

Bürgerversicherung als politisches Projekt

Von Professor Dr. Michael Opielka

Die deutsche „Bismarcksche“ Sozialversicherung baut auf der Lohnarbeit auf. Sie sichert Arbeitnehmer und ihre Familienangehörigen. Privilegierte – Beamte, Freiberufler – haben privilegierte Sondersysteme. Der Sozialstaat verdoppelt damit die Ungleichheiten von Markt und politischer Macht. Auch deshalb zählt der deutsche Sozialstaat zu den „konservativen“ Modellen. Das könnte sich vielleicht ändern – durch die Umwandlung der herkömmlichen Kranken- oder Rentenversicherung in eine Bürgerversicherung. Wie der Name schon sagt, sichert die den Bürger nicht als Lohnabhängigen, sondern als Bürger, so wie in der Demokratie auch das Wahlrecht nicht mehr von Herkunft, Geschlecht oder Vermögen abhängt.

Der Begriff „Bürgerversicherung“ ist recht neu. Die Grünen benutzten ihn in ihrem Grundsatzprogramm aus dem Jahr 2002. Sie wollen alle Sozialversicherungen zu Bürgerversicherungen machen. Die Idee dahinter ist älter. Als „Volksversicherungen“ gibt es Bürgerversicherungen in mehreren europäischen Ländern. Die Schweiz etwa hat 1996 in der Krankenversicherung ein solches Modell eingeführt. Dort zahlen alle Bürger denselben Beitrag, allerdings erhalten heute schon mehr als 30 Prozent der Bürger einen aus dem Steueraufkommen finanzierten Zuschuß zu den Kopfpauschalen („Prämienverbilligung“).

Im Alter gehört zur Bürgerversicherung eigentlich eine „Grundrente“, ob nun wie in der Schweiz aus steuerähnlichen Beiträgen auf alle Einkommen finanziert oder ob direkt aus Steuern (und dann nicht als Bürger-„Versicherung“), wie beispielsweise in Dänemark. Nur eine Grundrente nämlich behandelt im Alter jeden Bürger gleich. Eine Grundrente mit ordentlichem Niveau verteilt kräftig um: von Reich zu Arm, von Männern zu Frauen, von Vollzeit- zu Teilzeitarbeitenden. Auch hier ist die Schweiz ein Beispiel, vermutlich ein besseres als in der Krankenversicherung. In der Schweiz zahlen in die erste Säule der Alterssicherung, die sogenannte AHV, alle Erwerbstätigen 9,8 Prozent (2003) ihres gesamten steuerlichen Einkommens; wer nur Vermögen hat und kein Einkommen, zahlt Pauschalsätze. Der Mindestbeitrag beträgt 824 Franken

im Jahr. Wer die durchschnittliche Beitragszeit seines Jahrgangs erreicht hat (2003: 44 Jahre), erhält die Grundrente. Sie setzt sich aus der Altersrente (1055 Franken) und gegebenenfalls Zusatzrente (317 Franken) und Kinderrente (422 Franken) zusammen. Hinzu kommen Ergänzungsleistungen der AHV für Rentner, die nicht über anderes Einkommen verfügen. Die Höchstrente beträgt das Doppelte der Grundrente (für alle drei Elemente). Männer und Frauen haben einen eigenständigen Rentenanspruch, die Rente wird bei gemeinsamem Haushalt auf 150 Prozent der beiden Einzelrenten begrenzt. Das Schweizer Modell begünstigt Frauen und Geringverdiener und ist, wegen des breiten Umverteilungsvolumens, relativ demographiestabil.

Eine Bürgerversicherung ist auch in Deutschland ein politisches Projekt für diejenigen, die für soziale Gerechtigkeit kämpfen. Der erste Grund dafür ist ein politisch-strategischer. Karl Marx hatte 1875 in seiner „Kritik des Gothaer Programms“ die aufkeimende Idee einer Sozialpolitik verworfen, die die kapitalistische Ungleichverteilung selbst weitgehend hinnimmt. Das sah die Sozialdemokratie meist anders. Ihr Theoretiker Eduard Heimann erkannte 1929 in der Sozialpolitik dialektisch „die Verwirklichung der sozialen Idee im Kapitalismus gegen den Kapitalismus“. Daß es auch beim Sozialstaat nicht nur auf das „Daß“, sondern vielmehr auf das „Wie“ ankommt, zeigt die Arbeiterbewegung. Während die einen mit Marx Sozialreformen ablehnten und von der „Sozialstaatsillusion“ sprachen, andere, wie Heimann, in Sozialreformen den Königsweg sahen, gab es interessante Mischformen. Die „Maximalisten“ der Arbeiterbewegung forderten, daß der Staat sämtliche Risiken des Einkommensverlustes gesetzlich absichern soll und die Reichen durch höhere Steuern dafür bezahlen lasse. An ihnen knüpft die Idee der Bürgerversicherung an, freilich gefiltert durch die praktische Erfahrung liberaler Gesellschaften wie der Schweiz.

