



Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim BMF: Bedingungsloses Grundeinkommen

- Im folgenden Artikel wird die Kurzfassung eines Gutachtens des unabhängigen Wissenschaftlichen Beirats beim BMF wiedergegeben.
- Gutachten und Stellungnahmen des Wissenschaftlichen Beirats beim BMF sind als Beitrag zum allgemeinen Diskurs zu verstehen und geben nicht notwendigerweise die Meinung des BMF wieder.
- Ein bedingungsloses, existenzsicherndes Grundeinkommen (BGE) ist nach den Berechnungen des Beirats nicht finanzierbar.
- Hohe Grenzsteuersätze zur Finanzierung hätten erhebliche Arbeitsmarktreaktionen zur Folge.
- Anders als das bestehende System der sozialen Sicherung ignoriere ein BGE wichtige Faktoren der Bedürftigkeit und führe dadurch zu Ausgabensteigerungen.

■ Einleitung

Seit Jahren wird in Deutschland ein BGE diskutiert, das allen Bürgerinnen und Bürgern als fester, monatlicher Betrag ausbezahlt wird, ohne dies an Bedingungen zu knüpfen. Das BGE soll jedem ein existenzsicherndes Einkommen garantieren, wobei die Vorschläge der Befürwortenden eines BGE in der Regel nicht detailliert ausgearbeitet sind. Gemein ist ihnen die Hoffnung, mit einem BGE Kinder- und Altersarmut sowie Hartz IV zu beenden. Bei erwerbsfähigen Bedürftigen bräuchte es keiner stigmatisierenden Bedürftigkeitsprüfung mehr. Bei Langzeitarbeitslosen könnten die Sanktionen entfallen, wenn diese aktuell bestehenden Verpflichtungen nicht nachkommen.

In seinem im September veröffentlichten Gutachten¹ fragt der Wissenschaftliche Beirat beim BMF, inwieweit das BGE eine finanzierbare Alternative zu dem bestehenden System der sozialen Absicherung in Deutschland darstelle.

■ Hoher Finanzierungsbedarf bei einem existenzsichernden BGE

Wenn das BGE das bisherige soziokulturelle Existenzminimum für alle Bürgerinnen und Bürger garantieren will, muss es sich an den Leistungen des bestehenden Systems der Grundsicherung orientieren. Der Regelbedarf soll die alltäglichen Kosten des Lebensunterhalts abdecken. Er liegt im Jahr 2021 für Erwachsene bei monatlich 446 Euro,

1 Die Langfassung ist abrufbar unter <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Ministerium/Wissenschaftlicher-Beirat/Gutachten/bedingungsloses-grundeinkommen.html>

für Kinder je nach Alter zwischen 283 Euro und 373 Euro.

Während der Regelsatz bundeseinheitlich festgelegt wird, werden die Leistungen für Unterkunft und Heizung regional entsprechend den Mietniveaus differenziert. So sind etwa in München die Mietkosten je nach Art der Bedarfsgemeinschaft zwischen 40 Prozent und 50 Prozent höher als für vergleichbaren Wohnraum in Berlin. Solche regional unterschiedlichen Bedarfe können bei einem existenzsichernden BGE nicht berücksichtigt werden. Es muss daher so hoch angesetzt werden, dass auch der höchste Bedarf durch das BGE vollständig abgedeckt wird.

Bedingungslosigkeit erfordert, dass Erwachsenen und Kindern unabhängig von der Familiengröße jeweils das gleiche Grundeinkommen ausbezahlt wird. Der Bedarf steigt jedoch unterproportional mit der Familiengröße und ist regional sehr unterschiedlich. Das BGE verzichtet darauf, dies bei der Bedarfsberechnung zu berücksichtigen, und führt damit im Vergleich zum gegenwärtigen System der Grundsicherung zu einer Umverteilung zugunsten größerer Familien und zugunsten von Personen in Regionen mit niedrigem Mietniveau.

Konkret müsste das BGE mindestens so angesetzt werden, dass Alleinstehende in München weiterhin das soziokulturelle Existenzminimum in Höhe von maximal 1.208 Euro monatlich erhalten würden. Für Kinder ergibt sich aus der gleichen Überlegung heraus ein Bedarf von 684 Euro. Eine vierköpfige Familie erhielte damit ein BGE von 3.784 Euro im Monat. In München läge sie damit 1.008 Euro über dem Mindestbedarf, in Berlin um 1.495 Euro.

