

Antrag des Regierungsrates vom 7. Juli 2021

5732

**Beschluss des Kantonsrates
über die Einzelinitiative KR-Nr. 8/2020 betreffend
Modellversuch «Bedingungsloses Grundeinkommen»**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 7. Juli 2021,
beschliesst:

I. Die Einzelinitiative KR-Nr. 8/2020 von Urs Kaltenrieder, Regensdorf, betreffend Modellversuch «Bedingungsloses Grundeinkommen» wird abgelehnt.

II. Mitteilung an den Regierungsrat und Urs Kaltenrieder, Regensdorf.

Der Kantonsrat hat am 18. Mai 2020 folgende von Urs Kaltenrieder, Regensdorf, am 13. Januar 2020 eingereichte Einzelinitiative vorläufig unterstützt und dem Regierungsrat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Antrag:

Der Kanton Zürich führt im Zusammenhang mit der Idee des bedingungslosen Grundeinkommens (BGE) einen wissenschaftlich begleiteten Modellversuch durch, der die Auswirkungen auf einzelne Bürgerinnen und Bürger sowie auf Gesellschaft, Wirtschaft und Staat analysiert. Er publiziert die Ergebnisse allgemeinverständlich in einem an die Öffentlichkeit adressierten Bericht.

Begründung:

Die Idee eines bedingungslosen Grundeinkommens (BGE) ist nicht neu und wird im Zusammenhang mit möglichen Konsequenzen der Digitalisierung auch auf internationaler Ebene breit diskutiert.

Die Digitalisierung hat sich sowohl in der Wirtschaft wie auch in vielen gesellschaftlichen Bereichen durchgesetzt. In der Industrie, im Dienstleistungssektor wie auch in der öffentlichen Verwaltung werden zunehmend Menschen durch Automaten ersetzt. So werden z. B. im Automobil- und im Finanzdienstleistungssektor zurzeit massenhaft Arbeitsplätze abgebaut. Deshalb werden in den Industrienationen viele Versuche unternommen, um die Auswirkungen dieses Wandels zu erforschen und ihre negativen Folgen für die Gesellschaft zu neutralisieren. National und international wurden zahlreiche Initiativen ergriffen, um die unerwünschten Nebenwirkungen der Digitalisierung abzufedern. In diesem Zusammenhang wird immer wieder die Idee des BGE als Lösungsansatz für einen sanften und sozialverträglichen gesellschaftlichen Wandel hervorgehoben.

Am 5. Juni 2016 konnten die Schweizer Stimmbürgerinnen und Stimmbürger über die Volksinitiative vom 4. Oktober 2013 «Für ein bedingungsloses Grundeinkommen» abstimmen. Bei einer Stimmbeteiligung von 46,95% wurde dieses Volksbegehren mit 76,9% Nein-Stimmen abgelehnt. In der Stadt Zürich stimmten einzig der Wahlkreis 4 + 5 diesem Begehren mit 54,7 Prozent zu.

Das Parlament der Stadt Zürich hat am 22. November 2017 mit 61 Ja zu 59 Nein-Stimmen ein Postulat für ein Pilotprojekt zum BGE überwiesen. Im Juni 2018 wurde auch in der Gemeinde Rheinau (Kt. Zürich) ein konkreter Versuch unternommen, um das BGE auf kommunaler Ebene zu testen. Aufgrund von Finanzierungsproblemen konnte das Pilotprojekt nicht gestartet werden. Fast im gleichen Zeitraum wurde in Finnland mit 2000 Menschen ohne Erwerbsarbeit ein Experiment zum gleichen Thema durchgeführt. Diesen zufällig ausgewählten Personen wurden monatlich 560 Euro ausbezahlt, was in etwa dem Arbeitslosengeld in Finnland entspricht. Die Probandinnen und Probanden im Alter zwischen 25 und 58 Jahren mussten das Geld nicht versteuern und durften ohne Abzüge und Auflagen Lohn in Teilzeitjobs hinzuverdienen. Am 31. Dezember 2018 endete das Experiment. Mit diesem Feldversuch gelang es, zwei grundlegende Erkenntnisse bezüglich BGE zu gewinnen. Einerseits fanden arbeitslose Menschen weder besser noch schlechter Arbeit, andererseits fühlten sie sich jedoch glücklicher. Mit Blick auf die jüngste Entwicklung in Island ist dieses Ergebnis beachtenswert. Die isländische Regierung stellt das Wohlbefinden der Menschen über das wirtschaftliche Wachstum. Sie fordert eine «alternative Zukunft auf der Grundlage von Wohlstand und Wachstum, an dem alle teilhaben können». Die ausschliesslich ökonomischen Daten des Bruttoinlandprodukts sollen deshalb in Zukunft mit sozialen und ökologischen Kennzahlen ergänzt werden.

