

Oktober 2008

WISO

Diskurs

Experten und Dokumentationen
zur Wirtschafts- und Sozialpolitik

Erwerbstätigenversicherung

Ein kleiner Schritt
in die richtige Richtung

Gesprächskreis
Sozialpolitik



**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG



Tagungsdokumentation im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung

Erwerbstätigenversicherung

Ein kleiner Schritt
in die richtige Richtung

Inhalt

Vorbemerkung	3
Zusammenfassung	
Volker Meinhardt	4
Versicherungspflichtregelung in der Gesetzlichen Rentenversicherung GRV und Erwerbstätigkeit	
Diether Döring	9
1. Historische Genese der Versicherungspflichtregelung der GRV	9
2. Heutige Abgrenzung der Versicherungspflicht in der GRV	10
3. Risiken für die bestehende Versicherungspflichtregelung der GRV im Zuge des Erwerbswandels	10
4. Grundlegende Gesichtspunkte in Bezug auf die Ausweitung der Versicherungspflicht in der GRV auf bis dato nicht versicherungspflichtige Gruppen von Erwerbstätigen	13
5. Einige sozialpolitische Folgerungen	14
Sozial-, verfassungs- und europarechtliche Fragen der Einbeziehung Selbstständiger in die gesetzliche Rentenversicherung	
Bernd Schulte	16
1. Der soziale Rechtsstaat	16
2. Verfassungsrechtliche Fragen einer Erstreckung der Sozialversicherungspflicht für die Risiken Invalidität und Alter auf alle Selbstständigen	16
3. Europarechtliche Fragen	22
4. Fazit	23
Finanzierung einer Erwerbstätigenversicherung	
Kerstin Windhövel	35
1. Hintergrund und Aufgabenstellung	35
2. Kurzfassung	37
3. Möglichkeiten der Finanzierung einer Erwerbstätigenversicherung	38
4. Folgen einer Erwerbstätigenversicherung	42
Die Erwerbstätigenversicherung als Teil der gesetzlichen Rentenversicherung	
Klaus Michaelis	44
1. Einführung	44
2. Erwerbstätigenversicherung	44
3. Ausbau von Leistungen in der gesetzlichen Rentenversicherung	46
4. Schlussbetrachtung	50
Referentinnen und Referenten, Kommentatoren und Tagungsleitung	52

Die Tagungsdokumentation wird von der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung veröffentlicht. Die Ausführungen und Schlussfolgerungen sind von der Autorin und den Autoren in eigener Verantwortung vorgenommen worden.

Vorbemerkung

Die Entwicklung am Arbeitsmarkt und die Unsicherheit über die langfristige Finanzierbarkeit sind die Hauptursachen, die gesetzliche Rentenversicherung für Arbeitnehmer zu einer Erwerbstätigenversicherung auszubauen. Um dies angemessen einschätzen zu können, haben wir ein Diskussionspapier in Auftrag gegeben. Hierin wird den Fragen nachgegangen, wie durch präventive und integrative Politik der Schutz besonders bedürftiger Erwerbstätigen Gruppen gewährleistet werden kann, aber auch, wie eine generelle Stabilisierung des Rentensystems erreichbar ist:

Bei den sogenannten neuen Solo-Selbstständigen und geringfügig Beschäftigten steht das Schutzbedürfnis im Vordergrund, da bei ihnen beim Ausscheiden aus dem Erwerbsleben Altersarmut droht. Bei der Integration anderer Erwerbstätigen Gruppen wie Beamten und Politikern ist vielmehr der Gedanke zentral, wie die Altersvorsorge im Hinblick auf Leistung und Finanzierung zukunftssicher gemacht werden kann. Da dies allein durch Beiträge sozialversicherungspflichtiger Arbeitnehmer nicht erreichbar ist, muss die Integration weiterer Erwerbstätiger erfolgen.

Durch die intensivere Auseinandersetzung mit den sogenannten neuen Solo-Selbstständigen und geringfügig Beschäftigten wurde deutlich, dass es neben diesen noch eine ganze Reihe anderer Arbeitnehmergruppen gibt, denen später einmal Altersarmut droht. Deshalb haben wir die Fragestellung im Verlauf unserer Diskussionen um zusätzliche Gruppen erweitert, wie z.B. auf lang-

jährig Versicherte mit unterdurchschnittlichem Einkommen.

Es stellte sich im Verlaufe der Diskussionen heraus, dass die Strukturen und Funktionen des Rentensystems immer stärker selbst in den Vordergrund rückten. Schon bei der Integration von Beamten und Politikern geht es um sehr langfristige Überlegungen hinsichtlich der Leistungen und deren Finanzierbarkeit. Es kommt noch ein weiterer Aspekt hinzu: Sehr häufig ist die Sorge vor der abnehmenden Akzeptanz unseres Rentensystems auffällig, die durch den Umbau zugunsten teilkapitalgedeckter Elemente in Verbindung mit Kürzungen der gesetzlichen Rentenleistungen (u.a. Riester- und Nachhaltigkeitsfaktor) ausgelöst wurden. Lebensstandardsicherung durch Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung ist für viele kaum noch erreichbar. Um dies wiederherzustellen, darf nicht nur über Steuerfinanzierung nachgedacht werden, sondern muss auch Beitragserhöhung wieder zum Thema gemacht werden.

Sollten alle diese Überlegungen nicht das Ziel erreichen können, vor Armut zu schützen und langfristige Finanzierbarkeit herzustellen, könnten weitere Überlegungen erforderlich werden, die sich u.a. mit stärkerer Umverteilung der Beitragslasten unter allen Einkommensbeziehern befassen.

Peter König

Leiter des Gesprächskreises Sozialpolitik

Zusammenfassung

Volker Meinhardt

Am 30.11.2007 und 1.12.2007 wurden im Rahmen des Workshops: „Trippelschritt oder großer Wurf – Was würde eine Erwerbstätigenversicherung bringen?“ einzelne Aspekte einer Erwerbstätigenversicherung vorgestellt.

Gegliedert war die Präsentation in die Abschnitte:

- gesellschafts- und beschäftigungspolitische Aspekte einer Erwerbstätigenversicherung,
- sozial-, verfassungs- und europarechtliche Aspekte einer Erwerbstätigenversicherung,
- Finanzierung einer Erwerbstätigenversicherung und
- Erwerbstätigenversicherung als Teil der gesetzlichen Rentenversicherung.

Im Folgenden werden die Hauptpunkte der Referate und Kommentare kurz skizziert und Punkte, die im Rahmen der Diskussion eingebracht wurden, wiedergegeben. Die Hauptreferate sind in diesem Band nachzulesen.

1. Gesellschaftliche und beschäftigungspolitische Aspekte einer Erwerbstätigenversicherung: Versicherungspflichtregelungen in der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) und Erwerbstätigkeit (Prof. Dr. Dieter Döring)

Döring macht deutlich, dass die Veränderung der Erwerbslandschaft in den letzten Jahrzehnten gegen die strukturbestimmenden Annahmen des gegenwärtigen Alterssicherungskonzepts (besonders der GRV) gerichtet sind. Sozialschutzeffekte und Finanzierung gründen auf einer zunehmenden abhängigen Beschäftigung der Erwerbs-

bevölkerung, d.h. einer expandierenden Arbeitnehmerquote und einer damit gleichlaufenden Abnahme der Selbständigenquote. Aus unterschiedlichen Gründen hat in den letzten Jahren die selbstständige Tätigkeit dagegen zugenommen. Bei dieser Zunahme handelt es sich aller Wahrscheinlichkeit nach nicht um eine zusätzliche Tätigkeitsaufnahme, sondern um eine Verdrängung klassischer abhängiger Beschäftigung mit einem Trend zu instabileren Erwerbsbiografien. Mit diesem Wechsel von abhängiger Beschäftigung zu selbstständiger Tätigkeit ist nach Döring die Herausbildung vermehrter „Sprungprozessionen“ zwischen selbstständigen und abhängigen Phasen der Erwerbsarbeit verbunden. Eine Beschäftigung im „Sprungprozessionsfall“ führt zu ungesicherten Einkommensverhältnissen im Alter, wenn die Phasen der Selbstständigkeit lang sind und während dieser Zeit keine zusätzliche Altersvorsorge betrieben wird. Auch für die Fälle der Teilzeittätigkeiten und geringfügigen Arbeitsverhältnisse reichen die über die gesetzliche Rentenversicherung erworbenen Ansprüche nicht für ausreichende Einkünfte im Alter.

Für eine Ausweitung der Versicherungspflicht in der GRV auf bisher nicht versicherungspflichtige Gruppen von Erwerbstätigen können nach Döring die folgenden Gesichtspunkte angeführt werden:

- der Schutzbedürftigkeit,
- der Beseitigung der Verzerrungen,
- der Flexibilität bei wirtschaftlichen Anpassungen,
- der intergenerativen Verteilungseffekte und
- der Entlastung der GRV.

Nach Abwägen der einzelnen Gesichtspunkte kommt Döring zu dem Schluss, im ersten Schritt

auf die Einbeziehung aller bis dahin nicht pflichtig versicherten Erwerbstätigen zu setzen. Beamte und Freiberufler mit eigenen Pflichtaltersversorgungssystemen bleiben – zumindest als erstes – außen vor.

Das Problem, dass im gegenwärtigen GRV-System länger anhaltende niedrige Erwerbseinkünfte zu Rentenansprüchen führen, die die Grundsicherungsschwelle nicht erreichen, muss nach Döring getrennt von der Erweiterung des Versichertenkreises erörtert werden.

In seinem Kommentar stimmte Reinhold Thiede der Analyse Dörings zu. Ergänzungen führte er an zu dem letzten von Döring angesprochenen Problem – den nicht ausreichenden Leistungsversprechen der GRV – und zu der Frage, wie eine Einbeziehung weiterer Kreise der Erwerbstätigen vollzogen werden kann.

Um die durch Gesetze verursachte Absenkung und die damit nicht ausreichenden Leistungsversprechen auszugleichen, ist es nötig, für die Zeiten der Arbeitslosigkeit wieder höhere Beiträge abzuführen bzw. die Zeiten höher zu bewerten. Auch die Wiedereinführung der Rente nach Mindesteinkommen ist zu überlegen.

Hinsichtlich der Ausweitung der Versicherungspflicht sind zwei strukturell unterschiedliche Lösungen möglich:

- allgemeine Versicherungspflicht aller Erwerbstätigen mit freier Wahl des (privaten) Trägers oder
- Pflichtversicherung in der GRV.

Die erste Alternative wirft Probleme bei einem Wechsel auf, die Frage der Absicherung bei Erwerbsminderung ist zu klären und möglicherweise ergibt sich bei einer privaten Trägerlösung das Problem der Risikoentmischung.

Im zweiten Fall, der Versicherungspflicht in der GRV, ist zu klären, ob die Versicherungspflicht für alle Erwerbstätigen gelten soll oder nur für eine Gruppe, nämlich die, die bisher nicht in einem Absicherungssystem obligatorisch versichert sind. Bei Berücksichtigung der von Döring angesprochenen Schutzbedürftigkeit ergibt sich eine eingeschränkte Versicherungspflicht. Der Kommentator wies darauf hin, dass eine Versicherungspflicht aller, d.h. einschließlich der Be-

amten und der bereits versorgten Freiberufler, nach seiner Einschätzung politisch schwer durchsetzbar ist.

Solle die Versicherungspflicht auf alle Bürger ausgedehnt werden, also eine Bürgerversicherung eingeführt werden, dann ist dies mit einer Veränderung der Zielsetzung der Rentenversicherung verbunden. Das bisherige Ziel, nämlich den ausgefallenen Lohn zu ersetzen, würde sich verändern; denn Personen, die kein Einkommen bezogen hatten, kann kein Lohn ersetzt werden.

Der zweite Kommentator, Jörg Heinel, wies auf das in seinen Augen zentrale Ziel der Alterssicherung hin, nämlich Vermeidung von Altersarmut. Seiner Meinung nach kann eine Erwerbstätigenversicherung dies leisten.

Als Druckmomente, die auf dem gegenwärtigen System der GRV lasten, werden noch einmal aufgelistet:

- Erosion der GRV,
- prekäre Beschäftigung und
- diskontinuierliche Erwerbsverläufe.

Verwiesen wurde auf die Problematik, die in der GRV entstehenden Versorgungslücken durch private Vorsorge auszugleichen. Gerade Personenkreise, für die ein Auffüllen der Lücken notwendig ist, verfügen nicht über die finanziellen Mittel. Als weitergehende Alternative zu einer Erwerbstätigenversicherung wird das universelle Rentenkonzept der IG Bau-Agrar-Umwelt vorgestellt. Dieses Konzept sieht eine Verbreiterung des Versichertenkreises auf die gesamte Wohnbevölkerung und eine Ausweitung der Bemessungsgrundlage vor. Einbezogen werden sollen zusätzlich zu den Erwerbseinkünften auch Kapital- und Mieteinkünfte.

Die Diskussion kreiste um drei Problembe-
reiche:

- Wie muss eine Erwerbstätigenversicherung ausgestaltet sein, um das Ziel „Armutsvermeidung“ zu erreichen?
- Soll/kann das Ziel der Gleichbehandlung im Rahmen der Erwerbstätigenversicherung angestrebt werden?
- Wie kann die Versicherungspflicht für bisher nicht einbezogene Gruppen ausgestaltet werden?

Von vielen Diskutanten wurde die Einschätzung geteilt, dass bei Beibehaltung des Äquivalenzprinzips zwischen Beitragszahlung und Leistungsanspruch die Erweiterung der GRV zu einer Erwerbstätigenversicherung das Ziel der Armutsvermeidung für Ältere nicht erreichen wird. In jedem Fall stellt sich das Problem der Mindestsicherung. Das Spektrum der Meinungen reichte von „Umverteilung muss nicht Teil des Beitragssystem sein“ – mit dem Hinweis, dies habe über das Steuersystem zu erfolgen – bis zu dem Vorschlag einer Neujustierung des Äquivalenzsystems, d.h. die Bewertung der geleisteten Beiträge von ihrer jeweiligen Höhe abhängig zu machen. Angestrebt würde damit eine Höherbewertung der Beitragszahlungen von geringfügig Beschäftigten und Selbstständigen mit geringen Einkünften.

Gerade eine stärkere Umverteilung im Rentenversicherungssystem spricht dafür, das Moment der Gleichbehandlung zu stärken. Dies bedingt ein Einbeziehen aller Erwerbstätigen, d.h. auch der Beamten und Selbstständigen, die bisher schon in eigenständigen Versorgungssystemen obligatorisch versichert sind.

Praktikabilitätsgründe (z.B. Portabilität der Ansprüche) sprechen dafür, diesem Personenkreis ein freies Wahlrecht im Rahmen einer Versicherungspflicht zu gewähren, selbst dann, wenn sich damit eine Risikoentmischung ergibt. Hingewiesen wurde auch darauf, dass die unterschiedlichen Finanzierungskonzepte (Umlage- und Kapitaldeckungsverfahren) eine Portabilität zwischen GRV und den eigenständigen Versorgungsträgern (die kapitalgedeckt arbeiten) erschweren.

Die Diskussion ergab, dass die mit der Einführung einer Erwerbstätigenversicherung verbundenen Gesichtspunkte wie Armutsvermeidung, Gleichbehandlung, Vermeidung von Verzerrungen etc. den Charakter des bestehenden Systems verändern werden. Auf lange Sicht spricht einiges für eine Entwicklung zu einem universellen System, dies würde auch eine eigenständige Sicherung der Frauen ermöglichen. Der Umbau zu einer Erwerbstätigenversicherung vernachlässigt die Absicherung dieses Personenkreises.

2. Sozial-, verfassungs- und europarechtliche Fragen der Einbeziehung Selbstständiger in die Gesetzliche Rentenversicherung (Dr. Bernd Schulte)

Um der Beantwortung dieser Frage näher zu kommen, geht Schulte von der Sozialversicherung als Kompetenztitel des Bundesgesetzgebers aus. „Die als Zwangsverband organisierte Sozialversicherung erfasst Personenkreise, deren Vorsorge nicht der Eigeninitiative und dem Markt überlassen werden kann, weil sie der Wechselfälle des Lebens nicht Herr zu werden vermögen, die mithin sozial schutzbedürftig und auf Solidarität angewiesen sind.“

Die Zugehörigkeit zur Sozialversicherung knüpft an ausgewählten Gemeinsamkeiten des gesellschaftlichen Lebens an:

- Erwerbstätigkeit, abhängiger Art,
- soziales Schutzbedürfnis und solidarische Absicherung und
- Erwerbseinkommen, das dazu befähigt, zur staatlich vermittelten Vorsorge einen eigenen Beitrag zu leisten.

Anhand von Beispielen wie der Einführung der Krankenversicherung der Landwirte und der Einführung der Pflegeversicherung zeigt Schulte die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers auf. Die Einführung der Pflegeversicherung kann als Beispiel zur Schaffung der rechtlichen Grundlage für eine Volksversicherung dienen – allerdings als Pflichtversicherung mit einer Mitgliedschaft in einer Sozialversicherung oder in einer Privatversicherung. Am Beispiel der Pflegeversicherung zeigt Schulte, welche Bedingungen vorliegen müssen, damit keine Einschränkung der allgemeinen Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG), eine Verletzung des Eigentumschutzes (Art. 14 GG) oder des Art. 3 Abs. 1 GG (Gleichheit) verletzt werden.

Wichtige Punkte, die Eingriffe des Gesetzgebers in die erwähnten Artikel des GG als zulässig erscheinen lassen, sind die Schutzbedürftigkeit und die Erhaltung der Existenz- und Funktionsfähigkeit des gesetzlichen Sozialversicherungszweiges. Im Hinblick auf eine Einbeziehung der Selbstständigen und der Beamten ist somit zu unterscheiden zwischen den Personen, die schon

über Versorgungszusagen und den Personen, die über keinen Schutz verfügen. Schutzbedürftigkeit liegt nur für den zweiten Personenkreis vor. Sollte sich die Einbeziehung auf die Selbstständigen mit einem obligatorischen Versorgungssystem beziehen, so ist auf Wahrung des aktuellen Besitzstandes nach Art. 35 Abs. 5 GG zu achten.

Bezogen auf Personen mit geringfügiger Beschäftigung sieht Schulte keinen Grund, der gegen eine Einbeziehung sprechen könnte.

Aus der Sicht des Sozialpolitikers fragt Heine Stapf-Finé in seinem Kommentar, warum so defensiv an das Thema der Einbeziehung weiterer Kreise in die GRV herangegangen wird. Seiner Meinung nach besteht seitens des EU-Rechts keine Beschränkung, eine Ausdehnung des Versichertenkreises vorzunehmen, zumal Deutschland hinsichtlich der Begrenzung des Versichertenkreises eine Ausnahme ist. Auch die Beamten sollen einbezogen werden. Ihre Versorgungsansprüche sind in eine (zu integrierende) Basisversorgung und einen Zusatzanspruch aufzusplitten. Auch Politiker und Vorstände sind einzubeziehen.

Die Diskussion hatte vor allem die Abstimmung zu Europa und die Frage der Schutzbedürftigkeit zum Gegenstand. Es ist dringend geboten, eine europagerechte Lösung anzustreben. Bemerkenswert wurde auch, dass eine solche Lösung wünschenswert ist, aber rechtlich nicht zwingend. Wünschenswert, weil eine einheitliche Lösung für „Wander-Erwerbstätige“ von Vorteil wäre.

Es wurde nochmals betont, dass es möglich ist, eine Versicherungspflicht auch dann vorzugeben, wenn – wie bei den über Versorgungswerke abgesicherten Selbstständigen – kein Schutzbedürfnis vorliegt: entweder aus Gründen der Solidarität oder aus dem Zwang des Systemerhalts.

3. Finanzierung einer Erwerbstätigenversicherung (Dr. Kerstin Windhövel)

Vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Problemlage der GRV (demographische Entwicklung, diskontinuierliche Erwerbsverläufe) zeigt Kerstin Windhövel anhand von fünf Kriterien, dass die

Einführung einer Erwerbstätigenversicherung einen höheren Grad der Zielerreichung ermöglicht als ohne eine solche Versicherung. Die von ihr angeführten Kriterien sind:

- Armutsvermeidung
- Zukunft des Systems sichern
- Statusmobilität steigern
- Transparenz erhöhen und
- Gleichbehandlung für alle.

In eine Erwerbstätigenversicherung werden von Kerstin Windhövel neben den bisher schon versicherten Arbeitnehmer folgende Gruppen einbezogen:

- Selbstständige
- Geringfügig Beschäftigte und
- Beamte.

Da Beamte und ein großer Teil der Selbstständigen (freie Berufe) bisher einer Pflichtversicherung in einem Versorgungswerk bzw. einer Versorgung durch den Staat unterliegen, werden zu einem Stichtag nur neu eintretende Erwerbstätige zum Kreis der Versicherten verpflichtet.

Der Entzug des „Nachwuchses“ für die berufständischen Versorgungswerke wird als problematisch angesehen. Ebenfalls als problematisch angesehen wurden die zusätzlichen Ausgaben des Staates für die Beitragsleistung der neu in die Versicherung eintretenden Beamten und die Belastung der Selbstständigen mit einem vollen Beitragssatz.

Der Kommentator Dr. Rudolf Zwiener maß der Systemsicherung ein hohes Maß zu. Ein wichtiges Mittel zur Aufrechterhaltung des Alterssicherungssystems ist das Beibehalten der Äquivalenz von Beitrag und Leistung. Aus diesem Grund sind die versicherungsfremden Leistungen nicht über Beiträge, sondern über Steuern zu finanzieren. Für den Fall der Einbeziehung der geringfügig Beschäftigten in die Versicherungspflicht ist, um Altersarmut zu verhindern, eine Aufstockung der Beiträge durch steuerfinanzierte Beitragszahlungen nötig. Vor allem ist die bisherige rentenrechtliche Behandlung der geringfügig Beschäftigten abzuschaffen und denen der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten anzugleichen.

Bei der Einbeziehung der Beamten ist auf eine Wahrung der erworbenen Ansprüche zu achten. Für den Fall, dass für neu eintretende Beamte

der Staat zusätzlich für die Arbeitgeberbeiträge aufzukommen habe, werden negative volkswirtschaftliche Folgen befürchtet, da der Staat an anderer Stelle Einsparungen vornehmen wird.

Hauptpunkte der Diskussion waren Abgrenzungsfragen zu den neu in die Versicherungspflicht einzubeziehenden Selbstständigen und Beamten und vor allem zu der Gestaltung der Beitragssätze für diese Personengruppen. Bei der Frage der Einbeziehung der Beamten stand vor allem die Frage der Kostenbelastung für den Staat im Vordergrund. Ausgegangen wurde von den Überlegungen, dass der Staat den Beamten das Gehalt um den zu zahlenden Arbeitnehmerbeitrag aufzustocken hat, um den Beamten nach Ableistung seiner Beiträge nicht schlechter zu stellen. Auf den Staat als Arbeitgeber kämen somit als Kosten der gesamte Beitrag (Arbeitgeber- und Arbeitnehmeranteil) zu. Wie weit den Beamten eine Beitragszahlung ohne vorherige Aufstockung zuzumuten ist, wurde strittig diskutiert. Hingewiesen wurde auch auf den bifunktionalen Charakter der Beamtenpension, d.h. dass durch den Rentenbeitrag nur die „Sozialversorgung“ abzudecken ist, analog zu den Angestellten im öffentlichen Dienst, die eine Aufstockung ihrer Altersansprüche aus der GRV durch eine zusätzliche betriebliche Rente (z.B. VBL) erfahren. Eingbracht wurde auch die Forderung, dass die Beitragsgestaltung vor allem unter dem Aspekt einer neutralen Wirkung auf die Beschäftigung auszurichten ist, d.h. von der Beitragspflicht sollen keine negativen Verwerfungen ausgehen. Wenn Selbstständige den vollen Beitragssatz zu zahlen haben, dann kann dies eine zu hohe Belastung für die Selbstständigen sein und zu negativen Auswirkungen bezüglich der Aufnahme einer selbstständigen Tätigkeit führen. Auf der anderen Seite kann eine Begünstigung der Selbstständigen durch nur eine hälftige Beitragsbelastung zu einer Flucht aus dem Arbeitnehmerstatus und somit zu einer finanziellen Gefährdung des Systems führen.

Zu den finanziellen Auswirkungen der Einbeziehung der drei von Kerstin Windhövel diskutierten Gruppen (Selbstständige ohne obligatorische Absicherung, „neue“ Beamte, geringfügig Beschäftigte) wurden grobe Abschätzungen über Höhe und Verläufe gegeben; diese bedürfen aber noch der Bestätigung durch Modellrechnungen.

4. Die Erwerbstätigenversicherung als Teil der gesetzlichen Rentenversicherung (Klaus Michaelis)

Im letzten Teil des Workshops stellte Klaus Michaelis seine Überlegungen zu der Erwerbstätigenversicherung als Teil der gesetzlichen Rentenversicherung dar. Seine Darstellung war ein Plädoyer für die Integration aller Erwerbstätigen in die gesetzliche Rentenversicherung. Diese Einschätzung leitete er daraus ab, dass mehr soziale Gerechtigkeit zu erlangen ist, das System zu sichern ist, geringfügig Beschäftigten eine Perspektive im Hinblick auf eine Alterssicherung verschafft werden kann und insgesamt Vertrauen in die gesetzliche Rentenversicherung zurückzugewinnen ist. Er machte darauf aufmerksam, dass mit einer Ausweitung des Versichertenkreises nicht alle Probleme zu lösen sind.

Um die Zukunftsfähigkeit der GRV zu sichern, ist auf eine Gleichrangigkeit zwischen Beitragsseite und Leistungsseite zu achten. Seiner Einschätzung nach wurden seit Mitte der 90er Jahre Maßnahmen vorrangig auf das Ziel der Beitragsstabilität ausgerichtet. Weitere Kürzungen auf der Leistungsseite werden die Legitimität des gesetzlichen Rentenversicherungssystems in Frage stellen. Deshalb sind auch mit einer Verbreiterung des Versichertenkreises Verbesserungen bei den Leistungen in den Mittelpunkt zu stellen. Als Punkte nannte er:

- Modifikation der Rentenformel, um einen Inflationsschutz zu erreichen,
- Armutsvermeidung durch Aufstockung der Werte der Zeiten bei Arbeitslosigkeit und bei geringfügiger Beschäftigung,
- Veränderung der Anrechnung von Einkommen im Fall der Grundsicherung für Ältere.

Als Letztes wies Klaus Michaelis auf die Gefahr hin, dass es im Rahmen der Einnahmeverbesserungen durch die Ausweitung des Versichertenkreises zu einem Übermaß an Leistungsverbesserungen kommen kann. Er betonte den vorübergehenden Charakter dieser Einnahmeverbesserungen und forderte den langfristigen Blick.