Dies führt zu einem entsprechend höheren Finanzierungsbedarf. Bezahlt man für einen Erwachsenen im Monat 1.208 Euro und für ein Kind 684 Euro, so beträgt der jährliche Finanzierungsbedarf

1.119 Mrd. Euro. Zur Gegenfinanzierung können aus dem Sozialbudget die Leistungen der gesetzlichen Arbeitslosenversicherung und die Einkommensleistungen der gesetzlichen Unfallversicherung herangezogen werden, sowie sämtliche Förder- und Fürsorgesysteme, wie z. B. Kindergeld, Elterngeld, Grundsicherung für Arbeitsuchende und Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung sowie Wohngeld. Beiträge zur Kranken- und der sozialen Pflegeversicherung können nicht gegengerechnet werden, da die entsprechende Versicherung als Teil des soziokulturellen Existenzminimums weiterhin mitfinanziert werden muss. Die Ansprüche aus der gesetzlichen Rentenversicherung haben Eigentumscharakter und stehen ebenfalls nicht zur Gegenfinanzierung zur Verfügung. Das gesamte Einsparpotenzial beläuft sich somit auf maximal 232 Mrd. Euro. Damit verbleibt eine Finanzierungslücke von 887 Mrd. Euro. Die Abgabenquote stiege damit selbst dann von 41,3 Prozent auf etwa 67,0 Prozent an, wenn durch die höheren Steuersätze wider Erwarten keine Beschäftigungsverluste einträten.

Simulationsrechnungen: Verhaltensanpassungen und Gegenfinanzierung

Der Beirat hat mithilfe des ifo Mikrosimulationsmodells Arbeitsangebotseffekte mit in die Betrachtung einbezogen und dabei verschiedene Varianten des BGE dem Status quo des Jahres 2021 gegenüberstellt (s. a. Tabelle 1). Dies erlaubt es, die fiskalischen, arbeitsmarkt- und umverteilungspolitischen Auswirkungen des BGE in Abhängigkeit von seiner Höhe zu veranschaulichen. Von Befürwortenden wird oft unterstellt, dass ein BGE keine nennenswerten negativen Beschäftigungseffekte nach sich ziehe. Auch ein solches Szenario wurde ergänzend berechnet.

Überblick über die Simulationsrechnungen

Tabelle 1

Szenario	BGE pro Monat	Finanzierung	Steuersätze mit (ohne) Verhaltensanpassung
1: Einstieg in das BGE	175 Euro (mit Verhaltensanpassungen) 200 Euro (ohne Verhaltensanpassung)	Aufkommensneutrale Abschaffung des steuerlichen Grundfreibetrags und des steuerlichen Kinderfreibetrags	---
2: Absicherung des alltäglichen Bedarfs	446 Euro für Erwachsene; 373 Euro für Minderjährige	Aufkommensneutrale Abschaffung der steuerlichen Freibeträge und der Regelleistungen in der Grundsicherung	Erhöhung des aktuellen Steuertarifs um 12 (5,5) Prozentpunkte
3: Standardvorschlag	1.000 Euro für Erwachsene; 500 Euro für Minderjährige	Abschaffung der steuerlichen Freibeträge, der Grundsicherung und des Arbeitslosengelds I, Anhebung des Einkommensteuertarifs (Variante A) beziehungsweise Einführung einer proportionalen Einkommensteuer (Variante B)	A: + 54,9 Prozentpunkte, Defizit 200 Mrd. Euro (+ 46,0 Prozentpunkte, aufkommensneutral) B: 90 Prozent, Defizit 147 Mrd. Euro (77 Prozent, aufkommensneutral)
4: Existenzsicherndes BGE	1.208 Euro für Erwachsene; 684 Euro für Minderjährige		A: + 54,9 Prozentpunkte, 404 Mrd. Euro Defizit (+ 54,9 Prozentpunkte, Defizit 57 Mrd. Euro) B: 90 Prozent, Defizit 348 Mrd. Euro (88 Prozent, aufkommensneutral)

