

### Für ein modernes Rentenrecht: die Einbeziehung von Selbstständigen in die gesetzliche Rentenversicherung (GRV); Kurzexpertise für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales

Preis, Ulrich; Temming, Felipe

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Bundesministerium für Arbeit und Soziales

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Preis, U., & Temming, F. (2017). *Für ein modernes Rentenrecht: die Einbeziehung von Selbstständigen in die gesetzliche Rentenversicherung (GRV); Kurzexpertise für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales*. (Forschungsbericht / Bundesministerium für Arbeit und Soziales, FB487). Köln: Bundesministerium für Arbeit und Soziales; Universität Köln, Rechtswissenschaftliche Fakultät, Institut für Deutsches und Europäisches Arbeits- und Sozialrecht (IDEAS); Leibniz Universität Hannover. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-53327-4>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

#### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



# FORSCHUNGSBERICHT

487

**Für ein modernes Rentenrecht:  
Die Einbeziehung von Selbständigen in  
die gesetzliche Rentenversicherung (GRV)**

Kurzexpertise für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales

# ***Für ein modernes Rentenrecht: Die Einbeziehung von Selbständigen in die gesetzliche Rentenversicherung (GRV)***



**Universität zu Köln**

**Rechtswissenschaftliche Fakultät**

Institut für Deutsches und Europäisches Arbeits- und Sozialrecht

Prof. Dr. Dr. h.c. Ulrich Preis, Institut für Deutsches und europäisches Arbeits- und Sozialrecht (IDEAS), Universität zu Köln und Prof. Dr. Felipe Temming, LL.M. (LSE), Leibnitz Universität Hannover

Köln, Juni 2016

# Inhalt

<b>Tabellenverzeichnis</b>	<b>5</b>
<b>Abbildungsverzeichnis</b>	<b>6</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	<b>7</b>
<b>Zusammenfassung</b>	<b>9</b>
<b>1. Einleitung</b>	<b>11</b>
1.1 Hintergrund	11
1.2 Gang der Expertise	14
<b>2. Die jüngere Entwicklung im Erwerbssektor</b>	<b>14</b>
2.1 Zur sozio-demographischen Struktur der Selbständigen	14
2.1.1 Zahl der Selbständigen in Deutschland	14
2.1.2 Geschlecht, Alter und Staatsangehörigkeit	16
2.1.3 Qualifikationsgrad der Soloselbständigen	16
2.1.4 Arbeitszeit	17
2.1.5 Lohnverteilung	18
2.1.6 Relation von Stundenverdienst und Wochenarbeitszeit	19
2.1.7 Sparverhalten	19
2.1.8 Motive und Nachhaltigkeit	20
2.1.9 Altersvorsorge	21
2.2 Fazit	22
2.3 Zwischenergebnis	23
<b>3. Versicherungspflicht Selbständiger in der ersten Säule der Alterssicherung</b>	<b>25</b>
3.1 Überblick	25
3.2 Entwicklung der berufsgruppenspezifische Ausweitung der Versicherungspflicht	25
3.2.1 Versicherungspflicht in der GRV und aufgrund von Spezialgesetzen	25
3.2.2 Berufsständische Versorgungswerke	28
3.3 Pflichtversicherung nach § 2 SGB VI	29
3.3.1 Allgemeines	29
3.3.2 Tatbestände des § 2 SGB VI	31
3.3.2.1 Lehrer und Erzieher (Nr. 1)	31

3.3.2.2	<i>In der Kranken-, Wochen-, Säuglings- oder Kinderpflege tätige Pflegepersonen (Nr. 2)</i>	31
3.3.2.3	<i>Hebammen und Entbindungspfleger (Nr. 3)</i>	32
3.3.2.4	<i>Seelotsen der Reviere (Nr. 4)</i>	32
3.3.2.5	<i>Künstler und Publizisten (Nr. 5)</i>	32
3.3.2.6	<i>Hausgewerbetreibende (Nr. 6)</i>	32
3.3.2.7	<i>Küstenschiffer und Küstenfischer (Nr. 7)</i>	33
3.3.2.8	<i>In der Handwerksrolle eingetragene Gewerbetreibende (Nr. 8)</i>	33
3.3.2.9	<i>Arbeitnehmerähnliche Personen (Nr. 9)</i>	34
3.3.3	<i>Stellungnahme</i>	34
3.4	Zwischenergebnis	37
<b>4.</b>	<b>Reform des § 2 SGB VI: Einbeziehung bislang nicht versicherungspflichtiger Selbstständiger</b>	<b>38</b>
4.1	Der rechtspolitische Handlungsbedarf	38
4.2	Der Reformvorschlag	41
4.2.1	<i>Leitlinie</i>	41
4.2.2	<i>Darstellung der Hauptcharakteristika</i>	42
4.2.2.1	<i>Persönlicher Schutzbereich</i>	42
4.2.2.2	<i>Leistungen der GRV</i>	48
4.2.2.3	<i>Finanzierung</i>	48
4.2.2.4	<i>Verfahren</i>	51
4.2.3	<i>Vergleich mit anderen Vorschlägen</i>	52
4.3	Verfassungsmäßigkeit des Reformvorschlags	53
4.3.1	<i>Formelle Verfassungsmäßigkeit, insbesondere Gesetzgebungskompetenz</i>	53
4.3.2	<i>Materielle Verfassungsmäßigkeit</i>	55
4.3.2.1	<i>Berufsfreiheit – Art. 12 Abs. 1 GG</i>	55
4.3.2.2	<i>Allgemeine Handlungsfreiheit – Art. 2 Abs. 1 GG</i>	55
4.3.2.3	<i>Allgemeiner Gleichheitssatz – Art. 3 Abs. 1 GG</i>	63
4.3.2.4	<i>Vertrauensschutzregelungen</i>	64
4.4	Zwischenergebnis	67
<b>5.</b>	<b>Schlussthesen</b>	<b>68</b>
	<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>71</b>

## **Tabellenverzeichnis**

<i>Tabelle 3.1</i>	<i>Fallgruppen i.R.d. § 2 SGB VI und ihre Tatbestandsmerkmale</i>	<i>35</i>
<i>Tabelle 4.1</i>	<i>Berechnungen für eine Basisrente</i>	<i>46</i>

## **Abbildungsverzeichnis**

<i>Abbildung 4.1</i>	<i>Basisrente mit Monatsbeitrag</i>	45
<i>Abbildung 4.2</i>	<i>Basisrente mit Einmalbetrag</i>	46

## ***Abkürzungsverzeichnis***

Az.	Aktenzeichen
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMG	Bundesministerium für Gesundheit
GLJ	German Law Journal
GRV	Gesetzliche Rentenversicherung
NZS	Neue Zeitschrift für Sozialrecht
NZA	Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht
RdA	Recht der Arbeit
rv	Die Rentenversicherung
SGb	Die Sozialgerichtsbarkeit
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik





## Zusammenfassung

In tatsächlicher Hinsicht verschwimmen die Grenzen, die den Arbeitsvertrag von verwandten Vertragstypen trennen. In welchem Vertragstyp die geschuldete Tätigkeit erbracht wird, ist zunehmend irrelevant. Erwerbstätigkeit hängt immer weniger vom konkreten Vertragsstatus ab: Nur das Ergebnis zählt. Der Weg dorthin ist nachrangig. In den vergangenen Jahren ist in signifikantem Umfang abhängige durch selbständige Tätigkeit ersetzt worden. Aber auch jenseits dieses Substitutionsprozesses ist die Zahl der Soloselbständigen über den gesamten Zeitraum seit 1991 angestiegen. Das sind Selbständige, die keinen Arbeitnehmer beschäftigen. Konstant geblieben ist seit mehreren Jahren nur die Gruppe der Selbständigen, die Arbeitnehmer beschäftigen.

Rechtstatsächlich bewegen sich Personen zwischen den Erwerbsformen der Selbständigkeit, Soloselbständigkeit und abhängigen Beschäftigung. Brüche in den Erwerbsbiographien sind die Folge, die verstärkt werden durch temporäre Arbeitslosigkeit und geringfügige Beschäftigung („Mini-Jobber“). Innerhalb der Gruppe der Soloselbständigen zeigen sich starke Streuungen im Hinblick auf die Berufe, das Einkommen und das Vermögen. Im externen Vergleich werden Soloselbständige mit geringen und mittleren Stundenlöhnen von den entsprechenden Arbeitnehmergruppen übertroffen. Sparfähigkeit und Vorsorgebereitschaft sind ernüchternd. Mehr als **ein Drittel** der Selbständigen kann aus den laufenden Einnahmen des Haushaltes **keine Ersparnisse** bilden. Zudem betreibt die  **Hälfte der Selbständigen keine Altersvorsorge** in Form regelmäßiger Versicherungsleistungen. Es droht die Gefahr von Altersarmut. Nur gut jeder fünfte Selbständige unterfällt einer Versicherungspflicht in der ersten Säule der Alterssicherung.

Das Sozialversicherungsrecht muss sich diesen tatsächlichen Herausforderungen stellen. Was das staatliche System der Altersvorsorge betrifft, so kann dieses mit der Art und Weise, wie es pflichtversicherte Selbständige erfasst, keine angemessenen Antworten auf die o.g. Entwicklungen mehr geben. Hauptgrund dafür ist, die Versicherungspflicht Selbständiger primär berufsbezogenen und selektiv anzuordnen. Symptomatisch sind die Fallgruppen des § 2 SGB VI. Sie sind unstrukturiert und lassen sich nicht schlüssig erklären. Der Versuch des Gesetzgebers, arbeitnehmerähnliche Selbständige mit einem abstrakt-generellen Tatbestand zu erfassen, überzeugt nicht. Die **Pflichtversicherung** von Selbständigen ist demnach **weiterzuentwickeln**, insbesondere um der Gefahr von Altersarmut vorzubeugen und den Einzelnen zur Eigenvorsorge anzuhalten.

Der in dieser Kurzexpertise vorgeschlagene Weg sieht daher vor, diejenigen **Selbständigen in die GRV einzubeziehen**, die bislang keiner obligatorischen Pflichtversicherung in der ersten Säule der Alterssicherung in Deutschland unterliegen. Die hergebrachte Struktur in der ersten Säule wird damit respektiert. Eines besonderen Versorgungswerkes für (Solo)Selbständige bedarf es nicht. Zugleich ermöglicht diese „kleine Lösung“ dem Selbständigen, sich mit Hilfe einer **Basisrente** (§ 2 AltZertG) von der Rentenversicherungspflicht zu befreien. Zielgröße ist die Höhe der steuerfinanzierten Grundsicherung. Aufgrund des Umstands, in der GRV sowohl als Selbständiger als auch als abhängig Beschäftigter Anwartschaften zu erwerben, und der daraus resultierenden Statusneutralität der in der GRV erworbenen Anwartschaften sorgt der Reformvorschlag in Zusammenschau mit § 1 SGB VI für **Binnenflexibilität** innerhalb des Erwerbstätigensektors. Was die Finanzierungseite betrifft, tragen Selbständige ihre Rentenversicherungsbeiträge grundsätzlich selbst. Abweichendes sollte für Soloselbständige mit nur einem Auftraggeber gelten. Für diesen Fall ist eine **paritätische Beitragstragung** vorzusehen; Soloselbständige und der einzige

Auftraggeber zahlen die Beiträge also je zur Hälfte. Diese Beitragslastverteilung leistet einen wirksamen Beitrag dazu, ein *level playing field* zwischen abhängiger und selbständiger Tätigkeit zu errichten.

Eine derartige Reform der GRV wäre verfassungsgemäß. Das BVerfG hat zu den aufgeworfenen Rechtsfragen einschlägig Stellung bezogen. Das betrifft insbesondere die Möglichkeit, Selbständige in die GRV einzubeziehen, Dritte zur Beitragspflicht heranzuziehen und statt einer Versicherungspflichtgrenze eine Beitragsbemessungsgrenze vorzusehen. In ihrer Zusammenschau lassen die Judikate die Prognose zu, dass dem Reformvorschlag **keine verfassungsrechtlichen Risiken** anhaften.

# 1. Einleitung

## 1.1 Hintergrund

Unsere Arbeitswelt wandelt sich rasant und entwickelt sich weiter: fort von der Industriegesellschaft und hin zur Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft. Hinzu tritt ihre zunehmende Digitalisierung. Industrie 4.0 ist das aktuelle Schlagwort – Arbeitsrecht 4.0 soll die passende Antwort hierauf sein.<sup>1</sup> Je nach Sichtweise verstecken sich dahinter zeitlose Prinzipien, die Antworten geben können auf alte Probleme im neuen Gewande, oder es wird die Versionsaktualisierung eines normativen Korpus verlangt, der – weil veraltet – mit der heutigen Arbeitswelt nicht mehr aufwärts kompatibel sein soll. Die Wahrheit dürfte wie so häufig in der Mitte liegen. Empirisch beobachtbar und damit unstrittig dürfte jedenfalls sein, dass in tatsächlicher Hinsicht die Grenzen verschwimmen, die den Arbeitsvertrag von verwandten Vertragstypen, insbesondere Werk- und Dienstvertrag, trennen. Denn die Art und Weise, wie die geschuldete Tätigkeit erbracht wird, wird aufgrund einer Vielzahl von Gründen für eine große Gruppe von natürlichen Personen zunehmend irrelevant. Vertragstypen werden austauschbar. Erwerbstätigkeit hängt immer weniger vom konkreten Status ab. Nur das Ergebnis zählt; der Weg dorthin ist sekundär. Deutlich wird dies insbesondere daran, dass Tätigkeiten, die vorher in abhängiger Beschäftigung erbracht wurden, ergebnisäquivalent in Form selbständiger Tätigkeit erbracht werden (können).<sup>2</sup> Diese Ersetzung abhängiger Arbeit durch selbständige Tätigkeit ist über die vergangenen Jahre deutlich zu beobachten und zahlenmäßig signifikant.<sup>3</sup> Aber auch jenseits dieser Substitutionsprozesse ist seit 1991 über den gesamten Zeitraum die Zahl derer gewachsen, die selbständig tätig sind und keinen Arbeitnehmer beschäftigen, die sog. Soloselbständigen.<sup>4</sup> Konstant geblieben ist seit mehreren Jahren nur die Gruppe der Selbständigen, die Arbeitnehmer beschäftigen.<sup>5</sup>

Nicht nur das aktuelle Arbeitsrecht 3.0 muss sich diesen tatsächlichen Herausforderungen stellen. Auch im Sozialversicherungsrecht, das seine historischen Wurzeln in der Regierungszeit von *Bismarck* hat, ist es legitim, die Frage nach einem Versionsprung zu stellen. Denn vor dem Hintergrund dieses Wandels könnte auch im Komplementärfach des Arbeitsrechts Bedarf nach Version 4.0, also einem Sozialversicherungsrecht 4.0 bestehen.<sup>6</sup> Diese Kurzexpertise kann und will den Quellcode für ein Sozialversicherungsrecht 4.0 an dieser Stelle nicht vollständig entwickeln. Sie beschränkt sich auf den Versicherungszweig der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV). An der GRV, die ihren Grundcharakter einer Sozialversicherung der Arbeitnehmer ungeachtet der § 2 und § 7 SGB VI seit ihrer Erfindung durch Bismarck im Kern bewahrt hat, möchte die Kurzexpertise exemplarisch aufzeigen, dass diese mit ihrer überkommenen Erfassung der Versicherten keine angemessene Antworten mehr auf die im vorherigen Abschnitt skizzierten Entwicklungen zu geben vermag.<sup>7</sup> Vielmehr ist es an der Zeit, ein Rentenrecht für unsere moderne Arbeits- bzw. Erwerbswelt zu konzipieren, welches auf der Seite der Versicherten diese Entwicklungen nachvollzieht und damit wieder Anschluss an internationale Standards findet. Im Mittelpunkt der folgenden Gedanken

---

<sup>1</sup> Zum Inhalt von Arbeitsrecht 4.0 s. bspw. *Waas*, Arbeitsrecht 4.0, S. 547 ff.; *Günther/Böglmüller*, NZA 2015, 1025 ff.

<sup>2</sup> Vgl. die Moskito-Anschläger Entscheidung des Bundesarbeitsgerichts, (BAG 13.3.2008 NZA 2008, 878 ff.).

<sup>3</sup> Ausf. *Brenke*, Soloselbständige, S. 4, 15, 17; zu dem Substitutionsprozess *Waltermann*, RdA 2010, 162, 163.

<sup>4</sup> Seit 2012 ist die Zahl der Soloselbständigen rückläufig; vgl. dazu die Ausführungen unter 2.1.1 (Seite 20 f.).

<sup>5</sup> DIW, (Solo-)Selbständige, S. 18.; vgl. dazu die Ausführungen unter 2.1.1 (Seite 20 f.); der Begriff der Selbständigkeit wird nicht einheitlich definiert, s.a. *Traub/Finkler*, Soziale Absicherung von Selbständigen, S. 3 m.w.N. In dieser Expertise wird zwischen Selbständigen mit und ohne Arbeitnehmer unterschieden. Gemeinsam ist beiden Gruppen, dass sie das unternehmerische Risiko selbst tragen und alle unternehmerischen Entscheidungen eigenständig treffen. Für die Zwecke des Sozialversicherungsrecht ist in Abgrenzung zur nichtselbständigen Arbeit gem. § 7 I SGB IV selbständig, wer sich persönlich unabhängig, auf eigene Rechnung und Gefahr und mit der Absicht, Arbeitseinkommen zu erzielen, betätigt, vgl. BSG 25.2.1997 SozR 3-2200 § 1227 Nr. 8. Die Vorschrift des § 2 SGB VI erfordert zudem die tatsächliche und nicht nur vorübergehende Ausübung der jeweiligen Tätigkeit, um die in dem Versicherungsverhältnis notwendige Kontinuität gewährleisten zu können.

<sup>6</sup> Zu der Komplementarität beider Rechtsgebiete *Fuchs/Preis*, Sozialversicherungsrecht, S. 24-26.

<sup>7</sup> Zu den Reformen auf der Leistungsseite der GRV, um die GRV zukünftig demographiefester auszugestalten, vgl. *Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung* (Hrsg.), Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme, Bericht der Kommission, 2003; BT-Drs. 15/2678, S. 22 f.; *Fuchs/Preis*, Sozialversicherungsrecht, S. 890 ff., 899 ff.

stehen daher nicht die nach § 1 SGB VI ca. 30,7 Millionen pflichtversicherten Beschäftigten,<sup>8</sup> sondern die Gruppe der Selbständigen mit ihren ca. 4,3 Millionen.

Seit 2001 hält sich die Zahl der Selbständigen konstant über 4 Millionen, ist aber seit 2012 rückläufig. 2012 gab es ca. 4,6 Millionen, 2013 ca. 4,46 Millionen, 2014 ca. 4,4 Millionen und 2015 ca. 4,3 Millionen Selbständige.<sup>9</sup> Die Mehrheit davon bilden seit mehr als einem Jahrzehnt Soloselbständige. 2012 waren es 57 Prozent. Seit dem Jahre 2000 ist ihre Zahl von 1,8 Millionen auf 2,6 Millionen im Jahre 2011, also rund 44 Prozent, gestiegen.<sup>10</sup> Dem standen seit 2012 im Schnitt ca. 38 Millionen Arbeitnehmer gegenüber.<sup>11</sup> Die Selbständigenquote liegt seit mehr als einem Jahrzehnt über zehn Prozent, seit 2006 ist sie recht stabil. Von 2012 bis 2014 lag sie bei elf Prozent.<sup>12</sup>

Nicht alle Selbständigen sind in der ersten Säule der Alterssicherung obligatorisch versichert. Berufsständische Versorgungswerke, GRV und die Alterssicherung der Landwirte erfassen nicht alle selbständigen Berufsgruppen.<sup>13</sup> Der Versichertengrad bei den Selbständigen liegt bei ca. 20 Prozent, die „Versorgungslücke“ in der ersten Säule somit bei ca. 80 Prozent.<sup>14</sup> In der historischen Rückschau wurden Selbständige in die GRV nur sukzessive, punktuell nach Berufsgruppen und somit ausnahmsweise in den Pflichtversicherungsschutz einbezogen.<sup>15</sup> Strukturelle Kohärenz vermisst man bei dem Vorgehen des Gesetzgebers über alle Jahrzehnte hinweg, ebenso einen tragfähigen, in sich schlüssigen und systematischen Ansatz.<sup>16</sup> Seit geraumer Zeit wird darüber debattiert, ob es *de lege ferenda* nicht Zeit für einen Paradigmenwechsel ist, der dieses Regel-Ausnahmeverhältnis beendet und Erwerbstätige unabhängig von ihrem Status (abhängig | selbständig) einer Pflichtversicherung unterwirft – in welcher Form und in welchem System auch immer.<sup>17</sup> Denn die Paradigmata des sozialen Schutzes und des solidarischen Ausgleichs lassen sich zu Recht nicht mehr allein auf die Gruppe der abhängig Beschäftigten und einige wenige Gruppen Selbständiger begrenzen. Der Staat hat ein eminentes Interesse daran, dass sämtliche Erwerbstätige für ihr Alter eigenständig vorsorgen, um mit liquiden Rentenleistungen vor allem Altersarmut zu vermeiden. Eigenständige Altersvorsorge ist selbstverständlich und der Staat kann dies von den einzelnen Erwerbstätigen auch verlangen. Das BVerfG betonte diese völlig berechnete Erwartungshaltung bereits im Jahre 1970 und damit zu einer Zeit, als einschneidende Reformen auf der Leistungsseite noch in weiter Ferne lagen.<sup>18</sup> Nicht zu vergessen ist auch, dass eigenständige Altersvorsorge die Unabhängigkeit des Einzelnen im Alter stärkt.<sup>19</sup> Nicht nur der Staat, sondern auch das Individuum sollte also ein eigenes Interesse an Altersvorsorge haben.

Diesem Leitgedanken muss ein modernes Rentenrecht unter Berücksichtigung historisch gewachsener Strukturen genügen. Für die GRV bedeutet dies, dass sie zum einen das Phänomen der statusunabhängigen Erbringung von Dienstleistungen im weitesten Sinne endlich zur Kenntnis zu nehmen und ihre Funktion und Ziele hierauf auszurichten hat. Zum anderen kann der Staat nicht länger tatenlos zusehen, dass weite Teile der Selbständigen bislang in keinem Vorsorgesystem der ersten Säule zwingend abgesichert sind.

<sup>8</sup> Zahl von 2013 – Quelle: DRV Bund, Rentenversicherung in Zeitreihen, 2015, S. 15 (aktiv versichert, einschließlich der geringfügig Beschäftigten waren, 2013 ca. 36,2 Millionen Personen).

<sup>9</sup> Quelle: Destatis (die Zahlen sind einschließlich mithelfender Familienangehörige).

<sup>10</sup> Brenke, Soloselbständige, S. 4, 17.

<sup>11</sup> Quelle: Destatis; Brenke, Soloselbständige, S. 4.

<sup>12</sup> Quelle: Destatis.

<sup>13</sup> Das KSVG, welches die Voraussetzungen zur Pflichtversicherung von selbständigen Künstler und Publizisten enthält, wird wegen § 2 S. 1 Nr. 5 SGB VI an dieser Stelle zur GRV gezählt.

<sup>14</sup> Vgl. dazu die Ausführungen unter 4.1 und 4.2 (Seite 42 ff., 45 ff.).

<sup>15</sup> Hierzu bspw. Kreikebohm, NZS 2010, 184, 185; vgl. dazu die Ausführungen unter 3.2 (Seite 30 ff.).

<sup>16</sup> Fuchs/Preis, Sozialversicherungsrecht, S. 754 ff.; Preis/Temming, SGB 2006, 385, 387 ff.; vgl. dazu die Ausführungen unter 3.3 (Seite 34 ff.).

<sup>17</sup> Vgl. dazu die Ausführungen unter 4.2.3 (Seite 55 f.).

<sup>18</sup> BVerfGE 29, 221, 236; ebenso BVerfGE 26.6.2007 NZS 2008, 142 mit Anm. Temming, SGB 2008, 479 ff.; vgl. auch das Zitat zu Fn. 307 (Seite 63).

<sup>19</sup> Für die Pflegeversicherung: BVerfGE 103, 197, 224.

Freiwillige Anreize haben offensichtlich versagt (§§ 4 II, 7 SGB VI).<sup>20</sup> Die Folgerung kann nur lauten, dass diejenigen Selbständigen der Pflichtversicherung in der GRV zu unterwerfen sind, die bislang in der ersten Säule der Alterssicherung nicht obligatorisch versichert sind. Das ist die zentrale Forderung dieser Kurzexpertise. Zu dieser bislang nicht versicherten Personengruppe gehören auch viele Soloselbständige, weil § 2 S. 1 Nr. 9 SGB VI diese nicht vollständig erfasst. Das hängt mit dem eingrenzenden Tatbestandsmerkmal des § 2 S. 1 Nr. 9 lit. b SGB VI zusammen (nur ein Auftraggeber).<sup>21</sup>

Historisch betrachtet wird eine Dynamik ausgenutzt, die den Schutzkreis der GRV hat immer größer werden lassen: Nachdem zunächst im Grundsatz nur Arbeiter pflichtversichert waren, wurde dem folgend auch die Gruppe der Angestellten einbezogen, um die gemeinsame Gruppe der Arbeitnehmer abzusichern. Denn bezogen auf Funktion und Ziele der GRV war und ist die Abgrenzung Arbeiter/Angestellter unerheblich.<sup>22</sup> Gleichzeitig wurde durch die Gewährung eines sozialversicherungsrechtlichen Anspruches, der nicht auf die Eigenschaft Arbeiter/Arbeitnehmer abstellt, arbeitgeberunabhängige Mobilität ermöglicht (Flexibilität innerhalb der Gruppe der Arbeitnehmer).<sup>23</sup> Dieselben Erwägungen treffen im Ergebnis aufgrund der tatsächlichen Entwicklungen in den letzten Jahrzehnten auf die Abgrenzung zwischen abhängiger Arbeit und selbständiger Tätigkeit zu. Die aufgrund der rechtstatsächlichen Entwicklungen nun unerheblich gewordene Grenze führt dazu, dass der bisherige grundsätzlich berufsgruppenspezifische Ansatz, der die Erweiterung des Kreises der pflichtversicherten Selbständigen gekennzeichnet hat, zugunsten eines Ansatzes aufzugeben ist, der Selbständige ebenso wie Arbeitnehmer auf abstrakt-generelle Weise erfasst.<sup>24</sup> Der Vorteil dieses Ansatzes besteht in der Möglichkeit, dass *alle* GRV-Versicherte statusunabhängig Rentenanwartschaften in der GRV zu erwerben können. Das ist die moderne Lösung, um die Herausforderungen unserer heutigen und zukünftigen Erwerbswelt zu meistern. Die bislang vorhandene arbeitgeberunabhängige Mobilität und bereits bestehende statusunabhängige Mobilität für einige wenige Berufsgruppen Selbständiger<sup>25</sup> wird so zu einer GRV-immanenten, umfassenden statusunabhängigen Mobilität innerhalb des Erwerbssektors (Binnenflexibilität innerhalb der Gruppe der Erwerbstätigen).<sup>26</sup> Im internationalen Vergleich ist dieser Schritt für die GRV längst überfällig. Denn die grundsätzliche Einbeziehung Selbständiger in das gesetzliche Rentenversicherungssystem mittels Pflichtversicherung ist in vielen europäischen Staaten und wichtigen OECD-Staaten seit einiger Zeit Standard – unabhängig davon, um welchen Typ von Wohlfahrtsstaat es sich handelt (liberal-angelsächsisch, konservativ-kontinentaleuropäisch, sozialdemokratisch-skandinavisch, südlicher Wohlfahrtsstaatstypus, mittel- und osteuropäischer Transformationsstaat). Die Versicherungspflicht an sich wird als etwas Positives bewertet.<sup>27</sup>

---

<sup>20</sup> Vgl. dazu die Ausführungen unter 4.1 (Seite 42 ff.) sowie die Fn. 184.

<sup>21</sup> Krit. zu dieser Eingrenzung Waltermann, RdA 2010, 162, 170; ders., DJT-Gutachten, 2010, S. 102, 119 f.; Neumann, SGB 2010, 463, 470; Ruland, SGB 2008, 570, 572.

<sup>22</sup> Ebenso im Arbeitsrecht, vgl. BVerfGE 62, 256 ff. und BVerfGE 82, 126 ff. zu § 622 BGB a.F.

<sup>23</sup> Kreikebohm, NZS 2010, 184, 186.

<sup>24</sup> Tomandl, in: FS f. Zacher, S. 1117, 1118 beschreibt dies als horizontalen Ansatz – im Gegensatz zum vertikalen Ansatz, wie er in § 2 SGB VI verwirklicht sei; Schlegel, NZS 2000, 421, 422.

<sup>25</sup> Beispielweise bei Handwerkern: Geselle und Lehrlinge werden zunächst über § 1 SGB VI erfasst. Werden sie später als Selbständige tätig, richtet sich ihre Mitgliedschaft in der GRV nach § 2 S. 1 Nr. 8 SGB VI.

<sup>26</sup> Ob und inwieweit die später noch anzusprechende Rürup-Rente (vgl. die Ausführungen unter 4.2.2.1 auf S. 47 ff.) besser mit dem System der GRV synchronisiert werden kann, betrifft Fragen, die den Rahmen dieser Expertise sprengen würden.

<sup>27</sup> Vgl. bspw. die rechtsvergleichende Untersuchung von Traub/Finkler, Soziale Absicherung von Selbständigen, *passim*, in der Deutschland lediglich in der Haupt- und nicht Spitzengruppe rangiert. Das hat vornehmlich seinen Grund darin, dass in Deutschland die Absicherung Selbständiger in der GRV nicht verpflichtend vorgesehen (vgl. a.a.O., S. 12 ff., A6 f.); s.a. Reinhard, DRV 2009, 319 ff. Die Auffassung, dass die Altersvorsorge Selbständiger in der GRV nicht dem qualitativ höheren Standard anderer EU-Staaten entspricht, ist in der Literatur weit verbreitet. Dasselbe gilt für die Tendenz, dass die Entwicklung in Richtung einer Ausweitung der gesetzlichen Rentenversicherungssystem auch auf Selbständige hin geht, vgl. bspw. Traub/Finkler, Soziale Absicherung von Selbständigen, S. 19; Waltermann, RdA 2010, 163, 164, 166; Kreikebohm, NZS 2010, 184, 188 (Sonderstellung Deutschlands); Schulte, in: Erwerbstätigenversicherung, S. 23; Windhövel, in: Erwerbstätigenversicherung, S. 36; Reinhard, DRV 2009, 319, 324 (Außenseiterrolle Deutschlands); Ruland, ZRP 2009, 165, 168.

## 1.2 Gang der Expertise

Im Hinblick auf die vorgeschlagene Ausweitung der Versicherungspflicht von Selbständigen sollen zunächst in die rechtstatsächlichen Entwicklungen im Erwerbssektor, insbesondere bezogen auf die Selbständigen und Soloselbständigen, nachgezeichnet werden. Dabei greift diese Kurzexpertise vor allem auf Untersuchungen des DIW zur sozio-demographischen Struktur der Selbständigen zurück, deren Ergebnisse für den rentenversicherungsrechtlichen Kontext äußerst nützlich sind (unter 2).<sup>28</sup> Danach werden die Begründungszusammenhänge für die bereits heute bestehende Einbeziehung bestimmter Gruppen von Selbständigen in die GRV oder in ein anderes vergleichbares Altersvorsorgesystem dargestellt und bewertet. Im Zentrum der Ausführungen steht § 2 SGB VI. Es ist zu untersuchen, weshalb bestimmte Gruppen von Selbständigen bisher in die GRV einbezogen wurden und andere Gruppen Selbständiger als weniger schutzwürdig gegenüber abhängig Beschäftigten gelten bzw. weshalb sie von der Pflicht zur solidarischen Altersvorsorge in der GRV ausgenommen wurden (unter 3). Auf dieser Grundlage ist der Reformvorschlag vorzustellen. Dafür wird zunächst auszuführen sein, dass die bisher weitgehende Nichteinbeziehung Selbständiger in ein staatliches Pflichtversicherungssystem zur Alterssicherung aus rechtspolitischer Sicht nicht mehr gerechtfertigt ist. Das hat seinen Hauptgrund darin, dass diese bisherigen Begründungen angesichts der Entwicklungen der Erwerbstätigenstruktur heutzutage nicht mehr tragen. Daran anschließend ist das Konzept einer Rentenversicherungspflicht von bislang in keinem System obligatorisch versicherten Selbständigen näher zu erläutern und mit anderen, ebenfalls diskutierten Modellen zu kontrastieren. Eingegangen wird insbesondere auf den persönlichen Geltungsbereich (Tatbestandsfassung der Einbeziehung und Befreiungsmöglichkeiten) sowie auf Aspekte, die die Leistungsgewährung, Finanzierung und das Verfahren betreffen. Weiter wird in diesem Teil näher ausgeführt, dass die hier vorgeschlagene Versicherungspflicht von Selbständigen in der GRV auch verfassungsgemäß ist. Die in diesem Zusammenhang aufgeworfenen verfassungsrechtlichen Fragen hat das BVerfG im Ergebnis zugunsten einer Pflichtversicherung Selbständiger in der GRV beantwortet (unter 4). Die Kurzexpertise endet mit einer theseartigen Darstellung der wesentlichen Ergebnisse (unter 5).

## 2. Die jüngere Entwicklung im Erwerbssektor

Dieses Kapitel widmet sich einer empirischen Darstellung der jüngeren Entwicklung im Erwerbssektor. Ausgehend von der Ermittlung des Anteils, den die Soloselbständigen an der Zahl aller Erwerbstätigen ausmachen, soll ihr Qualifikationsgrad und ihr typisches Tätigkeitsfeld ermittelt und daran anschließend ihre Lohnstruktur analysiert werden. Berücksichtigt werden sollen dabei auch die Motive der Existenzgründung sowie die Nachhaltigkeit ihres Erwerbsstatus.<sup>29</sup>

### 2.1 Zur sozio-demographischen Struktur der Selbständigen

#### 2.1.1 Zahl der Selbständigen in Deutschland

Im Vergleich mit den übrigen EU-Staaten ist die Selbständigenquote in Deutschland vergleichsweise gering. Mit nur 11 Prozent gemessen an der Zahl aller Erwerbstätigen bleibt sie deutlich hinter dem EU-Durchschnitt von 16,6 Prozent zurück.<sup>30</sup> Dasselbe gilt auch für den Anteil der Soloselbständigen in Bezug auf die Zahl aller selbständig Tätigen. Während im europäischen Schnitt 71,1 Prozent der Selbständigen keine Arbeitnehmer beschäftigen, trifft dies in Deutschland nur bei 57,1 Prozent der Selbständigen zu. Das

---

<sup>28</sup> DIW, (Solo-)Selbständige in Deutschland, *passim* – Kurzexpertise des DIW für das BMAS; s.a. Brenke, Soloselbständige, *passim*; ders., Selbständige Beschäftigung, *passim*.

<sup>29</sup> Zu der folgenden Darstellung vgl. insbesondere DIW, (Solo-)Selbständige in Deutschland, *passim*.

<sup>30</sup> Für Deutschland (2012): Ca. 39,25 Millionen Erwerbstätige zu ca. 4,32 Millionen Selbständigen, vgl. DIW, (Solo-)Selbständige in Deutschland, S. 18.

ergibt 2,6 Millionen Soloselbständige in Deutschland.<sup>31</sup> Der Anstieg der Zahl der Soloselbständigen lässt sich zeitlich mit der Jahrtausendwende verknüpfen. Im Jahre 2000 belief sich ihre Zahl noch auf lediglich 1,8 Millionen. Das ergibt bis zum Jahre 2011 ein Wachstum von rund 44 Prozent.<sup>32</sup> Im Gegensatz dazu hat sich die Zahl der Selbständigen, die Arbeitnehmer beschäftigen, über den Zeitraum der letzten zehn Jahre nicht wesentlich verändert. Sie hält sich insoweit konstant unter der 2-Millionen-Grenze.<sup>33</sup> Auch ein Vergleich mit den abhängig Beschäftigten verdeutlicht den enormen Anstieg der Zahl der Soloselbständigen in Deutschland. In demselben Zeitraum stieg ihre Zahl lediglich um fünf Prozent.<sup>34</sup> Es lässt sich demnach für das letzte Jahrzehnt ein Entwicklungswandel zugunsten der Beschäftigung in Form der Soloselbständigkeit feststellen.

Zurückzuführen ist dieser Prozess auf mehrere staatliche Maßnahmen, die die Attraktivität der Selbständigkeit als Erwerbsform gesteigert haben. Aufgrund der hohen Arbeitslosenquote entschied man sich zunächst Anfang der 90er Jahre, die Förderung vormals arbeitsloser Existenzgründer durch die Arbeitsverwaltung auszuweiten. Zum anderen setzte 2003 die Förderung der Gründung sogenannter „Ich-AGs“ ein (§ 421l SGB III a.F.<sup>35</sup>). Die Gewährung entsprechender Existenzgründungszuschüsse erleichterte maßgeblich den Weg von der Arbeitslosigkeit in die Selbständigkeit (sog. *refugee effect*).<sup>36</sup> Alleine bis zum Ende des Jahres 2004 nutzten 220.000 Personen diese Unterstützung. Hinzu kam, dass als Teil der Agenda 2010 erhebliche Änderungen der Handwerksordnung herbeigeführt wurden, um auch dadurch einen Anreiz zur Selbständigkeit zu schaffen und Arbeitslosigkeit zu bekämpfen.<sup>37</sup> Dabei lag der Schwerpunkt darauf, den Meisterzwang als Voraussetzung zur Ausübung eines Handwerksberufs für 53 Gewerke abzuschaffen.<sup>38</sup> Zudem war es nun vermehrt Selbständigen aus Osteuropa möglich, ihre Tätigkeit innerhalb Deutschland aufzunehmen.<sup>39</sup> Neben diesen politisch beabsichtigten Effekten trat zur selben Zeit noch ein weiterer Umstand hinzu, der zu einem Anstieg der Selbständigenzahl führte. 2004 fand ebenfalls die Umstellung von Arbeitslosenhilfe hin zum Arbeitslosengeld II statt. Da letztere für die Berechnung der Höhe der Sozialleistungen am Bedarf der Person und nicht mehr am letzten Lohneinkommen ausgerichtet war, wurde die Befürchtung in der Bevölkerung geschürt, es käme zu Einbußen im Bereich der Sozialleistungen. Aus diesem Grund kam es wiederum verstärkt zur Beantragung der Existenzgründerzuschüsse vor dem Hintergedanken, wenigstens in dieser Form finanzielle Unterstützung von staatlicher Seite zu erhalten.<sup>40</sup>

Der zuvor beschriebene Trend scheint sich aktuell etwas zu relativieren. Nachdem die Zahl der Selbständigen im Jahre 2011 mit knapp 4,6 Million ihren Höchststand erreichte, reduzierte sie sich bis 2014 um etwa 150.000 Personen. Diese Entwicklung setzte sich auch 2015 fort. Ein Vergleich der Zahlen aus dem zweiten Quartal des Jahres mit dem Vorjahr ergibt eine Abnahme von 2,2 Prozent.<sup>41</sup> Wie auch schon der Anstieg der Zahl der Selbständigen insgesamt nach der Jahrtausendwende im Wesentlichen auf eine Zunahme im Bereich der Soloselbständigkeit zurückzuführen war, so kann auch der jetzt zu verzeichnende Rückgang damit erklärt werden, dass die Zahl derjenigen Selbständigen ohne Arbeitnehmer sinkt. Diese Entwicklung korreliert damit, dass die soeben beschriebene Förderung der Selbständigkeit reduziert wurde. Erhielten im Jahre 2005 etwa 320.000 Selbständige eine staatliche Förderung, so waren es 2014 nur noch etwa 40.000.<sup>42</sup>

---

<sup>31</sup> Brenke, Soloselbstständige, S. 17.

<sup>32</sup> Brenke, Soloselbstständige, S. 4, 17.

<sup>33</sup> Brenke, Soloselbstständige, S. 4.

<sup>34</sup> Brenke, Soloselbstständige, S. 4.

<sup>35</sup> S.a. Fuchs/Preis, Sozialversicherungsrecht, S. 763.

<sup>36</sup> BT-Drs. 15/1089, S. 5; Traub/Finkler, Soziale Absicherung von Selbständigen, S. 2 m.w.N.