Versicherungspflichtregelung in der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) und Erwerbstätigkeit

Diether Döring

1. Historische Genese der Versicherungspflichtregelung der GRV

Die Gründungsentscheidungen der GRV 1889 waren geprägt von der übergreifenden Ausrichtung der Sozialgesetzgebung der Bismarckzeit¹. Die Verbesserung der Lebenslage der *Arbeiter* stand im Zentrum des ganzen Vorhabens. *Angestellte* wurden zu einem großen Teil eher als Angehörige des Mittelstandes und weniger als sinnvolles Objekt staatlicher Fürsorge betrachtet. Immerhin wurde erkannt, dass die geringer bezahlten, sogenannten „kleineren“, Angestellten sich in ihrer Lage kaum von der vieler Arbeiter abhoben, weshalb sie schließlich in die Versicherungspflicht einbezogen wurden. Auch die *Selbstständigen* waren bereits Gegenstand der Diskussion im Reichstag. Es fehlte nicht an Äußerungen, die auch die Situation mancher Selbstständigengruppen in der Nähe der abhängig Beschäftigten sahen. Eine Entscheidung über deren Einbeziehung wurde jedoch aufgeschoben. Einzelne selbstständige Berufsgruppen wurden im Laufe der Entwicklung versicherungspflichtig, oft nicht zuletzt auf die Forderung der jeweiligen Berufsverbände hin.

Die Beschränkung der Versicherungspflicht auf die „kleineren“ *Angestellten* wurde nach energischen Forderungen von Angestelltengewerkschaften mit dem Angestelltenversicherungsgesetz 1912 durchbrochen. Dies allerdings im Wege der Gründung einer separaten Reichsversicherungsanstalt für Angestellte mit besonderen Leis-

tungsvoraussetzungen, eigener Rentenformel und eigenständiger Finanzierung. Dennoch wurde eine (wesentlich angehobene) obere Versicherungspflichtgrenze bis 1967 beibehalten.

Im Falle der *Selbstständigen* ist in der Rentengesetzgebung keine stringente Linie erkennbar. Im Wesentlichen bleibt es bei (berufs)gruppenbezogenen Ausbausritten in der Versicherungspflicht. Systematische Ansätze mit der Zielsetzung einer Versicherung aller Erwerbstätigen sind vor allem für die unmittelbare Nachkriegszeit festzuhalten. Der – konzeptionell stark von deutschen Emigranten geprägte – gemeinsame Sozialversicherungsplan der Alliierten von 1947, in dem die Sozialversicherungspflicht aller Erwerbstätigen vorgesehen ist, scheitert allerdings schnell am Widerstand verschiedener Interessengruppen und wird zudem Opfer der wachsenden Konfrontation der Besatzungsmächte im beginnenden Ost-West-Konflikt. Im Gefolge der Debatte um die „große Sozialreform“ der Adenauer-Ära 1953 – 1956 legt die SPD schließlich 1957 den Sozialplan² vor, der das Projekt einer Sozialversicherung aller Erwerbstätigen einschließt. Interessanterweise vertritt z. T. auch Wilfried Schreiber, der wichtigste Berater Adenauers in der Rentenreform, ähnliche Auffassungen. Später fehlen gewichtige Ansätze dieser Art. Immerhin setzt die sozialliberale Regierungskoalition 1972/73 eine umfassende Öffnung der GRV durch, mit der Möglichkeit für Selbstständige zwischen einer Versicherungspflicht auf Antrag und der freiwilligen Versicherung zu wählen. Eine erneute De-

1 Hierzu und zum Folgenden u.a. D. Döring: Soziale Sicherheit im Alter? Rentenversicherung auf dem Prüfstand, Berlin 1997, Kap. 1.

2 Vorstand der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (Hg.): Sozialplan für Deutschland, Bonn 1957.

batte um den personellen Ausbau der GRV ergab sich erst in den letzten Jahren quasi als „Nebenwirkung“ der Vorschläge für den Ausbau der GKV zu einer „Bürgerversicherung“, und – quasi defensiv – aus der arbeitsmarktbedingt schlechten Entwicklung der Rentenfinanzen.

2. Heutige Abgrenzung der Versicherungspflicht in der GRV

Im Kern ist die GRV eine Pflichtversicherung der abhängig Beschäftigten³. Der Abschluss des Arbeitsvertrages löst die Pflichtmitgliedschaft aus – ohne, dass es einer Willenserklärung bedarf. *Beamtenrechtliche* Dienstverhältnisse sind ausgenommen und unterliegen einer staatlichen Versorgungsregelung. „*Beamtenähnliche*“ Versorgungszusagen können zur Befreiung von der Versicherungspflicht führen.

Von „*unten*“ gesehen, beginnt die Versicherungspflicht bei einem regelmäßigen Arbeitsentgelt von über 400 Euro im Monat. Auch unterhalb dieser Schwelle besteht allerdings eine Beitragspflicht des Arbeitgebers. Der *geringfügig* Beschäftigte kann sich ebenfalls für die Beitragspflicht entscheiden, was dann die kompletten beitragsbezogenen Ansprüche auslöst. Eine Versicherungspflichtgrenze nach „*oben*“ besteht nicht mehr, lediglich eine obere Beitragsbemessungsgrenze.

Im Bereich der *selbstständigen Tätigkeiten* gibt es eine relativ unübersichtliche Situation. Neben der bestimmter Berufsgruppen⁴ gibt es eine Versicherungspflicht selbstständiger Handwerker, die sich allerdings nach 18 Jahren der Beitragsentrichtung befreien lassen können. Sog. „*Arbeitnehmerähnliche*“ Selbstständige⁵ sind seit Anfang 1999 pflichtversichert, können sich aber in den ersten drei Jahren von der Versicherungspflicht befreien lassen, was der finanziellen Anspannung in der Gründungsphase Rechnung tragen soll. Dies kann im Laufe des Erwerbslebens noch ein zweites Mal in Anspruch genommen werden.

Als weitere Gruppe sind seit Anfang 2003 auch die Gründer einer sog. „*Ich-AG*“ versicherungspflichtig. Dies ist auf die Dauer des Existenzgründungszuschusses durch die Bundesagentur für Arbeit befristet und geht der Versicherungspflicht wegen „*Arbeitnehmerähnlichkeit*“ vor. Versicherungspflicht besteht hier auch dann, wenn die Geringfügigkeitsgrenze nicht überstiegen wird. Im Regelfall schließt sich an die „*Ich-AG*“-Phase die Versicherungspflicht wegen „*Arbeitnehmerähnlichkeit*“ an, soweit die Voraussetzungen zutreffen. Die Voraussetzungen für die „*Ich-AGs*“ sind seit dem 30. Juni 2006 entfallen. Alle selbstständig Tätigen, die nicht per Gesetz versicherungspflichtig sind, können sich fünf Jahre nach dem Start per *Antrag* für die Pflichtversicherung entscheiden. Sie übernehmen damit die gleichen Beitragspflichten wie gesetzlich versicherungspflichtige Selbstständige und erhalten die gleichen Rechte (u. a. der Sicherung bei Erwerbsminderung).

3. Risiken für die bestehende Versicherungspflichtregelung der GRV im Zuge des Erwerbswandels

Das Hauptrisiko für das bestehende personelle Konzept der GRV besteht darin, dass die gegenwärtigen Veränderungen der Erwerbslandschaft quasi *gegen* seine Realitätsannahmen laufen. Implizit ging die wiederholte politische Bestätigung der Entscheidung für eine Arbeitnehmerpflichtversicherung davon aus, dass die dominante Position der *abhängigen Beschäftigung* entweder nicht durch langfristige Verschiebungen in der Erwerbsstruktur gefährdet oder gar durch einen langfristigen Zuwachstrend begünstigt sei. Eben dies traf für grob ein Jahrhundert GRV-Entwicklung zu. Sozialschutzeffekte und Finanzierung gründeten auf expandierenden Arbeitnehmerquoten, also einer wachsenden Arbeitsmarktabhängigkeit der Erwerbsbevölkerung, während die Selbstständi-

3 Hierzu und zum Folgenden u.a. Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hg.): Übersicht über Sozialrecht, Nürnberg 2007, S. 264–171.

4 Lehrer und Erzieher, Pflegepersonen, Hebammen und Entbindungspfleger, Seelotsen, Künstler und Publizisten, Hausgewerbetreibende, Küstenfischer und Küstenschiffer.

5 Selbstständige, die dauerhaft im Wesentlichen für einen Auftraggeber tätig sind und keinen abhängig Beschäftigten haben.

genquoten nicht zuletzt in Verbindung mit dem Schrumpfen des Agrarsektors zurückgingen. Die schrittweise Ausweitung der Versicherungspflicht auf alle Angestellten verstärkte zusätzlich die Basis des Systems. Die kontinuierlich breiter werdende Beitragszahlerbasis war über alle konjunkturellen Wechsellagen hinweg eine wichtige Grundlage des Systemausbaus hin zu einem relativ leistungsstarken Sicherungssystem. Den Kulminationspunkt dieser günstigen Entwicklung stellt die Hochkonjunkturphase Anfang der 70er Jahre mit der Einführung der flexiblen Altersgrenze, der „Rente nach dem Mindesteinkommen“ und den großzügigen Nachversicherungsangeboten für Selbstständige dar. Die 1973/74 einsetzende langwährende Unterbeschäftigungsphase sowie die Folgen des wirtschaftlichen Systemwandels in Ostdeutschland markieren den Beginn jener Entwicklung, die man als langfristige Grundströmung *gegen* die traditionelle personelle Leitvorstellung der GRV kennzeichnen könnte.

Eine eher grundsätzliche Anmerkung: Für die sozialpolitischen und finanziellen Rückwirkungen von Veränderungen bei den pflichtversicherten Aktiven haben Aspekte des *Zeitablaufs* entscheidende Bedeutung. Zeitweilige (oder einmalige) Verschiebungen erzeugen keine problematischen Wirkungen, da die Rückgänge bei den Aktiven mit zeitlicher Verzögerung durch Rückgänge bei den Zahlungsverpflichtungen kompensiert werden. Bei langfristig fortschreitenden Rückgängen jedoch treten problematische Effekte auf. Die Wirkungen auf die Finanzierungslage bestehen dann in einer anhaltenden Auftriebsten- denz bei den Beitragsätzen, im Gefolge derer sich ein Druck auf die Leistungen des Systems herausbildet. Im gegenläufigen Fall kontinuierlich steigender Zahl von pflichtversicherten Aktiven – was über lange Zeit der Situation der GRV entsprach – wird (bzw. wurde) dagegen die Finanzierungslage kontinuierlich verbessert und entstehen Spielräume für Leistungsverbesserungen.

Die wirtschaftliche Entwicklung der letzten Jahre war mit einer deutlichen Zunahme *selbstständiger Tätigkeiten* verbunden.⁶ Der Anteil der Selbstständigen an den Erwerbstätigen stieg von 1991 auf 2005 von 8,1 auf 11,2 %.⁷ Als Gründe hierfür können Bestrebungen nach Senkung der Beschäftigungskosten (u. a. durch Wegfall der Arbeitgeberbeiträge) sowie der Flexibilisierung von Beschäftigung durch Ausweichen aus der arbeitsrechtlichen Regulierung genannt werden. Erklärt dies die häufigere Wahl von Selbstständigkeit anstelle sozialversicherungspflichtiger und arbeitsrechtlich regulierter Beschäftigung durch Arbeitgeber, so lassen sich auch Ursachen für diesen Trend auf Seiten der Beschäftigten anführen. Empirische Untersuchungen sprechen dafür, dass der gesellschaftliche Wertewandel zu einer Höherbewertung von Selbstständigkeit und Selbstentfaltung im weitesten Sinne führt.

Die Zunahme selbstständiger Tätigkeit hat Effekte für die Finanzierung wie die Sicherungsseite. Treten selbstständige, nicht versicherungspflichtige Tätigkeiten an die Stelle abhängiger Beschäftigung, so erodiert die Beitragsbasis der GRV. Handelt es sich um *zusätzliche* Tätigkeiten, tritt diese Wirkung nicht ein; allerdings entgehen dem System möglicherweise Zuwächse an Beitragszahlern. Angesichts der Kosten- und Flexibilitätsvorteile, die selbstständige Beschäftigungsformen Arbeitgebern bieten, ist erklärlich, warum die erstere Variante gegenwärtig dominiert. Bei den Sicherungswirkungen sind verschiedene Effekte in Rechnung zu stellen. Unproblematisch wäre wiederum die – gegenwärtig eher theoretische – Variante, dass selbstständige Tätigkeiten mehr oder weniger ausschließlich *zusätzlich* entstehen. Die realitätsnähere Variante des Verdrängens klassischer abhängiger Beschäftigung hat durch selbstständige Tätigkeiten in Verbindung mit einem offenbar gegebenen beschleunigten Trend zu instabileren Berufsbiographien zwei Folgen. Einerseits die Herausbildung vermehrter „Sprungproressionen“ zwischen selbstständigen

6 Zum Folgenden vgl. u. a. K. Schulze Buschoff: Neue Selbstständige und soziale Sicherheit, in: WSI-Mitteilungen 7/2007 u.U. Klammer/S. Leiber: Atypische Beschäftigung und soziale Sicherung, in WSI-Mitteilungen 5/2006.

7 Vgl. Sachverständigenrat (SVR) zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Jahresgutachten 2006/2007, Wiesbaden 2006, S. 262.

und abhängigen Phasen in der Erwerbsarbeit, andererseits die gleichzeitige Ausübung abhängiger und selbstständiger Tätigkeiten in Teilzeit, also „gemischte“ Erwerbsformen. In beiden Fällen wird die GRV ihrer Rolle als Regelsystem nicht gerecht. Im „Sprungprozessionsfall“ ergibt die phasenweise Pflichtversicherung keine ausreichende Ersatzrate, wenn die selbstständigen Phasen lang ausfallen und von Betroffenen nicht konsequent die Weiterversicherung in der GRV während der Selbstständigkeit gewählt wird. Zeitbegrenzte Phasen der selbstständigen Tätigkeit sind jedoch auch mit Privatversicherungslösungen nicht ideal absicherbar, da hier im Regelfall eine dauerhafte Beitragsverpflichtung eingegangen werden muss. Der „Kombinationsfall“ führt dazu, dass nur ein Teil des Erwerbseinkommens abgesichert wird. Die deutsche GRV bietet hier keine problemgerechten Höherversicherungsmöglichkeiten oberhalb der pflichtversicherten Tätigkeit. Dies kann allerdings privat geschehen.

Ein weiterer Trend ist bei *teilzeitigen (und zeitvariablen) Tätigkeiten* feststellbar, wobei eine besonders auffällige Zunahme bei den *geringfügigen* Beschäftigungsverhältnissen zu verzeichnen ist. Der Anteil der geringfügig Beschäftigten mit einer Erwerbstätigkeit stieg von 1991 auf 2000 von 3,1 auf immerhin 9,0% (siehe Fußnote 7: SVR, S. 262). Die Geringfügigkeit ist damit heute mehr als ein peripheres Phänomen des Arbeitsmarktes. Der allgemeine Teilzeittrend ist ebenso durch den Bedarf nach differenzierteren Arbeitszeitmustern seitens der Unternehmen wie auch dem Wunsch nach besserer Abstimmung zwischen Beruf und privatem Leben im Zuge der wachsenden Erwerbsbeteiligung von Frauen zu erklären. Die Zunahme der Geringfügigkeit dürfte zusätzlich durch die früher bestehenden Kostenvorteile, gewisse faktische Flexibilitätsvorteile für Arbeitgeber sowie die Nichtbelastung der geringfügig Tätigen zu erklären sein.

Der Wertewandel in Richtung einer Betonung individueller Selbstentfaltung und Selbstständigkeit in Verbindung mit einem Bedeutungsverlust von Familienorientierung trägt in Verbindung mit drastisch verbesserten Bildungsvoraussetzungen von Frauen zu einer vermutlich

weiter fortschreitenden Verschiebung der Schwerpunkte zwischen Beruf und Familie bei. Die Erwerbsbeteiligung von Frauen steigt relativ kontinuierlich; geht dabei allerdings zu einem hohen Anteil in teilzeitige (und zeitvariable) Tätigkeiten, da viele Frauen, insbesondere solche mit Kindern und hilfsbedürftigen Angehörigen, versuchen, familiäre mit beruflichen Pflichten zu verbinden. Dabei erschwert nicht zuletzt das immer noch unzureichende Betreuungsangebot die Realisierung der Erwerbsbeteiligung. Die Suche nach teilzeitigen Tätigkeiten trifft in wachsendem Maße auf „kleine“ Teilzeitangebote“, die – wie erwähnt – unter bestimmten Voraussetzungen Vorteile für Arbeitgeber (und kurzfristig Vorteile für die Beschäftigten) bieten. Der Boom der Geringfügigkeit ist also dem Zusammenwirken von wachsender Nachfrage nach Teilzeitbeschäftigung und Vorteilhaftigkeit dieser Beschäftigungsform für Arbeitgeber und Betroffene zuzuschreiben.

Geringfügige Arbeitsverhältnisse erbringen in Relation zum Entgelt geringere Beitragseinnahmen der GRV als beitragspflichtige Arbeitsverhältnisse. Für die GRV-Finanzierung besonders ungünstig fällt entsprechend die Wirkung aus, wenn beitragspflichtige Beschäftigung in geringfügige aufgesplittet wird. Entstehen letztere *zusätzlich* zum bestehenden Beschäftigungsbestand, tritt dieser Effekt dagegen nicht ein. Allenfalls entgehen der GRV möglicherweise zusätzliche voll beitragspflichtige Beschäftigungsverhältnisse.

Die Wirkungen auf die soziale Sicherheit der Beschäftigten können ebenfalls in zwei Richtungen gehen. Treten geringfügige an die Stelle beitragspflichtiger Arbeitsverhältnisse, so sinkt in Relation zum Entgelt die erworbene Anwartschaft. Dem können geringfügig Beschäftigte allerdings begegnen, indem sie die Beitragspflicht wählen. Wächst die Geringfügigkeit zusätzlich zum Beschäftigungsbestand, so treten keine Nachteile in der Produktion sozialer Sicherheit ein. Allenfalls könnte der Zuwachs auf der Basis von Beitragspflicht größer sein. Dabei sind allerdings die erreichbaren Anspruchsniveaus in Rechnung zu stellen, die im Schlussabschnitt angesprochen werden.

4. Grundlegende Gesichtspunkte in Bezug auf die Ausweitung der Versicherungspflicht in der GRV auf bis dato nicht versicherungspflichtige Gruppen von Erwerbstätigen⁸

- *Gesichtspunkt der Schutzbedürftigkeit*

Dieser Aspekt greift, wenn bestimmte Gruppen ohne eine Versicherungspflicht unzureichend gegen Armut im Alter geschützt sind oder geringe Chancen haben, einen ausreichenden Kern von Lebensstandardsicherung zu erreichen. An der Vermeidung von Altersarmut gibt es auch ein spezifisches Interesse des Staates bzw. der Gemeinschaft, da ansonsten später Anforderungen an öffentliche Grundsicherungsleistungen gestellt werden. Die relevanteste Gruppe von Erwerbstätigen bei der Abwägung dieses Gesichtspunkts ist die der Selbstständigen mit heute ca. 4 Millionen. Hier ist eine deutliche Zunahme zu verzeichnen, die nahezu ausschließlich auf die Zunahme der Selbstständigen ohne Beschäftigte zurückging. Sie bilden inzwischen sogar die Mehrzahl der Selbstständigen. Untersuchungen des Sachverständigenrats⁹ zeigen, dass die Gruppe der Selbstständigen durch besonders große Einkommensdifferenzen gekennzeichnet ist. Bei den Selbstständigen ohne Beschäftigte liegen 37% mit ihrem Nettoeinkommen unter 1.100,- €, was etwa dem entsprechenden Anteil bei den abhängig Beschäftigten entspricht. Angesichts des Wachstums gerade dieser Gruppe kann man inzwischen m. E. durchaus von einer „Prekarisierung“ der Selbstständigkeit sprechen, die nicht mehr viel mit dem verbreiteten Bild der wohl-etablierten Freiberufler und Handwerksmeister zu tun hat. Das vorstehende Argument ist allerdings nicht geeignet, die Versicherungspflicht der Beamten und „beamtenähnlich“ Abgesicherten sowie der berufsständisch bereits abgesicherten Freiberufler zu begründen.

- *Gesichtspunkt der Beseitigung von Verzerrungen*

Die heutige Ungleichbehandlung von abhängigen und selbstständigen Tätigkeiten in Bezug auf

die Beitragspflicht beeinflusst die Entscheidungen von Auftraggebern und u. U. der Erwerbstätigen selbst). Bei Tätigkeiten, die in beiden Erwerbsformen ausgeübt werden, führt die Ungleichbehandlung zu unterschiedlichen Kostenlagen. In diesem Fall ist es für Auftraggeber zumeist vorteilhafter, die selbstständige Ausführung eines Auftrages zu wählen. Den selbstständig Tätigen lockt u. U. der (kurzfristige) Vorteil geringerer Abzüge.

- *Gesichtspunkt und Flexibilität bei wirtschaftlichen Anpassungen*

Bei schnellen wirtschaftlichen Veränderungen kann die Schnelligkeit der Reaktion des Erwerbssystems davon abhängen, dass zwischen unterschiedlichen Erwerbsformen keine nennenswerten Hürden bestehen. Bei Wechseln zwischen Erwerbsformen führen Ungleichbehandlungen heute in Deutschland zu einem hohen Informations- und Beratungsaufwand. Die Flexibilität ist bei einer Gleichbehandlung aller Erwerbsformen in Bezug auf die Versicherungspflicht dagegen besonders hoch.

- *Gesichtspunkt intergenerative Verteilungseffekte*

Während die Beitragssenkung auf kurze und mittelfristige Sicht absehbar ist, so sind davon die langfristigen Effekte zu unterscheiden. So kann die Ausweitung der Versicherungspflicht auf Gruppen, die eine höhere Lebenserwartung aufweisen (z. B. Beamte), sehr wohl zu höheren Beitragslasten für alle Versicherten auf lange Sicht führen. Eine höhere Lebenserwartung ist tendenziell eher bei einkommensstarken Gruppen festzustellen.

- *Gesichtspunkt zur Entlastung der GRV*

Die Erosion der versicherungspflichtigen Beschäftigung durch andere Erwerbsformen erzeugt in Verbindung mit den in Gang befindlichen demographischen Verschiebungen einen nachhaltigen Finanzierungsdruck auf das System GRV. Mindestens kurz- und mittelfristig kann eine Ausweitung der Versicherungspflicht das System entlas-

⁸ Zum Folgenden vgl. u.a. Sachverständigenrat 2006, S. 268 ff.

⁹ Sachverständigenrat 2006, S. 266/267.

ten, d.h. zu geringeren Beiträgen der GRV führen. Auf lange Sicht kann das Bild anders ausfallen, wenn Gruppen mit einer überdurchschnittlichen Lebenserwartung einbezogen werden, was vermutlich für viele „neue“ Selbstständige mit eher niedrigem Einkommen nicht zu erwarten ist.

5. Einige sozialpolitische Folgerungen

Welcher Schluss sinnvollerweise für die Gestaltung der Versicherungspflicht gezogen wird, lässt sich nicht allein aus den vorstehend betrachteten Gesichtspunkten „objektiv“ herleiten. Erforderlich ist die Heranziehung von *Wertentscheidungen* in dem Sinne: Welche Aspekte haben vorrangige Bedeutung, welche erscheinen weniger wichtig.

Der Gesichtspunkt der *Schutzbedürftigkeit* spricht zweifellos für die Pflichtversicherung jener Selbstständigen, die bis dato nicht in einem Pflichtsystem abgesichert sind. Diese Pflichtversicherung muss allerdings nicht zwingend in der GRV angesiedelt sein. Der Aspekt der Schutzbedürftigkeit greift jedoch nicht bei Selbstständigen in berufsständischen Systemen sowie bei Beamten und „beamtenähnlich“ abgesicherten Beschäftigten.

Die *Verzerrungen* bei der Wahl von Erwerbsformen lassen sich nur mit einer weitgehenden Gleichbehandlung der unterschiedlichen Formen aufheben. Dies spricht für die Einbeziehung *aller* Erwerbstätigen in die GRV. Andere Pflichtsysteme außerhalb der GRV können die Verzerrungen verringern, aber nicht vergleichbar reduzieren. Dennoch verschwinden Anreize für die Wahl selbstständiger Auftragsdurchführung bei „echter“ Selbstständigkeit für Arbeitgeber nicht, da der Arbeitgeberanteil bei abhängiger Beschäftigung Kostenunterschiede bedingt. Dies gilt nicht bei arbeitnehmerähnlicher Selbstständigkeit. Auf der Seite der Erwerbstätigen beseitigt die Versicherungspflicht den Anreiz, die Selbstständigkeit wegen der geringeren Abzüge zu bevorzugen. Hier ist die abhängige Beschäftigung wegen des Arbeitgeberanteils der vorteilhaftere Fall. Man kann sagen, dass bei weiterer Anwendung von Arbeitgeberanteilen eine Erwerbstätigenversicherung gegenläufige Anreize von der Kostenseite her bei Auftraggebern und Erwerbstätigen setzt.

Gesamtwirtschaftlich wesentlich ist der *Flexibilitätsaspekt*. Nur wenn die unterschiedlichen Erwerbsformen, insbesondere selbstständige und abhängige Tätigkeiten im gleichen System GRV versichert sind, ergeben sich reduzierte Hürden bei Wechseln zwischen den Erwerbsformen und keine „Sprungprozeptionen“ mit möglichen Sicherungslücken. Dieser Aspekt wiederum ist für Beamte und beamtenähnliche Dienstverhältnisse irrelevant.

Der in der Bevölkerung populäre Gesichtspunkt der *Entlastung des Systems* GRV durch Auswertung der Versicherungspflicht ist mit Vorsicht zu betrachten. Es ist schon dargelegt worden, dass hier strikt zwischen den kurz- und mittelfristigen sowie den langfristigen Gesichtspunkten unterschieden werden muss. Die zunächst eintretende Beitragssenkung ergibt sich daraus, dass die neu Eintretenden Beiträge leisten, aber erst später Ansprüche realisieren. Dieser „Ersteffekt“ ist naturgemäß umso größer, je mehr bis dato Nichtversicherte einbezogen werden. Der Langfristeffekt wird dann stark von der Lebenserwartung der jeweiligen Gruppe beeinflusst. So kann die Einbeziehung gut gestellter Selbstständiger sowie der Beamten angesichts der hier angenommenen höheren Lebenserwartung einen langfristigen „Pyrrhussieg“ der GRV auslösen, da dann die Beitragssätze langfristig höher ausfallen als ohne diese Gruppen. Übrig bliebe dann sinnvollerweise die Einbeziehung der bisher nicht obligatorisch abgesicherten Selbstständigen und Verzicht auf Beamte und beamtenähnlich Abgesicherte. Hier dürften sich die Verhältnisse in Bezug auf die Lebenserwartung von der der meisten abhängig Beschäftigten nicht nennenswert abheben.

Anders fällt die Antwort aus, wenn man davon ausgeht, dass es einen langfristigen Grundstrom hin zu selbstständigen Tätigkeiten, z. T. in Ersetzung versicherungspflichtiger abhängiger Tätigkeiten, gibt. Hier ist u. U. eine Versicherungspflicht dieser neuen Selbstständigen als Selbstschutz des Systems unabdingbar. Alle nicht realisierten Überlegungen gingen bisher davon aus, dass nur zeitweilige Verschiebungen zwischen Erwerbsformen bestehen, die den Kern der versicherungspflichtigen Beschäftigung nicht entscheidend erodieren.

