

14.058

**Botschaft
zur Volksinitiative
«Für ein bedingungsloses Grundeinkommen»**

vom 27. August 2014

Sehr geehrter Herr Nationalratspräsident
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft beantragen wir Ihnen, die Volksinitiative «Für ein bedingungsloses Grundeinkommen» Volk und Ständen zur Abstimmung zu unterbreiten mit der Empfehlung, die Initiative abzulehnen.

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Nationalratspräsident, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

27. August 2014

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Didier Burkhalter

Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

Übersicht

Die Volksinitiative «Für ein bedingungsloses Grundeinkommen» will den Bund verpflichten, ein bedingungsloses Grundeinkommen einzuführen. Der Bundesrat anerkennt zwar das Anliegen, der ganzen Bevölkerung ein menschenwürdiges Dasein und die Teilnahme am öffentlichen Leben zu ermöglichen. Die Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens hätte aus seiner Sicht aber einschneidende negative Auswirkungen insbesondere auf die Wirtschaftsordnung, das System der sozialen Sicherheit und den gesellschaftlichen Zusammenhalt der Schweiz. Er beantragt dem Parlament deshalb, die Initiative Volk und Ständen ohne direkten Gegenentwurf oder indirekten Gegenvorschlag zur Ablehnung zu empfehlen.

Inhalt der Initiative

Die Volksinitiative «Für ein bedingungsloses Grundeinkommen» wurde am 4. Oktober 2013 mit 126 408 gültigen Unterschriften von einer parteipolitisch unabhängigen und konfessionell neutralen Gruppe eingereicht. Sie verlangt, ein bedingungsloses Grundeinkommen einzuführen.

Das bedingungslose Grundeinkommen soll allen in der Schweiz lebenden Menschen ein «menschenwürdiges Dasein» ermöglichen. Die Menschen sollen mit dem bedingungslosen Grundeinkommen bescheiden, aber in Würde leben und am gesellschaftlichen Leben teilhaben können und so davon befreit werden, erwerbstätig sein zu müssen. Die Initiantinnen und Initianten gehen davon aus, dass die Menschen motivierter wären als heute und sich vermehrt für das Gemeinwesen engagieren würden.

Vorzüge und Mängel der Initiative

Allen in der Schweiz lebenden Menschen ein menschenwürdiges Dasein und die Teilnahme am öffentlichen Leben zu ermöglichen, ist zweifellos ein berechtigtes gesellschaftliches Anliegen. Ob dieses Ziel mit der Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens erreicht werden könnte, ist aber mehr als fraglich. Vielmehr wäre mit einschneidenden negativen Auswirkungen auf die Wirtschaftsordnung, das System der sozialen Sicherheit und den gesellschaftlichen Zusammenhalt der Schweiz zu rechnen. Insbesondere würde die Finanzierung eines bedingungslosen Grundeinkommens durch zusätzliche Steuern von rund 153 Milliarden Franken, was 26 Prozent des Bruttoinlandprodukts im Jahr 2012 entspricht, die Volkswirtschaft enorm belasten. Dabei müssten rund 128 Milliarden Franken von heute bestehendem Erwerbseinkommen abgeschöpft und rund 25 Milliarden Franken zusätzlich beschafft werden. Zusätzlich müssten 55 Milliarden Franken aus heutigen Leistungen der sozialen Sicherheit in die Finanzierung des bedingungslosen Grundeinkommens umgelagert werden. Aufgrund des enormen Finanzierungsbedarfs wäre ausserdem mit einem abnehmendem Beschäftigungsvolumen und einer sinkenden Wertschöpfung zu rechnen – mit nicht bezifferbaren negativen Folgen für das bestehende Steuer- und Sozialversicherungsaufkommen.

In der Schweiz wird davon ausgegangen, dass die Haushalte mit Personen im erwerbsfähigen Alter für ihren Lebensunterhalt selber aufkommen. Ein Anspruch auf Leistungen des Staates besteht nur, wenn ein versichertes Risiko eintritt oder ein Bedarf nachgewiesen werden kann. Ein bedingungsloses Grundeinkommen stünde dem Subsidiaritätsprinzip des gegenwärtigen Systems der sozialen Sicherheit entgegen.

Antrag des Bundesrates

Der Bundesrat beantragt deshalb den eidgenössischen Räten mit dieser Botschaft, die Volksinitiative «Für ein bedingungsloses Grundeinkommen» Volk und Ständen ohne direkten Gegenentwurf oder indirekten Gegenvorschlag zur Ablehnung zu empfehlen.

Botschaft

1 Formelle Aspekte und Gültigkeit der Initiative

1.1 Wortlaut der Initiative

Die Volksinitiative «Für ein bedingungsloses Grundeinkommen» hat den folgenden Wortlaut:

Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

Art. 110a Bedingungsloses Grundeinkommen

¹ Der Bund sorgt für die Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens.

² Das Grundeinkommen soll der ganzen Bevölkerung ein menschenwürdiges Dasein und die Teilnahme am öffentlichen Leben ermöglichen.

³ Das Gesetz regelt insbesondere die Finanzierung und die Höhe des Grundeinkommens.

1.2 Zustandekommen und Behandlungsfristen

Die Volksinitiative «Für ein bedingungsloses Grundeinkommen» wurde am 27. März 2012 von der Bundeskanzlei vorgeprüft¹ und am 4. Oktober 2013 mit den nötigen Unterschriften eingereicht.

Mit Verfügung vom 7. November 2013 stellte die Bundeskanzlei fest, dass die Initiative mit 126 408 gültigen Unterschriften zustande gekommen ist.²

Die Initiative hat die Form des ausgearbeiteten Entwurfs. Der Bundesrat unterbreitet dazu weder einen direkten Gegenentwurf noch einen indirekten Gegenvorschlag. Nach Artikel 97 Absatz 1 Buchstabe a des Parlamentsgesetzes³ (ParlG) hat der Bundesrat somit spätestens bis zum 4. Oktober 2014 einen Beschlussentwurf und eine Botschaft zu unterbreiten. Die Bundesversammlung hat nach Artikel 100 ParlG bis zum 4. April 2016 über die Abstimmungsempfehlung zu beschliessen.

1.3 Gültigkeit

Die Initiative erfüllt die Anforderungen an die Gültigkeit nach Artikel 139 Absatz 3 der Bundesverfassung⁴ (BV):

- a. Sie ist als vollständig ausgearbeiteter Entwurf formuliert und erfüllt somit die Anforderungen an die Einheit der Form.

¹ BBl 2012 4175

² BBl 2013 8661

³ SR 171.10

⁴ SR 101

- b. Zwischen den einzelnen Teilen der Initiative besteht ein sachlicher Zusammenhang. Die Initiative erfüllt somit die Anforderungen an die Einheit der Materie.
- c. Die Initiative verletzt keine zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts. Sie erfüllt somit die Anforderungen an die Vereinbarkeit mit dem Völkerrecht.

2 Ausgangslage für die Entstehung der Initiative

2.1 Allgemeine Debatte

Die Initiative ist in die Debatte um ein garantiertes Mindesteinkommen (gelegentlich auch als «existenzsicherndes Grundeinkommen» bezeichnet) einzuordnen. Das Konzept des bedingungslosen Grundeinkommens stellt dabei eines von mehreren, zum Teil sehr unterschiedlich ausgestalteten Modellen dar, die zur Verwirklichung eines solchen garantierten Mindesteinkommens vorgeschlagen worden sind. Andere Modelle versuchen dasselbe Ziel zum Beispiel mit Hilfe von negativen Einkommenssteuern, Steuergutschriften, Lohnsubventionen oder Sozialdividenden zu erreichen.

Über verschiedene Modelle eines garantierten Mindesteinkommens wird seit mehreren Jahrzehnten im In- und Ausland immer wieder diskutiert.⁵ In den 1960er- und 1970er-Jahren wurden in den USA Modelle getestet, die eine negative Einkommenssteuer (Negative Income Tax) vorsehen. Um den Anreiz, erwerbstätig zu sein, zu erhöhen, wurden diese weiterentwickelt zu Modellen, die das garantierte Mindesteinkommen mit erwerbsabhängigen Steuergutschriften (Earned Income Tax Credits) zu realisieren versuchen. In den 1980er-Jahren wurden solche erwerbsabhängigen Steuergutschriften in den USA eingeführt und zu Beginn des 21. Jahrhunderts stark ausgebaut.⁶

In Europa rückte nach Mitte des 20. Jahrhunderts einerseits das Recht auf eine minimale Existenzsicherung in den Fokus der Diskussionen. Ab den 1960er-Jahren wurde ein solches in verschiedenen Ländern rechtlich verankert. Schliesslich erliess die EU 1992 eine Empfehlung an ihre Mitglieder, entsprechende Regelungen festzuschreiben, wobei der Anreiz, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen, aufrecht erhalten bleiben sollte.⁷ Andererseits bekam die Debatte um ein allgemeines Grundeinkommen (auch als Bürgergeld bezeichnet) ab den 1970er-Jahren neuen Auftrieb. Mitte der 1980er-Jahre wurde das «Basic Income European Network» (BIEN) gegründet und 2004 in «Basic Income Earth Network» umbenannt. BIEN-Schweiz wurde 2001 gegründet und verfolgt das Ziel, «die Idee eines garantierten Grundeinkommens zu studieren, zu diskutieren, zu verbreiten und auf eine Realisierung in der Schweiz hin zu arbeiten».⁸ Die Idee des Grundeinkommens wird in der Schweiz im

⁵ Vgl. Hensel 2013: 6 f.; Heinrich Böll Stiftung 2007; Bundesamt für Sozialversicherung 2003.

