Die Präsidentin
des Hamburgischen Verfassungsgerichts

Hamburgisches Verfassungsgericht, Sievekingplatz 2, D - 20355 Hamburg

Sievekingplatz 2
D - 20355 Hamburg

Telefon: 040 – 4 28 43 –2017
Zentrale: 040 – 115

Ansprechpartner: Herr Frohböse

Frau
[redacted]

HVerfG 12/2020

Hamburg, 04.11.2020

Sehr geehrte Frau [redacted]

der Senat der Freien und Hansestadt Hamburg hat am 29. Oktober 2020 per Telefax und am 30. Oktober 2020 im Original beim Hamburgischen Verfassungsgericht einen Antrag nach Art. 65 Abs. 3 Nr. 5 HV, § 14 Nr. 5 HVerfGG, § 26 Abs. 1 Nr. 1 VAbstG betreffend das am 3. September 2020 beantragte Volksbegehren *„Hamburg soll ein Grundeinkommen testen"* eingereicht. Das Verfahren wird hier unter dem Aktenzeichen HVerfG 12/20 geführt.

Eine Abschrift der Antragsschrift nebst Anlagen wird Ihnen als Beteiligte zu 3. hiermit zugestellt (§ 26 Abs. 2 HVerfGG). Es wird gebeten, dem Gericht eine zustellfähige Anschrift für die Beteiligten zu 3. für zukünftigen Schriftverkehr zu übermitteln. In diesem Zusammenhang wird darauf hingewiesen, dass sich die Beteiligten nach § 25 Abs. 1 HVerfGG in der mündlichen Verhandlung durch eine Rechtsanwältin bzw. einen Rechtsanwalt oder eine Rechtslehrerin bzw. einen Rechtslehrer, die bzw. der die in § 25 Abs. 1 HVerfGG genannten Anforderungen erfüllt, vertreten lassen müssen. In jedem anderen Stadium des Verfahrens ist eine solche Vertretung möglich, aber nicht verpflichtend.

Ihnen wird als Beteiligten zu 3. des Verfahrens Gelegenheit gegeben, zu dem Antrag **bis zum 13. Januar 2020 Stellung** zu nehmen. Es wird gebeten, Schriftsätze jeweils nebst 13 Abschriften einzureichen.

Mit freundlichen Grüßen
[redacted]

Senat der Freien und Hansestadt Hamburg

Senatskanzlei, PL 30, Postfach 10 55 20, D - 20038 Hamburg

Hamburgisches Verfassungsgericht
Sievekingplatz 2
20355 Hamburg

Das Hamburgische Verfassungsgericht
30. OKT. 2020
Anl.

Hamburg, den 29. Oktober 2020

Antrag

In der Verfassungsrechtssache nach Artikel 65 Absatz 3 Nummer 5 der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, § 14 Nummer 5 des Gesetzes über das Hamburgische Verfassungsgericht sowie § 26 Absatz 1 Nummer 1 des Volksabstimmungsgesetzes

mit den Beteiligten

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

– Antragsteller und Beteiligter zu 1 –

Verfahrensbevollmächtigter:
Herr [redacted]

2. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg,
   vertreten durch ihre Präsidentin, Frau Abgeordnete Carola Veit,
   Rathausmarkt 1, 20095 Hamburg,

– Beteiligte zu 2 –

3. Initiatoren der Volksinitiative „Hamburg soll Grundeinkommen testen!“
   handelnd durch die Vertrauenspersonen

   a) Frau [redacted]
   b) Herr
   c) Herr

– Beteiligte zu 3 –

zeigt der Senat der Freien und Hansestadt Hamburg unter Verweis auf die als

Anlage ASt 1

beigefügte Vollmacht an, dass er in dieser Verfassungsrechtssache durch den Unterzeichner vertreten wird und **beantragt,**

festzustellen, dass das am 3. September 2020 beantragte Volksbegehren „Hamburg soll Grundeinkommen testen!“ nicht durchzuführen ist.

Begründung

A. Sachverhalt

Der Antragsteller begehrt die Feststellung, dass das am 3. September 2020 beantragte Volksbegehren „Hamburg soll Grundeinkommen testen!" nicht durchzuführen ist, da es nicht mit höherrangigem Recht vereinbar ist und die Grenzen des Artikels 50 der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 6. Juni 1952 (HmbGVBl. S. 117, zuletzt geändert am 20. Februar 2020, HmbGVBl. S. 145, hiernach: HV) nicht wahrt.

1. Vorbereitung der Initiative und Beratung durch die Landesabstimmungsleitung

Im Februar 2020 stellten die Beteiligten zu 3 bei dem Landeswahlleiter in dessen Eigenschaft als Landesabstimmungsleiter per E-Mail gemäß § 1a des Hamburgisches Gesetzes über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid vom 20. Juni 1996 (HmbGVBl. S. 136, zuletzt geändert am 8.10.2015, HmbGVBl. S. 282, hiernach: VAbstG) Beratungsanfragen zu dem Entwurf einer Unterschriftenliste bezüglich einer Volksinitiative mit dem Titel „Hamburg soll Grundeinkommen testen!", die der Landeswahlleiter per E-Mail beantwortete,

Anlagen ASt 2.

2. Anzeige und Inhalt der Volksinitiative

Mit dem als

Anlage ASt 3, Blatt 1,

beigefügten Schreiben vom 9. Februar 2020, das am 12. Februar 2020 bei dem Antragsteller einging, zeigten die Initiatoren den Beginn der Sammlung von Unterschriften für die Volksinitiative „Hamburg soll Grundeinkommen testen!" an. Darin wurden die unter 3 a) bis c) genannten Personen als Vertrauenspersonen benannt.

Gegenstand der Volksinitiative ist der als

Anlage ASt 3, Blätter 3-4,

beigefügte Entwurf eines Gesetzes zur „Erprobung eines bedingungslosen Grundeinkommens im Land Hamburg".

Dieser Gesetzesentwurf sieht die Durchführung eines wissenschaftlichen Modellversuchs zur Erforschung der Wirkung, Akzeptanz und Umsetzbarkeit verschiedener Varianten eines bedingungslosen Grundeinkommens vor:

> „§ 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."

Nach der Legaldefinition des Gesetzesentwurfs ist ein bedingungsloses Grundeinkommen ein „Einkommen, das eine politische Gemeinschaft bedingungslos jedem ihrer Mitglieder gewährt. Dieses soll die Existenz sichern und gesellschaftliche Teilhabe ermöglichen, einen individuellen Rechtsanspruch darstellen sowie ohne Bedürftigkeitsprüfung und ohne Zwang zu Arbeit oder anderen Gegenleistungen garantiert werden" (§ 2 Absatz 1 Satz 2 Nummern 1 bis 4 des Gesetzesentwurfs).

Für die Planung, Durchführung und Auswertung des Modellversuchs soll nach dem Gesetzesentwurf einem von der für Forschung zuständigen Verwaltung auszuwählenden Forschungspartner ein Forschungsauftrag erteilt werden (§ 1 Absatz 1 des Gesetzesentwurfs). Dieser erstellt einen Vorschlag für das Forschungskonzept und die Ausgestaltung der zu modellierenden Grundeinkommensvarianten (§ 1 Absatz 2 des Gesetzesentwurfs).

Nach § 4 Absatz 1 Satz 2 des Gesetzesentwurfs sollen die getesteten Varianten in ihrer Auswahl Vorschläge berücksichtigen, „die in der gesellschaftlichen Diskussion zum bedingungslosen Grundeinkommen von verschiedenen Akteuren" gegenwärtig vorgebracht werden.

Der Modellversuch soll innerhalb von zwei Jahren nach dem Inkrafttreten des Gesetzes beginnen (§ 1 Absatz 4 des Gesetzesentwurfs). Es sollen belastbare Rückschlüsse insbesondere auf das Verhalten, die soziale Interaktionen, die Gesundheit und die Lebenszufriedenheit, die soziale und wirtschaftliche Situation sowie das bürgerschaftliche und soziale Engagement der Teilnehmenden gewonnen werden (§ 4 Absatz 2 des Gesetzesentwurfs).

Mehrere freiwillige Versuchsgruppen mit jeweils eigenen Varianten eines Grundeinkommens sowie eine repräsentative, freiwillige Kontrollgruppe, die keine Geldzahlungen erhält, sollen an dem Versuch teilnehmen – insgesamt mindestens 2.000 Teilnehmende (§ 4 Absatz 3 des Gesetzesentwurfs). Die Teilnahme ist freiwillig, jedoch an die Bereitschaft zur Teilnahme an den wissenschaftlichen Erhebungen geknüpft (§ 6 Absatz 1 des Gesetzesentwurfs).

Nach den Darstellungen in der Begründung des Gesetzesentwurfs würden an dem Modellversuch rechnerisch 290 Personen teilnehmen, die Sozialleistungen beziehen, da 14,5 % der Bevölkerung Hamburgs Sozialleistungen beziehen und die Auswahl der Teilnehmenden repräsentativ sein soll.

In dem Modellversuch sollen monatliche Geldzahlungen für die Dauer von drei Jahren geleistet werden (§ 4 Absatz 4 des Gesetzesentwurfs), die ausschließlich aus Steuermitteln finanziert werden sollen (vgl. Begründung des Gesetzesentwurfs, VI. Deckungsvorschlag). Dabei sollen die Gesamtkosten des Modellversuchs 40 Millionen Euro nicht übersteigen (§ 9 Absatz 2 sowie Begründung des Gesetzesentwurfs, VI. Deckungsvorschlag).

Das bedingungslose Grundeinkommen soll ohne Bedürftigkeitsprüfung und ohne Zwang zur Arbeit oder eine andere Gegenleistung erprobt werden (§ 2 Absatz 1 Nummer 4 des Gesetzesentwurfs).

In mindestens der Hälfte der getesteten Varianten soll der Zahlbetrag oberhalb des vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung erhobenen Wertes für die Armutsschwelle liegen. Für erwachsene Teilnehmende sind dies nach dem Gesetzesentwurf mindestens 1120 Euro und für minderjährige Teilnehmende mindestens 560 Euro (§ 4 Absatz 7 des Gesetzesentwurfs).

Alle Varianten sind ferner so zu modellieren, dass zu erwarten ist, dass die Teilnehmenden während des Verlaufs der Erprobung neben den Geldzahlungen nach Absatz 4 keinen Bedarf an Sozialleistungen nach Bundesrecht haben werden (§ 4 Absatz 6 des Gesetzesentwurfs). Für Teilnehmende mit Sonder- und Mehrbedarfen sowie unterschiedlich hohe Krankenversicherungskosten können zusätzliche Regelungen getroffen werden (§ 4 Absatz 6 des Gesetzesentwurfs).

Die „zuständige Verwaltung" soll nach dem Gesetzesentwurf die näheren Bestimmungen zur Planung, Durchführung und Auswertung des Versuchs durch Verordnung festlegen und einen entsprechenden Forschungsauftrag an einen Forschungspartner vergeben (§ 9 Absatz 1 des Gesetzesentwurfs).

Der Gesetzesentwurf enthält ferner Regelungen zur Auswahl der Teilnehmenden (§ 6 Absätze 1, 3 und 4), zu den Versuchsgebieten (§ 6 Absatz 2), zur Verarbeitung personenbezogener Daten (§ 7), zur Auswertung und Veröffentlichung der Ergebnisse in Abschlussberichten (§ 8) sowie zum Inkrafttreten (§ 10).

Hinsichtlich der Übrigen Inhalte des Gesetzesentwurfs der Volksinitiative wird auf die Anlage ASt 3, Blätter 3-4, Bezug genommen.

Dem Gesetzesentwurf ist die als

Anlage ASt 3, Blätter 4-6,

überreichte Begründung beigefügt, hinsichtlich deren Inhalts auf die genannte Anlage Bezug genommen wird.

3. Sammlung der Unterschriften und Zustandekommen der Volksinitiative

Nach Einreichung der Anzeige bei dem Antragsteller sammelten die Beteiligten zu 3 unter Verwendung des zusammen mit dem Schreiben vom 2. Februar 2020 eingereichten und als

Anlage ASt 3, Blatt 2,

beigefügten Unterschriftslistenmusters Unterschriften zur Unterstützung der Volksinitiative.

Am 12. Februar 2020 teilte der Präsident des Antragstellers mit dem als

Anlage ASt 4

beigefügten Schreiben der Präsidentin der Beteiligten zu 2 mit, dass dem Antragsteller der Beginn der Unterschriftensammlung angezeigt worden sei.

Am 4. März 2020 reichten die Beteiligten zu 3 bei dem Antragsteller Unterschriftenlisten ein, die nach ihren Angaben 13.421 Unterschriften enthalten, was die Beteiligten zu 3 in dem als

Anlage ASt 5

beigefügten Schreiben vom selben Tag erklärten.

Die Prüfung der Unterschriftenlisten durch das zuständige Bezirksamt ergab, dass die für das Zustandekommen der Volksinitiative erforderlichen 10.000 Unterschriften von zur Bürgerschaft Wahlberechtigten vorlagen. Die Unterschriftenprüfung wurde nach Erreichen der erforderlichen Anzahl von 10.000 Unterschriften abgebrochen.

Daraufhin stellte der Antragsteller in seiner Sitzung am 31. März 2020, deren Niederschrift als

Anlage ASt 6

beigefügt ist, das Zustandekommen der Volksinitiative fest.

Die Mitglieder der Beteiligten zu 2 wurden hierüber durch die als

Anlage ASt 7

beigefügte Drucksache 22/48 vom 31. März 2020 unterrichtet.

4. Keine Beschlussfassung des Gesetzesentwurfs der Volkinitiative

Die Beteiligte zu 2 befasste sich in der Folgezeit gemäß § 5a VAbstG mit dem Anliegen der Volksinitiative und überwies diese in ihrer Sitzung vom 22. April 2020 in ihren Ausschuss für Soziales, Arbeit und Integration. In dessen öffentlicher Sitzung vom 14. August 2020 wurde den Beteiligten zu 3 gemäß § 5a Absatz 1 Satz 3 VAbstG Gelegenheit gegeben, ihr Anliegen zu erläutern.

Die Beteiligte zu 2 beschloss in der Folgezeit den Gesetzesentwurf der Volksinitiative nicht.

5. Beantragung des Volksbegehrens

Daraufhin beantragten die Beteiligten zu 3 mit dem als

Anlage ASt 8

beigefügten Schreiben vom 3. September 2020, das bei dem Antragsteller am selben Tag einging, ein Volksbegehren durchzuführen.

B. Rechtliche Würdigung

I. Zulässigkeit

Der Antrag ist zulässig.

Der Antrag ist nach Artikel 65 Absatz 3 Nummer 5 HV, § 14 Nummer 5 des Gesetzes über das Hamburgische Verfassungsgericht vom 23. März 1982 (HmbGVBl. S. 59, zuletzt geändert am 5. Oktober 2017, HmbGVBl. S. 319, hiernach: HmbVerfGG) sowie § 26 Absatz 1 Nummer 1 VAbstG statthaft.

Der Antragsteller ist nach § 26 Absatz 1 Nummer 1 VAbstG zur Antragstellung berechtigt und nach § 5 Absatz 4 VAbstG auch verpflichtet.

Der Antrag wahrt die Antragsfrist des § 26 Absatz 2 Satz 1 in Verbindung mit Absatz 1 Nummer 1 VAbstG. Die Unterschriftenlisten wurden am 4. März 2020 eingereicht. Die Frist für die Beschlussfassung der Beteiligten zu 2 gemäß § 6 Absatz 1 Satz 1 VAbstG begann folglich am 5. März 2020. Die viermonatige Frist lief auf Grund der Berechnung nach Tagen (vgl. § 31a Absatz 1 Satz 2 VAbstG i.V.m. § 191 BGB) sowie des Nichtlaufens dieser Frist in der Zeit vom 15. Juni 2020 bis zum 15. August 2020 gemäß § 6 Absatz 3 Satz 1 VAbstG am 2. September 2020 ab. Die Monatsfrist für die Beantragung des Volksbegehrens begann daher gemäß § 6 Absatz 1 Satz 2 VAbstG am 3. September 2020 und endete gemäß § 31a Absatz 1 Satz 2 VAbstG i.V.m. § 191 BGB am 2. Oktober 2020. Die Antragsfrist gemäß § 26 Absatz 2 Satz 1 VAbstG wird somit mit Ablauf des 1. November 2020 enden.

II. Begründetheit

Der Antrag ist begründet.

Das Volksbegehren ist nach Artikel 50 Absatz 6 Satz 1 HV i.V.m. § 26 Absatz 1 Nummer 1 VAbstG nicht durchzuführen, da der ihm zugrundeliegende Gesetzesentwurf der Volksinitiative mit höherrangigem Recht nicht vereinbar ist [hierzu unter 1.] und die Grenzen des Artikels 50 HV nicht wahrt [hierzu unter 2.].

1. Unvereinbarkeit mit höherrangigem Recht

Der dem Volksbegehren zugrundeliegende Gesetzesentwurf der Volksinitiative ist nicht mit höherrangigem Recht vereinbar, da der Freien und Hansestadt Hamburg die erforderliche

Gesetzgebungskompetenz für den Gesetzesentwurf der Volksinitiative fehlt [hierzu unter a)], der Gesetzesentwurf gegen den Vorbehalt des Gesetzes verstößt [hierzu unter b)] und die Volksinitiative das verfassungsrechtliche Gebot der Abstimmungsklarheit und -wahrheit verletzt und der Gesetzesentwurf nicht die erforderliche Bestimmtheit aufweist [hierzu unter c)].

a) Fehlende Gesetzgebungskompetenz der Freien und Hansestadt Hamburg für den Gesetzesentwurf der Volksinitiative

Der Gesetzesentwurf der Volksinitiative verstößt gegen höherrangiges Recht, da der Freien und Hansestadt Hamburg die erforderliche Gesetzgebungskompetenz für diesen nicht zusteht.

