

Das garantierte Grundeinkommen: Eine (leider) nicht bezahlbare Idee*

In der Schweiz wurde eine Initiative zur Einführung eines garantierten Mindesteinkommens lanciert. Gedacht ist an eine Rente in Höhe von 2'500 CHF für Erwachsene und 625 CHF für Kinder. Der Gesamtaufwand betrage etwa 200 Milliarden CHF. Das von den Initianten vorgeschlagene Finanzierungskonzept trägt nicht. Aber auch eine Finanzierung über die Mehrwertsteuer oder über die Einkommensteuer wäre nicht realisierbar. Damit zeigt sich wieder einmal das bereits aus anderen Studien bekannte Ergebnis, welches analog auch für das Konzept der Negativen Einkommensteuer gilt: Ein garantiertes Mindesteinkommen ist entweder zu niedrig, um (ohne zusätzliches Einkommen) ein menschenwürdiges Leben zu ermöglichen, oder es ist, falls es dazu hoch genug ist, nicht finanzierbar. Zudem ist ein bedingungsloses Grundeinkommen auch aus ethischer Perspektive kaum zu rechtfertigen.

1 Die Initiative für ein garantiertes Grundeinkommen

Das garantierte Grundeinkommen, eine Variante der ‚Negativen Einkommensteuer‘, erfreut sich nach wie vor grosser Beliebtheit. Unter der Bezeichnung ‚liberales Bürgergeld‘ wird diese Idee z.B. in Deutschland von der FDP vertreten, während die CDU vom ‚solidarischen Bürgergeld‘ spricht. Während in Deutschland diesbezüglich bisher nur theoretisiert wurde und alle Ansätze politisch im Sand verlaufen sind, will man in der Schweiz jetzt Nägel mit Köpfen machen. Am 11. April 2012 wurde die Volksinitiative ‚Für ein bedingungsloses Grundeinkommen‘ lanciert. Deren Ziel ist es, der gesamten Bevölkerung der Schweiz ein Einkommen zu garantieren, welches ein ‚menschenwürdiges Dasein und die Teilnahme am öffentlichen Leben‘ ermöglichen soll.¹⁾ Wenn es den Initianten gelingt, bis zum August diesen Jahres insgesamt 100'000 gültige Unterschriften zu sammeln, wird die Bevölkerung in absehbarer Zeit über den neuen Verfassungsartikel abstimmen.

*) © Florian Habermacher und Gebhard Kirchgässner. – Eine ausführliche Diskussion findet sich in F. HABERMACHER und G. KIRCHGÄSSNER (2013).

1. Der zur Diskussion stehende neue Verfassungsartikel lautet:
Art. 110a (neu) Bedingungsloses Grundeinkommen
 - 1 Der Bund sorgt für die Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens.
 - 2 Das Grundeinkommen soll der ganzen Bevölkerung ein menschenwürdiges Dasein und die Teilnahme am öffentlichen Leben ermöglichen.
 - 3 Das Gesetz regelt insbesondere die Finanzierung und die Höhe des Grundeinkommens.
Siehe <http://www.bedingungslos.ch/> (25/03/13).

Gegenüber früheren Ansätzen muss man den Initianten zwei Fortschritte zugestehen: Zum einen haben sie eine realistische Vorstellung von der Grössenordnung, um die es sich handelt, zum anderen legen sie ein Finanzierungskonzept vor, auch wenn dies wenig überzeugend ist. Zwar sieht der Verfassungstext keine definitive Höhe vor und will dies der Gesetzgebung überlassen, aber gedacht ist an eine monatliche Rente von 2'500 CHF für Erwachsene und von 625 CHF (im Durchschnitt) für Kinder.²⁾ Eine Familie mit 2 Kindern hätte danach ein gesichertes Jahreseinkommen von 75'000 CHF. Berücksichtigt man, dass der Median des Jahresbruttolohns (einschliesslich der Arbeitnehmerbeiträge an die Sozialversicherung, aber ohne Kinderzulagen) im Oktober 2010 bei 71'748 lag, wird deutlich, dass dies ein ganz erhebliches Einkommen ist, das darüber hinaus auch nicht zu versteuern wäre. Im Jahr 2010 lebten in der Schweiz 1.64 Millionen Personen unter 20 Jahren und 6.32 Millionen Personen über 19 Jahren. Zählt man alle unter 20 Jahren als Kinder, ergäbe dies eine Summe von 202 Milliarden CHF. Dieser Betrag, der 35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts und sogar 40 Prozent des Nettonationaleinkommens beträgt, müsste erst einmal aufgebracht werden.³⁾