⁶ Vgl. Vanderborght/Van Parijs 2005: 26–36; Levine u. a. 2005; Schaltegger 2004; Bundesamt für Sozialversicherung 2003: 7.

⁷ Vgl. Bundesamt für Sozialversicherung 2003: 7–9; Empfehlung 92/441/EWG des Rates vom 24. Juni 1992 über gemeinsame Kriterien für ausreichende Zuwendungen und Leistungen im Rahmen der Systeme der sozialen Sicherung, ABl. L 245 vom 26.8.1992, S. 46.

⁸ Netzwerk BIEN-Schweiz: www.bien.ch/de > Wer wir sind? (Stand: 11.3.2014).

Weiteren von der 2006 gegründeten «Initiative Grundeinkommen» verbreitet, welche insbesondere im Internet über das Grundeinkommen informiert.⁹ Eine weitere Gruppe, welche gemäss eigenen Angaben parteipolitisch und konfessionell neutral ist, hat schliesslich die vorliegende Initiative lanciert, welche die Einführung eines *bedingungslosen* Grundeinkommens in der Schweiz fordert.¹⁰ BIEN-Schweiz und die Plattform «Initiative Grundeinkommen» unterstützen die Initiative.

2.2 **Parlamentarische Vorstösse und eine frühere Volksinitiative**

Die Forderung nach einem existenzsichernden Grundeinkommen ist auf nationaler Ebene auch im Parlament bereits seit längerer Zeit ein Thema. Als Antwort auf eine Motion der Legislaturplanungskommission 00.016-NR vom 29. Mai 2000 (00.3224 «Existenzsicherndes Grundeinkommen») legte der Bundesrat im Jahr 2003 den Bericht «Modelle zu einem garantierten Mindesteinkommen» vor.¹¹ Darin wurden die wichtigsten Modelle eines garantierten Mindesteinkommens vorgestellt und diskutiert. Das Modell eines bedingungslosen Grundeinkommens wurde damals aber nicht geprüft.

Nationalrätin Prelicz-Huber reichte am 24. März 2009 ebenfalls eine Motion (09.3053 «Grundsicherung») ein. Darin wurde der Bundesrat aufgefordert, ein Gesetz zu formulieren, das jeder Person eine Grundsicherung gewährleistet. Die Motion wurde – ohne diskutiert worden zu sein – abgeschrieben, nachdem sie mehr als zwei Jahre hängig war. Am 18. März 2010 forderte Nationalrat Zisyadis mit einer parlamentarischen Initiative die «Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens» (10.422). Der Initiative wurde keine Folge gegeben.

Schliesslich wurde im Mai 2010 die Unterschriftensammlung zur Volksinitiative «Für ein bedingungsloses Grundeinkommen finanziert durch Energielenkungsabgaben» lanciert. Diese scheiterte allerdings im Sammelstadium.¹²

Im Zusammenhang mit der Initiative zum bedingungslosen Grundeinkommen ist im Weiteren auf das Postulat Schenker vom 12. Juni 2009 (09.3655 «Allgemeine Erwerbsversicherung») hinzuweisen. Dieses forderte eine Stellungnahme des Bundesrates zu einer allgemeinen Erwerbsversicherung. Durch die Einführung einer allgemeinen Erwerbsversicherung hätte nur das System der sozialen Sicherheit reformiert werden sollen. Diese Forderung war somit weniger umfassend als jene nach der Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens. Der Bundesrat kam schon damals in seiner Stellungnahme zum Schluss, dass für eine Gesamtreform des Systems der sozialen Sicherheit zurzeit kein Bedarf bestehe, da das heutige System in der Lage sei, seine Aufgaben auch weiterhin zuverlässig zu erfüllen. Zudem habe es sich als genügend flexibel erwiesen, um neue, anerkannte Ziele aufzunehmen. Für den Bundesrat steht – damals wie heute – die Optimierung des bestehenden Systems im Vordergrund. Im Postulatsbericht¹³ äusserte sich der Bundesrat zudem auch kritisch zu Modellen des garantierten Grundeinkommens.

⁹ Initiative Grundeinkommen: www.grundeinkommen.ch (Stand: 24.2.2014).

¹⁰ Internetseite der Initiative: <http://bedingungslos.ch> (Stand: 24.2.2014).

¹¹ Bundesamt für Sozialversicherungen 2003.

¹² BBl 2011 8797

¹³ Bundesrat 2009: 65.

2.3 Grundsätze des schweizerischen Wirtschafts- und Sozialsystems

2.3.1 Lohnbildung auf dem Arbeitsmarkt

In der Schweiz werden die Arbeitsbedingungen und die Löhne grundsätzlich von den Sozialpartnern auf Branchen- oder Firmenebene sowie durch die Arbeitnehmenden individuell mit den Unternehmen ausgehandelt. Kollektive Lohnverhandlungen und Gesamtarbeitsverträge spielen bei den niedrigen und mittleren Löhnen eine zentrale Rolle. Um sozialpartnerschaftliche Vereinbarungen zu schützen, können Bund und Kantone den Geltungsbereich eines Gesamtarbeitsvertrags unter bestimmten Voraussetzungen auf Betriebe und Arbeitnehmende einer ganzen Branche ausdehnen, indem sie ihn für allgemeinverbindlich erklären. Im Rahmen der Missbrauchsbekämpfung besteht mit den flankierenden Massnahmen zusätzlich die Möglichkeit, Gesamtarbeitsverträge erleichtert für allgemeinverbindlich zu erklären und Normalarbeitsverträge mit zwingenden Mindestlöhnen zu erlassen.

Die Lohnverhandlungen zwischen den Sozialpartnern sind ein wichtiges Element bei der Bestimmung der primären Einkommensverteilung. Da die Löhne jedoch zuerst erwirtschaftet werden müssen und mit der Produktivität zusammenhängen, sind Eingriffe in die Lohnbildungsmechanismen nicht in allen Fällen das geeignete Mittel, um ein sozialpolitisch erwünschtes Einkommensniveau zu erreichen. Die sozialpolitisch motivierte Umverteilung der Einkommen wird in der Schweiz deshalb in erster Linie über Massnahmen der Steuer- und der Sozialpolitik umgesetzt. Die Schweiz fährt mit dieser Politik sehr gut. Der Schweizer Arbeitsmarkt zeichnet sich durch eine hohe Arbeitsmarktbeteiligung und eine relativ tiefe Erwerbslosigkeit aus.

2.3.2 Das System der sozialen Sicherung

In der Schweiz wird davon ausgegangen, dass die Haushalte mit Personen im erwerbsfähigen Alter für ihren Lebensunterhalt selber aufkommen. Die angemessene Absicherung von Risiken, welche dies erschweren oder verunmöglichen, erfolgt über ein gut ausgebautes System der sozialen Sicherheit. Dieses basiert im Wesentlichen auf dem Versicherungsprinzip, in dem die individuellen Risiken gemeinsam getragen werden. Im Zentrum steht dabei die finanzielle Sicherung und bei Personen im Erwerbsalter zudem die berufliche (Wieder-)Eingliederung.

Das System der sozialen Sicherheit besteht zum einen aus den auf Bundesebene geregelten Sozialversicherungen:

- Alters- und Hinterlassenversicherung (AHV)
- Berufliche Vorsorge (2. Säule)
- Invalidenversicherung (IV)
- Arbeitslosenversicherung (ALV)
- Kranken- und Unfallversicherung

- Erwerbersatzordnung (für Dienstleistende in Armee, Zivil- und Schutzdienst; bei Mutterschaft)
- Familienzulagen

Die Leistungen dieser Versicherungen kommen nur dann zum Zuge, wenn ein versichertes Ereignis eintritt. Finanziert werden die Sozialversicherungen durch Beiträge auf dem Erwerbseinkommen, Beiträge der öffentlichen Hand (aus allgemeinen Steuermitteln und in Form zweckgebundener Einnahmen, insbesondere aus der Mehrwertsteuer und der Tabaksteuer) und durch Zinserträge. Die Krankenversicherung wird durch die Prämien der versicherten Personen finanziert.

Zum andern beinhaltet das System der sozialen Sicherheit bedarfsabhängige Leistungen. Auf Bundesebene sind dies:

- die Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV und IV
- die Prämienverbilligung in der Krankenversicherung

Diese Bedarfsleistungen werden von Bund und Kantonen finanziert.

