

Soziale Sicherung von Selbstständigen sachgerecht regeln

BDA-Stellungnahme zu dem Antrag der FDP-Fraktion „Fairness für Selbstständige – Statusfeststellungsverfahren reformieren, Altersvorsorge ermöglichen, Kranken- und Arbeitslosenversicherung öffnen“ (Bundesdrucksache 19/15232), dem Antrag der Fraktion DIE LINKE „Arbeitslosenversicherung für Selbstständige reformieren“ (Bundesdrucksache 19/24691), sowie dem Antrag der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN „Mit Sicherheit in die Selbstständigkeit – Eine bessere Alterssicherung, mehr Rechtssicherheit und die freiwillige Arbeitslosenversicherung für Selbstständige anpassen“ (Bundesdrucksache 19/17133)

15. April 2021

Zusammenfassung

Selbstständige 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 auch 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 Vorsorgesystemen 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 Altersvorsorgepflicht 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. Eine wie im Antrag der FDP geforderte Absenkung der Mindestbeitragsbemessungsgrundlage in der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung ist abzulehnen, weil damit eine Risikoselektion zu Lasten der übrigen Beitragszahler einher gehen würde.

Die in der Arbeitslosenversicherung bestehende Möglichkeit zur freiwilligen Versicherung von Selbstständigen, die zuvor bereits als Beschäftigte versichert waren, ist sachgerecht und ausreichend. Eine weitergehende Öffnung der Arbeitslosenversicherung für Selbstständige, wie es die Anträge der Fraktionen von FDP, Bündnis 90/Die Grünen und der Linken vorsehen, sollte unterbleiben, weil sonst die Arbeitslosenversicherung entgegen ihrer Aufgabenstellung die Haftung für gescheiterte Geschäftsmodelle und damit für unternehmerische Risiken übernehmen müsste. Lediglich sollten einige Regelungen zur Höhe des Arbeitslosengeldes für Selbstständige angepasst sowie die Vorgaben zum automatischen Ausscheiden aus der Arbeitslosenversicherung, wenn dreimalig Beiträge nicht entrichtet wurden, gestrichen werden.

Die Anträge der FDP-Fraktion und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen verfolgen das richtige Ziel, die Abgrenzung des Status von Arbeitnehmern und Selbstständigen zu erleichtern. Unternehmen müssen sich bei einer Auftragsvergabe an Selbstständige schnell und unbürokratisch Sicherheit verschaffen können, dass das Vertragsverhältnis nicht später als Arbeitsverhältnis gewertet wird und Haftungsansprüche für Löhne und Sozialbeiträge drohen. Denn sonst besteht die Gefahr, dass Selbstständige immer mehr bei der Vergabe von Aufträgen unberücksichtigt bleiben.

Im Einzelnen

Regelungen zur Arbeitslosenversicherung für Selbstständige nicht ausweiten

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

Eine Öffnung des freiwilligen Zuganges zur Arbeitslosenversicherung für alle Selbstständigen ohne eine Vorversicherungszeit, wie es in den Anträgen von FDP und Bündnis 90/Die Grünen gefordert wird, hätte zur Folge, dass die Beschäftigten und ihre Arbeitgeber mit ihren Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung für gescheiterte Geschäftsmodelle von ehemals Selbstständigen haften müssten. Sie müssten im Ergebnis 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.



In der Arbeitslosenversicherung für Selbstständige sollte der Grundsatz gelten, dass Personen, die den gleichen Beitrag einzahlen, auch die gleichen Leistungen erhalten. Die Forderung von Bündnis 90/Die Grünen zur Anpassung der Höhe des Arbeitslosengeldes für zuvor Selbstständige ist deshalb richtig. Die Berechnung des Arbeitslosengeldes sollte nicht mehr nach Qualifikationsstufen erfolgen. Diese Praxis führt dazu, 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.

Die Leistungen der Arbeitslosenversicherung umfassen neben der Zahlung von Arbeitslosengeld auch weitere Leistungen z. B. zur Förderung von Weiterbildung und beruflicher Rehabilitation. Die Forderung von Bündnis 90/Die Grünen nach einer zusätzlichen Versicherungsoption für Selbstständige mit halber Beitragshöhe und halber Höhe des Arbeitslosengeldes schafft neue Ungerechtigkeiten zwischen den Beitragszahlern, da diese Leistungen nicht anteilig gewährt werden können, und ist deshalb abzulehnen.

Die Möglichkeit, dass selbstständige Versicherte durch dreimalig ausbleibende Beitragszahlungen aus der freiwilligen Arbeitslosenversicherung ausscheiden können (§ 28a Abs. 5 Nr. 3 SGB III) sollte gestrichen werden. Denn hierdurch kann die Regelung der Mindestversicherungszeit von fünf Jahren in § 28a Abs. 5 Nr. 5 SGB III umgangen werden. Anders als abhängig Beschäftigte haben Selbstständige sonst eine Möglichkeit, die Arbeitslosenversicherung einseitig zu beenden, wenn sie beispielsweise ihre Risiken für eine Arbeitslosigkeit geringer einschätzen.

