hierdurch werden dem Konsum Mittel entzogen und es kommt zu einer geringeren gesamtwirtschaftlichen Nachfrage.

Derartige negative externe Effekte lassen sich im Prinzip nur durch eine entsprechend ausgestaltete Vorsorge vermeiden. Diese muss bestimmten Bedingungen genügen, um eine möglichst umfassende Internalisierung der Kosten zu gewährleisten, die durch die Risiken verursacht werden.

Ziele

Eines der zentralen sozialpolitischen Ziele in der Bundesrepublik besteht darin, materielle Armut zu vermeiden – und dies auch im Alter. Bei der derzeitigen Ausgestaltung der sozialen Sicherungssysteme und bei der sich abzeichnenden gesellschaftlichen Entwicklung wird in Zukunft von einem immer größeren werdenden Kreis von Personen Altersarmut aus eigener Kraft nicht mehr zu vermeiden sein¹⁰. Hierzu müssten einige grundlegende Bedingungen gewährleistet sein¹¹:

- So muss der unterschiedlichen Sparbereitschaft der Haushalte durch eine obligatorische Absicherung Rechnung getragen werden. Denn selbst bei höheren Einkommen und damit einer ceteris paribus höheren Sparfähigkeit kann nicht davon ausgegangen werden, dass Personen auch eine höhere Sparbereitschaft aufweisen und eine adäquate Altersvorsorge betreiben.
- Weiter ist eine Beitragszahlung über einen langen Zeitraum notwendig, da nur so auch bei relativ geringen Beiträgen Ansprüche oberhalb des Sozialhilfeniveaus erworben werden können. Zu berücksichtigen sind hierbei diskontinuierliche Erwerbskarrieren und „Lücken“ in der Versichertenbiographie¹². Prinzipiell müssten auch während derartiger Phasen Ansprüche erworben werden können, um einen langen Zeitraum der Beitragszahlung zu gewährleisten.
- Um externe Effekte wie z.B. einen Rückgriff auf die Sozialhilfe zu vermeiden, muss darüber hinaus auch die Sicherheit der Versorgungsleistungen gewährleistet sein. Hierzu zählt neben der Höhe der Leis-

tungen deren Anpassung im Zeitablauf, die ein „Abrutschen“ unter eine Armutsgrenze – beispielsweise aufgrund von inflationären Prozessen oder einer allgemeinen Wohlfahrtssteigerung – verhindert. Um eine soziale Ausgrenzung der älteren Bevölkerung zu verhindern, sollte daher prinzipiell eine Dynamisierung der Leistungen entsprechend der allgemeinen Wohlstandsentwicklung erfolgen. Würden die Leistungen nicht angepasst, käme es zu einer sukzessiven Verringerung der individuellen Wohlfahrt.

- Als vierte Zielvorgabe sollte unter Gerechtigkeitsaspekten auch das Verhältnis von Beiträgen und Leistungen der Altersvorsorge innerhalb einer Generation, die Intra-Generationengerechtigkeit, beachtet werden¹³. So sollte gewährleistet sein, dass ein gleicher Beitrag zu in der Höhe gleichen Leistungen führt. Dies entspricht einer identischen Honorierung der so genannten Lebensarbeitsleistung und der Anerkennung des individuellen Beitrags zur Wertschöpfung. Es fällt daher schwer, eine Begründung dafür zu finden, weshalb ein gleicher Beitrag unterschiedlich bewertet werden sollte. Das Individuum hat jedoch – außer über die Höhe der Beitragszahlung, d.h. des Konsumverzichts – keinen Einfluss auf die Höhe der Leistungen. Bei einer privaten Vorsorge ist die Leistungshöhe vielmehr abhängig von den „Glücksrittern der Kapitalsammelstellen“ und/oder dem mehr oder weniger erfolgreichen Wirtschaften von Managern der Banken und Versicherungsunternehmen, bei denen die private Vorsorge betrieben wird. Mit anderen Worten, in einer privatwirtschaftlichen Absicherung kann eine Intra-Generationengerechtigkeit nicht gewährleistet werden.

