

BDA-Konzept zur sozialen Sicherung von Selbstständigen

Soziale Absicherung von Selbstständigen angemessen regeln

März 2019

Zusammenfassung

Selbstständige¹ brauchen wie andere Bevölkerungsgruppen auch eine Absicherung für das Alter, bei Erwerbsminderung, Krankheit und bei Pflegebedürftigkeit. Ohne eine Absicherung für diese Fälle besteht die Gefahr, dass Selbstständige bei Eintritt dieser Risiken finanziell überfordert sind und die Allgemeinheit deshalb für sie einstehen muss, insbesondere durch Leistungen der Sozialhilfe (Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, Hilfe zur Gesundheit und Hilfe zur Pflege nach SGB XII). Um dies zu vermeiden, sollten Selbstständige im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten zur Vorsorge verpflichtet sein.

Bislang ist die soziale Absicherung von Selbstständigen für Alter, Erwerbsminderung, Krankheit und bei Pflegebedürftigkeit teilweise noch lückenhaft geregelt. Daher gilt es diese Lücken nunmehr mit sachgerechten Lösungen zu füllen.

Grundsätzlich liegt es – schon aus Gründen der Gleichbehandlung – nahe, bei der Ausgestaltung der Absicherung von Selbstständigen an die Regelungen anzuknüpfen, die heute für Beschäftigte gelten. Allerdings kann es gute Gründe geben, davon abzuweichen:

Zum einen kann dies geboten sein, um den Besonderheiten einer selbstständigen Tätigkeit Rechnung zu tragen. Diese können z. B. darauf beruhen, dass Selbstständige in der

Existenzgründungsphase oftmals nur geringe und später häufig stark schwankende Einkommen haben. Die Ausgestaltung der gesetzlichen Rahmenbedingungen zur sozialen Absicherung darf Selbstständigkeit nicht erschweren oder behindern.

Zum anderen sollten vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung möglichst keine oder zumindest nur geringe zusätzliche Zukunftslasten in den umlagefinanzierten Versorgungssystemen geschaffen werden. Insofern sollte bei der Absicherung Selbstständiger auf eine möglichst hohe Verbreitung kapitalgedeckter Vorsorge geachtet werden.

Selbstständige sollten verpflichtet sein, im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten für das Alter vorzusorgen. Sie sollten grundsätzlich die Wahl haben, ob sie im Wege der gesetzlichen Rentenversicherung oder privat kapitalgedeckt vorsorgen. Auf in der Vergangenheit getroffene Vorsorgeentscheidungen sollte bei einer Einführung einer Altersvorsorgeverpflichtung ausreichend Rücksicht genommen werden.

Die bestehende Pflicht für Selbstständige, in der gesetzlichen oder privaten Kranken- und Pflegeversicherung für die Risiken von Krankheit und Pflegebedürftigkeit vorzusorgen, ist richtig. Die Anfang 2019 erfolgte Absenkung der Mindestbeitragsbemessungsgrundlage für Selbstständige in der gesetzlichen Kranken- und sozialen Pflegeversicherung vom

¹ Das Konzept bezieht sich auf Selbstständige und Solo-Selbstständige. Eine Unterscheidung zwischen diesen Formen der Selbstständigkeit erfolgt nicht, da beide Formen von Selbstständigkeit häufig wechseln, so dass eine unterschiedliche Behandlung immer wieder zu sozialversicherungsrechtlichen Statuswechseln führen würde.



40. auf den 80. Teil der monatlichen Bezugsgröße ist jedoch zu kräftig ausgefallen. Die Mindestbeitragsbemessungsgrundlage sollte auf den 60. Teil der monatlichen Bezugsgröße (2019: 1.557,50 € im Monat) angehoben werden, weil damit einer Risikoselektion zu Lasten der übrigen Beitragszahler besser entgegengewirkt werden kann.

