

Das Finanzierungsproblem ist das Anreizproblem

Ingmar Kumpmann (9/2008)

Berechnungen zur Finanzierung des bedingungslosen Grundeinkommens gehen oft in drei Schritten vor. Im ersten Schritt wird die Höhe des gewünschten Grundeinkommens festgelegt, zum Beispiel durch die Kalkulation der Kosten eines als existenznotwendig angesehenen Warenkorbs zuzüglich eines Betrags für die gesellschaftliche Teilhabe.

Im zweiten Schritt wird dieses Grundeinkommen mit der Zahl der Bewohner multipliziert (dabei wird ggf. ein niedrigerer Grundeinkommenssatz für Kinder berücksichtigt), um so die Höhe des Finanzierungsbedarfs zu ermitteln.^[1] Im dritten Schritt werden Einsparungsmöglichkeiten und Steuerquellen gesucht, um diesen Finanzbedarf zu decken. In diesen drei Schritten gehen beispielsweise Welter, die Bundesarbeitsgemeinschaft der Erwerbslosen- und Sozialhilfeinitiativen (BAG-SHI) oder die BAG Grundeinkommen der Linkspartei vor.

Wird ein mindestens annähernd Existenz sicherndes Grundeinkommen zu Grunde gelegt, dann werden die dabei ermittelten Geldbeträge sehr schnell gigantisch. So berechnet Welter einen jährlichen Finanzbedarf von 499 Mrd. Euro, die BAG-SHI von 969 Mrd. Euro und die BAG der Linkspartei von 855 Mrd. Euro. Opielka/Strengmann-Kuhn ermitteln Kosten von 535 bis 591 Mrd. Euro, Hohenleitner/Straubhaar von 792 Mrd. Euro.^[2]

Damit korrespondieren Berechnungen, wonach durch das Grundeinkommen die Staatsquote (die Höhe der Staatsausgaben in Relation zum Bruttoinlandsprodukt) massiv steigen würde, so im Konzept der BAG Grundeinkommen der Linkspartei von derzeit etwa 44 auf über 70 Prozent.^[3] Diese Zahlen sind derartig groß, dass sie für viele Kritiker ausreichen, um die Idee des bedingungslosen Grundeinkommens als vollkommen utopisch – weil viel zu teuer – abzutun. Im Folgenden soll gezeigt werden, dass dieser Einwand gegen das Grundeinkommen nicht berechtigt ist, dass diese großen Zahlen den Finanzbedarf mehr vernebeln als klären und dass für die Finanzierung die Frage nach den Verhaltensänderungen der Menschen entscheidend ist.

Tatsächlich würde die Finanzierung eines Grundeinkommens im ersten Schritt für viele Einwohnerinnen und Einwohnern Belastungen durch höhere Steuern und geringere andere Sozialleistungen bedeuten. Sozialleistungen, die durch das Grundeinkommen ersetzt werden, wie Arbeitslosengeld II, Sozialhilfe, Grundsicherung im Alter, Wohngeld sowie Teile von Arbeitslosengeld I und Rente, würden entfallen. Die Steuerbelastung würde zunehmen, so würde der Grundfreibetrag der Einkommensteuer entfallen, ebenso vermutlich das Ehegattensplitting und das Kindergeld. Zusätzlich müssten zur Finanzierung auch Steuersätze erhöht werden.

Dabei ist umstritten, ob diese Erhöhung von Steuersätzen bei Einkommens- oder bei Verbrauchssteuern stattfinden soll. All diesen zusätzlichen Belastungen würde andererseits in jedem Fall der Betrag des an jede und jeden ausgezahlten Grundeinkommens gegenüber stehen. Die meisten Einwohner zahlen also einerseits höhere Steuern, erhalten andererseits das Grundeinkommen ausgezahlt. Brutto werden mit dem Grundeinkommen große

Geldsummen hin- und herbewegt. Netto würde sich für die meisten Normalverdiener das verfügbare Realeinkommen vermutlich relativ wenig ändern.

