

Bedingungsloses Grundeinkommen Vision, Fiktion oder Illusion?

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
16/4125**

A04

Autoren:

Prof. Dr. Dominik H. Enste
Telefon: 0221 4981-730
E-Mail: enste@iwkoeln.de

Regina Schneider
Telefon: 0221 4981-752
E-Mail: regina.schneider@iwkoeln.de

21.07.2016

Inhalt

Zusammenfassung	3
1. Einleitung	4
2. Das aktuelle Sozialsystem in Deutschland.....	5
3. Reformvorschläge für das bestehende System	10
4. Bedingungsloses Grundeinkommen	12
5. Unterschiedliche Menschenbilder	16
6. Experimente zum bedingungslosen Grundeinkommen.....	18
7. (Umsetzungs-) Probleme des bedingungslosen Grundeinkommens	22
8. Fazit	29
Literatur	30

JEL-Klassifikation:

D31: Persönliches Einkommen, Vermögen und Einkommens- und Vermögensverteilung

D63: Gleichheit, Gerechtigkeit, Ungleichheit und andere normative Kriterien und Bewertungen

Z13: Gesellschaftliche Normen und Sozialkapital; Soziale Netzwerke

Zusammenfassung

Der deutsche Staat hat im Jahr 2015 rund 888 Milliarden Euro für Sozialleistungen ausgegeben. Ein Prinzip des deutschen Sozialsystems ist das der Bedürftigkeit. Menschen, die nachweislich bedürftig sind, erhalten Leistungen des Staates. Dieses System führt jedoch zu hohen Bürokratiekosten. Empfänger von Transferzahlungen haben oft nur geringe Anreize, zu arbeiten. Das bedingungslose Grundeinkommen soll diese und weitere Probleme des Sozialstaats lösen.

Viel zu selten werden jedoch die möglichen ökonomischen und finanziellen Risiken beleuchtet, die sich für ein Land wie Deutschland durch die Einführung des bedingungslosen Grundeinkommens ergeben würden. Die Grundeinkommensmodelle weisen Finanzierungslücken auf. Zudem ist die Bedingungslosigkeit des Grundeinkommens an die Bedingung geknüpft, dass die Menschen weiter arbeiten gehen. Schließlich könnte die wirtschaftliche Position Deutschlands in der EU durch ein bedingungsloses Grundeinkommen gefährdet sein und Wohlfahrtswanderung zu großen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Problemen führen. Alternativ könnten Reformen, die den Übergang zwischen Transferzahlungen und Beschäftigung verbessern, die aktuellen Probleme des Sozialstaats eher lösen.

1. Einleitung

Nachdem es einige Jahre ruhig um das Grundeinkommen geworden war, hat die Idee in letzter Zeit neue Aufmerksamkeit erlangt. Besonders interessant ist, dass der Ansatz eines Grundeinkommens verschiedenste Gruppen miteinander vereint. Unternehmensvertreter wie Götz Werner oder Timotheus Höttges, konservative Politiker wie Dieter Althaus, aber auch linke oder grüne Gruppierungen machen sich für ein Grundeinkommen stark. Wichtig ist jedoch, diese zu unterscheiden, da sowohl die Grundannahmen, die Modelle als auch die Ausgestaltungsformen teils stark differieren. Das Grundeinkommen soll im Kern Sozialleistungen bündeln und ersetzen, transparenter sein und die Bürokratie entschärfen.

In Deutschland läuft unter dem Namen „Mein Grundeinkommen“ seit September 2014 eine Crowdfunding-Aktion, welche regelmäßig Grundeinkommen in Höhe von 1.000 Euro monatlich für ein Jahr verlost. Für die Verwendung dieses Einkommens muss keinerlei Nachweis erbracht werden, wodurch die Bedingungslosigkeit des Einkommens erreicht wird. Bisher sind rund 40 Grundeinkommen verlost worden; es handelt sich also nicht um ein flächendeckendes Experiment, sondern hauptsächlich geht es darum, öffentliche Aufmerksamkeit für die Idee des Grundeinkommens zu erzeugen.

Länder wie die Schweiz, Finnland oder die Niederlande gehen einen Schritt weiter. Im Juni 2016 haben die Schweizer über die grundsätzliche Einführung eines Grundeinkommens abgestimmt. 77 Prozent der Befragten haben sie sich gegen die Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens ausgesprochen. In den Niederlanden und in Finnland sollen Testphasen durchgeführt werden. Anfang Juni 2016 wurde in Finnland beschlossen, das bedingungslose Grundeinkommen von 2017 bis 2018 zu testen (Kela, 2016), denn 69 Prozent der Finnen befürworten ein bedingungsloses Grundeinkommen (Kela, 2015). Rund 10.000 Menschen sollen in den Genuss des Grundeinkommens von mindestens 550 Euro kommen. Neben der Grundsicherung soll dieses zusätzliche Leistungen wie Wohngeld beinhalten und könnte in Form einer negativen Einkommensteuer ausgezahlt werden. Der Staat veranschlagt dafür 20 Milliarden Euro. In Brasilien ist das bedingungslose Grundeinkommen seit 2004 fest in der Verfassung verankert – angelaufen ist das Modell aller-

dings noch nicht, da die schrittweise Einführung an die finanzielle Situation des brasilianischen Staates gekoppelt ist, die derzeit für eine tatsächliche Umsetzung des Grundeinkommens nicht ausreicht.

Während der Einzelne durch ein solches „grundloses Einkommen“ neue Freiheiten gewinnt, drohen der Gesellschaft auf der Makroebene womöglich kaum finanzierbare Belastungen und unkalkulierbare Risiken, da keines der bisher durchgeführten Experimente die reale Situation eines bedingungslosen Grundeinkommens simulieren kann.

In der vorliegenden Publikation werden zunächst die Schwachstellen des aktuellen Sozialsystems herausgestellt. In diesem Zusammenhang wird die Idee des bedingungslosen Grundeinkommens vorgestellt und geklärt, ob es die Probleme des Sozialstaats lösen kann. Anschließend werden ausgewählte Experimente kurz beschrieben und die möglichen Umsetzungsprobleme eines bedingungslosen Grundeinkommens in Deutschland näher beleuchtet.

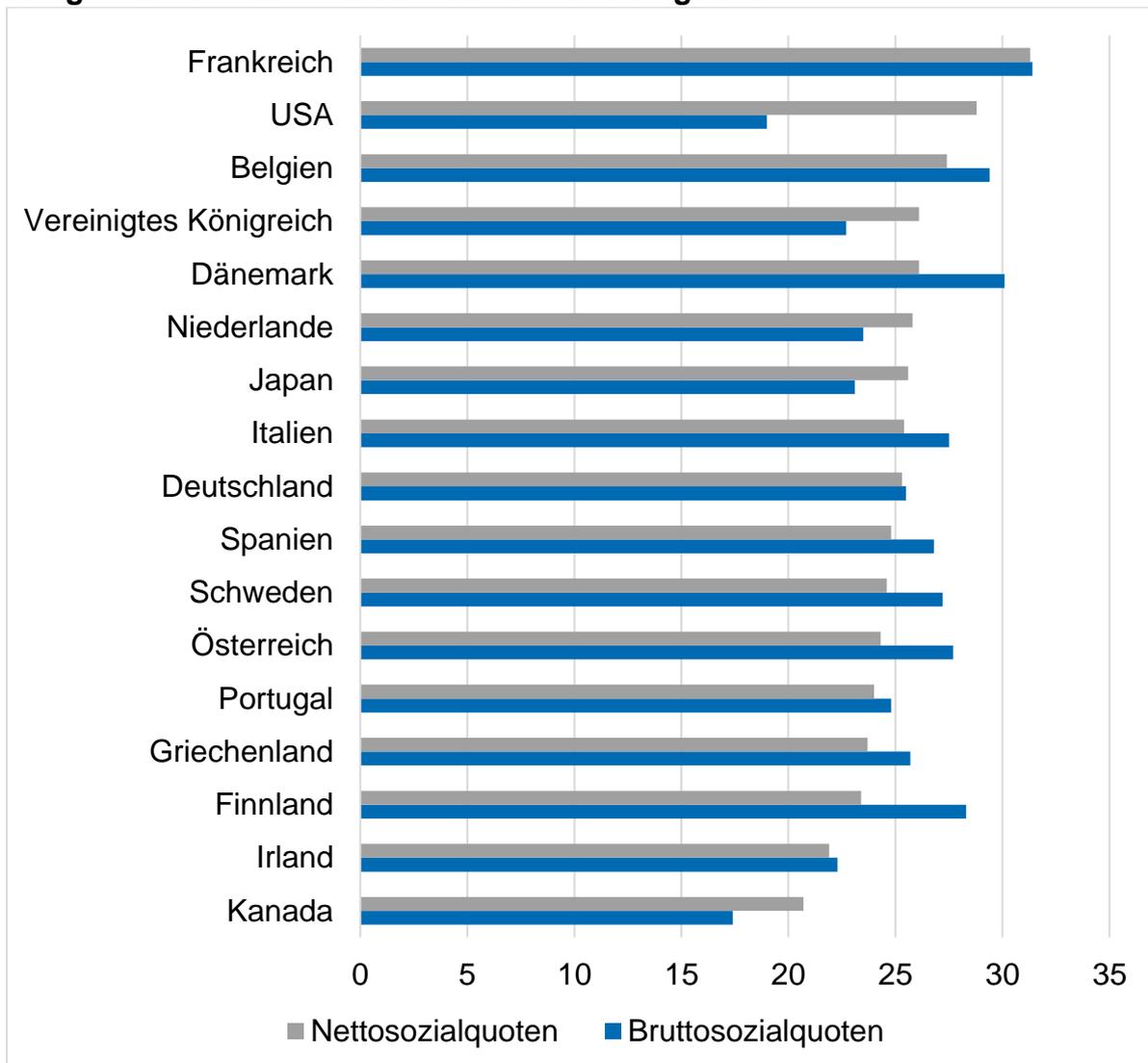
2. Das aktuelle Sozialsystem in Deutschland

Der deutsche Staat hat im Jahr 2015 rund 888 Milliarden Euro für Sozialleistungen ausgegeben (BMAS, 2016). Das Sozialbudget ist damit im Vergleich zum Vorjahr um 4,5 Prozent gestiegen. Die Finanzierung der Leistungen erfolgt durch Sozialbeiträge der Arbeitgeber (34,5 Prozent), Sozialbeiträge der Versicherten (30,3 Prozent) und Zuschüsse des Staates (33,5 Prozent). Rund 60 Prozent der Leistungen werden im Rahmen der Sozialversicherungssysteme erbracht. Alleine die Leistungen aus der Rentenversicherung und der Krankenversicherung machen mehr mit rund 495 Milliarden Euro pro Jahr mehr als die Hälfte der Sozialleistungen aus. Hinzukommen Ausgaben für die Systeme des öffentlichen Dienstes wie die Pensionen und Ausgaben für die Förder- und Fürsorgesysteme, wie beispielsweise das Kindergeld und die Grundsicherung für Arbeitsuchende. Diese Leistungen müssten mit dem Grundeinkommen verrechnet werden oder wegfallen, um das Grundeinkommen finanzieren zu können.