In diesem Zusammenhang sei ferner darauf hingewiesen, dass für die Rentnergenerationen grundsätzlich eine starke Abhängigkeit vom wirtschaftlichen Erfolg der aktiven Generation besteht – unabhängig von der Form der Altersvorsorge. Die Rentnergeneration hat zwar für ihre Absicherung die wirtschaftliche Basis geschaffen, ist selbst aber nicht mehr in der Lage, die Entwicklung maßgeblich aktiv zu beeinflussen. Gleichwohl wird den inaktiven Generationen, den Jungen und den Alten, die

¹⁰ Siehe hierzu z.B. W. Schmähl: Ein „Nachhaltigkeitsgesetz“ für die Rentenversicherung – Anspruch und Wirklichkeit –, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 84. Jg. (2004), H. 4.

¹¹ Siehe u.a. S. Betzelt, a.a.O., S. 13 ff.; U. Fachinger, A. Frankus, a.a.O.; sowie U. Fachinger, A. Oelschläger, W. Schmähl, a.a.O.

¹² Zu berücksichtigen sind insbesondere Wechsel zwischen abhängiger und selbständiger Erwerbstätigkeit sowie Unterbrechungen z.B. aufgrund von Auftragslosigkeit, Arbeitslosigkeit, Kindererziehung oder Krankheit.

¹³ In der momentanen Diskussion über die Generationengerechtigkeit wird dieser Aspekt in der Regel übersehen. Im Entwurf des RV-Nachhaltigkeitsgesetzes wird nur noch die Finanzierungsseite berücksichtigt. Generationengerechtigkeit bedeutet für die gesetzliche Rentenversicherung „... vor allem, dass die Jüngeren nicht von den Beiträgen erdrückt werden dürfen ...“, Bundestags-Drucksache 15/2149, S. 17. Siehe zur Generationengerechtigkeit ausführlich Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (Hrsg.): Generationengerechtigkeit – Inhalt, Bedeutung und Konsequenzen für die Alterssicherung, DRV-Schriften Bd. 51, 2004, Frankfurt.

relative Erfolglosigkeit der wirtschaftlich aktiven Generation im Hinblick auf ein ausreichendes Wirtschaftswachstum durch die in der letzten Zeit getroffenen sozial- und fiskalpolitischen Maßnahmen mit angelastet.

- Da Armut im Alter nicht nur aufgrund fehlender Einkünfte bei einem altersbedingten Ausscheiden aus der Erwerbstätigkeit auftreten kann, ist eine Vorsorge auch für den Fall einer Erwerbsminderung, einer gesundheitlichen Rehabilitation sowie für eine Absicherung der Hinterbliebenen erforderlich.

Im Folgenden wird erörtert, welche Maßnahmen geeignet sind, diese Ziele zu erreichen. Es wird dabei zwischen der Finanzierungs- und der Leistungsseite unterschieden.

Finanzierung

Dass die Absicherung obligatorisch sein sollte, sagt zunächst nichts über die Form der Absicherung aus. Die Pflicht zur Altersvorsorge könnte auf privatwirtschaftlichem Wege oder im Sozialversicherungssystem institutionalisiert werden. Angesichts der häufig niedrigen Einkommen und einer stark eingeschränkten Sparfähigkeit des einzubeziehenden Personenkreises ist eine Kernfrage die Aufbringung der finanziellen Mittel für die Altersvorsorge. Damit stellt sich das Problem einer Ausgestaltung, die diesem Sachverhalt gerecht wird.

Für die Beitragsberechnung ist neben der Höhe der Belastung die Bemessungsgrundlage von Bedeutung, d.h. das Einkommen, das zur Abgabenermittlung herangezogen wird. Hier mag als Orientierung das spezifische Einkommen dienen, das ersetzt werden soll, um auch im Alter ein bestimmtes Konsumniveau zu erreichen. Bei Selbständigen dürfte dies das verfügbare Einkommen aus der selbständigen Erwerbstätigkeit sein¹⁴.

Ein grundsätzliches Problem, das unabhängig von der konkreten Ausgestaltung der Pflichtversicherung besteht, ist die Erfassung der selbständig Erwerbstatigen. Zur Sicherstellung der Finanzierung, aber auch zur Erreichung eines adäquaten Leistungsniveaus muss die Erfassung des pflichtversicherten Personenkreises gewährleistet sein. Nur die Versicherungspflicht gesetzlich festzulegen, reicht nicht aus, wie die Untererfassung von Teilgruppen der derzeit schon in

¹⁴ Auf Differenzierungen zwischen Brutto- und Nettogrößen sowie zwischen verschiedenen Einkommensbegriffen (z.B. von Arbeitseinkommen und Vermögensbeständen) kann hier nicht eingegangen werden. Siehe hierzu z.B. S. Betzelt, a.a.O., S. 59 ff.; sowie U. Fachinger, A. Frankus, a.a.O.