2 Der Finanzierungsvorschlag

Finanziert werden soll das Grundeinkommen zum einen aus wegfallenden Zahlungen der Sozialversicherung, insbesondere der AHV und der Kinderzuschläge, sowie aus Erhöhungen der Mehrwertsteuer. Folgt man D. HÄNI und E. SCHMIDT (2010, S. 10), können 50 Milliarden durch Wegfall von bisherigen Sozialausgaben finanziert werden, womit noch etwa 150 Milliarden zu finanzieren wären. Diese sollen vor allem dadurch finanziert werden, dass bisheriger Lohn durch Grundeinkommen ersetzt wird. Wie *Abbildung 1* zeigt,⁴⁾ soll z.B. eine Lehrerin, die bisher z.B. 7'500 CHF im Monat verdient hat, jetzt nur noch 5'000 CHF als Erwerbseinkommen, dafür aber zusätzlich 2'500 CHF als garantiertes Grundeinkommen erhalten, womit ihr Gesamteinkommen gleich bliebe. Dadurch hofft man, 105 Milliarden CHF finanzieren zu können.

2. Siehe D. HÄNI und E. SCHMIDT (2010, S. 3), <http://www.bedingungslos.ch/index.php?id=73> sowie Tages-Anzeiger online vom 12. April 2012, <http://www.tagesanzeiger.ch/27519067/print.html> (25/03/13).

3. Die Initianten argumentieren mit dem Bruttoinlandsprodukt. Korrekterweise sollte man aber mit dem Nettosozialprodukt (bzw. dem Nettonationaleinkommen) argumentieren. Nicht die Produktion, sondern das insgesamt von den Inländern erzielte Einkommen ist dafür relevant, was verteilt werden kann. Zudem sollte man hier eine Nettobetrachtung anstellen, da die Abschreibungen (bzw. die durch sie finanzierten Ersatzinvestitionen) erforderlich sind, um die Produktionsmöglichkeiten (den Kapitalstock) zu erhalten. Verteilt werden kann daher nur das Nettonationaleinkommen. – Quelle der Daten: *Statistisches Jahrbuch der Schweiz 2013*, Tabelle T 3.4.1.1.3, S. 110, Tabelle T 4.2.5, S. 129.

4. Quelle der Abbildung: <http://www.grundeinkommen.ch/grundeinkommen-kurz-erklart-4/> (26/03/13)



Abbildung 1: Aufspaltung in Erwerbs- und Grundeinkommen

Die verbleibende Summe von ca. 50 Milliarden CHF soll über die Mehrwertsteuer aufgebracht werden.⁵⁾ Geht man von der Überschlagsberechnung aus, dass pro Mehrwertsteuerprozentpunkt etwa 3.10 Milliarden Einnahmen zu erwarten sind, würde dies – ohne Ausweichreaktionen – eine Erhöhung der Mehrwertsteuer um 16 Prozentpunkte erfordern. Der normale Mehrwertsteuersatz würde damit auf 24 Prozent steigen, der – insbesondere für Lebensmittel geltende – reduzierte Satz auf 18.5 Prozent. Dennoch sollen – nach Ansicht der Initianten – die Preise konstant bleiben, da – als Folge der sinkenden Erwerbseinkommen – die Produktionskosten sinken und damit die Nettopreise ebenfalls sinken können.

Diese schöne heile Welt der Initianten beruht freilich auf mehreren Milchmädchenrechnungen. Selbst wenn alle diese Berechnungen und die zugrunde liegenden Annahmen stimmen würden, ist zu berücksichtigen, dass in jenem Umfang, in welchem das garantierte Grundeinkommen nicht durch die Ablösung von bisherigen Sozialleistungen und bisherigem Erwerbseinkommen finanziert wird, zusätzliches Nominaleinkommen in einer Höhe von etwa 10 Prozent des Nettonationaleinkommens generiert wird, welchem keine Produktion gegenübersteht. Damit die dadurch generierte zusätzliche Nachfrage wieder mit dem Angebot ausgeglichen wird, müssten die Preise im Durchschnitt um 10 Prozent steigen, womit alle bisherigen Einkommen real entsprechend sinken würden.