Im OECD-Vergleich lag Deutschland mit Sozialausgaben in Höhe von über 25 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (Nettosozialleistungsquote) auf Platz 9. Damit liegt Deutschland weiterhin vor einigen skandinavischen Ländern, die gemeinhin als großzügige Wohlfahrtsstaaten gelten (Abbildung 1).

Abbildung 1

Ausgaben für Soziales im internationalen Vergleich



1) Sozialleistungen in Prozent des Bruttoinlandsprodukts von 2011.

Quelle: OECD, 2016

Bedürftigkeitsprüfung

Der Bezug von Sozialleistungen ist in Deutschland stets an Bedingungen geknüpft. Beispielsweise wird das Arbeitslosengeld I (ALG I) bei Eintritt der Arbeitslosigkeit gezahlt, jedoch muss die Anwartschaftszeit erfüllt sein, der Arbeitslosengeldempfänger muss Bemühungen zeigen, seine Beschäftigungslosigkeit beenden zu wollen und muss der Agentur für Arbeit zur Vermittlung jederzeit zur Verfügung stehen. Nach dem Bezug von Arbeitslosengeld besteht bei weiterhin andauernder Arbeitslosigkeit ein Anspruch auf Arbeitslosengeld II (ALG II), das den Regelbedarf von derzeit 404 Euro sowie mögliche Mehrbedarfe und Leistungen für Unterkunft und Heizung umfasst. Im Gegensatz zum ALG I basiert das ALG II auf dem Bedürftigkeitsprinzip. Das bedeutet, dass Menschen ALG II erst dann beziehen dürfen, wenn sie nachweislich bedürftig sind. Um den Anspruch auf ALG II nicht zu verlieren, müssen Bezieher an Eingliederungsmaßnahmen teilnehmen. Bei Nichteinhaltung der Pflichten, die in der Eingliederungsvereinbarung geregelt sind, muss der ALG II-Empfänger mit Leistungskürzungen oder Leistungsstreichungen rechnen. Zu den Pflichten gehören außerdem die ständige Erreichbarkeit und die regelmäßige Meldepflicht bei der zuständigen Agentur für Arbeit. Abwesenheiten werden sanktioniert. So ist es derzeit nicht nur so, dass alle Bedarfe separat geprüft werden (ALG II, Kindergeld, BAföG, Sozialhilfe), sondern dass auch die nötige Anspruchsprüfung auf eine bestimmte Sozialleistung mit großem bürokratischen Aufwand und Kosten verbunden ist. Allein die Personalkosten für die Sozialversicherungssysteme beliefen sich im Jahr 2015 auf rund 20 Milliarden Euro (Statistisches Bundesamt, 2016).

Anreizprobleme

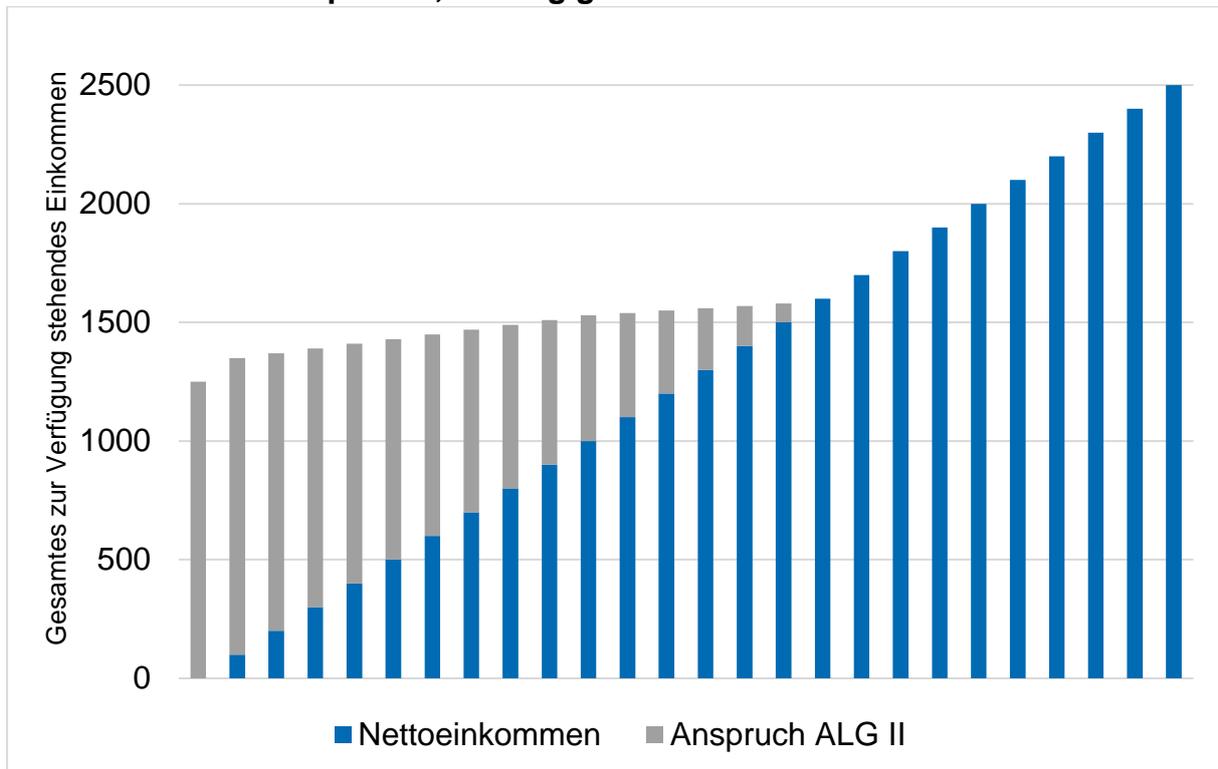
Ein weiteres Problem des gegenwärtigen Sozialsystems ist die Ausgestaltung der Arbeitsanreize. Derzeit gibt es etwa 4,4 Millionen Menschen in Deutschland, die erwerbsfähig und Empfänger von ALG II sind. Tatsächlich arbeitslos ist jedoch ein geringerer Anteil von nur knapp 1,9 Millionen Menschen (Bundesagentur für Arbeit, 2015). Nicht arbeitslose Leistungsempfänger sind unter anderem nicht erwerbstätige Alleinerziehende oder Erwerbstätige mit nicht existenzsicherndem Einkommen (Working Poor), sogenannte „Aufstocker“. Zusätzliches Einkommen wie beispielsweise auch Kindergeld mindert den ALG II-Anspruch. Um Ar-

beitsanreize zu schaffen, werden Hinzuverdienste nur zu Teilen angerechnet, sodass ein Teil des Erwerbseinkommens anrechnungsfrei bleibt. Der anrechnungsfreie Anteil sinkt mit zunehmendem Erwerbseinkommen: Während die ersten 100 Euro gänzlich anrechnungsfrei bleiben, nimmt der prozentuale Anteil des anrechnungsfreien Nettoeinkommens mit steigendem Nettoeinkommen bis maximal 1.500 Euro (mit Kindern) kontinuierlich ab. Trotz der Bemühungen um eine sinnvolle Anreizstruktur, bestehen dennoch Schwierigkeiten dies anreizgerecht zu gestalten: Die Summe aus Erwerbs- und Transfereinkommen steigt zwar mit zunehmendem Nettoeinkommen, der Anspruch auf ALG II sinkt jedoch mit zunehmendem angerechneten Nettoeinkommen fast linear, sodass das Bruttoeinkommen, also die Summe aus Erwerbs- und Transfereinkommen, bis zur Grenze der Hilfsbedürftigkeit relativ stabil bleibt und nur eine geringere Steigerung aufweist. Der ALG II-Empfänger muss bis zur Aufstockungsgrenze also abwägen, ob er freie Zeit gegen Arbeit und einen geringen Zuwachs an Einkommen eintauschen will. Abbildung 2 veranschaulicht das beschriebene Anreizproblem für eine alleinerziehende Person mit einem Kind. Die Abbildung beruht auf Beispielzahlen, die sich durch Gesetzesänderungen im Detail geändert haben, aber die grundsätzlich zutreffend sind.

Der definierte Bedarfssatz beeinflusst die Anreizwirkung stark. Je höher der Bedarf angesetzt wird, umso flacher verläuft die Kurve der Summe aus Erwerbs- und Transfereinkommen. Bei einem niedrigeren Bedarf würde die Kurve steiler ausfallen und somit einen höheren Arbeitsanreiz bieten. Zudem überlagern sich steuerfinanzierte Transfereinkommen und zu zahlende Einkommensteuer. Beispielsweise hat eine alleinerziehende Person mit einem Kind und einem Nettoeinkommen von 1.400 Euro einen ALG II-Anspruch in Höhe von 169,48 Euro. Gleichzeitig muss sie aber 208,63 Euro Einkommensteuer entrichten.

Abbildung 2

Höhe des ALG II-Anspruchs, abhängig vom erzielten Nettoeinkommen



1) Annahme: Alleinerziehende Person mit einem Kind (10 Jahre), Miete (437 Euro), Heizung (90 Euro) z. B. in Berlin.

