

# Geld ohne Arbeit?

## *Bedingungsloses Grundeinkommen*

### Highlights

Monika Köppl-Turyna,  
27.01.2017

Die Bedingungen, unter denen Menschen leben und arbeiten, ändern sich rasant. Nicht nur in den Schwellenländern, sondern auch in Europa. Während anderswo die Industrialisierung erst volle Fahrt aufnimmt, stehen wir hier vor ganz neuen Herausforderungen: Die Konkurrenz aus Billiglohnländern und die munter voranschreitende Digitalisierung macht Millionen von Jobs überflüssig. Deshalb brauche es eine Existenzsicherung für alle Menschen, ganz ohne Gegenleistung. Aus liberaler Sicht ist die Idee eines Grundeinkommens richtig. Nur wer nicht in seiner nackten Existenz bedroht ist, ist frei und unabhängig von der Willkür seines Gönners – sei es ein Gutsherr, ein Arbeitgeber oder der Staat. Darüber hinaus ersetzt ein Grundeinkommen schlechte, unproduktive Arbeitsplätze und ermöglicht so eine schnellere technologische Weiterentwicklung. Aber wie sieht das in der Praxis aus?

– Das Grundeinkommen könnte alle derzeitigen Sozialleistungen vollständig ersetzen. Statt Arbeitslosengeld, Pensionen, Familienleistungen, Mindestsicherung, Notstandshilfe und ähnlichem gäbe es mit dem Grundeinkommen einen pauschalen Betrag pro Person.

– Ein Grundeinkommen für alle, das unser Sozialsystem komplett ersetzen würde, ließe sich bedeutend einfacher und damit kostengünstiger verwalten. Die Ausgaben unter dem Titel Soziales belaufen sich jährlich auf etwa 70 Milliarden Euro. Mit diesen Einnahmen wäre es möglich, monatlich jedem Erwachsenen eine Grundsicherung von 800 Euro auszuzahlen sowie 500 Euro für jedes Kind unter 15 Jahren.

– Um Auszahlungen für alle in Höhe der derzeitigen Armutsrisikogrenze (1.163 Euro pro Monat) finanzieren zu können, müsste der österreichische Staat rund 34 Milliarden Euro mehr einnehmen als heute.

– Die Einführung könnte jedoch eine Reihe ungünstiger wirtschaftlicher Folgen haben und der Wettbewerbsfähigkeit Österreichs langfristig schaden. Auch rechtlich wäre ein bedingungsloses Grundeinkommen für alle innerhalb der EU schwer durchsetzbar.

Die Bedingungen, unter denen Menschen leben und arbeiten, ändern sich rasant. Nicht nur in den Schwellenländern, sondern auch in Europa. Während anderswo die Industrialisierung erst volle Fahrt aufnimmt, stehen wir hier vor ganz neuen Herausforderungen: Die Konkurrenz aus Billiglohnländern und die munter voranschreitende Digitalisierung macht Millionen von Jobs überflüssig. Deshalb brauche es eine Existenzsicherung für alle Menschen, ganz ohne Gegenleistung.

Befürworter eines bedingungslosen Grundeinkommens für alle betonen, dass ein Grundeinkommen die einzige Möglichkeit sei, die existenzielle Absicherung der Menschen vom Lohnerwerb unabhängig zu machen. Andere sehen im bedingungslosen Grundeinkommen den Ausdruck einer gut gemeinten Illusion. Nicht finanzierbar und letztlich auch kontraproduktiv, weil es mit dem Grundeinkommen in der Tasche verlockend sei, nicht mehr arbeiten zu gehen. Dem wird entgegengehalten, dass der Anreiz, eine Arbeit anzunehmen, höher sei als etwa bei der bedarfsorientierten Mindestsicherung (BMS). Während das Grundeinkommen unbeschränkt aufgebessert werden kann, dürfen Bezieher der BMS nichts dazuverdienen.

Aus liberaler Sicht ist die Idee eines Grundeinkommens richtig. Nur wer nicht in seiner nackten Existenz bedroht ist, ist frei und unabhängig von der Willkür seines Gönners – sei es ein Gutsherr, ein Arbeitgeber oder der Staat. Darüber hinaus ersetzt ein Grundeinkommen schlechte, unproduktive Arbeitsplätze und ermöglicht so eine schnellere technologische Weiterentwicklung. Aber wie sieht das in der Praxis aus?

