

# **Die Idee einer Grundeinkommensversicherung – Analytische und politische Erträge eines erweiterten Konzepts der Bürgerversicherung<sup>1</sup>**

*Michael Opielka*

Lange Zeit bestand unter Sozialpolitikforschern weitgehend Einigkeit, dass eine grundlegende Reform der (monetären) Transfersysteme aufgrund der Beharrungskräfte des deutschen Sozialversicherungsmodells nicht möglich sei. Man erhob die so genannte „Pfadabhängigkeit“ zu einer analytischen Konstanten. In jüngerer Zeit wird diese Einigkeit brüchig. So zeigt Borchert, dass zahlreiche Wohlfahrtsstaaten in verschiedenen Entwicklungsphasen Pfadwechsel vornahmen, manche sogar mehrmals (vgl. Borchert 1998, S. 169). Lessenich (2003) beobachtet einen seit den 1990er Jahren „schleichenden“ Wandel des deutschen Sozialstaatsmodells weg vom „konservativen“ Regime und hin zu einem noch unklaren, aber von liberalen Elementen durchzogenen Regimemodell. Bewegt sich Deutschland hin zu einem universalistischen Modell des britischen Beveridge- oder des skandinavischen Volksversicherung-Typus? Dass darüber reflektiert werden kann und muss, hat viele überrascht.

## **1 Bürgerversicherung in Deutschland: Reformmodelle zur Krankenversicherung und darüber hinaus**

Zunächst konzentrierte sich die politische Diskussion um eine „Bürgerversicherung“ in Deutschland bei ihrem Aufkommen im Jahr 2003 auf eine Reform der Gesetzlichen Krankenversicherung (vgl. Engelen-Kefer 2004, Opielka 2004a).<sup>2</sup> Im Herbst 2003 forderten die „Herzog-Kommission“ der CDU und die „Rürup-Kommission“ der rot-grünen Bundesregierung eine Abkehr vom Bismarckschen lohnarbeitszentrierten Sozialstaatsmodell, zumindest für die Krankenversicherung. Während die FDP für eine Abschaffung der Gesetzlichen Krankenversicherung zugunsten einer Versicherungspflicht auf einem privaten Versicherungs-

---

<sup>1</sup> Dieser Beitrag entwickelt die in Opielka 2004b und dem einleitenden Aufsatz in Opielka 2004 in erstmals vorgestellte Idee der „Grundeinkommensversicherung“ in einigen Details weiter. Ausführlich und zum sozialpolitiktheoretischen Kontext auch Opielka 2004c.

<sup>2</sup> Diese Diskussion stand im Zentrum der vorangegangenen Beiträge von Gerber et al., die wie die Grünen, die SPD, und die PDS, für eine einkommensbezogene Bürgerversicherung eintreten, und Wagner, der für eine „Bürgerprämie“ plädiert, die vom Einkommen unabhängig ist.

markt eintritt und insoweit den Bürgerversicherungs-Diskurs negiert, treten SPD, Grüne und PDS für eine einkommensbezogene Bürgerversicherung ein, die sich weitgehend an der Praxis in Österreich orientiert, und plädiert die CDU für eine so genannte „Kopfpauschale“ nach dem Vorbild Schweiz. Allerdings sind sich weder die Befürworter der einkommensbezogenen wie diejenigen der pauschalen Beitragszahlung einig, ob sie – zumindest sofort – alle Bürger einbeziehen sollen, oder ob Beamte, Freiberufler und Selbstständige wie bisher in Sondersystemen verbleiben. Im CDU-Vorschlag soll die Kopfpauschale „zunächst“ nur für die Mitglieder der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) gelten, Privatversicherte sollen außen vor bleiben.<sup>3</sup> Damit wäre der CDU-Vorschlag nur ein anderes Finanzierungsmodell für die GKV und keine Bürgerversicherung. Es spricht aber viel dafür, dass auch die Kopfpauschale faktisch auf eine Bürgerversicherung hinausläuft: weil in den bisherigen deutschen Vorschlägen (wie in der Schweizer Realität) die Umverteilungsleistungen (Prämiensubvention, Übernahme der Beiträge für Kinder) weitgehend in das Steuersystem verlagert werden, dürfte sich ein Rutschbahneffekt auch für die Privatversicherten ergeben.

Gemeinsam ist *beiden* Modellen letztlich, dass alle Bürger (oder besser: alle Einwohner, also auch in Deutschland dauerhaft lebende Ausländer) zu gleichen Bedingungen einbezogen werden. Das ist der entscheidende Unterschied zum Bismarckschen Modell, das sich am Berufsstatus orientiert und dessen Ungleichheit in das Soziale Sicherungssystem verlängert – weshalb es im internationalen Vergleich als „konservativ“ gilt. Gemeinsam ist beiden Modellen auch, dass die Krankenversicherung teils mehr, teils weniger vom Lohnarbeitsverhältnis entkoppelt wird. Aus Lohnnebenkosten werden faktisch Sozialsteuern. Was beide Modelle trennt, ist die „sozialpolitische“, die solidarische Seite. Während in der einkommensbezogenen Bürgerversicherung die Beiträge von der Leistungsfähigkeit der Versicherten abhängen, werden bei der Kopfpauschale Arme und Reiche identisch behandelt. Der soziale Ausgleich soll hier über das Steuersystem hergestellt werden, das die Kopfpauschalen subventioniert.

Die einkommensbezogene Bürgerversicherung, wie sie bislang in Deutschland diskutiert wird, ändert ökonomisch gegenüber dem Status Quo nicht viel. Im Auftrag der Bundestagsfraktion der Grünen errechnete beispielsweise das IGES für das Basismodell (Ausweitung auf alle Bevölkerungsgruppen und Ein-

---

3 So heißt es im Beschluss „Deutschland fair ändern“ (17. Parteitag der CDU, 30.11.-2.12.2003, Leipzig): „Die CDU lehnt eine ‚Bürgerversicherung‘ ab, die alle Bürger in eine gesetzliche Pflichtversicherung, sei es mit einkommensabhängigen Beiträgen oder Prämien, zwingt“ (S. 23), doch zugleich: „Die CDU tritt dafür ein, dass die heute in der gesetzlichen Krankversicherung Versicherten zunächst dort versichert bleiben“ - was aber soll das Wort „zunächst“ anders bedeuten, als dass eine Erweiterung auf ggf. alle Bürger nicht zumindest erwogen wird?

kommensarten ohne Erhöhung der Beitragsbemessungsgrenze und ohne weitere Änderungen gegenüber dem Status Quo), dass der durchschnittliche Beitragssatz nur von 14,1 Prozent (2004) auf 12,7 Prozent sinken würde (vgl. Sehlen et al. 2004). Dabei wäre der Aufwand groß: alle Einkommensarten sollen einbezogen werden, was komplizierte Abstimmungen mit den Finanzämtern erfordert, und die bisher Privatversicherten (Beamte, Selbstständige, Gutverdiener) sollen in die gesetzlichen Kassen, was politisch nicht ohne erhebliche Kompromisse möglich sein wird, wenn überhaupt. Vor allem ergeben sich Probleme, falls die aktuelle Beitragsbemessungsgrenze (3.525 €, 2005) nicht verändert werden sollte. Die Einbeziehung sämtlicher Einkommen ohne An- oder Aufhebung der Beitragsbemessungsgrenze oder eine Differenzierung zwischen Beitragssätzen auf Erwerbs- und Vermögenseinkommen würde ansonsten die mittleren Einkommensgruppen deutlich stärker belasten als heute. Demgegenüber sind die Beitragssätze der einkommensbezogenen Bürger-Krankenversicherung in Österreich, die 99% der Bevölkerung einbezieht, mit durchschnittlich 7,5 Prozent (Stand 2005, [www.sozialversicherung.at](http://www.sozialversicherung.at)) deutlich geringer.<sup>4</sup> Positiv zu werten ist gleichwohl, dass die einkommensbezogene Bürgerversicherung auch in der bisher diskutierten „schwachen“ deutschen Variante einen Einstieg in eine universalistische Krankenversicherung bedeutet, die nicht mehr vom sozialen Status abhängt.

Gegen das Modell der Kopfpauschalen wiederum spricht unter anderem, dass die Finanzierung der unverzichtbaren Prämiensubvention aus Steuermitteln ein Dauerproblem werden dürfte. Denn alle derzeit diskutierten Steuerreformkonzepte schlagen eher einen Subventionsabbau vor. Auch die Schweizer Erfahrungen stimmen skeptisch. Fast alle Kantone haben zuletzt an den „Prämiensverbilligungen“ gespart, was angesichts rasanter Prämienanstiege (2002: 4,3 Prozent, 2003: 5,6 Prozent, NZZ v. 23.7.2004) vor allem für Familien und die Mittelschicht fatale Wirkungen zeitigt (vgl. FTD v. 28.7.2004). Die Befürworter einer Kopfpauschale erarbeiteten deshalb modifizierte Modelle. Bert Rürup und der Vorsitzende des Sachverständigenrats der Konzentrierten Aktion im Gesundheitswesen, Eberhard Wille, untersuchten zur Prämiensubvention drei Varianten: die Erhöhung des Solidaritätszuschlags zur Einkommenssteuer von 5,5 auf 17,4 Prozent, die Anhebung der Umsatzsteuer von 16 auf 18,5 Prozent oder die Einführung eines Bruttolohnzuschlags von 2,9 Prozent („GKV-interne Lösung“) (vgl. Rürup/Wille 2004).<sup>5</sup> Die CSU diskutierte zunächst einen Stufentarif mit

4 Die Gründe für den vergleichsweise sehr niedrigen Beitragssatz in Österreich sind komplex: deutlich geringere Verwaltungskosten, wirkungsvollere Prävention und auch ein höherer Steueranteil insbesondere an der Krankenhausfinanzierung (vgl. Opielka 2004a).

5 Die Kopfpauschale („Gesundheitspauschale“) soll dabei kassendurchschnittlich 169 € im Monat betragen und - wie in der Schweiz - auch für Kinder fällig sein, Rürup schlägt hier 78 € monatlich vor, die aus einer steuerfinanzierten „Familienkasse“ bezahlt werden sollen. Rürup bevorzugt erwerbseinkommensbezogenen Beitragszuschläge, womit wie bisher die hohen Einkommen

zehn Beitragsklassen von 50 bis 500 Euro im Monat (vgl. Der Spiegel 26/2004, S. 17). Aus der CDU wiederum kam der Vorschlag eines steuerähnlichen Zuschlags auf alle Einkommen in Höhe von 1,7 Prozent, um den Sozialausgleich zu finanzieren (vgl. Süddeutsche Zeitung v. 29.7.2004). Im November 2004 stellten CDU und CSU als Kompromiss ein gemeinsames „Solidarisches Gesundheitsprämien-Modell“ vor, das nicht einfach zu verstehen ist: Demnach soll eine „Gesamt-Gesundheitsprämie“ von monatlich 169 Euro pro erwachsenem Versicherten (Kinder beitragsfrei) eingeführt werden, die sich aus einer „persönlichen Gesundheitsprämie“ von 7 Prozent des Einkommens – maximal 109 Euro – und einem auf 6,5 Prozent gedeckelten Arbeitgeberbeitrag zusammen setzt. Die Arbeitgeberbeiträge sollen in ein „Sondervermögen“ fließen, aus dem der Sozialausgleich für Versicherte finanziert wird, bei denen die „persönliche Gesundheitsprämie“ 7 Prozent des Einkommens übersteigt. Dieses Modell verzichtet freilich auf die ursprünglich gewünschte Entkopplung von Kopfpauschale und Erwerbseinkommen, auch verteilungspolitisch ist nicht recht auszumachen, welche Vorteile sich darin verbergen, so dass es eher als wahltaktisch motiviert gelten kann. Merkwürdigerweise heißt es, dass „jeder“ Erwachsene die „persönliche Gesundheitsprämie“ zahlen soll, die Kopplung an die Arbeitgeberbeiträge deutet aber an, dass dauerhaft keine Bürgerversicherung angedacht wird.

Den solidesten Vorschlag der Kopfpauschalbefürworter und zugleich einen Brückenschlag zu einer einkommensbezogenen Bürgerversicherung legte der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung im Dezember 2004 vor (SVR 2004, S. 387ff.). Im wesentlichen von seinem Mitglied und späteren Vorsitzenden Bert Rürup formuliert und in Weiterentwicklung eines aus dem Jahresgutachten 2002 stammenden Modells wird nun eine „Bürgerpauschale“ gefordert, die – anders als das „Hybridmodell“ (ebd., S. 412) der CDU/CSU – die gesamte Bevölkerung umfassen soll, durchschnittlich 198 Euro monatlich beträgt, optional einen Kapitaldeckungsanteil enthält (was die Prämie auf etwa 220 Euro erhöht) und für deren Zuschussbedarf – etwas anders als beim zitierten Vorschlag Rürup/Wille – nun drei Optionen genannt werden: Erhöhung des Solidaritätszuschlages um 6,5 bzw. (mit Kapitaldeckung) 8,5%, Parallelverschiebung des Einkommenssteuertarifs um 1,8 bzw. 2,4% nach oben oder eine Erhöhung des Umsatzsteuersatzes um 1,7 bzw. 2,2% (ebd., S.

---

nicht herangezogen werden. Bei einer Umsatzsteuerlösung würden die Niedrigeinkommen mehr belastet, bei einer Finanzierung über einen Einkommenssteuerzuschlag Einkommen ab 80.000 € p.a.. Vgl. Financial Times Deutschland, 16.7.04, S. 10. Der Vorschlag von Rürup/Wille führt zu einem hoch komplizierten Umverteilungssystem (Kopfpauschale für alle plus Zuschlag - nur - auf Arbeitseinkommen; 15,8 Mrd. € Steuermittel sind für die Kinderpauschalen notwendig und weitere 22,5 Mrd. € für die Prämiensubvention). Der einzige Vorteil wäre die - auch nur teilweise - Entkopplung vom Arbeitslohn. Die PKV soll als „substitutive Vollversicherung“ (Rürup/Wille 2004, S. 11) erhalten bleiben. Der Vorschlag ist insoweit keine Bürgerversicherung.

397ff.). Zudem wird vorgeschlagen, das Pauschalensystem auf die Pflegeversicherung auszuweiten, was derzeit eine Pauschale von durchschnittlich 25 Euro monatlich bedeute (ebd., S. 418). Trotz der bemüht sachlichen Präsentation der SVR-Mehrheit (ein Minderheitenvotum von Wolfgang Franz tritt für eine radikale Umstellung auf ein vollständig kapitalgedecktes System ein), verwundert, dass kein Bezug auf die empirischen Erfahrungen mit dem in der Schweiz bereits weitgehend wie vorgeschlagen existierenden Modell hergestellt wird. Immerhin, mit der Ausweitung des Kopfpauschalensystem auf die gesamte Bevölkerung wird die universalistische, am Bürgerstatus orientierte Konzeption der Bürgerversicherung übernommen.

Demgegenüber sollte eine zukunftssichere Bürgerversicherung die Leistungsfähigkeit der Bürger berücksichtigen, die Finanzierung vom Arbeitsverhältnis entkoppeln, Anreize zur Eigenvorsorge bieten und auch bei der absehbaren Alterung der Bevölkerung finanzierbar sein. Eine intelligente Mischung insbesondere der Österreichischen und Schweizer Erfahrungen legt drei Systemelemente nahe, die im Weiteren genauer ausgeführt werden:

*Erstens eine Allgemeine Krankenversicherung (AKV) mit einem Beitragssatz von nur noch etwa 7,5 Prozent auf alle Primäreinkommen, aber (wie die Schweizer Rentenversicherung AHV) ohne Beitragsbemessungsgrenze und mit einem Mindestbeitrag für alle Erwachsenen (beispielsweise dem Mindestbeitrag für freiwillig Versicherte in der GKV von ca. 90 Euro p.M., Stand 2005). Kinder sind beitragsfrei. Der Beitragseinzug erfolgt über die Finanzämter, die Krankenversicherungen können (wie in der Schweiz) privat organisiert sein, öffentlich-rechtlich oder gemeinnützig. Ein wirksamer Risikostrukturausgleich und eine Selbstverwaltung allein durch die Versicherten gehören dazu, da die paritätische Finanzierung durch Arbeitgeber und Arbeitnehmer bei einer Bürgerversicherung konsequenterweise entfallen sollte.*

Wie käme der gegenüber heute extrem niedrige Beitragssatz von 7,5 Prozent zustande? Empirische Hinweise darauf finden sich in dem bereits zitierten IGES-Gutachten (vgl. Sehlen et al. 2004): Gegenüber dem heutigen Durchschnittsbeitrag von 14,1 Prozent sinkt der Beitrag um 0,8 Prozent durch die Einbeziehung aller Einkommensarten, sowie um 0,6 Prozent durch die Einbeziehung aller Bürger, um weitere 2 Prozent durch die Aufhebung der Beitragsbemessungsgrenze, weitere 0,5 Prozent durch ein negatives Ehegattensplitting<sup>6</sup>, um etwa 2

---

6 Darunter ist zu verstehen, dass die Gesamteinkommen des Haushalts hälftig auf die Ehepartner verteilt werden, so dass die Einkommen, die bei einem Alleinverdiener bereits die Beitragsbemessungsgrenze überschreiten, nun für den Ehepartner noch bis zu einer Beitragsbemessungsgrenze beitragspflichtig werden. Beim negativen Ehegattensplitting ist damit der Beitrag der Ehepartner zur Bürgerversicherung - wegen der Beitragsdegression oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze - generell höher als die Summe der Beiträge der einzelnen Ehepartner ohne Anwen-

Prozent durch die Einführung des Mindestbeitrages für Erwachsene<sup>7</sup> und schließlich noch um etwa 0,7 Prozent durch die Ausgliederung des Krankengeldes, wie sie (weiter unten) im Modell einer Grundeinkommensversicherung vorgeschlagen wird. Man könnte einwenden, dass die Addition dieser Einsparungen – die jenes Gutachten nicht vornimmt – nicht einfach möglich ist und neue Berechnungen erforderlich wären. So wäre die Beitragsreduktion durch das „negative Ehegattensplitting“ bei einer Aufhebung der Beitragsbemessungsgrenzen kaum möglich. Allerdings beruhen die meisten der genannten Größen auf Schätzwerten. Die Einführung eines Mindestbeitrages dürfte beispielsweise bei Arbeitslosengeld II-Empfängern zu Mehrbelastungen im Bundeshaushalt führen. Die Schätzung von 7,5 Prozent Beitrag kommt gleichwohl auch auf anderem Weg zustande, wenn als Bezugsgröße der Beitragsbemessung das Primäreinkommen der privaten Haushalte („Volkseinkommen“) der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung von 1.572 Mrd. Euro im Jahr 2003<sup>8</sup> zugrunde gelegt wird: um mit 135 Mrd. Euro den Betrag der Sachleistungsausgaben bei einer Einbeziehung von 10,6 Mio. (zumeist) privat Versicherten zu den 71,6 Mio. bisher GKV-Versicherten in die Bürgerversicherung zu erzielen (vgl. Sehlen et al. 2004, S. 36, die Einbeziehung der PKV-Mitglieder erfolgt zu den Leistungen der GKV), wäre ein Beitrag von 8,5 Prozent erforderlich, mit Einführung eines Mindestbeitrages dürfte ein Satz von 7,5 Prozent erreichbar sein.