<sup>37</sup> BT-Drs. 17/9221, S. 1.

<sup>38</sup> BT-Drs. 17/9221, S. 1.

<sup>39</sup> Brenke, Soloselbstständige, S. 17 (Interview).

<sup>40</sup> Brenke, Soloselbstständige, S. 9 f.

<sup>41</sup> Brenke, Selbständige Beschäftigung, S. 2.

<sup>42</sup> Brenke, Soloselbstständige, S. 2.



Auswirkungen auf die Zahl der Soloselbständigen haben auch die Entwicklungen im Rahmen des demografischen Wandels. Es zeichnet sich ab, dass vor allem die Gruppe junger Erwerbstätiger zahlenmäßig schrumpft. So hat sich im Zeitraum von 2011 bis 2014 in der Bevölkerung die Zahl der 15 bis 25-jährigen absolut um 238.000 Personen reduziert. Gleichmaßen hat sich auch der Anteil der aus dieser Altersgruppe am Erwerbsleben Teilnehmenden in demselben Zeitraum um 2,5 Prozent verringert. Hinzu kommt die verlängerte Dauer der Schulausbildung bzw. des Studiums. Dies führt zwangsläufig dazu, dass Jugendliche und junge Erwachsene (Altersgruppe von 15 bis 24 Jahren) auch entsprechend später in die Erwerbstätigkeit eintreten. Ein gegenteiliges Ergebnis zeichnet sich allerdings bei der ältesten Gruppe der Erwerbstätigen (65 bis 74-Jährige) ab. Zwar verminderte sich im Zeitraum von 2001 bis 2014 auch ihre Zahl um etwa 475.000 Personen. Gleichzeitig jedoch nahm in dieser Altersgruppe die Zahl der Erwerbstätigen um 184.000 Personen zu. Diese Gesamtentwicklung lässt sich auch auf den Anteil der Soloselbständigen übertragen.

### 2.1.2 Geschlecht, Alter und Staatsangehörigkeit

Generell lässt sich feststellen, dass der Anteil selbstständiger Frauen steigt. Zwar sind fast 50 Prozent und damit die meisten Frauen immer noch abhängig beschäftigt. Aber auch unter den Selbständigen wächst ihr Anteil. Lag er im Jahre 2003 bei den Soloselbständigen noch bei knapp 36 Prozent und bei den Selbständigen mit Arbeitnehmern bei fast 23 Prozent, wuchs er bis zum Jahre 2014 bei den Soloselbständigen sogar auf 38 Prozent. Deutlich darunter bleibt der Frauenanteil zwar noch bei den Selbständigen mit Arbeitnehmern. Dennoch wagen allgemein immer mehr Frauen den Schritt in die Selbständigkeit. Der Anstieg selbstständig tätiger Frauen steht im Übrigen im Zusammenhang mit den Förderungswellen der Existenzgründung. Es liegt nahe, dass viele Frauen die staatliche Unterstützung zum Anlass genommen haben, eine selbstständige Tätigkeit aufzunehmen.<sup>43</sup>

Ebenso zeichnet sich ab, dass sich die Selbständigkeit in ein höheres Alter bewegt. So liegt der Altersschnitt der Soloselbständigen bei knapp über 50 Jahren. Rückläufig ist gerade die Altersgruppe der 25 bis 39-Jährigen, von denen man am ehesten den Gang in die Selbständigkeit erwarten würde. Hingegen nimmt die Zahl derjenigen, die im Rentenalter selbstständig tätig ist, zu. Zurückzuführen ist dies zum einen darauf, dass die geburtenstarken Jahrgänge der fünfziger bis Mitte der sechziger Jahre nun dieses Alter erreichen. Zudem trägt zu dieser Entwicklung bei, dass sich das Erwerbsverhalten im Rentenalter gewandelt hat.<sup>44</sup>

Der Anteil ausländischer Selbständiger in Deutschland beläuft sich 2014 auf zehn Prozent und liegt damit nur knapp über dem der abhängig Beschäftigten, bei denen neun Prozent nicht die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen. Ihre Zahl stieg, wenn auch nicht so rasant wie bei den Deutschen, ebenso im Gleichlauf mit der Erhöhung staatlicher Förderung der Selbständigkeit zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. Zusätzlich trug die EU-Osterweiterung im Jahre 2004 zu diesem Trend bei.<sup>45</sup>

### 2.1.3 Qualifikationsgrad der Soloselbständigen

Von Interesse für die Sinnhaftigkeit, Selbständige in die GRV einzubeziehen, ist vor allem auch ihre Berufsstruktur. Stellt man auch diesbezüglich einen Vergleich der Situation in Deutschland mit den übrigen EU-Ländern an, so fällt auf, dass hierzulande der Anteil gut qualifizierter Solo-Selbständiger überdurchschnittlich hoch ausfällt. So lag der Anteil an Wissenschaftlern bzw. Akademikern im Jahre 2011 in Deutschland bei 37 Prozent; 17 Prozent sind einem technischen oder gleichrangigen nicht technischen Beruf zuzuordnen. Der EU-Schnitt belief sich im akademischen Bereich auf lediglich 19 Prozent; technische bzw. vergleichbare nicht technische Berufe übten hingegen nur zwölf Prozent aus. Umgekehrt stellen sich

---

<sup>43</sup> DIW, (Solo-)Selbstständige in Deutschland, S. 20.

<sup>44</sup> DIW, (Solo-)Selbstständige in Deutschland, S. 21 f.

<sup>45</sup> DIW, (Solo-)Selbstständige in Deutschland, S. 23.

die Anteile in Bezug auf Fachkräfte aus der Landwirtschaft dar. In diesem Bereich sind im EU-Schnitt 21 Prozent der Soloselbständigen tätig, in Deutschland indes magere sechs Prozent. Keine Berufsausbildung können in Deutschland lediglich sieben Prozent der Soloselbständigen vorweisen. Zieht man als Bezugspunkt zur Bewertung der Entwicklung des Ausbildungsniveaus der Soloselbständigen die Werte aus dem Jahr 2000 heran, so wird deutlich, dass im Laufe des Jahrzehnts das Qualifikationsniveau der Selbständigen, die keine Arbeitnehmer beschäftigen, gestiegen ist. So lag der Anteil der Soloselbständigen ohne Berufsausbildung zehn Jahre zuvor noch bei elf Prozent. Der Anteil derjenigen mit abgeschlossenem Studium oder einer Meisterprüfung stieg von 39 Prozent auf 44 Prozent.<sup>46</sup>

Der Großteil der Selbständigen insgesamt ist allerdings im tertiären Wirtschaftssektor, also im Dienstleistungsbereich tätig. Im Jahre 2012 arbeiteten hier knapp 78 Prozent der Selbständigen. Ihre Zahl ist damit innerhalb des letzten Jahrzehnts in diesem Bereich um 20 Prozent gestiegen. Schlüsselt man die Gruppe der Selbständigen diesbezüglich weiter auf, lässt sich feststellen, dass vor allem der Anteil der Soloselbständigen im Dienstleistungsbereich hoch ausfällt. So waren 2012 fast 81 Prozent der Soloselbständigen im tertiären Wirtschaftssektor beschäftigt. Bei Selbständigen mit Beschäftigten waren es lediglich 73,5 Prozent. Untersucht man die einzelnen Berufsgruppen näher, so finden sich die meisten Selbständigen in Berufen der Unternehmensberatung und -prüfung (11,7 Prozent) sowie in künstlerischen Berufen (6,1 Prozent). Diese hatten im selben Jahr auch den höchsten Zuwachs an Selbständigen zu verzeichnen. So stieg ihre Zahl um 101.000 Personen. Ein ähnlich starker Anstieg war bei den Lehrern (plus 90.000) und anderen Dienstleistungskaufleuten (plus 89.000) zu verzeichnen.

Im Baugewerbe führte die Tatsache, dass die Mechanismen, die zuvor für einen starken Anstieg der Zahl der Soloselbständigen in diesem Bereich geführt hatten – die Lockerung des Meisterzwanges sowie die EU-Osterweiterung –, ausgelaufen sind, dazu, dass ihre Zahl nunmehr einhält.<sup>47</sup>

Insgesamt lässt sich festhalten, dass das Berufsspektrum bei den Soloselbständigen vergleichsweise breit ist. Auf der einen Seite gibt es einen nicht zu unterschätzenden Anteil, der eine Tätigkeit ausübt, für die es einer geringen Qualifikation bedarf (so z.B. Friseur oder Kosmetiker). Auf der anderen Seite sind zahlreiche Soloselbständige auf anspruchsvollen Gebieten tätig (bspw. Lehrer, Naturwissenschaftler, IT-Kräfte, Autoren oder Künstler). Hingegen üben Selbständige mit Arbeitnehmern regelmäßig Tätigkeiten aus, die eine mittlere Qualifikation voraussetzen, so vor allem handwerkliche Berufe.<sup>48</sup>

#### 2.1.4 Arbeitszeit

Mit dem Anstieg der Zahl der Soloselbständigen sowohl in den 90er Jahren als auch kurz nach der Jahrtausendwende ging ebenfalls eine Zunahme der Zahl der Teilzeitbeschäftigten einher. Da die Zahl der Soloselbständigen nunmehr rückläufig ist, vermindert sich auch der Anteil der Teilzeitbeschäftigten. Generell ist dieser Anteil jedoch bei den Soloselbständigen mit einem Drittel auffällig hoch und liegt damit sogar noch höher als bei den abhängig Beschäftigten.

Die Arbeitszeit ist im Übrigen jedoch stark geschlechterspezifisch ausgeprägt: So sind die Hälfte der soloselbständigen Frauen teilzeitbeschäftigt, bei den Männern sind es lediglich 20 Prozent. Dies ist das Ergebnis eines stetigen Anstiegs der Teilzeitbeschäftigten über die letzten 15 Jahre – sowohl bei Männern als auch bei Frauen. Gleichzeitig hat sich die Struktur der Soloselbständigkeit in Bezug auf Vollzeit- bzw. Teilzeitbeschäftigung grundlegend gewandelt. Während zu Beginn der 90er Jahre der Großteil der Soloselbständigen, nämlich über 60 Prozent, durch vollzeitbeschäftigte Männer gebildet wurde, verschob

---

<sup>46</sup> Brenke, Soloselbständige, S. 7. Eine ähnliche Entwicklung gab es bereits in den 90er Jahren.

<sup>47</sup> DIW, (Solo-)Selbständige in Deutschland, S. 29.

<sup>48</sup> DIW, (Solo-)Selbständige in Deutschland, S. 29.

sich das Gefüge bis 2014 hin zu einem deutlich größeren Anteil der teilzeitbeschäftigten Männer und Frauen, sodass sich die Zahl der vollzeitbeschäftigten Männer auf knapp die Hälfte reduziert hat.<sup>49</sup>

Damit, dass in den letzten zehn Jahren vermehrt Frauen den Schritt in die Soloselbständigkeit gewagt haben, korrespondiert die Tatsache, dass die Teilzeitbeschäftigung vor allem in typischen Frauenberufen wie beispielsweise in sozialen und pflegerischen Berufen, im Friseurhandwerk oder in der Kosmetikbranche entsprechend hoch ist. In hauptsächlich von Männern ausgeübten Berufszweigen, beispielsweise bei den Ingenieuren oder Berufen im Baugewerbe, ist sie wesentlich geringer.<sup>50</sup>

### 2.1.5 Lohnverteilung

Im Kontrast zu ihrem vergleichsweise hohen Qualifikationsniveau steht im Ergebnis der große Anteil derjenigen Soloselbständigen, die nur ein geringes Einkommen haben. Auf der anderen Seite gibt es auch unter ihnen einen nicht unbeachtlichen Anteil, der gut verdient. Die potentielle Einkommensspanne bei den Solo-Selbständigen ist also sehr hoch. Dies zeigt sich auch an dem hohen durchschnittlichen Bruttostundenlohn der Soloselbständigen. Dieser lag 2014 bei 18,86 € und überstieg damit den der abhängig Beschäftigten um 2 €. <sup>51</sup>

Dass es sich bei den Gutverdienern unter den Soloselbständigen jedoch um eine relative Minderheit handelt, wird deutlich, wenn man die Medianwerte der verschiedenen Gruppen in die Betrachtung einbezieht.<sup>52</sup> Schlüsselt man die drei Vergleichsgruppen – Selbstständige mit Beschäftigten, Solo-Selbstständige und abhängig Beschäftigte – in vier Quartile auf, wobei in dem ersten Quartil diejenigen Personen der einzelnen Gruppen mit dem geringsten und im letzten Quartil diejenigen mit dem höchsten Stundenlohn zusammengefasst sind, fällt zunächst auf, dass der Median der Bruttostundenlöhne im Jahre 2014 bei den Soloselbständigen mit 13,18 € am niedrigsten ist. Etwas höher liegt der Wert bei den abhängig Beschäftigten mit 14,98 € pro Stunde, wohin gegen sich die Selbständigen mit Beschäftigten mit einem Bruttostundenlohn von 17,76 € deutlich abheben.

Dieses Ergebnis lässt sich vorwiegend mit den auffallend geringen Stundenlöhne der Personen des ersten Quartils, also den am schlechtesten Verdienenden, begründen. In dieser Gruppe liegt der Median bei den Soloselbständigen bei lediglich 5,58 € pro Stunde. Abhängig Beschäftigte erreichen hier immerhin 7,88 €. Im vierten Quartil dagegen überholen die Soloselbständigen die abhängig Beschäftigten. Hier liegt der Medianwert der Soloselbständigen absolut sogar um mehr als 6 € über dem der abhängig Beschäftigten. Der insgesamt also vergleichsweise geringe Stundenlohn setzt sich entsprechend in einem niedrigen Monatseinkommen, nicht jedoch in einem gleichsam niedrigen Nettoäquivalenzeinkommen des Haushalts fort. Dieses unterscheidet sich im ersten Quartil nur unwesentlich von dem der abhängig Beschäftigten. Es übersteigt das der abhängig Beschäftigten aber in den übrigen Quartilen merklich. Das legt den Schluss nahe, dass sich in den Haushalten der Soloselbständigen weniger versorgungsbedürftige Personen zu befinden.<sup>53</sup> Zum anderen scheint die in Solo-Selbständigkeit ausgeübte Tätigkeit oftmals nicht die einzige Erwerbsquelle zu sein. So macht das Erwerbseinkommen im untersten Quartil bei den Soloselbständigen nur 42 Prozent des gesamten Haushaltseinkommens aus. Anzumerken ist allerdings, dass dieser Wert im Vergleich mit den Arbeitnehmern und den Selbständigen mit Beschäftigten dennoch relativ hoch ist. Bei diesen bildet im untersten Quartil ihr Einkommen nur 31 beziehungsweise 41 Prozent des gesamten

---

<sup>49</sup> DIW, (Solo-)Selbstständige in Deutschland, S. 31.

<sup>50</sup> DIW, (Solo-)Selbstständige in Deutschland, S. 32.

<sup>51</sup> DIW, (Solo-)Selbstständige in Deutschland, S. 38.

<sup>52</sup> Der Medianwert ist ein Mittelwert, um statistische Verteilungen abzubilden. Der Medianwert einer Anzahl von Werten ist die Zahl, welche an der mittleren Stelle steht, wenn man die Werte nach Größe sortiert. Dagegen ist das arithmetische Mittel ein Mittelwert, der den Quotient aus der Summe aller beobachteten Werte und der Anzahl der Werte bildet. Der Vorteil eines Medianwertes liegt darin, dass er gegenüber „Ausreißern“ robuster ist.

<sup>53</sup> DIW, (Solo-)Selbstständige in Deutschland, S. 43; Brenke, Soloselbständige, S. 14.

Haushaltsnettoeinkommens. Dieser Trend setzt sich auch in den weiteren drei Quartilen fort und belegt, dass die Soloselbständigen sich in besonders hohem Maße auf ihre eigenen Einkünfte stützen.<sup>54</sup>

Schlüsselt man das Nettoeinkommen der Soloselbständigen nach Berufsgruppen auf, lässt sich festhalten, dass akademische Fachkräfte für Finanzen und Verwaltung mit durchschnittlich 3.508 € das höchste persönliche Monatsnettoeinkommen erzielen. Danach folgen Ingenieure (3.474 €) und Juristen (3.115 €). Das geringste monatliche Nettoeinkommen haben Friseure und Kosmetiker. Sie verdienen im Schnitt lediglich 982 € pro Monat. Gleichwohl gilt für alle Berufe gleichermaßen, dass der Durchschnittswert der Einkommen deutlich über dem Medianwert liegt. Das bedeutet, dass es in jedem Berufsfeld eben einige Personen gibt, die ein hohes Einkommen erzielen, ein deutlich größerer Teil jedoch im unteren Einkommensbereich liegt.

Betrachtet man die Entwicklungen im Zeitraum der letzten 15 Jahre, zeichnet sich jedoch eine positive Entwicklung dahingehend ab, dass der Anteil der Soloselbständigen mit nur einem geringen Einkommen abnimmt, während der Anteil der Gutverdiener steigt. Während im Jahr 2007 noch über 30 Prozent der Soloselbständigen ein Bruttoeinkommen unterhalb des aktuellen Mindestlohns i.H.v. 8,50 € pro Stunde hatten, lag der Anteil derjenigen mit einem Stundenlohn von 25 € hingegen nur bei etwa zwölf Prozent. Seit 2011 kehrt sich dieser Trend in Richtung der Verteilung kurz nach der Jahrtausendwende um. Der Anteil der Geringverdiener ist mit weiterhin sinkender Tendenz auf etwa ein Viertel geschrumpft, wohingegen mittlerweile nahezu ein Fünftel der Soloselbständigen zu den Gutverdienern mit einem Stundenlohn von 25 € und mehr gehören.<sup>55</sup> Zurückführen ist dieser positive Trend wiederum darauf, dass aufgrund der weniger ausgeprägten gesetzlichen Unterstützung der Existenzgründer nicht mehr so viele Personen wie einst den Schritt in die Selbständigkeit wagen. Damit fällt ein gewisser Anteil derjenigen Personen weg, die ihre Selbständigkeit mit einem geringen Einkommen beginnen.<sup>56</sup>

#### 2.1.6 Relation von Stundenverdienst und Wochenarbeitszeit

In Bezug auf das Verhältnis von Stundenlohn und Wochenarbeitszeit ergeben sich erhebliche Differenzen zwischen selbstständig Tätigen und abhängig Beschäftigten. Vergleicht man in diesem Zusammenhang das erste mit dem vierten Quartil in allen drei Erwerbsgruppen, zeigt sich, dass bei den Arbeitnehmern mit einem geringen Stundenlohn auch eine niedrigere wöchentliche Arbeitszeit verbunden ist. So lag sie im Jahre 2014 im ersten Quartil im Durchschnitt bei 30,1 Stunden, im vierten Quartil hingegen bei 40,3 Stunden. Genau umgekehrt verhält es sich bei den Selbständigen. Hier korrelieren niedrige Stundenlöhne mit einer hohen Wochenarbeitszeit und hohe Stundenlöhne mit einer geringeren Wochenarbeitszeit. Dies gilt insbesondere für Selbstständige mit Arbeitnehmern. Im ersten Quartil lag die durchschnittliche Wochenarbeitszeit hier bei knapp über 50 Stunden. Aber auch bei den Soloselbständigen gilt diese Tendenz – wenn auch in etwas abgeschwächtem Ausmaß. Dass die durchschnittliche Wochenarbeitszeit dennoch bei den Soloselbständigen mit 36,7 Stunden gering ist, erklärt sich damit, dass der Teilzeitbeschäftigtenanteil hier mit 31,3 Prozent im Vergleich zu den Selbständigen mit Arbeitnehmern hoch ausfällt (bei letzteren liegt er lediglich bei neun Prozent).<sup>57</sup>

#### 2.1.7 Sparverhalten

Mit dem geringen Einkommen korrespondiert auch die zurückhaltende Vermögensbildung der Soloselbständigen. Berechnungen mit dem Sozio-oekonomischen Panel (SOEP) ergaben 2014, dass 42,2

---

<sup>54</sup> DIW, (Solo-)Selbstständige in Deutschland, S. 25.

<sup>55</sup> Brenke, Soloselbstständige, S. 13.

<sup>56</sup> Brenke, Selbstständige Beschäftigung, S. 6; DIW, (Solo-)Selbstständige in Deutschland, S. 24.

<sup>57</sup> DIW, (Solo-)Selbstständige in Deutschland, S. 31 f.

Prozent der Soloselbständigen keinerlei Rücklagen bilden. Das sind zehn Prozent mehr als bei den Selbständigen mit Beschäftigten und den abhängig Beschäftigten (31,7 Prozent bzw. 30,1 Prozent). Als Ursache für die geringe Sparquote der Soloselbständigen könnte u.a. ihr höheres Durchschnittsalter von 50,5 Jahren in Betracht kommen. Mit einem höheren Alter geht regelmäßig auch ein verringertes Sparverhalten im Hinblick auf die Altersvorsorge einher. Die höchste Sparquote weisen hingegen die Selbständigen mit Beschäftigten auf. Von ihnen legen 46 Prozent monatlich zehn Prozent oder mehr von ihres Einkommens zur Vermögensbildung zurück. Unter den abhängig Beschäftigten tun dies nur etwa 32 Prozent.<sup>58</sup>

Obwohl ein großer Teil der Soloselbständigen aus dem laufenden Monatseinkommen keine Ersparnisse zieht, verfügt ein nicht unwesentlicher Teil von ihnen über Vermögen. Immerhin 53 Prozent von ihnen leben in selbstgenutztem Wohnungseigentum, bei 22 Prozent ist das Eigentum sogar schuldenfrei. Damit unterscheidet sich ihr Vermögensbesitz nicht wesentlich von dem der Arbeitnehmer. Lediglich bei den Selbständigen mit Arbeitnehmern liegt der Anteil derjenigen mit Immobilienbesitz mit 70 Prozent wesentlich höher. Auch in Bezug auf andere Kapitalanlagen liegen die Selbständigen mit Arbeitnehmern vorne. Die Soloselbständigen können sich in diesem Bereich jedoch zumindest gegenüber den Arbeitnehmern etwas absetzen – so verfügen immerhin 66 Prozent über ein Sparbuch oder Tagesgeldkonto; etwas über die Hälfte hat zudem eine Lebensversicherung abgeschlossen. Dass die Soloselbständigen trotz ihrer geringen Ersparnisse über Vermögen verfügen, kann damit begründet werden, dass dieses entweder aus einer früheren Erwerbstätigkeit oder gar aus anderen Einkünften, wie beispielsweise einer Erbschaft, stammt.<sup>59</sup>

Was die Verteilung des Nettovermögens angeht, fällt auf, dass sowohl der Anteil der verschuldeten Soloselbständigen als auch der der Selbständigen mit Beschäftigten mit fünf Prozent nur halb so hoch ist wie bei den abhängig Beschäftigten. Die Selbständigen mit Beschäftigten weisen im Übrigen mit Abstand das höchste Nettoeinkommen auf – fast zwei Drittel dieser Gruppe steht ein Nettovermögen von über 100.000 € zur Verfügung. Doch auch die Soloselbständigen können sich im Hinblick auf ihr Nettoeinkommen deutlich von den abhängig Beschäftigten absetzen. 55 Prozent können ein Nettovermögen von immerhin mehr als 50.000 € vorweisen, bei den abhängig Beschäftigten sind dies über zehn Prozentpunkte weniger.<sup>60</sup>

### 2.1.8 Motive und Nachhaltigkeit

Für den Gang in die Soloselbständigkeit lassen sich maßgeblich zwei Motive identifizieren: Zum einen gaben etwa die Befragten an, ihr eigener Chef sein (etwa die Hälfte) oder mehr verdienen zu wollen (knapp 40 Prozent). Für immerhin knapp unter 40 Prozent der Befragten war der Bewegungsgrund für den Schritt in die Soloselbständigkeit, nicht mehr arbeitslos zu sein.<sup>61</sup>

Die Tatsache, dass die Soloselbständigkeit vor allem auch durch staatliche Fördermittel zeitweise attraktiv ausgestaltet wurde und zumindest auch die Angst vor der Arbeitslosigkeit Anreiz für zahlreiche Personen war, sich selbstständig zu machen, wirft die Frage nach der Nachhaltigkeit der aufgenommenen selbständigen Tätigkeit auf. Berechnungen mit dem SOEP im Untersuchungszeitraum von 2003 bis 2012 ergeben zunächst eine relativ konstante Nachhaltigkeitsquote. Der Tiefpunkt lag insofern 2006 bei 69 Prozent. Die höchste Nachhaltigkeit war in den Jahren 2005 und 2011 mit 77 Prozent zu verzeichnen. Das bedeutet, die meisten derjenigen, die den Schritt in die Soloselbständigkeit gewagt haben, sind es auch ein Jahr später noch. Deutlich gestiegen ist im Jahre 2012 die Zahl derjenigen Selbständigen, die im Laufe des ersten Jahres Beschäftigte eingestellt haben oder in die abhängige Beschäftigung gewechselt sind.<sup>62</sup>

---

<sup>58</sup> DIW, (Solo-)Selbstständige in Deutschland, S. 48.

<sup>59</sup> DIW, (Solo-)Selbstständige in Deutschland, S. 46.

<sup>60</sup> DIW, (Solo-)Selbstständige in Deutschland, S. 46 f.

<sup>61</sup> Brenke, Soloselbstständige, S. 10.

<sup>62</sup> Ersteres lässt sich als *entrepreneurial effect* bezeichnen, hierzu Traub/Finkler, Soziale Absicherung von Selbständigen, S. 2 m.w.N.

Allerdings unterlag der Wert in den Vorjahren stärkeren Schwankungen, so dass nicht feststellbar ist, ob es sich dabei um eine andauernde Entwicklung handelt oder nicht. Rückläufig ist vor allem die Zahl derjenigen, die von der Soloselbständigkeit in die Arbeitslosigkeit oder sonstige Nichterwerbstätigkeit wechselt. Belief sich die Zahl in den Jahren 2003 bis 2004 noch auf elf Prozent, so waren es 2012 nur noch sieben Prozent. Festhalten lässt sich also, dass nur in wenigen Fällen mit einem Statuswechsel aus der Soloselbständigkeit heraus eine Verschlechterung in wirtschaftlicher Hinsicht einherging.<sup>63</sup>

Die Selbständigen mit Beschäftigten weisen im Vergleich zu den Soloselbständigen einen etwas höheren Nachhaltigkeitsgrad auf. Dieser rangierte in den vergangenen zehn Jahren zwischen 74 und 80 Prozent. Den mit Abstand gleichförmigsten Erwerbsstatus mit nur minimalen Schwankungen haben die abhängig Beschäftigten zu verzeichnen. 2021 übten hier 90 Prozent der Beschäftigten ihre abhängige Tätigkeit auch im Folgejahr noch aus. Ein Wechsel in die Selbständigkeit findet nach den Berechnungen nicht statt. Weniger als ein Prozent der abhängig Beschäftigten vollzogen einen Wechsel in die Soloselbständigkeit.<sup>64</sup>

Untersucht man die Neuzugänge zu den jeweiligen drei Erwerbstätigengruppen, ergibt sich, dass die Soloselbständigen überwiegend bereits vor Aufnahme dieser Tätigkeit entweder selbstständig oder abhängig beschäftigt waren. Die Zahl derjenigen, die aus der Arbeitslosigkeit den Schritt in die Soloselbständigkeit wagt, ist erheblich gesunken. Waren dies im Jahre 2005 noch knapp mehr als ein Fünftel, so waren es 2013 nur noch ein Prozent. Diese Entwicklung ist wohl maßgeblich auf die Reduzierung der staatlichen Förderprogramme bezüglich der Selbständigkeit zurückzuführen, die im Hinblick auf die Verringerung der Arbeitslosenquote zu Beginn der Jahrtausendwende gewährt wurden. Hingegen stieg der Prozentsatz derjenigen Soloselbständigen, die formal betrachtet Rentner oder Pensionäre im Vergleich von 2005 (6,8 Prozent) zu 2013 (25,8 Prozent) deutlich an.<sup>65</sup>

Betrachtet man die Neuzugänge in die Selbständigkeit mit Beschäftigten, ergibt sich, dass sie vorwiegend aus der Soloselbständigen bestehen (2012: 58 Prozent). Grund dafür mag sein, dass die Soloselbständigkeit regelmäßig nicht auf Dauer angelegt ist, sondern den Einstieg in die Selbständigkeit begründet. Bezieht man die jeweiligen Altersgruppen mit in die Analyse ein, wird erkennbar, dass der maßgebliche Anteil der Gründungen von zwei Gruppen getragen wird: Zum einen den besonders jungen Personen, nämlich den 15 bis 24-Jährigen, zum anderen aber auch von Personen im Rentenalter, also denjenigen, die 65 Jahre oder älter sind. Zudem ist der Anteil der Frauen an den Gründern etwas höher als der der Männer. Auch üben die Gründer ihre Tätigkeit in Teilzeit aus. Ein bestimmter Beruf, der vorwiegend von Gründern ergriffen wird, lässt sich nicht ermitteln. Zwar vollzieht sich der Eintritt in die Soloselbständigkeit weniger in Berufen mit landwirtschaftlichem Bezug, die am meisten gewählten Berufe variieren jedoch – vertreten sind dabei vor allem soziale und pflegerische Berufe, Lehrtätigkeiten, gastwirtschaftliche Berufe, Reinigungs- oder Bürotätigkeiten.<sup>66</sup>

### 2.1.9 Altersvorsorge

Mangels flächendeckender Rentenversicherungspflicht der Selbständigen stellt sich die Frage, wie und in welchem Ausmaß von ihnen Altersvorsorge betrieben wird. Unter Zugrundelegung der Daten des Mikrozensus aus 2013 liegt der Anteil der in der GRV versicherten Soloselbständigen bei knapp unter 30 Prozent.<sup>67</sup> Kumulativ oder alternativ dazu schließen wenige – nämlich insgesamt neun Prozent – Solo-

<sup>63</sup> DIW, (Solo-)Selbständige in Deutschland, S. 49.

<sup>64</sup> DIW, (Solo-)Selbständige in Deutschland, S. 49.

<sup>65</sup> DIW, (Solo-)Selbständige in Deutschland, S. 15,37 f. – hier dominiert verständlicherweise auch Teilzeit.

<sup>66</sup> DIW, (Solo-)Selbständige in Deutschland, S. 36.

<sup>67</sup> Die auf den Auskünften der Befragten beruhenden Daten des Mikrozensus weichen allerdings erheblich von den amtlichen Verwaltungsdaten der Deutschen Rentenversicherung ab. Gemäß der Versichertenstatistik (Versicherte ohne Rentenbezug) waren Ende 2013 etwa 280.000 Selbständige in der GRV pflichtversichert (davon 170.000 selbständige Künstler). Demnach würden lediglich sieben Prozent aller Selbständigen in die gesetzlichen Rentenkassen einzahlen, so DIW, (Solo-)Selbständige in Deutschland, S. 54.

Selbstständige eine Lebensversicherung zur Altersvorsorge ab. Im Ergebnis liegt damit der Anteil derjenigen, die über keinerlei dementsprechende Vorsorge verfügen, bei deutlich über 50 Prozent. Bezieht man die Entwicklung seit dem Jahre 2005 ein, lässt sich ein Anstieg der Zahl der keine Alterssicherung betreibenden Soloselbständigen verzeichnen. Damals lag der Anteil noch bei 43 Prozent. Ebenso absteigend ist der Trend bei denjenigen Personen, die durch eine private Lebensversicherung für das Alter vorsorgen. Hingegen stieg der Prozentsatz derjenigen, die bereits eine Altersrente beziehen, von im Jahre 2005 noch vier Prozent auf zehn Prozent im Jahre 2013.<sup>68</sup>

Schlüsselt man das Einzahlungsverhalten in die gesetzliche Rentenversicherung nach dem Alter der Soloselbständigen auf, so konnte man im Jahre 2005 noch von der Prämisse ausgehen, dass je älter die Soloselbständigen sind, umso höher auch der Anteil derjenigen ist, die in die GRV oder eine Lebensversicherung einzahlen. In der Altersgruppe der 45 bis 64-Jährigen waren dies damals noch knapp 65 Prozent. Bis ins Jahr 2013 hat sich diese Regel relativiert. Unter den verschiedenen Altersgruppen gibt es kaum noch einen Unterschied in Bezug auf die Zahl derjenigen, die in eine Renten- oder Lebensversicherung einzahlen.<sup>69</sup>

Kein Zusammenhang ist feststellbar zwischen der Höhe des Einkommens der Soloselbständigen und ihrem Einzahlungsverhalten in die GRV. Das heißt, diejenigen, die in die GRV einzahlen, haben nicht zwangsläufig ein höheres Einkommen als die Nichtversicherten. So liegt das persönliche Monatseinkommen im Durchschnitt bei den gesetzlich Rentenversicherten bei 1.734 € und bei denjenigen, die keine derartige Vorsorge betreiben, bei 1.748 €. Lediglich der Personenkreis, der entweder zusätzlich oder ausschließlich mit einer Lebensversicherung Vorsorge betreibt, kann ein deutlich höheres Monatseinkommen vorweisen. Auch erzielen die freiwillig Versicherten ein deutlich höheres Einkommen als die Pflichtversicherten.<sup>70</sup>

Ebenso lassen sich keine klaren Abgrenzungen im Hinblick auf bestimmte Berufsgruppen bilden. Zwar verdienen beispielsweise bei den Ingenieuren, Tierärzten, akademischen Fachkräften für Finanzen und Verwaltung sowie den Juristen die Nichtversicherten deutlich besser als diejenigen, die gesetzlich rentenversichert sind. Das umgekehrte Bild lässt sich jedoch bei den Lehrern, IT-Kräften, Sozial- bzw. Geisteswissenschaftlern, Technikern oder künstlerischen Fachkräften zeichnen. Lediglich in Bezug auf die Stundenlöhne erzielen die Nichtversicherten bis auf wenige Ausnahmen, beispielsweise in naturwissenschaftlichen Berufen, ein höheres Einkommen.<sup>71</sup>

## 2.2 Fazit

Der Anstieg der Zahl der Soloselbständigen nach der Jahrtausendwende kehrt sich etwa ab dem Jahre 2012 um. Diejenigen Faktoren, die etwa ein Jahrzehnt lang die Soloselbständigkeit attraktiv gemacht haben, namentlich die Subventionen zur Existenzgründung, die Liberalisierung des Handwerksrechts, die Auslagerung vieler Tätigkeiten an Freiberufler zwecks Kostenersparnis, wurden entweder eingestellt oder entfalten keine Wirkung mehr. Dies hat vor allem mit einer verbesserten konjunkturellen Situation zu tun, die dazu führt, dass bessere Beschäftigungsmöglichkeiten auf dem Arbeitsmarkt bestehen. Beleg dafür ist insbesondere auch, dass die Zahl derjenigen, die aus der Arbeitslosigkeit in die Soloselbständigkeit wechseln, rückläufig ist. Attraktivität entfaltet die Soloselbständigkeit nunmehr bei den Ruheständlern. Meist in Form der Teilzeit arbeitend ermöglicht sie dieser intrinsisch hoch motivierten Gruppe, am Erwerbsleben länger

---

<sup>68</sup> DIW, (Solo-)Selbstständige in Deutschland, S. 54.

<sup>69</sup> DIW, (Solo-)Selbstständige in Deutschland, S. 55.

<sup>70</sup> DIW, (Solo-)Selbstständige in Deutschland, S. 55 f.

<sup>71</sup> DIW, (Solo-)Selbstständige in Deutschland, S. 56.

teilzunehmen.<sup>72</sup> Freilich ist auch eine immer größer werdende Gruppe von Rentnern zu konstatieren, weil ihre gesetzliche Rente nicht auskömmlich ist.

Sowohl im Hinblick auf die Berufs- als auch die Einkommensstruktur ist die Soloselbständigkeit geprägt von einer starken Streuung. Nicht wenige Tätigkeiten, die in Soloselbständigkeit ausgeübt werden, bedürfen eines hohen Ausbildungsgrades. Ebenso gibt es zahlreiche Berufe, die in Soloselbständigkeit ausgeübt werden und nur einen geringen Ausbildungsgrad bedürfen. Gleichzeitig erzielen einige, wenn auch wenige Soloselbständige sehr hohe Einkommen. Der Großteil verdient jedoch immer noch schlecht und liegt in den jeweiligen Vergleichsgruppen regelmäßig im Hinblick auf den Verdienst auch unter den abhängig Beschäftigten. Diese Feststellungen sind allerdings nicht auf die Vermögenssituation der Soloselbständigen übertragbar. Hier kann immerhin ein Drittel über ein Vermögen von 100.000 € und mehr vorweisen, wobei davon auszugehen ist, dass dieses regelmäßig entweder aus einer vorausgehenden anderweitigen Beschäftigung oder aus gänzlich anderen Quellen resultiert. Dem entspricht auch, dass immerhin wiederum ein weiteres Drittel aus seinem Einkommen gar keine Ersparnisse ziehen kann.

Etwa die Hälfte der Soloselbständigen trifft keine Vorsorge im Hinblick auf das Alter – weder in Form der gesetzlichen Rentenversicherung noch durch eine private Lebensversicherung. Ein Zusammenhang mit bestimmten Berufsgruppen besteht hier allerdings nicht. Ebenso kann nicht davon ausgegangen werden, dass gesetzlich Rentenversicherte höhere Einkommen haben als Nichtversicherte. Keine Auskunft besteht jedoch über die Frage, inwiefern diejenigen Personen, die nicht gesetzlich rentenversichert sind, ihre Absicherung im Alter über ihr Vermögen betreiben oder eben auch nicht.<sup>73</sup>

### 2.3 Zwischenergebnis

Die sozio-demographische Bestandsaufnahme der Selbständigen lässt sich für die Zwecke dieser Kurzexpertise auf die folgenden vier wichtigen Gesichtspunkte zuspitzen.

*Erstens:* Die Statistiken zeigen, dass ein wichtiges Unterscheidungskriterium darin liegt, ob Selbständige eigene Arbeitnehmer beschäftigen oder nicht. Im Vergleich zu Soloselbständigen und Arbeitnehmern handelt es sich bei Selbständigen, die eigenes Personal beschäftigen, grundsätzlich um die wirtschaftlich potenteste Gruppe (Einkommen und Vermögen).

*Zweitens:* Cluster- und Verbleibanalysen zeigen, dass es zwischen den Erwerbsformen der Selbständigkeit, Soloselbständigkeit und abhängigen Beschäftigung Fluktuationen gibt. Das betrifft insbesondere den Wechsel von Soloselbständigkeit in abhängige Beschäftigung.

*Drittens:* Was die Gruppe der Soloselbständigen betrifft, zeigen sich starke Streuungen im Hinblick auf die ausgeübten Berufe, das erzielte Einkommen und die Vermögenslage. Beruflich ist die gesamte Palette von einfachen bis hochqualifizierten Tätigkeiten vorhanden. Die Spreizung bei den Einkommen führt zu einer kleinen Gruppe mit relativ hohen Einkünften. Bezieher geringer und mittlerer Stundenlöhne werden indes von den entsprechenden Arbeitnehmergruppen übertroffen. Das gilt selbst bei hochqualifizierten Tätigkeiten.<sup>74</sup> Die Vermögensverteilung zeigt, dass mindestens die Hälfte der Soloselbständigen über mehr als 50.000 € verfügt und Soloselbständige in dieser Hinsicht im allgemeinen deutlich besser da stehen als die Gruppe der Arbeitnehmer.

---

<sup>72</sup> Ausf. zu diesem Themenbereich Preis, Alternde Arbeitswelt, Welche arbeits- und sozialrechtlichen Regelungen empfehlen sich zur Anpassung der Rechtsstellung und zur Verbesserung der Beschäftigungschancen älterer Arbeitnehmer?, DJT-Gutachten, 2008, *passim*.

<sup>73</sup> In diese Richtung auch DRV Bund, Versichertenbericht 2015, S. 49.

<sup>74</sup> DIW, (Solo-)Selbständige in Deutschland, S. 15: „akademisches Proletariat in Form einer selbständigen Beschäftigung“.