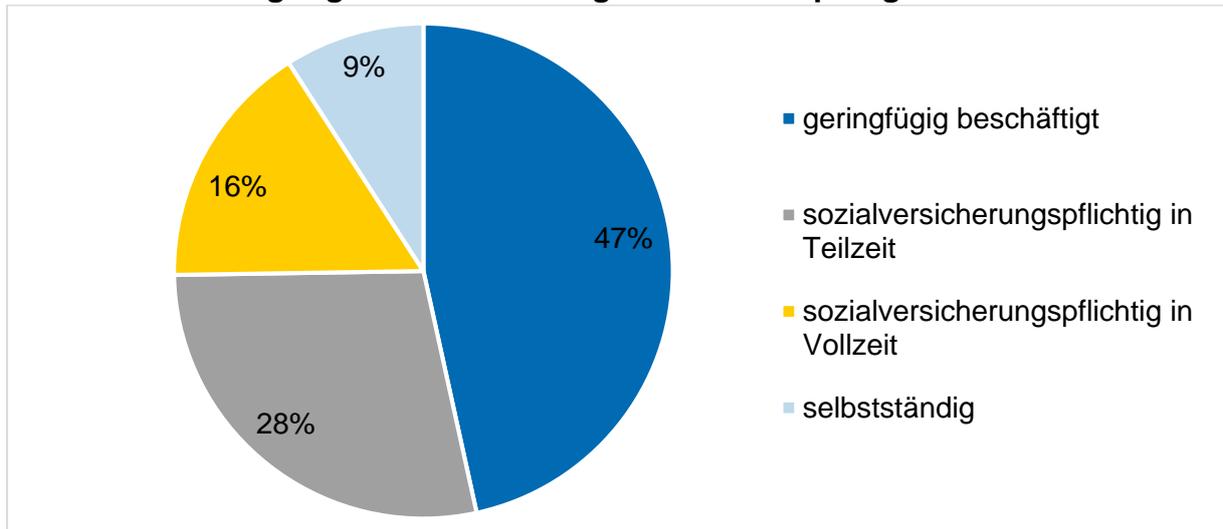
Quelle: Enste/Schäfer, 2008; eigene Berechnungen

Aufgrund des Erwerbsfreibetrags und der gestaffelten Anrechnungssätze werden Teilzeiteinkommen und Einkommen aus geringfügiger Beschäftigung gegenüber Vollzeiteinkommen stark bevorzugt. Während die ersten 100 Euro Bruttoeinkommen gänzlich anrechnungs- und steuerfrei sind, wird ein Einkommen von 200 Euro bereits implizit zu 40 Prozent steuerlich belastet (Enste/Schäfer, 2008, 255). Die implizite Besteuerung steigt degressiv bis zu einem Nettoeinkommen von 1.800 Euro auf 80 Prozent an. Diese Systematik führt zu geringen Arbeitsanreizen. So stehen einer alleinerziehenden Person mit einem Kind und einem Nettoeinkommen von 400 Euro aus einer geringfügigen Beschäftigung insgesamt 1.409,48 Euro monatlich zur Verfügung. Eine alleinerziehende Person mit einem Kind und einer Vollzeittätigkeit verdient bei einem Nettoeinkommen von 1.700 Euro nur knapp 200 Euro mehr. Die Anteile der erwerbstätigen Leistungsberechtigten, die einer geringfügigen oder Teilzeitbeschäftigung nachgehen, spiegeln dieses Problem wider: Laut einer Erhebung aus dem Zeitraum September 2013 bis August 2014 war knapp die Hälfte der 1,3 Millionen erwerbstätigen ALG II-Empfänger geringfügig be-

schäftigt und ein Viertel hat in Teilzeit gearbeitet. Nur ein Sechstel ist einer sozialversicherungspflichtigen Vollzeittätigkeit nachgegangen (Abbildung 3).

Abbildung 3

Art der Beschäftigung von erwerbstätigen ALG II-Empfängern



Quelle: Bundesagentur für Arbeit, 2015

3. Reformvorschläge für das bestehende System

Es existieren zahlreiche Ansätze, die eine Reform der Sozialpolitik an der Schnittstelle zwischen Arbeitsmarkt und Transferbezug (Sozialhilfe, Arbeitslosengeld II) anstreben. Die meisten dieser Vorschläge zielen auf Lohnsubventionen oder Lohnkostenzuschüsse (IfW; DIW; ZEW), Workfare (staatliche Transferzahlungen nur bei Gegenleistungen) (ifo; ZEW) oder eine Veränderung der Hinzuverdienstregeln für Empfänger von ALG II (BDI/BDA/DIHK; SVR) ab (Tabelle 1). Durch diese Reformen sollen vor allem die Arbeitsanreize gestärkt, neue Stellen geschaffen und auf diese Weise mehr Menschen in eine Vollzeittätigkeit geführt werden. Die strategischen Ansatzpunkte und Kernbotschaften dieser Konzepte werden in der folgenden Übersicht zusammengefasst, ohne hier auf Details eingehen zu können. Die Übersicht zeigt, dass es aus unterschiedlichen politischen und ökonomischen, ideologischen Positionen zahlreiche Alternativen gibt, die sorgfältig geprüft werden sollten (Enste, 2008; Schäfer, 2008).

Tabelle 1

Kernaussagen verschiedener Reformvorschläge

Institutionen (Quellen)	Wesentliche Elemente des Ansatzes	Erwarteter Wirkungszusammenhang
BDA, BDI, DIHK (BDA, 2014; BDA, BDI, DIHK, 2010) Zielgruppe: Geringverdiener, gering qualifizierte Arbeitslose und Langzeitarbeitslose	Erhöhung des Bruttoerwerbseinkommensbetrags, der auf das ALG II angerechnet wird; Verdopplung des Freibetrags	Stärkung der Arbeitsanreize; Anstieg der Aufnahmen von Vollzeit-tätigkeiten und Steigerung der selbst erzielten Einkommen
DIW (Müller/Steiner, 2011) Zielgruppe: geringqualifizierte Arbeitslose	Lohnsubventionen an Arbeitgeber bei Mindestlohn; Beschäftigungsbonus	Beschäftigungssicherung im Niedriglohnbereich; Verbesserung der Einkommenssituation im Niedriglohnbereich gegenüber dem Status quo; Reduzierung der Einkommensungleichheit
ifo (Sinn/Holzner/Meister/Ochel/Werding, 2006) Zielgruppe: gering qualifizierte Arbeitslose und Langzeitarbeitslose	Höherer Hinzuverdienst; Lohnsteuergutschrift; niedrigerer Transferentzug; Workfare, sonst Absenkung des ALG II; Abschaffung der Minijobs	Schaffung neuer Stellen durch Senkung der Anspruchslöhne gering qualifizierter Arbeitskräfte
ifW (Boss/Christensen/Schrader, 2010; Brown/Merk/Snowder, 2010) Zielgruppe: Geringverdiener, gering qualifizierte Arbeitslose und Langzeitarbeitslose	Zuschuss zu den Arbeitskosten durch Einstellungsgutscheine für Arbeitgeber; Erhöhung des Kindergeldes; Verbesserung der Kinderbetreuung; Förderung der Qualifikation; Erhöhung der beruflichen und regionalen Mobilität	Lerneffekte durch die Einstellung von Langzeitarbeitslosen und gering qualifizierten Arbeitskräften; Steigerung der Arbeitsproduktivität; Erhöhung der Stellen auch nach Auslaufen der Förderung; Möglichkeit der beruflichen Weiterentwicklung
SVR (SVR, 2010) Zielgruppe: gering qualifizierte Arbeitslose und Langzeitarbeitslose	Veränderung der Hinzuverdienstregeln: Ausweitung der Hinzuverdienstgrenze; Variation des Freibetrags; Einführung einer Vollarrechnungsschwelle; Variation der Freibetragsätze; Veränderung des Regelsatzes	Stärkung der Arbeitsanreize und Abbau von Defiziten wie Kombilohnfalle und Lohnabstandsfalle
ZEW (Fitzenberger, 2008) Zielgruppe: Arbeitslose, ältere Arbeitslose	Eingliederungszuschüsse in Kombination mit Workfare; Entgeltsicherung; Beitragsbonus	Erhöhung der Arbeitsanreize; Kompensation von Benachteiligten; Verkürzung der individuellen Arbeitslosigkeitsdauer

Auch das IW Köln hatte 2008 einen Lösungsansatz entwickelt, der die soziale Grundsicherung in Deutschland weiterentwickelt und die Anreizproblematik löst, in dem diese in ein System einer negativen Einkommensteuer integriert wird (Schäfer, 2008). Allen diesen Ideen und Lösungsansätzen ist gemein, dass sie nicht die Strahlkraft der Vision eines bedingungslosen Grundeinkommens haben. Sie sind evolutionär und nicht revolutionär. Sie haben nicht den Charme etwas ganz Neues zu schaffen und sind viel mühsamer zu verstehen, da sie sich auch mit den Details eines Übergangs auf ein neues System befassen.

4. Bedingungsloses Grundeinkommen

Die Modelle für das bedingungslose Grundeinkommen bieten viel Raum für weitreichende Gedankenspiele. Deshalb wird bei der Ausgestaltung des Sozialsystems das bedingungslose Grundeinkommen von vielen als eine Lösung für eine Vielzahl der aktuellen Probleme des Sozialstaates angeführt. Das bedingungslose Grundeinkommen stellt ein Finanztransferkonzept dar, nach dem jeder Bürger eine bedingungslose, das heißt ohne eine Prüfung der Bedürftigkeit, gesetzlich festgelegte finanzielle Zuwendung vom Staat erhält, ohne dafür eine Gegenleistung erbringen zu müssen. Diese Transferleistung soll in der Regel für alle Bürger gleich hoch sein; manche Befürworter sehen einen geringeren Satz für Kinder vor. Mit Ausnahme von einigen Ansätzen ist die Höhe des bedingungslosen Grundeinkommens in den meisten Modellen nicht existenzsichernd, sondern wird als eine Art Sozialdividende oder negative Einkommensteuer verstanden, die die Bürger entlasten soll.

Einführungsgründe

Die verschiedenen Ansätze zur Ausgestaltung des bedingungslosen Grundeinkommens basieren teils auf unterschiedlichen Ideen und Argumenten. Während ein Teil der Befürworter vor allem die Verbesserung der Lebenssituation der Menschen im Blick hat, sehen andere die wirtschaftlichen Vorteile für die Gesellschaft vordergründig.

Für Befürworter wie Götz Werner ist das bedingungslose Grundeinkommen die Voraussetzung für individuelle Freiheit und Selbstverwirklichung. Mithilfe des bedingungslosen Grundeinkommens sollen Menschen die Tätigkeiten ausführen können, die ihrer Person am meisten entsprechen. So sind sie nicht mehr darauf angewiesen, ausschließlich entlohnte Erwerbsarbeit auszuführen. Aufgrund der gesellschaftlichen Entwicklung werden unterschiedliche Tätigkeiten nicht mehr gleich entlohnt. So verdienen beispielsweise Erzieher, Altenpfleger oder Sozialarbeiter trotz der gesellschaftlichen Bedeutung ihrer Arbeit im Durchschnitt zwischen 2.300 und maximal 3.200 Euro brutto (Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut, 2016). Das bedingungslose Grundeinkommen soll diesen Unterschied ausgleichen und auch geringer bezahlte, aber notwendige Berufe attraktiver machen. Außerdem sollen Selbstständigkeit und Unternehmergeist durch das geringere finanzielle Risiko

gefördert und Innovationen unterstützt werden. Auch die fortschreitende Digitalisierung soll in mancher Augen den Verlust von Arbeitsplätzen zur Folge haben (Frey/Osborne, 2013; ING-DiBa, 2015), sodass ein bedingungsloses Grundeinkommen auch an dieser Stelle ausgleichend wirken soll.