Auf kantonaler und kommunaler Ebene finden sich zahlreiche weitere Bedarfsleistungen, die zur unmittelbaren Existenzsicherung beitragen (z. B. Sozialhilfe, Alimentenbevorschussung, Wohnkostenzuschüsse). Die finanziell gewichtigste Bedarfsleistung ist die Sozialhilfe. Gemäss den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) sichert die Sozialhilfe die Existenz bedürftiger Personen, fördert ihre wirtschaftliche und persönliche Selbstständigkeit und gewährleistet die soziale und berufliche Integration.¹⁴ Sie ist subsidiär gegenüber den anderen Leistungen der sozialen Sicherheit: Ein Anspruch besteht nur, wenn der Lebensunterhalt trotz der übrigen Leistungen nicht gedeckt werden kann. Finanziert werden die kantonalen und kommunalen Leistungen über Steuereinnahmen.

Die Leistungen der sozialen Sicherheit umfassen also einerseits die finanzielle Unterstützung in Form von Renten, Taggeldern, Zulagen, bedarfsabhängigen Leistungen sowie die Übernahme von Kosten bei Krankheit und Unfall. Andererseits finanzieren die ALV, die IV und die Sozialhilfe aber auch Massnahmen zur (Wieder-)Eingliederung in den Arbeitsmarkt (z. B. Qualifizierungsmassnahmen). Ausserdem erbringen sie Dienstleistungen wie die individuelle Beratung und Begleitung der Betroffenen.

3 Ziele und Inhalt der Initiative

Da der Initiativtext sehr allgemein gehalten ist und die Umsetzung weitgehend dem Gesetzgeber überlässt, geben erst die Erläuterungen der Initiantinnen und Initianten ein Bild von dem, was mit der Initiative erreicht werden soll. Einsehbar sind die Erläuterungen der Initiantinnen und Initianten insbesondere auf der Internetseite zur Initiative¹⁵ und in der Publikation «Die Befreiung der Schweiz», welche von Christian Müller und Daniel Straub, zwei Mitgliedern des Initiativkomitees, herausgegeben worden ist.¹⁶ Darauf wird in den folgenden Ausführungen Bezug genommen.

¹⁴ Richtlinien der SKOS: www.skos.ch > SKOS-Richtlinien > Richtlinien konsultieren (Stand: 11.3.2014).

¹⁵ Internetseite der Initiative: <http://bedingungslos.ch> (Stand: 12.11.2013).

¹⁶ Müller/Straub 2012: 7.

Als Diskussionsgrundlage schlagen die Initiantinnen und Initianten für Erwachsene ein bedingungsloses Grundeinkommen von 2500 Franken pro Monat vor.

3.1 Ziele der Initiative

Ziel der Volksinitiative ist es, in der Schweiz ein bedingungsloses Grundeinkommen einzuführen. Die Initiantinnen und Initianten wollen mit dieser Initiative einen Denkanstoss geben, welcher zur Auseinandersetzung mit grundlegenden Fragen und Zusammenhängen unserer Gesellschaftsordnung führt. Sie sind der Ansicht, dass ein bedingungsloses Grundeinkommen «festgefügte Verhältnisse durchlässiger macht für das, was Menschen wirklich wollen und für richtig halten».¹⁷ Die Initiative soll bewirken, dass der Gesellschaftsvertrag zukunftsfähig weiterentwickelt wird.

Wird die Initiative angenommen, soll ein längerfristiger demokratischer Prozess eingeleitet werden, in dem die konkrete Umsetzung des bedingungslosen Grundeinkommens festzulegen ist. Die Initiantinnen und Initianten werden dabei von folgender Vision geleitet: Im Jahr 2050 soll die Existenz jedes Menschen in der Schweiz über ein Grundeinkommen bedingungslos gesichert sein. Jeder Mensch soll dann selber darüber entscheiden können, «wie er seine Fähigkeiten nutzen und welchen Beitrag er oder sie in die Gemeinschaft einbringen will.»¹⁸ Die Menschen sollen keine Existenzängste und eine höhere Lebensqualität als vor der Einführung des bedingungslosen Grundeinkommens haben.

Das bedingungslose Grundeinkommen würde die Gesellschaft nach Ansicht der Initiantinnen und Initianten auf vielfältige Art und Weise verändern. Alle Menschen hätten zum einen schon nur aufgrund ihrer blossen Existenz die Möglichkeit, ein menschenwürdiges Leben zu führen und am gesellschaftlichen und kulturellen Leben teilzunehmen. Sie wären freier, motivierter und zufriedener als heute. Zum anderen würden sich die Menschen vermehrt freiwillig engagieren und Betreuungs-, Pflege- und Hausarbeit (Care-Arbeit) übernehmen. Menschen, welche Mühe haben, sich im Arbeitsmarkt zu integrieren, würden nicht mehr stigmatisiert. Zudem wären sie nicht mehr der Bürokratie und Kontrolle ausgeliefert. Generell würde die Solidarität gestärkt.¹⁹

Wie sich die Wirtschaft mit der Einführung des bedingungslosen Grundeinkommens verändern würde, lässt sich laut den Initiantinnen und Initianten wegen der vielen Einflussfaktoren nicht präzise voraussagen. Sie gehen jedoch davon aus, dass die meisten Personen aufgrund des finanziellen Anreizes, ein höheres Einkommen als monatlich 2500 Franken zu erzielen, erwerbstätig bleiben würden. Die Menschen wären zudem motiviert, erwerbstätig zu sein, da sie eine Arbeit ausführen würden, die sie als sinnvoll erachten und für die sie Wertschätzung erfahren würden. Die Innovation würde gefördert, weil der Lebensunterhalt über das bedingungslose Grundeinkommen gesichert wäre und so einfacher ein Startup-Unternehmen lanciert werden könnte. Somit würde die Produktivität gesteigert und die schweizerische Volkswirtschaft würde wettbewerbsfähig bleiben.²⁰ Bei ihrer Einschätzung der Wirkung eines bedingungslosen Grundeinkommens orientieren sich die Initiantinnen

¹⁷ <http://bedingungslos.ch> > eingereicht (Stand: 11.3.2014).

¹⁸ Müller/Straub 2012: 7.

¹⁹ Müller/Straub 2012: 9 f., 12, 32, 44–47.

²⁰ Müller/Straub 2012: 33 f., 75, 86–88.

und Initianten unter anderem an den Ergebnissen eines Pilotprojekts in Namibia, bei welchem mit der Einführung eines geringen bedingungslosen Grundeinkommens die extreme Armut wesentlich bekämpft werden konnte.²¹

Die Initiantinnen und Initianten erhoffen sich im Weiteren eine Vereinfachung des Systems der sozialen Sicherheit. Die bisherigen Leistungen würden zu einem gewissen Teil durch das bedingungslose Grundeinkommen ersetzt. Weiter bestehen bleiben müssten indes insbesondere die berufliche Vorsorge, die Arbeitslosen-, Kranken- und Unfallversicherung und weitere staatliche Beiträge an das Gesundheitswesen. Laut den Initiantinnen und Initianten fielen hingegen die Abklärungen bei Bedarfsleistungen weg, es müsste weniger kontrolliert werden und der Verwaltungsaufwand würde sich reduzieren.²²

3.2 Inhalt der Initiative

Die Initiative verlangt, dass in der Bundesverfassung ein neuer Artikel 110a aufgenommen wird, welcher dem Bund die Aufgabe überträgt, ein bedingungsloses Grundeinkommen einzuführen. Das Grundeinkommen soll der ganzen Bevölkerung ausgerichtet werden und ihr ein menschenwürdiges Dasein und die Teilnahme am öffentlichen Leben ermöglichen. Die Initiative selber macht keine Aussagen zur Finanzierung und zu einer allfälligen Höhe des Grundeinkommens. Sie überträgt die Umsetzung und Festlegung des Grundeinkommens ausdrücklich dem Gesetzgeber.

3.3 Erläuterung und Auslegung des Initiativtextes

Der Initiativtext enthält zur Höhe des bedingungslosen Grundeinkommens nur den Hinweis, dass es «ein menschenwürdiges Dasein und die Teilnahme am öffentlichen Leben ermöglichen» soll. Die Festlegung des Umfangs eines bedingungslosen Grundeinkommens, das ein menschenwürdiges Dasein ermöglicht, dürfte aufgrund der Unbestimmtheit des Begriffs ein nicht einfaches und politisch umstrittenes Unterfangen darstellen.

Wie im Bundesratsbericht zum Postulat Schenker (09.3655 «Allgemeine Erwerbsversicherung») ausgeführt wurde, lassen sich grob zwei Modelltypen eines bedingungslosen Grundeinkommens unterscheiden.²³ Der eine Modelltyp geht von tiefen Leistungen aus. Ziel ist es, das Sozialsystem radikal zu vereinfachen und gleichzeitig einen starken finanziellen Anreiz für die Ausübung einer Erwerbsarbeit zu setzen. Der andere Modelltyp sieht hohe Leistungen vor, damit die Bürgerinnen und Bürger frei entscheiden können, ob und in welcher Form sie erwerbstätig sein möchten. Sie sollen sich auch auf unbezahlter und freiwilliger Basis kulturell, politisch und sozial engagieren und somit aktiv und frei am politischen und sozialen Leben teilnehmen können.

Die beiden Modelltypen wirken sich in allen entscheidenden Aspekten sehr unterschiedlich aus. Während eine Zuordnung des geforderten bedingungslosen Grundeinkommens zu einem der Modelltypen aufgrund des Initiativtextes nicht eindeutig

²¹ NANGOF 2009.