Eine konsequente Bürgerversicherung würde faktisch die Beiträge für das Gesundheitssystem in Richtung einer „Sozialsteuer“ entwickeln. Steuern kennen in der Regel keine Obergrenze. Der Unterschied zur Einkommenssteuer liegt bei der Allgemeinen Krankenversicherung im Mindestbeitrag und im proportionalen, also nicht progressiven Beitragssatz. Deshalb ist ein „Bürgerbeitrag“ etwas völlig anderes und vor allem weitaus ergiebiger als ein Aufschlag auf die Lohn- und Einkommenssteuer, wie er z.B. von Kiefer/Ruiss (2004, S. 156) diskutiert wird. Ein Aufschlag auf die Einkommensteuer müsste mehr als 50 Prozent betragen, was die Realisierungschancen nicht gerade erhöht (vgl. Opielka 2004a). In der auch in der Bürgerversicherungsdiskussion strittigen Frage, ob Umverteilungsaufgaben auf das Steuersystem beschränkt bleiben sollen, weil sie angeblich nicht in die Sozialversicherungen gehörten, nimmt das hier vorgestellte Konzept des *Bürgerbeitrags* als eine Art Sozialsteuer eine vermittelnde Position ein.

---

dung des Splittings. Quasi werden Haushaltseinkommen oberhalb der Bemessungsgrenze unter diese Grenze „geholt“ und verbeitragt (vgl. Sehlen u.a. 2004, S. 65).

7 Bei Sehlen u.a. 2004, S. 70f. wird allerdings ein Mindestbeitrag für Kinder simuliert. Insoweit wären die Einsparungen bei einer Beitragsbeschränkung auf Erwachsene geringer.

8 Quelle: Statistisches Bundesamt 2004 ([www.destatis.de](http://www.destatis.de)). Die Werte des Arbeitskreises „Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder“ liegen geringfügig höher (vgl. [www.statistik-bw.de/Arbeitskreis\\_VGR](http://www.statistik-bw.de/Arbeitskreis_VGR)).

Die Beitragserhebung wäre zentral, am besten durch die Finanzbehörden sicher zu stellen. Damit wäre denkbar, dass ganz unterschiedliche Rechtsträger – also auch private Krankenversicherungen (PKV) – für die Leistungsverwaltung der Allgemeinen Krankenversicherung zuständig sind. *Die Versicherten optieren für einen der Träger, der einen Pauschalbetrag pro Versicherten erhält*, worin zugleich der Risikostrukturausgleich berücksichtigt wird.<sup>9</sup> Die Versicherungsträger können sich durch spezifische Leistungen oder Beitragserstattungen (beispielsweise bei Selbsthalten oder der Beteiligung an Präventionsprogrammen) unterscheiden. Ein solches Modell würde *das wettbewerbliche Moment der Kopfpauschalen*, vor allem eine (entsprechend der Schweizer Praxis) mögliche Anbieterrolle der PKV, *mit dem Solidarmoment der einkommensbezogenen Beiträge verknüpft* und dies auf einem gegenüber heute deutlich geringeren Beitragsniveau. Zudem wäre die Beitragshöhe rechtlich und politisch völlig vom Arbeitslohn entkoppelt. Der AKV-Beitrag gehört nicht mehr zu den Lohnnebenkosten.

Überfällig ist *zweitens* eine *Professionalisierung des Gesundheitswesens* statt seiner schlichten Vermarktlichung. Weder trägt nämlich die Ausweitung marktlicher Steuerung automatisch zur Kostensenkung bei (aufgrund von monopolartiger Anbietersteuerung, Informationsbeschränkung der Nachfrager usw.), noch erhöht sich die Leistungsqualität. Für das erste Problem werden bspw. Positivlisten, für das zweite verbindliche Verfahren der Qualitätskontrolle vorgeschlagen. Beide Elemente fehlten im GKV-Modernisierungsgesetz 2003. Kostensenkungen von 10 bis 20 Prozent gegenüber den heutigen Ausgaben sind möglich, wenn die (tatsächlich selbstverwalteten) Krankenversicherungen und die Leistungserbringer nicht nach versäulten Interessen, sondern nach dem wirklich Erforderlichen entscheiden können. Die AKVen werden Modelle einer Integrierten Versorgung anbieten (einschließlich so genannter Health Maintenance Organisations/HMO, die sich bereits in der Schweiz bewähren), die Wahlmöglichkeiten der Versicherten werden im jeweiligen Abrechnungszeitraum etwas eingeschränkt, doch Qualität und Prävention werden verbessert. Hier kann Deutschland von den Erfahrungen beispielsweise im steuerfinanzierten Gesundheitswesen Dänemarks oder auch der Bürgerversicherung in Österreich einiges lernen. Die Qualität der Gesundheitsversorgung hängt vom Professionalisierungsniveau der Beteiligten ab. Dabei ist aber ein breites Professionalisierungs- und Professionskonzept notwendig, das die eigentherapeutischen Kompetenzen der Menschen (Selbsthilfe usw.) genauso berücksichtigt, wie sachgerechte Organisationsformen, die sich nicht an Privilegien, sondern am „Kunden“ orientieren.

Derzeit beträgt der Pflegeversicherungsbeitrag mit 1,7 Prozent etwa 12 Prozent des durchschnittlichen GKV-Beitrages von 14,1 Prozent. Würden die Kos-

---

9 Ein Risikostrukturausgleich zwischen den Krankenversicherungsträgern wird in einer „Allgemeinen Krankenversicherung“ nicht überflüssig, allerdings erheblich geringer ausfallen.

ten des Gesundheitswesens durch den Professionalisierungsschub um 10 bis 20 Prozent sinken, so könnten die jetzigen Leistungen der Pflegeversicherung von der AKV übernommen werden. Damit würde sich der Bürgerbeitrag für den gesamten Bereich des Gesundheits- und Pflegesektors auf 7,5 Prozent des je verfügbaren Primäreinkommens der privaten Haushalte begrenzen. Man kann einwenden, dass der Beitrag infolge neuer Leistungsangebote des Gesundheitswesens oder der Alterung der Bevölkerung künftig erhöht werden müsste. Dies gilt für andere Finanzierungsformen allerdings gleichermaßen. Ein weiterer Einwand könnte lauten, dass eine solch universalistische, alle Bürger einschließende Krankenversicherung – ähnlich wie im steuerfinanzierten Gesundheitswesen Großbritanniens (National Health Service) – zu einer Basisversorgung verkümmere und sich schließlich doch zu einer Zwei-Klassen-Medizin entwickle (so Rürup 2004 kritisch). Dagegen steht Vertrauen in die Demokratie und in die Transparenz des neuen Finanzierungssystems, vor allem aber in die zentrale Werte-Botschaft der hier skizzierten Krankenversicherung: dass nämlich alle Bürger ein Recht auf die bestmögliche Versorgung haben, weil sie nach besten Kräften zur Finanzierung beitragen.

*Drittens* gehört zum Schritt von Bismarck zum Bürger auch eine Gesamtreform der Einkommensleistungen. Hierfür wurde das Modell einer „Grundeinkommensversicherung“ (GEV) entwickelt, das sämtliche Geldleistungen des deutschen Sozialstaats – angelehnt an das Modell der Schweizer AHV – in einem System vereinigt: Renten (ab 67), Arbeitslosengeld, Kindergeld, Erziehungsgeld, Krankengeld, Ausbildungsgeld und statt Sozialhilfe bzw. dem Arbeitslosengeld II die erwerbsunabhängige, aber einkommensbezogene Garantie einer Grundsicherung in Form eines „Bafög für alle“, d.h. erwerbsfähige, aber nicht vermittlungsbereite Grundeinkommensbezieher erhalten 50 Prozent des Grundeinkommens als Darlehen (vgl. Opielka 2004, 2004b, 2004c). Diese revolutionär wirkende Sozialreform soll im weiteren Fortgang erörtert und exemplarisch reflektiert werden. Sie fasst alle *monetären* Transfersysteme des deutschen Sozialstaats in ein neues, für alle Bürger geltendes Sicherungssystem zusammen. Die Diskussion ist zunächst akademisch-reflexiv. Angesichts der Komplexität des deutschen Wohlfahrtsstaates spricht aber sehr viel für unvoreingenommene Denkarbeit als Bedingung für eine politische Auseinandersetzung.

## 2 Die Idee der „Grundeinkommensversicherung“

Die Idee der „Grundeinkommensversicherung“ basiert auf dem Gedanken der Sozialversicherung, wonach ein jeder nach seiner Leistungsfähigkeit Beiträge leistet und im Bedarfsfall mit eigentumsrechtlich garantierten Zahlungen rechnen kann. Sie löst diese Sicherung jedoch weitestgehend von der Erwerbsarbeit.



Damit wird – vergleichbare Lösungen bei der Kranken- und Pflegeversicherung vorausgesetzt – der Faktor Arbeit von Sozialversicherungsbeiträgen befreit. Indem alle Bürger einbezogen werden, sind die Beiträge merklich geringer als gegenwärtig. Der Grundgedanke ist die Sicherung sozialer Bürgerrechte und die Belastung nach Leistungsfähigkeit. Die Leistungen der Grundeinkommensversicherung sichern nicht den bisherigen Lebensstandard. Sie sind also keine „Vollkaskoversicherung“ im Sinn einer „Lebensstandardsicherung“. Die Grundeinkommensversicherung ist aber mehr als eine reine Grundsicherung oder ein „Bürgergeld“, da in Abhängigkeit von Dauer und Höhe der Beitragsleistung höhere und bessere Leistungen beansprucht werden können. Die deutliche Reduzierung der Steuer- und Abgabenbelastung ermöglicht mehr private, zumeist marktvermittelte Vorsorge und eröffnet insbesondere Möglichkeiten wie auch Notwendigkeiten für gemeinschaftliche Regelungen (Familiensolidarität, betriebliche Zusatzversicherungen usw.).

Sofern im Folgenden Daten und Beträge genannt werden, handelt es sich um Schätzwerte. Eine detaillierte Simulation mit Übergangsszenarien wäre sinnvoll. Als Modell und Leitidee für die Gesamtreform der Geldleistungssysteme in Deutschland hin zu einer „Grundeinkommensversicherung (GEV)“ dient das System der Schweizer Alterssicherung AHV und die darin zentrale Grundrente. Eine Grundeinkommensversicherung unterscheidet sich wesentlich von den bisher diskutierten Modellen eines „garantierten Grundeinkommens“ oder „Bürgergeldes“, die steuerfinanziert werden und in der Regel dem Strukturmodell einer „Negativen Einkommenssteuer“ folgen (vgl. Mitschke 2000, S. 53). Diese Modelle setzen nicht an der Alterssicherung, sondern zunächst an einer „Entkopplung von Arbeit und Einkommen“ in der Erwerbsphase an (vgl. Opielka/Vobruba 1986, Opielka 1991). Die in Deutschland seit den 1980er Jahren virulente Diskussion um ein garantiertes Grundeinkommen steht – ähnlich wie die internationale Diskussion (v.a. das 1986 gegründete „Basic Income European Network“, vgl. [www.basicincome.org](http://www.basicincome.org) sowie [www.grundeinkommen.de](http://www.grundeinkommen.de) mit Literaturhinweisen und Downloads) – mit dieser „Entkopplungs-Forderung vor gravierenden Übergangsproblemen: entweder ist das Grundeinkommen gering und leistet damit der – von seinen liberalen Befürwortern (z.B. Milton Friedman) gewollten – Expansion eines Niedriglohnssektors Vorschub; oder es befindet sich auf menschenwürdigem Existenzniveau und erfordert dann enorme Umverteilung, die wiederum von lobbystarken Wohlhabenden frühzeitig bekämpft wird.

Deshalb wurden schon früh Übergangsmodelle eines „partiellen“ oder „lebenslagenorientierten“ Grundeinkommens diskutiert (z.B. Opielka 2000) und Überlegungen angestellt, bestimmte Formen von Tätigkeit und gesellschaftlicher Arbeit zunächst mit einem thematisch fokussierten, staatlichen Grundeinkommen auszustatten. Ein Beispiel dafür ist die Forderung nach einem „Erziehungsgeld“ (vgl. Leipert/Opielka 1998, Opielka 2000a). Vermutlich akzeptieren

Gesellschaften, in denen die Steuerzahlung als System sozialer Umverteilung relative Anerkennung genießt, eher eine steuerfinanzierte Grundrente und möglicherweise auch ein steuerfinanziertes Grundeinkommen. Vor dem Hintergrund des deutschen, eher auf Sozialbeiträge setzenden konservativen Wohlfahrtsregime dürfte eine auf Beiträge setzende Grundeinkommens-Konzeption chancenreicher sein. Denn der Betrachtungswinkel verlagert sich von der Erwerbsphase auf die Altersphase: Eine beitragsfinanzierte Grundeinkommensversicherung macht deutlich, dass der *weitaus größte* Teil der staatlichen Geldleistungen *zugunsten der älteren Bürger* aufgebracht werden muss.

Die Grundeinkommensversicherung (GEV) umfasst die bisherigen Risikoversicherungssysteme

- Rentenversicherung und Pensionen
- Arbeitslosenversicherung
- Familienleistungsausgleich (Erziehungsgeld, Kindergeld)
- Krankengeld
- Bafög
- und Sozialhilfe (bzw. „Arbeitslosengeld II“)

*Exkurs: Die Schweizer Alters- und Hinterbliebenenversicherung (AHV)*

Die Schweizer AHV (kombiniert mit der IV, der Invaliditätsversicherung) – die für das Modell der Grundeinkommensversicherung GEV in weiten Teilen vorbildlich ist – verlangt obligatorisch von allen in der Schweiz Steuerpflichtigen einen Beitrag. Erwerbstätige zahlen 9,8% (Stand 2005) auf ihr Einkommen (Selbstständige 9,2%), ohne Obergrenze („unplafoniert“) (plus 0,3% EO, Umlage für Wehr- und Zivildienstleistende, insgesamt also 10,1% bzw. 9,5%), Nichterwerbstätige einen Beitrag bis zu 10.100 Franken im Jahr, je nach Vermögen und Renteneinkommen. Der Mindestbeitrag beträgt für Erwerbstätige 425 Franken, für Nichterwerbstätige und freiwillig Versicherte<sup>10</sup> 824 Franken p.a.. Wer die durchschnittliche Beitragszeit seines Jahrgangs erreicht hat (Rentenzugang 2004: 44 Jahre), erhält die Grundrente. Sie setzt sich aus der Altersrente (1.075 Franken = 692 Euro, 2005) und der Zusatzrente (323 Franken – für Männer, deren Ehefrau vor 1941 geboren wurde und noch keinen eigenen Rentenanspruch

10 Schweizer, EU- und EFTA-Bürger, welche die Schweiz verlassen und deswegen aus der obligatorischen Versicherung ausscheiden, können sich der freiwilligen Versicherung anschließen, wenn sie ihren Wohnsitz ausserhalb der EU- oder EFTA-Staaten haben. Sie können damit den Versicherungsschutz in der IV weiterführen und auch vermeiden, dass sie oder ihre Hinterlassenen im Versicherungsfall der AHV nur auf Grund der in der Schweiz zurückgelegten Beitragsjahre und bezahlten Beiträge Renten (Teilrenten) erhalten.

hat) sowie ggf. der Kinderrente (430 Franken – für unterhaltsberechtigter Kinder) zusammen. Hinzu kommen (auf Antrag) Ergänzungsleistungen für AHV- und IV-Bezieher, die außer der Grundrente über keine anderen Einkommen verfügen. Sie sollen vor allem Wohnkosten decken. Die Maximalrente beträgt das Doppelte der Grundrente (für alle drei Elemente Alters-, Zusatz- und Kinderrente). Die Durchschnittsaltersrenten betragen in der Schweizer AHV im Jahr 2003 für Männer umgerechnet 1.079 Euro, für Frauen 1.118 Euro. Männer und Frauen haben einen eigenständigen Rentenanspruch, die gemeinsame Rente wird jedoch auf 150% der beiden Einzelrenten begrenzt, allerdings nur bei gemeinsamem Haushalt. Die Äquivalenz von Beitrag und Leistung ist insoweit in einem gedeckelten Korridor begrenzt: Beiträge bis zu einem Jahresdurchschnittseinkommen von 12.900 Franken führen zur Grundrente, ab 77.400 Franken bleibt es bei der Maximalrente.