Umwelt, Gesellschaft, und Wirtschaft sind voneinander abhängig und beeinflussen sich

Am 2. Dezember 2019 wurde in Madrid die 25. UN-Klimakonferenz mit einem eindringlichen Aufruf nach mehr Klimaschutz eröffnet. Der Generalsekretär der Vereinten Nationen, Antonio Guterres, sprach von einem «Krieg gegen die Natur», der beendet werden müsse. «Wenn wir nicht schnell unseren Lebensstil ändern, gefährden wir das Leben an sich.» Offensichtlich geht der UNO-Generalsekretär davon aus, dass durch einen raschen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Wandel die globale Umweltkrise innert nützlicher Frist überwunden werden könne.

Im Zuge der Klimadiskussion gibt es Anzeichen für einen gesellschaftlichen Wandel. Die Wirtschaft reagiert darauf mit einem technologischen Innovationsschub, welcher mit dem Begriff «Industrie 4.0» umschrieben wird. Den Kern der «Industrie 4.0» bilden zwei Entwicklungstendenzen: Vernetzung und Selbststeuerung. «Industrie 4.0» beinhaltet praktisch die Digitalisierung der Produktion von Gütern und Dienstleistungen. Diese Technologie hat sich z.B. bei der Fahrzeugkonstruktion, im Maschinenbau oder im Transportwesen bezüglich Energieeffizienz bewährt. Die bisherigen Erfahrungen mit «Industrie 4.0» in der Automobilbranche zeigen aber auch, dass mit dieser Entwicklung ein grosser Abbau von Arbeitsplätzen verbunden ist. Ein aktuelles Beispiel: Der Umbruch im Automobilsektor ist eine direkte Folge der Diskussionen über den Klimawandel. Weil die Nachfrage auf E-Autos steigt, gehen in Produktion und Unterhalt dieses grossen Wirtschaftssektors rund 14% der Arbeitsplätze verloren (Quelle: Studie der Universität Duisburg-Essen). Dieselbe Studie kommt auch zum Schluss, dass dieser markante Arbeitsplatzverlust in anderen Wirtschaftssektoren nicht kompensiert werden könne. Um die vereinbarten Klimaziele erreichen zu können, müssen die Wachstumsziele bei Angebot und Nachfrage in Wirtschaft und Gesellschaft konsequent von der Quantität zur Qualität verlagert werden.

Ein Rückgang von Erwerbsarbeitsplätzen erfordert neue Strukturen und Lebensentwürfe

Anerkannte Ökonomen und Ökonomen gehen davon aus, dass in absehbarer Zukunft viele Menschen ihren Lebensunterhalt nicht mehr über Erwerbsarbeit sicherstellen können. Um der Verknappung von Erwerbsarbeit sozialverträglich zu begegnen, findet die Idee des bedingungslosen Grundeinkommens (BGE) als zukunftsfähiger Lösungsansatz immer mehr Zuspruch. Mit der Einführung des BGE würde allen Bürgerinnen und Bürgern ein staatlich garantiertes und existenzsicherndes Einkommen ausbezahlt. Durch das BGE würden bis auf wenige Ausnahmen die anderen sozialen Leistungen, wie z. B. das Arbeitslosen-

