

Fragen und Antworten zum Gesetzentwurf der Hamburger Volksinitiative “Hamburg soll Grundeinkommen testen!”

Fassung v. 23. August 2020

§4 Abs. 2 des [Gesetzentwurfes](#) formuliert das Ziel:

“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.”

Im Modellversuch würden lt. Gesetzentwurf

- mind. 2000 Teilnehmende,
- in ein oder zwei räumlich abgegrenzten Hamburger Gebieten,
- über 3 Jahre
- ein Bedingungsloses Grundeinkommen (BGE) in verschiedenen Varianten erhalten, mind. die Hälfte der Varianten mit einem grundsätzlichen BGE-Anspruch in Höhe von mind. 1120 EUR für Erwachsene und mind. 560 EUR für Kinder.

Grundsätzliche Rahmenbedingungen

Ist eindeutig geklärt, ob der Gesetzentwurf der Initiative zur Durchführung eines Modellversuches zum BGE wirklich Ländersache ist und nicht im Widerspruch zu Bundesgesetzen steht?

Es gibt dazu eine [Stellungnahme der RAin Pink](#), die unter Würdigung von relevanten Gutachten des wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages keinen Widerspruch festgestellt hat.

Wurden ggf. europarechtliche Bedenken oder Widersprüche untersucht?

Nein, derartige Bedenken bestehen derzeit nicht.

Wie sähe eine Einflussnahme der Bürgerschaft aus, wenn erst nach einem positiven Volksentscheid der Gesetzentwurf für den Modellversuch umgesetzt werden müsste?

Der Bürgerschaft stehen die üblichen parlamentarischen Kontroll- und Einflussmöglichkeiten bei der Anwendung von Gesetzen offen.

Forschungsinteresse

Inwieweit werden im Rahmen des Versuches Fragen der Umverteilung, die mit dem BGE zusammenhängen, bearbeitet?

Dies kann nur in begrenztem Umfang geschehen, weil die spätere eventuell mögliche Finanzierung eines BGE aus einem Steuermix sich im Modellversuch nur sehr partiell simulieren lässt. Immerhin erfolgt eine gewisse Umverteilung, insofern Teilnehmende mit höheren und sehr hohen Einkommen wesentliche oder vollständige Abzüge vor der Auszahlung des Grundeinkommens hinnehmen müssen.

Gibt es Annahmen oder gar Erkenntnisse, ob und wie ein begrenzter Modellversuch zum BGE Auswirkungen auf das Lohngefüge, speziell im prekären Bereich haben kann? Muss mit Begrenzungen gerechnet werden, da das Modell ja nur für 3 Jahre angesetzt ist?

BGE-Modellversuche können aufgrund ihrer Begrenztheit nur bestimmte Aspekte untersuchen und eine umfassende BGE-Einführung nicht vorweg nehmen, insbesondere nicht die volkswirtschaftlichen Effekte. Auswirkungen auf das allgemeine Lohngefüge können daher nicht direkt untersucht werden. Im Vordergrund dieses Versuches stehen Erkenntnisse über das Verhalten und die persönliche Situation der Teilnehmenden. Das kann auch den persönlichen Umgang mit Niedriglöhnen und prekären Arbeitsverhältnissen umfassen. Ob sich daraus Trends für den Fall einer generellen BGE-Einführung ableiten lassen, hängt vom konkreten Forschungskonzept und den erhobenen Daten ab.

Inwieweit werden im Modellversuch Fragen von Geschlechtergerechtigkeit, Verteilung der Care-Arbeit, ungleichen Machtverhältnissen u.ä. betrachtet?

Neben dem in §4 (2) genannten Forschungsschwerpunkt gibt der Gesetzentwurf keine konkreten Forschungsfragen vor. Diese können auch von Seiten der Fachpolitik entwickelt und Teil des durch die Verwaltung zu bestimmenden Forschungsauftrages werden. Die im Gesetz genannten Untersuchungsaspekte "soziale Interaktionen" und "bürgerschaftliches und soziales Engagement" bilden jedoch geeignete Anknüpfungspunkte für die in der Frage genannten Forschungsinteressen.

Können Ergebnisse des Modellversuches Rückschlüsse auf eine mögliche Umsetzung in ganz Deutschland zulassen?