Seit 1989 scheint der Theoriekampf entschieden. Am Wohlfahrtsstaat führt auch für Sozialisten kein Weg vorbei. Nur: wie soll er aussehen? Gøsta Esping-Andersen, ein dänischer Sozialpolitikforscher, unterschied liberale, konservative und sozialde-

mokratische „Wohlfahrtsregimes“. Liberale bauen auf den Markt als zentrales Steuerungsmodell, Konservative auf Gemeinschaften (Familie, Berufsgruppen, Nation), Sozialdemokraten auf den Staat. Hinter den drei „Regime“-Modellen stehen drei Gerechtigkeitskonzepte: „Leistungsgerechtigkeit“ hinter dem Liberalismus, „Bedarfsgerechtigkeit“ beim Konservatismus, „Verteilungsgerechtigkeit“ bei der Sozialdemokratie. Esping-Andersen ging es jedoch um mehr. Er sah, daß Sozialpolitik heute zunehmend zur Unabhängigkeit der Lohnabhängigen vom Verkauf ihrer Arbeitskraft beitragen kann. Diese Unabhängigkeit und die Freiheit, schlechte Arbeit abzulehnen, heißt nicht Erwerbslosigkeit zu tolerieren. Doch sie betont die Freiheit, die Würde auch dessen, der nur seine Arbeitskraft hat und kein Vermögen, das seinen Unterhalt sichern könnte.

Das führt zum vierten Gerechtigkeitsprinzip: Teilhabegerechtigkeit. Sie knüpft weder an Markt-, Staatsbürger- oder Gemeinschaftsrollen an, sondern an den Menschenrechten, an sozialen Grundrechten. Hier kommt die Bürgerversicherung ins Spiel und, mehr noch, das Projekt einer Grundrente und eines garantierten Grundeinkommens. Eine Bürgerversicherung will alle Bürger „hereinholen“. Niklas Luhmann sprach im Anschluß an den Soziologen Talcott Parsons von der „Inklusion“ aller Bürger in alle Funktionssysteme der modernen Gesellschaft. Der Sozialstaat soll diese Inklusion garantieren. Das Prinzip der Teilhabegerechtigkeit könnte man auch als „garantistisch“ bezeichnen, seine sozialen Träger dürften zunächst die Grünen sein.

In der Verknüpfung aller vier Gerechtigkeitsprinzipien wird ein Schuh aus der Sozialpolitik. Leistung, Bedarf, Umverteilung und Teilhabe, alle vier Prinzipien sind nötig. In Deutschland mangelt es vor allem am vierten Prinzip, der Teilhabegerechtigkeit. Man mag einwenden, daß es im Kapitalismus heroisch erschiene, wenn der Bürgerstatus zum Bezugspunkt von Umverteilung würde. Doch das ist längst der Fall: Kindergeld, Erziehungsgeld und selbst eine noch der Fürsorge- also Bedarfslogik folgende Grundsicherung sowie die Bildungsfinanzierung knüpfen daran an. Wie weit diese Umverteilung geht, ist eine Frage der Machtverhältnisse – zunächst aber eine Frage des Denkens, gera-

Montag, 8. März 2004

de bei den Eliten.

Man mag aus Sicht einer liberalen Gerechtigkeitstheorie einwenden, daß sich der Staat mit so viel Gerechtigkeitswillen übernimmt. Zumindest werden Liberale stets dafür sorgen, daß die anderen drei Gerechtigkeitskonzepte – konservative, sozialdemokratische, garantistische – nicht überhandnehmen. Die Staatsquote, also der Anteil staatlich veranlaßter Ausgaben am Bruttoinlandsprodukt, betrug im Jahr 2002 in Deutschland 48,6 Prozent, die Sozialquote, der Anteil der Sozialausgaben, belief sich auf 33 Prozent. Derzeit sind es die sogenannten Neoliberalen, die öffentli-

che Güter zugunsten des Marktes vermindern wollen. Subventionen sollen verschwinden, der Sozialstaat abgebaut werden. Seit den neunziger Jahren des letzten Jahrhunderts, also dem Fortfall der sozialistischen Konkurrenz, neigen auch Sozialdemokraten dazu.

Was rechnet man im Sozialstaat berechtigterweise zu öffentlichen Gütern? Das Projekt der Bürgerversicherung konzentriert sich auf zweierlei: die wirtschaftliche Grundsicherung und die Gesundheit. Gegen diese Form der Versicherung könnte das Prinzip der Subsidiarität sprechen: Zunächst sollen die anderen Gerechtigkeiten

wirken, der Markt, die Familie, auch noch die Umverteilung. Man kann das aber auch anders sehen. In einer weltweit arbeitsteiligen Gesellschaft kann man nämlich sagen: Jede und jeder hat ein Grundrecht auf menschenwürdige Existenz – als Mensch und nicht erst als Lohnarbeiter, Unternehmer oder Familienmitglied.

Der Verfasser lehrt Sozialpolitik an der Fachhochschule Jena und ist Lehrbeauftragter für Soziologie an der Universität Bonn.