Gegenstände der Volksgesetzgebung müssen den Rahmen der Gesetzgebungskompetenzen der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg wahren (vgl. David, in: David/Stüber, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg (HV), Art. 50, Rn. 79; s. auch: Hamburgisches Verfassungsgericht, Urt. v. 7.5.2019, 4/18, juris, Rn. 70 ff). Dies ist hinsichtlich des verfahrensgegenständlichen Gesetzesentwurfs der Volksinitiative nicht der Fall. Im Einzelnen:

Gemäß Artikel 70 Absatz 1 des Grundgesetzes 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 Artikel 70 Absatz 2 GG nach den Vorschriften des Grundgesetzes über die ausschließliche und die konkurrierende Gesetzgebung. Aus Artikel 72 Absatz 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.

Gemäß Artikel 72 Absatz 1 GG dürfen die Länder im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung eigene Gesetze nur erlassen, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat. Demnach sind landesrechtliche Regelungen grundsätzlich ausgeschlossen, wenn die bundesgesetzliche Regelung dieses Sachbereichs abschließenden Charakter hat. Ob eine bundesrechtliche Regelung abschließend ist oder nicht, kann nur einer Gesamtwürdigung des betreffenden Normenkomplexes entnommen werden (vgl. BVerfG, Beschl. v. 14.1.2015, 1 BvR 931/12, BVerfGE 138, 261, juris, Rn. 44; Urt. v. 10.2.2004, 2 BvR 834/02 u.a., BVerfGE 109, 190, juris Rn.

142, beide m.w.N.; eingehend zum Ganzen Uhle, in: Maunz/Dürig, GG, Loseblatt, Stand: August 2018, Artikel 72 Rn. 83).

Der Erlass eines Bundesgesetzes über einen bestimmten Gegenstand rechtfertigt für sich allein noch nicht die Annahme, dass damit die Länder von einer Gesetzgebung ausgeschlossen sind; es können noch Bereiche übrig bleiben, deren Regelung für die Gesetzgebung der Länder offen ist. Maßgeblich ist, ob ein bestimmter Sachbereich umfassend und lückenlos geregelt ist oder jedenfalls nach dem aus Gesetzgebungsgeschichte und -materialien ablesbaren objektivierten Willen des Gesetzgebers abschließend geregelt werden sollte. Für die Frage, ob und inwieweit der Bund von seiner Zuständigkeit Gebrauch gemacht hat, ist in erster Linie auf das Bundesgesetz selbst, sodann auf den hinter dem Gesetz stehenden Regelungszweck, ferner auf die Gesetzgebungsgeschichte und die Gesetzesmaterialien abzustellen (vgl. BVerfG, Urt. v. 10.2.2004, 2 BvR 834/02 u.a., BVerfGE 109, 190, juris Rn. 143, m.w.N.; Urt. v. 27.10.1998, 1 BvR 2306/96 u.a., BVerfGE 98, 265, juris Rn. 161).

Soweit die Sperrwirkung reicht, ist der Landesgesetzgeber insgesamt unzuständig (vgl. Degenhart, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Artikel 72 Rn. 33; Uhle, in: Maunz/Dürig, GG, Loseblatt, Stand: August 2018, Artikel 72 Rn. 118). Die Länder können gleichgerichtete Regelungen auch nicht unter Berufung auf einen anderen Kompetenztitel als denjenigen, den der Bund für sich in Anspruch genommen hat, erlassen. Maßgeblich für die Frage der abschließenden Regelung ist nicht der Kompetenztitel, auf dessen Grundlage der Gesetzgeber eine Regelung erlässt, sondern der Sachbereich, dem die betreffende Regelung zuzuordnen ist (vgl. BVerfG, Beschl. v. 29.3.2000, 2 BvL 3/96, BVerfGE 102, 99, juris, Rn. 84). Ist dieser Sachbereich erschöpfend geregelt, sind landesrechtliche Regelungen dieses Sachbereichs ausgeschlossen, und zwar unabhängig davon, ob die landesrechtlichen Regelungen den bundesrechtlichen Bestimmungen widerstreiten oder sie nur ergänzen, ohne ihnen zu widersprechen (vgl. BVerfG, a.a.O.; Urt. v. 10.2.2004, 2 BvR 834/02 u.a., BVerfGE 109, 190, juris Rn. 144; Beschl. v. 11.10.1966, 2 BvL 15/64, BVerfGE 20, 238, juris Rn. 41).

Nach diesem verfassungsrechtlichen Maßstab fehlt der Freien und Hansestadt Hamburg für den Gesetzesentwurf der Volksinitiative die erforderliche Gesetzgebungskompetenz, da dieser Regelungen für einen Sachbereich beinhaltet, der abschließend und erschöpfend durch Bundesgesetze geregelt ist. Im Falle des Inkrafttretens des kompetenzwidrigen Gesetzesentwurfs der Volksinitiative führte dies zu einer erheblichen Beeinträchtigung der Wirkung der bundesgesetzlichen Regelungen. Im Einzelnen:

Die Regelungsmaterie des Gesetzesentwurfs der Volksinitiative betrifft zwar nicht den Sachbereich des Gesetzgebungskompetenztitels der Sozialversicherung einschließlich der Arbeitslosenversicherung nach Artikel 74 Absatz 1 Nummer 12 GG (vgl. zum Anwendungsbereich dieses Titels: BVerfG, Beschl. v. 8.4.1987, 2 BvR 909/82, u.a., BVerfGE 75, 108, juris, Rn. 95; Hamburgisches Verfassungsgericht, Urt. v. 7.5.2019, a.a.O., Rn. 75; Seiler, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, Stand: 15.11.2018, Artikel 74 Rn. 52; Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, 15. Aufl. 2018, Artikel 74 Rn. 35; Maunz, in: Maunz/Dürig, Loseblatt, Stand: August 2018, Artikel 74 Rn. 170), da er keine Regelungen zu einer beitragspflichtigen Versicherung bestimmter sozialer Risiken wie Krankheit, Alter, Invalidität, Unfall, Arbeitslosigkeit und Pflegebedürftigkeit und insbesondere nicht die gemeinsame Deckung eines möglichen, in seiner Gesamtheit schätzbaren Bedarfs durch Verteilung auf eine organisierte Vielheit enthält.

Der Gesetzesentwurf der Volksinitiative betrifft jedoch den Gesetzgebungskompetenztitel der „öffentlichen Fürsorge" nach Artikel 74 Absatz 1 Nummer 7 GG.

Der Kompetenztitel der „öffentlichen Fürsorge" befugt den jeweiligen Gesetzgeber zur kollektiven Unterstützung bei individueller Bedürftigkeit (vgl. BVerfG, Urt. v. 28.5.1993, 2 BvF 2/90, BVerfGE 88, 203-366, juris, Rn. 359; Seiler in: BeckOK-Grundgesetz, 44. EL, Mai 2020, Art. 74, Rn. 23). Er hat sich historisch aus der örtlichen Armenpflege entwickelt und war bereits in der Weimarer Reichsverfassung geregelt. Fürsorge in diesem Sinne ist nach der historisch gewachsenen Auslegung die Hilfe zum Lebensunterhalt für Hilfebedürftige, und zwar zur Führung eines Lebens, das der Menschenwürde entspricht. Darunter fallen finanzielle, wirtschaftliche, gesundheitliche, geistige und seelische Hilfeleistungen für einzelne Personen. Die Hilfe kann in finanziellen Leistungen und in Sachleistungen bestehen. Die Fürsorge erstreckt sich auch auf die Ausbildung zur Gewinnung einer beruflichen Existenz und Hilfe zum Aufbau und zur Sicherung der Lebensgrundlage (zum Vorstehenden: Maunz in: ders./Dürig, Grundgesetz, 91. EL, April 2020, Art. 74, Rn. 106 ff). Der Begriff der öffentlichen Fürsorge ist weit auszulegen (vgl. BVerfG, Urt. v. 28.5.1993, a.a.O., Rn. 358; Urt. v. 7.10., 2 BvR 1641/11, juris, Rn. 135). Er setzt voraus, dass eine besondere Situation zumindest potenzieller Bedürftigkeit besteht, auf die der Gesetzgeber reagiert. Dabei genügt es, wenn eine – sei es auch nur typisierend bezeichnete und nicht notwendig akute – damit einhergehende Lebenssituation besteht, auf deren Beseitigung oder Minderung das Gesetz zielt (BVerfG, Urt. v. 21.7.2015, 1 BvF 2/13, BVerfGE 140, 65-99, juris, Rn. 29). Insoweit wird der Anwendungsbereich auf den Bereich der Notlagenprävention ausgedehnt (vgl. Oeter, in: Bonner Grundgesetz Kommentar, Art. 74, Rn 68). Folgerichtig sind danach auch einkommensunabhängig gewährte Leistungen, die zur finanziellen Absicherung präventiv

gewährt werden, als Fürsorgeleistungen im Sinne des Art 74 Absatz 1 Nr. 7 GG zu verstehen, vgl. etwa BVerfGE 87, 1, 34 f).

Der Gesetzesentwurf der Volksinitiative betrifft diesen Sachbereich. Da die Auswahl der am Modellversuch teilnehmenden Personen für die Bevölkerung der Freien und Hansestadt Hamburg – wie von § 4 Absatz 2 und § 6 Absatz 2 und der Begründung des Gesetzesentwurfs (S. 3) gefordert – repräsentativ sein soll, würden an dem Versuch auch ca. 290 Personen teilnehmen, die zur Sicherung ihres Lebensunterhalts auf öffentliche Leistungen angewiesen sind, wie es in der Begründung des Gesetzesentwurfs, S. 3, ausgeführt ist:

> „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."

Diese Personen sollen im Rahmen des Modellversuchs ein „bedingungsloses Grundeinkommen erhalten", das „ihre Existenz sichern" soll (vgl. § 1 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 des Gesetzesentwurfs). Nach § 4 Absatz 6 des Gesetzesentwurfs sind dabei die Varianten des Modellversuchs

> „[...] 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."

Daraus folgt, dass im Rahmen des Modellversuchs nach dem Gesetzesentwurf der Volksinitiative rechnerisch ca. 290 Personen, die bisher zur Sicherung ihres Lebensunterhalts auf öffentliche Leistungen angewiesen sind, Geldleistungen erhalten werden, die ihren Lebensunterhalt vollständig sichern sollen.

Bei diesen Personen wird es sich um solche handeln, die eine Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem Sozialgesetzbuch Zweites Buch – Grundsicherung für Arbeitsuchende – in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. Mai 2011 (BGBl. I S. 850, ber. S. 2094, zuletzt geändert am 6.10.2020, BGBl. I S. 2072, hiernach: SGB II) oder nach dem Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch – Sozialhilfe – vom 27. Dezember 2003 (BGBl. I S. 3022, zuletzt geändert am 9.10.2020, BGBl. I S. 2075, hiernach SGB XII) beziehen.

Den Modellteilnehmern aus diesem öffentlichen Leistungsbezug wird demnach eine – die bestehenden Leistungen der „öffentlichen Fürsorge" nach dem Bundesrecht (SGB II oder SGB XII) ersetzende – Leistung der „öffentlichen Fürsorge" gewährt.

Auf diese Leistung soll im Rahmen des Modellversuchs auch ein landesgesetzlicher Anspruch bestehen, was aus § 1 Absatz 1 Nummer 2 des Gesetzesentwurfs folgt (Hervorhebung durch den Unterzeichner):

> „Ein bedingungsloses Grundeinkommen im Sinne dieses Gesetzes ist ein Einkommen, das eine politische Gemeinschaft bedingungslos jedem ihrer Mitglieder gewährt. Es soll [...] 2. einen individuellen Rechtsanspruch darstellen."

Der Gesetzesentwurf der Volksinitiative sieht deshalb für eine erhebliche Personenanzahl (nach eigenen Angaben ca. 290 Personen) eine eigenständige „existenzsichernde" Leistung der öffentlichen Fürsorge im Sinne von Artikel 74 Absatz 1 Nummer 7 GG in Form eines „Grundeinkommens" vor.

Der Bundesgesetzgeber hat aber auf der Grundlage des Kompetenztitels der öffentlichen Fürsorge nach Artikel 74 Absatz 1 Nummer 7 GG Regelungen zur „Grundsicherung für Arbeitsuchende" im SGB II und zur Sozialhilfe im SGB XII getroffen, die nach Maßgabe ihres umfassenden Systems zur Regelung aller materiellen und verfahrensrechtlicher Einzelheiten – wie im Folgenden näher dargelegt werden wird – abschließend und erschöpfend sind (vgl. Rechtliche Voraussetzungen für Pilotprojekte zum Grundeinkommen, Ausarbeitung des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestags, 2016, WD 6.3000 115/16, S. 11, die als Anlage ASt 9 überreicht wird).

Der abschließende und erschöpfende Umfang der Regelungen im SGB II und im SGB XII wird neben der Tatsache des umfassenden materiellen und verfahrensrechtlichen Regelungsinhalts dieser Bücher des Sozialgesetzbuchs auch durch den diesen zugrundeliegenden verfassungsrechtlichen Regelungsauftrag des Bundesgesetzgebers dokumentiert:

Das System der Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts als Bestandteil der Grundsicherung für Arbeitsuchende sowie das Regelungssystem der Sozialhilfe sollen nach ihren Zielrichtungen sämtliche Bedarfslagen, die zur Gewährleistung eines menschenwürdigen Daseins gedeckt werden müssen, Rechnung tragen (vgl. BVerfG, Urt. v. 09.2.2010, 1 BvL 1/09, BVerfGE 125, 175-260, juris, Rn. 4a.). Dieser Anspruch muss durch Parlamentsgesetz umgesetzt werden (vgl. Müller-Grune in: Schlegel/Voelzke, jurisPK-SGB XII, 3. Aufl., § 1 SGB XII, Stand: 01.02.2020, Rn. 14). Das SGB II und das SGB XII sind solche Parlamentsgesetze.

Mit der zitierten Entscheidung vom 9. Februar 2010 hat das Bundesverfassungsgericht erstmals ein aus Artikel 1 Absatz 1 GG i.V.m. Artikel 20 Absatz 1 GG abgeleitetes Grundrecht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum ausdrücklich anerkannt, das nicht nur das

physische Existenzminimum umfassen, sondern auch ein Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben gewährleisten soll. Der Leistungsanspruch sei dem Grunde nach von der Verfassung vorgegeben, könne aber seinem Umfang nach nicht unmittelbar aus der Verfassung abgeleitet werden. Zur Konkretisierung des Anspruchs habe der Gesetzgeber alle existenznotwendigen Aufwendungen in einem transparenten und sachgerechten Verfahren nach dem tatsächlichen Bedarf, also realitätsgerecht, zu bemessen (BVerfG, Urt. v. 09.2.2010, a.a.O.).

Um diesem verfassungsrechtlichen Erfordernis einer vollständige Regelung zur Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimum zu entsprechen, hat der Gesetzgeber das umfassende und komplexe Regelungssystem im SGB II und im SGB XII geschaffen (vgl. Müller-Grune in: Schlegel/Voelzke, jurisPK-SGB XII, 3. Aufl., § 1 SGB XII, Stand: 01.02.2020, Rn. 9).

Die bundesgesetzlichen Regelungen im SGB II und im SGB XII entfalten deshalb eine Sperrwirkung für die Gesetzgebung der Länder mit der Folge, dass es weder der Freien und Hansestadt Hamburg noch den anderen Ländern möglich ist, eigenständige Regelungen im Bereich der öffentlichen Fürsorge – wie das Grundeinkommen nach dem verfahrensgegenständliche Gesetzesentwurf –, insbesondere für Arbeitssuchende oder die Empfänger von Sozialhilfe zu treffen.

Dass die landesgesetzlichen Regelungen des Gesetzesentwurfs der Volksinitiative dabei nur vorübergehend im Rahmen eines dreijährigen Modellversuchs für 2.000 Teilnehmerinnen und Teilnehmer gelten würden, ändert hieran nichts. Trotz dieser zeitlichen und personellen Begrenzung würden nämlich die Teilnehmerinnen und Teilnehmer einen „individuellen Rechtsanspruch" (vgl. § 1 Absatz 1 Nummer 2 des Gesetzesentwurfs) auf diese besondere Form („Grundeinkommen") einer Leistung der öffentlichen Fürsorge haben.

Weder das SGB II noch das SGB XII enthalten zudem gesetzliche Öffnungsklauseln, die eine landesgesetzliche Regelung wie den vorliegenden Gesetzesentwurf erlauben würden (vgl. Ausarbeitung des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestags, 2016, a.a.O., S. 12).

