



Verkündet am:

12. Juli 2023

Frohbose, JHs
als Urkundsbeamter/in
der Geschäftsstelle

HAMBURGISCHES VERFASSUNGSGERICHT

HVerfG 12/20

Urteil

Im Namen des Volkes

In der Verfassungsstreitsache

1. Senat der Freien und Hansestadt Hamburg,
vertreten durch seinen Präsidenten,
den Ersten Bürgermeister Dr. Peter Tschentscher,
Rathausmarkt 1,
20095 Hamburg,

Antragsteller und Beteiligter zu 1.,

Verfahrensbevollmächtigte:

1. XXXXXXXXXX,
Senatskanzlei,
Rathausmarkt 1,
20095 Hamburg,
 2. XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX,
Senatskanzlei,
Rathausmarkt 1,
20095 Hamburg
2. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg,
vertreten durch ihre Präsidentin,
die Abgeordnete Carola Veit,
Rathausmarkt 1,
20095 Hamburg,

Beteiligte zu 2.,

3. Initiatoren der Volksinitiative „Hamburg soll Grundeinkommen testen“, handelnd durch ihre Vertrauenspersonen
XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX,

Beteiligte zu 3.,

Verfahrensbevollmächtigte:
Rechtsanwälte XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX,
XXXXXXXXXX,
XXXXXXXXXX,

hat das Hamburgische Verfassungsgericht durch die Präsidentin Voßkuhler, den Verfassungsrichter Dr. Berger, die Verfassungsrichterin Prof. Dr. Boysen, die Verfassungsrichter Gericke, Dr. Jäger und Dr. Karthaus, die Verfassungsrichterin Kreth, den Verfassungsrichter Dr. Lambiris und die Verfassungsrichterin Dr. Verheyen aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 28. April 2023

für Recht erkannt:

Es wird festgestellt, dass das am 3. September 2020 beantragte Volksbegehren „Hamburg soll Grundeinkommen testen!“ in der am 2. November 2020 eingereichten überarbeiteten Fassung des Gesetzentwurfs nicht durchzuführen ist.

Tatbestand

Der Beteiligte zu 1. wendet sich gegen die Durchführung des Volksbegehrens „Hamburg soll Grundeinkommen testen!“.

Der Antragsteller und Beteiligte zu 1. ist der Senat der Freien und Hansestadt Hamburg, die Beteiligte zu 2. ist die Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg. Die Beteiligten zu 3. sind die Vertrauenspersonen der Volksinitiative „Hamburg soll Grundeinkommen testen!“.

In der Freien und Hansestadt Hamburg lebten am 31.12.2019 ca. 1,899 Mio. Menschen (vgl. Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein, Statistische Berichte, Kennziffer A I / S 1 – j 19 HH, Bevölkerung in Hamburg am 31.12.2019, https://www.statistik-nord.de/fileadmin/Dokumente/Statistische_Berichte/bevoelkerung/A_I_S_1_j_H/A_I_S1_j19.pdf). 2020 bezogen 191.400 Personen existenzsichernde Leistungen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch – Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II) und 66.320 Hilfe zum Lebensunterhalt, Asylbewerberregelleistungen und Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung zur Existenzsicherung (<https://www.statistik-nord.de/zahlen-fakten/soziales>). Dies entspricht einem Anteil von 13,6% der Gesamtbevölkerung. Weitere 12.960 Haushalte erhielten Wohngeld, wobei die Anzahl der Personen je Haushalt nicht erhoben wurde. Ca. 314.000 Einwohnerinnen und Einwohner waren jünger als 18 Jahre. Dies entspricht einem Anteil von 16,5% der Gesamtbevölkerung (vgl. Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein, a.a.O.).

Nachdem die Beteiligten zu 3. sich ausschließlich zwecks Beratung zur Gestaltung der Unterschriftenlisten und zu Verfahrensfragen an die Landesabstimmungsleitung gewandt hatten, zeigten sie am 12. Februar 2020 gegenüber dem Beteiligten zu 1. den Beginn der Sammlung von Unterschriften für einen Entwurf eines Gesetzes zur Erprobung eines bedingungslosen Grundeinkommens im Land Hamburg an. Zweck des zu verabschiedenden Gesetzes ist es, auf dem Gebiet der Freien und Hansestadt Hamburg die Wirkung, Akzeptanz und Umsetzbarkeit verschiedener Varianten des bedingungslosen Grundeinkommens im Rahmen eines Modellversuchs zu erforschen (§ 1 des Entwurfs). Nach der eingeführten Begriffsbestimmung soll das Grundeinkommen u.a. einen individuellen Rechtsanspruch darstellen und ohne Bedürftigkeitsprüfung garantiert werden (§ 2 des Entwurfs). Einzelheiten der Umsetzung sollen durch einen von der Verwaltung ausgewählten Forschungspartner entwickelt und festgelegt werden (§ 3 des Entwurfs). Zur inhaltlichen Ausgestaltung des Modellversuchs werden in § 4 des Entwurfs u.a. folgende Rahmenbedingungen festgelegt: Es sollen mehrere Varianten des Grundeinkommens getestet werden (Abs. 1). Die Anzahl der Teilnehmenden aller Versuchsgruppen muss zu Beginn mindestens 2.000 Personen betragen (Abs. 3). Monatliche Geldzahlungen

werden für einen Zeitraum von drei Jahren gewährt (Abs. 4). Für jeden Modellversuch muss festgelegt werden, inwiefern sich Geldzahlungen abhängig von anderen Einkommen reduzieren. Dabei muss sichergestellt sein, dass die Summe aus Geldzahlung und Einkommen jeweils höher ist als der Grundeinkommensanspruch (Abs. 5 Nr. 2). Die Varianten sind so zu modellieren, dass neben den Geldzahlungen kein Bedarf an den Lebensunterhalt deckenden Sozialleistungen besteht. Für Sonder- und Mehrbedarfe sowie Krankenversicherungskosten können zusätzliche Regelungen getroffen werden (Abs. 6). Mindestens die Hälfte der Varianten müssen so ausgestaltet werden, dass der Grundeinkommensanspruch für erwachsene Teilnehmende mindestens 1.120 Euro und für minderjährige mindestens 560 Euro beträgt (Abs. 7).

Gemäß § 6 des Entwurfs soll die Teilnahme am Versuch freiwillig sein und das Versuchsgebiet auf ein oder zwei räumlich abgegrenzte Bereiche des Landes Hamburg begrenzt werden. Zur Teilnahme sind alle Personen aufzufordern, die in einem Versuchsgebiet ihren Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt haben. Es findet sich sodann ein Hinweis auf die Verarbeitung der personenbezogenen Daten der Teilnehmenden (§ 7 des Entwurfs) sowie zur Auswertungs- und Berichtsverpflichtung (§ 8 des Entwurfs). Die näheren Bestimmungen zur Planung, Durchführung und Auswertung der Erprobung einschließlich des Forschungskonzepts sollen von der zuständigen Verwaltung durch Verordnung festgelegt werden (§ 9 des Entwurfs). Die Festlegungen sollen insbesondere die Details von Umfang und Umsetzung des Forschungsauftrags (§ 9 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 des Entwurfs), das Forschungskonzept (§ 9 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 des Entwurfs) sowie die dem Zweck des Gesetzes entsprechenden Richtlinien zur Datenverarbeitung (§ 9 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 des Entwurfs) beinhalten. Das Forschungskonzept schließt die Ausgestaltung der modellierten Grundeinkommensvarianten (§ 9 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 [i] des Entwurfs) ein, den Umfang der Erhebung sowie die Auswahl und Aufteilung des Versuchsgebiets und der Teilnehmenden. Das Forschungskonzept soll so festgelegt werden, dass die geschätzten haushaltswirksamen Gesamtkosten den Betrag von 40 Millionen Euro nicht übersteigen. Bei einer Überschreitung kann eine Verkürzung durch die zuständige Verwaltung erfolgen (§ 9 Abs. 2 des Entwurfs). In der dem Entwurf beigefügten Begründung finden sich insbesondere Ausführungen zur Zulässigkeit bzw. Gesetzgebungskompetenz der Länder in der Angelegenheit (Begründung Teil A. Allgemeiner Teil, IV. Zulässigkeit/Gesetzgebungskompetenz). Zu Kosten und Verwaltungsaufwand wird ausgeführt, die Gesamtkosten lägen bei höchstens 40 Millionen Euro, verteilt auf insgesamt acht Haushaltsjahre (Begründung Teil A. Allgemeiner Teil, V. Kosten und Verwaltungsaufwand). Die Begründung enthält außerdem einen Deckungsvorschlag (Begründung Teil A. Allgemeiner Teil, VI. Deckungsvorschlag). Danach sind die Kosten zunächst durch Einsparungen bei den Kosten für die Sozialleistungen der Teilnehmenden zu decken (rd. 2 Mio. Euro über drei Jahre). Die verbleibende Summe von

38 Mio. Euro ist aus den Mitteln der Allgemeinen Zentralen Reserve oder durch eine zulässige geringere Schuldentilgung aufzubringen. Es wird im Übrigen im Rahmen der Begründung zu § 9 des Entwurfs darauf hingewiesen, dass alle relevanten Bestimmungen mindestens durch Verordnung getroffen werden sollten, da im Rahmen des Modellversuchs Mittel der öffentlichen Hand ausgezahlt würden. Die Rolle des Forschungspartners im Zuge der Verordnungsgebung wird wie folgt beschrieben: Dieser soll vor der Festlegung angehört werden und hat hierzu Vorschläge zu erarbeiten und einzubringen. Dort wo die Verwaltung das Forschungskonzept nicht für umsetzbar hält, soll ein gemeinsamer Vorschlag entwickelt werden. Schließlich wird erläutert, dass die Verwaltung als datenschutzrechtliche Verantwortliche im Sinne des Art. 4 Buchstabe 7 DSGVO anzusehen sei, unabhängig von der Kooperationsform mit dem Forschungspartner. Wegen der Einzelheiten wird auf den im Februar 2020 vorgelegten Gesetzentwurf nebst Begründung Bezug genommen, der diesem Urteil als Anlage I beigefügt ist.

Der Beteiligte zu 1. unterrichtete die Beteiligte zu 2. über den Beginn der Unterschriftensammlung. Am 4. März 2020 reichten die Beteiligten zu 3. die Listen der für den Gesetzentwurf gesammelten Unterschriften beim Beteiligten zu 1. ein. Dieser stellte am 31. März 2020 fest, dass die Volksinitiative zustande gekommen sei, und unterrichtete hierüber die Beteiligte zu 2. (Bü-Drs. 22/48). Die Beteiligten zu 3. erhielten Gelegenheit, ihr Anliegen am 14. August 2020 im Ausschuss für Soziales, Arbeit und Integration zu erläutern (Ausschussprotokoll 22/1). Die Beteiligte zu 2. nahm in ihrer Plenarberatung am 2. September 2020 Kenntnis von der Ausschussbefassung (Plenarprotokoll 22/9, S. 568, 576-577), verabschiedete im Folgenden das beantragte Gesetz jedoch nicht. Am 3. September 2020 beantragten die Beteiligten zu 3. die Durchführung eines Volksbegehrens.

Der Beteiligte zu 1. hat sich am 29. Oktober 2020 an das Hamburgische Verfassungsgericht gewandt. Der Beteiligte zu 1. hat zunächst beantragt festzustellen, dass das am 3. September 2020 beantragte Volksbegehren nicht durchzuführen sei.

Am 2. November 2020 reichten die Beteiligten zu 3. eine überarbeitete Fassung des Gesetzentwurfs ein, die ergänzende Regelungen zur Datenerhebung, -verarbeitung und -nutzung und zu statistischen Auswertungen enthält. Wegen der Einzelheiten der Änderungen wird auf den geänderten Gesetzentwurf verwiesen, der diesem Urteil als Anlage II beigefügt ist. Mit am 1. Dezember 2020 eingegangenem Schriftsatz hat der Beteiligte zu 1. das Volksbegehren in der überarbeiteten Fassung angegriffen.

Er ist der Auffassung, dass mit Einreichung des Gesetzentwurfs in der Fassung vom 20. November 2020 zwar in zulässiger Weise von der Befugnis zur Überarbeitung nach Art. 50 Abs. 4

Satz 5 HV i.V.m. § 6 Abs. 1 Satz 3 des Volksabstimmungsgesetzes (VAbstG) Gebrauch gemacht worden sei. Das Volksbegehren überschreite aber auch in der nunmehr vorliegenden Fassung die Grenzen des Art. 50 Abs. 1 Satz 2 der Hamburgischen Verfassung (HV). Zum einen stelle der Gesetzentwurf eine unzulässige Bundesratsinitiative dar. Zwar sei er nicht unmittelbar auf eine Bundesratsinitiative gerichtet, er betreffe aber ein Vorhaben, für dessen Umsetzung der Freien und Hansestadt Hamburg die Gesetzgebungskompetenz nicht zustehe. Zum anderen verstoße der Gesetzentwurf gegen den Haushaltsvorbehalt, da die veranschlagten Kosten des Vorhabens, exklusive der Kosten für das Forschungskonzept, bereits 0,240,33% des Gesamthaushalts ausmachten und die zeitliche Grenze eines Doppelhaushaltes überschritten. Der Deckungsvorschlag sei nicht umzusetzen, eine Inanspruchnahme der Allgemeinen Zentralen Reserve nicht möglich.

Es liege ein Verstoß gegen höherrangiges Recht vor, da die Gesetzgebungskompetenz nicht gegeben sei. Im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz stünde diese den Ländern nur dann zu, wenn und solange nicht der Bund von der Kompetenz Gebrauch gemacht habe. Der Gesetzentwurf könne sich nicht auf den Kompetenztitel der Förderung der wissenschaftlichen Forschung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 des Grundgesetzes; GG) stützen. Einschlägig sei der Sachtitel der öffentlichen Fürsorge (Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG). Zu diesem Ergebnis sei auch der wissenschaftliche Dienst des Bundestages in seiner Einschätzung (WD 6 – 3000 – 115/16) gelangt. Denn einem Teil der Teilnehmenden würden die Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts gewährt – anstelle der bisherigen öffentlichen Leistungen. Die Regelungen im Zweiten Buch Sozialgesetzbuch – Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II) und Zwölften Buch Sozialgesetzbuch – Sozialhilfe (SGB XII) seien jedoch abschließend und erschöpfend. Sie dienten der verfassungsrechtlichen Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums, welches durch Parlamentsgesetz umzusetzen sei. Überdies würden die geplanten Regelungen zu einer erheblichen Beeinträchtigung des Regelungsregimes des SGB II führen. Insbesondere die wesentlichen Steuerungselemente der Forderkomponente nach § 2 SGB II würden nicht mehr greifen. Möglich sei allenfalls ein Modellversuch, der Personen, die Leistungen nach dem SGB II oder SGB XII bezögen, von der Teilnahme auszuschlüsse, da es nur dann nicht zu einer Überlagerung des bundesgesetzlichen Regelungsrahmens käme. Dies sei aber in dem Gesetzentwurf gerade nicht beabsichtigt.

Darüber hinaus verletze der Gesetzentwurf das Verfassungsprinzip des Vorbehalts des Gesetzes. Denn um eine Repräsentativität der Teilnehmenden im Vergleich zur Gesamtbevölkerung zu gewährleisten, müssten bereits vor Festlegung des Versuchsgebiets und Auswahl der Teilnehmenden statistische Erhebungen zu den Forschungsfragen erfolgen, für die eine hinreichende gesetzliche Grundlage mit dem Gesetzentwurf nicht geschaffen werde. Daran habe

auch die überarbeitete Fassung nichts geändert. So genüge § 6 Abs. 2 des Gesetzentwurfs angesichts des betroffenen Grundrechts der informationellen Selbstbestimmung nicht den Anforderungen, um die für die Auswahl und Repräsentativität der Versuchsgebiete notwendigen statistischen Daten zu erheben. Gleiches gelte für fehlende konkrete Regelungen zu den Datenerhebungen bei den am Modellversuch teilnehmenden Personen.

Des Weiteren verletzte die Volksinitiative den Grundsatz der Klarheit und Wahrheit von Gegenständen des Volksgesetzgebungsverfahrens, da Einzelheiten zum Bezug und zur Höhe des Grundeinkommens im Gesetzentwurf nicht geregelt seien. Es sei unklar, wie viele Varianten erforscht werden sollten und welche Ausgestaltung diese erfahren sollten. Offen sei, ob aufgrund der geringen Größe der Versuchsgruppe überhaupt repräsentative Daten erhoben werden könnten. Die Kostendeckelung von 40 Millionen Euro sei deutlich unterdimensioniert und vermittele eine unzutreffende Entscheidungsgrundlage. Schon unter Berücksichtigung von Zahlungen eines Grundeinkommens in Höhe der derzeit geltenden Sozialhilfesätze wären die angesetzten Mittel nicht auskömmlich. Auch könne mit dem im Gesetzentwurf genannten Betrag von 1.120 Euro der existenzsichernde Bedarf – wie er derzeit nach den Vorschriften des SGB II für den Regelfall berechnet werde – nicht gedeckt werden, sofern kein ergänzendes Einkommen bezogen werde. Schließlich seien die Kosten des Forschungsvorhabenträgers im angesetzten Betrag nicht berücksichtigt. Eine unzureichende Bestimmtheit folge ferner daraus, dass nach dem Wortlaut des Entwurfs alle Varianten des Modellversuchs so auszugestalten seien, dass zugleich keine Bedarfe an Sozialleistungen nach Bundesrecht bestünden. Es bestehe jedoch keine absolute Festlegung der den Lebensunterhalt deckenden Bedarfe. Sofern im Gesetzentwurf ausgeführt werde, dass Sonder- und Mehrbedarfe im Einzelfall durch ergänzende Leistungen nach dem SGB II und SGB XII gedeckt werden könnten, stehe dies im Widerspruch zur Vorgabe, dass zusätzliche Ansprüche auf Sozialleistungen nach Bundesrecht nicht bestehen sollten. Es sei für die Abstimmenden nicht erkennbar, ob das Grundeinkommens bedingungslos gewährt werde (§ 2 Abs. 1 Nr. 2 des Entwurfs) oder in der Höhe abhängig vom (Erwerbs-)Einkommen sei (§ 4 Abs. 5 Nr. 2 des Entwurfs). Weiter bestünden Regelungslücken hinsichtlich der Folgen einer vorzeitigen Beendigung des Modellversuchs, um bei einer vorzeitigen Beendigung sicherzustellen, dass Betroffene schnellstmöglich wieder Leistungen zur Sicherung ihres Lebensunterhalts beziehen können. Nicht geregelt sei auch das Verhältnis des Grundeinkommens zu anderen Sozialleistungen und es fehle an einer Regelung zur Pfändbarkeit des Grundeinkommens, das mit 1.120 Euro über der Pfändungsfreigrenze liege.

Der Beteiligte zu 1. beantragt,

festzustellen, dass das am 3. September 2020 beantragte Volksbegehren „Hamburg soll Grundeinkommen testen!“ in der am 2. November 2020 eingereichten überarbeiteten Fassung des Gesetzentwurfs nicht durchzuführen ist.

Die Beteiligte zu 2. stellt keinen Antrag.

Die Beteiligten zu 3. beantragen,

den Antrag zurückzuweisen.

Sie führen aus, es handele sich nicht um eine unzulässige Bundesratsinitiative, da die Erprobung des Grundeinkommens in die Gesetzgebungskompetenz der Freien und Hansestadt Hamburg falle. Darüber hinaus liege kein Verstoß gegen den Haushaltsvorbehalt vor. Der beigefügte Kostendeckungsvorschlag genüge den in der Rechtsprechung entwickelten Anforderungen zur Ausgestaltung. Es liege auch keine wesentliche Beeinträchtigung des Haushaltsrechts vor. Die vom Beteiligten zu 1. aufgestellte Berechnung sei irreführend, da die Kosten nicht in einem Jahr vollständig anfallen würden. Vielmehr betrügen die Kosten in den drei Jahren mit dem größten Anteil lediglich 0,067% des Haushaltes. Sie bewegten sich damit in einem zulässigen Rahmen.

Die Gesetzgebungskompetenz ergebe sich aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG. Es handele sich um die Förderung eines individuellen Forschungsvorhabens. Der Kompetenztitel sei nicht durch einen ähnlich gelagerten Modellversuch des Bundes gesperrt. Es liege auch keine Materie der öffentlichen Fürsorge vor. Denn das bedingungslose Grundeinkommen folge nicht dem Bedarfsgedanken, sondern werde unterschiedslos an jeden gezahlt. Ziel sei nicht die staatliche Unterstützung Hilfebedürftiger. Vielmehr sei die wissenschaftliche Zweckrichtung der objektive Schwerpunkt des Gesetzentwurfs. Überdies habe der wissenschaftliche Dienst des Bundestages ausgeführt, dass eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens nicht bestehe, da ein solches nicht dem Begriff der öffentlichen Fürsorge unterfalle (WD 3 – 3000 – 262/16). Eine Kollision mit Bundesrecht, insbesondere dem Leistungsregime des SGB II, sei nicht zu erwarten, da neben dem Bezug der Grundeinkommensleistungen kein Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II bestehe. Das Regelungsregime des SGB II sei überdies auf vorübergehende Leistungsunterbrechungen, z.B. durch Arbeitsaufnahme, eingestellt. Des Weiteren verletze der Gesetzentwurf nicht den

aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleiteten Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes. Der Gesetzentwurf habe nicht den Anspruch, genau festzulegen, wie das Experiment ablaufe. Eine gesetzliche Regelung der Einzelheiten sei wegen der geringen Schwere des Eingriffs (temporäre Erhebung und Verarbeitung von Daten, aus denen kein Nachteil entstehen könne) und dem erheblichen Forschungsinteresse sowie dem Interesse der Allgemeinheit an der Forschung zur effizienten Gestaltung der Sozialsysteme nicht erforderlich. Die Anforderungen an die Bestimmtheit seien in Verfahren der Volksgesetzgebung nicht zu überspannen. Ein Verstoß gegen den Vorbehalt des Gesetzes sei nicht gegeben. Es bestehe zum einen eine hinreichende Rechtsgrundlage für die statistische Erhebung. Die spezifischen Parameter könnten im Vorfeld noch nicht festgelegt werden, da deren Erarbeitung essenzieller Bestandteil des Forschungsvorhabens sei. Zum anderen bedürfe es einer eigenständigen Regelung zur vorzeitigen Beendigung nicht, da sich die anschließende Leistungsberechtigung bereits aus den Vorschriften des SGB II und SGB XII ergebe. Ein plötzlicher und unerwarteter Abbruch des Modellversuchs sei überdies nicht zu erwarten. Bei Annahme von Forschungskosten in Höhe von 10% des Gesamtbudgets verblieben auskömmliche Mittel zur Durchführung des Experiments in Höhe von 12 Mio. Euro pro Jahr. Darüber hinaus liege kein Verstoß gegen den Bestimmtheitsgrundsatz oder die Normenklarheit vor. Die Gesamtkosten ließen sich dem Entwurf entnehmen. Anhaltspunkte dafür, dass die geschätzten Kosten unterdimensioniert seien, lägen nicht vor. Der Gesetzentwurf sei nicht widersprüchlich, soweit das Grundeinkommen einerseits „bedingungslos“ gewährt werde, andererseits eine Reduzierung abhängig vom anderen Einkommen erfolgen solle. Denn Kernelement sei das Fehlen bürokratischer Bedürftigkeitsprüfung und Mitwirkungspflichten zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt. Die Bedingungslosigkeit beziehe sich darauf, dass keine Verpflichtung zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit oder einer anderen Gegenleistung bestehe. Das „ob“ der Gewährung sei demnach bedingungslos, lediglich die konkrete Höhe variere. Die Beteiligten zu 3. weisen zudem darauf hin, dass der Berliner Senat in seiner Prüfung der Berliner Initiative, der ein im Wesentlichen gleicher Gesetzentwurf zugrunde liege, die Zulässigkeit festgestellt habe. Insbesondere liege nach dortiger Einschätzung die Gesetzgebungskompetenz des Landes Berlin vor, da sich eine Bundeskompetenz weder aus dem Kompetenztitel der öffentlichen Fürsorge (Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG) noch aus dem der Sozialversicherung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG) oder der Förderung wissenschaftlicher Forschung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG) herleiten ließe.