der GRV versicherungspflichtigen Selbständigen zeigt. Es müssen ergänzende Maßnahmen erfolgen. Eine Möglichkeit, die von der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte auch derzeit schon genutzt wird, ist eine Kontrolle im Rahmen der Buchprüfungspflicht. Einen weiteren Ansatzpunkt bietet die derzeitige Regelung zu den so genannten einkommensgerechten Beiträgen, deren Höhe durch den Beleg des zu versteuernden Einkommens festgelegt wird. Dies könnte durch eine Datenübermittlung der Finanzbehörde über die Höhe der Bemessungsgrundlage an den Sozialversicherungsträger ohne größeren Aufwand formalisiert werden.

Kopfbeiträge

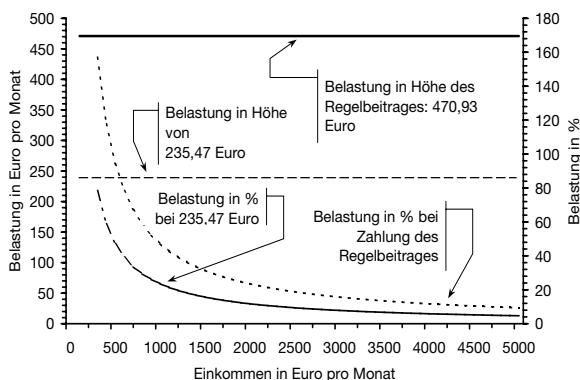
Um zu entscheiden, welche institutionelle Absicherungsform geeignet ist, ist unter anderem zu beachten, dass bei einer privatwirtschaftlichen Absicherung bei gleicher Risikoklassifizierung zwangsläufig Festbeträge pro Kopf (Kopfbeiträge) erhoben werden, wohingegen in einem Sozialversicherungssystem eine Differenzierung in unterschiedliche Risikogruppen entfallen kann¹⁵ und die Beiträge auch einkommensbezogen ausgestaltet sein können. Um diese beiden Finanzierungsformen im Hinblick auf das Ziel einer präventiven Altersvorsorge beurteilen zu können, sei kurz die Wirkung der beiden Finanzierungsarten erläutert.

Kopfbeiträge variieren in der Höhe – bei gleichem Leistungsniveau – nicht unmittelbar mit der Einkommenshöhe. Sie werden in der Regel an dem der Leistung zugrunde liegenden durchschnittlichen Risiko ausgerichtet. Dies führt dazu, dass die Zahlungen für gleiche Risikogruppen in ihrer absoluten Höhe konstant bleiben, mit steigendem Einkommen jedoch relativ überproportional abnehmen (vgl. Abbildung 1). Demgegenüber führen einkommensbezogene Beiträge zu einer konstanten relativen Belastung, während die absoluten Beträge allerdings mit zunehmendem Einkommen linear ansteigen. Als Beispiel wurde hier zum einen der Regelbeitrag in der GRV gewählt, den pflichtversicherte selbständig Erwerbstatige zu zahlen haben (470,93 Euro; Stand März 2004)¹⁶, und zum an-

¹⁵ So werden z.B. bei der Beitragsberechnung einer Lebensversicherung in der Regel das Alter bzw. die fernere Lebenserwartung, das Geschlecht sowie der Gesundheitszustand zur Ermittlung der Beitragshöhe bei gegebenem Leistungsniveau herangezogen.

¹⁶ Dieser Beitrag umfasst allerdings nicht nur die Altersvorsorge, sondern auch die Absicherung gegenüber einer Erwerbsminderung, von Hinterbliebenen sowie die der gesundheitlichen Rehabilitation. Dies wird in aller Regel bei einem Vergleich der Zahlbeträge für eine private Altersvorsorge mit denen zur GRV übersehen bzw. außer Acht gelassen. Siehe hierzu H. Viebrock, H. Dräther: Alterssicherung auf der Grundlage von Sicherheit, Rentabilität und sozialer Verantwortung, Bremen – Bonn 1999.

Abbildung 1
Einkommensbelastung
durch Kopfbeiträge



deren der hälftige Regelbeitrag bei abhängig Beschäftigten (235,47 Euro). Die absolute Belastung kann auf der linken Ordinate und die relative Belastung auf der rechten Ordinate abgelesen werden.

Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass die obligatorische Altersvorsorge vor allem für die selbständig Erwerbstätigen gedacht ist, die über eine geringe Sparfähigkeit verfügen. Die Abbildung 1 verdeutlicht, dass es bei einer Finanzierung über Kopfbeiträge in den unteren Einkommensgruppen zu einer relativ starken Belastung der Einkommen kommt. Dies führt unter anderem dazu, dass nach Abzug der Vorsorgeabgaben das verfügbare Einkommen zur Bestreitung des Lebensunterhalts kaum ausreicht und somit insbesondere bei den Beziehern unterer Einkommen starke Anreize zur Abgabenvermeidung vorliegen.

Zur Vermeidung dieser überproportional hohen relativen Belastung niedriger Einkommen besteht daher beispielsweise in der GRV für versicherungspflichtige Selbständige die Möglichkeit, auf Antrag so genannte einkommensgerechte Beiträge zu zahlen. Die relative Belastung entspricht dabei dann jeweils dem aktuellen Beitragssatz.

Einkommensabhängige Beiträge

Sollte aus sozial- und verteilungspolitischen Gründen eine darüber hinausgehende Entlastung niedriger

¹⁷ Siehe hierzu ausführlich S. Betzelt, a.a.O., S. 59 ff.; sowie U. Fachinger, A. Frankus, a.a.O.

¹⁸ Dies beinhaltet die sozialversicherungsrechtliche Freistellung von Monatseinkommen bis 400 Euro und verzögert progressiv ansteigende Beitragssätze innerhalb einer „Gleitzone“ zwischen 400,01 Euro bis 800 Euro.

¹⁹ Vgl. z.B. die in S. Betzelt, a.a.O., diskutierte Variante der Verteilung der Beitragslasten auf selbständig erwerbstätige Versicherte und Auftraggeber selbständiger Leistungen.

Einkommen gewollt sein, so bieten sich prinzipiell drei Varianten an¹⁷:

- die Übertragung der Regelung, die für abhängig Beschäftigte seit dem 1. April 2003 gilt¹⁸, auf die Selbständigen mit niedrigem Einkommen,
- die Einführung eines Freibetrages sowie
- ein Beitragserlass¹⁹.

Welche dieser Entlastungsvarianten zu wählen ist, hängt maßgeblich von normativen sozial- und verteilungspolitischen Vorstellungen ab, wobei auch finanz- und ordnungspolitische Aspekte zu berücksichtigen sind.

So wäre unter anderem zu beachten, dass das Prinzip der Leistungs-Gegenleistungs-Beziehung, wie es als vierte Zielvorgabe formuliert ist, nicht durchbrochen wird. Hier könnte eine Umsetzung in Anlehnung an die Regelungen zur Absicherung der Hausgewerbetreibenden sowie der Künstler und Publizisten erfolgen, bei der die Auftraggeber einen Teil des Beitragsaufkommens – 50% bzw. 30% – zahlen. Eine Beteiligung der Auftraggeber würde zudem für eine effizientere Allokation des Produktionsfaktors Arbeit sorgen und die Verzerrung zwischen abhängiger und selbständiger Erwerbsarbeit einschränken. Eine Teilfinanzierung aus allgemeinen Steuermitteln wie in der Künstlersozialversicherung – hier in Höhe von derzeit 20% – wäre ebenfalls vorstellbar, werden doch präventiv Ausgaben zur Behebung materieller Armut im Alter vermieden. Allerdings müssten dabei unter anderem die Finanzverflechtungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden berücksichtigt werden. So würden die Zahlungen an die GRV aus allgemeinen Bundesmitteln gezahlt, wohingegen die Kommunen zukünftig Einsparungen im Bereich der Sozialhilfe sowie der bedarfsorientierten Grundsicherung hätten.

Grundsätzlich legen die obigen Ausführungen einkommensbezogenen Beiträge nahe. Daraus ergibt sich ein gewichtiges Argument, nicht obligatorisch abgesicherte selbständig Erwerbstätige in die Gesetzliche Rentenversicherung einzubeziehen. Denn in der Bundesrepublik ist die GRV die einzige Altersvorsorgeinstitution²⁰, die eine derartige Beitragsgestaltung ermöglicht.