²² Müller/Straub 2012: 64–65.

²³ Bundesrat 2009: 43–47.

möglich ist, machen die Erläuterungen der Initiantinnen und Initianten klar, dass ihre Initiative dem zweiten Modelltypen zuzurechnen ist. Deshalb beschränken sich die folgenden Ausführungen ausschliesslich auf diesen zweiten Modelltypen, d. h. auf ein bedingungsloses Grundeinkommen mit relativ hohen Leistungen.

4 Würdigung der Initiative

4.1 Würdigung der Anliegen der Initiative

Der Bundesrat kann sich der von der Initiative angestrebten Zielsetzung, allen Einwohnerinnen und Einwohnern der Schweiz ein menschenwürdiges Dasein und die Teilnahme am öffentlichen Leben zu ermöglichen, ohne weiteres anschliessen. Diese grundsätzlichen Werte werden bereits in der aktuellen Bundesverfassung abgebildet. Die Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens würde aber – wie die folgenden Ausführungen zeigen – die bewährten wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Grundlagen unseres Gemeinwesens derart tiefgreifend verändern, dass sich daraus ein unkalkulierbares Risiko für den Zusammenhalt und die wirtschaftliche Prosperität unseres Landes ergibt. Damit würden gerade auch die angestrebten Ziele vereitelt.

4.2 Auswirkungen der Initiative bei einer Annahme

Die Einschätzung, wie sich die Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens auswirken würde und wie die Menschen darauf reagieren würden, hängt wesentlich vom Menschenbild ab, welches man unterstellt. Einigkeit besteht allerdings darin, dass das bedingungslose Grundeinkommen die Gesellschaft und Wirtschaft grundlegend verändern würde.

Da der Initiativtext sehr allgemein gehalten ist, muss auch bei der Einschätzung der möglichen Auswirkungen der Initiative von den Erläuterungen der Initiantinnen und Initianten ausgegangen werden (s. Ziff. 3.1 und 4.2.1).

Die Einführung des bedingungslosen Grundeinkommens würde das bestehende Wirtschaftssystem und die ökonomischen Wirkungszusammenhänge einer sozialen Marktwirtschaft in einem Ausmass beeinflussen, welches seriöse quantitative Abschätzungen verunmöglicht. Zudem fehlen konkrete internationale Erfahrungen mit einem Grundeinkommen in der Höhe, wie es sich die Initiantinnen und Initianten vorstellen. Die möglichen volkswirtschaftlichen Auswirkungen werden im Folgenden daher ausschliesslich qualitativ erörtert.

4.2.1 Finanzielle Auswirkungen

Da im Initiativtext weder die konkrete Höhe des bedingungslosen Grundeinkommens noch dessen Finanzierung festgelegt ist, müssten bei einer Annahme der Initiative diese zentralen Punkte im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses erst geregelt werden. Ebenso müsste die Art der Finanzierung erst noch bestimmt werden. Deshalb kann die Finanzierbarkeit der Initiative zum jetzigen Zeitpunkt nicht abschliessend beurteilt werden. Stattdessen wird im vorliegenden Kapitel der Dis-

kussionsvorschlag der Initiantinnen und Initianten übernommen. Es handelt sich dabei um eine statische Betrachtung, welche keinerlei Verhaltensänderungen der Erwerbstätigen, der Konsumentinnen und Konsumenten oder der Unternehmen berücksichtigt.

Finanzierungsüberlegungen der Initiantinnen und Initianten

Die Höhe des bedingungslosen Grundeinkommens und die Art und Weise der Finanzierung sollen gemäss den Initiantinnen und Initianten demokratisch ausgehandelt werden. Um die Diskussion anzuregen und zu konkretisieren, haben sie die im Folgenden zusammengestellten Annahmen getroffen.

Zur Höhe des bedingungslosen Grundeinkommens wird im Initiativtext festgehalten, dass ein «menschwürdiges Dasein» ermöglicht werden soll. Die Menschen sollen mit dem bedingungslosen Grundeinkommen bescheiden, aber in Würde leben und am gesellschaftlichen Leben teilhaben können. Als Diskussionsgrundlage schlagen die Initiantinnen und Initianten für Erwachsene ein bedingungsloses Grundeinkommen von 2500 Franken pro Monat vor. Kinder und Jugendliche bis 18 Jahre sollen einen tieferen Betrag erhalten, beispielsweise einen Viertel, also 625 Franken.²⁴

Die Kosten des bedingungslosen Grundeinkommens schätzen die Initiantinnen und Initianten, ausgehend von den oben genannten Beträgen, auf jährlich 200 Milliarden Franken.

Aus Sicht der Initiantinnen und Initianten sollen für die Finanzierung des bedingungslosen Grundeinkommens die bei den Leistungen der sozialen Sicherheit eingesparten finanziellen Mittel sowie das gesamte Erwerbseinkommen bis zur Höhe des bedingungslosen Grundeinkommens eingesetzt werden. Das Erwerbseinkommen könnte gemäss Müller und Straub über eine Konsumsteuer abgeschöpft werden.²⁵ Verbleiben würde laut den Initiantinnen und Initianten nur eine geringe Finanzierungslücke, welche über Lenkungsabgaben, Verbrauchssteuern, höhere Vermögensabgaben, Ertrags- und Einkommenssteuern und/oder Finanztransaktionssteuern gedeckt werden könnte.²⁶ Die Schätzungen der Initiantinnen und Initianten sind in Tabelle 1 festgehaltenen.

Tabelle 1

Schätzungen der Initiantinnen und Initianten zu den Finanzierungsquellen des Grundeinkommens

Finanzierungsquelle	Betrag in Fr.
Transfer aus Erwerbseinkommen	128 Mrd.
Umlagerung aus Leistungen der sozialen Sicherheit	70 Mrd.
Abgaben und/oder Steuern	2 Mrd.

Quellen: www.bedingungslos.ch; Müller/Straub 2012: 59.

²⁴ Müller/Straub 2012: 49 f.

²⁵ Müller/Straub 2012: 61.

²⁶ <http://bedingungslos.ch> (Stand: 12.11.2013).

Plausibilisierung der Finanzierungsüberlegungen der Initiantinnen und Initianten

Im Folgenden werden die von den Initiantinnen und Initianten getroffenen Kostenschätzungen und Finanzierungsüberlegungen mit Hilfe von geeigneten Statistiken und Datenquellen zahlenmässig überprüft.

Um den Finanzierungsbedarf abzuschätzen, wird mit der gesamten ständigen Wohnbevölkerung gerechnet. Ende 2012 betrug die ständige Wohnbevölkerung in der Schweiz 8 039 060 Personen. Davon waren 1 461 568 Personen jünger als 18 Jahre alt. Somit hätte sich der Finanzierungsbedarf des bedingungslosen Grundeinkommens auf 208 Milliarden Franken pro Jahr belaufen. Dies entspricht 35 Prozent des Bruttoinlandprodukts von 592 Milliarden Franken im Jahr 2012. Diese Schätzung ist nur wenig höher als jene der Initiantinnen und Initianten, die von rund 200 Milliarden Franken ausgehen.

Die nachfolgende Plausibilisierung der Finanzierungsüberlegungen der Initiantinnen und Initianten orientiert sich an den drei von ihnen verwendeten Kategorien. Dabei bleibt indes unberücksichtigt, dass nur die Leistungen aus der sozialen Sicherheit direkt zur Finanzierung eines Grundeinkommens herangezogen werden können. Sowohl das Erwerbseinkommen abzuschöpfen als auch die unter «Weiterer Finanzierungsbedarf» aufgeführten Mittel zu sichern, bedingte, dass zusätzliche Steuern zu erheben wären. Auf Basis der Sozialversicherungsstatistiken ergibt sich für das Jahr 2012 folgendes Bild:

1. *Abschöpfung von Erwerbseinkommen:* Bei jeder Person soll derjenige Teil ihres heutigen Erwerbseinkommens, der unterhalb des durch das bedingungslose Grundeinkommen gedeckten Sockelbetrags von 2500 Franken liegt, abgeschöpft und zu dessen Finanzierung verwendet werden. In Übereinstimmung mit den Schätzungen der Initiantinnen und Initianten hätte eine solche zusätzliche Steuer im Jahr 2012 – bei gleich bleibender Beschäftigung und Lohnsumme – Einnahmen von 128 Milliarden Franken ergeben.
2. *Umlagerung aus Leistungen der sozialen Sicherheit:* Die gegenwärtig über das System der sozialen Sicherheit (Sozialversicherungen, Sozialhilfe) ausbezahlten Leistungen sollen bis zur Höhe des bedingungslosen Grundeinkommens umgelagert werden. Hier hätten 2012 nicht 70 Milliarden, wie von den Initiantinnen und Initianten geschätzt, sondern bloss 55 Milliarden Franken an Leistungen durch das Grundeinkommen ersetzt werden können. Diese Differenz ist hauptsächlich darauf zurückzuführen, dass die Initiantinnen und Initianten von höheren Einsparungen bei der Prämienverbilligung und der beruflichen Vorsorge ausgehen. Im Weiteren beziehen sie auch Einsparungen bei den Direktzahlungen in der Landwirtschaft in ihre Schätzung ein. Der Bundesrat ist jedoch der Ansicht, dass die landwirtschaftlichen Direktzahlungen durch das bedingungslose Grundeinkommen nicht ersetzt werden könnten. Denn einerseits werden sie für konkrete Leistungen ausgerichtet, die wesentlich dazu beitragen, dass der Bund seine Aufgaben im Bereich der Landwirtschaft – festgehalten in Artikel 104 BV – erfüllt. Andererseits sanken sonst insgesamt die Einkommen in der Landwirtschaft, weil zusätzlich zur Abschöpfung beim Erwerbseinkommen noch Kürzungen der Direktzahlungen hinzukämen.