Quelle: Wissenschaftlicher Beirat beim BMF

Bei weitgehender Beibehaltung des bestehenden Steuer- und Transfersystems, der gesetzlichen Sozialversicherungen und der sozialstaatlichen Leistungen (Szenario 1), könnte ein BGE in Höhe von 175 Euro pro Monat aufkommensneutral finanziert werden, wenn der steuerliche Grundfreibetrag und der steuerliche Kinderfreibetrag abgeschafft würden. Dies würde allerdings zu einer höheren Grenzsteuerbelastung führen, die wiederum zu einem Beschäftigungsrückgang (in Vollzeitäquivalenten) von 4,1 Prozent führt. Rund 3,2 Prozent der Beschäftigten würden in der Folge ihre Arbeit vollständig aufgeben. Ohne die negativen Beschäftigungseffekte ließe sich ein BGE von 200 Euro im Monat aufkommensneutral finanzieren, wobei verfassungsrechtliche Probleme verblieben, da gegen die Befreiung des Existenzminimums von der Besteuerung verstoßen würde.

In Szenario 2 wird die aufkommensneutrale Einführung eines partiellen BGE betrachtet, das dem im Jahr 2021 geltenden Regelsatz im

Arbeitslosengeld II (ALG II) in Höhe von 446 Euro im Monat für Erwachsene entspricht und dem höchsten Regelsatz für Kinder in Höhe von 373 Euro. Dieses BGE ersetzt die bedarfsabhängigen staatlichen Leistungen für den alltäglichen Bedarf, nicht jedoch die Leistungen für Wohnen. Zur Gegenfinanzierung können, da die BGE-Zahlungen die maximale Steuerentlastung durch den steuerlichen Grundfreibetrag und den Kinderfreibetrag (sächliches Existenzminimum und Freibetrag für Betreuungs-, Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf) übersteigen, die Steuerfreibeträge vollständig gestrichen werden. Die Simulationen weisen hier einen Rückgang des Arbeitsangebotsvolumens um knapp 14 Prozent aus. Etwa 3,6 Millionen Personen würden sich dafür entscheiden, überhaupt nicht mehr zu arbeiten. Mit diesen Verhaltensanpassungen ist eine Anhebung des gegenwärtigen Steuertarifs um 12 Prozentpunkte über den gesamten Tarifverlauf notwendig. Die Haushaltseinkommen sinken im Durchschnitt um über 8 Prozent. Haushalte im untersten Einkommensdezil gewinnen

rund 33 Prozent hinzu, Haushalte im 2. und 3. Dezil können mit einstelligen prozentualen Zuwächsen rechnen. Haushalte in den obersten drei Einkommensdezilen verlieren hingegen im Durchschnitt zwischen 13 Prozent und 19 Prozent.

Dezil

In der beschreibenden Statistik wird eine sortierte Liste beziehungsweise Verteilung teils in Dezile (Zehntel) eingeteilt. Jedes Dezil enthält dieselbe Anzahl von Daten (z. B. Messwerte); bei einer Liste mit 100 Daten enthält jedes Dezil somit 10 Daten. Oft werden Dezile verwendet, um Ungleichgewichte in der Verteilung zwischen den jeweils „Untersten“ und „Obersten“ (z. B. beim Einkommen) deutlich zu machen.

In Szenario 3 wird ein BGE in Höhe von 1.000 Euro im Monat für Erwachsene und von 500 Euro im Monat für Kinder betrachtet. Es ersetzt neben den bereits in Szenario 2 abgeschafften Sozialtransfers auch noch die bedarfsabhängige Wohnförderung und das ALG I, wengleich dies das Existenzminimum nicht mehr in jedem Fall sicherstellt. Zur Finanzierung der gesetzlichen Krankenversicherung und der sozialen Pflegeversicherung werden weiterhin die Arbeitgeberbeiträge erhoben. Die Arbeitnehmerbeiträge werden jedoch abgeschafft und das entstehende Defizit in den Sozialkassen durch die allgemeine Einkommensteuer finanziert. Invaliditätsbezogene Leistungen und Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe bleiben erhalten.