Entscheidungsgründe

Der Antrag festzustellen, dass das am 3. September 2020 beantragte Volksbegehren „Hamburg soll Grundeinkommen testen!“ in der am 2. November 2020 eingereichten überarbeiteten Fassung des Gesetzentwurfs nicht durchzuführen ist, ist zulässig (hierzu I.) und begründet (hierzu II.).

I.

Der Antrag ist zulässig. Der Antrag des Beteiligten zu 1. ist statthaft (hierzu 1.). Die vorgeschriebene Frist wurde gewahrt (hierzu 2.).

1. Der Antrag des Beteiligten zu 1. über die Durchführung des Volksbegehrens in der überarbeiteten Fassung des Gesetzentwurfs ist nach Art. 50 Abs. 6 Satz 1, 65 Abs. 3 Nr. 5 der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 6. Juni 1952 (HmbBl I 100-a, zuletzt geändert am 20. April 2023, HmbGVBl. S. 169; HV) i.V.m. § 14 Nr. 5 des Gesetzes über das Hamburgische Verfassungsgericht in der Fassung vom 23. März 1982 (HmbGVBl. S. 53, zuletzt geändert am 3. November 2020, HmbGVBl. S. 559, 560; HmbVerfGG), § 26 Abs. 1 Nr. 1 und 2 des Hamburgischen Gesetzes über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid vom 20. Juni 1996 (HmbGVBl. S. 136, zuletzt geändert am 25. Mai 2021, HmbGVBl. S. 347; VAbstG) statthaft.

2. Der am 29. Oktober 2020 gestellte Antrag ist innerhalb der Antragsfrist beim Hamburgischen Verfassungsgericht eingegangen. Gemäß § 26 Abs. 2 Satz 1 Alt. 1 VAbstG ist der Antrag binnen eines Monats nach Ablauf der Antragsfrist auf Durchführung eines Volksbegehrens nach § 6 Abs. 1 Satz 2 VAbstG zu stellen. Die Beteiligten zu 3. haben die Unterschriftenlisten für die Vorlage am 4. März 2020 bei dem Beteiligten zu 1. eingereicht. Die mit diesem Ereignis ausgelöste 4-Monats-Frist, die wegen § 31a Abs. 1 Satz 2 VAbstG wie eine 120-Tages-Frist zu behandeln ist (vgl. Bü-Drs. 20/4525, S. 29), begann gemäß § 31a Abs. 1 Satz 1 VAbstG, § 187 Abs. 1 des Bürgerlichen Gesetzbuchs in der Fassung vom 2. Januar 2002 (BGBl. I S. 42, zuletzt geändert am 14. März 2023, BGBl. I Nr. 72; BGB) am 2. Februar 2020 zu laufen. Sie wurde gemäß § 6 Abs. 3 Satz 1 VAbstG für den Zeitraum vom 15. Juni bis 15. August 2020 gehemmt und lief gemäß § 31a Abs. 1 Satz 1 VAbstG, § 188 Abs. 1 BGB am 2. September 2020 ab. Die sich anschließende Antragsfrist auf Durchführung des Volksbegehrens gemäß § 6 Abs. 1 Satz 2 VAbstG für die Beteiligten zu 3. begann am 3. September 2020 und endete am 2. Oktober 2020. Anschließend lief die wegen § 31a Abs. 1 Satz 2

VAbstG wiederum als 30-Tages-Frist zu behandelnde Monatsfrist für den Antrag nach § 26 Abs. 1 Nr. 1 VAbstG, da es sich beim 1. November 2020 um einen Sonntag handelte, bis zum 2. November 2020. Die Antragsänderung vom 1. Dezember 2020 ist binnen eines Monats nach Einreichung des überarbeiteten Gesetzentwurfs am 2. November 2020 beim Verfassungsgericht eingegangen. Es kann somit dahinstehen, ob die nach § 26 Abs. 2 Satz 1 Alt. 2 VAbstG vorgegebene Frist für Anträge gilt, mit denen Volksbegehren in einer überarbeiteten Fassung angegriffen werden.

II.

Der Antrag ist auch begründet.

Das Hamburgische Verfassungsgericht entscheidet nach § 26 Abs. 1 Nr. 1 und 2 VAbstG über die Durchführung des Volksbegehrens, insbesondere, ob eine zustande gekommene Volksinitiative – in der Fassung der zulässigen Überarbeitung des Gesetzentwurfs – die Grenzen von Art. 50 Abs. 1 Satz 2 HV wahrt oder mit sonstigem höherrangigem Recht vereinbar ist. Nach diesen Vorgaben ist das Volksbegehren für ein „Gesetz zur Erprobung eines bedingungslosen Grundeinkommens im Land Hamburg“ nicht durchzuführen. Die dem beantragten Volksbegehren zugrundeliegende Volksinitiative ist zwar unter Einhaltung der Verfahrensvoraussetzungen zustande gekommen (hierzu 1.) und wahrt sowohl die Vorgaben einer zulässigen Überarbeitung nach § 6 Abs. 1 Satz 4 VAbstG (hierzu 2.) als auch die Grenzen von Art. 50 Abs. 1 Satz 2 HV (hierzu 3.). Sie ist jedoch mit sonstigem höherrangigem Recht nicht vereinbar. Zwar besteht eine Gesetzgebungskompetenz des Landes Hamburg (hierzu 4.). Der Gesetzentwurf wahrt aber nicht die Anforderungen, die sich zum Schutz der Freiheit der Stimmberechtigten, sich für oder gegen dessen Unterstützung zu entscheiden, aus dem Demokratieprinzip ergeben (hierzu 5.). Dies führt dazu, dass das Volksbegehren insgesamt nicht durchzuführen ist (hierzu 6.).

1. Die verfahrensrechtlichen Voraussetzungen nach Art. 50 Abs. 1 und 2 HV sind eingehalten worden. Der Beteiligte zu 1. hat das Zustandekommen der Volksinitiative festgestellt (vgl. Art. 50 Abs. 1 Satz 3 HV). Die Beteiligte zu 2. hat sich, nachdem die Beteiligten zu 3. Gelegenheit hatten, ihr Anliegen im Ausschuss für Soziales, Arbeit und Integration zu erläutern, im Plenum mit dem Anliegen der Volksinitiative befasst, das beantragte Gesetz jedoch nicht innerhalb von vier Monaten nach Einreichung der Unterschriften verabschiedet (vgl. Art. 50 Abs. 2 Satz 4 HV).

2. Der am 2. November 2020 eingereichte überarbeitete Gesetzentwurf wahrt sowohl die formalen (hierzu a)) als auch die materiellen (hierzu b)) Grenzen der zulässigen Überarbeitung, die sich in Konkretisierung der Art. 50 Abs. 2 Satz 5 und Abs. 3 Satz 4 HV gemäß Art. 50 Abs. 7 Satz 1 HV insbesondere aus § 6 Abs. 1 Satz 3 und 4 VAbstG ergeben.

a) Die Überarbeitung wurde innerhalb der vorgegebenen Frist eingereicht. Nach § 6 Abs. 1 Satz 3 VAbstG kann der Gesetzentwurf innerhalb von zwei Monaten nach der Antragstellung auf Durchführung des Volksbegehrens in überarbeiteter Form eingereicht werden. Mit Einreichen der überarbeiteten Fassung am 2. November 2020 wurde die als 60-Tagesfrist (vgl. § 31a Abs. 1 VAbstG) zu behandelnde Frist ab Antragstellung am 3. September 2020 gewahrt.

b) Die eingereichte Überarbeitung überschreitet die vorgegebenen materiellen Grenzen nicht. Gemäß § 6 Abs. 1 Satz 4 VAbstG dürfen im Fall der Überarbeitung Grundcharakter, Zulässigkeit und Zielsetzung des Anliegens nicht verändert werden. Es muss demnach sichergestellt sein, dass das Anliegen in seinen wesentlichen Zügen dem der Volksinitiative entspricht, d.h. die neue Fassung die wesentlichen Grundzüge des ursprünglichen Entwurfs beibehält, die im Vergleich zum geltenden Recht ihren spezifischen Gehalt bilden (vgl. HVerfG, Ur. v. 7.5.2019, 4/18, LVerfGE 30, 141, juris Rn. 37 ff.; Ur. v. 13.10.2016, 2/16, LVerfGE 27, 267, juris Rn. 162). Weder die vorgenommenen Änderungen von § 6 Abs. 2 des Entwurfs und der hierauf bezogenen Begründung noch die Änderungen von § 6 Abs. 3 des Entwurfs und § 9 Abs. 1 Nr. 2 (iii), (iv) und Nr. 3 des Entwurfs führen dazu, dass die wesentlichen Grundzüge oder die Zielsetzung des Anliegens verändert werden. Die Änderungen in § 6 Abs. 2 des Entwurfs schaffen eine ergänzende Befugnis zur Datenerhebung, -verarbeitung und -nutzung für die Auswahl der Vergleichsgebiete des Modellversuchs. Der eingefügte § 6 Abs. 3 Satz 2 des Entwurfs legt fest, dass potenzielle Teilnehmerinnen und Teilnehmer von der zuständigen Stelle kontaktiert werden dürfen, um sie zur Teilnahme am Modellversuch aufzufordern. Die Änderungen der Verordnungsermächtigung in § 9 Abs. 1 des Entwurfs betreffen deren Erweiterung auf die Erstellung von erforderlichen Statistiken zur Auswahl und Aufteilung des Versuchsgebiets, die Kontaktaufnahme zu potenziell Teilnehmenden sowie die Erstellung neuer Statistiken im Zusammenhang mit dem Modellversuch. Die Ergänzungen verändern die wesentlichen Grundzüge oder die Zielsetzung des Anliegens ebenfalls nicht.

3. Die dem beantragten Volksbegehren zugrundeliegende Volksinitiative wahrt die Grenzen von Art. 50 Abs. 1 Satz 2 HV.

Nach Art. 50 Abs. 1 Satz 1 HV kann das Volk den Erlass, die Änderung oder die Aufhebung eines Gesetzes oder eine Befassung mit bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung (andere Vorlage) beantragen. Bundesratsinitiativen, Haushaltspläne, Abgaben, Tarife der öffentlichen Unternehmen sowie Dienst- und Versorgungsbezüge können gemäß Art. 50 Abs. 1 Satz 2 HV nicht Gegenstand einer Volksinitiative sein. Der vorgeschlagene „Entwurf eines Gesetzes zur Erprobung eines bedingungslosen Grundeinkommens im Land Hamburg“ überschreitet diese Grenzen nicht. Er unterfällt weder dem Ausschlussgrund „Bundesratsinitiativen“ (hierzu a]) noch dem Ausschlussgrund „Haushaltspläne“ (hierzu b]).

a) Der Ausschlussgrund „Bundesratsinitiativen“ greift nicht ein.

Es bedarf im vorliegenden Verfahren keiner Klärung, ob der Ausschlussgrund „Bundesratsinitiativen“ einschränkend in dem Sinne auszulegen ist, dass er lediglich Volksinitiativen ausschließt, die unmittelbar Anträge und das Abstimmungsverhalten des Senats im Bundesrat zum Gegenstand haben (vgl. in diesem Sinne David in: David/Stüber, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, 2020, Art. 50 Rn. 56 f.), oder ob auch Entschlüsse der Bürgerschaft, die eine Aufforderung an den Senat zu einer entsprechenden Bundesratsinitiative beinhalten, ausgeschlossen werden sollen (vgl. bereits HVerfG, Urt. v. 4.12.2020, 4/20, LVerfGE 31, 221, juris Rn. 77 f.). Denn hier hat die Volksinitiative keinen entsprechenden Inhalt. Sie legt zu Grunde, dass es sich bei dem beantragten „Entwurf eines Gesetzes zur Erprobung eines bedingungslosen Grundeinkommens im Land Hamburg“ um Landesrecht handelt, das nicht selbst Gegenstand einer Bundesratsinitiative sein kann. Der Gesetzentwurf beinhaltet dementsprechend keine Aufforderung gegenüber dem Senat, eine Bundesratsinitiative einzubringen. Allein die seitens der Initiatoren der Volksinitiative im Rahmen der Begründung des Gesetzentwurfs geäußerte Erwägung, ggf. könne aufgrund der Erfahrungen und Erkenntnisse aus dem durch den Gesetzentwurf angestoßenen Modellversuch eine flächendeckende, dauerhafte Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens erfolgen, verleiht dem beantragten Gesetzentwurf nicht den Charakter einer Bundesratsinitiative.

b) Die Volksinitiative unterfällt auch nicht dem Ausschlussgrund „Haushaltspläne“.

Der Ausschlussgrund „Haushaltspläne“ hat mit dem Elften Gesetz zur Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 16. Dezember 2008 (HmbGVBl. S. 431) den Ausschlussgrund „Haushaltsangelegenheiten“ in Art. 50 Abs. 1 Satz 2 HV ersetzt. Hierzu heißt es im zugrundeliegenden Gesetzentwurf lediglich, damit werde „klargestellt, dass finanzwirksame Vorlagen grundsätzlich zulässig sind (vergleiche HVerfG 5/04)“ (Bü-Drs. 19/1476, S. 3). Ausgeschlossen sind nach dem Wortlaut Eingriffe in einen laufenden Haushaltsplan (vgl.

hierzu BVerfG, Beschl. v. 3.7.2000, 2 BvK 3/98, BVerfGE 102, 176, juris Rn. 81), darüber hinaus aber auch über den einzelnen Haushaltsplan hinausreichende Vorgaben, die Spielräume des Parlaments im Sinne der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung wesentlich beeinträchtigen (vgl. HVerfG, Urt. v. 4.12.2020, 4/20, LVerfGE 31, 221, juris Rn. 80 ff.). Ob mit der Neufassung des Ausschlussgrundes eine inhaltliche Neuausrichtung im Sinne einer erweiterten Zulässigkeit finanzwirksamer Volksinitiativen beabsichtigt war (in diesem Sinne Klatt, NordÖR 2010, S. 482, 484; Selmer/Hummel, NordÖR 2009, S. 137; a.A. v. Arnould, Jahrbuch für Direkte Demokratie 2009, S. 90, 105; David in David/Stüber, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, 2020, Art. 50, Rn. 48 ff.), kann dahinstehen. Denn auch wenn man der Auffassung des Beteiligten zu 1. folgen wollte, dass dies nicht der Fall ist und der Ausschlussgrund „Haushaltspläne“ inhaltlich in vollem Umfang dem Ausschlussgrund „Haushaltsangelegenheiten“ entspricht, geht von der Volksinitiative keine wesentliche Beeinträchtigung des durch diesen Ausschlussgrund geschützten Haushaltsrechts der Bürgerschaft aus.

Der Begriff der Haushaltsangelegenheiten war weit auszulegen. Ausgeschlossen waren nicht jegliche Kostenwirksamkeit, sondern Vorgaben, die das Haushaltsrecht der Bürgerschaft wesentlich beeinträchtigten. Im Wege einer wertenden Gesamtschau war zu entscheiden, ob dies aufgrund der absoluten und relativen Höhe der Kosten und der Umstände des Einzelfalls wie z.B. der Art und Dauer der zu erwartenden Belastungen zutrifft (HVerfG, Urt. v. 22.4.2005, 5/04, LVerfGE 16, 207, juris Rn. 106). Von Bedeutung war insbesondere, ob es sich um laufende Verpflichtungen handelte, die den Haushaltsgesetzgeber langfristig banden.

Eine wesentliche Beeinträchtigung des Haushaltsrechts der Bürgerschaft in diesem Sinne geht von dem Gesetzentwurf bei wertender Gesamtbetrachtung nicht aus. Der Gesetzentwurf der Volksinitiative sieht vor, dass der Modellversuch so festgelegt werden soll, dass die geschätzten haushaltswirksamen Gesamtkosten der Erprobung den Betrag von 40 Mio. Euro nicht übersteigen. Stellt sich während der Durchführung heraus, dass die Kosten diesen Betrag übersteigen, kann die zuständige Verwaltung die Dauer des Modellversuchs entsprechend verkürzen (§ 9 Abs. 2 des Entwurfs). In der Begründung des Gesetzentwurfs wird ausgeführt, dass von den Gesamtkosten nicht allein die Zahlungen an die Versuchsteilnehmer, sondern auch sonstige Kosten des Modellversuchs (z.B. für die Planung der Erprobung und Auswahl der Forschungspartner, die wissenschaftliche Begleitung, einschließlich der Durchführung der Befragung) umfasst seien (vgl. Begründung A. Allgemeiner Teil V. Kosten und Verwaltungsaufwand). Die Kosten sollen planmäßig nicht in einem Haushaltsjahr anfallen, sondern gestreckt über fünf Jahre, wobei in den Jahren der Durchführung des Modellversuchs – unter Annahme eines Verwaltungskostenanteils von rund 10% der Gesamtkosten – rund 13 Mio. Euro (12 Mio. Euro Sachmittel zzgl. Verwaltungskosten) anzusetzen sind. Bezogen auf einen

Gesamthaushalt der Freien und Hansestadt Hamburg von 18,185 Mrd. Euro (2021) bzw. 17,623 Mrd. Euro (2022) (vgl. <https://www.hamburg.de/contentblob/14735986/4fcd4e9b99c3cb7ca08a68ee4ed81041/data/finanzbericht-2021-2022.pdf>) entspricht dies Ausgaben in Höhe von 0,071% respektive 0,074%. Unter alleiniger Betrachtung der relativen Höhe der Kosten könnte eine Störung des Gleichgewichts des gesamten Haushalts, die zu einer Neuordnung des Gesamtgefüges zwingt, zwar in Betracht kommen (z.B. bejaht bei 0,071% des Gesamthaushalts [Schaffung von Beamtenstellen] BayVerfGH, Entsch. v. 17.11.1994, Vf. 96-IX-94, juris Rn. 444; verneint bei 0,061% des Gesamthaushalts [Lernmittel] BayVerfGH, Entsch. v. 15.12.1976, Vf. 56-IX-76, juris Rn. 106). Die weiteren Umstände der Regelungen des Gesetzentwurfs der Volksinitiative schließen eine wesentliche Beeinträchtigung des Haushaltsrechts der Bürgerschaft jedoch aus. Zum einen ist bereits im Gesetzentwurf festgelegt, dass eine Beendigung des Modellversuchs möglich ist, wenn absehbar ist, dass der Kostenrahmen überschritten wird. Die absoluten Kosten der Volksinitiative sind demnach kalkulierbar. Zum anderen sind die Kosten auf einen Zeitraum von etwa fünf Jahren begrenzt. Langfristige Zahlungsverpflichtungen z.B. in Form von Personalstellen oder dauerhaften Leistungsansprüchen werden nicht geschaffen. Durch die in den Rahmenbedingungen (§ 3 Abs. 4 des Entwurfs) festgelegte Vorgabe, dass mit der Durchführung des Modellversuchs innerhalb von zwei Jahren nach dem Inkrafttreten des Gesetzes, frühestens jedoch in dem auf das Inkrafttreten des Gesetzes folgenden Haushaltsjahr, begonnen werden soll, wird schließlich sichergestellt, dass nicht in einen laufenden Haushaltsplan eingegriffen wird.

4. Das Volksbegehren verletzt mit den beabsichtigten Regelungen keine Gesetzgebungskompetenzen des Bundes.

a) Gemäß Art. 70 Abs. 1 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1, zuletzt geändert am 19. Dezember 2022, BGBl. I S. 2478; GG) haben die Länder das Recht der Gesetzgebung, soweit das Grundgesetz nicht dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse verleiht. Die Abgrenzung der Zuständigkeit zwischen Bund und Ländern bemisst sich gemäß Art. 70 Abs. 2 GG nach den Vorschriften des Grundgesetzes über die ausschließliche und die konkurrierende Gesetzgebung. Aus Art. 72 Abs. 1 GG folgt, dass im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung haben, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat. Die konkurrierende Gesetzgebung erstreckt sich unter anderem auf das Gebiet der öffentlichen Fürsorge (Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG) und die Förderung der wissenschaftlichen Forschung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG).