Wird das Grundeinkommen über die Einkommensteuer finanziert, dann ist es möglich, die Steuer mit dem Grundeinkommen direkt zu verrechnen. In diesem Fall bedeutet das Grundeinkommen für viele Normalverdiener einfach eine Änderung der inneren Struktur der Formel zur Berechnung der Einkommensteuerschuld. Dabei hat das Grundeinkommen eine ähnliche Wirkung wie heute der Grundfreibetrag der Einkommensteuer: es ist eine Vergünstigung, die zwar formal allen Steuerzahlern zugute kommt, allerdings faktisch als Element der Mindestsicherung bei geringen Erwerbseinkommen wirkt.

Hier wird auch erkennbar, dass der Verweis auf eine durch das Grundeinkommen steigende Staatsquote kaum aussagefähig ist. Denn während Steuervergünstigungen (z.B. durch Steuerfreibeträge) in der Staatsquote nicht enthalten sind, sind Sozialleistungen Teil der Staatsquote. Die Staatsquote kann also größer oder kleiner sein, abhängig davon, ob der Staat ein bestimmtes Ziel mit Steuervergünstigungen oder mit Sozialleistungen verfolgt, obwohl dies in Bezug auf das verfolgte Ziel keinen Unterschied machen muss.

Die geringere Steuerzahlung durch den Grundfreibetrag der Einkommensteuer ist eine Mindereinnahme des Staates und als solche nicht Teil der Staatsquote. Das Grundeinkommen wäre als Sozialleistung eine Staatsausgabe und deshalb Teil der Staatsquote. Würde man das Grundeinkommen als Steuervergünstigung deklarieren, würde es also nicht mehr als Staatsausgabe, sondern als verringerte Staatseinnahme beschrieben, dann würde die Staatsquote entsprechend niedriger ausfallen. Die Staatsquote ist ein ökonomisch wenig aussagefähiger Indikator.

Wird das Grundeinkommen über Verbrauchssteuern finanziert, dann wird die zusätzliche Belastung zwar in Form höherer Preise spürbar, dem steht jedoch der Bezug des Grundeinkommens gegenüber. Auch hier ändert sich das Realeinkommen für viele Normalverdiener nur wenig.

Die tatsächlichen Kosten des bedingungslosen Grundeinkommens lassen sich also nicht aussagefähig als Summe aller ausgezahlten Grundeinkommen berechnen. Stattdessen bestehen die Nettokosten des Grundeinkommens in dem Betrag, um den die Nettoempfänger bessergestellt werden als heute, insbesondere durch eine Erhöhung des Niveaus der Mindestsicherung und durch die Ausweitung des Personenkreises, der vom Staat mehr Leistungen bekommt als er Steuern zahlt.

Die Berechnungen im Transfergrenzenmodell von Pelzer/Fischer haben den Vorteil, dass sie die Zusammenhänge von Höhe des Grundeinkommens und Höhe der Steuersätze aufzeigen ohne auf die problematische und irreführende Größe einer Gesamtsumme der Kosten bzw. einer Staatsquote Bezug zu nehmen. Hier wird zugleich der Zielkonflikt zwischen einem hohen Grundeinkommen und niedrigen Steuersätzen klar. Ein hohes Grundeinkommen erfordert höhere Steuersätze als ein niedriges Grundeinkommen.^[4]

Der Einwand von Kritikern, das Grundeinkommen sei nicht finanzierbar, läuft darauf hinaus, dass die zur Finanzierung erforderlichen Steuersätze zu hoch sein würden. Was bedeutet dabei „zu hoch“?

Bei der Abwägung von hohem Grundeinkommen gegen niedrige Steuersätze geht es um die Frage, zu welchen Anteilen die Einkommensverteilung dem Markt überlassen bleibt oder stattdessen dem Gleichheitsgrundsatz folgt. Ein hohes Grundeinkommen bedeutet ein hohes Maß an Gleichheit, die zu seiner Finanzierung notwendigen hohen Steuersätze auf Markteinkommen drängen den Markt als Bestimmungsfaktor der Einkommensverteilung zurück. Ein niedriges Grundeinkommen bedeutet, dass dem Gleichheitsprinzip ein geringerer Anteil zugeschrieben wird und dass wegen den niedrigeren Steuersätzen die Marktergebnisse weniger geändert werden.