Die in der Arbeitslosenversicherung bestehende Möglichkeit zur freiwilligen Versicherung von Selbstständigen, die zuvor bereits als Beschäftigte versichert waren, ist sachgerecht und bedarf lediglich einiger Korrekturen bei der Höhe des möglichen Arbeitslosengeldes und bei den Regelungen zum Ausscheiden. Eine generelle oder sehr weitgehende Öffnung des Zuganges zur Arbeitslosenversicherung für Selbstständige sollte dagegen unterbleiben, weil sonst im Ergebnis die Arbeitslosenversicherung entgegen ihrer Aufgabenstellung die Haftung für gescheiterte Geschäftsmodelle und damit für unternehmerische Risiken übernehmen müsste.

Die Versicherung von Selbstständigen in der gesetzlichen Unfallversicherung sollte weiter auf Branchenebene durch die jeweiligen Unfallversicherungsträger erfolgen und nicht – wie teilweise vorgeschlagen – trägerübergreifend geregelt werden.

Im Einzelnen

Pflicht zur Altersvorsorge einführen

Selbstständige sollten verpflichtet sein, im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten für das Alter und ggf. auch für das Risiko der Erwerbsminderung vorzusorgen. Mit einer Vorsorgeverpflichtung kann vermieden werden, dass Selbstständige auf zumutbare Vorsorge verzichten und dann später im Alter oder im Fall einer Erwerbsminderung auf Kosten der Steuerzahler Grundsicherung beanspruchen. Wie Zahlen zeigen, ist das Risiko, auf Grundsicherung angewiesen zu sein, bei ehemaligen Selbstständigen größer als bei der übrigen Bevölkerung. Nach dem Alterssicherungsbericht der Bundesregierung (2016) ist der Anteil der Grundsicherungsempfänger unter ehemals Selbstständigen deutlich höher


als unter ehemals Beschäftigten (3,7 Prozent gegenüber 2,1 Prozent).

Soweit schon heute eine Vorsorgepflicht für Selbstständige im Rahmen berufsständischer Regelungen besteht, sollte es bei einer Absicherung im Rahmen dieser Versorgungssysteme bleiben. Neue Wahlmöglichkeiten könnten im Einzelfall den Fortbestand bestehender Einrichtungen gefährden. Außerdem ist es gesamtwirtschaftlich sehr wünschenswert, wenn im Rahmen der berufsständischen Versorgung überwiegend kapitalgedeckt vorgesorgt wird und damit die künftigen Versorgungsfälle bereits ausfinanziert sind.

In allen übrigen Fällen sollte für Selbstständige ein Wahlrecht bestehen, ob sie sich im Rahmen der gesetzlichen Rentenversicherung oder im Wege privater kapitalgedeckter Vorsorge absichern möchten.

Aus folgenden drei Gründen ist die Option einer privaten kapitalgedeckten Vorsorge sinnvoll und notwendig:

- Soweit Selbstständige nicht im Wege der gesetzlichen Rentenversicherung, sondern privat und kapitalgedeckt für das Alter vorsorgen, wird verhindert, dass neue künftige Leistungsansprüche in der gesetzlichen Rentenversicherung entstehen und der ohnehin für die Zukunft zu erwartende Beitragssatzanstieg in der gesetzlichen Rentenversicherung dadurch noch kräftiger ausfällt.
- Wenn alle Selbstständigen künftig in die gesetzliche Rentenversicherung einzahlen würden, wäre nach aller Erfahrung absehbar, dass die Politik die zusätzlichen Einnahmen der Rentenversicherung sehr bald zu weiteren Ausgabensteigerungen in der Rentenversicherung verwenden würde, wodurch die nachhaltige Finanzierbarkeit der gesetzlichen Rentenversicherung weiter erschwert würde. Zudem erwachsen aus den zusätzlichen Beitragseinnahmen der Selbstständigen auch langfristig neue Rentenansprüche.
- Die Option einer privaten kapitalgedeckten Vorsorge ist eine unverzichtbare Voraussetzung für die Akzeptanz einer Vorsorge-



pflicht bei den betroffenen Selbstständigen. Ohne die hinreichende Akzeptanz bei den Selbstständigen droht eine Vorsorgepflicht – wie bereits in der Vergangenheit – zu scheitern.