Die Zuordnung einer Regelung zu einem Kompetenztitel erfolgt grundsätzlich anhand ihres (unmittelbaren) Regelungsgegenstandes, ihrer Wirkungen und Adressaten sowie des Normzwecks (BVerfG, Beschl. v. 25.3.2021, 2 BvF 1/20 u.a., BVerfGE 157, 223, juris Rn. 104 ff. m.w.N.; Urt. v. 7.7.1992, 1 BvL 51/86 u.a., BVerfGE 87, 1, juris Rn. 118 ff.). Bei einer Zuordnung von Gesetzesmaterien zu Kompetenznormen dürfen die einzelnen Vorschriften eines Gesetzes allerdings nicht isoliert betrachtet werden. Eine gesetzliche Regelung ist – ihrem Hauptzweck entsprechend – dem Kompetenztitel zuzuordnen, den sie speziell und nicht (lediglich) allgemein behandelt, wobei die Regelung in ihrem – kompetenzbegründenden – (Gesamt-)Sachzusammenhang zu erfassen ist. Dass der Gegenstand eines Kompetenztitels lediglich reflexartig berührt oder als Annex behandelt wird, genügt insoweit nicht (BVerfG, Beschl. v. 25.3.2021, 2 BvF 1/20, BVerfGE 157, 223, juris Rn. 105). Eine Teilregelung, die bei isolierter Betrachtung einer Materie zuzurechnen wäre, für die der Kompetenzträger nicht zuständig ist, kann gleichwohl in seine Kompetenz fallen, wenn sie mit dem kompetenzbegründenden Schwerpunkt der Gesamtregelung derart eng verzahnt ist, dass sie als Teil dieser Gesamtregelung erscheint (vgl. BVerfG, Beschl. v. 14.1.2015, 1 BvR 931/12, BVerfGE 138, 261, juris Rn. 30). Auch kommt es bei der Zuordnung zu einem Kompetenztitel nicht darauf an, dass der Gesetzentwurf einen zeitlich begrenzten Modellversuch regelt. Denn der Gesetzgeber ist auch bei experimentellen Gesetzen an die allgemeinen Regeln über die Zuständigkeit, Verfahren und Form gebunden (vgl. Hoffmann-Riem in: Festschrift für Werner Thieme zum 70. Geburtstag, hrsg. von Becker/Bull/Seewald, Köln 1993, S. 63).

Maßgeblich ist daher für die Bestimmung der Gesetzgebungskompetenz auf den materiellrechtlichen Regelungsgehalt der Vorschriften des Gesetzentwurfs abzustellen.

b) Nach dieser Maßgabe unterliegen die Regelungen des Gesetzentwurfs der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz. Der Gesetzentwurf unterfällt nicht dem Kompetenztitel des Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG (Förderung der wissenschaftlichen Forschung – hierzu aa]). Er ist der Gesetzgebung auf dem Gebiet der öffentlichen Fürsorge im Sinne des Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG zuzuordnen (hierzu bb]).

aa) Der materiell-rechtliche Schwerpunkt des Gesetzentwurfs „Hamburg soll Grundeinkommen testen!“ betrifft nicht den Kompetenztitel des Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG „Förderung der wissenschaftlichen Forschung“.

Unter den Kompetenztitel des Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG fallen Gesetze, die den Rahmen und ggf. auch die Finanzierung von Wissenschaft und Forschung erfassen. Gegenstand solcher Gesetze ist nicht die Forschung als solche. Durch die von Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG erfassten

Gesetze sollen vielmehr die gesetzlichen Voraussetzungen für Wissenschaft und Forschung geschaffen werden (vgl. Broemel in: v. Münch/Kunig, GG, 7. Aufl. 2021, Art. 74 Rn. 55), indem finanzielle, organisatorische oder planerische Maßnahmen getroffen werden (Seiler in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 55. Edition Stand 15.05.2023, Art. 74 Rn. 54). Die Forschung selbst wird dann von den jeweiligen Forschungseinrichtungen und den forschenden Personen unter dem Schutz von Art. 5 Abs. 3 GG betrieben.

Der Gesetzentwurf der Volksinitiative betrifft nicht die Rahmenbedingungen oder die Finanzierung von Wissenschaft und Forschung. Wissenschaft und Forschung sind an dem Gesamtvorhaben zwar beteiligt, der Regelungsinhalt des Gesetzentwurfs zielt aber nicht auf deren generelle Förderung. Auch wenn es um einen wissenschaftlichen Erkenntnisgewinn geht, so finanziert der Gesetz- und Verordnungsgeber lediglich ein von ihm inhaltlich bestimmtes Vorhaben zu eigenen Zwecken. Er tritt selbst als Auftraggeber eines Forschungsprojektes auf, ohne generelle Regelungen zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung zu treffen. So soll nach § 3 Abs. 1 und 2 des Entwurfs ein zuvor von der Verwaltung ausgewählter Forschungspartner einen Vorschlag für das Forschungskonzept und die Ausgestaltung der modellierten Grundeinkommensvarianten erarbeiten. Weiter regelt § 9 Abs. 1 Satz 2 des Entwurfs, dass die Verwaltung vor dem Erlass der Verordnung den Forschungspartner anhört und aktuelle wissenschaftliche Standards berücksichtigt. Der Forschungspartner hat nach dem Gesetzentwurf nur beratende Funktion, die Kontrolle über das Vorhaben behält der Gesetz- bzw. Verordnungsgeber. Letztlich maßgebend für die Ausgestaltung des Konzepts und die Modellvarianten sind der Inhalt der Verordnung (vgl. Begründung zu § 9 Abs. 1 des Entwurfs). Der Forschungspartner führt den Modellversuch damit nicht selbst in Ausübung seiner Freiheiten nach Art. 5 Abs. 3 GG durch, sondern berät den Verordnungsgeber beim Erlass einer Verordnung aufgrund des Gesetzentwurfs, um die Wirkung der getroffenen Regelungen im Rahmen der Umsetzung – wiederum wissenschaftlich – zu beobachten und auszuwerten.

bb) Der Gesetzentwurf stellt jedoch Gesetzgebung auf dem Gebiet der öffentlichen Fürsorge im Sinne des Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG dar.

Der Begriff der öffentlichen Fürsorge ist nicht eng auszulegen. Neben der Unterstützung von Hilfebedürftigen in vornehmlich wirtschaftlichen Notlagen unterfallen der öffentlichen Fürsorge die Abwehr drohender Notlagen sowie besondere Situationen zumindest potenzieller Bedürftigkeit, auf deren Beseitigung oder Minderung das Gesetz zielt (vgl. BVerfG, Urf. v. 21.7.2015, 1 BvF 2/13, BVerfGE 140, 65, juris Rn. 29 ff.; BSG, Urf. v. 25.6.2009, B 10 EG 8/08 R, BSGE 103, 291, juris Rn. 38; Uhle in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 99. EL September 2022, Art. 74 Rn. 173 ff.; Oeter in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 74 Rn. 55). Der Begriff

der öffentlichen Fürsorge umfasst demnach auch neue Lebenssachverhalte, wenn sie nur in ihren wesentlichen Strukturelementen dem Bild entsprechen, das durch die „klassische Fürsorge“ geprägt ist (vgl. BVerfG, Beschl. v. 17.7.2003, 2 BvL 1/99 u.a., BVerfGE 108, 186, juris Rn. 111). Dabei genügt es, wenn eine – sei es auch nur typisierend bezeichnete und nicht notwendig akute – Bedarfslage im Sinne einer mit besonderen Belastungen einhergehenden Lebenssituation besteht, auf deren Beseitigung oder Minderung das Gesetz zielt (vgl. BVerfG, Ur. v. 21.7.2015, 1 BvF 2/13, BVerfGE 140, 65, juris Rn. 29 f.; insgesamt hierzu auch Uhle in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 99. EL September 2022, Art. 74 Rn. 180 m.w.N.; Burghart in: Leibholz/Rinck, Grundgesetz, 89. Lieferung 3.2023, Art. 74, Rn. 236 m.w.N.). Die „Bedarfslage“ kann ganz unabhängig von der finanziellen/wirtschaftlichen Lage des Betroffenen bestehen (vgl. BVerfG, Ur. v. 21.7.2015, 1 BvF 2/13, BVerfGE 140, 65, juris Rn. 30).

In ihrer konkreten Ausgestaltung sind die materiellen Regelungen des Gesetzentwurfs der öffentlichen Fürsorge nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG zuzuordnen. Maßgeblicher materieller Inhalt des Gesetzentwurfs ist es, Bürgerinnen und Bürgern ein Grundeinkommen zur Verfügung zu stellen und im Rahmen eines Modellversuchs wissenschaftlich auszuwerten, wie sich dessen unterschiedliche Ausgestaltungen auswirken. Durch das Grundeinkommen soll die Existenz der Teilnehmenden gesichert, ihnen gesellschaftliche Teilhabe ermöglicht und dabei zumindest Bedürftigkeit im Sinne der aktuellen Gesetzeslage nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch – Bürgergeld, Grundsicherung für Arbeitssuchende i.d.F. v. 13. Mai 2011 (BGBl. I S. 850, zuletzt geändert am 16. Dezember 2022, BGBl. I S. 2328; SGB II) bzw. nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch – Sozialhilfe vom 27. Dezember 2003 (BGBl. I, S. 3022, zuletzt geändert am 16. Dezember 2022, BGBl. I, S. 2328; SGB XII) verhindert und eine Herauslösung aus dem geltenden Sozialleistungssystem ermöglicht werden (vgl. Begriffsbestimmung Grundeinkommen in § 2 Abs. 1 Nr. 1 sowie § 4 Abs. 6 Satz 1 des Entwurfs; Begründung Allgemeiner Teil, Abschnitt IV.). Die Zahlung von Grundeinkommen, aber auch das Wissen um den Zahlungsanspruch, sollen den Teilnehmenden größere Freiräume und Gestaltungsmöglichkeiten in ihrem Leben geben. Den Regelungen lässt sich entnehmen, dass sich dem Zweck der Herauslösung aus den geltenden Sozialleistungssystemen andere ebenfalls mit dem Grundeinkommen verbundene Zwecke unterordnen müssen. So ist nach dem Entwurf – anders als bei einem bedingungslosen Grundeinkommen zu erwarten – eine Einkommensanrechnung und damit einhergehend eine individuelle Bedarfsprüfung zur Ermittlung des Auszahlungsbetrags vorgesehen (§ 4 Abs. 5 Nr. 2, Abs. 6 Satz 2 des Entwurfs).

Damit zielen die materiellen Regelungen des Gesetzentwurfs auch darauf ab, (potenzielle) Bedürftigkeit der an dem Modellversuch teilnehmenden Personen zu beseitigen oder zu mindern. Dem steht nicht entgegen, dass das Grundeinkommen nach dem Wortlaut in § 2 Abs. 1

Nr. 3 des Entwurfs „ohne Bedürftigkeitsprüfung“ gezahlt werden soll und nach seinem Grundansatz auch Teilnehmenden zugutekommen kann, die wegen ihres aktuellen Einkommens oder Vermögens gar nicht hilfebedürftig sind. Angesichts der Konzeption des Gesetzentwurfs wird der Kompetenztitel des Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG nicht zu weit in den präventiven Bereich ausgedehnt (krit. zu einer zu großen Ausweitung des Kompetenztitels hin zu einer Kompetenz für „allgemeine Wohlfahrtspflege“ bzw. zur Anwendbarkeit auf ein „bedingungsloses Grundeinkommen“ etwa Uhle in: Dürig/Herzog/Schult, GG, 99. EL September 2022, Art. 74 Rn. 176, 181; Degenhart in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 74 Rn. 39; Oeter in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 74 Rn. 66). Denn die Zahlung eines Grundeinkommens nach dem hier gegenständlichen Gesetzentwurf knüpft an eine individuelle Bedürftigkeit bzw. an ein bereits vorhandenes Einkommen an. Es soll gerade kein der Höhe nach bestimmter, pauschaler Betrag ohne weitere Voraussetzungen oder Kürzungen an alle Teilnehmenden ausgezahlt werden. Vielmehr ist vorgesehen, dass im Rahmen des Modellversuchs Varianten modelliert werden, bei denen das individuelle Einkommen der Teilnehmenden berücksichtigt und hiervon abhängig ein Grundeinkommen gezahlt wird (s. § 4 Abs. 5 Nr. 2 des Entwurfs mit der zugehörigen Begründung). Nach der Konzeption des Erprobungsversuchs sollen bedürftige Teilnehmende eine Leistung erhalten, die sie aus dem aktuell bestehenden System der Grundsicherung herauslöst. Teilnehmende mit hohem eigenem Einkommen sollen demgegenüber gar nicht oder wenig von dem Grundeinkommen profitieren können (vgl. Begründung zu § 4 Abs. 5 des Entwurfs). Dieser Ansatz für die Zuwendung führt zur Zuordnung in den Bereich der öffentlichen Fürsorge, auch wenn es eine Anzahl von Teilnehmenden geben kann, die zwar nach dem bestehenden System nicht als bedürftig gelten, aber auch nicht so viel eigenes Einkommen erzielen, dass sie nicht von dem Grundeinkommen profitieren. Es werden also auch Teilnehmende erfasst, bei denen es nicht um die Existenzsicherung geht, sondern die durch die Zuwendung größere Freiheiten zur persönlichen und wirtschaftlichen Entfaltung bekommen.

c) Die Gesetzgebungskompetenz für den hier gegenständlichen Gesetzentwurf verbleibt gemäß Art. 72 Abs. 1 GG bei den Ländern. Der Bund hat von seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz im Hinblick auf den hier gegenständlichen Gesetzentwurf nicht in einer die Länder hiervon ausschließenden Weise Gebrauch gemacht. Für zeitlich begrenzte Modellversuche auf dem Gebiet der öffentlichen Fürsorge, die nur Bürgerinnen und Bürger eines bestimmten Landes betreffen, lässt sich – wenn die Regelung wie hier die nach Bundesrecht bestehenden Sozialleistungen nicht ersetzen, sondern neben sie treten soll – aus bundesrechtlichen Normen keine Regelung durch den Bundesgesetzgeber erkennen.

aa) Nach Art. 72 Abs. 1 GG haben die Länder im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit keinen Gebrauch gemacht hat. Ein die Länder von der Gesetzgebung ausschließendes Gebrauchmachen liegt vor, wenn ein Bundesgesetz eine bestimmte Frage erschöpfend regelt. Dies kann positiv durch eine Regelung oder negativ durch einen absichtsvollen Regelungsverzicht erfolgen (Oeter in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 72 Rn. 70 ff.). Entscheidend ist stets, dass ein bestimmter Sachbereich tatsächlich umfassend und lückenlos geregelt ist oder nach dem aus Gesetzgebungsgeschichte und Materialien ablesbaren objektivierten Willen des Gesetzgebers abschließend geregelt werden sollte. Der Gebrauch der Kompetenz durch den Bund muss hinreichend erkennbar sein. Führt der Vollzug einer landesrechtlichen Bestimmung dazu, dass die bundesrechtliche Regelung nicht mehr oder nicht mehr vollständig oder nur noch verändert angewandt werden kann, ist dies als Indiz für eine Sperrwirkung nach [Art. 72 Abs. 1 GG](#) anzusehen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 23.3.2022, 1 BvR 1187/17, juris Rn. 82 m.w.N.).

bb) Der Bund hat von der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG im Bereich der öffentlichen Fürsorge mit den Regelungen zur Gewährung von existenzsichernden Leistungen nach dem SGB II, dem 3. und 4. Kapitel SGB XII oder dem Asylbewerberleistungsgesetz i.d.F. v. 5. August 1997 (BGBl. I S. 2022, zuletzt geändert am 23. Mai 2022, BGBl. I S. 760; AsylbLG) sowie für den Bereich der Gesundheit mit den Regelungen des Fünften Buch Sozialgesetzbuch – Gesetzliche Krankenversicherung vom 20. Dezember 1988 (BGBl. I, S. 2477, zuletzt geändert am 11. Mai 2023, BGBl. I Nr. 123; SGB V) und des Elften Buch Sozialgesetzbuch – Soziale Pflegeversicherung vom 26. Mai 1994 (BGBl. I S. 1014, zuletzt geändert am 20. Dezember 2022, BGBl. I S. 2793; SGB XI) Gebrauch gemacht und ein grundsätzlich erschöpfendes System zur Sicherung des Existenzminimums geschaffen, das nach seiner Zielrichtung sämtlichen Bedarfslagen, die zur Gewährung eines menschenwürdigen Daseins gedeckt werden müssen, Rechnung tragen soll (vgl. zum SGB II/SGB XII: BVerfG, Urt. v. 9.2.2010, 1 BvL 1/09 u.a., BVerfGE 125, 175, juris Rn. 147; BT-Drs. 17/1465, S. 8 f.; zum AsylbLG: BVerfG, Urt. v. 18.7.2012, 1 BvL 10/10, BVerfGE 132, 134, juris Rn. 62 ff., 89). Das bestehende Regelungssystem schließt es jedoch nicht aus, gesetzliche Regelungen für ein Modellvorhaben zu schaffen, die dem Ziel dienen, das Regelungssystem weiterzuentwickeln, wenn dadurch die geltende Rechtslage nicht beeinträchtigt wird. Dass gerade auf dem Gebiet der öffentlichen Fürsorge ein Bedarf an einer modellhaften Weiterentwicklung bestehen kann, zeigt sich etwa in der vom 1.7.1999 bis 31.12.2004 bestehenden „Experimentierklausel“ in § 101a des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) in den Fassungen vom 25.6.1999 (BGBl. I S. 1442) und 25.11.2003 (BGBl. I S. 2304). Die Regelung zeigt im Übrigen auch, dass der Bundesgesetzgeber in diesem Bereich eine

Parallelität unterschiedlicher Regeln in den Ländern – jedenfalls zu Versuchszwecken – für möglich gehalten hat.

cc) Der Gesetzentwurf „Hamburg soll Grundeinkommen testen!“ stellt einen solchen Versuch zur Weiterentwicklung des Systems der sozialen Grundsicherung dar, ohne das bestehende System unterlaufen zu wollen. Wesentlich ist dabei, dass der Gesetzentwurf nur für einen begrenzten Personenkreis, allein auf dem Gebiet der Freien und Hansestadt Hamburg und nur für einen begrenzten Zeitraum gelten und dem Erkenntnisgewinn dienen soll und damit den Anwendungsbereich der bundesgesetzlichen Regelungen nicht ersetzen oder einschränken will.

Das beantragte Volksbegehren geht über das Ziel der bloßen Existenzsicherung hinaus (vgl. § 2 Abs. 2 des Entwurfs). Es sollen nicht lediglich die Voraussetzungen des bundesrechtlichen Fürsorgesystems abgeändert werden, vielmehr soll vor allem die Einführung eines völlig anderen Systems erprobt und gleichzeitig das Ziel der Deckung des notwendigen Lebensunterhalts für die Teilnehmenden gewährleistet werden. Der Entwurf schafft zu diesem Zweck eine eigenständige öffentliche Leistung, die nicht das durch Bundesrecht begründete Sozialleistungssystem ändert, sondern nur dazu führt, dass für die am Modellversuch Teilnehmenden durch die Zahlung eines „Grundeinkommens“ ein Anspruch auf Grundsicherungsleistungen nach dem SGB II oder SGB XII nicht mehr besteht. Das bundesrechtliche Fürsorgesystem bleibt durch den Gesetzentwurf unberührt.

dd) Bundesrechtliche Regelungen stehen dem Gesetzentwurf auch sonst nicht entgegen. Soweit sich im Bundesrecht keine Öffnungsklauseln für Modellversuche finden, handelt es sich bei der Auslassung nicht um einen Regelungsverzicht mit der Intention, ein Tätigwerden der Länder zu sperren. So hat der Bundesgesetzgeber seit dem 1.1.2005 keine dem § 101a des Bundessozialhilfegesetzes in der Fassung vom 25.6.1999 (BSHG) vergleichbare Regelung in das SGB II bzw. SGB XII aufgenommen, obwohl ihm die Möglichkeit derartiger Gesetzgebung bekannt war (vgl. BT-Drs. 14/820, S. 7). Damit ist keine Sperrwirkung für ein Tätigwerden der Länder verbunden. Denn es gibt keine Anhaltspunkte dafür, dass der Bund mit der Nichtaufnahme einer entsprechenden Regelung eine dahingehende Absicht verfolgt hätte.

5. Das beantragte Volksbegehren ist jedoch mit sonstigem höherrangigen Recht nicht vereinbar. Der Gesetzentwurf wahrt nicht die Anforderungen, die sich zum Schutz der Freiheit der Stimmberechtigten, sich für oder gegen dessen Unterstützung zu entscheiden, aus dem Demokratieprinzip in Art. 3 Abs. 1 HV ergeben.

a) Die nach § 2 Abs. 2 Satz 1 VAbstG vorgeschriebene Begründung einer auf Erlass eines Gesetzes gerichteten Volksinitiative unterliegt zum Schutz der Freiheit der Stimmberechtigten, sich für oder gegen eine Unterstützung zu entscheiden, Anforderungen, die sich aus dem Demokratieprinzip, Art. 3 Abs. 1 HV, ergeben. Diese gelten wegen der erheblichen Bedeutung der vorherigen Zustimmung der Stimmberechtigten auch in den dem Volksentscheid vorangehenden Stadien von Volksinitiative und Volksbegehren (HVerfG, Urt. v. 21.12.2021, 6/20, juris Rn. 38; vgl. auch HVerfG, Urt. v. 4.12.2020, 4/20, LVerfGE 31, 215, juris Rn. 103).