Der Modellversuch wird die Frage, ob ein BGE in ganz Deutschland sinnvoll wäre, nicht als solche beantworten, da dies keine wissenschaftliche Frage, sondern eine letztlich nur gesellschaftlich und politisch zu entscheidende Grundfrage unseres Zusammenlebens ist. Die im Gesetzentwurf genannten Aspekte des Modellversuches sind jedoch auch bei einer bundesweiten Einführung von Interesse und Erkenntnisse aus dem Modellversuch können helfen, die Schritte der Einführung und begleitende Maßnahmen zu gestalten.

Ausgestaltung des Modellversuchs

Worin werden sich die unterschiedlichen Varianten im Modellversuch unterscheiden?

Sie unterscheiden sich einerseits in der Höhe des BGE-Anspruchs und in der Anwendung verschiedener Anrechnungen, die abhängig von anderen Einkommen der Teilnehmenden und auf Basis fiktiver Änderungen der einkommensbezogenen Steuern und Abgaben festgelegt werden können. Bei Teilnehmenden mit Erwerbseinkommen wird sichergestellt, dass die Summe aus Geldzahlung und Erwerbseinkommen in jedem Monat stets höher ist als der BGE-Anspruch. Mindestens die Hälfte der Varianten soll einen BGE-Anspruch in Höhe von mind. 1120 EUR für Erwachsene und mind. 560 EUR für Kinder beinhalten.

Wie soll der Versuch konkret im Detail ausgewertet werden? Werden nur die Befragungen genutzt, oder fließen andere Indikatoren oder Ähnliches ein?

Der Gesetzentwurf sieht eine Reihe von Befragungen als Mindestanforderung vor. Welche Form und Inhalte diese Befragungen haben werden, wären im Rahmen des Forschungsauftrags zwischen Verwaltung und Forschungspartner als Teil der Umsetzung zu definieren. Andere Formen der Erhebung sind nicht ausgeschlossen, werden aber nicht durch den Gesetzentwurf vorgegeben.

Wie kann man einen Modellversuch mit derart vielen Variablen wirklich sicher kontrollieren?

Nicht kontrollierbare Variablen sollten im Rahmen des Forschungskonzepts transparent benannt werden, ebenso die daraus resultierenden Begrenzungen der Aussagekraft. Es kann selbstverständlich nicht darum gehen, sämtliche auf ein BGE bezogene Einflussfaktoren in einem solchen Modellversuch wissenschaftlich kontrollieren zu wollen. Deshalb ist es sinnvoll, 1. sich auf eine begrenzte Anzahl von beherrschbaren Forschungsfragen zu konzentrieren, 2. die für diese Fragen erforderlichen Rahmenbedingungen (Dauer, Teilnehmendenzahl, Gebiet) auch zu gewährleisten, und 3. nicht nur quantitative, sondern mindestens gleichermaßen qualitative Forschungsmethoden anzuwenden.

Wie wird der bürokratische Aufwand aufgefangen, wenn bei den Empfängern des BGE Verrechnungen vorgenommen werden müssen?

Diese Aufwände sind als Teil der Forschungskosten in die Finanzplanung einzukalkulieren und wurden auch bei der Festlegung des Kostenrahmens von 40 Mio. EUR mitgedacht.

Versuchsgebiet / Teilnehmende / Kontrollgruppe / Repräsentativität

Wie werden die Teilnehmenden ausgesucht?

Zunächst werden ein bis zwei geeignete Versuchsgebiete bestimmt, die eine Einwohnerzahl in Höhe der vorgesehenen Teilnehmendenzahl umfassen. Alle Einwohner*innen darin werden zur Teilnahme aufgefordert. Eine Rückmeldung ist freiwillig. Werden nicht genügend Teilnehmende gefunden, kann das Versuchsgebiet entsprechend erweitert werden.

An wen würde das BGE fließen – an alle, die im Versuchsgebiet leben? Droht nicht ggf. massive Zuwanderung?

Kriterium für die Teilnahmemöglichkeit ist der Hauptwohnsitz bzw. der gewöhnliche Aufenthalt im Versuchsgebiet zu einem Stichtag. Anschließend Zugezogene können daher i.d.R. nicht teilnehmen.

Wie werden die Teilnehmenden der Kontrollgruppe ausgesucht und angesprochen und kann man wirklich mit freiwilligen Meldungen rechnen?