Die Berechnungen hinken aber schon an ganz anderen Punkten. Während die Ablösung bisheriger Sozialleistungen durch das garantierte Mindesteinkommen unproblematisch ist, gilt dies nicht für die (teilweise) Ersetzung des Erwerbs- durch das garantierte Mindesteinkommen. Vergleichsweise einfach ist dies – rein theoretisch – im öffentlichen Bereich, aber selbst hier wäre es problematisch. Dies gilt zunächst für alle gering bezahlten Tätigkeiten, sei es, dass der Lohn sehr niedrig ist, sei es, dass das Pensum sehr niedrig ist. Weshalb sollte z.B. jemand, der 2'200 CHF im Monat verdient, die entsprechende Tätigkeit noch ausüben, wenn er ohne zu arbeiten bereits 2'500 CHF erhält? Man müsste dieser Person auf jeden Fall ein entsprechendes Lohnangebot machen, was bedeutet, dass nicht das gesamte Grundeinkommen über den Wegfall des Erwerbseinkommens finanziert werden kann. Dies strahlt aber auch auf die höheren Einkommen aus: Man kann zwar in Abhängigkeit von der Höhe des Einkommens einen immer grösseren Teil des garantierten Mindesteinkommens vom bisherigen Erwerbs-

5. Dies entspricht immer hin etwa 80 Prozent des Bundeshaushaltes 2010, dem 2.5-fachen des gesamten bzw. dem 5-fachen des im Inland erhobenen Mehrwertsteueraufkommens. (Knapp 11 Milliarden CHF ergeben sich aus der Mehrwertsteuer auf Importe.) Quelle der Daten zum Bundeshaushalt und zum Mehrwertsteueraufkommen: *Statistisches Jahrbuch der Schweiz 2013*, Tabellen T 18.1.2.1, S. 415, T18.2.2.2.1, S. 418.

einkommen abziehen, bis ab einer gewissen Grenze der ganze Betrag von 2'500 CHF abgezogen wird, aber man kann dies nur graduell machen, wenn man die Arbeitsanreize nicht stark beeinträchtigen will.

Diese Problematik stellt sich noch viel stärker im privaten Bereich, in dem die weit überwiegende Anzahl der Erwerbspersonen tätig sind. Dies gilt zunächst für die Selbständigen. Es ist völlig unklar, wie hier das garantierte Grundeinkommen von ihrem Erwerbseinkommen abgezogen werden könnte, sieht man einmal davon ab, dass sie von der Mehrwertsteuererhöhung betroffen wären. Diese soll freilich nach Ansicht der Initianten nicht zu einer Preiserhöhung führen. Bei den abhängig Beschäftigten kann man hier auch rein theoretisch nicht dekretieren, dass die Erwerbseinkommen um den Betrag des garantierten Grundeinkommens reduziert werden sollen. Zudem dürfte hier noch stärker als im öffentlichen Dienst gelten, dass eine Erhöhung der Gesamteinkommen bei den unteren Einkommen auch zu einer Erhöhung der höheren Einkommen führt. Folgt man den Initianten, sind die höheren Einkommen im Niedriglohnbereich sogar erwünscht, weil sie den Beschäftigten eine stärkere Verhandlungsbasis geben.⁶⁾ Dies ändert nichts daran, dass dadurch die Arbeitskosten steigen.

Damit stellen sich drei Effekte ein, die das gesamte Finanzierungskonzept aus dem Lot bringen. Zum einen werden Beschäftigte mit sehr niedrigem Einkommen nicht mehr bereit sein, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen, und in die Freizeit, in ehrenamtliche Tätigkeiten und/oder in die Schattenwirtschaft wechseln.⁷⁾ Zweitens wird man denjenigen, die in diesem Segment noch Erwerbsarbeit leisten sollen, ein Gesamteinkommen anbieten müssen, welches über dem garantierten Grundeinkommen und damit deutlich über ihrem bisherigen Einkommen liegen muss. Drittens führt dies zu einem Anstieg aller Einkommen über (fast) die gesamte Einkommensskala. Sieht man einmal davon ab, dass es nicht realisierbar ist, führt das von den Initianten vorgeschlagene Konzept zu höheren Gesamtkosten bei geringerer Beschäftigung.