Die Abstimmung muss grundsätzlich einen abstimmungsfähigen Inhalt enthalten, d.h. eine Frage, die mit „ja“ oder „nein“ beantwortet werden kann (VerfGH Bayern, Urt. v. 15.12.1976, Vf. 56-IX-76, juris Rn. 42). Denn ein Diskurs über den vorgelegten Entwurf, der zu einer Änderung, Ergänzung oder teilweisen Annahme führen kann, ist nicht möglich (VerfGH Bayern, Entsch. v. 16.7.2019, Vf. 41-IX-19, juris Rn. 109). Darüber hinaus muss der Gesetzentwurf so formuliert sein, dass der Inhalt der Materie verständlich ist (VerfGH Bayern, Entsch. v. 16.7.2019, Vf. 41-IX-19, juris Rn. 109), d.h. er muss sich nicht nur von den interessierten Bürgerinnen und Bürgern, sondern von der Gesamtheit der abstimmenden Bürgerinnen und Bürger eindeutig und zweifelsfrei aus der Fassung des Gesetzentwurfs entnehmen lassen (Brem StGH, Entsch. v. 9.7.1986, 2/85, NVwZ 1987, 576; VerfGH Bayern, Entsch. v. 10.3.2018, Vf. 132-IX-77, juris Rn. 75). Dies gilt insbesondere bei Volksbegehren, die Leistungen des Staates zum Gegenstand haben (VerfGH Bayern, Urt. v. 15.12.1976, Vf. 56-IX-76, juris Rn. 42). Die Fragestellung muss dabei inhaltlich widerspruchsfrei, in allen Teilen inhaltlich nachvollziehbar und in diesem Sinne aus sich heraus verständlich sein. Je komplexer, weiträumiger und abstrakter die Materie ist, umso wichtiger werden Klarheit und Eindeutigkeit des Abstimmungstextes, um die unverfälschte Abbildung des demokratischen Willens zu gewährleisten (HVerfG, Urt. v. 30.11.2005, 16/04, juris Rn. 78 ff.). Aus dem Gesetzentwurf und der Begründung müssen sich die Auswirkungen des Vorhabens überblicken und die wesentlichen Vor- und Nachteile abschätzen lassen (VerfGH Bayern, Entsch. v. 16.7.2019, Vf. 41-IX-19, juris Rn. 109). Die Behauptung unzutreffender Tatsachen ist ebenso unzulässig (VerfGH Bayern, Entsch. v. 16.7.2019, Vf. 41-IX-19, juris Rn. 110) wie die unzutreffende oder unvollständige Erläuterung der geltenden Rechtslage (VerfGH Bayern, Entsch. v. 13.4.2000, Vf. 4-IX-00, juris Rn. 152; Entsch. v. 16.7.2019, Vf. 41-IX-19, juris Rn. 110) oder andere irreführende oder unrichtige Behauptungen (vgl. VerfGH Thüringen, Urt. v. 10.4.2013, 22/11, juris Rn. 50). Die Grenze einer sachlich vertretbaren Darstellung des Anliegens des Volksbegehrens ist danach jedenfalls dann überschritten, wenn die Folgen einer angestrebten Änderung so lückenhaft oder missverständlich dargestellt werden, dass die Bürger, soweit sie nicht über spezielle Vorkenntnisse verfügen, den eigentlichen Inhalt des Vorschlags nicht erfassen können und so geradezu in die Irre geführt werden (vgl. HVerfG, Urt. v. 21.12.2021, 6/20, juris Rn. 40; VerfGH Bayern,

Entsch. v. 13.4.2000, [Vf. 4-IX-00](#), VerfGHE BY 53, 81, juris [Rn. 152](#); [VerfGH Berlin, Beschl. v. 27.10.2008, 86/08, LVerfGE 19, 39](#), juris [Rn. 64](#)). Unschädlich sind hingegen im Sinn des politischen Anliegens „gefärbte“ Tatsachenmitteilungen und Erläuterungen bzw. plakative Argumentationen (BayVerfGH, Entsch. v. 16.7.2019, Vf. 41-IX-19, juris Rn. 110).

Im Rahmen der bindenden vom Verfassungsgericht vorzunehmenden Auslegung ist der Wortlaut der Initiative maßgeblich (vgl. HVerfG, Urt. v. 30.11.2005, 16/04, [LVerfGE 16, 232](#), juris [Rn. 68](#)). Denn das plebiszitäre Entscheidungsverfahren ist dadurch gekennzeichnet, dass dem Volk lediglich Zustimmung oder Ablehnung zu dem konkreten Vorschlag, den die Volksinitiative formuliert hat, als Handlungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen. Nachfragen und Formulierungsänderungen sind den Stimmberechtigten nicht möglich, sodass der Vorschlag das Gewollte eindeutig zum Ausdruck bringen muss. Für die erforderliche Auslegung ist auf den Blickwinkel eines objektiven Betrachters abzustellen. Auf die Vorstellung der Initiatoren oder deren im Gerichtsverfahren abgegebene Erklärungen kommt es hingegen nicht an, denn der Volksentscheid erhält seine Legitimation nicht aus der Gruppe der ihn Vorschlagenden, sondern aus der Mehrheit der abgegebenen Stimmen der Bürgerinnen und Bürger (HVerfG, Urt. v. 21.12.2021, 6/12, juris Rn. 51; Urt. v. 15.12.2004, 6/04, LVerfGE 15, 221, juris Rn. 61). Erklärungen oder Vorstellungen der Initiatoren können allenfalls dann in die Auslegung einfließen, wenn sie sich als Fortsetzung des ursprünglichen Textes darstellen (so auch StGH Bremen, Entsch. v. 9.6.1986, [St 2/85](#), StGHE Br 4, 96, [NVwZ 1987 S. 576, 577](#); zu Bürgerbegehren: [VGH München, Beschl. v. 22.1.2003, 4 CE 02.2966](#), juris [Rn. 23](#)). Denn den Stimmberechtigten sind diese Äußerungen im Zweifel ebenso wenig bekannt wie die Entstehungsgeschichte des Volksbegehrens, sodass sie entsprechend außer Betracht bleiben müssen (vgl. StGH Bremen, Urt. v. 14.2.2000, [St 1/99](#), StGHE BR 6, 228, juris Rn. 65). Zu beurteilen ist daher derjenige Inhalt, den ihm die stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürger im Zeitpunkt ihrer Unterschriftsleistung bei verständiger Betrachtungsweise begeben konnten und mussten (HVerfG, Urt. v. 21.12.2021, 6/20, juris Rn. 51; Urt. v. 30.11.2005, 16/04, [LVerfGE 16, 232](#), juris [Rn. 78](#); [VerfGH Berlin, Beschl. v. 27.10.2008, 86/08, LVerfGE 19, 39](#), juris [Rn. 70](#)). Dabei ist der Verständnishorizont eines oder einer rechtsunkundigen Stimmberechtigten zugrunde zu legen (vgl. VerfGH Berlin, [Beschl. v. 27.10.2008, 86/08, LVerfGE 19, 39](#), juris Rn. 71).

b) Diesen Anforderungen genügen der Gesetzentwurf und seine Begründung im Ergebnis nicht. Sie enthalten Widersprüchlichkeiten und Lücken in der Darstellung, die es den Abstimmenden nicht in dem gebotenen Umfang ermöglichen, die Auswirkungen des Vorhabens zu überblicken und die wesentlichen Vor- und Nachteile abzuschätzen. In der Summe ist die Dar-

stellung so missverständlich und lückenhaft, dass die stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürger bei verständiger Betrachtungsweise den eigentlichen Inhalt und die Folgen der angestrebten Regelung nicht erkennen bzw. abschätzen können.

Der Gesetzentwurf trifft Regelungen in einem Bereich, der eine Vielzahl von anderen Regelungsbereichen berührt und damit verzahnt ist. Zu nennen sind unter anderem das Sozialversicherungs- und das Steuerrecht. Daraus ergeben sich Auswirkungen auf die mit dem vorliegenden Gesetzentwurf geregelten Lebenssachverhalte, die für die Beurteilung des zur Abstimmung gestellten Gesetzentwurfs wesentlich sind. Es bedarf im vorliegenden Fall keiner Entscheidung, in welcher Tiefe bei einer so komplexen Materie wie der vorliegenden die rechtlichen Verflechtungen und Wechselwirkungen mit bestehenden Gesetzen im Einzelfall dargelegt werden müssen. Jedenfalls müssen die Bürgerinnen und Bürger den Kern der Regelungen und die Auswirkungen des Vorhabens überblicken und wirklich erfassen können, sodass sie die Vor- und Nachteile des zur Abstimmung gestellten Gesetzentwurfs abwägen können. Bezogen auf das vorliegende Volksbegehren müssen die Abstimmenden erkennen und beurteilen können, was die Rahmenbedingungen des vorgeschlagenen Modellversuchs, ein bedingungsloses Grundeinkommen zu testen, sind und mit welchen Auswirkungen für die Teilnehmenden der Versuch durchgeführt werden soll. Um die Vor- und Nachteile des Gesetzentwurfs prüfen und einschätzen können, müssen sie insbesondere überblicken können, ob bzw. in welchem Maße der als Ziel des Modellversuchs formulierte Erkenntnisgewinn mit der vorgeschlagenen Regelung erreicht werden kann.

Diesen Anforderungen wird der Gesetzentwurf nicht gerecht.

aa) Der Gesetzentwurf ist im Hinblick auf die Rahmenbedingungen für den vorgeschlagenen Versuch widersprüchlich. Mit seinem Titel, der einleitenden Begründung sowie den Regelungen in § 1 und § 2 des Entwurfs erzeugt der Gesetzentwurf eine Vorstellung von dem Vorhaben, der die nachfolgenden Regelungen nicht entsprechen. So wird beim durchschnittlichen Abstimmenden ein falscher Eindruck erweckt.

Nach der Überschrift geht es um ein Gesetz zur Erprobung eines bedingungslosen Grundeinkommens in Hamburg. Nach § 1 des Entwurfs und dem allgemeinen Teil der Begründung sollen mit dem Gesetz die Wirkung, Akzeptanz und Umsetzbarkeit verschiedener Varianten eines bedingungslosen Grundeinkommens erforscht werden. In § 2 Abs. 1 Satz 1 und Satz 2 Nr. 3 des Entwurfs wird erneut betont, dass den am Modellversuch Teilnehmenden ein Grundeinkommen bedingungslos gewährt werden und dies – in Abgrenzung zum bisherigen Sozialleistungssystem – ohne Bedürftigkeitsprüfung erfolgen soll. Das Grundeinkommen soll zudem so

ausgestaltet sein, dass es die Existenz der Teilnehmenden sichert und ihnen gesellschaftliche Teilhabe ermöglicht (§ 2 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 des Entwurfs). Das Fehlen einer „bürokratischen Bedürftigkeitsprüfung“ (Begründung zu § 4 Abs. 6 des Entwurfs) wird dabei als ein Kernelement des Gesetzentwurfs hervorgehoben. Der durchschnittliche Abstimmende wird danach von der modellweisen Einführung eines Grundeinkommens ausgehen, das bedingungslos und ohne Bedürftigkeitsprüfung an die Teilnehmenden ausgezahlt wird.

Im Widerspruch zu dem so erweckten Eindruck enthält der Entwurf im Folgenden Regelungen zu einer Einkommensanrechnung (§ 4 Abs. 5 Satz 2 Nr. 2 des Entwurfs) und zur Möglichkeit der Berücksichtigung besonderer zusätzlicher Bedarfe (§ 4 Abs. 6 Satz 2 des Entwurfs). Nach § 4 Abs. 6 Satz 1 des Entwurfs soll durch das zu zahlende Grundeinkommen sichergestellt werden, dass die Teilnehmenden während der Erprobung keinen Bedarf an den Lebensunterhalt deckenden Sozialleistungen nach Bundesrecht haben. Um diesen Anforderungen gerecht zu werden sowie den festgelegten Gesamtkostenrahmen einzuhalten, wird – anders als in § 1 und § 2 des Entwurfs vorgesehen – doch eine Prüfung der individuellen Bedarfe (hierzu [1]) sowie eine Einkommensprüfung und -anrechnung (hierzu [2]) stattfinden müssen, die einer bürokratischen Bedürftigkeitsprüfung gleichkommt. Dies wird im Gesetzentwurf nicht hinreichend offengelegt (hierzu [3]).

(1) Im Gesetzentwurf werden zwar keine weiteren Vorgaben gemacht, wie die Zahlung eines die Existenz sichernden Grundeinkommens gewährleistet werden soll. Es liegt jedoch nahe, dass die Teilnehmenden am Modellversuch, die nicht über ein ausreichendes Einkommen verfügen, ihre individuellen Bedarfe gegenüber der zuständigen Verwaltung darlegen müssen – sofern geltend gemacht wird, dass die Zahlungen des Modellversuchs ihre Bedarfe nicht decken –, damit sichergestellt ist, dass neben den Geldzahlungen des Modellversuchs kein Bedarf für existenzsichernde Leistungen nach Bundesrecht besteht. Denn die Inanspruchnahme solcher Leistungen würde den Zielen des Modellversuchs zuwiderlaufen und soll ausdrücklich vermieden werden (s. Begründung zu § 4 Abs. 6 des Entwurfs). Die Offenlegung der individuellen Bedarfe verlangt ggf. Nachweise, um eine höhere Zahlung als an den durchschnittlichen Teilnehmenden einer Versuchsgruppe rechtfertigen zu können.

Soweit die Beteiligten zu 3. in der mündlichen Verhandlung darauf hingewiesen haben, dass insoweit kein Widerspruch zur Zielsetzung des Modellversuchs bestehe, weil tatsächlich keine „Bedürftigkeitsprüfung“ erfolgen solle, sondern nur eine „Bedarfsanmeldung“ geplant sei, überzeugt dies nicht. Eine solche Unterscheidung ergibt sich nicht aus dem insoweit allein maßgeblichen Gesetzentwurf und dessen Begründung. Obwohl der Gesetzentwurf die Gewährung des bedingungslosen Grundeinkommens „ohne bürokratische Bedürftigkeitsprüfung“ in den

Mittelpunkt rückt, schweigt er zu der zentralen Fragestellung, wie „Bedarfe“ ohne „bürokratische Bedürftigkeitsprüfung“ ermittelt werden sollen. Zudem handelt es sich der Sache nach auch bei einer Auswertung von angemeldeten „Bedarfen“ bzw. der Abhängigmachung der Zahlungshöhe vom vorhandenen Einkommen um eine Bedürftigkeitsprüfung im Wortsinne, denn die Höhe der Zahlungen ist abhängig vom individuellen Bedarf und vorhandenem Einkommen, also der individuellen Bedürftigkeit.

(2) Entgegen des vermittelten Eindrucks erfolgt die Gewährung eines Grundeinkommens zudem nicht bedingungslos, sondern auch unter Berücksichtigung des vorhandenen Einkommens. Bei der vorgesehenen Einkommensanrechnung nach § 4 Abs. 5 Satz 2 Nr. 2 des Entwurfs handelt es sich nicht nur um eine theoretische Möglichkeit oder um eine nur am Rande vorkommende Maßnahme. Nach § 4 Abs. 5 Satz 2 Nr. 2 des Entwurfs können im Rahmen des Modellversuchs Varianten des Grundeinkommens modelliert werden, bei denen sich die Grundeinkommenszahlungen abhängig von anderen Einkommen der Teilnehmenden reduzieren. Hierbei muss (nur) sichergestellt sein, dass die Summe aus Geldzahlung und Erwerbseinkommen in jedem Monat höher ist als der in der jeweiligen Variante modellierte Grundeinkommensanspruch. Zusammen mit dem festgelegten Gesamtkostenrahmen von 40 Mio. Euro ergibt sich hieraus zwingend, dass es sich bei der Modellierung von Varianten des Grundeinkommens mit Einkommensanrechnung um eine dem Modellversuch immanente Notwendigkeit handelt, die in erheblichem Umfang zur Anwendung kommen muss. Die Einkommensberücksichtigung ist damit wesentlicher Bestandteil der Durchführung des Modellversuchs. Andernfalls wäre der Modellversuch mangels auskömmlicher finanzieller Mittel nicht durchführbar. Denn wenn lediglich 36 Mio. Euro als Sachkosten zur Verfügung stehen (40 Mio. Euro abzgl. 4 Mio. Euro Projektkosten), ergäbe sich bereits bei 1.000 Teilnehmenden, denen monatlich ein Betrag von 1.120 Euro (bzw. 560 Euro bei Minderjährigen, vgl. § 4 Abs. 7 des Entwurfs) ausgezahlt wird, ein Defizit von nahezu 1 Mio. Euro:

Variante 1	Anzahl	Anspruchshöhe mtl.	Kosten p.a.	Gesamtkosten
Teilnehmende insgesamt	1000			
Volljährige	835	1.120 €	11.222.400 €	
Minderjährige	165	560 €	1.108.800 €	
			12.331.200 €	36.993.600 €

In dieser Berechnung erfolgt die Aufteilung auf Volljährige und Minderjährige im Verhältnis zum Anteil an der Bevölkerung in Hamburg (vgl. Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein, Statistische Berichte, Kennziffer A I / S 1 – j 19 HH, Bevölkerung in Hamburg am 31.12.2019).

Dies wird in der Begründung zu dem Gesetzentwurf jedoch nicht offengelegt, sondern ergibt sich nur aus der Durchführung der aufgezeigten Kontrollrechnung. Die Versuchskosten für andere Varianten für die übrigen 1.000 Teilnehmer sind dabei noch unberücksichtigt.

(3) Dem Eindruck, der aus der Überschrift des Gesetzes, der einleitenden Begründung und den in § 1 und § 2 des Entwurfs aufgezeigten Zielen eines bedingungslosen Grundeinkommens ohne Bedürftigkeitsprüfung entsteht, wird der Modellversuch bei Berücksichtigung der weiteren Vorgaben des Gesetzentwurfs nicht gerecht. Weder im allgemeinen Teil der Begründung noch in der Begründung zu § 1 und § 2 des Entwurfs wird offengelegt, dass der Begriff „bedingungslos“ zumindest einschränkend verstanden wird, nämlich als Zahlung eines Grundeinkommens unter Berücksichtigung des vorhandenen Einkommens, und im Hinblick darauf sowie bei Bestehen höherer Bedarfe als bei dem Durchschnitt der Teilnehmenden eine Prüfung der Bedürftigkeit erfolgen wird. Die vorangestellten Vorgaben für das zu erprobende Grundeinkommen werden damit tatsächlich nicht eingehalten und erzeugen so bei den Abstimmenden eine irriige Vorstellung. Die Rahmenbedingungen des Modellversuchs können nur nach intensiver Durchdringung des Gesetzentwurfs und dem Anstellen eigener Kontrollüberlegungen erfasst und beurteilt werden und erschließen sich einem rechtsunkundigen Stimmberechtigten bei verständiger Betrachtungsweise nicht.

bb) Der als Maßstab zugrunde zu legende durchschnittliche Abstimmungsberechtigte wird nicht – auch nicht im Groben – abschätzen können, ob der Modellversuch mit den vorgegebenen Parametern das angestrebte Ziel wird erreichen können. Berechtigte Zweifel ergeben sich insbesondere, ob das vorgesehene Budget von 40 Mio. Euro auskömmlich sein wird.

Dem Gesetzentwurf kann nichts Konkretes dazu entnommen werden, wie das vorgegebene Budget in etwa verwendet werden soll bzw. von welchen Voraussetzungen die Volksinitiative im Hinblick auf das bewusst begrenzte Budget von 40 Mio. Euro ausgeht, damit der Versuch erfolgsversprechend durchgeführt werden kann. Im allgemeinen Teil der Begründung findet sich lediglich die Angabe, dass mit Kosten in Höhe von 200 bis 1.200 Euro pro teilnehmender Person und Monat zu rechnen sei. Zwar ist durch die Regelung in § 9 Abs. 2 des Entwurfs sichergestellt, dass der vorgegebene Kostenrahmen eingehalten werden kann. Für die Abstimmenden ist aber gerade auch relevant, ob mit den vorgesehenen Mitteln der Versuch – jedenfalls voraussichtlich – so durchgeführt werden kann, dass die Vorgaben des Entwurfs zum Grundeinkommen eingehalten und die beabsichtigten Forschungsergebnisse auch erzielt werden können.

In dem Entwurf wird der unzutreffende Eindruck vermittelt, dass mit einem Grundeinkommensanspruch von 1.120 Euro für Erwachsene bzw. 560 Euro für minderjährige Teilnehmende eine Existenzsicherung in Hamburg erreicht werden wird. Der tatsächliche Bedarf für eine Existenzsicherung ist gemessen an dem bestehenden Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II oder SGB XII jedoch erheblich höher, so dass Zweifel an der Auskömmlichkeit der bereitgestellten Mittel bereits deshalb entstehen.

Die Formulierung in § 4 Abs. 7 des Entwurfs erweckt in Zusammenschau mit der Begründung zu § 4 Abs. 7 den unzutreffenden Eindruck, dass mit einer Zahlung eines Grundeinkommens in Höhe von 1.120 Euro für Erwachsene und 560 Euro für minderjährige Teilnehmende die Armutsrisikoschwelle überschritten wäre und damit im Ergebnis eine ausreichende Grundversicherung bestünde. Die Volksinitiative orientiert sich bei dem Wert an der Erhebung des Sozioökonomischen Panels des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung im Jahr 2016 (s. Begründung zu § 4 Abs. 7 des Entwurfs). Für die erforderliche Abstimmungs Klarheit reicht es nicht, dass der Wert im Jahr 2016 im Bundesdurchschnitt zur Vermeidung der Armut ausreichend gewesen wäre. Denn der Abstimmungsberechtigte erhält keine Information darüber, welcher Betrag im Jahr 2020¹, in dem die Unterschriften für das Volksbegehren gesammelt wurden, anzusetzen wäre und ob dieser Betrag in einer Großstadt wie Hamburg zur Existenzsicherung ausreichen würde. Bei Heranziehung des Leistungsanspruchs einer erwachsenen alleinstehenden Person nach dem SGB II lag der existenzsichernde Betrag in 2020 (selbst ohne Berücksichtigung von Sonder- und Mehrbedarfen) monatlich bei 1.194 Euro (Regelbedarf der Regelbedarfsstufe 1: 446 Euro, höchste angemessene Unterkunftskosten: 481 Euro, tatsächliche Heizkosten: ca. 50 Euro, Beiträge zur gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung ca. 217 Euro) und damit bereits über dem im Gesetzentwurf genannten Mindestbetrag. Darüber hinaus enthält der Gesetzentwurf keinen Hinweis auf notwendige, – angesichts des späteren Zeitpunkts des Beginns der Zahlungen und der Laufzeit des Versuchs – insbesondere inflationsbedingte Anpassungen eines existenzsichernden Zahlungsanspruchs. Unberücksichtigt bleiben zudem steuerrechtliche Fragestellungen, denn das Grundeinkommen würde mangels Freistellung im Einkommensteuergesetz der Einkommensteuerpflicht unterfallen (von einer steuerfreien Schenkung wird bei einer Vergabe von öffentlichen Leistungen nicht auszugehen sein). Dies hat Auswirkungen auf die Kalkulation der Kosten für den Modellversuch, denn eine Berücksichtigung der Einkommensteuer führt zu einer erheblichen Erhöhung der an die Teilnehmenden mindestens zu leistenden Beträge, die nach Steuern über dem sozialrechtlichen Existenzminimum liegen müssten, damit kein Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II entsteht.

¹ Setzt man als Armutsrisikoschwelle 60% des Medians des Äquivalenzeinkommens in Deutschland an, käme man im Jahr 2019 auf 1.176 Euro pro Monat, 2020 auf 1.300 Euro, 2021 auf 1.247 Euro.

Diese unvollständige Darlegung der Sach- und Rechtslage lässt sich durch die für die Abstimmenden allein relevante Lektüre des Gesetzentwurfs und dessen Begründung (vgl. HVerfG, Urt. v. 30.11.2005, 16/04, juris Rn. 78) nicht aufklären. Unerheblich ist in diesem Zusammenhang, ob die fehlende Aktualität der Begründung auf einem Versäumnis der Initiatoren des Volksbegehrens oder auf anderen Gründen beruht (vgl. BayVerfGH, Entsch. v. 16.7.2019, Vf. 41-IX-19, juris Rn. 115).