Ein anderer Ansatz wird von Dieter Althaus vertreten. Er befürwortet ein bedingungsloses Grundeinkommen vor allem aus ökonomischen Gründen. Das gegenwärtige Steuer- und Transfersystem soll vereinfacht, Arbeitsmärkte sollen weiter dereguliert sowie flexibilisiert und die Lohnnebenkosten stark gesenkt werden (Spannagel, 2015). Ein weiterer Teil der Befürworter betrachtet das bedingungslose Grundeinkommen aufgrund der wachsenden sozialen Ungleichheit und Armut als notwendig. Ein Fünftel der einkommensschwächsten Bevölkerung bestreitet fast die Hälfte ihrer Einkommen mit Transferleistungen (Niehues/Schaefer/Schröder, 2013). Diese Situation werde sich aufgrund der demografischen Entwicklung aller Voraussicht nach weiter verschärfen. Die Bundesarbeitsgemeinschaft (BAG) und bei der Partei DIE LINKE sieht daher ein emanzipatorisches Grundeinkommen in existenzsichernder Höhe vor, das zu mehr Verteilungsgerechtigkeit führen und die Armut senken soll (Spannagel, 2015).

Die größten Ausgabenanteile der Sozialversicherung entfallen in Deutschland auf die Renten-, Kranken- und Arbeitslosenversicherung. Deren Finanzierung erfolgt überwiegend über Lohnzusatzkosten, wodurch der Produktionsfaktor Arbeit verglichen mit anderen Produktionsfaktoren verteuert wird. Auf Maschinen, Automaten, Importe usw. würden keine Sozialbeiträge erhoben. Diese Transferleistungen sollen im Konzept verschiedener Ökonomen und Sozialpolitiker dafür genutzt werden, ein einheitliches Grundeinkommen für alle zu finanzieren.

Modelle

Zwei verschiedene Grundeinkommensmodelle wurden in der Öffentlichkeit breit diskutiert (Tabelle 2). Diese Modelle müssten an die neuen Bedingungen wie höheres Existenzminimum zahlenmäßig angepasst werden; aber die Grundideen und Konzepte sind weiterhin anwendbar und die Gegenüberstellung hilft, die breite Diskussion zu strukturieren.

Modell 1: Der Drogerieunternehmer Götz Werner (Werner, 2007) fordert ein bedingungsloses Grundeinkommen von 1.000 Euro pro Monat pro Person, das iterativ eingeführt werden soll, bis seine volle Höhe erreicht wird. Finanziert werden soll diese Form der Zuwendung durch eine Umstellung des Steuersystems auf eine Konsumsteuer von bis zu 50 Prozent. Nicht mehr beim Arbeits- oder Kapitaleinsatz setzt die Besteuerung an, sondern erst dann, wenn konsumiert wird. Die bisherigen sozialen Sicherungssysteme sollen schrittweise ersetzt und nach und nach endgültig abgeschafft werden. Rechnungen zur Finanzierung dieses Modells liegen bisher nicht vor, sodass die gesellschaftlichen Konsequenzen für ein solches Experiment mit 81 Millionen Menschen unklar sind. Der Vorschlag basiert auf der Idee, dass erst das bedingungslose Grundeinkommen Menschen ermöglicht, sich selbst zu entfalten und Tätigkeiten nachzugehen, die den eigenen Qualifikationen am besten entsprechen. Das geringere Risiko soll Menschen dazu motivieren, unternehmerisch tätig zu werden und so die Innovationskraft Deutschlands zu stärken. Zudem soll nicht mehr Arbeit, sondern der Konsum besteuert werden, da diese Art der Besteuerung als gerechter angesehen wird. Durch den Wegfall der Einkommensteuer sollen die Arbeitsanreize erhöht werden.

Modell 2: Der Bürgergeld-Vorschlag der Thüringischen Landesregierung (Althaus, 2007) stellt darauf ab, dass jeder Erwachsene 800 Euro monatlich erhält, Kinder bis 18 Jahre hingegen nur 500 Euro. In diesem Betrag ist eine Gesundheitsprämie von 200 Euro enthalten, die vom Grundeinkommen abgezogen wird. Finanziert werden soll dieser Transfer durch die Abschaffung sämtlicher anderer Sozialleistungen und durch eine einheitliche Erhöhung der Mehrwertsteuer auf 19 Prozent (außer Lebensmittel). Mit der Einführung des „solidarischen Bürgergeldes“ ist auch eine Einkommensteuerreform verbunden. Der Steuersatz auf Einkommen, das über das Bürgergeld hinausgeht, liegt für alle Einkommensniveaus bei 50 Prozent. Nur wer statt 800 Euro Bürgergeld 400 Euro in Anspruch nimmt, erhält den reduzierten Steuersatz von 25 Prozent. Die Inanspruchnahme des „kleinen Bürgergeldes“ lohnt sich ab einem Verdienst von mehr als 1.600 Euro monatlich. Anders als bei Götz Werner steht bei Dieter Althaus' Vorschlag der Bürokratieabbau durch die Vereinfachung des Steuer- und Transfersystems im Vordergrund. Außerdem sollen der Kündigungsschutz gelockert und die Lohnnebenkosten gesenkt werden, um den Arbeitsmarkt zu flexibilisieren. Die Arbeitsanreize sollen durch einen besseren Übergang zwischen Transferbezug und Steuerzahlung

erhöht werden. Indem die Lohnnebenkosten und damit die Grenzkosten für neue Arbeitsplätze verringert werden und so die Fixkosten des Arbeitnehmers abnehmen, würden Arbeitgeber mehr Anreize haben, Arbeitssuchende einzustellen und Arbeitslosigkeit und prekäre Beschäftigung würden sinken. Durch die Verringerung der Lohnzusatzkosten sollen das Wirtschaftswachstum angeregt und die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft gestärkt werden.

Tabelle 2

Zwei Modelle im Überblick

	Modell 1: Götz Werner	Modell 2: Dieter Althaus (Landesregierung Thüringen)
Höhe in Euro pro Monat	1.000 für alle Erwachsenen	600 bzw. 300 für Kinder bis einschließlich 18 Jahre
Art des Grundeinkommens	Sozialdividende	Negative Einkommensteuer
Jährliche Kosten in Mrd. Euro	818	733
Jährliche Kosten in Mrd. Euro	1.034 (inkl. Kranken- und Unfallversicherung)	745 (inkl. Unfallversicherung)
Finanzierung	Erhöhung der Konsumsteuern	Teilweiser Wegfall bestehender Sozialleistungen, Erhöhung der Mehrwertsteuer von 7 % auf 19 %, Flat Tax von 50 %
Ziele	Förderung unternehmerischer Aktivitäten und Selbstentfaltung durch höhere Risikofreude und Trennung von Arbeit und Einkommen; Reaktion auf die Digitalisierung und den Verlust von Arbeitsplätzen; Förderung ehrenamtlicher Tätigkeiten; Erhöhung der Arbeitsanreize durch Konsumsteuern	Bürokratieabbau durch Vereinfachung des Steuer- und Transfersystems; Flexibilisierung des Arbeitsmarktes durch Aufweichung des Kündigungsschutzes und Senkung der Lohnnebenkosten; Erhöhung der Arbeitsanreize durch besseren Übergang zwischen Transferbezug und Steuerzahlung
Sozialversicherungen	Schrittweise Senkung bis vollständige Abschaffung aller Sozialversicherungen	Wegfall aller Sozialversicherungen, Gesundheitsprämie von 200 Euro im Grundeinkommen inbegriffen
Mehrbedarfe	Sonderbedarfe werden auf Antrag berücksichtigt	Bei Bedarf Erstattung der Kosten für Unterkunft und Heizung, Sozialhilfe

Quellen: Althaus, 2007; Werner, 2007

5. Unterschiedliche Menschenbilder

Homo oeconomicus versus Homo reciprocans

Für die Bewertung eines bedingungslosen Grundeinkommens ist entscheidend, welches Menschenbild zugrunde gelegt wird. Dieses kann je nach Modell unterschiedlich sein. Im Allgemeinen haben Ökonomen ein eher pessimistisch realistisches Menschenbild vor Augen, bei dem der Mensch als ein Eigennutzmaximierer modelliert wird. Der sogenannte „Homo oeconomicus“ versucht, unter den gegebenen Bedingungen gemäß seiner Präferenzen die Alternativen auszuwählen, die ihm den höchsten Nutzen stiften. Dabei wird angenommen, dass er auf Anreize reagiert und gemäß den Rahmenbedingungen jeweils versucht, das für ihn subjektiv beste Ergebnis zu erzielen (Enste, 2008).

Das Ergebnis vieler ökonomischer Analysen, die mithilfe von spieltheoretischen Experimenten durchgeführt wurden, zeigt jedoch, dass Menschen generell sehr viel Wert auf Reziprozität legen und sich diese in der Entwicklung der Menschheitsgeschichte als positives und im evolutorischen Prozess erfolgreiches Prinzip durchgesetzt hat. Das heißt, dass eine Leistung in der Regel eine wie auch immer geartete Gegenleistung erfordert (Enste, 2008). Eine Umfrage des Instituts für Demoskopie Allensbach von 2013 spiegelt dieses Meinungsbild wider: 70 Prozent der rund 1.700 Befragten stimmen der Aussage zu, dass derjenige, der mehr leistet, auch mehr verdienen sollte (Institut für Demoskopie Allensbach, 2013, 6). Durch die Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens würden die Fairnesspräferenzen von Menschen verletzt und genau dieses Grundprinzip der sozialen Gerechtigkeit ausgehebelt und in sein Gegenteil verkehrt werden. Die Auflösung des Leistungs- und Gegenleistungsprinzips („Quid pro quo“) führt dazu, die Rechtfertigung des Sozialstaates noch stärker zu hinterfragen. Die Bedeutung des Gegenleistungsprinzips zeigt sich auch in der Ausgestaltung der Grundsicherung. Der Anspruch auf Grundsicherungsleistungen ist mit der Forderung nach Gegenleistungen (zum Beispiel dem Befolgen von Eingliederungsmaßnahmen) verbunden. Im Falle der Nichteinhaltung dieser Pflichten werden Sanktionen verhängt. Im Gegensatz zu den Grundsicherungsleistungen sind beim bedingungslosen Grundeinkommen keine Sanktionen vorgesehen.

Nicht nur Ökonomen, sondern auch Sozialpsychologen zeigen zum Beispiel auf Basis der Equity-Theorie oder der Austauschtheorie theoretisch und empirisch die Bedeutung der Ausgewogenheit von Leistung und Gegenleistung. Nur wenige Menschen werden dauerhaft anderen etwas schenken, wenn sie nie etwas dafür zurückbekommen. Es ist daher vorstellbar, dass die Nettozahler, die den Sozialstaat finanzieren, je nach Höhe der Leistungen hinterfragt werden, warum sie für den Sozialstaat zahlen sollen, während möglicherweise immer mehr Nettoempfänger ausschließlich das Transfereinkommen beziehen (Enste, 2008). Diese auf Verhaltensänderungen basierenden dynamischen Effekte können in den Modellrechnungen, welche die Finanzierbarkeit von einzelnen Grundeinkommenskonzepten belegen sollen, nicht einfließen.