Diese Betrachtungen legen nahe, im ersten Schritt auf die Einbeziehung aller bis dato nicht pflichtweise versicherten Erwerbstätigen zu setzen. Nicht erfasst würden dann – jedenfalls zunächst – Beamte und Freiberufler in eigenen Pflichtsystemen. Die Problematik der Verzerrungen wäre auf diese Weise reduziert. Die Gleichbehandlungsproblematik in Bezug auf die Tragung der impliziten Steuer wäre dadurch allerdings noch nicht gelöst. Zu prüfen wäre mindestens, ob die Beteiligung der Beamten und der Freiberufler in eigenen Pflichtsystemen über andere Ausgleichsformen sichergestellt werden kann. Langfristig dürfte eine Gleichbehandlung aller Formen von Erwerbstätigkeit die einzige für eine Erwerbslandschaft problemgerechte Lösung sein. Dies könnte von einer Basissicherungspflicht bis zu einer Komplettlösung reichen. Es ist bemerkenswert, dass eine vergleichende Studie im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung¹⁰ ergeben hat, dass europäische Länder mit überdurchschnittlich günstiger Beschäftigungsentwicklung mehr oder weniger durchweg alle Erwerbsformen in die Kernsysteme der sozialen Sicherung einbeziehen.

Eine *wichtige Anmerkung* betrifft Erwerbstätige, die längerfristig lediglich niedrige Erwerbseinkommen erzielen. Dies betrifft die eventuelle volle Einbeziehung der geringfügig Beschäftigten wie auch von Selbstständigen mit niedrigem Erwerbseinkommen. Die Entscheidung bezüglich der Versicherungspflicht muss verantwortlicherweise im Blick behalten, welche Leistungszusagen mit der Pflichtbeitragszahlung verbunden sind. Gilt aber analog für eine große Zahl von heute versicherungspflichtigen Arbeitnehmern bzw. Arbeitnehmerinnen.

Die gegenwärtige Rentenformel räumt zwischen Geringfügigkeitsschwelle unten und oberer Leistungsbemessungsgrenze im Grundsatz lohnproportionale Ansprüche ein. Dies spiegelt die traditionelle Ausrichtung auf das Ziel der Lebensstandardsicherung. Die mindestsichernde Funktion ist außerhalb des Systems GRV bei der sozialen Grundsicherung bzw. der Sozialhilfe angesie-

delt. Bei sehr niedrigen Erwerbseinkünften sind Versicherte ohne Chance, selbst mit relativ langen Erwerbsbiographien die Grundsicherungsschwelle zu erreichen. Dies gilt umso mehr als seit 1991 die sogenannte „Rente nach dem Mindesteinkommen“ ausläuft, die eine Aufwertung niedriger Entgelte für langfristig Versicherungspflichtige sicherstellte. Hierzu kommt, dass die Leistungskonditionen der GRV durch verschiedenste Eingriffe der letzten Jahre insgesamt deutlich reduziert worden sind. Nach meinen Berechnungen sind bereits bei Entgelten von $\frac{3}{4}$ des Durchschnittsentgelts für heute 30jährige rund 40 Beitragsjahre erforderlich, um das Grundsicherungslevel zu erreichen,¹¹ das man auch ohne vorangehende Beitragsleistung erhalten würde. Bei einem Erwerbseinkommen, das deutlich unterhalb der erwähnten $\frac{3}{4}$ des Durchschnittsentgelts liegt, sind auch längere Beitragsdauern nicht ausreichend, um das Grundsicherungslevel zu erreichen. Damit bekommen aber die Pflichtbeiträge für Betroffene einen letztlich steuerartigen Charakter. Sie mindern das Nettoentgelt der Beschäftigten und erhöhen die Beschäftigungskosten der jeweiligen Arbeitgeber, ohne dass die betroffenen Niedrigeinkommensbezieher einen echten Vorteil auf der Leistungsseite im Alter für diese Beitragsleistung erreichen. Die sozialpolitische Lösung des Problems sollte nicht darin bestehen, dass man Niedrigeinkommensbezieher aus der Versicherung herausnimmt. Die pflichtweise Einbeziehung von Erwerbstätigen mit niedrigem Erwerbseinkommen muss letztlich in Verbindung mit den Leistungskonditionen, d. h. einer Stärkung mindestsichernder Elemente diskutiert werden. Geht man davon aus, dass wie in der Vergangenheit eine geringfügige Beschäftigung auch in Zukunft zumeist nur zeitweilig Charakter hat, betrifft diese Anmerkung vorrangig die Position von bereits Versicherungspflichtigen und von künftig einzubeziehenden Selbstständigen mit niedrigen Erwerbseinkommen. In der Praxis betrifft dies vor allem Geringqualifizierte und Teilzeitarbeitende.

10 Vgl. D. Döring: Sozialstaatsstrategie und Beschäftigung im europäischen Vergleich. Gutachten im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, in WISO Diskurs 8/2007.

11 Vgl. D. Döring: Alterssicherung – Rentenniveau in Deutschland nähert sich einer Basissicherung, in: Soziale Sicherheit 2/2006.

Sozial-, verfassungs- und europarechtliche Fragen der Einbeziehung Selbstständiger in die gesetzliche Rentenversicherung

Bernd Schulte

1. Der soziale Rechtsstaat

Der *soziale Rechtsstaat* im Sinne des *Grundgesetzes* (GG) wird stark durch die Grundrechte geprägt, die sich an der jedem Menschen eigenen Möglichkeit orientieren, frei und eigenverantwortlich zu handeln. Das Grundrechtssystem des Grundgesetzes enthält jedoch – dies in deutlichem Gegensatz etwa zu der „jungen“ *Charta der Grundrechte der Europäischen Union* (2000) – keine sozialen Grundrechte, so dass die deutsche Verfassung primär rechtsstaatlich und nicht sozialstaatlich geprägt ist.

Die Statuierung der *Sozialstaatlichkeit* in Art. 20 u. 28 GG hat insofern eine Ergänzungsfunktion: Sie verpflichtet den Staat im Interesse materialer Gerechtigkeit auch, für die tatsächlichen Voraussetzungen und Bedingungen der Freiheitsausübung Sorge zu tragen. Im Grundsatz soll jedermann die Chance der Entwicklung seiner Anlagen, des Gebrauchs seiner Fähigkeiten und der Teilnahme und Teilhabe am Ganzen haben.

Über diese materialen Gehalte, über die Bereiche und die Art und Weise ihrer Verwirklichung trifft die *soziale Staatszielbestimmung* der Art. 20 und 28 GG allerdings keine Aussage. Die Mütter und Väter des Grundgesetzes haben den Sozialstaat offenkundig als etwas historisch Gewachsenes angesehen, dessen tradierte Zielsetzungen, Einrichtungen und Instrumente vorgefunden worden sind und nicht erst neu definiert werden mussten, sondern gleichsam in historischer Perspektive zu ermitteln waren und sind.

Es ist mithin der Frage nachzugehen, welche Erscheinungsformen der Sozialstaatlichkeit dem Grundgesetz vorgegeben waren und deshalb auch heute noch normative Versatzstücke der Sozialstaatlichkeit sind.

Die Art. 20 und 28 GG enthalten einen rechtlichen Auftrag des Verfassungsgebers an den einfachen Gesetzgeber, *soziale Sicherheit* und *soziale Gerechtigkeit* herzustellen und zu fördern. Beide Ziele, im *Sozialgesetzbuch* (SGB) konkretisiert – § 1 SGB I (= Sozialgesetzbuch (SGB) Erstes Buch (I) – Allgemeiner Teil) – sind innerhalb der vom Grundgesetz gesetzten rechtlichen Schranken und mit den von ihm zugelassenen Mitteln, also mithin auch nur unter Wahrung der Grundrechte (Art. 2 ff. GG) zu verwirklichen.

Aus diesem Grunde ist auch die das deutsche „sozialstaatliche Arrangement“ maßgeblich prägende *Sozialversicherung* in Bezug auf etwaige Neuregelungen – so auch im Hinblick auf ihre Fortentwicklung von der Arbeitnehmer- zur Erwerbstätigen- und Volksversicherung sowie in Ansehung der Einbeziehung zusätzlicher Gruppen Selbstständiger – an den Grundrechten zu messen.

2. Verfassungsrechtliche Fragen einer Erstreckung der Sozialversicherungspflicht für die Risiken Invalidität und Alter auf alle Selbstständigen

2.1 „Sozialversicherung“ als Kompetenztitel des Bundesgesetzgebers (Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG)

Das *Bundesverfassungsgericht* hat von Anfang an die Vorschrift des Grundgesetzes über die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für die Sozialversicherung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG) weit, dynamisch und offen für neue Entwicklungen ausgelegt und neue gesetzliche Regelungen, die in ih-

ren wesentlichen Strukturelementen dem Bild entsprechen, das durch die klassische Sozialversicherung geprägt ist, für verfassungsrechtlich zulässig erklärt.

Sozialversicherung ist demnach ein normativer Typus, der eine Vielzahl von Strukturelementen aufweist, die sich zu einer bestimmten Gestalt zusammenfügen, die den Archetypus der Arbeiterversicherung Bismarckscher Prägung zwar noch erkennen lässt, sich aber zugleich – z. B. als Künstlersozialversicherung und auch als Pflegeversicherung – fortentwickelt hat.

Nach der Judikatur des Bundesverfassungsgerichts umfasst der „entwicklungsoffene Gattungsbegriff“ Sozialversicherung alles, was sich der Sache nach Sozialversicherung darstellt.¹ Konstitutiv dafür sind (I) die gemeinsame Deckung eines in seiner Gesamtheit schätzbaren Bedarfs durch die Verteilung auf eine organisierte Vielheit, (II) das sozialpolitische Anliegen des Ausgleichs besonderer Lasten Einzelner oder einzelner Gruppen dieser Vielheit, (III) die organisatorische Bewältigung dieser Aufgabe durch selbstständige Anstalten und Körperschaften des öffentlichen Rechts, sowie (IV) die Finanzierung dieser sozialpolitischen Aufgabe durch Abgaben (Beiträge) der Beteiligten² (leitbildhaft: Arbeitnehmer und Arbeitgeber, „zeitgemäß modern“ auch ggf. für bestimmte Gruppen von Selbstständigen, auch bestimmte Dritte – so die Vermarkter/Verwerter publizistischer künstlerischer Leistungen in der Künstlersozialversicherung).

Die Sozialversicherung hat insofern ein spezifisches Profil, das für sie charakteristisch ist und von den anderen Typen der sozialen Sicherung unterscheidet.³ Sie wird maßgeblich geprägt durch das *Versicherungsprinzip*, das i. d. R. die Fähigkeit der Beteiligten voraussetzt, aus dem eigenen Erwerbseinkommen zur gemeinsamem Risikoversorge Beiträge zu leisten (Vorsorgefähigkeit). Andererseits erfasst die als Zwangsverband organisierte Sozialversicherung Personenkreise, deren Vorsorge nicht der Eigeninitiative und dem Markt überlassen werden kann, weil sie der Wechselfälle

des Lebens nicht Herr zu werden vermögen, die mithin sozial schutzbedürftig und auf Solidarität angewiesen sind. Die Sozialversicherung bezieht sich insofern ihrer Konzeption nach auf *Gruppen der Bevölkerung*, nicht auf die Gesamtheit der Bürger, und sie wahrt dadurch den Zusammenhang mit ihrem Urbild, dass sie sich primär ausrichtet auf Arbeitnehmer und in ihrer Ausweitung auf andere Erwerbstätige auf die regelhafte Schutzbedürftigkeit der sozio-professionellen Gruppe, der sie angehören.

Die Zugehörigkeit zur Sozialversicherung setzt insofern an spezifischen Gemeinsamkeiten des gesellschaftlichen Lebens an: (I) *Erwerbstätigkeit*, und zwar ursprünglich Erwerbstätigkeit abhängiger Art und damit auf die Stellung im Erwerbsleben abstellend; (II) *soziales Schutzbedürfnis* und ihre solidarische Absicherung; (III) *Erwerbseinkommen*, das dazu befähigt, zur staatlich vermittelten Vorsorge einen eigenen Beitrag (als zweckgebundene Abgabe im Unterschied zur Steuer als einer von einer bestimmten Zweckbindung freien Abgabe) zu leisten, d. h. vorsorgefähig macht.

Im Spannungsverhältnis zwischen dem Schutz der Freiheit des Einzelnen und den Anforderungen einer sozialstaatlichen Ordnung hat der *Gesetzgeber eine weite Gestaltungsfreiheit*.

Bei der Einführung der *Krankenversicherung der Landwirte* beispielsweise hat der Gesetzgeber seinerzeit von dieser Gestaltungsfreiheit Gebrauch gemacht. Die steigenden Krankheitskosten ließen das Risiko der Landwirte, die überhaupt nicht oder nur unzureichend gesichert waren, für den Krankheitsfall allzu groß erscheinen. Daher bestand für den Gesetzgeber ein hinreichender Anlass zur Einführung einer Pflichtversicherung für diesen Personenkreis.⁴

Im Laufe der Zeit ist die GRV bis auf heute rd. 80 v. H. der erwerbstätigen Bevölkerung ausgedehnt worden. Die *gesetzliche Pflegeversicherung* umfasst hingegen rd. 98 v. H. der Bevölkerung. Der Bundesgesetzgeber hat mit dem Elften Buch des Sozialgesetzbuch – Soziale Pflegeversicherung – (SGB XI), welches durch das Gesetz zur sozialen

1 Vgl. BVerfGE 11, 105 (112)

2 Vgl. BVerfGE 11, 105 (113); 75, 108 (146); 87 1 (34)

3 Vgl. BVerfGE 18, 257 (270)

4 Vgl. BVerfGE 10, 354 (370 f.); 29, 221 (235)

Absicherung des Risikos der Pflegebedürftigkeit (Pflege-Versicherungsgesetz) vom 26. Mai 1994⁵ eingeführt worden ist, somit die rechtliche Grundlage für eine Volksversicherung geschaffen.

Der weitaus größte Teil der Versicherten gehört der sog. Pflegeversicherung als einer öffentlich-rechtlichen Versicherung an, der kleinere Teil hat Verträge zur Absicherung des Risikos der Pflegebedürftigkeit mit privaten Krankenversicherungsunternehmen abgeschlossen (sog. Pflege-Pflichtversicherung). Beide Versicherungszweige zusammen bilden in Abgrenzung zur freiwilligen privaten Pflegeversicherung die *gesetzliche Pflegeversicherung*.

In seinen Urteilen zur Verfassungsmäßigkeit des Pflege-Versicherungsgesetzes (SGB XI) hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, dass der zur sozialpolitischen Gestaltung berufene Gesetzgeber eine im Grundsatz alle Bürger erfassende *Pflegeversicherung* einrichten durfte, um die Aufbringung der für die Pflege hilfebedürftigen Menschen notwendigen finanziellen Mittel auf der Grundlage eine Pflichtversicherung sicherzustellen, auch die Fürsorge für Menschen, die – z. B. im Alter – zu den gewöhnlichen Verrichtungen im Ablauf des täglichen Lebens nicht in der Lage sind, gehöre zum sozialen Aufgabenbereich der staatlichen Gemeinschaft (Art. 20 Abs. 1, 28 Abs. 1 S. 1 GG). Soweit der durch die Pflegebedürftigkeit hervorgerufene Hilfebedarf finanzielle Aufwendungen notwendig macht, sei es eine legitime Maßnahme des zur sozialpolitischen Gestaltung berufenen Gesetzgebers gewesen, die pflegebedürftigen Personen einer Pflichtversicherung zu unterwerfen.⁶

Die Einführung einer grundsätzlich alle Bürger umfassenden obligatorischen Sozialversicherung gegen das Risiko der Pflegebedürftigkeit war *geeignet*, die vom Gesetzgeber angestrebten Ziele in hinreichendem Maße zu erreichen, obgleich die gesetzliche Pflegeversicherung die Leistungen im Pflegefall begrenzt – „deckelt“ – (§§ 36

SGB XI), ihre Leistungen mithin nicht ausreichen, die notwendige Hilfe – im Unterschied zur „Vollkasko-Sozialversicherung“ GKV – in vollem Umfang abzudecken. Die Finanzierung von Pflegeleistungen aus Beiträgen und Prämien einer flächendeckenden Pflichtversicherung trägt nämlich entscheidend dazu bei, eine leistungsfähige und bedarfsgerechte Pflegeinfrastruktur – jedenfalls mittelfristig – zu schaffen.

Der Gesetzgeber durfte die Einführung einer Pflegepflichtversicherung auch für *erforderlich* halten, weil eine hinreichende anderweitige Absicherung des Pflegerisikos der Bevölkerung nicht bestand; große Teile der Bevölkerung waren nämlich offenkundig nicht bereit, sich freiwillig gegen das Pflegerisiko abzusichern, und der Gesetzgeber durfte aus der mangelnden Bereitschaft zu entsprechender freiwilligen Eigenvorsorge den Schluss ziehen, dass es der Bevölkerung am gebotenen Risikobewusstsein fehlte und sie – anders als im Falle des Risikos Krankheit – keinen hinreichenden „(Ver-)Sicherungsdruck“ verspürte.

Der Gesetzgeber durfte in die Pflichtversicherung auch grundsätzlich alle Bürger einbeziehen, weil das Risiko, pflegebedürftig zu werden, allgegenwärtig ist und bei jedem Menschen – etwa als Folge einer Schädigung bereits bei Geburt oder durch Unfall – eintreten kann. Seinen weiten Gestaltungsraum hat der Gesetzgeber somit auch dadurch, dass er bereits Personen mittleren und jungen Alters als schutzbedürftig angesehen und einer Versicherungspflicht unterworfen hat, nicht überschritten.

Die Einbeziehung in die Pflichtversicherung und die gesetzliche Verpflichtung zum Abschluss eines Pflege-Pflichtversicherungsvertrages stellte schließlich für die Betroffenen auch *keine unverhältnismäßige* Belastung dar, macht sie doch ein Lebensrisiko mit für die große Mehrheit der Bevölkerung finanziell nicht tragbaren Folgen durch vergleichsweise geringe finanzielle Aufwendungen beherrschbar.⁷

5 BGBl. 1974 S. 1014.

6 Vgl. BVerfGE 103, 197 (231 f.); ferner die weiteren Urteile des Bundesverfassungsgerichts zur gesetzlichen Pflegeversicherung: BVerfGE 103, 225 ff.; E 242 ff., E 271 ff.

7 Vgl. Sachverständigenrat (SVR) zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Jahresgutachten 2006/2007, Wiesbaden 2006, S. 262.

2.2 Allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG)

Was die Verfassungsmäßigkeit der Einführung der Pflegeversicherung unter grundrechtlichen Vorzeichen angeht, so hat der Gesetzgeber dadurch in den Schutzbereich des Art. 2 Abs. 1 GG – zu dem auch die Vertragsfreiheit gehört – eingegriffen, dass er im Zusammenhang mit der Einführung der gesetzlichen Pflegeversicherung privat gegen Krankheit versicherte Personen zum Abschluss eines privaten Versicherungsvertrages zur finanziellen Absicherung des Pflegebedürftigkeitsrisikos verpflichtet hat.⁸

Soweit die Pflichtversicherung in Gestalt der Beitragszahlungspflicht finanzielle Lasten zur Folge hat, wird in die Privatautonomie und in die wirtschaftliche Betätigungsfreiheit eingegriffen. Zur Freiheit der Person gehören nämlich auch die Freiheit des Lebensentwurfs und der Lebensgestaltung einschließlich der Freiheit, selbst darüber zu entscheiden, ob und wie man gegen Hilfsbedürftigkeit – etwa infolge von Pflegebedürftigkeit – vorsorgt.

Das Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit ist allerdings nur in den Schranken der verfassungsmäßigen Ordnung gewährleistet (Art. 2 Abs. 1 HS. 2 GG), zu der alle Rechtsnormen gehören, die formell und materiell mit dem Grundgesetz in Einklang stehen und auch dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen.⁹ Der Gesetzgeber ist befugt, ordnend in das Wirtschaftsleben einzugreifen, und kann zu diesem Zweck auch Pflichten auferlegen. Die Verpflichtung zur Zahlung von Abgaben berührt zwar nicht die Berufsfreiheit (Art. 12 GG), jedoch die wirtschaftliche Handlungsfreiheit, verletzt aber nicht den Art. 2 Abs. 1 GG, da den Betroffenen ein angemessener Spielraum verbleibt, sich wirtschaftlich frei zu entfalten, jedenfalls solange die Ausgabenbelastung nicht unverhältnismäßig ist.¹⁰

Die Aufhebung der Jahresverdienstgrenze in der Rentenversicherung der Angestellten verletzte seinerzeit – so das Bundesverfassungsgericht – nicht die Grundrechte der höherverdienenden Angestellten aus Art. 2 Abs. 1 GG.¹¹ Durch diese Maßnahme wurden seinerzeit die „besserverdienenden“ Angestellten erstmals gesetzlich verpflichtet, für das Alter sowie die Berufs- und Erwerbsunfähigkeit in einer bestimmten Weise und in einer bestimmten Höhe Vorsorge zu treffen. Der Gesetzgeber ging dabei davon aus, dass die Betroffenen trotz Fähigkeit zur Eigenvorsorge generell sicherungsbedürftig im Sinne des Sozialversicherungsrechts waren. Die Bereitschaft und Fähigkeit zur Selbstvorsorge im Einzelfall durften dabei unberücksichtigt bleiben. Der Gesetzgeber stellte damit das Interesse des Einzelnen an der freien Entfaltung seiner Persönlichkeit insoweit zurück, als mangels einer Wahlmöglichkeit zwischen freiwilliger Versicherung und Zwangsversicherung der Einzelne sozialversicherungspflichtig gemacht wurde. Die Regelung hat aber die Handlungsfreiheit nicht entscheidend beeinträchtigt, weil sie den Einzelnen nur verpflichtete, eine an sich selbstverständliche *Eigenvorsorge in einer bestimmten Art und Weise* zu treffen, wobei diese Entscheidung überdies in der Lebenswirklichkeit i. d. R. weitgehend bereits im Vorhinein durch die Wahl des Berufs getroffen worden ist. Das Gewicht, das der Eingriff in Gestalt einer Zwangsversicherung hat, wird darüber hinaus noch weiter dadurch gemindert, dass die Beitragsbemessungsgrenze die Aufwendungen, die für die staatlich vorgeschriebene Vorsorge in Gestalt von Beiträgen gemacht werden müssen, nach oben begrenzt: Wer mit seinem Jahresarbeitsverdienst diese Grenze übersteigt, braucht die Beiträge nur in der ihr entsprechenden Höhe zu entrichten, erhält allerdings auch nur eine dem beitragspflichtigen Einkommen entsprechende Gegenleistung (Rente); jenseits der Beitragsbemessungsgrenze bleibt mithin jeder überschießende Ver-

8 Vgl. BVerfGE 103, 197 ff.

9 Vgl. BVerfGE 65, 1 (44); 75, 108 (154 f.); 97, 271 (286); st. Rspr.

10 Vgl. BVerfGE 48, 102 (115 f.); ferner E 78, 320 (329); 89, 365 (370); 92, 53 (68 f.)

11 Vgl. BVerfGE 29, 231 ff.

dienst zur weiteren Vorsorgeplanung frei. Der Anteil der an die Gesetzliche Rentenversicherung (GRV) zu entrichtenden Beiträge am Gesamteinkommen des Versicherten nimmt somit mit steigendem Einkommen prozentual ab; die Beitragsbemessungsgrenze lässt dem Einzelnen also, je höher sein Einkommen ist, umso mehr wirtschaftlichen Spielraum dafür, sich noch weiterer und anderer Formen der Alterssicherung neben der Sozialversicherung zu bedienen.

Wenn das Kriterium der sozialen Schutzbedürftigkeit beachtet worden ist, wird die Pflichtversicherung regelmäßig jedenfalls dann trotz Vorliegens eines Eingriffs in die allgemeine Handlungsfreiheit verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein, wenn eine bloße Versicherungspflicht als nicht ausreichend scheint oder der Gesetzgeber im Rahmen seiner Gestaltungsfreiheit aus sachlichen Gründen, namentlich wegen der Steuerung und Koordinierung dieser Systeme, die pflichtversicherungsrechtliche Lösung für vorzugswürdig hält.

2.3 Eigentum (Art. 14 GG)

Art. 14 GG schützt das Eigentum gegen Eingriffe auch in Gestalt von Geldzahlungspflichten. Zu den von diesem Grundrecht geschützten Rechtspositionen können grundsätzlich auch *öffentlich-rechtliche Ansprüche und Anwartschaften auf Leistungen der GRV* gehören; diese genießen Eigentumsschutz, wenn es sich um vermögenswerte Rechtspositionen handelt, die nach Art eines Ausschließlichkeitsrechts dem Rechtsträger als privatnützig zugeordnet sind, auf nicht unerheblichen Eigenleistungen des Versicherten beruhen und seiner Existenzsicherung dienen.¹²

Der Gesetzgeber kann Inhalt und Schranken des Eigentums näher bestimmen. Für derartige Regelungen gilt, dass sie umso eher möglich erscheinen, je mehr sie einen sozialen, umso weniger, je mehr sie einen personalen Bezug aufweist. Auch verleiht das Ziel, die Funktionsfähigkeit des Rentenversicherungssystems zu wahren, derartigen Maßnahmen des Gesetzgebers ein hohes Maß an Legitimität.¹³

Die Einbeziehung von Kategorien von Angehörigen der Freien Berufe in die gesetzliche Rentenversicherung könnte durch Streichung der Befreiungsmöglichkeit des § 6 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 SGB VI für angestellte Mitglieder berufsständischer Versorgungseinrichtungen erreicht werden. Eine Option wäre die Auflösung der bestehenden Versorgungswerke und die Überführung der dort bestehenden Rechte und Pflichten in die gesetzliche Rentenversicherung.

Auch die berufsständische Versorgung fällt unter den Gattungsbegriff „Sozialversicherung“ nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG. Deshalb genießen die Rechtsansprüche und Anwartschaften der Mitglieder der berufsständischen Versorgungswerke den Schutz der Eigentumsgarantie.

Eine Überleitung bestehender Ansprüche ließe sich allenfalls als Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums deuten. Inhalts- und Schrankenbestimmungen i. S. d. Art. 14 Abs. 2 S. 2 GG bedürfen allerdings eines besonderen rechtfertigenden Grundes des gemeinen Wohles und unterliegen überdies dem Gebot der Verhältnismäßigkeit.

In der Sicherstellung der eigenen Versorgung vor dem Hintergrund sozialer Schutzbedürftigkeit kann im Falle der Mitglieder berufsständischer Versorgungswerke ein solcher Grund wohl nicht ohne Weiteres gesehen werden, weil eine solche Versorgung i. d. R. auf der Grundlage der berufständischen Versorgung gewährleistet ist.

Ob die Erhaltung der Existenz- und Funktionsfähigkeit des Systems der gesetzlichen Rentenversicherung einen wichtigen, Eingriffe des Gesetzgebers in eigentumsgeschützte Rechtspositionen rechtfertigenden Grund darstellen kann, erscheint im konkreten Fall auch zweifelhaft.