Es kann auch nicht davon ausgegangen werden, dass allgemein bekannt ist, dass mit einer Zahlung von 1.120 Euro für erwachsene Leistungsberechtigte, die allein leben, im Regelfall das Existenzminimum in Hamburg nicht gedeckt werden kann und auch bereits im Jahr 2020 nicht gedeckt werden konnte. Auch reicht es nicht aus, dass der Gesetzentwurf nur vorsieht, dass der Betrag mindestens 1.120 Euro betragen müsste, was eine Erhöhung ausdrücklich zulässt. Denn nicht dargelegt wird, ob und, wenn ja, aus welchen Gründen eine solche Erhöhung des Betrages angemessen ist und was dies für den Erfolg des Modellversuchs und die Begrenzung auf Gesamtkosten von 40 Mio. Euro bedeutet. Die Höhe des Grundeinkommensanspruchs muss nach § 4 Abs. 5 Satz 2 Nr. 1 des Entwurfs (ohne Einkommensanrechnung nach § 4 Abs. 5 Satz 2 Nr. 2 des Entwurfs) in allen Varianten den Betrag aus § 4 Abs. 7 des Entwurfs übersteigen, weil nach § 4 Abs. 6 des Entwurfs die Varianten so zu modellieren sind, dass die Teilnehmenden gerade keinen Bedarf an den Lebensunterhalt deckenden Sozialleistungen nach Bundesrecht haben. Unabhängig davon, dass die Bürgerinnen und Bürgern darüber im Unklaren gelassen werden, welcher Betrag jedenfalls im Jahr der Unterschriftensammlung für ein existenzsicherndes Grundeinkommen bereitgestellt werden müsste, können sie auch nicht überschlägig ermitteln, ob der Betrag von 40 Mio. Euro für die Durchführung des Modellversuchs ausreichen könnte und ob das angegebene Ziel, aussagekräftige Forschungsergebnisse zu erlangen, mit diesen Regelungen erreicht werden kann.

cc) Die Bürgerinnen und Bürger können bei ihrer Entscheidung die Bedeutung und Tragweite des Modellversuchs auch deshalb nicht hinreichend klar erfassen, weil der Gesetzentwurf die rechtlichen Verflechtungen mit dem bestehenden Recht nur unzureichend benennt.

Bei der Erprobung eines bedingungslosen Grundeinkommens neben dem bestehenden Sozialleistungssystem handelt es sich um eine besonders komplexe Materie, die mit den Regelungen des Sozialrechts eng verflochten ist und die Fragen der Existenzsicherung tangiert. Neben den bereits angeführten Problemen der individuellen Bedarfsermittlung stellen sich weitere Fragen, die das Ineinandergreifen der Regelungen für den Modellversuch und der bestehenden Regelung der Sozialgesetzbücher betreffen. Beispielhaft sei hingewiesen auf Probleme

bei einem freiwilligen Eintritt in die gesetzliche Krankenversicherung (nachdem eine Versicherungspflicht als Leistungsbezieher nach dem SGB II nicht mehr besteht und die Versicherungsbeiträge nicht mehr vom Jobcenter übernommen werden), die sich im Zusammenhang mit den Regelungen des § 9 SGB V ergeben können, oder die Folgen für einen späteren Rentenbezug, wenn Meldungen nach § 58 Abs. 1 Nr. 3 SGB VI nicht mehr erfolgen.

Des Weiteren stellt sich auch hier die Frage, wie das Grundeinkommen steuerlich behandelt werden soll, insbesondere bei denjenigen, denen ein Betrag zusätzlich zu ihrem Einkommen ausgezahlt wird und deren Einkünfte insgesamt über dem steuerlichen Grundfreibetrag liegen. Der steuerliche Grundfreibetrag lag 2020 bei 9.408 Euro und wird bereits bei einem monatlichen Grundeinkommen in Höhe von 1.120 Euro überschritten. Nicht zu erkennen ist, ob und wie der an der Armutsrisikoschwelle und damit am Nettoäquivalenzeinkommen orientierte Grundeinkommensbetrag von mindestens 1.120 Euro änderbar sein soll im Hinblick auf voraussichtlich anfallende Einkommensteuern und etwaige Sozialversicherungsbeiträge. Auch in Bezug auf die grundsätzlich bestehende Pfändbarkeit des Grundeinkommens besteht Klärungsbedarf. Zudem lässt der Gesetzentwurf offen, ob und ggf. wen Hinweis- und Beratungspflichten in Bezug auf nachteilige Auswirkungen der Teilnahme treffen. Ohne entsprechende Hinweis- und Beratungspflichten wird jedoch nicht sichergestellt sein, dass die Teilnahme am Modellversuch für alle Teilnehmenden keine unvorhergesehenen kurz- oder langfristigen negativen finanziellen Auswirkungen hat.

Angesichts der Komplexität der Materie kann nicht erwartet werden, dass in dem Gesetzentwurf alle Facetten des Zusammenspiels zwischen dem Modellversuch und den bestehenden Gesetzen beleuchtet werden. Allerdings ist es für eine Beurteilung des vorgelegten Gesetzentwurfs erforderlich, dass die wesentlichen Schnittstellen mit anderen Gesetzen, insbesondere soweit sie sich nachteilig für die Teilnehmenden auswirken können, benannt werden. Denn anders können die Abstimmenden die Vor- und Nachteile des Gesetzentwurfs und dessen Auswirkungen nicht abschätzen.

dd) Für die Bürgerinnen und Bürger entsteht zudem ein falscher Eindruck über den Umfang der aus dem Modellversuch zu gewinnenden Erkenntnisse. Der Gesetzentwurf legt nicht hinreichend offen, dass die negativen monetären Auswirkungen der Gewährleistung eines bedingungslosen Grundeinkommens nicht untersucht werden können, sodass die Versuchsanordnung insoweit unvollständig bleibt. Erkenntnisse über die verschiedenen Varianten des Grundeinkommens lassen sich durch den im Gesetzentwurf beschriebenen Versuchsaufbau allein auf Grundlage der positiven/neutralen finanziellen Wirkungen gewinnen, nicht hingegen über Wirkung und Akzeptanz der negativen finanziellen Folgen.

Nach § 1 sowie den Ausführungen unter I. und II. des allgemeinen Teils der Begründung des Entwurfs sollen Wirkung, Akzeptanz und Umsetzbarkeit des Grundeinkommens erforscht werden. Die Begründung zu § 4 Abs. 5 des Entwurfes macht deutlich, dass das Gesetzesvorhaben auch einen Erkenntnisgewinn zur Gegenfinanzierung des bedingungslosen Grundeinkommens erbringen soll, welches letztlich durch eine grundlegende Änderung des Abgabensystems finanziert werden soll. Um ein bedingungsloses Grundeinkommen in einer existenzsichernden Höhe endgültig einführen und finanzieren zu können, müssten eine Vielzahl von Personen durch Steuern und/oder Abgaben stärker in Anspruch genommen werden (vgl. z.B. die Berechnungen des Gutachtens des Wissenschaftlichen Beirates beim Bundesministerium der Finanzen 02/2021 vom 21.7.2021, Bedingungsloses Grundeinkommen). Für diese Personen würde die Einführung des Grundeinkommens zu einer Verringerung des verfügbaren Haushaltseinkommens führen.

Mit dem Modellversuch nach dem Gesetzentwurf sollen derartige negative finanzielle Auswirkungen der Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens offenbar nicht untersucht werden. Eine Berücksichtigung von Erwerbseinkommen bei der Höhe des Auszahlungsanspruchs, die zu negativen finanziellen Auswirkungen des Grundeinkommens bei Teilnehmenden führt, ist ausgeschlossen (§ 4 Abs. 5 Satz 2 Nr. 2 des Entwurfs in Verbindung mit der Begründung zu § 4 Abs. 5 des Entwurfs). Selbst bei einer – nach Einkommensanrechnung – geringeren oder keiner Auszahlung verbleibt ein positiver oder zumindest neutraler monetärer Effekt des Modellversuchs. Eine mögliche negative finanzielle Auswirkung der Einführung des bedingungslosen Grundeinkommens wird tatsächlich nicht modelliert.

Ein ausdrücklicher Hinweis darauf, dass mit den im Gesetzentwurf niedergelegten Vorgaben zum Modellversuch allein positive bzw. neutrale finanzielle Aspekte der Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens erforscht werden, findet sich aber weder im Gesetzentwurf noch in der Begründung. Vielmehr wird der Anschein erweckt, dass mit der Untersuchung nach dem Modellversuch eine umfassende Versuchsanordnung geschaffen wird, die Rückschlüsse auf eine flächendeckende, dauerhafte Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens ermöglicht (Begründung A. Allgemeiner Teil, II. Problem und Lösung). So suggeriert die Begründung zu § 4 Abs. 5 des Entwurfs, dass in dem Modellversuch auch eine (beschränkte) Gegenfinanzierung und deren Auswirkungen erprobt würden. Die bloße Erprobung positiver bzw. neutraler finanzieller Aspekte lässt sich allein aus dem Hinweis in der Begründung erahnen: „Ist die Abgabendifferenz höher als der Grundeinkommensanspruch, fällt die Geldzahlung zwar auf Null, kann aus forschungsethischen Gründen jedoch nicht negativ werden“ (Begründung zu § 4 Abs. 5). Im Übrigen gibt die Begründung keinen Hinweis auf den beschränkten

Untersuchungsumfang. Vielmehr wird in der Begründung des Gesetzesvorhabens darauf abgestellt, dass bereits durchgeführte Studien nicht im vergleichbaren Maße aussagekräftig seien, da z.B. nur erwerbslose Personen teilnehmen konnten, während im Rahmen des Modellversuchs nach dem Gesetzentwurf grundsätzlich alle Bürgerinnen und Bürger teilnahmeberechtigt seien. Auch wird darauf hingewiesen, dass Selbsteinschätzungen kein belastbarer Indikator für tatsächliches Verhalten seien und deren Aussagekraft stark begrenzt sei, sodass eine Selbsteinschätzung als Alternative zur tatsächlichen Versuchsanordnung nicht in Betracht kommen dürfte (Begründung A. Allgemeiner Teil, III. Alternativen). Da die Grenzen des Erkenntnisgewinns für die Bürgerinnen und Bürger nicht hinreichend aufgezeigt werden, können sie die Auswirkungen des Vorhabens nicht umfassend überblicken und die wesentlichen Vor- und Nachteile nicht in der gebotenen Weise gegeneinander abwägen.

6. Die festgestellten Verstöße führen dazu, dass das Volksbegehren „Hamburg soll Grundeinkommen testen!“ insgesamt nicht durchzuführen ist.

Eine teilweise Durchführung des Volksbegehrens kommt nicht in Betracht. Dies gilt insbesondere hinsichtlich eines auf die Beauftragung eines Forschungsvorhabens beschränkten Volksbegehrens.

Der Verfassungsgeber hat die grundsätzliche Entscheidung für eine – gleichrangige – plebiszitäre Modifizierung der repräsentativen parlamentarischen Demokratie getroffen. Eine enge Begrenzung oder gar ein Ausschluss der Möglichkeit, ein teilweise unzulässiges Volksbegehren im Übrigen aufrechtzuerhalten und durchzuführen, würde das plebiszitäre Element der Gesetzgebung entscheidend behindern. Dementsprechend ist im Zweifel zugunsten der Zulässigkeit des verbleibenden Teils des Volksbegehrens zu entscheiden (HVerfG, Urt. v. 22.4.2005, 5/04, LVerfGE 16, 207, juris Rn. 122). Dies bedeutet aber nicht, dass ein Volksbegehren in jedem Fall auf Antrag teilweise durchzuführen ist, wenn sich herausstellt, dass ein Teil unzulässig und jedenfalls insoweit kein Raum für seine Durchführung ist. Vielmehr ist in Fällen teilweiser (Un-)Zulässigkeit zu klären, ob eine Abspaltung eines Teils des ursprünglich beabsichtigten Volksbegehrens dessen Kern unberührt ließe. Hierfür ist maßgebend, welche Bedeutung dem unzulässigen und dem zulässigen Teil jeweils zukommt, in welchem inhaltlichen und systematischen Zusammenhang die verschiedenen Teile stehen und ob der mutmaßliche Abstimmungswille der Wahlberechtigten, die die Volksinitiative unterstützt haben, dafürspricht, dass diese auch nur den verbleibenden Teil unterstützt hätten (HVerfG, Urt. v. 7.5.2019, 4/18, juris Rn. 124; Urt. v. 22.4.2005, 5/04, LVerfGE 16, 207, juris Rn. 125 ff.).

Gemessen an diesen Vorgaben ist ein auf die Beauftragung eines Forschungsvorhabens beschränktes Volksbegehren nicht durchzuführen. Unabhängig von der Tatsache, dass sich eine Abspaltung der Regelungen des Gesetzentwurfs, die die Beauftragung eines Forschungspartners zur Entwicklung eines Forschungskonzepts und zur Ausgestaltung der modellierten Grundeinkommensvarianten betreffen, nicht ohne weiteres regelungstechnisch umsetzen lässt, ist eine teilweise Durchführung des Volksbegehrens auch deswegen ausgeschlossen, weil durch die Auftrennung der wesentliche Zweck der Volksinitiative berührt wäre. Wie bereits ausgeführt, gebietet die Auslegung des Gesetzentwurfs und dessen Begründung, dass der wesentliche Zweck der Volksinitiative in der Durchführung des Modellversuchs zum Grundeinkommen besteht. Die Vergabe des Forschungsvorhabens steht lediglich in dienender Funktion hierzu. Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass die Wahlberechtigten, die die Volksinitiative unterstützt haben, dies auch getan hätten, wenn die Volksinitiative auf eine Vergabe des Forschungsvorhabens ohne die Bereitstellung der Mittel zur Durchführung des zu entwickelnden Modellversuches beschränkt gewesen wäre.

III.

Im Verfahren vor dem Hamburgischen Verfassungsgericht werden Kosten nicht erhoben (§ 66 Abs. 1 HmbVerfGG). Anlass, eine Kostenerstattung gemäß § 67 Abs. 3 HmbVerfGG anzuordnen, besteht nicht.

IV.

Die Entscheidung ist einstimmig ergangen.

Voßkübler

Dr. Berger

Prof. Dr. Boysen

Gericke

Dr. Jäger

Dr. Karthaus

Kreth

Dr. Lambiris

Dr. Verheyen

Anlage I

Entwurf eines Gesetzes zur Erprobung eines bedingungslosen Grundeinkommens im Land Hamburg

Gesetzestext

§ 1 Zweck des Gesetzes

Zweck dieses Gesetzes ist die Erforschung der Wirkung, Akzeptanz und Umsetzbarkeit verschiedener Varianten des bedingungslosen Grundeinkommens bezogen auf die Bevölkerung des Landes Hamburg im Rahmen eines wissenschaftlichen Modellversuchs.

§ 2 Begriffsbestimmungen

(1) Ein bedingungsloses Grundeinkommen im Sinne dieses Gesetzes ist ein Einkommen, das eine politische Gemeinschaft bedingungslos jedem ihrer Mitglieder gewährt. Es soll

1. die Existenz sichern und gesellschaftliche Teilhabe ermöglichen,
2. einen individuellen Rechtsanspruch darstellen sowie
3. ohne Bedürftigkeitsprüfung und
4. ohne Zwang zu Arbeit oder anderen Gegenleistungen garantiert werden.

(2) Das Grundeinkommen soll dazu beitragen, Armut und soziale Notlagen zu beseitigen, den individuellen Freiheitsspielraum zu vergrößern sowie die Entwicklungschancen jedes Einzelnen und die soziale und kulturelle Situation im Gemeinwesen nachhaltig zu verbessern.

§ 3 Rahmenbedingungen

(1) Für die Planung, Durchführung und Auswertung des Modellversuchs wird ein Forschungsauftrag an einen von der für Forschung zuständigen Verwaltung auszuwählenden Forschungspartner erteilt.

(2) Der Forschungspartner erstellt einen Vorschlag für das Forschungskonzept und die Ausgestaltung der modellierten Grundeinkommensvarianten.

(3) Für die Erprobung kann die Möglichkeit der Kooperation mit weiteren Partnern, insbesondere anderen juristischen Personen des öffentlichen Rechts, genutzt werden.

(4) Die Durchführung des Modellversuchs soll innerhalb von zwei Jahren nach dem Inkrafttreten dieses Gesetzes beginnen, frühestens jedoch in dem auf das Inkrafttreten dieses Gesetzes folgenden Haushaltsjahr.

§ 4 Ausgestaltung des Modellversuchs

(1) Es wird ein wissenschaftlicher Modellversuch zur Wirkung, Akzeptanz und Umsetzbarkeit verschiedener Varianten des bedingungslosen Grundeinkommens im Land Hamburg geplant,

durchgeführt und ausgewertet. Die getesteten Varianten sollen in ihrer Auswahl Vorschläge berücksichtigen, die in der gesellschaftlichen Diskussion zum bedingungslosen Grundeinkommen von verschiedenen Akteuren gegenwärtig vorgebracht werden.

(2) Der Modellversuch soll belastbare Rückschlüsse auf die Wirkung, Akzeptanz und Umsetzbarkeit der ausgewählten Varianten eines bedingungslosen Grundeinkommens bezogen auf die Gesamtheit der Bevölkerung des Landes Hamburg bzw. die Gesamtheit der Bevölkerungen aller Kooperationspartner nach § 3 Abs. 3 zulassen. Dabei sind insbesondere das Verhalten, soziale Interaktionen, die Gesundheit und die Lebenszufriedenheit, die soziale und wirtschaftliche Situation sowie das bürgerschaftliche und soziale Engagement der Teilnehmenden zu erforschen.

(3) Die Teilnehmenden am Modellversuch bestehen aus mehreren Versuchsgruppen sowie einer Kontrollgruppe. Die Summe der Teilnehmenden aller Versuchsgruppen muss dabei zu Beginn des Modellversuchs mindestens 2.000 Personen betragen.

(4) Den Teilnehmenden der Versuchsgruppen werden für die Dauer von drei Jahren monatliche Geldzahlungen zur Verfügung gestellt. Die Teilnehmenden in der Kontrollgruppe erhalten keine Geldzahlungen.

(5) Je Versuchsgruppe wird eine Variante des Grundeinkommens modelliert. Dabei wird für jede Variante festgelegt,

1. wie hoch der Grundeinkommensanspruch für erwachsene Personen und für Minderjährige verschiedener Altersstufen ist, und
2. inwiefern sich die Geldzahlungen nach Absatz 4 abhängig von anderen Einkommen der Teilnehmenden reduzieren. Bei Teilnehmenden mit Erwerbseinkommen ist dabei sicherzustellen, dass die Summe aus Geldzahlung und Erwerbseinkommen in jedem Monat stets höher ist als der Grundeinkommensanspruch aus Nr 1.

(6) Die Varianten sind so zu modellieren, dass zu erwarten ist, dass die Teilnehmenden während des Verlaufs der Erprobung neben den Geldzahlungen nach Absatz 4 keinen Bedarf an den Lebensunterhalt deckenden Sozialleistungen nach Bundesrecht haben werden. Dabei können für Teilnehmende mit Sonder- und Mehrbedarfen sowie für unterschiedlich hohe Krankenversicherungskosten der Teilnehmenden zusätzliche Regelungen getroffen werden, die die besondere Lebenssituation der Teilnehmenden und den Zweck des Gesetzes nach § 1 berücksichtigen.

(7) Mindestens die Hälfte der getesteten Varianten muss so ausgestaltet sein, dass der Grundeinkommensanspruch nach Absatz 5 Nr 1 für erwachsene Teilnehmende mindestens 1.120 Euro und für minderjährige Teilnehmende mindestens 560 Euro beträgt.

§ 5 Wissenschaftliche Erhebungen

(1) Die wissenschaftlichen Erhebungen bei den Teilnehmenden sind so auszugestalten, dass aus den erhobenen Daten mindestens Aussagen über die in § 4 Abs. 2 genannten Gesichtspunkte getroffen werden können. Es sind mindestens folgende Befragungen durchzuführen:

1. eine Anfangsbefragung vor Beginn der ersten Geldzahlung;
2. Zwischenbefragungen mindestens jährlich während der Laufzeit der Geldzahlungen;
3. eine Abschlussbefragung zum Zeitpunkt der letzten Geldzahlung;
4. mindestens eine Nachbefragung zwei oder mehr Jahre nach Abschluss der letzten Geldzahlung.

(2) Für die Teilnahme an den Erhebungen können die Teilnehmenden des Modellversuchs eine Aufwandsentschädigung erhalten.

§ 6 Auswahl der Teilnehmenden

(1) Die Teilnahme am Modellversuch ist freiwillig. Sie ist an die Bereitschaft zur Teilnahme an den wissenschaftlichen Erhebungen nach § 5 geknüpft.

(2) Versuchsgebiete sind ein oder zwei räumlich abgegrenzte Bereiche des Landes Hamburg. Das Versuchsgebiet wird dabei so ausgewählt und abgegrenzt, dass der Modellversuch belastbare Rückschlüsse auf die in § 4 Abs. 2 genannten Forschungsfragen zulässt. Gibt es mehrere gleichermaßen geeignete Auswahlmöglichkeiten für das Versuchsgebiet, so entscheidet das Los. Das Versuchsgebiet wird in gleich große Untergebiete eingeteilt, die per Losverfahren den Varianten nach § 4 Absatz 5 zugewiesen werden.

(3) Alle Personen, die an einem festzulegenden Stichtag nach Inkrafttreten dieses Gesetzes ihren alleinigen Wohnsitz/Hauptwohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt in den für den Versuch ausgewählten Gebieten haben, werden zur Teilnahme aufgefordert. Wird die Mindestanzahl an Teilnehmenden nach § 4 Absatz 3 nicht erreicht, so sind die ausgewählten Gebiete entsprechend zu erweitern.

(4) Die Kontrollgruppe wird aus Einwohnerinnen und Einwohnern des Landes Hamburg ausgewählt, die nicht Teil der Versuchsgruppe sind.

§ 7 Verarbeitung personenbezogener Daten

Im Rahmen der Erprobung werden zur Erfüllung des wissenschaftlichen Forschungsauftrags personenbezogene Daten von den Teilnehmenden des Modellversuchs verarbeitet. Die Vorschrift des § 11 Hamburgisches Datenschutzgesetz (HmbDSG) vom 18. Mai 2018 (HmbGVBl. S. 145) über die Verarbeitung personenbezogener Daten zu wissenschaftlichen Forschungszwecken findet entsprechend Anwendung.