Unter Berücksichtigung von Verhaltensanpassungen zeigt sich sowohl bei einem BGE von 1.000 Euro für Erwachsene und 500 Euro für Kinder (Szenario 3) als auch bei einem existenzsichernden BGE in Höhe von 1.208 Euro für Erwachsene und 684 Euro für Kinder, dass eine aufkommensneutrale Gegenfinanzierung selbst bei einer Erhöhung des gegenwärtigen Steuertarifs um 54,9 Prozentpunkte (Variante A) nicht möglich wäre. Das Arbeitsvolumen würde um 27,5 Prozent zurückgehen, das

staatliche Defizit beliefe sich im 3. Szenario auf rund 200 Mrd. Euro jährlich, beim Szenario 4 beliefe sich das Defizit sogar auf über 400 Mrd. Euro. Bei Ersetzen der bestehenden Einkommensteuer durch eine proportionale Einkommensteuer von 90 Prozent (Variante B) läge der Beschäftigungsrückgang bei über 30 Prozent; das jährliche Defizit läge bei 147 Mrd. Euro im Szenario 3 beziehungsweise 348 Mrd. Euro in Szenario 4. Bereits ohne Berücksichtigung des Defizits verlören alle Haushaltstypen im Aggregat 9,7 Prozent an verfügbarem Einkommen. Besonders stark wiederum wären die Verluste bei Paaren mit Kindern. Das verbleibende Einkommen würde im großen Umfang umverteilt werden. Die untersten Einkommen verdoppelten sich nahezu und auch die Einkommen des 2. bis 5. Dezils stiegen deutlich an. Nettozahler wären die Einkommensbezieher der obersten vier Dezile.

Ohne Anpassungen des Arbeitsangebots wäre ein existenzsicherndes BGE selbst durch die Abschaffung der steuerlichen Freibeträge und Anhebung des Einkommensteuertarifs um 54,9 Prozentpunkte (Variante A) aufkommensneutral nicht zu finanzieren. Eine aufkommensneutrale Gegenfinanzierung wäre allenfalls mit einer proportionalen Einkommensteuer in Höhe von 88 Prozent möglich.

Bei solchen Grenzsteuersätzen stellt sich die Frage nach der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit. Durchschnittssteuersätze in einer Größenordnung von 75 Prozent und mehr rufen nach bisherigen Rechtsprechungslinien ernsthafte verfassungsrechtliche Probleme hervor.

Der kostspielige Verzicht auf Information

Während in der Informationsgesellschaft gemeinhin Daten und Informationen eine immer höhere Bedeutung beigemessen wird, verzichtet ein BGE selbst auf wichtige Informationen, die jetzt bereits vorliegen und einfach zu erheben sind. Personen mit erhöhtem Förderbedarf sind dann nicht mehr zu identifizieren, wenn Informationen zu

Vermögen, Familienstand, Alter, Erwerbsfähigkeit, Intensität der Arbeitssuche und Ausbildung, tatsächliche Mietkosten im Vergleich zum lokalen Mietniveau nicht mehr erhoben werden. Die Ausgaben des BGE liegen damit wesentlich höher als der Betrag, der notwendig wäre, um allen Bürgern ein existenzsicherndes Einkommen zu gewähren.

Während ein BGE den Informationsbedarf hinsichtlich der Bedürftigkeit senkt, wird der Informationsbedarf an anderer Stelle jedoch deutlich ansteigen. Aufgrund der substanziell höheren Grenzsteuersätze wird Schwarzarbeit attraktiver. Deren Bekämpfung ist unabdingbar, wenn die Finanzierung des BGE sichergestellt sein soll. Der Staat muss daher die Kontrolle derjenigen ausdehnen, die als Leistungsträger das BGE finanzieren.

■ BGE und Freizügigkeit

Die bisher vorgebrachten Argumente berücksichtigen nicht, dass Deutschland Mitglied der Europäischen Union (EU) ist. Zu deren Grundfesten gehören die EU-Freizügigkeitsregelungen, die es EU-Bürgerinnen und -Bürgern erlauben, sich innerhalb der EU frei anzusiedeln. Das gilt für Personen, die sich entschließen, ihren Lebensmittelpunkt aus einem anderen Land der EU nach Deutschland zu verlagern, und es gilt für Bürgerinnen und Bürger in Deutschland, die ihren Lebensmittelpunkt in ein anderes Land der EU verlagern möchten.

Personen mit unterdurchschnittlichen Erwerbsmöglichkeiten werden durch ein BGE angezogen, vor allem, wenn das BGE Höhen erreicht, die deutlich über den Möglichkeiten zur Einkommenserzielung im Heimatland der jeweiligen Person liegen. Das macht das System wesentlich teurer als in den Simulationen ausgewiesen und führt zu noch höheren Steuern.