Allenfalls wenn der Gesetzgeber die Geeignetheit und Erforderlichkeit der Einbeziehung der Angehörigen der verkammerten Freien Berufe in die GRV mit einer hinreichend tragfähigen Tatsachengrundlage untermauern kann und den bereits entstandenen eigentumsrechtlichen Positionen der Betroffenen bei der Ausgestaltung der Einbeziehung hinreichend Rechnung trägt, dürften verfassungsrechtliche Bedenken daran aus-

¹² Vgl. BVerfGE 53, 257 (290 f.); 69, 272 (300)

¹³ Vgl. BVerfGE 53, 257 ff. (292 ff.)

geräumt werden können, so dass das Ziel der umfassenden sozialen Absicherung aller Selbstständigen sowie Sicherung der Existenz- und Funktionsfähigkeit des Systems der gesetzlichen Rentenversicherung die Einbeziehung auch dieser Personen gerechtfertigt erscheinen lässt.

Für „Alt-Fälle“ ist allerdings eine *Bestandsicherung* zu gewährleisten und wären entsprechende Übergangsregelungen vorzusehen. Dementsprechend ist bei der Erweiterung des Kreises der pflichtversicherten Personen zu unterscheiden zwischen Personen, die bereits Mitglieder bestehender Versorgungswerke sind, und potenziellen Neumitgliedern.

Im Übrigen ist zu berücksichtigen, dass der Kreis der Betroffenen relativ klein ist, die Betroffenen selbst zumeist „gute Risiken“ darstellen und i. d. R. auch eine hohe Lebenserwartung haben, so dass möglicherweise erhoffte zusätzliche „Stabilitätseffekte“ für die GRV in finanzieller Hinsicht nicht zu erwarten stünden (wie dies wohl auch im Falle der Einbeziehung der Beamten der Fall wäre).

2.4 Gleichheit (Art. 3 Abs. 1 GG)

Der allgemeine Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) verlangt, alle Menschen vor dem Gesetz gleich zu behandeln. Daraus ergeben sich je nach Regelungsgegenstand und Differenzierungsmerkmalen unterschiedliche Vorgaben und auch Schranken für den Gesetzgeber, die vom bloßen Willkürverbot bis zu einer strengen Bindung an Verhältnismäßigkeitserfordernisse reichen. Da eine ungerechtfertigte unterschiedliche Behandlung von Personen oder Gruppen verhindert werden soll, unterliegt der Gesetzgeber bei einer Ungleichbehandlung einer verfassungsrechtlichen Bindung, und seinem Gestaltungsspielraum sind umso engere Grenzen gesetzt, je stärker sich die Ungleichbehandlung von Personen bzw. Gruppen und Sachverhalten auf die Ausübung grundrechtlich geschützter Freiheiten nachteilig auswirken kann.

Dies ist auch im Hinblick auf die Zwangsgliedschaft von Versicherten von Bedeutung: So

war der Gesetzgeber – so das Bundesverfassungsgericht¹⁴ – nicht gehindert, die *Hinterbliebenenversorgung* der GRV im Hinblick auf die Anrechnung anderweitigen Einkommens abweichend von den Rentenleistungen wegen Alters und Invalidität auszugestalten. Die Hinterbliebenenrenten unterscheiden sich von diesen Versichertenrenten nämlich dadurch, dass sie keinen Lohnersatz, sondern Unterhaltersatz darstellen und deshalb die Berücksichtigung einer typisierten Bedarfslage und die genaue Festlegung eines individuellen Bedarfs unter Berücksichtigung des jeweiligen Einkommens sachgerecht ist. Aus demselben Grunde ist eine unterschiedliche Behandlung von Hinterbliebenenrentnern, die über sonstiges Einkommen verfügen, und Rentnern ohne weiteres eigenes Einkommen gerechtfertigt.

Es ist auch verfassungsrechtlich nicht geboten, Einkünfte aus Vermögen, Mieteinnahmen, Zinseinkünfte auf die Hinterbliebenenrente anzurechnen. Der Gesetzgeber konnte ohne Verstoß gegen den Gleichheitssatz von der Berücksichtigung solcher Einkünfte mit der Begründung absehen, dass das System der GRV sich auf die Sicherung des *Erwerbseinkommens* bezieht und dementsprechend auch lediglich Beiträge von Erwerbseinkommen erhebt und Erwerbseinkommen ersetzt. An ein und demselben Sicherungsziel sind sowohl die Sozialversicherungsbeiträge als auch die Sozialversicherungsleistungen (Renten) ausgerichtet.

Der Gleichheitssatz schreibt schließlich auch nicht etwa vor, die Anrechnung von Einkommen auf Versorgungsleistungen in den beiden Alterssicherungssystemen GRV einerseits und Beamtenversorgung andererseits gleich zu regeln. Abgesehen vom Ziel der angemessenen Sicherung des Lebensstandards im Alter bestehen zwischen beiden Systemen deutliche Unterschiede, die eine unterschiedliche Regelung zur Anrechnung von anderweitigen Einkommen rechtfertigen: Die *Beamtenversorgung* geht vom Grundsatz der amts angemessenen Alimentation aus, wird aus Steuern finanziert, vom Dienstherrn getragen und ist verfassungsrechtlich – in Art. 33 Abs. 5 GG – verankert; hingegen ist die GRV eine Zwangsversi-

14 BVerfGE 92, 53 (68 f.) m.w.N.

cherung, die von öffentlich-rechtlichen Körperschaften durchgeführt wird, deren Leistungen durch Beiträge der Versicherten und ihrer Arbeitgeber finanziert werden, und die vom Gedanken des sozialen Ausgleichs geprägt wird.¹⁵

Diese Unterschiede lassen es als fraglich erscheinen, dass ohne eine Verfassungsänderung eine Überführung der Beamten in die GRV möglich wäre; jedenfalls für „Altfälle“ erscheint dies ausgeschlossen.

Die Beispiele zeigen, dass der Gleichheitssatz einer aus sachlichen Gründen erfolgenden Einbeziehung einzelner Gruppen von Selbstständigen in die Sozialversicherung nicht entgegensteht. Für bereits anderweitig sozial gesicherte Selbstständige – z. B. Mitglieder berufsständischer Versorgungswerke und Beamte – sind sowohl eine Ausnahme von der Versicherungspflicht überhaupt als auch besondere Regelungen mit Rücksicht auf die bestehenden Sicherungsformen – und ggf. ihre „Überlebensfähigkeit – sowie entsprechende Übergangsregelungen nicht nur denkbar, sondern wohl auch notwendig.

Rechts- und sozialpolitisch könnte dies in die Überlegung münden, eine erste Stufe der Ausweitung der Sozialversicherungspflicht in der GRV auf geringfügig Beschäftigte und noch nicht anderweitig gesicherte Selbstständige zu beschränken.

3. Europarechtliche Fragen

Die Sozialpolitik ist auch in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union nach wie vor grundsätzlich Angelegenheit der Mitgliedstaaten. Es ist dem nationalen Gesetzgeber heute und auch künftig auch unter Berücksichtigung des Anwendungsvorrangs genießenden EG-Rechts nach wie vor möglich, von sich aus festzulegen, wer wie in seinem System der sozialen Sicherheit gesichert ist, ob einzelne Kategorien – z. B. Arbeitnehmer – oder auch alle Erwerbstätigen, alle Staatsbürger oder alle Einwohner.

Das *Europäische Wettbewerbsrecht* findet auf die GRV keine Anwendung, da ihre Träger auf-

grund der Ausgestaltung des Rentenversicherungsrechts kein Unternehmen i. S. d. EG-Wettbewerbsrechts ist.

Die *Europäische Sozialrechtskoordinierung*, geregelt in den Verordnungen (EWG) Nr. 1408/71 und 574/72 – künftig: Verordnung (EG) Nr. 883/04 und ihre noch zu erlassende Durchführungsverordnung – über die soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer, welche im Interesse der Freizügigkeit der Arbeitnehmer Nachteile im Hinblick auf die soziale Sicherheit diesen „Wanderern“ vermeiden oder ausgleichen soll, ist zwar durchaus darauf angelegt, auch Systeme der sozialen Sicherheit, die alle Bürger einzubeziehen, zu umfassen, setzt dies aber nicht voraus, sondern nimmt die jeweilige mitgliedstaatlich vorgenommene Ausgestaltung der Systeme in personeller Hinsicht hin und findet dementsprechend auch auf eine bloße Arbeitnehmersicherung in gleicher Weise wie auf eine Erwerbstätigen- oder auch Volksversicherung Anwendung. Das Europäische Koordinierungsrecht, welches zur Gleichbehandlung EU-ausländischer Arbeitnehmer und Selbstständiger mit Einheimischen bzw. Inländern im Hinblick auf die soziale Sicherheit verpflichtet, steht einer Erweiterung des Kreises der Sozialversicherten mithin nicht entgegen, verlangt sie aber auch nicht. Allerdings wäre eine Ausweitung des Anwendungsbereichs der Systeme der sozialen Sicherheit in personeller Hinsicht auch unter dem Gesichtspunkt der Europäischen Sozialrechtskoordinierung wünschenswert, um möglichst viele sozial schutzbedürftige Personen angemessen sozial abzusichern und auch in den Genuss der „Segnungen“ der Koordinierungsregelungen kommen zu lassen und Unstimmigkeiten zwischen den einzelnen Regelungen, welche Hindernisse für die Freizügigkeit darstellen können, zu vermeiden.

Eine entsprechende Reform läge überdies „im Trend“ einer *Europäischen Alterssicherungs politik*, wie sie Gegenstand der sog. offenen Methode der Koordinierung (OMK) ist, welche allerdings nur eine freiwillige Abstimmung der entsprechenden Sozialpolitiken der Mitgliedstaaten

¹⁵ Vgl. BVerfGE 76, 256 [304 f.].

anstrebt und die im Bereich der Alterssicherung besonders weit fortgeschritten ist.¹⁶

Die Entwicklung in den Mitgliedstaaten, die mehrheitlich Erwerbstätigen- oder Volksversicherungen – in *unterschiedlichen* Formen – kennen, geht dementsprechend auch in Richtung auf eine Ausweitung des Versichertenkreises.

Beispielhaft sei hingewiesen auf die jüngste Entwicklung in Österreich, wo seit 1.1.2000 eine Pensionsversicherungspflicht besteht für sog. Personen mit Einkommen aus Dienstverträgen und aus „neuer Selbstständigkeit“.¹⁷

Ansonsten sind bei jeder Fortentwicklung des Sozialversicherungsrechts die Diskriminierungsverbote des Europäischen Gemeinschaftsrechts wegen der Staatsangehörigkeit und des Geschlechts zu berücksichtigen.

4. Fazit

Das Bundesverfassungsgericht hat sich aktuell – im Juni 2007 – in zwei Verfahren mit Verfassungsbeschwerden befasst, welche zum einen die Rentenversicherungspflicht von selbstständigen Lehrern und zum anderen die für einen begrenzten Zeitraum geltende Möglichkeit betrafen, auf Antrag unter bestimmten Voraussetzungen von der Versicherungspflicht befreit zu werden.¹⁸ (Beide Verfassungsbeschwerden sind nicht zur Entscheidung angenommen worden.)

Die Erste Kammer des Bundesverfassungsgerichts hat in diesem Zusammenhang u. a. folgende Feststellungen getroffen und zugleich die Judikatur wie folgt resümiert:

Die Begründung einer Versicherungspflicht gemäß § 2 Satz 1 Nr. 1 SGB VI berührt nicht den Schutzbereich des Art. 12 Abs. 1 GG (Berufsfreiheit), da Vorschriften ohne unmittelbar berufsregelnden Charakter nur dann in dieses Grundrecht eingreifen, wenn sie in einem engen Zu-

sammenhang zur Berufsausübung stehen und eine „berufsregelnde Tendenz“ aufweisen.¹⁹ Mit der Auferlegung einer Rentenversicherungspflicht steuert der Gesetzgeber aber weder die Wahl noch die Ausübung des Berufs des Betroffenen bzw. des Angehörigen der betroffenen Gruppe; § 2 S. 1 Nr. 1 SGB VI normiert dementsprechend auch keine Berufs-, sondern lediglich Beitragspflichten.

Der Sozialgesetzgeber greift allerdings in den Schutzbereich des Art. 2 Abs. 1 GG (allgemeine Handlungsfreiheit) ein, wenn er die Zwangsgliederschaft in der gesetzlichen Rentenversicherung und die damit verbundene Beitragspflicht anordnet.²⁰ Für dieses Grundrecht gelten jedoch die Schranken des Art. 2 Abs. 1 HS. 2 GG, so dass es nicht verletzt ist, wenn die Eingriffsnorm sowohl formell und materiell verfassungsgemäß als auch verhältnismäßig ist und in diesem Zusammenhang den rechtsstaatlichen Anforderungen des Vertrauensschutzes entspricht.

Im Spannungsverhältnis zwischen der individuellen Freiheit und den Anforderungen einer sozialstaatlichen Ordnung verfügt der Gesetzgeber insofern über einen weiten Gestaltungsspielraum.²¹ Der Grundsatz des Vertrauensschutzes verlangt allerdings ggf. die angemessene Berücksichtigung bereits bestehender sozialer Absicherung; hier ist dann zwischen ungesicherten und bereits über eine soziale Absicherung verfügenden Personen und Gruppen zu differenzieren.

Die Begründung einer Rentenversicherungspflicht für Selbstständige verfolgt auch eindeutig einen *legitimen* Zweck, wenn der Gesetzgeber davon ausgehen kann, dass etwa selbstständige Personen – wie im Falle der selbstständigen Lehrer –, die keinen versicherungspflichtigen Arbeitnehmer beschäftigen, schutzbedürftig sind, weil sie wie abhängig Beschäftigte zur Sicherung ihres Lebensunterhalts auf die eigene Arbeitskraft angewiesen sind.

16 Vgl. *Schulte, B.*: „Die offene Methode der Koordinierung“ im Bereich der Alterssicherung als Instrument Europäischer Sozialpolitik, in: *Becker, U. u. a. (Hg.): Alterssicherung in Deutschland. Festschrift für Franz Ruland, Baden-Baden 2007, S. 671 ff. m. w. N.*

17 Vgl. dazu Bundesministerium für Arbeit und Soziales, *SOZIALKOMPASS Europa, Berlin 2007*

18 BVerfG, Beschlüsse vom 26. Juni 2007, 1 BvR 2004/00 u. BvR 1355/03 (bisher nicht veröff.)

19 Vgl. BVerfGE 75, 108, 153 f.; 81, 108, 121

20 Vgl. BVerfGE 97, 271, 286; 109, 96, 109

21 Vgl. BVerfGE 29, 221, 235; 44, 70, 89

Neben dem Schutz der Betroffenen dient die GRV darüber hinaus insoweit auch dem Schutz der Allgemeinheit, als sie der Hilfsbedürftigkeit im Alter entgegenwirkt und so eine übermäßige Inanspruchnahme der staatlichen Gemeinschaft via soziale Grundsicherung und Sozialhilfe verhindert.

Die Anordnung der Versicherungspflicht ist auch eine *geeignete* Maßnahme zur Sicherung der Altersversorgung, jedenfalls der Gruppe der nicht anderweitig hinreichend gesicherten Selbstständigen. Der Gesetzgeber darf als Voraussetzung für die Versicherungspflicht in der GRV auch den Tatbestand der selbstständigen Tätigkeit genügen lassen und damit einen generalisierenden Maßstab anlegen, so dass es für die verfassungsrechtliche Beurteilung nicht entscheidend darauf ankommt, ob der Einzelne konkret sozial schutzbedürftig ist oder möglicherweise deshalb nicht, weil sein Lebensunterhalt im Alter bereits anderweitig gesichert ist.

Eine derartige Maßnahme – Einbeziehung in die Sozialversicherungspflicht – wäre auch *verhältnismäßig*, weil das Grundgesetz den Gesetzgeber nicht zu einer aus Sicht der Betroffenen „optimalen“ Altersvorsorge verpflichtet; vielmehr darf er im Rahmen seines Beurteilungs- und Ermessensspielraums sachgerecht Lösungen auswählen.

Die neu versicherten Personen werden durch die Rentenversicherungspflicht auch nicht übermäßig belastet, weil sie lediglich zu einer an sich selbstverständlichen Vorsorge für das Alter in einer spezifischen Form gezwungen werden, die ihnen persönlich jedenfalls ein Mehr an Sicherheit bietet.

Auch der allgemeine Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) würde weder durch die Anordnung der Versicherungspflicht selbst noch durch die gerügte ungleiche Erfassung der Versicherungspflichtigen verletzt. Ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG ist nämlich nur gegeben, wenn der Gesetzgeber eine Gruppe anders behandelt als eine andere, obwohl zwischen beiden Gruppen keine Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht vorliegen, die eine unterschiedliche Behandlung rechtfertigen können.²²

Eine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung im Vergleich zu anderen nicht rentenversicherten anders- oder überhaupt nicht gesicherten Selbstständigen wäre nämlich bereits dann nicht gegeben, wenn der Gesetzgeber eine Gruppe von Selbstständigen z.B. deshalb als besonders schutzbedürftig einstufte, weil ihr Lebensunterhalt primär auf der *Verwertung der eigenen Arbeitskraft* beruht; er verwendete insofern nämlich ein sachgerechtes Kriterium.

Es besteht auch i. d. R. – Ausnahme Mitglieder von Versorgungswerken und Beamte – keine hinreichende anderweitige soziale Absicherung gleichsam als Alternative, da große Teile der Selbstständigen nicht in der Lage oder aber jedenfalls nicht bereit sind, sich freiwillig abzusichern. Der Gesetzgeber dürfte daher die Einführung einer Pflichtversicherung insofern für erforderlich halten, als das abzusichernde Risiko allgegenwärtig ist und sich bei jedem Menschen verwirklichen kann. Es dürften dabei grundsätzlich alle Betroffenen in die obligatorische GRV einbezogen werden, und zwar auch solche, die im konkreten Fall aufgrund hohen Einkommens oder Vermögens nicht individuell schutzbedürftig sind, weil der Gesetzgeber insofern typisieren darf.

Auch in der Vergangenheit sind ganze Gruppen – Handwerker, Landwirte, Künstler und Publizisten – in die Sozialversicherung einbezogen worden und insoweit ist auch von der individuellen Schutzbedürftigkeit abstrahiert worden.

Zugleich darf dem Umstand Rechnung getragen werden, dass die Sozialversicherung „sozial“ ist, d. h. nicht allein durch das *Versicherungsprinzip*, sondern eben auch durch den *Grundsatz des sozialen Ausgleichs* bzw. das *Solidarprinzip* geprägt ist, dem die Pflichtversicherung entspricht, die alle Versicherten auch in den sozialen, d. h. solidarischen Ausgleich einbezieht.

Darüber hinaus darf – und muss – der Gesetzgeber auch dafür Sorge tragen, dass die Sozialversicherung finanziell stabil ist: Dies setzt voraus, dass nicht nur „schlechte“ Risiken, sondern auch „gute“ – die zur Umverteilung beitragen – erfasst werden. Dabei ist die Einbeziehung „guter“ Risiken keineswegs ausschließlich eine Be-

22 Vgl. BVerfGE 109, 96, 123

lastung der Betroffenen mit einer „fremdnütigen“ Abgabe, sondern sie kommen auch selbst in den Genuss der Sozialversicherungsleistungen, da sie ja gleichfalls entsprechende Ansprüche erwerben.

Den Spezifika sozial schwacher Gruppen – geringfügig Beschäftigten und „neuer Selbstständigen“ – ließe sich dadurch Rechnung tragen, dass – etwa wie im Falle der geringfügig Beschäftigten – der Zugang zur Sozialversicherung erleichtert – nicht zuletzt finanziell – und gegenüber dem Ist-Zustand vorverlagert wird.

Eine entsprechende Beitrags- und/oder Leistungsgestaltung beinhaltet keine verfassungsrechtlichen Bedenken, da für eine derartige Ausgestaltung der Rentenversicherung sachliche, dem Gleichheitssatz nicht widersprechende Gründe sprächen wie die erhöhte Schutzbedürftigkeit des betroffenen Personenkreises.

In der Vergangenheit war die sogenannte Rente nach Mindesteinkommen ein Beispiel für eine derartige modifizierende Ausgestaltung des Sozialversicherungsrechts. Das die GRV charakterisierende Äquivalenzprinzip – in der GRV ohnehin bereits stets geringer ausgeprägt – ließe sich

in Richtung auf ein Mehr an Umverteilung nicht zuletzt nach ausländischen Vorbildern – modifizieren.

Im Hinblick auf „vorsorgeschwache“ Selbstständige wäre ggf. auch zu diskutieren, ob nicht das anzustrebende Sicherungsniveau auf ein – das Sozialhilfe bzw. Grundsicherungsniveau freilich übersteigendes – Grundvorsorgeniveau begrenzt werden sollte (in Ansehung an die für Handwerker und Landwirte geltenden Regelungen).

Die Einbeziehung der Selbstständigen – oder einzelner Gruppen von ihnen – begegnet keinen durchgreifenden sozialen, verfassungs- und europa-(= EG) rechtlichen Bedenken, sofern bestehenden anderen Sicherungsformen – etwa der Mitgliedschaft in einem berufsständischen Versorgungswerk oder durch die Beamtenversorgung – entweder durch eine Ausnahme von der Versicherungspflicht oder aber durch besitzstandswahrende Übergangsregelungen – gebührend Rechnung getragen wird.

Eine Erwerbstätigensozialversicherung für den Fall der Minderung oder des Wegfalls der Erwerbsfähigkeit und des Alters ist rechtlich zulässig.

Verwandte Literatur und Bibliographie

- Albrecht, P. (2003), Die Bürgerversicherung – ein gefährlicher Irrweg zu Lasten der künftigen Generationen, *Zeitschrift für Versicherungswirtschaft*, S. 384 ff.
- Alterssicherungskommission (Hg.) (1997), Vorschläge der Kommission „Fortentwicklung der Rentenversicherung“, Bonn
- Axer, P. (2004), Verfassungsrechtliche Fragen einer Bürgerversicherung. Gedächtnisschrift Meinhard Heinze
- Bäcker, G. (1998), Die Zukunft der Alterssicherung, *Soziale Sicherheit* 47, S. 201 ff.
- Bäcker, G. (2001), Flexibilität und soziale Sicherung in Deutschland: Bestandsaufnahme und Reformoptionen für die Alterssicherung, in: Ministerium für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen (Hg.), *Flexicurity – Soziale Sicherung und Flexibilisierung der Arbeits- und Lebensverhältnisse*, Düsseldorf, S. 443 ff.
- Becker, S./Falk, J. (1999), Nichtnormalarbeitsverhältnisse: eine Gefahr für die gesetzliche Rentenversicherung?, *DRV* 1999, 273
- Becker, U. (2007), Alterssicherung im internationalen Vergleich, in: ders. u. a. (Hg.), *aaO*, FS Ruland), S. 575 ff.
- Becker, U. u. a. (Hg.) (2007), Alterssicherung in Deutschland. Festschrift Franz Ruland, Baden-Baden
- Beer, D./Klahn, D. (2004), Rechtliche und ökonomische Eckpunkte einer Bürgerversicherung, *Die Sozialgerichtsbarkeit*, S. 13 ff.
- Berndt, J. (2000), Von der Scheinselbstständigkeit zur Förderung der Selbstständigkeit, *Neue Juristische Wochenschrift* 53, S. 464 ff.
- Bethge, H./Coelln, Ch. (2004), Die gesetzliche Erhöhung der Versicherungspflichtgrenze in der Gesetzlichen Krankenversicherung als möglicher Verstoß gegen die Grundrechte privater Unternehmen, *Vierteljahresschrift für Sozialrecht*
- Betzelt, S./Fachinger, U. (2004), Jenseits des „Normalunternehmens“: Selbstständige Erwerbsformen und ihre soziale Absicherung – Problemaufriss und Handlungsoptionen –, *Zeitschrift für Sozialreform*
- Betzelt, S./Schnell, Ch. (2004), Die Integration „neuer“ Selbstständiger in die Alterssicherung: Modelle, Erfahrungen und Probleme in Deutschland und vier europäischen Nachbarstaaten, *Zeitschrift für Sozialreform* 2003, S. 249 ff.
- Bieback, K. (2003), Der Bund hat die Kompetenz zur Einführung einer umfassenden Versicherung, *Soziale Sicherheit*, S. 416 ff.
- Bieback, K.-J. (1997), Der Grundsatz der hälftigen Beitragslast im Beitragsrecht der Sozialversicherung, *VSSR* 1997, S. 117 ff.
- Bieback, K.-J. (1999), Neue Selbstständigkeit und soziale Sicherheit – Notwendigkeit einer Neuorientierung, *Sozialer Fortschritt* 48, S. 166 ff.
- Bieback, K.-J. (2000), Die Neuregelung zu „Scheinselbstständigkeit“ und kleinen Selbstständigen in § 7 SGB IV und § 2 Nr. 9 SGB VI, *Die Sozialgerichtsbarkeit* 47, S. 189 ff.
- Bieback, K.-J. (2001), Der Versuch, neue Selbstständigkeit und Scheinselbstständigkeit sozialstaatlich zu regulieren, *Kritische Justiz* 34, S. 29 ff.
- Bieback, K.-J. (2003), Begriff und verfassungsrechtliche Interpretation von „Sozialversicherung“, *VSSR* 2003, S. 1 ff.
- Bieback, K.-J. (2003), Verfassungsrechtliche Aspekte einer Bürgerversicherung, *Reformoption* 2004, S. 126
- Boegenholt, D./Leitz, R. (2000), „Neue Selbstständigkeit“ und Entrepreneurship: Moderne Vokabeln und damit verbundene Hoffnungen und Irrtümer, *WSI Mitteilungen* 53, S. 779 ff.
- Borchert, J./Eißel, D. (2006), Frankfurt/Main
- Brall, N./Dünn, S./Pfaffhauser, St. (2002), Zu den Einflussfaktoren der Rentenanpassung und den verfassungsrechtlichen Grenzen, *Deutsche Rentenversicherung* 43, S. 460 ff.

