

DETLEF MERTEN

Bemerkungen zur „Bürgerversicherung“ – Einführung in das Tagungsthema –

Der demokratische Staat kann langfristige Probleme nur mit Schwierigkeiten bewältigen, wie der desolatte Zustand der wichtigsten Zweige der sozialen Sicherung offenbart. Ursache hierfür sind in erster Linie wohl die demokratischen Prinzipien der „Herrschaft auf Zeit“ und der „Diskontinuität“. Wählerstimmen sind eben eher Prämien für wirkliche oder vermeintliche Leistungen in der Gegenwart als Belohnungen für die Lösung von Zukunftsproblemen. Der Inhalt der Lohntüte ist vielen bedeutsamer als die Risiken des Alters oder der Pflegebedürftigkeit, weshalb das Bundesverfassungsgericht in diesem Zusammenhang das „gebotene Risikobewusstsein“ der Bevölkerung vermisst¹. Hinzu kommt, dass sich die Strukturen der sozialen Sicherung angesichts jahrzehntelanger legislatorischer Flickschusterei und sperrigen sozialrechtlichen Sprachballasts zu einem Arkanbereich für Spezialisten entwickelt haben. Dass selbst diese mitunter über elementare Wissenslücken verfügen, zeigt eine aktuelle Umfrage, wonach zwei Drittel von zweihundert befragten Studenten der Wirtschaftswissenschaften nicht wissen, was der Begriff „Beitragsbemessungsgrenze“ im Sozialrecht bedeutet². Vor diesem Hintergrund ist es verständlich, dass die Masse freudig Versprechungen und Phrasen („Die Rente ist sicher“) vertraut. Zu diesen Leerformeln gehört auch der Begriff der „Bürgerversicherung“, der Gegenstand unserer Tagung ist.

Auf den ersten Blick erscheint es begrüßenswert, dass der – auch infolge einer verzerrenden Bourgeoisiekritik des Marxismus-Leninismus³ – vielfach nur pejorativ und klassenkämpferisch gebrauchte Begriff des Bürgers („Spießbürger“, „Besitzbürger“, „Bildungsbürger“⁴) nunmehr positive Assoziationen wecken soll. Dies trifft sich mit dem aus den Vereinigten Staaten von Amerika nach Deutschland geschwemmten sozialwissenschaftlichen Schlagwort der „Bürgergesellschaft“ (deutsch oft unzutreffend als „Zivilgesellschaft“ übersetzt), die als verführerisches Placebo gegen die All-

¹ BVerfGE 103, 197 (223).

² FAZ vom 29.1.2004.

³ Vgl. *Karl Marx/Friedrich Engels*, Manifest der Kommunistischen Partei, in: *dies.*, Ausgewählte Werke, Bd. I, 8. Aufl. Berlin (Ost) 1979, S. 418 ff.; in der ehemaligen DDR wurde mit auffallender Schärfe das „bürgerliche“ Prinzip der Gewaltenteilung kritisiert; vgl. *Georg Brunner*, Das Staatsrecht der Deutschen Demokratischen Republik, in: *Josef Isensee/Paul Kirchhof* (Hg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. I, 3. Aufl. 2003, § 11 RN 27.

⁴ Im Europa-Wahlkampf 1979 wollten Gewerkschaftsführer aus einem „Europa der Bildungsbürger“ ein „Europa der Arbeitnehmer“ machen. Wenige Monate später legten die Gewerkschaftsführer *Loderer* und *Hauenschild* ihr Mandat mit der Begründung nieder, es habe sich nicht absehen lassen, wie viel Arbeit damit verbunden sei; vgl. FAZ vom 18.12.1979.

macht des Staates wirken soll. *Walter Leisner*⁵ hat schon vor einigen Jahren die „warmherzige Bürgergemeinschaft“ dem „kalten Gesetzesstaat“ gegenübergestellt.