Selbst wenn man den Gesetzesentwurf der Volksinitiative auf einen anderen Gesetzgebungstitel in Artikel 74 Absatz 1 GG stützen könnte, änderte dies nichts an der Sperrwirkung der vorliegenden bundesgesetzlichen Regeln, da die Länder – wie zuvor dargelegt – sachlich gleichgerichtete Regelungen auch nicht unter Berufung auf einen anderen Kompetenztitel als denjenigen, den der Bund für sich in Anspruch genommen hat, erlassen dürfen. Denn nicht der formell in Anspruch genommene Kompetenztitel, sondern der Sachbereich,

dem die betreffende Regelung zuzuordnen ist, ist hierbei maßgeblich (vgl. BVerfG, Beschl. v. 29.3.2000, 2 BvL 3/96, BVerfGE 102, 99, juris, Rn. 84).

Auch die Tatsache, dass nach dem Willen der vorliegenden Volksinitiative nur vorübergehend eine „alternative" Form der Grundsicherung als Form der öffentlichen Fürsorge im Rahmen eines wissenschaftlichen Modellversuchs erprobt werden soll, steht der Sperrwirkung der abschließenden bundesgesetzlichen Regelungen im SGB II und im SGB XII nicht entgegen. Denn wenn der Sachbereich – wie vorliegend – abschließend und erschöpfend geregelt ist, sind landesrechtliche Regelungen auch dann ausgeschlossen, wenn sie diese auch nur ergänzen (vgl. BVerfG, a.a.O.; Urt. v. 10.2.2004, 2 BvR 834/02 u.a., BVerfGE 109, 190, juris Rn. 144; Beschl. v. 11.10.1966, 2 BvL 15/64, BVerfGE 20, 238, juris, Rn. 41) oder – wie vorliegend – auch nur vorübergehend durch abweichende Regelungen ersetzen.

Abgesehen von dieser bereits grundsätzlich bestehenden Sperrwirkung würde der Gesetzesentwurf der Volksinitiative insbesondere im Sachbereich der „Grundsicherung für Arbeitssuchende", die abschließend und erschöpfend durch das SGB II geregelt ist, zu erheblichen Beeinträchtigungen des bundesgesetzlichen Regelungsrahmens führen. Im Einzelnen:

Die Teilnahme von Personen aus dem Bezug von Leistungen nach dem SGB II an dem Modellversuch würde die Wirkung der für diese Personengruppe bestehenden Regelungen im SGB II erheblich beeinträchtigen.

Zwar würde diesen Teilnehmerinnen und Teilnehmern ein Anspruch auf Leistungen zum Lebensunterhalt nach dem SGB II kraft bundesgesetzlicher Regelung nicht mehr zustehen, da sie aufgrund der Zahlungen des Grundeinkommens nicht mehr bedürftig wären (vgl. § 7 Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 SGB II i.V.m. § 9 SGB II). Allerdings würde durch die „alternative" Leistung zur Grundsicherung des Modellversuchs des vorliegenden Gesetzesentwurfs das gesamte Regelungssystem des SGB II für diese Personen in seiner Wirkung erheblich beeinträchtigt werden:

Dies gilt zunächst für die sogenannte Forderkomponente nach § 2 SGB II und die mit ihr verbundenen Regelungen im SGB II. In dieser Norm ist das Folgende geregelt:

> § 2 Grundsatz des Forderns
>
> (1) Erwerbsfähige Leistungsberechtigte und die mit ihnen in einer Bedarfsgemeinschaft lebenden Personen müssen alle Möglichkeiten zur Beendigung oder Verringerung ihrer Hilfebedürftigkeit ausschöpfen. Eine erwerbsfähige leistungsberechtigte Person muss aktiv an allen Maßnahmen

zu ihrer Eingliederung in Arbeit mitwirken, insbesondere eine Eingliederungsvereinbarung abschließen. Wenn eine Erwerbstätigkeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt in absehbarer Zeit nicht möglich ist, hat die erwerbsfähige leistungsberechtigte Person eine ihr angebotene zumutbare Arbeitsgelegenheit zu übernehmen.

(2) Erwerbsfähige Leistungsberechtigte und die mit ihnen in einer Bedarfsgemeinschaft lebenden Personen haben in eigener Verantwortung alle Möglichkeiten zu nutzen, ihren Lebensunterhalt aus eigenen Mitteln und Kräften zu bestreiten. Erwerbsfähige Leistungsberechtigte müssen ihre Arbeitskraft zur Beschaffung des Lebensunterhalts für sich und die mit ihnen in einer Bedarfsgemeinschaft lebenden Personen einsetzen.

Die Vorschrift regelt Mitwirkungspflichten der Leistungsempfänger in Form von Obliegenheiten. Diese Pflichten sind durch den Leistungsträger auf Grundlage des § 2 SGB II zwar nicht selbständig durchsetzbar, ihre Verletzung kann aber zu leistungsrechtlichen Sanktionen, insbesondere zur Minderung der Leistungen gemäß §§ 31a bis 32 SGB II führen.

Die Forderkomponente in § 2 SGB II wird konkretisiert durch (vgl. Gagel/Knickrehm, SGB II, 78. EL, Mai 2020, § 2 Rn. 6):

- die Regelungen zur Eingliederungsvereinbarungen nach § 15 SGB II, die insbesondere bestimmt, welche Leistungen zur Eingliederung in Ausbildung oder Arbeit die leistungsberechtigte Person erhält, welche Bemühungen erwerbsfähige Leistungsberechtigte in welcher Häufigkeit zur Eingliederung in Arbeit mindestens unternehmen sollen und in welcher Form diese Bemühungen nachzuweisen sind und wie Leistungen anderer Leistungsträger in den Eingliederungsprozess einbezogen werden,
- die Regelungen in § 3 Absatz 3 SGB II, die die Subsidiarität der Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhaltes gegenüber einer Erwerbstätigkeit festlegen (vgl. hierzu die Gesetzesbegründung, Bundestagsdrucksache 558/03),
- die Pflicht nach § 5 Absatz 3 SGB II erforderlichen Anträge auf Leistungen eines anderen Trägers zu stellen,
- die Pflicht nach § 10 SGB II und § 31 Absatz 1 Nummer 2 SGB II, eine zumutbare Arbeit anzunehmen,
- die Pflicht nach § 31 Absatz 1 Nummer 1 SGB II, die Eingliederungsvereinbarung einzuhalten,
- die Pflicht nach § 31 Absatz 1 Nummer 3 SGB II eine zumutbare Maßnahme zur Eingliederung in Arbeit anzutreten,

- die Pflicht nach § 7 Absatz 4a SGB II sich für die Eingliederung in Arbeit zur Verfügung zu halten und sich im ortsnahen Bereichs des zuständigen Trägers aufzuhalten sowie
- die Pflicht nach § 12a SGB II vorrangige Leistungen anderer Träger in Anspruch zu nehmen und die dafür erforderlichen Anträge zu stellen.

Daneben gelten die allgemeinen Mitwirkungspflichten im Verfahren gemäß §§ 60 ff. SGB I. Hierzu zählen die Pflicht zur Angabe relevanter Tatsachen (§ 60 SGB I), die Pflicht zum persönlichen Erscheinen (§ 61 SGB I), die Pflicht sich, auf Verlangen des zuständigen Leistungsträgers ärztlichen und psychologischen Untersuchungsmaßnahmen zu unterziehen, soweit diese für die Entscheidung über die Leistung erforderlich sind (§ 62 SGB I) und im selben Maße sich einer Heilbehandlung zu unterziehen (§ 63 SGB I, vgl. Gagel/Knickrehm, 78. EL, Mai 2020, SGB I, § 2, Rn. 10).

Das SGB II enthält ferner ein Sanktionssystem für die Verletzung der Pflichten der Leistungsberechtigten (Abschnitt 2, Unterabschnitt 5 „Sanktionen", §§ 31-32 SGB II). In diesem Abschnitt werden zunächst die Pflichten der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten in § 31 Absatz 1 Nummer 1 bis 3 und Absatz 2 Nummern 1 bis 4 SGB II aufgelistet. § 31a statuiert die Rechtsfolgen der Pflichtverletzungen der Leistungsberechtigten: Bei einer Pflichtverletzung nach § 31 SGB II mindert sich das Arbeitslosengeld II in einer ersten Stufe um 30 Prozent des Regelbedarfs (§ 31a Absatz 1 Satz 1 SGB II). Bei der ersten wiederholten Pflichtverletzung nach § 31 mindert sich das Arbeitslosengeld II um 60 Prozent des Regelbedarfs (§ 31a Absatz 1 Satz 2 SGB II). Bei jeder weiteren wiederholten Pflichtverletzung nach § 31 entfällt das Arbeitslosengeld II vollständig (§ 31 Absatz 1 Satz 3 SGB II).

Allerdings hat das Bundesverfassungsgericht mit Urteil vom 5. Oktober 2019 entschieden, dass diese Sanktionsregelungen mit Artikel 1 Absatz 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip des Artikel 20 Absatz 1 GG unvereinbar sind (BVerfG, Urt. v. 5.11.2019, BGBl. I S. 2046). Es hat bis zum Inkrafttreten der erforderlichen gesetzlichen Neuregelung diese Regelungen einstweilen ersetzende Übergangsregelungen mit Gesetzeskraft festgelegt. Entsprechende Feststellungen bestehen nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 5. Oktober 2019 für die Sanktionsregelungen für erwerbsfähige Leistungsberechtigte unter 25 Jahren in § 31a Absatz 2 SGB II. Der Bund hat diese Vorgaben vorläufig über eine Weisung der Bundesagentur für Arbeit umgesetzt. Eine Gesetzesänderung steht noch aus.

§ 31b SGB II regelt den Beginn und die Dauer der sanktionierenden Minderungen des Leistungsbezugs. Für die Verletzung von Meldepflichten der Leistungsberechtigten sieht § 32 SGB II eine weitere Reduktionen des Arbeitslosengeldes II um 10 Prozent vor.

Die Sanktionen nach §§ 31 ff. SGB II dienen der Umsetzung des gesetzlichen Prinzips des Förderns und Forderns. Sie stellen ein wichtiges Instrument zur Durchsetzung des zentralen Grundsatzes des Forderns dar, der auf eine verstärkte Aktivierung des Leistungsberechtigten abzielt. Gleichzeitig soll über das Gebot des Förderns ein individuell maßgeschneidertes Betreuungsangebot herbeigeführt werden (Weber in: Schlegel/Voelzke, jurisPK-SGB II, 5. Aufl., § 31, Rn 21). Auch in ihrer Gestalt nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 5. Oktober 2019 stellen sie ein wesentliches Steuerungselement des gesetzlichen Regelungsrahmens dar.

Das SGB II enthält ferner ein komplexes und erkennbar abschließendes System zur Bestimmung der Leistungshöhe der Grundsicherung für Arbeitssuchende:

Zur Grundsicherung erhalten erwerbsfähige Leistungsberechtigte „Arbeitslosengeld II" (§ 19 Absatz 1 Satz 1 SGB II). Diese Leistungen umfassen den Regelbedarf, Mehrbedarfe und den Bedarf für Unterkunft und Heizung (§ 19 Absatz 1 Satz 3 SGB II). Nach § 19 Absatz 3 Satz 1 SGB II werden die Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts in Höhe der Bedarfe nach § 19 Absätzen 1 und 2 SGB II erbracht, soweit diese nicht durch das zu berücksichtigende Einkommen und Vermögen gedeckt sind. § 20 SGB II definiert den Regelbedarf zur Sicherung des Lebensunterhalts. Nach § 20 Absatz 1 Satz 1 SGB II umfasst dieser insbesondere Ernährung, Kleidung, Körperpflege, Hausrat, Haushaltsenergie ohne die auf die Heizung und Erzeugung von Warmwasser entfallenden Anteile sowie persönliche Bedürfnisse des täglichen Lebens. Gemäß § 20 Absatz 1a SGB II wird der Regelbedarf in Höhe der jeweiligen Regelbedarfsstufe entsprechend § 28 des SGB XII in Verbindung mit dem Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz und den §§ 28a und 40 SGB XII in Verbindung mit der für das jeweilige Jahr geltenden Regelbedarfsstufen-Fortschreibungsverordnung anerkannt. In der aktuellen Regelbedarfsstufen-Fortschreibungsverordnung 2020 (RBSFV 2020) sind für das Jahr 2020 die folgenden Regelbedarfsstufen festgelegt:

Regelbedarfsstufe 1	432 Euro
Regelbedarfsstufe 2	389 Euro
Regelbedarfsstufe 3	345 Euro
Regelbedarfsstufe 4	328 Euro

Regelbedarfsstufe 5	308 Euro
Regelbedarfsstufe 6	250 Euro

Als Grundsicherung für Arbeitssuchende werden nach § 20 Absatz 2 SGB II die folgenden Regelbedarfsstufen anerkannt:

- Personen, die alleinstehend oder alleinerziehend sind oder deren Partnerin oder Partner minderjährig ist, monatlich ein Betrag in Höhe der Regelbedarfsstufe 1
- Für sonstige erwerbsfähige Angehörige der Bedarfsgemeinschaft wird als Regelbedarf anerkannt:
  - monatlich ein Betrag in Höhe der Regelbedarfsstufe 4, sofern sie das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet haben,
  - monatlich ein Betrag in Höhe der Regelbedarfsstufe 3 in den übrigen Fällen.

Darüber hinausgehende Mehrbedarfe werden nach § 21 SGB II nach Maßgabe von § 21 Absätze 2 bis 7 SGB II anerkannt. Bedarfe für Unterkunft und Heizung werden nach Maßgabe der umfassenden Regelungen in § 22 SGB II in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen anerkannt, soweit diese angemessen sind.

Leistungen zur Grundsicherung von Arbeitssuchenden nach dem SGB II werden auf Antrag erbracht (§ 37 Absatz 2 Satz 1 SGB II). Gemäß § 41 Absatz 3 SGB II wird über den Anspruch auf Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts in der Regel für ein Jahr entschieden (sog. Bewilligungszeitraum).

Dieses umfassende Regelungssystem im SGB II aus Leistungsansprüchen, Pflichten der Leistungsberechtigten und Sanktionen bei Pflichtverletzungen wird im Fall von Personen im Leistungsbezug nach dem SGB II, die an dem Modellversuch nach dem Gesetzesentwurf der Volksinitiative teilnehmen – also arbeitssuchende Versuchsteilnehmer aus dem SGB II-Leistungsbezug – wie folgt partiell überlagert:

Erhalten arbeitssuchende Versuchsteilnehmer aus dem SGB II-Leistungsbezug im Versuch einen bedingungsloses Grundeinkommen, das ihren Lebensunterhalt ausreichend deckt, entfällt ihr Leistungsanspruch auf Grundsicherung (§ 7 Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 SGB II i.V.m. § 9 SGB II), solange sie das Grundeinkommen beziehen (nach dem Gesetzesentwurf: maximal für drei Jahre), da sie nicht hilfebedürftig sind.

Erhalten arbeitssuchende Versuchsteilnehmer aus dem SGB II-Leistungsbezug im Versuch ein bedingungsloses Grundeinkommen, das ihren Lebensunterhalt nicht ausreichend deckt, besteht indessen ein Leistungsanspruch auf Grundsicherung in entsprechender Höhe fort (§ 7 Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 SGB II i.V.m. § 9 SGB II), da sie jedenfalls in dieser Höhe noch hilfebedürftig sind.

Zugleich werden durch die Zahlungen des Grundeinkommens allerdings – je nach Höhe des ausgekehrten Betrags – der jeweilige Zahlbetrag der Grundsicherung nach dem SGB II, der sich aus dem einschlägigen Regelsatz sowie den Kosten für Unterkunft und Heizung zusammensetzt (vgl. § 20 ff SGB II), unter Umständen der Höhe nach überschritten. Hinzukommt, dass der Gesetzesentwurf innerhalb des bedingungslosen Grundeinkommens – im Gegensatz zu dem bundesrechtlich normierten gegliederten System der Sozialleistungen, in dem jede Sozialleistung zur Deckung bestimmter Bedarfe erbracht wird – keinerlei Zweckbindung der Gelder für bestimmte Bedarfe vorsieht. Auch dies stellt eine erheblich Abweichung von dem Regelungssystem des Bundesrechts dar.

Anders gewendet bestimmt im Rahmen des Modellversuchs nach dem Gesetzesentwurf der Volksinitiative ein vom Landesgesetzgeber ermächtigter Forschungsvorhabenträger im Rahmen des experimentellen Grundeinkommens einen abweichenden Grundsicherungsbedarf für Versuchsteilnehmer aus dem SGB II-Leistungsbezug, der in der Art seiner Bemessung und – abhängig von der Höhe der Zahlung – auch in seiner Höhe von dem Regelungssystem nach dem SGB II abweicht. Dabei differenziert das Grundeinkommen des Gesetzesentwurfs nicht zwischen dem Bedarf für Unterkunft und Heizung sowie den übrigen Lebenshaltungskosten.

Die Unterstützungspflichten der Leistungsträger zur Eingliederung in Arbeit (§ 14 SGB II) gegenüber arbeitssuchenden Versuchsteilnehmern, die deren „Eingliederung in Arbeit" zum Ziel haben, bleiben trotz der Versuchsteilnahme grundsätzlich bestehen. Denn die Versuchsteilnehmer bleiben nach den Begriffen des Gesetzes arbeitssuchende Personen. Deshalb sind die Leistungsträger auch weiter verpflichtet, die Leistungen zur Eingliederung in Arbeit nach § 16 SGB II zu erbringen. Auch die abgeschlossenen Eingliederungsvereinbarungen nach § 15 SGB II (vgl. hierzu zuvor) bestehen fort. Entsprechendes gilt auch für die Übrigen aus der sogenannten „Forderkomponente" nach § 2 SGB II resultierenden, in einzelnen Regelungen konkretisierten Pflichten der Arbeitssuchenden.