- Brall, N. (2003), Der Export von Leistungen der sozialen Sicherheit in der Europäischen Union, Baden-Baden
- Brall, N./Voges, H.J. (2006), Modell Bürgerversicherung – Verfassungsrechtliche und europarechtliche Fragen, Baden-Baden
- Brand, J. (1996), Die sozialrechtlichen Abgrenzungskriterien der „Abhängigkeit/Selbstständigkeit/Scheinselbstständigkeit“ und die Folgen der Einstufung als Selbstständiger bzw. abhängig Beschäftigter, *Zeitschrift für Sozialreform* 42, S. 401 ff.
- Brand, J. (1997), Die Behandlung des Problems „Scheinselbstständigkeit“ durch die Sozialgerichte, *Neue Zeitschrift für Sozialrecht* 6, S. 522 ff.
- Bürger, A. (1998), Die Einbeziehung Selbstständiger in die Versicherungspflicht der gesetzlichen Rentenversicherung, *Die Rentenversicherung* 39, S. 97 f.
- Dederer, R. (2000), 10 Jahre Deutsche Einheit – Rechtsangleichung in der Rentenversicherung, *Deutsche Rentenversicherung* 72, S. 465 ff.
- Deißler, H. (Hg.) (1998), Die Alterssicherung der Landwirte. Handbuch zur Altersvorsorge, Frankfurt/Main
- Devetzi, St. (1999), Vergleich der Systeme, in: VDR (Hg.), Rentenversicherung im internationalen Vergleich, S. 333 ff.
- Dietrich, H. (1998), Erwerbsverhalten in der Grauzone von selbstständiger und abhängiger Erwerbsarbeit. Zur Erfassung scheinselbstständiger Erwerbstätiger und deren vertragliche, berufliche und soziale Lage, Nürnberg
- Döse, A. u. a. (Hg.) (1994), Neue Formen und Bedingungen der Erwerbsarbeit in Europa, Baden-Baden
- Ebert, Th. (2001), Rentenreform 2001: Sozialvertragliche Modernisierung? *Sozialer Fortschritt* 50, S. 182 ff.
- Ebsen, I. (1999), Verfassungs- und europarechtliche Vorgaben, in: Schulin, B. (Hg.), Handbuch des Sozialversicherungsrechts, Bd. 3. Rentenversicherungsrecht, München, S. 133 ff.
- Ebsen, I. (2007), Das Verfassungsrecht als Steuerungsinstrument für die Balance von Bestandssicherung und Flexibilität in der gesetzlichen Rentenversicherung, in: Becker u. a. (Hg.), aaO (FS Ruland), S. 81 ff.
- Egger, H. (2003), Verfassungsrechtliche Grenzen der Gesundheitsreform, *Die Sozialgerichtsbarkeit*, S. 76 ff.
- Eichenhofer, E. (2003), Reform des Sozialstaats – von der Arbeitnehmersicherung zur Einwohnerversicherung? *Recht der Arbeit*, S. 264 ff.
- Einem, H.-J. von (1993), „Abhängige Selbstständigkeit“, Handlungsbedarf für den Gesetzgeber? *Die Sozialversicherung* 48, S. 314 ff.
- Engelen-Kefer, U. (Hg.) (2005), Reformoption Bürgerversicherung, Hamburg
- Engelen-Kefer, U. u. a. (2003), Erwerbstätigenversicherung als gewerkschaftliche Reformoption, *Soziale Sicherheit*, S. 271 ff.
- Erdmann, J.-P. (1996), Sozialversicherungsrechtliche Beurteilung GmbH-Gesellschafter-Geschäftsführer, *Zentralblatt für Sozialversicherung, Sozialhilfe und Versorgung* 50, S. 101 ff.
- Europäische Kommission (1995), Soziale Sicherheit und Selbstständige, in: *Soziale Sicherheit in Europa* (ZFSH/SGB), S. 117 ff.
- Europäische Kommission (2003), Angemessene und nachhaltige Renten: Gemeinsamer Bericht der Kommission und des Rates, Brüssel
- Europäische Kommission (1996 ff.), MISSOC. Soziale Sicherheit in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, Brüssel
- Europäische Kommission (2001), Adequate and Sustainable Pensions: A Report by the Social Protection Committee on the Future Evaluation of Social Protection, Brüssel
- Evers-Wejiman, L. (2000), Selbstständige ohne Mitarbeiter: Erwerbstätige zwischen Arbeitnehmer und Unternehmer? Einheitlichkeit und Differenz, *WSI Mitteilungen* 53, S. 788 ff.
- Fachinger, U. (2000), Erweiterung des versicherten Personenkreises aus Selbstständigen – Einige Anmerkungen zum DGB-Modell, *Zeitschrift für Sozialreform* 46, S. 811 ff.

- Fachinger, U. (2002), Die „Neuen Selbstständigen“: Armutspotential der Zukunft? In: Sell (Hg.), *Armutserichterstattung, Armutsforschung und was dann? Neue Wege in der Armutspolitik*, Berlin
- Fachinger, U. (2002), Sparfähigkeit und Vorsorge gegenüber sozialen Risiken bei Selbstständigen: Einige Informationen auf der Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1998, ZES-Arbeitspapier 1/2002
- Fachinger, U./Oelschläger, A. (2000), Selbstständige und ihre Altersvorsorge: Sozialpolitischer Handlungsbedarf? In: Boegenholt, D. (Hg.), *Kleine und mittlere Unternehmen im Strukturwandel – Arbeitsmarkt und Strukturpolitik*, Frankfurt/Main, S. 145 ff.
- Fachinger, U. u.a. (2003), *Alterssicherung von Selbstständigen. Bestandsaufnahme und Reformoptionen*, Münster
- Faik, J./Roth, N./Ruland, F. (2001), Nichtnormale Arbeitsverhältnisse auf dem Arbeitsmarkt und in Biografien Rentenversicherter, in: Bäcker, I. u. a. (Hg.), *Soziale Sicherung in einer dynamischen Gesellschaft*, Frankfurt/Main, S. 503 ff.
- Farkauer, O./Borchardt, K. (2004), *Bürgerversicherung – eine Reformalternative?* Bonn
- Finke, H. (1996), *Die Künstler und ihre Rente. Die Soziale Sicherung der Künstler und Publizisten*, Berlin
- Finke, H./Geisler, D./Schmidt, W. (1990), Neue Regelungen im Versicherungs- und Beitragsrecht, *Die Angestelltenversicherung* 37, S. 49 ff.
- Flecken, H. (1995), Die Reform der Alterssicherung der Landwirte, *Die Sozialversicherung* 50, S. 57 ff.
- Försterling, J. (2000), Die Abgrenzung abhängig Beschäftigter von selbstständig Tätigen nach dem Gesetz zur Förderung der Selbstständigkeit, *Deutsche Rentenversicherung* 72, S. 432 ff.
- Franco, A. (1998), Selbstständige außerhalb der Landwirtschaft in der Europäischen Union, in: Internationale Vereinigung für soziale Sicherheit (IVSS), *Landeskasse der Krankenversicherung der Selbstständigen* (Hg.), *Soziale Sicherheit und die Entwicklung der selbstständigen Erwerbstätigen außerhalb der Landwirtschaft*, Genf, S. 37 ff.
- Freund, H. (2004), *Bürgerversicherung gegen Gesundheitsfürsorge der Beamten und Richter*, Frankfurt/Main
- Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) – Abteilung Arbeit und Sozialpolitik (Hg.) (2005), *Rechtsfragen einer solidarischen Bürgerversicherung*, Bonn
- Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) – Abteilung Arbeit und Sozialpolitik (Hg.) (2005), *Das europäische Sozialmodell im 21. Jahrhundert. Diskussionspapier*, Bonn
- Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) – Gesprächskreis Sozialpolitik (Hg.) (2006), *Neue Wege zur Flexibilisierung des Renteneintritts*, Bonn
- Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) – Abteilung Arbeit und Sozialpolitik (Hg.) (2003), *Bürgerversicherung versus Kopfpauschale*, Bonn
- Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) – Abteilung Arbeit und Sozialpolitik (Hg.) (2004), *Überlegungen zur deutschen Alterssicherungsreform vor dem europäischen Hintergrund*, Bonn
- Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) – Abteilung Arbeit und Sozialpolitik (Hg.) (2004), *Sozialpolitische Flankierung einer verlängerten Erwerbsphase*, Bonn
- Gaßner, M./Dürschke, J. (1998), Schutz des Bürgers vor Überforderung in der Sozialversicherung, *SGb* 1998, S. 621
- Gewerkschaft *Erziehung und Wissenschaft* (GEW) (Hg.) (2001), *Selbstständig – aber sicher! Soziale Sicherung von Dozenten und Dozenten in der Weiterbildung, Beruflichen Bildung und Weiterbildung*, Frankfurt/Main
- Gitter, W. (1996), Die abhängigen Selbstständigen – Zur Flucht aus der Sozialversicherungspflicht, *Die Sozialgerichtsbarkeit* 43, S. 263 ff.
- Gleitsmann, M. (1998), *Sozialversicherung für alle Erwerbstätigen*, 3. A.
- Gottschall, K./Schnell, Ch. (2000), „Alleindienstleister“ in Kulturberufen – Zwischen neuer Selbstständigkeit und alten Abhängigkeiten, *WSI Mitteilungen* 53, S. 804 ff.

- Götzenberger, A.-R. (1995), Versicherungs- und Beitragspflicht der selbstständig tätigen Künstler und Publizisten nach dem Künstlersozialversicherungsgesetz – KSVG, *Die Sozialversicherung* 50, S. 348 ff.
- Grinsch, U. (1997), Erstes Kapitel. Versicherter Personenkreis: Selbstständig Tätige, in: Kreikebohm, R. u.a. (Hg.), Sozialgesetzbuch VI. Gesetzliche Rentenversicherung, München, S. 42 ff.
- Guderjahn, K. (1972), Die Frage des Sozialversicherungsschutzes für selbstständig Erwerbstätige vom Entstehen der deutschen Sozialversicherung bis zur Gegenwart, Bonn
- Gundel, J., Bürgerversicherung aus europarechtlicher Perspektive, in: Stiftung Gesellschaft für Rechtspolitik, aaO, S. 123 ff.
- Günther, H./Page, K. (1987), Die freiwillige Versicherung – Stiefkind der gesetzlichen Rentenversicherung? *Die Angestelltenversicherung* 34, S. 205 ff.
- Gurtner, K. (2000), SGB VI. § 2 Selbstständig Tätige, in: Niesel, K. (Hg.), Kasseler Kommentar. Sozialversicherungsrecht, München, S. 2 ff.
- Hagedorn, H./Mehl, P. (2001), Deutschland – Sozialpolitische Reformen für die deutsche Landwirtschaft: Herausforderungen und Empfehlungen, *Internationale Revue für Soziale Sicherheit* 54, S. 101 ff.
- Hanau, P./Eltzschig, J. (2002), Die Voraussetzungen der Rentenversicherungspflicht arbeitnehmerähnlicher Selbstständiger nach § 2 S. 1 Nr. 9 SGB VI, NZS 2002, S. 281
- Hase, F. (2000), Versicherungsprinzip und sozialer Ausgleich, München
- Hase, F. (2004), Verfassungsrechtliche Anforderungen an die staatliche Gewährleistung sozialer Sicherheit, in: Deutscher Sozialrechtsverband e. V. (Hg.), Soziale Sicherheit durch öffentliches und Privatrecht. Verbandstagung 2003, S. 7 ff.
- Hase, F. (2007), Rentenversicherung und Beamtenversorgung, in: Becker u. a. (Hg.), aaO, (FS Ruland), S. 495 ff.
- Hauschild, M. (1999), Die soziale Sicherheit Selbstständiger in Europa, *Deutsche Rentenversicherung*, S. 113 ff.
- Hauser, R. (2006), Alternativen einer Grundsicherung – Soziale und ökonomische Aspekte, in: *Gesellschaft, Wirtschaft und Politik* 55, S. 331 ff.
- Hauser, R. (2007), Armut in Deutschland – Versagt der Sozialstaat? *Wirtschaftsdienst* 87, S. 172 ff.
- Hauser, R. (2007), Die Verteilung von Zukunftsrisiken als Problem der Alterssicherung, in: Becker u. a. (Hg.) (FS Ruland), S. 17 ff.
- Hebeler, T. (2001), Verfassungsrechtliche Probleme der gesetzlichen Alterssicherung und deren Reform, *Sozialrecht in Deutschland und Europa*, S. 528 ff.
- Hebeler, T. (2002), Der Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG als Schlüssel für die Pflicht einer generationengerechten Ausgestaltung des Rechts der gesetzlichen Altersrenten, *Deutsche Rentenversicherung* 74, S. 270 ff.
- Heyn, W. (1947), Die Selbstständigen in der Sozialversicherungsreform, *Die Sozialversicherung* 1, S. 446 ff.
- Heyn, W. (1954), Die soziale Sicherung der Selbstständigen, in: Röhrbeck, W. (Hg.), Beiträge zur Sozialversicherung (Festgabe Krohn), Berlin, S. 127 ff.
- Heyn, W. (1960), Der Wandel der Handwerkerversicherung bis zum Gesetz vom 8. September 1960. Ein Beitrag zur Versicherungspflicht von Selbstständigen, *Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft* 49, S. 303 ff.
- Hoffmann, E./Walwei, U. (1998), Normalarbeitsverhältnis: Ein Auslaufmodell? *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 31, S. 409 ff.
- Hufen, F. (2004), Grundrechtsschutz der Leistungserbringer und private Versicherer in Zeiten der Gesundheitsreform, *Neue Juristische Wochenschrift*, S. 14 ff.
- Husmann, J. (2003), Die offene Methode der Koordinierung im Recht der Alterssicherung – Eine neue Strategie in der europäischen Sozialpolitik, in: Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (Hg.), Aktuelles Presseseminar des VDR vom 11./12. November 2002 in Würzburg, Frankfurt/Main, S. 16 ff.
- Igl, G. (1998), Für eine integrierte Alterssicherung, *Deutsche Rentenversicherung* 70, S. 581 ff.

- Igl, G. (1998), Neue Arbeitsformen und sozialrechtlicher Veränderungsbedarf, *Sozialer Fortschritt* 47, S. 287 ff.
- Igl, G. (2007), Grundsatzfragen der Alterssicherung – Sinn und Ausprägung der Rentenversicherung, in: Becker u. a. (Hg.), S. 43 ff.
- Isensee, J. (2005), „Bürgerversicherung“ im Koordinatensystem der Verfassung, in: Stiftung Gesellschaft für Rechtspolitik, aaO, S. 5 ff.
- Jacobs, C./Schulze, S. (2004), Bürgerversicherung in wettbewerblicher Sicht, in: Engelen-Kefer (Hg.), Reformoption Bürgerversicherung, S. 85 ff.
- Jacobs, K. u. a. (Hg.) (2003), Bürgerversicherung versus Kopfpauschale. Alternative Finanzierungsgrundlagen für die gesetzliche Krankenversicherung, Bonn
- Jaeger, R. (2003), Die Reformen in der gesetzlichen Sozialversicherung im Spiegel der Rechtsprechung, *Neue Zeitschrift für Sozialrecht* 12, S. 225 ff.
- Jantz, K. (1973), Die neueren Ausweitungen des Personenkreises und des Leistungsrechts der Sozialversicherung und ihre Bedeutung für das Verhältnis der Sozialversicherung zur Privatversicherung, *ZVersWiss* 1973, S. 213
- Kaltenborn, M. (2001), Negative Vereinigungsfreiheit als Schutz vor Einbeziehung in die Sozialversicherung? *Neue Zeitschrift für Sozialrecht* 10, S. 300 ff.
- Karl, B. (2004), Sozialversicherungsreformen in Österreich, *Zeitschrift für Europäisches Sozial- und Arbeitsrecht*, S. 263 ff.
- Kazmierczak, J. (2003), Die Neuregelung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse zum 1. April 2003, *NZS*, S. 186 ff.
- Kirchhof, P. (2004), Verfassungsrechtliche Probleme einer umfassenden Kranken- und Renten-„Bürgerversicherung“, in: *Neue Zeitschrift für Sozialrecht* 13, S. 1 ff.
- Klammer, U./Leiber, S. (2009), Atypische Beschäftigung und soziale Sicherung, *WSI Mitteilungen*
- Klassenhoff, R. (1996), Gesetzliche Krankenversicherung und Berufständische Altersversorgung, *Die Angestelltenversicherung* 43, S. 404 ff.
- Klopper, R. (1992), Rechtsprobleme der Scheinselbstständigkeit, *Arbeit und Recht* 40, S. 480 ff.
- Knappe, E. (2005), Bürgerversicherung aus volkswirtschaftlicher Sicht, in: Bitburger Gespräche. Jahrbuch 2004/II, S. 41 ff.
- Knospe, A./Zierke, A. (2007), Die soziale Absicherung von Kleinunternehmern und Selbstständigen und ihren mithelfenden Partnern im europäischen Vergleich – Eine Übersicht nationaler Rechtsgestaltungen im Rahmen eines befristeten Arbeitsgruppenprojekts bei der Europäischen Kommission –, *Zeitschrift für Europäisches Sozial- und Arbeitsrecht*, S. 269 ff.
- Koch, E./Möller-Schlotfeldt, A. (1999), Alterssicherung der Landwirte, in: Schulin, D. (Hg.), *Handbuch des Sozialversicherungsrechts*, Bd. 3. Rentenversicherungsrecht, München, S. 1249 ff.
- Köhler, P. (2007), Die Reform der Alterssicherung in Schweden, in: Becker u. a. (Hg.), aaO (FS Ruland), S. 691 ff.
- Kolb, R. (1983), *Berufsständische Versorgung*, Bonn
- Kommission „Scheinselbstständigkeit“ (1999), Zwischenbericht der Kommission „Scheinselbstständigkeit“, *Die Sozialversicherung* 54, S. 253 ff.
- Kramer, H.-J. (1996), „Friedensgrenze“ zwischen Rentenversicherung und berufsständischer Versorgung abgesteckt, *Die Angestelltenversicherung* 43, S. 154 ff.
- Kreikebohm, R./Splittberger, J. (1986), Neue Erwerbsformen und Sozialversicherungsrecht, *Die Sozialgerichtsbarkeit* 33, S. 279 ff.
- Kretschner, H.-J. (1994), Abhängige selbstständige Erwerbstätigkeit in der Sozialversicherung – Bemerkungen zum Problem der „Abhängigen Selbstständigkeit“, *Zeitschrift für Sozialreform* 40, S. 462 ff.
- Krupp, H.-J./Rolf, G. (2005), Bürgerversicherung für das Alter, in: Strengmann-Kuhn (Hg.), aaO, S. 141 ff.

- Kruse, U./Kruse, S. (2001), Steht die gesetzliche Krankenversicherung vor einem Systemwechsel, *Die Sozialversicherung* 56, S. 281 ff.
- Laurich, M. (2001), Neue Befreiungsregelung für Selbstständige, *Die Angestelltenversicherung* 48, S. 195 ff.
- Lenze, A. (2005), Staatsbürgerversicherung und Verfassung. Rentenreform zwischen Eigentumsschutz, Gleichheitssatz und europäischer Integration, Tübingen
- Leuchten, A./Zimmer, M. (1999), Das neue Gesetz zu „Scheinselbstständigkeit“ – Probleme in der Praxis, *Der Betrieb* 52, S. 381 ff.
- Lohmann, U. (2003), Die „Große Solidarität“ – verfassungsrechtlich möglich? *Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht*, S. 247 ff.
- Loutfi, N. (1991), Self-employment patterns and policy issues in Europe, *International Labour Review* 130, S. 1 ff.
- Marburger, H. (1996), Befreiung von der Rentenversicherungspflicht der Zugehörigkeit zu einer berufsständischen Versicherungs- oder Versorgungseinrichtung, *Zentralblatt für Sozialversicherung, Sozialhilfe und Versorgung* 50, S. 161 ff.
- Marschner, A. (1997), Einführung in die Künstlersozialversicherung, 1997
- Maydell, B. von (1978), Die freiwillige Rentenversicherung nach dem 21. RAG, *Die Angestelltenversicherung* 25, S. 345 ff.
- Maydell, B. von/Ruland, F. (Hg.) (2003/2007), Sozialrechtshandbuch (SRH), (3. A./4. A. in Druck), Baden-Baden
- Mayer, U./Pasch, U. (1990), Ein Schein von Selbstständigkeit – Ein-Personen-Unternehmen als neue Form der Abhängigkeit, Köln
- Mayer, U./Pasch, U./Ruthenberg, H.-J. (1988), Umgehung der Sozialversicherungspflicht durch Scheinselbstständigkeit, *Soziale Sicherheit* 37, S. 77 ff.
- Mazol, W./Muranaka, T. (Hg.) (2005), Sozialer Schutz für atypisch Beschäftigte. Überlegungen zur Neuordnung in Japan und Europa, Wien
- Meinhardt, V./Kirner, E./Grabka, M./Lohmann, U./Schulz, E. (2002), Finanzielle Konsequenzen eines universellen Systems der gesetzlichen Alterssicherung, Düsseldorf
- Menthe, A. (1995), Sozialversicherungsrechtliche Beurteilung mitarbeitender Gesellschafter, *Die Angestelltenversicherung* 42, S. 314 ff.
- Merbel, D. (1998), Die Rentenversicherung der selbstständigen im Gesundheitswesen tätigen Therapeuten, *Die Sozialversicherung* 53, S. 33 ff.
- Merten, D. (1998), Die Ausweitung der Sozialversicherungspflicht und die Grenzen der Verfassung, *Neue Zeitschrift für Sozialrecht* 7, S. 545 ff.
- Merten, D. (2005), Bemerkungen zur „Bürgerversicherung“ – Einführung in das Tagungsthema, in: Stiftung Gesellschaft für Rechtspolitik, aaO, S. 1 ff.
- Mess, E. (1980), Die Einbeziehung der selbstständigen Künstler und Publizisten in die Sozialversicherung, *Die Ersatzkasse* 60, S. 377 ff.
- Michaelis, K. (1998), Das Rentenreformgesetz 1999, *Die Angestelltenversicherung* 45, S. 41 ff.
- Muckel, S. (2004), Verfassungsrechtliche Probleme der Bürgerversicherung, *Die Ersatzkasse*, S. 275 ff.
- Mückenberger, U. (1991), Re-Regulierung neuer Beschäftigungsformen – Kann atypische Beschäftigung sozialverträglich sein? In: Semlinger, K. (Hg.), *Flexibilisierung des Arbeitsmarktes – Interessen, Wirkungen, Perspektiven*, Frankfurt/Main u. a., S. 203 ff.
- Osterkamp, R. (2007), Reform des deutschen Gesundheitswesens, Bürgerversicherung oder Pauschalbeiträge? *ifo Schnelldienst*, Heft 10, S. 11 ff.
- Pannenberg, M. (1997), Neue Selbstständige in Deutschland in den Jahren 1990 bis 1995, *DIW Wochenbericht* 64, S. 749 ff.
- Pannenberg, M. (1998), Zunehmende Selbstständigkeit in Deutschland von 1990 bis 1996. Starke Veränderungen im Bestand, *DIW Wochenbericht* 65, S. 687 ff.

- Papier, H.-J. (2007), Alterssicherung durch berufsständische Versorgungswerke, in: Becker u. a. (Hg.), aaO, S. 455 ff.
- Peters, K. (2002), Die Krankenversicherung der Rentner nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, NZS, S. 393
- Pezold, T. (1997), Die Beitragszahlung der versicherungspflichtigen Selbstständigen, *Mitteilungen der Landesversicherungsanstalt Oberfranken und Mittelfranken*, S. 89 ff.
- Pfaff, M./Stapf-Finé, H. (Hg.) (2004), *Bürgerversicherung – Solidarisch und sicher*, Hamburg
- Pfarr, H. (1997), Die arbeitnehmerähnliche Person – Neue Selbstständigkeit und deren arbeitnehmerrechtliche Beurteilung, in: Engelen-Kefer, U. u. a. (Hg.), *Arbeitsrecht in der Bewährung*. FS Kehrmann, Köln
- Pfeifer, F. (1994), *Selbstständige und abhängige Erwerbstätigkeit – Arbeitsmarkt und industrieökonomische Perspektiven*, Frankfurt/Main
- Pitschas, R. (2005), Die Zukunft der sozialen Sicherungssysteme, *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer* 64, S. 109 ff.
- Pitschas, R. (2007), Verfassungsvoraussetzungen für die Entstaatlichung der gesetzlichen Rentenversicherung in Deutschland, in: Becker u. a. (Hg.), S. 99 ff.
- Plander, H. (1989), *Flucht aus dem normalen Arbeitsverhältnis: An den Betriebs- und Personalräten vorbei?* Baden-Baden
- Reifels, M. (2003), Zur EG-rechtlichen Beurteilung der Erhöhung der Versicherungspflichtgrenze, *Versicherungsrecht*, S. 1065 ff.
- Reiserer, K. (2000), Endlich Schluss mit der „Scheinselbstständigkeit“! Das neue Gesetz zur Förderung der Selbstständigkeit, *Betriebsberater* 55, S. 94 ff.
- Rische, H. (1999), Perspektiven der Rentenreform, *Soziale Sicherheit* 48, S. 382 ff.
- Rische, H. (2000), Die gesetzliche Rentenversicherung im 21. Jahrhundert – Standortbestimmung und Ausblick –, *Die Angestelltenversicherung* 47, S. 1 ff.
- Rische, H. (2007), Antworten der Alterssicherung auf Veränderungen in der Arbeitswelt, in: Becker u. a. (Hg.) (FS Ruland), S. 221 ff.
- Rombach, W. (1994), Reform der Agrarsozialen Sicherung – Hintergründe und Grundzüge der Reform, *Die Sozialgerichtsbarkeit* 41, S. 455 ff.
- Rudda, J. (2001), Änderungen in der Sozialversicherung der Selbstständigen. *Soziale Sicherheit*
- Ruland, F. (1996), Die Rentenversicherung: Zukunftssicher, weil anpassungsfähig, *Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge* 76, S. 272 ff.
- Ruland, F. (1997), Verfassungs- und europarechtliche Grenzen bei der Umgestaltung des Sozialstaats im Bereich der Alterssicherung, *Vierteljahresschrift für Sozialrecht*, S. 19 ff.
- Ruland, F. (Hg. (1990), *Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung*, Festschrift 100-jähriges Bestehen der gesetzlichen Rentenversicherung, Berlin
- Rüppel, C./Kröll, M. (1992), Atypische Beschäftigungsformen und Rentenversicherung, *Die Sozialversicherung* 47, S. 259 ff.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007), *Jahresgutachten 2006/2007*, Berlin 2007
- Schewe, D. (1969), *Die öffentlich-rechtliche Alters- und Hinterbliebenensicherung der freien Berufe*, Stuttgart
- Schmähl, W. (1980), Zielvorstellungen in der Diskussion über die Alterssicherung – Eine Skizze –, *Zeitschrift für Gerontologie* 13, S. 222 ff.
- Schmähl, W. (1986), Gesetzliche und betriebliche Alterssicherung zu verschiedenen Gruppen der Bevölkerung in der Bundesrepublik Deutschland: Erfahrung und Zukunftsaufgaben, *Deutsche Rentenversicherung*, S. 684 ff.
- Schmähl, W. (1988), Übergang zu Staatsbürger-Grundrenten. Ein Beitrag zur Deregulierung in der Alterssicherung? In: Thiemeyer, T. (Hg.), *Regulierung und Deregulierung im Bereich der Sozialpolitik*, Berlin, S. 83 ff.