*Viertens:* Mit Blick auf die Sparfähigkeit und Vorsorgebereitschaft sind die Zahlen ernüchternd. Mehr als ein Drittel der Selbständigen kann aus den laufenden Einnahmen des Haushaltes keine Ersparnisse bilden. Bei den Soloselbständigen sind dies sogar 40 Prozent; diese Gruppe ist größer als diejenige der Arbeitnehmer (30 Prozent). Zudem ist bei der Gruppe der Selbständigen insgesamt die Bereitschaft, Altersvorsorge in Form regelmäßiger Beitragsleistungen zu betreiben, nicht deutlich mehrheitsfähig. Im Durchschnitt betreiben die Hälfte der Selbständigen und Soloselbständigen keine Altersvorsorge in der soeben beschriebenen Weise.<sup>75</sup> In diesem Zusammenhang kann mit Hilfe der statistischen Daten auch nicht gezeigt werden, dass gerade solche Selbständigen die GRV meiden, die über besonders niedrige Einkommen verfügen. Dasselbe gilt mit Blick auf bestimmte Berufe. Schließlich lässt sich auch nicht ermitteln, in welcher Zahl solche Selbständige, die nicht Mitglied der GRV sind, mit Hilfe ihres Vermögens eine Alterssicherung aufbauen und wie häufig das nicht der Fall ist. Daraus folgt, dass ebenfalls nicht zu ermitteln ist, wie hoch eine entsprechende Altersrente wäre, insbesondere ob eine solche überhaupt angemessen wäre oder zumindest die Höhe des Niveaus der Grundsicherung übersteigt. Diese vier Gesichtspunkte liefern wertvolle Hinweise darauf, wie die Altersvorsorgeproblematik von Selbständigen gelöst werden kann. Ob dies schon mit Hilfe des geltenden Normenregimes gelingen kann, ist im folgenden Teil zu untersuchen.

---

<sup>75</sup> Also: GRV, GRV und Lebensversicherung oder nur Lebensversicherung, Quelle: DIW; s.a. DIW, (Solo-)Selbständige in Deutschland, S. 49.

## 3. **Versicherungspflicht Selbständiger in der ersten Säule der Alterssicherung**

### 3.1 **Überblick**

Die Versicherungspflicht Selbständiger in der ersten Säule der Alterssicherung wird in mehreren Gesetzen angeordnet. Was die GRV betrifft, richtet sich die Versicherungspflicht Selbständiger insbesondere nach § 2 SGB VI. Für einige spezielle Berufsgruppen sind freilich Sondergesetze zu beachten. Für selbständige Künstler und Publizisten ist das KSVG einschlägig, auf das § 2 S. 1 Nr. 5 SGB VI verweist. Die Alterssicherung der Landwirte und einiger bestimmter weiterer Personen, insbesondere der Ehegatten, regelt das ALG. Schließlich existieren für bestimmte freie Berufe die sog. berufsständischen Versorgungswerke, die ihre rechtliche Grundlage im jeweiligen Landesrecht haben.<sup>76</sup> Die einzelnen Versicherungspflichttatbestände von Selbständigen und die die Reformen tragenden Erwägungen des Gesetzgebers sind heutzutage ohne Kenntnis der historisch-politischen Hintergründe kaum nachvollziehbar.<sup>77</sup> Das hat vor allem seinen Grund darin, dass nicht nur die bereits einer Versicherungspflicht unterliegenden Selbständigen, sondern auch andere Berufsgruppen von Selbständigen aufgrund ihrer Schutzbedürftigkeit in den rentenpolitischen Fokus gerückt sind.

Im Folgenden soll die Versicherungspflicht von Selbständigen auf dem Gebiet der Altersvorsorge zunächst in der historischen Rückschau kurz aufgearbeitet werden. Auf diese Weise lässt sich der punktuelle, berufsgruppenbezogene Ansatz des Gesetzgebers bezüglich der Ausweitung der Versicherungspflicht Selbständiger gut aufzeigen. Der Schwerpunkt der historischen Darstellung liegt dabei auf der Pflichtmitgliedschaft in der GRV. KSVG, ALG und die berufsständischen Versorgungswerke werden, soweit notwendig, berücksichtigt (unter 3.2). Danach ist die Pflichtversicherung Selbständiger nach dem geltenden § 2 SGB VI zu analysieren und kritisch zu ihr Stellung zu nehmen (unter 3.3).

### 3.2 **Entwicklung der berufsgruppenspezifische Ausweitung der Versicherungspflicht**

#### 3.2.1 **Versicherungspflicht in der GRV und aufgrund von Spezialgesetzen**

Die – an dieser Stelle nur gerafft darzustellende – historische Entwicklung der Versicherungspflicht Selbständiger lässt sich bis in die Zeit des Deutschen Kaiserreichs (1871-1918) zurückverfolgen.<sup>78</sup> Kaiser Wilhelm I. erließ unter Mitwirkung des Reichskanzlers Otto von Bismarck am 17. November 1881 die kaiserliche Botschaft mit der Ankündigung, Gesetze zur sozialen Absicherung zu schaffen.<sup>79</sup> Nach dem Gesetz betreffend die Krankenversicherung (KGV, 1884) und dem Unfallversicherungsgesetz (1884), folgte 1891 das Gesetz betreffend die Invaliditäts- und Altersversicherung als Grundlage für die heutige Rentenversicherung.<sup>80</sup>

Hintergrund der Bestrebungen nach Sozialgesetzgebung war Bismarcks Politik von „Zuckerbrot und Peitsche“.<sup>81</sup> Aufgrund der wachsenden Anzahl von Arbeitern und des allgemeinen Bevölkerungswachstums, sowie der Industrialisierung und Gewerbefreiheit, wuchs das soziale Elend und folglich das Bedürfnis nach

---

<sup>76</sup> Aktuell sind 89 berufsständische Versorgungswerke in der Arbeitsgemeinschaft berufsständischer Versorgungseinrichtungen e.V. (ABV) organisiert. Quelle: [www.abv.de](http://www.abv.de). Zur Gesetzgebungskompetenz der Länder vgl. BVerfG 4.4.1989 NJW 1990, 1653 (Art. 70 GG).

<sup>77</sup> S.a. Hauck/Noftz/Fichte, § 2 SGB VI, Rn. 7.

<sup>78</sup> Kreikebohm, NZS 2010, 184-186 m.w.N.; Fuchs/Preis, Sozialversicherungsrecht, S. 9 ff., 19 ff., 697 ff.

<sup>79</sup> Schmidt, S. 24.

<sup>80</sup> Schmidt, S. 24 f.; Kohlmeier, S. 4.

<sup>81</sup> Schmidt, S. 30; Kohlmeier, S. 5.

sozialer Absicherung.<sup>82</sup> Für Bismarck befeuerte das wachsende Proletariat Bemühungen zur Stabilisierung der Monarchie und zur Bekämpfung von sozialdemokratischen Strömungen, die er mit Hilfe der Sozialgesetzgebung (als „Zuckerbrot“) zu erreichen versuchte.<sup>83</sup> Aus diesem Grund gab es die Sozialversicherung zunächst nur für die aus seinen Augen zum Sozialismus neigenden Arbeiter als Gefährder der bestehenden Herrschaftsstruktur.<sup>84</sup> Der Staat sollte in allen Bevölkerungsklassen als „wohlthätige Einrichtung“ angesehen sein<sup>85</sup> und somit die bestehende Herrschaftsstruktur als unerlässlich für das Wohlergehen der Bevölkerung erscheinen.

Zur Vereinheitlichung der Rechtsquellen der Sozialversicherung und weiteren Verbesserung des Versicherungsschutzes trat 1911 die Reichsversicherungsordnung (RVO) in Kraft.<sup>86</sup>

Nachdem im Invaliditäts- und Altersversicherungsgesetz eine Versicherung nur für geringverdienende Angestellte, Arbeiter, Gehilfen, Gesellen, Lehrlinge und Dienstboten vorgesehen war, folgte aufgrund von Bestrebungen des eigens zu diesem Zweck gegründeten Interessenverbandes für Angestellte mit dem Versicherungsgesetz für Angestellte 1912 auch die gesetzliche Versicherung für die übrigen Angestellten,<sup>87</sup> sodass es aufgrund der Parallelität zur Doppelversicherung für die geringverdienenden Angestellten kam. Grund dafür war die Intention, ein Gegengewicht zur Arbeiterschaft zu formen und die Angestellten dafür zu belohnen, sich mehrheitlich nicht der sozialdemokratischen Bewegung angeschlossen zu haben.<sup>88</sup>

Bedingt durch die gesetzgeberische Absicht, die zum Sozialismus neigenden Arbeiter zu beruhigen und auch den Angestellten soziale Absicherung zu Gute kommen zu lassen, wurden bis dato **Selbständige nicht einbezogen**. Denn ihnen war die private Absicherung möglich und sozialdemokratische Tendenzen spielten für diese Gruppe keine Rolle.<sup>89</sup> Lediglich für die **Hausgewerbetreibenden, die in der Krankenpflege Tätigen sowie Lehrer und Erzieher wurde 1922 die Versicherungspflicht** kodifiziert, da diese aufgrund geringerer Einkommen bzw. der Angewiesenheit auf die eigene Arbeitskraft als arbeitnehmerähnlich angesehen waren.<sup>90</sup> So erkannte man bereits, dass Lehrer in Privathäusern und solche, die selbständig einzelne Unterrichtsstunden bei verschiedenen Auftraggebern erteilen, vergleichbar einem Arbeitnehmer schutzwürdig waren. Selbständige Lehrer waren daher bereits nach der Rechtsprechung des Reichsgerichts in die gesetzliche Rentenversicherung einbezogen worden. Der Gesetzgeber kodifizierte diese Rechtsprechung allerdings erst 1922.<sup>91</sup>

Ein Umdenken ereignete sich erst zu Beginn der Weltwirtschaftskrise in den 20er und 30er Jahren. Zu diesem Zeitpunkt war vielen Selbständigen durch die hohe Arbeitslosigkeit und Inflation eine eigenständige Altersvorsorge nicht mehr möglich. Als Reaktion auf die veränderten Bedingungen während der Weimarer Republik kam es zwar lediglich 1929 zur Einbeziehung der **Hebammen**<sup>92</sup> und **Musiker** in den Kreis der gesetzlich Pflichtversicherten. Gleichzeitig kam es zur Zeit der Weimarer Republik krisenbedingt zu Sparmaßnahmen in der Sozialpolitik. Das seit 1923 auf dem Umlageverfahren basierende Alterssicherungssystem geriet durch sinkende Löhne und hohe Arbeitslosigkeit zunehmend ins Wanken, sodass durch die Regierung *Brüning* und durch Notverordnungen von *von Papen* im Juni 1932 staatliche Sozialsicherung zugunsten der Sicherung des Staatshaushaltes abgebaut wurde.<sup>93</sup>

---

<sup>82</sup> Schmidt, S. 28 f.

<sup>83</sup> Schmidt, S. 29 f.; Steinmeyer, S. 214.

<sup>84</sup> Schmidt, S. 26.

<sup>85</sup> Schmidt, S. 32.

<sup>86</sup> Schmidt, S. 36.

<sup>87</sup> Schmidt, S. 38.

<sup>88</sup> Schmidt, S. 39.

<sup>89</sup> Steinmeyer, S. 209, 214; Steinmeyer, Der versicherte Personenkreis in der GRV, S. 36.

<sup>90</sup> Kohlmeier, S. 7 f.; Hauck/Noftz/Fichte, § 2 SGB VI, Rn. 12, 18.

<sup>91</sup> Ulmer, ZRP 2001, 257, 258.

<sup>92</sup> Hauck/Noftz/Fichte, § SGB VI, Rn. 14.

<sup>93</sup> Schmidt, S. 55.

Erst zur Zeit des Nationalsozialismus wurden zur Stabilisierung der Politik und aufgrund von militärpsychologischen Erwägungen die Kürzungen der Weimarer Republik aufgehoben. Es sollte die Einsatzbereitschaft und Leistungsfähigkeit des Militärs gestärkt werden und einem Verlust von Popularität des Regimes durch den Krieg vorgebeugt werden.<sup>94</sup> Ebenso wollte man aber mit der Sozialpolitik auch die Ideologie zum Ausdruck bringen und schloss die „Nicht-Volksgenossen“, also vornehmlich die Juden, von Sozialleistungen aus.<sup>95</sup>

Als besonders wertvolle Berufsgruppe für die Nationalsozialisten wurde **1938** die Versicherungspflicht für **Handwerker** eingeführt. Abgesehen davon, dass es die Handwerkerrolle als Register der Handwerker besonders einfach machte, alle Handwerker einzubeziehen und diese bereits während ihrer Lehrlings- und Gesellenzeit ohnehin pflichtversichert waren, war es auch ein Schritt in die Richtung der angestrebten Staatsbürgerversicherung.<sup>96</sup> Zudem nutzten viele Handwerker nicht die Möglichkeit, sich nach der Lehrlings- und Gesellenzeit freiwillig in der gesetzlichen Rentenversicherung weiter zu versichern, sodass sie oder ihre Hinterbliebenen bei Arbeitsunfähigkeit nicht abgesichert waren.<sup>97</sup> Ausgestaltet war die Versicherung der Handwerker als Pflicht zur Altersvorsorge. Das heißt, es stand ihnen ursprünglich frei, ob sie sich privat mit Hilfe einer Lebensversicherung oder gesetzlich versichern möchten.<sup>98</sup> Die Versicherungspflicht der Handwerker ist auf 216 Kalendermonate begrenzt (18 Jahre); es besteht jedoch die Möglichkeit der freiwilligen Weiterversicherung. Grund dafür ist, dass man beabsichtigte, die Handwerker nur so lange einer Versicherungspflicht zu unterstellen bis sie eine Grundsicherung erlangt hatten.<sup>99</sup>

Ebenso waren ab **1938** die **Artisten, Küstenschiffer und -fischer** gesetzlich pflichtversichert.<sup>100</sup> **1943** wurde die Versicherungspflicht der in der Krankenpflege Tätigen auf die Selbständigen in der **Wochen-, Säuglings- und Kinderpflege** erweitert.<sup>101</sup>

Während nach Ende des Zweiten Weltkriegs in der Zone der Alliierten die bestehende Struktur erhalten wurde, hat man in der **sowjetischen Besatzungszone die Einheitsversicherung** etabliert.<sup>102</sup> Trotz der Übernahme der Struktur in der Zone der Alliierten, gab es Probleme mit der Altersversorgung, die aufgrund zu niedriger Renten keinen Schutz vor Armut im Alter bot.<sup>103</sup> Die Rentenreform 1957 versuchte diesen Missständen zu begegnen, indem es fortan eine auf dem Generationenvertrag beruhende, an den Beiträgen und am Lohn orientierte Rente gab.<sup>104</sup>

Aufgrund des Strukturwandels und einer höheren Lebenserwartung wuchs das Bedürfnis, die vorher lediglich über den Familienverbund abgesicherten Landwirte ebenfalls den Kreis der versicherungspflichtigen Selbständigen aufzunehmen.<sup>105</sup> Dies geschah **1957** durch das Gesetz über eine **Altershilfe für Landwirte (GAL)** auch zu dem Zweck, die Wettbewerbsfähigkeit im Rahmen der europäischen Integration durch eine bessere soziale Absicherung und damit einhergehend bessere Lebensverhältnisse der Landwirte zu stärken. Abgelöst wurde das GAL durch das Gesetz über die Alterssicherung der Landwirte (**ALG**). Durch die gesetzliche Fiktion des § 1 III 3 ALG sind die Ehegatten versicherungsrechtlich wie versicherungspflichtige Landwirte gestellt. Anlass zur versicherungsrechtlichen

---

<sup>94</sup> Schmidt, S. 65.

<sup>95</sup> Schmidt, S. 72 f.

<sup>96</sup> Steinmeyer, S. 209, 217; Kohlmeier, S. 9.

<sup>97</sup> Wannagat, S. 373.

<sup>98</sup> Steinmeyer, S. 217.

<sup>99</sup> Wannagat, S. 376.

<sup>100</sup> Kohlmeier, S. 9.

<sup>101</sup> Hauck/Noftz/Fichte, § 2 SGB VI, Rn. 13.

<sup>102</sup> Schmidt, S. 76.

<sup>103</sup> Schmidt, S. 78.

<sup>104</sup> Schmidt, S. 81 f.

<sup>105</sup> Steinmeyer, S. 209, 213.

Gleichstellung war eine Studie aus dem Jahr 1990, nach der die Frauen überwiegend ebenso im landwirtschaftlichen Betrieb beschäftigt waren, ohne dass ihnen eine entsprechende Absicherung zuteil wurde.<sup>106</sup>

1970 wurden die **Seelotsen** der Reviere im Sinne des Gesetzes über das Seelotsenwesen der gesetzlichen Rentenversicherung unterstellt. Vorher erfolgte eine Altersversorgung durch die **Lotsenbrüderschaften**.<sup>107</sup>

Ebenfalls erkannte man insbesondere durch den Künstlerbericht der Bundesregierung 1975 die Notwendigkeit der Absicherung selbständiger **Künstler und Publizisten**, deren Schutz bis dato fehlte bzw. sehr lückenhaft vorhanden war und die aufgrund von niedrigen und unstetigen Einkommen besonders schutzbedürftig waren.<sup>108</sup> Die Versicherungspflicht wurde durch das Künstlersozialversicherungsgesetz (**KSVG**) 1981 statuiert.<sup>109</sup>

Andere Gruppen Selbständiger hat man im Zuge der Rentenreform 1957 nicht erfasst. Dies führte zu einer vermehrten Gründung von berufsständischen Versorgungswerken, beispielsweise für **Architekten, Rechtsanwälte, Steuerberater und Wirtschaftsprüfer**.

Durch die **Rentenreform 1972** wurde unter anderem für **Selbständige die Möglichkeit der Versicherung auf Antrag geschaffen (§ 4 II SGB VI)**. Zudem öffnete man die gesetzliche Rentenversicherung mit **§ 7 SGB VI** nunmehr auch für **Hausfrauen, Studenten und Behinderte**. Diese Gesetzgebung resultierte aus der sozial-liberalen Reformpolitik der SPD/FDP-Koalition, die auf Grundlage positiver Wirtschaftsprognosen Anpassungen an Arbeitseinkommen und Erhöhungen der Sozialleistungen vorgenommen hatte.<sup>110</sup>

1999 wurde die **Versicherungspflicht für arbeitnehmerähnliche Selbständige in § 2 S. 1 Nr. 9 SGB VI** normiert, um der Kritik an der enumerativen Aufzählung der Nr. 1 bis Nr. 8 Rechnung zu tragen.<sup>111</sup> § 2 S. 1 Nr. 9 SGB VI erfasst selbständig Tätige, die regelmäßig keine sozialversicherungspflichtigen Arbeitnehmer beschäftigen und auf Dauer und im Wesentlichen nur für einen Auftraggeber tätig sind.<sup>112</sup> Dadurch begegnet der Gesetzgeber der wachsenden Zahl atypischer Beschäftigungsverhältnisse und zunehmender Soloselbständigkeit, deren häufig niedriges Lohnniveau eine eigenständige Altersvorsorge nicht mehr ermöglicht.<sup>113</sup>

### 3.2.2 Berufsständische Versorgungswerke

Die Weltwirtschaftskrise in den 20er und 30er Jahren führte zur Herausbildung von Berufsständischen Versorgungswerken, beispielsweise für **Ärzte, Zahn- und Tierärzte (1923)** sowie **Apotheker (1925)** und **Notare (1925)**.<sup>114</sup> Vor dem ersten Weltkrieg hatte noch kein Bedürfnis nach derartigen Institutionen bestanden: Freiberufler waren in der Regel durch Grundbesitz gut abgesichert und profitierten von der guten Konjunktur, sodass sie zurzeit stabiler Wirtschafts- und Finanzlage eigenständig für ihr Alter vorsorgen konnten.<sup>115</sup> Kriegsbedingt kam es zu Schwierigkeiten, die eigene Alterssicherung weiter zu

---

<sup>106</sup> Sozialrechtshandbuch/Wirth, § 19, Rn. 54.

<sup>107</sup> Boecken, S. 36.

<sup>108</sup> Kohlmeier, S. 11, 17.

<sup>109</sup> Hauck/Noftz/Fichte, § 2 SGB VI, Rn. 17.

<sup>110</sup> Schmidt, S. 96.

<sup>111</sup> Hauck/Noftz/Fichte, § 2 SGB VI, Rn. 8.

<sup>112</sup> BGBl. I, S. 3843.

<sup>113</sup> Neumann, SGB 2010, S. 463, 464.

<sup>114</sup> Kohlmeier, S. 8.

<sup>115</sup> Sozialrechtshandbuch/Boecken, § 22, Rn. 5.

betreiben. Es kam deshalb nach Ende des Zweiten Weltkriegs vermehrt zur Bildung der Berufsständischen Versorgungswerke.<sup>116</sup>

Trotz der Diskussion um die Erfassung von Freiberuflern in der gesetzlichen Rentenversicherung kam es letztlich nicht dazu. Neben der damaligen liberalen Politik nach Ende des Zweiten Weltkrieges lag der Grund dafür in Kompetenzstreitigkeiten zwischen Bund und Ländern im Hinblick auf die Regelung der freien Berufe. Zudem gab es interne Streitigkeiten innerhalb der betroffenen Gruppen von Freiberuflern. Während die freiberuflichen Rechtsanwälte und Wirtschaftsberater sowie Zahnärzte aufgrund der wirtschaftlichen Absicherung und des Staatszuschusses zur Altersversorgung die Einbeziehung in die gesetzliche Rentenversicherung befürworteten, wurde beispielsweise von den Ärzten die Abhängigkeit von Masseneinflüssen innerhalb der gesetzlichen Rentenversicherung kritisiert.<sup>117</sup> Grundsätzlich bestand jedoch nach den unruhigen Nachkriegsjahren, insbesondere aufgrund der instabilen Währungsverhältnisse, bei den Freiberuflern der Wunsch nach stabiler kollektiver Altersvorsorge statt individueller Vorsorge mit der Folge, dass sich die Berufsständischen Versorgungswerke herausbildeten.<sup>118</sup> Diese verloren auch nach der Öffnung der gesetzlichen Rentenversicherung für die Freiberufler 1972 nicht ihre Bedeutung, da die Homogenität der Gruppe sich positiv auf das Beitrag/Leistung-Verhältnis auswirkt und insbesondere der demografische Wandel die Bedenken gegenüber der gesetzlichen Rentenversicherung schürt.<sup>119</sup> Das Verhältnis zwischen der GRV und berufsständischen Versorgungswerken drückt sich einmal durch die Nichterwähnung derjenigen selbständigen Berufsgruppen in § 2 SGB VI aus, die berufsständisch abgesichert sind. Des Weiteren existiert mit § 6 S. 1 Nr. 1 SGB VI die sog. „Friedensgrenze“ zwischen der GRV und den berufsständischen Versorgungswerken, die systematisch auf § 4 II SGB VI reagiert.<sup>120</sup>

### 3.3 Pflichtversicherung nach § 2 SGB VI

#### 3.3.1 Allgemeines

In § 2 SGB VI kann systematisch unterschieden werden zwischen der Gruppe der arbeitnehmerähnlichen Selbständigen, untergliedert in abschließend aufgezählte **Angehörige bestimmter Berufszweige** (Nr. 1 bis Nr. 5) mit einem Auffangtatbestand (Nr. 9) auf der einen Seite und der Gruppe der **Kleingewerbetreibenden** (Nr. 6 bis Nr. 8) auf der anderen Seite.<sup>121</sup>

Mit Ausnahme der Handwerker wird bei diesen Selbständigen die **soziale Schutzbedürftigkeit unterstellt**, da sie gewöhnlich nur über ein **geringes Betriebsvermögen verfügen oder beinahe ausschließlich auf die Verwertung ihrer eigenen Arbeitskraft** angewiesen sind. Zu einer anderweitigen angemessenen Absicherung der ansonsten durch die gesetzliche Rentenversicherung abgedeckten Risiken reicht ihr Verdienst regelmäßig nicht aus.<sup>122</sup> Mit Erfüllung des gesetzlichen Tatbestands tritt die Versicherungspflicht folglich unabhängig von einer konkreten sozialen Schutzbedürftigkeit ein.<sup>123</sup> Selbständig Tätigen, die nicht

---

<sup>116</sup> Sozialrechtshandbuch/Boecken, § 22, Rn. 7.

<sup>117</sup> Boecken, S. 46 f.

<sup>118</sup> Boecken, S. 48.

<sup>119</sup> Boecken, S. 50 f.

<sup>120</sup> Vgl. dazu aus jüngerer Zeit BSG 3.4.2014 NZA 2014, 971 sowie die gesetzgeberische Reaktion mit dem Gesetz zur Neuordnung des Rechts der Syndikusanwälte und zur Änderung der Finanzgerichtsordnung v. 21.12.2015, BGBl. I 2517 ff.; s.a. Preis/Temming, SGB 2006, 385, 388.

<sup>121</sup> Auf den mittlerweile aufgehobenen § 2 S. 1 Nr. 10 SGB VI a.F. wird hingewiesen: Vom 1.1.2003 bis zum 31.12.2012 waren gemäß dieser Vorschrift selbständig tätige Personen für die Dauer des Bezugs eines Zuschusses nach § 421f SGB III a.F. versicherungspflichtig (Ich-AG). Einzige Voraussetzung der Versicherungspflicht war der tatsächliche Bezug des Zuschusses. Das Vorliegen einer selbständigen Tätigkeit wurde für Inhaber der Ich-AG nach Maßgabe des bis Mitte 2009 geltenden § 7 IV 2 SGB IV a.F. unwiderleglich vermutet. Damit sollte für alle Zweige der Sozialversicherung Rechtsklarheit hergestellt und divergierenden Entscheidungen vorgebeugt werden, vgl. BT-Drs. 15/26, S. 23. Der dafür gezahlte Preis waren gravierende systematische Brüche innerhalb des § 2 SGB VI und mit Blick auf das Verhältnis zwischen § 2 SGB VI und § 7 I SGB IV. Zur Bedeutung dieses Zuschusses im hier interessierenden Kontext s. DIW, (Solo-)Selbständige, S. 16 m.w.N.

<sup>122</sup> BSG 11.12.1987 SozR 2400 § 2 Nr. 24; Kohlmeier, S. 28 f.

<sup>123</sup> BSG 30.1.1997 SozR 3-2600 § 2 Nr. 2.

von der Regelung des § 2 SGB VI erfasst werden, bleibt die Möglichkeit, die Versicherungspflicht durch Antrag gem. § 4 II SGB VI zu begründen. Ggf. können sie sich freiwillig nach § 7 SGB VI versichern. Im Folgenden seien die Tatbestände des § 2 SGB VI kurz erläutert.

### 3.3.2 Tatbestände des § 2 SGB VI

#### 3.3.2.1 Lehrer und Erzieher (Nr. 1)

§ 2 S. 1 Nr. 1 SGB VI erfasst diejenigen Selbständigen, die – unabhängig vom Inhalt und Niveau – Kenntnisse, Fähigkeiten oder Erfahrungen vermitteln, sei es durch theoretischen oder praktischen Unterricht.<sup>124</sup> Dies kann sowohl als Aus- als auch als Weiterbildung stattfinden.<sup>125</sup> Im Gegensatz zu anderen Nummern von § 2 SGB VI, kommt es bei Nr. 1 nicht darauf an, für wie viele Auftraggeber der selbständige Lehrer tätig wird, allerdings nur solange der Lehrer keine versicherungspflichtigen Arbeitnehmer beschäftigt.<sup>126</sup>

Voraussetzung für die Erfassung von Nr. 1 ist die schwerpunktmäßige Wissensvermittlung, die beispielsweise bei bloßer gemeinsamer Freizeitgestaltung oder Religionsausübung (z.B. gemeinsamen Exkursionen oder Meditation) sowie bei nicht fortdauernder Betreuung (z.B. bei bloßer Einweisung in Nutzung von Fitnessgeräten) entfällt.<sup>127</sup> Ebenso nicht nach Nr. 1 versicherungspflichtig sind Beratertätigkeiten (z.B. Ernährungsberater), da diese nicht auf die generelle Wissensvermittlung gerichtet sind, sondern Handlungsmöglichkeiten zu einem bestimmten (individuellen) Problem aufzeigen.<sup>128</sup> Umfasst sind dagegen selbständige Lehrer in Bereichen der allgemeinen Schulbildung sowie auch außerhalb der Institution (privat) tätige Nachhilfelehrer oder Repetitoren und Lehrer der Erwachsenenbildung (z.B. an Berufs- und Volkshochschulen, Sprachschulen).<sup>129</sup> Ebenso erfasst sind Lehrer der technischen Aus- und Fortbildung (z.B. Fahrlehrer) und Lehrer sportlicher Bildung (z.B. Schwimm-, Tanz-, Reit-, Ski-, Tennislehrer, Aerobic-Trainer).<sup>130</sup>

Selbständige Erzieher arbeiten pädagogisch ohne Lehrer zu sein. Erzieher befriedigen die Primärbedürfnisse der Kinder wie Essen, Schlafen, Spielen und beaufsichtigen diese.<sup>131</sup> Ziel ist es, das Kind körperlich, seelisch, sittlich sowie charakterlich in seiner Entwicklung zu prägen.<sup>132</sup> Erzieher i.S.d. Nr. 1 sind z.B. selbständige Erzieher in Einrichtungen der Jugendhilfe oder Tagesmütter.<sup>133</sup>

#### 3.3.2.2 In der Kranken-, Wochen-, Säuglings- oder Kinderpflege tätige Pflegepersonen (Nr. 2)

Von Nr. 2 sind diejenigen Pflegepersonen umfasst, die eine berufsrechtliche Erlaubnis zur Ausübung dieses Berufs auf den genannten Gebieten erhalten haben. Die Einbeziehung aufgrund der sozialen Schutzbedürftigkeit wurde von den ursprünglich erfassten selbständigen Krankenpflegern (1922) auf Pflegekräfte der Wochen-, Säuglings- und Kinderpflege erweitert (1943). Pflegepersonen der Krankenpflege werden tätig um Krankheiten zu heilen, ihre Verschlimmerung zu verhüten oder Beschwerden zu lindern.<sup>134</sup> Sie führen auf Grundlage der Verordnung durch Heilkundige therapeutische Leistungen aus und sind daher von diesen abzugrenzen.<sup>135</sup> Während Heilkundige die Diagnosen feststellen und Therapien verordnen (z.B. Ärzte, Heilpädagogen, Heilpraktiker, Logopäden, Psychotherapeuten), führen Pflegepersonen diese – wenn auch nach Lage, Zeit und Ort unabhängig – aus.<sup>136</sup> Gemeint sind damit vor allem Krankenschwestern und -

---

<sup>124</sup> Hauck/Noftz/Fichte, § 2 SGB VI, Rn. 38; BeckOK/Koch, § 2 SGB VI, Rn. 4; KasselerKomm/Gürtner, § 2 SGB VI, Rn. 8.

<sup>125</sup> Hauck/Noftz/Fichte, § 2 SGB VI, Rn. 38.

<sup>126</sup> Hauck/Noftz/Fichte, § 2 SGB VI, Rn. 40; BeckOK/Koch, § 2 SGB VI, Rn. 4, 6.

<sup>127</sup> KasselerKomm/Gürtner, § 2 SGB VI, Rn. 8.

<sup>128</sup> BSG 23.4.2015 NZS 2015, 668 f. (Beratertätigkeiten, Fall: Ernährungsberater).

<sup>129</sup> BeckOK/Koch, § 2 SGB VI Rn. 5.

<sup>130</sup> Hauck/Noftz/Fichte, § 2 SGB VI, Rn. 38; BeckOK/Koch, § 2 SGB VI, Rn. 4.

<sup>131</sup> LSG Niedersachsen-Bremen 3.6.2015 NZS 2015, 713.

<sup>132</sup> KasselerKomm/Gürtner, § 2 SGB VI, Rn. 8.

<sup>133</sup> Hauck/Noftz/Fichte, § 2 SGB VI, Rn. 39.

<sup>134</sup> KasselerKomm/Gürtner, § 2 SGB VI, Rn. 13.

<sup>135</sup> KasselerKomm/Gürtner, § 2 SGB VI Rn. 12.

<sup>136</sup> Hauck/Noftz/Fichte, § 2 SGB VI, Rn. 47; BeckOK/Koch, § 2 SGB VI, Rn. 9; KasselerKomm/Gürtner, § 2 SGB VI, Rn. 12.



pfleger, Krankengymnasten bzw. Physiotherapeuten, Ergotherapeuten und medizinische Bademeister.<sup>137</sup> Eingesetzt bzw. vermittelt werden diese häufig auch von Sozialstationen oder Jugendämtern.<sup>138</sup> Nicht von Nr. 2 umfasst sind nach dem Wortlaut Altenpfleger<sup>139</sup> und Pfleger, die nicht zur Behandlung der genannten Personengruppen eingesetzt werden, z.B. Sportmasseure.<sup>140</sup>

### 3.3.2.3 Hebammen und Entbindungspfleger (Nr. 3)

Hebammen und Entbindungspfleger i.S.d. Nr. 3 sind Selbständige, die in der Entbindungshilfe tätig sind und mit entsprechender staatlicher Erlaubnis diese Berufsbezeichnung führen dürfen.<sup>141</sup> Eine Beschäftigung von Hilfskräften steht der Versicherungspflicht nicht entgegen.<sup>142</sup>

### 3.3.2.4 Seelotsen der Reviere (Nr. 4)

Selbständige Seelotsen i.S.d. Nr. 4 sind Seelotsen nach § 1 SeelotsenG.<sup>143</sup> Diese leiten berufsmäßig auf Seeschiffahrtstraßen außerhalb der Häfen oder über See Schiffe als orts- und schiffahrtkundige Berater und sind nicht Teil der Schiffsbesatzung. Zur Zulassung bedarf es der Befähigung als Kapitän und einer Ausbildung mit abschließender Prüfung.<sup>144</sup> Eine Versicherungspflicht von selbständigen Seelotsen besteht seit 1970 aufgrund der finanziellen Überforderung der berufsständischen Pensionskassen.

### 3.3.2.5 Künstler und Publizisten (Nr. 5)

Bereits vor Einführung des KSVG waren selbständige Musiker (seit 1929) und Artisten (seit 1938) versicherungspflichtig. Im Gegensatz zu anderen Spezialgesetzen zur gesetzlichen Pflichtversicherung vor Einführung des SGB VI, blieb das Künstlersozialversicherungsgesetz (KSVG, 1981) auch nach der Einführung weiterhin bestehen. Künstler i.S.d. des KSVG ist nach § 2 KSVG, wer Musik, darstellende oder bildende Kunst schafft, ausübt oder lehrt. Publizist ist, wer als Schriftsteller, Journalist oder in ähnlicher Weise publizistisch tätig ist oder Publizistik lehrt.<sup>145</sup> Der Versicherungspflicht unterliegen diejenigen Künstler und Publizisten, die eine künstlerisch und publizistische Tätigkeit erwerbsmäßig nicht nur vorübergehend ausüben und im Zusammenhang mit dieser Tätigkeit nicht mehr als einen Arbeitnehmer beschäftigen (§ 1 KSVG). Ausgenommen von der Versicherungspflicht sind diejenigen, deren Jahreseinkommen aus künstlerischer oder publizistischer Tätigkeit unter 3.900 € liegt (§ 3 KSVG). Ebenso keiner Versicherungspflicht unterliegen diejenigen Künstler und Publizisten, die anderweitig abgesichert sind oder sein könnten wie z. B. Rentner, oder Wehr- und Zivildienstleistende (§ 4 KSVG).

### 3.3.2.6 Hausgewerbetreibende (Nr. 6)

Hausgewerbetreibende waren zunächst partiell (in Tabakfabrikation 1894, in Textilindustrie im Bereich Weberei, Wirkerei und Maschinenstrickerei 1896) und ab 1923 generell aufgrund ihrer arbeitnehmerähnlichen Stellung versicherungspflichtig.<sup>146</sup> Hausgewerbetreibende sind gemäß § 12 SGB IV selbständig Tätige, die in eigener Arbeitsstätte im Auftrag und für Rechnung von Gewerbetreibenden, gemeinnützigen Unternehmen oder öffentlich-rechtlichen Körperschaften gewerblich arbeiten, auch wenn

---

<sup>137</sup> Hauck/Noftz/Fichte, § 2 SGB VI, Rn. 45 f.

<sup>138</sup> Hauck/Noftz/Fichte, § 2 SGB VI, Rn. 45.

<sup>139</sup> Hauck/Noftz/Fichte, § 2 SGB VI, Rn. 47; a.A. BeckOK/Koch, § 2 SGB VI, Rn. 9.

<sup>140</sup> Hauck/Noftz/Fichte, § 2 SGB VI, Rn. 47.

<sup>141</sup> Hauck/Noftz/Fichte, § 2 SGB VI, Rn. 49.

<sup>142</sup> BeckOK/Koch, § 2 SGB VI, Rn. 12.

<sup>143</sup> Hauck/Noftz/Fichte, § 2 SGB VI, Rn. 51.

<sup>144</sup> BeckOK/Koch, § 2 SGB VI, Rn. 14.

<sup>145</sup> Hauck/Noftz/Fichte, § 2 SGB VI, Rn. 53.

<sup>146</sup> BeckOK/Koch, § 2 SGB VI, Rn. 19.

sie Roh- oder Hilfsstoffe selbst beschaffen oder vorübergehend für eigene Rechnung tätig sind.<sup>147</sup> Zwar arbeiten sie frei von Weisungen und können selbst Arbeitnehmer beschäftigen, jedoch besteht eine wirtschaftliche Abhängigkeit von ihrem Auftraggeber (vgl. § 12 III SGB IV) und deshalb eine besondere Schutzbedürftigkeit.<sup>148</sup> Im Gegensatz zu Heimarbeitern gem. § 12 II SGB IV, die zwar gewerbsmäßig aber abhängig beschäftigt sind, gelten Hausgewerbetreibende nicht als Arbeitnehmer i.S.d. § 1 S. 1 Nr. 1 SGB VI.<sup>149</sup>

### 3.3.2.7 Küstenschiffer und Küstenfischer (Nr. 7)

Gemäß § 1 des Gesetzes über die Küstenschiffahrt ist Küstenschiffer, wer Fahrgäste oder Güter in einem Ort im Geltungsbereich des Gesetzes an Bord nimmt und sie unter Benutzung des Seeweges gegen Entgelt an einen inländischen Bestimmungsort befördert. Gemäß §§ 3, 6 SeeArbG muss der Küstenschiffer selbständig sein, ein eigenes Schiff betreiben und zur Besatzung seines Fahrzeugs gehören. Küstenfischer sind Unternehmer, die einen Betrieb mit Hochseekuttern bis zu 250 Kubikmetern Rauminhalt, Küstenkuttern, Fischerbooten und ähnlichen Fahrzeugen unterhalten oder die Fischerei ohne Fahrzeug in den in § 121 III Nr. 1 bis 3 SGB VII genannten Gewässern vornehmen (§ 163 III SGB VII). Der Küstenfischer muss im Gegensatz zum Küstenschiffer kein eigenes Schiff besitzen, jedoch ebenfalls zur Besatzung gehören.<sup>150</sup> Sie unterliegen aufgrund der auf Kleinunternehmer gerichteten Schutzintention der Nr. 7 nur der Versicherungspflicht, wenn sie regelmäßig nicht mehr als vier Arbeitnehmer beschäftigen.<sup>151</sup> Die Tätigkeit dieser Arbeitnehmer muss zwar im Zusammenhang mit der Schifffahrts- oder Fischertätigkeit erfolgen, jedoch nicht auf den Schiff selbst verortet sein.

### 3.3.2.8 In der Handwerksrolle eingetragene Gewerbetreibende (Nr. 8)

Ursprünglich war die Versicherungspflicht der Handwerker im Handwerkerversicherungsgesetz (HwVG) normiert, das nunmehr vollständig in das SGB VI integriert wurde.<sup>152</sup> Nach Nr. 8 sind diejenigen Handwerker versicherungspflichtig, wenn sie ein zulassungspflichtiges Handwerk i.S.d. § 1 II Handwerksordnung (HwO) betreiben, sie in die Handwerksrolle eingetragen sind und die handwerksrechtliche Qualifikation erfüllen. Ebenso umfasst Nr. 8 handwerksrechtlich qualifizierte Gesellschafter einer Personengesellschaft, die ein zulassungspflichtiges Handwerk ausüben und in die Handwerksrolle eingetragen sind. Das SGB VI stellt in § 2 S. 1 Nr. 8 ausdrücklich auf die Eintragung in der Handwerksrolle und nicht auf die ggf. bestehende soziale Schutzbedürftigkeit ab. Bei Abgrenzungsproblemen insbesondere zu Künstlern ist darauf abzustellen, ob die Person zugleich schöpferisch tätig wird.<sup>153</sup>

Nicht zu den Versicherungspflichtigen nach Nr. 8 gehören die in §§ 2 bis 4 HwO genannten Personen, obwohl sie ebenso in die Handwerksrolle eingetragen sind.<sup>154</sup> Bei Gesellschaften gelten zwar Gesellschafter von Personengesellschaften als Gewerbetreibende i.S.d. Nr. 8, wenn sie persönlich die Voraussetzungen für die Eintragung in die Handwerksrolle erfüllen,<sup>155</sup> jedoch gilt dies aufgrund des eindeutigen Wortlauts von Nr. 8 nicht für Kapitalgesellschaften.<sup>156</sup>

---

<sup>147</sup> Hauck/Noftz/Fichte, § 2 SGB VI, Rn. 58.