Demgegenüber laufen bei einem Bezug eines Grundeinkommens im Rahmen des Modellversuchs, das die Hilfebedürftigkeit durch eine entsprechende Grundeinkommenshöhe

gänzlich ausschließt, die Sanktionsmöglichkeiten des Leistungsträgers bei Pflichtverletzungen des Arbeitssuchenden nach den §§ 31-32 SGB II ins Leere, da die Sanktionen in § 31a SGB II – auch unter Berücksichtigung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 5. Oktober 2019 – durch die anteilige Reduktion des Regelsatzes bewirkt werden, der hier jedoch wegen des „bedingungslosen" Grundeinkommens im Rahmen des Modellversuchs nicht gezahlt wird. Hierdurch wird das bundesgesetzliche Regelungssystem der sanktionsbewehrten Pflichten des Leistungsempfängers im SGB II erheblich beeinträchtigt.

Anders gewendet wird dem Leistungsträger das gesetzliche Sanktionsmittel entzogen. Er hat keine Möglichkeiten mehr, einen wirksamen Anreiz für die Teilnahme an Maßnahmen zur Eingliederung in Arbeit zu setzen. Während der dreijährigen Gewährung des Grundeinkommens würde damit das Prinzip des Forderns, das der Bundesgesetzgeber den Maßnahmen der Förderung verknüpft hat, erheblich beeinträchtigt werden. Dies kann sich auch auf die Zeit nach Beendigung des Modellversuchs nachteilig auswirken, da insofern Chancen der beruflichen Eingliederung und Qualifizierungsmaßnahmen über einen längeren Zeitraum ungenutzt bleiben könnten.

Hierbei handelt es sich auch nicht um eine Nebenfolge des Gesetzesentwurfs der Volksinitiative. Vielmehr soll gerade diese bedürftige Gruppe bewusst erfasst werden. Kernanliegen des Gesetzesentwurfs ist nämlich die Erprobung eines „bedingungslosen" Grundeinkommens in Abgrenzung zur Konzeption des SGB II („Fordern").

Die Forderkomponente nach § 2 SGB II sowie deren spezialgesetzliche Regelungen machen aber einen konzeptionell wesentlichen Bestandteil des Systems der Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II aus. Nach dem Regelungsgedanken – und der Begründung des Gesetzesentwurfs zum SGB II – darf eine staatliche Unterstützung nicht ohne Beachtung dieses Grundsatzes gewährt werden, vgl. Bundestagsdrucksache 15/1516, S. 51:

> „Diese Vorschrift regelt die Pflichten des erwerbsfähigen Hilfebedürftigen. Der erwerbsfähige Hilfebedürftige muss sich vorrangig und eigeninitiativ um die Beendigung seiner Erwerbslosigkeit bemühen. Er muss seine Bedürftigkeit so weit wie möglich beseitigen und aktiv an allen Maßnahmen mitwirken, die seine Eingliederung unterstützen sollen, insbesondere eine Eingliederungsvereinbarung abschließen. Zentrale Forderung des neuen Leistungssystems ist die Eigenverantwortung des Erwerbsfähigen, der alle Möglichkeiten nutzen und vorrangig seine Arbeitskraft einsetzen muss, um seinen und der Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft Lebensunterhalt zu bestreiten. Der Erwerbsfähige soll nicht abwarten dürfen, dass die Agentur für Arbeit ihm eine Arbeitsstelle vermittelt, sondern er muss sich eigenständig um seine berufliche Eingliederung bemühen. Die Eingliederungsleistungen der Agentur für Arbeit unterstützen diese Bemühungen. Ziel ist es, den Erwerbsfähigen möglichst unabhängig von der Eingliederung in Arbeit durch die Agentur für

Arbeit zu machen. Auf Verlangen der Agentur für Arbeit sind erwerbsfähige Hilfebedürftige, die keine Erwerbstätigkeit finden können, verpflichtet, eine angebotene Arbeit anzunehmen."

§ 2 SGB II regelt als Grundsatznorm die Pflichten der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten und der mit ihnen in einer Bedarfsgemeinschaft lebenden Personen. Zentrales Element der Regelung ist die Eigenverantwortung der Leistungsberechtigten (vgl. Grote-Seifert in: Schlegel/Voelzke, jurisPK-SGB II, 5. Aufl., § 2, Rn. 19). Dieser Nachranggrundsatz wird in § 2 SGB II konkretisiert. Der Bundesgesetzgeber darf den Nachranggrundsatz nicht nur durch eine Pflicht zum vorrangigen Einsatz verfügbarer Mittel aus Einkommen, Vermögen oder Zuwendungen Dritter konkretisieren, sondern auch durch die Verpflichtung, an der Überwindung der Hilfebedürftigkeit aktiv mitzuwirken oder diese gar nicht erst eintreten zu lassen (Grote-Seifert, a.a.O., Rn. 20). Die geforderte aktive Mitwirkung beinhaltet die Verpflichtung des/der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten zur Eigeninitiative in Bezug auf die Eingliederung in den Arbeitsmarkt. Es ist daher nicht ausreichend, auf Vermittlungsvorschläge des Jobcenters zu warten. Zu erwarten und gefordert ist vielmehr die Selbstinformation über bestehende Einrichtungen bspw. der Arbeitsagentur, den Besuch von Jobbörsen oder Recherche über das Internet sowie die Auswertung und Bewerbung auf Stellenanzeigen. Hierzu zählt insbesondere auch die aktive Teilnahme an Maßnahmen zur Eingliederung in Arbeit (Grote-Seifert, a.a.O., Rn. 20). Besonders hervorgehoben ist die gesetzliche Pflicht des Einsatzes der Arbeitskraft in § 2 Absatz 2 Satz 2 SGB II. Die Erwerbsfähigen müssen vorrangig ihre Arbeitskraft einsetzen, um den Lebensunterhalt der Mitglieder ihrer jeweiligen Bedarfsgemeinschaft zu bestreiten, und sich dazu eigenverantwortlich und eigenständig um die Integration in das Berufsleben bemühen. Hierzu zählt auch die aktive Teilnahme an Maßnahmen zur Eingliederung in Arbeit. Ihre Grenzen finden diese Bemühungen in der Zumutbarkeit der Tätigkeiten oder Maßnahmen (§ 10 SGB II).

Für die Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Modellversuchs des verfahrensgegenständlichen Gesetzesentwurfs, die sich im Leistungsbezug nach dem SGB II befinden, wird der Nachranggrundsatz des SGB II unterlaufen. Die Sicherstellung des Lebensunterhaltes ist an keinerlei Gegenleistung oder Verpflichtungen gebunden. Da das bedingungslose Grundeinkommen im Rahmen des Modellversuchs „ohne Zwang zur Arbeit oder anderen Gegenleistungen garantiert werden (soll)", entfällt die Verpflichtung zur eigenverantwortlichen Mitwirkung an der Überwindung der Hilfebedürftigkeit.

Nach § 14 SGB II sind Erwerbsfähige von der Agentur für Arbeit umfassend zu unterstützen. Dies umfasst neben der beruflichen Eingliederung auch die erforderliche Unterstützung und bei Bedarf die intensive Betreuung (vgl. hierzu die Gesetzesbegründung, Bundestagsdruck-

sache 558/03, § 14). Das SGB II normiert eine weitreichende Beratungspflicht der Jobcenter, die auf die individuellen Bedürfnisse des Einzelfalles abzustimmen ist. Die Beratungspflicht umfasst auch das Angebot von Leistungen zur Eingliederung in Arbeit. Jobcenter und Agentur für Arbeit sind hierbei zur engen Zusammenarbeit verpflichtet.

Diesen gesetzlichen Regelungszwecken, die in der grundsätzlichen Wertentscheidung in § 2 SGB II zum Ausdruck kommen, widerspricht der Modellversuch des vorliegenden Gesetzesentwurfs. Ziel der Grundsicherung für Arbeitsuchende ist es insgesamt, die Eigenverantwortung der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten zu stärken und sie bei der Aufnahme oder Erhaltung der Erwerbsfähigkeit zu unterstützen. Dies bedeutet, dass alle Beteiligten– Leistungsberechtigte wie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Jobcenters – in den Integrationsprozess eingebunden sind, verbunden mit entsprechenden Rechten und Pflichten. Erwerbsfähige Leistungsberechtigte müssen in eigener Verantwortung alle Möglichkeiten zur Beendigung oder Verringerung ihrer Hilfebedürftigkeit ausschöpfen und aktiv an allen Maßnahmen zur Eingliederung in Arbeit mitwirken. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Jobcenter sind verpflichtet, die erwerbsfähigen Leistungsberechtigten umfassend zu unterstützen und die für die Eingliederung in Arbeit erforderlichen Leistungen zu erbringen (§ 14 SGB II, Grundsatz des Förderns). Die Bedingungslosigkeit des Bezugs des Grundeinkommens im Rahmen des Modellversuchs führt demgegenüber zu einer Entkopplung des Leistungsanspruchs von der Erwerbsbereitschaft und Eigeninitiative, die zudem nicht nur für die Dauer des Modellversuchs entsteht sondern durch die mögliche Unterbrechungen entsprechender Bemühungen über einen Zeitraum von drei Jahren hinweg auch für den folgenden Zeitraum eine Eingliederung unmöglich machen kann.

Gegen die erheblichen Beeinträchtigungen der beschriebenen bundesgesetzlichen Regelungen kann auch nicht eingewendet werden, dass diese Rechtskollisionen durch einen Verzicht der Versuchsteilnehmer auf die Leistungen nach dem SGB II gemäß § 46 Absatz 1 SGB I (vgl. hierzu SG Berlin, Urt. v. 29.7.2013, S 197 AS 15266/10, juris, Rn. 32) vermieden werden könnten, da ein solcher Verzicht nur in engen rechtlichen Grenzen möglich ist und zudem die beschriebenen Kollisionslagen nicht ausräumt:

Denn ein Verzicht auf Sozialleistungen ist gemäß § 46 Absatz 2 SGB I unwirksam, wenn durch diesen andere Personen oder Leistungsträger belastet oder Rechtsvorschriften umgangen werden. So ist z.B. ein Verzicht wegen der Belastung anderer Personen unwirksam, wenn hierdurch die zivilrechtliche Unterhaltsfähigkeit/Leistungsfähigkeit verringert und dadurch Unterhaltsberechtigte benachteiligt werden. Leistungsträger können wiederum

durch einen Verzicht belastet werden, wenn die durch das SGB geregelten Lastenverteilungen zwischen den Leistungsträgern oder die gesetzliche Rangfolge der Sozialleistungsansprüche geändert werden. Dies ist der Fall, wenn und soweit durch diesen eine Leistungspflicht eines anderen Leistungsträgers begründet wird, die ansonsten nicht oder nicht in dieser Höhe bestünde (Groth in: Schlegel/Voelzke, jurisPK-SGB I; § 46 SGB I, Rn. 36). Ferner ist ein Verzicht unwirksam, mit dem Rechtsvorschriften umgangen werden. Abzustellen ist hierbei darauf, ob durch den Verzicht die Systematik der rechtlichen Regelungen und die ihnen zugrunde liegenden Wertentscheidungen des Gesetzgebers beeinträchtigt würden (Bundessozialgericht, Urt. v. 22.03.2012, B 4 AS 26/10 R, juris, Rn. 20).

Verzichtserklärungen von Teilnehmerinnen und Teilnehmern des Modellversuchs nach § 46 Absatz 1 SGB I sind demnach insbesondere in den Fällen unwirksam, in denen ein solcher Verzicht nachteilige Auswirkungen auf andere Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft des Versuchsteilnehmenden hätte.

Insbesondere können auch durch Verzichtserklärungen die bundesgesetzlichen Regelungen zur Einkommensberücksichtigung im SGB II, insbesondere in § 9 Absatz 2 und § 11 SGB II nicht umgangen werden. § 9 Absatz 2 SGB II normiert für Bedarfsgemeinschaften die Anwendung der sogenannten horizontalen Berechnungsmethode:

> (2) Bei Personen, die in einer Bedarfsgemeinschaft leben, sind auch das Einkommen und Vermögen des Partners zu berücksichtigen. Bei unverheirateten Kindern, die mit ihren Eltern oder einem Elternteil in einer Bedarfsgemeinschaft leben und die ihren Lebensunterhalt nicht aus eigenem Einkommen oder Vermögen sichern können, sind auch das Einkommen und Vermögen der Eltern oder des Elternteils und dessen in Bedarfsgemeinschaft lebender Partnerin oder lebenden Partners zu berücksichtigen. Ist in einer Bedarfsgemeinschaft nicht der gesamte Bedarf aus eigenen Kräften und Mitteln gedeckt, gilt jede Person der Bedarfsgemeinschaft im Verhältnis des eigenen Bedarfs zum Gesamtbedarf als hilfebedürftig, dabei bleiben die Bedarfe nach § 28 außer Betracht. 4In den Fällen des § 7 Absatz 2 Satz 3 ist Einkommen und Vermögen, soweit es die nach Satz 3 zu berücksichtigenden Bedarfe übersteigt, im Verhältnis mehrerer Leistungsberechtigter zueinander zu gleichen Teilen zu berücksichtigen.

Die Anwendung dieser Norm führt dazu, dass bei einer Person, die ein Grundeinkommen im Rahmen des Modellversuchs bezieht und in einer Bedarfsgemeinschaft lebt, das Grundeinkommen gemäß der §§ 9 Absatz 2 und 11 SGB II bei der Berechnung der Leistungsansprüche der übrigen Bedarfsgemeinschaftsmitglieder berücksichtigt werden würde, mit dem Ergebnis, dass der Bedarfsgemeinschaft insgesamt durch den Bezug des Grundeinkommens nicht besser stünde.

Die Anwendung dieser Norm und ihrer horizontalen Berechnungsmethode soll durch das folgende Berechnungsbeispiel eines Bezugs von Leistungen nach dem SGB II verdeutlicht werden:

	Mutter	**Vater**	**Kind**
Regelbedarf	389 €	389 €	308 €
Bedarfe für Unterkunft und Heizung (kopfteilig)	240 €	240 €	240 €
Individuelle Bedarfssumme	**629 €**	**629 €**	**548 €**
Abzgl. Einkommen, das nur bei einer Person zu berücksichtigen ist - beispielhaft Kindergeld			-204 €
Individuelle Bedarfe vor horizontaler Einkommensverteilung	629 €	629 €	344 €
Individueller Anteil am Gesamtbedarf	629 /1.602	629/ 1.602	344/ 1.602
Abzgl. Einkommen, das auf die BG zu verteilen ist (= horizontale Einkommensverteilung)	-353,37 €	-353,37 €	-193,26 €
Individueller Leistungsanspruch	**275,63 €**	**275,63 €**	**150,74 €**

Auch in Fallgestaltungen, in denen eine Person der Bedarfsgemeinschaft – z.B. zur Verfolgung bestimmter aufenthaltsrechtlicher Ziele – bewusst keinen Leistungsantrag stellt und auch der Vertreter der Bedarfsgemeinschaft ausdrücklich nur Leistungen für sich und die übrigen Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft beantragt, findet dennoch keine Veränderung der Bedarfsberechnung und der Einkommensverteilung statt (vgl. Bundessozialgericht, Urt. v. 14.06.2018, B 14 AS 23/17 R). Selbst in Bedarfsgemeinschaften, in denen eine Person wegen der Erreichung einer Altersgrenze nicht zum leistungsberechtigten Personenkreis des SGB II gehört, erfolgt die Berücksichtigung des von dieser Person erzielten Einkommens bei der Leistungsberechnung der übrigen Bedarfsgemeinschaftsmitglieder. Dies trifft beispielsweise auf Fälle zu, in denen eine Person eine Altersrente bezieht (Zugehörigkeit zum Personenkreis des 4. Kapitels SGB XII) und in Bedarfsgemeinschaft mit weiteren Personen lebt. In diesen Fällen wird zwar die Einkommensanrechnung nach der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts abweichend vom § 9 Abs. 2 SGB II modifiziert (vgl. Karl in: Schlegel/Voelzke, jurisPK-SGB II, 5. Aufl., Rn. 104 ff.), allerdings erfolgt dennoch eine Einkommensberücksichtigung nach §§ 9 Abs. 2 und 11 SGB II.

Nach diesen Grundsätzen würde auch ein Einkommen aus dem bedingungslosen Grundeinkommen im Rahmen einer Teilnahme an dem Modellversuch des vorliegenden Geset-

zesentwurfs gemäß der §§ 9 Absatz 2 und § 11 SGB II bei der Berechnung der Leistungsansprüche der übrigen Bedarfsgemeinschaftsmitglieder berücksichtigt werden. Bei der Einkommensverteilung würden für die Bezieher des bedingungslosen Grundeinkommens auch nur die existenzsichernden Bedarfe nach dem SGB II berücksichtigt werden. Versuchsteilnehmer, die in Bedarfsgemeinschaften leben, müssten faktisch die durch ihr Grundeinkommen verringerten Leistungen nach SGB II oder SGB XII innerhalb ihrer Bedarfsgemeinschaft ausgleichen.

Der Modellversuch würde in diesen Fallgestaltungen daher im Ergebnis faktisch allein in der Erprobung eines Verzichts auf die bundesgesetzliche Forderungssystematik des Leistungsrechts bestehen und sich somit in der faktischen Umgestaltung des bundesgesetzlichen Regelungssystems erschöpfen.