3 Alternative Finanzierungsmöglichkeiten

Eine zumindest formal mögliche Alternative wäre eine vollständige Finanzierung über die Mehrwertsteuer. Will man jene 150 Milliarden CHF, die nicht durch eine Reduktion der Sozialausgaben kompensiert werden können, darüber finanzieren, und geht man davon aus, dass pro Mehrwertsteuerprozentpunkt ein Ertrag von 3.10 Milliarden in die öffentliche Kasse kommt, benötigte man ca. 48 zusätzliche Prozentpunkte, was den normalen Mehrwertsteuersatz auf 56 Prozent und den reduzierten Satz auf 50.5 Prozent anheben würde. Derart hohe Mehrwertsteuersätze bieten massive Anreize zur Steuerhinterziehung und zum Ausweichen in die Schattenwirtschaft. Damit gingen die Einnahmen (nicht nur) der Mehrwertsteuer massiv

6. Siehe z.B. D. HÄNI und E. SCHMIDT (2010, S. 3) oder <http://www.grundeinkommen.ch/grundeinkommen-kurz-erklart-4/> (27/03/13).

7. Dabei ist zu beachten, dass der Niedrigeinkommensbereich zwar mit dem Niedriglohnbereich überlappt, aber nicht identisch mit ihm ist, da sich ein niedriges Einkommen auch bei hohem Lohn durch ein niedriges Arbeitspensum ergeben kann.

zurück, was eine weitere Erhöhung der Mehrwertsteuer erfordern würde. Dabei würde, wenn der Staat noch die heute üblichen Leistungen erbringen soll, die bisherige Besteuerung von Einkommen und Vermögen nicht verringert. Diese extrem hohe Steuerbelastung würde zu massiven Verwerfungen führen, weshalb eine (alleinige) Finanzierung über die Mehrwertsteuer, die theoretisch möglich wäre, aus praktischen Gründen ausscheidet.

Naheliegender wäre eine Finanzierung über die Einkommensteuer, d.h. die Ausgestaltung als (traditionelle) Negative Einkommensteuer. Steuerbasis ist das Nettonationaleinkommen, welches, wie oben angegeben wurde, im Jahr 2010 505 Milliarden CHF betrug. Die gesamten Staatsausgaben (einschliesslich Sozialversicherung) betragen in diesem Jahr knapp 190 Milliarden CHF. Der Aufwand für das garantierte Mindesteinkommen beträgt, wie oben ebenfalls angegeben wurde, etwa 200 Milliarden CHF, wovon 50 Milliarden bereits durch die heutigen Staatsausgaben abgedeckt sind. Damit ergibt sich – bei Aufrechterhaltung aller heutigen Staatsleistungen – ein gesamter Finanzierungsbedarf von 340 Milliarden CHF. Will man, um das mit dem garantierten Mindesteinkommen verfolgte Ziel nicht zu gefährden, dieses Einkommen nicht steuerlich belasten, verbleibt noch eine Steuerbasis von 305 Milliarden CHF, d.h. der Finanzierungsbedarf läge um etwa 10 Prozent über der Steuerbasis. Eine Finanzierung dieses Konzepts (ausschliesslich) über die Einkommensteuer ist offensichtlich unmöglich.

4 Abschliessende Bemerkungen

Das von den Initianten vorgeschlagene Konzept ist offensichtlich nicht realisierbar. Selbst wenn man z.B. mit der Finanzierung durch die Mehrwertsteuer eine theoretisch mögliche Lösung anstreben würde, würde sie zu sehr starken Reaktionen der Betroffenen und damit zu sozialen Verwerfungen führen, die das System zusammenbrechen liessen. Dies ist nicht überraschend, denn die bisherige Forschung hat bereits häufig aufgezeigt, dass ein garantiertes Mindesteinkommen entweder zu niedrig ist, um (ohne zusätzliches Einkommen) ein menschenwürdiges Leben zu ermöglichen, oder, falls es dazu hoch genug ist, nicht finanzierbar ist. Für die Schweiz wurde dies zuletzt in dem von R.E. LEU et al. (2008) im Auftrag des Bundesrates erstellten Gutachten aufgezeigt. Dort wurde auch aufgezeigt, dass selbst die Realisierung des sehr viel weniger anspruchsvollen Ziels der Beseitigung der Armutsfälle erhebliche finanzielle Mittel benötigt.