Der Mindestumfang des Versicherungsschutzes sollte bei der Entscheidung für eine private kapitalgedeckte Vorsorge in jedem Fall eine lebenslange Rente ab Beginn der Regelaltersgrenze umfassen und ggf. auch einen Schutz für den Fall der Erwerbsminderung. Zu hohe Anforderungen an die Ausgestaltung des Schutzzumfangs sollten vermieden werden, um die Option einer privaten Vorsorge nicht unnötig zu erschweren.

Hinsichtlich der weiteren Voraussetzungen an eine private Vorsorge kann an die Basisrente angeknüpft werden, die 2005 mit Blick auf die Zielgruppe der Selbstständigen eingeführt und an die gesetzliche Rentenversicherung angelehnt wurde. Insoweit wäre auch gewährleistet, dass die eingezahlten Beiträge nicht zu anderen Zwecken verwendet werden können und nicht beliehbar sind (§ 10 Abs. 1 Nr. 2a S. 2 Einkommensteuergesetz).

Bezüglich der Höhe der Beiträge kann eine Orientierung an den heute geltenden Regelungen für bereits rentenversicherungspflichtige Selbstständige erfolgen. Da diese Regelungen bereits jahrzehntelang ohne größere Probleme für hunderttausende pflichtversicherte Selbstständige angewandt werden und dabei auch auf die besonderen Herausforderungen der Gründungsphase durch niedrigere Pflichtbeiträge Rücksicht genommen wird, besteht kein Grund zu befürchten, hierdurch würden Selbstständige überfordert. Dies gilt auch deshalb, weil nach geltendem Recht die Höhe der Pflichtbeiträge zur Rentenversicherung von der Höhe des Gewinns abhängig ist, d. h. in schlechten Jahren sinkt dementsprechend auch der Pflichtbeitrag. Bei der notwendigen Festlegung eines Mindestbeitrags muss darauf geachtet werden, dass der Zielsetzung der Altersvorsorgepflicht, Altersarmut bei ehemaligen Selbstständigen zu vermeiden, hinreichend Rechnung getragen wird, und Beitragsvorteile von selbstständiger Erwerbstätigkeit gegenüber abhängiger Beschäftigung ausgeschlossen werden. Zugleich dürfen Selbstständige auch nicht durch den Mindestbeitrag überfordert werden.

Bei der Einführung einer Vorsorgepflicht muss darauf geachtet werden, dass in der Vergangenheit getroffene Vorsorgeentscheidungen angemessen berücksichtigt werden. Aus Gründen des Vertrauensschutzes, aber auch im Interesse der unerlässlichen Akzeptanz einer neuen Vorsorgepflicht sollten ausreichende Übergangsfristen vorgesehen werden.


Es ist zudem wichtig, dass das Beitragsverfahren für Selbstständige möglichst einfach und bürokratiearm gestaltet wird. Die Überprüfung der Vorsorgepflicht sollte unkompliziert im Rahmen der Steuerveranlagung erfolgen.

Kranken- und Pflegeversicherung: Angemessene Mindestbeitragsbemessungsgrundlage festlegen

Selbstständige sind seit dem 1. Januar 2009 verpflichtet, für Krankheit und Pflegebedürftigkeit vorzusorgen. Sie können dabei wählen, ob sie diese Vorsorge in der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung oder durch Abschluss einer privaten Kranken- und Pflegeversicherung sicherstellen wollen.

Dieses Wahlrecht bei der Ausübung der Versicherungspflicht sollte auch beibehalten werden. Gerade vor dem Hintergrund, dass die private Kranken- und Pflegeversicherung mit ihren inzwischen über 210 bzw. 34 Mrd. € hohen Altersrückstellungen sehr viel besser als die gesetzliche Kranken- und Pflegeversicherung auf die Belastungen durch den demografischen Wandel vorbereitet ist, muss der Weg der privaten, kapitalgedeckten Vorsorge offenstehen.