§ 8 Auswertung und Veröffentlichung der Ergebnisse

(1) Teil des Forschungsauftrags ist die Auswertung des Modellversuchs in Form eines Abschlussberichts, bestehend aus einem Haupt- und einem Nachbericht. Der Hauptbericht wird spätestens ein Jahr nach der Abschlussbefragung veröffentlicht. Der Nachbericht wird spätestens ein Jahr nach der Nachbefragung veröffentlicht. Im Abschlussbericht sind die Ergebnisse des Modellversuchs darzustellen und wissenschaftlich zu bewerten. Zusätzlich können Zwischenberichte veröffentlicht werden.

(2) Die erhobenen Daten aller Phasen werden spätestens ein Jahr nach Abschluss des Modellversuchs ausreichend anonymisiert veröffentlicht. Desweiteren werden sie weiteren Forschenden pseudonymisiert zur weiteren Auswertung zur Verfügung gestellt.

§ 9 Festlegungen durch die Verwaltung

(1) Die zuständige Verwaltung legt die näheren Bestimmungen zur Planung, Durchführung und Auswertung der Erprobung nach den §§ 3 - 8 einschließlich des Forschungskonzepts durch Verordnungen fest. Vor dem Erlass einer Verordnung hört sie jeweils den Forschungspartner an und berücksichtigt aktuelle wissenschaftliche Standards. Sie regelt insbesondere:

1. die Details von Umfang und Umsetzung des Forschungsauftrags nach § 3;
2. das Forschungskonzept einschließlich
 - (i) der Ausgestaltung der modellierten Grundeinkommensvarianten nach § 4;
 - (ii) Umfang und Gestaltung der Erhebungen nach § 5;
 - (iii) der Auswahl und Aufteilung des Versuchsgebiets nach § 6;
 - (iv) die Auswahl der Teilnehmenden, das Verfahren der Aufteilung auf die Versuchsgruppen und die Auswahl der Kontrollgruppe nach § 6 sowie den Stichtag nach § 6 Abs. 3;
 - (v) Bestimmungen für das vorzeitige Ausscheiden von Teilnehmenden aus dem Modellversuch, für die Verlagerung des Wohnsitzes in das Versuchsgebiet, aus dem Versuchsgebiet oder innerhalb des Versuchsgebiets sowie für Geburt und Tod von Einwohnerinnen und Einwohnern des Versuchsgebiets.
3. dem Zweck dieses Gesetzes entsprechende Richtlinien der Datenverarbeitung nach § 7. Die Verwaltung kann dabei auch regeln, inwiefern weitere zur Verfügung stehende Möglichkeiten genutzt werden, um relevante Informationen zu erhalten, einschließlich Datenmaterial weiterer Behörden. Hierzu legt die Verwaltung auch fest, inwiefern Finanzbehörden, das statistische Landesamt und weitere dem Land Hamburg unterstehende Behörden dazu auch personenbezogene Daten aggregiert und anonymisiert an die zuständige Stelle der Verwaltung und den Forschungsträger übermitteln dürfen.
4. das Verfahren der Veröffentlichung der Daten nach § 8 Absatz 2.

Anlage I

(2) Das Forschungskonzept soll so festgelegt werden, dass die geschätzten haushalts- wirksamen Gesamtkosten der Erprobung den Betrag von 40 Millionen Euro nicht übersteigen. Stellt sich während der Durchführung des Modellversuchs heraus, dass die haushaltswirksamen Gesamtkosten der Erprobung diesen Betrag übersteigen werden, kann die zuständige Verwaltung die Dauer des Modellversuchs entsprechend verkürzen.

§ 10 Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Ziel des Gesetzes

Ziel dieses Gesetzes ist die Erforschung der Wirkung, Akzeptanz und Umsetzbarkeit verschiedener Varianten des bedingungslosen Grundeinkommens bezogen auf die Bevölkerung des Landes Hamburg im Rahmen eines wissenschaftlichen Modellversuchs.

. Problem und Lösung

Die Wirkung, Akzeptanz und Umsetzbarkeit eines bedingungslosen Grundeinkommens sind umstritten. Mit dem Gesetz wird die Möglichkeit zur wissenschaftlichen Erforschung dieser Fragen geschaffen sowie Rahmenbedingungen und Ausgestaltung zur Umsetzung eines Modellversuchs geregelt.

Dadurch bildet das Gesetz die Grundlage dafür, nach Abschluss und Evaluation des Modellversuchs darüber zu entscheiden, ob eine Verlängerung und/oder Ausweitung des Modellversuches durchgeführt werden soll und/oder aufgrund der Erfahrungen und Erkenntnisse eine flächendeckende, dauerhafte Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens geplant wird.

In der öffentlichen Diskussion werden verschiedene Vorschläge zur Ausgestaltung eines bedingungslosen Grundeinkommens vorgebracht. Diese unterscheiden sich untereinander teils erheblich und erschweren die Diskussion über die Einführung, da nicht nur entschieden werden muss, ob ein bedingungsloses Grundeinkommen eingeführt werden soll, sondern auch in welcher Form.

Um eine breite und überparteiliche Zustimmung zum geplanten Vorhaben zu erhalten und eine differenzierte Entscheidungsgrundlage zu schaffen, fordert das Gesetz daher, verschiedene Varianten eines bedingungslosen Grundeinkommens parallel zu erproben. So können detaillierte Erkenntnisse darüber gewonnen werden, welche Varianten des Grundeinkommens weiche Effekte haben und welche somit zu bevorzugen sind.

III. Alternativen

Bestehende internationale Studien beantworten die Frage nach Wirkung, Akzeptanz und Umsetzbarkeit verschiedener Varianten des bedingungslosen Grundeinkommens bezogen auf die Bevölkerung des Landes Hamburg nur begrenzt, da sie entweder in einem nicht vergleichbaren gesellschaftlichen Kontext durchgeführt wurden, nur erwerbslose Personen an der Studie teilnehmen durften und/oder die Zahl der Teilnehmenden sehr gering und damit nicht statistisch aussagekräftig war.

Es könnten Befragungen durchgeführt werden, bei denen Betroffene mögliche Veränderungen selbst einschätzen. Diese sind jedoch ebenfalls in ihrer Aussagekraft stark begrenzt, da Selbsteinschätzungen kein belastbarer Indikator für tatsächliches Verhalten sind.

Statt eines Modellversuchs könnten weiterhin Mikrosimulationen durchgeführt werden. Diese sind jedoch ebenfalls in ihrer Aussagekraft begrenzt, da hier nicht die tatsächliche Wirkung auf echte Menschen und die aus diesen Wirkungen resultierenden veränderten Entscheidungen untersucht werden, sondern lediglich eine computergestützte Simulation dieser Entscheidungen durchgeführt wird.

Die genannten Alternativen können daher die Durchführung eines Modellversuchs in Hamburg nicht ersetzen. Sie können jedoch zur Vorbereitung einer Erprobung und zum Eingrenzen der zu untersuchenden Varianten dienen.

IV. Zulässigkeit/Gesetzgebungskompetenz

Bei einer Erprobung eines bedingungslosen Grundeinkommens liegt die Gesetzgebungszuständigkeit nach Art. 70 ff. GG bei den Ländern. Aus den in Betracht kommenden Kompetenztiteln der „öffentlichen Fürsorge“ (Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG) oder dem „Gebiet der Sozialversicherung einschließlich der Arbeitslosenversicherung“ (Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG) lässt sich eine Zuständigkeit des Bundes nicht herleiten.

Sowohl das Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestags vom 27.10.2016 „Rechtliche Voraussetzungen für Pilotprojekte zum Grundeinkommen“, als auch

das Gutachten von RA Katja Pink vom 19.08.2019 „Stellungnahme zu den Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages — Einführung eines Grundeinkommenspiloten“ stellen dies übereinstimmend fest.

Auch wenn das Bundessozialgesetzbuch die Erbringung von Sozialleistungen als öffentliche Fürsorge abschließend geregelt hat, sind staatliche Leistungen zum Zwecke der sozialen Sicherheit außerhalb des Bereichs der öffentlichen Fürsorge gerade nicht Gegenstand der Bundessozialgesetzgebung. Dies betrifft insbesondere auch Geldzahlungen zum Zwecke des wissenschaftlichen Erkenntnisgewinns im Rahmen eines Forschungsvorhabens, wie sie von diesem Gesetz vorgesehen sind.

Da das Grundeinkommen zudem ausschließlich aus Steuergeldern und nicht aus Beiträgen finanziert wird, besteht auch kein Versicherungselement, das für den Kompetenztitel der Sozialversicherung nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 erforderlich wäre (vgl. BVerfG 11, 105, [111]).

Die Erprobung eines bedingungslosen Grundeinkommens läuft weiterhin, anders als das zitierte Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestags vom 27.10.2016 behauptet, nicht dem Grundsatz des Forderns in § 2 SGB II als höherrangiges Bundesrecht zuwider. Wie die zitierte Stellungnahme von RA Katja Pink ausführt, können staatliche Leistungen zum Zweck der sozialen Sicherheit nach Bundesrecht und nach Landesrecht gewährt werden; dabei können dem Leistungsempfänger jeweils unterschiedliche Verpflichtungen auferlegt werden. Es handelt sich insofern um unterschiedliche Regelungsgegenstände.

Bezieht ein Erwerbsfähiger Sozialhilfeleistungen, ist er nach Maßgabe des § 2 SGB II verpflichtet, alle Möglichkeiten zur Beendigung oder Verringerung seiner Hilfebedürftigkeit auszuschöpfen; bezieht eine erwerbsfähige hilfsbedürftige Person hingegen ein Grundeinkommen nach diesem Gesetz, besteht keine solche Verpflichtung.

Die sich aus dem Sozialgesetzbuch oder diesem Gesetz jeweils ergebenden Verpflichtungen beruhen nicht auf demselben Sachverhalt, da das Grundeinkommen allein aufgrund der Teilnahmeberechtigung an der experimentellen Erprobung gewährt wird. Die gewährte Zahlung ist gerade keine Sozialhilfeleistung. Dieses Gesetz tritt damit nicht in Widerspruch zu den Rechtsfolgen der Sozialgesetzgebung, da die gleichzeitige Anwendung dieser beiden Vorschriften auf denselben Sachverhalt nicht möglich ist.

Dem Teilnehmenden an der Erprobung des Grundeinkommens steht ein Anspruch auf Sozialleistungen im Sinne einer Grundsicherung für Erwerbsfähige mangels Bedürftigkeit nicht

(mehr) zu. Eine erwerbsfähige hilfsbedürftige Person hat wie jede andere in Hamburg wohnenden Person einen Anspruch auf ein Grundeinkommen, sofern sie gemäß dem vorgesehenen Verfahren ausgewählt wurde und die Verpflichtung übernommen hat, an den Befragungen teilzunehmen. Bedürftige Personen, die kein Grundeinkommen nach diesem Gesetz beziehen, sind weiterhin auf die Inanspruchnahme von Sozialhilfeleistungen nach dem Bundesgesetz verwiesen. Die Verpflichtung zur Beendigung oder Verringerung der Bedürftigkeit nach § 2 SGB II bleibt daher unberührt.

V. Kosten und Verwaltungsaufwand

Durch das Erprobungsgesetz entstehen Kosten und Verwaltungsaufwand.

Es entstehen insbesondere Kosten und Aufwand für:

- die Planung der Erprobung und die Auswahl des Forschungspartners (ggf. durch Einbindung eines Projektträgers)
- die wissenschaftliche Begleitung des Modellversuchs, unter anderem folgende Punkte umfassend:
 - die Festlegung der Ausgestaltung des Modellversuchs
 - die Schätzung der Gesamtkosten des Modellversuchs
 - die Durchführung der Befragungen
 - die wissenschaftliche Auswertung und deren Veröffentlichung
- die Auswahl und die Rekrutierung der Teilnehmenden am Modellversuch
- die Durchführung des Zahlungsverkehrs
- die im Rahmen des Modellversuchs gezahlten Geldzahlungen und Aufwandsentschädigungen für die Teilnahme an den Erhebungen
- ggf. Anteile an den Gemeinkosten des Forschungspartners

Die zu erwartenden haushaltswirksamen Gesamtkosten hängen maßgeblich vom Inhalt des nach dem Inkrafttreten des Gesetzes auf dem Verordnungsweg festgelegten Forschungskonzepts ab, insbesondere von der Modellierung der erprobten Varianten des Grundeinkommens. Um dennoch bereits vor Inkrafttreten dieses Gesetzes eine Abschätzung der maximalen Kosten durchführen zu können, enthält das Gesetz eine Kostengrenze.

Gängige Modellierungen ergeben Kosten in Höhe von 200 bis 1.200 Euro pro teilnehmender Person und Monat, je nach Höhe des Grundeinkommensanspruchs und ggf. gegengerechneter Abgaben. Diese Kosten können unter Zuhilfenahme der Ergebnisse von bereits in anderen Ländern durchgeführten Modellversuchen zum bedingungslosen Grundeinkommen sowie

durch im Vorfeld des Modellversuchs durchgeführte Modellrechnungen, Mikrosimulationen und/oder Befragungen abgeschätzt werden.

Da die monatlichen Kosten für die Geldzahlungen von der Lebens- und Erwerbssituation der Teilnehmenden abhängt und sich diese während des Modellversuchs stärker ändern können, als im Vorfeld abgeschätzt, könnte u.U. eine Abweichung von den erwarteten Kosten eintreten. Im Fall einer Erhöhung der Kosten kann die zuständige Verwaltung die Dauer des Modellversuchs entsprechend verkürzen, so dass die Kostengrenze gewahrt bleibt.

Die Gesamtkosten liegen daher bei höchstens 40 Millionen Euro. Sie verteilen sich auf insgesamt acht Haushaltsjahre. Der Hauptteil der Kosten fällt dabei in den Jahren drei bis fünf nach Inkrafttreten des Gesetzes an.

Einer Ausweitung der Erprobung in Umfang und/oder Dauer durch ein weiteres Gesetz steht nichts entgegen.

VI. Deckungsvorschlag

Durch die Umsetzung des Gesetzes ergeben sich Einsparungen bei den Kosten für Sozialleistungen bei Teilnehmenden am Modellversuch.

Durch die Teilnahme an der Erprobung erhalten 2.000 Personen in Hamburg Anspruch auf ein Grundeinkommen. Dieser Anspruch ist so zu bemessen, dass bei diesen Personen während der Erprobung kein Bedarf an den Lebensunterhalt deckenden Sozialleistungen besteht.

Das Land Hamburg trägt Kostenanteile von Sozialleistungen zur Deckung des Lebensunterhalts. Bei Teilnehmenden an der Erprobung, die ein Grundeinkommen erhalten, werden diese Kosten im Landeshaushalt eingespart. Die Einsparungen beziehen sich vor allem auf Kostenanteile für KdU nach SGB II, SGB XII, AsylbLG sowie Wohngeld (Produktgruppen 253.02 und 287.14 des Haushaltsplans). 14,5 % der Bevölkerung Hamburgs beziehen derartige Leistungen. Der Landesanteil an diesen Leistungen liegt in Hamburg bei durchschnittlich 200 Euro pro Person und Monat.

Die Auswahl der Teilnehmenden der Erprobung soll repräsentativ für die Bevölkerung des Landes Hamburg sein. Das bedeutet, dass darunter rechnerisch 290 Personen sein werden, die ohne ihre Teilnahmen an der Erprobung solche Leistungen beziehen würden. Hieraus ergeben sich über die Laufzeit der Erprobung von drei Jahren Einsparungen im Haushalt in Höhe von 2 Millionen Euro.

Darüber hinaus gibt es auch Einsparungen bei weiteren Leistungen des Landes. Diese sind jedoch im Vergleich geringfügig.

Die verbleibende Deckungssumme von 38 Millionen Euro kann aus den Mitteln der Allgemeinen Zentralen Reserve (Produktgruppe 283.02) gedeckt werden. Diese dient zur Abdeckung besonders bedeutsamer Mehrbedarfe.

Da in der Haushalts- und Finanzplanung des Landes Hamburg die Obergrenze der Nettokreditaufnahme gemäß § 28 der LHO sowie des Artikels 40 § 5 Absatz 2 SNH-Gesetzes derzeit nicht erreicht wird, können die Kosten auch durch eine geringere Schuldentilgung gedeckt werden.

VII. Länderkooperation

Das Gesetz ermöglicht es, die Erprobung in Kooperation mit weiteren Partnern, insbesondere anderen juristischen Personen des öffentlichen Rechts (Bund, Ländern oder Kommunen), durchzuführen. Dies bedeutet insbesondere, dass die Erprobung in Kooperation mit weiteren Bundesländern erfolgen kann.

Vorteil einer solchen Kooperation ist, dass die gemeinsame Gestaltung der in den jeweiligen Ländern durchgeführten Modellversuche die Anzahl der Teilnehmenden über alle Länder hinweg vergrößert. Dies erhöht die wissenschaftliche Aussagekraft der Erprobung und ermöglicht beispielsweise die Erprobung einer größeren Anzahl von Varianten bei gleichbleibender Aussagekraft der Ergebnisse der Erprobung.

Des Weiteren kann es auch durch eine mit weiteren Partnern gemeinsam angelegte Erprobung zu einer Kostenersparnis kommen. Beispielsweise, indem ein gemeinsames Forschungskonzept erarbeitet und nur ein gemeinsamer Bericht veröffentlicht wird.

B. Besonderer Teil

zu § 1 Zweck des Gesetzes

Die Wirkung, Akzeptanz und die Umsetzbarkeit eines bedingungslosen Grundeinkommens sind umstritten. Das Gesetz schafft die Grundlage zur wissenschaftlichen Erforschung dieser Fragen.

zu § 2 Begriffsbestimmungen

Es gibt im gesellschaftlichen Diskurs verschiedene Definitionen des bedingungslosen Grundeinkommens. Dieses Gesetz folgt der vom „Netzwerk Grundeinkommen“ auf seiner Website verwendeten Definition (Quelle: <https://web.archive.org/web/20191122231635/https://www.grundeinkommen.de/grundeinkommen/idee>, Stand 22.11.19).

zu § 3 Rahmenbedingungen

(1) Forschungspartner können auch mehrere Forschungsinstitute zusammen sein. Die Verwaltung kann auch weiteren Forschenden die Möglichkeit einräumen, im Rahmen des Modellversuchs zusätzliche Forschungen durchzuführen.

(3) Eine Kooperation ist sinnvoll, wenn andere Kommunen, Länder oder der Bund eine entsprechende Erprobung auf ihrem Gebiet durchführen wollen. Durch eine solche Kooperation steigt die Gesamtzahl der Versuchsteilnehmenden, was die wissenschaftliche Aussagekraft erhöht. Hinzu kommt in diesem Fall der Vorteil möglicher Kosteneinsparungen.

(4) Um die Belastung bereits laufender oder bereits beschlossener Haushalte mit den in der Durchführung anfallenden Geldzahlungen zu vermeiden, soll die Durchführungsphase des Modellversuchs frühestens in dem auf das Inkrafttreten folgende Haushaltsjahr beginnen. Um eine zeitnahe Durchführung zu sichern, soll der Startzeitpunkt jedoch nicht später als zwei Jahre nach Inkrafttreten dieses Gesetzes liegen.

zu § 4 Ausgestaltung des Modellversuchs

(1) Für die Erwägung, ob und wie ein bedingungsloses Grundeinkommen eingeführt werden sollte, sind wissenschaftliche Erkenntnisse über Wirkung, Akzeptanz und Umsetzbarkeit zentral. Im Rahmen der Erprobung soll erforscht werden, welche Wirkungen verschiedene Varianten des Grundeinkommens in Bezug auf diese drei Forschungsfragen zeigen.

(2) Für eine umfassende Bewertung der Idee des bedingungslosen Grundeinkommens ist wichtig, dass nicht nur das materielle Wohlergehen der Bevölkerung betrachtet wird, sondern auch psychosoziale Faktoren sowie Faktoren, die das gesellschaftliche Zusammenleben betreffen.

(3) Die Aussagekraft der Erprobung steigt mit einer höheren Zahl an Teilnehmenden in den Versuchsgruppen. Daher ist eine Mindestanzahl festgelegt. Die Größe der Kontrollgruppe soll im Forschungskonzept so festgelegt werden, dass die Aussagekraft des Modellversuchs optimal wird.

(4) Der Zeitraum ist auf drei Jahre festgelegt, da dies lang genug ist, um messbare Ergebnisse zu erwarten und gleichzeitig kurz genug, um in angemessener Zeit abschließende Ergebnisse zu erhalten.

(5) Varianten des Grundeinkommens unterscheiden sich grundsätzlich in der Höhe des Grund-einkommensanspruchs und den Vorschlägen zur Gegenfinanzierung. Zu möglichen Finanzierungsquellen zählen veränderte Sozialabgaben, Einkommens- oder Konsumsteuern oder neue Steuern wie Finanztransaktions-, Ressourcen- oder Co2-Steuern. Von diesen Vorschlägen ist in einem räumlich abgegrenzten Modellversuch nur eine veränderte Abgabe auf Einkommen sinnvoll modellierbar. Dabei werden die tatsächlich geleisteten Abgaben (status quo) mit einer fiktiven Abgabe in einer geänderten Abgabenstruktur verglichen und die Differenz mit dem Anspruch auf Grundeinkommen verrechnet. Ist die Abgabendifferenz höher als der Grundeinkommensanspruch, fällt die Geldzahlung zwar auf Null, kann aus forschungsethischen Gründen jedoch nicht negativ werden.

(6) Ein Kernelement des bedingungslosen Grundeinkommens ist das Fehlen von bürokratischer Bedürftigkeitsprüfung und von Mitwirkungspflichten zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt. Es liefe dem Sinn der Erprobung daher zuwider, wenn Teilnehmende neben dem Grundeinkommen noch Sozialleistungen nach Bundesrecht beziehen müssten. Im Fall von Sonder- und Mehrbedarfen ist abzuwägen, ob diese durch eine entsprechende Höhe des Grundeinkommensanspruchs bereits abgedeckt sind, zusätzlich mit übernommen werden oder ob eine Deckung dieser zusätzlichen Bedarfe durch Leistungen nach SGB II oder SGB XII dem Zweck der Erprobung nicht zuwiderläuft.