Pflicht zur Altersvorsorge für Selbstständige einführen

Selbstständige sollten verpflichtet sein, im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten für das Alter vorzusorgen. Eine Pflicht zur Altersvorsorge für Selbstständige mit Wahlrecht über die Vorsorgeform ist daher zu begrüßen. 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 (2020) ist der Anteil der Grundsicherungsempfänger unter ehemals Selbstständigen deutlich höher als unter ehemals Beschäftigten (4,2 Prozent gegenüber 2,5 Prozent). Noch größer sind die Unterschiede im Fall der Erwerbsminderung.

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 Gründen sollte die Altersvorsorgepflicht nicht nur allein durch eine Versicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung, sondern auch durch eine private kapitalgedeckte Vorsorge erfüllt werden können:



- Eine Erweiterung des Versichertenkreises der gesetzlichen Rentenversicherung um alle bislang nicht obligatorisch abgesicherten Selbstständigen würde die demografisch bedingten Finanzierungsprobleme der gesetzlichen Rentenversicherung erschweren. Zwar käme es zunächst zu einer temporären Entlastung durch die zusätzlichen Beiträge der Selbstständigen. Diesen stünden aber zusätzliche Leistungsansprüche in der Zukunft gegenüber, die in einer Zeit erfüllt werden müssten, in denen das Verhältnis von Beitragszahlern zu Rentnern deutlich weniger günstig als heute ist.
- 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.
- Die Option einer privaten kapitalgedeckten Vorsorge ist eine unverzichtbare Voraussetzung für die Akzeptanz einer Vorsorgepflicht 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 beleihbar 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 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.

Riester-Förderung auch für Selbstständige ermöglichen

Eine Öffnung der Riester-Förderung für Selbstständige, wie sie auch im FDP-Antrag gefordert wird, ist zu begrüßen. Künftig sollten alle Erwerbstätigen gefördert werden können. Dafür sprechen die Notwendigkeit der Gleichbehandlung und der ebenfalls vorhandene Vorsorgebedarf.



Allerdings darf eine Reform der Riester-Rente auch nicht auf diesen Punkt beschränkt bleiben. Vielmehr sollte z. B. auch das Riester Zulagenverfahren vereinfacht werden. So würde eine automatische Erstellung einer Prognose zur Mindesteigenbeitragsberechnung es Riester-Sparern erleichtern, die volle Förderung in Anspruch zu nehmen. Darüber hinaus sollten Zulagen erst nach abschließender Prüfung durch die Riester-Zulagenstelle (ZfA) ausgezahlt werden, um Zulagenrückforderungen auszuschließen. Mit Blick auf die derzeit nur begrenzten Renditechancen einer Vorsorge, die eine Bruttobeitragsgarantie vorsieht, sollte zudem künftig konditioniert von dieser Garantie abgewichen werden können.

Angemessene Mindestbeitragsbemessungsgrundlage in der Kranken- und Pflegeversicherung beibehalten

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 287 Mrd. € (2020) hohen Alterungsrückstellungen 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.

Gerade weil Selbstständige – anders als versicherungspflichtige Beschäftigte – eine Wahlmöglichkeit zwischen gesetzlicher und privater Kranken- und Pflegeversicherung haben, darf die Mindestbeitragsbemessungsgrundlage in der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung nicht noch weiter abgesenkt werden. Andernfalls käme es zu einer negativen Risikoselektion zu Lasten der Beitragszahler der gesetzlichen Krankenversicherung.

Statusfeststellung erleichtern, aber Schnellschüsse vermeiden

Die Anträge der FDP-Fraktion und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen verfolgen das richtige Ziel, das Statusfeststellungsverfahren zu vereinfachen und zu beschleunigen, um damit schneller Klarheit und Rechtssicherheit zu haben, wer Arbeitnehmer bzw. wer Selbstständiger ist.

Unternehmen sind in der Pflicht, bei jeder Inanspruchnahme von Diensten zu prüfen, ob eine abhängige Beschäftigung oder eine selbstständige Tätigkeit vorliegt. Eine fehlerhafte Einschätzung kann zu erheblichen finanziellen Belastungen führen. Stellt sich im Nachhinein heraus, dass ein vermeintliches Auftragsverhältnis ein Arbeitsverhältnis war, drohen hohe Lohnnachzahlungen und die alleinige Nachentrichtung des Gesamtsozialversicherungsbeitrags – und dies ggf. über Jahre hinweg. Zudem können sogar zusätzlich Säumniszuschläge anfallen. Im schlimmsten Fall drohen strafrechtliche Konsequenzen nach § 266a StGB.