3. *Weiterer Finanzierungsbedarf:* Zusätzlich zur Abschöpfung der Erwerbseinkommen hätten 2012 weitere Steuern und Abgaben in der Höhe von rund 25 Milliarden Franken erhoben werden müssen. Die Initiantinnen und Initianten gehen von einem wesentlich geringeren Betrag aus, nämlich von lediglich 2 Milliarden Franken, da sie die Umlagerung aus Leistungen der sozialen Sicherheit höher einschätzen.

In Tabelle 2 sind die Schätzungen zur Abschöpfung aus dem Erwerbseinkommen, der Umlagerung aus bestehenden Leistungen der sozialen Sicherheit und zum weiteren Finanzierungsbedarf festgehalten.

Tabelle 2

Schätzungen zu den Finanzierungsquellen des bedingungslosen Grundeinkommens

Finanzierungsquelle	Betrag in Fr.
Abschöpfung aus Erwerbseinkommen	128 Mrd.
Umlagerung aus Leistungen der sozialen Sicherheit	55 Mrd.
Weiterer Finanzierungsbedarf	25 Mrd.

Quellen: siehe Anhang.

In den Zahlen von Tabelle 2 ist nicht berücksichtigt, dass durch die Einführung des Grundeinkommens wesentlich weniger Personen erwerbstätig wären und ein weiterer Teil der Erwerbspersonen ihren Beschäftigungsgrad reduzieren würden (s. Ziff. 4.2.2). Damit würde sich im Vergleich zu heute das Volumen des Erwerbseinkommens, das als wichtigste Quelle für die Finanzierung des Grundeinkommens dienen könnte, stark verringern. Davon wären auch das heutige Aufkommen der Einkommensteuer sowie das der Sozialversicherungen negativ betroffen.

Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen

Wie vorangehend beschrieben, beträgt der Finanzierungsbedarf für ein bedingungsloses Grundeinkommen mit hohen Leistungen – 2500 Franken pro Monat für Erwachsene, 625 Franken pro Monat für Kinder und Jugendliche – auf Basis der Zahlen von 2012 208 Milliarden Franken. Davon könnten lediglich 55 Milliarden oder gut ein Viertel durch den Wegfall bestehender Leistungen der sozialen Sicherheit gedeckt werden. Es würde eine Finanzierungslücke von 153 Milliarden entstehen – dies entspricht 26 Prozent des Bruttoinlandprodukts (BIP) im Jahr 2012. In diesem Umfang müssten zusätzliche Steuern erhoben werden.

Würde die Finanzierungslücke von 153 Milliarden Franken über rein steuerliche Massnahmen gedeckt, erhöhten sich die Einnahmen und Ausgaben des Bundes, welche in der Grössenordnung von 63 beziehungsweise 62 Milliarden liegen (Stand 2012), je auf rund 215 Milliarden Franken. Sie würden damit mehr als verdreifacht. Allein dadurch stiege die Staatsquote (Staatsausgaben im Verhältnis zum BIP) von 33 Prozent (Ende 2012) auf 59 Prozent an. Sie käme damit über die durchschnittlichen Werte im Euroraum (50 %) und in der OECD (43 %) zu liegen (Stand 2012). Die Fiskalquote (Steuern und Sozialversicherungsabgaben im Verhältnis zum BIP) würde unter diesen Umständen von 28 Prozent (Ende 2012) auf 54 Prozent steigen.

Zum Vergleich: In Deutschland beträgt die Fiskalquote 37 %, in Frankreich 44 % (Zahlenbasis 2011). Im Weiteren wäre davon auszugehen, dass die Erwerbsbeteiligung und der Erwerbsumfang sowie die Wertschöpfung durch die Einführung eines solchen Grundeinkommens sinken würde. Deshalb wäre zusätzlich mit einer Kontraktion des BIP zu rechnen. Sowohl die Staats- als auch die Fiskalquote würden deshalb in der Realität höher zu liegen kommen, als in den obigen Berechnungen angenommen.

Der Initiativtext lässt die Frage nach der Art der Erhebung der zusätzlichen Steuern offen. Aufgrund der Darlegungen der Initiantinnen und Initianten und wegen des anzunehmenden Volumens stehen jedoch Lohn- und Konsumsteuern im Vordergrund. Übertragen auf das heutige schweizerische Steuersystem hiesse das, dass die Abschöpfung der ersten 2500 Franken Erwerbseinkommen am ehesten über die bereits existierende Einkommensteuer der natürlichen Personen vorzunehmen wäre. Allerdings wäre dann nicht nur Arbeits-, sondern auch Vermögenseinkommen davon betroffen. Die restlichen 25 Milliarden Franken würden über die Mehrwertsteuer erhoben.

Auswirkungen eines Finanzierungsbeitrags aus der direkten Bundessteuer

Das Aufkommen der Einkommensteuer der natürlichen Personen betrug 2011 48,7 Milliarden Franken (Bund 9,6 Mrd. Fr., Kantone und Gemeinden 39,2 Mrd. Fr.). Bei notwendigen Mehreinnahmen in der Höhe von 128 Milliarden Franken würde sich folglich bereits in einem ersten Schritt – vor jeglichen Auswirkungen auf die Erwerbsbeteiligung und den Erwerbsumfang – die steuerliche Belastung auf dem Faktor Arbeit mehr als verdreifachen.

Bei einer vollständigen Abschöpfung des Einkommensteils bis zur Höhe des Grundeinkommens würde der Steuertarif konkret so ausgestaltet werden, dass die ersten 30 000 Franken Bruttoeinkommen (12 x 2500 Fr.) vollumfänglich als Steuern zu bezahlen wären (Grenzsteuerbelastung von 100 %). Hinzu kommt, dass auch das bisherige Aufkommen der Steuern und Abgaben zu Gunsten der Sozialversicherungen abgeschöpft werden müsste, damit die vorgesehene Umlagerung aus Leistungen der sozialen Sicherheit zur Finanzierung des Grundeinkommens (55 Mrd. Fr., vgl. Tab. 2) und alle Leistungen des Staates wie bisher finanziert werden könnten.

Dies hätte zur Folge, dass entweder tiefe Einkommen mit über 100 Prozent Steuern belastet werden müssten (Grenzsteuersatz von über 100 %) oder dass die Steuer- und Abgabenlast auch bei denjenigen Erwerbseinkommen erhöht werden müsste, welche über der Grenze von 30 000 Franken liegen. Soll das bedingungslose Grundeinkommen – was steuersystematisch korrekt wäre – steuerfrei ausbezahlt werden, fiel die Grenzsteuerbelastung aufgrund der kleineren Bemessungsgrundlage ausserdem deutlich höher aus, als es der Fall wäre, wenn das Grundeinkommen steuerbares Einkommen darstellen würde.

Die negativen Auswirkungen auf das Arbeitsangebot, die mit einer so massiv ansteigenden Steuerbelastung insbesondere der tiefen Einkommensgruppen einhergingen, würden schliesslich eine weitere Steuererhöhung in unbekannter Höhe notwendig machen.

Bei einer vollständigen Abschöpfung des Einkommensteils bis zur Höhe des Grundeinkommens würden also bei allen Personen die ersten 30 000 Franken abgeschöpft, unabhängig von ihrer finanziellen Situation. Dieses Vorgehen entspräche der Idee,

die ersten 2500 Franken des Erwerbseinkommens direkt in die Finanzierung des Grundeinkommens «umzuleiten». Eine andere Möglichkeit bestünde darin, diese Abschöpfung analog zur heutigen Einkommensteuer progressiv auszugestalten. Damit würden die tieferen Einkommen weniger stark belastet, wodurch bei diesen die negativen Anreize zur Beteiligung am Arbeitsmarkt und zur Umgehung (Schwarzarbeit) vermindert würden. Die Beschäftigungsanreize der anderen Gruppen würden im Gegenzug zusätzlich sinken. Aufgrund der gemeinsamen Besteuerung der Haushalte und der teilweise bereits heute hohen Grenzsteuersätze für die mittleren und oberen Einkommensschichten dürften insbesondere die Zweitverdienenden – in der Regel sind das die Frauen – infolge der höheren Belastung ihr Beschäftigungsvolumen reduzieren.