Wichtiger noch als diese Zuwanderungsanreize erscheinen mögliche Abwanderungswirkungen für die Personen mit überdurchschnittlichen Erwerbseinkommen in Deutschland. Das ist der

Personenkreis, der mit seinen Steuern das BGE zum größten Anteil finanziert. Freizügigkeit umfasst immer auch die Möglichkeit, sich den Zahlungen an ein großzügiges Sozialsystem durch Auswandern zu entziehen. Zwar können sich Deutsche durch Wegzug nicht sofort und gänzlich der deutschen Besteuerung entziehen. Aber die durch das Außensteuergesetz vorgesehenen Einschränkungen gelten nur temporär und können einen weitgehenden „brain drain“ und eine weitreichende Verlagerung von Investitionen ins Ausland nicht verhindern.

■ Rechtliche Einordnung

Neben den ökonomischen Aspekten wären für eine Einführung eines BGE auch zwei wichtige rechtliche Fragen zu beantworten: Besitzt der Bund nach dem Grundgesetz (GG) die Gesetzgebungskompetenz für die Einführung eines BGE? Wäre ein BGE in der Sache mit der Verfassung vereinbar?

Eine Bundesgesetzgebungskompetenz ist nicht ersichtlich. Der Kompetenztitel des Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG, wonach die konkurrierende Bundeskompetenz für die „Sozialversicherung“ vorgesehen ist, passt nicht: denn alle Varianten des BGE, die vorgeschlagen werden, sind gerade nicht nach dem Versicherungsprinzip ausgestaltet. Entsprechendes gilt für den Kompetenztitel der „öffentlichen Fürsorge“ in Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG, denn hier ist kennzeichnend, dass staatliche Leistungen einer konkreten Notsituation abhelfen sollen. Das ist beim BGE nicht der Fall. Rechtsfolge ist, dass den Ländern die Gesetzgebungszuständigkeit zukommt. Der Bund müsste daher zunächst eine Grundgesetzänderung herbeiführen, um selbst gesetzgeberisch tätig werden zu können.

Schwieriger sind inhaltliche Grenzen aus der Verfassung zu bestimmen. Diese müssten anhand der jeweils konkreten Vorschläge geprüft werden, insbesondere, weil erhebliche Auswirkungen auf die Staatsfinanzierung und auf das Sozialversicherungssystem zu erwarten wären. Ein grundlegender Umbau der Organisationsstruktur des Sozialstaats wird durch das GG nicht verhindert. Art. 87



Abs. 2 GG normiert zwar die Sozialversicherungsträger, sofern sie mit Zuständigkeit über eine Bundeslandgrenze hinaus existieren, als mit Selbstverwaltung ausgestattete bundesunmittelbare Körperschaften. Das Sozialversicherungssystem könnte theoretisch jedoch abgeschafft werden, sofern die grundrechtlich gebotenen Ziele anderweitig erreicht werden.

■ Schlussbetrachtungen

Die Idee eines BGE, das allen Bürgerinnen und Bürgern Existenzsicherung verspricht, gewinnt in Deutschland an Zustimmung. Das Gutachten des Beirats zeigt jedoch, dass sich die Ausgaben eines solchen Systems nicht finanzieren lassen. Die höheren Ausgaben beruhen zum einen darauf, dass ein BGE Familiengröße und regionale Mieten nicht konditionieren kann und damit in vielen Fällen über die reine Existenzsicherung hinausgeht.

Viele Posten des aktuellen Sozialbudgets stehen für eine Gegenfinanzierung nicht zur Verfügung. So entsteht mit der Einführung eines existenzsichernden BGE ein Finanzierungsbedarf von knapp 900 Mrd. Euro jährlich. Simulationsrechnungen zeigen, dass bereits die Einführung eines partiellen BGE in Höhe der derzeit geltenden Regelsätze in der Grundsicherung zu weitreichenden negativen Arbeitsangebotsreaktionen führt. Ein wirklich existenzsicherndes BGE ist nicht mehr aufkommensneutral zu finanzieren.

Aus normativer Sicht ist ergänzend darauf hinzuweisen, dass das BGE mit einem umfassenden Versorgungsanspruch das Subsidiaritätsprinzip verletzt, das die Einzelverantwortung des Menschen in den Mittelpunkt stellt. Darauf hat der Beirat bereits in einem Gutachten aus dem Jahre 2008 hingewiesen.