

Christoph Butterwegge*

Die solidarische Bürgerversicherung

Nicht alles, was unter dem Etikett „Bürgerversicherung“ diskutiert wird, entspricht jenen Anforderungen, die an ein gerechtes und ausgewogenes Modell zu stellen sind. Entscheidend ist nämlich, ob es sich um eine *allgemeine, einheitliche* und *solidarische* Bürgerversicherung handelt.

1. *Allgemein* zu sein bedeutet, dass die Bürgerversicherung sämtliche dafür geeignete Versicherungszweige (Kranken-, Pflege- und Rentenversicherung) umfassen muss. Zu Recht stellt die Gesetzliche Unfallversicherung bereits heute einen Sonderfall dar, da sie nicht paritätisch, sondern ausschließlich über Arbeitgeberbeiträge finanziert wird. Der einzige unberücksichtigte Versicherungszweig, die Arbeitslosenversicherung, müsste jedoch in eine „Arbeitsversicherung“ umgewandelt werden, die auch alle Selbstständigen und Freiberufler/innen aufnehmen soll, wie es das Modell des „Forums Demokratische Linke 21“ vorsieht.

2. *Einheitlichkeit* heißt, dass neben der Bürgerversicherung keine mit ihr konkurrierenden Versicherungssysteme existieren dürfen. Den Veränderungen am Arbeitsmarkt sollte durch die Ausdehnung der Versicherungspflicht Rechnung getragen werden. Weil abhängige und selbstständige Arbeit, Selbstständigkeit und sog. Scheinselbstständigkeit zunehmend fließend in einander übergehen, bedarf es einer Versicherungspflicht *aller* Erwerbstätigen, einschließlich jener Gruppen, die bislang in Sondersystemen bzw. zu besonderen Bedingungen abgesichert werden (Beamte, Landwirte, Handwerker, Künstler, freie Berufe). Private Versicherungsunternehmen müssten sich auf die Abwicklung noch bestehender Verträge (Wahrung des Bestandsschutzes), Zusatzangebote und Ergänzungsleistungen beschränken.

3. *Solidarisch* zu sein meint, dass die Bürgerversicherung zwischen ökonomisch unterschiedlich Leistungsfähigen einen sozialen Ausgleich herstellen muss. Nicht nur auf Löhne und Gehälter, sondern auf sämtliche Einkunftsarten (Zinsen, Dividenden, Tantiemen, Miet- und Pächterlöse) wären Beiträge zu erheben. Entgegen einem verbreiteten Missverständnis bedeutet dies nicht, dass Arbeitgeberbeiträge entfallen. Vielmehr könnten diese als Wertschöpfungs- bzw. als sog. Maschinensteuer erhoben und damit gerechter als bisher auf beschäftigungs- und kapitalintensive Unternehmen verteilt werden.

Nach oben darf es weder Beitragsbemessungs- noch Versicherungspflichtgrenzen geben, die es privilegierten Personengruppen erlauben würden, sich ihrer Verantwortung für sozial Benachteiligte

zu entziehen und in exklusive Sicherungssysteme auszuweichen. Nach unten muss finanziell aufgefangen werden, wer den nach Einkommenshöhe gestaffelten Beitrag nicht selbst entrichten kann. Nur im Falle fehlender, vorübergehender oder eingeschränkter Zahlungsfähigkeit der Versicherten hätte also der Staat die Aufgabe, Beiträge bedarfsbezogen zu „subventionieren“, d.h. aus dem allgemeinen Steueraufkommen zuzuschießen. Vorbild dafür könnte die Gesetzliche Unfallversicherung sein. Dort dient der Staat gewissermaßen als Ausfallbürge für Vorschulkinder, Schüler/innen und Studierende, die einen Kindergarten, eine allgemeinbildende Schule bzw. eine Hochschule besuchen.

4. *Bürgerversicherung* bedeutet, dass Mitglieder aller Berufsgruppen, d.h. nicht nur abhängig Beschäftigte, aufgenommen werden. Da sämtliche Wohnbürger/innen in das System einbezogen wären, blieben weder Selbstständige, Freiberufler/innen, Beamte, Abgeordnete und Minister noch Ausländer/innen mit Daueraufenthalt in der Bundesrepublik außen vor. Es geht primär darum, die Finanzierungsbasis des Sozialsystems zu verbreitern und den Kreis seiner Mitglieder zu erweitern.