Auswirkungen eines Finanzierungsbeitrags aus der Mehrwertsteuer

Der Finanzierungsbedarf von 25 Milliarden Franken über die Mehrwertsteuer würde eine lineare Erhöhung der Mehrwertsteuersätze um etwa 8 Prozentpunkte notwendig machen. Eine Konsumsteuer reduziert wie eine Steuer auf dem Erwerbseinkommen die Kaufkraft der Arbeitnehmenden. Entsprechend wären bei einer Finanzierung über eine Konsumsteuer ebenfalls negative Auswirkungen auf die Beteiligung am Arbeitsmarkt zu erwarten. Auch ist bei einer solch deutlichen Erhöhung des Mehrwertsteuersatzes mit einem starken Rückgang der Nachfrage zu rechnen. Eine weitere Unbekannte sind allfällige Ausweichbewegungen ins Ausland. Der Anreiz, im Ausland einzukaufen, würde massiv zunehmen. Zur Aufrechterhaltung des notwendigen Aufkommens müssten die Mehrwertsteuersätze damit abermals erhöht werden.

Weitere finanzielle Auswirkungen

Aus rechtlicher Sicht ist darauf hinzuweisen, dass die Bundesverfassung in den Artikeln 128 und 130 Höchstsätze für die direkte Bundessteuer und die Mehrwertsteuer festlegt. Diese Sätze zu erhöhen, ist im Initiativtext nicht vorgesehen. Deshalb würden im Falle einer Annahme der Initiative weitere Verfassungsänderungen für deren Umsetzung notwendig. Würden Volk oder Stände diese Verfassungsänderungen ablehnen, wäre das bedingungslose Grundeinkommen nicht finanzierbar.

Weitere negative Folgen im Zusammenhang mit den öffentlichen Finanzen wären Einbussen beim bestehenden Steuersubstrat (Steuerbemessungsgrundlage) aufgrund der mit dem Grundeinkommen zusammenhängenden volkswirtschaftlichen Auswirkungen (s. Ziff. 4.2.2 und 4.2.3), ein verminderter finanzieller Handlungsspielraum des Bundes und eine veränderte Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen. Mit dem bedingungslosen Grundeinkommen auf Bundesebene würden die Kantone im Bereich der Bedarfsleistungen entlastet. Schliesslich dürfte für Bund und Kantone ein beträchtlicher administrativer Mehraufwand resultieren, insbesondere im Zusammenhang mit der zusätzlichen Steuererhebung, der Auszahlung des Grundeinkommens sowie der Verhinderung von Umgehungseffekten, die aufgrund der hohen Steuerbelastungen (Grenzsteuersätze) zu erwarten wären.

4.2.2

Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt

Bei einem garantierten Grundeinkommen von monatlich 2500 Franken wäre es für mehrere Kategorien von Personen finanziell nicht mehr lohnend, erwerbstätig zu sein. Dies gilt insbesondere für jene Erwerbstätigen, welche weniger oder nicht viel mehr als 2500 Franken im Monat verdienen. Die starke steuerliche Zusatzbelastung auf dem Erwerbseinkommen (s. Ziff. 4.2.1) würde aber auch in höheren Lohnsegmenten spürbare negative Arbeitsanreize mit sich bringen. Personen, welche eine Berufstätigkeit aufnehmen könnten, würden ein höheres Einkommen verlangen, weil die ersten 2500 Franken auch ohne Arbeit gesichert sind und ein Erwerbseinkommen bis zu dieser Höhe zwecks Finanzierung des Grundeinkommens vollständig wieder abgeschöpft würde. Die Annahme, dass sich dieser teilweise Wegfall der finanziellen Anreize durch eine intrinsische Motivation – z. B. weil die Tätigkeit Sinn macht oder von anderen geschätzt wird – ersetzt werden könnte, ist fraglich. Demgegenüber zeigt die ökonomische Literatur die Bedeutung des Erwerbseinkommens als positiven Anreiz für die Erwerbsbeteiligung deutlich auf.²⁷

Besonders deutlich würde die Reduktion der Erwerbstätigkeit bei den Tieflohnbeziehenden und den Teilzeitarbeitenden, bei denen es sich mehrheitlich um Frauen handelt, sowie bei Mehrpersonenhaushalten ausfallen. Ebenso gering wären die Anreize für erwerbslose Personen mit niedriger oder mittlerer Qualifikation, rasch in den Arbeitsmarkt einzutreten. Das bedingungslose Grundeinkommen würde den Bestrebungen der aktivierenden Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik zur Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt entgegenlaufen.

Auch die Reaktion der Arbeitgebenden auf tendenziell steigende Lohnforderungen muss kritisch beurteilt werden. Die Erwartung, dass niedrig entlohnte Arbeiten eine höhere gesellschaftliche Wertschätzung erhalten würden, dürfte sich in den wenigsten Fällen erfüllen, weil die entsprechenden Arbeiten teilweise wegrationalisiert oder ins Ausland verlagert werden könnten. Dort, wo dies nicht der Fall wäre, bestünde die Gefahr, dass höher qualifizierte Personen die heute in diesen Bereichen Beschäftigten verdrängen könnten.

Insgesamt würden sich die Zahl der Erwerbstätigen und das geleistete Arbeitsvolumen verringern. Neben den direkten negativen Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und die Attraktivität des Standorts Schweiz würde die derart verminderte Wertschöpfung eine nachhaltige Finanzierung des bedingungslosen Grundeinkommens erschweren. Je mehr Personen auf eine Erwerbstätigkeit oder auf einen Teil ihrer Erwerbstätigkeit verzichten würden, desto grösser würde die Finanzierungslücke. Auch die Finanzierung der bestehenden öffentlichen Aufgaben wäre nicht mehr gewährleistet.

Die Einführung des bedingungslosen Grundeinkommens würde auch die Problematik der Schwarzarbeit verschärfen. Je nach Einkommenssituation könnte es verlockend sein, sich neben den 2500 Franken Grundeinkommen etwas dazuzuverdienen, ohne dies zu deklarieren, weil die ersten 2500 Franken des Erwerbseinkommens vollständig als Steuern für das Grundeinkommen bezahlt werden müssten (Grenzsteuersatz 100 %).

²⁷ Vgl. OECD 2011; Gerfin 1992 und 1993; Kolodziejczyk 2003.

Schliesslich würden die garantierten 2500 Franken Grundeinkommen für die Menschen vieler Länder – insbesondere für Personen mit tiefen Einkommen – einen starken Anreiz darstellen, in die Schweiz einzuwandern.

4.2.3 Auswirkungen auf die Unternehmen und die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Wirtschaft

Aufgrund der hohen steuerlichen Zusatzbelastungen würde ein bedingungsloses Grundeinkommen auch bei den Bezügerinnen und Bezügerern mittlerer und höherer Löhne unerwünschte Anreize setzen. Als Folge davon wären die Unternehmen mit einem erhöhten Fachkräftemangel konfrontiert. Der gut funktionierende Arbeitsmarkt stellt einen der wesentlichsten Faktoren für die Wettbewerbsfähigkeit und Standortattraktivität der Schweiz dar. Die Verknappung der Verfügbarkeit von Fachkräften würde die Unternehmen schwächen und den Anstrengungen von Bund, Kantonen und Sozialpartnern zur besseren Ausschöpfung des inländischen Fachkräftepotentials zuwiderlaufen.

Eine weitere Stärke der Schweiz ist die finanzpolitische Solidität und Planbarkeit. Durch den erheblichen und heute schwer voraussagbaren Mittelbedarf, der bei der Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens entstehen würde, dürften sich die Perspektiven vor allem im fiskalischen Bereich verschlechtern.

Sowohl die sinkende Verfügbarkeit von Arbeitskräften als auch die unsicheren finanzpolitischen Rahmenbedingungen würden den Werkplatz Schweiz weniger attraktiv machen. Eine Folge wäre die Verlagerung von Produktions- und Dienstleistungsaktivitäten ins Ausland. Für Unternehmen wäre es auch weniger attraktiv, sich in der Schweiz neu anzusiedeln. Davon betroffen wären sowohl Branchen und Regionen mit einem hohen Anteil von Tieflohnbeziehenden als auch wertschöpfungsintensive und exportorientierte Branchen und Regionen. Das Wachstum der Schweizer Wirtschaft würde gebremst. Bei einem geringeren Wachstum würde aber auch die Finanzierbarkeit des bedingungslosen Grundeinkommens weiter erschwert.

4.2.4 Auswirkungen auf die verfügbaren Einkommen

Das schweizerische Sozial- und Wirtschaftssystem ist politisch breit akzeptiert. Es erreicht ähnlich gute Verteilungsergebnisse wie andere hoch entwickelte Volkswirtschaften. Das bedingungslose Grundeinkommen würde zu einer insgesamt höheren Umverteilung führen, was für sich allein betrachtet für einen Teil der Bevölkerung höhere verfügbare Einkommen generieren würde. Dagegen würde sich der Rückgang der Erwerbstätigkeit mit Einkommen über 2500 Franken direkt und unmittelbar negativ auf die verfügbaren Einkommen auswirken. Um das Grundeinkommen zu finanzieren, müssten ausserdem die Einkommen und/oder die Güter und Dienstleistungen stärker belastet werden. Bei einer Erhöhung der Einkommenssteuer würden die verfügbaren Einkommen direkt reduziert. Durch eine erhöhte Mehrwertsteuer würde der Konsum verteuert, wodurch die Kaufkraft der Einkommen abnehmen würde. Die verfügbaren Einkommen würden also trotz eines bedingungslosen Grundeinkommens direkt oder indirekt sinken. Genau berechnet werden können die Auswirkungen auf die verfügbaren Einkommen allerdings nicht, weder kurz- noch langfristig.

4.2.5

Gesellschaftspolitische Auswirkungen

Die Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens würde zu vielfältigen gesellschaftspolitischen und kulturellen Veränderungen führen.

Unsere Gesellschaftsordnung und der soziale Zusammenhalt beruhen auf dem Verständnis, dass die Haushalte mit Personen im erwerbsfähigen Alter soweit möglich für ihren Lebensunterhalt selber aufkommen. Nur wer wegen Krankheit, Arbeitslosigkeit, Invalidität, Mutterschaft, hohem Alter usw. dazu nicht in der Lage ist, erhält Transferleistungen in Form von Sozialversicherungs- oder Sozialhilfeleistungen. Mit dem bedingungslosen Grundeinkommen würden alle eine Leistung vom Staat erhalten, ohne einen Beitrag an die Gesellschaft leisten zu müssen. Welche gesellschaftspolitischen und kulturellen Veränderungen dies bewirken würde, lässt sich kaum abschätzen. Das bedingungslose Grundeinkommen würde zwar die finanzielle Solidarität, das Ausmass der Umverteilung von oben nach unten, zweifellos stärken. Dass die Gesellschaft bereit wäre, dies zu tragen, ist aber mehr als fraglich. Vermutlich würde das Gerechtigkeitsempfinden vieler durch diese bedingungslose Ausrichtung des Grundeinkommens verletzt, wodurch der bestehende Gesellschaftsvertrag gefährdet werden könnte.

Im Weiteren würde durch ein bedingungsloses Grundeinkommen die geschlechtsspezifische Rollenteilung wahrscheinlich verstärkt und gefestigt. Da im Niedriglohnbereich viele Frauen zu finden sind und weil sie zudem überdurchschnittlich oft teilzeitlich erwerbstätig sind, würde der Anreiz, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen, insbesondere bei Frauen sinken. Paare würden deshalb vermehrt nach dem traditionellen Familienmodell leben. Vermutlich würde dadurch auch die bestehende geschlechtsspezifische Rollenteilung in der Care-Arbeit gefestigt. Und die Frauen würden mutmasslich dazu gedrängt, noch mehr Care-Arbeit zu übernehmen, als sie es heute schon tun, damit der steigende Bedarf an solchen Leistungen gedeckt werden kann. Das bedingungslose Grundeinkommen würde hierzu keine alternativen Anreize bieten.

Das Grundeinkommen würde dazu führen, dass die in der Schweiz lebenden Menschen nicht von Armut betroffen oder armutsgefährdet wären. Heute leben von Armut betroffene und armutsgefährdete Menschen häufig in sehr schwierigen und komplexen Situationen.²⁸ Durch das bedingungslose Grundeinkommen hätten sie zwar weniger finanzielle Sorgen und würden weniger stigmatisiert. Armut hat jedoch vielfältige Ursachen und bedingt oft Massnahmen, welche über die rein finanziellen Leistungen hinausgehen. Eine wichtige Aufgabe der Sozialhilfe – aber auch der ALV und der IV – ist deshalb, die Betroffenen individuell zu beraten und mit spezifischen Leistungen zu unterstützen, beispielsweise im Hinblick auf eine soziale und berufliche Eingliederung. Dies ginge mit der Einführung des bedingungslosen Grundeinkommens möglicherweise verloren.

Ob sich mit einem bedingungslosen Grundeinkommen vermehrt Menschen der Freiwilligenarbeit zuwenden würden, kann nicht vorausgesagt werden. Möglich ist ebenso, dass die Bevölkerung einen erheblich grösseren Anteil ihrer verfügbaren Zeit für Freizeitaktivitäten aufwenden würde.

²⁸ Vgl. ATD Vierte Welt Schweiz u. a. 2012.

Wesentliches Gestaltungselement der Leistung, welche die Initiative vorschlägt, ist die Bedingungslosigkeit: Das bedingungslose Grundeinkommen würde allen Einwohnerinnen und Einwohnern der Schweiz ohne Bedürftigkeitsprüfung und ohne Gegenleistung ausbezahlt. In diesem Punkt unterscheidet sich das bedingungslose Grundeinkommen grundsätzlich vom System der Sozialhilfe und der Sozialversicherungen, welches vom Grundsatz ausgeht, dass die Existenz soweit als möglich durch eigene Erwerbsarbeit gesichert wird. Nur wenn dies nicht gelingt, weil ein versichertes Ereignis eintritt oder ein Bedarf nachgewiesen wird, sollen Leistungen der sozialen Sicherheit zum Zuge kommen. Die Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens würde somit mit einer radikalen Reform des Gesellschaftsvertrages einhergehen.

Die Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens würde sich auf alle Leistungen der sozialen Sicherheit auswirken. Die Renten der AHV und der IV – jedenfalls jene, welche an in der Schweiz lebende Personen ausbezahlt werden –, die Familienzulagen sowie mehrheitlich die Leistungen der Sozialhilfe und teilweise auch weitere kantonale Bedarfsleistungen (z. B. Ergänzungsleistungen für Familien) würden durch das Grundeinkommen ersetzt. Bei den Renten und Taggeldern der übrigen Sozialversicherungen wäre der Substitutionseffekt weniger stark (s. Anhang). Im Weiteren richten die Träger der sozialen Sicherheit in vielen Fällen finanzielle Leistungen aus, die über das Minimum hinausgehen, welches durch das Grundeinkommen garantiert wäre. Beispielsweise übernehmen die ALV, die IV und die Sozialhilfe die Kosten von Massnahmen zur Qualifizierung. Diese sind insbesondere im Hinblick auf eine (Wieder-)Eingliederung der Betroffenen in den Arbeitsmarkt entscheidend. Zusätzlich erbringen sie auch nichtmaterielle Leistungen, wie die individuelle Beratung und Begleitung der Betroffenen.

Sollte sich die Situation der einzelnen Haushalte nicht verschlechtern, müssten alle materiellen Leistungen, welche über das Grundeinkommen hinausgehen, und die nichtmateriellen Leistungen bestehen bleiben. Sie müssten alle angepasst und mit dem Grundeinkommen koordiniert werden. Bedarfsabklärungen müssten weiterhin durchgeführt werden. Der Abklärungsaufwand der Behörden würde folglich gleich bleiben. Jedoch würde sich aufgrund der Abstimmung mit dem Grundeinkommen zusätzlicher Verwaltungsaufwand ergeben.

Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass durch die Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens die gesetzlichen Regelungen auch in zahlreichen anderen Politikfeldern, wie beispielsweise dem Migrationsbereich, anzupassen wären.

4.3

Vereinbarkeit mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Das bedingungslose Grundeinkommen ist mit dem Freizügigkeitsabkommen zwischen der Schweiz und der EU²⁹ und mit der EFTA-Konvention³⁰ grundsätzlich vereinbar. Würde das bedingungslose Grundeinkommen eingeführt, könnten gestützt auf diese Staatsverträge in der Schweiz erwerbstätige EU- und EFTA-Staatsangehörige Anspruch auf Ausrichtung des bedingungslosen Grundeinkommens erheben. Für andere zugewanderten Ausländerinnen und Ausländer müsste geklärt werden, unter welchen Bedingungen sie Anspruch auf das bedingungslose Grundeinkommen hätten. Die durch den bedingungslosen Zugang zum Grundeinkommen vermittelte Perspektive materieller Sicherheit würde zweifellos eine grosse Anziehungskraft auf Angehörige anderer Staaten ausüben.

5

Schlussfolgerungen

Es ist zu bezweifeln, ob die zentralen Ziele der Initiative, wie beispielsweise das Ziel einer solidarischeren Gesellschaft, mit der Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens erreicht werden könnten. Zudem wäre mit einschneidenden negativen Auswirkungen auf die Wirtschaftsordnung, das System der sozialen Sicherheit und den gesellschaftlichen Zusammenhalt der Schweiz zu rechnen. Insbesondere würde die Finanzierung des Grundeinkommens aufgrund zusätzlicher Steuern von rund 153 Milliarden Franken, was 26 Prozent des Bruttoinlandprodukts im Jahr 2012 entspricht, die Volkswirtschaft enorm belasten. Dabei müssten rund 128 Milliarden Franken von heute bestehendem Erwerbseinkommen abgeschöpft und rund 25 Milliarden Franken zusätzlich beschafft werden. Ausserdem müssten 55 Milliarden Franken aus heutigen Leistungen der sozialen Sicherheit in die Finanzierung des bedingungslosen Grundeinkommens umgelagert werden. Zusätzlich ist aufgrund des enormen Finanzierungsbedarfes mit einem abnehmenden Beschäftigungsvolumen und einer sinkenden Wertschöpfung zu rechnen – mit nicht bezifferbaren negativen Folgen für das bestehende Steuer- und Sozialversicherungsaufkommen.

In der Schweiz wird davon ausgegangen, dass die Haushalte mit Personen im erwerbsfähigen Alter für ihren Lebensunterhalt selber aufkommen. Ein Anspruch auf Leistungen besteht nur, wenn ein versichertes Risiko eintritt oder ein Bedarf nachgewiesen werden kann. Ein Grundeinkommen, auf das ein bedingungsloser Anspruch bestehen würde, stünde diesem Subsidiaritätsprinzip des gegenwärtigen Systems der sozialen Sicherheit entgegen.

Der Bundesrat erachtet die Risiken eines solchen wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Experiments als zu gross und hält die möglichen Wirkungen für zu unberechenbar. Deshalb beantragt er den eidgenössischen Räten, die Volksinitiative «Für ein bedingungsloses Grundeinkommen» Volk und Ständen ohne direkten Gegenentwurf oder indirekten Gegenvorschlag zur Ablehnung zu empfehlen.

²⁹ Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit, SR **0.142.112.681**

³⁰ Übereinkommen vom 4. Januar 1960 zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA), SR **0.632.31**

Literaturverzeichnis

ATD Vierte Welt Schweiz, IG-Sozialhilfe, Liste 13 gegen Armut und Ausgrenzung, Gassenarbeit Biel, Association des Familles du Quart Monde – Lausanne (2012): Menschen in Armut ergreifen das Wort. Jede Stimme ist wichtig! Kann abgerufen werden unter: www.bsv.admin.ch > Themen > Alter, Generationen und Gesellschaft > Armutsbekämpfung des Bundes (Stand: 11.6.2014).

Bundesamt für Sozialversicherung (Hrsg.) (2003): Beiträge zur Sozialen Sicherheit. Modelle zu einem garantierten Mindesteinkommen. Sozialpolitische und ökonomische Auswirkungen. Forschungsbericht Nr. 15/03. Kann abgerufen werden unter: www.bsv.admin.ch > Dokumentation > Medieninformation > Medienmitteilungen bis 2005 > 15.10.2003 (Stand: 2.6.2014).

Bundesrat (2009): Erwerbsausfall und soziale Absicherung. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates (09.3655) Schenker Silvia «Allgemeine Erwerbsversicherung» vom 12. Juni 2009. Kann abgerufen werden unter: www.bsv.admin.ch > Themen > Alter, Generationen und Gesellschaft > Sozial-/Gesellschaftspolitik: ausgewählte Themen (Stand: 2.6.2014).

Gerfin, Michael (1993): A Simultaneous Discrete Choice Model of Labour Supply and Wages for Married Women in Switzerland. In: *Empirical Economics* 18(2), 337–356.

Gerfin, Michael (1992): Female Labor Supply. Income Taxes and Hours Restrictions – An empirical analysis for Switzerland. In: *Swiss Journal of Economics and Statistics (SJES)* 128(IV), 587–616.

Hensel, Christian (2013): Soll in der Schweiz allen ein Grundeinkommen garantiert werden? Analyse und Evaluation der Optionen aus ökonomischer und sozialpolitischer Sicht. Masterarbeit. Lehrstuhl für Sozialpolitik. Universität Basel.

Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.) (2007): Die Zukunft sozialer Sicherheit. Schriften zu Wirtschaft und Soziales. Band 2. Berlin.

Kolodziejczyk, Christophe (2003): Progressive Income Taxation and Swiss Married Women's Labour Supply: A conditional preferences life-cycle consistent approach. Center for Applied Microeconometrics, University of Copenhagen and Département d'économétrie et économie politique (DEEP-HEC), Université de Lausanne. Kann abgerufen werden unter: <http://citeseerx.ist.psu.edu/index> > Search (Stand: 27.6.2014).

Levine, Robert A. / Watts, Harold / Hollister, Robinson / Williams, Walter / O'Connor, Alice / Widerquist, Karl (2005): A Retrospective on the Negative Income Tax Experiments: Looking Back at the Most Innovative Field Studies in Social Policy. In: Widerquist, Karl / Lewis, Michael Anthony / Pressman, Steven (Hrsg.): *The Ethics And Economics of the Basic Income Guarantee*. Aldershot: Ashgate.

Müller, Christian / Straub, Daniel (2012): *Die Befreiung der Schweiz*. Zürich: Limmat Verlag.

NANGOF 2009 = Namibia NGO Forum. Basic Income Grant Coalition (2009): Making the difference! The BIG in Namibia. Basic Income Grant Pilot Project. Assessment Report. Kann abgerufen werden unter: www.bignam.org > Publications > Abschlussbericht – Pilot Projekt Otjivero-Omitara (Stand: 27.6.2014).

OECD 2011 = Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2011): Taxation and Employment. OECD Tax Policy Studies, No. 21, OECD Publishing. Kann abgerufen werden unter: www.oecd.org > tax > tax-policy > Focus (Stand: 27.6.2014).

Schaltegger, Christoph A. (2004): Die negative Einkommensteuer: Reformoption für die Schweiz? In: Notizen der Eidgenössische Steuerverwaltung zu ökonomischen und statistischen Fragestellungen. Kann abgerufen werden unter: www.estv.admin.ch > Dokumentation > Zahlen und Fakten > Notizen (Stand: 2.6.2014).

Vanderborght, Yannick / Van Parijs, Philippe (2005): Ein Grundeinkommen für alle? Geschichte und Zukunft eines radikalen Vorschlags. Frankfurt/New York: Campus Verlag.

Einkommensteile, die unterhalb des durch das bedingungslose Grundeinkommen garantierten Betrags von 2500 Franken pro Monat liegen (Stand 2012)

Einkommensquelle	Berücksichtigt	Datenquelle	Betrag 2012 in Mrd. Fr.
Erwerbseinkommen	Teil der Erwerbseinkommen bis 30 000 Fr. pro Jahr	Auswertung der AHV-Einkommensdaten	128,0
Leistungen der sozialen Sicherheit			55,0
<i>bestehend aus:</i>			
AHV	Rentensumme CH	AHV-Statistik 2012 ^a	33,0
Invalidenversicherung	Rentensumme CH	IV-Statistik 2012 ^b	5,0
Ergänzungsleistungen	Teil der EL bis Grundeinkommen des Haushalts ^c	Auswertung der EL-Daten	2,0
Berufliche Vorsorge	Reduktion der Beitragssumme bei Erhöhung der Eintrittsschwelle und des Koordinationsabzuges auf 30 000 Fr.	Auswertung der AHV-Einkommensdaten	1,5
Krankenversicherung	¼ der Prämienverbilligung ^d	SVS 2014 ^e	1,0
Unfallversicherung	½ der Rentensumme ^f	SVS 2014 ^e	1,0
Militärversicherung	–		–
Erwerbsersatzordnung	–g		–
Arbeitslosenversicherung	Teil der Taggelder bis 2500 Fr. pro Monat	Auswertung der ALV-Daten	2,5
Familienzulagen	Total der Zulagen	SVS 2014 ^e	5,5
Sozialhilfe	Total der finanziellen Leistungen	SVS 2014 ^e	3,5
Total			183,0

^a Kann abgerufen werden unter: www.bsv.admin.ch > Dokumentation > Zahlen und Fakten > Statistiken > AHV (Stand: 3.6.2014).

^b Kann abgerufen werden unter: www.bsv.admin.ch > Dokumentation > Zahlen und Fakten > Statistiken > IV (Stand: 3.6.2014).

^c Berücksichtigt wurde derjenige Teil der Ergänzungsleistungen, der zusammen mit den Renten- und den Erwerbseinkommen des Haushalts den Betrag des Grundeinkommens dieses Haushalts nicht übersteigt.

^d Dies ist eine grobe Schätzung unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die Einführung des bedingungslosen Grundeinkommens in den meisten Haushalten das verfügbare Einkommen (nach Abzug der Steuern) nicht verbessern würde und somit keine Prämienverbilligungen eingespart werden könnten. Für genauere Auswertungen sind nicht genügend Daten verfügbar.

^e Bundesamt für Sozialversicherungen (Hrsg.) (2014): Schweizerische Sozialversicherungsstatistik 2014. Bern. Kann abgerufen werden unter: www.bsv.admin.ch > Dokumentation > Zahlen und Fakten > Statistiken > Überblick Sozialversicherungen (Stand: 3.6.2014).

- f Dies ist eine grobe Schätzung unter Berücksichtigung der Tatsache, dass in den meisten Fällen zusätzlich zur UVG-Rente noch eine IV- oder AHV-Rente ausgerichtet oder ein Resterwerbseinkommen erzielt wird, und deshalb die UVG-Rente nicht vollständig durch das bedingungslose Grundeinkommen ersetzt werden könnte. Auf eine genauere Auswertung auf Basis von Einzelfalldaten wurde verzichtet.
 - g Da die Leistungen der EO meistens via Arbeitgeber fliessen, sind sie schon im Erwerbseinkommen berücksichtigt, weshalb sie hier nicht noch einmal gezählt werden. Das Gleiche gilt auch für die Taggelder der Kranken-, Unfall- und Invalidenversicherung.
-