Subsidiaritäts- und Bedürftigkeitsprinzip

Wesentlicher Stützpfeiler der Sozialen Marktwirtschaft ist das aus der katholischen Soziallehre kommende Subsidiaritätsprinzip. Dieses beschreibt, dass der Staat bzw. eine übergeordnete Institution nur dann tätig wird, wenn der Einzelne bzw. die Familie, also untergeordnete Ebenen, nicht mehr dazu in der Lage sind, diese Leistungen zu erbringen. Konkret heißt dies, dass eine Bedürftigkeit vorliegen muss, da sie die Voraussetzung für Eingriffe der nächst höheren Ebene ist. Damit verbunden ist eine entsprechende Prüfung der Bedürftigkeit und damit auch der Nachweisführung über die Unfähigkeit, sich selbst ausreichend versorgen zu können und das Existenzminimum zu sichern.

Insbesondere stellt die Orientierung am Subsidiaritätsprinzip die Voraussetzung des Vorhandenseins von Bedürftigkeit sicher. Personen werden entsprechend ihrer Bedürftigkeit mit Transferleistungen unterstützt und damit wird ungleiches ungleich und gleiches tatsächlich gleich behandelt. Dieses wäre bei einem bedingungslosen Grundeinkommen nicht gewährleistet, da jedem Bürger eine Zahlung in derselben Höhe zustehen würde, und könnte dazu führen, dass zum Beispiel ein Mensch mit körperlicher Behinderung in gleicher Weise ein Grundeinkommen erhielte wie ein nicht arbeitswilliger Jugendlicher, der gesund ist und ohne Probleme arbeiten könnte. Diese Gleichbehandlung von ungleichen Tatbeständen verstößt gegen das Gerechtigkeitsempfinden vieler Menschen.

6. Experimente zum bedingungslosen Grundeinkommen

Experimente zum bedingungslosen Grundeinkommen wurden in keinem Land flächendeckend, sondern in den meisten Fällen in bestimmten Regionen durchgeführt. Im Folgenden soll jeweils ein Experiment in Kanada, Namibia, Brasilien und Indien vorgestellt werden. Insgesamt konnten durch das gewährte Grundeinkommen kurzfristig positive Effekte verzeichnet werden: Der Anteil unterernährter Menschen ist gesunken, der gesundheitliche Zustand vieler hat sich verbessert und auch positive wirtschaftliche Entwicklungen konnten festgestellt werden (De Leeuw/Rüber, 2015). Allerdings sank vielfach die offiziell geleistete Arbeitszeit.

In Nordamerika bestand bereits vor über 50 Jahren Interesse an einem bedingungslosen Grundeinkommen. Zwischen 1968 und 1980 wurden fünf Experimente mit einer negativen Einkommensteuer durchgeführt, um diese als Mittel zur Armutsbekämpfung zu testen. Für fast alle dieser Experimente wurden jeweils in der ausgewählten Region Teilnehmer zufällig ausgewählt. In allen fünf nordamerikanischen Experimenten hatte das Grundeinkommen dabei einen negativen Einfluss auf die Arbeitszeit. Zwar war der Effekt für Männer gering, aber weibliche Teilnehmer arbeiteten zum Teil mehr als 20 Prozent weniger Stunden (Hum/Simpson, 1993).

Kanada

An MINCOME, das zwischen 1974 und 1979 in Dauphin in Kanada getestet wurde, konnten dagegen alle 10.000 Einwohner teilnehmen. Dabei erhielten Familien ohne eigenes Einkommen 60 Prozent der Niedriglohngrenze, die in Kanada abhängig von der Familiengröße berechnet wird. Für jeden Dollar, den die Teilnehmer aus anderen Quellen erhielten, ist der Transfer um 50 Cent reduziert worden. Insgesamt erhielt ungefähr ein Drittel aller Familien in Dauphin einen Transfer, was positive Auswirkungen auf alle Einwohner hatte. Forget (2011) führte dies darauf zurück, dass das Experiment eine Einkommenssicherheit auch für unvorhergesehene Ereignisse bot. Dies hatte positive Effekte auf die Bildung: Während MINCOME besuchten in Dauphin mehr Schüler als in einer vergleichbaren Stadt die zwölfte Klasse, statt die Schule nach der elften Klasse zu beenden. Zudem verbesserte sich die Gesundheit der Einwohner, was sich an der gesunkenen Anzahl an Krankenhausaufenthalten zeigte. Insgesamt mussten während MINCOME weniger Personen aufgrund von Unfällen und Verletzungen im Krankenhaus behandelt werden. Das Projekt wurde allerdings nach fünf Jahren beendet, da das Budget von 17 Millionen Dollar aufgebraucht war und die Regierung kein Interesse an der Fortführung des Experiments hatte (Forget, 2011).

Namibia

Ein bekanntes Experiment namens Basic Income Grant (BIG) ist in Namibia durchgeführt worden. Dieses startete im Januar 2008 und war zunächst auf zwei Jahre ausgelegt. Empfänger dieses bedingungslosen Grundeinkommens waren 1.000 Personen in Otjivero-Omitara, die zunächst 100 Namibia-Dollar (entsprach circa 10 Euro) und nach zwei Jahren einen reduzierten Betrag von 80 Namibia-Dollar monatlich erhalten haben. Nach zwei Jahren wurden positive Entwicklungen verzeichnet. So ist der Anteil unterernährter Kinder von 43 Prozent auf 17 Prozent gesunken und die Zahl der Krankenhaus- und Schulbesuche hat sich erhöht (Klocke-Daffa, 2012). Die gestiegene Kaufkraft führte zu einem Wirtschaftswachstum von insgesamt 12 Prozent (Dahlmann, o. J.). Es konnten jedoch keine nachhaltigen positiven Entwicklungen festgestellt werden.

Brasilien – bedingtes Grundeinkommen

In Brasilien werden derzeit etwa 11 Millionen Familien, dies entspricht einem Viertel aller Einwohner, mit einem Grundeinkommen, dem sogenannten Bolsa Familia, gefördert. Das Grundeinkommen ist nicht bedingungslos, sondern ist an die Einkommenshöhe geknüpft: Arme Familien mit einem monatlichen Einkommen von unter 120 Reais (entspricht circa 30 Euro) und sehr arme Familien mit einem monatlichen Einkommen von unter 60 Reais (entspricht circa 15 Euro) sind Empfänger dieses Grundeinkommens. Es wird nur unter der Bedingung gezahlt, dass die Kinder die Schule besuchen, regelmäßig zum Arzt gehen und geimpft werden. Pro Kind erhält jede Familie eine monatliche Zahlung bis zu einem maximalen Gesamtbetrag von 172 Reais (entspricht 44 Euro). Brasilianer mit einem monatlichen Einkommen von weniger als 60 Reais erhalten zusätzlich 58 Reais monatlich zur Zahlung ihrer Miete (Hall, 2008). Die Ergebnisse zeigten – aufgrund der an Bedingungen geknüpften Auszahlung – positive Auswirkungen dahingehend, dass mehr Kinder die Schule besuchten. Gleichzeitig sind aber die Leistungen der Schüler schlechter geworden. Deutlichere Effekte konnten in Bezug auf die Bekämpfung von Unterernährung festgestellt werden: In Gebieten, in denen Menschen Bolsa Familia erhalten, liegt der Anteil Unterernährter bei 5 Prozent, in anderen Gebieten bei 15 Prozent. Die geförderten Familien haben mehr Geld für Lebensmittel ausgegeben, sodass auch die Kindersterblichkeitsrate gesunken ist. Die Zahl der Impfungen ist seit der Einführung von Bolsa Familia nicht gestiegen. Dies könnte daran liegen, dass die Einhaltung der Bedingungen nicht ausreichend geprüft wird. Die wirtschaftlichen Effekte von Bolsa Familia sind nicht sehr stark. Insgesamt haben Frauen weniger Stunden gearbeitet, der Anteil erwerbstätiger Frauen ist aber gleichzeitig um 4,3 Prozent gestiegen (Soares/Ribas/Osório, 2010). Kritik wird vor allem daran geübt, dass Politiker das Bolsa Familia für ihre Interessen nutzen, um auf diese Weise Wähler zu gewinnen.

Indien

Eine bedingungslose Form des Grundeinkommens stellt auch ein von der Self Employed Women's Association (SEWA) in Indien initiiertes Projekt dar. Das Experiment mit einer Dauer von 18 Monaten unterstützte 6.000 Menschen und sah eine Zahlung von monatlich 200 Rupien für einen Erwachsenen und 100 Rupien pro Kind vor. Diese Beträge wurden nach einem Jahr auf 300 (4 Euro) bzw. 150 Rupien (2 Euro) erhöht. Auch bei diesem Projekt konnten positive Wirkungen in den Bereichen Bildung, Ernährung, Gesundheit und Wirtschaft festgestellt werden. In den Dörfern, in denen ein Grundeinkommen gezahlt wurde, sind 65 Prozent der Mädchen zur Schule gegangen. In Dörfern ohne Grundeinkommen lag dieser Anteil bei 36 Prozent. Auch die Ausgaben für Uniformen, Bücher, Schuhe und Schulgebühren sind gestiegen. Durch die Einführung des Grundeinkommens wurde mehr Weizen angebaut und es konnten mehr Vorräte produziert werden, sodass 78 Prozent der Menschen angaben, in den letzten vier Wochen genügend zu essen zu haben. Vor dem Experiment betrug dieser Anteil rund 52 Prozent. Außerdem gab es eine deutliche positive Wirkung auf die Gesundheit: 81 Prozent der Menschen sagten, dass sich ihre Gesundheit verbessert hat. Auch hat der Anteil der Kinderarbeit abgenommen und mehr Menschen haben eine selbstständige Arbeit aufgenommen (SEWA Bharat, 2014). Ob ein flächendeckendes Grundeinkommen in Indien zustande kommen wird, ist aufgrund der kontroversen politischen Diskussion fraglich.

Die ausgewählten Experimente zeigten positive Wirkungen, allerdings nur kurzfristige. In Nordamerika wurde daneben allerdings auch ein negativer Einfluss auf die Arbeitszeit festgestellt. Diese Ergebnisse sind jedoch nicht universalisierbar, da jeweils nur ein kleiner Anteil der Einwohner Teil des Experiments war und die Experimente befristet waren. Die Frage, ob ein solches Experiment auch mit allen Einwohnern eines Landes funktionieren würde, bleibt daher ungewiss. Zudem erscheint ein existenzsicherndes Grundeinkommen vor allem in armen Entwicklungsländern sinnvoll, aber nicht in reichen Industrienationen mit existierenden Sozialen Sicherungssystemen.

7. (Umsetzungs-) Probleme des bedingungslosen Grundeinkommens

Für ein Land wie Deutschland stellen sich neben der Finanzierbarkeit weitere Probleme hinsichtlich des Umgangs mit bestehenden Rentenansprüchen, der möglichen Zunahme an Schwarzarbeit, einer erhöhten Migration und in diesem Zusammenhang auch hinsichtlich des Verbleibs Deutschlands in der EU.