Die meisten Schweizer haben neben der Rente der AHV noch eine Betriebsrente, sie ist obligatorisch für alle mit einem Einkommen zwischen 19.350 und 77.400 Franken im Jahr (2005; alle Daten nach Angaben des Schweizer Bundesamts für Sozialversicherung, [www.bsv.admin.ch](http://www.bsv.admin.ch)). Oben auf kommen als dritte Säule private Ersparnisse wie beispielsweise Lebensversicherungen, teils steuerlich begünstigt (vgl. auch die entsprechenden Beiträge in Carigiet u.a. 2003).

Demgegenüber sind die Leistungen der deutschen GRV kümmerlicher. Im Jahr 2003 lag beispielsweise der durchschnittliche monatliche Rentenzahlbetrag einer Versichertenrente an Männer bei 990 Euro, der entsprechende Zahlbetrag an Frauen lag bei 518 Euro. Deutliche Unterschiede gibt es bei den Versichertenrenten an Frauen zwischen den alten und den neuen Ländern. So betrug die durchschnittliche Versichertenrente an Frauen in den alten Ländern 477 Euro und in den neuen Ländern 650 Euro (Daten nach dem „Rentenversicherungsbericht 2003“, vgl. Pressemitteilung BMGS v. 3.12.2003). Die durchschnittlichen Zahlbeträge aus der Rentenversicherung, so die Bundesregierung, „sagen zwar relativ wenig über die tatsächliche Höhe des Alterseinkommens von Rentnern aus. Eine Rente kann sowohl Hauptbestandteil des Alterseinkommens als auch untergeordnetes Nebeneinkommen sein. Zusätzlich zu den Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung kann eine Person, ein Ehepaar oder ein Haushalt über weiteres Einkommen verfügen.“ Dies gilt aber auch in der Schweiz, zumal dort Betriebsrenten obligatorisch sind. Faktisch ist jedoch für einen Großteil der deutschen Rentnerhaushalte, vor allem in den neuen Bundesländern, die Rente aus der gesetzlichen Rentenversicherung die Haupteinkommensquelle. Die auf Grundlage des erwähnten Berichts der „Rürup-Kommission“ geplante Absenkung des deutschen Nettorentenniveaus (46% in 2020, 43% in 2030) wird einen erheblichen Teil der Altersrentner unter das Grundsicherungsniveau drücken (vgl. Bäcker 2004) und – aufgrund des Bedarfsprinzips der „Grundsicherung in der GRV“ – die Ersparnisse der Betroffenen weitgehend einziehen. Dass auch

ein „universelles System“ der Alterssicherung – so ein Bürgerversicherungsvorschlag aus dem gewerkschaftlichen Raum – ohne systematische Grundrente in vielen Fällen nur zu Renten unter dem Existenzminimum führt, machen die Berechnungen in Meinhardt et al. (2002) deutlich.<sup>11</sup>

#### *Beitragsfinanzierung („Sozialsteuer“)*

Jeder in Deutschland zur Lohn- bzw. Einkommenssteuer veranlagte Bürger ab dem 18. Lebensjahr (bzw. ab dem 20. Lebensjahr bei Ausbildung) zahlt entsprechend seinem gesamten Brutto-Einkommen (nach Abschreibungen) einen Beitrag zur Grundeinkommensversicherung (einschließlich Selbstständige, Beamte, Nichterwerbstätige). Der bisherige Arbeitgeberanteil wird als Bruttolohn ausbezahlt, wobei die bisherige steuerliche Freistellung der Sozialversicherungsbeiträge wohl auch für die Beiträge zur GEV beizubehalten wäre. Die paritätische Mitfinanzierung durch die Arbeitgeber entfällt. Eine Beitragsbemessungsgrenze existiert nicht. Eine Verrechnung mit sonstigen Ausgaben (Werbungskosten) ist nicht möglich. Die Leistungen der GEV selbst sind beitragsfrei. Der Beitrag hat insoweit den Charakter einer „Sozialsteuer“. Er ist jedoch trotz der Steuerähnlichkeit ein Beitrag, da er ohne Freibeträge auf die gesamten Primäreinkommen erhoben wird, nicht mit anderen Einkommen verrechnet werden kann, zweckgebunden für die Einkommenssicherung verwendet und durch eine von den Versicherten selbstverwalteten Körperschaft des öffentlichen Rechts verwaltet wird. Das Prinzip der „Leistungsgerechtigkeit“ wird durch eine *ingeschränkte Teilhabeäquivalenz* verwirklicht: Dem Modell der Schweizer Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) folgend, führen Beiträge auf Einkommen bis etwa zur fünffachen Höhe des Grundeinkommensbetrages zu Ansprüchen bis zur doppelten Höhe dieses Betrages. Höhere Beiträge führen nicht zu einer Erhöhung der Leistungsansprüche. Personen, die kein Einkommen erzielen, jedoch über Vermögen oberhalb eines Freibetrages verfügen, zahlen wie im Modell der AHV pauschalierte Beiträge. Gleichfalls wie im Modell der AHV wird ein Mindestbeitrag erhoben. Ohne Beitragszahlung bestehen – außer für Kindergeld und die Grundsicherung – keine Ansprüche auf Leistungen der GEV. Da die Beiträge pro Person erhoben werden, entstehen individuelle Leistungsansprüche in einem voll eigenständigen Sicherungssystem für Frauen und Männer.

---

11 Hier wird die Idee einer rein steuerfinanzierten Grundrente, die in Deutschland insbesondere durch die Vorschläge von Kurt Biedenkopf und Meinhard Miegel und - in den 1980ern - der Grünen öffentlich wahrgenommen wurde, nicht weiter verfolgt (dazu Opielka 2004). Sofern derzeit dafür argumentiert wird (z.B. Scharpf 2004), geschieht dies meist arbeitsmarktpolitisch motiviert (Förderung geringer bezahlter Dienstleistungen durch Beitragsentlastung der Löhne) und ohne mögliche Verwerfungen des deutschen Alterssicherungssystems auszuleuchten.

Der Mindestbeitrag in der GEV muss höher sein als in einem rein der Alterssicherung dienenden System wie der AHV, zumal die Beitragszahler bereits während ihrer aktiven Erwerbsphase im Risikofall auf Leistungen rechnen können. Sinnvoll erscheint, dass sich der Mindestbeitrag am Grundeinkommensniveau orientiert. Da das Grundeinkommen dem Existenzminimum entspricht und insoweit steuer- und beitragsfrei ist, müsste der Mindestbeitrag etwa 130 Euro im Monat betragen (Parameter: Grundeinkommensniveau 640 Euro, Beitragssatz 17,5%, das Primäreinkommensniveau für die Berechnung des Mindestbeitrages beträgt ca. 775 Euro; alle Werte für 2004). Aus systematischen Gründen müssten die Bezieher eines Grundeinkommens (Grundrente, Erziehungsgeld, Grundversicherung usw.) den Mindestbeitrag gleichfalls zahlen, auch wenn dieser Beitrag eher fiktiv wäre, da er aus den Leistungen der GEV aufgebracht wird. Andererseits sollen die Leistungen der GEV – gleichfalls aus systematischen Gründen – nicht beitragspflichtig sein. Eine pragmatische Lösung wäre, wie in der Schweiz den Mindestbeitrag sehr niedrig anzusetzen (z.B. auf 40 Euro p.M.) und ihn auch den Grundeinkommensbeziehern aufzuerlegen. Eine über den Mindestbeitrag hinaus reichende Beitragsverpflichtung entsteht dann nur für zusätzliche, nicht aus der GEV stammende Einkommen. Bei Ehepaaren werden die Beitragspflichten gesplittet.

Aufgrund der umfassenden Beitragsgrundlage ist eine Mitfinanzierung durch die öffentlichen Haushalte nicht notwendig. Denkbar wäre zur Erleichterung der politischen Durchsetzbarkeit beispielsweise den bisherigen Bundeszuschuss zur gesetzlichen Rentenversicherung der GEV zuzuordnen. Dies würde den Beitrag von 17,5% um etwa ein Fünftel auf etwa 14% senken. Die verteilungspolitischen Wirkungen wären komplex – angesichts des steigenden Anteils indirekter und vor allem von Verbrauchssteuern würden die unteren Einkommensgruppen relativ stärker belastet. Dafür spräche ein populistisches Motiv – die GEV wird „billiger“ – und ein taktisches Motiv – die Widerstände der Wohlhabenden wären vermutlich geringer. So werden auch in der Schweiz etwa 20% der Ausgaben der AHV aus dem Haushalt des Bundes und der Kantone getragen.

Da der bisherige Arbeitgeberanteil für die Renten-, Arbeitslosen- und Krankenversicherung entfällt, die Verantwortung der Arbeitgeber für die Bereitstellung von Arbeitsplätzen – als Teilhabe der Bürger an der gesellschaftlichen Arbeit – jedoch gestützt werden sollte, erscheint es sinnvoll, wenn der Leistungsbereich Arbeitslosenversicherung innerhalb der GEV zur Hälfte durch die Arbeitgeber finanziert wird. Denkbar wäre entweder eine Lohnsummensteuer oder vorzugsweise eine Bruttowertschöpfungssteuer, womit hoch produktive Betriebe entsprechend ihrer Leistungsfähigkeit berücksichtigt werden.

In einer Übergangszeit sind noch Ansprüche auf Rentenleistungen oberhalb des Faktors 2 des Grundeinkommensbetrages zu bedienen, wofür ein Beitragsanteil in Höhe von 1-2% veranschlagt wird. Zumindest für Rentenansprüche aus

der (bisherigen) Gesetzlichen Rentenversicherung könnte dieser Zuschlag genügen. Für die Überleitung von Ansprüchen aus sonstigen Alterssicherungssystemen (Versorgungswerke von Freiberuflern, Beamtenversorgung), deren Leistungsniveaus in der Regel deutlich über denjenigen der GRV liegen, werden die bisherigen Leistungsträger gesondert herangezogen werden müssen.

Der Beitrag zur Grundeinkommensversicherung setzt sich im Interesse einer Transparenz der Leistungsbereiche aus Teilbeiträgen zusammen, die insgesamt erhoben werden. Unter Berücksichtigung der Erfahrungen der Schweiz (Alterssicherung AHV), der Daten des Sozialbudget 2001 (Statistisches Bundesamt, 2003, 2004) und von Schätzungen aufgrund der weiter unten näher ausgeführten Leistungsänderungen gegenüber dem gegenwärtigen Rechtsstand ist mit folgendem Beitrag zu rechnen:

**Tabelle 1:** Grundeinkommensversicherung (GEV) – Leistungen und Beiträge (Stand 2004)

<i>Leistungsbereich</i>	<i>Leistung</i>	<i>Beitrag in % (auf alle Einkommen)</i>
Renten	768-1.536 €	10
<i>Übergangszuschlag Renten</i>		2
Arbeitslosengeld	640-1.280 €	1,5
Erziehungsgeld	640-1.280 €	0,5
Kindergeld	je Kind 160 € <i>(zusätzl. bis 160 € Zuschlag)</i>	2
Krankengeld	640-1.280 €	0,2
Ausbildungsgeld	640 € <i>(davon 50% Darlehen)</i>	0,3
Grundsicherung	640 € <i>(davon 50% Darlehen)</i>	1
<b>Beitrag GEV insgesamt</b>		<b>17,5</b>

Anmerkung: Bezugsgröße der Beitragsbemessung ist das Primäreinkommen der privaten Haushalte (Volkseinkommen) der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung von 1.572 Mrd. Euro im Jahr 2003 (Quelle: Statistisches Bundesamt, www.destatis.de). Das Primäreinkommen der privaten Haushalte (einschließlich privater Organisationen ohne Erwerbszweck) enthält die Einkommen aus Erwerbstätigkeit und Vermögen, die den inländischen privaten Haushalten zugeflossen sind. Zu diesen Einkommen gehören im Einzelnen die Selbstständigeneinkommen der Einzelunternehmen und Selbstständigen, die auch eine Vergütung für die mithelfenden Familienangehörigen enthalten, der Betriebsüberschuss aus der Produktion von Dienstleistungen aus eigengenutztem Wohneigentum, sowie das Arbeitnehmerentgelt und die netto empfangenen Vermögenseinkommen. Der GEV-Beitrag wird insoweit nicht auf monetäre Transferleistungen bzw. Leistungen der GEV erhoben (außer ggf. der Mindestbeitrag, siehe oben). In Opielka 2004 und 2004b wurde irrtümlich das Primäreinkommen (Nettonationaleinkommen) zugrunde gelegt, das im Jahr 2002 1.791 Mrd. Euro betrug. Das Primäreinkommen der privaten Haushalte (Volkseinkommen) wird in der VGR durch Abzug der Produktions- und Importabgaben und Addition der Subventionen ermittelt.

Bei einem Beitrag von 17,5% betragen die Einnahmen der Grundeinkommensversicherung aus dem GEV-Beitrag rechnerisch 275,5 Mrd. Euro (Stand 2003), wobei die Mindestbeiträge diese Summe in einem hier mangels entsprechender Daten nur vage zu schätzenden Umfang erhöhen. Hinzu kommen Einnahmen aus dem Arbeitgeberanteil für die Arbeitslosenversicherung sowie die Pauschalbeiträge für einkommenslose Vermögende, so dass mit Gesamteinnahmen in Höhe von ca. 320 bis 350 Mrd. Euro zu rechnen ist. Hinsichtlich der Bezugszeiten kann leider nicht einheitlich vorgegangen werden, da einige Daten (z.B. aus der VGR) immer erst mit einer gewissen Verzögerung zur Verfügung stehen, sozialrechtliche Werte (z.B. Beitragsbemessungsgrenzen) aber aktuell und auch prospektiv. Die damit einhergehende Unklarheit wird hier teils durch Schätzungen aufgelöst, teils muss ihre Auflösung Simulationsrechnungen vorbehalten bleiben.

Der Gesamtbeitrag zur GEV liegt unter den gegenwärtigen Beiträgen allein zur Gesetzlichen Rentenversicherung, die zudem knapp ein Drittel ihres Haushalts aus dem Bundeshaushalt bestreitet („Bundeszuschuss“) und dafür allgemeine Steuermittel in Anspruch nimmt.