oder das Kindergeld, etc. entfallen. Das Besondere am BGE ist, dass die Zahlungen auch bei einer Erwerbstätigkeit fortgesetzt würden. Dieser Umstand würde den Kontrollaufwand der staatlichen Verwaltung sowie die Bürokratie im Sozialwesen markant eindämmen und finanzielle Mittel und Arbeitskapazitäten für gemeinnützige Aktivitäten in Gesellschaft und Umwelt freisetzen. Die Debatte rund um den Fragenkomplex des BGE hat erst begonnen. Sie wird vorwiegend theoretisch geführt, weil es – abgesehen vom erwähnten finnländischen Versuch – kaum praktische Erfahrungen bei der Umsetzung dieses Ansatzes gibt. Nach den Vorstellungen von renommierten Ökonomen, wie z.B. Nobelpreisträger Joseph Stiglitz, muss das «Bruttoinlandprodukt» (eine aus dem 17. Jahrhundert stammende Messgrösse zur Erfassung der gesamten wirtschaftlichen Leistung einer Volkswirtschaft in einer Periode) durch ein neues Instrumentarium ersetzt werden, welches die Folgen von Klimawandel, sozialer Ungleichheit, digitalen Dienstleistungen sowie anderen Phänomenen, welche moderne Gesellschaften prägen, erfasst. Länder wie das Himalaja-Königreich Bhutan haben sich bereits von reinen wirtschaftlichen Messwerten verabschiedet. Bhutan erfasst mittels Fragebogen bei seinen Einwohnerinnen und Einwohnern das sogenannte «Bruttonationalglück». Dieser Messwert ist seit 2008 in der Verfassung als Alternative zum Bruttoinlandprodukt verankert. Er misst nicht bloss subjektives Wohlbefinden und Glück, sondern auch soziale und ökologische Lebensumstände, wie sie sich für die unmittelbar davon Betroffenen darstellen (Tages-Anzeiger/Wirtschaft vom 7.12.2019).

Ist das BGE kostenneutral über das Sozialbudget zu finanzieren?

Betrachtet man die Geldmengen, die in Deutschland im Umlauf sind, scheint ein Grundeinkommen umsetzbar. So entspricht die benötigte Summe des Grundeinkommens ziemlich exakt dem Sozialbudget der Bundesrepublik. Für das Jahr 2016 waren das 918 Milliarden Euro. Darin sind sämtliche Geld- und Sachleistungen eingerechnet, die zur Absicherung der Bürger dienen, selbst erwirtschaftete Renten und geleistete Sozialabgaben inklusive. Das Volkseinkommen, also die Summe aller produzierten Waren und Dienstleistungen, belief sich im Jahr 2016 sogar auf 2,3 Billionen Euro. Die Situation in der Schweiz dürfte in etwa vergleichbar sein. Das Geld wäre also vorhanden, nur ist es derzeit anderweitig gebunden. Generell lautet eine der grössten ungeklärten Fragen, wie sich die Übergangsphase finanzieren lässt. Wenn jede Person monatlich ein Grundeinkommen bekommt, würden die heutigen Sicherungssysteme irgendwann obsolet – mit Folgen: Statt auf die staatliche Sozialhilfe zu zählen, müsste jede Person für sich selbst sorgen und mit seinem Grundeinkommen seine Existenz sichern. Es ist davon auszugehen, dass nicht alle Menschen die dafür erforderliche Selbstverantwortung in vollem Umfang wahrnehmen können. Deshalb

braucht es auch in Zukunft private und staatliche Einrichtungen, welche individuelle Unterstützungsleistungen und Hilfe zur Selbsthilfe anbieten.

Hauptsächliche Pro- und Contra-Argumente für bzw. gegen das BGE

Auswirkungen für:	Pro-Argumente:	Contra-Argumente:
Einzelpersonen	– schafft Voraussetzungen für individuelle Freiheit und Selbstverwirklichung – freiwilliges soziales Engagement, wie: Jugend- oder Kirchenarbeit und andere nicht entlohnte Tätigkeiten, wird indirekt honoriert	– kommt einer Giesskannen-Förderung gleich, weil nicht geschaut wird, wer wirklich bedürftig ist und wer im Einzelfall sogar über den Grundbetrag hinaus Unterstützung benötigt
Staat	– vereinfacht das Steuer- und Sozialsystem und senkt die öffentlichen Verwaltungskosten erheblich	– mit der Einführung des BGE würden viele Arbeitsplätze in der Verwaltung geopfert. – langfristige Kosten eines solchen Systems sind nicht absehbar und daher eine Finanzierung alles andere als gesichert
Wirtschaft	– durch BGE entstehen ganz neue und kreative Berufe, was sich auf die Gründung von neuen Firmen positiv auswirkt	– kaum jemand will noch anstrengende und schlecht bezahlte Jobs machen