Weiter ist zu berücksichtigen, dass die relative Belastung auch aus Sicht des Beitragszahlenden „angemessen“ sein muss. Dies bezieht sich aber nicht nur auf die prozentuale Belastung, sondern auch auf

²⁰ Abgesehen von den berufständischen Versorgungswerken.

die Leistungshöhe. Mit anderen Worten: Das Preis-Leistungsverhältnis ist zu beachten. Falls die Abgabe nicht im Alter zu einer Leistung führt, die oberhalb des sozio-kulturellen Existenzminimums liegt und damit Altersarmut vermeidet, ist mit großen Abgabewiderständen und einer reduzierten Sparbereitschaft insbesondere bei denjenigen zu rechnen, die über niedrige Einkommen verfügen. Und gerade dies sollte möglichst vermieden werden.

Dies bedeutet allerdings nicht, dass allein auf der Basis der Beitragszahlung auf das aus selbständiger Tätigkeit erzielte Einkommen Leistungen erworben werden müssen, die oberhalb des Existenzminimums liegen, soll doch nur der Ersatz eines spezifischen Einkommens gewährleistet werden.

Hinsichtlich des zu erreichenden Absicherungsniveaus müsste die Summe der Einkünfte aus Alterssicherungssystemen betrachtet werden und nicht nur die aus einem einzelnen System zur Absicherung eines Einkommensbestandteils. Ergibt sich das verfügbare Einkommen allerdings zum überwiegenden Teil aus einer selbständigen Erwerbstätigkeit, so sollte durch die Beitragszahlung im Prinzip eine Absicherung erfolgen, die für sich genommen schon ausreicht, im Alter ein Einkommen zu erhalten, das deutlich oberhalb der Leistungen einer bedarfsorientierten Grundsicherung liegt. Dies kann allerdings in einem einkommensbezogenen Sicherungssystem für Personen, die über längere Phasen sehr niedrige Verdienste erzielen, nicht unbedingt gewährleistet werden. Hier müssten die Rentenleistungen wie bisher gegebenenfalls durch bedarfsgeprüfte Grundsicherungsleistungen aufgestockt werden. Grundsätzlich gilt, dass ein beitragsbezogenes Alterssicherungssystem nicht Einkommensungleichheiten des Erwerbssystems ausgleichen kann²¹.

Leistung

Sollen die negativen Effekte von Altersarmut vermieden werden, ist zunächst zu klären, wodurch sie verursacht werden kann. Neben der ungenügenden materiellen Vorsorge für das Alter kann es zu Altersarmut unter anderem auch durch eine Erwerbsminderung oder eine mangelnde Absicherung älterer Hinterbliebener kommen. Gegenüber derartigen sozialen

²¹ Hier sind vielmehr die Interessenvertretungen von Selbständigen gefragt, die auf politischem bzw. Verhandlungsweg angemessene Preise bzw. Honorare durchsetzen müssen. Die theoretische Möglichkeit von Mindestleistungen oberhalb des Sozialhilfeniveaus innerhalb eines beitragsbezogenen Versicherungssystems führt zu Verteilungseffekten, die ökonomisch nicht vertretbar erscheinen (vgl. S. Betzelt, a.a.O.). Zum Leistungsniveau in der GRV generell und den politischen Eingriffen durch die letzten gesetzlichen Änderungen vgl. Fußnote 31.

Risiken müsste somit auch vorgesorgt werden. Im Rahmen einer privaten Vorsorge müssten diese Risiken getrennt abgesichert werden, wohingegen sie in der GRV mit erfasst sind.

Leistungshöhe bei Altersrenten

Hinsichtlich der Leistungshöhe kann man sich an der neuen Zielsetzung bei der Alterssicherung von sozialversicherungspflichtig Erwerbstätigen orientieren, wonach ein „angemessenes Auskommen im Alter“ erreicht werden soll²².

Die Orientierungsgröße ist somit nicht ein bestimmter Geldbetrag, sondern ein bestimmtes Leistungsniveau, ohne dass dies allerdings konkretisiert wird. Das Sicherungsniveau ergibt sich aus der Relation der Höhe des zu erzielenden Alterseinkommens zum zu ersetzenden Einkommen²³. Für ein gegebenes Sicherungsniveau beim Erstbezug der Leistung lässt sich dann, ceteris paribus, die relative Höhe eines pro Zeiteinheit zu sparenden Geldbetrages ableiten. Ohne weitere Annahmen über die Dynamisierung der Leistungen lassen sich allerdings keine Aussagen über die zeitliche Entwicklung eines derartig festgelegten Sicherungsniveaus treffen. Seine relative und absolute Höhe im Zeitablauf wird vielmehr durch das Anpassungsverfahren festgelegt.