Allerdings gilt es zu vermeiden, dass das Wahlrecht zu einer negativen Risikoselektion zu Lasten der gesetzlichen Krankenversicherung führt. Dazu kann es kommen, wenn der Mindestbeitrag in der gesetzlichen Krankenversicherung so niedrig ist, dass sich dort überproportional häufig sog. schlechte Risiken versichern und damit die Solidargemeinschaft der gesetzlich Krankenversicherten und ihrer Arbeitgeber belasten. Insofern ist die zum Anfang 2019 erfolgte Absenkung der Mindestbemessungsgrundlage für Selbst-



ständige vom 40. auf den 80. Teil der monatlichen Bezugsgröße zu weitgehend. Angemessen wäre eine Absenkung auf den 60. Teil der Bemessungsgrundlage (2019: 1.557,50 € im Monat). Dies entspricht der Mindestbeitragsbemessungsgrundlage, die vom Gesetzgeber bislang auch bei staatlich geförderten Existenzgründern für angemessen erachtet wurde. Zugleich würde bei Festlegung dieser Bemessungsgrundlage die Mehrbelastung der übrigen Beitragszahler durch die verringerten Beitragszahlungen der Selbstständigen etwa 400 Mio. € pro Jahr geringer ausfallen.

Arbeitslosenversicherung: Sicherungssystem für Selbstständige ausreichend

Die bestehende Regelung, nach der Selbstständige, die vor Aufnahme ihrer selbstständigen Tätigkeit in einem Beschäftigungsverhältnis gestanden haben und eine Mindestvorsicherungszeit aufweisen, die Möglichkeit zur freiwilligen Versicherung in der Arbeitslosenversicherung haben (§ 28a SGB III), ist grundsätzlich sachgerecht. Dadurch wird gewährleistet, dass Beschäftigte nicht durch den Wechsel der Erwerbsform einen Risikoschutz verlieren, den sie zuvor mit ihren Beiträgen erworben haben.

Folgende beiden Änderungen sollten jedoch erfolgen:

- Die Berechnung des Arbeitslosengeldes für zuvor Selbstständige sollte nicht mehr nach Qualifikationsstufen erfolgen, da diese Praxis dazu führt, dass Selbstständige zwar einen einheitlichen Beitrag zur Arbeitslosenversicherung zahlen, aber die Höhe des Arbeitslosengeldes stark differiert. Die einheitlich festzulegende Bemessungsgrundlage für die Berechnung des Arbeitslosengeldes sollte sich vielmehr an der Bezugsgröße und damit am Durchschnittsverdienst der Versicherten orientieren.
- Zudem sollte die Möglichkeit, dass selbstständige Versicherte durch dreimalig ausbleibende Beitragszahlungen aus der freiwilligen Arbeitslosenversicherung ausscheiden können (§ 28a Abs. 5 Nr. 3 SGB II) gestrichen werden, da hierdurch

die Regelung der Mindestversicherungszeit von fünf Jahren in § 28a Abs. 5 Nr. 5 SGB III umgangen werden kann.

Eine Öffnung des Zuganges zur Arbeitslosenversicherung für alle Selbstständigen sollte dagegen weiter unterbleiben. Eine generelle Öffnung der Arbeitslosenversicherung hätte zur Folge, dass die Beschäftigten und ihre Arbeitgeber für gescheiterte Geschäftsmodelle von ehemals Selbstständigen haften müssten. Sie müssten im Ergebnis mit ihren Beiträgen für ein fremdes unternehmerisches Risiko eintreten. Zudem bestünde die Gefahr, dass sich vorrangig Selbstständige versichern, die von einem hohen Risiko der Arbeitslosigkeit ausgehen (negative Risikoselektion), so dass die Solidargemeinschaft der Beitragszahler belastet würde. Aus gutem Grund wird daher eine Arbeitslosenversicherung für Selbstständige auf dem freien Markt nicht angeboten. Insofern ist es sachgerecht, dass ehemalige Selbstständige, falls sie mit ihrem Geschäftsmodell gescheitert sind, grundsätzlich nicht über die Arbeitslosenversicherung abgesichert werden, sondern gegebenenfalls über die Grundsicherung aufgefangen werden.