(7) Die Frage, wie hoch ein bedingungsloses Grundeinkommen sein müsste, wird von verschiedenen Akteuren unterschiedlich beantwortet. Verbreitet ist die Forderung, die Anspruchshöhe anhand der Armutsrisikoschwelle festzulegen. Nach den Erhebungen des Sozioökonomischen Panels (SOEP) des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) liegt dieser Wert für 2016 bei 1.120 Euro für eine alleinstehende erwachsene Person. Mindestens die Hälfte der getesteten Varianten sollen daher oberhalb dieser Schwelle liegen.

zu § 5 Wissenschaftliche Erhebungen

(1) Die durchgeführten Befragungen sollen Veränderungen in den Lebensumständen und den Entscheidungen der Teilnehmenden messen. Dazu wird vor Beginn der ersten Geldzahlung der Ausgangszustand erfasst, der sodann mit den Daten weiterer Messpunkte verglichen werden kann. Die Nachbefragung mindestens zwei Jahre nach Abschluss der letzten Geldzahlung dient dazu, auch längerfristige Wirkungen zu messen.

(2) Aufwandsentschädigungen können sinnvoll sein, um auch Teilnehmende, die keine oder nur eine geringe Geldzahlung erhalten, zur Teilnahme an den Befragungen zu motivieren.

zu § 6 Auswahl der Teilnehmenden

(1) Eine Teilnahme ohne Bereitschaft zur Teilnahme an den Erhebungen steht dem Zweck des Gesetzes entgegen. Nimmt eine Person nicht mehr an den Befragungen teil, so endet auch die Teilnahme am Modellversuch.

(2) Eine geklumpfte Stichprobe, in der alle Teilnehmenden in einem zusammenhängenden Gebiet wohnen, stellt am ehesten eine realitätsnahe Simulation einer Gesellschaft mit Grundeinkommen dar. Dadurch kann die soziale Struktur und das soziale Miteinander besser untersucht werden. Die Auswahl muss so erfolgen, dass die ausgewählten Gebiete von der Zusammensetzung der Teilnehmenden möglichst repräsentativ sind.

(3) Indem auch Personen ohne festen Wohnsitz teilnahmeberechtigt sind, wird sichergestellt, dass die Diversität der Bevölkerung, abgebildet wird. Es muss sichergestellt werden, dass zum Start des Modellversuchs die Mindestteilnehmerzahl erreicht wird.

(4) Da alle verbleibenden Einwohner kein Grundeinkommen erhalten, sind sie gleichermaßen als Teilnehmende der Kontrollgruppe geeignet. Die Kontrollgruppe muss insgesamt repräsentativ sein.

zu § 7 Personenbezogene Daten

Es handelt sich um einen privilegierten Verarbeitungszweck im Sinne des Art. 89 Abs. 1 DSGVO. Die Verarbeitung stützt sich auf § 11 Hamburgisches Datenschutzgesetz (HmbDSG) vom 1.8. Mai 2018 (HmbGVBl. S. 145). § 11 HmbDSG enthält umfangreiche datenschutzrechtliche Vorgaben und gleicht Forschungs- und Betroffeneninteressen miteinander aus.

zu § 8 Auswertung und Veröffentlichung

(1) Der Abschlussbericht ermöglicht die wissenschaftlich fundierte gesellschaftliche Auseinandersetzung mit den Ergebnissen der Erprobung. Mit den genannten Fristen wird sichergestellt, dass die Veröffentlichung zeitnah erfolgt. Die Nachbefragung dient dem Zweck, zu erforschen, welche Wirkungen zwei oder mehr Jahre nach Ende des Modellversuchs fortbestehen. (2) Die Daten sollen der Öffentlichkeit zum Zwecke der Transparenz zugänglich gemacht werden. Darüber hinaus sollen sie weiteren Forschenden zur Verfügung gestellt werden, um weitere Forschung zum Grundeinkommen zu ermöglichen und voranzutreiben. Durch die Anonymisierung wird sichergestellt, dass kein Personenbezug besteht.

zu § 9 Festlegungen durch die Verwaltung

(1) Da im Rahmen des Modellversuchs Mittel der öffentlichen Hand an Einwohnerinnen und Einwohner ausgezahlt werden, sollen alle relevanten Bestimmungen mindestens durch Verordnung getroffen werden. Die Anhörung des Forschungspartners stellt dabei sicher, dass

bestmögliche Entscheidungen im Sinne des wissenschaftlichen Erkenntnisgewinns getroffen werden. Die Auflistung fasst zusammen, welche Aspekte dabei mindestens zu regeln sind. Dabei erarbeitet der Forschungspartner jeweils Vorschläge, die er in Form von Anhörungen einbringt. Dadurch wird erreicht, dass der Forschungspartner als fachlich kompetenter Partner das Forschungskonzept maßgeblich prägt, gleichzeitig aber durch die Form der Verordnung größtmögliche Rechtssicherheit für die Erprobung geschaffen wird.

Dort, wo die Verwaltung das vom Forschungspartner erstellte Forschungskonzept nicht wie vorgeschlagen für umsetzbar hält, sollen Verwaltung und Forschungspartner gemeinsam einen Vorschlag erarbeiten, der die Interessen und Möglichkeiten von Verwaltung und Forschung berücksichtigt.

Die Datenschutzrichtlinien müssen insbesondere die Mittel, den Umfang sowie den technisch-organisatorischen Rahmen, der für den Modellversuch erforderlichen Datenverarbeitungen festlegen. Die aktuellen wissenschaftlichen Standards sind insbesondere im Hinblick auf die datenschutzrechtlichen Interessen der Teilnehmenden zu berücksichtigen. Indem die Datenschutzrichtlinien für den Modellversuch als Rechtsverordnung zu erlassen sind, ist sichergestellt, dass die Verwaltung als öffentliche Stelle i. S. d. § 2 Abs. 1 HmbDSG datenschutzrechtliche Verantwortliche i. S. d. Art. 4 Buchstabe 7 DSGVO ist, unabhängig von der konkreten Kooperationsform mit dem Forschungspartner. Da die Planung des Modellversuchs erst durch den Forschungspartner im Rahmen seines Forschungsauftrags erfolgt (vgl. § 3 Abs. 2), kann die Verwaltung die Richtlinien für die Verarbeitung der personenbezogenen Daten der Teilnehmenden nach § 9 Abs. 1 Nr. 3 erst nach Vorliegen des Forschungskonzepts erlassen.

(2) Die Schätzung der Gesamtkosten für die Geldzahlungen an die Teilnehmenden ist als Teil des Forschungsauftrags anhand von Modellrechnungen vorzunehmen und kann anhand von Mikrosimulationen überprüft werden. Mit der Kostenbegrenzung wird erreicht, dass die maximalen haushaltswirksamen Gesamtkosten kalkulierbar sind. Die Möglichkeit der Verkürzung stellt sicher, dass im Falle unvorhergesehener Kostensteigerungen während der Durchführung die Kostengrenze eingehalten wird. Es sollen dabei nur so viele Monate gekürzt werden, wie es nötig ist, um die Kostengrenze einzuhalten.

Anlage II

Entwurf eines Gesetzes zur Erprobung eines bedingungslosen Grundeinkommens im Land Hamburg — Gesetzestext in der Fassung der Überarbeitung vom 2. November 2020 (Änderungen durch Unterstreichungen hervorgehoben)

Gesetzestext

§ 1 Zweck des Gesetzes

Zweck dieses Gesetzes ist die Erforschung der Wirkung, Akzeptanz und Umsetzbarkeit verschiedener Varianten des bedingungslosen Grundeinkommens bezogen auf die Bevölkerung des Landes Hamburg im Rahmen eines wissenschaftlichen Modellversuchs.

§ 2 Begriffsbestimmungen

(1) Ein bedingungsloses Grundeinkommen im Sinne dieses Gesetzes ist ein Einkommen, das eine politische Gemeinschaft bedingungslos jedem ihrer Mitglieder gewährt. Es soll

1. die Existenz sichern und gesellschaftliche Teilhabe ermöglichen,
2. einen individuellen Rechtsanspruch darstellen sowie
3. ohne Bedürftigkeitsprüfung und
4. ohne Zwang zu Arbeit oder anderen Gegenleistungen garantiert werden.

(2) Das Grundeinkommen soll dazu beitragen, Armut und soziale Notlagen zu beseitigen, den individuellen Freiheitsspielraum zu vergrößern sowie die Entwicklungschancen jedes Einzelnen und die soziale und kulturelle Situation im Gemeinwesen nachhaltig zu verbessern.

§ 3 Rahmenbedingungen

(1) Für die Planung, Durchführung und Auswertung des Modellversuchs wird ein Forschungsauftrag an einen von der für Forschung zuständigen Verwaltung auszuwählenden Forschungspartner erteilt.

(2) Der Forschungspartner erstellt einen Vorschlag für das Forschungskonzept und die Ausgestaltung der modellierten Grundeinkommensvarianten.

(3) Für die Erprobung kann die Möglichkeit der Kooperation mit weiteren Partnern, insbesondere anderen juristischen Personen des öffentlichen Rechts, genutzt werden.

(4) Die Durchführung des Modellversuchs soll innerhalb von zwei Jahren nach dem Inkrafttreten dieses Gesetzes beginnen, frühestens jedoch in dem auf das Inkrafttreten dieses Gesetzes folgenden Haushaltsjahr.

§ 4 Ausgestaltung des Modellversuchs

(1) Es wird ein wissenschaftlicher Modellversuch zur Wirkung, Akzeptanz und Umsetzbarkeit verschiedener Varianten des bedingungslosen Grundeinkommens im Land Hamburg geplant, durchgeführt und ausgewertet. Die getesteten Varianten sollen in ihrer Auswahl Vorschläge berücksichtigen, die in der gesellschaftlichen Diskussion zum bedingungslosen Grundeinkommen von verschiedenen Akteuren gegenwärtig vorgebracht werden.

(2) Der Modellversuch soll belastbare Rückschlüsse auf die Wirkung, Akzeptanz und Umsetzbarkeit der ausgewählten Varianten eines bedingungslosen Grundeinkommens bezogen auf die Gesamtheit der Bevölkerung des Landes Hamburg bzw. die Gesamtheit der Bevölkerungen aller Kooperationspartner nach § 3 Abs. 3 zulassen. Dabei sind insbesondere das Verhalten, soziale Interaktionen, die Gesundheit und die Lebenszufriedenheit, die soziale und wirtschaftliche Situation sowie das bürgerschaftliche und soziale Engagement der Teilnehmenden zu erforschen.

(3) Die Teilnehmenden am Modellversuch bestehen aus mehreren Versuchsgruppen sowie einer Kontrollgruppe. Die Summe der Teilnehmenden aller Versuchsgruppen muss dabei zu Beginn des Modellversuchs mindestens 2.000 Personen betragen.

(4) Den Teilnehmenden der Versuchsgruppen werden für die Dauer von drei Jahren monatliche Geldzahlungen zur Verfügung gestellt. Die Teilnehmenden in der Kontrollgruppe erhalten keine Geldzahlungen.

(5) Je Versuchsgruppe wird eine Variante des Grundeinkommens modelliert. Dabei wird für jede Variante festgelegt,

1. wie hoch der Grundeinkommensanspruch für erwachsene Personen und für Minderjährige verschiedener Altersstufen ist, und
2. inwiefern sich die Geldzahlungen nach Absatz 4 abhängig von anderen Einkommen der Teilnehmenden reduzieren. Bei Teilnehmenden mit Erwerbseinkommen ist dabei sicherzustellen, dass die Summe aus Geldzahlung und Erwerbseinkommen in jedem Monat stets höher ist als der Grundeinkommensanspruch aus Nr 1.

(6) Die Varianten sind so zu modellieren, dass zu erwarten ist, dass die Teilnehmenden während des Verlaufs der Erprobung neben den Geldzahlungen nach Absatz 4 keinen Bedarf an den Lebensunterhalt deckenden Sozialleistungen nach Bundesrecht haben werden. Dabei können für Teilnehmende mit Sonder- und Mehrbedarfen sowie für unterschiedlich hohe Krankenversicherungskosten der Teilnehmenden zusätzliche Regelungen getroffen werden, die die besondere Lebenssituation der Teilnehmenden und den Zweck des Gesetzes nach § 1 berücksichtigen.

(7) Mindestens die Hälfte der getesteten Varianten muss so ausgestaltet sein, dass der Grundeinkommensanspruch nach Absatz 5 Nr 1 für erwachsene Teilnehmende mindestens 1.120 Euro und für minderjährige Teilnehmende mindestens 560 Euro beträgt.

§ 5 Wissenschaftliche Erhebungen

(1) Die wissenschaftlichen Erhebungen bei den Teilnehmenden sind so auszugestalten, dass aus den erhobenen Daten mindestens Aussagen über die in § 4 Abs. 2 genannten Gesichtspunkte getroffen werden können. Es sind mindestens folgende Befragungen durchzuführen:

1. eine Anfangsbefragung vor Beginn der ersten Geldzahlung;
2. Zwischenbefragungen mindestens jährlich während der Laufzeit der Geldzahlungen;
3. eine Abschlussbefragung zum Zeitpunkt der letzten Geldzahlung;
4. mindestens eine Nachbefragung zwei oder mehr Jahre nach Abschluss der letzten Geldzahlung.

(2) Für die Teilnahme an den Erhebungen können die Teilnehmenden des Modellversuchs eine Aufwandsentschädigung erhalten.

§ 6 Auswahl der Teilnehmenden

(1) Die Teilnahme am Modellversuch ist freiwillig. Sie ist an die Bereitschaft zur Teilnahme an den wissenschaftlichen Erhebungen nach § 5 geknüpft.

(2) Versuchsgebiet sind ein oder zwei räumlich abgegrenzte Bereiche des Landes Hamburg. Das Versuchsgebiet wird dabei so ausgewählt und abgegrenzt, dass der Modellversuch belastbare Rückschlüsse auf die in § 4 Abs. 2 genannten Forschungsfragen zulässt. Die zuständige Behörde wird ermächtigt, zum Zwecke der Auswahl und •Abgrenzung des Versuchsgebiets bzw. der Versuchsgebiete Daten zu erheben, zu verarbeiten und zu nutzen. Gibt es mehrere gleichermaßen geeignete Auswahlmöglichkeiten für das Versuchsgebiet, so entscheidet das Los. Das Versuchsgebiet wird in gleich große Untergebiete eingeteilt, die per Losverfahren den Varianten nach § 4 Absatz 5 zugewiesen werden.

(3) Alle Personen, die an einem festzulegenden Stichtag nach Inkrafttreten dieses Gesetzes ihren alleinigen Wohnsitz/Hauptwohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt in den für den Versuch ausgewählten Gebieten haben, werden zur Teilnahme aufgefordert. Sie dürfen zu diesem Zweck von der zuständigen Stelle kontaktiert werden. Wird die Mindestanzahl an Teilnehmenden nach § 4 Absatz 3 nicht erreicht, so sind die ausgewählten Gebiete entsprechend zu erweitern.

(4) Die Kontrollgruppe wird aus Einwohnerinnen und Einwohnern des Landes Hamburg ausgewählt, die nicht Teil der Versuchsgruppe sind.

§ 7 Verarbeitung personenbezogener Daten

Im Rahmen der Erprobung werden zur Erfüllung des wissenschaftlichen Forschungsauftrags personenbezogene Daten von den Teilnehmenden des Modellversuchs verarbeitet. Die Vorschrift des § 11 Hamburgisches Datenschutzgesetz (HmbDSG) vom 18. Mai 2018 (HmbGVBl.

S. 145) über die Verarbeitung personenbezogener Daten zu wissenschaftlichen Forschungszwecken findet entsprechend Anwendung.

§ 8 Auswertung und Veröffentlichung der Ergebnisse

(1) Teil des Forschungsauftrags ist die Auswertung des Modellversuchs in Form eines Abschlussberichts, bestehend aus einem Haupt- und einem Nachbericht. Der Hauptbericht wird spätestens ein Jahr nach der Abschlussbefragung veröffentlicht. Der Nachbericht wird spätestens ein Jahr nach der Nachbefragung veröffentlicht. Im Abschlussbericht sind die Ergebnisse des Modellversuchs darzustellen und wissenschaftlich zu bewerten. Zusätzlich können Zwischenberichte veröffentlicht werden.

(2) Die erhobenen Daten aller Phasen werden spätestens ein Jahr nach Abschluss des Modellversuchs ausreichend anonymisiert veröffentlicht. Desweiteren werden sie weiteren Forschenden pseudonymisiert zur weiteren Auswertung zur Verfügung gestellt.

§ 9 Festlegungen durch die Verwaltung

(1) Die zuständige Verwaltung legt die näheren Bestimmungen zur Planung, Durchführung und Auswertung der Erprobung nach den §§ 3 - 8 einschließlich des Forschungskonzepts durch Verordnungen fest. Vor dem Erlass einer Verordnung hört sie jeweils den Forschungspartner an und berücksichtigt aktuelle wissenschaftliche Standards. Sie regelt insbesondere:

1. die Details von Umfang und Umsetzung des Forschungsauftrags nach § 3;
2. das Forschungskonzept einschließlich
 - (i) der Ausgestaltung der modellierten Grundeinkommensvarianten nach § 4;
 - (ii) Umfang und Gestaltung der Erhebungen nach § 5;
 - (iii) der Auswahl und Aufteilung des Versuchsgebiets sowie die Erstellung hierzu erforderlicher Statistiken nach § 6;
 - (iv) die Auswahl der potenziell Teilnehmenden und die Kontaktaufnahme zu diesen sowie das Verfahren der Aufteilung auf die Versuchsgruppen und die Auswahl der Kontrollgruppe nach §.6 sowie den Stichtag nach § 6 Abs. 3;
 - (v) Bestimmungen für das vorzeitige Ausscheiden von Teilnehmenden aus dem Modellversuch, für die Verlagerung des Wohnsitzes in das Versuchsgebiet, aus dem Versuchsgebiet oder innerhalb des Versuchsgebiets sowie für Geburt und Tod von Einwohnerinnen und Einwohnern des Versuchsgebiets.
3. dem Zweck dieses Gesetzes entsprechende Richtlinien der Datenverarbeitung nach § 7. Die Verwaltung kann dabei auch regeln, inwiefern weitere zur Verfügung stehende Möglichkeiten genutzt werden, um relevante Informationen zu erhalten, einschließlich Datenmaterial weiterer Behörden. Hierzu legt die Verwaltung auch fest, inwiefern Fi-

nanzbehörden, das statistische Landesamt und weitere dem Land Hamburg unterstehende Behörden dazu auch personenbezogene Daten aggregiert und anonymisiert an die zuständige Stelle der Verwaltung und den Forschungsträger übermitteln dürfen so wie neue Statistiken erstellt werden dürfen.

4. das Verfahren der Veröffentlichung der Daten nach § 8 Absatz 2.

(2) Das Forschungskonzept soll so festgelegt werden, dass die geschätzten haushaltswirksamen Gesamtkosten der Erprobung den Betrag von 40 Millionen Euro nicht übersteigen. Stellt sich während der Durchführung des Modellversuchs heraus, dass die haushaltswirksamen Gesamtkosten der Erprobung diesen Betrag übersteigen werden, kann die zuständige Verwaltung die Dauer des Modellversuchs entsprechend verkürzen.

§ 10 Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Ziel des Gesetzes

Ziel dieses Gesetzes ist die Erforschung der Wirkung, Akzeptanz und Umsetzbarkeit verschiedener Varianten des bedingungslosen Grundeinkommens bezogen auf die Bevölkerung des Landes Hamburg im Rahmen eines wissenschaftlichen Modellversuchs.

II. Problem und Lösung

Die Wirkung, Akzeptanz und Umsetzbarkeit eines bedingungslosen Grundeinkommens sind umstritten. Mit dem Gesetz wird die Möglichkeit zur wissenschaftlichen Erforschung dieser Fragen geschaffen sowie Rahmenbedingungen und Ausgestaltung zur Umsetzung eines Modellversuchs geregelt.

Dadurch bildet das Gesetz die Grundlage dafür, nach Abschluss und Evaluation des Modellversuchs darüber zu entscheiden, ob eine Verlängerung und/oder Ausweitung des Modellversuchs durchgeführt werden soll und/oder aufgrund der Erfahrungen und Erkenntnisse eine flächendeckende, dauerhafte Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens geplant wird.

In der öffentlichen Diskussion werden verschiedene Vorschläge zur Ausgestaltung eines bedingungslosen Grundeinkommens vorgebracht. Diese unterscheiden sich untereinander teils

erheblich und erschweren die Diskussion über die Einführung, da nicht nur entschieden werden muss, ob ein bedingungsloses Grundeinkommen eingeführt werden soll, sondern auch in welcher Form.

Um eine breite und überparteiliche Zustimmung zum geplanten Vorhaben zu erhalten und eine differenzierte Entscheidungsgrundlage zu schaffen, fordert das Gesetz daher, verschiedene Varianten eines bedingungslosen Grundeinkommens parallel zu erproben. So können detaillierte Erkenntnisse darüber gewonnen werden, welche Varianten des Grundeinkommens welche Effekte haben und welche somit zu bevorzugen sind.

III. Alternativen

Bestehende internationale Studien beantworten die Frage nach Wirkung, Akzeptanz und Umsetzbarkeit verschiedener Varianten des bedingungslosen Grundeinkommens bezogen auf die Bevölkerung des Landes Hamburg nur begrenzt, da sie entweder in einem nicht vergleichbaren gesellschaftlichen Kontext durchgeführt wurden, nur erwerbslose Personen an der Studie teilnehmen durften und/oder die Zahl der Teilnehmenden sehr gering und damit nicht statistisch aussagekräftig war.

Es könnten Befragungen durchgeführt werden, bei denen Betroffene mögliche Veränderungen selbst einschätzen. Diese sind jedoch ebenfalls in ihrer Aussagekraft stark begrenzt, da Selbsteinschätzungen kein belastbarer Indikator für tatsächliches Verhalten sind.

Statt eines Modellversuchs könnten weiterhin Mikrosimulationen durchgeführt werden. Diese sind jedoch ebenfalls in ihrer Aussagekraft begrenzt, da hier nicht die tatsächliche Wirkung auf echte Menschen und die aus diesen Wirkungen resultierenden veränderten Entscheidungen untersucht werden, sondern lediglich eine computergestützte Simulation dieser Entscheidungen durchgeführt wird.

Die genannten Alternativen können daher die Durchführung eines Modellversuchs in Hamburg nicht ersetzen. Sie können jedoch zur Vorbereitung einer Erprobung und zum Eingrenzen der zu untersuchenden Varianten dienen.