Bei genauerem Zusehen offenbart sich aber, dass hinter dem Begriff „Bürgerversicherung“ lediglich sozialromantische Solidaritätsvorstellungen stehen, er ebenso wie der Gemeinplatz des „Generationenvertrags“ sozialpolitisch aufgeladen, jedoch als verfassungs- und sozialrechtliche Kategorie unbrauchbar ist. Schon die vorkonstitutionellen Verfassungen Bremens und Hessens hatten mit identischem Wortlaut eine „das gesamte Volk verbindende Sozialversicherung“ gefordert, wie sie dann in West-Berlin als „Einheitsversicherung“ vor Übernahme des Bundesrechts praktiziert wurde. Der Sache nach geht es nicht um das „Volk“ als Staatsvolk oder den Bürger als „Staatsbürger“, sondern um eine Ausweitung der Sozialversicherungspflicht auf alle, die sich in Deutschland aufhalten und Einkommen beziehen.

Eine radikale Umgestaltung des überkommenen Sozialversicherungssystems würde erhebliche verfassungsrechtliche Probleme aufwerfen, die in einer Einführung ähnlich wie in einer Ouvertüre nur anklingen können und die dann in den folgenden Referaten im einzelnen behandelt und hoffentlich auch gelöst werden.

Schon kompetentiell wäre die Einführung einer Bürgerversicherung alles andere als unproblematisch. Dem Bund steht die Gesetzgebungszuständigkeit für die „Sozialversicherung“, nicht aber für eine Volksversicherung zu. Die Sozialversicherung hindert zwar nicht die Abdeckung neuer Risiken wie die des Pflegefalls⁶. Aber es geht hier nicht um eine sachliche, sondern um eine personale Ausweitung. Sie betrifft Bevölkerungskreise, die bisher als so wenig schutzbedürftig angesehen wurden, dass der Gesetzgeber nicht einmal die Pflicht zum Abschluss privatrechtlicher Versicherungsverträge⁷ statuierte. Und anders als beim Risiko des Pflegefalls verspürt die Bevölkerung beim Risiko Krankheit einen sogenannten „Versicherungsdruck“, wie das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich betont⁸. Ist der einzelne aber nicht versicherungsbedürftig, dann ist er erst recht nicht zwangsversicherungsfähig. Denn der grundgesetzliche Verfassungsstaat ist, wie *Günter Dürig* schon früh feststellte, kein „sozialistischer Versorgungsstaat“, allerdings auch kein „liberaler Rechtsbewahrstaat“⁹. Die Individualgrundrechte des Grundgesetzes sind „im Prinzip Selbstverfügungsrechte“¹⁰ und eröffnen die „Freiheit zu individueller Beliebigkeit“¹¹.

Entreißt man der „Bürgerversicherung“ die semantische Tarnkappe, dann erkennt man blitzartig, dass es ihr auch gar nicht um den Schutz bisher nicht in die gesetzliche Zwangsversicherung einbezogener Gruppen geht. Nicht das Wohl des Individuums ist Ziel des Gesetzgebers. Es wird – charakteristisch für jeden Kollektivismus – lediglich

⁵ Der gütige Staat, 2000, S. 5.

⁶ Vgl. BVerfGE 103, 197 Leitsatz 2.

⁷ Hierzu BVerfGE a.a.O., S. 224

⁸ BVerfGE 103, 197 (223).

⁹ Zitiert nach *Eberhard Menzel*, Die Sozialstaatlichkeit als Verfassungsprinzip der Bundesrepublik, DÖV 1972, S. 537 (539).

¹⁰ *Hans Heinrich Rupp*, in: *Josef Isensee/Paul Kirchhof* (Hg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. II, 3. Aufl. 2004, § 31 RN 24 a.E., S. 895.

¹¹ So *Paul Kirchhof*, in: *Essener Gespräche zu Staat und Kirche* 26, 1992, S. 144.

für „transpersonale Zwecke“ eingesetzt¹². Nicht der einzelne soll im Ernstfall geheilt werden, sondern ein morsches Zwangssystem, bei dem der Ernstfall schon eingetreten ist.