## Was ist das Grundeinkommen und welche Modelle werden vorgeschlagen?

Die Idee des Grundeinkommens ist nicht neu, allein in Deutschland kursieren mindestens 30 verschiedene Modelle. Breite Aufmerksamkeit hat das bedingungslose Grundeinkommen aber erst durch das Schweizer Referendum vom 5. Juni 2016 erhalten, das mit 76,9 Prozent der Stimmen abgelehnt wurde.

Alle diskutierten Modelle lassen sich letztlich in zwei Kategorien zusammenfassen: Unterschieden wird zwischen einem vollen und

einem partiellen Modell.

Das volle Grundeinkommen, also ein Grundeinkommen für alle, soll jedem Bürger ermöglichen, selbst zu entscheiden, ob, was und wie viel er arbeiten will. Seine Grundversorgung mit dem Nötigsten ist gesichert, unabhängig davon, wer er ist und was er tut. Er kann ohne Existenzangst in Würde leben. Aber wie viel braucht ein Mensch?

Die Frage nach dem nötigen Betrag wird oft mit dem Wert der Armutrisikogrenze beantwortet. Sie liegt bei 60 Prozent des nationalen Medianeinkommens, 2015 waren das in Österreich 1.163 Euro brutto pro Monat. Diese Zahl ist aber nur ein Anhaltspunkt. Die Höhe des Grundeinkommens dauerhaft an dieser 60-Prozent-Formel festzumachen, wäre falsch, weil sich die Einkommen durch Erwerbsarbeit zwangsläufig verändern werden, wenn erst einmal ein Grundeinkommen für alle bezahlt wird.

Bei einem partiellen Modell wird hingegen davon ausgegangen, dass nur eine Grundversorgung sichergestellt werden soll, die eine weitere Erwerbstätigkeit zur Existenzsicherung notwendig macht. In diesem Fall läge die Höhe des Grundeinkommens in der Gegend von 600 Euro im Monat, also deutlich unter der bedarfsorientierten Mindestsicherung.

Ein ganz wesentlicher Streitpunkt in der Diskussion um das Grundeinkommen ist die Frage, ob dieses das derzeitige Sozialversicherungssystem vollständig ersetzen oder nur ergänzen soll. Dass das Grundeinkommen in jedem Fall mit einer Krankenversicherung verbunden werden muss, ist unstrittig. Auch darüber, dass Menschen mit besonderen zusätzlichen Belastungen wie z.B. einer Behinderung oder Arbeitsunfähigkeit weiterhin zusätzliche Unterstützung erhalten müssen, herrscht Einigkeit. Die Diskussion darüber wird in diesem Papier allerdings nicht weiterverfolgt. Ebenfalls unbeantwortet bleibt in dieser Arbeit die Frage, ob die Wertschöpfung mit Einführung des Grundeinkommens sinken oder sogar steigen würde. Diesbezüglich liegen keine verlässlichen Studien vor, ob das Grundeinkommen die Wertschöpfung erhöhen oder schwächen würde. Allein die Erfahrungen aus der bedarfsorientierten Mindestsicherung (BMS) lassen vermuten, dass der Anreiz zur Arbeitsaufnahme eher sinken als steigen würde. Das könn-

te allerdings auch daran liegen, dass bei der BMS nicht dazuverdient werden darf, wie bereits erwähnt wurde. In dieser Kurzanalyse wird davon ausgegangen, dass Arbeitsbereitschaft und Wertschöpfung unverändert bleiben. Die entscheidende Frage lautet also: Wie hoch soll das Grundeinkommen sein, welche Sozialleistungen sollen im Gegenzug gestrichen werden und wie viel würde ein derartiges Modell kosten?

## Das Grundeinkommen als Ersatz des derzeitigen Sozialsystems

Das Grundeinkommen könnte fast alle derzeitigen Sozialleistungen vollständig ersetzen. Statt Arbeitslosengeld, Pensionen, Familienleistungen, Mindestsicherung, Notstandshilfe und ähnlichem gäbe es mit dem Grundeinkommen einen pauschalen Betrag pro Person, und das österreichweit. Das derzeitige Versicherungsprinzip im Sozialsystem wäre damit abgeschafft, ausgenommen die Krankenversicherung. Das bedeutet nicht nur, dass die Sozialversicherungsbeiträge durch andere Einnahmequellen ersetzt werden müssten. Die Bürger müssten bei einer Abschaffung des gegenseitigen Versicherungsprinzips auch deutlich mehr Verantwortung für ihr Auskommen im Alter übernehmen und privat vorsorgen, weil auch keine Pensionen mehr gezahlt werden.