Dazu kommt das Problem des Sozialtourismus, auch wenn es von den Initianten kleingeredet wird.⁸⁾ Seit dem Jahr 2009 haben alle Bürgerinnen und Bürger der Europäischen Union das Recht, sich in der Schweiz niederzulassen, wobei dies nicht unbedingt mit eigener Erwerbsarbeit verbunden sein muss. Personen, die sich rechtmässig in der Schweiz niedergelassen haben, kann man das garantierte Mindesteinkommen nicht verwehren, wenn man nicht mit den Anti-Diskriminierungsbestimmungen der Bilateralen Verträge der Europäischen Union in Konflikt geraten will. Das Grundeinkommen würde für Personen aus Staaten wie z.B. Bulga-

8. Siehe hierzu <http://www.grundeinkommen.ch/grundeinkommen-kurz-erklart-4/> (28/03/13).

rien, wo das *jährliche* Durchschnittseinkommen bei Vollzeitbeschäftigung unter 5'000 € und die Arbeitslosenquote über 10 Prozent beträgt, eine erhebliche Sogwirkung entfalten. Ohne Kündigung der bilateralen Verträge könnte dem zu erwartenden starken Zustrom zumindest längerfristig nicht Einhalt geboten werden. Allein dies schon dürfte das geplante Konzept für die Finanzierung des bedingungslosen Grundeinkommens zum Einsturz bringen. Will man ein Grundeinkommen einführen, und dafür gibt es zweifelsohne gute Gründe, ist daher eine Einschränkung der Gruppe der Bezugsberechtigten unumgänglich.

Unabhängig davon, ob ein solches System des garantierten Grundeinkommens realisierbar ist oder nicht, stellt sich die Frage, ob es überhaupt wünschenswert bzw. ethisch zu rechtfertigen ist, diese Zahlungen ohne einschränkende Bedingungen zu gewähren. Besteht wirklich eine ethische Verpflichtung dergestalt, dass die arbeitenden Bürgerinnen und Bürger denjenigen Mitgliedern einen angemessenen Lebensunterhalt zu sichern haben, die zwar in der Lage wären, für sich selbst zu sorgen, sich dem aber verweigern?

Es dürfte unumstritten sein, dass diejenigen, die nicht arbeiten können, bzw. diejenigen, die, obwohl sie arbeiten können und sich um Arbeit bemühen, keinen Arbeitsplatz finden, Anrecht auf ein solches Grundeinkommen haben. Weshalb aber jene, die in der Lage sind, ihren Lebensunterhalt selbst zu finanzieren, den Luxus, nicht zu arbeiten zu müssen, sondern sich der Musse hingeben zu können, von jenen finanziert bekommen sollen, die Erwerbsarbeit leisten, ist nicht ersichtlich. Diese Erlaubnis zum Trittbrettfahrerverhalten läuft letztlich darauf hinaus, dass die ‚Fleissigen‘ die ‚Faulen‘ subventionieren. Selbst wenn man von allen Anreizwirkungen absieht, dürfte dies auch mit philosophischen Argumenten schwierig zu rechtfertigen sein.

Literaturangaben

- F. HABERMACHER und G. KIRCHGÄSSNER (2013), Das garantierte Mindesteinkommen: Eine (leider) nicht bezahlbare Idee, Universität St. Gallen, School of Economics und Political Science, Diskussionspapier Nr. 2013-13, April.
- D. HÄNI und E. SCHMIDT (2010), *Die Finanzierbarkeit des Grundeinkommens*, <http://www.grundeinkommen.ch/wp-content/uploads/Die-Finanzierbarkeit-des-Grundeinkommens.pdf>.
- R.E. LEU et al. (2008), *Erwerbsabhängige Steuergutschriften und Arbeitsanreize*, Rüegger, Chur/Zürich.