- Schmähl, W.* (1993), Alternative Strategien für die Mindestsicherung im Alter in Deutschland, in: ders. (Hg.), *Mindestsicherung im Alter. Erfahrung, Herausforderung, Strategien*, Frankfurt/Main, S. 218 ff.
- Schmähl, W.* (1997), Alterssicherung – Quo vadis? *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 216, S. 413 ff.
- Schmähl, W.* (1999), An der Schwelle zum neuen Jahrhundert – Vorweichenstellung für die Alterssicherung in Deutschland, *Die Angestelltenversicherung* 46, S. 397 ff.
- Schmähl, W.* (1999), Rentenversicherung in der Bewährung: Von der Nachkriegszeit bis an die Schwelle zum neuen Jahrhundert – Stationen und Weichenstellungen, in: Kaase, M./Schmid, G. (Hg.), *Eine lernende Demokratie. WZB Jahrbuch 1999*, Berlin, S. 297 ff.
- Schmähl, W.* (2000), Alterssicherung in Deutschland an der Jahrtausendwende – Konzeptionen, Maßnahmen und Wirkungen –, *Deutsche Rentenversicherung* 72, S. 50 ff.
- Schmähl, W.* (2001), Alte und neue Herausforderungen nach der Rentenreform 2001, *Die Angestelltenversicherung* 48, S. 313 ff.
- Schmähl, W.* (2003), Wem nützt die Rentenreform? *Die Angestelltenversicherung* 50, S. 349 ff.
- Schmidt, W.* (1991), Die Rentenversicherung der Selbstständigen im Beitrittsgebiet, *Die Angestelltenversicherung* 38, S. 37 ff.
- Schulte, B.* (1990), Soziale Grundsicherung – Ausländische Regelungsmuster und Lösungsansätze, in: Vobruba, G. (Hg.) *Strukturwandel der Sozialpolitik. Lohnarbeitsorientierte Sozialpolitik und soziale Grundsicherung*, Frankfurt/Main
- Schulte, B.* (2007), Die „offene Methode der Koordinierung“ im Bereich der Alterssicherung als Instrument Europäischer Sozialpolitik, in: Becker, U. u. a. (Hg.) aaO (FS Ruland), S. 671 ff.
- Schulze Bischoff, K.* (2006), Selbstständige Erwerbstätigkeit und soziales Risikomanagement – ein deutsch-britischer Vergleich, *Zeitschrift für Sozialreform* 52, S. 521 ff.
- Schulze Bischoff, K.* (2007), Neue Selbstständige und soziale Sicherheit, *WSI Mitteilungen*
- Sehlen, S./Schröder, W./Schiffhorst, G.* (2004), Bürgerversicherung Gesundheit – Grünes Modell, Simulationsrechnungen zu Ausgestaltungsmöglichkeiten, IGES, Institut für Gesundheits- und Sozialforschung, IGES-Papier Nr. 04–06, Berlin, 10. Mai 2004
- Sodan, H.* (2003), „Gesundheitsreform ohne Systemwechsel“ – wie lange noch? *Neue Juristische Wochenschrift*, S. 1761 ff.
- Sodan, H.* (2005), „Bürgerversicherung als Bürgerzwangsversicherung“, in: Stiftung Gesellschaft für Rechtspolitik, aaO, S. 25 ff.
- Sodan, H.* (2005), Verfassungsrechtliche Determinanten der Gesetzlichen Rentenversicherung, *Neue Zeitschrift für Sozialrecht*, S. 561 ff.
- Söhnlein, D.* (1999), Die Neuregelung der Sozialversicherungspflicht von Scheinselbstständigen nach dem Rentenkorrekturgesetz – Materiellrechtliche und verfahrensrechtliche Aspekte – *Neue Zeitschrift für Sozialrecht* 8, S. 280 ff.
- Specker, Ch.* (2004), Was ist Generationengerechtigkeit? *Deutsche Rentenversicherung*, S. 111 ff.
- Steiner, U.* (2005), Versicherungsfreiheit und Versicherungszwang – Bilanz und Perspektiven, in: Stiftung Gesellschaft für Rechtspolitik, aaO, S. 139 ff.
- Steinmeyer, H.-D.* (1995), Alters-, Invaliditäts- und Hinterbliebenensicherung Selbstständiger in den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft
- Steinmeyer, H.-D.* (1996), Die Problematik der Scheinselbstständigkeit, *Zeitschrift für Sozialreform* 42, S. 348 ff.
- Storr, St.* (2004), „Neuorganisation der Sozialen Sicherungssysteme“ – zu den verfassungsrechtlichen Grenzen von Reformen in der Sozialversicherung am Beispiel der Krankenversicherung –, *SGB*, S. 279 ff.
- Strengmann-Kuhn, Th.* (Hg.) (2005), *Das Prinzip Bürgerversicherung. Die Zukunft im Sozialstaat*, Hamburg
- Sund, O.* (1957), Die Sozialpolitik für Selbstständige, in: Boettcher, E. (Hg.), *Sozialpolitik und Sozialreform*, Tübingen, S. 177 ff.
- Tegtmeier, W.* (1998), Konzept Sozialstaat und Sozialversicherungspflicht, in: 8. Speyerer Sozialrechtsgespräch, „Ausweitung der Sozialversicherungspflicht“?, S. 81 ff.

- Terwey, S. (2004), Tendenz und Entwicklung einer Europäischen Sozialunion, *Internationale Revue für Soziale Sicherheit* 57, S. 133 ff.
- Terwey, S. (2006), Nationale Alterssicherungssysteme und Europäischer Binnenmarkt, *Zeitschrift für Europäisches Sozial- und Arbeitsrecht*, S. 246 ff.
- Tomandl, Th. (1998), Die Problematik horizontaler Anknüpfungen der Sozialversicherungspflicht bei Selbstständigen, in: Ruland, F. u. a. (Hg.), *Verfassung, Theorie und Praxis des Sozialstaats*. Festschrift Hans Zacher, Heidelberg, S. 1117
- Tomandl, Th. (1998), Rechtsprobleme einer umfassenden Sozialversicherung, *Zeitschrift für Arbeitsrecht und Sozialrecht* (Wien), S. 9 ff.
- Trenk-Hinterberger, P. (2007), Sicherung im Alter durch Sozialhilfe, in: Becker u. a. (Hg.), aaO, S. 539 ff.
- Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR)/Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (BMAS)/Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht (MPISOC) (Hg.) (2002), Offene Koordinierung der Alterssicherung in der Europäischen Union. Internationale Tagung am 9./10. November 2001 in Berlin, Frankfurt/Main
- Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR)/Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (BMAS)/Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht (MPISOC) (Hg.) (2003), Offene Methode der Koordinierung im Bereich der Alterssicherung – Quo vadis? Internationale Tagung am 26. und 27. März 2003 in Berlin (VDR)
- Viebrok, H./Dräther, H. (1999), Alterssicherung auf der Grundlage von Sicherheit, Rentabilität und sozialer Verantwortung, Bremen
- Voelzke, Th. (1999), Kreis der Versicherten Personen, in: Schulin, B. (Hg.), *Handbuch des Sozialversicherungsrechts*, Bd. 3. Rentenversicherungsrecht, München, S. 371 ff.
- Vonderach, G. (1980), Die „neuen Selbstständigen“, *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 13, S. 353 ff.
- Wachter, G. (2000), Arbeitnehmerähnliche Personen im österreichischen Arbeits- und Sozialrecht, ZIAS, S. 250 ff.
- Wambach, A./Wigger, B. (2003), Kopfpauschalen oder Bürgerversicherung?, *ifo Schnelldienst* 2003, H. 10, S. 7 ff.
- Wank, R. (1988), Arbeitnehmer und Selbstständige, München
- Wank, R. (1992), Die „neue Selbstständigkeit“, *Der Betrieb* 45, S. 90 ff.
- Welt, F. (2001), Bedürfnis nach sozialem Schutz wächst, *Soziale Sicherheit*, S. 223 ff.
- Werling, R. (1999), Selbstständige in der gesetzlichen Rentenversicherung nach Inkrafttreten des Gesetzes zu Korrekturen in der Sozialversicherung, *Die Rentenversicherung* 40, S. 46 ff.
- Wieland, J. (2003), Verfassungsrechtliche Grenzen der Beitragserhebung in der gesetzlichen Krankenversicherung, *VSSR*, S. 259 ff.
- Williams, D. (1999), Die selbstständigen Erwerbstätigen: Versorgung der Selbstversorger, *Internationale Revue für Soziale Sicherheit*, S. 7 ff.
- Winter, L. (1998), Der selbstständig tätige Handwerker in der gesetzlichen Rentenversicherung, *Die Rentenversicherung* 39, S. 77 ff.
- Wissing, G. (2003), Geringfügige Beschäftigungen, *SGB*, S. 554
- WSI (= Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut)/Ministerium für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie, NRW (Hg.) (2001), *Flexicurity: Soziale Sicherheit und Flexibilisierung der Arbeits- und Lebensverhältnisse* (Bearb.: U. Klammer/U. Tillmann, Hans-Böckler-Stiftung)
- Zabre, B.-R. (1999), Soziale Sicherung von Künstlern und Publizisten – Pflichtversicherung nach dem KSVG, *Die Angestelltenversicherung* 46, S. 557 ff.
- Zimmermann, O./Schulz, G. (2000), Eine kurze Einführung in das Gesetz über die Sozialversicherungspflicht von Künstlern und Publizisten, in: *Deutscher Kulturrat* (Hg.), *Künstlersozialversicherungsgesetz. Kulturpolitik – Hintergrundinformationen*, Bonn

Finanzierung einer Erwerbstätigenversicherung

Kerstin Windhövel

1. Hintergrund und Aufgabenstellung

Hintergrund

Die finanzielle Absicherung der Rentner in Deutschland wird zukünftig immer schwieriger. Dazu tragen vor allem die Folgen von Arbeitslosigkeit und die zunehmende Bedeutung von Nichtnormalarbeitsverhältnissen sowie das langfristig zu erwartende flachere Wirtschaftswachstum bei. Darüber hinaus verdüstert die demographische Entwicklung, die zu einer fortgesetzten Verschlechterung der Relation von Beitragszahlern und Rentnern führt, die finanziellen Perspektiven im Alter.

Vor allem zwei Faktoren spielen hier eine besondere Rolle:

- Durch die **Alterung der Gesellschaft** verschlechtert sich die Relation von Beitragszahlern zu Rentenempfängern. Dieser Effekt lässt sich nach den geltenden gesetzlichen Vorschriften über den maximalen Beitragssatz bis zum Jahr 2030 nur zum Teil durch eine Anhebung der Beitragssätze ausgleichen. Mit steigendem Beitragssatz zur Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) steigen die Lohnnebenkosten, was tendenziell zu einer weiteren Verschärfung der Arbeitsmarktlage führen würde. Bereits mit dem Rentenreformgesetz 1999 wurde daher beschlossen, einen Teil der zu erwartenden Zukunftsbelastungen infolge der demographischen Alterung auf die Rentner der GRV zu verlagern. Die demographische Belastung wird somit zwischen Rentnern und Beitragszahlern aufgeteilt. Damit sinkt generell das Absicherungsniveau der GRV-Rentner.
- Auf der individuellen Ebene steht die Absicherung vor allem für solche Versicherten und künftige (Neu-)Rentner in Frage, deren **Erwerbsbiographien** aus unterschiedlichsten Gründen

für längere Phasen **unterbrochen** waren. In Zeiten hoher Arbeitslosigkeit und einer intensiveren Flexibilisierung auf dem Arbeitsmarkt, die sich auch in der zunehmenden Bedeutung sog. Nichtnormalarbeitsverhältnisse zeigt, sind unterbrochene Erwerbsbiographien keine Ausnahmeerscheinung. Die GRV, die ursprünglich darauf angelegt war, nach einem „erfüllten Arbeitsleben“ (d.h. nach 45 Beitragsjahren) den gewohnten Lebensstandard im Alter zu sichern, kann diesen Anspruch unter den geänderten Verhältnissen für immer weniger Versicherte gewährleisten. Die zunehmende Bedeutung von Phasen der Arbeitslosigkeit sowie von Nichtnormalarbeitsverhältnissen innerhalb der Lebensverläufe vieler Erwerbsfähiger verschlechtert für viele Menschen aufgrund geringerer/keinerlei Beitragsleistungen während zunehmend mehr Jahren zur gesetzlichen Rentenversicherung die Aussichten auf eine Rente oberhalb des Sozialhilfeniveaus.

Um diese Einzelthemen dreht sich schon seit vielen Jahren eine intensive Diskussion, in der aus unterschiedlichen Richtungen Vorschläge zur Lösung des Rentenproblems unterbreitet werden. Eine wichtige Rolle innerhalb der vorgeschlagenen Lösungsmöglichkeiten spielt die Verbreiterung der Finanzierungsbasis der GRV. Eine Eingliederung von Beamten, Selbstständigen und geringfügig Beschäftigten in die Versicherungspflicht der GRV eröffnet eine breitere Finanzierungsbasis, auf deren Grundlage das Ziel der Sicherung eines transferunabhängigen Lebensstandards gleichermaßen für alle Personengruppen besser erreicht werden kann.

Vor allem aus folgenden Gründen erscheint die Eingliederung aller Personengruppen in die Versicherungspflicht der gesetzlichen Rentenversicherung sinnvoll:

- **Besondere Schutzbedürftigkeit und Vermeidung von Altersarmut:** Vor allem bei Selbstständigen, die keinerlei obligatorischer Alterssicherungspflicht unterliegen, sowie bei geringfügig Beschäftigten werden oftmals keine oder nur geringe Rücklagen für das Alter gebildet. Da es sich hier größtenteils um Menschen mit geringen Einkommen und ebenso geringen Vermögenswerten handelt, haben diese Personengruppen ein besonders hohes Risiko späterer Altersarmut und unterliegen einer besonderen staatlichen Schutzbedürftigkeit. Die Nicht-Existenz eines Pflichtversicherungssystems für die Altersvorsorge bei den meisten Arten der selbstständig Tätigen (ausgenommen sind die Kammerberufe) verstärkt ein mögliches Free-Rider-Verhalten. Es werden keine Rücklagen während der Erwerbsphase aufgebaut und später Sozialtransfers zur Mindestsicherung im Alter verwendet. Durch eine Erwerbstätigenversicherung wäre ein derartiges Free-Rider-Verhalten nicht mehr möglich.
- **Gleichbehandlung aller Personengruppen:** Derzeit werden die Beamtenpensionen aus dem laufenden Staatshaushalt getragen. Es existieren nur minimale Rücklagen. Vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung und der zunehmenden Pensionierungen bei den Beamten ist hier zukünftig mit massiven Belastungen der öffentlichen Haushalte zu rech-

nen. Die selbstständigen Kammerberufe (Ärzte, Architekten, Notare, Rechtsanwälte, etc.) sind bei den berufsständischen Versorgungswerken pflichtversichert. Deutschlandweit existieren über 300 Versorgungseinrichtungen. Im europäischen Vergleich ist Deutschland das einzige Land, in dem nur die sozialversicherungspflichtigen Arbeiter und Angestellten in der GRV pflichtversichert sind. In allen anderen Ländern unterliegen die Selbstständigen und auch die Beamten einer universellen gesetzlichen Rentenversicherungspflicht. Einen Überblick über die einzelnen pflichtversicherten Personengruppen im europäischen Vergleich gibt Tabelle 1:

Eine Erwerbstätigenversicherung verbessert die rentenrechtliche Gleichbehandlung aller Personengruppen eines Landes. Gleichzeitig wird die Statusmobilität zwischen den einzelnen Erwerbsformen erhöht und die Systemerhaltung der gesetzlichen Rentenversicherung in Deutschland langfristig positiv beeinflusst.

- **Statusmobilität:** Das derzeitige in Deutschland praktizierte Rentenversicherungssystem hemmt die Statusmobilität zwischen verschiedenen Erwerbsformen und verringert dadurch Wachstumspotenziale. Ist es bislang praktisch unmöglich, vom Status eines Beamten in ein Angestelltenverhältnis zu wechseln – die Beiträge des gesamten Versichertenverlaufs müssten in

Tabelle 1:

Versichertenkreis der verpflichtenden Alterssicherungen Europa

Abhängig beschäftigte Arbeitnehmer	Selbstständige	Nicht Erwerbstätige
Arbeitnehmerversicherung Deutschland		
Erwerbstätigenversicherung Belgien, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Luxemburg, Italien, Portugal, Österreich (nur Bundesbeamte)		
Volkversicherung Dänemark, Finnland, Niederlande, Schweden, Schweiz		

prognos 2007

die Kassen der GRV nachentrichtet werden – so wären diese Barrieren bei Existenz einer Erwerbstätigenversicherung aufgehoben. Vor dem Hintergrund der zunehmenden Auflösung ehemals staatlicher Betriebe hätte eine Erwerbstätigenversicherung hier zu signifikant besseren Möglichkeiten für die Beschäftigten geführt als beispielsweise Auffanggesellschaften sie noch vor wenigen Jahren darstellten. Auch vor dem Hintergrund wachstumstheoretischer Überlegungen sind Anpassungsbarrieren auf den Arbeitsmärkten grundsätzlich negativ zu beurteilen.

Erhaltung des Systems der gesetzlichen Rentenversicherung: Vor dem Hintergrund der zukünftigen Entwicklungen (demographische Entwicklung, Wirtschaftswachstum, Entwicklung des sozialversicherungspflichtigen Entgelts, etc.) ist das deutsche Rentenversicherungssystem nach wie vor nicht als „sicher für alle“ zu bezeichnen. Die schlechte Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung während der letzten Jahre führte zu stetigen Leistungskürzungen bei allen GRV-Leistungen, wodurch zukünftig oftmals auch nach längeren Pflichtversicherungszeiten keine Lebensstandard sichernden Altersrentenleistungen mehr ausgezahlt werden. Eine Erwerbstätigenversicherung kann das System auf eine breitere Basis stellen, die zum einen für die Versicherten keine Versicherungslücken während Zeiten der Selbstständigkeit/geringfügigen Beschäftigung mehr generiert als auch für das System durchgehende Einzahlungen mit sich bringt.

Sowohl aus mikroökonomischer Sicht (individuelle Einkommensverläufe, Verteilungswirkungen zwischen einzelnen Personengruppen), wie auch aus makroökonomischer Sicht (Systemstabilität, Wirtschaftswachstum) kann ein Übergang zu einer Erwerbstätigenversicherung in Deutschland positive Wirkungen generieren.¹

1.2 Aufgabenstellung

Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen soll innerhalb dieser Expertise die Einführung einer Erwerbstätigenversicherung in der Alterssicherung in Deutschland **aus Finanzierungssicht** beleuchtet werden.

2. Kurzfassung

Deutschland ist derzeit das einzige Land Europas, in dem nur Arbeiter und Angestellte in einem obligatorischen staatlichen Rentenversicherungssystem versichert sind. Vor allem bei Selbstständigen, die keinerlei Vorsorgepflicht erfüllen müssen, sind oftmals die freiwilligen Ersparnisse für das Alter zu gering, um auch nur das Niveau einer Sozialhilfeleistung zu erreichen. Die versäumten Einzahlungen während der Erwerbsphase müssen dann im Alter durch staatliche Leistungen kompensiert werden. Steigende Altersarmut ist die Folge.

Darüber hinaus widerspricht das vorhandene System dem Grundsatz der Gleichbehandlung und hemmt die Statusmobilität zwischen den einzelnen Erwerbsformen. Gerade Letzteres hat in wirtschaftlichen Umbruchssituationen negative Einflüsse für das Wirtschaftswachstum.

Vor diesem Hintergrund wird in Deutschland seit einiger Zeit die Einführung einer Erwerbstätigenversicherung und damit die Ausweitung der Versicherungspflicht auf alle Personengruppen diskutiert. Diese breitere Finanzierungsbasis kann – bei sinnvoller Ausgestaltung – zu einer längerfristigen Stabilität des Systems der gesetzlichen Rentenversicherung beitragen.

Soll in Deutschland eine Erwerbstätigenversicherung eingeführt werden und damit die gesetzliche Rentenversicherungspflicht für alle Personengruppen gelten, so sind

¹ Die Prognos AG berechnet derzeit innerhalb zweier Gutachten, die von der Hans-Böckler-Stiftung Düsseldorf und von der Deutschen Rentenversicherung Bund beauftragt wurden, die zukünftigen Wirkungen einer Erwerbstätigenversicherung für alle Personengruppen und die Wirkungen einer Eingliederung der Selbstständigen, die bislang keine obligatorische Altersvorsorgepflicht haben, auf wichtige Makrogrößen wie Beitragssatz zur GRV und Wirtschaftswachstum. Für die Hans-Böckler-Stiftung wird zusätzlich eine Verteilungsrechnung der Wirkungen für die einzelnen Personengruppen vorgenommen. Mit dem Abschluss beider Projekte ist zum Sommer/Herbst 2008 zu rechnen.

- die Beamten,
 - die Selbstständigen (Freie Berufe, Landwirte, andere Selbstständige, Handwerker nach 18 Jahren Pflichtversicherungszeit)
 - und die geringfügig Beschäftigten
- in die Versicherungspflicht der GRV zu integrieren.

Die grundsätzliche Prämisse bei einer Ausweitung der Versicherungspflicht zur GRV auf alle Erwerbsformen muss die Gleichstellung aller Personengruppen sein. Vor allem dürfen die „neuen“ Versicherten nicht besser/schlechter gestellt werden als der bisherige Versichertenbestand. Die Beitragszahlungen zur gesetzlichen Rentenversicherung in Deutschland sind für die Arbeiter und Angestellten seit vielen Jahrzehnten paritätisch zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer aufgeteilt. Daran sollte auch zukünftig festgehalten werden, womit die neu zu versichernden Personengruppen im Sinne der Gleichbehandlung ebenfalls die Beitragslast je zur Hälfte tragen müssen, sofern ein gesonderter Arbeitgeber existiert. Bereits existierende Sonderregelungen für Künstler und geringfügig Beschäftigte sollten beibehalten werden.

Da bereits für mehrere der neu einzugliedernden Personengruppen eigenständige Versorgungswerke existieren, gilt es, den Verbleib oder die Übernahme dieser Systeme noch im Einzelnen zu prüfen. Besonders die zukünftige Finanzierung der berufsständischen Versorgungswerke könnte in massive Finanzierungsengpässe geraten.

3. Möglichkeiten der Finanzierung einer Erwerbstätigenversicherung

3.1 Versicherter Personenkreis

Ziel einer Erwerbstätigenversicherung im umfassenden Sinne ist es, alle Personengruppen in Deutschland obligatorisch in der gesetzlichen Rentenversicherung zu versichern. Aus Finanzierungssicht müssen damit alle Bevölkerungsgruppen nach ihrem Erwerbsstatus und ihrer damit verbundenen Rentenversicherungspflicht gesondert betrachtet werden.

Derzeit existieren in Deutschland verschiedene Möglichkeiten, die Rentenversicherungspflicht zu erfüllen. Einen detaillierten Überblick über die Rentenversicherungspflicht nach den einzelnen Erwerbsstadien gibt Tabelle 2.

Bislang sind in der deutschen gesetzlichen Rentenversicherung nur die sozialversicherungspflichtig beschäftigten Arbeiter und Angestellten pflichtversichert. Alle anderen Erwerbspersonen unterliegen entweder Rentenversicherungspflichten in anderen Systemen oder sind gar nicht rentenversicherungspflichtig. In einem ersten Schritt wird daher der bislang **nicht in der GRV versicherte Personenkreis** näher beleuchtet:

1. **Selbstständige:** Bei den Selbstständigen ist die Rentenversicherungspflicht sehr heterogen.
 - a) **Landwirte** sind in den landwirtschaftlichen Alterskassen pflichtversichert. Die landwirtschaftlichen Alterskassen sind eigenständige Körperschaften des öffentlichen Rechts.
 - b) **Handwerker** sind bereits in der GRV pflichtversichert. Allerdings können sie sich nach 18 Jahren Einzahlungszeit von der Versicherungspflicht freistellen lassen.
 - c) **Künstler** sind in der Künstlersozialkasse pflichtversichert.
 - d) Die Angehörigen **freier Berufe**, wie Ärzte, Apotheker, Zahnärzte, Tierärzte, Notare, Rechtsanwälte, etc. sind in ihren jeweiligen berufsständischen Versorgungswerken pflichtversichert. Im Gegensatz zur GRV sind diese Versorgungswerke mehrheitlich kapitalgedeckt und nicht im Umlageverfahren finanziert.
 - e) Darüber hinaus unterliegt die **größte Gruppe der Selbstständigen** (Wirte, sämtliche Beratungsberufe, Ingenieure, Händler, etc.) keinerlei rentenrechtlicher Versicherungspflicht.
2. **Geringfügig Beschäftigte** unterliegen der Rentenversicherungspflicht in der GRV. Die Leistungen aus der GRV sind jedoch unterschiedlich, je nachdem ob der geringfügige Arbeitnehmer seinen Beitragsteil von derzeit 4,9 Prozentpunkten freiwillig aufgestockt hat oder nicht. Stockt er nicht freiwillig auf, so werden für die vom Arbeitgeber entrichteten Beitrags-

Tabelle 2:

Rentenversicherungspflicht und Finanzierung des Sicherungssystems nach Erwerbsform der Personen

Erwerbsstatus der Person	pflichtversichert in GRV?	Träger	Beitragstragung (anteilig am Beitragsatz)
Arbeiter und Angestellte	ja	Gesetzliche Rentenversicherung	Paritätisch: 50% Arbeitnehmer und 50% Arbeitgeber
Handwerker	ja (für 18 Jahre)	Handwerkerversicherung (integriert in DRV)	100% Handwerker
Künstler	ja (über Künstlersozialkasse)	Gesetzliche Rentenversicherung (über Künstlersozialkasse)	50% Künstler; 20% Bund; 30% Verwerter ²
Wehrdienstleistende	ja	Gesetzliche Rentenversicherung	100% Bund
Landwirte	nein	Landwirtschaftliche Alterskassen	ca. 20% Landwirt ca. 80% Bundeszuschuss
Freie Berufe/ Kammerberufe	nein	Berufsständische Versorgungswerke	Selbstständiger alleine; Beitrag im Jahr 2005: Ø 719,22 €
„Andere“ Selbstständige	nein		
geringfügig Beschäftigte	ja (bei eingeschränkten Ansprüchen)		der derzeitige Beitragsatz von 19,9% wird aufgeteilt: Arbeitgeber 15%, Arbeitnehmer 4,9% freiwillig
Beamte	nein	keine Beiträge; Pensionen werden aus dem laufenden Staatshaushalt finanziert	

prognos 2007

leistungen für den Arbeitnehmer nur Zuschläge an Entgeltpunkten ermittelt und der zukünftigen Rente aufgeschlagen. Zahlt der geringfügige Arbeitnehmer auf, so erhält er einen vollen Rentenanspruch aus dem geringfügigen Einkommen sowie auch einen Anspruch auf Rehabilitationsleistungen.

3. Die Pensionen von Beamten werden aus dem laufenden Staatshaushalt finanziert. Aufgrund der zu erwartenden demographischen Entwicklung werden seit wenigen Jahren Rücklagen für die Beamtenpensionen gebildet. Diese jedoch sind nicht ausreichend, um die zukünftigen Pensionsansprüche zu decken.

² Die Künstlersozialabgabe wird bei Unternehmen erhoben, die Werke und Leistungen selbstständiger Künstler und Publizisten gegen Entgelt in Anspruch nehmen. Diese sog. „Verwerter“ werden an der Finanzierung der Sozialversicherungsbeiträge beteiligt, da erst durch das Zusammenwirken von selbstständiger künstlerischer Tätigkeit und den Verwertern die künstlerischen Werke und Leistungen den Verbrauchern zugänglich gemacht werden können. Das Verhältnis zwischen den Verwertern und den selbstständigen künstlerisch Schaffenden wird daher als vergleichbar mit dem Verhältnis zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer angesehen.