Dies macht auch deutlich, dass auf der Leistungsseite zwischen zwei Bereichen unterschieden werden muss:

- dem Erstbezug bzw. der erstmaligen Inanspruchnahme und
- der Anpassung im Zeitablauf.

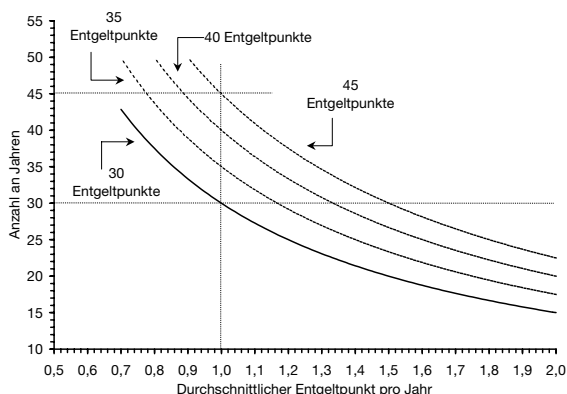
Erstbezug

Die Höhe der Rentenleistung hängt beim Erstbezug im Prinzip von der Höhe und der Dauer der Beitragszahlung ab. In Abbildung 2 sind – in Anlehnung an die Regelung in der GRV – die individuellen Ansprüche pro Jahr als Entgeltpunkte ausgewiesen. Ein Entgeltpunkt für ein Jahr errechnet sich aus der Division des versicherten Arbeitseinkommens eines Kalenderjahres (Beitragsbemessungsgrundlage) durch das Durchschnittsentgelt aller Arbeitnehmer desselben Kalenderjahres²⁴. Um den auf der Abszisse abgetragenen

²² Siehe Bundestagsdrucksache 15/2149, S. 17 f.

²³ In der Diskussion über die GRV spielt vor allem das so genannte Eck- oder Standardrentenniveau eine herausragende Rolle. Es handelt sich bei diesem Indikator allerdings um eine fiktive Größe, deren Aussagegehalt sehr gering ist. Siehe U. Fachinger: Lohnentwicklung im Lebensablauf, Frankfurt u.a.O. 1994, S. 19 ff., mit zahlreichen Verweisen.

Abbildung 2
Rentenansprüche, Entgeltpunkte und
Versicherungsjahre



durchschnittlichen Entgelt pro Jahr zu ermitteln, wird die Entgeltpunktsomme durch die Addition der Entgeltpunkte pro Jahr gebildet²⁵ und durch die Anzahl der Kalenderjahre dividiert.

Wollte man diese Abbildung auf eine private Vorsorge übertragen, bei der die Höhe der Absicherung ex ante nicht bekannt ist²⁶, so müsste noch verdeutlicht werden, dass bei gleicher durchschnittlicher Beitragszahlung (analog zu den Entgeltpunkten) die entsprechend erworbenen Ansprüche – hier als Isoquanten dargestellt – in Abhängigkeit unter anderem vom wirtschaftlichen Erfolg des (Versicherungs-)Unternehmens variieren. So ist es nicht ungewöhnlich, dass bei einer privaten Vorsorge Personen mit einer niedrigeren Beitragszahlung höhere Leistungen erhalten als Personen mit einer höheren Beitragszahlung.

Es gibt somit bei einer privatwirtschaftlichen Absicherung keine eindeutige Zuordnung zwischen der Beitragszahlung, der Anzahl der Beitragsjahre und der Höhe der Leistungen. Es kann noch nicht einmal eine Untergrenze der Leistungshöhe festgelegt werden. Zwar wird für die Absicherungsprodukte, die im

Rahmen des Altersvermögensgesetzes angeboten werden, der nominal eingezahlte Betrag als Untergrenze angegeben²⁷. Dabei sind allerdings die Kosten nicht vollständig berücksichtigt, so dass sich im Endeffekt auch ein Anspruch auf einen Betrag unterhalb der Summe der nominal eingezahlten Beiträge ergeben kann. Es kann somit nicht gewährleistet werden, dass der Anspruch einer Person mit der Dauer der Einzahlung und der Höhe der individuellen Beitragsleistung wächst. Mehr noch, es ist im Voraus nicht möglich festzulegen, dass die reale Leistungshöhe oberhalb des offiziell anerkannten sozio-kulturellen Existenzminimums liegt.