IV. Zulässigkeit/Gesetzgebungskompetenz

Bei einer Erprobung eines bedingungslosen Grundeinkommens liegt die Gesetzgebungszuständigkeit nach Art. 70 ff. GG bei den Ländern. Aus den in Betracht kommenden Kompetenz-

titeln der „öffentlichen Fürsorge“ (Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG) oder dem „Gebiet der Sozialversicherung einschließlich der Arbeitslosenversicherung“ (Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG) lässt sich eine Zuständigkeit des Bundes nicht herleiten.

Sowohl das Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestags vom 27.10.2016 „Rechtliche Voraussetzungen für Pilotprojekte zum Grundeinkommen“, als auch das Gutachten von RA Katja Pink vom 19.08.2019 „Stellungnahme zu den Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages — Einführung eines Grundeinkommenspiloten“ stellen dies übereinstimmend fest.

Auch wenn das Bundessozialgesetzbuch die Erbringung von Sozialleistungen als öffentliche Fürsorge abschließend geregelt hat, sind staatliche Leistungen zum Zwecke der sozialen Sicherheit außerhalb des Bereichs der öffentlichen Fürsorge gerade nicht Gegenstand der Bundessozialgesetzgebung. Dies betrifft insbesondere auch Geldzahlungen zum Zwecke des wissenschaftlichen Erkenntnisgewinns im Rahmen eines Forschungsvorhabens, wie sie von diesem Gesetz vorgesehen sind.

Da das Grundeinkommen zudem ausschließlich aus Steuergeldern und nicht aus Beiträgen finanziert wird, besteht auch kein Versicherungselement, das für den Kompetenztitel der Sozialversicherung nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 erforderlich wäre (vgl. BVerfG 11, 105, [111]).

Die Erprobung eines bedingungslosen Grundeinkommens läuft weiterhin, anders als das zitierte Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestags vom 27.10.2016 behauptet, nicht dem Grundsatz des Forderns in § 2 SGB II als höherrangiges Bundesrecht zuwider. Wie die zitierte Stellungnahme von RA Katja Pink ausführt, können staatliche Leistungen zum Zweck der sozialen Sicherheit nach Bundesrecht und nach Landesrecht gewährt werden; dabei können dem Leistungsempfänger jeweils unterschiedliche Verpflichtungen auferlegt werden. Es handelt sich insofern um unterschiedliche Regelungsgegenstände.

Bezieht ein Erwerbsfähiger Sozialhilfeleistungen, ist er nach Maßgabe des § 2 SGB II verpflichtet, alle Möglichkeiten zur Beendigung oder Verringerung seiner Hilfebedürftigkeit auszuschöpfen; bezieht eine erwerbsfähige hilfsbedürftige Person hingegen ein Grundeinkommen nach diesem Gesetz, besteht keine solche Verpflichtung.

Die sich aus dem Sozialgesetzbuch oder diesem Gesetz jeweils ergebenden Verpflichtungen beruhen nicht auf demselben Sachverhalt, da das Grundeinkommen allein aufgrund der Teilnahmeberechtigung an der experimentellen Erprobung gewährt wird. Die gewährte Zahlung ist gerade keine Sozialhilfeleistung. Dieses Gesetz tritt damit nicht in Widerspruch zu den Rechtsfolgen der Sozialgesetzgebung, da die gleichzeitige Anwendung dieser beiden Vorschriften auf denselben Sachverhalt nicht möglich ist.

Dem Teilnehmenden an der Erprobung des Grundeinkommens steht ein Anspruch auf Sozialleistungen im Sinne einer Grundsicherung für Erwerbsfähige mangels Bedürftigkeit nicht (mehr) zu. Eine erwerbsfähige hilfsbedürftige Person hat wie jede andere in Hamburg wohnende Person einen Anspruch auf ein Grundeinkommen, sofern sie gemäß dem vorgesehenen Verfahren ausgewählt wurde und die Verpflichtung übernommen hat, an den Befragungen teilzunehmen. Bedürftige Personen, die kein Grundeinkommen nach diesem Gesetz beziehen, sind weiterhin auf die Inanspruchnahme von Sozialhilfeleistungen nach dem Bundesgesetz verwiesen. Die Verpflichtung zur Beendigung oder Verringerung der Bedürftigkeit nach § 2 SGB II bleibt daher unberührt.

V. Kosten und Verwaltungsaufwand

Durch das Erprobungsgesetz entstehen Kosten und Verwaltungsaufwand.

Es entstehen insbesondere Kosten und Aufwand für:

- die Planung der Erprobung und die Auswahl des Forschungspartners (ggf. durch Einbindung eines Projektträgers)
- die wissenschaftliche Begleitung des Modellversuchs, unter anderem folgende Punkte umfassend:
 - die Festlegung der Ausgestaltung des Modellversuchs
 - die Schätzung der Gesamtkosten des Modellversuchs
 - die Durchführung der Befragungen
 - die wissenschaftliche Auswertung und deren Veröffentlichung
- die Auswahl und die Rekrutierung der Teilnehmenden am Modellversuch
- die Durchführung des Zahlungsverkehrs
- die im Rahmen des Modellversuchs gezahlten Geldzahlungen und Aufwandsentschädigungen für die Teilnahme an den Erhebungen
- ggf. Anteile an den Gemeinkosten des Forschungspartners

Die zu erwartenden haushaltswirksamen Gesamtkosten hängen maßgeblich vom Inhalt des nach dem Inkrafttreten des Gesetzes auf dem Verordnungsweg festgelegten Forschungskonzepts ab, insbesondere von der Modellierung der erprobten Varianten des Grundeinkommens. Um dennoch bereits vor Inkrafttreten dieses Gesetzes eine Abschätzung der maximalen Kosten durchführen zu können, enthält das Gesetz eine Kostengrenze.

Gängige Modellierungen ergeben Kosten in Höhe von 200 bis 1.200 Euro pro teilnehmender Person und Monat, je nach Höhe des Grundeinkommensanspruchs und ggf. gegengerechneter Abgaben. Diese Kosten können unter Zuhilfenahme der Ergebnisse von bereits in anderen Ländern durchgeführten Modellversuchen zum bedingungslosen Grundeinkommen sowie durch im Vorfeld des Modellversuchs durchgeführte Modellrechnungen, Mikrosimulationen und/oder Befragungen abgeschätzt werden.

Da die monatlichen Kosten für die Geldzahlungen von der Lebens- und Erwerbssituation der Teilnehmenden abhängt und sich diese während des Modellversuchs stärker ändern können, als im Vorfeld abgeschätzt, könnte u.U. eine Abweichung von den erwarteten Kosten eintreten. Im Fall einer Erhöhung der Kosten kann die zuständige Verwaltung die Dauer des Modellversuchs entsprechend verkürzen, so dass die Kostengrenze gewahrt bleibt.

Die Gesamtkosten liegen daher bei höchstens 40 Millionen Euro. Sie verteilen sich auf insgesamt acht Haushaltsjahre. Der Hauptteil der Kosten fällt dabei in den Jahren drei bis fünf nach Inkrafttreten des Gesetzes an.

Einer Ausweitung der Erprobung in Umfang und/oder Dauer durch ein weiteres Gesetz steht nichts entgegen.

VI. Deckungsvorschlag

Durch die Umsetzung des Gesetzes ergeben sich Einsparungen bei den Kosten für Sozialleistungen bei Teilnehmenden am Modellversuch.

Durch die Teilnahme an der Erprobung erhalten 2.000 Personen in Hamburg Anspruch auf ein Grundeinkommen. Dieser Anspruch ist so zu bemessen, dass bei diesen Personen während der Erprobung kein Bedarf an den Lebensunterhalt deckenden Sozialleistungen besteht.

Das Land Hamburg trägt Kostenanteile von Sozialleistungen zur Deckung des Lebensunterhalts. Bei Teilnehmenden an der Erprobung, die ein Grundeinkommen erhalten, werden diese

Kosten im Landeshaushalt eingespart. Die Einsparungen beziehen sich vor allem auf Kostenanteile für KdU nach SGB II, SGB XII, AsylbLG sowie Wohngeld (Produktgruppen 253.02 und 287.14 des Haushaltsplans). 14,5 % der Bevölkerung Hamburgs beziehen derartige Leistungen. Der Landesanteil an diesen Leistungen liegt in Hamburg bei durchschnittlich 200 Euro pro Person und Monat.

Die Auswahl der Teilnehmenden der Erprobung soll repräsentativ für die Bevölkerung des Landes Hamburg sein. Das bedeutet, dass darunter rechnerisch 290 Personen sein werden, die ohne ihre Teilnahmen an der Erprobung solche Leistungen beziehen würden. Hieraus ergeben sich über die Laufzeit der Erprobung von drei Jahren Einsparungen im Haushalt in Höhe von 2 Millionen Euro.

Darüber hinaus gibt es auch Einsparungen bei weiteren Leistungen des Landes. Diese sind jedoch im Vergleich geringfügig.

Die verbleibende Deckungssumme von 38 Millionen Euro kann aus den Mitteln der Allgemeinen Zentralen Reserve (Produktgruppe 283.02) gedeckt werden. Diese dient zur Abdeckung besonders bedeutsamer Mehrbedarfe.

Da in der Haushalts- und Finanzplanung des Landes Hamburg die Obergrenze der Nettokreditaufnahme gemäß § 28 der LHO sowie des Artikels 40 § 5 Absatz 2 SNH-Gesetzes derzeit nicht erreicht wird, können die Kosten auch durch eine geringere Schuldentilgung gedeckt werden.

VII. Länderkooperation

Das Gesetz ermöglicht es, die Erprobung in Kooperation mit weiteren Partnern, insbesondere anderen juristischen Personen des öffentlichen Rechts (Bund, Ländern oder Kommunen), durchzuführen. Dies bedeutet insbesondere, dass die Erprobung in Kooperation mit weiteren Bundesländern erfolgen kann.

Vorteil einer solchen Kooperation ist, dass die gemeinsame Gestaltung der in den jeweiligen Ländern durchgeführten Modellversuche die Anzahl der Teilnehmenden über alle Länder hinweg vergrößert. Dies erhöht die wissenschaftliche Aussagekraft der Erprobung und ermöglicht beispielsweise die Erprobung einer größeren Anzahl von Varianten bei gleichbleibender Aussagekraft der Ergebnisse der Erprobung.

Des Weiteren kann es auch durch eine mit weiteren Partnern gemeinsam angelegte Erprobung zu einer Kostenersparnis kommen. Beispielsweise, indem ein gemeinsames Forschungskonzept erarbeitet und nur ein gemeinsamer Bericht veröffentlicht wird.

B. Besonderer Teil

zu § 1 Zweck des Gesetzes

Die Wirkung, Akzeptanz und die Umsetzbarkeit eines bedingungslosen Grundeinkommens sind umstritten. Das Gesetz schafft die Grundlage zur wissenschaftlichen Erforschung dieser Fragen.

zu § 2 Begriffsbestimmungen

Es gibt im gesellschaftlichen Diskurs verschiedene Definitionen des bedingungslosen Grundeinkommens. Dieses Gesetz folgt der vom „Netzwerk Grundeinkommen“ auf seiner Website verwendeten Definition (Quelle: <https://web.archive.org/web/20191122231635/https://www.grundeinkommen.de/grundeinkommen/idee>, Stand 22.11.19).

zu § 3 Rahmenbedingungen

(1) Forschungspartner können auch mehrere Forschungsinstitute zusammen sein. Die Verwaltung kann auch weiteren Forschenden die Möglichkeit einräumen, im Rahmen des Modellversuchs zusätzliche Forschungen durchzuführen.

(3) Eine Kooperation ist sinnvoll, wenn andere Kommunen, Länder oder der Bund eine entsprechende Erprobung auf ihrem Gebiet durchführen wollen. Durch eine solche Kooperation steigt die Gesamtzahl der Versuchsteilnehmenden, was die wissenschaftliche Aussagekraft erhöht. Hinzu kommt in diesem Fall der Vorteil möglicher Kosteneinsparungen.

(4) Um die Belastung bereits laufender oder bereits beschlossener Haushalte mit den in der Durchführung anfallenden Geldzahlungen zu vermeiden, soll die Durchführungsphase des Modellversuchs frühestens in dem auf das Inkrafttreten folgende Haushaltsjahr beginnen. Um eine zeitnahe Durchführung zu sichern, soll der Startzeitpunkt jedoch nicht später als zwei Jahre nach Inkrafttreten dieses Gesetzes liegen.

zu § 4 Ausgestaltung des Modellversuchs

(1) Für die Erwägung, ob und wie ein bedingungsloses Grundeinkommen eingeführt werden sollte, sind wissenschaftliche Erkenntnisse über Wirkung, Akzeptanz und Umsetzbarkeit zentral. Im Rahmen der Erprobung soll erforscht werden, welche Wirkungen verschiedene Varianten des Grundeinkommens in Bezug auf diese drei Forschungsfragen zeigen.

(2) Für eine umfassende Bewertung der Idee des bedingungslosen Grundeinkommens ist wichtig, dass nicht nur das materielle Wohlergehen der Bevölkerung betrachtet wird, sondern auch psychosoziale Faktoren sowie Faktoren, die das gesellschaftliche Zusammenleben betreffen.

(3) Die Aussagekraft der Erprobung steigt mit einer höheren Zahl an Teilnehmenden in den Versuchsgruppen. Daher ist eine Mindestanzahl festgelegt. Die Größe der Kontrollgruppe soll im Forschungskonzept so festgelegt werden, dass die Aussagekraft des Modellversuchs optimal wird.

(4) Der Zeitraum ist auf drei Jahre festgelegt, da dies lang genug ist, um messbare Ergebnisse zu erwarten und gleichzeitig kurz genug, um in angemessener Zeit abschließende Ergebnisse zu erhalten.

(5) Varianten des Grundeinkommens unterscheiden sich grundsätzlich in der Höhe des Grundeinkommensanspruchs und den Vorschlägen zur Gegenfinanzierung. Zu möglichen Finanzierungsquellen zählen veränderte Sozialabgaben, Einkommens- oder Konsumsteuern oder neue Steuern wie Finanztransaktions-, Ressourcen- oder Co2-Steuern. Von diesen Vorschlägen ist in einem räumlich abgegrenzten Modellversuch nur eine veränderte Abgabe auf Einkommen sinnvoll modellierbar. Dabei werden die tatsächlich geleisteten Abgaben (status quo) mit einer fiktiven Abgabe in einer geänderten Abgabenstruktur verglichen und die Differenz mit dem Anspruch auf Grundeinkommen verrechnet. Ist die Abgabendifferenz höher als der Grundeinkommensanspruch, fällt die Geldzahlung zwar auf Null, kann aus forschungsethischen Gründen jedoch nicht negativ werden.

(6) Ein Kernelement des bedingungslosen Grundeinkommens ist das Fehlen von bürokratischer Bedürftigkeitsprüfung und von Mitwirkungspflichten zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt. Es liefe dem Sinn der Erprobung daher zuwider, wenn Teilnehmende neben dem Grundeinkommen noch Sozialleistungen nach Bundesrecht beziehen müssten. Im Fall von Sonder- und Mehrbedarfen ist abzuwägen, ob diese durch eine entsprechende Höhe des Grundeinkommensanspruchs bereits abgedeckt sind, zusätzlich mit übernommen werden oder ob eine Deckung dieser zusätzlichen Bedarfe durch Leistungen nach SGB II oder SGB XII dem Zweck der Erprobung nicht zuwiderläuft.

(7) Die Frage, wie hoch ein bedingungsloses Grundeinkommen sein müsste, wird von verschiedenen Akteuren unterschiedlich beantwortet. Verbreitet ist die Forderung, die Anspruchshöhe anhand der Armutsrisikoschwelle festzulegen. Nach den Erhebungen des Sozioökonomischen Panels (SOEP) des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) liegt dieser Wert für 2016 bei 1.120 Euro für eine alleinstehende erwachsene Person. Mindestens die Hälfte der getesteten Varianten sollen daher oberhalb dieser Schwelle liegen.

zu § 5 Wissenschaftliche Erhebungen

(1) Die durchgeführten Befragungen sollen Veränderungen in den Lebensumständen und den Entscheidungen der Teilnehmenden messen. Dazu wird vor Beginn der ersten Geldzahlung der Ausgangszustand erfasst, der sodann mit den Daten weiterer Messpunkte verglichen werden kann. Die Nachbefragung mindestens zwei Jahre nach Abschluss der letzten Geldzahlung dient dazu, auch längerfristige Wirkungen zu messen.

(2) Aufwandsentschädigungen können sinnvoll sein, um auch Teilnehmende, die keine oder nur eine geringe Geldzahlung erhalten, zur Teilnahme an den Befragungen zu motivieren.

zu § 6 Auswahl der Teilnehmenden

(1) Eine Teilnahme ohne Bereitschaft zur Teilnahme an den Erhebungen steht dem Zweck des Gesetzes entgegen. Nimmt eine Person nicht mehr an den Befragungen teil, so endet auch die Teilnahme am Modellversuch.

(2) Eine geklumpfte Stichprobe, in der alle Teilnehmenden in einem zusammenhängenden Gebiet wohnen, stellt am ehesten eine realitätsnahe Simulation einer Gesellschaft mit Grundeinkommen dar. Dadurch kann die soziale Struktur und das soziale Miteinander besser untersucht werden. Die Auswahl muss so erfolgen, dass die ausgewählten Gebiete von der Zusammensetzung der Teilnehmenden möglichst repräsentativ sind. Die Finanzbehörden, das Statistische Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein und weitere Behörden können hierzu statistisches Material liefern.

(3) Indem auch Personen ohne festen Wohnsitz teilnahmeberechtigt sind, wird sichergestellt, dass die Diversität der Bevölkerung abgebildet wird. Es muss sichergestellt werden, dass zum Start des Modellversuchs die Mindestteilnehmerzahl erreicht wird.

(4) Da alle verbleibenden Einwohner kein Grundeinkommen erhalten, sind sie gleichermaßen als Teilnehmende der Kontrollgruppe geeignet. Die Kontrollgruppe muss insgesamt repräsentativ sein.

zu § 7 Personenbezogene Daten

Es handelt sich um einen privilegierten Verarbeitungszweck im Sinne des Art. 89 Abs. 1 DSGVO. Die Verarbeitung stützt sich auf § 11 Hamburgisches Datenschutzgesetz (HmbDSG) vom 18. Mai 2018 (HmbGVBl. S. 145). § 11 HmbDSG enthält umfangreiche datenschutzrechtliche Vorgaben und gleicht Forschungs- und Betroffeneninteressen miteinander aus.

zu § 8 Auswertung und Veröffentlichung

(1) Der Abschlussbericht ermöglicht die wissenschaftlich fundierte gesellschaftliche Auseinandersetzung mit den Ergebnissen der Erprobung. Mit den genannten Fristen wird sichergestellt,

dass die Veröffentlichung zeitnah erfolgt. Die Nachbefragung dient dem Zweck, zu erforschen, welche Wirkungen zwei oder mehr Jahre nach Ende des Modellversuchs fortbestehen. (2) Die Daten sollen der Öffentlichkeit zum Zwecke der Transparenz zugänglich gemacht werden. Darüber hinaus sollen sie weiteren Forschenden zur Verfügung gestellt werden, um weitere Forschung zum Grundeinkommen zu ermöglichen und voranzutreiben. Durch die Anonymisierung wird sichergestellt, dass kein Personenbezug besteht.

zu § 9 Festlegungen durch die Verwaltung

(1) Da im Rahmen des Modellversuchs Mittel der öffentlichen Hand an Einwohnerinnen und Einwohner ausgezahlt werden, sollen alle relevanten Bestimmungen mindestens durch Verordnung getroffen werden. Die Anhörung des Forschungspartners stellt dabei sicher, dass bestmögliche Entscheidungen im Sinne des wissenschaftlichen Erkenntnisgewinns getroffen werden. Die Auflistung fasst zusammen, welche Aspekte dabei mindestens zu regeln sind. Dabei erarbeitet der Forschungspartner jeweils Vorschläge, die er in Form von Anhörungen einbringt. Dadurch wird erreicht, dass der Forschungspartner als fachlich kompetenter Partner das Forschungskonzept maßgeblich prägt, gleichzeitig aber durch die Form der Verordnung größtmögliche Rechtssicherheit für die Erprobung geschaffen wird.

Dort, wo die Verwaltung das vom Forschungspartner erstellte Forschungskonzept nicht wie vorgeschlagen für umsetzbar hält, sollen Verwaltung und Forschungspartner gemeinsam einen Vorschlag erarbeiten, der die Interessen und Möglichkeiten von Verwaltung und Forschung berücksichtigt.

Die Datenschutzrichtlinien müssen insbesondere die Mittel, den Umfang sowie den technisch-organisatorischen Rahmen, der für den Modellversuch erforderlichen Datenverarbeitungen festlegen. Die aktuellen wissenschaftlichen Standards sind insbesondere im Hinblick auf die datenschutzrechtlichen Interessen der Teilnehmenden zu berücksichtigen. Indem die Datenschutzrichtlinien für den Modellversuch als Rechtsverordnung zu erlassen sind, ist sichergestellt, dass die Verwaltung als öffentliche Stelle i. S. d. § 2 Abs. 1 HmbDSG datenschutzrechtliche Verantwortliche i. S. d. Art. 4 Buchstabe 7 DSGVO ist, unabhängig von der konkreten Kooperationsform mit dem Forschungspartner. Da die Planung des Modellversuchs erst durch den Forschungspartner im Rahmen seines Forschungsauftrags erfolgt (vgl. § 3 Abs. 2), kann die Verwaltung die Richtlinien für die Verarbeitung der personenbezogenen Daten der Teilnehmenden nach § 9 Abs. 1 Nr. 3 erst nach Vorliegen des Forschungskonzepts erlassen.

(2) Die Schätzung der Gesamtkosten für die Geldzahlungen an die Teilnehmenden ist als Teil des Forschungsauftrags anhand von Modellrechnungen vorzunehmen und kann anhand von Mikrosimulationen überprüft werden. Mit der Kostenbegrenzung wird erreicht, dass die maximalen haushaltswirksamen Gesamtkosten kalkulierbar sind. Die Möglichkeit der Verkürzung stellt sicher, dass im Falle unvorhergesehener Kostensteigerungen während der Durchführung

die Kostengrenze eingehalten wird. Es sollen dabei nur so viele Monate gekürzt werden, wie es nötig ist, um die Kostengrenze einzuhalten.