3.2 Übergang zu einer Erwerbstätigenversicherung

Soll zukünftig in Deutschland eine Erwerbstätigenversicherung eingeführt werden, so müssen alle Personengruppen, die bislang nicht in der gesetzlichen Rentenversicherung pflichtversichert sind, in diese Versicherungspflicht aufgenommen werden.

Im Detail bedeutet dies, dass Beamte, sämtliche Arten von Selbstständigen (bis auf die Handwerker, diese sind bereits in die GRV integriert) und die geringfügig Beschäftigten in die Versicherungspflicht der GRV aufgenommen werden müssen.

Dabei stellen sich vor allem folgende Fragen:

1. Wer trägt welchen Anteil des Beitragsatzes (Arbeitgeber/Arbeitnehmer/Staat/Verwerter)?
2. Werden alle bislang nicht pflichtversicherten Bevölkerungsgruppen als Ganzes in die Erwerbstätigenversicherung integriert oder sollen nur neu ins Erwerbsleben eintretende Personen integriert werden?
3. Was passiert mit den bisherigen Versorgungssystemen, resp. den berufsständischen Versorgungswerken und der Künstlersozialkasse, wenn zukünftig keine jungen Versicherten mehr nachkommen?

3.3 Gleichstellung und Äquivalenzprinzip

Erste Prämisse einer Eingliederung „neuer“ Personengruppen in die Versicherungspflicht der GRV sollte die Gleichstellung aller Erwerbsgruppen sein. Keine Personengruppe darf gegenüber der anderen schlechter oder besser gestellt werden – vor allem dürfen die „neuen“ Versicherten gegenüber den „alten“ nicht besser/schlechter gestellt werden.

Das Äquivalenzprinzip in der gesetzlichen Rentenversicherung beschreibt die Äquivalenz zwischen Beitrag und Leistung. Die Berücksichtigung der Beitragsleistung der Versicherten entspricht genau dann dem Äquivalenzprinzip, wenn die Unterschiede in den Rentenleistungen für die Versicherten den Unterschieden in den

früheren Beitragsleistungen der Proportion nach entsprechen.³ Dies bedeutet, dass ein Beschäftigter, der während seines Erwerbslebens doppelt soviel Beiträge wie der Durchschnitt aller Beschäftigten in die GRV einbezahlt hat, später auch eine doppelt so hohe Rente wie der Durchschnittsrentner erhalten wird. Eine Abkehr vom Äquivalenzprinzip in der gesetzlichen Rentenversicherung bedeutet eine Veränderung der Grundfesten der deutschen Sozialversicherung.

Vor diesem Hintergrund gilt es zu entscheiden, ob zusätzlich zu einer Fortentwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung zu einer Erwerbstätigenversicherung das gesamte System der gesetzlichen Rentenversicherung in Deutschland grundlegend methodisch und ideologisch verändert werden soll oder ob in das bestehende ideologische System weitere bislang nicht versicherungspflichtige Personengruppen aufgenommen werden sollen. Zieht man die politische Durchführbarkeit beider Reformoptionen in das Entscheidungskalkül ein, so ist es sinnvoll, eine Beibehaltung des bisherigen Systems und eine Eingliederung der neuen Personengruppen „zu den alten Bedingungen“ anzustreben. Damit entfällt die Möglichkeit einer Leistungsaufstockung ohne vorangegangenes Beitragsäquivalent. Das Äquivalenzprinzip wird beibehalten.

Vor diesem Hintergrund sollte die Versicherungs- und Beitragspflicht für eine Erwerbstätigenversicherung in Deutschland wie folgt gestaltet werden.

3.4 Ausgestaltung der Versicherungspflicht

Grundsätzlich sollten alle o.g. Personengruppen in die Versicherungspflicht der GRV aufgenommen werden. Aus rechtlichen Gründen, vor dem Hintergrund der Durchführbarkeit und mit besonderem Augenmerk auf die Schutzbedürftigkeit bestimmter Personengruppen wird ein 2-stufiges Verfahren vorgeschlagen. Zu einem ersten Stichtag werden die Personengruppen der Selbstständigen, die bislang keiner Pflichtversicherung unterliegen, sowie die geringfügig Beschäftigten in

3 Lampert, Heinz: „Lehrbuch der Sozialpolitik“, 5. überarb. und erw. Auflage, Berlin u.a. 1998, S. 259.

die gesetzliche Rentenversicherungspflicht aufgenommen. Zugleich werden die Regelungen für Handwerker den heutigen Bedingungen angepasst. Zu einem zweiten Stichtag folgen alle neuen Beamten und alle neuen Mitglieder der Freien Berufe und die Landwirte.

Existieren Personen, die aus mehr als einer Quelle Einkommen beziehen, so wird die Summe aller Einkommen bis zur Beitragsbemessungsgrenze als versicherungspflichtiges Einkommen zugrunde gelegt.

Ab einem ersten Stichtag (z.B. dem 01.01.2010) werden folgende Personen, die bislang nicht in der gesetzlichen Rentenversicherung pflichtversichert sind, in die GRV aufgenommen. Die Beitragsbemessung erfolgt analog zu den Arbeitern/Angestellten aus den jeweiligen Bruttoeinkommen.

- Die **Handwerker** unterliegen nach derzeitigem Recht für 18 Jahre der Versicherungspflicht der gesetzlichen Rentenversicherung. Danach können sie sich auf Antrag befreien lassen. Diese sog. „Handwerkerregelung“ wurde vor dem Hintergrund einer gesetzlichen Mindestabsicherung dieser Personengruppe eingeführt. Da seitdem das Leistungsniveau für Altersrenten kontinuierlich abgesenkt wurde, reichen 18 Jahre Versicherungszeit mit einem angenommenen Durchschnittseinkommen nicht mehr aus, um ein tragbares Mindestsicherungsniveau im Alter zu erreichen. Nach derzeitigen Berechnungen ist eine Versicherungszeit von etwa 35 Jahren notwendig. Vor diesem Hintergrund muss die Handwerkerregelung entweder stark nach oben korrigiert oder komplett abgeschafft werden. Da sich laut Bericht der AVID 2005 die durchschnittliche Versicherungszeit der GRV-Versicherten zukünftig kontinuierlich bis auf Werte um ca. 37 Jahren in der Geburtskohorte 1957–1961 verringern wird⁴, schlagen wir aus Vereinfachungsgründen zum genannten Stichtag eine gänzliche Abschaffung der Handwerker-Freistellung nach 18 Jahren Versicherungszeit vor.

- Alle **Selbstständigen**, die bislang **keiner Versicherungspflicht** unterliegen, werden zum ersten Stichtag in die Versicherungspflicht der gesetzlichen Rentenversicherung übernommen. Sie tragen ihre Beiträge zu 100% selbst. Eine Anlehnung an die bislang bereits gültigen Beitragsregelungen für Handwerker mit einer Beitragsbemessung nach Regelbeitrag/Höchstbeitrag und Mindestbeitrag auf Antrag erscheint sinnvoll.
- Alle **geringfügig Beschäftigten** werden zum Stichtag in die Versicherungspflicht der GRV mit gleichem Anspruchsniveau wie die Arbeiter/Angestellten aufgenommen. Die Beiträge werden in ihrer Bemessung beibehalten wie bisher. Die Beitragslast liegt damit beim derzeitigen Beitragssatz von 19,9 Prozentpunkten mit 15 Prozentpunkten beim Arbeitgeber und mit 4,9 Prozentpunkten verpflichtend beim Arbeitnehmer. Über die Aufteilung von zukünftigen Veränderungen des Beitragssatzes zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern muss gesondert nachgedacht werden. Es wird jedoch eine paritätische Aufteilung der Beitragsveränderungen zu je 50% für Arbeitgeber und Arbeitnehmer vorgeschlagen. So partizipieren beide Parteien gleichermaßen von zukünftigen Be- oder Entlastungen.

Ab einem zweiten Stichtag (z.B. dem 01.01.2012) werden alle weiteren bislang nicht pflichtversicherten Personengruppen in die GRV integriert. Im Sinne des Bestandsschutzes für Beamte und vor dem Hintergrund der bereits erworbenen Ansprüche der Freien Berufe gegenüber den berufsständischen Versorgungswerken wird empfohlen, nur alle nach dem Stichtag neu verbeamteten Personen sowie alle **nach dem Stichtag** neu in Freie Berufe/Kammerberufe eintretenden Personen in die Versicherungspflicht der GRV aufzunehmen. Alle bereits verbeamteten Personen und alle bereits in berufsständische Versorgungswerke eingetretenen Personen verbleiben in ihren Systemen. Für diese Personengruppen ändert sich nichts.

4 DRV-Schriften (2007): Altersvorsorge in Deutschland 2005 – Alterseinkommen und Biographie, Band 75, S. 201.

Für den vollständigen Übergang zu einer Erwerbstätigenversicherung bedeutet dies einen Zeitrahmen von rund 60–70 Jahre. Der komplette Übergang ist dann vollzogen, wenn der letzte Beamte/der letzte Freiberufler, der noch aus seinem alten System finanziert wird, verstorben ist.

- Alle zum Stichtag **neu** in die Versicherungspflicht eintretenden **Freien Berufe** unterliegen damit ab dem zweiten Stichtag der Versicherungspflicht der GRV. Den Beitrag zur gesetzlichen Rentenversicherung trägt der Selbstständige als „sein eigener Arbeitgeber“ alleine. Eine Anlehnung an die bislang bereits gültigen Beitragsregelungen für Handwerker mit einer Beitragsbemessung nach Regelbeitrag / Höchstbeitrag und Mindestbeitrag auf Antrag erscheint auch hier sinnvoll. Für die berufsständischen Versorgungswerke bedeutet dies, da sie ab dem Stichtag keine neuen Mitglieder mehr erhalten, dass die Zahl der Versicherten kontinuierlich zurückgeht. Es ist im Einzelnen zu prüfen, inwieweit die Auszahlungsmöglichkeiten der Rentenleistungen der berufsständischen Versorgungswerke durch die abnehmende Zahl von Versicherten beschnitten werden. Da die berufsständischen Versorgungswerke zwar kapitalgedeckt und nicht im Umlageverfahren finanziert sind, sollten hier grundsätzlich keine allzu großen Zahlungsengepässe auftreten. Reicht der (kontinuierlich mit der abnehmenden Zahl an Mitgliedern zu veräußernde) Kapitalstock hingegen nicht, die laufenden Rentenansprüche zu decken, so geraten die berufsständischen Versorgungswerke in Finanzierungsengepässe. Dieses Problem sollte dringend im Rahmen einer eigenständigen detaillierten Analyse geprüft werden.
- Alle **Landwirte** fallen zum Stichtag in die Versicherungspflicht der GRV. Die Beitragslast liegt zu 100% beim Landwirt als selbstständig tätige Person. Eine Anlehnung an die Beitragsregelungen für Handwerker ist hier ebenfalls sinnvoll. Die landwirtschaftliche Alterskasse wird in das System der gesetzlichen Rentenversicherung integriert.
- Alle **neuen Beamten**, die nach dem Stichtag in den Beamtenstatus übertreten, werden in der gesetzlichen Rentenversicherung pflichtversi-

chert. Für bereits zuvor verbeamtete Personen ändert sich nichts. Im Sinne der Besitzstandswahrung erscheint die Möglichkeit einer Eingliederung der bereits verbeamteten Personen unrealistisch. Der Beitragsatz wird paritätisch zwischen Beamten (Arbeitnehmer) und Staat (Arbeitgeber) aufgeteilt. Es ist zu prüfen, ob und falls ja in welcher Höhe gegenüber den neuen Beamten eine Kompensationszahlung von Arbeitgeberseite zu erfolgen hat. Eine Beschneidung der Beamtenlöhne zu einem Stichtag um (derzeit) 9,95 Prozentpunkte erscheint unrealistisch. Wir schlagen daher eine Übergangsfrist von 10 Jahren vor: Zum ersten Stichtag (z.B. dem Jahr 2012) wird eine Kompensationszahlung von 9,95 Prozentpunkten (also eine volle Kompensation) vom Arbeitgeber getragen. Diese Kompensationszahlung wird von Jahr zu Jahr um einen Prozentpunkt abgeschmolzen. Im Jahr 2021 erfolgt noch eine Kompensationsleistung von 0,95 Prozentpunkten. Ab dem Jahr 2022 erfolgt keinerlei Kompensationsleistung mehr.

4. Folgen einer Erwerbstätigenversicherung

Die Eingliederung der neuen Personengruppen mit ihren zur Beitragsbemessung herangezogenen Einkommen wird sowohl in der direkten Eingliederungsphase als auch langfristig nachhaltige Auswirkungen auf die Beitragsatzentwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung in Deutschland mit sich bringen. Die Prognos AG arbeitet derzeit an einer detaillierten Simulationsanalyse zu dieser Problematik innerhalb eines von der Hans-Böckler-Stiftung beauftragten Gutachtens zur „Fortentwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung zu einer Erwerbstätigenversicherung“. Mit Vorlage des Gutachtens ist zum Sommer/Herbst 2008 zu rechnen.

Im jetzigen Stadium der Berechnungen ist davon auszugehen, dass in der Anfangsphase einer Erwerbstätigenversicherung über einige Jahre die Beitragseinnahmen die zu zahlenden Rentenleistungen übersteigen werden. Werden nur „neue“ Beamte und nur „neue“ Freiberufler eingegliedert, so sind an diese Personen in den ers-

ten Jahrzehnten kaum Renten wegen Alters ausbezahlen. Der Beitragssatz kann dadurch tendenziell sinken.

Da sowohl Beamte als auch Freiberufler durchschnittlich ein höheres Einkommen aufweisen als Arbeiter und Angestellte, werden langfristig höhere Anwartschaften auf Altersrenten generiert. Geht man auch von einer höheren Lebenserwartung dieser Personengruppen aus, so werden diese höheren Altersrenten auch über einen längeren Zeitraum ausbezahlt, was zukünftig die Kassen der gesetzlichen Rentenversicherung zusätzlich belasten würde.

Vor diesem Hintergrund sollte zusätzlich eine Übergangslösung geprüft werden, bei der der gegenwärtige Beitragssatz bei Einführung einer Erwerbstätigenversicherung festgeschrieben und

damit in den ersten Jahren nicht abgesenkt wird. Stattdessen könnte mit den „überschüssigen“ Einnahmen ein Kapitalstock aufgebaut werden, der dann zur Teildeckung der zukünftig auftretenden zusätzlichen Rentenzahlungen genutzt wird. Ein sogenanntes „Untertunnelungsverfahren“ wurde schon einmal im Jahr 1998 vom damaligen Wissenschaftlichen Beirat als eine mögliche Lösung der Finanzierungsprobleme der gesetzlichen Rentenversicherung vorgeschlagen⁵. Vor dem Hintergrund der Einführung einer Erwerbstätigenversicherung sollte eine derartige Möglichkeit nochmals geprüft werden. Sie könnte langfristig dazu beitragen, neben der Absicherung aller Berufsgruppen in Deutschland auch die gesetzliche Rentenversicherung auf eine breitere zukunftsfähige Finanzierungsbasis zu stellen.

5 Wissenschaftlicher Beirat des BMWi (1998): „Grundlegende Reform der gesetzlichen Rentenversicherung“, Gutachten für das Bundesministerium für Wirtschaft, Bonn.

Die Erwerbstätigenversicherung als Teil der gesetzlichen Rentenversicherung

Klaus Michaelis

1. Einführung

Der Sozialverband Deutschland fordert seit langem die Einführung einer Erwerbstätigenversicherung und hat im Jahr 2006 – gemeinsam mit den Gewerkschaften und der Volkssolidarität – ein Konzept zur Ausweitung des versicherten Personenkreises in der gesetzlichen Rentenversicherung vorgelegt. Danach sollen in einem ersten Schritt zunächst die Erwerbstätigen in die Rentenversicherung einbezogen werden, die derzeit noch keinem obligatorischen Alterssicherungssystem angehören und daher im Regelfall ein besonderes Schutzbedürfnis aufweisen. Dies betrifft etwa 3 Millionen Selbstständige sowie knapp 7 Millionen geringfügig Beschäftigte. Zur Stärkung der Solidargemeinschaft und aus Gründen der Gleichbehandlung mit den abhängig beschäftigten Erwerbstätigen ist später in einem zweiten Schritt zu prüfen, wann auch die Erwerbstätigen in der gesetzlichen Rentenversicherung versicherungspflichtig werden, die derzeit als politische Mandatsträger, als Beamte oder als Mitglieder einer berufsständischen Versorgungseinrichtung bereits in einem eigenständigen Alterssicherungssystem obligatorisch abgesichert sind. Insoweit sind jedoch in besonderem Maße verfassungsrechtliche Grenzen zu beachten und die Finanzlage der öffentlichen Haushalte zu berücksichtigen.

Nachfolgend sollen unter **Ziffer 2** in einer kurzen Übersicht die Notwendigkeit der Einführung einer Erwerbstätigenversicherung, Grundsätze zu ihrer Ausgestaltung sowie ihre Auswirkungen auf die Finanzlage der gesetzlichen Rentenversicherung angesprochen und damit verdeutlicht werden, dass die Ausweitung des versicherten Personenkreises ein wichtiger Schritt zur Stabili-

sierung der gesetzlichen Rentenversicherung und zu mehr sozialer Gerechtigkeit in unserer Gesellschaft ist – kein „Trippelschritt“, aber natürlich auch keine Maßnahme zur Lösung aller künftigen Herausforderungen in der gesetzlichen Rentenversicherung. Unter **Ziffer 3** wird anschließend aufgezeigt, welche gesetzgeberischen Aktivitäten – unabhängig von der Einführung der Erwerbstätigenversicherung – zur Sicherung eines angemessenen Leistungsniveaus und zur Vermeidung von Altersarmut erforderlich sind, um die Zukunftsfähigkeit der gesetzlichen Rentenversicherung zu stärken und das Vertrauen der Bevölkerung zurückzugewinnen. Der Sozialverband Deutschland hat hierzu ein Konzept mit zehn Forderungen zur Verhinderung von Altersarmut vorgelegt. Abschließend wird unter **Ziffer 4** neben einer Zusammenfassung der Ergebnisse kurz auf den aktuellen Stand der Diskussion zur Erwerbstätigenversicherung eingegangen.

2. Erwerbstätigenversicherung

Ziel der Alterssicherung in Deutschland ist es, das im Alter, bei Erwerbsminderung oder bei Tod des Versicherten wegfallende Erwerbseinkommen zu ersetzen und einen angemessenen Lebensstandard im Alter sicherzustellen. Dementsprechend sind nach dem Modell einer Erwerbstätigenversicherung alle Personen, die Einkommen aus einer Erwerbstätigkeit beziehen, in einem obligatorischen Alterssicherungssystem abzusichern. Der Bezug von „Nichterwerbseinkommen“, wie z.B. Mieteinkünfte oder Einkünfte aus Kapitalvermögen, ist dagegen vom Lebensalter unabhängig und fällt nach Eintritt in den Ruhestand typi-

scherweise nicht weg; anders als bei einer sogenannten Bürgerversicherung wird die Versicherungspflicht im Rahmen einer Erwerbstätigenversicherung daher nicht auf die gesamte Wohnbevölkerung, sondern nur auf alle Erwerbstätigen ausgedehnt.

2.1 *Notwendigkeit einer Erwerbstätigenversicherung*

Die Einführung einer Versicherungspflicht für alle Selbstständigen ist vor allem geboten, um dem wachsenden Schutzbedürfnis der überwiegenden Zahl dieses Personenkreises gerecht zu werden und einer steigenden Gefahr von Altersarmut entgegenzuwirken. Der Aspekt der Schutzbedürftigkeit ist auch für die Einbeziehung aller geringfügig Beschäftigten maßgebend; hinzu kommt, dass mit einer Gleichbehandlung aller Beschäftigten der weitere Abbau sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung eingeschränkt werden kann. Auf den Aspekt der Gleichbehandlung ist vor allem auch für die Ausweitung der Versicherungspflicht auf Beamte, Politiker und Berufsständler abzustellen, denn deren Einbeziehung ermöglicht einen sozial gerechten Ausgleich zwischen allen einkommensstärkeren und einkommensschwächeren Erwerbstätigen und verhindert, dass sich einzelne Personen unzureichend absichern und im Alter – zu Lasten der Steuerzahler – staatliche Grundsicherungsleistungen in Anspruch nehmen.

2.2 *Ausgestaltung der Erwerbstätigenversicherung*

Aus Gründen der Gleichbehandlung ist die Versicherungspflicht aller erwerbstätigen Personen nicht in der privaten Alterssicherung, sondern in der gesetzlichen Rentenversicherung durchzuführen, die einen umfassenden Schutz gegen die sozialen Risiken des Alters, der Erwerbsminderung und nach dem Tod des Versicherten bietet. Darüber hinaus erhöht die generelle Absicherung aller Erwerbstätigen in der gesetzlichen Rentenversicherung die Flexibilität beim Wechsel zwischen den einzelnen Erwerbsformen und stärkt die Solidargemeinschaft bei der Zukunftsgestaltung der Alterssicherung.

Zur Einführung einer Erwerbstätigenversicherung im Sozialgesetzbuch VI – Gesetzliche Rentenversicherung – sind neben der Ausdehnung der Versicherungspflicht auf alle Selbstständigen und Politiker die Befreiungsregelungen für geringfügig Beschäftigte, Beamte und Mitglieder einer berufsständischen Versorgungseinrichtung aufzuheben. Aus Gründen des Vertrauensschutzes bedarf es weitreichender Übergangsregelungen für Personen, die bei Eintritt der Versicherungspflicht bereits eine Erwerbstätigkeit ausüben. Darüber hinaus muss im Einzelnen geprüft werden, ob für bestimmte Berufsgruppen Sonderregelungen im Beitragsrecht erforderlich sind; für die Selbstständigen kann insoweit grundsätzlich an die schon bestehenden Sonderregelungen zu den beitragspflichtigen Einnahmen (Regelbeitrag auf Basis der Bezugsgröße) und zur Beitragstragung (grundsätzlich Alleinbeitrag des Versicherten) angeknüpft werden.

2.3 *Auswirkungen der Erwerbstätigenversicherung auf die Finanzlage der gesetzlichen Rentenversicherung*

Mit der Ausweitung der Versicherungspflicht auf weitere Personenkreise fließen der gesetzlichen Rentenversicherung Mehreinnahmen zu, deren Höhe generell von der Ausgestaltung der Erwerbstätigenversicherung im Sozialgesetzbuch VI abhängt und daher gegenwärtig nicht genau bestimmt werden kann. Modellhaft kann aber festgehalten werden, dass bei einer Einbeziehung von einer Million Selbstständigen mit einer monatlichen Beitragszahlung in Höhe von ca. 495 Euro (Regelbeitrag im Jahr 2008) Mehreinnahmen in Höhe von ca. 6 Milliarden Euro pro Jahr anfallen. Diesen Mehreinnahmen stehen kurzfristig keine zusätzlichen Ausgaben gegenüber; mittelfristig setzen dann die ersten Mehrausgaben auf Grund der im Rahmen der Erwerbstätigenversicherung erworbenen Rentenanwartschaften ein, die bis zum Auslaufen der Übergangsphase im Jahr 2080 stetig anwachsen werden. Ob die zusätzlichen Einnahmen auch langfristig die zusätzlichen Ausgaben übersteigen werden, ist schwer vorhersehbar; maßgebend sind insoweit insbesondere die Entwicklung der Zahl der neu

einbezogenen Personen sowie deren Lebenserwartung und Erwerbsminderungsrisiko. Unabhängig von der langfristigen Entwicklung ist aber festzuhalten, dass die Erwerbstätigenversicherung die Finanzlage der gesetzlichen Rentenversicherung in einer Übergangsphase von mehr als 70 Jahren deutlich verbessern und Spielräume eröffnen würde, die entweder zum Ausbau von Leistungen oder zur Minderung des Beitragssatzes genutzt werden können.

3. Ausbau von Leistungen in der gesetzlichen Rentenversicherung

Die vorstehenden Ausführungen haben deutlich gemacht, dass die Einführung einer Erwerbstätigenversicherung ein wichtiger Baustein zur künftigen Gestaltung der gesetzlichen Rentenversicherung ist. Eine zukunftsgerechte Gestaltung des Systems erfordert aber – unabhängig von der Ausweitung des versicherten Personenkreises – weitgehende gesetzgeberische Aktivitäten, um einen sozial gerechten Ausgleich zwischen Beitragszahlern und Rentenberechtigten dauerhaft zu gewährleisten. Aufgabe der Rentenpolitik ist es daher sicherzustellen, dass einerseits die Beiträge für die Versicherten auch in Zukunft bezahlbar bleiben (finanzielle Nachhaltigkeit) und andererseits dauerhaft ein angemessenes Leistungsniveau zur Sicherung des Lebensstandards im Alter erreicht wird (soziale Nachhaltigkeit). In den letzten Jahren ist das Ziel der zukunftsgerechten Gestaltung leider zumeist auf den Aspekt der finanziellen Nachhaltigkeit beschränkt geblieben, denn die Rentenpolitik war vorrangig von dem Ziel der Beitragssatzstabilität bestimmt. Dies hat zu massiven Leistungseinschränkungen geführt und das Vertrauen der Bevölkerung in ihre Alterssicherung erheblich beeinträchtigt. Zur Stärkung einer Zukunftsperspektive ist es daher dringend erforderlich, die Leistungsziele wieder in den Mittelpunkt der Diskussion zu stellen und die Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung weiter auszubauen.

Dies gilt sowohl für generelle Leistungsverbesserungen, die allen Versicherten zu Gute kommen, wie z.B. die Rückkehr zu lebensstandardsi-

chernden Rentenanpassungen, als auch für gezielte Maßnahmen des sozialen Ausgleichs zur Vermeidung von Altersarmut, die dem Wandel der Arbeitswelt Rechnung tragen und berücksichtigen, dass die individuellen Versicherungsbiographien zunehmend Beschäftigungslücken und Zeiten mit Niedriglöhnen aufweisen, die nach dem Äquivalenzprinzip der gesetzlichen Rentenversicherung zwangsläufig zu Sicherungslücken in der Altersversorgung führen. Nachfolgend sollen einzelne Vorschläge zur Verbesserung des Leistungsniveaus in der gesetzlichen Rentenversicherung vorgestellt und – soweit möglich – aufgezeigt werden, welche zusätzlichen Kosten mit einzelnen Leistungsverbesserungen verbunden sind und ob die Mehraufwendungen von den Beitragszahlern oder von den Steuerzahlern zu finanzieren sind.