Finanzierung

Ein Problem, das sich in erster Linie stellt, ist die Finanzierbarkeit eines solchen bedingungslosen Grundeinkommens für alle Menschen in Deutschland. Die Kosten würden je nach Ansatz unterschiedlich ausfallen. So liegen die Kosten eines bedingungslosen Grundeinkommens nach Götz Werner bei knapp 818 Milliarden Euro. Dieser Berechnung wird eine Empfängerzahl von 68,2 Millionen Menschen über 18 Jahre und ein bedingungsloses Grundeinkommen in Höhe von 1.000 Euro zugrunde gelegt. Die derzeitigen Staatsausgaben für Sozialleistungen liegen bei 850 Milliarden Euro (BMAS, 2015). Die Sozialversicherung vollständig abzuschaffen, ist unmöglich, da die wenigsten Menschen im Falle von Krankheit die Arzt- und Krankenhauskosten selbst aufbringen können. Aber auch wenn alle Sozialleistungen abgeschafft würden, bleibt die Frage der Finanzierung im Hinblick auf den Umgang mit Mehrbedarfen bestehen.

Für die Berechnung der Kosten eines bedingungslosen Grundeinkommens nach Althaus wurde ebenfalls eine Einwohnerzahl von 68,2 Millionen Menschen über 18 Jahre und eine Einwohnerzahl von 13 Millionen Menschen unter 18 Jahre zugrunde gelegt. Während Althaus selbst Mehreinnahmen von 46 Milliarden Euro pro Jahr berechnet hat, rechnet der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) mit Mindereinnahmen des Staates von circa 230 Milliarden Euro, wenn das Grundeinkommensmodell in unveränderter Form umgesetzt werden soll (SVR, 2007, 230). Würden einzelne Elemente etwas angepasst werden, wäre das Modell nach Althaus zu finanzieren, die erwarteten positiven ökonomischen Entwicklungen würden jedoch nicht in der ursprünglich erwarteten Form erreicht werden können. Zudem ist die Finanzierung des Solidarischen Bürgergelds stark von der

abgeführten Einkommensteuer abhängig. Dass Menschen trotz des bedingungslosen Grundeinkommens weiterarbeiten, ist daher eine Bedingung für das Grundeinkommen selbst. Sowohl das Modell der thüringischen Landesregierung als auch das Modell von Götz Werner sehen zusätzliche Zahlungen an Bedürftige – aber dann nur nach Bedürftigkeitsprüfung – sowie an Menschen mit Behinderung vor. Solche über das Grundeinkommen hinausgehenden ergänzenden Transfers würden sich im politischen Prozess zwangsläufig ergeben. Damit entstehen zum einen weitere Kosten, die in den Berechnungen nicht einbezogen sind. Zum anderen stellt sich die Frage, wie haltbar ein wesentliches Argument für das Grundeinkommen – nämlich die Senkung der Bürokratiekosten – ist.

Auch die Erfüllung der bestehenden Rentenansprüche stellt eine Herausforderung dar, die bei einer Einführung des bedingungslosen Grundeinkommens berücksichtigt werden muss. Millionen von Menschen haben bis dato in das Rentensystem eingezahlt, ihre Rentenansprüche bleiben bestehen. Im Vorschlag der thüringischen Landesregierung ist für Zusatzrenten und Rentenzulagen eine 12-prozentige Lohnsummensteuer vorgesehen, die vom Arbeitgeber gezahlt wird. Mit den Einnahmen aus der Lohnsummensteuer sollen die bestehenden Rentenansprüche beglichen werden. Bonin und Schneider (2007) weisen darauf hin, dass trotz der Einnahmen durch die Lohnsummensteuer dennoch eine Finanzierungslücke von insgesamt 113 Milliarden Euro besteht.

Die Schweizer Volksinitiative „Für ein bedingungsloses Grundeinkommen“ hat ein monatliches bedingungsloses Grundeinkommen von 2.500 Franken für jeden Erwachsenen vorgeschlagen. Kinder unter 18 Jahren sollen nur ein Viertel von dem Betrag erhalten (625 Franken). Bei einer Einwohnerzahl im Jahr 2012 von 6,5 Millionen Erwachsenen und 1,5 Millionen Kindern ergibt sich ein Finanzierungsbedarf von insgesamt 208 Millionen Franken. Um das Grundeinkommen zu finanzieren, muss jeder Schweizer den Teil seines Erwerbseinkommens abgeben, der unter dem Betrag von 2.500 Euro liegt. Zudem sollen durch das bedingungslose Grundeinkommen Leistungen der sozialen Sicherheit wie Sozialversicherungen und Sozialhilfe umgelagert werden. Insgesamt sollen auf diese Weise 55 Milliarden Euro an Leistungen ersetzt werden. Der Schweizer Bundesrat hat für die Schweiz dennoch eine Finanzierungslücke von 25 Milliarden Franken ausgerechnet (Tabelle 3).

Tabelle 3

Berechnungen des Schweizer Grundeinkommens

Finanzierungsbedarf	rund 208 Mrd. Franken (6,5 Mio. * 2.500 Franken + 1,5 Mio. * 625 Franken)
Abschöpfung von Erwerbseinkommen	128 Mrd. Franken
Ersetzen der Sozialversicherungsleistungen	55 Mrd. Franken
Finanzierungslücke	25 Mrd. Franken

Quelle: Schweizer Bundesrat, 2013

Zukunft der Arbeit

Ein Argument der Befürworter des Grundeinkommens ist der mögliche Wegfall von Arbeit durch technischen Fortschritt. Durch die technische Entwicklung wird erwartet, dass Tätigkeiten die heute von Menschen durchgeführt werden, in Zukunft von Maschinen erledigt werden. Eine amerikanische Studie kommt zu dem Schluss, dass in den USA 47 Prozent der Arbeitsplätze in Kategorien mit hohem Risiko der Automatisierung fallen (Frey/Osborne, 2013, 38). Diese Zahlen geben aber lediglich das Potenzial der technischen Möglichkeiten wieder, das die tatsächliche Entwicklung typischerweise überschätzt. Zudem könnte der Fortschritt einige der betroffenen Arbeitsplätze auch nur verändern und gleichzeitig neue schaffen (Bonin et al., 2015, 21 f.). Die Auswirkung des technischen Fortschritts auf die Gesamtbeschäftigung ist daher nicht so eindeutig, wie es von manchen Befürwortern des Grundeinkommens dargestellt wird. Stettes (2016) zeigt, dass sich noch keine gravierenden Veränderungen in der Arbeitswelt durch die zunehmende Verbreitung und Vernetzung von modernen Informations- und Kommunikationstechnologien abzeichnen.

Zukunft der Arbeitsmoral

Wenn Menschen gefragt werden, ob sie trotz eines hohen Lotteriegewinns arbeiten würden, bejaht die Mehrheit diese Frage. So hat eine repräsentative Umfrage der Forsa (2012) im Auftrag von WestLotto ergeben, dass lediglich ein Viertel aller Frauen und knapp ein Drittel aller Männer ihren Job kündigen würden, wenn sie 10 Millionen Euro gewännen. Ferner gaben 55 Prozent der Befragten in einer Studie des GfK Vereins und der Bertelsmann Stiftung (2015) an, weiterarbeiten zu wollen, auch wenn sie sehr viel Geld gewännen. Es liegt der Schluss nahe, dass Menschen nicht nur arbeiten, um ihren Lebensunterhalt zu finanzieren, sondern auch andere Gründe vorliegen müssen.

Stavrova et al. (2011) zeigen, dass Arbeitslose tatsächlich unglücklicher sind als Beschäftigte, doch die Lebenszufriedenheit von Arbeitslosen ist nicht in allen Ländern gleich. In einer Studie, in der die Daten von 28 OECD-Ländern analysiert werden, finden sie heraus, dass nicht ausschließlich das Bruttoinlandsprodukt oder die Höhe des Arbeitslosengelds die unterschiedliche Lebenszufriedenheit in den Ländern erklärt, sondern auch die herrschende soziale Arbeitsnorm. Diese beschreibt die in einer Gesellschaft verankerte soziale Norm, arbeiten zu gehen und nicht der Gesellschaft zur Last zu fallen. Soziale Normen spiegeln somit die Erwartungen der Gesellschaft an das Verhalten von Individuen wider. Abbildung 4 zeigt, dass in Ländern mit einer stark ausgeprägten sozialen Arbeitsnorm die Lebenszufriedenheit von Arbeitslosen geringer ist als in Ländern mit einer weniger stark ausgeprägten sozialen Arbeitsnorm.

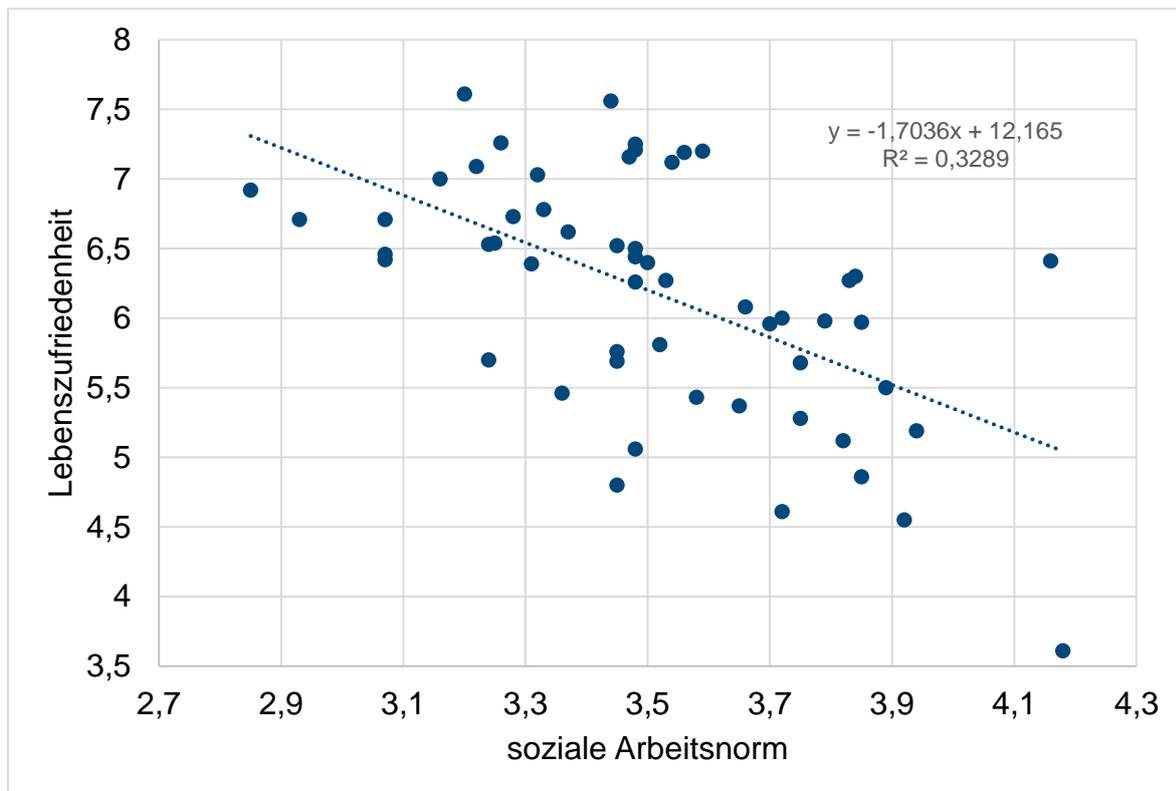
Die soziale Norm der Arbeitsmoral kann auch den Unterschied zwischen Lotteriegewinnern und Empfängern eines bedingungslosen Grundeinkommens erklären. Lotteriegewinner werden auch nach ihrem Gewinn eher weiterarbeiten, da die Gesellschaft und die verankerten Normen sich durch ihren Lotteriegewinn nicht verändern. Die soziale Norm, zu arbeiten, bleibt bestehen und ein Lotteriegewinner würde sie daher nicht in Frage stellen. Aber beim bedingungslosen Grundeinkommen wäre jeder ein Empfänger des Grundeinkommens.