Schließlich ist maßgeblich zu berücksichtigen, dass auch die Möglichkeit eines Verzichts durch die Leistungsempfängerinnen und -empfänger nichts am abschließenden Charakter der bundesgesetzlichen Regelung ändert. Es ist nicht Sinn und Zweck von § 46 SGB I, den Bundesländern eine eigene Regelung von Fürsorgeleistungen für den Fall des Verzichts von Leistungsempfängerinnen und -empfängern zu ermöglichen. Anderenfalls könnten die Bundesländer konkurrierende Fürsorgeregelungen vorsehen, die nur zur Voraussetzung haben müssten, dass ihre Empfängerinnen und -empfänger auf Bundesleistungen verzichten. Das würde das bundesgesetzliche Ziel einer abschließenden Regelung der Fürsorge im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit vollständig konterkarieren.

Wegen der abschließenden und erschöpfenden bundesgesetzlichen Regelung, der deshalb fehlenden Gesetzgebungskompetenz der Länder, dem Fehlen einer bundesgesetzlichen Öffnungsklausel sowie der dargestellten Kollisionen mit den Regelungen des Bundesrechts sind landesgesetzliche Pilotprojekte oder Modellversuche zu einem bedingungslosen Grundeinkommen verfassungsrechtlich unzulässig, wie es auch in der Ausarbeitung des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestags aus dem Jahr 2016 (a.a.O., ASt 9, S. 12) zutreffend festgestellt worden ist:

> „Nach alledem sind die Regelungen somit der Zugriffsmöglichkeit des Landesgesetzgebers entzogen und entgegenstehende landesrechtliche Bestimmungen würden insofern vom Bundesrecht gebrochen (Artikel 31 GG).
>
> Nach jetzigem Rechtsstand besteht daher weder für den Bund, noch für die Länder eine Gesetzgebungskompetenz hinsichtlich eines Experimentiergesetzes mit räumlicher Beschränkung, so dass ein Pilotprojekt nicht ohne Weiteres eingeführt werden kann.

> Es müsste daher für ein räumlich begrenztes Pilotprojekt zunächst im Bundesrecht eine Öffnungsklausel geschaffen werden und hiernach könnte der Landesgesetzgeber im Rahmen seiner konkurrierenden Gesetzgebung tätig werden."

b) Verletzung des Vorbehalts des Gesetzes

Der Gesetzesentwurf verletzt das aus dem Rechtsstaatsprinzip (Artikel 3 Absatz 1 HV Artikel 20 Absatz 3 GG) folgende Verfassungsprinzip des Vorbehalts des Gesetzes, da er wesentliche gesetzliche Regelungen nicht enthält, die zu seiner Durchführung erforderlich sind.

Die Volksinitiative sieht in § 5 Absatz 1 i.V.m. § 4 Absatz 2 ihres Gesetzesentwurfs Erhebungen bei den Teilnehmenden durch Befragungen vor. Die Teilnehmenden sollen aus Versuchsgebieten stammen, die nach Maßgabe von § 6 Absatz 2 des Gesetzesentwurfs festgelegt werden. Nach § 6 Absatz 2 Satz 2 des Gesetzesentwurfs soll das Versuchsgebiet so ausgewählt und abgegrenzt werden, dass der Modellversuch belastbare Rückschlüsse auf die in § 4 Absatz 2 genannten Forschungsfragen zulässt. Nach dieser Vorschrift des Gesetzesentwurfs soll der Modellversuch

> „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 Absatz 3 zulassen."

Hieraus folgt, dass das Versuchsgebiet und die Auswahl der Teilnehmenden repräsentativ für die Freie und Hansestadt Hamburg sein müssen. Diese Repräsentativität muss sich notwendigerweise auch auf die im Rahmen des Modellversuchs nach dem Gesetzesentwurf bei den Teilnehmenden besonders zu untersuchenden Faktoren nach § 4 Absatz 2 Satz 2 beziehen und damit auf höchstpersönliche, soziale und ökonomische Merkmale beziehen:

> „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."

Um die von dem Gesetzesentwurf geforderte Repräsentativität des Versuchsgebiets zu gewährleisten ist es erforderlich, bereits zu dessen Festlegung statistische Erhebungen zu den Forschungsfragen insbesondere zu den nach § 4 Absatz 2 Satz des Gesetzesentwurfs durchzuführen – und zwar nicht nur bei den Teilnehmenden, sondern auch bei der Gesamtheit der Bevölkerung oder einem relevanten Ausschnitt, um die Repräsentativität hinreichend zu gewährleisten.

Um solche Erhebungen rechtsverbindlich mit einer Auskunftspflicht einzelner Anwohnerinnen und Anwohner zu ermöglichen, bedarf es allerdings einer gesetzlichen, bereichsspezifischen Regelung, da es sich hierbei um einen Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung (Artikel 2 Absatz 1 i.V.m. Artikel 1 Absatz 1 GG, vgl. grundlegend hierzu: BVerfG, Urt. v. 15.12.1983, 1 BvR 209/83, BVerfGE 65, 1-71, juris) handelt.

Einschränkungen des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung sind indessen nur im überwiegenden Allgemeininteresse zulässig. Sie bedürfen einer verfassungsgemäßen gesetzlichen Grundlage, die dem rechtsstaatlichen Gebot der Normenklarheit entsprechen muss. Bei solchen Regelungen hat der Gesetzgeber den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten und er hat organisatorische und verfahrensrechtliche Vorkehrungen zu treffen, die der Gefahr einer Verletzung des Persönlichkeitsrechts entgegenwirken (BVerfG, BVerfG, Urt. v. 15.12.1983, a.a.O., Leitsatz 2 und Rn 151). Ein Zwang zur Angabe personenbezogener Daten setzt voraus, dass der Gesetzgeber den Verwendungszweck bereichsspezifisch und präzise bestimmt und dass die Angaben für diesen Zweck geeignet und erforderlich sind (BVerfG, Urt. v. 15.12.1983, a.a.O., Rn. 155; vgl. auch BVerfG, Beschl. v. 23.2.2007, 1 BvR 2368/06, juris, Rn. 46; EuGH, Urt. v. 06.10.2015, C-362/14, Schrems I, juris, Rn. 91; EuGH, Urt. v. 08.04.2014, C-293/12, Digital Rights Ireland Ltd., juris, Rn. 54 f.).

Aus diesem Grund bestimmt auch § 2 Absatz 1 des Hamburgischen Statistikgesetzes vom 19. März 1991 (HmbGVBl. S. 79, 474), dass Landesstatistiken durch Gesetz angeordnet werden müssen, soweit es im Hamburgischen Statistikgesetz nicht anders bestimmt ist.

Diesen verfassungsrechtlichen und einfachgesetzlichen Anforderungen trägt der Gesetzesentwurf der Volksinitiative nicht Rechnung. Er enthält keine bereichsspezifischen Regelungen zur Durchführung der erforderlichen vorbereitenden Erhebungen bei der Identifikation der repräsentativen Versuchsgebiete. Er enthält hierzu tatsächlich gar keine Regelungen.

Entsprechendes gilt auch für die Datenerhebungen bei den am Modellversuch teilnehmenden Personen. Wie zuvor dargelegt, sollen bei diesen nach Maßgabe von § 4 Absatz 2 Satz 2 des Gesetzesentwurfs im Wege der wissenschaftlichen Erhebungen höchstpersönliche, soziale und ökonomische Merkmale ausgeforscht werden:

> „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."

Auch dieser Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung hätte einer konkreten und bereichsspezifischen gesetzlichen Grundlage im Gesetzesentwurf bedurft, die den Gegenstand, den Umfang und das Verfahren (einschließlich des Datenschutzes) dieser Erhebung im Einzelnen detailliert regelt, um den verfassungsrechtlichen Anforderungen zu genügen. Das gilt insbesondere, weil unter den Wortlaut von § 4 Absatz 2 Satz 2 des Gesetzesentwurfs auch Daten fallen, die durch Artikel 9 der Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Amtsblatt der Europäischen Union L 119, S. 1 ber. ABl. L 314, S. 72 und ABl. 2018, L 127, S. 2) besonders geschützt sind. In diesem Zusammenhang ist zudem fraglich, ob eine derart kleinteilige Erhebung der persönlichen Verhältnisse der Versuchsteilnehmer aufgrund der relativ kleinen Versuchsgröße in der gebotenen Anonymität überhaupt möglich ist.

Tatsächlich verhält sich der Gesetzesentwurf zu dieser wesentlichen Regelungsaufgabe nicht. Eine Verlagerung dieses gesetzgeberischen Regelungsauftrags auf den Forschungsvorhabenträger scheidet aus verfassungsrechtlichen Gründen aus. Da auch die Bereichsausnahmen für Landesstatistiken nach § 2 Absatz 1 Nummern 1 bis 5 HmbStatG nicht einschlägig sind, enthält der Gesetzesentwurf der Volksinitiative insgesamt eine wesentliche Regelungslücke, die den Vorbehalt des Gesetzes verletzt.

Darüber hinaus fehlen dem Gesetzesentwurf der Volksinitiative notwendige Regelungen für den Fall der im Gesetzesentwurf vorgesehenen vorzeitigen Beendigung des Modellversuchs nach § 9 Absatz 2.

Nach dieser Vorschrift kann der Modellversuch durch eine Entscheidung der zuständigen Verwaltungsbehörde wegen Überschreitung der Gesamtkostensumme von 40 Millionen Euro vorzeitig beendet werden, was – wie im Folgenden unter 2. b) dargelegt werden wird – nach der Konzeption des Gesetzentwurfes mit großer Wahrscheinlichkeit zu erwarten ist. Zwar ist die Entziehung einer gewährten öffentlichen Leistung, auf die kein Rechtsanspruch besteht, kein den Gesetzesvorbehalt auslösender Grundrechtseingriff, jedoch ist die Wirkung des vorzeitigen Versuchsbeginns auf Versuchsteilnehmer, die im Übrigen auf Leistungen zur Sicherung ihres Lebensunterhalts nach dem SGB II oder dem SGB XII angewiesen wären, derart folgenreich, dass es rechtlich erforderlich gewesen wäre, den vorzeitigen Beendigungsfall sowie den verfahrensrechtlichen Umgang mit Personen, die ohne die Fortzahlung des „Grundeinkommens“ nach dem Modellversuch auf Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts nach dem SGB II und dem SGB XII angewiesen sind, im Gesetz

selbst zu regeln. Ob und auf welche Weise die hiervon betroffenen Personen ohne Zeitverzug wieder Leistungen zur Sicherung ihres Lebensunterhalts beziehen können, ist eine wesentliche Rechtsfrage, die der Gesetzesentwurf der Volksinitiative in verfassungsrechtlich unzulässiger Weise nicht geregelt hat. Etwaige hierzu erforderliche Zahlungen der Freien und Hansestadt Hamburg an natürliche Personen dürfen zudem nur auf Basis einer entsprechenden rechtlichen Verpflichtung bzw. gesetzlichen Ermächtigung geleistet werden. Eine solche Anspruchsgrundlage wird aber durch den vorliegenden Gesetzesentwurf nicht gelegt, da er keine diesbezügliche Ermächtigung oder rechtliche Regelung enthält.

c) Verletzung der Abstimmungsklarheit und der Bestimmtheit des Gesetzesentwurfs

Der Gesetzesentwurf der Volksinitiative verstößt gegen den aus dem Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip (Artikel 3 Absatz 1 HV) folgenden Grundsatz der Klarheit und Wahrheit von Gegenständen des Volksabstimmungsverfahrens.

Aus dem Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip (Artikel 3 Absatz 1 HV) folgt der Grundsatz der Klarheit und Wahrheit von Gegenständen des Volksgesetzgebungsverfahrens: Volksinitiativen müssen das Gewollte unmissverständlich zum Ausdruck bringen und hinreichend bestimmt sein. Da den Stimmberechtigten lediglich eine Zustimmung oder Ablehnung möglich ist und für Nachfragen oder Formulierungsänderungen kein Raum ist, müssen Volksinitiativen aus sich selbst heraus eindeutig und klar verständlich sein (vgl. Hamburgisches Verfassungsgericht, Urt. v. 30.11.2005, 16/04, juris, Leitsätze 3a und 3e, Rn. 78). Für die erforderliche Auslegung ist dabei auf den Blickwinkel eines objektiven Betrachters abzustellen. Die Begründung für den Abstimmungsvorschlag kann für die Auslegung herangezogen werden, wenn und soweit sie im zeitlichen Zusammenhang mit der Unterschriftensammlung veröffentlicht und dem Text beigegeben worden ist (Hamburgisches Verfassungsgericht, Urt. v. 30.11.2005, a.a.O., Rn. 78).

Das aus dem Demokratieprinzip folgende Gebot der Abstimmungswahrheit und -klarheit fordert insofern, dass die Stimmberechtigten auf allen Stufen eines Volksabstimmungsverfahrens aus der Vorlage (Forderung) und deren Begründung die Abstimmungsfrage sowie deren Bedeutung und Tragweite nachvollziehen können (vgl. Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entsch. v. 13. 4.2000, Vf. 4-IX-00, juris, Rn. 151; Thüringer Verfassungsgerichtshof, Urt. v. 10.4.2013, 22/11, juris, Rn. 48; Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin, Urt. v. 13.5.2013, 32/12, juris, Rn. 53). Die Vorlage muss deshalb in sich widerspruchsfrei, in allen Teilen inhaltlich nachvollziehbar und in diesem Sinne eindeutig und klar verständlich sein (Hamburgisches Verfassungsgericht, Urt. v. 30.11.2005, a.a.O, Rn. 78).

Hat das Verfahren – wie die vorliegende Volksinitiative – einen Gesetzesentwurf zum Gegenstand, fordert ergänzend das aus dem Rechtsstaatprinzip abgeleitete Gebot der Normenklarheit, dass die Bürger die Rechtslage erkennen können (vgl. Hamburgisches Verfassungsgericht, Urt. v. 27.4.2007, 4/06, juris, Rn. 135; Urt. v. 13.10.2016, 2/16, juris, Rn 217). Eine der Sachlage zuwiderlaufende Gesetzesgestaltung, die die wahren Absichten des Gesetzgebers verschleiert, verstößt demgegenüber gegen das Rechtsstaatsprinzip (vgl. Hamburgisches Verfassungsgericht, Urt. v. 27.4.2007, a.a.O., Rn. 135).

Diese verfassungsrechtlichen Voraussetzungen werden von der vorliegenden Volksinitiative nicht erfüllt.

Das Gebot der Abstimmungsklarheit und -wahrheit wird bereits dadurch verletzt, dass der Gesetzesentwurf der Volksinitiative zwar vorgibt, einen umfassenden Modellversuch zur Erprobung eines bedingungslosen Grundeinkommens mit 2000 Versuchsteilnehmerinnen und -teilnehmern über einen Zeitraum von drei Jahren durchzuführen, jedoch die Einzelheiten zum Bezug und zu der Höhe des Grundeinkommens nicht hinreichend klar im Gesetzesentwurf selbst geregelt sind.

Dies gilt im Ausgangspunkt bereits für die Frage, wie die „Grundeinkommensvarianten" des Modellversuchs konkret ausgestaltet sein sollen. § 4 Absatz 1 des Gesetzesentwurfs bestimmt hierzu lediglich, dass

> „verschiedene Varianten" berücksichtigt werden sollen, die „in der gesellschaftlichen Diskussion zum bedingungslosen Grundeinkommen von verschiedenen Akteuren gegenwärtig vorgebracht werden."

Nach dem Gesetzesentwurf ist damit unklar, wie viele zu untersuchende Varianten es geben soll und welchen konkreten Inhalt, insbesondere hinsichtlich der Höhe des jeweils ausgekehrten „Grundeinkommens", diese Varianten haben sollen. Um es den Abstimmungsteilnehmerinnen und Abstimmungsteilnehmern – wie verfassungsrechtlich erforderlich – zu ermöglichen, den konkreten Inhalt des Abstimmungsgegenstandes nachvollziehen zu können, wäre es erforderlich gewesen, dass die zu untersuchenden Varianten des Grundeinkommens im Gesetzesentwurf selbst detailliert dargelegt werden.

Dies gilt insbesondere für die Höhe des Grundeinkommens außerhalb des in § 4 Absatz 7 definierten Grundeinkommensanspruchs (= 1.120 Euro für Erwachsene, 560 Euro für Minderjährige), der nur für die Hälfte der 2.000 Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Modellversuchs gelten soll. Denn die Höhe des Grundeinkommensanspruchs der übrigen 1.000 Versuchsteilnehmerinnen und -teilnehmer erscheint insofern fraglich, als je nach Anteil der

Minderjährigen in der Gruppe nach § 4 Absatz 7 des Gesetzesentwurfs, nur noch eine relativ begrenzte Restsumme der in § 9 Absatz 2 des Gesetzesentwurfs festgelegten Gesamtsumme des Modellversuchs von 40 Millionen Euro für die übrigen Modellversuchsteilnehmer übrig bliebe:

Denn die Personengruppe nach § 4 Absatz 7 des Gesetzesentwurfs würde sogar bei Annahme eines hälftigen Anteils Minderjähriger bereits 30,24 Millionen Euro der Mittel in Anspruch nehmen (= 500 Teilnehmer x 1.120 Euro x 36 Monate + 500 Teilnehmer x 560 Euro x 36 Monate). Bei einer Annahme eines Verhältnisses von ¾ volljährigen zu ¼ minderjährigen Teilnehmerinnen und Teilnehmern ergibt sich bereits ein Betrag von 35,28 Millionen Euro für diese Gruppe. In diesen Fällen blieben als monatliches „Grundeinkommen" für volljährige Teilnehmende der anderen Gruppe noch 271 Euro pro Monat, im zweiten Fall lediglich noch 131 Euro pro Monat.