#### *Leistungen der Grundeinkommensversicherung*

Der Grundgedanke der Sicherung sozialer Bürgerrechte wird in einer Grundeinkommensversicherung mit der bürgerlichen Pflicht zur Beitragsleistung entsprechend der persönlichen Leistungsfähigkeit kombiniert. Der Leistungsanspruch folgt dem Prinzip der Teilhabeäquivalenz. Je nach Dauer und Höhe der Beitragsleistung verbessern sich die Leistungsansprüche. Die Sicherung des sozialen Bürgerrechts wird durch einen Grundeinkommensbetrag in Höhe von 50% des durchschnittlichen gewichteten Pro-Kopf-Einkommens garantiert. Dieser hätte im Jahr 2004 annäherungsweise 7.400 Euro p.a., monatlich ca. 610 Euro betragen.<sup>12</sup> Er entspricht in etwa dem Grundfreibetrag im Einkommenssteuerrecht

12 Zur Berechnung: Verfügbares Einkommen der privaten Haushalte pro Kopf (altersungewichtet) im Jahr 2002 lt. Angaben des Stat. Bundesamtes 16.600 Euro (Angaben vom August 2003); Einwohner in Deutschland Stand 3. Quartal 2003: 82,5 Mio. davon Personen unter 20 Jahren ca. 17,5 Mio., die mit dem Faktor 0,5 gewichtet werden. Daraus ergibt sich ein gewichtetes Pro-Kopf-Einkommen nach folgender Formel:  $65 \text{ Mio.} \times 1 \text{ plus } 17,5 \text{ Mio.} \times 0,5 = 73,75/82,5$  (ungewichtet)  $\times 16.600 \text{ Euro} = \text{ca. } 14.800 \text{ Euro}$  - 50% davon sind 7.400 Euro (gewichtet). Das durchschnittliche gewichtete Pro-Kopf-Einkommen würde sich bei einer höheren Gewichtung von Jugendlichen als mit 0,5 demnach verringern. Andererseits wird üblicherweise auch das Pro-Kopf-Einkommen weiterer erwachsener Haushaltsmitglieder mit einem geringeren Faktor als 1 gewichtet. Der Wert von 610 Euro stellt insoweit einen Näherungswert dar. Er beruht wie die Berechnung des verfügbaren Einkommens der privaten Haushalte zudem auf dem derzeit geltenden Sozial- und Steuerrecht, d.h. beinhaltet die Steuer- und Abgabenbelastung sowie die Transferzahlungen an die Haushalte. Ein Grundeinkommensbetrag unter den hier vorgeschlagenen geänderten Bedingungen wird sich von der gegenwärtigen Situation unterscheiden, jedoch kaum

(2004: 7.664 Euro). Da der Grundeinkommensbetrag nicht unter dem steuerlichen Grundfreibetrag liegen kann, wird im folgenden von 640 Euro monatlich ausgegangen. Damit entspricht das Niveau des Grundeinkommens etwa der in Deutschland üblichen Armutsgrenze von 50% des durchschnittlichen bedarfsgewichteten Pro-Kopf-Einkommens, bei der zusätzliche Erwachsene im Haushalt mit 0,7 und Kinder mit 0,5 gewichtet werden (vgl. z.B. Armuts- und Reichtumsberichte der Bundesregierung). Der Europäische Rat hat sich im Dezember 2001 auf seiner Sitzung in Laeken für die Armutsberichterstattung auf EU-Ebene für eine Grenze von 60% des Medianeinkommens entschieden, bei der zusätzliche Erwachsene mit 0,5 und Kinder mit 0,3 gewichtet werden (vgl. Atkinson et al. 2002). Die resultierende so genannte Armutsrisikogrenze beträgt für einen Alleinstehenden etwa 700 Euro (vgl. Hauser/Strengmann-Kuhn 2004), also etwas mehr als die genannten 640 Euro.

Zum Vergleich: Das ab 2005 geltende „Arbeitslosengeld II“ – als Folge des so genannten „Hartz IV“-Gesetzes (SGB II) – beträgt monatlich 345 Euro (Ostdeutschland: 331 Euro), ebenso der Regelsatz der Sozialhilfe (SGB XII ab 2005). Hinzu kommen Zulagen für Miete und Heizkosten nach individuellem Bedarf (sowie weitere Zuschläge für Alleinerziehende usw. und in den ersten beiden Jahren nach Bezug des Arbeitslosengeldes). Für einen Alleinstehenden rechnet man mit durchschnittlichen Kosten für Miete und Heizung in Höhe von 306 Euro. Die durchschnittliche Gesamtleistung würde für einen Alleinstehenden in etwa dem Vorschlag des Grundeinkommens bzw. der Grundsicherung in der Grundeinkommensversicherung entsprechen. Dabei muss jedoch berücksichtigt werden, dass in letzterer zusätzliche Wohngeldansprüche bestehen und die Leistungen – aufgrund der Beitragszahlungen – bis maximal das Doppelte des Grundeinkommens betragen. Faktisch würden (wie in der Schweizer AHV) fast alle Leistungsbezieher *mehr* als das Grundeinkommen erhalten.

Ob der Betrag von 640 Euro unter dem Gesichtspunkt einer Sicherung der soziokulturellen Teilhabe zu gering ist, kann hier nicht diskutiert werden. Dies hängt sicher auch davon ab, wie und in welchem Umfang weitere öffentliche Güter privatisiert werden und dann aus dem Grundeinkommensbetrag finanziert werden müssten (z.B. Nahverkehr, Kinderbetreuung, Lernmittel für Schüler oder öffentliche Kulturangebote, sowie v.a. auch die Frage der Krankenversicherung: seit 2004 wird beispielsweise für Sozialhilfeempfänger der Beitrag zur Gesetzlichen Krankenversicherung übernommen. Dies müsste auch für diejenigen gelten, die nur über das Grundeinkommen verfügen.).

---

niedriger sein als auf Grundlage des bisher geltenden Rechts und der jetzigen Pro-Kopf-Einkommensverteilung.



*Rentenversicherung*

Die in der deutschen Gesetzlichen Rentenversicherung eingebauten Grundsätze der *Teilhabeäquivalenz* und des *Umlageverfahrens* korrespondieren mit den sozialen Wertvorstellungen der Mehrheit der Bundesbürger (vgl. Ullrich 2000). Die Sorge für die wirtschaftliche Existenz der Rentner kann im Interesse der alten und der jungen Generation nur über kollektive Sicherungssysteme freiheitlich und verlässlich organisiert werden. Fast alle deutschen Bürger (vgl. „Alterssicherungsbericht 2001“, BT-Drs. 14/7640, S. 13ff.) sind in entsprechende Alterssicherungssysteme integriert, im Wesentlichen in drei Systeme: in die Gesetzliche Rentenversicherung sowie in die berufsständischen Versorgungswerke (für Freie Berufe) und die Beamtenversorgung. Alle drei Systeme basieren auf den Grundsätzen *Teilhabeäquivalenz* und *Umlageverfahren*, allerdings mit gewissen Modifikationen: die Gesetzliche Rentenversicherung wird vollständig umlagefinanziert, annähernd einem Drittel der Leistungen stehen jedoch keine Beiträge gegenüber; sie werden durch einen in den letzten Jahren kontinuierlich steigenden Bundeszuschuss finanziert. Nach Angaben des Bundesfinanzministeriums stieg der Bundeszuschuss von 41,2 Mrd. Euro im Jahr 1996 auf ca. 77,3 Mrd. Euro im Jahr 2003. Die Leistungen für die Anerkennung der Kindererziehungszeiten („Babyjahre“) umfassen mit 11,9 Mrd. Euro (2003) nur etwa 1/7 der nicht durch Beiträge gedeckten Leistungen. Der Bundeszuschuss deckt damit annähernd ein Drittel der Ausgaben der GRV.

Die Berufsständischen Versorgungswerke werden überwiegend umlagefinanziert, nur ein Teil der Einnahmen wird zur Bildung von Altersrückstellungen verwendet. Die *Teilhabeäquivalenz* gilt weitgehend. Die Beamtenversorgung wiederum wird vollständig nach dem *Umlageverfahren* – und zwar aus dem laufenden Steueraufkommen – finanziert, ein Kapitalstock existiert bisher nicht. Insgesamt sind alle genannten Alterssicherungssysteme mehr oder weniger intransparent und damit für eine demokratische Willensbildung kaum geeignet. Die Tatsache, dass die als zentral geltenden Grundsätze *Teilhabeäquivalenz* und *Umlageverfahren* in allen Systemen Beachtung finden, erlaubt eine daran anknüpfende Strukturreform.

Der Begriff „*Teilhabeäquivalenz*“ erfordert dabei eine Präzisierung: in der deutschen rentenpolitischen Literatur wurde bislang in der Regel der Begriff „*Beitragsäquivalenz*“ verwendet, der eine eigentumsähnliche Bindung von Beitragsleistung und Rentenanspruch beschreibt (oder besser postuliert). Neuerdings wird – so zuletzt im Bericht der „Rürup-Kommission“ (vgl. BMGS 2003) – häufiger der Begriff „*Teilhabeäquivalenz*“ gebraucht, wohl um darauf aufmerksam zu machen, dass eine unmittelbare Kopplung von Beitrag und Leistung im *Umlageverfahren* nicht existieren kann, sondern mit der Rentenzahlung (via Rentenformel) nur eine Position in der Hierarchie der Beitragszahler erworben

wird, die dann im Rentenalter die Position innerhalb der Rentenzahlungshierarchie bestimmt. In welcher Spreizung sich diese Teilhabe bewegt, ob beispielsweise bei der Beitragszahlung ein erheblich breiterer Korridor als bei den späteren Rentenzahlungen existiert, wird mit dem Begriff der „Teilhabe“ offener gehalten.

Die Grundeinkommensversicherung trägt im Bereich der Alterssicherung folgende, stark an das Modell der Schweizer AHV angelehnte Züge:

- es existieren eine *Grundrente* und eine *Maximalrente*, letztere in Höhe von 200% der Grundrente;
- die Höhe der Grundrente entspricht dem Grundeinkommensbetrag plus einem Alterszuschlag in Höhe von 20% (d.h. im Jahr 2004 ca. 768 Euro monatlich), die Maximalrente demnach 1536 Euro. Dies liegt also über den Werten der Schweizer AHV.
- Die Höhe der Rentenleistung im *Korridor* zwischen Grund- und Maximalrente bemisst sich nach dem Prinzip der Teilhabeäquivalenz entsprechend der Beitragsleistung im Lebenslauf. Die Maximalrente wird dann erreicht, wenn durchgängig Beiträge auf ein Einkommen in Höhe von etwa des Fünffachen des Einkommens entrichtet wurden, das für einen Anspruch in Höhe der Grundrente ausreicht. Bei einem Grundeinkommensbetrag von 640 Euro und einem Beitragssatz von 17,5% wird bei einem Primäreinkommen von 775 Euro der Mindestbeitrag erreicht. Das Fünffache von 775 Euro sind 3.875 Euro. Dieser Betrag liegt unter der Beitragsbemessungsgrenze in der Gesetzlichen Rentenversicherung (2004: 5.150 Euro, Westdeutschland). Denkbar wäre, Beitragsleistungen oberhalb des Fünffachen über einen bestimmten Zeitraum (etwa 5 bis 10 Jahre) mit darunter liegenden Leistungen ausgleichen zu können. Damit wird dem möglichen Einwand einer Nicht-Berücksichtigung sehr hoher Beiträge entgegengewirkt.<sup>13</sup>
- Der Rentenanspruch ist individuell für Männer und Frauen. Bei zusammenlebenden Paaren (unabhängig vom Familienstatus) beträgt – entsprechend der Schweizer Regelung – der Rentenanspruch 150% des gemittelten individuellen Rentenanspruchs. Eine Hinterbliebenenrente existiert nicht. Nach Ableben des Partners (oder nach Trennung) lebt der eigene Rentenanspruch in voller Höhe auf. Gegen die Anspruchsbegrenzung mag der Einwand erhoben werden, eine solche Regelung sei eben doch keine „voll eigenständige“ Alterssicherung. Der Einwand ist unberechtigt, da die Ansprüche nur im Fall der gemeinsamen Haushaltsführung begrenzt werden. Dies berücksich-

13 In der Schweizer AHV beträgt der Korridor (s.o.) etwa das Siebenfache, womit der Umverteilungseffekt reduziert und die Finanzierungsstabilität des Systems erhöht wird. Inwieweit diese Verbreiterung des Korridors auch in einer Grundeinkommensversicherung notwendig wäre, kann nur mit Simulationsrechnungen beurteilt werden.

tigt die Haushaltersparnis und die tatsächlichen Unterhaltsleistungen, von der eine Garantie sozialer Grundrechte nicht abstrahieren sollte. Sinnvoll ist ein Beitragssplitting in der Ehe.

- Das Rentenzugangsalter beträgt geschlechtsunabhängig 67 Jahre. Diese Altersgrenze wurde bereits in den USA, Dänemark und Norwegen fixiert. Ein früherer oder späterer Renteneintritt ist mit versicherungsmathematischen Ab- und Zuschlägen (ca. 6% pro Jahr) problemlos möglich. Bis Ende 1991 waren in Deutschland für den vorzeitigen Rentenbezug keine Abschläge vorgesehen. Erst mit dem Rentenreformgesetz 1992 und der stufenweisen Anhebung aller Altersgrenzen auf 65 Jahre (schwer behinderte Arbeitnehmer 63 Jahre) wurden versicherungsmathematische Abschläge in Höhe von 0,3% für jeden vorzeitig in Anspruch genommenen Monat eingeführt (bei 1 Jahr also 3,6%, bei 5 Jahren 18%). Bei späterem Rentenzugang beträgt der Rentenzuschlag 0,5% pro Monat, also 6% pro Jahr (Stand 2003). Bereits die Tatsache, dass der Rentenzuschlag für späteren Rentenzugang fast doppelt so hoch ist wie der Abschlag für den vorzeitigen, deutet darauf hin, dass die Rentenabschläge viel zu gering kalkuliert sind (das gegenteilige Argument der „Rürup-Kommission“, vgl. BMGS 2003, S. 86, ist irreführend, da sich bei früherem Rentenzugang auch die Rentenlaufzeit erhöht).
- Eine Übergangslösung zur Erhöhung des Rentenzugangsalters (von derzeit 65 Jahren) für Personen in rentennahen Jahrgängen ist aufgrund der Sicherung von Lebensplanungen erforderlich. Diese Übergangsfrist sollte allerdings wesentlich kürzer sein als beispielsweise im Gutachten der „Rürup-Kommission“ gefordert, wonach diese Frist erst in 2011 beginnen und in 2036 abgeschlossen sein soll. Vielfach wird eingewendet, die hohe Erwerbslosigkeit wie die „erfolgreiche“ Verdrängung älterer Mitarbeiter aus der Arbeitswelt als angebliche Voraussetzung von Produktivitätssteigerungen erlaube keine höhere Altersgrenze. Zudem sei aus demographischen Gründen – derzeit steht die „Babyboom“-Generation noch im Erwerbsleben – erst ab 2020 eine höhere Altersgrenze erforderlich. Wenn aus sozialpolitischen Gründen das Rentenzugangsalter jedoch zeitnäher angehoben wird, dann werden sich sowohl die Individuen wie die Arbeitgeber anpassen. Die Erhöhung des Rentenzugangsalters ist neben der Verbreiterung der Beitragsgrundlage und der Einführung eines Rentenkorridors die entscheidende Voraussetzung für eine Anpassung der Rentenversicherung an die demographische Entwicklung.
- Neben der Beitragszahlung werden Ansprüche auf Rentenleistungen auch durch die Leistung der Kindererziehung erworben. Entsprechend der seit

1992<sup>14</sup> in der Gesetzlichen Rentenversicherung geltenden Regelung (ähnlich auch in der Schweizer AHV) sollen 3 Jahre der Kindererziehung mit dem bei einem durchschnittlichen Vollzeit-Erwerbseinkommen erzielten Beitrag bewertet werden. Ein Zuschuss aus dem Staatshaushalt ist nicht erforderlich, da die gesamte Bevölkerung in der Grundeinkommensversicherung erfasst wird.

- Der volle Betrag der Grundrente wird erreicht, wenn der Mindestbeitrag entsprechend der durchschnittlichen Versicherungszeit aller Versicherten des jeweiligen Jahrgangs im Rentenzugang entrichtet wurde.<sup>15</sup> In der Schweizer AHV wird dies beispielsweise nach 44 Beitragsjahren (Stand 2003) erreicht. Aufgrund der 3 Kindererziehungsjahre und des Rentensplittings zwischen Ehegatten erhalten Frauen in der Regel diesen Anspruch. Eine Nachentrichtung von GEV-Beiträgen (Teilbetrag der RV) sollte in einer angemessenen Frist vor Rentenzugang möglich sein, um dadurch einen Grundrentenanspruch zu erwerben. Die dadurch entstehenden Beitragseinnahmen werden zudem in der Übergangszeit, in der eine Bedienung von Altersrentenansprüchen höhere Ausgaben erfordert, entlastend wirken.
- Dauerhaft erwerbsunfähige Versicherte werden wie Altersrentner behandelt, wobei hinsichtlich der notwendigen Beitragszeiten wie des Rentenniveaus spezifische Regeln erforderlich sind. Die Kriterien der Erwerbsunfähigkeit sind rein medizinisch-rehabilitativ zu fassen. Aufgrund der berufsunspezifischen, vom Erwerbsverhältnis entkoppelten Struktur der GEV sind Zumutbarkeitsregeln unabhängig von früheren Tätigkeiten. Die bisher insbesondere von der Gesetzlichen Rentenversicherung erbrachten Rehabilitationsleistungen wären auf die Krankenversicherungen zu übertragen. Für weitere Ansprüche (z.B. Berufsunfähigkeitsrenten) sind der private Versicherungsmarkt, betriebliche oder berufsständische Versorgungswerke zuständig.

*Übergangsregelungen* sind für alle bisherigen Alterssicherungssysteme erforderlich und möglich, wobei deren Laufzeit im Interesse von Transparenz und Verwaltungsvereinfachung deutlich begrenzt werden muss. Sofern die bisherigen Systeme zu höheren Leistungsansprüchen führen<sup>16</sup> als in der Grundeinkommens-

14 Die Kindererziehungszeiten wurden 1986 eingeführt (zunächst schrittweise für vor 1921 geborene Mütter ein Jahr in Höhe von 0,75 Entgeltpunkten, d.h. entsprechend 75% des Durchschnittseinkommens; 1992 wurde der Anspruch für Geburten nach 1991 auf 3 Jahre mit 1 Entgeltpunkt pro Jahr ausgeweitet).

15 In einer obligatorischen Grundeinkommensversicherung haben (allerdings noch auf längere Sicht) nur Altfälle und Zuwanderer kürzere Versicherungszeiten.