<sup>148</sup> Hauck/Noftz/Fichte, § 2 SGB VI, Rn. 58; BeckOK/Koch, § 2 SGB VI, Rn. 20.

<sup>149</sup> Hauck/Noftz/Fichte, § 2 SGB VI, Rn. 58.

<sup>150</sup> BeckOK/Koch, § 2 SGB VI, Rn. 25.

<sup>151</sup> Hauck/Noftz/Fichte, § 2 SGB VI, Rn. 61.

<sup>152</sup> S.a. BVerfGE 52, 264; BVerfGE 34, 62.

<sup>153</sup> Hauck/Noftz/Fichte, § 2 SGB VI, Rn. 55.

<sup>154</sup> Zweng/Scheerer/Buschmann/Dörr, Handbuch der Rentenversicherung, § 2 SGB VI, Rn. 25.

<sup>155</sup> KasselerKomm/Gürtner, § 2 SGB VI, Rn. 31.

<sup>156</sup> Zweng/Scheerer/Buschmann/Dörr, Handbuch der Rentenversicherung, § 2 SGB VI, Rn. 26.

### 3.3.2.9 Arbeitnehmerähnliche Personen (Nr. 9)

Sinn und Zweck der Einführung der Versicherungspflicht für arbeitnehmerähnliche Selbständige ist die zunehmende Überführung von versicherungspflichtigen Arbeitsverhältnissen in die Solo-Selbständigkeit, ohne dass bei diesen Personen eine geringere Schutzbedürftigkeit vorliegt als bei Angestellten.<sup>157</sup> Nr. 9 geht im Gegensatz zu den Nr. 1 bis Nr. 8 nicht von einem bestimmten Berufsbild, sondern von sozialen Merkmalen aus.<sup>158</sup>

Arbeitnehmerähnliche Selbständige i.S.d. Nr. 9 sind – unabhängig von ihrem Berufsbild – Alleinunternehmer mit nur einem Auftraggeber, die keine versicherungspflichtigen Arbeitnehmer beschäftigen. Dies sind beispielsweise Versicherungsvertreter, Handelsvertreter, Aushilfstaxifahrer und Meinungsforscher.<sup>159</sup> Die arbeitnehmerähnliche Schutzbedürftigkeit ergibt sich dabei aus der Angewiesenheit auf die eigene Arbeitskraft, durch die im Fall der alters- oder gesundheitsbedingten Einstellung der Tätigkeit die finanzielle Absicherung gefährdet ist<sup>160</sup> sowie aus der bedingt durch die Tätigkeit für einen Auftraggeber bestehende wirtschaftliche Abhängigkeit<sup>161</sup>. Aus der Funktion des § 2 S. 1 Nr. 9 SGB VI, die Versicherungspflicht zu erweitern, folgt, dass die Vorschrift nur dann zur Anwendung gelangt, wenn wegen derselben Tätigkeit nicht bereits dem Grunde nach die Versicherungspflicht gem. § 2 S. 1 Nr. 1 bis Nr. 8 SGB VI besteht.<sup>162</sup>

### 3.3.3 Stellungnahme

Die bestehende Regelung zur Einbeziehung Selbständiger in die GRV gem. § 2 SGB VI ist neben **historisch-politischen Erwägungen vor allem auf ihre arbeitnehmerähnliche Schutzbedürftigkeit** zurückzuführen. Die Einbeziehung einzelner Personengruppen von Selbständigen vollzog sich punktuell und immer dann, wenn sich angebliche Schutzlücken gezeigt haben.<sup>163</sup> Es besteht überwiegend dort eine Versicherungspflicht, wo Selbständige auf ihre eigene Arbeitskraft angewiesen sind, geringe oder unstetige Einkommen aufweisen und über keine eigenen Produktionsmittel verfügen.<sup>164</sup> Diese Selbständigen werden regelmäßig als nicht in der Lage angesehen, eigenverantwortlich für das Alter oder eine mögliche Invalidität vorzusorgen. Vergleichbares gilt für die Gruppe der Kleingewerbetreibenden (§ 2 S. 1 Nr. 6 bis Nr. 8 SGB VI). Freilich stehen von diesen die selbständig tätigen Handwerker heraus. Bezogen auf die Gruppe der Kleingewerbetreibenden und der arbeitnehmerähnlichen Selbständigen handelt es sich insoweit um eine wichtige Ausnahmegruppe. Denn zum einen erfolgte die Ausweitung der Versicherungspflicht auf eine gesamte Berufsgruppe ohne nähere Binnendifferenzierungen. Zum anderen waren die tragenden rechtspolitischen Erwägungen gänzlich andere, als diejenigen, die herkömmlicherweise als Grund für Einbeziehung angeführt wurden.<sup>165</sup>

Bewertet man die Leistungsfähigkeit des § 2 SGB VI im Lichte der Ziele der GRV, überwiegt die **Kritik** an dieser Vorschrift. Die Regelung des § 2 SGB VI ist in vielfacher Hinsicht systematisch verfehlt. Teile des rechtswissenschaftlichen Schrifttums stimmen darin überein.<sup>166</sup> Angesichts der Vielfalt der heutigen

<sup>157</sup> KasselerKomm/Gürtner, § 2 SGB VI, Rn. 2.

<sup>158</sup> Hauck/Noftz/Fichte, § 2 SGB VI, Rn. 79; BeckOK/Koch, § 2 SGB VI, Rn. 34.

<sup>159</sup> Hauck/Noftz/Fichte, § 2 SGB VI, Rn. 77.

<sup>160</sup> Hauck/Noftz/Fichte, § 2 SGB VI, Rn. 81.

<sup>161</sup> Hauck/Noftz/Fichte, § 2 SGB VI, Rn. 82.

<sup>162</sup> BSG 23.11.2005 SozR 4-2600 § 231 Nr. 1.

<sup>163</sup> Steinmeyer, Der versicherte Personenkreis in der GRV, S. 35; krit. zu dem Umstand, Schutzbedürftigkeit jeweils nur pauschal zu behaupten, Schlegel, NZS 2010, 421, 426.

<sup>164</sup> Hauck/Noftz/Fichte, § 2 SGB VI, Rn. 5; Steinmeyer, Der versicherte Personenkreis in der GRV, S. 35.

<sup>165</sup> Vgl. die Ausführungen unter 3.2.1 (oben Seite 30 ff.).

<sup>166</sup> Hauck/Noftz/Fichte, § 2 SGB VI, Rn. 7; Schlegel, NZS 2010, 421, 422; Wolff, Handbuch des Rentenversicherungsrechts, § 20, Rn. 48; Waltermann, RdA 2010, 162, 165; Neumann, SGB 2010, 463, 465 („Flickenteppich“); Windhövel, in: Erwerbstätigenversicherung, S. 38 („sehr heterogen“); Fachinger/Frankus, S. 18 (keine systematische Begründung).

Berufswelt mit ihren mannigfaltigen Berufsbildern<sup>167</sup> erschließt sich zunächst die selektive Auswahl der in § 2 S. 1 Nr. 1 bis Nr. 8 aufgezählten Berufsgruppen nicht. Ferner drängt sich die Frage auf, weshalb bei Angehörigen der einen Berufsgruppe die Versicherungspflicht schon mit der Beschäftigung eines versicherungspflichtigen Arbeitnehmers entfällt, in anderen Fällen aber selbst die Beschäftigung einer beliebigen Anzahl Arbeitnehmer der Versicherungspflicht nicht entgegensteht. Analysiert man § 2 SGB VI näher, zeigt sich, dass die Vorschrift – vornehmlich aus historischen Gründen – nach und nach mehrere Einbeziehungs- bzw. Tatbestandsvarianten in sich aufgenommen hat. Dies lässt sich mittels Dekonstruktion des § 2 SGB VI in der folgenden Übersicht gut belegen:

**Tabelle 3.1 Fallgruppen i.R.d. § 2 SGB VI und ihre Tatbestandsmerkmale**

Berufsgruppe	TBM 1	TBM 2	Regelungskonzept	Beobachtung
Nr. 1: Lehrer und Erzieher	die im Zusammenhang mit ihrer selbständigen Tätigkeit <b>regelmäßig keinen versicherungspflichtigen Arbeitnehmer beschäftigen</b>		Berufsbild und ein soziales Merkmal	- Anzahl der Auftraggeber hier egal (Analogie zu Nr. 9 lit. b abgelehnt BSG 5.7.2006 SGB 2006, 527; BSG 27.9.2007 NZA 2008, 344!!)
Nr. 2: Pflegepersonen (Kranken-, Wochen-, Säuglings- und Kinderpflege)	und im Zusammenhang mit ihrer selbständigen Tätigkeit <b>regelmäßig keinen versicherungspflichtigen Arbeitnehmer beschäftigen</b>		Eingeschränktes Berufsbild und ein soziales Merkmal	- Anzahl der Auftraggeber hier egal - Berufsbild partiell eingeschränkt (Altenpfleger, sonstige Pfleger)
Nr. 3: Hebammen und Entbindungspfleger			Berufsbild	- Anzahl der Auftraggeber hier egal - <b>Hilfskräfte</b> möglich, im Regelfall aber höchstpersönliche Leistungserbringung
Nr. 4: Seelotsen der Reviere (§ 1 SeeLG)			Berufsbild	- Anzahl der Auftraggeber hier egal - Anzahl der Arbeitnehmer egal
Nr. 5: Künstler und Publizisten (§ 2 KSVG)	im Zusammenhang mit der künstlerischen oder publizistischen Tätigkeit <b>nicht mehr als einen Arbeitnehmer beschäftigen</b> , es sei denn, die Beschäftigung erfolgt		Berufsbild und ein soziales Merkmal	- Anzahl der Auftraggeber hier egal

<sup>167</sup> Vgl. nur die Auflistung der über 55 Berufe in der Tabelle 5.1 bei DIW, (Solo-)Selbständige, S. 23.

Versicherungspflicht Selbständiger in der ersten Säule der Alterssicherung

	zur Berufsausbildung oder ist geringfügig im Sinne des § 8 SGB IV			
Nr. 6: Hausgewerbetreibende i.S.d. § 12 I SGB IV (ist Unternehmer)			Berufsbild	- Anzahl der Auftraggeber hier egal - Anzahl der Arbeitnehmer egal (anders als im § 2 II HAG)
Nr. 7: Küstenschiffer und Küstenfischer	und regelmäßig <b>nicht mehr als vier versicherungspflichtige Arbeitnehmer beschäftigen</b>		Berufsbild (Kleinunternehmer) und ein soziales Merkmal Küstenschiffer haben auf jeden Fall <b>Betriebsvermögen</b>	- Anzahl der Auftraggeber hier egal
Nr. 8: Gewerbetreibende Eintragung in der Handwerksrolle (§ 1 II HwO)			- Berufsbild - gut zu kontrollieren wegen Eintrag in Rolle - <b>Betriebsvermögen</b>	- Anzahl der Auftraggeber hier egal - Anzahl der Arbeitnehmer egal - können sich befreien, nach 18 Jahren
Nr. 9: Soloselbständige mit nur einem Auftraggeber	im Zusammenhang mit ihrer selbständigen Tätigkeit <b>regelmäßig keinen versicherungspflichtigen Arbeitnehmer beschäftigen</b>	auf Dauer und im Wesentlichen <b>nur für einen Auftraggeber tätig</b> sind; bei Gesellschaftern gelten als Auftraggeber die Auftraggeber der Gesellschaft	Kein Berufsbild, nur soziale Merkmale	- Befreiungsmöglichkeit (Existenzgründung, nach Vollendung des 58. Lebensjahres)

Filtert man nun mit Hilfe dieser Übersicht die Tatbestands- und Konzeptvielfalt des § 2 SGB VI, führt dies zu den folgenden Feststellungen.

*Erstens:* Was die Anzahl der angestellten Arbeitnehmer anbelangt (Tatbestandsmerkmal 1), so variiert die Anzahl der nicht versicherungspflichtigen Arbeitnehmer von keinem, einem oder vier Arbeitnehmern bis zu einer unerheblichen Anzahl von Arbeitnehmern (0, 1, 4 bis x Arbeitnehmer).

*Zweitens:* Was die Anzahl der Auftraggeber betrifft (Tatbestandsmerkmal 2), wird entweder nur ein Auftraggeber verlangt oder die Anzahl der Auftraggeber ist unerheblich (1 Auftraggeber oder x Auftraggeber).

*Drittens:* Bei einigen Berufsgruppen (Handwerker, Küstenschiffer) lässt sich grundsätzlich annehmen, dass sie über Betriebsvermögen verfügen, bei anderen dürfte dies im Regelfall zu verneinen sein. Freilich wird das Vorhandensein von Betriebsvermögen nirgends ausdrücklich verlangt (*Betriebsvermögen vorhanden bzw. nicht vorhanden unerheblich*).

*Viertens:* Eine Berufsgruppe (Handwerker) profitiert von einer Befreiungsmöglichkeit nach 216 Kalendermonaten bzw. 18 Jahren (Befreiungsmöglichkeit A).<sup>168</sup> Soloselbständige mit nur einem Auftraggeber besitzen diese Möglichkeit während der Existenzgründung und nach Vollendung des 58. Lebensjahres (Befreiungsmöglichkeit B).<sup>169</sup>

In der Gesamtbetrachtung führen diese vier Gesichtspunkte zu mindestens sechs abstrakt-generellen Regelungskonzepten, die der Versicherungspflicht Selbständiger i.R.d. § 2 SGB VI zugrunde liegen:

- Berufsbild,
- eingeschränktes Berufsbild,
- Berufsbild mit Befreiungsmöglichkeit A (Betriebsvermögen anzunehmen, aber unerheblich),
- Berufsbild und ein soziales Merkmal (Arbeitnehmer, aber deren Anzahl variiert: 0,1, 4),
- Berufsbild und ein soziales Merkmal (Betriebsvermögen anzunehmen, aber unerheblich),
- nur soziale Merkmale mit Befreiungsmöglichkeit B (Arbeitnehmer, Auftraggeber).

Aus diesen vielfältigen Regulierungsansätze kann man nur schlussfolgern, dass sich die Versicherungspflicht Selbständiger in der GRV nach Vorgaben richtet, die insgesamt betrachtet **widersprüchlich** sind und eine **gemeinsame Sinnhaftigkeit vermissen** lassen.<sup>170</sup> Dasselbe betrifft auch die Möglichkeit, sich auf Antrag befreien zu lassen. Als Begründung für diese Inkohärenz die historische Beurteilung der sozialen Schutzbedürftigkeit einzelner Berufsgruppen zuzulassen, kann aus rechtlicher, vor allem aus rechtspolitischer Sicht nicht mehr überzeugen.

Dass es problematisch ist, die Versicherungspflicht auf einzelne Personengruppen anhand von Berufsbildern zu erstrecken, hat auch der Gesetzgeber 1999 erkannt und mit § 2 S. 1 Nr. 9 SGB VI *versucht*, der gewandelten Arbeitswelt Rechnung zu tragen, um der Erosion des versicherten Personenkreises in der GRV durch die wachsende Überführung von Beschäftigten in arbeitnehmerähnliche selbständige Tätigkeiten entgegenzuwirken. In diesem Zusammenhang sind die typisierende Erfassung der Merkmale und die Abkehr vom Enumerationsprinzip durchaus begrüßenswert. Freilich lässt die konkrete Regelung ebenfalls ein systemadäquates Konzept vermissen. Das betrifft insbesondere die einschränkende Voraussetzung des Tätigkeitwerdens für nur einen Auftraggeber (§ 2 S. 1 Nr. 9 lit. b SGB VI).<sup>171</sup> Dieser Gesichtspunkt mag die Schutzbedürftigkeit des Soloselbständigen erhöhen oder für eine hohe Korrelation mit derselben sorgen. Als *conditio-sine-qua-non* ist dieses eingrenzende Tatbestandsmerkmal allerdings zurückzuweisen. Denn ansonsten wären beispielsweise teilzeitarbeitende Arbeitnehmer mit zwei, drei oder vier verschiedenen Arbeitgeber in abnehmender Folge immer weniger schutzbedürftig.

### 3.4 Zwischenergebnis

Normative Grundlage für die Versicherungspflicht Selbständiger sind heutzutage § 2 SGB VI, das KSVG, das ALG sowie die landesrechtlichen Vorgaben für die berufsständischen Versorgungswerke. Die Versicherungspflicht Selbständiger in der ersten Säule der Alterssicherung ist eine Geschichte ihrer kontinuierlichen Ausweitung auf immer neue Gruppen von Selbständigen. Diese Ausweitung hat zu einem

---

<sup>168</sup> § 6 I 1 Nr. 4 SGB VI.

<sup>169</sup> § 6 Ia SGB VI. Auf die allgemeine Vorschrift des § 165 I 2 SGB VI wird hingewiesen.

<sup>170</sup> Indifferent zu diesem Gesichtspunkt bspw. BVerfG 26.6.2007 NZS 2008, 142.

<sup>171</sup> Ebenso *Waltermann*, RdA 2010, 162, 170; *ders.*, DJT-Gutachten, 2010, S. 102, 119 f.; *Neumann*, SGB 2010, 463, 470; *Ruland*, SGB 2008, 570, 572; *Buchner*, DB 1999, 146, 149 f.

veritablen Flickenteppich in der ersten Säule geführt. Symptomatisch hierfür ist der Katalog des § 2 SGB VI. Die Vorschrift des § 2 SGB VI erfasst einmal die Gruppe der arbeitnehmerähnlichen Selbständigen, untergliedert in abschließend aufgezählte Angehörige bestimmter Berufszweige mit einem Auffangtatbestand, und dann die Gruppe der Kleingewerbetreibenden.

Der in § 2 SGB VI niedergelegte Ansatz, Selbständige grundsätzlich berufsgruppenbezogen einzubeziehen, ist unsystematisch. Auch der Versuch des Gesetzgebers, arbeitnehmerähnliche Selbständige mit einem abstrakt-generellen Tatbestand zu erfassen, überzeugt aufgrund seiner konkreten Umsetzung nicht. Das bisherige System, die Versicherungspflicht Selbständiger zu begründen, ist weder schlüssig erklärbar noch zeitgemäß. Es hat sich historisch überlebt und ist weiterzuentwickeln. Das soll im nun vierten Teil geschehen.

## 4. Reform des § 2 SGB VI: Einbeziehung bislang nicht versicherungspflichtiger Selbständiger

Im Folgenden ist die von den Autoren befürwortete Reform des SGB VI im Hinblick auf die Gruppe der Selbständigen zu entwickeln. Vorgeschlagen wird, die bislang nicht in der ersten Säule der Alterssicherung obligatorisch versicherten Selbständigen vollständig in die GRV einzubeziehen.<sup>172</sup> Damit sind diejenigen Selbständigen gemeint, die aus der Tätigkeit ihren Haupterwerb bestreiten. Zur Begründung dieses Vorschlags sind zunächst der rechtspolitische Handlungsbedarf (unter 4.1), sodann der Reformvorschlag (unter 4.2) sowie dessen Verfassungsmäßigkeit näher zu skizzieren (unter 4.3).

### 4.1 Der rechtspolitische Handlungsbedarf

Die jüngeren Entwicklungen im Erwerbssektor und die sozio-demographische Struktur der Selbständigen auf der einen Seite und die Analyse des geltenden § 2 SGB VI auf der anderen Seite liefern wichtige Parameter für den rechtspolitischen Handlungsbedarf. Ruft man sich vor dem sozio-demographischen Hintergrund der Selbständigkeit den in der Einleitung skizzierten Problemaufriss noch einmal in Erinnerung, so zeigt sich, dass die angesprochenen Problemfelder der GRV – Statusirrelevanz wegen Vergleichbarkeit der Soloselbständigkeit mit abhängiger Beschäftigung, Fluktuation zwischen den Erwerbsformen, Schutzbedürftigkeit von Selbständigen und Verhinderung von Altersarmut – regulatorisch in befriedigender Weise nicht dadurch gelöst werden können, dass der Gesetzgeber selektiv an bestimmte Berufsgruppen von selbständig Tätigen angeknüpft. Ein derartiger Ansatz führt zu suboptimalen Ergebnissen. Insbesondere kann er diese drängenden Problembereiche nicht *parallel und wirkungsvoll zugleich* lösen. Diese Feststellung lässt sich aus den vier Punkten herleiten, auf die sich die sozio-demographischen Charakteristika der Selbständigen für die Zwecke dieser Kurzexpertise zuspitzen lassen.<sup>173</sup> Berufsgruppenspezifische Regulierung ist also kein Weg, die zukünftige Altersvorsorge von Selbständigen zu gestalten. Wenn dem so ist, dann folgt daraus zwingend die weitere Feststellung, dass vor allem der geltende § 2 SGB VI nicht geeignet ist, eben jenen nachhaltigen Lösungsweg aufzuzeigen, arbeitet er doch weit überwiegend selbst mit dem berufsbezogenen Einbeziehungskonzept. Dem Gesetzgeber kann daher nur angeraten werden, die Vorschrift des § 2 SGB VI zu reformieren.

Ist die Notwendigkeit einer gesetzgeberischen Reform des § 2 SGB VI aufgrund der obigen Erwägungen zu bejahen, so ist hinzuzufügen, dass seine Reform drängt. Der Hauptgrund, warum schnelles und mutiges Handeln gerechtfertigt ist, ist die absehbare Gefahr, dass für einen nicht unerheblichen Teil der

---

<sup>172</sup> Nicht einbezogen wird insbesondere die Gruppe der Beamten, vgl. auch die Ausführungen unter 4.2 (Seite 45 ff.).

<sup>173</sup> Vgl. die Ausführungen unter 2.3 (oben Seite 29 f.).

Selbständigen Altersarmut drohen wird. Dieses Szenario ist vor allem durch drei Gesichtspunkte ein durchaus realistisches:

*Erstens:* Von den ca. 4,3 Millionen Selbständigen in Deutschland (2015)<sup>174</sup> ist lediglich jeder Fünfte in einem Altersvorsorgesystem der ersten Säule versichert – entweder aufgrund gesetzlicher Pflichtmitgliedschaft oder freiwilliger Versicherung.<sup>175</sup> Trotz Möglichkeit des freiwilligen Zugangs zur GRV über §§ 4 II, 7 SGB VI stehen ca. 80 Prozent und damit ca. 3,6 Millionen Selbständige außerhalb der gesetzlichen Altersvorsorgesysteme der ersten Säule (Stand 2013).<sup>176</sup>

*Zweitens:* In der Gruppe der Solo-Selbständigen ist etwas mehr als die Hälfte nicht für das Alter dadurch abgesichert, dass regelmäßig in die GRV oder in eine Lebensversicherung eingezahlt wird.<sup>177</sup> Der Anteil der Solo-Selbständigen, die entweder in der GRV versichert sind, oder die in der GRV versichert sind und eine Lebensversicherung abgeschlossen haben, oder die nur eine Lebensversicherung abgeschlossen haben, sinkt seit mehr als einem Jahrzehnt beständig.<sup>178</sup> Es herrscht damit eine geringe Neigung vor, aus regelmäßigem Einkommen vorzusorgen. Dieser Umstand betrifft die Gruppe der Soloselbständigen insgesamt, da er in keinem signifikanten Zusammenhang mit einem geringen Vermögen oder einem bestimmten Beruf steht.<sup>179</sup>

*Drittens:* Schwer zu beantworten bleibt die wichtige Frage, in welcher Anzahl solche Personen, die nicht in der GRV versichert sind, über ihr Vermögen für ihr Alter vorgesorgt haben und wie häufig das nicht der Fall ist.<sup>180</sup> Ebenso bleibt damit die Frage unbeantwortet, wie hoch im bejahenden Falle eine mögliche private Altersvorsorge dieser Personen wäre.

Aus Sicht des Gesetzgebers führen diese drei Gesichtspunkte zu der Möglichkeit, dass im Extremfall 80 Prozent und damit ca. 2,86 Millionen Selbständige nicht in angemessener Weise für ihr Alter vorsorgen bzw. vorgesorgt haben werden. Damit einher geht zwangsläufig die Gefahr von Altersarmut innerhalb dieser nicht unbedeutenden Personengruppe, deren Abwendung dann aus Steuermitteln finanziert werden müsste. Das betrifft insbesondere die Gruppe der Solo-Selbständigen.<sup>181</sup> Angesichts kontinuierlich ansteigender Zahlen von Grundsicherungs-Bezieher<sup>182</sup> besteht schon allein aufgrund dieser tatsächlichen Entwicklungen ein starkes Interesse des Staates daran, entsprechende steuerfinanzierte Vorsorgeszenarien in Zusammenschau mit dem Prinzip der Eigenvorsorge bzw. dem Subsidiaritätsgedanken zu vermeiden. Subjektiv gewendet ist es also sehr wahrscheinlich, dass Selbständige, die bislang in der ersten Säule nicht obligatorisch versichert sind, zukünftig schutzbedürftig sein können, weil sie es versäumt haben, sich im Laufe ihres Erwerbslebens vor allem gegen die Risiken Alter und Invalidität eigenständig abgesichert zu haben.

Dieses drohende Hineinlaufen in Altersarmut lässt sich mit dem geltenden Regime der obligatorischen Altersabsicherung von Selbständigen nicht wirksam verhindern. Obwohl wegen der §§ 4 II, 7 SGB VI tatsächlich ein lückenloser Rentenversicherungsschutz innerhalb der ersten Säule der Alterssicherung in Deutschland bestehen könnte,<sup>183</sup> nutzen Selbständige die freiwilligen Zugangsmöglichkeiten der § 4 II, 7 SGB VI in die GRV nicht in nennenswerten Umfang. Die Zahlen der auf diese Weise Versicherten sind

---

<sup>174</sup> Quelle: Destatis – die Zahlen der Selbständigen (einschl. mithelfender Familienangehörigen) sind seit 2012 rückläufig. 2013 waren es 4,459 Millionen.

<sup>175</sup> DIW, (Solo-)Selbständige in Deutschland, S. 54 und eigene Berechnungen (mit Fn. 184, 188, 206 und 208).

<sup>176</sup> Vgl. die Fn. 174.

<sup>177</sup> DIW, (Solo-)Selbständige in Deutschland, S. 54.

<sup>178</sup> DIW, (Solo-)Selbständige in Deutschland, S. 54: 2005 – 54 %, 2009 – 46 %, 2013 – 38 %.

<sup>179</sup> DIW, (Solo-)Selbständige in Deutschland, S. 16.

<sup>180</sup> DIW, (Solo-)Selbständige in Deutschland, S. 53; in diese Richtung auch DRV Bund, Versichertenbericht 2015, S. 49.

<sup>181</sup> DIW, (Solo-)Selbständige in Deutschland, S. 38 ff., 45 ff.

<sup>182</sup> Vgl. DRV Bund, Rentenversicherung in Zeitreihen, 2015, S. 275.

<sup>183</sup> Nicht zuletzt deshalb handelt es sich bei der GRV im Ergebnis um eine Volksversicherung, deren Mitglieder nicht nur Erwerbstätige sind. Dem steht auch nicht entgegen, dass die GRV wegen der Versicherungspflicht in § 1 Nr. 1 SGB VI im Kern eine Rentenversicherung der Beschäftigten ist.



angesichts der 3,6 Millionen nicht versicherten Selbständigen marginal, vor allem mit Blick auf § 4 II SGB VI. Nach dieser Vorschrift sind bezogen auf 4,46 Millionen Selbständigen im Jahre 2013 lediglich 0,24 Prozent freiwillig auf Antrag pflichtversichert.<sup>184</sup> Das betrifft Soloselbständige und die übrigen Selbständigen. Damit kann festgestellt werden, dass allein das Angebot, *freiwillig* Mitglied in einem Alterssicherungssystem (hier die GRV) zu werden, auf die Gruppe der Selbständigen insgesamt nicht den notwendigen Anreiz oder Druck ausübt, sich gegen die Risiken Alter und Invalidität angemessen zu versichern, um zumindest spätere Altersarmut zu vermeiden.<sup>185</sup>

Lässt sich demnach der Zustand, dass alle Selbständigen über einen Versicherungsschutz zumindest in der GRV verfügen, nicht über freiwillige Beitrittsmöglichkeiten erreichen, ist eine zwangsweise Versicherung die einzig wirksame Alternative, um einen lückenlosen Versicherungsschutz in der ersten Säule zu gewährleisten. Damit rückt die Mitgliedschaft in einem staatlichen Altersvorsorgesystem aufgrund einer Versicherungspflicht in den Blickpunkt.<sup>186</sup> Wie unter 3.3 (oben Seite 34 ff.) dargestellt, sehen freilich die entsprechenden Versicherungstatbestände in der GRV und anderen einschlägigen Gesetzen (§ 2 S. 1 Nr. 5 SGB VI i.V.m. KSVG, ALG) nur eine fragmentarische Pflichtversicherung vor, die die Gruppe der Selbständigen nicht vollständig zu erfassen vermag. Verantwortlich dafür ist namentlich der unter dem Punkt 3.4 kritisierte Ansatz, die Versicherungspflicht von Selbständigen berufsgruppenspezifisch und somit enumerativ zu begründen (oben Seite 41 f.). Aber auch der jüngere Versuch des Gesetzgebers, die Versicherungspflicht über § 2 S. 1 Nr. 9 SGB VI mittels eines moderneren Regelungskonzepts zu erweitern, verharret im Fragmentarischen, weil die verwendeten abstrakt-generell sozialen Kriterien ebenfalls zu einer beschränkten Reichweite der Versicherungspflicht führen. Das ist vor allem auf die Voraussetzung zurückzuführen, nur für einen Auftraggeber tätig zu sein (§ 2 S. 1 Nr. 9 lit. b SGB VI).<sup>187</sup>

Soll daher das staatliche System der Altersvorsorge Selbständige auf Grundlage einer Pflichtversicherungslösung in einem ersten Zugriff grundsätzlich lückenlos erfassen, ist zunächst die beschränkte Reichweite der Versicherungspflicht aufzuheben und – bezogen auf die erste Säule der Alterssicherung – eine umfassende Lösung anzustreben. Der geeignete Ansatzpunkt ist insoweit § 2 SGB VI. Auf Grundlage dieser Vorschrift waren im Jahr 2013 gut 272.000 Selbständige pflichtversichert, was wegen § 2 S. 1 Nr. 5 SGB VI die Versicherung nach Maßgabe des KSVG mitbeinhaltet.<sup>188</sup> Bezogen auf 4.459 Millionen Selbständige im Jahr 2013 sind dies ca. 6,1 Prozent.<sup>189</sup> Bei allen Unterschieden, die die diversen einschlägigen Reformvorstellungen der GRV im Hinblick auf deren Versichertenstruktur kennzeichnen,<sup>190</sup> ist sich die Kritik zumindest in dem Punkt einig, dass der größtenteils berufsgruppenspezifische Ansatz des § 2 SGB VI

---

<sup>184</sup> 2013 waren 10.568 Selbständige auf Antrag pflichtversichert (§ 4 II SGB VI). Gemessen an den in der GRV insgesamt kraft Gesetzes Versicherten 282.567 Selbständigen (2013) sind dies ca. 3,7 Prozent. Gemessen an den 4,459 Millionen Selbständigen in Deutschland (2013) sind dies ca. 0,24 Prozent. Hinzuzufügen ist, dass nicht versicherungspflichtige Selbständige auch als freiwillig Versicherte der GRV angehören können, bspw. im Falle des § 6 I 1 Nr. 4 SGB VI, und somit formell in der ersten Säule abgesichert sind. Leider besitzt die DRV Bund keine Informationen, wie groß die Zahl der Selbständigen unter den rund 271.000 freiwillig Versicherten ist (Stand: 2013). Quelle: DRV Bund, Rentenversicherung in Zeitreihen, 2015, S. 15 (die Zahlen sind rückläufig) und Destatis. Als wichtiges Indiz indes kann aus dem Beitragsverhalten der gem. § 7 SGB VI freiwillig Versicherten geschlossen werden, dass nur ca. 1 Prozent seriöse Altersvorsorge betreibt. So hoch ist nämlich derjenige, die den Höchstbeitrag i.R.d. § 161 II SGB VI leisten (für 2016: 6.200 € \* 18,7 % = 1.159,40 €). Ca. 90 Prozent der freiwillig Versicherten zahlt nur den Minimalbeitrag gem. § 167 SGB VI (450 € \* 18,7 % = 84,15 €), was bei materieller Betrachtung keiner Alterssicherung nach §§ 2, 4 II SGB VI entspricht. Selbst wenn es sich demnach bei diesem 1 Prozent nur um Selbständige handeln sollte, ist auch diese Zahl (2.710) marginal. Gemessen an den 4,459 Millionen Selbständigen in Deutschland (2013) sind dies ca. 0,06 Prozent. Bei den oberen 10 Prozent der freiwilligen Versicherten handelt sich um ca. 0,61 Prozent.

<sup>185</sup> Hervorzuheben ist, dass das Erwerbsminderungsrisiko nur durch eine Pflichtversicherung abgesichert werden kann, vgl. die Voraussetzungen in § 43 SGB VI.

<sup>186</sup> Zur Frage, ob nicht eine private Pflichtversicherung außerhalb des staatlichen Systems GRV ausreicht, vgl. die Ausführungen unter 4.3.2.2.1.4 (Seite 60 ff.).

<sup>187</sup> S.a. die Ausführungen unter 3.3.2.9 (Seite 38).

<sup>188</sup> Für 2013: 173.799 Künstler und Publizisten, 49.268 Handwerker und 48.932 sonstige Selbständige i.R.d. § 2 SGB VI. Quelle: DRV Bund, Rentenversicherung in Zeitreihen, 2015, S. 37.

<sup>189</sup> Quelle: Destatis.

<sup>190</sup> Vgl. die Ausführungen unter 4.2.3 (Seite 54 f.).

defizitär ist.<sup>191</sup> An die Stelle des geltenden § 2 SGB VI hat daher ein abstrakt-generelles, von bestimmten Berufsgruppen grundsätzlich lösgelöstes Konzept zu treten, um Altersarmut innerhalb der Gruppe der Selbständigen zu verhindern und potentiell schutzbedürftige Selbständige zu erfassen.

Vergegenwärtigt man sich noch einmal die Struktur des § 2 SGB VI,<sup>192</sup> so offenbaren sich dort in der abstrakten Zuspitzung zwei denkbare normative Einbeziehungskonzepte: Einmal Selbständige, die keine versicherungspflichtigen Arbeitnehmer beschäftigen, und dann Selbständige, bei denen die Anzahl der beschäftigten Arbeitnehmer unerheblich ist. Ersteres ist in § 2 S. 1 Nr. 9 SGB VI, letzteres in § 2 S. 1 Nr. 8 SGB VI – freilich noch berufsgruppenbezogen – angelegt. Mit diesen beiden Einbeziehungskonzepten werden die beiden Gruppen von Selbständigen erfasst, die – das legen die Ausführungen unter Punkt 2 nahe – aus Sicht eines kohärent regulierenden Gesetzgebers von Bedeutung sein sollten: Soloselbständige und Selbständige mit Arbeitnehmern. Ein schlüssiges gesetzgeberisches Regelungskonzept sollte beide Gruppen erfassen, ohne nach einzelnen Berufen oder weiteren sozialen Kriterien mehr zu unterscheiden. Ob der Selbständige diesbezüglich einen oder mehrere Arbeitnehmer beschäftigt, Subunternehmer beauftragt oder alleine tätig wird, ist für die Zwecke der GRV von untergeordneter Bedeutung.

Da die größtmögliche Gruppe erreicht werden muss, kann jenes Anliegen umgesetzt werden, indem der noch berufsgruppenbezogene § 2 S. 1 Nr. 8 SGB VI verallgemeinert wird. Damit besteht gleichzeitig auch die Möglichkeit, insbesondere die in § 6 S. 1 Nr. 4 SGB VI vorgesehene Befreiungsmöglichkeit für die pflichtversicherten Handwerker konsequent fortzuentwickeln.<sup>193</sup> In der Gesamtschau ist demnach aus rechtspolitischer Sicht vor allem an § 2 S. 1 Nr. 8 SGB VI und § 6 S. 1 Nr. 4 SGB VI anzusetzen. Dies lässt sich vollständig losgelöst von dem ideologischen Ballast bewerkstelligen, den die 1938 eingeführte Versicherungspflicht von Handwerkern historisch umgibt.<sup>194</sup> Der hierauf basierende Reformvorschlag ist im Folgenden nun näher darzulegen.

## 4.2 Der Reformvorschlag

### 4.2.1 Leitlinie

Der in dieser Kurzexpertise unterbreitete Vorschlag spricht sich für eine **Ausweitung der GRV auf Selbständige** aus. Er sieht die umfassende Einbeziehung derjenigen Selbständigen in die GRV vor, die bislang keiner obligatorischen Pflichtversicherung in der ersten Säulen der Alterssicherung in Deutschland unterliegen oder nicht in einem anderen sozialen System funktional-gleichwertig abgesichert sind.<sup>195</sup> Auf diese Weise wird sichergestellt, dass die Gruppe der Selbständigen lückenlos pflichtversichert ist – in welchem Alterssicherungssystem auch immer sie sich befindet. Zugleich arbeitet der Reformvorschlag auf der **Befreiungsseite** mit liberalen und angemessenen Tatbeständen, sollten Selbständige eine mit der GRV funktional-gleichwertige private Altersabsicherung vorweisen, um gegen Altersarmut in privater Eigeninitiative vorzusorgen, oder in der GRV selbst genug Anwartschaften angesammelt haben, um dieses

---

<sup>191</sup> Vgl. die Ausführungen unter 3.3.3 (Seite 38 ff.).

<sup>192</sup> Vgl. die Ausführungen unter 3.3.3 (Seite 38 ff.).

<sup>193</sup> Durch diese Kombination von grundsätzlich umfassender Versicherungspflicht und Befreiungsmöglichkeit wird den leitenden Kritikpunkten bei *Fuchs/Preis*, Sozialversicherungsrecht, S. 755 und *Preis/Temming*, SGB 2006, 385, 394–397 im Ergebnis ebenfalls genügt. Streng genommen kommt es maßgeblich auf die Wirtschaftskraft und Verdienst des Selbständigen an. Freilich steht dem Gesetzgeber auf dem Gebiet des Sozialversicherungsrechts insoweit eine Typisierungsbefugnis zu, als dass es auf die konkrete Schutzbedürftigkeit eines Einzelnen nicht anzukommen braucht. Das gilt für den Typus des Beschäftigten ebenso wie für den des Selbständigen, vgl. auch die Ausführungen unter 4.3.2.2.1.3 (unten Seite 59 f.). Mit anderen Worten ist die Forderung, auf die konkrete Wirtschaftskraft und den konkreten Verdienst eines Selbständigen anzuknüpfen, verfassungsrechtlich nicht gefordert. Dieser Umstand wird in dieser Kurzexpertise konzediert.

<sup>194</sup> Vgl. die Ausführungen unter 3.2.1 (oben Seite 30 ff.); s.a. *Haferkamp*, AcP 2014, 60, 91 zu der Notwendigkeit, entsprechende Begründungslinien offenzulegen und ideologisch zu entkleiden.

<sup>195</sup> Insoweit geht der hier gemachte Vorschlag über einen früher geäußerten hinaus, vgl. *Preis/Temming*, SGB 2006, 385, 396 (Beitragsbemessungsgrenze gem. § 159 SGB VI als möglicher Bezugspunkt einer Versicherungspflicht).