Zwar ist „die Stabilität der gesetzlichen Krankenversicherung ... für das Gemeinwohl anerkanntermaßen von hoher Bedeutung“, wie der stereotype Begründungsbau-stein der zuständigen Bundesverfassungsgerichts-Kammer¹³ lautet, kann aber im „Abwägungsstaat“¹⁴ nicht alleiniger Topos sein. Stabilität wäre auch durch eine Verschlankung des im Laufe der Zeit verfetteten Sicherungssystems beispielsweise durch Reprivatisierung möglich. Unterstützend wäre an Staatszuschüsse zu denken, wie sie aus der Rentenversicherung bekannt und auch im Ausland in vergleichbaren Systemen üblich sind. Dass hierbei auch eine Zweckbindung der Steuer in vertretbarem Ausmaß verfassungsrechtlich unbedenklich ist, hat das Bundesverfassungsgericht vor kurzem entschieden¹⁵. Die subsidiäre Finanzierung über Steuern statt über Zwangsrekutierungen böte eine Reihe sozialpolitischer und verfassungsrechtlicher Vorteile. Sie entginge zunächst dem ominösen Schneeballsystem, wie es mit schlechtem Erfolg schon in der gesetzlichen Rentenversicherung praktiziert wurde: Zur Erhöhung der Beitrags-Einnahmen in der Gegenwart werden ungedeckte Schecks auf die Zukunft gezogen; aber mit den zusätzlichen Zwangsversicherten gehen zusätzliche Leistungsansprüche einher, und in der Krankenversicherung verwandeln sich die anfangs „guten Risiken“ im Laufe der Jahre infolge zunehmender Gesundheitsprobleme in „schlechte“.

Die Lösung würde Verfassungsprobleme vermeiden, die im Falle der Bürgerversicherung mit einem – womöglich auf das gesamte Einkommen erhobenen – Beitrag wegen der Nähe zur Steuer entstünden. Sie böte die Möglichkeit zu einem Systemwechsel im Beitragsrecht, weil der lohnabhängige Beitrag immer weniger sachgerecht erscheint und aus sozialpolitischen, aber auch verfassungsrechtlichen Gründen durch eine Kopfpauschale – notfalls auch modifiziert – ersetzt werden muss. Bei der Begründung der gesetzlichen Krankenversicherung 1883 lag ihre wesentliche Funktion in der Absicherung des krankheitsbedingten Lohnausfalls. Auf die medizinische Versorgung entfielen weniger als 50 % aller Ausgaben. 1950 machten die Lohnersatzleistungen 22,4 % aus. Infolge des Lohnfortzahlungsgesetzes ist dieser Anteil beträchtlich gesunken und betrug 2002 nur noch 5,3 %¹⁶. Da aber die medizinische Versorgung Höherverdienender nicht kostenintensiver ist als die Geringverdienender, wird das bisherige Beitragssystem zunehmend fragwürdiger.

Die subsidiäre Steuerfinanzierung der Krankenversicherung würde schließlich die mit einer Zwangsversicherung verbundenen Grundrechtsprobleme der Versicherten, aber auch der privaten Versicherungsunternehmen vermeiden. Ungeachtet der bekann-

¹² Vgl. *Josef Isensee*, in: *ders./Paul Kirchhof*, Handbuch des Staatsrechts (FN 10), § 14 RN 71 a.E., S. 47.

¹³ S. Beschluss vom 20.3.2001, NJW 2001, S. 1779 (1780).

¹⁴ *Walter Leisner*, *Der Abwägungsstaat*, 1997.

¹⁵ Urteil vom 20.4.2004 (1 BvR 1748/99) sub C II 1, NVwZ 2004, S. 846 (848).

¹⁶ Angaben nach *Kai A. Konrad*, *Bürgerversicherung nicht sinnvoll*, in: *Mitteilungen des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung*, H. 102, 2003, S. 10.

ten Rechtsprechung zu Art. 12 und 14 GG darf der Staat durch den Ausbau von Monopolen in die wirtschaftliche Tätigkeit Privater nicht so weit eingreifen, dass nicht nur die Berufsausübung, sondern schon die Berufswahl behindert wird, weil wegen staatlicher Übermacht eine Gewerbetätigkeit nicht mehr ausgeübt werden kann. Im Falle der Einführung einer Bürgerversicherung müsste sich die Versicherungstätigkeit der Krankenversicherungsunternehmen auf Rand- und Zusatzbereiche wie Schönheitsoperationen oder Vitalitätsaktivierungen beschränken.

Meine Damen und Herren, Eröffnungen sollen andeuten, nicht ausführen. Dennoch wurde Vieles mitbedacht, was nicht ausdrücklich gesagt wurde.