Eine Absicherung von Selbstständigen in der Arbeitslosenversicherung trifft auch insoweit auf Schwierigkeiten, als für einen solchen Fall zwingend effektive Regelungen geschaffen werden müssten, die Missbrauchsgefahren zu Lasten der übrigen Beitragszahlenden minimieren. Insbesondere dürfte nicht jede beliebige selbstverschuldete Beendigung der Selbstständigkeit zum Arbeitslosengeldbezug führen. Die Möglichkeit, über gezielte Wechsel zwischen abhängiger Beschäftigung und Selbstständigkeit bestimmte Zeiten durch Arbeitslosengeld zwischenzufinanzieren müsste ausgeschlossen sein. Darüber hinaus müsste das Äquivalenzprinzip zwischen Beitragszahlung und Leistung erhalten bleiben, d. h. geringe Beiträge dürfen nicht zu hohen Arbeitslosengeldansprüchen führen und bei einem freiwilligen Eintritt müsste in jedem Fall der dauerhafte Verbleib in der Arbeitslosenversicherung verpflichtend sein. Eine jederzeit mögliche Beendigung des Versicherungsverhältnisses stünde im Widerspruch zum Solidar- und Versicherungsgedanken. Denn ein solch einfacher Austritt aus oder

eine Befreiung von der Arbeitslosenversicherung steht sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und deren Arbeitgebern gerade nicht zur Verfügung.

Versicherung in der Unfallversicherung weiter branchenspezifisch gestalten

Die Versicherung von Selbstständigen in der gesetzlichen Unfallversicherung sollte weiter auf Branchenebene durch die jeweiligen Unfallversicherungsträger erfolgen, und nicht – wie teilweise vorgeschlagen – trägerübergreifend geregelt werden.

Durch eine branchenspezifische Regelung der Versicherung Selbstständiger kann am besten gewährleistet werden, dass die Höhe des Beitrags das Gefährdungsrisiko der ausgeübten Tätigkeit berücksichtigt, so wie dies für die Festsetzung von Gefahrtarifen erforderlich ist (§ 157 Abs. 2 SGB VII). Zudem gewährleistet eine branchenspezifische Regelung der Versicherung von Selbstständigen, dass diese dem gleichen Unfallversicherungsträger angehören wie ihre eventuell vorhandenen Beschäftigten. Zugleich ist damit sichergestellt, dass im gleichen Unternehmen nicht unterschiedliche Vorgaben verschiedener Unfallversicherungsträger Anwendung finden. Zu Recht sehen daher auch die geltenden gesetzlichen Vorgaben vor, dass für alle Versicherten eines Unternehmens der gleiche Unfallversicherungsträger zuständig ist (§ 133 SGB VII).

Bislang bestehen in der gesetzlichen Unfallversicherung verschiedene Möglichkeiten, wie Selbstständige in den Unfallversicherungsschutz einbezogen werden können.

- Es besteht die Möglichkeit, dass sich Selbstständige freiwillig bei dem für sie zuständigen Unfallversicherungsträger gegen Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten absichern (§ 6 Abs. 1 Nr. 1 SGB VII). Die Möglichkeit, sich in der gesetzlichen Unfallversicherung abzusichern, besteht nach geltendem Recht also bereits für alle Selbstständigen. Eine Versicherungslücke liegt demnach nicht vor.
- Die Versicherung kann kraft Satzung auf Selbstständige erstreckt werden (§ 3 Abs.