Vor diesem Hintergrund Unternehmen erhebliche Anstrengungen, diese Risiken zu vermeiden. Einige Unternehmen sind bereits dazu übergegangen, gar keine Selbstständigen ohne eigene Beschäftigte mehr zu beauftragen. Das ist nicht nur für die betroffenen Selbstständigen äußerst nachteilig, es schadet auch der Bereitschaft, sich selbstständig zu machen und eigene unternehmerische Initiative zu ergreifen und damit der deutschen Wirtschaft insgesamt. Die bestehende Möglichkeit, sich im Wege des Statusfeststellungsverfahrens nach § 7a SGB IV durch die Clearingstelle der Deutschen Rentenversicherung Bund zu versichern, ob es sich im Einzelfall um ein Arbeits- oder Auftragsverhältnis handelt, ist keine praktische Hilfe, weil der Zeitraum von der Antragstellung bis zum Bescheid regelmäßig mehr Zeit vergeht, als eine Auftragsvergabe warten kann.



Umso wichtiger ist es, dass Wege gefunden werden, die Arbeitgebern vor der Inanspruchnahme von Diensten möglichst schnell und verlässlich Rechtssicherheit geben, ob sich es sich bei dem geplanten Vertragsverhältnis um eine abhängige Beschäftigung oder um eine selbstständige Tätigkeit handelt.

Ein Weg dazu könnte sein, der Clearingstelle der Deutschen Rentenversicherung Bund einen Beirat aus Vertretern von Selbstständigen und Auftraggebern zur Seite zu stellen, der die Clearingstelle über neue Beschäftigungsformen und Tätigkeitsfelder informiert, zu denen dann – wie bereits zu vielen Berufsbildern vorhanden – auf der Basis der bestehenden Rechtsprechung die maßgeblichen Kriterien zur Abgrenzung von selbstständiger Tätigkeit und abhängiger Beschäftigung herausgearbeitet werden könnten.

Auch der im Antrag der FDP-Fraktion geforderte Online-Selbsttest kann ggf. ein guter Weg sein, um zumindest in typischen Fällen eine schnelle Einschätzung zur Statusfrage zu erhalten.

Angesichts der Vielschichtigkeit der Erwerbsformen und der Gesetzgebung, denen die Abgrenzung von Arbeitnehmer- und Selbstständigenstatus zugrunde liegt, dürfte es aber illusorisch sein, mit nur einigen ganz wenigen Kriterien oder einem neuen Behördenverfahren alle Fragen der Abgrenzung schnell und einfach lösen zu können.

Gewarnt sei vor allem vor kontraproduktiven Schnellschüssen wie unmittelbar nach dem Start der ersten rotgrünen Koalition. Damals wurden in einem schnellen Gesetzgebungsverfahren neue Kriterien zur Statusfeststellung eingeführt und mit einer Vermutungswirkung versehen, die dann wenig später nachgebessert werden mussten und Jahre später dann schließlich wieder abgeschafft wurden. Die damit verbundene jahrelange große Rechtsunsicherheit erwies sich als höchst schädlich, denn sie hat lange Zeit für eine große Zurückhaltung bei der Beauftragung von Selbstständigen gesorgt.

Auch jetzt gilt es zu vermeiden, dass – gut gemeinte – neu geschaffene Kriterien für Fälle, in denen stets Selbstständigkeit angenommen werden kann (z. B. ab einem bestimmten Mindesthonorar), eingeführt werden, die sich dann aber in der Praxis hemmend auf Selbstständigkeit auswirken. Denn alle Selbstständigen, die diese Kriterien nicht erfüllen, könnten „verdächtig“ werden, tatsächlich Arbeitnehmer zu sein und damit Gefahr laufen, nicht mehr beauftragt zu werden. Insofern sollte jede Gesetzgebung, die sich mit der Frage der Abgrenzung von Arbeitnehmern und Selbstständigen befasst, sehr gut vorbereitet und durchdacht sein.

Ansprechpartner:

BDA | DIE ARBEITGEBER

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

Abteilung Arbeitsmarkt

T +49 30 2033-1400

arbeitsmarkt@arbeitgeber.de

Abteilung Soziale Sicherung

T +49 30 2033-1600

soziale.sicherung@arbeitgeber.de



Die BDA organisiert als Spitzenverband die sozial- und wirtschaftspolitischen Interessen der gesamten deutschen Wirtschaft. Wir bündeln die Interessen von einer Million Betrieben mit rund 20 Millionen Beschäftigten. Diese Betriebe sind der BDA durch freiwillige Mitgliedschaft in Arbeitgeberverbänden verbunden.