16 Umgekehrt werden möglicherweise die bisherigen Systeme vor allem Niedrigeinkommensbeziehern und Kindererziehenden (im Wesentlichen Mütter) zu niedrigeren Einkommen führen. Hauser (1999) hat hier für die existierende GRV am Schweizer AHV-Modell angelegte Vorschläge gemacht, bspw. die Berücksichtigung von Mindestbeitragszeiten.

versicherung, sind unterschiedliche Regelungen sinnvoll: für die bisherigen Mitglieder der gesetzlichen Rentenversicherung sind abschmelzende Zuschläge möglich, hierfür wird ein Übergangszuschlag auf den Beitrag zur GEV erhoben; die Systeme der berufsständischen Versorgungswerke sollten als private Zusatzversorgungssysteme fortbestehen können, für die auch in Zukunft Beiträge erhoben werden<sup>17</sup>; die öffentlichen Dienstgeber werden Ansprüche oberhalb der Leistungen der GEV gleichfalls in Form einer Zusatzversorgung sicherstellen; ob hierfür Beiträge erhoben würden, ist für eine GEV nicht erheblich. Eine steuerliche Subventionierung von privater Vorsorge erscheint unter den Bedingungen einer GEV nicht erforderlich, da bereits die Grundrente innerhalb der GEV in etwa der durchschnittlichen Rente in der Arbeiterrentenversicherung entspricht. Da die Einkommensteuer mit Einführung einer GEV deutlich abgesenkt werden könnte, worauf weiter unten noch eingegangen wird, verfügen die privaten Haushalte auch im unteren und mittleren Einkommensbereich über höhere Vorsorgemöglichkeiten. Falls die Subventionierung privater Vorsorge sozialpolitisch dennoch gewünscht wird – wie beispielsweise in der Schweiz und um die Lobby der Lebensversicherungen zu bedienen –, kann man es natürlich tun. Die Ein- und Fortführung sowie die Weiterentwicklung betrieblicher Zusatzversorgungssysteme ist Aufgabe der Tarifparteien.

Die Erhöhung der Altersgrenzen, das Auslaufen der Hinterbliebenenrenten aufgrund der voll eigenständigen Alterssicherung und die Verbreiterung der Beitragsbasis werden die Finanzierung von Übergangsregelungen wesentlich erleichtern, so dass der für die Bedienung von Altansprüchen angesetzte Beitragsanteil von 2% (siehe Tabelle 1) eine plausible Schätzung darstellt.

---

17 Dies gilt auch für die gegenüber der Gesetzlichen Rentenversicherung deutlich höheren Leistungen der Knappschafts-RV (Bergleute) (Beitrag 25,9% gegenüber 19,5% der GRV, davon 16,15% Arbeitgeberanteil), die nur durch erhebliche Zuwendungen aus dem Bundeshaushalt möglich sind (2003: 7,3 Mrd. Euro). Diese wären als Zusatzversorgungsleistung zu behandeln. Ähnliches gilt für weitere Sondersysteme wie die Kriegsopferversorgung, die Künstlersozialkasse und die Altershilfe für Landwirte, wobei deren Leistungen in der Regel nicht höher sind als diejenigen der GEV.

### Arbeitslosenversicherung

Die deutsche Arbeitslosenversicherung sichert historisch nur Arbeitnehmer, da andere Berufsgruppen (Beamte, Freiberufler, Selbstständige) entweder unkündbar sind oder aufgrund ihres Status nicht als „vermittelbar“ gelten. Diese Differenzierungen erweisen sich allerdings zunehmend als wenig hilfreich, worauf die Einstellung von Beamten „auf Zeit“ und besonders wechselnde Berufsbiographien zwischen Angestellten- und freiberuflicher bzw. selbstständiger Arbeit verweisen, auch als Folge neuerer Arbeitsmarktinnovationen (z.B. „Ich-AG“). Hinzu kommt, dass mit der „Agenda 2010“ der rot-grünen Bundesregierung ab 2005 die Arbeitslosen- und die Sozialhilfe (für Erwerbsfähige) zu einem „Arbeitslosengeld II“ zusammengelegt wurde, womit die Grenzen zwischen Arbeitslosenversicherung und der nur auf den Einwohnerstatus abhebenden Sozialhilfe verschwimmen.

Die Arbeitslosenversicherung ist deshalb Bestandteil der Grundeinkommensversicherung (GEV). Die Einbeziehung von Selbstständigen/Freiberuflern und Beamten begründet sich aus ihrer Verantwortung für einen nationalen Arbeitsmarkt, von dessen Funktionieren auch Bevölkerungsgruppen profitieren, deren Arbeitslosigkeitsrisiko nicht besteht oder gering erscheint. Während in der Rentenversicherung das Missbrauchsrisiko aufgrund eindeutiger Zugangskriterien (Alter, ggf. Erwerbsunfähigkeit) ausgeschlossen werden kann, ist dies im Bereich der Arbeitslosenversicherung nicht immer problemlos möglich. In einer GEV empfehlen sich deshalb möglichst eindeutige Anspruchsregeln:

- Der Anspruch auf Arbeitslosengeld wird teilhabeäquivalent festgesetzt, es gilt auch hier das Prinzip von Grundbetrag und Maximalbetrag im Verhältnis von 1:2 auf der Grundlage eines Beitragskorridors von 1:5 (siehe Rentenversicherung). Der Grundeinkommensbetrag in der Arbeitslosenversicherung beträgt 640 Euro, d.h. etwas mehr als 50% des Pro-Kopf-Einkommens der Bevölkerung. Sonstige eigene Erwerbseinkommen werden vollständig angerechnet, nicht jedoch Einkommen unterhaltsverpflichteter Personen. Zusätzliche Einkommen aus Vermögen sind zu versteuern und mit dem GEV-Beitrag zu belasten.
- Für den Anspruch auf ein Grundeinkommen als Arbeitslosengeld ist eine *Mindestbeitragszeit* erforderlich. Im Sinne der Beitragsäquivalenz sollte diese einmalig etwa 3 Jahre betragen. Erziehungszeiten gelten als Beitragszeiten. Bei geringeren Beitragszeiten vor Eintritt der Arbeitslosigkeit besteht kein Anspruch auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung. Diese Versicherten – in der Regel handelt es sich dabei um jüngere Personen und Zuwanderer – sind auf private Vorsorge und Unterstützung, auf die Übernahme auch gering bezahlter Arbeiten und vorzugsweise auf Bildungsgänge zu

verweisen, für die ein Grundeinkommensanspruch besteht (Ausbildungsgeld, s. u.).

Ein Problem könnte sein, dass – zumindest theoretisch – junge Mütter vor der ersten Beitragszahlung bereits Kinder bekommen und aufgrund der Anrechnung der Kindererziehungszeiten als Beitragszeiten einen lebenslangen Anspruch auf Arbeitslosengeld erwerben. Das Risiko so genannter „welfare mothers“, also von Frauen, für die die Erziehung von Kindern zum Existenzsicherungspfad wird, muss jedoch wohl eingegangen werden, wenn man die Kindererziehung als leistungsäquivalent gegenüber der Erwerbsarbeit anerkennt. Man kann das „Problem“ durch eine restriktive und durch eine fördernde Maßnahme minimieren: restriktiv könnte man sagen, dass Kindererziehungszeiten nur dann mit dem Wert des Durchschnittseinkommens anerkannt werden, wenn zuvor bereits (mindestens 3 Jahre) originäre Beiträge geleistet wurden, ansonsten werden sie nur mit dem Mindestbeitrag angerechnet. Der fördernde Aspekt besteht darin, dass sich die „Bundesagentur für Arbeit“ um Angebote für Eltern bemüht, während und nach der Erziehungszeit durch Fortbildungen, Studienförderung usf. Erwerbsanschluss zu finden.

- Es gibt – ähnlich wie bislang in Dänemark<sup>18</sup> – keine zeitliche Begrenzung für den Bezug des Arbeitslosengeldes als Grundeinkommen. Der Anspruch auf das Arbeitslosengeld entfällt jedoch vollständig, wenn ein durch die Arbeitsverwaltung – die insoweit an die für die GEV zuständige Körperschaft mitteilungsspflichtig ist – erfolgtes Arbeitsplatzangebot, dessen Nettoeinkommen höher ist als das jeweilige Grundeinkommen des Versicherten, unbegründet abgelehnt wird. Die Ablehnungsgründe sind eng zu fassen. Damit entfällt die ansonsten unvermeidbare Diskussion, ob tarifliche oder untertarifliche Arbeitsangebote „zumutbar“ sind. Das Arbeitslosengeld in der GEV dient damit *nicht der Lohnsubvention*, eine Aufstockung von niedrigen Löhnen durch das Arbeitslosengeld erfolgt nicht. Entgegen früherer Hoffnungen zeigten die seit Ende der 1990er durchgeführten Experimente mit „Kombilöhnen“ mehr Mitnahme- als Beschäftigungseffekte (vgl. Kaltenborn 2003). Die Übernahme von unterdurchschnittlich bezahlten Arbeitsplätzen mit Nettoeinkommen oberhalb des Grundeinkommens wird jedoch wesentlich erleichtert, da die Übernahme von Erwerbsverhältnissen, die die Mindestbeitragspflicht erfüllen, die künftigen Ansprüche auf Arbeitslosengeld usf. nur unwesentlich reduziert. Ob weitere arbeitsmarktpolitische Maßnahmen wie ABM sinnvoll sind, muss politisch entschieden werden. Ohnehin würden

---

18 Die Bezugsdauer für das Arbeitslosengeld wurde dort Ende der 1990er Jahre von sieben bis neun Jahren (in manchen Fälle unbegrenzt) auf vier Jahre reduziert.

diese Maßnahmen nicht mehr aus der Bürgerversicherung GEV finanziert, sondern aus dem Staatshaushalt.

- Zur Verwaltungsvereinfachung, zur Stärkung der Motivation für Ersparnisbildung und zur Unterstützung allgemeiner Reziprozitätserwartungen erscheint eine Karenzzeit vor Inanspruchnahme des Grundeinkommens aus der Arbeitslosenversicherung im Umfang zwischen einem und drei Monaten sinnvoll. Damit wird das System der Grundeinkommensversicherung nicht missbraucht, um kurzfristige Arbeitsplatzwechsel abzufedern. Personen ohne Ersparnisse und sonstige Einkommen können die Grundsicherung erhalten.

Die Arbeitslosenversicherung innerhalb der GEV ist – ähnlich wie das Problem der Erwerbsunfähigkeit in der Rentenversicherung und das Krankengeld – auf der Leistungsseite notwendig mit dem Arbeitsmarkt verknüpft, auch wenn die Beitragsseite vom Arbeitsverhältnis entkoppelt wird. Die hier vorgeschlagene Regelung verknüpft Effektivitätskriterien – insbesondere zur Vermeidung von Missbrauch und zur Dynamisierung des Arbeitsmarktes – mit der Garantie sozialer Grundrechte und der Sicherung der Würde auch derjenigen, deren wesentliche wirtschaftliche Ressource im Verkauf ihrer Arbeitskraft besteht. Indem die Arbeitslosenversicherung in der GEV von allen Bürgern finanziert wird und die Arbeitgeber weitgehend den diesen Beitragseinnahmen entsprechenden Anteil aufbringen müssen, bleibt das Problem der Arbeitslosigkeit nicht mehr, wie bisher, nur ein Problem der Arbeitnehmer und verschwindet damit aus dem Fokus der gesellschaftlichen Eliten. Der Zugang zur Erwerbsarbeit als einem zentralen Bereich der Verteilung von Lebenschancen wird mit diesem Vorschlag als politisches, jedoch nicht individuell einklagbares Recht auf Arbeit verstanden. Er bildet eine der Voraussetzungen einer demokratischen Gesellschaft, die einen Ausschluss (Exklusion) von Bevölkerungsgruppen aus zentralen Funktionsbereichen nicht zulassen kann ohne sich selbst zu gefährden.

### *Erziehungsgeld*

Erziehungsleistungen gelten in der Grundeinkommensversicherung als gegenüber Beitragsleistungen aus Erwerbs- und sonstigen Einkommen gleichwertig. Diese Gleichwertigkeit kann sich jedoch nicht nur auf Leistungsansprüche im Alter (- wie dies seit 1992 in Deutschland ansatzweise der Fall ist -) oder bei Arbeitslosigkeit beschränken. Sinnvollerweise werden deshalb auch die Ansprüche auf ein Erziehungsgeld als Grundeinkommen für Erziehende in das System der GEV integriert. Die Regelungen des Arbeitslosengeldes werden dabei mit einigen Modifikationen auf das Erziehungsgeld übertragen:



- Das Erziehungsgeld wird beitragsäquivalent festgesetzt. Der Mindestbetrag entspricht dem Grundeinkommen (640 Euro p.M.), der Maximalbetrag bei entsprechenden Beitragszeiten dem Doppelten des Grundeinkommens. Ein Wechsel des Anspruchs zwischen Vater und Mutter sowie die Teilung des Anspruchs sind (wie seit 2000) während der Laufzeit auch mehrfach möglich. Der Anspruch auf Erziehungsgeld ist mit Freistellungs- und Rückkehrrechten auf den Arbeitsplatz zu verbinden.
- Der Anspruch auf das Erziehungsgeld besteht für drei Jahre. Ab dem 4. Lebensjahr des Kindes sollte entsprechend den Regelungen in anderen europäischen Ländern eine Vorschul- oder Kindergartenpflicht eingeführt werden, so dass die weitere Zahlung eines Erziehungsgeldes entbehrlich erscheint. Zusätzliches Einkommen, vor allem Erwerbseinkommen, wird nicht angerechnet (- jedoch versteuert und mit GEV-Beitrag belegt), da bei der Aufnahme von Erwerbsarbeit vor Ende des 3. Lebensjahres des Kindes das Erziehungsgeld zur Finanzierung von familienergänzender oder -externer Kinderbetreuung zur Verfügung stehen soll. Darin entspricht die hier vorgeschlagene Lösung eher dem Modell eines „Erziehungsgehalts“ (vgl. Opielka 2000a) bzw. dem seitens der CDU/CSU im Bundestagswahlkampf 2002 geforderten „Familiengeld“ als dem bisherigen Erziehungsgeld (vgl. Opielka 2002, Spiess 2004). Die Orientierung der Höhe des Erziehungsgeldes am vorherigen Einkommen – als eine Art Lohnersatzleistung – wiederum ähnelt den Regelungen in einigen skandinavischen Ländern, die in der SPD, bei den Grünen und in Gewerkschaftskreisen diskutiert werden (auch Rürup/Gruescu 2004). Ein additiver Bezug von Erziehungsgeld bei mehreren Kindern ist nicht möglich, jedoch der sukzessive Bezug.

### *Kindergeld*

Das Kindergeld als von den Eltern treuhänderisch verwaltetes Grundeinkommen für Kinder gehört gleichfalls in die Grundeinkommensversicherung. Ein Grundeinkommen für Kinder (und Jugendliche) müsste sich etwa auf Höhe der Hälfte des Grundeinkommens für Erwachsene bewegen. In einer bedarfsbezogenen Betrachtung (bspw. in den gegenwärtigen Regelungen der Sozialhilfe) würde das Grundeinkommen für Kinder zudem altersabhängig steigen. Derartige Regelungen sind für ein allgemeines Kindergeld jedoch nicht ratsam und werden im bisherigen Recht auch nicht angelegt (so besteht trotz geringerer materieller Bedarfe des Kleinkindes selbst in den ersten Lebensjahren gewöhnlich ein höherer Grundausstattungsbedarf, sind die Elterneinkommen geringer als bei älteren Kindern usw.). Ein Kindergeld in Höhe des halben Grundeinkommens würde mit ca. 320 Euro pro Monat gut doppelt so hoch sein wie der gegenwärtige Anspruch

(154 Euro p.M., für das 1. und 2. Kind, Stand 2004). Damit würde zwar der Grundbedarf eines Kindes auf dem Niveau des Existenzminimums abgedeckt. Eine solche Erhöhung wird von vielen Familienverbänden mit dem Verweis auf einen „Familienleistungsausgleich“ auch gefordert. Dagegen spricht jedoch die Elternverantwortung, die insoweit in einer Spannung zu sozialen Grundrechten des Kindes steht.

Denkbar wäre, auch für das Kindergeld das Prinzip der Teilhabeäquivalenz anzulegen, also ein höheres Kindergeld bei entsprechenden Beitragsvorleistungen der Eltern auszuführen. Angesichts der langen Laufzeit des Kindergeldes erscheint ein von Beitragsleistungen der Eltern abhängiges Kindergeld jedoch problematisch. Zusammenfassend betrachtet wirkt das derzeitige Kindergeldniveau insoweit als ein geeigneter Kompromiss zwischen elterlicher und gesellschaftlicher Verantwortung, allerdings unter der – heute durchaus strittigen – Voraussetzung: dass die Gesellschaft über die öffentlichen Haushalte (und damit aus Steuern finanziert) umfassende Dienstleistungsangebote zur Bildung von Kindern und Jugendlichen (Kindertageseinrichtungen/Vorschulen, Schulen, Hochschulen) und zur Unterstützung von Eltern in Notlagen (Erziehungsberatung, Elternbildung usw.) vorhält. Anstelle einer weiteren Ausweitung des Kindergeldes sollte deshalb auf die Sicherung und den Ausbau (v.a. Ganztageseinrichtungen) des kostenfreien und qualitativ hochwertigen Bildungsangebotes orientiert werden. Aufgrund der Reform in Richtung einer Grundeinkommensversicherung werden die Haushalte der Gebietskörperschaften weit reichend entlastet, so dass die erforderlichen Mittel aufgebracht werden können.