Die Einkommensverteilung, die der Markt hervorbringt, ist kaum als exakter Ausdruck des Leistungsprinzips anzusehen. Aber sie hat den Vorteil, Anreize zu setzen, die für die Aufrechterhaltung der Produktion von Gütern und Dienstleistungen erforderlich sind. Sie setzt den Anreiz, mit Arbeit, Kapital, Wissen und unternehmerischem Engagement zur Produktion beizutragen. Sie setzt den Anreiz, Kapital dort zu investieren, wo es am meisten Nutzen stiftet, den Anreiz sich auszubilden, Innovationen hervorzubringen und nach effizienten Lösungen für die Befriedigung menschlicher Bedürfnisse zu suchen. Diese Anreize sind erforderlich, um am Markt hinreichend viele Güter und Dienstleistungen zu erzeugen, die die Gesellschaft braucht, aber auch um dadurch soziale Leistungen oder ein allgemeines Grundeinkommen finanzieren zu können.

Das Grundeinkommen reduziert diese Anreize auf zweierlei Weise. Zum einen bedeutet das Grundeinkommen, dass ein höherer Anteil des Einkommens unabhängig von der am Markt erbrachten Leistung bezogen wird. Zum zweiten müssen zur Finanzierung Steuersätze steigen, sodass vom eigenen Markteinkommen ein größerer Teil durch Steuern weggenommen wird, Leistung am Markt sich also weniger lohnt. Die finanziellen Leistungsanreize am Markt werden durch das Grundeinkommen reduziert. Dies ist nicht grundsätzlich als Fehler zu werten, sondern entspricht in verschiedener Weise der Intention des Grundeinkommens.

Das Grundeinkommen soll gerade den Druck zur Arbeit mildern, soll die Einkommenssicherung vom Erfolg am Markt unabhängiger machen, soll die Steigerung der Arbeitsproduktivität in neue Freiräume für alle umsetzen und damit zugleich jenseits des Erwerbsektors neue Tätigkeitsfelder erschließen helfen. Damit ist es eine Maßnahme, die die Anreize, am Markt und nur am Markt zur Produktion beizutragen, reduziert. Übertreibt man dabei aber, dann könnten diese Anreize zu schwach werden. Dann könnte die Marktproduktion so stark sinken, dass die Finanzierung des Grundeinkommens selbst in Gefahr gerät.

Das Gegenargument besteht also darin, dass ein hohes Grundeinkommen und die mit ihm verbundenen hohen Steuersätze die Anreize, zur Marktproduktion beizutragen, zu stark senken, somit zum Rückgang der Marktproduktion führen und so die Finanzierungsgrundlage des Grundeinkommens selbst untergraben. Das Finanzierungsproblem ist das Anreizproblem.

Viele Finanzierungsrechnungen zum Grundeinkommen beziehen die Effekte des Grundeinkommens für die Anreizstruktur in der Volkswirtschaft nur wenig oder gar nicht ein, da diese Effekte zahlenmäßig nicht zuverlässig prognostiziert werden können. So gehen Opielka/Strengmann-Kuhn und Hohenleitner/Straubhaar bei den Berechnungen zur

Finanzierbarkeit von einer konstanten Marktproduktion aus, diskutieren aber ergänzend Wirkungen des Grundeinkommens auf das wirtschaftliche Verhalten der Menschen, auf Beschäftigung und Produktion.^[5] In der Studie der BAG-SHI wird vermutet, das Grundeinkommen werde über die Nachfrageseite zusätzliches Wachstum bewirken und damit seine eigene Finanzierungsbasis ausweiten.^[6] Bremsende Effekte durch geringere Leistungsbereitschaft am Markt – indem Menschen neue Freiheiten durch das Grundeinkommen auch nutzen – gibt es demnach nicht. Damit besteht der Verdacht, dass diese Berechnungen zur Finanzierung zu optimistisch sind.

Würde das Grundeinkommen sich auf die Marktproduktion überhaupt nicht bremsend auswirken, wäre dies ein Argument, das Grundeinkommen sehr hoch anzusetzen, da zumindest unter Finanzierungsaspekten nichts dagegen spräche, von marktgemäßer Verteilung vollkommen abzugehen.

Die entscheidende Frage der Finanzierung ist deshalb die Frage nach den Folgen des Grundeinkommens für die Arbeitsbereitschaft im Erwerbsektor, für die Ausbildungsanstrengungen, die Innovationen, die Investitionen und das unternehmerische Engagement und damit für die gesamtwirtschaftliche Produktion und den dadurch bestimmten Verteilungsspielraum.