Für die Bestimmung stehen zwei prinzipielle Wege zur Auswahl: 1. Bestimmung von sog. "statistischen Zwillingen". Diese sind ggf. nur recht aufwändig zu ermitteln, was den Forschungsanteil an den Kosten erhöhen würde. 2. Eine zufällige, repräsentative Stichprobe aus der Einwohnerschaft Hamburgs, ausgenommen diejenige der Versuchsgruppen. Da alle Hamburger*innen außerhalb der Versuchsgruppen gemeinsam haben, keinen BGE-Anspruch zu haben, muss diese Stichprobe auch nicht räumlich geklumpt sein. Die Stichprobe sollte doppelt so groß wie die größte Variante sein. Die Bestimmung und Ansprache wäre wie bei den Versuchsgruppen Aufgabe des Forschungspartners. Dieser kann auf den Erfahrungen mit Vorgehensweisen vergleichbarer Versuchsanordnungen aufbauen, um eine freiwillige Teilnahme zu bewerben.

Kann davon ausgegangen werden, dass eine Bedarfsgemeinschaft immer geschlossen teilnimmt? Kann eine Bedarfsgemeinschaft auch nur partiell teilnehmen?

Die Teilnahme wäre immer an jede Person individuell gebunden. Der finanzielle Anreiz, durch die Teilnahme im Modellversuch die Verrechnung der Bedarfsgemeinschaft zu vermeiden, ist so hoch, dass mit nur einer partiellen Teilnahme nur in Ausnahmefällen zu rechnen ist. Die Vorgaben im ALG2-Bezug würden in diesen Fällen nicht aufgehoben, sondern nur auf einer neuen Basis angewendet. Die Wirkung und Akzeptanz eines BGE in Bedarfsgemeinschaften könnte zudem als eigenes Forschungsinteresse formuliert werden.

Können in ein oder zwei räumlich abgegrenzten Bereichen Hamburgs rund 2 000 Personen, die am Modellversuch teilnehmen, in einer Großstadt überhaupt repräsentativ sein?

Ja. Die Auswahl muss so erfolgen, dass die ausgewählten Gebiete von der Zusammensetzung der Teilnehmenden möglichst repräsentativ sind. Entsprechende Daten über die demographische bzw. sozialräumliche Struktur der Hamburger Stadtteile liegen der Verwaltung bereits aus früheren bzw. laufenden Erhebungen vor.

Verhältnis zu Sozialleistungen und Sozialversicherungen

Erhalten Menschen auch im Modellversuch ergänzende Leistungen nach SGB II (mit anderen Worten, was würde anders sein als im ALG2-Bezug)?

Die Höhe des BGE-Anspruchs soll so bemessen sein, dass Leistungen für den Lebensunterhalt nach SGB II nicht mehr erforderlich sind. 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.

Wie werden im Modellversuch und bei den Teilnehmern gesundheitlich und ähnlich bedingte Sonder- und Mehrbedarfe bzw. hohe Krankenversicherungskosten ohne Beschäftigungsverhältnis behandelt bzw. geregelt?

Der BGE-Anspruch soll nur den allgemeinen Lebensunterhalt abdecken. Bestehende gesetzliche Regelungen für Sonder- und Mehrbedarfe werden nicht verändert und kommen ggf. zusätzlich zur Anwendung. Sie bedürfen wie bisher eines Antrags und einer Bedarfsprüfung. Gemäß §4 Abs. 6 des Gesetzentwurfs 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.

Wie werden Wohnkosten im Rahmen des Modellversuchs, abhängig von Höhe, Art der Haushaltsform und Pro-Kopf-Kosten, berücksichtigt?

Der BGE-Anspruch soll in der Höhe ausreichend bemessen sein, um den allgemeinen Lebensunterhalt incl. der Wohnkosten in der Regel abzudecken. Da der BGE-Anspruch individuell gewährt wird, wirkt er in Mehrpersonenhaushalten kumulierend, also ohne gegenseitige Anrechnung. Dadurch entstehen auch Einsparungen im Landeshaushalt bei Kosten der Unterkunft nach SGB II, SGB XII, AsylbLG sowie Wohngeld. Im Übrigen gelten die Angaben zur vorherigen Frage in analoger Weise.

Kosten und Finanzierung

Ist bei den Planungen eine Kosten-Obergrenze vorgesehen?

Der [Gesetzentwurf](#) sieht in §9 (2) eine planerische Kostengrenze von 40 Mio. EUR vor. Diese soll durch die Ausgestaltung des Forschungskonzeptes von vornherein berücksichtigt werden (s.a. Begründung, B. Besonderer Teil, zu §9 (2)).