5. *Bürgerversicherung* bedeutet schließlich, dass es sich um eine *Versicherungslösung* handelt, also gewährleistet sein muss, dass ihre Mitglieder, soweit sie dazu finanziell in der Lage sind, Beiträge entrichten und entsprechend geschützte Ansprüche erwerben. Dies schließt keineswegs aus, dass sich der Staat mit Steuergeldern am Auf- und Ausbau der Versicherung beteiligt. Die geplante Bürgerversicherung würde allerdings zum Einfallstor für einen Systemwechsel, wenn sie nicht nach dem Versicherungsprinzip konstruiert wäre, sondern allein aus Steuermitteln finanziert würde.

Eine *solidarische Bürgerversicherung*, wie sie hier skizziert wird, führt nicht zum Systembruch. Vielmehr verschwände dadurch der Widerspruch, dass sich derzeit nur abhängig Beschäftigte im sozialen Sicherungssystem befinden und dies auch nur bis zu höchstens einem Monatseinkommen von 5200 EUR (2005). Über diese Bemessungsgrenze hinaus entrichten Versicherte (und ihre Arbeitgeber) zur Renten- und Arbeitslosenversicherung überhaupt keine Beiträge. Gesetzliche Kranken- und Soziale Pflegeversicherung können sie bei Überschreiten der Versicherungspflicht- bzw. -fluchtgrenze von 3900 EUR (2005) sogar verlassen. Mit dieser im Grunde systemwidrigen Begrenzung der Solidarität auf Schlechterverdienende muss die Bürgerversicherung endgültig Schluss machen.

Das beste Argument für die Bürgerversicherung liefert ihr sehr viel höheres Maß an Gerechtigkeit und sozialem Ausgleich. Durch die Berücksichtigung anderer Einkommensarten würde der Tatsache Rechnung getragen, dass Arbeitseinkommen nicht mehr die einzige Lebensgrundlage für weite Bevölkerungsschichten bilden. Unter dem Gesichtspunkt der Gerechtigkeit spricht nichts dafür, dass

der riesige private Reichtum weiter so unangemessen wenig zur Finanzierung des sozialen Sicherungssystems beiträgt.

Kritik an der Bürgerversicherung

Wenn man von „interessierten Missverständnissen“ der Lobbyisten und Neoliberalen absieht, existieren im Wesentlichen drei Einwände gegenüber der Bürgerversicherung:

1. Sie sei, heißt es, mit dem Grundgesetz unvereinbar oder verfassungsrechtlich bedenklich. Man meint vor allem die Einbeziehung der Beamt(inn)en in eine Bürgerversicherung. Dieser Einwand fällt dann nicht ins Gewicht, wenn bestehende Versicherungsverhältnisse unangetastet bleiben und nur künftige Beamte von der Neuregelung betroffen sind. Schwieriger wird es, wenn man die Renten, nicht aber die Beiträge – wie in der Schweiz – ab einer bestimmten Höhe deckelt. Zu prüfen wäre, ob das – in der Krankenversicherung, wo ein Besserverdienender zwar höhere Beiträge zahlt, aber nicht mehr Arzneimittel bekommt als ein Geringverdiener, nicht geltende – Äquivalenzprinzip in der Rentenversicherung wirklich gebietet, Altersrenten zu zahlen, die weit über dem zur Sicherung des Lebensbedarfs erforderlichen Maß liegen.
2. Es handle sich bei der Bürgerversicherung, wird kritisiert, um ein „bürokratisches Monstrum“, das trotz seines Namens eher noch weniger Bürgernähe aufweise als das bestehende Kassenwesen. Auch dieser Vorwurf geht freilich ins Leere, denn von einer Zentralisierung kann jedenfalls dann nicht die Rede sein, wenn die Vielfalt der Versicherungsträger bestehen bleibt.
3. So genial die Idee der Bürgerversicherung als solche sei, meinen Kritiker, so wenig taue sie zur Verwirklichung. Tatsächlich dürfte die Umsetzung des Konzepts aufgrund der herrschenden Macht- und Mehrheitsverhältnisse nicht leicht fallen. Dies gilt jedoch für alle Reformen, die mit der neoliberalen Hegemonie brechen. Seit wann aber ist von Problemen bei der Realisierung einer Idee auf deren Unrichtigkeit zu schließen? Wenn alternative Vorstellungen zur Reform des Sozialstaates überhaupt eine Chance haben, dann die Bürgerversicherung.

Steuer- statt Beitragsfinanzierung der sozialen Sicherung?