Einige neuere Studien enthalten Überlegungen und Berechnungen zu den Folgen für die Erwerbsarbeit. In ihrer Studie leiten Hohenleitner/Straubhaar eine Zunahme der Beschäftigung durch verbesserte Hinzuverdienstmöglichkeiten (durch niedrige Grenzsteuersätze bzw. Transferentzugsraten) ab.^[7] Diese würden die Beschäftigung steigern, weil sich für die Arbeitnehmer Erwerbsarbeit finanziell mehr lohnt und zugleich die Arbeitgeber niedrigere Lohnkosten haben. Der Sachverständigenrat ermittelt in seiner Simulationsrechnung zum Modell des thüringischen Ministerpräsidenten Althaus in verschiedenen Modellvarianten einen Rückgang der Beschäftigung um bis 227.000 Vollzeitstellen oder eine Zunahme um bis zu 100.000 Vollzeitstellen.^[8] Bei Fuest u.a. dominiert dagegen der verringerte Arbeitsanreiz durch die verbesserte Sozialleistung bei Nicht-Arbeit, was in deren Simulation zu einem Rückgang der Arbeitsbereitschaft um 2 Mio. Vollzeitstellen führt.^[9]

Problematisch an solchen Studien ist, dass sie die Effekte der mit dem Grundeinkommen verbundenen notwendigen Abschaffung von Arbeitspflichten nicht wirklich abbilden können, da sich diese nicht rein quantitativ modellieren lassen. Hinzu kommt, dass sie auf Verhaltensänderungen in der Vergangenheit beruhen, die sich vor allem dann nicht in die Zukunft projizieren lassen, wenn (wie beim Grundeinkommen) eine Reformpolitik vollkommen neue Wege betritt.

Hinzu kommt, dass vom Grundeinkommen zusätzlich aktivierende Effekte ausgehen, so eine größere Motivation bei erhöhter Freiwilligkeit, mehr Risikobereitschaft bei Selbstständigkeit und neuen Unternehmen. Auch stabilisiert es die Kaufkraft und kann somit nachfrageseitig die Produktion stärken. Es kann bezweifelt werden, dass alle diese Effekte in den Simulationen des Sachverständigenrats und von Fuest et al. ausreichend berücksichtigt werden.

Weitere aktivierende Effekte des Grundeinkommens gibt es jenseits des Marktes in den Feldern familiärer und ehrenamtlicher Arbeit, die für die Gesellschaft unverzichtbar sind,

sich allerdings der Besteuerung entziehen und damit zur Finanzierung des Grundeinkommens höchstens indirekt beitragen.

Grundsätzlich ist eine Prognose der Wirkungen verschiedener Varianten des Grundeinkommens auf die Produktion wichtig. Allerdings lassen sich diese Wirkungen vermutlich nur sehr begrenzt simulieren und voraussagen. Folglich ist es sinnvoll, Wirkungen des Grundeinkommens auf das Verhalten der Menschen dadurch kennenzulernen, dass man dieses schrittweise einführt. Indem Schritte in Richtung auf ein Grundeinkommen unternommen werden, lassen sich erste Erfahrungen mit dessen Wirkungen sammeln. Die Frage, wie diese ersten Schritte konkret aussehen sollten, könnte in der künftigen Debatte eine bedeutsame Rolle spielen.

Fußnoten

[1] Vgl. Welter (2003), S. 230; Garms (2006), S. 3; BAG Grundeinkommen (2006), S. 3.

[2] Vgl. Opielka/Strengmann-Kuhn (2007), S. 84, Tabelle 8; Hohenleitner/Straubhaar (2007), S. 21 f. Bei Opielka/Strengmann-Kuhn sind dies die Modellvarianten mit Gesundheitsprämie.

[3] BAG Grundeinkommen (2006), S. 6.

[4] Pelzer/Fischer (2004), S. 10 ff., incl. Tabelle 1 a und b.

[5] Vgl. Opielka/Strengmann-Kuhn (2007), S. 61, 101 ff.; Hohenleitner/Straubhaar (2007), Kapitel 4-6 und 8.4.

[6] Vgl. Garms (2006), S. 4.

[7] Vgl. Hohenleitner/Straubhaar (2007), Kapitel 4.

[8] Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007), Kapitel 4.V.

[9] Vgl. Fuest/Peichl/Schaefer (2007), S. 38.