Ziel zu gewährleisten.<sup>196</sup> **Dynamische Zielgröße ist die Höhe der Grundsicherung** zuzüglich eines bestimmten Sicherheitspuffers. Sie kann in Entgeltpunkten angegeben werden. Diese Zielgröße kann für die hiesigen Zwecke deshalb als sachlich und damit legitim angesehen werden, weil bei Erreichen einer Regelaltersrente oberhalb des Niveaus der Grundsicherung der Staat aus seiner Verantwortung gegenüber dem bedürftigen Individuum entlassen werden kann.<sup>197</sup> Schließlich sind Übergangsvorschriften vorzusehen.<sup>198</sup>

Der Reformvorschlag ermöglicht damit eine **rentenversicherungsrechtliche Binnenflexibilität** innerhalb der Erwerbstätigensektors, die insbesondere den Pflichtversicherten der GRV zugutekommt.<sup>199</sup> Das hat seinen Grund darin, dass die **Rentenanwartschaften „aus einer Hand“** stammen.<sup>200</sup> Ein Pflichtversicherter kann diese innerhalb der GRV somit unabhängig davon erwerben, ob er selbständig oder abhängig beschäftigt ist, und unabhängig davon, ob dieser Status während seiner Erwerbsbiographie mehrfach wechselt. Konsequenterweise steht ihm damit auch der gesamte Leistungskatalog der GRV offen. Damit wird der ursprüngliche, wichtige Gedanke der GRV Bismarck'scher Prägung konsequent weitergeführt: Ging es damals darum, den sozialversicherungsrechtlichen Anspruch trotz (möglicherweise mehrfachen) Arbeitgeberwechsels in seiner Gänze zu erhalten,<sup>201</sup> so ist dieser ursprüngliche Gedanke der Arbeitgeberneutralität auf die heutigen Verhältnisse im Erwerbsektor zu übertragen. Transformiert auf die aktuellen und zukünftigen Bedürfnisse führt dies zur Notwendigkeit, Rentenanwartschaften statusneutral erwerben zu können.

Die GRV wird durch diesen Reformvorschlag in einem wesentlichen Aspekt modernisiert. Sie holt **Entwicklungen nach, die in anderen EU- und OECD-Staaten längst zu höheren Standards** geführt haben, was die Absicherung von Selbständigen angeht.<sup>202</sup> Durch diese Reform bekommt Deutschland die Möglichkeit, in die Spitzengruppe derjenigen Wohlfahrtsstaaten aufzusteigen, die mit das beste Niveau in der Absicherung von Selbständigen im Alter gewährleisten.<sup>203</sup>

## 4.2.2 Darstellung der Hauptcharakteristika

### 4.2.2.1 Persönlicher Schutzbereich

Was den persönlichen Schutzbereich betrifft, so erfasst der Reformvorschlag durch die grundsätzliche Aufgabe des berufsspezifischen Ansatzes in § 2 SGB VI zunächst **alle Selbständigen, die nicht nur vorübergehend selbständig sind** (Soloselbständige und die übrigen Selbständigen). Damit **erübrigt sich grundsätzlich die Pflichtmitgliedschaft auf Antrag** gem. § 4 II SGB VI.<sup>204</sup> Die Versicherungspflicht der Künstler und Publizisten sowie der Landwirte und ihrer Angehörigen kann sich auch weiterhin nach § 2 S. 1

---

<sup>196</sup> Zur konsequenten Fortentwicklung der Befreiungsmöglichkeit des § 6 S. 1 Nr. 4 SGB VI für die Zwecke des § 2 SGB VI vgl. die Ausführungen unter 4 (Seite 44). Die für Art. 3 Abs. 1 GG maßgebliche Vergleichsgruppe im Hinblick auf eine allgemeine Versicherungspflicht von Selbständigen und entsprechende Befreiungsmöglichkeiten sind die in § 2 SGB VI genannten Selbständigen, vgl. die Ausführungen unter 4.3.2.3 (Seite 65 f.).

<sup>197</sup> Für diese Zielgröße zzgl. eines Sicherheitspuffers sprechen sich u.a. auch *Ruland*, SGB 2008, 570, 572, *Kreikebohm*, DRV 2009, 336, 348 oder *Waltermann*, RdA 2010, 162, 169 aus. A.A. der Beschluss 13e des 68. DJT 2010 zur kleinen Selbständigkeit (S. 8), abzurufen unter [www.djt.de](http://www.djt.de) (zuletzt abgerufen am 15.3.2016).

<sup>198</sup> Vgl. die Ausführungen unter 4.3.2.4 (Seite 72 ff.)

<sup>199</sup> Zur Notwendigkeit dieser Flexibilität s.a. *Schulze Buschhoff*, S. 19.

<sup>200</sup> *Rische*, RVaktuell 2008, 2, 4 f.; *Waltermann*, RdA 2010, 162, 168; *Neumann*, SGB 2010, 463, 468.

<sup>201</sup> Hierzu *Kreikebohm*, NZS 2000, 184, 186. Die ebenfalls von Bismarck verfolgte Strategie, die Gruppe der Arbeiter mit dem Obrigkeitsstaat zu versöhnen, hat sich historisch überlebt, vgl. die Ausführungen unter 3.2.1 (Seite 31).

<sup>202</sup> Vgl. die Ausführungen unter 1.1 (Seite 19) sowie die dortigen Nachweise in Fn. 27.

<sup>203</sup> So auf Grundlage der Studie von *Traub/Finkler* über die (qualitative) soziale Absicherung von Selbständigen im internationalen Vergleich, bei der Deutschland nur deshalb in der Haupt- und nicht in der Spitzengruppe mit Österreich, Spanien, Finnland, Schweden und Estland landete, weil die Absicherung der Selbständigen der GRV wegen § 4 II SGB VI größtenteils freiwillig erfolgt; nach dem ponderierten Bewertungssystem wurden dadurch acht Punkte verschenkt, hierzu *Traub/Finkler*, S. 16, A6.

<sup>204</sup> Denkbar wäre es, diese Möglichkeit Selbständigen offenzuhalten, die bezüglich ihres Haupterwerbs einer Versicherungspflicht in der ersten Säule unterliegen und im Nebenerwerb selbständig sind. Das soll aber nicht weiter vertieft werden.

Nr. 5 SGB VI i.V.m. dem KSVG<sup>205</sup> und dem ALG<sup>206</sup> richten.<sup>207</sup> **Versicherungsfreiheit genießen diejenigen Selbständigen, die Mitglied in einem der existierenden berufsständischen Versorgungswerke sind und über eine mit der GRV funktionell-gleichwertige Alterssicherung verfügen.**<sup>208</sup>

Diese umfassende Einbeziehung Selbständiger resultiert aus dem im Allgemeininteresse liegenden Bestreben, **Altersarmut zu verhindern**. Dieser Gesichtspunkt ist insoweit weiterreichender als derjenige der individuellen Schutzbedürftigkeit. Die größere Reichweite resultiert aus dem unter 4.1 dargelegten Umstand (oben Seite 43), dass aus staatlicher Sicht schwer zu ermitteln ist, inwieweit nicht in der GRV versicherte Selbständige eigenständig vorsorgen und in welcher Höhe ein späterer Anspruch auf eine entsprechende Altersvorsorge besteht. Wegen der daraus schwer kalkulierbaren finanziellen Risiken, die aus Steuermitteln zu bestreiten wären, besteht daher – auch unter dem Aspekt der Generationengerechtigkeit – ein überragendes Allgemeininteresse an der zuvörderst eigenverantwortlichen Absicherung der Risiken des Alters und staatlicher Kontrollmöglichkeiten auf Grundlage einer Pflichtversicherung.<sup>209</sup> Dies ist der einzig sinnvolle Weg, das angesprochene Risiko beherrschbar zu machen. Dieser Gesichtspunkt betrifft Soloselbständige und die übrigen Selbständigen gleichermaßen. Indes zeigen die empirischen Erhebungen, dass die Einkommens- und Vermögensverhältnisse von Selbständigen, die Arbeitnehmer beschäftigen, durchweg besser und stabiler sind als diejenigen der Soloselbständigen.<sup>210</sup> Wenngleich der Gesetzgeber im Sozialversicherungsrecht typisieren und vom konkreten Einzelfall absehen darf,<sup>211</sup> handelt es sich daher im relativen Vergleich bei der Gruppe der Soloselbständigen um die schutzbedürftigere Gruppe.<sup>212</sup>

Neben Übergangsregelungen<sup>213</sup> wird die auf diese Weise reformierte Versicherungspflicht für Selbständige nach § 2 SGB VI durch liberale und angemessene Befreiungsmöglichkeiten flankiert. Es sei bereits an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass eine **verfassungsrechtliche Pflicht zu den folgenden ersten beiden Befreiungsmöglichkeiten wohl nicht besteht.**<sup>214</sup>

*Erstens:* Selbständige<sup>215</sup> sollen sich – korrespondierend zum Gesichtspunkt der Verhinderung der Altersarmut – auf Antrag befreien lassen können, sobald die bisherige Mitgliedschaft in der GRV eine Anwartschaft generiert hat, die die **Höhe der steuerfinanzierten Grundsicherung nach den §§ 41 ff.**

---

<sup>205</sup> In der Künstlersozialversicherung waren 173.799 Selbständige im Jahre 2013 versichert, Quelle: DRV Bund, Rentenversicherung in Zeitreihen, 2015, S. 37. Gemessen an den 4,459 Millionen Erwerbstätigen (2013) sind dies ca. 3,9 Prozent.

<sup>206</sup> In der Alterssicherung für Landwirte waren 2014 insgesamt 151.959 Landwirte versichert. Die Gesamtzahl der Versicherten betrug 223.997 im Jahre 2014 (Landwirte, Ehegatten, mitarbeitende Familienangehörige, Weiterertrichter und sonstige Freiwillige). Die Zahlen sind seit Jahren rückläufig, Quelle: Sozialversicherung für Landwirtschaft, Forsten und Gartenbau (SVLFG), Auf einen Blick – Daten und Zahlen, 2014, S. 10. Gemessen an den 4,397 Millionen Selbständigen (2014) sind dies ca. 3,46 Prozent. 2013 betrug das Verhältnis Landwirte (156.468) zu 4.459 Millionen Selbständigen ca. 3,5 Prozent.

<sup>207</sup> Die für Art. 3 Abs. 1 GG maßgebliche Vergleichsgruppe im Hinblick auf eine allgemeine Versicherungspflicht von Selbständigen und entsprechende Befreiungsmöglichkeiten sind die in § 2 SGB VI genannten Selbständigen, vgl. die Ausführungen unter 4.3.2.3 (Seite 65 f.). Die besonderen Systeme des KSVG und ALG werden als hergebrachtes Datum akzeptiert, um die Chancen auf eine politische Umsetzung zu erhöhen; ggf. lassen sich diese Berufsgruppen i.R.d. Art. 3 Abs. 1 GG von anderen selbständigen Berufen differenzieren.

<sup>208</sup> Insoweit wäre § 5 SGB VI zu ergänzen. Die dort neu zu normierenden Voraussetzungen richten sich im Ergebnis nach § 6 I S. 1 Nr. 1 SGB VI. Systematisch spricht hierfür zum einen, dass § 6 I 1 Nr. 1 SGB VI hinsichtlich der Selbständigen auf die Pflichtversicherung auf Antrag gem. § 4 II SGB VI bezogen ist; zum anderen kann § 4 KSVG angeführt werden, s.a. *Preis/Temming*, SGB 2006, 385, 388 m.w.N. Im Jahr 2013 waren in den 89 berufsständischen Versorgungswerken ca. 450.000 Selbständige, Quelle: Arbeitsgemeinschaft berufsständischer Versorgungseinrichtungen e.V. Gemessen an den 4,459 Millionen Selbständigen (2013) sind dies ca. 10,1 Prozent.

<sup>209</sup> Vgl. zur überragenden Bedeutung und Legitimität des Topos „Verhinderung von Altersarmut“ die Ausführungen unter 4.3.2.2.1.2 (Seiten 58 f.).

<sup>210</sup> DIW, (Solo-)Selbständige in Deutschland, S. 38 ff.

<sup>211</sup> Vgl. die Ausführungen zur Rechtfertigung unter 4.3.2.2.2 (Seite 58 ff.).

<sup>212</sup> Dieser Umstand kann u.U. eine unterschiedliche Behandlung der Soloselbständigen rechtfertigen; vgl. bspw. die Ausführungen zur Beitragslast von Soloselbständigen mit nur einem Auftraggeber unter 4.2.2.3 (Seite 56 f.)

<sup>213</sup> Vgl. die Ausführungen unter 4.3.2.4 (Seite 72 ff.).

<sup>214</sup> Hauptargument ist die Beitragsbemessungsgrenze gem. § 159 SGB VI, die den staatlichen Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit gem. Art. 2 Abs. 1 GG aufgrund der Beitragspflicht angemessen abzumildern vermag, vgl. die Ausführungen unter 4.3.2.2.1.5 (Seite 63 f.).

<sup>215</sup> Ggf. wäre zu überlegen diese Befreiungsmöglichkeit auf Künstler, Publizisten und Landwirte auszuweiten.

**SGB XII zuzüglich eines gewissen Zuschlags übersteigt.**<sup>216</sup> Letzterer wäre notwendig, um die relative Höhe der aktuellen Anwartschaft inflationsbereinigt auf das Erreichen der jeweiligen Regelaltersgrenze aufrechtzuerhalten.<sup>217</sup> Die maßgebliche dynamisch zu definierende Grenze wäre dann erreicht, wenn die Summe der bislang erworbenen persönlichen **Entgeltpunkte** die Höhe der steuerfinanzierten Grundsicherung nach dem SGB XII übersteigt.<sup>218</sup> Beispielweise entsprechen 30 Entgeltpunkte bei dem aktuellen Rentenwert von 28,61 € (West) einer Bruttomonatsrente i.H.v. 858,30 €. Die Deutsche Rentenversicherung Bund rät momentan, einen Anspruch auf Grundsicherung prüfen zu lassen, wenn das gesamte monatliche Einkommen durchschnittlich unter 773 € liegt.<sup>219</sup> Das entspricht ca. 27 Entgeltpunkten.

Eine derartige allgemeine Befreiungsmöglichkeit für Selbständige entwickelt die in § 6 I 1 Nr. 4 SGB VI nur für Handwerker vorgesehene Befreiungsmöglichkeit konsequent fort. Zum einen ist die Beschränkung auf die Berufsgruppe der Gewerbetreibende in Handwerksbetrieben ohnehin nicht überzeugend.<sup>220</sup> Zum anderen ist § 6 I 1 Nr. 4 SGB VI wegen seiner Zeitbezogenheit und der geringen Anzahl der für eine Befreiung notwendigen Jahre ohnehin reformbedürftig. Bei einem durchschnittlich Versicherten, der 18 Jahre lang versichert war, würde die mit 18 Entgeltpunkten resultierende Bruttorente i.H.v. 514,98 € unter dem Grundsicherungsniveau liegen. Bezogen auf das heutzutage notwendige Absicherungsniveau besitzt § 6 I 1 Nr. 4 SGB VI keine Aussagekraft mehr.

*Zweitens:* Gleichfalls korrespondierend zum Gesichtspunkt der Verhinderung der Altersarmut sollen sich Selbständige von der Rentenversicherungspflicht in der GRV befreien lassen können, wenn sie ein **Rentenprodukt** vorweisen können, welches zum einen **mit einer Altersrente der GRV funktionalgleichwertig ist** und zum anderen im Zeitpunkt der Antragsstellung die Höhe der Grundsicherung zuzüglich des o.g. Zuschlags übersteigt. Das Rentenprodukt muss demnach die Risiken Alter, Invalidität und Tod absichern und darf nicht vererbbar, beleihbar oder kapitalisierbar sein.<sup>221</sup> Nur dann ist sichergestellt, dass der Einzelnen im Alter über **liquide Finanzmittel** bis zu seinem Ableben verfügt, die eine Inanspruchnahme der Grundsicherung ausschließen oder zumindest verringern.<sup>222</sup>

Die private Versicherungs- und Finanzwirtschaft bietet mit der Basisrente (§ 2 AltZertG, s.a. sog. **Rürup-Rente**, vgl. § 10 I Nr. 2b EStG) das entsprechende Produkt bereits an.<sup>223</sup> Es ist mit einer Altersrente der GRV gleichwertig und wegen seiner Ausgestaltung der ersten und nicht der dritten Säule zuzuordnen – unbeschadet des Umstandes, dass der Selbständige sich freiwillig dafür entscheidet. Ist man bezüglich des Gesichtspunktes der Verhinderung der Altersarmut konsequent, muss die Befreiung aus der GRV streng genommen bereits dann möglich sein, wenn die *Summe* der in der ersten Säule erworbenen Anwartschaften, also die in der GRV und aus dem Basisrentenprodukt erworbenen Anwartschaften, die Höhe der Grundsicherung zuzüglich des o.g.

---

<sup>216</sup> Vgl. hierzu auch die Bemerkung in Fn. 197.

<sup>217</sup> Zu diesem Aspekt auch *Neumann*, SGB 2010, 463, 470 dort mit Berechnung und Nachweisen in Fn. 70.

<sup>218</sup> Für einen entgeltpunktespezifischen Ansatz auch *Fachinger/Frankus*, S. 34 m.w.N.; *Ruland*, SGB 2008, 570, 572; *ders.*, ZRP 2009, 165, 168; *Waltermann*, RdA 2010, 162, 169; *Neumann*, SGB 2010, 463, 470; krit. auch *Windhövel*, in: *Erwerbstätigenversicherung*, S. 41 (freilich für die gänzliche Abschaffung dieser Möglichkeit).

<sup>219</sup> Quelle: DRV Bund.

<sup>220</sup> Ebenso *Ruland*, ZRP 2009, 165, 168;

<sup>221</sup> Die Risiken Invalidität und Tod müssen auch vor Erreichen der Regelaltersgrenze, also in der Ansparphase abgesichert sein, um die volle Vergleichbarkeit mit der Pflichtversicherung in der GRV zu gewährleisten.

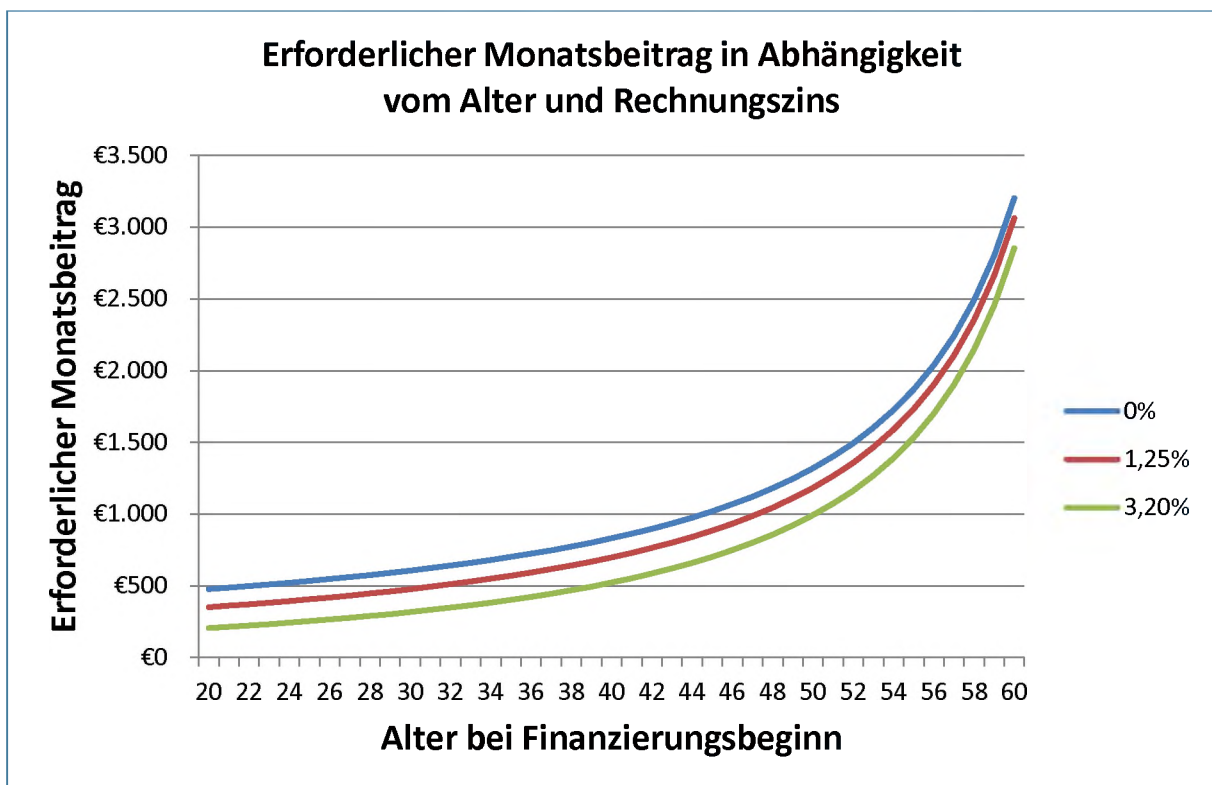
<sup>222</sup> Aus diesem Grund scheidet auch insbesondere eine unmittelbare Berücksichtigung von Grundbesitz aus. Denkbar ist natürlich, dass Grundbesitz entsprechende Miet- oder Pachteinahmen generieren kann, mit deren Hilfe eine Basisrente finanziert wird. Zwangsläufige Folge einer solchen Befreiungsmöglichkeit mit Hilfe einer Basisrente ist, dass grundsätzlich in mehrere Altersvorsorgesparplänen gleichzeitig eingezahlt wird. Ggf. wäre die *Rürup-Rente* mit dieser Befreiungsmöglichkeit steuerrechtlich zu synchronisieren, bspw. mit Blick auf eine Einmalzahlung. Diese wäre steuerrechtlich einer monatlichen Beitragszahlung gleichzustellen. Auf diese Einzelheiten kann in dieser Expertise nur hingewiesen werden.

<sup>223</sup> § 10 I Nr. 2b EStG und § 2 AltZertG führen die drei relevanten Risiken Alter, Invalidität und Tod auf. Die letzten beiden können auf Grundlage einer Zusatzversicherung mit abgedeckt werden.

Zuschlags übersteigt. Denn auch in diesem Fall ist notwendige Liquidität während des Altersrentenbezugs sichergestellt.

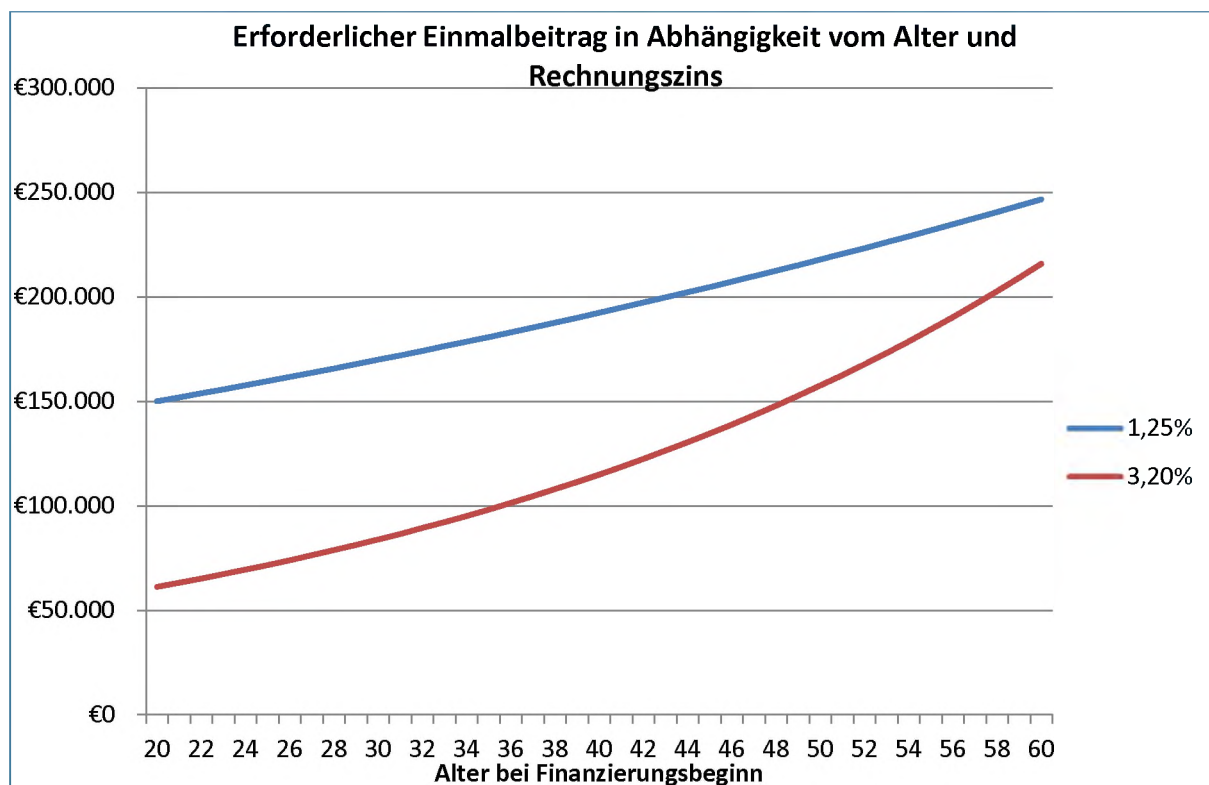
Um sich die Größenordnung der aufzuwendenden Beträge besser vorstellen zu können, soll im Folgenden einmal der **Kapitalbedarf für die Basisrente** eines männlichen Versicherten simuliert werden. Dafür ist zunächst auf Grundlage eines real bestehenden Basisrententarifs errechnet worden, wieviel Kapital für eine sofortbeginnende Basisrente mit garantiert 860 € (ca. 30 Entgeltpunkte, s.o.) und 60 Prozent Hinterbliebenenrente für einen 67 Jahre alte versicherten Mann erforderlich ist (Versicherungsbeginn 1.4.2016, Rentenauszahlungsbeginn 1.5.2016).<sup>224</sup> Im Ergebnis kostet das Basisrentenprodukt ca. 269.000 €. Der Anteil der Altersrente beträgt 238.822 €, die Hinterbliebenenrente beträgt 30.186 €. Von diesem Betrag sind 14.795,45 € Abschluss- und Verwaltungskosten zu bestreiten.

**Abbildung 4.1 Basisrente mit Monatsbeitrag**



<sup>224</sup> Es handelt sich um eine Basisrente der Volkswahl Bund Lebensversicherung AG nach dem Tarif BSRO (Zertifizierungsnummer 004889) mit dem Zusatz lebenslange Rentenzahlung an die mitversicherte Person im Falle des Todes des Versicherungsnehmers.

Abbildung 4.2 Basisrente mit Einmalbetrag



Die Abbildungen 4.1 und 4.2 arbeiten mit zwei Zinssätzen, einmal dem Garantiezins i.H.v. 1,5 Prozent und dann mit 3,2 Prozent, was der durchschnittlichen Verzinsung von Lebensversicherungsproduktion momentan entspricht. Damit lässt sich berechnen, wie hoch auf dieser Grundlage der laufende Monatsbeitrag und der notwendige Einmalbeitrag für Personen zwischen 20 und 60 Jahren sein muss, damit zum 67. Lebensjahr das erforderliche Kapital von 269.000 € zur Verfügung steht. Die nachfolgende Tabelle 4.1 listet die einzelnen Datensätze noch einmal auf.

Tabelle 4.1 Berechnungen für eine Basisrente

Alter	Monatsbeitrag			Einmalbeitrag	
	0%	1,25%	3,20%	1,25%	3,20%
20	476,96 €	350,37 €	204,96 €	150.037,11 €	61.209,58 €
21	487,33 €	360,45 €	213,60 €	151.912,58 €	63.168,29 €
22	498,16 €	370,99 €	222,70 €	153.811,48 €	65.189,68 €
23	509,48 €	382,02 €	232,28 €	155.734,13 €	67.275,74 €
24	521,33 €	393,57 €	242,38 €	157.680,80 €	69.428,57 €
25	533,75 €	405,69 €	253,03 €	159.651,81 €	71.650,28 €
26	546,76 €	418,41 €	264,28 €	161.647,46 €	73.943,09 €
27	560,43 €	431,79 €	276,18 €	163.668,05 €	76.309,27 €
28	574,80 €	445,86 €	288,77 €	165.713,91 €	78.751,17 €
29	589,93 €	460,69 €	302,10 €	167.785,33 €	81.271,20 €
30	605,87 €	476,34 €	316,25 €	169.882,65 €	83.871,88 €
31	622,70 €	492,87 €	331,28 €	172.006,18 €	86.555,78 €
32	640,50 €	510,37 €	347,26 €	174.156,26 €	89.325,57 €
33	659,33 €	528,91 €	364,27 €	176.333,21 €	92.183,99 €

34	679,31 €	548,59 €	382,43 €	178.537,37 €	95.133,87 €
35	700,54 €	569,52 €	401,82 €	180.769,09 €	98.178,16 €
36	723,14 €	591,81 €	422,58 €	183.028,71 €	101.319,86 €
37	747,24 €	615,62 €	444,83 €	185.316,56 €	104.562,10 €
38	773,01 €	641,08 €	468,74 €	187.633,02 €	107.908,08 €
39	800,62 €	668,38 €	494,48 €	189.978,43 €	111.361,14 €
40	830,27 €	697,73 €	522,26 €	192.353,16 €	114.924,70 €
41	862,21 €	729,36 €	552,31 €	194.757,58 €	118.602,29 €
42	896,69 €	763,54 €	584,91 €	197.192,05 €	122.397,56 €
43	934,06 €	800,59 €	620,38 €	199.656,95 €	126.314,28 €
44	974,67 €	840,89 €	659,08 €	202.152,66 €	130.356,34 €
45	1.018,97 €	884,88 €	701,47 €	204.679,57 €	134.527,74 €
46	1.067,49 €	933,09 €	748,06 €	207.238,06 €	138.832,63 €
47	1.120,87 €	986,14 €	799,50 €	209.828,54 €	143.275,27 €
48	1.179,86 €	1.044,82 €	856,55 €	212.451,40 €	147.860,08 €
49	1.245,41 €	1.110,04 €	920,14 €	215.107,04 €	152.591,61 €
50	1.318,67 €	1.182,97 €	991,42 €	217.795,88 €	157.474,54 €
51	1.401,08 €	1.265,05 €	1.071,85 €	220.518,33 €	162.513,72 €
52	1.494,49 €	1.358,12 €	1.163,25 €	223.274,80 €	167.714,16 €
53	1.601,24 €	1.464,52 €	1.267,97 €	226.065,74 €	173.081,02 €
54	1.724,41 €	1.587,34 €	1.389,09 €	228.891,56 €	178.619,61 €
55	1.868,11 €	1.730,67 €	1.530,71 €	231.752,71 €	184.335,43 €
56	2.037,94 €	1.900,12 €	1.698,42 €	234.649,61 €	190.234,17 €
57	2.241,73 €	2.103,52 €	1.900,05 €	237.582,73 €	196.321,66 €
58	2.490,81 €	2.352,18 €	2.146,90 €	240.552,52 €	202.603,96 €
59	2.802,17 €	2.663,08 €	2.455,94 €	243.559,43 €	209.087,28 €
60	3.202,48 €	3.062,89 €	2.853,82 €	246.603,92 €	215.778,08 €

Das Zahlenmaterial belegt, dass es zukünftig nicht unerheblicher finanzieller Anstrengungen bedarf, um eine liquide Altersrente zu erreichen, die über dem Niveau der Grundsicherung liegt. Der Selbständige wird hierbei in sein Kalkül den Umstand mit einbeziehen, wie hoch im Vergleich dazu seine Anwartschaften in der GRV ausfallen werden, sollte er sich für die weitere Mitgliedschaft in der GRV entscheiden. Es ist darauf hinzuweisen, dass es sich bei der Kalkulation um ein reines finanzmathematisches Modell handelt, bei dem noch keine versicherungsmathematischen Komponenten für Leistungen berücksichtigt sind, wie es mit Blick auf Beitragsbefreiung wegen Berufsunfähigkeit, Berufsunfähigkeitsrente oder Hinterbliebenenversorgung während der Ansparphase bspw. der Fall ist. Entsprechende Versorgungsbausteine würden das Basisrentenprodukt noch teurer werden lassen. Des Weiteren ist darauf hinzuweisen, dass die möglichen Sterbetafeln sehr variieren und die Basisrente nach der längeren Lebenserwartung auf Grundlage von Unisex-Tarifen berechnet wird.<sup>225</sup> Dies wirkt sich ebenfalls auf die spätere Rentenhöhe aus.

<sup>225</sup> Die Lebenserwartung eines Mannes beträgt nach DAV2004R 90 Jahre und 6 Monate, nach Unisex-Tarif 92 Jahre und 2 Monate und nach der allgemeinen Sterbetafel des Statistischen Bundesamtes 82 Jahre und 11 Monate (Stand: 2010).



*Drittens:* Der Gesetzgeber könnte schließlich die besondere Situation von **Existenzgründern** in den ersten drei Jahren nach erst- oder zweimaliger Aufnahme einer Tätigkeit honorieren und eine entsprechende Befreiung *ex lege* anordnen. Dies könnte in Anlehnung an den geltenden § 6 Ia SGB VI geschehen.<sup>226</sup>

Insbesondere mit den **ersten beiden Befreiungsmöglichkeiten** wird die konkrete **Wirtschaftskraft und individuelle Schutzbedürftigkeit des Selbständigen** in Rechnung gestellt, so er sich nach Erreichen des Grundsicherungsniveaus auf sich selbst und nicht auf staatlichen Schutz verlassen möchte. Damit wird der Bogen zu der vom DIW gemachten empirischen Beobachtung geschlagen, dass es sich mit Blick auf das Vermögen bei der Gruppe der Selbständigen und Soloselbständigen um eine potentere Gruppe als diejenige der Arbeitnehmer handelt.<sup>227</sup> Insoweit besteht hier tatsächliches Argumentationspotential diese, Selbständigen vorbehaltene Befreiungsmöglichkeit sachlich zu rechtfertigen.<sup>228</sup> Was die Befreiungsmöglichkeit von Existenzgründern betrifft, so ist diese Privilegierung ebenfalls sachlich gerechtfertigt, da sich Existenzgründer – anders als Beschäftigte nach Aufnahme einer abhängigen Tätigkeit – in einer besonderen, finanziell angespannten Situation befinden.<sup>229</sup>

Es soll nicht verhehlt werden, dass der Reformvorschlag Selbständigen durch die ersten beiden Befreiungstatbestände die Möglichkeit eröffnet, die GRV zu verlassen bzw. sich durch gleichwertige Privatvorsorge von dem Solidarsystem der GRV „freizukaufen“. Derartige Maßnahmen könnten einen offenzulegenden Paradigmenwechsel in der GRV in Richtung einer Grundsicherung voraussetzen. Freilich ist bereits jetzt ein schleichender Übergang weg von einer strikt einkommensbezogenen hin zu einer der Einnahmesituation verpflichteten gesetzlichen Rente festzustellen. Die Darstellung des Leistungspotenzials der gesetzlichen Rentenversicherung anhand des sog. Äquivalenzrentners mit 45 Entgeltpunkten und Beitragsjahren (s.a. § 154 III Nr. 2 SGB VI) ist längst eine pure Illusion geworden – gemessen an der wahren Situation für über 90 Prozent der Frauen und über 50 Prozent der Männer. In einer Zeit deutlich veränderter Erwerbsbiographien steht zu befürchten, dass künftig die überwiegende Mehrheit der Versicherten selbst nach langjähriger Versicherungsdauer nur noch Anspruch auf eine gesetzliche Rente hat, die sich in ihrer Höhe kaum noch von der Sozialhilfe unterscheidet.<sup>230</sup>

#### 4.2.2.2 Leistungen der GRV

Pflichtversicherten Selbständigen steht schon bisher das komplette Leistungsangebot der GRV offen (vgl. §§ 9, 31 SGB VI), so sie denn die einschlägigen Anspruchsvoraussetzungen erfüllen. Das betrifft nicht nur Alters- und Hinterbliebenenrenten und Leistung zur Teilhabe, sondern auch Renten wegen Erwerbsminderung gem. § 43 SGB VI.<sup>231</sup> Mit Blick auf die Leistungsseite dürfte der Reformvorschlag daher keine besonderen Probleme aufwerfen.<sup>232</sup>

#### 4.2.2.3 Finanzierung

---

<sup>226</sup> Ungeachtet der Sinnhaftigkeit einer solchen Befreiungsmöglichkeit dürfte eine verfassungsrechtliche Pflicht hierfür nicht bestehen.

<sup>227</sup> DIW, (Solo-)Selbständige in Deutschland, S. 46-48.

<sup>228</sup> Krit. *Wirth/Müllenmeister-Faust*, Sozialer Fortschritt 2009, 210, 215 dort mit Fn. 3. In rechtlicher Hinsicht ist zu bemerken, dass die für Art. 3 Abs. 1 GG maßgebliche Vergleichsgruppe im Hinblick auf eine allgemeine Versicherungspflicht von Selbständigen und entsprechende Befreiungsmöglichkeiten die in § 2 SGB VI genannten Selbständigen sind, vgl. die Ausführungen unter 4.3.2.3 (Seite 65 f.).

<sup>229</sup> Vgl. die Bemerkung in Fn. 226.

<sup>230</sup> *Schmähl*, BetrAV 2003, 581, 584 ff. dort m.w.N. in Fn. 5, sprach schon vor einem Jahrzehnt von einem Funktionsverlust der bisherigen einkommensbezogenen gesetzlichen Rente; ausf. *Fuchs/Preis*, Sozialversicherungsrecht, S. 704 f., 724, 902.

<sup>231</sup> *Fachinger/Frankus*, S. 37 sehen hier mögliche Probleme.

<sup>232</sup> Ebenso im Grundsatz *Fachinger/Frankus*, S. 36.

Was die Finanzierung der Leistungen an Selbständige durch Beiträge anbelangt, knüpft der Reformvorschlag im Grundsatz an die bestehende Rechtslage an.<sup>233</sup> Das betrifft die allgemeinen Grundsätze zum Beitragsrecht ebenso wie Fragen der Bemessungsgrundlage. Des Weiteren sollte es auch beim in § 169 SGB VI normierten Grundsatz bleiben, dass selbständig Tätige ihre Beiträge generell selbst tragen (§ 169 Nr. 1 SGB VI).<sup>234</sup> Freilich wird für die Gruppe der Soloselbständigen abweichend von diesem Grundsatz eine Ausnahme befürwortet: **Bei Soloselbständigen mit einem Auftraggeber** sind die Beiträge nicht nur von ihnen alleine,<sup>235</sup> sondern **von ihnen und ihrem Auftraggeber je zur Hälfte zu tragen**.<sup>236</sup> Für eine weitere Beitragsunterstützung, bspw. durch einen Bundeszuschuss, wie es in der KSVG der Fall ist (20 Prozent), gibt es bezogen auf die allgemeine Gruppe der Soloselbständigen kein einleuchtendes Argument.<sup>237</sup>

Was die Zahlung dieser Beiträge anbelangt, ließe sich anordnen, dass die Selbständigen den Auftraggeberanteil grundsätzlich **selbst einzuziehen** haben.<sup>238</sup> Sie müssten diesen dann als Rechnungsposten auf den Endbetrag ihrer Dienstleistung aufschlagen.<sup>239</sup> Alternativ zu diesem Weg ließe sich überlegen, ob nicht der Rentenversicherungsbeitrag des Soloselbständigen auf Grundlage der Vorschriften über den Gesamtsozialversicherungsbeitrag eingezogen werden könnte, vgl. §§ 28d bis 28n und 28r SGB VI.<sup>240</sup> Das könnte vor allem dann der Fall sein, wenn der Soloselbständige dauernd für einen Auftraggeber tätig wird. Dann ist eine Vergleichbarkeit mit den Hausgewerbetreibenden gegeben, wo § 174 I SGB VI ebendies vorsieht. Diese Möglichkeit könnte auf gemeinsamen Antrag des Soloselbständigen und Auftraggebers hin erfolgen.