Damit ist es lediglich in einem System wie der gesetzlichen Rentenversicherung möglich,

- Leistungen zu gewähren, bei denen ex ante (bei gegebenem aktuellem Rentenwert) feststeht, dass durch sie Armut vermieden wird, und
- Intra-Generationengerechtigkeit sicherzustellen – d.h. ein eindeutiges Beitrags-Leistungsverhältnis innerhalb einer Generation.

Die Abbildung 2 verdeutlicht allerdings auch, dass niedrige Beitragszahlungen und/oder eine geringe Anzahl von Beitragsjahren zu niedrigen Ansprüchen und damit zu niedrigen Einkommen im Alter führen – und dies gilt unabhängig von der Vorsorgeform²⁸.

Eine grundsätzliche Versicherungspflicht für alle Selbständige bei Aufnahme einer Erwerbstätigkeit – und nicht nur für bestimmte Gruppen – würde hier zumindest zu einer entsprechend hohen Anzahl an Beitragsjahren führen und damit auch „Lücken“ im Versicherungsverlauf infolge eines individuellen Wechsels der Erwerbsform vermeiden.

Anpassung im Zeitablauf

Eine Anpassung der Leistungen im Zeitablauf ist erforderlich, wenn verhindert werden soll, dass die Bezieher/innen von Leistungen aus Alterssicherungssystemen sukzessive einen realen Wohlfahrtsverlust erleiden. Dies ist vor allem deshalb notwendig, weil die durchschnittlichen Bezugszeiten von Versichertenrenten im Jahr 2002 annähernd zwanzig Jahren für Frauen und rund 14 Jahren für Männer betragen²⁹.

Betrachtet man die Lohn- und Preisentwicklung über einen längeren Zeitraum, wird zudem deutlich,

²⁴ In dieser Relation spiegelt sich somit der individuelle Beitrag zur Wertschöpfung (soweit das Einkommen als Indikator dienen kann) in einem spezifischen Jahr wider.

²⁵ Multipliziert man die entsprechenden Entgeltpunktsommen mit dem aktuellen Rentenwert, erhält man die Höhe der monatlichen Rente. Zurzeit beträgt der aktuelle Rentenwert 26,13 Euro. Damit ergibt sich z.B. eine Monatsrente in Höhe von 1045,20 Euro bei 40 Entgeltpunkten.

²⁶ Die Summe der Beitragszahlungen ergibt zwar einen Nominalbetrag, die Höhe dieses Nominalbetrages hängt allerdings von weiteren Faktoren ab, zu denen die Kosten der Absicherung sowie der wirtschaftliche Erfolg des Versicherungsunternehmens gehören; siehe hierzu H. Viebrok et al., a.a.O.

²⁷ § 1 Abs. 1 Nr. 3 Gesetz über die Zertifizierung von Altersvorsorgeverträgen.

²⁸ Siehe hierzu auch R.K. Himmelreicher, H. Viebrok, a.a.O., S. 12.

dass ein im Zeitablauf konstanter Anpassungssatz ebenfalls nicht geeignet ist, den Lebensstandard aufrechtzuerhalten³⁰: Denn sowohl die Preise als auch die Löhne entwickeln sich im Zeitablauf nicht kontinuierlich, sondern unterliegen teilweise beträchtlichen Änderungen. Bei einem konstanten Anpassungssatz käme es somit zeitweise zu einer „Über-“ oder „Unterversorgung“.

Aber selbst wenn man einen Auszahlungsplan mit unterschiedlichen Prozentsätzen zulassen würde, ist damit noch immer nicht eine sichere Altersversorgung über die gesamte Bezugszeit gewährleistet. So kann eine Entwertung des Kapitalbestandes durch externe Ereignisse erfolgen – erinnert sei hier nur an die Reaktion auf den Kapitalmärkten nach dem 11. September 2001.

Wie kann vor diesem Hintergrund eine Sicherung des Versorgungsniveaus erreicht und ein Absinken unter die Armutsgrenze grundsätzlich vermieden werden? Auch hier bietet sich die Absicherung in der Gesetzlichen Altersversicherung an.

Mit der Anpassung der Leistungen der GRV im Zeitablauf ist eine Teilnahme der Rentner an der wirtschaftlichen Entwicklung verbunden, wie sie sich in der Entwicklung der Löhne und Gehälter niederschlägt. Ferner ist zu bedenken, dass die Anpassung des Regelsatzes der Sozialhilfe nach geltendem Recht analog zur Rentenanpassung erfolgt. Damit wird der Abstand zu diesem unteren Sicherungsniveau unter Status-quo-Bedingungen generell aufrechterhalten.