Legt man sogar den tatsächlichen Anteil der Minderjährigen in der Gesamtbevölkerung der Freien und Hansestadt Hamburg zugrunde, wie es für die durch den Gesetzesentwurf geforderte repräsentative Zusammensetzung der 2.000 Versuchsteilnehmerinnen und -teilnehmer erforderlich wäre, so ergibt sich das folgende Bild:

Mit Stand vom 31. Dezember 2019 betrug die Einwohnerzahl Hamburgs 1.899.160, davon waren 314.126 Personen minderjährig (rd. 16,5 %). Bei einer repräsentativen Teilnahme würde dies bedeuten, dass 835 Volljährige über den Zeitraum von drei Jahren ein bedingungsloses Grundeinkommen von mindestens 1.120 Euro pro Monat erhalten und 165 Minderjährige ein solches in Höhe von 560 Euro pro Monat. Hieraus ergibt sich ein Betrag in Höhe von rd. 33,7 Mio. für die Volljährigen (835 x 36 x 1.120 Euro) und rd. 3,3 Mio. Euro für die Minderjährigen (165 X 36 X 560 Euro), insgesamt rd. 37 Mio. Euro. Für die übrige Hälfte der Teilnehmenden bliebe ein Betrag in Höhe von rd. 3 Mio. Euro. Rechnerisch ergibt das bei 1.000 Personen und 36 Monaten einen monatlichen Betrag in Höhe von rd. 83 Euro.

Sollte den Teilnehmerinner und Teilnehmern dieser zweiten Versuchsgruppe indessen mindestens ein Grundeinkommen gezahlt werden, dass dem gegenwärtigen Satz der Sozialhilfe entspricht, folgt hieraus ein erheblicher Mehrbedarf an Mitteln, der die Gesamtkostenhöhe nach § 9 Absatz 2 des Gesetzesentwurfs erheblich übersteigt: Gegenwärtig betragen die Sozialhilfesätze bei Volljährigen 432 Euro/Monat (gemeinsamer Haushalt 389 Euro), und bei Minderjährigen gestaffelt nach der Altersstufe zwischen 250 und 328 Euro/Monat (https://www.hamburg.de/sozialhilfe/2825596/sozialhilfe-regelsaetze/). Gemittelt ergibt sich demnach ein Betrag für Volljährige in Höhe von 410,50 Euro/Monat ((432 + 389) : 2 = 410,50) und für Minderjährige in Höhe von 295 Euro / Monat ((250 + 308 + 328) : 3 = 295).

Bei einer Gleichverteilung ergäbe sich anhand der Bevölkerungsverteilung ein zum Erreichen des Sozialhilfeniveaus erforderlicher Betrag in Höhe von rd. 14 Mio. Euro (835 x 36 x 410.50 = 12,3 Mio. und 165 x 36 x 295). Damit würde sich der Bedarf allein bei Zugrundelegung eines bedingungslosen Grundeinkommens in Höhe der aktuellen Sozialhilfesätze bei der zweiten Versuchsgruppe auf insgesamt ca. 47 Mio. Euro erhöhen.

Hinzu kommt, dass wissenschaftlich durchaus offen ist, ob mit der dargelegten Versuchsanordnung repräsentative Daten für einzelne Untergruppen der Versuchsteilnahme erzielbar sind. Ausgehend von der Anzahl der 2000 Versuchsteilnehmer nach dem Gesetzesentwurf, die sich auf zwei Varianten zu je 1000 Versuchsteilnehmer aufteilen, ergäbe sich bei einer repräsentativen Zusammensetzung dieser beiden 1000er Gruppen je Variante für jede Altersuntergliederung oder Untergliederung nach sonstigen Merkmalen – wie etwa Hilfebezug – nur noch eine Zahl, die weit unter der Grenze von 1000 Personen läge. Den Ergebnissen würde es damit voraussichtlich an der Aussagekraft zu den Verhältnissen einzelner Untergruppen fehlen, ohne die aber die Sinnhaftigkeit der Durchführung des Modellversuchs in Frage steht. Eine wesentliche Ausweitung des teilnehmenden Personenkreises ist daher im Sinne der Zielrichtung der Erhebung wissenschaftlich erforderlich, ohne dass dies für die Abstimmenden erkennbar wäre.

In dem von der Volksinitiative im Gesetzesentwurf angesetzten Betrag sind ferner die Kosten des zu beauftragenden Forschungsvorhabenträgers (Konzeptions-, Auswertungs- und administrativen Durchführungskosten) nicht berücksichtigt. Da nach dem Gesetzesentwurf umfassende Datenerhebungen bei den Versuchsteilnehmerinnen und Versuchsteilnehmern durchzuführen sind, handelt es sich hierbei um eine personalaufwändige Forschung über einen Zeitraum von 36 Monaten, weshalb diese – im Gesetzesentwurf und seiner Begründung nicht abgebildeten – Kosten eine erhebliche Höhe aufweisen würden.

Die in dem Gesetzesentwurf verankerte weiche Kostendeckungsregelung (Soll-Regelung) in § 9 Absatz 2 in Höhe von 40 Millionen Euro ist deshalb deutlich unterdimensioniert und vermittelt den Abstimmungsberechtigten eine unzutreffende Entscheidungsgrundlage für die zu treffende Sachentscheidung. Auch dies verstößt gegen den Grundsatz der Abstimmungsklarheit und -wahrheit.

Ferner verstößt es gegen den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Abstimmungsklarheit und -wahrheit, dass der in § 4 Absatz 7 des Gesetzesentwurfs definierte Grundeinkommensanspruch (= 1120 Euro für Erwachsene, 560 Euro für Minderjährige) – anders als von § 4 Absatz 6 Satz 1 des Gesetzesentwurfs behauptet – gemessen an den tatsächlichen Le-

benshaltungskosten eines Erwachsenen zu gering bemessen ist. Auch die Versuchsteilnehmer der Gruppe nach § 4 Absatz 7 des Gesetzesentwurfs wären deshalb zur Sicherung des Existenzminimums aller Voraussicht nach auf eine Aufstockung durch Sozialleistungen angewiesen.

Mit dem Betrag des Grundeinkommens müssten alle Bedarfe für den Lebensunterhalt, die Wohnkosten, die Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben und auch die Kranken- und Pflegeversicherung gedeckt werden können. Wenn Versuchsteilnehmer keine Erwerbstätigkeit ausüben und nicht gesetzlich krankenversichert sind, kommen die Kosten einer privaten oder freiwilligen gesetzliche Versicherung hinzu. Bei dem Bezug von Leistungen nach dem SGB II oder dem SGB XII werden demgegenüber zusätzlich im Wege der Direktzahlung an das Versicherungsunternehmen auch die Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung übernommen. Stellt man dem bedingungslosem Grundeinkommen den Leistungsumfang des SGB II bzw. SGB XII gegenüber ist erkennbar, dass der Betrag von 1.120 Euro monatlich für einen Erwachsenen nicht auskömmlich sein würde. Dies soll durch das folgende Fallbeispiel veranschaulicht werden, dem der folgende Fall zugrunde liegt: Eine alleinstehende Person wohnt in einer sozialrechtlich angemessenen Wohnung, für die eine Bruttokaltmiete in Höhe von 500 Euro monatlich und zusätzlich 60 Euro für Heizkosten aufgewendet werden muss. Es wird keine sozialversicherungspflichtige Erwerbstätigkeit ausgeübt.

Alleinstehender Erwachsener	SGB II -Leistungsumfang
Regelbedarf	432,00 Euro
Angemessenheitsgrenze der Bedarfe für Unterkunft für eine alleinlebende Person in Hamburg (= Bruttokaltmieten Angemessenheit)	500,00 Euro
Angemessene Heizkosten	60,00 Euro
Beiträge zur gesetzlichen Krankenversicherung	Pflichtbeiträge zur KV werden zusätzlich übernommen
Beiträge zur gesetzlichen Pflegeversicherung	Pflichtbeiträge zur PV werden zusätzlich übernommen
Gesamtsumme	992,00 Euro + KV und PV Schutz als Pflichtversicherter

Bei der nach dem Gesetzesentwurf zu erreichenden Entbehrlichkeit der SGB II-Leistungen und sämtlichen anderen Sozialleistungen müsste diese Person aus dem bedingungslosen Grundeinkommen nicht nur die Wohnkosten und die Lebenshaltungskosten tragen sondern

auch die Mitgliedschaft in einer Krankenversicherung finanzieren. Da der Alleinstehende keine Erwerbstätigkeit ausübt, würde er sich zur Absicherung im Fall von Krankheit und Pflege freiwillig in einer gesetzlichen Krankenkasse versichern müssen. Die Beiträge für eine freiwillige Versicherung hängen vom Einkommen und von dem gewählten Versicherungsunternehmen ab. Für die nachfolgende Beispielsrechnung wird dabei eine freiwillig gesetzliche Versicherung mit monatlichen Beiträge in Höhe von 210 Euro zugrunde gelegt. Legt man für den Lebensunterhalt nur die Höhe des Regelbedarfs als Existenzminimum zugrunde, ergeben sich folgende Kosten, die vom Grundeinkommen gedeckt werden müssten:

Bedingungsloses Grundeinkommen für den alleinstehenden Erwachsenen	1.120,00 Euro
Abzgl. Lebensunterhalt auf Niveau der Existenzsicherung	-432,00 Euro
Abzgl. Bruttokaltmiete	-500,00 Euro
Abzgl. Heizkosten	- 60,00 Euro
Abzgl. Kranken-/Pflegeversicherung	-210,00 Euro
Summe	**- 82,00 Euro**

Dies zeigt, dass der Betrag von 1.120 Euro als bedingungsloses Grundeinkommen zur Existenzsicherung nicht ausreichen würde.

Dieses grundsätzliche Problem der Konzeption des Modellversuchs bleibt den Abstimmungsteilnehmerinnen und Abstimmungsteilnehmern indessen verborgen, was mit dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Abstimmungsklarheit nicht vereinbar ist.

Den Stimmberechtigten bliebt ferner verborgen, dass im Fall der Teilnahme von Personen am Modellversuch, die in einer Bedarfsgemeinschaften im Sinne des SGB II leben, deren Grundeinkommen bei der Berechnung der Leistungsansprüche der übrigen Bedarfsgemeinschaftsmitglieder gemäß §§ 9 Absatz 2 und 11 SGB II berücksichtigt werden würde, mit dem Ergebnis, dass die Bedarfsgemeinschaft insgesamt durch den Bezug des Grundeinkommens nicht besser stünde, weshalb im Ergebnis bei dieser Personengruppe keine wissenschaftlich verwertbaren Erkenntnisse zum Bezug des Grundeinkommens gewonnen werden könnten.

Unklarheiten und eine unzureichende Bestimmtheit des Gesetzesentwurfs folgen ferner daraus, dass nach dem Gesetzesentwurf der Volksinitiative zudem alle Varianten des Modellversuchs so auszugestalten sind, dass zugleich keine Bedarfe an Sozialleistungen nach dem Bundesrecht bestehen sollen (§ 4 Absatz 6 Satz 1 des Gesetzesentwurfs):

„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."

Der Begriff der den „Lebensunterhalt deckenden Sozialleistungen" ist in dem Gesetzesentwurf nicht näher definiert. Es besteht auch – anders als es der Gesetzesentwurf suggeriert, keine einheitliche gesetzliche Definition für „den Bedarf deckendenden Sozialleistungen". Denn in dem bestehenden gesetzlichen Regelungsrahmen kann der Bedarf je nach der zugrundeliegenden Sozialleistung unterschiedlich ausgestaltet sein:

Nach § 20 Absatz 1 SGB II umfasst der Regelbedarf zur Sicherung des Lebensunterhalts insbesondere Ernährung, Kleidung, Körperpflege, Hausrat, Haushaltsenergie ohne die auf die Heizung und Erzeugung von Warmwasser entfallenden Anteile sowie persönliche Bedürfnisse des täglichen Lebens. Zu den persönlichen Bedürfnissen des täglichen Lebens gehört in vertretbarem Umfang eine Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft. Vergleichbare Regelungen gelten für Personen, die Sozialhilfe nach § 27a SGB XII beziehen. Aber wenn sie sich in Einrichtungen befinden, umfasst der notwendige Lebensunterhalt neben dem darin erbrachten Unterhalt zusätzlich den in den stationären Einrichtungen weiteren notwendigen Lebensunterhalt, § 27b SGB XII. Ebenso enthält § 27c SGB XII eine Sonderregelung zur Bedarfsermittlung für Leistungsberechtigte, die nicht in einer Wohnung leben. Für Kinder die im Rahmen einer Maßnahme der Hilfe zur Erziehung in einer Pflegefamilie untergebracht sind, bestimmt sich der Lebensunterhalt wiederum nach § 39 SGB VIII. Dieser umfasst die Kosten für den Sachaufwand sowie für die Pflege und Erziehung des Kindes oder Jugendlichen (§ 39 Absatz 1 SGB VIII). Demgegenüber erhalten Leistungsberechtigte nach dem Asylbewerberleistungsgesetz vom 5. August 1997 (BGBl. I S. 2022, zuletzt am 12.6.2020, BGBl. I S. 1248, hiernach: AsylbLG) nur eingeschränkte finanzielle Leistungen. § 3 Absatz 1 AsylbLG bestimmt, dass Leistungsberechtigte Leistungen zur Deckung des Bedarfs an Ernährung, Unterkunft, Heizung, Kleidung, Gesundheitspflege und Gebrauchs- und Verbrauchsgütern des Haushalts (notwendiger Bedarf) erhalten. Zusätzlich werden ihnen Leistungen zur Deckung persönlicher Bedürfnisse des täglichen Lebens gewährt (notwendiger persönlicher Bedarf). Leistungen zur kulturellen Teilhabe werden nicht gewährt. Zudem wird der Bedarf auch durch Sachleistungen gedeckt (§ 3 Absatz 2 AsylbLG).

Abgesehen von der unzureichenden Bestimmtheit der Vorgabe in § 4 Absatz 6 Satz 1 des Gesetzesentwurfs ist fraglich, ob dessen Regelungsziel, nach dem 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",

überhaupt mit den nach dem Gesetzesentwurf nach § 9 Absatz 2 des Gesetzesentwurfs zur Verfügung stehenden Mitteln erreicht werden kann. Ob dies gelingen kann, hängt nämlich maßgeblich davon ab, wie viele Personen mit Ansprüchen auf Grundsicherung nach dem SGB II oder SGB XII an dem Versuch teilnehmen werden.

Wenn die Zusammensetzung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer indessen – wie von § 4 Absatz 2 und § 6 Absatz 2 des Gesetzesentwurfs gefordert – repräsentativ für die Einwohnerinnen und Einwohner der Freien und Hansestadt Hamburg sein soll, müssten bereits nach der Darstellung in der Begründung des Gesetzesentwurfs der Volksinitiative unter den 2.000 teilnehmenden Personen ungefähr 290 Personen mit dem Bezug von Leistungen nach dem SGB II oder dem SGB XII sein. Für diese Personen würde sich die Frage der vollständigen Deckung ihres Bedarfs an Lebenshaltungskosten und Kosten für Unterkunft und Heizung stellen. Für diese Personengruppe müssten die Zahlungen nach Maßgabe von § 4 Absatz 6 Satz 1 des Gesetzesentwurfs so ausgestaltet sein, dass sie aus dem Grundeinkommen nicht nur ihren Lebensunterhalt, sondern auch die Kosten für Unterkunft und Heizung bestreiten könnten. Auf welche Weise und nach welchen Bemessungsgrundlagen dies erfolgen würde, ist im Gesetzesentwurf nicht geregelt. Wegen der insgesamt begrenzten Kostensumme (40 Millionen Euro) ist zweifelhaft, ob hierfür überhaupt ausreichend Mittel zur Verfügung stehen.

Die pauschale Formulierung in dem Gesetzesentwurf der Volksinitiative verlagert dieses strukturell ungelöste Problem auf die Ebene der Ausgestaltung des Forschungsprojekts. Für die Abstimmungsteilnehmerinnen und Abstimmungsteilnehmer ist demgegenüber im Zeitpunkt der Stimmabgabe unklar, ob und wie dieses Problem gelöst werden kann. Wahrscheinlicher ist es, dass ihnen dieses Problem verborgen bleibt.

Unklar ist darüber hinaus auch, wie die „Sonder- und Mehrbedarfe" der Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Modellversuchs konkret im Modellversuch berücksichtigt werden sollen. Der Gesetzesentwurf der Volksinitiative sieht hierzu in § 4 Absatz 6 Satz 2 vor:

> „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."

Dem Gesetzesentwurf kann nicht entnommen werden, auf welche Weise diese zusätzlichen Bedarfe bestimmt werden und gedeckt werden sollen. Nach der Begründung des Gesetzesentwurfs soll hierbei „im Einzelfall auch eine Deckung durch Leistungen nach dem SGB II oder SGB XII möglich" bleiben, sofern dies dem Zweck der Erprobung nicht zuwiderläuft.