Der Grund für die paritätische Beitragstragung zwischen Soloselbständigen und ihrem Auftraggeber ist in der Vergleichbarkeit jener zu Beschäftigten bzw. Arbeitnehmern zu finden. Diese Vergleichbarkeit lässt sich nicht nur mit Hilfe der Figur des arbeitnehmerähnlichen Selbständigen oder der Genese des Tatbestands des § 2 S. 1 Nr. 9 SGB VI rechtlich fundieren,<sup>241</sup> sondern auch empirisch belegen. Beide Gruppen sind auf die Verwertung ihrer eigenen Arbeitskraft zur Existenzsicherung auf Grundlage eines Tätigkeitsvertrages angewiesen. Beide Gruppen sind von ihrem jeweiligen Vertragspartner wirtschaftlich abhängig. Anders als vor zwei oder drei Jahrzehnten ist nicht mehr nur derjenige wirtschaftlich abhängig, der persönlich abhängig ist. Der bislang hierfür verwendete Stellvertreter („proxy“) – der Arbeitsvertrag, der aufgrund des Weisungsrechts nach § 106 GewO die für die persönliche Abhängigkeit notwendige Hierarchie begründet und zur wirtschaftlichen Abhängigkeit vom Arbeitgeber führt – kann heutzutage nicht mehr die gewünschte „Treffsicherheit“ bieten, die Gruppe der wirtschaftlich Abhängigen und somit die Gruppe der Schutzbedürftigen größtmöglich zu erfassen. Das belegen auch das aktuelle Zahlenmaterial über die wirtschaftlichen Verhältnisse und der soziodemographische Befund über die Soloselbständigen.<sup>242</sup> Beide

---

<sup>233</sup> Vgl. zur Beitragspflicht Selbständiger und die Beitragslasten *Marburger*, rv 2014, 5 ff.; speziell im hier interessierenden Zusammenhang *Kreikebohm*, DRV 2009, 336, 343 f.

<sup>234</sup> In diesem Fall dürfte es häufig so sein, dass diese Beiträge bereits heute nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen in der Vergütung eingepreist sein dürften und somit bei wirtschaftlicher Betrachtung ebenfalls vom Auftraggeber (mit)getragen werden.

<sup>235</sup> So bspw. *Waltermann*, RdA 2010, 162, 169; *Neumann*, SGB 2010, 463, 469 f.; *Windhövel*, in: *Erwerbstätigenversicherung*, S. 41; *Michaelis*, in: *Erwerbstätigenversicherung*, S. 45.

<sup>236</sup> *Fachinger/Frankus*, S. 34 f. m.w.N. zum Meinungsstand; vorsichtig auch *Kreikebohm*, DRV 2009, 336, 344 (Ausweitung auf Handelsvertreter); weitergehende Vorschläge bei *Schulze Buschoff*, S. 10, 19 ff.; s.a. *Eichenhofer*, DRV 2009, 293, 305; zu dieser bereits bei Einführung der GRV feststellbaren Lohnregulierungswirkung aufgrund eines solchen gesetzlichen Anordnung *Schlegel*, NZS 2000, 421, 422 m.w.N. Vgl. auch die Bemerkung in Fn. 234.

<sup>237</sup> Ebenso bspw. *Neumann*, SGB 2010, 463, 469.

<sup>238</sup> Dann können die bestehenden Mechanismen zur Berechnung, Erhebung und Abführung von Beiträgen sowie die damit verbundenen Meldevorschriften für abhängig Beschäftigte nach dem SGB IV auf die Meldung von Soloselbständigen für sich selbst übertragen werden.

<sup>239</sup> So bspw. *Schulze Buschoff*, S. 20. Die weitere Ausarbeitung des Einzugsverfahrens würde den Rahmen dieser Expertise sprengen.

<sup>240</sup> Nach unserer Auffassung steht der Beschluss des BVerfG zur Künstlersozialversicherung (BVerfGE 75, 108 – dazu sogleich unten im Text) der hier vorgeschlagenen Art und Weise der Beitragslast und Erhebung nicht entgegen, weil die im KSVG vorgesehene Umlage nicht die einzige Möglichkeit sein darstellen kann, Beitragspflichten Dritter zu erheben und einzuziehen.

<sup>241</sup> Hierzu *Preis/Temming*, SGB 2006, 385, 388 ff.

<sup>242</sup> Vgl. die Ausführungen unter 2.1 (Seite 20 ff.).

Tätigkeitsverhältnisse sind im Grundsatz austauschbar oder – zugespitzt formuliert – irrelevant geworden, sofern es um die wirtschaftliche Abhängigkeit geht.

Spezifischer Ausdruck der Vergleichbarkeit dieser Tätigkeitsformen im Recht der GRV ist § 169 Nr. 3 SGB VI i.V.m. § 12 I, III SGB IV, der die paritätische Beitragstragung für die selbständigen Hausgewerbetreibenden anordnet. § 12 SGB IV kann selbst als generell als sozialversicherungsrechtlicher Ausdruck der Austauschbarkeit des Status (abhängig | selbständig) und des Tätigkeitsvertrages im relevanten Bereich wirtschaftlicher Abhängigkeit angesehen werden. Einen ähnlichen Anhaltspunkt für die Statusirrelevanz lieferte § 7 SGB VI in seiner Fassung vom 21.12.2008,<sup>243</sup> wonach Personen, die für eine selbständige Tätigkeit einen Zuschuss nach § 421l SGB III a.F. beantragt hatten („Ich-AG“), für die Dauer des Bezugs dieses Zuschusses als selbständig Tätige galten – unabhängig davon, ob sie nicht in Wahrheit abhängig beschäftigt waren.<sup>244</sup> Für die hiesigen Zwecke ist von dem in § 169 Nr. 3 SGB VI und § 12 SGB IV niedergelegten Gedanke zu abstrahieren. Er ist auf die Gruppe der Soloselbständigen mit einem Auftraggeber zu beziehen.

Das für die **paritätische Beitragspflicht notwendige Näheverhältnis** zwischen Soloselbständigen und Auftraggeber ist der bürgerlich-rechtliche Vertrag und die durch ihn begründete wirtschaftliche Abhängigkeit des Soloselbständigen. Er schafft ein relatives Schuldverhältnis, das nicht nur Hauptleistungspflichten, sondern auch Nebenleistungspflichten gem. §§ 241 II, 242 BGB generiert. Er ist der Grund dafür, dass der Soloselbständige seine freie wirtschaftliche Dispositionsmöglichkeit verliert und auf die geschuldete Tätigkeit angewiesen ist, um seine Existenzgrundlage durch Erarbeitung der Gegenleistung abzusichern. Die wirtschaftliche Abhängigkeit wird demnach durch den Vertrag und die rechtlichen und tatsächlichen Umstände seiner Erfüllung begründet. Dieses individuelle Näheverhältnis der Vertragsparteien lässt sich auch zahlenmäßig kumulieren, weil es diejenigen erfasst, die Auftraggeber eines Soloselbständigen sind. Es geht also um die Gruppe der Auftraggeber von Soloselbständigen. Diese Gruppe ist homogen und ihre Umschreibung kann als sachorientiertes Kriterium angesehen werden.<sup>245</sup> Zwischen den Zeilen ist diese Auffassung bereits in der Entscheidung des BVerfG zur Verfassungsmäßigkeit der Künstlersozialversicherung angelegt, in denen den Vermarkter als außerhalb der Sozialversicherung stehenden Beteiligten Beitragspflichten auferlegt werden (§ 24 KSVG).<sup>246</sup> Entkleidet man die entscheidenden Argumentationslinien des BVerfG von ihrem berufsspezifischen Bezug<sup>247</sup> – und das entspricht der in dieser Expertise verfochtenen Philosophie, mit der die Fixierung des § 2 SGB VI auf Berufsbilder zu überwinden ist<sup>248</sup> –, so tritt der Aspekt klar zutage, dass es sich bei dem Vertragsverhältnis zwischen Soloselbständigen und ihren Auftraggebern um eben diejenigen „integrierten Arbeitszusammenhänge“ (BVerfG) handeln kann, die wegen ihrer Vergleichbarkeit mit einem Arbeitsverhältnis eine soziale Verantwortungsbeziehung begründen, welche die verhältnismäßige Auferlegung von Beitragspflichten nicht versicherter Personen auslöst. Die Entscheidung des BVerfG zur Künstlersozialversicherung ist für die Zwecke der Beitragspflichten von Nichtversicherten also nicht abschließend auf die Gruppe der Vermarkter bezogen, sondern vielmehr *entwicklungsoffenen*. Das ist nach unserer Auffassung deshalb der Fall, weil das zwischen Künstlern, Publizisten und ihren Vermarktern bestehende *Verhältnis symbiotischer Art* nur ein Beispiel für diejenigen *Beziehungen darstellt, die von einer besonderen Verantwortlichkeit geprägt sind*, und nach Auffassung des BVerfG daher eine Beitragspflicht Dritter rechtfertigt. Gleichberechtigt führt das BVerfG als weiteres Beispiel auf Dauer ausgerichtete, integrierte Arbeitszusammenhänge auf und nennt mit dem Arbeitsverhältnis das entsprechende Paradigma. Begründet nun das Verhältnis zwischen Soloselbständigen und seinem Auftraggeber in tatsächlicher Hinsicht eine wirtschaftliche Abhängigkeit wie das

---

<sup>243</sup> § 7 IV SGB IV lautet vom 1.1.2009 bis zum 30.6.2009: „Für Personen, die für eine selbständige Tätigkeit einen Zuschuss nach § 421l des Dritten Buches beantragen, wird widerlegbar vermutet, dass sie in dieser Tätigkeit als Selbständige tätig sind. Für die Dauer des Bezugs dieses Zuschusses gelten diese Personen als selbständig Tätige.“

<sup>244</sup> S.a. zu § 7 IV SGB IV a.F. *Schulze Buschoff*, S. 17; vgl. auch die Bemerkung in Fn. 121.

<sup>245</sup> Ablehnend *Rische*, RVaktuell 2008, 2, 8; *Waltermann*, RdA 2010, 162, 169.

<sup>246</sup> BVerfGE 75, 108 ff.

<sup>247</sup> Vgl. die entsprechenden Ausführungen in BVerfGE 75, 108, 159 f.

<sup>248</sup> Vgl. die Ausführungen unter 4.2.1 (Seite 45 f.).

Arbeitsverhältnis, ist es mit diesem folglich vergleichbar. Dann ist es aber gerechtfertigt, auch dieses unter die Beziehungen zu subsumieren, die von einer besonderen Verantwortlichkeit geprägt sind und sozialversicherungsrechtliche Pflichten der Beteiligten auslösen können. Diesen Schluss lässt die entscheidende Passage des Urteils des BVerfG zu: „Solche Beziehungen, die von einer besonderen Verantwortlichkeit geprägt sind, können z.B. aus auf Dauer ausgerichteten, integrierten Arbeitszusammenhängen oder aus einem kulturgeschichtlich gewachsenen besonderen Verhältnis gleichsam symbiotischer Art entstehen. Das Verhältnis zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern ist der in der modernen Erwerbs- und Industriegesellschaft weithin typische und nach der Dichte der ihm zugrundeliegenden Sozialbeziehung beispielhafte, aber – auch nach geltendem Sozialversicherungsrecht – nicht etwa der einzige Fall einer solchen spezifischen Verantwortlichkeit.“<sup>249</sup>

Der Vorteil dieser **paritätischen Beitragstragung** ist darin zu sehen, dass er ein **level playing field zwischen den vergleichbaren Beschäftigungsformen der abhängigen Beschäftigung und der Soloselbständigkeit** schafft. Durch diese beitragsrechtliche Gleichbehandlung in der GRV können nun primär dienst-, werk- oder arbeitsvertragliche Gesichtspunkte über die passende vertragliche Grundlage für die gewünschte Tätigkeit entscheiden. Der Auftraggeber/Arbeitgeber kann entscheiden, ob es ihm allein auf das Arbeitsergebnis ankommt und die Kontrolle der geschuldeten Tätigkeit mit Hilfe des Weisungsrechts aus § 106 GewO somit in den Hintergrund rückt, oder ob es gerade auf die Kontrolle der geschuldeten Tätigkeit ankommt, wofür dann der Arbeitsvertrag das passende Format bietet. Zudem werden gegenseitige sozialversicherungsrechtliche Fehlanreize verringert. Arbeitgeber bekommen keinen vermittelt durch die GRV induzierten Anreiz, abhängige Beschäftigung gegen selbständige Tätigkeit auszutauschen. Soloselbständige haben ihrerseits keine Anreize, ihre Tätigkeit – falls sie überhaupt über die entsprechende Marktmacht verfügen – unbedingt als abhängige Beschäftigung anzubieten.<sup>250</sup> Diese Anreizneutralität im Beitragsrecht der GRV ist auch die entscheidende Bedingung dafür, dass Abgrenzungsprobleme bei Statusfragen nicht unnötigerweise in den Bereich der Beitragstragung verlagert werden und dort wieder aufflammen (§ 168 SGB VI vs. § 169 Nr. 1 SGB VI).<sup>251</sup> Ansonsten würde der regulatorische Gewinn der Statusneutralität bei der Versicherungspflicht und die damit einhergehende Entlastung der Sozialgerichte unnötigerweise wieder preisgegeben werden.<sup>252</sup> Das muss nicht sein.

Sollten weitere Anreize nötig sein, um die Akzeptanz der umfassenden Versicherungspflicht von Selbständigen zu stärken, lässt sich über eine Ermäßigung der Beiträge vom Normalbetrag, Freibeträge oder die steuerliche Berücksichtigung diskutieren.<sup>253</sup>

#### 4.2.2.4 Verfahren

Pflichtversicherte Selbständige sind schon bisher in die notwendigen Verfahren der GRV einbezogen. Das betrifft namentlich die Art und Weise der Beitragserhebung und des Beitragseinzugs. Mit Blick auf die Verfahrensseite wird der Reformvorschlag daher ebenfalls keine besonderen Probleme aufwerfen.<sup>254</sup> Hinzuweisen ist darauf, dass die in § 190a SGB VI normierte Meldepflicht auf alle Selbständigen erweitert werden sollte.

---

<sup>249</sup> BVerfGE 75, 108, 160.

<sup>250</sup> Döring, in: Erwerbstätigenversicherung, S. 14.

<sup>251</sup> Zu diesem Aspekt auch Neumann, SGB 2010, 463, 466, der dieses Problem erkennt, aber a.a.O., S. 470 für die volle Beitragstragung plädiert.

<sup>252</sup> S.a. Schlegel, NZS 2000, 421, 423 zur Relevanz der Abgrenzung des Beschäftigten vom Selbständigen im Hinblick auf das Beitragsrecht; Fachinger/Frankus, S. 17, 24; Rische, RVaktuell 2008, 2, 4.

<sup>253</sup> Zu diesem Aspekt bspw. Waltermann, RdA 2010, 162, 169 f.; Kreikebohm, DRV 2009, 336, 343; Schulze Buschoff, S. 20.

<sup>254</sup> Fachinger/Frankus, S. 36, die, um die Stetigkeit des Mittelzuflusses zu gewährleisten, dafür plädieren, ggf. die Nachhaltigkeitsrücklage gem. § 216 SGB VI anzuheben; s.a. dies., S. 31, 44 f. zu den Auswirkungen der Einbeziehung Selbständiger auf wichtige Kennzahlen der GRV.

#### 4.2.3 Vergleich mit anderen Vorschlägen

Der von den Autoren befürwortete Vorschlag der Ausweitung der GRV auf Selbständige, die bisher nicht in der ersten Säule der Alterssicherung obligatorisch versichert sind, kann im Ergebnis als „kleine Lösung“ im Hinblick auf eine Erwerbstätigenversicherung bezeichnet werden, da er sich auf das sozialpolitisch Dringendste und Notwendigste konzentriert. Zum einen werden keine institutionellen Reformen angeregt, bspw. die Schaffung eines eigenen Versorgungswerkes für Selbständige.<sup>255</sup> Zum anderen fokussiert der Vorschlag in materieller Hinsicht auf die Erfassung der bisher überhaupt nicht in Deutschland versicherten Selbständigen, insbesondere Soloselbstständige. Dies ist erstens wegen der doppelten Zielsetzung – Verhinderung von Altersarmut und Sozialversicherungsschutz für Schutzbedürftige – auch notwendig. Des Weiteren ist in der Vergangenheit im Ergebnis völlig zu Recht mehrfach hingewiesen worden, dass sachliche Gesichtspunkte für eine Hereinnahme der Selbständigen in die Pflichtversicherung der GRV streiten.<sup>256</sup> Darüber hinaus verändert der Vorschlag den Grundcharakter der GRV nicht in Richtung einer Volksversicherung, weil er unbeschadet des § 7 SGB VI auch weiterhin den Schwerpunkt der *Versicherungspflicht* an die Erwerbstätigkeit knüpft.<sup>257</sup> Freilich setzt er zumindest am schwindenden Paradigma der Absicherung des Erwerbsstatus im Sinne eines wie auch immer zu definierenden angemessenen Lebensstandards an. Eine solche Reform geht weiter als Vorschläge, die sich lediglich für eine punktuelle Erweiterung des versicherten Personenkreises aussprechen. In diesem Zusammenhang geht es namentlich um die Hereinnahme der Soloselbständigen,<sup>258</sup> wofür sich auch mit deutlicher Mehrheit der 68. Deutsche Juristentag 2010 in Berlin ausgesprochen hat.<sup>259</sup> Angesichts der Notwendigkeit, Altersarmut zu verhindern, und den Schwierigkeiten, den Vorsorgegrad innerhalb der Gruppe der Selbständigen insgesamt zu erfassen, geht dies nach Auffassung der Autoren indes nicht weit genug. Der in dieser Kurzexpertise unterbreitete Vorschlag wird – bei einigen Unterschieden im Detail – auch von anderer Seite befürwortet.<sup>260</sup>

Der Vorteil ist darin zu sehen, dass er die veritable Chance hat, politisch durchgesetzt werden zu können, weil **historisch überkommene Vorsorgestrukturen in Deutschland beibehalten** werden können. Das betrifft zum einen die **berufsständischen Versorgungswerke**, die sich in ihrem Selbstverständnis als Bestandteil der ersten Säule der Alterssicherung in Deutschland verstehen. Das betrifft zum anderen die **eigenständige Versorgung der Beamten, Richter und Soldaten**, die im Grundsatz aus Steuermitteln finanziert wird. Beides lässt dieser Reformvorschlag unangetastet. Damit werden zwangsläufig aufflammende Diskussionen im Rahmen von Art. 14 Abs. 1 GG und Art. 33 Abs. 5 GG vermieden, die einen Reformvorschlag um ein Vielfaches verkomplizieren, wenn nicht gar teilweise unmöglich machen würden.<sup>261</sup> Für eine derartige umfassende Erwerbstätigenversicherung sind die Umsetzungschancen als

<sup>255</sup> Da sich die Umsetzung einer allgemeinen Rentenversicherungspflicht von Selbständigen in materieller und verfahrensrechtlicher Hinsicht mit der GRV und i.R.d. SGB VI bewerkstelligen lässt, sehen die Autoren der Expertise auch keinen Bedarf für eine extra zu schaffendes Versorgungswerk für Selbständige.

<sup>256</sup> *Schlegel*, NZS 2000, 421, 427; *Waltermann*, RdA 2010, 162, 165.

<sup>257</sup> Dass dieser Grundcharakter der GRV bereits nach geltendem Recht nicht ins Wanken geraten kann, zeigt das Verhältnis der freiwillig Versicherten zu den Pflichtversicherten. Ende 2013 gab es 36.193.892 aktiv Versicherte. Darunter waren 30.690.720 Pflichtversicherte (ca. 84,8 Prozent) und nur 270.559 freiwillig Versicherte (ca. 0,75 Prozent). Quelle: DRV Bund, Rentenversicherung in Zeitreihen, 2015, S. 15.

<sup>258</sup> Dies kann durch Streichung des § 2 S. 1 Nr. 9 lit. b SGB VI geschehen, so bspw. *Waltermann*, RdA 2010, 162, 170; *ders.*, DJT-Gutachten, 2010, S. 102, 119 f.; *Neumann*, SGB 2010, 463, 470; zu dieser Möglichkeit auch *Ruland*, SGB 2008, 570, 572.

<sup>259</sup> Vgl. die Beschlüsse 13a und 13b des 68. DJT 2010 zur kleinen Selbständigkeit (S. 8), abzurufen unter [www.djt.de](http://www.djt.de) (zuletzt abgerufen am 15.3.2016).

<sup>260</sup> *Schlegel*, NZS 2000, 421, 428; *Ruland*, ZRP 2009, 165, 168; *Kreikebohm*, NZS 2010, 184, 189; *Rische*, RVaktuell 2008, 2 ff.; *ders.*, RVaktuell 2014, 2, 11; *Döring*, in: Erwerbstätigenversicherung, S. 15; *Schulte*, in: Erwerbstätigenversicherung, S. 22, 25 („erste Stufe“); *Betzelt/Fachinger*, Wirtschaftsdienst 2004, 379, 386; *Fachinger/Oelschläger/Schmähl*, Alterssicherung von Selbständigen, S.344 ff.; wohl auch *Schulze Buschoff*, S. 19; für Soloselbständige *Sachverständigenrat*, Jahresgutachten 2006/2007, S. 269; weitere Nachweise bei *Fachinger/Frankus*, S. 15; *Neumann*, SGB 2010, 463, 466 f.

<sup>261</sup> Das betrifft insbesondere die Integration der bifunktionalen Beamtenversorgung in die GRV, die als Gesamtversorgungssystem funktional der ersten und zweiten Säule der Alterssicherung zuzurechnen ist, vgl. zur Resistenz einfachgesetzlicher Reformversuche BVerfGE 76, 256, 319 f.: „Die Alimentationsverpflichtung des Dienstherrn ist unabdingbar und kraft ihrer besonderen rechtlichen Struktur nicht teilbar. Auf dem Boden der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums können weder das Gehalt des aktiven Beamten noch das Ruhegehalt oder die Hinterbliebenenversorgung (ganz oder teilweise) in Leistungen anderer Qualität wie z.B.

minimal einzustufen.<sup>262</sup> Stattdessen kann die verfassungsrechtliche Angreifbarkeit dieses Vorschlags auf ein sehr erträgliches und vorhersehbares Maß zurückgeführt werden, indem sie auf Verfassungspositionen der Selbständigen (Art. 2 Abs. 1 GG, Art. 3 Abs. 1 GG) und Auftraggeber (Art. 12 Abs. 1 GG) beschränkt wird. Anders als beispielsweise zum Zeitpunkt der Einführung der Pflegeversicherung 1995 als faktische Volksversicherung<sup>263</sup> gibt es zudem im Bereich der Alterssicherung keine „tabula rasa“. Die staatliche Alterssicherung, die berufsständischen Versorgungswerke und die Beamtenversorgung sind jahrzehntelanger Bestandteil des deutschen Systems der Altersvorsorge. Unbeschadet dieses Umstandes ist aber darauf hinzuweisen, dass man bezogen auf das Gesamtsystem der Alterssicherung in Deutschland (GRV, KSVG, ALG und mit andere vergleichbare Altersvorsorgesysteme) von einer zwingenden *Erwerbstätigenabsicherung* in Deutschland aufgrund einer Versicherungspflicht sprechen kann, so dass im Ergebnis ein lückenloser Pflichtversicherungsschutz in der ersten Säule der Alterssicherung besteht. Darauf kommt es maßgeblich an.

### 4.3 Verfassungsmäßigkeit des Reformvorschlags

Im Folgenden ist die Verfassungsmäßigkeit des Reformvorschlags aus Sicht des *Gesetzgebers* darzulegen. Der Vorschlag hat formell und materiell im Einklang mit dem Grundgesetz zu stehen. Allgemein ist zu bemerken, dass der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers weiter ist als derjenige der Sozialgerichtsbarkeit, die wegen des Gewaltenteilungsprinzips und der Bindung des Richters an das Gesetz insoweit bei Anwendung, Auslegung und richterlicher Fortbildung der einschlägigen Normen engeren Schranken unterliegen, vgl. Art. 20 Abs. 3 und Art. 97 Abs. 1 GG. Was die Spielräume für Reformen anbelangt, sei darauf hingewiesen, dass das BVerfG bereits zu den einschlägigen Fragen grundsätzlich Stellung bezogen hat. Das betrifft insbesondere die Einbeziehung Selbständiger in eine Sozialversicherung. Wesentliche regulatorische Eckpunkte, die die Rentenversicherungspflicht von bislang nicht obligatorisch versicherten Selbständigen betreffen, sind prinzipiell vom BVerfG ausgeleuchtet und verfassungsrechtlich gebilligt worden. In ihrer Zusammenschau lassen sie die sichere Prognose zu, dass die in dieser Expertise propagierte „kleine Lösung“ bzw. der „erste Schritt“ in Richtung einer Erwerbstätigenversicherung keinen riskanten verfassungsrechtlichen Gegenwind befürchten müsste. Diese Überzeugung speist sich insbesondere aus den beiden Entscheidungen des BVerfG vom 26.6.2007 zur Verfassungsmäßigkeit des § 2 S. 1 Nr. 1 SGB VI, aus denen zu schließen war, dass das BVerfG das – dogmatisch kritikwürdige – Normenprogramm des § 2 SGB VI sowohl am Maßstab von Freiheitsrechten als auch am allgemeinen Gleichheitssatz billigt.<sup>264</sup> Im Einzelnen:

#### 4.3.1 Formelle Verfassungsmäßigkeit, insbesondere Gesetzgebungskompetenz

Die Einbeziehung bislang nicht obligatorisch Versicherter in die GRV muss formell verfassungsgemäß sein. Wenn überhaupt, dürfte in diesem Zusammenhang auf die **Gesetzgebungskompetenz** einzugehen sein. Einschlägig für den Bund ist Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG. Danach besitzt er die konkurrierende Gesetzgebung

---

*Leistungslohn, Fürsorgehilfen oder Sozialversicherungsleistungen übergeleitet werden. Die Besoldung und Versorgung des Beamten darf – auch hinsichtlich einzelner ihrer Bestandteile – nicht dem Gewährleistungsbereich des Art. 33 Abs. 5 GG entzogen werden. Sie muß vom Dienstherrn selbst gewährt werden, der sich hinsichtlich keiner der bedeutsamen Alimentationsleistungen durch einen Dritten entlasten darf. Unzulässig wäre insbesondere die völlige Entziehung eines rechtswirksam entstandenen Versorgungsanspruchs (...).“; ablehnend auch Ruland, ZRP 2009, 165, 167; Schulte, in: Erwerbstätigenversicherung, S. 22 (nicht ohne Verfassungsänderung); Neumann, SGB 2010, 463, 467; ebenso Waltermann, RdA 2010, 162, 166.*

<sup>262</sup> Eine solche befürworteten Windhövel, in: Erwerbstätigenversicherung, S. 38, 40–42; Michaelis, in: Erwerbstätigenversicherung, S. 44 (Zwei-Schritt-Modell: erst die noch nicht obligatorisch versicherten Selbständigen, danach Beamte, Politiker, freie Berufe); s.a. Eitenmüller/Eckerle, S. 81 ff., 109 ff.; Übersicht bei Fachinger/Frankus, S. 15; Neumann, SGB 2010, 463, 466 f.

<sup>263</sup> Dieser Charakter ergibt sich durch die Versicherungspflicht in der sozialen und privaten Pflegeversicherung, die an den entsprechenden Krankenversicherungsschutz in der GKV oder PKV gekoppelt ist.

<sup>264</sup> BVerfG 26.6.2007 NZS 2008, 142 mit Anm. Temming, SGB 2008, 479, 482; Fuchs/Preis, Sozialversicherungsrecht, S. 762; die Einschätzung der Verfassungsmäßigkeit teilt auch Waltermann, RdA 2010, 162, 167; ähnlich die Auffassung des BSG zu § 2 S. 1 Nr. 1 und Nr. 9 SGB VI, vgl. hierzu 12.10.2000 SozR 3-2600 § 2 Nr. 5; BSG 5.7.2006 BeckRS 2006, 43673; BSG 24.11.2005 NZA 2006, 396, 400; BSG 10.5.2006 NZS 2007, 97, 101.

u.a. auf dem Gebiet der Sozialversicherung, einschließlich der Arbeitslosenversicherung, wobei aus Art. 72 Abs. 2 GG der Umkehrschluss gezogen werden kann, dass den Ländern der Zugriff auf diese Materie grundsätzlich verwehrt ist. Da der Reformvorschlag eine rein GRV-interne Lösung vorsieht und im Grundsatz keine neuen Regelungen auf dem privaten Versicherungsmarkt erfordert,<sup>265</sup> ist auf die Gesetzgebungskompetenz des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG nicht einzugehen. Das betrifft auch die unter 4.2.2.1 (oben Seite 47 ff.) angesprochenen Befreiungsmöglichkeiten, weil das notwendige Basisrentenprodukt mit der erforderlichen inhaltlichen Ausgestaltung bereits existiert (*Rürup*-Rente). Ansonsten würden ohnehin die Grundsätze aus der Entscheidung des BVerfG zur sozialen und privaten Pflegeversicherung gelten, die das gleichzeitige Berufen auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 und Nr. 12 GG zugunsten des Bundes ausdrücklich zulassen.<sup>266</sup>

Was den in Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG aufgeführten **Begriff der Sozialversicherung** angeht, ist nach Auffassung des BVerfG nicht eng auf die Absicherung von Arbeitnehmerrisiken beschränkt. Es handelt sich um einen offenen, verfassungsrechtlichen Gattungsbegriff. Neue Lebenssachverhalte können in das Gesamtsystem „Sozialversicherung“ einbezogen werden, wenn die neuen Sozialleistungen in ihren wesentlichen Strukturelementen, insbesondere in der organisatorischen Durchführung und hinsichtlich der abzudeckenden Risiken, dem Bild entsprechen, das durch die „klassische“ Sozialversicherung geprägt ist.<sup>267</sup> Das Bundesverfassungsgericht stellt im Wesentlichen auf zwei Grenzen für die Fortentwicklung ab, die zusammenkommen müssen, um neue Sachverhalte noch als Sozialversicherung erscheinen zu lassen.

*Erstens* geht es bei der Sozialversicherung um „die gemeinsame Deckung eines möglichen, in seiner Gesamtheit schätzbaren Bedarfs durch Verteilung auf eine organisierte Vielheit.“<sup>268</sup> Wesentlich für die Sozialversicherung ist die Verteilung des Bedarfs auf eine „organisierte Vielheit“, also auf eine Solidargemeinschaft. Dabei ist diese Solidargemeinschaft stets nicht nur als Kreis der Versicherten verstanden worden, sondern es sind zuvörderst die Arbeitgeber in Auswirkung des für sie geltenden Fürsorgeprinzips einbezogen worden.<sup>269</sup>

*Zweitens* ist kennzeichnend für die Sozialversicherung die Art und Weise, wie die Aufgabe organisatorisch bewältigt wird. Träger der Sozialversicherung sind selbständige Anstalten und Körperschaften des öffentlichen Rechts, die ihre Mittel durch Beiträge von den Beteiligten (im Rahmen der Solidargemeinschaft) aufbringen. Angesichts dieser Charakteristika einer Sozialversicherung und ihren Grenzziehungen lässt sich auf Grundlage der bisherigen Rechtsprechung des BVerfG feststellen, dass diese nicht nur mit der abhängigen Arbeit verbunden ist, obwohl die Pflichtversicherung der Arbeitnehmer noch immer das Bild der Sozialversicherung entscheidend mitprägt.

Aus dem Vorstehenden kann als Zwischenfazit festgehalten werden, dass der **Begriff der Sozialversicherung daher offen für die gesetzliche Einbeziehung von Selbständigen** in die Sozialversicherung ist. Das hat das BVerfG in mehreren Fällen erkannt – und zwar unabhängig davon, ob sie Arbeitnehmer beschäftigen oder nicht.<sup>270</sup> Dasselbe kann sogar für die Ehepartner von diesen Selbständigen gelten.<sup>271</sup> Die Kompetenz des Bundes ist dabei immer bestätigt worden.

---

<sup>265</sup> Bspw. eine private Versicherungspflicht Selbständiger.

<sup>266</sup> BVerfGE 103, 197, 216-221.

<sup>267</sup> Zum Begriff der Sozialversicherung vgl. nur BVerfGE 88, 203, 313; BVerfGE 87, 1, 34; BVerfGE 75, 108, 146; BVerfGE 29, 221, 233 ff.; BVerfGE 25, 314, 321; BVerfGE 22, 241, 253; BVerfGE 11, 105, 111 f.

<sup>268</sup> BVerfGE 11, 105, 112.

<sup>269</sup> S.a. hierzu BVerfGE 109, 64 ff.

<sup>270</sup> BVerfGE 10, 354 ff. (Ärzte in der bayerischen Ärzteversorgung); BVerfGE 25, 314 ff. (Alterssicherung der Landwirte); *obiter* BVerfGE 29, 221 ff. (zu Handwerkern, Landwirten, Ärzten); BVerfGE 44, 70 ff. (Krankenversicherung der Landwirte); BVerfGE 75, 108 ff. (Künstler und Publizisten); BVerfGE 26.6.2007 NZS 2008, 142 ff. (Lehrer i.S.d. § 2 S. 1 Nr. 1 SGB VI).

<sup>271</sup> BVerfGE 109, 96 ff. (Versicherungspflicht der Ehegatten von Landwirten gem. § 1 III ALG)

Die dem Gesetzesvorschlag zugrundeliegende Problematik berührt die Aufgaben, die herkömmlicherweise die Sozialversicherung erfüllt. Sie sichert durch kollektive Vorsorge die Existenz des Einzelnen ab, wenn der Ertrag der Arbeit ausfällt und gleicht u.a. Einkommensverluste durch Rentenzahlungen in der GRV aus. Wie unter 4.1 (oben Seite 42 ff.) näher dargelegt wurde, sind Adressat dieser Aufgabenerfüllung nicht mehr nur abhängig Beschäftigte, sondern auch Selbständige. Sowohl der Schutzgrund als auch der mit der Sozialversicherung bezweckte Gedanke, mit der Sozialversicherungspflicht zugleich auch einen Schutz der Allgemeinheit vor mangelnder Risikoversorge durch den Einzelnen zu erreichen, betreffen auch die bislang nicht in der ersten Säule obligatorisch versicherten Selbständigen. In der Sache geht es also um Sozialversicherung i.S.d. Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG.

Insgesamt kann damit festgestellt werden, dass der Ausweitung der GRV auf bislang nicht obligatorisch versicherte Selbständige keine kompetenzrechtlichen Probleme i.R.d. Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG entgegenstehen.

#### **4.3.2 Materielle Verfassungsmäßigkeit**

Die Einbeziehung bislang nicht obligatorisch Versicherter in die GRV muss des Weiteren auch materiell verfassungsgemäß sein. Für diese Zwecke ist das vorgeschlagene Konzept an Art. 12 Abs. 1 GG, Art. 2 Abs. 1 GG und Art. 3 Abs. 1 GG zu messen.

##### **4.3.2.1 Berufsfreiheit – Art. 12 Abs. 1 GG**

Die Begründung einer Versicherungspflicht Selbständiger in der GRV berührt nicht den Schutzbereich des Art. 12 Abs. 1 GG. Vorschriften ohne unmittelbar berufsregelnden Charakter, wie die Versicherungspflicht von Selbständigen, greifen nur dann in die Berufsfreiheit ein, wenn sie in einem engen Zusammenhang zur Berufsausübung stehen und eine objektiv berufsregelnde Tendenz erkennen lassen. Mit der Versicherungspflicht in der GRV steuert der Gesetzgeber aber weder die Wahl noch die Ausübung des Berufs von Selbständigen. Die entsprechende Norm, die die Versicherungspflicht von bislang nicht obligatorisch versicherten Selbständigen anordnen würde, regelt keine Berufs-, sondern Beitragspflichten.<sup>272</sup>

Vergleichbares gilt für die in dieser Expertise vorgeschlagene paritätische Beteiligung des Auftraggebers an dem Rentenversicherungsbeitrag.<sup>273</sup> Sie steht ebenfalls in keinem engen Zusammenhang zur Berufsausübung und lässt auch keine objektiv berufsregelnde Tendenz erkennen. Insoweit gelten die Grundsätze zur Künstlersozialabgabe, wie sie das BVerfG 1987 aufgestellt hat.<sup>274</sup>

##### **4.3.2.2 Allgemeine Handlungsfreiheit – Art. 2 Abs. 1 GG**

###### **4.3.2.2.1 Schutzbereich und Eingriff**

Maßgeblich thematisiert durch die Einführung einer Versicherungspflicht ist die allgemeine Handlungsfreiheit gem. Art. 2 Abs. 1 GG. Im Zentrum steht die Auferlegung der aus der Versicherungspflicht resultierenden Beitragspflicht. Es ist unstreitig, dass die durch die Zwangsversicherung statuierte

---

<sup>272</sup> BVerfG 3.6.2013 BVerfGK 20, 327; BVerfG 26.6.2007 NZS 2008, 142.

<sup>273</sup> Vgl. dazu die Ausführungen unter 4.2.2.3 (oben Seite 51 ff.).

<sup>274</sup> BVerfGE 75, 108, 154 ff.; anders beim Arbeitgeberzuschuss zum Mutterschaftsgelt, BVerfGE 109, 64 ff., oder der Erstattungspflicht des Arbeitgebers gem. § 128 Abs. 1 AFG a.F., BVerfGE 81, 156 ff., wo aufgrund der Auferlegung dieser Kosten Art. 12 Abs. 1 GG zugunsten des Arbeitgebers thematisiert war.



Beitragspflicht den Schutzbereich der allgemeinen Handlungsfreiheit gem. Art. 2 Abs. 1 GG berührt und jene einen rechtfertigungsbedürftigen Eingriff darstellt.<sup>275</sup>

#### 4.3.2.2.2 Rechtfertigung

Gesetze, die in die allgemeine Handlungsfreiheit eingreifen, müssen formell und materiell verfassungsgemäß sein. In formeller Hinsicht bestehen keine Bedenken (oben unter 4.3.1). In materieller Hinsicht müssen die Schranken des Art. 2 Abs. 1 GG eingehalten werden. Das ist insbesondere der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.<sup>276</sup>

##### 4.3.2.2.2.1 Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

Der Reformvorschlag ist verhältnismäßig, wenn er einem legitimen Zweck dient, das Mittel legitim ist und das Mittel bezogen auf den Zweck geeignet, erforderlich und angemessen ist.

##### 4.3.2.2.2.1.1 Weite Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers

Das BVerfG hat in seiner Rechtsprechung immer betont, dass der Gesetzgeber einen weiten Gestaltungsspielraum innerhalb der geschilderten Grenzen der Kompetenz für die Sozialversicherung gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG besitzt. Mit dieser Grundwertung ist der Reformvorschlag am Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu messen. Diese weite Ermessenprärogative betrifft namentlich die Frage, ob er überhaupt eine Pflichtversicherung gründen will oder eine ihr nahe kommende Regelung trifft und wen er in die Pflichtversicherung einbezieht. Das BVerfG erkennt in ständiger Rechtsprechung: „Im Spannungsverhältnis zwischen dem Schutz der Freiheit des Einzelnen und den Anforderungen einer sozialstaatlichen Ordnung ist dem Gesetzgeber in der Frage, ob er überhaupt eine Pflichtversicherung begründen will oder eine ihr nahe kommende Regelung trifft, weitgehend Gestaltungsfreiheit zuzubilligen.“<sup>277</sup>

##### 4.3.2.2.2.1.2 Legitimität von Zweck/Ziel und Mittel

Die mit dem Reformvorschlag verfolgten Zwecke und seine Mittel, um diese Zwecke zu erreichen, müssen legitim sein. Der Reformvorschlag verfolgt insbesondere vier Ziele:

*Erstens* dient der den Selbständigen auferlegte Zwang zur Eigenvorsorge der **Verhinderung von Altersmut**, damit eine Belastung der Allgemeinheit durch Zahlungen aus der steuerfinanzierten Grundsicherung verhindert oder zumindest verringert werden kann.<sup>278</sup> Die Schonung öffentlicher Mittel ist ein Gemeinwohlbelang von hoher Bedeutung<sup>279</sup> und ließe sich sogar verfassungsrechtlich in Art. 109 Abs. 3 GG verorten, der die sog. Schuldenbremse normiert.<sup>280</sup> Dieses Ziel ist Ausdruck des Vorrangs der Eigenvorsorge und der Nachrangigkeit staatlicher Hilfe. Die Legitimität dürfte nicht zu bestreiten sein.

*Zweitens* dient die Versicherungspflicht dem **individuellen Schutz des Einzelnen**. Es ist aus staatlicher Sicht legitim, gegenüber dem Einzelnen einen gesetzlichen Versicherungszwang anzuordnen, wenn mangelnde Vorsorgebereitschaft oder mangelnde Vorsorgefähigkeit zu gewärtigen ist. Diese

---

<sup>275</sup> BVerfG 26.6.2007 NZS 2008, 142; BVerfGE 97, 271, 286; BVerfGE 75, 256, 308; BVerfGE 44, 70, 89; BVerfGE 29, 221, 225; BVerfGE 18, 257, 267; BVerfGE 12, 319, 323; BVerfGE 10, 354, 362 f., 371.