Hinsichtlich des Kindergeldes in der GEV genügen vor diesem Hintergrund folgende Regelungen:

- das Kindergeld beträgt 25% des Grundeinkommensbetrages für Erwachsene, also 160 Euro. Es wird ein Kindergeldzuschlag bis in Höhe von maximal 50% dieses Grundeinkommensbetrages (= 320 Euro) aus Mitteln der GEV bezahlt. Der Kindergeldzuschlag wird auf Antrag und nur dann gezahlt, wenn und solange das verfügbare Haushaltseinkommen geringer ist als das Grundeinkommen (addiert für erwachsene Haushaltsmitglieder und Kinder, die mit dem Faktor 50% gewichtet werden).<sup>19</sup> Denkbar wäre, dass Einkommen der Eltern oberhalb des Grundeinkommens nur etwa zur Hälfte auf den Kindergeldzuschlag angerechnet wird (vgl. Hauser/Becker 2001). Der Nachteil einer solchen, zusätzliches Einkommen geringer belastenden Lösung ist

19 In diese Richtung geht auch der mit dem „Hartz IV“-Gesetz seit 2005 geltende „Kinderzuschlag“, der von der Familienkasse in Höhe von maximal 140 Euro monatlich an Eltern gezahlt werden kann, die ansonsten auf „Arbeitslosengeld II“ angewiesen wären. Der Anspruch ist jedoch (bislang) auf maximal 36 Monate begrenzt.

allerdings, dass vor allem bei mehreren Kindern eine recht breite Zone der Anspruchsberechtigung für den Kinderzuschlag entsteht.

- Der Anspruch auf das Kindergeld wird auf das 18. Lebensjahr (bzw. 20. Lebensjahr bei Ausbildung) begrenzt, also auf den Beginn der Versicherungspflicht in der GEV.

### *Krankengeld*

Auch das Krankengeld ist Bestandteil der Grundeinkommensversicherung. Es wird aus dem Leistungsbereich der Krankenversicherungen gelöst, dabei jedoch im Interesse von Transparenz und sozialem Ausgleich nicht in eine Privatversicherung übertragen. Folgende Regelungen sind sinnvoll:

- Für das Krankengeld gilt das Prinzip der Teilhabeäquivalenz und der Mindestbeitragszeit von 3 Jahren. Berufsanfänger müssten eine private Tagelohnversicherung abschließen oder sich mit der Grundsicherung (s.u.) begnügen. Die Höhe entspricht den Leistungen der Arbeitslosenversicherung.
- Da die Arbeitgeber durch den Fortfall der Arbeitgeberanteile drastisch entlastet werden, ist eine Verlängerung der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall auf 3 Monate denkbar (derzeit 6 Wochen). Dies reduziert den Verwaltungsaufwand der Grundeinkommensversicherung und erhöht die Motivation der Arbeitgeber, die Arbeitsbedingungen gesundheitsgerecht zu gestalten. Im Gegenzug erscheint nach dem Vorbild u.a. der Regelung in Schweden die Einführung von drei bis fünf Karenztagen angemessen. Diese können mit Urlaubstagen verrechnet werden.
- Der Anspruch auf Krankengeld wird zeitlich nicht begrenzt, um eine Aussteuerung chronisch Kranker aus dem Arbeitsmarkt zu vermeiden. Erst bei festgestellter dauerhafter Erwerbsunfähigkeit entfällt der Anspruch auf Krankengeld und entsteht ein Rentenanspruch.

### *Ausbildungsgeld*

Das bisherige Bafög (einschließlich Meister-Bafög) wird Bestandteil der Grundeinkommensversicherung. Ziel der Neuregelung als Ausbildungsgeld ist die Förderung des lebenslangen Lernens. Hierfür erscheinen folgende Regelungen förderlich:

- Die Höhe des Ausbildungsgeldes entspricht dem Grundeinkommen (640 Euro pro Monat). Da für die Erstausbildung in der Regel keine Beitragsvorleistungen erbracht werden können, zugleich mit der Ausbildung die Erwerbschancen verbessert werden („Humankapitalinvestition“), erscheint die geltende Regelung, die Hälfte des Bafög als Darlehen auszuzahlen, sozial ausgewogen. Die Rückzahlung erfolgt an die GEV. Eine niedrige Verzinsung ist angemessen, um einen Anreiz zu vorzeitiger Rückzahlung zu geben. Wie in den Bafög-Regelungen sollte die Rückzahlungspflicht an eine angemessene Einkommenserzielung geknüpft werden, um für Studenten aus unteren Einkommensgruppen nicht abschreckend zu wirken.
- Zusätzliche Einkommen, auch Erwerbseinkommen, werden in voller Höhe auf den Teil des Ausbildungsgeldes angerechnet, der nicht rückzahlbar ist.
- Das Einkommen der Eltern wird nur bis zum Ende einer Erstausbildung angerechnet und auch nur für den nicht rückzahlbaren Anteil des Ausbildungsgeldes. Dabei sind die Einkommensgrenzen gegenüber den Regelungen des Bafög deutlich höher anzusetzen (z.B. dreifaches Grundeinkommen).
- Die Dauer des Anspruchs auf ein Ausbildungsgeld wird für die Erstausbildung auf die Regelstudienzeit des gewählten Studiums bzw. die Zeit eines Meisterlehrganges begrenzt. Ob als „Erstausbildung“ auch schon die vermehrt eingeführten Kurzstudiengänge (Bachelor) gelten, soll hier nicht fixiert werden. Generell empfiehlt es sich, das Ausbildungsgeld so großzügig wie möglich zu implementieren, was angesichts der Teil-Darlehens-Konstruktion auch nicht problematisch wäre.
- Nach Abschluss der Erstausbildung könnte für weitere Ausbildungszeiten das Ausbildungsgeld als niedrigverzinsliches Volldarlehen gewährt werden, um lebenslanges Lernen zu fördern (so noch Opielka 2004b). Ein solcher Vorschlag steht jedoch in gewisser Spannung zur im nächsten Abschnitt diskutierten „Grundsicherung“, die als partielles Grundeinkommen auch Ausbildungszeiten in späteren Lebensphasen fördern sollte.

### Grundsicherung

Für Versicherte, die entweder die Mindestbeitragszeiten für den Bezug der genannten Grundeinkommensansprüche nicht vorweisen können oder die trotz Erwerbsfähigkeit die von der Arbeitsverwaltung (Bundesagentur für Arbeit) angebotenen Angebote ablehnen, wird von der Grundeinkommensversicherung ein bedarfsbezogenes Grundeinkommen (Grundsicherung) gezahlt. Dabei erscheinen folgende Regelungen sinnvoll:

- Die Grundsicherung wird *zur Hälfte als Darlehen* gezahlt (zu diesem Vorschlag einer Art „Bafög für alle“ erstmals: Opielka 2003). Die Verzinsung richtet sich beispielsweise nach dem Leitzins der EZB. Die Rückzahlungsverpflichtung erfolgt entsprechend den Regeln des Ausbildungsgeldes, sie wird also bei geringem Einkommen gestundet. Die Rückzahlungsansprüche der GEV gehen auch im Fall eines Privatkonkurses nicht unter.
- Der Grundsicherungsbetrag entspricht dem Grundeinkommen (640 Euro pro Monat). Er wird in einen Unterhaltsbetrag und in einen pauschalierten Wohnkostenanteil gesplittet. Die Wohnkosten sind nicht nachzuweisen (anders noch Opielka 2004c, S. 273). Bei einer GEV wäre nach wie vor eine Wohngeldlösung erforderlich, da die Wohnkosten regional erheblich streuen und in vielen Fällen aus dem Grundeinkommen/der Grundsicherung nicht aufgebracht werden können. Die kommunale Verantwortung (entsprechend SGB II und XII ab 2005) erscheint zwar theoretisch sinnvoll, da die Kommunen auf dem Gebiet der Wohnungspolitik aktive und steuernde Funktionen einnehmen können. Es wäre auch aufgrund des gesunkenen kommunalen und sozial gebundenen Wohnungsbestandes vermutlich sachgerechter, innerhalb der Grundeinkommensversicherung – analog den Ergänzungsleistungen der Schweizer AHV – eine Wohnkostenzulage vorzusehen.
- Erwerbs- und sonstiges Einkommen sowie die Ansprüche gegen unterhaltsverpflichtete Personen werden vollständig auf den nicht-rückzahlbaren Anteil und den Darlehensanteil<sup>20</sup> der Grundsicherung angerechnet. Erwägenswert wäre – angesichts der Darlehensregelung – allerdings auch, auf die Anrechnung der Ansprüche unterhaltsverpflichteter Personen vollständig zu verzichten. Damit würde die Grundsicherung konsequent individualisiert. Wie Tabelle 2 schematisch zeigt, wirkt der durch eigene Erwerbseinkommen reduzierte Darlehensanteil analog einer Freibetragsregelung und erlaubt eine Mischung aus Erwerbseinkommen und Grundeinkommen (Grundsicherung).

20 Die in Opielka 2004c, S. 274 auf den Zuschuss beschränkte Anrechnung von sonstigen Einkommen widerspricht der im Bafög geltenden Regelung und gibt möglicherweise zu geringe Anreize für sonstige Einkommenserzielung. In Tabelle 2 wird deshalb die hälftige Anrechnung auf Zuschuss- und Darlehensanteil zugrunde gelegt.

- Anders als in den ersten Vorschlägen zu einer Grundeinkommensversicherung (vgl. Opielka 2004b) wäre jedoch aufgrund der hälftigen Darlehenszahlung – die die Leistungen der Grundsicherung ausreichend von den teilhabequivalenten Grundeinkommen unterscheidet – auf die Anrechnung von Vermögen möglichst vollständig zu verzichten. Sofern nämlich hinreichende Vermögen vorliegen, werden die Personen, die die Grundsicherung beanspruchen, ohnedies an einer Rückführung des Darlehensanteils interessiert sein. Eine solche Regelung wäre weit weniger restriktiv, als sie im Rahmen von „Hartz IV“ für das „Arbeitslosengeld II“ vorgesehen ist (200 Euro anrechnungsfreies Vermögen pro Lebensjahr, je nach Alter 4.100 bis 13.000 Euro; zusätzlich geldwerte Altersvorsorgeansprüche bis zu 13.000 Euro; so genannte „Riester-Renten“ sollen nicht aufgelöst werden, vgl. SGB II § 12).

**Tabelle 2:** Kombination von Grundsicherung und Erwerbseinkommen

Erwerbseinkommen (inkl. bisheriger AG-Anteil)	0 €	100 €	200 €	400 €	640 €	800 €	1.000 €	1.200 €
GE-Zuschuss	340 €	290 €	240 €	155 €	66 €	0 €	0 €	0 €
GE-Darlehen	340 €	290 €	240 €	155 €	66 €	0 €	0 €	0 €
GEV-Beitrag (17,5% bzw. Mindestbeitrag 40 Euro)	40 €	40 €	40 €	70 €	112 €	140 €	175 €	210 €
<b>verfügbares Einkommen</b>	<b>640 €</b>	<b>640 €</b>	<b>640 €</b>	<b>640 €</b>	<b>660 €</b>	<b>660 €</b>	<b>825 €</b>	<b>990 €</b>
<i>Beitrag Sozialversicherung bisher (27,5%, ohne GKV, ohne Berücksichtigung Mini- und Midi-Jobs)</i>	<i>0 €</i>	<i>27 €</i>	<i>55 €</i>	<i>110 €</i>	<i>176 €</i>	<i>220 €</i>	<i>275 €</i>	<i>330 €</i>
<i>verfügbares Einkommen bisher (ohne EK-Steuer und GKV-Beitrag, ohne ALG II bzw. Sozialgeld)</i>	<i>0 €</i>	<i>72 €</i>	<i>145 €</i>	<i>290 €</i>	<i>464 €</i>	<i>580 €</i>	<i>725 €</i>	<i>870 €</i>

- Der Anteil der Rentner, die die für einen Anspruch auf eine Grundrente erforderlichen Beitragszeiten nicht nachweisen können, wird – dafür sprechen auch die Schweizer Erfahrungen der AHV – sehr gering sein. Zudem

besteht die Möglichkeit der Beitragsnachentrichtung. Die Grundsicherung ersetzt damit die zum 1.1.2003 eingeführte „Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung“ bzw. führt die entsprechenden Leistungen fort. Auf den Darlehensanteil ist bei Rentnern insoweit zu verzichten.

Die Grundsicherung stellt insoweit ein *bedarfsbezogenes partielles Grundeinkommen* dar. Anders als in der gegenwärtigen Sozialhilfe setzt der Anspruch auf die Grundsicherung *keine* Verpflichtung zur Aufnahme von Erwerbsarbeit voraus. Ob in Abgrenzung zu den teilhabeäquivalenten Versicherungsleistungen die Einkommen unterhaltsverpflichteter Personen angerechnet werden, wäre zu prüfen. Die liberale Gewährleistung wird durch die hälftige Darlehensgewährung ergänzt. Es wäre sinnvoll, dass bei der Übernahme gemeinnütziger Tätigkeiten, beispielsweise von freiwilligem Engagement in Form eines „Bürgerjahres“ oder der von Ulrich Beck in die Diskussion gebrachten „Bürgerarbeit“ der Darlehensanteil der Grundsicherung reduziert wird oder ganz entfällt. Eine solche Regelung wäre bei weitem liberaler als die mit dem Arbeitslosengeld II eingeführten so genannten „1-Euro-Jobs“. Mittelfristig soll und kann der Darlehensanteil generell entfallen, wenn die Bevölkerung die Grundeinkommensregelungen angenommen hat und der Arbeitsmarkt sich als wieder funktionstüchtig erweist. Die Grundsicherung würde damit zu einem „echten“ Grundeinkommen.

Gegen diesen Vorschlag kann der Einwand vorgebracht werden, dass die bisherige Sozialhilfe für außergewöhnliche Notfälle vorteilhafter wäre, wo die pauschalierten Beträge nicht ausreichen. Zur Lösung sind verschiedene Varianten denkbar: entweder eine Zulage innerhalb der GEV, die den Trägern entsprechende Ermessensspielräume für besondere Lebenslagen ermöglicht; ergänzende Leistungen auf kommunaler Ebene (z.B. Sozialhilfe, da die GEV eine nationale Lösung bildet) oder gar der Verweis auf freie Wohlfahrtseinrichtungen, was kommunitaristischen Intentionen entsprechen könnte. Die Darlehenslösung gilt ohnedies nur für erwerbsfähige Personen. Klärungsbedürftig wären die Fälle, in denen solche Personen später – durch Krankheit o.ä. – die Erwerbsfähigkeit verlieren: entfällt dann auch die Rückzahlungspflicht der Darlehensschuld? Man kann die Beantwortung derartiger Fragen dem Gesetzgeber auftragen, den Verwaltungsgerichten oder auch der Selbstverwaltung der GEV.

Der Vorschlag des *bedarfsbezogenen partiellen Grundeinkommens* innerhalb der GEV stellt insoweit einen Mittelweg dar zwischen der nach wie vor beharrlichen, keineswegs nur auf liberale und konservative Vertreter beschränkten Position, eine Grundsicherung so eng wie möglich an die Bereitschaft zur Aufnahme von Erwerbsarbeit zu knüpfen, und auf der anderen Seite der Forderung nach einem „garantierten Grundeinkommen“, beispielsweise in Form einer „negativen Einkommenssteuer“. Die erste Position, die in der Diskussion um eine „aktivierende“ Sozialpolitik („workfare“) seit den 1990er Jahren international reüssiert

(vgl. Opielka 2004c, S. 86ff.), bemüht ordnungspolitische Leitideen wie „Selbsthilfe“ und „Subsidiarität“ und wirkt gleichwohl angesichts der gravierenden Massenerwerbslosigkeit häufig zynisch. So möchte Bernd Raffelhüschen (2002) in seiner „Blaupause“ für eine „Soziale Grundsicherung in der Zukunft“ das Prinzip der Bedürftigkeitsprüfung und das Rückgriffsrecht auf Verwandte in direkter Linie „stärken“ und empfiehlt gar die Gewährung von Sach- statt Geldleistungen. Zwar erscheint es „sozial“, wenn er die Träger der Grundsicherung für die Zurverfügungstellung von Beschäftigungs- und Qualifizierungsangeboten in die Pflicht nehmen will. Eine nüchterne Betrachtung der Erfahrungen deutscher Arbeitsmarktpolitik der letzten Jahre (vgl. Trube 2004) lässt jedoch vermuten, dass die von Raffelhüschen gelobten Erfolge skandinavischer, „aktivierender“ Arbeitsmarktpolitiken im Kontext derartiger Restriktionen nie erreicht werden.