Dies steht allerdings wiederum im Widerspruch zu der Vorgabe in § 4 Absatz 6 Satz 1 des Gesetzesentwurfs, nach dem die Varianten des Modellversuchs so zu modellieren sind, dass zusätzliche Ansprüche auf Sozialleistungen nach dem Bundesrecht nicht bestehen. Dieser Widerspruch bleibt für die Abstimmungsteilnehmerinnen und Abstimmungsteilnehmer ein ungelöstes Problem: es ist unklar, ob die Zahlungen des Grundeinkommens alle Bedarfe einschließlich etwaiger „Sonderbedarfe" decken kann und soll, oder ob für diese nun doch Leistungen nach dem SGB II oder dem SGB XII in Anspruch genommen werden müssen.

Unter dem Gesichtspunkt einer hinreichenden gesetzlichen Bestimmtheit sowie zur Wahrung des Gebots der Abstimmungsklarheit wäre es erforderlich gewesen, dass der Gesetzesentwurf der Volksinitiative die Ansprüche der Teilnehmerinnen und Teilnehmer auf ergänzende Bedarfe – einschließlich ihres Verhältnisses zu den Ansprüchen nach dem SGB II und SGB XII – klar und erkennbar im gesetzlichen Entwurf selbst regelt.

Ferner ist in dem Gesetzesentwurf der Volksinitiative nicht geregelt, in welchem Verhältnis das im Rahmen des Modellversuchs ausgekehrte Grundeinkommen zu anderen Sozialleistungen nach dem SGB XII, dem Sozialgesetzbuch Fünftes Buch – Gesetzliche Krankenversicherung – vom 20. Dezember 1988 (BGBl. I S. 2477, zuletzt geändert am 19.6.2020, BGBl. I S. 1328), dem Bundesgesetz über individuelle Förderung der Ausbildung (Bundesausbildungsförderungsgesetz) vom 7. Dezember 2010 (BGBl. I S. 1952, ber. BGBl. 2012 I S. 197, zuletzt am, 25.5.2020 (BGBl. I S. 1073) oder dem Wohngeldgesetz vom 24. September 2008 (BGBl. I S. 1856, zuletzt geändert am 12.8.2020, BGBl. I S. 1879) steht. Auch dieses Problem ist weder für die Stimmberechtigten noch für die zur Umsetzung des Modellversuchs durch einen Forschungsvorhabenträger verpflichtete „zuständige Verwaltung" mit der gebotenen hinreichenden Klarheit des Gesetzesentwurfs gelöst.

In dem Gesetzesentwurf der Volksinitiative ist darüber hinaus nicht geregelt, wie das Verhältnis des Bezugs des Grundeinkommens zur Sozialversicherung und deren Leistungen zu bestimmen ist. Ob und in welcher Höhe Beiträge für die Sozialversicherungssysteme insbesondere für die Rentenkasse, die Arbeitslosen-, Kranken-, und Pflegeversicherung aus dem Einkommen zu leisten sind, bestimmt sich nach den bundesgesetzlichen Regelungen grundsätzlich nach der Art der Erwerbstätigkeit sowie den übrigen Lebensumständen. Es ist

dem Gesetzesentwurf nicht zu entnehmen, ob und wie das im Modellversuch auszukehrende Grundeinkommen bei der Beitragsberechnung nach den bundesrechtlichen Normen anzusetzen ist.

Auch das Verhältnis des Grundeinkommensanspruchs zu den staatlichen Unterstützungsleistungen für Familien mit Kindern nach dem Bundeskindergeldgesetz vom 28. Januar 2009 (BGBl. I S. 142, ber. S. 3177, zuletzt geändert am 29.6.2020, BGBl. I S. 1512) oder dem Gesetz zum Elterngeld und zur Elternzeit vom 27. Januar 2015 (BGBl. I S. 33, zuletzt geändert am 20.5.2020, BGBl. I S. 1061) ist im Gesetzesentwurf nicht geregelt. Dies betrifft auch bestimmte steuerliche Entlastungsbeiträge, die dazu beitragen, dass Familien mit Kindern mehr Gelder für den Lebensunterhalt zur Verfügung haben. Zudem bestehen zahlreiche staatliche Leistungen für Familien mit Kindern, die zwar keine unmittelbare Geldzahlung aber einen geldwerten Vorteil gewähren, wie z.B. kostenlose oder vergünstigte Betreuung der Kinder in Kindertageseinrichtungen. Anknüpfungspunkt ist dabei ebenfalls das erzielte Einkommen der Sorgeberechtigten. Auch das Verhältnis zu diesen Leistungen hätte im Gesetzesentwurf durch eigenständige Regelungen bestimmt werden müssen. Dies gilt umso mehr, als eine ausgewogene und sachgerechte Verhältnisbestimmung zwischen den sozialrechtlichen Leistungen für Familien und Kinder und dem bedingungslosen Grundeinkommen nach dem Modellversuch, durch die vielfältigen Familienkonstellationen und die zivilrechtlichen Unterhaltsverpflichtungen einen hohen Komplexitätsgrad aufweisen. Im bestehenden gesetzlichen System erfolgt dies unter anderem durch Vorrang-Nachrang-Regelungen, Übergang von Ansprüchen auf den Sozialthilfeträger sowie im Wege der Einkommensanrechnung.

Der Gesetzesentwurf enthält ferner keine Bestimmungen zum Verhältnis des Grundeinkommens zu Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Da in einer repräsentativen Personengruppe auch Asylantragsteller im laufenden Asylverfahren teilnehmen würden, stellt sich auch für diese Personengruppe die Frage, wie sich der Bezug des Grundeinkommens zu den Ansprüchen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz verhalten soll. Dies gilt insbesondere hinsichtlich der Ansprüche im Krankheitsfall nach § 4 AsylbLG.

Eine weitere Regelungslücke weist der Gesetzesentwurf schließlich hinsichtlich der Frage der zivilrechtlichen Pfändbarkeit des im Rahmen des Modellversuchs ausgekehrten Grundeinkommens auf. Das gezahlte Grundeinkommen wäre außerhalb der Pfändungsgrenzen der Zivilprozessordnung vom 5. Dezember 2005 (BGBl. I S. 3202, ber. 2006 I S. 431 und 2007 I S. 1781, zuletzt geändert am 12.12.2019, BGBl. I S. 2633) uneingeschränkt pfändbar.

Anders verhält es sich demgegenüber bei Sozialleistungen, da diese umfassender geschützt sind und nur unter bestimmten Voraussetzungen dem Zugriff Dritter ausgesetzt sind (vgl. §§ 51 ff SGB I). Die hiervon abweichende Pfändbarkeit des Grundeinkommens kann zur Folge haben, dass Teilnehmende des Modellversuchs wieder auf die Inanspruchnahme von Sozialleistungen angewiesen sind, obgleich dies nach dem Gesetzesentwurf ausgeschlossen sein soll.

Diese Unklarheiten und die fehlende Bestimmtheit des Gesetzesentwurfs betreffen insgesamt die Ausgestaltung des Modellversuches selbst und damit den wesentlichen Kern der Volksinitiative.

Der Gesetzesentwurf der Volksinitiative weist zudem einen inhaltlichen Widerspruch auf, der gegen den Grundsatz der Abstimmungsklarheit und Wahrheit verstößt. In § 2 Absatz 1 des Gesetzesentwurfs wird das bedingungslose Grundeinkommen wie folgt definiert:

> „(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."

Dem hier in Nummer 3 geregelten Verzicht auf eine Bedürftigkeitsprüfung widerspricht allerdings wiederum die Regelung in § 4 Absatz 5 Nummer 2 des Gesetzesentwurfs (Hervorhebung durch den Unterzeichner):

> „(5) Je Versuchsgruppe wird eine Variante des Grundeinkommens modelliert. Dabei wird für jede Variante festgelegt,
>
> [...]
>
> 2. inwiefern sich die Geldzahlungen nach Absatz 4 <u>abhängig von anderen Einkommen der Teilnehmenden reduzieren.</u> 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."

Nach dieser Bestimmung soll entgegen § 2 Absatz 1 Nummer 3 des Gesetzesentwurfs nunmehr die Geldzahlung von der Höhe eines etwaigen Erwerbseinkommens abhängen, da § 4 Absatz 5 Nummer 2 des Gesetzesentwurfs entsprechende Reduktionen des jeweiligen Grundeinkommens vorsieht.

Für die Abstimmungsteilnehmerinnen und Abstimmungsteilnehmer ist deshalb nicht erkennbar, ob das Grundeinkommen in dem Modellversuch „bedingungslos" und ohne „Bedürftigkeitsprüfung" (vgl. § 2 Absatz 1 Nummer 3 des Gesetzesentwurfs) oder in Abhängigkeit von der Höhe des Erwerbseinkommens (§ 4 Absatz 5 Nummer 2 des Gesetzesentwurfs) bestimmt wird.

Dem kann auch nicht entgegengehalten werden, dass Versuchsteilnehmende mit einem durchschnittlichen Erwerbseinkommen auch im hypothetischen Fall einer gesetzlichen Realisierung (durch Bundesgesetz) „Nettozahler" dieses Systems wären, da ihrem Bezug des Grundeinkommens entsprechend höhere Steuern und Sozialabgaben zur Finanzierung des Grundeinkommensmodells gegenüberstünden, und dass dieses Phänomen im Modellversuch durch das „Anrechnungsmodell" in § 4 Absatz 5 Nummer 2 des Gesetzesentwurfs simuliert werden soll. Diesbezüglich räumt zwar auch die Volksinitiative in der Begründung des Gesetzesentwurfs ein, dass die Finanzierungsmechanismen in einem räumlich begrenzten Modellversuch nicht umgesetzt werden könnten (vgl. Begründung zu § 4 Absatz 5). Anders als von der Initiative dargestellt – und wie es ersichtlich durch die Regelung des § 4 Absatz 5 Nummer 2 des Gesetzesentwurfs erreicht werden soll – kann jedoch die Untersuchung des Finanzierungsmechanismus des Grundeinkommens nicht dadurch simuliert werden, dass Personen mit einem hohen Einkommen im Rahmen des Modellversuchs keine Zahlung erhalten. Denn in diesem Fall würde sich das bedingungslose Grundeinkommen auf die betreffenden Personen überhaupt nicht auswirken und ein solches „Grundeinkommen" würde auch die Legaldefinition in § 2 Absatz 1 des Gesetzesentwurfs nicht erfüllen. Anders gewendet ist der durch den Gesetzesentwurf programmierte Modellversuch bereits in sich widersprüchlich und unschlüssig. Auch dies verletzt den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Klarheit von Abstimmungsgegenständen der Volksgesetzgebung.

2. Überschreitung der Grenzen des Artikel 50 Absatz 1 Satz 2 HV

Der Gesetzesentwurf der Volksinitiative wahrt die Grenzen des Artikel 50 Absatz 1 Satz 2 HV nicht, da er gegen den Haushaltsvorbehalt nach Artikel 50 Absatz 1 Satz 2 Variante 2 HV verstößt [hierzu unter a)] und auf einen Politikbereich bezogen ist, auf den die Freie und Hansestadt Hamburg nur durch eine Bundesratsinitiative einwirken kann, die wiederum dem Volksabstimmungsrecht nach Artikel 50 Absatz 1 Satz 2 Variante 1 HV entzogen ist [hierzu unter b)].

a) Verstoß gegen den Haushaltsvorbehalt (Artikel 50 Absatz 1 Satz 2 Variante 2 HV)

Der Gesetzesentwurf der Volksinitiative verstößt gegen den Haushaltsvorbehalt in Artikel 50 Absatz 1 Satz 2 Variante 2 HV.

Nach Artikel 50 Absatz 1 Satz 2 Variante 2 HV können Haushaltspläne nicht Gegenstand einer Volksinitiative sein (sog. Haushaltsvorbehalt). Der Ausnahmetatbestand „Haushaltspläne" wurde durch das Gesetz vom 16. November 2008 (HmbGVBl. S. 431) in den Ausschlusskatalog des Artikel 50 Absatz 1 Satz 2 HV eingeführt und ersetzt die Vorgängerfassung „Haushaltsangelegenheiten", um klarzustellen, dass auch finanzwirksame Vorlagen grundsätzlich Gegenstand einer Volksinitiative sein können (vgl. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, Drs. 19/1476, S. 3). Eine Änderung der Reichweite des Haushaltsvorbehalts in Artikel 50 Absatz 1 Satz 2 HV war damit jedoch nicht beabsichtigt (Schwill, Der Haushaltsvorbehalt als Grenze zulässiger Plebiszite in den Ländern, in: DVBl. 2019, 1241, 1243; v. Arnauld, in: Dressel/Fuchs/Warmke (Hrsg.), Direkte Demokratie in Hamburg 2014, S. 15), weshalb an die bisherige Auslegung des verfassungsrechtlichen Haushaltsvorbehalts in Artikel 50 Absatz 1 Satz 2 HV angeschlossen werden kann.

Der Haushaltsvorbehalt wird in der Rechtsprechung des Hamburgischen Verfassungsgerichts zu der Vorgängerfassung „Haushaltsangelegenheiten" in Artikel 50 Absatz 1 Satz 2 HV weit ausgelegt:

> „Der mit Schaffung der Volksgesetzgebung in Hamburg im Rahmen des Ausschlusskataloges des Artikel 50 Absatz 1 S. 2 HV eingeführte Begriff der „Haushaltsangelegenheiten" beinhaltet zunächst einen weiteren Anwendungsbereich des Finanztabus, als er mit dem bei Einführung der Volksgesetzgebung durch den Verfassungsausschuss der Bürgerschaft verworfenen Begriff „Haushalt" verbunden wäre. Dabei bedeutet die Aufnahme des Begriffes „Haushaltsangelegenheiten" in den Ausschlusskatalog des Artikel 50 Absatz 1 S. 2 HV nicht, dass jegliche Kostenwirksamkeit von Volksinitiativen diese unzulässig macht, da anderenfalls nur wenig Raum für die Volksgesetzgebung bliebe. Die Bürgerschaft hat die haushaltsrechtliche Gesamtschau, ihr obliegt die Beschlussfassung über den Gesamthaushalt, eine wesentliche Beeinträchtigung des Haushaltsrechtes der Bürgerschaft soll mit dem Ausschlusskatalog des Artikel 50 Absatz 1 S. 2 HV verhindert werden.
>
> Wann jedoch das Haushaltsrecht der Bürgerschaft wesentlich beeinträchtigt wird, ist im Wege einer wertenden Gesamtbeurteilung zu entscheiden, bei der neben der absoluten und relativen Höhe der Kosten eines Volksbegehrens auch die Umstände des Einzelfalles einzubeziehen sind, wie z. B. die Art und Dauer der zu erwartenden Belastungen. In diesem Zusammenhang ist der vom Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung zu der Schleswig-Holsteinischen Verfassungslage betonte Gesichtspunkt der Notwendigkeit, die Leistungsfähigkeit von Staat und Verwaltung zu sichern, mit heranzuziehen (BVerfGE 102 S. 176, 187)" (Hamburgisches Verfassungsgericht, Urt. v. 22.4.2005, 5/04, juris, Rn. 105 f.)

Dass Hamburgische Verfassungsgericht hat dieses weite Verständnis des Haushaltsvorbehalts auch nach der tatbestandlichen Änderung von „Haushaltsangelegenheiten" in „Haushaltspläne" in Artikel 50 Absatz 1 Satz 2 HV fortgesetzt und dabei insbesondere die verfassungsrechtliche Ableitung des Haushaltsvorbehalts aus dem Demokratieprinzip hervorgehoben (Hervorhebung durch den Unterzeichner):

> „Zu den konkreten Auswirkungen des Demokratieprinzips gehört der Grundsatz der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung des Parlaments (zum Begriff aus neuerer Zeit Verfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern, Urt. v. 27.8.2015, LVerfG 1/14, NordÖR 2016, 55, juris, Rn. 102). Im System der repräsentativen Demokratie muss das Parlament über ein Mandat zur kohärenten Verwirklichung seiner Politik verfügen, soll nicht der essentielle Zusammenhang zwischen der Wahl eines Parlaments und dem Zur-Verantwortung-gezogen-werden zerbrechen (Möstl, VVDStRL 72 [2012], S. 355, 386 m.w.N.). Dies gilt indes nicht nur für die Feststellung des Haushalts durch das Parlament (ausführlich zu dessen verfassungsrechtlicher Verankerung BVerfG, Urt. v. 28.2.2012, 2 BvE 8/11, BVerfGE 130, 318, juris, Rn. 105). Vielmehr ist es grundlegender Teil der demokratischen Selbstgestaltungsfähigkeit im Verfassungsstaat, dass das Parlament dem Volk gegenüber verantwortlich über Einnahmen und Ausgaben entscheidet (aus neuerer Zeit BVerfG, Urt. v. 18.3.2014, 2 BvE 6/12, 2 BvR 1390/12, 2 BvR 1421/12, 2 BvR 1438/12, 2 BvR 1439/12, 2 BvR 1440/12, 2 BvR 1824/12, BVerfGE 135, 317, juris, Rn. 161 m.w.N.; Urt. v. 28.2.2012, 2 BvE 8/11, BVerfGE 130, 318, juris, Rn. 105). In Gefahr gerät der Zusammenhang zwischen Wahl und Verantwortung demnach nicht nur, wenn dem Parlament die Feststellung des Haushalts entzogen wird. Grundsätzlich tangiert ist die Budgetverantwortung auch durch andere finanzwirksamen Plebiszite, die zu einer Vorwegbindung des Haushaltsgesetzgebers führen (Möstl, VVDStRL 72 [2012], S. 387). Der Haushaltsvorbehalt erstarkt im Ergebnis zu einem Finanzvorbehalt (vgl. Isensee, in: Hillgruber/Waldhoff, 60 Jahre Bonner Grundgesetz, 2010, S. 117, 131), der durch finanzwirksame Plebiszite tangiert, wenn auch nicht notwendig verletzt wird (auf diesen Unterschied weist Klatt, Der Staat 50 [2011], S. 3, 25 zu Recht hin) (Hamburgisches Verfassungsgericht, Urt. v. 13.10. 2016, 2/16, juris, Rn. 225).