Wird die Grenze während der Umsetzung voraussichtlich überschritten, ermöglicht der Gesetzentwurf eine Verkürzung der Laufzeit durch die Verwaltung.

Werden die vorgesehenen 40 Mio. € für rund 2000 Personen über 3 Jahre überhaupt ausreichen?

Es ist zwischen Brutto- und Netto-Finanzierungsbedarf zu unterscheiden weil die Höhe des Auszahlungsbetrags nicht für alle Anspruchsberechtigten gleich sein soll, sondern im Sinne einer "simulierten Umverteilung" von der Höhe ihrer Einkommensbesteuerung abhängig sein wird, was bei hoher Besteuerung zu Abschlägen vom BGE-Brutto-Anspruch führt. Bei einer tatsächlichen Einführung gäbe es in der Tat einen analogen Effekt, weil Menschen mit hohem Einkommen über das Steuersystem stärker an der Finanzierung eines BGE beteiligt würden als Geringverdienende. Entscheidend ist also der Netto-Finanzierungsbedarf. Dies spiegelt sich im Modellversuch dadurch wieder, dass die Differenz-Anteile fiktiv erhöhter Steuern und Abgaben je nach Variante von der Auszahlung abgezogen werden. Dadurch verringert sich der Finanzierungsbedarf erheblich gegenüber einer reinen Brutto-Betrachtung, die sich je Variante aus dem Produkt der Höhe des Grundeinkommens-Anspruch, der Menge der Teilnehmenden und 36 für die Anzahl der Monate ergäbe.

Warum ist der Versuch auf der Teilnahme von mind. 2000 Personen aufgebaut – ging es wegen der hohen Kosten von 40 Mio. € nicht auch etwas geringer?

Da mehrere Varianten getestet werden sollen, muss auch jede Variante eine aussagekräftige Zahl von Teilnehmenden haben. Die Wirkung der Varianten soll u.a. hinsichtlich der sozialen Interaktionen in einem lokalen Umfeld von ebenfalls Teilnehmenden untersucht werden. Die Aussagekraft der Untersuchung steigt mit der Größe dieses lokalen Umfelds, das durch das jeweilige (Teil-)Versuchsgebiet bestimmt wird.

Warum muss der Modellversuch aus Steuern finanziert werden, wenn doch offensichtlich auch private Spendenaktionen zum Ziel führen können?

Erst ein staatlicher und öffentlich finanzierter Modellversuch wird der Relevanz der öffentlichen Debatte und den gestellten Grundfragen über die Zukunft unseres Sozialstaates wirklich gerecht.

Ein Vergleich mag es verdeutlichen: Niemand wird fordern, dass Schulversuche und Reformvorhaben, die einer Verbesserung des mit der Schulpflicht gesetzlich garantierten Bildungswesens dienen, aus privaten Mitteln zu fördern seien, nur weil es auch Privatschulen gibt. Weshalb also sollten Modellversuche zur Weiterentwicklung der sozialstaatlichen Strukturen anders behandelt werden, wo der Staat doch auch grundgesetzlich zur Gewährleistung des Sozialstaats und des Lebens aller Menschen in Würde verpflichtet ist.

Wie teilen sich die Kosten zwischen den Auszahlungen an Teilnehmende und dem Bedarf für den Forschungsaufwand auf?

In Abschnitt V. der Begründung des Gesetzentwurfes werden die wesentlichen Kostenfaktoren benannt. Die o.g. Geldzahlungen an die Teilnehmenden werden auch trotz der Gegenrechnung fiktiv erhöhter Abgaben den bei weitem größten Anteil ausmachen. Die Initiator*innen halten eine Aufteilung des Budgets mit 10% für die Vorbereitung und Durchführung und 90% für die Auszahlung an die Teilnehmenden für plausibel. 90% für Auszahlungen entsprechen 36 Mio. EUR. Über alle zu testenden Varianten hinweg käme man bei 2000 Teilnehmenden auf einen durchschnittlichen Auszahlungsbetrag von 500 EUR/Monat. Wir halten dies für eine sinnvolle Größenordnung, die durch eine entsprechende Ausgestaltung der Varianten auch eingehalten werden kann. Der Gesetzentwurf enthält dazu jedoch keine genaue Vorgabe und erlaubt eine Aufteilung gemäß des zwischen Verwaltung und Forschungspartner abzustimmenden Forschungskonzeptes.