Ein Grundeinkommen für alle, das unser Sozialsystem komplett ersetzen würde, ließe sich bedeutend einfacher und damit kostengünstiger verwalten. Die Ausgaben unter dem Titel Soziales belaufen sich jährlich auf etwa 70 Milliarden Euro<sup>1</sup>. Hinzu kommen Zins- und Verwaltungskosten in Höhe von wenigstens 2,5 Milliarden Euro. Derzeit nimmt der Staat über Steuern und Sozialabgaben knapp 44 Prozent der Wirtschaftsleistung ein. Im Vorjahr waren das 144 Milliarden Euro. Mit diesen Einnahmen wäre es möglich, monatlich jedem Erwachsenen eine Grundsicherung von 800 Euro auszuzahlen sowie 500 Euro für jedes Kind unter 15. Um diese Auszahlungen finanzieren zu können, müsste das derzeitige progressive Lohnsteuersystem sowie die Beiträge zur Sozialversicherung, Arbeitslosengeld und Beiträge zum Familienlastenausgleichfonds durch eine Flat Tax (Einheitssteuer) von mindestens 40 Prozent auf die Arbeitskosten ersetzt werden. Zusätzlich käme noch die Kran-

<sup>1</sup> Hinzu kommen z.B. noch nicht-monetäre Leistungen. Denn tatsächlich gibt der Staat knapp 100 Milliarden Euro unter dem Titel Soziales aus.

kenversicherung dazu. Vorausgesetzt, die Wertschöpfung bleibt nach Einführung der Grundsicherung auf dem selben Niveau wie vorher. Die Armutsrisikogrenze wäre damit aber noch nicht geschafft, noch höhere Auszahlungen könnten nur durch zusätzliche Abgaben oder Einsparungen finanziert werden. Um Auszahlungen für alle in Höhe der derzeitigen Armutsrisikogrenze (1.163 Euro pro Monat) zu finanzieren, müsste der österreichische Staat rund 34 Milliarden Euro mehr einnehmen oder einsparen als heute.

## Das Grundeinkommen als Ergänzung des derzeitigen Sozialsystems

Würde das Grundeinkommen in Höhe von 800 Euro für alle zusätzlich zum bestehenden Sozialversicherungssystem ausbezahlt werden, wie mancherorts gefordert, würde die derzeitige Staatsquote von 52 Prozent auf 72 Prozent des Bruttoinlandsprodukts steigen. Mit einer Staatsquote in dieser Höhe wäre die Marktwirtschaft in Österreich de facto abgeschafft und nachhaltiges Wirtschaften nicht mehr möglich. Die Auswirkungen einer hohen Staatsquote können in einer Vielzahl von Ländern beobachtet werden und entsprechen nicht unseren Vorstellungen von einer wertschöpfenden und offenen Gesellschaft.

Ein partielles Grundeinkommen, das nur an Langzeitarbeitslose ausbezahlt würde, um Mindestsicherung und Notstandshilfe vollständig zu ersetzen, könnte die Kosten für deren Kontrolle und Verwaltung deutlich senken. Diskussionswürdig ist dabei die Frage, welche Kriterien erfüllt werden müssten, um ein solches Grundeinkommen zu erhalten und wer darüber zu entscheiden hätte. Überdies wäre es im Sinne einer langfristigen Politik viel wichtiger, die Ursachen für Langzeitarbeitslosigkeit zu bekämpfen, anstatt nur ihre Auswirkungen zu behandeln – also dafür zu sorgen, dass potentielle Arbeitnehmer dank besserer Bildung leichter auf dem Arbeitsmarkt vermittelt werden können. Auch die Überlegung, ob ein eigens geschaffener Niedriglohnmarkt Linderung bringen könnte, sollte weiter verfolgt werden, ebenso wie die Frage, ob es keine Alternative zur Finanzierung der Langzeitarbeitslosigkeit durch die arbeitende Bevölkerung gibt.

## Wirtschaftliche Auswirkungen des Grundeinkommens

Die Einführung eines vollen Grundeinkommens für alle würde den Arbeitsmarkt deutlich verändern. Neueste Trends in der Teilzeitarbeit weisen drauf hin, dass die Menschen insgesamt weniger arbeiten würden – und damit auch die Staatseinnahmen aus Einkommenssteuern sinken könnten, die das Grundeinkommen ja finanzieren sollen.