Schlussfolgerungen

Die obigen Ausführungen zeigen, dass durch die generelle Absicherung von Selbständigen in der Gesetzlichen Rentenversicherung Altersarmut reduziert und die mit ihr verbundenen negativen externen Effekte z.B. in Form eines Rückgriffs auf die Sozialhilfe verringert werden können³¹. In welchem Ausmaß sich hierdurch Kosten für die gesamte Gesellschaft einsparen lassen, lässt sich allerdings nicht so leicht beziffern, wie beispielsweise die Beitragszahlungen

zur sozialen Sicherung³². Doch nicht nur die Staatsverschuldung stellt eine zukünftige Belastung der gesamten Gesellschaft dar, auch die Armut und deren Folgewirkungen haben negative Auswirkungen auf die gesamte Wohlfahrt.

Ein weiterer nicht zu vernachlässigender Effekt einer Versicherungspflicht von Selbständigen ergibt sich aus der dadurch ermöglichten Anpassung des Alterssicherungssystems an den Wandel bei den Erwerbsstrukturen. Ein Wechsel von einer abhängigen zu einer selbständigen Tätigkeit und umgekehrt ist durch die obligatorische Absicherung erheblich leichter vorzunehmen. Das Konzept dient damit auch einer sozialversicherungsrechtlichen Gleichstellung selbständiger Erwerbstätigkeit mit sozialversicherungspflichtiger abhängiger Erwerbsarbeit, wodurch negative externe Effekte hinsichtlich der Allokation von Arbeit vermieden werden können. Damit beinhaltet das Konzept eine überfällige (Teil-)Anpassung des deutschen Sozialversicherungssystems an die wachsenden Flexibilisierungserfordernisse aufgrund des Wandels bei den Erwerbsstrukturen.

Ferner reduziert die obligatorische Altersvorsorge und die Absicherung weiterer sozialer Risiken durch die GRV die Unsicherheit, die mit der Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit verbunden ist, und mag dazu beitragen, dass Erwerbstätige eher das Risiko auf sich nehmen, selbständig zu werden. Die Zunahme der selbständigen Erwerbstätigkeit ist beschäftigungspolitisch erwünscht, da hiervon ein Beitrag zur Überwindung der aktuellen wirtschaftlichen Probleme erwartet wird.

Grundsätzlich sollten im Zusammenhang mit der Zunahme und gezielten Förderung der selbständigen Erwerbstätigkeit auch die positiven Aspekte einer sozialen Absicherung dieses Personenkreises zur Kenntnis genommen werden, statt nur einseitig die Kosten solch einer Absicherung zu sehen. Eine fehlende oder mangelhafte soziale Sicherung verursacht ebenfalls gesellschaftliche Kosten. Versuche, diese zu quantifizieren, stecken allerdings noch in den Kinderschuhen³³.

²⁹ Siehe die Internet-Seite des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger <http://www.vdr.de>.

³⁰ Eine derartige „Dynamisierung“ bedeutet zudem eine Reduzierung des Einkommensersatzniveaus bei Erstbezug sowie einen schnelleren Kapitalverzehr.

³¹ Hierzu gehört allerdings auch die Notwendigkeit, ein Sicherungsniveau in der GRV zu gewährleisten, das deutlich über dem sozio-kulturellen Existenzminimum liegt. Die willkürliche, diskretionäre Senkung des Sicherungsniveaus aus dem alleinigen Grund, einen bestimmten Beitragssatz in ferner, ungewisser Zukunft zu erreichen, wie es derzeit praktiziert wird, ist hier kontraproduktiv.

³² Aber selbst dabei treten Fehler auf, wird doch der Beitrag zur Pflegeversicherung gänzlich von den Arbeitnehmern getragen, was in der Regel übersehen wird – es sei hier daran erinnert, dass in Deutschland bis auf das Bundesland Sachsen, um dies sicherzustellen, ein Feiertag gestrichen wurde.

³³ Für einen Ansatz siehe D. Fouarge: Costs of non-social policy: Towards an economic Framework of quality social policies – and the costs of not having them. Report for the Employment and Social Affairs DG, Final Report, Brüssel, 1. März 2003.