Was mit der Arbeitsnorm geschehen würde, wenn aufgrund des bedingungslosen Grundeinkommens immer mehr Menschen die Ansicht teilen würden, auf Kosten der Anderen zu leben, erodiert die finanzielle Grund-

lage für Solidarität und Umverteilung. Die Arbeitsmoral und der Grundsatz der Selbstversorgung würden schwinden (Stiftung Marktwirtschaft, 2013). Die Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens ist daher ein gefährliches Experiment. Da die Lebenszufriedenheit Arbeitsloser mit sinkender Arbeitsnorm steigt, besteht die Gefahr, dass nicht alle Menschen eine Tätigkeit aufnehmen werden, sondern durch Moral hazard vom Altruismus anderer profitieren (Werner et al., 2012, 242).

Abbildung 4

Lebenszufriedenheit von Arbeitslosen



1) Korrelation $r = -0,57$; Signifikanz auf dem 1-Prozent-Fehlerniveau; soziale Arbeitsnorm auf einer Skala von 1 (schwache soziale Arbeitsnorm) bis 5 (starke soziale Arbeitsnorm); Lebenszufriedenheit auf einer Skala von 1 (sehr unzufrieden) bis 10 (sehr zufrieden); Werte für 28 OECD-Länder in den Jahren von 1999 bis 2009; teilweise mehrere Erhebungen pro Land.

Quelle: Stavrova et al., 2011; eigene Berechnungen

Neben der Motivation, eine Arbeit aufzunehmen, könnte durch das bedingungslose Grundeinkommen auch die Motivation, in Humankapital zu investieren, verdrängt werden. So brechen bereits ein Drittel aller Bachelorstudenten ihr Studium an der Universität frühzeitig ab (Studienanfänger 2008/2009) (Heublein et al., 2014). Auch knapp ein Viertel aller

Ausbildungsverträge werden vorzeitig gelöst (Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB), 2012) und in einigen Bundesländern liegt die Quote der Schulabbrecher bei 8 Prozent und höher (Statistisches Bundesamt, 2015). Dass das bedingungslose Grundeinkommen eher zu einem Anspruchsdenken und Unselbstständigkeit führt, anstatt Bildungsinvestitionen zu fördern, ist zu befürchten.

Konsequenzen für die deutsche Wirtschaft und Gesellschaft

Die Motive hinter den Ideen der Befürworter sind unterschiedlich und führen mitunter zu großen Risiken. So soll beispielsweise im Modell nach Götz Werner der Arbeitnehmer in seiner Position gestärkt werden. Mit einem festen monatlichen Grundeinkommen soll er Tätigkeiten, die nicht seinen Qualifikationen entsprechen, oder Tätigkeiten mit langen Arbeitszeiten oder einem zu geringen Gehalt ablehnen können. Hier verbirgt sich aber gleichzeitig auch ein Risiko. So besteht die Gefahr, dass durch die Lohnsubventionierung der Niedriglohnssektor weiter ausgebaut wird und durch die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes prekäre Beschäftigung zunimmt. Soziale Ungleichheit kann infolgedessen sogar noch weiter steigen.

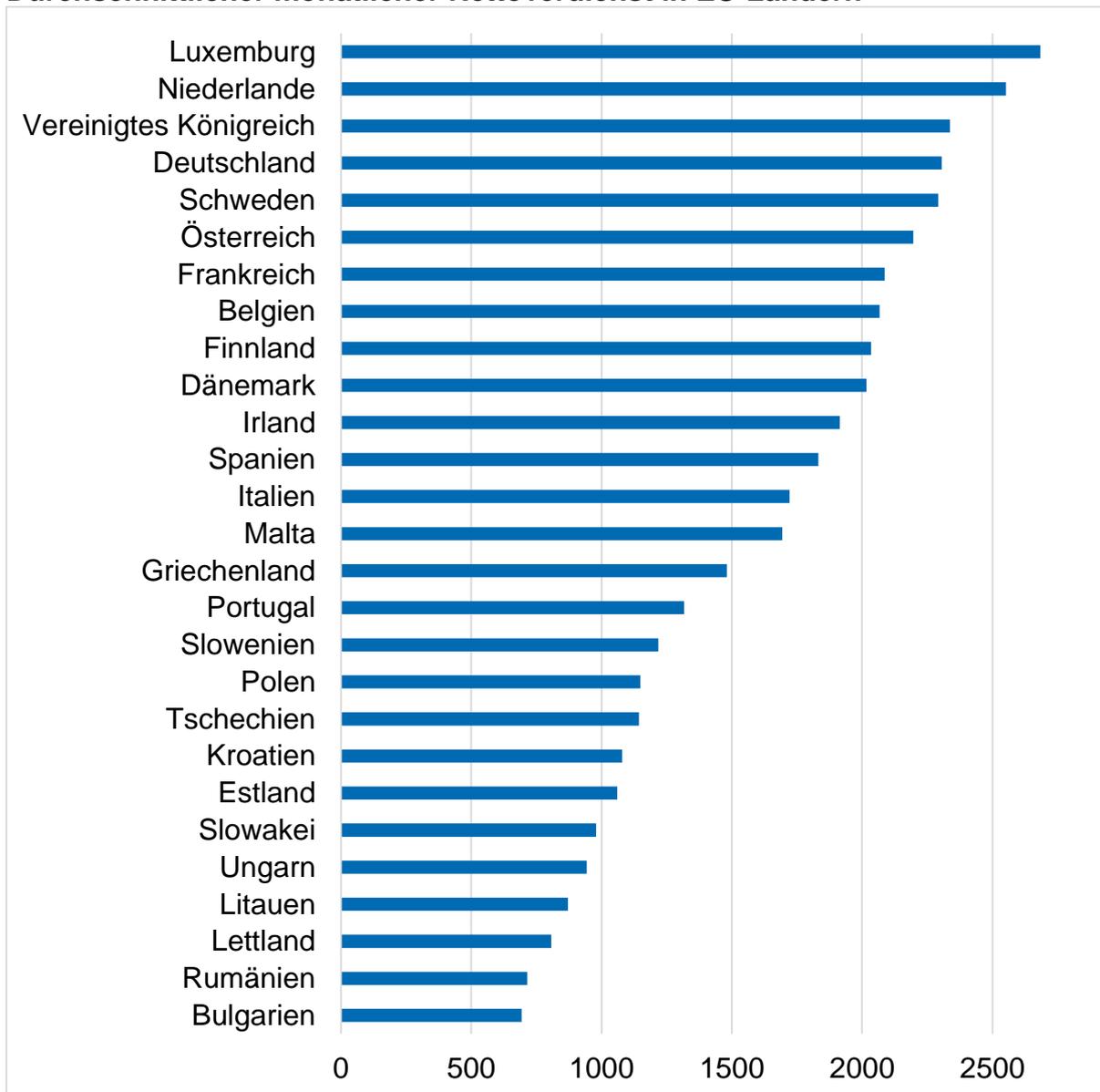
Um hohe Gehälter und Vermögen höher zu besteuern, soll ein einheitlicher Einkommensteuersatz eingeführt werden, der ab dem ersten verdienten Euro gilt. Je nach Ausgestaltung des Grundeinkommens und Höhe des Steuersatzes ist ein weiterer Anstieg der Schattenwirtschaft zu erwarten (Habermacher/Kirchgässner, 2013, 7), insbesondere da die Reziprozität noch viel weniger ausgeprägt wäre als im derzeitigen System.

Die höhere Besteuerung hoher Gehälter und Vermögen birgt zudem die Gefahr, dass Humankapital abwandert. Wenn Fachkräfte aufgrund eines niedrigeren Steuersatzes im Ausland ein höheres Nettoeinkommen verdienen, wird eine Auswanderung für sie attraktiver. Gleichzeitig könnte Deutschland durch die Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens attraktiver für Geringverdiener aus dem Ausland werden. In der Europäischen Union herrscht Arbeitnehmerfreizügigkeit, weshalb Zuwanderung nicht begrenzt werden kann. Zwar sehen manche Modelle eine Begrenzung des Grundeinkommens für Ausländer vor, doch nach Urteilen des Bundessozialgerichts (BSG) (2015, 17) können EU-Bürger nach einem Aufenthalt von 6 Monaten nicht von Sozialhilfe ausgeschlossen werden.

Für die Anziehungskraft des Sozialsystems ist auch die Höhe des Grundeinkommens entscheidend. Der Nettoverdienst lag im Jahr 2014 zwar im Durchschnitt in keinem EU-Land unter 600 Euro, aber in sechs Ländern unter 1.000 Euro pro Monat (siehe Abbildung 5).

Abbildung 5

Durchschnittlicher monatlicher Nettoverdienst in EU-Ländern



1) Nettoverdienste 2014 in Euro; bereinigt nach deutscher Kaufkraftparität.

Quelle: Eurostat, 2016; eigene Berechnungen

Nicht nur die Zuwanderung aus EU-Ländern könnte durch die Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens in Deutschland zunehmen. Schon heute nehmen Menschen lebensgefährliche Risiken auf sich, um nach Europa zu kommen. Viele verunglücken dabei tödlich. Allein im Jahr 2015 wurden in Deutschland 1,09 Millionen Flüchtlinge im EASY-Verfahren registriert und knapp 477.000 Asylanträge entgegengenommen (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, 2015). Es ist leicht vorstellbar, dass ein bedingungsloses Grundeinkommen, das dem Vielfachen eines Einkommens in vielen Ländern entspricht, die Anreize zur Wohlfahrtswanderung weiter erhöht.