Ein partielles Grundeinkommen, das nur anstelle der Mindestsicherung an Langzeitarbeitslose ausbezahlt würde, bliebe mindestens kostenneutral für den Staat. Ohne eine Anpassung der Löhne würde das Grundeinkommen aber die Nachfrage nach Jobs nicht wesentlich verändern. Um mehr Jobs zu schaffen, müssten die Löhne gesenkt werden – vor allem in Branchen, in denen diese bereits über der Produktivität liegen. Allerdings wäre das Grundeinkommen dann dem Charakter nach auch nicht mehr als eine staatliche Subventionierung von Arbeitsplätzen im Niedriglohnsektor, also eine Art Kombilohn-Modell.

Das Arbeitslosengeld und andere staatliche Sozialausgaben sind überdies wichtige Gestaltungsinstrumente der Fiskalpolitik. Als so genannte automatische Stabilisatoren helfen sie dabei, starke Konjunkturschwankungen zu vermeiden. In Zeiten guter Konjunktur verdienen mehr Menschen ihr Einkommen selbst, aber sie geben einen Teil davon in Form von Steuern und Beiträgen an den Staat ab - und der Staat zahlt gleichzeitig auch weniger Gelder aus. Auf diese Weise bleiben die Preise für Güter und Dienstleistungen eher stabil. Stagniert die Konjunktur, zahlt der Staat wieder mehr Arbeitslosengelder aus und ermöglicht so, dass trotz Stagnation weiterhin auch jene konsumieren können, die ihre Arbeit verloren haben. Die Konjunktur kann also durch eine weiterhin hohe Nachfrage an Gütern und Dienstleistungen wieder angekurbelt werden. Ein Grundeinkommen würde den Entscheidungsträgern diese fiskalpolitische Gestaltungsmöglichkeit aus den Händen nehmen. Eine Politik, die Konjunkturschwankungen nicht ausgleicht, sondern sogar noch verstärkt, wäre eine der möglichen Folgen.

Für das Grundeinkommen spricht hingegen, dass der Staat nicht mehr so stark in den Arbeitsmarkt eingreifen müsste, um Jobs

zu schaffen. Die freigewordenen Ressourcen könnten anderweitig genutzt werden, zudem müssten politische Parteien ihren Wählern nun auch andere inhaltliche Angebote machen, um wiedergewählt zu werden.

Für anstrengende, schmutzige, unangenehme Jobs im Niedriglohnsektor könnte ein hohes Grundeinkommen dazu führen, dass kurz- bis mittelfristig höhere Löhne bezahlt werden müssten, um überhaupt jemanden zu finden, der diese Arbeiten noch ausführen will. Langfristig würde es eine weitere Rationalisierung in diesen Sektoren beschleunigen und damit auch der technologischen Entwicklung nutzen – aber möglicherweise auch dazu führen, dass Unternehmen aus Österreich in andere Länder abwandern.

Offen bleibt, ob Österreich mit dem Grundeinkommen an Wettbewerbsfähigkeit gewinnen oder verlieren würde. Auch die Frage, wer Anspruch auf ein Grundeinkommen haben soll, ist nicht ausführlich beantwortet. Bekämen alle Neuankömmlinge das Grundeinkommen, würde das natürlich einen enormen Anreiz bieten, in das österreichische Sozialsystem einzuwandern. Das betrifft nicht nur Flüchtlinge, sondern auch Menschen aus den EU-Ländern, insbesondere aus den ärmeren Regionen der Europäischen Union. Werden Übergangsfristen für Zuwanderer eingezogen, könnte das wiederum mit EU-Recht kollidieren. In Deutschland wird diskutiert, dass Neuankömmlinge erst nach fünf Jahren Aufenthalt Anspruch auf das Grundeinkommen bekommen sollten.

Wie der Übergang vom Sozialversicherungssystem hin zum Grundsicherungsmodell gestaltet werden müsste, ist ebenfalls noch unklar und vor allem mit Hinblick auf die Finanzierung und Auszahlung von Pensionen heikel.

## Wie könnte ein Grundeinkommen finanziert werden?

Unsere Berechnungen zeigen, dass jedes Grundeinkommen, das die Höhe von 800 Euro pro Erwachsenen überschreitet, eine zusätzliche Finanzierung braucht – vorausgesetzt, der Staat nimmt weiterhin so viel ein wie heute. Ein volles 800-Euro-Grundeinkommen für alle, das ergänzend zu den derzeitigen Sozialleistungen ausbezahlt wird, bräuchte sie erst recht. Jede Steuer aber wirkt wirtschaftsdämpfend, und

die hieraus entstehenden Effekte müssen bei der Entwicklung einer tragfähigen Finanzierung unbedingt berücksichtigt werden.