<sup>276</sup> St. Rspr. vgl. nur BVerfGE 103, 197, 215; BVerfGE 97, 271, 286.

<sup>277</sup> BVerfGE 109, 96, 110; BVerfGE 103, 293, 307; BVerfGE 53, 313, 326; BVerfGE 48, 227, 234; BVerfGE 44, 70, 89; BVerfGE 29, 221, 235; BVerfGE 10, 354, 370 f.

<sup>278</sup> Hierzu auch *Schlegel*, NZS 2000, 421, 428; *Ruland*, SGB 2008, 570, 572; *Neumann*, SGB 2010, 463, 468.

<sup>279</sup> BVerfG NZA 2007, 609, 611; BVerfGE 103, 293, 306 f.; BVerfGE 64, 87, 106; BVerfGE 62, 354, 372; s.a. BVerfGE 109, 96, 122; BVerfGE 103, 197, 221 f. zu dem Vorrang der Eigenvorsorge vor staatlicher steuerfinanzierter Unterstützung.

<sup>280</sup> *Neumann*, SGB 2010, 463, 469.

Schutzbedürftigkeit ist insbesondere zu bejahen, je näher die Vergleichbarkeit des Schutzbedürftigen mit einem Arbeitnehmer zu bejahen ist.

*Drittens* dient die Zwangsmitgliedschaft bislang nicht versicherter Selbständiger in der GRV dem **solidarischen Ausgleich innerhalb der Versicherungsgemeinschaft der GRV**. Der Solidaritätsgrundsatz ist ein tragendes Prinzip der GRV und stellt sicher, dass die Solidargemeinschaft leistungsfähig ist und bleibt.<sup>281</sup>

*Viertens* dient die Ausweitung der Versicherungspflicht auf bislang nicht versicherter Selbständiger dazu, die Erosion der **finanziellen Basis der GRV** zu verhindern, zu stabilisieren und zu erweitern. Auch dieses Ziel hat das BVerfG in ständiger Rechtsprechung legitimiert.<sup>282</sup> An der Legitimität des Mittels des Versicherungszwangs in einer Sozialversicherung und der damit verbundenen Beitragspflicht besteht schließlich gleichfalls kein Zweifel.

Als Ergebnis kann festgehalten werden, dass sowohl Ziele als auch das Mittel legitim sind.

#### 4.3.2.2.1.3 Geeignetheit

Der Selbständigen auferlegte Zwang zur Eigenvorsorge mittels Beitragspflicht müsste geeignet sein, die angegebenen Ziele zu erreichen. Ein Mittel ist bereits dann im verfassungsrechtlichen Sinne geeignet, wenn mit seiner Hilfe der gewünschte Erfolg gefördert werden kann, wobei die Möglichkeit der Zweckerreichung genügt.<sup>283</sup> Wesentlich ist auf dem Gebiet des Sozialversicherungsrechts auch die Befugnis des Gesetzgebers zur Typisierung.<sup>284</sup>

Mit Hilfe der Beitragspflicht werden **alle vier Ziele gefördert und erreicht**. Die Typisierungsbefugnis ermöglicht dem Gesetzgeber, im Hinblick auf den Schutz des Einzelnen unabhängig vom konkreten Bedarf die Versicherungspflicht anzuordnen. Das führt dazu, dass auch besserverdienende Angestellte, aber auch Selbständige einer Versicherungspflicht unterworfen werden können, selbst wenn diese im konkreten Einzelfall gar nicht individuell schutzbedürftig sind.<sup>285</sup> Vergleichbares gilt für das Ziel, den Solidaritätsgedanken in der GRV zu stärken. Die Typisierungsbefugnis ermöglicht auch in diesem Zusammenhang, die Hereinnahme guter Risiken, die an sich eigenständig Eigenvorsorge betreiben könnten.<sup>286</sup>

#### 4.3.2.2.1.4 Erforderlichkeit

Der Selbständigen auferlegte Zwang zur Eigenvorsorge mittels Beitragspflicht müsste erforderlich sein, die angegebenen Ziele zu erreichen. Ein Mittel ist dann im verfassungsrechtlichen Sinne erforderlich, wenn es kein milderes, gleich geeignetes Mittel gibt, die angegebenen Ziele zu erreichen.<sup>287</sup> Dafür, dass der Gesetzesvorschlag erforderlich ist, lassen sich insbesondere die Entscheidungen des BVerfG zur Einführung der Pflegeversicherung und zur Rentenversicherungspflicht von selbständigen Lehrern anführen.

Aus der Entscheidung des BVerfG zur Einführung der Pflegeversicherung kann geschlossen werden, dass der Gesetzgeber befugt ist, zu dem **Mittel eines Versicherungszwangs** zu greifen, wenn Personen nicht

---

<sup>281</sup> BVerfGE 109, 96, 111; Kreikebohm, NZS 2010, 184.

<sup>282</sup> BVerfGE 103, 293, 307; BVerfGE 82, 209, 230; BVerfGE 77, 84, 107; BVerfGE 70, 1, 26, 30.

<sup>283</sup> BVerfGE 103, 293, 307; BVerfGE 67, 157, 175; BVerfGE 63, 88, 115.

<sup>284</sup> BVerfG 26.6.2007 NZS 2008, 142, 143; BSG NZS 2007, 97, 101.

<sup>285</sup> BVerfG 26.6.2007 NZS 2008, 142, 143: „Es ist deshalb für die verfassungsrechtliche Beurteilung nicht entscheidend, dass einzelne selbstständige Lehrer nicht schutzbedürftig sind, weil ihr Lebensunterhalt im Alter bereits anderweitig gesichert ist.“; BVerfGK 4, 42, 44; Schulte, in: Erwerbstätigenversicherung, S. 24.

<sup>286</sup> Schulte, in: Erwerbstätigenversicherung, S. 24; Traub/Finkler, Soziale Absicherung von Selbständigen, S. 2; Kreikebohm, NZS 2010, 184.

<sup>287</sup> BVerfGE 110, 1, 28; BVerfGE 100, 226, 241; BVerfGE 81, 70, 91; BVerfGE 79, 179, 198; BVerfGE 67, 157, 177.

bereit sind, sich gegen existentielle Risiken freiwillig zu versichern und insoweit keinen *Versicherungsdruck* verspüren.<sup>288</sup> Diese mangelnde Bereitschaft ist auch bei der Altersvorsorge von Selbständigen zu gewärtigen; das Urteil zur Pflegeversicherung ist damit grundsätzlich übertragbar. Wie unter 4.1 (oben auf Seite 42) ausgeführt wurde, steht eine große Gruppe Selbständiger außerhalb der ersten Säule der Alterssicherung. Die Anzahl der nicht in der ersten Säule obligatorisch versicherten Selbständigen ist seit mehreren Jahren konstant groß. Die freiwilligen Zugangsmöglichkeiten der §§ 4 II, 7 SGB VI werden kaum genutzt, und selbst wenn – das gilt für § 7 SGB VI – besteht die große Wahrscheinlichkeit, dass wegen der geringen Beitragsentrichtung keine angemessene Altersvorsorge betrieben wird.<sup>289</sup> Es ist darüber hinaus auch nicht abschätzbar, inwieweit nicht in der ersten Säule versicherte Selbständige eigenständig *in angemessener Weise* für ihr Alter vorsorgen.<sup>290</sup>

Was die Entscheidung des BVerfG zur Rentenversicherungspflicht selbständiger Lehrer anbelangt, hat das BVerfG dem Gesetzgeber im einschlägigen rentenversicherungsrechtlichen Kontext die auf der Ebene der Geeignetheit angesprochene **Typisierungsbefugnis** auch auf der Stufe Erforderlichkeit zugestanden.<sup>291</sup> Das heißt, dass für die Zwecke der Erforderlichkeit der Gesetzgeber ebenfalls vom konkreten Einzelfall abstrahieren kann. Weder prüfte das BVerfG mildere Mittel an, insbesondere die Frage nach einer privaten Versicherungspflicht,<sup>292</sup> noch differenzierte es bezüglich der Typisierungsbefugnis in Abhängigkeit von den gesetzgeberischen Zielen. Indes lohnt es sich, auf beide Gesichtspunkte zumindest kurz einzugehen.

Was den letzten Gesichtspunkt, also die vier legitimen Ziele (Verhinderung von Altersarmut, Schutzbedürfnis, Solidarausgleich und die finanzielle Stabilität der GRV) anbelangt, so stehen mit der Typisierungsbefugnis nur die ersten beiden Ziele in einem sachlichen Zusammenhang. Die letzten beiden Ziele sind davon losgelöst. Das ist deswegen Fall, weil die konkreten Bedürfnisse des Einzelnen für die Zwecke des Solidarausgleichs oder der Stabilität der GRV keine Rolle spielen. Es dürfte wohl eher umgekehrt sein, dass insbesondere das Solidarprinzip den Ausschlag dafür gibt, beim Schutzbedürfnis zu typisieren, weil sonst eine Solidargemeinschaft aus Starken und schwachen Schultern, guten und schlechten Risiken nicht geformt werden könnte. Man könnte nun erwägen, dass selbiges für den Topos Verhinderung von Altersarmut zu gelten haben. Doch ist dieses Ziel viel zu konkret und bestimmbar, als dass man diesbezüglich vom konkreten Schutzbedarf des Individuums abstrahieren könnte. Auch das Solidarprinzip und finanzielle Gesichtspunkte müssen hierauf bezogen relativ zurücktreten. Daraus folgt, dass sich mit **Hilfe des legitimen Ziels der Verhinderung von Altersarmut eine Versicherungspflicht in der GRV nur bis zur Höhe der Grundsicherung** zuzüglich eines gewissen Sicherheitspuffers rechtfertigen lässt. Weiterreichende Versicherungspflichten sind bezogen auf dieses Ziel nicht erforderlich. Mit dieser Feststellung korrespondieren die beiden Befreiungsmöglichkeiten, die unter 4.2.2.1 (oben Seite 47 ff.) vorgeschlagen werden. Dass es nicht verfassungsrechtlich geboten ist, eine Versicherungspflicht von Selbständigen in der GRV auf dieses Sicherungsniveau von vorneherein zu beschränken, hat einen einfachen Grund: Die vier aufgeführten legitimen Ziele stehen grundsätzlich nebeneinander. Sie mögen sich gegenseitig beeinflussen und damit den Korridor gesetzgeberischen Handelns mitbestimmen (Stichwort: Typisierungsbefugnis). Doch ist es keineswegs so, dass der Schutzgedanke, der Solidargrundsatz und die finanzielle Stabilität der GRV hierarchisch hinter der Verhinderung der Altersarmut angesiedelt sind oder hierauf streng zu beziehen sind.

---

<sup>288</sup> BVerfGE 103, 197, 223: „Der Gesetzgeber durfte die Einführung einer Pflege- Pflichtversicherung auch für erforderlich halten. ... Auch waren große Teile der Bevölkerung nicht bereit, sich alsbald freiwillig gegen das Pflegerisiko abzusichern. Die geringe Zahl von Personen, die vor In-Kraft- Treten des SGB XI freiwillig eine Pflegeversicherung abgeschlossen hatten ..., rechtfertigte die Entscheidung des Gesetzgebers, nicht länger auf eine breite Absicherung des Pflegerisikos auf freiwilliger Grundlage zu vertrauen. Aus der mangelnden Bereitschaft zur entsprechenden Eigenvorsorge durfte er den Schluss ziehen, dass es der Bevölkerung am gebotenen Risikobewusstsein fehlte und sie ... keinen ‚Versicherungsdruck‘ verspürte (...).“

<sup>289</sup> Vgl. die Bemerkung in Fn. 184.

<sup>290</sup> So ausdrücklich DIW, (Solo-)Selbständige in Deutschland, S. 14.

<sup>291</sup> BVerfG 26.6.2007 NZS 2008, 142, 143 m.w.N.

<sup>292</sup> Vgl. nur BVerfGE 103, 197, 217: „Die Absicherung existentieller Risiken ist keineswegs der Sozialversicherung vorbehalten. Private Versicherungsunternehmen versichern seit langem auch solche Risiken, wie beispielsweise das der Krankheit.“

Während das Ziel der Verhinderung von Altersarmut die Versicherungspflicht nur bis zu einem bestimmten Sicherungsniveau trägt, sind also die übrigen Ziele in der Lage, den Reformvorschlag auch ohne die Befreiungsmöglichkeiten (Grundsicherungsniveau zzgl. Sicherheitszuschlag) über die Stufe der Erforderlichkeit und – wie ebenfalls auszuführen sein wird – über diejenige der Angemessenheit zu heben.

Was die Frage einer **privaten Versicherungspflicht** anbelangt, so lautet die wohl herrschende Einschätzung im rechtswissenschaftlichen Schrifttum, dass eine solche **nicht gleich geeignet** wäre – ungeachtet des Umstands, dass es sich um die mildere Alternative handeln würde.<sup>293</sup> Das erste Hauptargument lautet, mit Hilfe einer privaten Pflichtversicherung könne die Problematik der zunehmend diskontinuierlichen Erwerbsbiographien, also insbesondere der Wechsel zwischen selbständiger Tätigkeit und abhängiger Beschäftigung nicht zufriedenstellend gelöst werden.<sup>294</sup> Empirisch beobachtbar sind entsprechende Wanderungsbewegungen zwischen diesen beiden Erwerbsformen.<sup>295</sup> Fast im selben Atemzug wird als zweites Hauptargument die Gefahr einer negativen Risikoselektion genannt, mit der die GRV konfrontiert wäre<sup>296</sup> – ein Topos, den auch das BVerfG in ständiger Rechtsprechung anerkennt.<sup>297</sup> Indes können diese Einschätzung durchaus hinterfragt werden.

Was das Argument der diskontinuierlichen Erwerbsläufe und die mangelnde Flexibilität privater Vorsorgeprodukte angeht, ist es natürlich von Vorteil, dass Anwartschaften „aus einer Hand“ stammen, so denn jeder Tätigkeitsstatus in der GRV pflichtversichert wird. Das ist nicht zu unterschätzen. Auch dieser Reformvorschlag nimmt diesen Gedanken auf (oben Seite 45). Gegen die Behauptung, der private Markt der Alterssicherungsprodukte könne nicht flexibel auf diskontinuierliche Erwerbsbiographien reagieren, kann jedoch angeführt werden, dass es mit der Basisrente (*Rürup*-Rente) sehr wohl ein Produkt auf dem privaten Markt der Rentenversicherungen für Selbständige gibt, mit dessen Hilfe diese Problematik eingefangen werden kann. Das betrifft sowohl den Wechsel von der GRV als pflichtversicherter Beschäftigter in die Selbständigkeit als auch die Rückkehr von der Selbständigkeit in die versicherungspflichtige Beschäftigung. Die in eine Basisrente investierten Beiträge gehen nicht verloren. Zudem kann das Produkt flexibel bespart werden, was unter Umständen auch die (zeitweise) Aussetzung der Beitragszahlungen bedeuten kann. Letztlich wird das konkrete Vorsorgeprodukt eine Basisrente in Abhängigkeit des *tatsächlich* eingezahlten Kapitals zzgl. der damit erwirtschafteten Zinsen und Zinseszinsen generieren.

Vergleichbare Erwägungen gelten mit Blick auf die Behauptung, eine private Pflichtversicherungslösung würde zu einer negativen Risikoselektion zulasten der GRV führen. Gegen diese These anzuführen, dass es der Gesetzgeber selbst in der Hand hat, ob er es zu einer negativen Risikoselektion kommen lässt oder nicht. Der Grund dafür liegt darin, dass er selbst anordnen kann, mit welchem privaten Vorsorgeprodukt die GRV-Rente konkurrieren muss. Die Gefahr einer negativen Risikoselektion lässt sich entscheidend verringern, wenn als privates Konkurrenzprodukt nicht irgendein Vorsorgeprodukt zugelassen wird, sondern nur eines, welches dem Leistungsumfang einer GRV-Rente gleichwertig ist und insbesondere die notwendige Liquidität im Alter garantiert, um Altersarmut zu verhindern. Dieses Produkt ist die bereits erwähnte Basisrente (*Rürup*-Rente). Da die **Basisrente als Äquivalent zu einer GRV-Rente** der ersten Säule zuzurechnen ist, kann festgestellt werden, dass bereits jetzt zwischen diesen beiden Produkten weitestgehend „Waffengleichheit“ besteht bzw. vollständig hergestellt werden könnte. Beide Rentenprodukte werden zunächst steuerrechtlich gleichbehandelt. Aus GRV-Sicht ist des Weiteren wesentlich, dass Anbieter einer Basisrente mit Unisex-Tarifen arbeiten müssen, also geschlechtsneutral zu

---

<sup>293</sup> *Ruland*, ZRP 2009, 165, 168; *Rische*, RVaktuell 2008, 2, 4 f.; *Waltermann*, RdA 2010, 162, 167 f.; *Neumann*, SGB 2010, 463, 468; *Döring*, in: *Erwerbstätigenversicherung*, S. 10 f.; *Traub/Finkler*, *Soziale Absicherung von Selbständigen*, S. 2.

<sup>294</sup> Bspw. *Ruland*, ZRP 2009, 165, 168.

<sup>295</sup> DIW, *(Solo-)Selbständige in Deutschland*, S. 49 f.

<sup>296</sup> *Ruland*, ZRP 2009, 165, 168; *Traub/Finkler*, *Soziale Absicherung von Selbständigen*, S. 2.

<sup>297</sup> BVerfGE 123, 186, 244; BVerfGE 103, 197, 224; BVerfGE 103, 172, 184; BVerfGE 51, 354, 368; BVerfGE 36, 120, 124; BVerfGE 29, 245, 256; BVerfGE 14, 288, 300.

kalkulieren haben, vgl. § 20 II AGG.<sup>298</sup> Dasselbe gilt für die Verwendung der einschlägigen Unisex-Sterbetafel.<sup>299</sup> Sollte es sich als notwendig erweisen, wäre es durchaus verfassungsgemäß, die Gesundheitsprüfungen bezüglich der biometrischen Daten für die Zwecke der Hinterbliebenen- und Erwerbsunfähigkeitsrente einzuschränken bzw. ganz auszuschließen und bindende Vorgaben gesetzlich zu normieren. Entsprechende Kontrahierungszwänge kennen die private Kranken- und Pflegeversicherung.<sup>300</sup> Darüber hinaus hängt über privaten Vorsorgeprodukten das Damoklesschwert des § 314 VAG, während die GRV-Rente im *worst-case*-Szenario auf die Bundesgarantie zählen kann (§ 214 SGB VI). Ungeachtet der in § 214 II SGB VI normierten Rückzahlungsverpflichtung ist das ein erheblicher Vorteil im Vergleich zur Lage privater Anbieter. Schließlich darf auch nicht vergessen werden, dass aufgrund dieser Vorgaben ein Selbständiger beträchtliche Mittel aufwenden muss, um eine Basisrente in Höhe des Niveaus der Grundsicherung anzusparen. Das hat die oben auf Seite 48 ff. vorgestellte Modellrechnung gezeigt, die noch nicht einmal die notwendige Erwerbsunfähigkeits- und Hinterbliebenenabsicherung miteinbezogen hatte.<sup>301</sup> Ein Selbständiger wird also genau berechnen und vergleichen, ob der Verbleib in der GRV nicht für ihn günstiger ist und zudem noch höhere Anwartschaften generieren kann. Letztlich liegen diese Erwägungen in dem Umstand begründet, dass die GRV umlagefinanziert und die Basisrente mittels Kapitalanlage finanziert werden muss. Es ist nicht auszuschließen, dass wegen der engen Vorgaben einer Basisrente (§ 2 AltZertG, § 20 II AGG) die GRV eher im Vorteil sein dürfte. Aus alledem ist zu schließen, dass allein das Schlagwort der negativen Risikoselektion gegen private Versicherungslösungen anzuführen, demnach zu kurz greifen dürfte und in seiner Pauschalität mithin nicht sofort überzeugt. Im Grundsatz lässt sich eine parallele Versicherungslösung, wie sie in der sozialen und privaten Kranken- und Pflegeversicherung bereits besteht, durchaus vorstellen. Detailfragen lassen sich beantworten und ggf. lösen. Die vorstehenden Gedanken zeigen jedenfalls, dass eine staatliche GRV-interne Lösung keinen selbstverständlichen Automatismus darstellt.

Was freilich aus Sicht des Gesetzgebers ausschlaggebend ist – und dessen Perspektive gilt es zuvörderst einzunehmen – ist sein **weiter Gestaltungsspielraum**, den das BVerfG in ständiger Rechtsprechung betont.<sup>302</sup> Der Gesetzgeber ist in diesem Zusammenhang nicht verpflichtet, die optimalste oder beste Lösung umzusetzen.<sup>303</sup> Daraus lässt sich bezogen auf diese Situation der Schluss ziehen, dass er auf der Stufe der Erforderlichkeit eine Einschätzungsprärogative in Anspruch nehmen kann, ob er ein rein staatliches oder staatlich-privates System vorzieht. In diesem Zusammenhang kann es als sachlicher Gesichtspunkt angesehen werden, dass die Erfahrungen der Wirtschafts- und Finanzkrisen der letzten Jahre der umlagefinanzierten GRV ein gewisses „Prä“ gegenüber kapitalgedeckten privaten Finanzprodukten gegeben haben.<sup>304</sup> Vergleichbares gilt für den Umstand, dass der Einzelne mit weniger Verwaltungsaufwand konfrontiert wird, so denn der Großteil der Anwartschaften aus einer Hand, nämlich der der GRV stammt. Alles in allem kann der Gesetzesvorschlag daher auch als erforderlich angesehen werden. Das gilt unabhängig davon, ob er sich den Vorschlag zu eigen macht, die angedachten Befreiungsmöglichkeiten umzusetzen (vgl. unter 4.2.2.1, oben Seite 47 ff.).

#### 4.3.2.2.1.5 Angemessenheit

Der Selbständigen auferlegte Zwang zur Eigenvorsorge mittels Beitragspflicht müsste schließlich auch angemessen sein, die angegebenen Ziele zu erreichen. Angemessen ist eine Maßnahme dann, wenn die Nachteile, die mit der Maßnahme verbunden sind, nicht völlig außer Verhältnis zu den Vorteilen stehen, die

<sup>298</sup> Grdl. EuGH 1.3.2011 NJW 2011, 907 ff. (Test Achat) mit Anm. *Temming*, GLJ 2012, 105 ff.; für die Riesterreente ergibt sich der Unisex-Tarif aus § 1 I Nr. 2 AltZertG.

<sup>299</sup> Vgl. die Ausführungen unter 4.2.2.1 (oben Seite 48 ff.).

<sup>300</sup> S.a. zur Verfassungsmäßigkeit des PKV-Basistarifs und der privaten Pflegeversicherung sowie die damit einhergehenden Kontrahierungs- und Vertragsbedingungszwänge BVerfGE 123, 186, 238 ff.; BVerfGE 103, 197, 221 ff.

<sup>301</sup> Vgl. die Ausführungen unter 4.2.2.1 (oben Seite 50).

<sup>302</sup> Vgl. die Nachweise in Fn. 277.

<sup>303</sup> BVerfG 26.6.2007 NZS 2008, 142, 143 m.w.N.

<sup>304</sup> Bspw. Waltermann, RdA 2010, 162, 167.

sie bewirken soll. Es ist deshalb notwendig, sämtliche Vor- und Nachteile der Maßnahme gegeneinander abzuwägen. Dabei sind vor allem verfassungsrechtliche Vorgaben, namentlich die Grundrechte der Betroffenen zu berücksichtigen.<sup>305</sup>

Die Vorteile des in dieser Kurzexposition unterbreiteten Vorschlags liegen aus der Sicht des Staates und des Einzelnen darin, dass sie *erstens* die zukünftigen steuerfinanzierten Ausgaben für die Grundsicherung mindert, *zweitens* dem Einzelnen rentenversicherungsrechtlichen Schutz bietet, *drittens* den Solidarausgleich innerhalb der Versichertengemeinschaft der GRV durch Verbreiterung der Mitgliederbasis stärkt und *viertens* die finanzielle Situation der GRV nicht nur stabilisiert, sondern auch verbessert.<sup>306</sup> Nachteilig wirkt sich der Versicherungszwang insofern aus, als dass er dem einzelnen Selbständigen prioritär Liquidität entzieht, mit deren Hilfe er sich privat, also vor allem im Rahmen der dritten Säule, hätte absichern können.

Wägt man diese Vorteile mit dem soeben erwähnten Nachteil ab, so ist zu berücksichtigen, dass der hiermit einhergehende Grundrechtseingriff durch vier Gesichtspunkte abgemildert wird:

*Erstens* liegt in der Beitragspflicht keine übermäßige Belastung, weil der Gesetzgeber nun auch alle Selbständige nur zu etwas zwingen würde, was nach Auffassung des BVerfG ohnehin selbstverständlich ist. Auf diesen Umstand weist das BVerfG in ständiger Rechtsprechung eindringlich hin – zuletzt 2007 anlässlich der Versicherungspflicht von Lehrern: „Die Betroffenen werden durch die Rentenversicherungspflicht nicht übermäßig belastet, denn § 2 S. 1 Nr. 1 SGB VI zwingt sie lediglich zu einer an sich selbstverständlichen Vorsorge für das Alter (...).“<sup>307</sup> Es dürfte einleuchtend sein, dass diese selbstverständliche Pflicht zur Eigenvorsorge natürlich auch den Bereich sachlich abdeckt, der notwendig ist, um die Inanspruchnahme der steuerfinanzierten Grundsicherung zu vermeiden.

*Zweitens* stehen den Pflichtversicherungsbeiträgen spätere Rentenanwartschaften gegenüber, die werthaltig sind<sup>308</sup> und die drei Risiken Alter, Invalidität und Tod im Rahmen eines Solidarsystems absichern.<sup>309</sup> Sie sind spätestens von der Bundesgarantie gem. § 214 I SGB VI gedeckt.<sup>310</sup>

*Drittens* wird möglichen besonderen Härten aufgrund der Beitragspflicht dadurch angemessen Rechnung getragen, dass die zuständigen Rentenversicherungsträger Beitragsforderungen gem. § 76 II 1 Nr. 1 bis 3 SGB IV stunden, niederschlagen oder sogar erlassen und des Weiteren Rentenbeiträge gem. § 25 I 1 SGB IV regelmäßig nur für einen Zeitraum von vier Jahren nachfordern können.<sup>311</sup>

*Viertens* führt der Versicherungszwang in der GRV nicht dazu, dass die Einnahmen ihrer Mitglieder umfangreich verbeitragt werden. Der staatliche Vorsorgezwang ist gedeckelt, weil die prozentual von der

---

<sup>305</sup> Bspw. BVerfGE 120, 224, 241; BVerfGE 118, 168, 195; BVerfGE 113, 63, 80; BVerfGE 92, 277, 327; BVerfGE 67, 157, 173.

<sup>306</sup> Der Gesetzgebungsvorschlag verhindert durch die Ausweitung der Versicherungspflicht nicht nur die Erosion der Finanzierungsbasis, sondern stärkt dieselbe, weil die Versicherungspflicht auf die Gruppe der Selbständigen insgesamt bezogen wird. Ersteres wäre nur dann der Fall, sollte die Ausweitung der Versicherungspflicht auf die insoweit mit abhängiger Beschäftigung austauschbare Soloselbständigkeit beschränkt bleiben. Zu diesen Ersetzungseffekten. vgl. die Entwicklung bei *Brenke*, Soloselbständige, S. 15; *Waltermann*, RdA 2010, 162, 163. Zur Gefahr einer aufgrund höherer Beitragseinnahmen kurzfristigen Ausgabenerhöhung, die die langfristigen Verbindlichkeiten wegen der Verbreiterung der Mitgliederbasis durch langlebige Versicherte, vgl. die Hinweise bei *Ruland*, ZRP 2009, 165, 169; *Schulte*, in: *Erwerbstätigenversicherung*, S. 20; *Windhövel*, in: *Erwerbstätigenversicherung*, S. 42.

<sup>307</sup> BVerfG 26.6.2007 NZS 2008, 142, 143 unter Verweis auf BVerfGE 29, 221, 236: „Auf der anderen Seite berührt die angefochtene Regelung die menschliche Handlungsfreiheit nicht entscheidend, weil sie den Einzelnen nur verpflichtet, eine an sich selbstverständliche Vorsorge in einer bestimmten Art und Weise zu treffen. Auch diese Entscheidung wird überdies in der Wirklichkeit des heutigen Lebens weitgehend bereits durch die Wahl des Berufes vorausbestimmt.“

<sup>308</sup> Zu dem verfassungsrechtlich notwendigen Umfang i.R.d. Art. 14 Abs. 1 GG, vgl. *Fuchs/Preis*, Sozialversicherungsrecht, S. 718 ff.

<sup>309</sup> Hierzu BVerfGE 29, 221, 237; BVerfGE 23, 327, 343; BVerfGE 15, 328, 333; BVerfGE 12, 151, 167 f.;

<sup>310</sup> BVerfGE 29, 221, 237; diesen Aspekt betont auch *Ruland*, ZRP 2009, 165, 168.

<sup>311</sup> So ausdrücklich BVerfG 26.6.2007 NZS 2008, 142, 143. Freilich ist darauf hinzuweisen, dass – käme es zu einer Niederschlagung von Beitragsforderungen – auch keine Rentenansprüche entstehen.

Beitragsbemessungsgrundlage<sup>312</sup> erhobenen Beiträge gem. § 157 SGB VI nur bis zur jeweiligen Beitragsbemessungsgrenze berücksichtigt werden. Das bedeutet, dass die GRV dem Einzelnen jenseits der Beitragsbemessungsgrenze von monatlich aktuell 6.200 € (West) bzw. 5.400 € (Ost) die individuelle Freiheit belässt, Altersvorsorge zu betreiben. Er kann also eigenverantwortlich entscheiden, ob er über eine angemessene Absicherung im Alter verfügen möchte, die seinem höheren Einkommen und damit seinem besser Lebensstandard gleichwertiger entspricht. Das Vorhandensein der Beitragsbemessungsgrenze spielte eine wesentliche Rolle, als der Gesetzgeber 1967 die Versicherungspflichtgrenze in der Angestelltenrentenversicherung aufhob und die Versicherungspflicht auch auf die besserverdienenden Angestellten in verfassungsrechtlich zulässiger Weise ausdehnte.<sup>313</sup> Da die Beitragsbemessungsgrenze status- und mitgliedschaftsneutral ausgestaltet ist (s.a. §§ 157, 159, 161 II SGB VI<sup>314</sup>) lässt sich die aus der Beitragsbemessungsgrenze folgende Abmilderung des Grundrechtseingriff bruchlos auf die Gruppe der Selbständigen übertragen.

Aus den einschlägigen Passagen des BVerfG zur Beitragsbemessungsgrenze lässt sich auch schließen, dass die allgemeine Handlungsfreiheit eine Versicherungspflichtgrenze in der GRV weder für Beschäftigte noch für Selbständige fordert. In einem Erst-recht-Schluss kann man daraus folgern, dass der Reformvorschlag schon aufgrund seiner Befreiungsmöglichkeit in Höhe des Grundsicherungsniveaus angemessen und damit verhältnismäßig im engeren Sinne ist. Denn auch derartige Befreiungsmöglichkeiten müsste das BVerfG konsequenterweise i.R.d. Art. 2 Abs. 1 GG für nicht notwendig erachten, um den Grundrechtseingriff in entscheidender Weise abzumildern.

Alles in allem führt die Abwägung der Vor- und Nachteile dieses Grundrechtseingriffs unter Berücksichtigung der Umstände, die die Intensität des Eingriffs abmildern, dazu, dass der Gesetzesvorschlag als angemessen anzusehen ist. Dasselbe hat ebenfalls für einen Gesetzesvorschlag zu gelten, der die Versicherungspflicht Selbständiger vorsieht, die bislang nicht obligatorisch versichert sind, und ohne Befreiungsmöglichkeiten arbeitet.

---

<sup>312</sup> Beitragsbemessungsgrundlage für Versicherungspflichtige sind die beitragspflichtigen Einnahmen, vgl. § 161 SGB VI. Sie richten sich bei Selbständigen nach § 165 SGB VI.

<sup>313</sup> BVerfGE 29, 221, 236 f.

<sup>314</sup> Beschäftigung | selbständige Tätigkeit und pflichtversichertes Mitglied | freiwilliges Mitglied.

#### 4.3.2.2.2 Zwischenergebnis

Der Reformvorschlag greift zwar mit der geplanten allgemeinen Versicherungspflicht Selbständiger, die bislang nicht obligatorisch versichert sind, in die allgemeine Handlungsfreiheit gem. Art. 2 Abs. 1 GG ein. Der Eingriff wahrt jedoch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

#### 4.3.2.3 Allgemeiner Gleichheitssatz – Art. 3 Abs. 1 GG

Zu überlegen ist, ob der geplante Reformvorschlag den allgemeinen Gleichheitssatz gem. Art. 3 Abs. 1 GG verletzen würde. Der allgemeine Gleichheitssatz besteht aus zwei Teilsätzen. Nach dem einen hat der Gesetzgeber wesentliches Gleiches rechtlich gleich und nach dem anderen wesentlich Ungleiches rechtlich ungleich zu behandeln.<sup>315</sup> Während der gemeinsame Oberbegriff als Bezugspunkt für die Vergleichbarkeit, unter denen die rechtlich gleich oder verschiedenen behandelten Personengruppen fallen, die Beitragspflicht ist, stellt sich die Frage, welche andere Personengruppe heranzuziehen ist, mit der die Gruppe der Selbständigen, die bislang nicht in der ersten Säule der Alterssicherung in Deutschland obligatorisch versichert sind, im Hinblick darauf verglichen werden. Man könnte überlegen, als Vergleichsgruppe die nach § 1 SGB VI pflichtversicherten Beschäftigten heranzuziehen. Dann wäre der relevante *nächste gemeinsame Oberbegriff* derjenige des in der GRV Pflichtversicherten. Indes muss sich die verfassungsrechtliche Prüfung nicht auf die Frage richten, wie pflichtversicherte Selbständige und Beschäftigte innerhalb der GRV zu behandeln sind.<sup>316</sup> Das hat seinen Grund darin, dass die in die GRV einzubeziehenden Selbständigen mit einer anderen Personengruppe verglichen werden können, die einen viel näheren „Verwandtschaftsgrad“ aufweist. Das ist nämlich die Gruppe der bisher schon nach § 2 SGB VI versicherungspflichtigen Selbständigen.<sup>317</sup> Mit dieser Gruppe teilen sich die einzubeziehenden Selbständigen den nächsten gemeinsamen Oberbegriff, nämlich den des Selbständigen. Darauf kann sich die unmittelbare verfassungsrechtliche Prüfung für die Zwecke des allgemeinen Gleichheitssatzes konzentrieren.

Führt man sich jetzt noch einmal den Katalog des § 2 SGB VI vor Augen, wird deutlich, dass mit § 2 S. 1 Nr. 8 und Nr. 9 SGB VI im Grundsatz bereits die beiden Typen des Selbständigen pflichtversichert sind, die der Gesetzesvorschlag abstrakt-generell einer allgemeinen Versicherungspflicht unterwerfen möchte. Denn die Reform zielt einmal auf die Gruppe Selbständigen mit Arbeitnehmern und sodann auf die Gruppe der Soloselbständigen – letzteres freilich unabhängig von der Anzahl der Auftraggeber. Da des Weiteren vom berufsgruppenspezifischen Ansatz zu abstrahieren ist,<sup>318</sup> lassen sich die zu versichernden Zielgruppen mit den Gruppen vergleichen, die nach § 2 S. 1 Nr. 8 und Nr. 9 SGB VI pflichtversichert sind. In diesem Zusammenhang lassen sich zwischen den vier Personengruppen keine Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht finden, die eine unterschiedliche Behandlung rechtfertigen könnten.<sup>319</sup> Zu dieser Einschätzung müsste auch das BVerfG gelangen. *Erstens* sind die Soloselbständigen mit einem oder mehreren Auftraggebern, um deren Versicherungspflicht es *de lege ferenda* geht, in der Bandbreite zwischen den Selbständigen nach § 2 S. 1 Nr. 9 SGB VI und § 2 S. 1 Nr. 8 SGB VI angesiedelt.<sup>320</sup> *Zweitens* streitet die kohärente dogmatische Devise für eine Neuregulierung der Versicherungspflicht Selbständiger dafür, sich vom konkret ausgeübten Beruf zu lösen.<sup>321</sup> Auf diese Weise kann § 2 S. 1 Nr. 8 SGB VI den wertungsmäßig

<sup>315</sup> Vgl. nur BVerfGE 98, 365, 385; BVerfGE 49, 148, 165. Zu möglichen Asymmetrien des Prüfungsmaßstabs mit Blick auf den ersten und zweiten Teil des allgemeinen Gleichheitssatzes, um den allgemeinen Gleichheitssatz nicht zu einem reinen Begründungsgebot mutieren zu lassen, s. *Temming*, Altersdiskriminierung im Arbeitsleben, S. 110 f. m.w.N.

<sup>316</sup> S.a. *Schlegel*, NZS 2000, 421, 427; *Waltermann*, RdA 2010, 162, 165, die im Zusammenhang mit Art. 3 Abs. 1 GG beide von den in der pflichtversicherten GRV Beschäftigten und Selbständigen sprechen; vgl. auch Ruland, ZRP 2009, 165, 166: „*Es ist ein Trugschluss, Arbeitnehmer und Selbständige als zwei getrennte Personenkreise zu betrachten.*“

<sup>317</sup> Der Gesetzgeber hat diesen Vergleichsmaßstab mithin selbst gesetzt; in diese Richtung auch *Schlegel*, NZS 2000, 421, 429.

<sup>318</sup> Es handelt sich mithin um ein unsachliches Kriterium für die Zwecke des § 2 SGB VI.

<sup>319</sup> So der Obersatz in BVerfG 26.6.2007 NZS 2008, 142, 143; BVerfGE 109, 96, 123.

<sup>320</sup> Dafür ist lediglich § 2 S. 1 Nr. 9 lit. b SGB VI zu streichen. Wertungsmäßig wäre diese Gruppe sodann in der Gruppe des § 2 S. 1 Nr. 8 SGB VI enthalten.

<sup>321</sup> Vgl. die Ausführungen unter 4.2.1 (Seite 45 f.).



sachlichen Bezugsrahmen für die Gruppe der Selbständigen mit Arbeitnehmern bilden: Anzahl der Arbeitnehmer und Auftraggeber sind i.R.d. Tatbestandes irrelevant, möglicherweise ist Betriebsvermögen vorhanden. Für die Zwecke des Art. 3 Abs. 1 GG sind die Gruppen demnach wesentlich gleich – das heißt die Gruppe der Selbständigen mit Arbeitnehmern mit den nach § 2 S. 1 Nr. 8 SGB VI pflichtversicherten Handwerkern und die Gruppe der Soloselbständigen mit den nach § 2 S. 1 Nr. 9 SGB VI pflichtversicherten Selbständigen. Es kann also festgehalten werden, dass der Gesetzesvorschlag die Versicherungspflicht Selbständiger für die Zwecke des allgemeinen Gleichheitssatzes kohärent und auf sachlichen Gesichtspunkten basierend konsequent weiterdenkt, indem grundsätzlich für die generelle Hereinnahme in § 2 SGB VI plädiert wird. Damit sprechen gute Argumente dafür, dass der Gesetzesvorschlag der Prüfung am Maßstab des Art. 3 Abs. 1 GG sicher standhalten wird.