3.1 Rentenanpassung mit Inflationsschutz

Seit der Rentenreform des Jahres 1957 ist die regelmäßige Anpassung der Renten an die allgemeine Lohnentwicklung ein wesentliches Leistungsziel der gesetzlichen Rentenversicherung. Die Lohndynamik der Rente hat jahrzehntelang sichergestellt, dass die Rentenberechtigten während der Dauer des Rentenbezugs keinen Wertverlust ihrer Altersbezüge hinnehmen mussten und an der Wohlstandsentwicklung der Gesellschaft teilhaben konnten. Durch vielfältige Eingriffe in die Anpassungsformel (Beitragssatzfaktor, bis 2010 wirkender „Riesterfaktor“, Nachhaltigkeitsfaktor und ab 2011 vorgesehener Nachholfaktor) ist die Lohndynamik in den letzten Jahren zunehmend aufgehoben worden, so dass es von 2004 bis 2006 Nullrunden bei der Rentenanpassung gegeben hat und auch die diesjährige Anpassung mit 0,54% nicht ausreicht, um einen Inflationsausgleich zu gewährleisten. Hinzu kommt, dass die – bei Zahlung der Renten einzubehaltenen – Beiträge der Rentnerinnen und Rentner für ihre Kranken- und Pflegeversicherung in den letzten Jahren ständig erhöht worden sind, so dass sich die Auszahlungsbeträge der Renten im Regelfall sogar vermindert haben. Insgesamt dürfte die Kaufkraft der Renten seit dem Jahr 2003 um mehr als 8% gesunken sein, und nach

den Vorausberechnungen im Rentenversicherungsbericht 2007 soll es auch in den Jahren 2008 bis 2011 nur Anpassungen in Höhe von jährlich 0,4% bis 1,6% geben (vgl. hierzu Gutachten des Sozialbeirats zum Rentenversicherungsbericht 2007, S. 7), so dass sich der permanente Kaufkraftverlust der Renten auch in den kommenden Jahren fortsetzen wird. Dies wird zu einem weiteren sozialen Abstieg der Rentnerinnen und Rentner führen, die Gefahr von Altersarmut erhöhen und kann „zu einer Entwicklung des Rentenzahlbetrags führen, welche die Legitimation und die Akzeptanz des Alterssicherungssystems zunehmend in Frage stellen könnte“ (so Gutachten des Sozialbeirats zum Rentenversicherungsbericht 2006, S. 18). Es ist daher sozialpolitisch geboten, die Teilhabe der Rentnerinnen und Rentner an der allgemeinen Wohlstandsentwicklung zu verbessern und zumindest sicherzustellen, dass künftig keine weitere Minderung der Kaufkraft der Renten eintritt.

Zum Schutz der Renten vor einem inflationsbedingten Wertverlust hat der Sozialverband Deutschland eine Änderung der Anpassungsformel vorgeschlagen und gefordert, dass die Rentenanpassungen in Zukunft wenigstens in Höhe der Inflationsrate des Vorjahres erfolgen müssen, wenn die Bruttolohnentwicklung die Inflationsrate übersteigt. Sollte in einem Jahr einmal die Lohnentwicklung unterhalb der Inflationsrate liegen, wären die Renten lediglich in Höhe der Lohnentwicklung anzupassen, denn bei dieser Fallkonstellation hätten auch die Arbeitnehmer Kaufkraftverluste hinzunehmen. Nach den im Rentenversicherungsbericht 2007 ausgewiesenen Modellberechnungen ist dies im mittelfristigen Zeitraum aber nicht zu erwarten, so dass die Einführung eines Inflationsschutzes in den Jahren 2008 bis 2011 voraussichtlich zu einer nicht unerheblichen Aufstockung der jährlichen Anpassungssätze führen würde.

Die Rentenanpassung mit Inflationsschutz ist mit Mehrausgaben in der gesetzlichen Rentenversicherung verbunden, deren genaue Höhe nicht nur von der Lohnentwicklung, sondern auch von den jährlichen Preissteigerungsraten abhängig und daher nur schwer vorhersehbar ist. Generell kann aber festgehalten werden, dass

eine Aufstockung der Anpassung um einen Prozentpunkt bei einem Rentenvolumen von ca. 200 Milliarden Euro jährliche Kosten in Höhe von 2 Milliarden Euro verursachen wird, die dauerhaft anfallen und mit einer langfristigen Erhöhung des Rentenvolumens weiter ansteigen werden. Trotz der zu erwartenden Mehraufwendungen ist die Einführung eines Inflationsschutzes aber unverzichtbar, wenn man einen weiteren sozialen Abstieg der Rentnerinnen und Rentner in unserer Gesellschaft vermeiden und die Gefahr von Altersarmut einschränken will.

3.2 *Angleichungszuschläge für Renten in den neuen Bundesländern*

Die Leistungskürzungen der letzten Jahre haben für die Rentnerinnen und Rentner in den neuen Bundesländern besonders gravierende Auswirkungen, denn diese verfügen nur relativ selten über zusätzliche Einkünfte aus Betriebsrenten, privaten Versicherungen oder Vermögen, so dass die gesetzliche Rente im Regelfall ihre einzige Einkommensquelle im Alter darstellt. Hinzu kommt, dass der aktuelle Rentenwert-Ost in Höhe von 23,09 Euro – trotz einer nahezu vollständigen Angleichung des Preisniveaus in Ost und West – auch 17 Jahre nach Vollendung der deutschen Einheit lediglich 88% des aktuellen Rentenwerts – West (26,27 Euro) beträgt. Dieser Wertunterschied (3,18 Euro) hat zur Folge, dass die Standardrente-Ost (45 Entgeltpunkte-Ost für 45 Jahre Arbeit mit Durchschnittsverdienst in der DDR bzw. in den neuen Bundesländern) im 2. Halbjahr 2007 um ca. 140 Euro geringer ausfällt als die Standardrente-West (vgl. hierzu auch Rentenversicherungsbericht 2007, S. 24, 67). Nach den Vorausberechnungen im Rentenversicherungsbericht 2007 wird sich der Wertunterschied zwischen den aktuellen Rentenwerten in den kommenden Jahren zwar weiter verringern, weil – nach wie vor – davon auszugehen ist, dass die Rentenanpassungen-Ost mittel- und langfristig höher ausfallen als die Anpassungen im Westen; eine vollständige Angleichung der Rentenwerte ist nach den aktuellen Schätzungen zur künftigen Lohnentwicklung in Ost und West aber nicht vor dem Jahr 2030 zu erwarten. Zur baldigen Herstel-

lung von einheitlichen Lebensverhältnissen für die Rentnerinnen und Rentner in Ost und West ist es daher erforderlich, dem Angleichungsgebot des Einigungsvertrages verstärkt Rechnung zu tragen und für Renten mit Entgeltpunkten-Ost spezielle Leistungsverbesserungen vorzusehen.

Zur Stärkung der Renten in den neuen Bundesländern hat der Sozialverband Deutschland die Zahlung von dynamischen Rentenzuschlägen gefordert, die – ähnlich den Auffüllbeträgen oder den Übergangszuschlägen, vgl. hierzu §§ 315a, 319b SGB VI – als zusätzliche Leistung die Rente erhöhen. Zur Ausgestaltung der Zusatzleistung kann auf das von ver.di und der GEW vorgelegte Konzept „Der Angleichungszuschlag im Stufenmodell“ verwiesen werden (vgl. hierzu Dokumentation des Workshops von ver.di und GEW vom 17.7.2006 zur Rentenangleichung Ost). Nach diesem Modell soll für eine Übergangszeit ein sogenannter Angleichungszuschlag in Form von Erhöhungsbeträgen für jeden Entgeltpunkt-Ost gezahlt werden, der in zehn Jahresstufen aufgebaut wird und nach zehn Jahren vergleichbare Lebensverhältnisse für die Rentnerinnen und Rentner im gesamten Bundesgebiet auch dann ermöglichen soll, wenn die vollständige Angleichung der Rentenwerte trotz der regelmäßigen Rentenanpassungen noch nicht erreicht worden ist. Nach Ablauf der Aufbauphase wird der Angleichungszuschlag dann wieder – Jahr für Jahr – abgebaut, wenn sich der jeweilige Wertunterschied zwischen den aktuellen Rentenwerten durch die jährlichen Rentenanpassungen weiter vermindert; mit der vollständigen Angleichung der aktuellen Rentenwerte wird sich der Angleichungszuschlag schließlich von selbst erledigen. Nach den von ver.di/GEW vorgelegten Modellrechnungen wird der zur Standardrente-Ost zu zahlende Angleichungszuschlag im ersten Jahr seiner Einführung die monatliche Rente um ca. 14 Euro erhöhen und damit die Auswirkungen des Wertunterschieds zwischen den Renten in Ost und West um 10% abmildern. Vom zweiten bis zum zehnten Jahr wird sich der Angleichungszuschlag dann jeweils um den Betrag erhöhen, der zum Ausgleich eines weiteren Zehntels des jeweiligen Wertunterschieds für jeden Entgeltpunkt-Ost erforderlich ist. Aus Gründen der Verwaltungspraktikabi-

lilität sollte die jährliche Festlegung der Angleichungszuschläge im Zusammenhang mit den jährlichen Rentenanpassungen erfolgen.

Die Zahlung von Angleichungszuschlägen würde die Lebenssituation der Rentnerinnen und Rentner in den neuen Bundesländern – Jahr für Jahr – spürbar verbessern. Die damit verbundenen Mehrausgaben beliefen sich – nach dem ver.di/GEW Stufenmodell – im ersten Jahr auf ca. 600 Millionen Euro; während der zehnjährigen Aufbauphase würden sie sich dann – Jahr für Jahr – erhöhen, wenn die jährlichen regelmäßigen Anpassungen den jeweiligen Wertunterschied zwischen den aktuellen Rentenwerten in Ost und West nicht jeweils um wenigstens 10% verringern. Die Höhe der mittelfristig anfallenden Kosten hängt daher entscheidend davon ab, wie sich der „Aufholprozess“ in den neuen Bundesländern in den kommenden Jahren entwickelt. Unabhängig davon kann aber festgehalten werden, dass die Zahlung von Angleichungszuschlägen als Folge der Wiedervereinigung eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe ist, die nicht von den Beitragszahlern der gesetzlichen Rentenversicherung, sondern von den Steuerzahlern zu finanzieren ist.

3.3 Abschaffung von Rentenabschlägen bei Erwerbsminderungs- und Hinterbliebenenrenten

Erwerbsminderungsrentnerinnen und -rentner haben – neben dem generellen Kaufkraftverlust ihrer Rente – seit dem Jahr 2001 in Form von Rentenabschlägen eine weitere Leistungskürzung zu verkraften, wenn ihre Rente vor dem 63. Lebensjahr beginnt. Die Rentenabschläge führen im Regelfall zu einer Rentenkürzung von 10,8%. Dies ist mit dem Lohnersatzcharakter der Erwerbsminderungsrente nicht vereinbar, weil diese Renten aufgrund einer krankheitsbedingten Leistungseinschränkung gezahlt werden und – anders als die Inanspruchnahme einer vorzeitigen Altersrente – damit nicht zur Disposition der Versicherten stehen. Der Sozialverband Deutschland fordert daher – nach wie vor – die Abschaffung der systemwidrigen Rentenabschläge bei Erwerbsminderungsrenten; Entsprechendes gilt für Ren-

tenabschläge bei Hinterbliebenenrenten, denn auch insoweit ist für Dispositionen hinsichtlich des Zeitpunkts des Beginns der Rente kein Raum.

Nach groben Schätzungen würde die Aufhebung der Kürzungsvorschriften zwar mit Mehraufwendungen in einer Größenordnung von jährlich etwa 4 Milliarden Euro verbunden sein, sie ist dennoch unverzichtbar, um die systemwidrige Belastung der Erwerbsminderungs- und Hinterbliebenenrenten zu beseitigen und die Gefahr von Altersarmut bei Frühverrentung einzuschränken.

3.4 Leistungen des sozialen Ausgleichs zur Verhinderung von Altersarmut

Seit einigen Jahren vollzieht sich ein Strukturwandel in der Arbeitswelt, der von einem Rückgang sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung und einer gleichzeitigen Zunahme sozialversicherungsfreier Beschäftigungsformen (z. B. geringfügige Beschäftigung) geprägt ist. Bei vielen Erwerbstätigen führt dies zu Lücken in den Versicherungsverläufen, die darüber hinaus zunehmend Zeiten enthalten, in denen aufgrund von Arbeitslosigkeit oder Niedriglöhnen nur sehr geringe Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung gezahlt werden. Diese Entwicklungen werden – im Zusammenwirken mit den generellen Leistungskürzungen der letzten Jahre – dazu führen, dass ein immer größerer Teil der Rentnerinnen und Rentner Renten erhalten wird, die unterhalb der Leistungsgrenzen der sozialen Grundversicherung liegen (vgl. hierzu Jahresgutachten des Sachverständigenrats 2007, S. 193 ff.). Viele Versicherte werden – mangels Sparfähigkeit – die wachsenden Versorgungslücken auch nicht durch eine verstärkte betriebliche oder private Altersvorsorge schließen können, so dass aus Sicht des Sozialverbands Deutschland sozialpolitische Maßnahmen zur Vermeidung einer künftigen Altersarmut dringend erforderlich sind.

In der vom Äquivalenzprinzip geprägten gesetzlichen Rentenversicherung kann den Auswirkungen von Lücken in der Erwerbsbiographie am ehesten durch die Zahlung von Beiträgen während dieser Zeiten entgegengewirkt werden. Für Zeiten der selbstständigen Tätigkeit und der ge-

ringfügigen Beschäftigung lässt sich daher ein verbesserter Versicherungsschutz durch die Einführung einer Erwerbstätigenversicherung erreichen. Darüber hinaus ist zu prüfen, ob die Rentenversicherungsbeiträge für Zeiten der Kindererziehung und für Zeiten der nicht erwerbsmäßigen Pflegetätigkeit angehoben werden müssen, um zu verhindern, dass Eltern und Pflegepersonen durch eine Unterbrechung ihrer Berufstätigkeit einem gesteigerten Armutsrisiko ausgesetzt sind. Eine deutliche Erhöhung der Beitragszahlung ist vor allem aber zur Einschränkung der Gefahr von Altersarmut bei Langzeitarbeitslosigkeit geboten. Derzeit werden für Bezieher von Arbeitslosengeld II monatliche Rentenversicherungsbeiträge in Höhe von lediglich ca. 40 Euro gezahlt; für 1 Jahr Bezug von Arbeitslosengeld II führt dies zu einer monatlichen Rentenanwartschaft von 2,19 Euro. Um die Gefahr einer künftigen Altersarmut spürbar einzuschränken, wäre eine Anhebung der monatlichen Beiträge auf ca. 270 Euro erforderlich, denn mit einer derartigen Beitragszahlung könnte der Versicherte im Jahr 2007 0,55 Entgeltpunkte erwerben und – nach 45 Jahren Beitragszahlung in dieser Höhe – den derzeitigen Grenzwert der sozialen Grundversicherung im Alter in Höhe von monatlich 660 Euro (vgl. hierzu Jahresgutachten des Sachverständigenrats 2007, S. 193) erreichen. Eine erhöhte Beitragszahlung durch die Bundesagentur für Arbeit wäre darüber hinaus geeignet, die Finanzlage der gesetzlichen Rentenversicherung erheblich zu verbessern.

Altersarmut droht im besonderen Maße auch Versicherten, die über viele Jahre unterdurchschnittlich verdient und dementsprechend – trotz langjähriger Arbeit – nur geringe Rentenanwartschaften erworben haben. Für diese Arbeitnehmer könnte die generelle Einführung von Mindestlöhnen sehr hilfreich sein; denkbar wäre auch, für bestimmte Personengruppen die Zahlung von staatlichen Beitragszuschüssen vorzusehen. Da Mindestlöhne und Beitragszuschüsse aber nur für zukünftige Beschäftigungszeiten eingeführt werden können, ist zu prüfen, unter welchen Voraussetzungen in der Vergangenheit zurückgelegte Beitragszeiten im Rahmen der Rentenberechnung aufgewertet werden können. Im

derzeitigen Recht sind Mindestentgeltpunkte bei geringem Arbeitsentgelt nur für Zeiten vor dem 1.1.1992 vorgesehen; bei einem Ausbau von Mindestsicherungselementen in der gesetzlichen Rentenversicherung ist es naheliegend, zunächst einmal an diese Leistung des sozialen Ausgleichs anzuknüpfen und damit die Gefahr von Altersarmut zumindest für die langjährig Beschäftigten einzuschränken.

Welche Mehraufwendungen mit den armutsvermeidenden Leistungsverbesserungen verbunden wären, hängt entscheidend von der konkreten gesetzlichen Ausgestaltung der Mindestsicherung ab. Zur Finanzierungsverantwortung kann aber generell festgehalten werden, dass die Vermeidung von Altersarmut eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe ist und die damit verbundenen Kosten daher nicht von den Beitragszahlern der gesetzlichen Rentenversicherung, sondern von den Steuerzahlern zu tragen sind.

3.5 Rentenfreibetrag in der sozialen Grundsicherung

Seit der Einführung der sozialen Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung im Jahre 2003 ist die Zahl der Grundsicherungsberechtigten ständig angestiegen und beträgt derzeit etwa 700.000. Knapp die Hälfte der Berechtigten bezog neben der Grundsicherungsleistung eine Rente aus der gesetzlichen Rentenversicherung. Diese Rente wird von dem Grundsicherungsbedarf (Regelsätze für Lebensunterhalt, Wohn- und Heizkostensersatz) in Höhe von derzeit 660 Euro abgezogen und damit in vollem Umfang auf die Grundsicherungsleistung angerechnet. Die volle Anrechnung von Renteneinkünften wird von vielen Betroffenen als ungerecht empfunden, weil sie trotz ihrer durch sozialversicherungspflichtige Arbeit und Beitragszahlung erworbenen Rentenansprüche nicht über höhere monatliche Gesamteinkünfte verfügen als Grundsicherungsberechtigte, die „nie in die Rentenkasse eingezahlt“ haben. Der Sozialverband Deutschland hat deshalb vorgeschlagen, Freibeträge einzuführen und auf diese Weise sicherzustellen, dass die gesetzliche Rente ganz oder teilweise von der An-

rechnung freigestellt wird, wenn die Rentenhöhe bestimmte Höchstgrenzen nicht übersteigt.

Bei einer nur anteiligen Anrechnung der Renten auf die soziale Grundsicherung würden die individuellen Anstrengungen der Berechtigten zum Aufbau einer eigenen Alterssicherung auch dann belohnt, wenn der durch Beitragszahlung erworbene Rentenanspruch infolge von Lücken in der Erwerbsbiographie oder Arbeitsphasen im Niedriglohnbereich den Grundsicherungsbedarf nicht erreicht oder nur relativ geringfügig übersteigt, was wiederum sowohl den Anreiz zur Aufnahme einer versicherungspflichtigen Beschäftigung während des Arbeitslebens erhöhen als auch die Legitimation und Akzeptanz der gesetzlichen Rentenversicherung als obligatorisches Sicherungssystem stärken würde. Die Einzelheiten der Freistellung von Renten, wie z. B. die Festlegung von Höchstgrenzen und die Staffelung der Freibeträge oder die Einbeziehung privater Alterssicherungsleistungen, müssen sorgfältig überlegt werden, um den generellen Charakter der sozialen Grundsicherung als Fürsorgeleistung nicht in Frage zu stellen. Unstrittig dürfte jedoch sein, dass die mit einer teilweisen Anrechnungsfreiheit der Renten verbundenen Mehrkosten im Bereich der sozialen Grundsicherung von den Steuerzahlern zu tragen sind.

4. Schlussbetrachtung

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Fortentwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung von einer Arbeitnehmer- zu einer Erwerbstätigenversicherung alsbald gesetzgeberisch in Angriff genommen werden sollte. Die Versicherungspflicht für alle bislang nicht obligatorisch abgesicherten Selbstständigen hat auch der Sachverständigenrat in seinem Jahresgutachten 2006 (S. 260 ff.) gefordert; in seinem Jahresgutachten 2007 (S. 197) hat er darüber hinaus deutlich gemacht, dass der Aspekt der Gleichbehandlung aller Erwerbstätigen die Einbeziehung in die gesetzliche Rentenversicherung nahe legt. Auch der Sozialbeirat hat in seinem Gutachten zum Rentenversicherungsbericht 2007 auf die Schutzbe-

dürftigkeit der Selbstständigen und die positiven Auswirkungen einer Ausweitung des versicherungspflichtigen Personenkreises auf die Finanzlage der gesetzlichen Rentenversicherung hingewiesen; er konnte sich allerdings nicht einheitlich für die Einbeziehung der Selbstständigen aussprechen, weil ein Teil seiner Mitglieder befürchtet, dass die erwarteten Mehreinnahmen in der gesetzlichen Rentenversicherung nicht zur Senkung des Beitragssatzes, sondern zur Ausweitung der laufenden Leistungen verwendet würden. Die letztgenannte „Befürchtung“ verkennt allerdings, dass es – unabhängig von der Einführung einer Erwerbstätigenversicherung – zu einem Ausbau von Leistungen in der gesetzlichen Rentenversicherung kommen muss, um die Akzeptanz des Systems in der Bevölkerung wieder zu stärken und die Zukunftsfähigkeit der gesetzlichen Rentenversicherung zu gewährleisten.

Leistungsverbesserungen in der gesetzlichen Rentenversicherung können insbesondere durch Regelungen zur Anhebung des generellen Leistungsniveaus oder durch gezielte Maßnahmen zur Vermeidung von Altersarmut erfolgen. Generell ist weiteren Kaufkraftverlusten der Rente mit der Einführung eines Inflationsschutzes bei der Rentenanpassung zu begegnen. Darüber hinaus ist durch die Zahlung von Angleichungszuschlägen für Renten in den neuen Bundesländern sicherzustellen, dass die Herstellung einheitlicher Lebensverhältnisse für die Rentnerinnen und Rentner in Ost und West in einem überschaubaren Zeitraum erreicht wird. Und schließlich sind aus Gründen der sozialen Gerechtigkeit die systemwidrigen Rentenabschläge bei Erwerbsminderungs- und Hinterbliebenenrenten abzuschaffen. Zur gezielten Vermeidung von individueller Altersarmut sind in erster Linie verbesserte Beitragszahlungen für Zeiten der Arbeitslosigkeit vorzusehen, Mindestsicherungselemente auszubauen und ein Rentenfreibetrag in der sozialen Grundsicherung im Alter und bei der Erwerbsminderung einzuführen.

Die vorgeschlagenen Verbesserungen sind mit erheblichen Mehraufwendungen in der gesetzlichen Rentenversicherung verbunden, die entweder – als Versicherungsleistung – von den Beitragszahlern oder – als soziale Ausgleichsleistung – von den Steuerzahlern zu finanzieren sind. Bei den Auswirkungen auf die Finanzlage sind allerdings auch die Mehreinnahmen zu berücksichtigen, die mit der Einführung einer Erwerbstätigenversicherung und einer erhöhten Beitragszahlung für Zeiten der Arbeitslosigkeit anfallen und – zumindest während einer jahrzehntelangen Übergangsphase – die entsprechenden Mehrausgaben erheblich übersteigen werden. Mehreinnahmen könnten auch durch eine sachgerechte Erhöhung des allgemeinen Bundeszuschusses erzielt werden; insoweit hat der Sachverständigenrat bereits in seinem Jahresgutachten 2005 (S. 376) darauf hingewiesen, dass eine verstärkte Steuerfinanzierung in einer Größenordnung von jährlich 6 bis 19 Milliarden Euro erforderlich ist, um die von der gesetzlichen Rentenversicherung erbrachten sogenannten versicherungsfremden Leistungen umfassend abzudecken. Erst an letzter Stelle wäre dann zu prüfen, ob es zur Finanzierung der Leistungsverbesserungen auch einer Anhebung des allgemeinen Beitragssatzes in der gesetzlichen Rentenversicherung – gegebenenfalls auch über die Beitragssatzziele des § 154 Abs. 3 SGB VI hinaus – bedarf. Dies sollte nicht von vorneherein tabu sein und insbesondere hingenommen werden, wenn die Beitragssatzerhöhung für die Versicherten verkraftbar erscheint und angesichts der vielfältigen Verbesserungen des Leistungsniveaus allgemeine Akzeptanz finden kann. In diesem Sinne wird sich der Sozialverband Deutschland auch in Zukunft für den vorgeschlagenen Ausbau der Leistungen in der gesetzlichen Rentenversicherung einsetzen und damit einen Beitrag zum sozialen Frieden in unserer Gesellschaft leisten.

Referentinnen und Referenten, Kommentatoren und Tagungsleitung

Prof. Dr. Diether Döring

Akademie der Arbeit in der Universität Frankfurt

Jörg Heinel

IG Bauen-Agrar-Umwelt, IG BAU Bundesvorstand, Frankfurt am Main

Peter König

Friedrich-Ebert-Stiftung, Abt. Wirtschafts- und Sozialpolitik,
Leiter des Gesprächskreises Sozialpolitik, Bonn

Dr. Volker Meinhardt

Freiberuflicher Wissenschaftler, Berlin

Klaus Michaelis

Sozialverband Deutschland e.V., Berlin

Dr. Bernd Schulte

Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht, München

Dr. Heinz Stapf-Finé

DGB-Bundesvorstand, Bereichsleiter Sozialpolitik, Berlin

Dr. Reinhold Thiede

Deutsche Rentenversicherung Bund, Berlin

Dr. Kerstin Windhövel

Prognos AG, Basel

Dr. Rudolf Zwiener

Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung
in der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf



Neuere Veröffentlichungen der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik

Wirtschaftspolitik

Wachstumsbremse Ungleichheit

WISO direkt

Wirtschaftspolitik

**Defizitziel versus Ausgabenpfad –
Plädoyer für eine berechenbare Haushaltspolitik**

WISO Diskurs

Arbeitskreis Mittelstand

**Auswirkungen eines Mindestlohns auf
kleine und mittlere Unternehmen
Eine betriebswirtschaftliche Analyse nach
Branchen, Betriebstypen und Standorten**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Verbraucherpolitik

**Überschützt oder rechtlos? –
Die Rechte der Verbraucher**

WISO direkt

Arbeitskreis Innovative Verkehrspolitik

**Klimaschutz und Straßenverkehr –
Effizienzsteigerung und Biokraftstoffe
und deren Beitrag zur Minderung der
Treibhausgasemissionen**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Sozialpolitik

Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung

Zukunft des Sozialstaats

- **Bildungs- und Familienpolitik**
- **Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik**
- **Sozialpolitik**

WISO Diskurse

Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung

Job-Wunder mit Nebenwirkungen:

Entwicklungen in der Leiharbeit

WISO direkt

Arbeitskreis Arbeit-Betrieb-Politik

Entscheidend ist im Betrieb

**Qualifizierte Mitbestimmung als Herausforderung
für Gewerkschaften und Politik**

WISO Diskurs

Arbeitskreis Dienstleistungen

**Dienstleistungen in Deutschland: besser als ihr
Ruf, dennoch stark verbesserungsbedürftig!**

Europäische Wirtschafts- und Sozialpolitik

**Europas Sozialpolitik als schwieriger
Aushandlungsprozess – Akteure und
Handlungsoptionen unter besonderer
Berücksichtigung der Arbeitszeitpolitik**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Migration und Integration

**Bedingungen erfolgreicher Integration –
Integrationsmonitoring und Evaluation**

WISO Diskurs

Frauen- und Geschlechterpolitik

Gender in der Pflege

Herausforderungen für die Politik

WISO Diskurs

Volltexte dieser Veröffentlichungen finden Sie bei uns im Internet unter

www.fes.de/wiso