Schon seit geraumer Zeit beklagen nicht nur Neoliberale die „Lohnarbeitszentriertheit“ des deutschen Sozialversicherungsstaates, welche ihn im Vergleich zu anderen, stärker aus Steuern finanzierten

Modellen besonders konjunkturabhängig und krisenanfällig mache. Aus dieser Feststellung wird oft der Schluss gezogen, man müsse vom Versicherungs- zum Fürsorgeprinzip, sprich: zur Finanzierung durch Steuern, wechseln. Nach der herrschenden Meinung sind die (gesetzlichen) Lohnnebenkosten, d.h. vor allem die ständig steigenden Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung, für die hohe Arbeitslosigkeit verantwortlich. Deshalb soll der „Faktor Arbeit“ – in Wahrheit: das investierende Kapital – entlastet und ein größerer Teil der sozialen Sicherung aus Haushaltsmitteln finanziert werden. Gedacht ist dabei meist an eine drastische Erhöhung indirekter Steuern, vor allem der Mehrwertsteuer, die besonders kinderreiche Familien zusätzlich belasten würde.

Gegen die Zurückdrängung der Beitrags- und einen Ausbau der Steuerfinanzierung des sozialen Sicherungssystems sprechen jedoch vier entscheidende Gründe:

1. Für die Betroffenen ist die Inanspruchnahme von *Versicherungsleistungen* erheblich weniger diskriminierend als die Abhängigkeit von *staatlicher* Hilfe, die ihnen vermutlich noch mehr Missbrauchsvorwürfe als derzeit schon eintragen würde, weil ihr keine „Gegenleistung“ in Form eigener Beitragsleistungen gegenüber stünde.
2. Da steuerfinanzierte – im Unterschied zu beitragsfinanzierten – Sozialausgaben der jährlichen Haushaltsgesetzgebung unterliegen, ist ihre Höhe nicht nur von wechselnden Parlamentsmehrheiten und Wahlergebnissen abhängig, vielmehr fallen sie auch eher den Sparzwängen der öffentlichen Hand zum Opfer. Aufgrund der Selbstverwaltung von Sozialversicherungssystemen dürfte die Verlässlichkeit einer beitragsfinanzierten Zukunftsvorsorge demnach größer sein als bei einer steuerfinanzierten.
3. Unternehmer und Kapitaleigentümer tragen im „Lohnsteuerstaat“ Deutschland kaum noch zur Finanzierung des Gemeinwesens bei. Angesichts dieser steuerlichen Schieflage würde eine Verlagerung auf Steuern zur völlig einseitigen Finanzierung der Sozialleistungen durch die Arbeitnehmer/innen führen. Während sich alle Parteien die weitere Senkung von Einkommen- und Gewinnsteuern auf ihre Fahnen geschrieben haben, sorgt die (erst ansatzweise durchbrochene) Beitragsparität der Sozialversicherung für eine angemessene(re) Beteiligung der Arbeitgeberseite an den Kosten. Gerade angesichts der Umstellung von progressiven Einkommensteuern auf Stufensteuersätze (Friedrich Merz) und die Einheitssteuer (flat tax) nach US-Vorbild (Paul Kirchhof) wäre es naiv anzunehmen, ein sozialer Ausgleich könne künftig noch aus Steuermitteln erfolgen. Vielmehr sinkt das Steueraufkommen tendenziell, zumal – national und weltweit – ein regelrechter Steuersenkungswettlauf stattfindet.

4. Der weit verbreitete Glaube, die Umstellung des Sozialleistungssystems auf Steuerfinanzierung schaffe Arbeitsplätze, wirtschaftliche Stabilität und mehr soziale Gerechtigkeit, dürfte sich genauso als Illusion erweisen wie die Überzeugung, das Kapitaldeckungsprinzip („Riester-Rente“) löse die Probleme der Alterssicherung einer schrumpfenden Erwerbsbevölkerung (besser als das bisherige Umlageverfahren). Denn in beiden Fällen handelt es sich um eine bloße *Problemverschiebung*, die nichts an den eigentlichen Ursachen des Kostenanstiegs ändert.

Das geltende Versicherungsprinzip ist folglich keineswegs antiquiert, vielmehr gerade im Zeichen von Globalisierung und neoliberaler Modernisierung aller Gesellschaftsbereiche ausgesprochen zeitgemäß. Es hat sich nicht erschöpft, sondern bietet hervorragende Anschlussmöglichkeiten für die Schaffung einer Bürger- bzw. Volksversicherung. Die allgemeine, einheitliche und solidarische Bürgerversicherung böte eine Möglichkeit, die Nachteile des deutschen Sozial(versicherungs)staates auszugleichen, ohne dass man seine spezifischen Vorzüge preisgeben müsste.

** Prof. Dr. Christoph Butterwegge, geb. 1951, leitet die Abteilung für Politikwissenschaft an der Universität zu Köln. Buchveröffentlichung zum Thema:*

Butterwegge, Christoph: Krise und Zukunft des Sozialstaates, Wiesbaden (VS – Verlag für Sozialwissenschaften) 2005