8. Fazit

Aufgrund dieser Probleme ist die Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens ein gefährliches Experiment. Ursache für die Probleme ist insbesondere die geforderte Bedingungslosigkeit des Grundeinkommens. Diese würde das Problem fehlender Arbeitsanreize des Sozialstaats nicht lösen, sondern weiter verschärfen. Eine weniger drastische Reformierung des deutschen Sozialsystems ist daher besser geeignet, um Probleme wie die hohen Bürokratiekosten zu lösen oder die (teilweise empfundene und erlebte) Stigmatisierung von Sozialtransferempfängern zu überwinden.

Reformen innerhalb des bestehenden Systems sind mühsamer, erfordern mehr Detailkenntnisse und sind evolutionär und nicht revolutionär. Aber zugleich sind sie auch keine Fiktion und keine Illusion, die den Blick auf die Realität verstellen und Anstrengungen zur Weiterentwicklung der Sozialen Marktwirtschaft erlahmen lassen.

Literatur

Althaus, Dieter, 2007, Solidarisches Bürgergeld. Ein Konzept für den Sozialstaat von morgen, in: Hagemann, Tim (Hrsg.), Deutschland morgen – Visionen unserer Zukunft, Bielefeld, S. 130–138

BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Hrsg.), 2015, Asylgeschäftsstatistik für den Monat Dezember 2015, Nürnberg

BDA – Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, 2014, Kombi-Einkommen verbessert Teilhabechancen, [http://www.arbeitgeber.de/www/arbeitgeber.nsf/res/Kombi-Einkommen.pdf/\\$file/Kombi-Einkommen.pdf](http://www.arbeitgeber.de/www/arbeitgeber.nsf/res/Kombi-Einkommen.pdf/$file/Kombi-Einkommen.pdf) [18.5.2016]

BDA (Hrsg.), BDI - Bundesverband der Deutschen Industrie (Hrsg.), DIHK – Deutscher Industrie- und Handelskammertag (Hrsg.), 2010, Arbeitsanreize stärken – Erwerbsfreibeträge beim Arbeitslosengeld II sinnvoll reformieren, Berlin

BIBB – Bundesinstitut für Berufsbildung (Hrsg.), 2012, Weiterhin hohe Quote vorzeitig gelöster Ausbildungsverträge, in: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis, Nr. 2, Bonn

BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.), 2016, Sozialbudget 2015, Bonn

Bonin, Holger / Gregory, Terry / Zierahn, Ulrich, 2015, Übertragung der Studie von Frey/Osborne (2013) auf Deutschland, ZEW Kurzexpertise, Nr. 57, Mannheim

Bonin, Holger / Schneider, Hilmar, 2007, Beschäftigungswirkungen und fiskalische Effekte einer Einführung des Solidarischen Bürgergelds, Bonn

Boss, Alfred / Christensen, Björn / Schrader, Klaus, 2010, Die Hartz IV-Fälle: Wenn Arbeit nicht mehr lohnt, in: Kieler Diskussionsbeiträge, Nr. 474/475, Kiel

Brown, Alessio / Merkl, Christian / Snower, Dennis, 2010, Comparing the Effectiveness of Employment Subsidies, Kiel Working Paper, Nr. 1302, Kiel

BSG – Bundessozialgericht (Hrsg.), 2015, Die Tätigkeit des Bundessozialgerichts im Jahr 2015. Eine Übersicht, Kassel

Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.), 2015, Der Arbeits- und Ausbildungsmarkt in Deutschland - Monatsbericht Oktober 2015, Nürnberg

Dahlmann, Frank, o. J., Was wurde aus dem Grundeinkommen in Namibia?, <http://www.brandeins.de/lesen/was-wurde-aus/grundeinkommen-in-namibia/> [21.4.2016]

De Leeuw, Suzanne G. / Rüber, Ina E., 2015, Basic Income – Just a vague utopian concept or a promising solution to precariousness? (unveröffentlichtes Manuskript)

Enste, Dominik H., 2008, Bedingungsloses Grundeinkommen. Traum oder Albtraum für die Soziale Marktwirtschaft?, RHI-Diskussion, Nr. 5, München

Enste, Dominik H. / Schäfer, Holger, 2008, Sozialstaatskonzepte und Erwerbsarbeit, in: Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.), Die Zukunft der Arbeit in Deutschland, Köln, S. 249–268

Eurostat, 2016, Nettojahresverdienste, <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do> [21.4.2016]

Fitzenberger, Bernd, 2008, Nach der Reform ist vor der Reform? Eine arbeitsökonomische Analyse ausgewählter Aspekte der Hartz-Reformen, Mannheim

Forget, Evelyn L., 2011, The Town With No Poverty. Using Health Administration Data to Revisit Outcomes of a Canadian Guaranteed Annual Income Field Experiment, University of Manitoba, <https://public.econ.duke.edu/~erw/197/forget-cea%20%282%29.pdf> [15.6.2016]

Forsa, 2012, Repräsentative forsa-Umfrage im Auftrag von WestLotto. 10 Millionen Euro Lottogewinn: Männer würden eher ihren Job kündigen als Frauen, <http://www.presseportal.de/pm/107909/2315285> [12.5.2016]

Frey, Carl B. / Osborne, Michael A., 2013, The future of employment: How susceptible are jobs to computerization?, University of Oxford

GfK Verein (Hrsg.) / Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), 2015, Bedeutung der Arbeit, Ergebnisse der Befragung, Nürnberg/Gütersloh

Habermacher, Florian / Kirchgässner, Gebhard, 2013, Das garantierte Grundeinkommen: Eine (leider) nicht bezahlbare Idee, Universität St. Gallen, Discussion Paper Nr. 2013-13, St. Gallen

Hall, Anthony, 2008, Brazil's Bolsa Familia: a double-edged sword?, in: Development and change, 39. Jg., Nr. 5, S. 799–822

Heublein, Ulrich / Richter, Johanna / Schmelzer, Robert / Sommer, Dieter, 2014, Die Entwicklung der Studienabbruchquoten an den deutschen Hochschulen, Hannover

Hum, Derek / Simpson, Wayne, 1993, Economic Response to a Guaranteed Annual Income: Experience from Canada and the United States, in: Journal of Labor Economics, 11. Jg., Nr. 1, S. 263–296

ING-DiBa (Hrsg.), 2015, Die Roboter kommen. Folgen der Automatisierung für den deutschen Arbeitsmarkt, Economic Research, April, Frankfurt am Main

Institut für Demoskopie Allensbach (Hrsg.), 2013, Was ist gerecht? Gerechtigkeitsbegriff und -wahrnehmung der Bürger, Allensbach am Bodensee

Kela – Kansaneläkelaitos, 2016, From idea to experiment - Preliminary report on a universal basic income completed, Pressemitteilung vom 30.03.2016, <http://www.kela.fi/web/en/-/from-idea-to-experiment-preliminary-report-on-a-universal-basic-income-completed?inheritRedirect=true> [15.6.2016]

Kela, 2015, Kansa kannattaa perustuloa 1/3: Perustulolla suuri kannatus, <http://blogi.kansanelakelaitos.fi/arkisto/2759> [15.6.2016]

Klocke-Daffa, Sabine, 2012, Is BIG big enough? Basic Income Grant in Namibia. An anthropological enquiry, Universität Tübingen, Report, Tübingen

Müller, Kai-Uwe / Steiner, Viktor, 2011, Beschäftigungswirkungen von Lohnsubventionen und Mindestlöhnen: Zur Reform des Niedriglohntors in Deutschland, in: Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung, 44. Jg., Nr. 1/2, S. 181–195

Niehues, Judith / Schaefer, Thilo / Schröder, Christoph, 2013, Arm und Reich in Deutschland: Wo bleibt die Mitte? Definition, Mythen und Fakten, IW- Analysen, Nr. 89, Köln

OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development, 2016, Social Expenditure – Aggregated data, http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX_AGG# [28.4.2016]

Schäfer, Holger, 2008, Die soziale Grundsicherung in Deutschland, Status quo, Reformoptionen und Reformmodelle, IW Köln, Köln

Schweizer Bundesrat, 2013, Botschaft zur Volksinitiative “Für ein bedingungsloses Grundeinkommen”, Bern

SEWA Bharat – Self Employed Women’s Association Bharat (Hrsg.), 2014, A Little More, How Much It Is... Piloting Basic Income Transfers in Madhya Pradesh, India, New Delhi

Sinn, Hans-Werner / Holzner, Christian / Meister, Wolfgang / Ochel, Wolfgang / Werding, Martin, 2006, Aktivierende Sozialhilfe 2006: Das Kombilohn-Modell des ifo Instituts, in: ifo Schnelldienst, 59. Jg., Nr. 2, S. 6–27

Soares, Fábio / Ribas, Rafael / Osório, Rafael, 2010, Evaluating the Impact of Brazil’s Bolsa Família, in: Latin American Research Review, 45. Jg., Nr. 2, S. 173–190

Spannagel, Dorothee, 2015, Das bedingungslose Grundeinkommen: Chancen und Risiken einer Entkoppelung von Einkommen und Arbeit, WSI Report, Nr. 24, Düsseldorf

Statistisches Bundesamt, 2016, Ausgaben der Sozialversicherung – Kern- und Extrahaushalte, Wiesbaden

Statistisches Bundesamt, 2015, Fachserie 11.1 – Allgemeinbildende Schulen, <https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bildung-Forschung-Kultur/Schulen/AllgemeinbildendeSchulen.html> [12.5.2016]

Stavrova, Olga / Schlösser, Thomas / Fetchenhauer, Detlef, 2011, Are the unemployed equally unhappy all around the world? The role of the social norms to work and welfare state provision in 28 OECD countries, in: Journal of Economic Psychology, 32. Jg., Nr. 1, S. 159–171

Stettes, Oliver, 2016, Arbeitswelt und Arbeitsmarktordnung der Zukunft. Welche Schlüsse können aus der vorliegenden empirischen Evidenz bereits geschlossen werden?, INSM-Gutachten, Köln

Stiftung Marktwirtschaft (Hrsg.), 2013, Das bedingungslose Grundeinkommen – ein unhaltbares Versprechen, Berlin

SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Hrsg.), 2007, Das Erreichte nicht verspielen. Jahresgutachten 2007/2008, Wiesbaden

SVR (Hrsg.), 2010, Chancen für einen stabilen Aufschwung. Jahresgutachten 2010/11, Wiesbaden

Werner, Götz, 2007, Einkommen für alle, Köln

Werner, Götz W. / Eichhorn, Wolfgang / Friedrich, Lothar, 2012, Das Grundeinkommen. Würdigung – Wertungen – Wege, Karlsruhe

WSI – Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der Hans-Böckler-Stiftung, 2016, Gehaltscheck Sozialberufe, <https://www.lohnspiegel.de/html/berufsgehaelter.php> [21.4.2016]