Diese Sicherheit speist sich auch aus dem Umstand, dass verfassungsrechtliche Angriffe gegen das dogmatisch unbefriedigende Normenprogramm des geltenden § 2 SGB VI ohnehin in der Vergangenheit weder vom BSG noch vom BVerfG bestätigt wurden.<sup>322</sup> Selbst der strenge Kontrollmaßstab der „neuen Formel“ reichte bislang nicht aus, dem BVerfG auch nur ansatzweise kritische Aussagen über diese unstrukturierte Vorschrift zu entlocken. Im Gegenteil hat das BVerfG ja das bisherige Vorgehen des Gesetzgebers sowie der fachgerichtlichen Rechtsprechung in Bezug auf § 2 SGB VI gebilligt.<sup>323</sup> Hinzuzufügen ist zudem, dass im Hinblick auf die Rechtsfolgen eines Gleichheitsrechtsverstoßes die klägerseits verlangte Gleichstellung rentenversicherungspflichtig Selbständiger mit versicherungsfreien Selbständigen nicht zwingend darin bestehen muss, die erste Gruppe von der Rentenversicherungspflicht auszunehmen, sondern auch darin liegen kann, die zweite Gruppe, also bisher versicherungsfreie Selbständige in die Rentenversicherungspflicht neu einzubeziehen. Diese Feststellung folgt aus der Rechtsfolgenvielfalt eines Verstoßes gegen Gleichheitsrechte.<sup>324</sup> Das bedeutet, dass die von klagenden Selbständigen intendierte Verfassungswidrigkeit eines der Tatbestände des § 2 S. 1 SGB VI wegen der Verletzung Art. 3 Abs. 1 GG nicht automatisch in einer künftigen Versicherungsfreiheit in der GRV resultieren muss. Unter Beibehaltung einer Versicherungspflicht kann der Gesetzgeber durch das BVerfG also auch aufgefordert werden, die Rentenversicherungspflicht Selbständiger insgesamt neu zu konzipieren. Nicht anderes verfolgt der in dieser Kurzxepertise unterbreitete Reformvorschlag.

#### **4.3.2.4 Vertrauensschutzregelungen**

##### **4.3.2.4.1 Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Rechtsstaatsprinzip**

Zu erörtern wäre noch abschließend, inwieweit Stichtagsregelungen gem. Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Rechtsstaatsprinzip gem. Art. 20 Abs. 3 GG notwendig wären, um den Übergang vom geltenden berufsgruppenspezifischen § 2 SGB VI zu seinem berufsgruppenunspezifischen Nachfolger, wie er in dieser Kurzxepertise angedacht wird, aus Vertrauensschutzgesichtspunkten verfassungskonform auszugestalten. Denn der zu schaffende neue Tatbestand der Versicherungspflicht würde grundsätzlich jeden Selbständigen treffen, sobald die entsprechende Vorschrift in Kraft treten würde. Das könnte verfassungsrechtliche Probleme in denjenigen Fällen bereiten, in denen Selbständige, die diesen Erwerbsstatus schon vor Inkrafttreten der Vorschrift besaßen, eine entsprechende Altersvorsorge in der dritten Säule nicht mehr aufbauen können oder bereits anderweitig vorsorgen. Vom Adressatenkreis her geht also um Selbständige, die entweder bereits ein bestimmtes Alter erreicht haben oder anderweitig privat vorsorgen.

---

<sup>322</sup> BVerfG 26.6.2007 NZS 2008, 142; BSG 4.4.2006, Az. B 12 RA 16/05 B – juris; BSG 10.5.2005 SGB 2006, 416 f.; BSG 5.7.2006 SGB 2006, 527; BSG 12.1.2007, Az. B 12 R 14/06 B – juris; BSG 27.9.2007 SGB 2007, 668.

<sup>323</sup> BVerfG 26.6.2007 NZS 2008, 142, 143: „Auch der allgemeine Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) ist weder durch die Anordnung der Versicherungspflicht von selbstständigen Lehrern in § 2 S. 1 Nr. 1 SGB VI selbst noch durch die vom [Beschwerdeführer] gerügte ungleiche Erfassung der Versicherungspflichtigen verletzt.“

<sup>324</sup> In diesem Aspekt liegt ein wesentlicher Unterschied zu den Rechtsfolgen bei Verstößen gegen Freiheitsrechte. Unzweifelhaft liegt darin die Achillesferse verfassungsgerichtlicher Angriffe gegen § 2 SGB VI auf Grundlage des allgemeinen Gleichheitssatzes.

In einem ersten Zugriff dürfte es sicherlich verfassungsgemäß sein, eine Stichtagsregel in Anlehnung an diejenige zu schaffen, die der Gesetzgeber bei der Einführung des § 2 S. 1 Nr. 9 SGB VI (1.1.1999) flankierend in § 231 V SGB VI normiert hat. Die Vorschrift gewährt einmal Vertrauensschutz für die vor dem 2.1.1949 Geborenen. Dann ermöglicht sie in zwei weiteren Stichtagsregelungen, dass bestimmte Selbständige auch weiterhin versicherungsfrei bleiben können, so sie denn bestimmte Vorsorgeformen der zweiten und dritten Säule vorweisen können, die mit den Rentenleistungen der GRV gleichwertig sind. Hinzuweisen ist darauf, dass § 231 V SGB VI nicht mit einer stufenweisen Belastung mit Blick auf die Beitragspflicht arbeitet. Es bleibt somit nur bei den generellen Erleichterungen, bspw. § 165 I 2 SGB VI oder der speziell für § 2 S. 1 Nr. 9 SGB VI vorgesehenen Befreiungsmöglichkeit gem. § 6 Ia SGB VI.

Abgesehen von dieser mit § 2 S. 1 Nr. 9 SGB VI korrespondierenden verfassungsgemäßen Stichtagsregel könnte indes auch eine Übergangsvorschrift normiert werden, die aus staatlicher Sicht gegenüber den betroffenen Selbständigen härter und mithin einschneidender wirkt. Bedenkt man nämlich, dass eines der legitimen Ziele die Verhinderung bzw. Verringerung von Altersarmut ist, sollte die gesetzgeberische Zielmarke grundsätzlich lauten, zukünftig die Anzahl der bislang nicht in der ersten Säule obligatorisch versicherten Selbständigen so gering wie möglich zu halten. Denn nur in diesem Fall lässt sich die bestmögliche Zielerreichung, mit der ein überragendes, auch in der Verfassung zu verortendes gewichtiges Gemeinwohl korrespondiert,<sup>325</sup> in angemessener Zeit erreichen.<sup>326</sup> Wenn schon nach Auffassung des BVerfG Altersvorsorge im Allgemeinen selbstverständlich ist, hat dies erst Recht für eine Absicherung in Höhe des Grundsicherungsniveaus zu gelten.<sup>327</sup>

Deshalb ist es vertretbar, ein Nebeneinander der alten und der neuen Rechtslage zu vermeiden, um die Übergangszeit so kurz wie möglich zu halten. Anzustreben ist vielmehr Gleichheit in der Zeit, also die grundsätzliche Hereinnahme aller Selbständigen, die bislang nicht in der ersten Säule obligatorisch versichert sind. Das gilt auch für ältere Selbständige, zumal insbesondere bei Soloselbständigen die Sparwilligkeit gering ausgeprägt ist.<sup>328</sup> Das Reform- bzw. Anpassungsinteresse des Staates hat sich gegenüber dem Kontinuitätsinteresse des einzelnen Selbständigen regelmäßig durchzusetzen.

Aus diesem Leitprinzip folgt *erstens*, dass nur eine Stichtagsregel geeignet ist, die einen vergleichbaren Tatbestand wie § 231 V S. 1 Nr. 1 SGB VI nicht vorsieht. Angesichts der überragenden Bedeutung des Ziels der Verhinderung von Altersarmut ist eine solche auch verfassungsrechtlich nicht geboten. Sollten die beitragspflichtigen Einnahmen und/oder die noch zurückzulegenden Versicherungsjahre des Selbständigen nicht ausreichen, eine Altersrente auf Grundsicherungsniveau aufzubauen, so wird doch zumindest der Betrag verringert, den der Staat aus Steuermitteln aufwenden müsste, um die Grundsicherung dieses Selbständigen zu finanzieren.

*Zweitens* sind auch die Bedingungen strikter zu formulieren, auf deren Grundlage sich der Selbständige bei bereits vorhandener Altersvorsorge befreien lassen kann. Wie im Rahmen der beiden Befreiungsmöglichkeiten, die i.R.d. Versicherungspflicht unter 4.2.2.1 vorgeschlagen werden (oben Seite 47 ff.), so ist es auch für die Zwecke des Übergangstatbestandes erforderlich, an die besonderen Kriterien einer privaten Basisrente (*Rürup*-Rente) anzuknüpfen. Allgemeine Altersvorsorgeprodukte der dritten Säule reichen für die eine Befreiung von der Versicherungspflicht nicht aus, weil sie nicht gleich geeignet sind, die funktionale Gleichwertigkeit mit einer GRV-Rente herzustellen, um die Gefahr von Altersarmut wirksam zu verhindern oder wenigstens zu verringern. Dem steht auch nicht entgegen, dass es sich bei der

---

<sup>325</sup> Vgl. die Ausführungen unter 4.3.2.2.1.2 (Seite 59).

<sup>326</sup> Das die Bedeutung dieses legitimen Ziels im relativen Vergleich zu den anderen drei Zielen (Schutzprinzip, Solidarprinzip, finanzielle Stabilität der Sozialversicherung).

<sup>327</sup> Vgl. die Nachweise in Fn. 307.

<sup>328</sup> Vgl. die Ausführungen unter 2.1.7 (Seite 25 f.).

Berücksichtigung von Altersvorsorgeprodukten, wie sie bspw. § 231 V S. 1 Nr. 2 und Nr. 3 SGB VI aufführt, um den mildernden Grundrechtseingriff handeln würde.

Um den Selbständigen, die bereits Altersvorsorge betreiben und laufende Verträge bedienen, wenigstens die Ausrichtung ihrer Verträge auf die Basisrente ohne größere Transaktionskosten zu ermöglichen (so sie dies denn möchten), sollte *drittens* ein Anspruch auf Vertragsanpassung vorgesehen werden. Damit könnte die einschneidende Wirkung der Stichtagsregelung zu Gunsten der Vorsorge betreibenden Selbständigen abgemildert und so die Grenzen der Angemessenheit gewahrt werden. Der zwingende Anspruch auf Vertragsanpassung würde dahin gehen, eine Änderung passender Altersvorsorgeverträge zu den Bedingungen einer Basisrente durchzusetzen. Eine vergleichbare Möglichkeit findet sich bereits im geltenden § 231 V S. 1 Nr. 2 SGB VI.<sup>329</sup> Freilich ist diese Änderungsoption zugunsten des Selbständigen aufzuwerten: Zunächst ist sie als zwingend auszugestalten. Ferner sollte darauf geachtet werden, dass die Ausübung dieses Anspruchs kostenneutral ausgestaltet ist, also die Anpassung des Vertrags vor allem nicht entgelt- oder provisionsauslösend ist. Die damit einhergehende Einschränkung der Berufsausübungsfreiheit der Versicherer gem. Art. 12 Abs. 1 GG ist sowohl formell vom Kompetenztitel des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG (Privatversicherung)<sup>330</sup> als auch materiell im Lichte des gewichtigen Ziels der Verhinderung von Altersarmut materiell vom Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gedeckt. Wertungsmäßig lässt sich für die Verhältnismäßigkeit die Entscheidung des BVerfG zum PKV-Basistarif anführen, der massiv in die versicherungsrechtlichen Kalkulationsgrundsätze eines Versicherers eingreift und diese teilweise zugunsten einer gesetzlich zwingenden Vorgabe suspendiert.<sup>331</sup> Von dieser einschneidenden Wirkung ist der hier angedachte Anspruch auf Vertragsanpassung weit entfernt. Verändert werden lediglich die Modalitäten des Versicherungsfalls und die Auszahlungsbedingungen im Sinne einer Angleichung an eine GRV-Rente. Insbesondere würde er nicht zu einer finanziellen Unterdeckung des Rentenversprechens führen, auf das der Selbständige bei Erreichen der versicherungsrechtlichen Voraussetzungen Anspruch hätte. Die mit einer GRV-Rente funktional-gleichwertigen Versicherungsleistungen der Basisrente sind auf Grundlage des bereits eingezahlten bzw. noch einzuzahlenden Kapitals zu berechnen. Nicht zu vergessen ist auch, dass es dieser Anspruch dem Versicherungsunternehmen ermöglichen würde, von der Kundenbindung auch über die Regelaltersgrenze hinaus noch mehrere Jahre zu profitieren.<sup>332</sup> Das beinhaltet dann zwangsläufig auch die Möglichkeit, das noch vorhandene, angesparte Kapital weiter zu nutzen, soweit es nicht für die Rentenleistung vorgesehen wird.

Sollten Selbständige, die der Versicherungspflicht unterfallen, bereits aus ihrem vorhandenen Vorsorgeportfolio zum Zeitpunkt der Antragstellung die Absicherung mit einer Basisrente in Höhe des Grundsicherungsniveaus (zzgl. des Sicherheitsaufschlags) sicherstellen können (bspw. durch Investition von Barmitteln, Umschichtung etc., ggf. in Verbindung mit dem vorgeschlagenen zwingenden Anspruch auf Vertragsanpassung), stünde ihnen natürlich die bereits unter 4.2.2.1 (oben Seite 47 ff.) aufgeführte, reguläre Befreiungsmöglichkeit zu. Die maßgebliche Intention der Übergangsvorschrift geht also dahin, es dem Selbständigen zu ermöglichen, mittels zwingender und kostenneutraler Vertragsanpassung sein bereits bestehendes Vorsorgeportfolio primär auf die Verhinderung von Altersarmut auszurichten.

#### 4.3.2.4.2 Art. 3 Abs. 1 GG

Da die vorgeschlagene Übergangsvorschrift einen Stichtag vorsehen muss, muss sie sich auch am allgemeinen Gleichheitssatz gem. Art. 3 Abs. 1 GG messen lassen. Denn sie wird Personen, die bereits

---

<sup>329</sup> Die Vorschrift lautet in diesem Zusammenhang: „... mit einem öffentlichen oder privaten Versicherungsunternehmen einen Lebens- oder Rentenversicherungsvertrag abgeschlossen haben, der so ausgestaltet ist oder bis zum 30. Juni 2000 oder binnen eines Jahres nach Eintritt der Versicherungspflicht so ausgestaltet wird, dass ...“

<sup>330</sup> BVerfGE 103, 197, 216-221.

<sup>331</sup> S.a. BVerfGE 123, 186, 238 ff.

<sup>332</sup> Das wäre nämlich nicht der Fall, wenn der Kunde von seinem Kapitalwahlrecht Gebrauch machen würde.

selbständig tätig sind, anders behandeln als diejenigen Personen, die erst nach Inkrafttreten des Gesetzesvorschlags selbständig tätig werden, bspw. durch den Wechsel von abhängiger zur selbständiger Beschäftigung oder die erstmalige Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit. Die Ungleichbehandlung liegt darin, dass nur selbständig Tätige, die diesen Status zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Reformgesetzes bereits innehaben, von der Übergangsvorschrift profitieren werden. Fraglich ist, ob die Unterscheidung der beiden Gruppen Selbständiger nach dieser Maßgabe sachlich gerechtfertigt ist.

In der Rechtsprechung des BVerfG ist anerkannt, dass zur Regelung bestimmter Lebenssachverhalte Stichtage eingeführt werden dürfen, obwohl jeder Stichtag unvermeidlich gewisse Härten mit sich bringt.<sup>333</sup> Sie unterliegen der verfassungsrechtlichen Überprüfung nur daraufhin, ob der Gesetzgeber den ihm bei der Stichtagsregelung zukommenden Gestaltungsfreiraum in sachgerechter Weise genutzt, ob er die für die zeitliche Anknüpfung in Betracht kommenden Faktoren hinreichend gewürdigt hat und ob sich die gefundene Lösung im Hinblick auf den gegebenen Sachverhalt und das System der Gesamtregelung durch sachliche Gründe rechtfertigen lässt oder als willkürlich erscheint.<sup>334</sup>

Die im vorletzten Absatz gezogene Unterscheidung von Selbständigen in Abhängigkeit ihres Erwerbsstatus zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der allgemeinen Versicherungspflicht Selbständiger berücksichtigt, den Umstand, dass Selbständige, die bisher versicherungsfrei waren, bereits möglicherweise angemessene Altersvorsorge in der dritten Säule betreiben. Dieser Gruppe erleichtert die Übergangsvorschrift die Umstellung des Vorsorgeportfolios auf die primäre Zielrichtung der Verhinderung von Altersarmut, indem sie diesen einen zwingenden Vertragsanpassungsanspruch einräumt. Darin liegt eine gewisse Honorierung ihres Vertrauens auf die bisherige Rechtslage (Versicherungsfreiheit in der ersten Säule, Notwendigkeit der eigenverantwortlichen Absicherung in der dritten Säule). Da Personen, die erst nach Inkrafttreten als Selbständige versicherungspflichtig werden, sich nicht in dieser Lage befinden, lässt sich eine sachwidrige Differenzierung anhand dieses Kriteriums nicht behaupten. Damit scheidet eine Verletzung von Art. 3 Abs. 1 GG aus.

#### 4.4 *Zwischenergebnis*

Als Zwischenergebnis ist festzuhalten, dass nach Einschätzung der Autoren der in dieser Kurzexpertise unterbreitete Gesetzgebungsvorschlag dem Kontrollmaßstab der einschlägigen Entscheidungen des BVerfG standhalten wird. Damit ist er gem. Art. 2 Abs. 1 GG und Art. 3 Abs. 1 GG verfassungsgemäß.

---

<sup>333</sup> BVerfGE 49, 260, 275.

<sup>334</sup> BVerfG 26.6.2007 SGB 2008, 476, 478 f.; BVerfGE 87, 1, 47; BVerfGE 80, 297, 311.

## 5. Schlussthesen

Die vorstehenden Erkenntnisse führen zu folgenden Schlussthesen:

1. Die Grenzen, die den Arbeitsvertrag von verwandten Vertragstypen trennen, verschwimmen in tatsächlicher Hinsicht. Wie die geschuldete Tätigkeit erbracht wird, ist zunehmend irrelevant. Erwerbstätigkeit hängt immer weniger vom konkreten Status ab.
2. In den vergangenen Jahren ist signifikant abhängige durch selbständige Tätigkeit ersetzt worden. Aber auch jenseits dieses Substitutionsprozesses ist die Zahl der Soloselbständigen angestiegen. Das sind Selbständige, die keinen Arbeitnehmer beschäftigen. Konstant geblieben ist seit mehreren Jahren nur die Gruppe der Selbständigen, die Arbeitnehmer beschäftigen.
3. Der sozio-demographische Befund der Selbständigen belegt, dass sich Personen zwischen den Erwerbsformen der Selbständigkeit, Soloselbständigkeit und abhängigen Beschäftigung bewegen. Brüche in den Erwerbsbiographien sind die Folge.
4. Innerhalb der Gruppe der Soloselbständigen zeigen sich starke Streuungen im Hinblick auf die Berufe, das Einkommen und das Vermögen. Im externen Vergleich werden Soloselbständige mit geringen und mittleren Stundenlöhnen von den entsprechenden Arbeitnehmergruppen übertroffen. Im Hinblick auf ihre wirtschaftliche Situation sind sie damit noch wirtschaftlich abhängiger von ihrem Auftraggeber als Arbeitnehmer von ihrem Arbeitgeber.
5. Sparfähigkeit und Vorsorgebereitschaft sind ernüchternd. Mehr als ein Drittel der Selbständigen kann aus den laufenden Einnahmen des Haushaltes keine Ersparnisse bilden. Zudem betreibt die Hälfte der Selbständigen keine Altersvorsorge in Form regelmäßiger Versicherungsleistungen. Es droht die Gefahr von Altersarmut. Diese Gefahr hat eine gewisse Dimension, weil statistisch betrachtet nur ca. 20 der Selbständigen einer Versicherungspflicht in der ersten Säule der Alterssicherung unterfallen.
6. Das Sozialversicherungsrecht muss sich diesen tatsächlichen Herausforderungen stellen. Was das staatliche System der Altersvorsorge betrifft, so kann dieses mit der Art und Weise, wie es pflichtversicherte Selbständig mit Hilfe von § 2 SGB VI, KSVG, ALG und den berufsständischen Versorgungswerken normativ erfasst, keine angemessenen Antworten auf die Entwicklungen im Erwerbssektor der Selbständigen mehr geben. Die für ein staatliches Altersversorgungssystem relevanten Themenstellungen, also Statusirrelevanz wegen Vergleichbarkeit der Soloselbständigkeit mit abhängiger Beschäftigung, Fluktuation zwischen den Erwerbsformen, Schutzbedürftigkeit von Selbständigen und Verhinderung von Altersarmut, lassen sich regulatorisch in befriedigender Weise nicht dadurch lösen, dass der Gesetzgeber selektiv an bestimmte Berufsgruppen von selbständig Tätigen angeknüpft. Ein derartiger Ansatz führt zu suboptimalen Ergebnissen. Insbesondere kann er diese drängenden Problembereiche nicht „auf einen Streich“ lösen.
7. Symptomatisch für den berufsbezogenen Ansatz ist § 2 SGB VI. Seine Fallgruppen sind in der Gesamtschau unsystematisch und lassen sich nicht mehr schlüssig erklären. Historische Beweggründe reichen für sich genommen nicht aus. Auch der Versuch des Gesetzgebers, arbeitnehmerähnliche Selbständige mit einem abstrakt-generellen Tatbestand zu erfassen, überzeugt nicht.
8. Die Pflichtversicherung von Selbständigen ist demnach weiterzuentwickeln, insbesondere um der Gefahr von Altersarmut vorzubeugen und den Einzelnen zur Eigenvorsorge anzuhalten.
9. Der in dieser Kurzexpertise unterbreitete Vorschlag sieht daher vor, diejenigen Selbständigen in die GRV einzubeziehen, die bislang keiner obligatorischen Pflichtversicherung in der ersten Säule der Alterssicherung in Deutschland unterliegen. Damit wird das vordringlichste Ziel erreicht, eine lückenlose Pflichtversicherung innerhalb der Gruppe der Selbständigen sicherzustellen – in welchem Alterssicherungssystem der ersten Säule auch immer. Das bedeutet, dass die historisch gewachsenen Strukturen in der ersten Säule respektiert werden, also insbesondere die Existenz der berufsständischen Versorgungswerke.

10. Der Schritt in Richtung einer umfassenden Erwerbstätigenversicherung, die auch Beamte, die in den berufsständischen Versorgungswerken versicherten Selbständigen und Politiker mit einbeziehen würde, ist aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht erwägenswert. Es besteht ansonsten auch keine realistische Chance einer zeitnahen Reform.
11. Diese als „kleine Lösung“ zu bezeichnende Reform arbeitet des Weiteren mit liberalen und angemessenen Befreiungsmöglichkeiten. Dem Selbständigen soll es möglich sein, sich mit Hilfe einer Basisrente (§ 2 AltZertG) von der Rentenversicherungspflicht zu befreien. Dynamische Zielgröße ist die Höhe der steuerfinanzierten Grundsicherung zuzüglich eines gewissen Sicherheitspuffers. Die Gefahr einer nachteiligen Risikoselektion wird wegen der strengen Charakteristika der Basisrente als gering eingestuft. Ebenso kann sich der Selbständige befreien, wenn er als Mitglied der GRV Anwartschaften erreicht hat, die die eben genannte Zielgröße erreicht haben.
12. Der Reformvorschlag ermöglicht damit eine rentenversicherungsrechtliche Binnenflexibilität innerhalb der Erwerbstätigensektors, die den Pflichtversicherten der GRV zugutekommt. Rentenanwartschaften stammen nun „aus einer Hand“. Ein Pflichtversicherter kann diese somit unabhängig davon erwerben, ob er selbständig oder abhängig beschäftigt ist, und unabhängig davon, ob dieser Status während seiner Erwerbsbiographie mehrfach wechselt. Damit wird der ursprüngliche, wichtige Gedanke der GRV Bismarck'scher Prägung konsequent weitergeführt und zukunftsfähig ausgestaltet.
13. Was die Finanzierungseite betrifft, ist für Soloselbständige mit nur einem Auftraggeber wegen ihrer Vergleichbarkeit mit Arbeitnehmern eine paritätische Beitragstragung zusammen mit ihren Auftraggeber vorzusehen. Spezifischer Ausdruck der Vergleichbarkeit abhängiger und selbständiger Tätigkeitsformen im Recht der GRV ist § 169 Nr. 3 SGB VI i.V.m. § 12 I, III SGB VI, der die paritätische Beitragstragung für die selbständigen Hausgewerbetreibenden anordnet. § 12 SGB IV kann selbst als generell als sozialversicherungsrechtlicher Ausdruck der Austauschbarkeit des Status (abhängig | selbständig) und des Tätigkeitsvertrages im relevanten Bereich wirtschaftlicher Abhängigkeit angesehen werden.
14. Die paritätische Beitragstragung leistet einen wirksamen Beitrag dazu, ein *level playing field* zwischen abhängiger und selbständiger Tätigkeit zu errichten. Durch diese beitragsrechtliche Gleichbehandlung in der GRV können nun primär dienst-, werk- oder arbeitsvertragliche Gesichtspunkte über die passende vertragliche Grundlage für die gewünschte Tätigkeit entscheiden. Diese Anreizneutralität im Beitragsrecht der GRV ist auch die entscheidende Bedingung dafür, dass Abgrenzungsprobleme bei Statusfragen nicht unnötigerweise in den Bereich der Beitragstragung verlagert werden und dort wieder aufflammen. Ansonsten würde der regulatorische Gewinn der Statusneutralität bei der Versicherungspflicht und die damit einhergehende Entlastung der Sozialgerichte unnötigerweise geopfert werden.
15. Eine derartige Reform der GRV wäre am Maßstab der einschlägigen Art. 2 Abs. 1 GG und Art. 3 Abs. 1 GG formell und materiell verfassungsgemäß. Das BVerfG hat in seiner Rechtsprechung in mehreren Entscheidungen zu den aufgeworfenen Rechtsfragen einschlägig Stellung bezogen. Das betrifft insbesondere die Möglichkeit, Selbständige in die GRV einzubeziehen, statt einer Versicherungspflichtgrenze eine Beitragsbemessungsgrenze vorzusehen, und Dritten eine Beitragspflicht aufzuerlegen, wenn ein bestimmtes Näheverhältnis zwischen dem Versicherten und jenen besteht. Noch 2007 hat das BVerfG die Versicherungspflicht von Lehrern gem. § 2 S. 1 Nr. 1 SGB VI für verfassungsgemäß erachtet und das – dogmatisch kritikwürdige – Normenprogramm sowohl am Maßstab von Freiheitsrechten als auch am allgemeinen Gleichheitssatz gebilligt.
16. Gerade wegen der Verfassungsmäßigkeit einer Beitragsbemessungsgrenze wird darauf hingewiesen, dass eine verfassungsrechtliche Pflicht zu der in These 11 vorgeschlagenen Befreiungsmöglichkeit nicht besteht. Eine verfassungsgemäße Lösung könnte also auch darin liegen, gar keine Befreiungsmöglichkeit vorzusehen. Dessen ungeachtet wird es für vorzugswürdig erachtet, den in § 6 I 1 Nr. 4 SGB VI normierten Befreiungstatbestand fortzuentwickeln und zu

verallgemeinern, um den pflichtversicherten Selbständigen die Entscheidung selbst in die Hand zu geben, ob sie nach Erreichen der notwendigen Anwartschaften in Höhe der Grundsicherung noch weiterhin Mitglied in der GRV bleiben wollen oder nicht. Insoweit gibt die verhältnismäßige Erreichung des legitimen Ziels der Verhinderung von Altersarmut den Ausschlag und setzt sich relativ gegenüber den anderen legitimen Zielen – typisierte Schutzbedürftigkeit, Solidarausgleich und finanzielle Stabilität der GRV – durch.

## Literaturverzeichnis

- Betzelt, Sigrid / Fachinger, Uwe*, Selbständige – arm im Alter? Für eine Absicherung Selbständiger in der GRV, Wirtschaftsdienst 2004, 379 ff.
- Boecken, Winfried*, Die Pflichtversorgung der verkammerten freien Berufe und der Bundesgesetzgeber, 1986 [zitiert als: Boecken].
- Brenke, Karl*, Allein tätige Selbständige: starkes Beschäftigungswachstum, oft nur geringe Einkommen, DIW Wochenbericht, Nr. 7, 2013 [zitiert als: Brenke, Soloselbständige]
- Brenke, Karl*, Selbständige Beschäftigung geht zurück, DIW Wochenberichtbericht Nr. 36, 2015 [zitiert als: Brenke, Selbständige Beschäftigung]
- Buchner, Herbert*, Scheinselbständige und arbeitnehmerähnliche Selbständige in der Sozialversicherung – Gesetz zu „Korrekturen in der Sozialversicherung“, DB 1999, 146 ff.
- DIW ECON*, (Solo-)Selbständige in Deutschland – Strukturen und Erwerbsläufe, 2016 [zitiert als: DIW, (Solo-)Selbständige in Deutschland]
- Döring, Diether*, Versicherungspflicht in der Gesetzlichen Rentenversicherung GRV und Erwerbstätigkeit, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), Erwerbstätigenversicherung – Ein kleiner Schritt in die richtige Richtung, 2008, S. 9 ff. [zitiert als: Döring, in: Erwerbstätigenversicherung]
- Eichenhofer, Eberhard*, Ist die Abgrenzung des versicherten Personenkreises im deutschen Sozialversicherungsrecht zeitgemäß?, DRV 2009, 293 ff.
- Eitenmüller, Stefan / Eckerle, Konrad*, Umfinanzierung der Alterssicherung, Hans-Böckler-Stiftung, 2000 [zitiert als: Eitenmüller/Eckerle]
- Fachinger, Uwe / Frankus, Anna*, Sozialpolitische Probleme bei der Eingliederung von Selbständigen in die gesetzliche Rentenversicherung, WISO Diskurs, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2011 [zitiert als Fachinger/Frankus]
- Fachinger, Uwe / Oelschläger, Angelika / Schmähl, Winfried*, Alterssicherung von Selbständigen: Bestandsaufnahme und Reformoptionen, 2004 [zitiert als: Fachinger/Oelschläger/Schmähl, Alterssicherung von Selbständigen]
- Fuchs, Maximilian / Preis, Ulrich*, Sozialversicherungsrecht, 2. Aufl., 2009 [zitiert als: Fuchs/Preis, Sozialversicherungsrecht]
- Günther, Jens / Böglmüller, Matthias*, Arbeitsrecht 4.0 – Arbeitsrechtliche Herausforderungen in der vierten industriellen Revolution, NZA 2015, 1025 ff.
- Haferkamp Hans-Peter*, Zur Methodengeschichte unter dem BGB in fünf Systemen, AcP 2014, 60 ff.
- Hauck, Karl/Noftz, Wolfgang (Hrsg.)*, Sozialgesetzlich SGB VI, Gesetzliche Rentenversicherung, Kommentar, Stand Februar 2016 [zitiert als: Hauck/Noftz/Bearbeiter].
- Kohlmeier, Anabell*, Die Ausweitung des Versichertenkreises der Gesetzlichen Rentenversicherung, Bestimmungsgründe und Verteilungswirkungen, 2008 [zitiert als: Kohlmeier].
- Körner, Anne / Leitherer, Stephan/ Mutschler, Bernd (Hrsg.)*, Kasseler Kommentar Sozialversicherungsrecht SGB VI, Stand 1.12.2015 [zitiert als: KasselerKomm/Bearbeiter]
- Kreikebohm, Ralf*, Die Erwerbstätigenversicherung aus Beitragsrechtlicher Sicht, DRV 2009, 336 ff.
- Kreikebohm, Ralf*, Kommt die Erwerbstätigenversicherung?, NZS 2010, 184 ff.
- Marburger, Horst*, Beitragspflicht selbständig Tätiger in der gesetzlichen Rentenversicherung, rv 2014, 5 ff.



- Maydell, Bernd von / Ruland, Franz / Becker, Ulrich (Hrsg.), Sozialrechtshandbuch (SRH), 5. Aufl. 2012 [zitiert als: Sozialrechtshandbuch/Bearbeiter]*
- Michaelis, Klaus, Die Erwerbstätigenversicherung als Teil der gesetzlichen Rentenversicherung, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), Erwerbstätigenversicherung – Ein kleiner Schritt in die richtige Richtung, 2008, S. 44 ff. [zitiert als: Michaelis, in: Erwerbstätigenversicherung]*
- Neumann, Sebastian, Alterssicherung und „Solo-Selbständigkeit“, SGB 2010, 463 ff.*
- Preis, Ulrich / Temming, Felipe, Die Rentenversicherungspflicht selbstständig Tätiger und die Reformbedürftigkeit des § 2 SGB VI, SGB 2006, 385 ff.*
- Preis, Ulrich, Alternde Arbeitswelt, Welche arbeits- und sozialrechtlichen Regelungen empfehlen sich zur Anpassung der Rechtsstellung und zur Verbesserung der Beschäftigungschancen älterer Arbeitnehmer?, DJT-Gutachten, 2008 [zitiert als: Preis, Alternde Arbeitswelt, Welche arbeits- und sozialrechtlichen Regelungen empfehlen sich zur Anpassung der Rechtsstellung und zur Verbesserung der Beschäftigungschancen älterer Arbeitnehmer?]*
- Reinhard, Hans-Joachim, Modelle der Erwerbstätigenversicherung in Europa, DRV 2009, 319*
- Rische, Herbert, Koalitionsvertrag und RV-Leistungsverbesserungsgesetz – Was erwartet die Rentenversicherung in der neuen Legislaturperiode? Gliederung, RVaktuell 2014, 2 ff.*
- Rische, Herbert, Weiterentwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung zu einer Erwerbstätigenversicherung – Ansätze zur Begründung und konkreten Ausgestaltung, RVaktuell 2008, 2 ff.*
- Rolfs, Christian / Kreikebohm, Ralf / Giesen, Richard / Udsching, Peter (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar Sozialrecht, Stand 1.6.2012 [zitiert als: BeckOK/Bearbeiter].*
- Ruland, Franz, Ausbau der Rentenversicherung zu einer allgemeinen Erwerbstätigenversicherung?, ZRP 2009, 165 ff.*
- Ruland, Franz, Die Zukunft der Alterssicherung aus heutiger Perspektive, SGB 2008, 570 ff.*
- Schlegel, Rainer, Wenn soll das Sozialrecht schützen? – Zur Zukunft des Arbeitnehmer- und Beschäftigtenbegriffs im Sozialrecht, NZS 2000, 421 ff.*
- Schmähl, Winfried, Wem nutzt die Rentenreform? – Offene und versteckte Verteilungseffekte des Umstiegs zu mehr privater Altersvorsorge, BetrAV 2003, 581*
- Schmidt, Manfred, Sozialpolitik in Deutschland, Historische Entwicklung und Internationaler Vergleich, 2. Aufl., 1998 [zitiert als: Schmidt].*
- Schulte, Bernd, Sozial-, verfassungs- und europarechtliche Fragen der Einbeziehung Selbständiger in die gesetzliche Rentenversicherung, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), Erwerbstätigenversicherung – Ein kleiner Schritt in die richtige Richtung, 2008, S. 16 ff. [zitiert als: Schulte, in: Erwerbstätigenversicherung]*
- Schulze Buschoff, Karin, Die soziale Sicherung von selbstständig Erwerbstätigen in Deutschland, WZB Discussion paper, No. SP I 2006-107, 2006, abzurufen unter <http://hdl.handle.net/10419/44027> (zuletzt abgerufen am: 15.3.2016) [zitiert als: Schulze Buschoff]*
- Steinmeyer, Heinz-Dietrich, Das Verhältnis der selbständigen zur staatlichen Versicherung und die Rolle privater Vorsorge (vom Kaiserreich bis in die Bundesrepublik), in: Fisch/Haerendel (Hrsg.), Geschichte und Gegenwart der Rentenversicherung in Deutschland, Beiträge zur Entstehung, Entwicklung und vergleichenden Einordnung der Arbeitssicherung im Sozialstaat, Berlin 2000 [zitiert als: Steinmeyer]*
- Steinmeyer, Heinz-Dietrich, Der versicherte Personenkreis in der gesetzlichen Rentenversicherung – Problematische Fragen, in: Boecken/Hänlein/Kruse/Steinmeyer (Hrsg.), Öffentliche und private*

- Sicherung gegen soziale Risiken, 2000, S. 29 ff. [zitiert als: Steinmeyer, Der versicherte Personenkreis in der GRV].
- Temming, Felipe*, Altersdiskriminierung im Arbeitsleben, Eine rechtsmethodische Analyse, 2008 [zitiert als Temming, Altersdiskriminierung im Arbeitsleben]
- Temming, Felipe*, Anmerkung zu BVerfG, Urteil v. 26.7.2007, Az. 1 BvR 2204/00 und 1 BvR 1355/03, SGB 2008, 479 ff.
- Temming, Felipe*, Case Note – Judgment of the European Court of Justice (Grand Chamber) of 1 March 2010: ECJ finally paves the way for unisex premiums and benefits in insurance and related financial service contracts, GLJ 2012, 105 ff.
- Tomandl, Theodor*, Die Problematik horizontaler Anknüpfung der Sozialversicherungspflicht bei Selbständigen, in: Ruland/Maydell/Papier (Hrsg.), Festschrift für Hans Friedrich Zacher zum 70. Geburtstag, 1998, S. 1117 ff. [zitiert als: Tomandl, in: FS f. Zacher]
- Traub, Stefan / Finkler, Sebastian*, Soziale Absicherung von Selbständigen im internationalen Vergleich, Zentrum für Sozialpolitik (ZeS), Universität Bremen, 2013 [zitiert als: Traub/Finkler]
- Ulmer, Mathias*, Im Schatten der Scheinselbständigkeit, ZRP 2001, 257 ff.
- Waas, Bernd*, Arbeitsrecht 4.0 – Versuch eines Blicks in die Zukunft des Arbeitsrechts, in: Fachbereich Rechtswissenschaften (Hrsg.), 100 Jahre Rechtswissenschaft in Frankfurt, Erfahrungen, Herausforderungen, Erwartungen, 2014, S. 547 ff. [zitiert als: Waas, Arbeitsrecht 4.0]
- Waltermann, Raimund*, Abschied vom Normalarbeitsverhältnis?, Welche arbeits- und sozialrechtlichen Regelungen empfehlen sich im Hinblick auf die Zunahme neuer Beschäftigungsformen und die wachsende Diskontinuität von Erwerbsbiografien?, DJT-Gutachten, 2010 [zitiert als: Waltermann, DJT-Gutachten]
- Waltermann, Raimund*, Welche arbeits- und sozialrechtlichen Regelungen empfehlen sich im Hinblick auf die Zunahme Kleiner Selbstständigkeit?, RdA 2010, 162 ff.
- Wannagat, Georg*, Lehrbuch des Sozialversicherungsrechts, 1965 [zitiert als: Wannagat].
- Windhövel, Kerstin*, Finanzierung einer Erwerbstätigenversicherung, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), Erwerbstätigenversicherung – Ein kleiner Schritt in die richtige Richtung, 2008, S. 35 ff. [zitiert als: Windhövel, in: Erwerbstätigenversicherung]
- Wirth, Christian / Müllenmeister-Faust, Uwe*, Die Alterssicherung Selbständiger in Deutschland und in Europa – Stand und Perspektiven, Sozialer Fortschritt 2009, 210 ff.
- Zweng, Johann / Scheerer, Reinhard / Buschmann, Gerhard / Dörr, Gernot (Hrsg.)*, Handbuch der Rentenversicherung SGB VI, Kommentar [zitiert als: Zweng/Scheerer/Buschmann/Dörr, Handbuch der Rentenversicherung]

Diese Publikation wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales kostenlos herausgegeben. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlbewerbern oder Wahlhelfern während des Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Europa-, Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen. Missbräuchlich ist insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken oder Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist gleichfalls die Weitergabe an Dritte zum Zwecke der Wahlwerbung. Unabhängig davon, wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Publikation dem Empfänger zugegangen ist, darf sie auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl nicht in einer Weise verwendet werden, die als Parteinahme der Bundesregierung zugunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte. Außerdem ist diese kostenlose Publikation - gleichgültig wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Publikation dem Empfänger zugegangen ist - nicht zum Weiterverkauf bestimmt.

Erstellt im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. Die Durchführung der Untersuchungen sowie die Schlussfolgerungen aus den Untersuchungen sind von den Auftragnehmern in eigener wissenschaftlicher Verantwortung vorgenommen worden. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales übernimmt insbesondere keine Gewähr für die Richtigkeit, Genauigkeit und Vollständigkeit der Untersuchungen. Die Untersuchungen drücken nicht notwendigerweise die Auffassungen des Ministeriums aus. Sie werden bei der Willensbildung des Ministeriums berücksichtigt.

Alle Rechte einschließlich der fotomechanischen Wiedergabe und des auszugsweisen Nachdrucks vorbehalten.