Diesen Entscheidungen des Hamburgischen Verfassungsgerichts entspricht die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, nach der das Vorliegen eines unzulässigen Eingriffs in den Haushalt des Landes durch einen Gegenstand der Volksgesetzgebung von den Umständen des Einzelfalls abhängt, insbesondere von Art und der zeitlichen Dauer der von dem Gesetzesentwurf ausgehenden finanziellen Belastung (Hervorhebung durch den Unterzeichner):

> „Eine solche finanzwirksame Gesetzgebung liegt regelmäßig bei einer Störung des Gleichgewichts des gesamten Haushalts vor, durch die der Haushaltsgesetzgeber zu einer Neuordnung des Gesamtgefüges gezwungen wird. Dies ist nicht nur dann der Fall, wenn die Volksinitiative in den durch Gesetz festgestellten Haushaltsplan eingreift, sondern auch dann, wenn sie den von der Regierung aufgestellten und in die Beratungen des Haushaltsgesetzgebers gegebenen Haushaltsplanentwurf für das jeweils nächste Jahr oder die zeitlich weiter ausgreifende Haushaltspla-

> nung beeinträchtigt, durch die - kraft rechtlicher Verpflichtung - bestimmte Haushaltseckwerte zukünftiger Haushalte festgelegt werden. Ob eine solche Beeinträchtigung vorliegt und damit die Schwelle eines unzulässigen Eingriffs in den Haushalt des Landes im Sinne von Artikel 41 Absatz 2 LV überschritten ist, hängt von den Umständen des Einzelfalls, etwa von Art und zeitlicher Dauer der von einem volksinitiierten Gesetzentwurf ausgehenden finanziellen Belastung ab (BVerfG, Beschl. v. 3. Juli 2000, 2 BvK 3/98, BVerfGE 102, 176-192, juris, Rn. 81)"

Diesen Maßstab konkretisierend hat das Bundesverfassungsgericht weiter ausgeführt, dass eine Verletzung des Haushaltsrechts des Parlaments vorliege, wenn der Gesetzesentwurf einer Volksinitiative

> „die Haushaltsplanung wesentlich [beeinflusse], weil sie das Gleichgewicht des gesamten Haushalts stört und zu einer Neuordnung des Gesamtgefüges zwingt." (BVerfG, Beschl. v. 3. Juli 2000, a.a.O., juris, Rn. 85).

In Beschluss vom 3. Juli 2000 (BVerfG, a.a.O.) hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, dass eine zusätzliche Belastung von ca. 0,5 % bis 0,7 % des Gesamthaushalts des Landes einen wesentlichen Eingriff in das Haushaltsrecht des Parlaments darstelle.

Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat in seinem Urteil vom 17. November 1994 eine wesentliche Beeinflussung des Haushalts bei einer Erhöhung des Ausgabenvolumens bereits um 0,071% des Gesamthaushaltes angenommen, mit dem Hinweis, dass sich diese Kosten längerfristig auf den Haushalt auswirken würden (Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Urt. v. 17.11.1994, Vf. 96-IX-94, juris, Rn. 433).

Nach diesen Maßstäben verletzt die Volksinitiative mit ihrem Gesetzesentwirf den Haushaltsvorbehalt nach Artikel 50 Absatz 1 Satz 2 Variante 2 HV.

Der Gesetzesentwurf der vorliegenden Volksinitiative sieht Gesamtkosten in Höhe von 40 Millionen Euro vor (§ 9 Absatz 2 des Gesetzesentwurfs):

> „Das Forschungskonzept soll so festgelegt werden, dass die geschätzten haushaltswirksamen Gesamtkosten den Betrag von 40 Millionen Euro nicht übersteigen. Sie verteilen sich auf insgesamt acht Haushaltsjahre. Der Hauptteil der Kosten fällt dabei in den Jahren drei bis fünf nach Inkrafttreten des Gesetzes an."

Nach der Berechnung der Finanzbehörde entspricht diese Gesamtsumme ca. 0,25% - 0,33 % eines Jahreshaushaltes (bei einer Orientierung am Haushalt der vergangenen Jahre).

Zu diesen Kosten würden ferner die Kosten für die Erstellung des Forschungskonzepts, die Durchführung und die wissenschaftliche Nachbearbeitung durch den beauftragten Forschungsvorhabenträger hinzukommen, die die Volksinitiative indessen weder im Gesetzesentwurf noch in seiner Begründung beziffert hat. Darüber hinaus wurde bereits dargelegt, dass gute Gründe für die Annahme bestehen, dass die genannte Summe nicht ausreichen wird, die Gesamtkosten des Forschungsvorhabens zu decken.

Insgesamt würde es durch den Gesetzesentwurfs zu erheblichen Belastungen des Haushalts kommen, die die Gestaltungsräume der Hamburgischen Bürgerschaft erheblich beeinträchtigt.

Dabei ist insbesondere zu berücksichtigen, dass es sich bei dem Modellversuch um ein bisher nicht im Haushalt berücksichtigtes Politikfeld mit erheblichen neuartigen Kosten handelt, da vergleichbare Forschungsvorhaben zur „öffentlichen Fürsorge" weder im Einzelplan der fachlich zuständigen Behörde für Arbeit, Gesundheit, Soziales, Familien und Integration (hiernach: Sozialbehörde) noch im übrigen Gesamthaushaltsplan vorgesehen sind. Insofern ist der Haushaltsplan unmittelbar berührt, da für eine Erweiterung des Leistungszwecks im Haushaltsplan eine Zustimmung der Bürgerschaft erforderlich ist (§ 16 LHO).

Die haushaltsrechtliche Dimension des Gesetzesentwurfs wird insbesondere auch durch die Relation seiner Kosten zu dem Einzelplan der Sozialbehörde im Gesamthaushaltsplan deutlich: Das Verhältnis der Kosten des Modellversuchs nach der Gesetzesvorlage zu der Aufwandssumme im Einzelplan der Sozialbehörde (EPL 4) (= 3.622.983 Euro) des Haushaltsplans für das 2020 beträgt nämlich gerundet 1,10 % (vgl. hierzu: https://www.hamburg.de/fb/haushaltsplan-2019-2020/).

Eine besondere Belastung des Haushaltsrechts der Hamburgischen Bürgerschaft durch den Gesetzesentwurf der Volksinitiative entsteht ferner dadurch, dass der Zeitraum der Durchführung des Forschungsprojekts 36 Monate beträgt und hierdurch die zeitlichen Grenzen eines Doppelhaushalts (vgl. § 13 Haushaltsordnung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 17. Dezember 2013 [HmbGVBl. S. 503, zuletzt am 27.11.2019, HmbGVBl. S. 408, hiernach: LHO]) überschritten werden würden.

Überdies sind die von der Gesetzesinitiative geschätzten Gesamtkosten nicht belastbar. Es sind für eine Durchführung des Modellprojekts trotz der vermeintlichen Begrenzung der Gesamtkostensumme in § 9 Absatz 2 Satz 1 des Gesetzesentwurfs durch eine „Soll-Vorschrift" tatsächlich erheblich höhere Kosten zu erwarten, um den Modellversuch nach der Konzeption des Gesetzesentwurfs durchführen zu können:

Da nach § 4 Absatz 7 des Gesetzesentwurfs der Volksinitiative mindestens die Hälfte der mindestens 2.000 Teilnehmenden des Modellversuchs einen Betrag in Höhe von mindestens 1.120 Euro erhalten soll (Minderjährige mindestens 560 Euro) würden – wie zuvor unter 1. c) im Einzelnen dargelegt – bei einer Zugrundlegung des tatsächlichen Anteils der Minderjährigen in der Gesamtbevölkerung Kosten für diese Versuchsgruppe in Höhe von rd. 37 Mio. Euro entstehen. Zu diesem Betrag kämen jeweils Zahlungen anderer nach Maßgabe des Forschungsprojekts zu modellierenden Formen von Grundeinkommen für die weiteren 1.000 Teilnehmenden hinzu. Wenn dieser Gruppe mindestens der Sozialhilfesatz gezahlt werden würde, würde dies – wie zuvor unter 1. c) dargelegt – zu zusätzlichen Kosten von gerundet 14 Mio. Euro führen.

Ferner wären die Konzeptions-, Auswertungs- und administrative Durchführungskosten hinzuzurechnen, die bislang weder im Gesetzesentwurf noch in seiner Begründung ausgewiesen sind. Gerade vor dem Hintergrund der langen Projektdauer des Modellversuchs und der großen Teilnehmerzahl wäre zur Durchführung der wissenschaftlichen Erhebungen, die nur in Form von qualifizierten Interviews durchgeführt werden können, mit einem erheblichen wissenschaftlichen Personaleinsatz zu rechnen, der erhebliche Zusatzkosten verursachen würde.

Da § 6 Absatz 6 Satz 1 des Gesetzesentwurfs ferner vorgibt, dass die Modellvarianten im Forschungsvorhaben so zu modellieren sind,

> „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,"

kommen für eine unbestimmte Teilnehmerzahl, die ohne eigenes Erwerbseinkommen ist, noch die Zahlungen für die Kosten für Unterkunft und Heizung hinzu. Hinzuzurechnen wären ferner bisher unbekannte Zahlbeträge für Sonder- und Mehrbedarfe nach § 6 Absatz 6 Satz 2 des Gesetzesentwurfs:

> „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."

Die im Gesetzesentwurf in § 9 Absatz 2 vorgesehene weiche Kostendeckelung auf 40 Millionen Euro (Soll-Regelung) ist deshalb unterdimensioniert und vermittelt – wie zuvor dargelegt – den Abstimmungsberechtigten eine unzutreffende Entscheidungsgrundlage.

Dem kann auch nicht entgegengehalten werden, dass es nach § 9 Absatz 2 Satz 2 des Modellversuchs der „zuständigen Verwaltung" möglich sein würde, bei einer Überschreitung der in § 9 Absatz 2 Satz 1 des Gesetzesentwurfs geschätzten haushaltswirksamen Gesamtkosten die Dauer des Modellversuchs zu verkürzen. Diese Verlagerung der Gesamtkostenverantwortung auf die Verwaltung ist insofern unzulässig, als sie dieser abverlangt, während der Durchführung des Modellversuchs das Forschungsprojekt, zu dessen erfolgreicher Durchführung sie gesetzlich verpflichtet ist, um den Preis von unter Umständen vergeblich aufgewendeter Haushaltsmittel abzubrechen oder aber zu dessen Fortführung weitere Haushaltsmittel nachträglich zu beantragen. Die Bürgerschaft müsste diese Mehrkosten wiederum bewilligen, um nicht den geordneten Abschluss des Modellversuchs zu gefährden. Auch dies stellt eine rechtlich nicht vertretbare Einschränkung des Haushaltsrechts der Bürgerschaft da.

Es ist indessen die Rechtspflicht der Initiatoren einer Volksinitiative, ihren Gesetzesentwurf so auszugestalten, dass die Kosten seiner Durchführung belastbar – und nicht nur wie vorliegend vermeintlich – zu prognostizieren sind und die Grenzen des Haushaltsvorbehalts nach Artikel 50 Absatz 1 Satz 2 Variante 2 HV gewahrt werden. Beide Voraussetzungen erfüllt der vorliegende Gesetzesentwurf nicht.

Dieser Pflichtverletzung entspricht, dass auch der haushaltsrechtliche Deckungsvorschlag der Volksinitiative, zu dessen Angabe sie nach § 2 Absatz 2 Satz 2 HmbVAbstG regelhaft verpflichtet ist, rechtlich nicht umsetzbar ist.

Der von der Gesetzesinitiative vorgesehene Deckungsvorschlag der Volksinitiative (vgl. VI. der Begründung des Gesetzesentwurfs),

> „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",

ist nicht umsetzbar, da ein Modellversuch zum Grundeinkommen nicht der „Sicherstellung der Handlungsfähigkeit der Stadt in unerwarteten oder außergewöhnlichen Situationen in besonders wichtigen Angelegenheiten und der Abdeckung besonders bedeutsamer, durch die einzelnen Ressorts nicht zu bewältigender Mehrbedarfe" dient, wie es aber haushaltsrechtlich für die Inanspruchnahme der Allgemeinen Zentralen Reserve erforderlich ist.

b) Unzulässige Bundesratsinitiative (Artikel 50 Absatz 1 Satz 2 Variante 1 HV)

Die Volksinitiative ist verfassungsrechtlich in unzulässiger Weise auf einen Politikbereich bezogen, auf den die Freie und Hansestadt Hamburg nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes nur durch eine Bundesratsinitiative einwirken kann, die wiederum dem Volksabstimmungsrecht nach Artikel 50 Absatz 1 Satz 2 Variante 1 HV entzogen ist.

Nach Artikel 50 Absatz 1 Satz 2 Variante 1 HV können Bundesratsinitiativen nicht Gegenstand einer Volksinitiative sein. Diese Ausschlussvariante wurde mit Wirkung vom 24. Dezember 2008 durch das Elfte Gesetz zur Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 16. November 2008 (HmbGVBl. S. 431) in Artikel 50 Absatz 1 Satz 2 HV eingeführt. Nach der Begründung zum Gesetzesentwurf sollte durch die Aufnahme von Bundesratsinitiativen in den Ausschlusskatalog des Artikel 50 Absatz 1 Satz 2 HV Rechtsklarheit hinsichtlich der Beschränkung auf Gegenstände des Landesrechts geschaffen werden (Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, Drs. 19/1476, S. 3). Zugleich wurde mit dem verfassungsändernden Gesetz vom 16. November 2008 in Artikel 50 Absatz 1 Satz 1 HV unter anderem die bestehende Zuständigkeitsregelung „im Rahmen der Zuständigkeit der Bürgerschaft" gestrichen. In der Begründung zum Gesetzesentwurf ist hierzu zutreffend ausgeführt, dass die Hamburger Verfassung als Landesverfassung ohnehin keine über die Zuständigkeit der Freien und Hansestadt Hamburg hinausgehenden Kompetenzen verleihen könne (Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, Drs. 19/1476, S. 3). Beides erhellt die im Übrigen aus der grundgesetzlichen Kompetenzordnung zwischen dem Bund und den Ländern folgende Regel, dass die Instrumente der Volksgesetzgebung in Artikel 50 HV notwendig auf die Gegenstände der Hamburgischen Landesgesetzgebung beschränkt sind (vgl. zum Fall einer fehlenden Landesgesetzgebungskompetenz für den Gegenstand einer Volksinitiative: Hamburgisches Verfassungsgericht, Urt. v. 7.5.2019, 4/18, juris, Rn. 70). Für Änderungen des Bundesrechts sind nach der verfassungsrechtlichen Ordnung des Grundgesetzes die Gesetzgebungsorgane des Bundes in den dafür vorgesehenen Verfahren zuständig.

Zwar ist die vorliegende Volksinitiative nicht unmittelbar auf die Herbeiführung einer Bundesratsinitiative gerichtet. Allerdings betrifft sie insgesamt ein politisches Vorhaben, für dessen Umsetzung der Freien und Hansestadt Hamburg weder im Stadium des vorliegenden Modellversuchs noch im Fall einer dauerhaften, allgemeinen Verwirklichung die Gesetzgebungskompetenz zusteht.

Wie zuvor unter 1. a) dargelegt, hat der Bund durch seine umfassende Gesetzgebung im SGB II und im SGB XII abschließend und erschöpfend von seiner Gesetzgebungskompetenz im Sachbereich der öffentlichen Fürsorge nach Artikel 74 Absatz 1 Nummer 7 GG Gebrauch gemacht. Eine allgemeine Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens ist demnach nur durch übergreifende bundesgesetzliche Regelungen möglich, die das gesamte bundesgesetzliche System der sozialen Sicherung in den Regelungen des SGB II und SGB XII sowie zahlreicher anderer Bundesgesetze vollständig umgestalten (vgl. hierzu: Ausarbeitung des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestags, 2016, WD 6.3000 115/16, ASt 9, S. 16 ff). Der vorliegende Modellversuch betrifft nach seinem übergreifenden politischen Ziel demnach einen Sachbereich, für den die Freie und Hansestadt Hamburg insgesamt nicht zuständig ist. Wie die zuvor zitierten Gesetzgebungsmaterialien zu Artikel 50 Absatz 1 Satz 2 HV zeigen, sollen aber die Befassungsgegenstände der Volksgesetzgebung auf die der Gesetzgebung der Hamburgischen Bürgerschaft zugänglichen Sachbereiche beschränkt sein. Die vorliegende Volksinitiative ist deshalb auch nach dem Regelungsziel von Artikel 50 Absatz 1 Satz 2 Variante 1 HV verfassungsrechtlich unzulässig.

[redacted]