Wie also soll das Grundeinkommen finanziert werden? Eine CO<sub>2</sub>- oder energiebezogene Besteuerung könnte kurzfristig zu hohen Staatseinnahmen führen, wenn sie nur hoch genug angesetzt wird. Klassische Verbrauchssteuern wie etwa die Tabak- oder die Mineralölsteuer werden aber erhoben, um den Verbrauch langfristig zu reduzieren. Mittelfristig würden diese Einnahmen also wieder ausfallen, weil der CO<sub>2</sub>-Verbrauch dann eben reduziert würde – sei es durch technische Verbesserungen oder aber durch Abwanderung der Unternehmen in Länder, die keine CO<sub>2</sub>-Steuern erheben. Aus umweltpolitischen Gesichtspunkten wäre dies vielleicht ein Erfolg, nicht aber, wenn eine nachhaltige Finanzierung des Grundeinkommens das Ziel der Steuer sein soll und die industrielle Produktion in Österreich gehalten werden soll.

Konsumsteuern wie etwa die Mehrwertsteuer sind mit wenig Aufwand erfassbar und können sehr einfach eingezogen werden – der Verbraucher bezahlt sie automatisch beim Einkauf. Eine Erhöhung der Mehrwertsteuer erhöht aber auch die Preise. Wenn sich das nominelle Grundeinkommen nicht ebenfalls verändert, schwindet also die Kaufkraft der Verbraucher. Um ein existenzsicherndes Niveau zu gewährleisten, müsste es entsprechend angehoben werden, wodurch wiederum der Finanzierungsbedarf steigt. Dies birgt die Gefahr eines inflationären Kreislaufs von Mehrwertsteuer- und Grundeinkommensteigerungen.

Zudem ist die Mehrwertsteuer regressiv, das bedeutet, dass sie Niedrigverdiener prozentual mehr belastet als Gutverdiener. Höhere Mehrwertsteuern zur Finanzierung des Grundeinkommens widersprechen damit der sozialen Komponente dieser Existenzsicherung.

Eine einheitliche Einkommensteuer in Höhe von 40 Prozent auf die Arbeitskosten, wie wir sie für ein Grundeinkommen in Höhe von 800 Euro pro Erwachsenen errechnet haben, würde den Faktor Arbeit jedenfalls nicht entlasten – und 800 Euro reichen für eine würdige Existenzsicherung wahrscheinlich nicht aus. Eine noch höhere Einkommensteuer würde sich aber negativ auf die Arbeitsbereitschaft auswirken – langfristig sollte eher eine Entlastung

das Ziel sein, damit in Österreich ausreichend erwirtschaftet wird, um sich finanzieren zu können.

Kapitalsteuern, wie zum Beispiel Maschinensteuern, wären langfristig eine denkbare Lösung, wenn gleichzeitig die Einkommensteuern gesenkt würde und alle Standortkonkurrenten ebenfalls zu einer Besteuerung des produktiven Kapitals griffen. Kurz- bis mittelfristig besteht aber das übliche Steuerwettbewerbsproblem: Wer als erster eine hohe Kapitalbesteuerung einführt, muss damit rechnen, dass das Kapital abgezogen und in anderen Ländern angelegt wird. Das käme also einer Art standortpolitischem Selbstmord gleich.

## Fazit

Das bedingungslose Grundeinkommen für alle ist eine liberale Idee, deren Umsetzung aus ganz praktischen Gründen an der Realität scheitern würde. Das ist wohl auch der Grund, warum es noch nirgendwo flächendeckend eingeführt wurde. Zu den derzeitigen Bedingungen wäre es in Österreich ohne weitere Steuererhöhungen – und damit ohne eine weitere Verstaatlichung der Wirtschaft – nicht finanzierbar. Seine Einführung könnte eine Reihe ungünstiger wirtschaftlicher Folgen haben und der Wettbewerbsfähigkeit Österreichs langfristig schaden. Auch rechtlich wäre ein bedingungsloses Grundeinkommen für alle innerhalb der EU schwer durchsetzbar. Dennoch ist die Diskussion über das bedingungslose Grundeinkommen wichtig, weil sie von uns verlangt, die Bedeutung der Arbeit für den Menschen zu hinterfragen und darüber nachzudenken, welche Veränderungen wir uns für die Zukunft wünschen. Und das kann uns allen nur nützen.

Herausgegeben von der Denkfabrik



[www.agenda-austria.at](http://www.agenda-austria.at)

Jänner 2017

© Agenda Austria, Vereinigung für wissenschaftlichen Dialog und gesellschaftliche Erneuerung, Wien.