Die zweite Position wiederum, deren Relevanz hier durchaus geteilt wird (vgl. auch Standing 2003), erfordert aufgrund der hohen Einführungskosten und kulturellen Vorbehalte inkrementalistische Strategien (vgl. Opielka 2000). Der hier favorisierte „Mittelweg“ hat allerdings den Nachteil, dass eine transferpolitische Förderung von Teilzeitarbeit und auch geringer bezahlter Erwerbsarbeit nur indirekt erfolgt, nämlich durch die Vermeidung besonderer Nachteile für Phasen des Grundeinkommensbezugs. Dahinter steht die empirisch unterdessen recht gesicherte Erkenntnis, dass die Subventionierung von Erwerbsarbeit (z.B. durch „Kombilöhne“) eher zu Mitnahmeeffekten führt als zur effektiven Förderung von gering bezahlter Erwerbsarbeit (vgl. Kaltenborn 2003). Der Vorschlag einer „Negativen Einkommenssteuer“ – oder eines partiellen Grundeinkommens, das mit Erwerbseinkommen kombinierbar wäre (vgl. Strengmann-Kuhn 2004) – ist mit der Idee der GEV zwar im Prinzip kombinierbar. Die Übergangszone zwischen Transferbezug und dessen Fortfall würde damit freilich erheblich ausgeweitet, damit auch der Beginn einer Beitragszahlung an die GEV. Zielgenauer dürfte der genannte Vorschlag sein, für bestimmte, sozialpolitisch ausgezeichnete Erwerbstätigkeiten den Darlehensanteil zu reduzieren bzw. entfallen zu lassen.

Entgegen den Hoffnungen der Befürworter von „Aktivierung“ und „workfare“ dürften intelligente Formen eines Grundeinkommens und damit einer Rekombination von Erwerbsarbeit und Transferbezug im Lebenslauf künftig unerlässlich sein (vgl. Vobruba 2000). Die Wirkung der hier diskutierten Vorschläge geht jedoch über die Existenzsicherung und damit die ökonomischen Aspekte hinaus. Vielmehr erscheint die These von Carole Pateman berechtigt, dass ein Grundeinkommen den Bürgerstatus „demokratisieren“ würde (vgl. Pateman 2004).



### 3 Bewertung und Problemdiskussion

Das Modell der Grundeinkommensversicherung *kombiniert* die in der internationalen Wohlfahrtsstaatsentwicklung vorfindlichen so genannten „Regimetypen“ (vgl. Esping-Andersen 1990; zur Erweiterung um einen vierten, „garantistischen“ Regimetyp vgl. Opielka 1999, v.a. 2004c):

- das *liberale* Regime (Ziel: Leistungsgerechtigkeit) spiegelt sich in der auf die Selbstverantwortung der Versicherten setzenden Gewährleistungspraxis, in der Beschränkung des Umverteilungsvolumens, der vollständigen Entlastung des Faktors Arbeit, der Beitragsbezogenheit der Leistungen und in der Förderung von marktbezogenen Aktivitäten, insbesondere privater Vorsorge;
- das *sozialdemokratische bzw. sozialistische* Regime (Ziel: Verteilungsgerechtigkeit) findet sich in der umfassenden Abdeckung von Lebensrisiken einer Marktgesellschaft, des Vorrangs der Arbeitsmarktintegration als Teilhabanspruch, der Einbeziehung der Arbeitgeber in die Verantwortung für die Arbeitslosigkeit, der – wenngleich eingeschränkten – Lebensstandardsicherung, der Unterstützung von Vorsorgevereinbarungen der Tarifparteien bzw. der Gewerkschaften, der Umverteilung nach Leistungsfähigkeit und der voll eigenständigen Sicherung von Frauen;
- das *konservative* Regime (Ziel: Bedarfsgerechtigkeit) kommt in den Prinzipien der Subsidiarität familialen Unterhalts (Ausbildungsgeld, Grundsicherung, Paarrente) zur Geltung, der Bedarfsbezogenheit beitragsunabhängiger Leistungen, der Beitragsbezogenheit fast aller Leistungen, dem sachgerechten Freiraum für berufsständische Formen der Zusatzsicherung und der Stärkung der Familienpolitik, insbesondere der Anerkennung der Familienarbeit als Leistungsäquivalent;
- das *garantistische* Regime (Ziel: Teilhabegerechtigkeit) bestimmt die Anlage des Gesamtsystems als universalistische, alle Bürger umfassende Bürger- bzw. Volksversicherung, die Garantie einer Grundrente und eines Grundeinkommens, die Stärkung der Rechte von Kindern und jungen Menschen innerhalb der sozialen Sicherungssysteme und generell die nicht-diskriminierende Statussicherung.

Trotz dieser ausgewogenen Kombinatorik politischer Präferenzen, die insbesondere auf die Erfahrungen der ähnlich konstruierten Alterssicherung der Schweiz (AHV) zurückgreifen kann, und trotz der offensichtlichen Orientierungsarmut in der deutschen Sozialpolitikdebatte hinsichtlich einer nachhaltigen, sozial gerechten und zugleich ökonomisch produktiven Perspektive, werden sich gegen die hier vorgeschlagenen Reform verschiedene sachliche Einwände und hinter sach-

lichen Argumenten verbergende Partikular-Interessen richten. Da zum Zeitpunkt der Lancierung des Vorschlags eine differenzierte Kalkulation der ökonomischen Größenordnungen und Wirkungen sowie eine sozialrechtliche Beurteilung noch nicht vorliegt, soll die Erörterung einiger ausgewählter Probleme die gesellschaftliche Diskussion erleichtern.

#### *Entlastung des Faktors Arbeit und Entlastung der öffentlichen Haushalte*

Die Einführung der hier vorgeschlagenen Grundeinkommensversicherung würde den Faktor Arbeit vollständig<sup>21</sup> von Sozialversicherungsabgaben, d.h. den so genannten „Lohnnebenkosten“ entlasten (- sofern auch die Kranken- und Pflegeversicherung entsprechend umstrukturiert würde). Diese erfreuliche Nachricht stellt sich aus Sicht der Beschäftigten differenzierter dar: sie müssen die Vorsorgekosten nun vollständig selbst übernehmen (zu diesem Aspekt von Bürgerversicherungen am Beispiel der Diskussion um eine „Gesundheitsprämie“ vgl. Opielka 2004a). Dies gereicht ihnen im vorgeschlagenen Modell nicht zum Nachteil, da die zu erwartende Beitragsbelastung deutlich geringer ist als heute. Addiert man – einschließlich Arbeitgeberanteil – die Rentenversicherungsbeiträge (2004: 19,5%), die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung (6,5%, davon ca. 50% für das Arbeitslosengeld, d.h. ca. 3,3%), den Anteil des Krankengeldes am Beitrag zur Gesetzlichen Krankenversicherung (ca. 5% von durchschnittlich 14,3%, d.h. ca. 0,7%), so müssen Beschäftigte heute allein für diese von der Grundeinkommensversicherung abgedeckten Leistungen einen Beitrag von ca. 23,5% aufwenden. Der Beitrag zur Grundeinkommensversicherung in Höhe von 17,5% stellt damit für Arbeitnehmer eine wirksame Entlastung dar, da der bisherige Arbeitgeberanteil zum Zeitpunkt der Umstellung auf das neue System (mit Ausnahme des Anteils für die Arbeitslosenversicherung) vollständig an die Arbeitnehmer ausgezahlt werden muss.

Hinzu kommt jedoch noch ein erheblicher Anteil von steuerfinanzierten Leistungen, die künftig im Rahmen der GEV beitragsfinanziert werden: der Bundeszuschuss zur Gesetzlichen Rentenversicherung (2003: 77,3 Mrd. Euro<sup>22</sup>), die Ausgaben für die Arbeitslosenhilfe (2003: 12,3 Mrd. Euro<sup>23</sup>), das Erziehungsgeld (2003: 3,3 Mrd. Euro<sup>24</sup>), das Kindergeld (2003: ca. 33 Mrd. Euro<sup>25</sup>), die Sozial-

21 Jedenfalls soweit man dem dominanten Diskurs zu „Lohnnebenkosten“ folgt. Vollständig wäre die Entlastung dann, wenn der Arbeitgeberanteil zur Arbeitslosenversicherung nicht durch eine Lohnsummensteuer, sondern durch eine Bruttowertschöpfungssteuer aufgebracht würde.

22 lt. Bundesfinanzministerium, Monatsbericht, 5, 2003, S. 36.

23 lt. Bundeshaushaltsplan 2003, 09 12, 681 01.

24 lt. BMF (Fn. 22).

hilfe (Hilfe zum Lebensunterhalt, 2002: 8,8 Mrd. Euro<sup>26</sup>), das Bafög (2003: ca. 1,3 Mrd. Euro<sup>27</sup>) sowie der Bereich der Beamtenpensionen bis zur Maximalrente (2003: geschätzt etwa 17 Mrd. Euro<sup>28</sup>), insgesamt ein Betrag in Höhe von etwa 153 Mrd. Euro p.a.. Wenn man nun bedenkt, dass sich die Einkommenssteuereinnahmen des Bundes (im Jahr 2002) auf 148,2 Mrd. Euro beliefen<sup>29</sup>, und unter der Annahme, dass seitens des Bundeshaushaltes kein Bundeszuschuss an die GEV gezahlt wird, könnte die Einkommenssteuer komplett gestrichen werden.<sup>30</sup> Auch wenn eine so weitgehende Steuersenkung unrealistisch erscheint, zumal die Einkommenssteuer aufgrund ihrer progressiven Wirkung das Prinzip der Leistungsfähigkeit innerhalb des Steuerrechts besonders berücksichtigt, so wird doch deutlich, dass die Einführung der Grundeinkommensversicherung mit einer wirksamen Senkung der Einkommenssteuer und weiterer Steuern einhergehen kann. In jedem Fall ergeben sich erhebliche Verteilungsspielräume, so dass – aus pragmatischen Gründen – auch ein Zuschuss aus Steuermitteln an die GEV denkbar ist (- in der Schweiz werden etwa 20% des AHV-Haushaltes aus Steuermitteln getragen). Anders als bei den in der Öffentlichkeit diskutierten Steuerreformplänen („Einfachsteuer“, „Merz-Modell“ usf.) führt ein solches Steuersenkungsprogramm jedoch nicht zu einem Verzicht auf eine Beteiligung der Leistungsfähigen an der sozialen Sicherung der Bevölkerung. Die Bezieher höherer Einkommen, auf die (ab 2005) ein Spitzensteuersatz von 42% erhoben wird, noch zusätzlich um den GEV-Beitrag von 17,5% zu belasten, wäre kaum durchsetzbar, nicht leistungsgerecht und auch nicht nötig. Wenn aber der GEV-Beitrag – mit den damit verbundenen Sicherheitsansprüchen! – mit einem reduzierten Spitzensteuersatz (und reduzierten Absetzmöglichkeiten) verknüpft wird, dann bleibt die Gesamtbelastung auch für Gutverdiener zumutbar und leistungsgerecht.

25 It. Statistisches Bundesamt, Sozialbudget (7.10.2003), betragen die Ausgaben für das Kindergeld („Indirekte Leistungen, Familienlastenausgleich“) in 2001 31,9 Mrd. Euro, für 2005 sind 35,4 Mrd. Euro geschätzt (Materialband, siehe Fn. 28), so dass für 2003 etwa 33 Mrd. Euro angenommen werden können.

26 It. Angaben des Statistischen Bundesamtes, Pressemitteilung v. 25.9.2003, die Ausgaben fallen bei den kommunalen Haushalten an.

27 It. Angaben des Bundesministeriums für Bildung und Forschung, Pressemitteilung v. 2.7.2003 sowie die Broschüre „An unseren Hochschulen bewegt sich was“ (2002); 2/3 des Betrages wird seit 2001 von der Deutschen Ausgleichsbank als Darlehen vergeben.

28 It. Sozialbudget 2001, Materialband, Tab. I-4, beliefen sich die Ausgaben für die Pensionen der Beamten in Bund, Länder und Kommunen im Jahr 2001 auf 34,6 Mrd. Euro, für 2005 werden 39,9 Mrd. Euro veranschlagt. Sofern die damit verbundenen Leistungsansprüche in der Überleitungsphase zur GEV nicht gekürzt werden sollen, kann man vorsichtig annehmen, dass der von der GEV abgedeckte Anteil etwa 17 Mrd. Euro betragen würde, also etwas weniger als die Hälfte der Gesamtausgaben.

29 It. Angaben Bundesfinanzministerium.

30 Ein Teil der aus Steuermitteln finanzierten Transferleistungen wird bei den kommunalen und Länderhaushalten verausgabt, was im Rahmen des Finanzausgleichs korrigiert werden müsste.

Wie kommt diese doch erhebliche Entlastung der privaten Haushalte um voraussichtlich mehr als ein Drittel der Steuer- und Sozialabgaben zustande? Im Kern durch eine sachgerechtere Zuordnung von sozialen Leistungen sowie durch eine erhebliche und dennoch sozial verträgliche Senkung des Ausgabenniveaus der sozialen Sicherungssysteme. Auch hier ist die Schweiz bemerkenswert: Die Beiträge zur AHV werden auf sämtliche Erwerbseinkommen (auch Selbstständigeneinkommen) und pauschal auf Vermögenswerte erhoben. Sie sind – anders als Steuern – nicht mit Werbungskosten und sonstigen Verlusten verrechenbar. Hohe Beiträge führen aufgrund des Korridormodells nur zu einer limitierten Teilhabeäquivalenz. Auch Einkommensstarke können sich insoweit dem Solidarausgleich für die älteren Bürger nicht entziehen. Die Umverteilungsgewinner sind Einkommensschwache und – generell – Frauen, die überwiegend über geringere Primäreinkommen verfügen. Die Grundeinkommensversicherung weitet das Schweizer AHV-Modell auf sämtliche monetäre Transferleistungen aus.

#### *Die Verwaltung der Grundeinkommensversicherung*

Gegen den Einwand, dass ein so umfassendes Sozialversicherungssystem einen verwaltungstechnischen Moloch ergibt, kann gleichfalls auf die Schweizer Erfahrungen verwiesen werden. Die AHV wird durch eine Vielzahl von regionalen und überregionalen Körperschaften administriert, die durch eine zentrale Einheit koordiniert werden. Vergleichbare wenn auch bescheidenere, weil nicht die gesamte Bevölkerung abdeckende Erfahrungen hat der Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR) aufzuweisen, der zudem mit der Zusammenlegung von Angestellten- und Arbeiterrentenversicherungen (BfA, LVAen) einen wichtigen verwaltungstechnischen Schritt für eine Grundeinkommensversicherung begonnen hat. Rechtsangleichungen sowie die aufgrund der modernen Datentechnik erleichterte Kommunikation erlauben eine einheitliche Verwaltung auch durch verschiedene Verwaltungseinheiten.

Politisch beachtlich ist, dass mit dem Abschied vom lohnbezogenen, „Bismarckschen“ System auch die Begründung der bisherigen paritätische Selbstverwaltung durch Vertreter von Arbeitgebern, Arbeitnehmer und – zum Teil – dem Bund entfällt. Das muss jedoch nicht mit einer staatsunmittelbaren Verwaltung der Grundeinkommensversicherung einhergehen. Ihre Konstruktion als Bürger- bzw. Volksversicherung bietet vielmehr *neuartige und wirklich zukunftsweisende Formen der Selbstverwaltung durch die Versicherten*. Als Körperschaft des öffentlichen Rechts wären ihre Selbstverwaltungsorgane durch regelmäßige Sozialwahlen zu bestimmen, die nicht mehr wie in den traditionellen deutschen Sozialversicherungen auf Arbeitgeber- und Arbeitnehmerperspektiven beschränkt bleiben. Da praktisch alle Bürger versichert sind, die Interessen

der Bürger als Versicherte der Grundeinkommensversicherung jedoch nur zum Teil identisch sind mit den Parteipräferenzen, kann sich die Selbstverwaltung der GEV als ein eigenständiger sozialpolitischer Machtfaktor entwickeln. Man kann erwarten, dass neben den Gewerkschaften und parteiorientierten Gruppen auch ein breites Spektrum bürgerschaftlicher Organisationen die Arbeit der Selbstverwaltung politisch belebt. Die parlamentarische und ministerielle Aufsicht und insbesondere der gesetzliche Regelungsbedarf wird zugunsten von Entscheidungen der Selbstverwaltung erheblich reduziert werden können.

Darüber hinaus wird die Grundeinkommensversicherung – ähnlich wie bisher schon die Sozialversicherungen – geeigneten wissenschaftlichen Sachverstand akkumulieren und zu einer kontinuierlichen Sozialberichterstattung beitragen.

#### 4 Resümee

Mit Ausnahme der (weitgehend pauschalieren) Grundsicherung sind in einer Grundeinkommensversicherung alle Leistungen nach unten *und* oben gedeckelt: die existenzsichernde Mindestleistung liegt auf der Höhe des Grundeinkommensniveaus (Grundsicherung), die Höchstleistung beträgt 200 Prozent davon. Letztere erhält man, wenn man etwa das Fünffache dessen an Beiträgen bezahlt hat, die für die Grundsicherung genügen. In der GEV werden also die geringen Beitragsleistungen höher, die hohen niedriger bewertet. Damit entsteht ein Korridor begrenzter Äquivalenz von Beitrag und Leistung. Diesen Volks- oder Bürgerversicherungs-Sozialismus schätzen die Schweizer Bürger seit mehreren Jahrzehnten an ihrer Rentenversicherung AHV (vgl. Carigiet 2001). Deren Grundstruktur wurde in mittlerweile elf Volksabstimmungen bestätigt – natürlich auch, weil der Sozialismus nicht zu weit geht und sich beispielsweise in der Schweizer Rentenversicherung auf einen Beitrag von 10,1 Prozent beschränkt, deutlich weniger als die 19,5 Prozent (2004) der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) in Deutschland.