1 Nr.1 SGB VII). Danach können die einzelnen Unfallversicherungsträger in ihrer Satzung regeln, dass Selbstständige sich versichern müssen, und damit eine Versicherungspflicht für diese Personengruppe schaffen. Von dieser Möglichkeit haben einige Unfallversicherungsträger für einzelne Selbstständigengruppen (z. B. für selbstständige Frisöre und LKW-Fahrer) Gebrauch gemacht. In der jeweiligen Satzungsregelung können neben der Festlegung zum Versichertenkreis auch Regelungen zum Jahresarbeitsverdienst, der u. a. für die Berechnung von Leistungen maßgeblich ist, getroffen werden sowie z. B. die Möglichkeit des Abschlusses einer Zusatzversicherung (mit einem höheren Beitrag) getroffen werden. So kann die branchenbezogene Selbstverwaltung der einzelnen Unfallversicherungsträger für die jeweiligen Branchen passgenaue Regelungen beschließen.

- Für einzelne Bereiche (Hausgewerbetreibende gem. § 2 Abs. 1 Nr. 6 SGB VII, Gesundheitswesen und Wohlfahrtspflege gem. § 2 Abs.1 Nr. 9 SGB VII) legt das SGB VII selbst eine Versicherungspflicht fest.

Teilweise wird auch eine Versicherungspflicht aller Selbstständiger in der gesetzlichen Unfallversicherung gefordert. Hierfür sprechen zwei Gründe:

Zum einen haben Betriebe, die zur Absicherung ihrer Beschäftigten Beiträge zur Unfallversicherung zahlen müssen, bislang einen Wettbewerbsnachteil, wenn sie mit (Solo-) Selbstständigen konkurrieren, weil diese keine Beiträge zu ihrer Absicherung zahlen müssen.

Zum anderen müssen heute zu großen Teilen die Arbeitgeber und ihre Beschäftigten dafür einstehen, wenn nicht unfallversicherte Selbstständige einen Arbeitsunfall oder eine Berufskrankheit erleiden. Denn für die dann entstehenden medizinischen Behandlungskosten haften vor allem sie als Beitragszahler zur Krankenversicherung, weil die Krankenkassen in diesen Fällen die Kosten übernehmen – anders als bei Arbeitsunfällen oder Berufskrankheiten von Beschäftigten, weil in die-



sen Fällen die Unfallversicherungsträger vorleistungspflichtig sind. Ähnliches gilt, wenn nicht unfallversicherte Selbstständige aufgrund eines Arbeitsunfalls oder einer Berufskrankheit auf eine Erwerbsminderungsrente angewiesen sind, denn in diesem Fall müssen häufig die Grundsicherung oder ggf. auch die Rentenversicherung einspringen.

Dennoch sollte eine allgemeine Versicherungspflicht von Selbstständigen nicht vor schnell eingeführt werden. Die Diskussion zu dieser Frage steht erst am Anfang und wesentliche Probleme, die sich bei einer allgemeinen Versicherungspflicht stellen, sind noch ungelöst. Das betrifft z. B. die Frage, wie vermieden werden kann, dass es bei Selbstständigen zu einer „Übersicherung“ kommt, die dadurch möglich ist, weil nicht wenige Selbstständige über ein Einkommen verfügen, das unterhalb der Mindestunfallrente liegt.

Vor diesem Hintergrund ist es zu begrüßen, dass der Vorstand der Deutschen Gesetzlichen Unfallversicherung (DGUV) im November 2018 beschlossen hat, dass sich die Unfallversicherungsträger zu dieser Frage bis Juni 2019 positionieren. Auf der Grundlage dieser Positionierungen sollte dann über den bestehenden Handlungsbedarf entschieden werden.

Eine besondere Dringlichkeit, eine Versicherungspflicht von Selbstständigen in der Unfallversicherung einzuführen, besteht jedenfalls mit Blick auf die Schutzbedürftigkeit der Selbstständigen nicht. Schließlich sind schon heute alle Selbstständigen kranken- und pflegeversichert und nach dem Koalitionsvertrag künftig auch gesetzlich oder privat rentenversichert. Von daher sind Selbstständige ohnehin in Zukunft bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten ausreichend geschützt.

Ansprechpartner:

BDA | DIE ARBEITGEBER

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

Soziale Sicherung

T +49 30 2033 1600

soziale.sicherung@arbeitgeber.de