«Die einzige Gewähr für das Wissen ist das Können»

Paul Valéry, Philosoph

Die Diskussionen über das BGE erwecken den Eindruck, dass Befürwortende und Kritisierende grundsätzlich von verschiedenen Menschenbildern ausgehen. Die einen sehen die motivierte arbeitswillige Person, während die anderen davon ausgehen, dass der Mensch Leistungsdruck und Wettbewerbsanreize benötigt, um produktiv tätig sein zu können. Fakt ist, dass heute kaum jemand die Chancen und Risiken einer Umsetzung der Idee des BGE seriös beurteilen kann. Ein Modellversuch in einer Versuchsanlage mit repräsentativer Beteiligung aus allen Bevölkerungsgruppen und sozialen Schichten würde eine faktenbasierte Klarheit schaffen.

Seit die Volksinitiative «Für ein bedingungsloses Grundeinkommen» eingereicht wurde, ist relativ viel Zeit vergangen. Mit Blick auf den bevorstehenden Wandel kann ein repräsentativer Versuch mit dem BGE wegweisend sein. Der Kanton Zürich verfügt sowohl gesellschaftlich, wirtschaftlich wie auch wissenschaftlich gesehen über optimale Voraussetzungen für ein Feldforschungsprojekt zur Umsetzung des BGE mit

seinen Chancen und Risiken wie auch seinen Auswirkungen auf das Ökosystem.

Bericht des Regierungsrates:

A. Gültigkeit

Vom Kantonsrat gemäss § 139 Abs. 3 des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR; LS 161) vorläufig unterstützte Einzelinitiativen werden dem Regierungsrat zu Bericht und Antrag überwiesen. Gestützt auf § 139a Abs. 1 GPR erstattet der Regierungsrat Bericht und Antrag über die Gültigkeit und über den Inhalt der Initiative. Eine Initiative ist gültig, wenn sie die Einheit der Materie wahrt, nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst und nicht offensichtlich undurchführbar ist (Art. 28 Abs. 1 Kantonsverfassung [KV; LS 101]). Erfüllt sie diese Voraussetzungen nicht, erklärt sie der Kantonsrat für ungültig (Art. 28 Abs. 2 KV). Die vorliegende Initiative ist inhaltlich sehr breit, was sowohl im Antrag als auch in der Begründung zum Ausdruck kommt. Gleichzeitig überlässt sie dem Regierungsrat in der Umsetzung grossen Spielraum, sodass die Einheit der Materie gewahrt werden kann. Weiter ist die Einzelinitiative auch nicht offensichtlich undurchführbar und verstösst nicht gegen übergeordnetes Recht. Die Voraussetzungen von Art. 28 Abs. 1 KV sind erfüllt, womit die Gültigkeit der Einzelinitiative zu bejahen ist.

B. Inhalt

Die sehr offen formulierte Einzelinitiative lässt dem Regierungsrat grossen Spielraum bei der Umsetzung. Die Begründung enthält Bezüge zum Sozialwesen, zur Steuerpolitik sowie zu Konjunktur- und Arbeitsmarktthemen. Der Regierungsrat soll seinen Modellversuch denn auch so breit ansetzen, dass die Auswirkungen auf einzelne Bürgerinnen und Bürger sowie auf Gesellschaft, Wirtschaft und Staat analysiert werden können. Der Regierungsrat müsste die Einzelinitiative daher zunächst konkretisieren. Er müsste analysieren, welche Rechtsgrundlagen angepasst werden müssten, um den von der Einzelinitiative vorgeschlagenen Pilotversuch überhaupt zu ermöglichen. Betroffen wären wohl das Sozialhilfegesetz (LS 851.1) und das Steuergesetz (LS 631.1). Zu prüfen

wären aber auch bundesrechtliche Vorgaben und mögliche Auswirkungen auf die Gemeindeautonomie. Vor diesem Hintergrund ist von einer aufwendigen und umfangreichen Planung und Durchführung des Projekts auszugehen. Kaum abschätzbar wären die finanzrechtlichen und finanziellen Auswirkungen des Versuchs. Dennoch müssten für dessen Durchführung finanzielle Mittel bewilligt werden. Mit Blick auf die erforderlichen finanziellen Mittel müsste eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden (vgl. § 35 Gesetz über Controlling und Rechnungslegung [CRG; LS 611]). Bei Unterstützung der Initiative müsste der Kantonsrat den Regierungsrat deshalb mit der Ausarbeitung einer Umsetzungsvorlage oder eines ausformulierten Gegenvorschlags beauftragen (vgl. § 139b Abs. 3 GPR).