Für die Grundeinkommensversicherung – die praktisch sämtliche Geldleistungen des deutschen Sozialstaats umfasst – wäre ein Beitrag von etwa 17,5 Prozent auf *alle* Primäreinkommen der privaten Haushalte nötig (bei einem Mindestbeitrag von ca. 40 Euro pro Monat) – im Gegenzug könnte zumindest rechnerisch die Lohn- und Einkommenssteuer abgeschafft werden, da die heutigen sozialpolitischen Geldleistungen der Gebietskörperschaften so hoch sind wie ihr gesamtes Aufkommen.

Am Ende zahlen alle Bürger einen Beitrag von etwa 25 Prozent für den Sozialstaat, für alle großen Risiken und für den sozialen Ausgleich – 7,5 Prozent für die Allgemeine Krankenversicherung (einschließlich Pflgerisiko) plus 17,5 Prozent für die Grundeinkommensversicherung. Das wäre eine *Bürgerversiche-*

rung *strong*. Sinnvollerweise wird die Einkommenssteuer in gewissem Umfang bleiben, sei es, um endlich keine neuen Staatsschulden aufzunehmen, die alten abzuzahlen, weil ihre Progression Verteilungsvorteile mit sich bringt und andere staatliche Aufgaben, vor allem Bildung, Ressourcen erfordern. Aber ihre Sätze könnten sehr viel geringer sein. Eine Maximalsteuer von 15 – oder notfalls auch 25 – Prozent wäre denkbar. Das ist deutlich weniger als die Steuerreform-Modelle von Friedrich Merz, Paul Kirchhof oder der FDP planen und macht das Nachdenken über eine „duale Einkommenssteuer“, also geringere Steuersätze für Kapitaleinkommen überflüssig.<sup>31</sup> Zusammen mit den Bürgerversicherungen für Krankheit und Einkommen hätte niemand mehr als 40 Prozent (oder 50 Prozent) Belastungen auf sein Einkommen, was genügend Spielraum lässt für private Vorsorge. Ob diese durch den Staatshaushalt gefördert werden soll (wie die „Riester-Rente“ in Deutschland) oder gar obligatorisch ist (wie die betriebliche Altersrente in der Schweiz oder in den Niederlanden), kann offen bleiben. Liberale Stimmen würden dem Bürger diese Entscheidung nicht abnehmen, ein sozial- oder christdemokratischer Paternalismus wiederum befürchtet, dass der Bürger dann für sein Alter nicht vorsorgt. Wenn die Bürgerversicherung auskömmlich ist, jedem Bürger den Zugang zu den sozial notwendigen Gesundheits- und Pflegeleistungen sowie ein Grundeinkommen garantiert, das sich bei entsprechender Beitragsleistung bis zum Doppelten erhöht, dann können bescheidene Bürger, die in funktionierenden Familienverbänden leben oder anderweitig auf Freunde und Dritte vertrauen können, auch ohne zusätzliche monetäre Vorsorge auskommen. Das sollte man ihnen nicht verwehren.

Entscheiden über eine Bürgerversicherung sollten am Ende aber die Bürger, wie in der Schweiz: die Einführung von *Plebisziten auf Bundesebene* wäre für diese Reform das Richtige (vgl. Opielka 2004c, S. 295ff.). Davor würde über die Qualität der Quantität diskutiert, in aller Öffentlichkeit. Die Eliten müssten deutlich machen, was sie mit ihren Reformvorschlägen wollen. Eine starke Bürgerversicherung würde dabei gut abschneiden. Könnte sie auch auf dem parlamentarischen Weg realisiert werden? Hier sind Zweifel erlaubt. Die derzeitige Debatte wogt zwischen dem grün-roten Modell einer Kranken-Bürgerversicherung, die bislang keine Integration der privaten Krankenkassen, nur unbedeutende Beitragssenkungen und zugleich einen erheblichen Aufwand verspricht, und auf der

---

31 Die vom Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung favorisierte „duale Einkommenssteuer“ - proportionale Steuer auf Kapitaleinkommen (z.B. 25 Prozent), progressive Steuer auf Arbeitseinkommen - mag als „Reformmodell der politischen Mitte“ gelten, wie Ganghof 2004 argumentiert. Sie verhindert die Kapitalabwanderung. Der hier vertretene Vorschlag des „Bürgerbeitrags“ als „Sozialsteuer“ löst das Problem schlichter: 25 Prozent muss man auf alle Einkommensarten zahlen. Die Einkommenssteuer - mit maximal 15 oder notfalls 25 Prozent - können selbst Großverdiener reduzieren, wenn sie spenden und stiften, was trotz Steuervereinfachung möglich bleiben wird und muss.

anderen Seite einer Koalition von Kopfpauschalbefürwortern, die von dem Sozialdemokraten Rürup bis zur CDU reicht und deren Annahmen über die dauerhafte Finanzierbarkeit der Prämiensubventionen heroisch erscheinen. Man muss befürchten, dass die deutschen Eliten, ohnedies durch den neoliberalen Diskurs des ökonomischen Mainstream höchst einseitig beeinflusst, am Ende pragmatisch irgendeine Reform beschließen, die letztlich keiner wirklich wollte. Über die Irrationalität des Sozialstaats klagen ist leicht, die Bürger in einer Demokratie ernst nehmen, ist hilfreicher. Eine Bürgerversicherung, die von den Bürgern per Volksabstimmung selbst auf den Weg gebracht wurde, wird ihren Namen verdienen.

Der Vorschlag einer Grundeinkommensversicherung erscheint vordergründig revolutionär und aufgrund der Systemkomplexität des deutschen Sozialstaats kaum durchführbar. Der Blick in die Schweiz macht gleichwohl deutlich, dass der Grundgedanke der Bürger- bzw. Volksversicherung mit einer marktwirtschaftlichen Ordnung vorzüglich harmonisiert. Mehr als zwei Drittel der Beiträge und Leistungen der Grundeinkommensversicherung dienen der Alterssicherung, ein Bereich der sozialen Sicherung, der ohne Strukturreformen den Sozialstaat in seiner Substanz gefährden kann. Die Grundeinkommensversicherung trägt darüber hinaus mit ihrer selbstverwalteten Organisationsform zur Handlungsfähigkeit staatlicher Politik bei und erlaubt insbesondere, dass die für die Zukunft Deutschlands und seiner Jugend unverzichtbaren Investitionen in die Bildung nicht am Mangel an Haushaltsmitteln scheitern. Zugleich unterstützt diese Reform die persönliche Verantwortung jedes Bürgers für seine Existenzsicherung und seinen produktiven Beitrag für die Gesellschaft. Die Verantwortungsübernahme erfolgt auf dem sicheren Grund einer solidarischen Basis, zu der alle Bürger nach ihrer Leistungsfähigkeit beitragen. Eine Grundeinkommensversicherung trägt dazu bei, dass sich die „Versorgungsklassen“ (Rentner, sonstige Nicht-Erwerbstätige) nicht nur finanztechnisch mit den „produktiven“ Gruppen vermischen; dies könnte auch ein rein steuerfinanziertes Grundrenten- bzw. Grundeinkommenssystem für sich beanspruchen. Wichtiger für die Akzeptanz in der Bevölkerung – und dafür dient die Schweiz als Beleg – dürfte die systematische Kombination „konservativer“ Beitragselemente, „liberaler“ Umverteilungsbegrenzung und „sozialdemokratischer“ Umverteilung sein: die „garantistische“ Idee der Teilhabe würde in der konkreten Welt in Volksabstimmungen isoliert kaum siegreich sein (vgl. zum Stand der Akzeptanzforschung Ullrich 2000).

Die Grundeinkommensversicherung ist schließlich ein Sozialmodell, das mit der erweiterten Europäischen Union harmonisiert (vgl. Schulte 2004) und dabei verhindert, dass durch neue Bürger soziale Leistungen ohne aktive Vorleistung genutzt oder ausgenutzt werden können. Wer sich als Zuwanderer in die Gesellschaft integriert und seinen Beitrag leistet, dem stehen auch die Teilhaberechte aller Bürger zu. Es wäre wünschenswert, wenn die Idee einer Grundeinkom-

mensversicherung breit diskutiert und – mit sicher erforderlichen Verbesserungen gegenüber dem hier vorgelegten Konzept – politisch realisiert wird.

## Literatur

- Atkinson, Tony/ Cantillon, Bea/ Marlier, Eric/ Nolan, Brian (2002): *Social Indicators. The EU and Social Inclusion*. Oxford: Oxford University Press.
- Bäcker, Gerhard (2004): Der Ausstieg aus der Sozialversicherung – Das Beispiel Rentenversicherung. In: *WSI-Mitteilungen*. 9. S. 483-487.
- BMGS (Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung) (2003): *Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme*. Bericht der Kommission, Berlin.
- Borchert, Jens (1998): *Ausgetretene Pfade? Zur Statik und Dynamik wohlfahrtsstaatlicher Regime*, in: Lessenich, Stephan/ Ostner, Ilona (Hrsg.), *Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive*. Frankfurt/New York: Campus
- Carigiet, Erwin (2001): *Gesellschaftliche Solidarität. Prinzipien, Perspektiven und Weiterentwicklung der sozialen Sicherheit*. Basel: Helbing & Lichtenhahn
- Carigiet, Erwin/ Mäder, Ueli/ Bonvin, Jean-Michel (Hrsg.) (2003): *Wörterbuch der Sozialpolitik*, Zürich: Rotpunkt
- CDU-Bundesvorstand (2003): *Bericht der Kommission „Soziale Sicherheit“ zur Reform der sozialen Sicherungssysteme*. Berlin
- Engelen-Kefer, Ursula (Hrsg.) (2004): *Reformoption Bürgerversicherung. Wie das Gesundheitswesen solidarisch finanziert werden kann*. Hamburg: VSA
- Esping-Andersen, Gøsta (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, N.J.
- Eurostat (2003): *Europäische Sozialstatistik – Einkommen, Armut und soziale Ausgrenzung: Zweiter Bericht (Daten 1994-1997)*. Luxemburg
- Ganghof, Steffen (2004): *Wer regiert in der Steuerpolitik?* Frankfurt/New York: Campus
- Hauser, Richard (1999): *Mindestsicherung innerhalb des Systems der gesetzlichen Rentenversicherung*. In: *Deutsche Rentenversicherung*. 8-9. S. 471-479.
- Hauser, Richard/ Becker, Irene (2001): *Lohnsubventionen und verbesserter Familienlastenausgleich als Instrumente zur Verringerung von Sozialhilfeabhängigkeit*. In: Mager, Hans-Christian/Schäfer, Henry/Schrüfer, Klaus (Hrsg.): *Private Versicherung und Soziale Sicherung. Festschrift zum 60. Geburtstag von Roland Eisen*. Marburg: Metroplis
- Hauser, Richard/ Strengmann-Kuhn, Wolfgang (2004): *Armut der älteren Bevölkerung in den Ländern der Europäischen Union. Forschungsbericht DRV-Schriften des Verbandes der Rentenversicherungsträger (VDR)*. Band 54. Frankfurt/Main.
- Kaltenborn, Bruno (2003): *Kombilöhne: Stand und Perspektiven*. In: *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung*. 1. S. 124-132.
- Kiefer, Gernot/ Ruiss, Dirk (2004): *Gesetzliche Krankenversicherung als Bürgerversicherung – Solidarisch, praktisch, realistisch?* In: *Sozialer Fortschritt*. 6. 152-159.
- Leipert, Christian/ Opielka, Michael (1998): *Erziehungsgehalt 2000. Ein Weg zur Aufwertung der Erziehungsarbeit*. Bonn/Freiburg: ISÖ
- Lessenich, Stephan (2003): *Dynamischer Immobilismus. Kontinuität und Wandel im deutschen Sozialmodell*. Frankfurt/New York: Campus
- Meinhardt, Volker/ Kirner, Ellen/ Grabka, Markus/ Lohmann, Ulrich/ Schulz, Erika (2002): *Finanzielle Konsequenzen eines universellen Systems der gesetzlichen Alterssicherung*. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung
- Mitschke, Joachim (2000): *Grundsicherungsmodelle – Ziele, Gestaltung, Wirkungen und Finanzbedarf. Eine Fundamentalanalyse mit besonderem Bezug auf die Steuer- und Sozialordnung sowie den Arbeitsmarkt der Republik Österreich*. Baden-Baden: Nomos
- Opielka, Michael (1991): *Zur Logik von ‚Grundsicherung‘ und ‚garantiertem Grundeinkommen‘. Fürsorge, Sozialversicherung und Versorgung in evolutiver Perspektive*. In: *Zeitschrift für Sozialreform* 37. 2. 80-115



- Opielka, Michael (1999): Politik im Wohlfahrtsstaat. In: Sozialer Fortschritt 48. 12. 313-317
- Opielka, Michael (2000): Grundeinkommenspolitik. Pragmatische Schritte einer evolutionären Reform. In: Zeitschrift für Gemeinwirtschaft 38. 3-4. 43-59
- Opielka, Michael (2000a): Das Konzept „Erziehungsgehalt 2000“. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. B 3-4. S. 13-20
- Opielka, Michael (2002): Familie und Beruf. Eine deutsche Geschichte. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. B 22-23. S. 20-30
- Opielka, Michael (2002a): Zur sozialpolitischen Theorie der Bürgergesellschaft. In: Zeitschrift für Sozialreform 48. 5. 563-585
- Opielka, Michael (2003): Agenda 2006. Optionen der Sozialreform. In: Sozialer Fortschritt 52. 9. 215-221
- Opielka, Michael (Hrsg.) (2004): Grundrente in Deutschland. Sozialpolitische Analysen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Opielka, Michael (2004a): Sozialpolitische Entscheidungen in der Gesundheitspolitik. Reflexionen zu Bürgerversicherung und Gesundheitsprämie. In: WSI-Mitteilungen. 1. 3-10
- Opielka, Michael (2004b): Grundeinkommensversicherung. Schweizer Erfahrungen, deutsche Perspektiven? In: Sozialer Fortschritt 53. 5. 114-126
- Opielka, Michael (2004c): Sozialpolitik. Grundlagen und vergleichende Perspektiven. Reinbek: Rowohlt.
- Opielka, Michael/ Vobruba, Georg (Hrsg.) (1986): Das garantierte Grundeinkommen. Entwicklung und Perspektiven einer Forderung. Frankfurt: Fischer
- Pateman, Carole (2004): Democratizing Citizenship: Some Advantages of a Basic Income. In: Politics & Society 32. 1. 89-105
- Raffelhüsch, Bernd (2002): Soziale Grundsicherung in der Zukunft. Eine Blaupause. In: Genser, Bernd (Hrsg.): Finanzpolitik und Arbeitsmärkte. Berlin
- Rürup, Bert (2004): Gesundheitspolitik: Befunde und Perspektiven. In: Sozialer Fortschritt 53. 6. 159-163
- Rürup, Bert/ Gruescu, Sandra (2004): Nachhaltige Familienpolitik im Interesse einer aktiven Bevölkerungsentwicklung. Berlin: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
- Rürup, Bert/ Wille, Eberhard (2004): Finanzierungsreform in der Krankenversicherung. Gutachten, Manuskript (15.7.2004)
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) (2004): Erfolge im Ausland – Herausforderungen im Inland. Jahresgutachten 2004/05. Wiesbaden
- Scharpf, Fritz W. (2004): Steuerfinanzierte Grundrente als Instrument der Beschäftigungspolitik. Eine Ideenskizze. Manuskript
- Schulte, Bernd (2004): Auswirkungen eines Grundrentensystems auf die internationale Sozialpolitik. In: Opielka (2004): 227-265
- Sehlen, Stephanie/Schräder, Wilhelm F./Schiffhorst, Guido (2004): Bürgerversicherung Gesundheit – Grünes Modell. Simulationsrechnungen zu Ausgestaltungsmöglichkeiten. Berlin: IGES
- Spieß, C. Katharina (2004): Parafiskalische Modelle zur Finanzierung familienpolitischer Leistungen. Materialien 36. Berlin: DIW
- Standing, Guy (Hrsg.) (2003): Minimum Income Schemes in Europe, Geneva: ILO
- Strengmann-Kuhn, Wolfgang (2004): Working Poor in Europe: A Partial Basic Income for Workers? In: Standing, Guy (Hrsg.): Promoting Income Security as a Right: Europe and North America. London: Anthem Press
- Trube, Achim (2004): Die neue deutsche Arbeitsmarktpolitik und der Wandel des Sozialstaats. In: Sozialer Fortschritt 53. 3. 62-68
- Ullrich, Carsten G. (2000): Die soziale Akzeptanz des Wohlfahrtsstaates. Anmerkungen zum Forschungsstand. MZES-Working Papers 22. Mannheim
- Vobruba, Georg (2000): Alternativen zur Vollbeschäftigung. Die Transformation von Arbeit und Einkommen. Frankfurt: Suhrkamp