Der Regierungsrat könnte für diese Arbeit kaum auf praktische Erfahrungen zurückgreifen. Auf Bundesebene wurden seit der Ablehnung der eidgenössischen Volksinitiative «Für ein bedingungsloses Grundeinkommen» (BGE) 2016 keine weiteren Vorstösse eingereicht. Im Gemeinderat der Stadt Zürich wurde 2016 zwar eine Motion für ein Pilotprojekt zum BGE eingereicht. Der Stadtrat von Zürich lehnte die Stossrichtung der Motion jedoch ab und nahm das Anliegen als Postulat an. In seiner Stellungnahme zur Motion erachtete er die Einführung eines BGE als nicht notwendig, um die Probleme anzugehen, die in der Begründung für den Vorstoss umschrieben wurden. Der Stadtrat von Zürich warnte zudem vor nicht absehbaren Risiken bei der Umsetzung eines Pilotversuchs. 2018 sollte in der Gemeinde Rheinau ein Pilotversuch zum BGE mit privaten Mitteln durchgeführt werden. Der zuständige Gemeinderat begrüsst den Pilotversuch, der allerdings wegen Finanzierungsproblemen nicht durchgeführt werden konnte. In der Stadt Zürich wurden die Unterschriftenlisten für eine Volksinitiative zur Einführung des BGE im Mai 2021 erst eingereicht.

Der Regierungsrat hat aber auch grundsätzliche inhaltliche Vorbehalte gegenüber dem BGE. In der Einzelinitiative wird ausgeführt, dass durch das BGE «bis auf wenige Ausnahmen die anderen sozialen Leistungen, wie z. B. das Arbeitslosen- oder das Kindergeld etc., entfallen» würden. Die finanzielle Unterstützung durch die herkömmlichen Instrumente der sozialen Sicherung übertrifft das Grundeinkommen jedoch oft deutlich. Einzelne Personen oder Haushalte würden durch das BGE daher schlechter gestellt. Dies widerspräche dem finanzpolitischen und finanzrechtlichen Grundsatz, dass Ausgaben auf ihre Wirkungen auszurichten sind (vgl. Art. 95 Abs. 2 und 124 Abs. 1 KV sowie § 2 Abs. 2 lit. a CRG). Umgekehrt würde bei einer Umsetzung eines BGE, bei der weiterhin Sozialleistungen erbracht werden müssten, eine Finanzierungslücke bestehen.

Sonstige Sach- und Transferausgaben (insbesondere für Schulen, Strassen, Armee und Gesundheit) müssten auch bei einer vollständigen Ersetzung bisheriger Leistungen durch das BGE weiterhin finanziert werden. Mögliche Finanzierungslücken für das BGE und die stets verbleibenden Transferausgaben würden die Ausgaben erhöhen und erforderten wohl Steuererhöhungen. Nicht auszuschliessen wären zudem Verhaltensanpassungen wie etwa die Reduktion des Arbeitspensums oder der Austritt aus dem Arbeitsmarkt. Der Regierungsrat erachtet die Erwerbsarbeit aber als wichtigen Pfeiler zur Erhaltung des gesellschaftlichen Wohlstands.

Darüber hinaus erscheint dem Regierungsrat der Zeitpunkt für einen solchen Versuch angesichts der Massnahmen zur Eindämmung der Covid-19-Pandemie und der dadurch verursachten volkswirtschaftlichen Schäden als ungeeignet. Ein Modellversuch, dessen Belastung des Finanzhaushalts unklar ist, würde die bereits bestehende Unsicherheit vergrössern.

Insgesamt teilt der Regierungsrat damit die vom Stadtrat von Zürich geäusserten Bedenken, wonach die Einführung eines BGE mit grossen, nicht zu überblickenden Risiken behaftet ist. Aus diesen Gründen ist die Einzelinitiative abzulehnen.

C. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, die Einzelinitiative KR-Nr. 8/2020 abzulehnen.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:
Jacqueline Fehr

Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli