

GEULEN & KLINGER
Rechtsanwälte

per Kurier
Hamburgisches Verfassungsgericht
Sievekingplatz 2

20355 Hamburg

Dr. Reiner Geulen
Prof. Dr. Remo Klinger
Dr. Caroline Douhaire LL.M.
Dr. Silvia Ernst

10719 Berlin, Schaperstraße 15
Telefon +49/ 30 / 88 47 28-0
Telefax +49/ 30 / 88 47 28-10
E-Mail geulen@geulen.com
klinger@geulen.com
douhaire@geulen.com
ernst@geulen.com

www.geulenklinger.com

24. Februar 2021

In dem Verfahren

nach Art. 65 Abs. 3 Nummer 5 HV, § 14 Nummer 5 HVerfGG, § 26 Abs. 1 Nummer 1 VAbstG

betreffend des am 3. September 2020 beantragten Volksbegehren „Hamburg soll ein Grundeinkommen testen“

HVerfG 12/2020

bedanken wir uns für die Fristverlängerung.

Wir beantragen,

den Antrag des Antragstellers und Beteiligten zu 1) zurückzuweisen.

Unter Voranstellung einer Gliederung nehmen wir zur Antragsschrift vom 29. Oktober und 1. Dezember 2020 wie folgt Stellung:

A. Vorbemerkung	3
B. Rechtliche Würdigung.....	5
I. Zulässigkeit	5
II. Begründetheit.....	5
1. Gesetzgebungskompetenz der Freien und Hansestadt Hamburg	5
a. Keine Materie der Sozialversicherung	6
b. Keine Materie der öffentlichen Fürsorge.....	7
c. Materie der Förderung der wissenschaftlichen Forschung	10
d. Kein Verstoß gegen die Grenzen der Kompetenzausübung.....	11
aa. Keine Kollision mit Bundesrecht	11
bb. Keine Verletzung der Pflicht zur Bundestreue	14
e. Zwischenfazit	17
2. Keine Verletzung des Rechtsstaatsprinzips	17
a. Maßstab	18
aa. Wissenschaftlicher Modellversuch	19
bb. Geringe Schwere des Eingriffs	20
cc. Volksgesetzgebung.....	21
b. Kein Verstoß gegen den Vorbehalt des Gesetzes	23
aa. Hinreichende Rechtsgrundlage für statistische Erhebungen	23
bb. Keine fehlenden Regelungen zur vorzeitigen Beendigung	26
c. Kein Verstoß gegen Gebot der Bestimmtheit und Klarheit des Gesetzes ..	27
aa. Gesamtkosten	28
bb. Modalitäten des Grundeinkommens	29
cc. Bedarfsgemeinschaften.....	31
dd. Verhältnis zu anderen Sozialleistungen.....	32
ee. Keine Widersprüchlichkeit	32
ff. Sinnhaftigkeit des Modellversuchs.....	33
3. Kein Verstoß gegen den Haushaltsvorbehalt.....	34
a. Hinreichender Kostendeckungsvorschlag.....	34
b. Keine wesentliche Beeinträchtigung des Haushaltsrechts.....	36
4. Keine Bundesratsinitiative erforderlich	39
C. Zusammenfassung	40

A. Vorbemerkung

Die Beteiligten streiten um die Zulässigkeit des von den Beteiligten zu 3) beantragten Volksbegehrens „Hamburg soll Grundeinkommen testen!“.

Die Initiatoren der Volksinitiative „Hamburg soll Grundeinkommen testen!“ (im Folgenden auch: „die Initiative“) beabsichtigen die Durchführung eines staatlichen Modellprojekts zum bedingungslosen Grundeinkommen.

Gegenstand des Volksbegehrens ist der „Entwurf eines Gesetzes zur Erprobung eines bedingungslosen Grundeinkommens im Land Hamburg“ (im Folgenden: „Gesetzesentwurf“). Zweck des Gesetzes ist die Erforschung der Wirkung, Akzeptanz und Umsetzbarkeit verschiedener Varianten eines bedingungslosen Grundeinkommens in Hamburg im Rahmen eines wissenschaftlichen Modellversuchs (vgl. § 1 des Gesetzesentwurfs). Gegenstand des Gesetzesentwurfs ist die Planung, Durchführung und Begleitung des wissenschaftlichen Modellversuchs.

Die Beteiligten zu 3) verfolgen mit ihrer Initiative ausdrücklich nicht das Ziel, ein bedingungsloses Grundeinkommen in Hamburg probeweise einzuführen, um dieses anschließend nahtlos in der ganzen Stadt einzuführen. Dass die flächendeckende Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens mit einem grundlegenden Umbau u.a. des bestehenden sozialstaatlichen Systems einherginge, steht außer Frage.

Die Beteiligten zu 3) stellen nicht in Abrede, dass die dauerhafte Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens ganz erhebliche Implikationen für zahlreiche Rechtsbereiche hätte. Insbesondere die technische Umsetzung eines flächendeckenden Grundeinkommens und das Verhältnis zum Arbeitsmarkt und zu anderen Sozialleistungen ist komplex.

Mit ihrer Initiative bezwecken die Beteiligten zu 3) lediglich die Erarbeitung und Durchführung eines staatlich beauftragten Forschungsprojekts, in dessen Rahmen ein wissenschaftlicher Versuch modelliert und anschließend durchgeführt wird, um sich ein näheres Bild über die Wirkung und Akzeptanz eines bedingungslosen Grundeinkommens in der Bevölkerung zu machen.

Auf tatsächliche tiefgreifende Veränderungen im System des Sozialstaats zielt die Volksinitiative – wie schon die Forderung „Hamburg soll Grundeinkommen testen!“ (Hervorhebung hinzugefügt) eindeutig erkennen lässt – nicht ab. Es geht ausdrücklich nicht darum, in Hamburg ein bedingungsloses Grundeinkommen einzuführen, sondern – bevor

man sich gegebenenfalls eines Tages an einen grundlegenden Umbau des Sozialstaats wagt – zu evaluieren, ob ein bedingungsloses Grundeinkommen von der Bevölkerung überhaupt akzeptiert würde und ob es wirksam und umsetzbar wäre. Die Ausführungen des Antragstellers verkennen den Modellversuchscharakter des geplanten Gesetzesvorhabens und gehen daher zu großen Teilen an der eigentlichen Sache vorbei.

Nach der Idee eines bedingungslosen Grundeinkommens erhält jede Bürgerin und jeder Bürger ein festes Mindesteinkommen unabhängig sowohl von erbrachten Leistungen als auch von der jeweiligen sozialen Situation. Der Vorschlag zur Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens wird seit einigen Jahrzehnten parteiübergreifend diskutiert und betrifft elementare Fragen: Ist der Mensch von Natur aus faul oder fleißig? Wie sehr vertrauen wir unseren Mitmenschen wirklich? Was ist der eigentliche Sinn von Arbeit? Und woran misst sich der Wert von Arbeit?

Eine der zentralen Forschungsfragen des Modellversuchs zum bedingungslosen Grundeinkommen ist, inwieweit sich der garantierte Anspruch auf ein Grundeinkommen gerade dort auswirkt, wo kein finanzieller Mehrwert entsteht, aber Sicherheit entsteht und die Angst vor sozialem Abstieg in klassische Sozialleistungen ersetzt. Werden Menschen risikobereiter? Fordern Sie mehr Lohn? Wechseln sie ihre Tätigkeit oder ihr Arbeitszeitmodell?

Die Modellierung eines Modellversuchs ist Teil des wissenschaftlichen Forschungsvorhabens. Bestimmte Einzelheiten sind im Rahmen des Gesetzes noch nicht regelbar. Vielmehr stünde dies dem Erprobungscharakter des Gesetzes entgegen.

Die Anforderungen, die an die Volksgesetzgebung gestellt werden, dürfen nicht so hoch sein, dass direkte Demokratie zu komplexeren Sachverhalten letztlich unmöglich gemacht wird. Eine Überdehnung der Ansprüche widerspricht der von der Hamburger Verfassung getroffenen Entscheidung, Volksgesetzgebung zuzulassen.

Wir werden darlegen, dass der Freien und Hansestadt Hamburg die Kompetenz zur Durchführung des Modellversuchs zusteht (hierzu unter B.II.1.) und der streitgegenständliche Gesetzentwurf den rechtsstaatlichen Anforderungen genügt (hierzu unter B.II.2.). Für die Bürgerinnen und Bürger ist klar erkennbar, welches Anliegen sie im Rahmen der Volksinitiative unterstützen. Wir werden außerdem darlegen, dass der Gesetzentwurf nicht in Konflikt mit dem Haushaltsvorbehalt der Hamburgischen Verfassung gerät (hierzu unter B.II.3.).

B. Rechtliche Würdigung

Der auf die Feststellung der Nichtdurchführbarkeit des beantragten Volksbegehrens gerichtete Antrag hat keinen Erfolg.

I. Zulässigkeit

Der Antrag ist zulässig.

II. Begründetheit

Der Antrag ist unbegründet.

Der Gesetzentwurf wahrt die Grenzen des Art. 50 Abs. 1 Satz 2 der Hamburger Verfassung (im Folgenden: „HV“) und ist mit sonstigem höherrangigem Recht vereinbar (vgl. § 26 Abs. 1 Nr. 1 Hamburgisches Gesetz über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid – Volksabstimmungsgesetz – VAbstG).

Weder verstößt der Gesetzentwurf gegen die kompetenzrechtliche Ordnung (hierzu unter 1.), noch gegen die rechtsstaatlichen Anforderungen an den Vorbehalt des Gesetzes und das Gebot der Bestimmtheit und Klarheit des Gesetzes (hierzu unter 2.). Der Gesetzentwurf verstößt darüber hinaus nicht gegen den Haushaltsvorbehalt (hierzu unter 3.).

1. Gesetzgebungskompetenz der Freien und Hansestadt Hamburg

Entgegen der Auffassung des Antragstellers (vgl. Antragsschrift vom 29. Oktober 2020 [im Folgenden: „Antragsschrift“], S. 9 ff.) steht der Freien und Hansestadt Hamburg die Gesetzgebungskompetenz für den Erlass des Gesetzes zu.

Der Schlüssel zur richtigen kompetenzrechtlichen Zuordnung liegt in der richtigen Einordnung des Gesetzentwurfs als wissenschaftliches Forschungsvorhaben in Form eines Modellversuchs zur Erprobung eines bedingungslosen Grundeinkommens.

Die Verteilung der Gesetzgebungskompetenz zwischen Bund und Ländern ist durch Art. 70 Abs. 1 GG bestimmt, der die föderalistische Grundregel in Art. 30 GG konkretisiert. Demnach haben die Länder das Recht der Gesetzgebung, soweit das Grundgesetz die Kompetenz nicht dem Bund verleiht.

Der streitgegenständliche Entwurf ist nicht der Materie der Sozialversicherung einschließlich der Arbeitslosenversicherung (vgl. Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG) und nicht der

Materie der öffentlichen Fürsorge (vgl. Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG) zuzuordnen (hierzu unter a. und b.). Es ist der Materie der Förderung der wissenschaftlichen Forschung zuzuordnen (hierzu unter c.). Mit dem Gesetz hält das Land die Grenzen der Kompetenzausübung ein, die sich aus Art. 31 GG und der Verpflichtung zur Bundestreue ergeben (hierzu unter d.).

a. Keine Materie der Sozialversicherung

Wie der Antragsteller zutreffend ausführt, fällt die wissenschaftliche Erprobung eines bedingungslosen Grundeinkommens nicht unter den Kompetenztitel des Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG.

Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG erteilt dem Bund die (konkurrierende) Gesetzgebungszuständigkeit für das Gebiet der „Sozialversicherung einschließlich der Arbeitslosenversicherung“. Die Sozialversicherung einschließlich der Arbeitslosenversicherung versteht sich nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und heute allgemein anerkannter Auffassung als verfassungsrechtlicher Gattungsbegriff, der alles umfasst, was sich der Sache nach als Sozialversicherung darstellt (vgl. BVerfGE 75, 108 [146]).

Um die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Erprobung eines bedingungslosen Grundeinkommens aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG herzuleiten, genügt es selbst nicht, wenn man das Gesetz dem Bereich der „sozialen Sicherheit“ zuordnen würde. Vielmehr ist zu prüfen, ob dieses Ziel auf dem spezifischen Wege der „Sozialversicherung“ im Sinne von Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG erreicht werden soll (vgl. BVerfGE 11, 105 [113]).

Der Grundgedanke eines bedingungslosen Grundeinkommens ist, dass jede Bürgerin und jeder Bürger hierauf einen Anspruch hat. Einen Ausgleich besonderer Lasten z.B. bei Alter und Krankheit bezweckt die Idee des Grundeinkommens nicht. Weder betrifft der vorliegende Gesetzentwurf das soziale Bedürfnis nach dem Ausgleich besonderer Lasten, noch werden die erforderlichen Mittel durch Beiträge der Beteiligten aufgebracht (vgl. BVerfGE 11, 105 [113]; vgl. auch Wittrek, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2015, Art. 74 Rn. 61).

Das bedingungslose Grundeinkommen soll ausschließlich aus Steuergeldern und nicht aus Beiträgen finanziert werden. Es fehlt damit bereits am für den Kompetenztitel des Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG geforderten Versicherungselement (vgl. auch Wissenschaftliche Dienste des Bundestags, Ausarbeitung WD 3 - 3000 - 262/16, S. 4).

b. Keine Materie der öffentlichen Fürsorge

Entgegen der Auffassung des Antragstellers unterfällt die Erprobung eines bedingungslosen Grundeinkommens nicht dem Kompetenztitel der „öffentlichen Fürsorge“ nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG. Für Leistungen, die nicht an die Bedürftigkeit des Berechtigten anknüpfen, passt Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG nicht, wie im Folgenden gezeigt wird.

Der Begriff der „öffentlichen Fürsorge“ ist seinem Wortsinn nach zu verstehen als kollektive Unterstützung bei individueller Notlage (Seiler, in: Epping/Hillgruber, BeckOK, Stand: 15.11.2020, Art. 74 Rn. 23, vgl. Duden: „aktives Bemühen um jemanden, der dessen bedarf“ sowie „öffentliche, organisierte Hilfstätigkeit zur Unterstützung in Notsituationen oder besonderen Lebenslagen“, siehe <https://www.duden.de/rechtschreibung/Fuersorge>, zuletzt abgerufen am 30. Dezember 2020).

Der Begriff ist historisch der örtlichen Armenpflege entwachsen (vgl. Seiler, in: Epping/Hillgruber, BeckOK, Stand: 15.11.2020, Art. 74 Rn. 23). So fanden sich in der Weimarer Reichsverfassung zahlreiche Einzelkomponenten z.B. die „Armenwesen und Wandererfürsorge“, die „Mutterschafts-, Säuglings-, Kinder- und Jugendfürsorge“ oder die „Fürsorge für die Kriegsteilnehmer und ihre Hinterbliebenen“ (vgl. Art. 7 WRV).

Der Begriff der öffentlichen Fürsorge in Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG setzt seit jeher voraus, dass eine besondere Situation zumindest potenzieller Bedürftigkeit besteht, auf die der Gesetzgeber reagiert. Voraussetzung ist eine Bedarfslage im Sinne einer mit besonderen Belastungen einhergehenden Lebenssituation (vgl. BVerfG, Urteil vom 21. Juli 2015 – 1 BvF 2/13 –, BVerfGE 140, 65-99, Rn. 29).

Die Rechtsprechung hat unter anderem folgende Fürsorgeregulungen als von der Gesetzgebungskompetenz erfasst angesehen: Jugendhilfe, Jugendschutz, Contergan-Stiftung, Schwerbehindertenhilfe und die Altenpflegeumlage (vgl. Wittrek, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2015, Art. 74 Rn. 39).

Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG betrifft spezifische, von Bedürftigkeit geprägte Fallgruppen, aber nicht unterschiedslos an die Allgemeinheit gerichtete staatlichen Leistungen. Ausschlaggebend ist stets, ob sich eine Maßnahme am tradierten, aber offenen Typus staatlicher Unterstützung Hilfsbedürftiger ausrichtet (vgl. Seiler, in: Epping/Hillgruber, BeckOK, Stand: 15.11.2020, Art. 74 Rn. 23).

Für die vorliegende Konstellation kommt die konkurrierende Bundeskompetenz aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG demnach nur in Betracht, wenn sich die Erprobung des

bedingungslosen Grundeinkommens als Maßnahme staatlicher Fürsorge, d.h. als eine dem Bedarfsgedanken folgende Sozialleistung einordnen lässt (vgl. BVerfGE 106, 62, 133 = NJW 2003, 41, 49 – Altenpflege; Seiler, NVwZ 2007, 129 [130]).

Vor diesem Hintergrund kann die Erprobung eines bedingungslosen Grundeinkommens nicht unter den Kompetenztitel der öffentlichen Fürsorge gefasst werden.

Da ein bedingungsloses Grundeinkommen unterschiedslos an alle gezahlt würde, fehlt es selbst an einer nur potenziellen besonderen Belastung oder Bedürftigkeit im Vergleich zur Allgemeinheit. Ziel des Gesetzes ist nicht die staatliche Unterstützung Hilfsbedürftiger. Das im Rahmen des Modellversuchs ausgezahlte Grundeinkommen ist nicht an der Bedürftigkeit ausgerichtet und damit keine Fürsorgeleistung im eigentlichen Sinne (so auch Wissenschaftliche Dienste des Bundestags, Ausarbeitung WD 3 - 3000 - 262/16, S. 4; vgl. auch Seiler, NVwZ 2007, 129 [130]).

Der Antragsteller hat der Antragsschrift zur Untermauerung seiner Argumentation das Gutachten der Wissenschaftliche Dienste des Bundes „WD – 6 – 3000 – 115/16“ beigelegt (vgl. Anlage ASt 9). Allerdings unterscheidet sich die im WD-Gutachten diskutierte Konstellation eines bedingungslosen Grundeinkommens erheblich von dem hier streitgegenständlichen Modellversuch.

Dem WD-Gutachten lag die Frage zugrunde, ob „ein an dem finnischen Modell orientiertes Pilotprojekt“ in Deutschland zulässig wäre. Das finnische Pilotprojekt, auf das Bezug genommen wird, betrifft allerdings ein Grundeinkommen, dass Empfängern von Arbeitslosenunterstützung für zwei Jahre gewährt wurde. Nur für diese Konstellation wäre nach Auffassung des WD-Gutachtens Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG einschlägig:

„Das Problem ist insofern das Erfordernis der Hilfebedürftigkeit, denn ein bedingungsloses Grundeinkommen soll ja gerade bedingungslos, also losgelöst von einer etwaigen Hilfebedürftigkeit, ausgezahlt werden. Mit Blick auf das finnische Beispiel ist jedoch, zumindest für das Pilotprojekt, die Gesetzgebung mittels Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG möglich, solange die Teilnehmer aus der Zielgruppe der Bedürftigen (wie auch in Finnland) stammen.“

(Gutachten WD – 6 – 3000 – 115/16, S. 9, Hervorhebungen hinzugefügt)

Das finnische Pilotprojekt unterscheidet sich daher schon im Ausgangspunkt grundlegend von dem hier diskutierten Gesetzentwurf, der jedermann betrifft und nicht ausschließlich Hilfsbedürftige.

Der Versuch des Antragstellers, den Begriff der „Fürsorge“ so weit zu dehnen, dass er auch ohne jeden Bezug zu einer wirtschaftlichen oder sozialen Notlage gewährte Leistungen erfasst, steht bei methodisch sauberer Rechtsanwendung nicht offen. Ein bedingungsloses Grundeinkommen hat mit „Fürsorge“ nichts mehr gemein – selbst dann, wenn der Begriff „nicht eng“ zu verstehen sein sollte (vgl. Reimer, NJW 2012, 1927 [1931]).

Der Antragsteller argumentiert, dass weil sich der Anwendungsbereich des Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG auch auf die Notlagenprävention ausdehne, folgerichtig auch „einkommensunabhängig gewährte Leistungen, die zur finanziellen Absicherung präventiv gewährt werden“ als Fürsorgeleistungen i.S.d. Art. 71 Abs. 1 Nr. 7 GG zu verstehen seien, worunter auch das bedingungslose Grundeinkommen falle (vgl. Antragsschrift, S. 11 f.).

Die vom Antragsteller angeführte Trümmerfrauen-Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kann diese Argumentation allerdings nicht stützen. Denn auch dort stand der Lastenausgleich im Vordergrund:

Die unmittelbare Zielsetzung des KLG [Kindererziehungsleistungs-Gesetz, Anm. d. Verf.] bestand in der vom Bund finanzierten Absicherung der betroffenen Mütter im Wege einer Leistungsgewährung, die dem Familienlastenausgleich zuzurechnen ist [...] Diese Zweckrichtung der Kindererziehungsleistungen als Teil des allgemeinen Familienlastenausgleichs führt zur Zuordnung der Regelung zum Bereich öffentlicher Fürsorge im Sinne des Art. 74 Nr. 7 GG.

(BVerfGE 1, 87 [33 f.], Hervorhebungen hinzugefügt)

Dass am Modellversuch anteilig Menschen teilnehmen, die zur Sicherung ihres Lebensunterhalts auf staatliche Sozialleistungen angewiesen sind und für die das Grundeinkommen existenzsichernd wäre (vgl. Antragsschrift, S. 12 f.), führt nicht dazu, dass Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG einschlägig wäre. Denn diese Menschen werden zwar miterfasst; der Schutz bei Hilfsbedürftigkeit ist allerdings keineswegs vorrangiger Zweck der Zahlung des bedingungslosen Grundeinkommens. Ein bedingungsloses Grundeinkommen entspricht eben gerade nicht dem Bild, das durch die „klassische Fürsorge“ geprägt ist (vgl. BVerfGE 108, 86 [214]).

Für die Beurteilung, welcher Kompetenztitel zur Anwendung kommt, ist die Zuordnung von Gegenstandsbereichen nach ihrer Sachnähe und der objektive Schwerpunkt der Regelung maßgeblich (vgl. hierzu Bumke/Voßkuhle, Casebook Verfassungsrecht, 8. Aufl. 2020, Rn. 2407). Vorliegend geht es nicht schwerpunktmäßig um die öffentliche Fürsorge im o.g. Sinne.

Der Grundgedanke eines bedingungslosen Grundeinkommen ist ein völlig anderer, so dass zu den Sozialleistungen nach SGB II und SGB XII ein entscheidender Strukturunterschied besteht. Dass bei repräsentativer Auswahl der Versuchsteilnehmenden auch ein bestimmter Anteil bedürftiger Menschen besteht, kann nicht ausschlaggebend für die Bestimmung der Kompetenz sein.

Maßgebend für die Verteilung der Gesetzgebungskompetenz zwischen Bund und Ländern in Art. 74 GG ist der Gegenstand des jeweiligen Gesetzes (vgl. BVerfGE 4, 60 [67, 69 f.]; 68, 319 [327 f.]).

Vorliegend geht es um die wissenschaftliche Erprobung eines bedingungslosen Grundeinkommens, das unabhängig von der Bedürftigkeit der Versuchsteilnehmenden gezahlt wird. In der wissenschaftlichen Zweckrichtung liegt der objektive Schwerpunkt des Gesetzentwurfs. Dass der wissenschaftliche Modellversuch auch zugunsten Hilfsbedürftiger wirkt, begründet, wie ausgeführt, nicht die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die öffentliche Fürsorge aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG (vgl. auch BVerfGE 121, 317 [348]). Nur am Rande sei angemerkt, dass selbst ein Forschungsvorhaben im Bereich der öffentlichen Fürsorge Forschung bliebe und keine öffentliche Fürsorge wäre.

In der Gewährung eines bedingungslosen Grundeinkommens ist kein typisierender Ausgleich einer Notlage zu sehen, der es erlaubt, den Gesetzentwurf dem Recht der öffentlichen Fürsorge zuzuordnen.

Indem der Antragsteller es so aussehen lässt, als zielte der Gesetzentwurf bereits darauf ab, den bestehenden Sozialstaat umzubauen, verkennt er zudem das wissenschaftliche Anliegen des Modellversuchs.

c. Materie der Förderung der wissenschaftlichen Forschung

Der streitgegenständliche Gesetzentwurf ist vielmehr der Materie der Förderung der wissenschaftlichen Forschung nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG zuzuordnen.

Der Schwerpunkt des Gesetzentwurfs liegt in der Erprobung eines bedingungslosen Grundeinkommens im Rahmen eines wissenschaftlichen Forschungsprojekts. Der Entwurf regelt vor allem Rahmenbedingungen und Ausgestaltung des Modellversuchs, macht Vorhaben zu wissenschaftlichen Erhebungen, zur Auswertung und Veröffentlichung der Ergebnisse sowie zur Auswahl der Teilnehmenden.

Der Begriff der Förderung umfasst die personelle, vorhabenbezogene und institutionelle Unterstützung. Regelungen zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung können sich auch auf einzelne Forschungsvorhaben beziehen (vgl. Broemel, in: von Münch/König, GG, 7. Aufl. 2021, Art. 74 Rn. 55; Jauch, NVwZ 2013, 32 [33]).

Die Länder sind gemäß Art. 72 Abs. 1 GG an der Gesetzgebung nur gehindert, soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit Gebrauch gemacht hat. Da der Bund derzeit keinen entsprechenden wissenschaftlichen Modellversuch zum Grundeinkommen durchführt, ist ein Tätigwerden der Freien und Hansestadt Hamburg in diesem Bereich nicht gesperrt.

Wie ausgeführt, haben nach Art. 70 Abs. 1 GG die Länder das Recht der Gesetzgebung, soweit das Grundgesetz nicht dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse verleiht. Selbst wenn man die Kompetenz nicht unter den Kompetenztitel des Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG fassen wollte, bestünde daher nach Art. 70 Abs. 1 GG die Kompetenz der Freien und Hansestadt Hamburg.

d. Kein Verstoß gegen die Grenzen der Kompetenzausübung

Die Freie und Hansestadt Hamburg überschreitet mit dem Gesetzentwurf die verfassungsrechtlichen Grenzen der Ausübung ihrer Kompetenz nicht.

Weder überschreitet der Gesetzentwurf die Grenzen, die sich aus dem Rechtssatz „Bundesrecht bricht Landesrecht“ nach Art. 31 GG ergeben (hierzu unter aa.) noch die Grenzen aus der Verpflichtung von Bund und Länder zu wechselseitiger Bundestreue im Zusammenspiel mit dem Rechtsstaatsprinzip (hierzu unter bb.).

aa. Keine Kollision mit Bundesrecht

Die Regelungen über die Durchführung eines wissenschaftlichen Forschungsprojekts zur Erprobung eines bedingungslosen Grundeinkommens erzeugen keine Kollision mit den sozialrechtlichen Regelungen des Bundes (insbesondere mit dem SGB II und SGB XII).

Der Antragsteller meint, dass die Erprobung des bedingungslosen Grundeinkommens in einem wissenschaftlichen Modellversuch zu erheblichen Beeinträchtigungen des bundesgesetzlichen Regelungsrahmens führen würde (vgl. Antragsschrift, S. 15 ff.). Nach Auffassung des Antragstellers würde das gesamte Regelungssystem des SGB II in seiner Wirkung v.a. mit Blick auf die Forderkomponente nach § 2 SGB II sowie das Sanktionssystem nach §§ 31-32 SGB II) erheblich beeinträchtigt.

Voraussetzung für einen Verstoß gegen die Kollisionsnorm des Art. 31 GG ist eine Kollision zwischen Bundes- und Landesrecht (vgl. BVerfGE 98, 145 [159]). Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts müssen – die Kollisionsnorm hinweggedacht – beide Normen auf einen Sachverhalt anwendbar sein und bei ihrer Anwendung zu verschiedenen Ergebnissen führen können (BVerfGE 36, 342 [363]; 96, 345 [384] und 98, 145 [159]).

Ein solcher normlogischer Widerspruch ergibt sich vorliegend nicht.

Das streitgegenständliche Gesetzentwurf würde bei seiner Anwendung nicht in Widerspruch zu den Rechtsfolgen der Sozialgesetzgebung treten, denn die gleichzeitige Anwendung der Vorschriften auf denselben Sachverhalt ist nicht möglich.

Der Verweis des Antragstellers auf die Forderkomponente nach § 2 SGB II geht fehlt.

Nach § 2 SGB II ist ein Erwerbsfähiger, der Sozialhilfeleistungen bezieht, zur Beendigung seiner Hilfsbedürftigkeit verpflichtet. Bezieht indes ein Teilnehmer des Modellversuchs ein Grundeinkommen, besteht diese Verpflichtung nicht. Denn den Teilnehmenden am Modellversuch steht ein Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II kraft bundesrechtlicher Regelung nicht mehr zu, da sie durch den Erhalt des Grundeinkommens nicht mehr bedürftig sind.

Bezieht jemand ein Grundeinkommen, fehlt es folglich bereits an der von § 2 SGB II tatbestandlich vorausgesetzten Leistungsberechtigung.

Leistungsberechtigt im Sinne dieser Norm kann nur sein, wer hilfebedürftig ist (vgl. § 7 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 i.V.m. § 9 SGB II). Im bestehenden System der Grundsicherung sind staatliche Leistungen nachrangig zu gewähren (sog. Nachranggrundsatz). Hilfebedürftig ist nach § 9 Abs. 1 SGB II nur, "wer seinen Lebensunterhalt nicht oder nicht ausreichend aus dem zu berücksichtigenden Einkommen oder Vermögen sichern kann und die erforderliche Hilfe nicht von anderen, insbesondere von Angehörigen oder von Trägern anderer Sozialleistungen, erhält".

Ein Leistungsanspruch besteht folglich nur, wenn und soweit der Lebensunterhalt nicht selbst gedeckt werden kann (vgl. BVerfG, Urteil vom 05. November 2019 – 1 BvL 7/16 –, BVerfGE 152, 68-151, Rn. 17, juris).

Nach § 4 Abs. 6 des Gesetzentwurfs sind die Varianten so zu modellieren, dass zu erwarten ist, dass die Teilnehmenden während des Verlaufs der Erprobung neben dem Grundeinkommen keinen Bedarf an den Lebensunterhalt deckenden Sozialleistungen

nach Bundesrecht haben werden. Die Ausführungen des Antragstellers auf Seite 20 der Antragsschrift sind daher unzutreffend.

Auch das Sanktionssystem nach §§ 31-32 SGB II setzt tatbestandlich die Leistungsbe-
rechtigung voraus (vgl. § 31 Abs. 1 SGB II: „Erwerbsfähige Leistungsberechtigte verlet-
zen ihre Pflichten, wenn [...]“), die bei Teilnahme am Modellversuch mangels Hilfebe-
dürftigkeit entfällt. Gleiches gilt für die Ausführungen des Antragstellers zur Leistungs-
höhe der Grundsicherung für Arbeitssuchende (vgl. § 19 Abs. 1 Satz 1 SGB II: „Erwerbs-
fähige Leistungsberechtigte erhalten Arbeitslosengeld II.“).

Die unterschiedlichen Rechtsfolgen hinsichtlich der Verpflichtung des Leistungsberech-
tigten sowie der Leistungsgewährung können immer nur alternativ zur Anwendung kom-
men (vgl. Pink, Stellungnahme zu den Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des
Deutschen Bundestages, S. 5, abrufbar unter: [https://expedition-grundeinkom-
men.de/material/](https://expedition-grundeinkommen.de/material/), zuletzt aufgerufen am 24. Februar 2021).

Dass der Antragsteller zwar selbst auf Seite 15 der Antragsschrift zutreffend feststellt,
dass die bundesrechtlichen Regelungen mangels Hilfebedürftigkeit gar nicht mehr zur
Anwendung kommen, dann aber die Auffassung vertritt, dass das gesamte Regelungs-
system des SGB in seiner Wirkung erheblich beeinträchtigt sei, ist nicht nachvollziehbar.

Die ausführlichen Darlegungen zur Forderkomponente (und ihren Konkretisierungen),
zu den Sanktionsregelungen sowie zur Leistungshöhe der Grundsicherung für Arbeits-
lose gehen daher an der Sache vorbei (vgl. Antragsschrift, S. 15 ff.).

Das bedingungslose Grundeinkommen ist keine Sozialhilfeleistung, da es unabhängig
von einer individuellen Bedürftigkeit oder dem Zweck eines Lastenausgleichs geleistet
wird. Die Rechtsauffassung des Antragstellers impliziert, dass der Staat die Forderkom-
ponente gegenüber Menschen einfordern kann, die keine Leistungsberechtigten sind.
Sie postulieren einen Anspruch des Staates, der nicht auf Gegenseitigkeit beruht und
verfehlen damit die Struktur der Sozialgesetzgebung. Konsequenterweise weitergedacht,
müsste sich dieses Verständnis z.B. auch auf Erben oder Stipendiaten erstrecken und
offenbart ein paternalistisches und anti-liberales Staatsverständnis.

Es handelt sich außerdem nicht um dasselbe rechtliche Verhältnis (vgl. Huber, in: Sachs,
GG, 8. Aufl. 2018, Art. 31 Rn. 18) bzw. denselben geregelten Gegenstand (vgl. März, in:
v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 31 Rn. 42; Dreier, GG, 3. Aufl. 2015,
Art. 31 Rn. 38; vgl. auch BVerfGE 96, 345).

Das Regelungssystem des SGB II und der vorliegende Gesetzentwurf unterscheiden sich in ihrer normativen Struktur ganz erheblich.

Wie ausgeführt, ist Voraussetzung des Leistungsbezugs des Grundeinkommens gerade nicht die Hilfsbedürftigkeit, sondern die Teilnahmeberechtigung an der Erprobung des Grundeinkommens auf Grund der wissenschaftlich erfolgten Auswahl und der Übernahme der damit verbundenen Auskunftsspflichten.

Die sich aus dem Sozialgesetzbuch oder dem Erprobungsgesetz auf Landesebene jeweils ergebenden Verpflichtungen beruhen nicht auf demselben Sachverhalt, da das Grundeinkommen aufgrund der Teilnahmeberechtigung an der experimentellen Erprobung gewährt wird. Daher regeln die Normen nicht denselben Gegenstand, nicht dasselbe rechtliche Verhältnis.

Nach alledem ist mangels eines Anwendungsfalls nach Art. 31 GG eine Kollision mit Bundesrecht zu verneinen. Es bedarf daher auch keiner Öffnungsklausel durch den Bundesgesetzgeber.

bb. Keine Verletzung der Pflicht zur Bundestreue

Mit dem Entwurf eines Gesetzes zur Erprobung eines bedingungslosen Grundeinkommens erzeugt das Land Hamburg keinen Widerspruch zu einer abgeschlossenen Konzeption des Bundes.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ergibt sich eine Grenze der Kompetenzausübung aus der wechselseitigen Verpflichtung zur Bundestreue im Zusammenspiel mit dem Prinzip der Rechtsstaatlichkeit.

Konzeptionelle Entscheidungen eines zuständigen Gesetzgebers dürfen nicht durch Einzelentscheidungen eines anderen Gesetzgebers verfälscht werden. Insbesondere dürfen den Normadressaten nicht gegenläufige Regelungen erreichen, die die Rechtsordnung widersprüchlich machen (BVerfGE 98, 83 [97]; 98, 106 [118 f.]; 98, 265 [301]).

Das sog. Gebot der Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung ist zu unterscheiden von einem Normwiderspruch nach Art. 31 GG, der daraus resultiert, dass derselbe rechtliche Sachverhalt von Bundes- und Landesrecht unterschiedlich geregelt ist (hierzu oben aa.). Gemeint ist an dieser Stelle ein konzeptioneller Widerspruch zwischen Regelungen des Landes und des Bundes, die beide auf die Lösung desselben Sachproblems zielen.

Ein solcher Widerspruch ist nicht zu erkennen.

Die Beteiligten zu 3) stellen nicht in Abrede, dass die flächendeckende Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens mit einem grundlegenden Umbau des Sozialstaats verbunden wäre und erhebliche Implikationen für zahlreiche Rechtsbereiche hätte.

Die Abschaffung oder Aushebelung des bestehenden sozialrechtlichen Regelungssystems ist aber nicht Anliegen des vorliegenden Gesetzentwurfs. Das Vorbringen des Antragstellers auf Seite 15 ff. scheint den Modellcharakter des Vorhabens vorsätzlich zu verkennen. Eine „allgemeine Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens“ (so die Antragsschrift, S. 49) ist durch den streitgegenständlichen Gesetzentwurf nicht beabsichtigt.

Die bloße Durchführung eines zeitlich, räumlich und personell begrenzten wissenschaftlichen Modellversuchs begründet keinen konzeptionellen Widerspruch zu den Regelungen des Bundes. Erst recht gefährdet die Durchführung eines Forschungsvorhabens nicht das bundesrechtliche Regelungssystem. Diejenigen Personen, deren Bedarf an Sozialleistungen aufgrund der Teilnahme am Modellversuch mangels Bedürftigkeit endet, unterfallen nicht mehr der Regelungslogik des SGB II und SGB XII. Allein dass der Modellversuch durchgeführt wird, setzt keineswegs das bestehende Sozialrecht außer Kraft.

Es sei darauf hingewiesen, dass das sozialrechtliche Regelungssystem grundsätzlich darauf eingestellt ist, dass die Hilfsbedürftigkeit eines Bürgers oder einer Bürgerin – wenn auch nur zeitweilig – wegfällt. Gewinnt ein erwerbsfähiger Leistungsberechtigter im Lotto und entfällt damit seine Hilfebedürftigkeit, weiß das Sozialrecht damit umzugehen.

Soweit der Antragsteller vorbringt, dass der Gesetzentwurf im Gegensatz zu dem bundesrechtlich normierten System keinerlei Zweckbindung der Gelder für bestimmte Bedarfe vorsieht, was eine erhebliche Abweichung vom Regelungssystem darstelle, ist lediglich darauf hinzuweisen, dass dies einem bedingungslosen Grundeinkommen inhärent ist. Gleiches gilt für die vom Antragsteller bemängelte fehlende Differenzierung zwischen Bedarf für Unterkunft und Heizung sowie den übrigen Lebenserhaltungskosten (vgl. Antragsschrift, S. 20).

Dass insoweit von hergebrachten Grundsätzen abgewichen wird, liegt in der Natur der Sache. Aus der Erprobung eines Grundeinkommens im Rahmen eines wissenschaftlichen Modellversuchs mit begrenztem räumlichem, zeitlichem und personellem Umfang

ergibt sich aber kein Verstoß gegen die Pflicht zur Bundestreue bzw. das Gebot der Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung.

Ebenfalls unzutreffend sind die Ausführungen des Antragstellers zum Fortbestand der Unterstützungspflichten der Leistungsträger zur Eingliederung in Arbeit nach § 14 SGB II und zum Fortbestand der Sanktionsmöglichkeiten (vgl. Antragsschrift, S. 20 f.).

Auch die Unterstützungspflichten der Leistungsträger (z.B. die Eingliederungsleistungen nach § 16 SGB II) setzen eine erwerbsfähige leistungsberechtigte Person voraus („Die Träger der Leistungen nach diesem Buch unterstützen erwerbsfähige Leistungsberechtigte umfassend mit dem Ziel der Eingliederung in Arbeit“, § 14 Abs. 1 SGB II). Voraussetzung für die Wirksamkeit einer Eingliederungsvereinbarung nach § 15 SGB II ist die Feststellung der Hilfebedürftigkeit, sodass eine Eingliederungsvereinbarung grundsätzlich nach Wegfall der Hilfebedürftigkeit endet (vgl. auch Bundesagentur für Arbeit, Fachliche Weisungen SGB II, Stand: 23. September 2020, S. 13).

Zwar ist zutreffend, dass unter bestimmten Voraussetzungen im Einzelfall die Förderung einer bereits begonnenen Eingliederungsmaßnahme auch bei Wegfall der Hilfebedürftigkeit für kurze Zeit erfolgen *kann* (vgl. § 16g SGB II). Eine entsprechende Verpflichtung besteht aber nicht. Da dies weder der Regelfall noch ein Automatismus ist und es dafür einer neuen Eingliederungsvereinbarung bedarf, stellt sich mit Blick auf das Grundeinkommen kein Problem.

Die diesbezüglichen Ausführungen des Antragstellers gehen daher an der Sache vorbei.

Der Antragsteller trägt weiter vor, dass die Sanktionsmöglichkeiten des Leistungsträgers (d.h. die anteilige Reduktion des Regelsatzes) bei Zahlung eines bedingungslosen Grundeinkommens ins Leere liefen und deshalb das bundesgesetzliche Regelungssystem erheblich beeinträchtigt sei (vgl. Antragsschrift, S. 21).

Wenn der Antragsteller insoweit ausführt, dass „dem Leistungsträger das gesetzliche Sanktionsmittel entzogen“ wird und dieser „keine Möglichkeiten mehr [habe], einen wirksamen Anreiz für die Teilnahme an Maßnahmen zur Eingliederung in Arbeit zu setzen“ (vgl. Antragsschrift, S. 21), offenbart er abermals ein paternalistisches und anti-liberales Staatsverständnis, das dem Grundgesetz fremd ist und verkennt den Nachranggrundsatz sowie das Konzept des „Förderns und Forderns“.

Um es zu veranschaulichen: Mit einem Lottogewinner würde der Leistungsträger auch keine Eingliederungsvereinbarung schließen und Sanktionen verhängen.

Dass keine Mitwirkungspflichten (und folglich keine Sanktionsmöglichkeiten) bestehen, wenn ein Bürger oder eine Bürgerin selbst für den eigenen Lebensunterhalt Sorge tragen kann, entspricht der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts:

„Demgegenüber kann ein legitimes Ziel solcher Mitwirkungspflichten nicht darin gesehen werden, die Entfaltung der eigenen Persönlichkeit zu fördern. Dem Grundgesetz ist ein solcher Paternalismus fremd. Es gibt keine "Vernunftthoheit" staatlicher Organe über die Grundrechtsberechtigten (vgl. BVerfGE 142, 313 <339 Rn. 74> m.w.N.); vielmehr fordert das Grundgesetz Respekt vor der autonomen Selbstbestimmung der Einzelnen (vgl. BVerfGE 142, 313 <344 Rn. 86>), ohne den hilflosen Menschen aber einfach sich selbst zu überlassen (vgl. BVerfGE 142, 313 <338 f. Rn. 73>). Art. 1 Abs. 1 GG schützt die Würde des Menschen, wie er sich in seiner Individualität selbst begreift und seiner selbst bewusst ist (BVerfGE 49, 286 <298>). Das schließt Mitwirkungspflichten aus, die auf eine staatliche Bevormundung oder Versuche der "Besserung" gerichtet sind (vgl. BVerfGE 128, 282 <308>; zur historischen Entwicklung oben Rn. 5, 7).“

(BVerfG, Urteil vom 05. November 2019 – 1 BvL 7/16 –, BVerfGE 152, 68-151, Rn. 127, Hervorhebung hinzugefügt)

Ebenso fehl gehen die Ausführungen des Antragstellers zum Verzicht auf Sozialleistungen (vgl. Antragsschrift, S. 23 f.). Wo kein Anspruch besteht, ist auch kein Raum für Verzicht.

Ein konzeptioneller Widerspruch zum Bundesrecht ist nach alledem nicht gegeben.

e. Zwischenfazit

Der Freien und Hansestadt Hamburg steht die Gesetzgebungskompetenz für ein Gesetz zur Erprobung eines bedingungslosen Grundeinkommens zu.

Der Gesetzentwurf steht auch nicht im Widerspruch zu bundesrechtlichen Regelungen.

2. Keine Verletzung des Rechtsstaatsprinzips

Der Gesetzentwurf genügt grundlegenden rechtsstaatlichen Anforderungen.

Insbesondere stellt er weder einen Verstoß gegen den Vorbehalt des Gesetzes (hierzu unter b.) noch gegen das Gebot der Bestimmtheit und Klarheit des Gesetzes (hierzu unter c.) dar. Vorab werden die (verfassungsrechtlichen) Maßstäbe herausgestellt, die für die vorliegende Konstellation maßgeblich sind (hierzu unter a.).

a. Maßstab

Der vorliegende Gesetzentwurf hat den Charakter eines Erprobungsgesetzes. Dem Gesetzgeber kommt insoweit eine erheblich größere Gestaltungsfreiheit zu, weil solche Versuche der Aufgabe dienen, Erfahrungen zu gewinnen (vgl. BVerfGE 57, 295 [324]).

Bei der Maßstabsbildung sind daneben vor allem drei Aspekte entscheidend.

Erstens: Es handelt sich um ein Gesetz zur *wissenschaftlichen* Erprobung eines bedingungslosen Grundeinkommens. Zweitens: Die Erprobung ist nur mit einem geringen grundrechtlichen Eingriff verbunden. Und drittens: Der Gesetzentwurf ist Gegenstand eines Volksgesetzgebungsverfahrens nach Art. 50 HV.

Das Bestimmtheitsgebot soll sicherstellen, dass der demokratisch legitimierte Parlamentsgesetzgeber die wesentlichen Entscheidungen über Grundrechtseingriffe und deren Reichweite selbst trifft, dass Regierung und Verwaltung im Gesetz steuernde und begrenzende Handlungsmaßstäbe vorfinden und dass die Gerichte eine wirksame Rechtskontrolle durchführen können. Ferner erlauben die Bestimmtheit und Klarheit der Norm, dass der betroffene Bürger sich auf mögliche belastende Maßnahmen einstellen kann. Der Gesetzgeber hat Anlass, Zweck und Grenzen des Eingriffs hinreichend reichsspezifisch, präzise und normenklar festzulegen (BVerfGE 120, 378 [407 f.]).

Das Bestimmtheitsgebot steht in enger Beziehung zum Parlamentsvorbehalt. Die konkreten Anforderungen an die Bestimmtheit und Klarheit der Ermächtigung richten sich nach der Art und Schwere des Eingriffs (BVerfGE 120, 378 [408]).

Das Hamburgische Verfassungsgericht hat zum Gebot der Bestimmtheit und Klarheit des Gesetzes geurteilt:

„Zum Inhalt des Rechtsstaatsprinzips gehört, dass bei der Ausgestaltung von Normen die Grundsätze der Normenklarheit und Justiziabilität zu beachten sind (BVerfG, Beschl. v. 31.5.1988, 1 BvR 520/83, BVerfGE 78, 214, juris, Rn. 35; Beschl. v. 8.3.1983, 2 BvL 27/81, BVerfGE 63, 312, juris, Rn. 38). Es verpflichtet den Gesetzgeber zur Präzision, soweit dies praktisch möglich und mit dem Normzweck vereinbar ist (Papier/Möller, AöR 122 [1997], S. 177, 207 f.). Gesetzliche Bestimmungen [...] müssen so formuliert sein, dass die Betroffenen (sog. Normadressaten [...]) die Rechtslage erkennen und ihr Verhalten daran ausrichten können (BVerfG, Beschl. v. 8.3.1983, 2 BvL 27/81, BVerfGE 63, 312, juris, Rn. 38.) Die hieraus folgenden Anforderungen sind umso höher, je schwerwiegendere Folgen ein Gesetz hat [...].“

(Hamburgisches Verfassungsgericht, Urteil vom 13. Oktober 2016 – 2/16 –, Rn. 217, juris, Hervorhebungen hinzugefügt)

Der Gesetzentwurf ist demnach an der Regelungsaufgabe und der Intensität der Beeinträchtigung zu messen (vgl. auch Bumke/Voßkuhle, Casebook Verfassungsrecht, 8. Aufl. 2020, Rn. 1527).

Im Einzelnen:

aa. Wissenschaftlicher Modellversuch

Für die vorliegende Konstellation ist zunächst festzuhalten, dass es sich um einen wissenschaftlichen Modellversuch handelt, dessen Einzelheiten naturgemäß nicht sämtlich im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes geklärt sein können.

Der Gesetzentwurf hat nicht den Anspruch (so aber wohl die Forderung des Antragstellers) genau festzulegen, wie das Experiment abläuft. Welche Varianten eines Grundeinkommens getestet werden sollen und wie diese Varianten für den Test bestmöglich modelliert werden sollen, ist erst Teil des Forschungsprojekts und damit im Aufgabenbereich des auszuwählenden Forschungspartners.

Der Erprobungscharakter war für die Abstimmungsberechtigten durchweg deutlich erkennbar.

Dass auch die *Planung* des Forschungsvorhabens Teil des Projekts ist, wird dem Normadressaten in § 4 Abs. 1 des Gesetzentwurfs deutlich (Hervorhebung hinzugefügt):

„Es wird ein wissenschaftlicher Modellversuch zur Wirkung, Akzeptanz und Umsetzbarkeit verschiedener Varianten des bedingungslosen Grundeinkommens im Land Hamburg geplant, durchgeführt und ausgewertet.“

Schon auf den Unterschriftenlisten selbst (vgl. Anlage ASt 3, S. 2) war für die Abstimmungsberechtigten deutlich erkennbar, dass Gegenstand des Gesetzentwurfs die Erprobung eines bedingungslosen Grundeinkommens ist.

So lautet die Überschrift: „Hamburg soll Grundeinkommen testen“. Weiter heißt es: „Volksinitiative zum Erlass des Gesetzes zur Erprobung eines bedingungslosen Grundeinkommens“. Auf dem Unterschriftenbogen ist prominent auf die Initiative „Expedition Grundeinkommen“ verwiesen.

Ergänzend sei erwähnt, dass es schon auf der Startseite des Webauftritts der Expedition Grundeinkommen lautet:

„Gemeinsam mit dir und starken Partnern starten wir einen staatlichen Modellversuch zum Grundeinkommen.“

(siehe <https://expedition-grundeinkommen.de/>, zuletzt abgerufen am 24. Februar 2021, Hervorhebung hinzugefügt)

Weiter heißt es auf der Webseite:

„Das Ziel: Ein staatlicher Modellversuch – Immer mehr Menschen haben das Gefühl, dass ein bedingungsloses Grundeinkommen richtig gut für uns und unsere Gesellschaft ist. Jedoch gibt es kaum Forschung über die unterschiedliche Wirkung verschiedener Varianten. Das wollen wir nun ändern. Denn wenn wir eine politische Entscheidung zum Grundeinkommen treffen wollen, müssen wir nicht nur wissen, ob wir es einführen wollen, sondern auch wie.

Die Zeit ist reif für einen groß angelegten, staatlichen Modellversuch zum Grundeinkommen. Bundesweit, repräsentativ mit bis zu 10.000 Menschen und unabhängig wissenschaftlich beforscht“

(siehe <https://expedition-grundeinkommen.de/modellversuch/>, zuletzt abgerufen am 24. Februar 2021, Hervorhebung hinzugefügt)

Es liegt in der Natur der Sache, dass die Einzelheiten des geplanten Modellversuchs nicht schon im Vorhinein feststehen können. Vielmehr würde dies dem Zweck des Gesetzes diametral entgegenlaufen. Die Anforderungen an die Bestimmtheit müssen vor dem Hintergrund des Experimentiercharakters gesehen werden und einbeziehen, dass die konkrete Ausgestaltung des Modellversuchs Teil des Forschungsvorhabens ist.

Die Anforderungen an den Gesetzentwurf dürfen vor diesem Hintergrund nicht überspannt werden.

bb. Geringe Schwere des Eingriffs

Rechtsstaatsprinzip und Demokratiegebot verpflichten den Gesetzgeber, die für die Grundrechtsverwirklichung maßgeblichen Regelungen im Wesentlichen selbst zu treffen und diese nicht dem Handeln und der Entscheidungsmacht der Exekutive zu überlassen.

Wie weit der Gesetzgeber die für den fraglichen Lebensbereich erforderlichen Leitlinien selbst bestimmen muß, richtet sich maßgeblich nach dessen Grundrechtsbezug (vgl. BVerfGE 83, 130 [146]).

Die konkreten Anforderungen an die Bestimmtheit und Klarheit der Ermächtigung richten sich nach der Art und der Schwere des Eingriffs. Diese ergibt sich aus der Art der

vorgesehenen Maßnahme und der von ihr für den Betroffenen ausgelösten Wirkungen (BVerfG, Beschluss vom 03. März 2004 – 1 BvF 3/92 –, BVerfGE 110, 33-76, Rn. 108).

Je intensiver der Eingriff, desto höher die Anforderungen an die Bestimmtheit einer Norm. Je geringer der Eingriff, desto niedriger die Bestimmtheitsanforderungen.

Tiefgreifende Grundrechtseingriffe kommen vor allem bei Anordnungen in Betracht, die das Grundgesetz – wie in den Fällen des Art. 13 Abs. 2 GG und Art. 104 Abs. 2 und 3 GG – dem Richter vorbehalten hat (vgl. BVerfG 96, 27 [40]). Um eine derartige Entscheidung handelt es sich bei der Entscheidung, wem ein bedingungsloses Grundeinkommen gewährt wird, ersichtlich nicht (bzgl. der Vergabe eines Stipendiums vgl. BGH Beschluss vom 06. April 2017 – I ZR 63/15 Rn. 13).

Der Gesetzentwurf zur Erprobung eines bedingungslosen Grundeinkommens ist – wenn überhaupt – nur mit einem geringen Eingriff in die Grundrechte der Bürgerinnen und Bürger verbunden. Der Eingriff beschränkt sich auf die temporäre Erhebung und Verarbeitung von Daten, aus denen den Anwohnerinnen und Anwohnern kein weiterer Nachteil entstehen kann.

Einem ohnehin geringen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG steht ein erhebliches Forschungsinteresse aus Art. 5 Abs. 3 GG sowie ein großes Interesse der Allgemeinheit an der Forschung zur effizienten Gestaltung der Sozialsysteme gegenüber.

Die Anforderungen an die Bestimmtheit des Gesetzes sind vor diesem Hintergrund als gering einzustufen.

cc. Volksgesetzgebung

Hinzu kommt, dass der Gesetzentwurf von den Beteiligten zu 3) Gegenstand eines Volksgesetzgebungsverfahrens ist. Auch vor diesem Hintergrund dürfen die Anforderungen an das Gebot der Bestimmtheit und Klarheit des Gesetzes nicht überspannt werden.

Dies hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof erst jüngst bestätigt. Zunächst führt er aus:

„Ein Ausfluss des Rechtsstaatsprinzips ist der Bestimmtheitsgrundsatz, der die Messbarkeit und Berechenbarkeit staatlichen Handelns verlangt. Hieran fehlt es, wenn Regelungen unklar und widersprüchlich bleiben, so dass die Normbetroffenen die Rechtslage nicht erkennen und ihr Verhalten nicht danach einrichten können (StGH, Urteil vom 17.6.2014 - 1 VB 15/13 -, Juris Rn. 404). Dabei ist es ausreichend,

wenn sich eine Norm unter Heranziehung der herkömmlichen juristischen Methoden auslegen lässt.“

(Verfassungsgerichtshof für das Land Baden-Württemberg, Urteil vom 18. Mai 2020 – 1 GR 24/19 –, Rn. 55, juris, Hervorhebung hinzugefügt)

Weiter heißt es:

„Gesetze, die im Wege der Volksgesetzgebung erlassen werden, können in besonderem Umfang und in anderer Weise auslegungsbedürftig sein als Parlamentsgesetze. Die fehlende Befassung des Landtags und der zuständigen Ministerien kann etwa dazu führen, dass ein Gesetzentwurf redaktionell nicht die üblichen Standards einhält, terminologische Ungenauigkeiten enthält und auch nicht sämtliche gesetzestechnischen Folgeprobleme löst, etwa Verweisungen in anderen Gesetzen nicht vollständig anpasst. Dies ist in der Regel unschädlich, weil bei der Auslegung eines Gesetzes seine Entstehung im Wege der Volksgesetzgebung berücksichtigt werden kann und muss.“

(Verfassungsgerichtshof für das Land Baden-Württemberg, Urteil vom 18. Mai 2020 – 1 GR 24/19 –, Rn. 55, juris, Hervorhebung hinzugefügt)

Gleichzeitig stellt der Bayerische Verfassungsgerichtshof klar:

„Auch die Volksgesetzgebung ist aber an das Rechtsstaatsprinzip gebunden, das nicht danach differenziert, ob ein Gesetz durch das Parlament oder das Volk erlassen wird. Die Beachtung grundlegender rechtsstaatlicher Anforderungen ist durch ein Volksbegehren auch ohne weiteres möglich, gegebenenfalls im Wege der Heranziehung juristischen Sachverständs.“

(Verfassungsgerichtshof für das Land Baden-Württemberg, Urteil vom 18. Mai 2020 – 1 GR 24/19 –, Rn. 55, juris, Hervorhebung hinzugefügt)

Ebenso urteilte der Thüringer Verfassungsgerichtshof:

„Auch wenn die Begründungsanforderungen hinsichtlich unwesentlicher Detail- und Folgebestimmungen nicht überspannt werden dürfen, muss jedenfalls der Regelungsgehalt der Vorschriften, die den Kern des Gesetzentwurfs bilden, für den Bürger zu erkennen sein (vgl. Nds-StGH, Urteil vom 23. Oktober 2001 - StGH 2/00, juris Rn. 43 f).“

(Thüringer Verfassungsgerichtshof, Urteil vom 10. April 2013 – 22/11 –, Rn. 54, juris)

Die Bürgerinnen und Bürger müssen auf allen Stufen eines Volksgesetzgebungsverfahrens aus dem Gesetzentwurf und dessen Begründung die Abstimmungsfrage und deren

Bedeutung und Tragweite entnehmen können (vgl. Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 16. Juli 2019 – Vf. 41-IX-19 –, Rn. 109, juris).

Dabei ist ein Gesetzentwurf naturgemäß komplexer als eine bloße Vorlagefrage.

Die Anforderungen können nicht derart überspannt werden, dass im Ergebnis komplexe Themen von der Volksgesetzgebung ausgenommen sind. Daher genügt es, wenn der Gesetzentwurf im Zusammenhalt mit der Begründung Inhalt und Tragweite der Fragestellung erkennen lässt (vgl. Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 10. März 1978 – Vf. 132-IX-77 –, Rn. 75, juris).

b. Kein Verstoß gegen den Vorbehalt des Gesetzes

Der Gesetzentwurf verstößt nicht gegen den Vorbehalt des Gesetzes.

aa. Hinreichende Rechtsgrundlage für statistische Erhebungen

Der Antragsteller ist der Auffassung, dass der Gesetzentwurf den rechtsstaatlichen Anforderungen an den Vorbehalt des Gesetzes nicht genügt, weil er wesentliche Regelungen nicht enthalte, die zur Durchführung des Gesetzes erforderlich seien. Dies betreffe sowohl die Datenerhebungen zur Identifikation der repräsentativen Versuchsgebiete (vgl. Antragsschrift S. 27 f.; Schriftsatz vom 2. Dezember 2020, S. 7 ff.) als auch die Datenerhebungen bei den am Modellversuch teilnehmenden Personen (vgl. Antragsschrift S. 28 f.).

Das ist unzutreffend.

§ 6 Abs. 2 Satz 2 des Gesetzentwurfs enthält eine hinreichende Ermächtigungsgrundlage für die Auswahl der Versuchsgebiete. Dort wird die zuständige Behörde ermächtigt, „zum Zwecke der Auswahl und Abgrenzung des Versuchsgebiets bzw. der Versuchsgebiete Daten zu erheben, zu verarbeiten und zu nutzen.“ Dabei handelt es sich nicht lediglich um eine „Blankett-Ermächtigung“. Der Zweck der Erhebung („Auswahl und Abgrenzung des Versuchsgebiets bzw. der Versuchsgebiete“) ist klar bestimmt. In der Gesetzesbegründung zu § 6 Abs. 2 des Gesetzes wird zudem ausgeführt, dass die Finanzbehörden, das Statistische Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein und weitere Behörden hierzu statistisches Material liefern können.

Vor dem Hintergrund des Modellversuchscharakters des Gesetzes erweist sich die Regelung des § 6 Abs. 2 des Gesetzentwurfs als hinreichend spezifisch.

Da der Gesetzentwurf die Durchführung eines Modellversuchs zum Gegenstand hat, Teil der Volksgesetzgebung ist und – wenn überhaupt – nur mit geringen Grundrechtseingriffen verbunden ist, dürfen die Anforderungen an den Vorbehalt des Gesetzes nicht überdehnt werden.

Die spezifischen Parameter für die statistische Erhebung können im Vorfeld der Erprobung noch gar nicht festgelegt werden, weil die Erarbeitung der Parameter essenzieller Teil des Forschungsvorhabens ist. Dies ist dem besonderen Erprobungscharakter des Gesetzes geschuldet. Es liegt in der Natur der Sache, dass Einzelheiten der statistischen Erhebung zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht möglich sind, weil diese gerade erst durch die wissenschaftliche Begleitung des Erprobungsgesetzes erarbeitet werden sollen.

Wenn der Antragsteller nun fordert, dass bereits „bereichsspezifische Regelungen zur Durchführung der erforderlichen vorbereitenden Erhebungen bei der Identifikation der repräsentativen Versuchsgebiete“ vorliegen müssten (vgl. Schriftsatz vom 2. Dezember 2020, S. 9), widerspricht dies dem explorativen Charakter des Gesetzes.

Wie bereits ausgeführt, verpflichtet das Rechtsstaatsprinzip den Gesetzgeber zur Präzision, soweit dies praktisch möglich und mit dem Normzweck vereinbar ist (vgl. Hamburgisches Verfassungsgericht, Urteil vom 13. Oktober 2016 – 2/16 –, Rn. 217, juris).

Um die Forschungsfreiheit des Forschungspartners aus Art. 5 Abs. 3 GG nicht von vornherein einzuschränken, ist es vorliegend geboten, die Ermächtigung wie erfolgt zu fassen. Bereits die Erarbeitung der Parameter zur Auswahl der Versuchsgebiete ist Teil der wissenschaftlichen Arbeit. Es widerspräche dem Normzweck des Gesetzentwurfs und damit dem verfassungsrechtlichen Gebot der Normenwahrheit, wenn bereits feststünde, anhand welcher Erhebungsmerkmale die Auswahl der Versuchsgebiete erfolgen sollte. Die näheren Einzelheiten sind daher nach Beginn und ersten Erkenntnissen des Forschungsprojekts dem Erlass einer Verordnung vorbehalten (vgl. § 9 Abs. 1 Satz 3 des Gesetzentwurfs).

Nur hilfsweise sei darauf hingewiesen, dass es zudem denkbar ist, dass bei der Auswahl der repräsentativen Versuchsgebiete auf bestehende Daten und Statistiken zurückgegriffen werden kann. In diesem Fall würde eine gesetzliche Grundlage nicht benötigt (vgl. § 2 Abs. 2 und 3 HmbStatG).

Ebenso ist es zum jetzigen Zeitpunkt nicht möglich, Einzelheiten über die Datenerhebungen bei den am Modellversuch teilnehmenden Personen festzulegen (vgl. Antragschrift, S. 28). Es gilt das Vorgesagte. Auch hier ist erst im Rahmen der Entwicklung des

Modellversuchs möglich, die Einzelheiten der durchzuführenden Befragungen bei den Teilnehmenden zu erarbeiten.

Im Hinblick auf die Vorschriften über die Datenerhebungen bei den am Modellversuch teilnehmenden Personen, sind die Teilnehmenden schon nicht unmittelbar und gegenwärtig in eigenen Rechten betroffen (zu dieser Anforderung vgl. etwa BVerfGE 1, 97 [101 f.]; 97, 157 [164]; 143, 246 [321 Rn. 207]; ständige Rechtsprechung).

Denn die Teilnahme am Modellversuch ist gemäß § 6 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzentwurfs freiwillig. Damit haben es die Teilnehmenden selbst in der Hand, die vom Antragsteller behauptete Verletzung in ihrem Recht auf informationelle Selbstbestimmung abzuwenden, indem sie von der Teilnahme am Modellversuch absehen (vgl. jüngst BVerfG, Beschluss vom 04. Januar 2021 – 1 BvR 619/20 – Rn. 4).

Im Falle einer Teilnahme wird eine Vereinbarung getroffen, in der die Teilnehmenden in den Umfang der Befragungen sowie die Datenverwendung und -verarbeitung einwilligen. Die wissenschaftliche Auswertung erfolgt sodann auf Basis pseudonymisierter Einzeldaten, sodass keine Rückschlüsse auf die Identität der Teilnehmenden gezogen werden können.

Nach alledem ist festzustellen, dass der Gesetzentwurf im Hinblick auf die statistischen Erhebungen nicht gegen den Vorbehalt des Gesetzes verstößt.

Soweit der Antragsteller darüber hinaus bezweifelt, dass die Datenerhebung „aufgrund der relativ kleinen Versuchsgröße in der gebotenen Anonymität überhaupt möglich ist“ (vgl. Antragsschrift, S. 29), wird diese Behauptung schon nicht belegt. Sie ist auch nicht nachvollziehbar.

Die Durchführung eines Versuchs mit 2.000 Teilnehmenden ist aus wissenschaftlicher Sicht keine „relativ kleine Versuchsgröße“. Zum anderen können Daten – um Anonymität zu gewährleisten – in entsprechenden Bändern erhoben werden (z.B. per Zuordnung in Einkommensbereiche statt der Angabe exakter Einkommenshöhen). Derartige Verfahren sind in der Wissenschaft absolut üblich. Datenschutzrechtliche Sachverhalte und angemessene Anonymisierung sind im Rahmen von vergleichbaren Forschungsprojekten Alltag und in wissenschaftlichen Standardverfahren methodisch gelöst.

bb. Keine fehlenden Regelungen zur vorzeitigen Beendigung

Entgegen der Auffassung des Antragstellers bedurfte es keiner weitergehenden Regelungen hinsichtlich der vorzeitigen Beendigung des Modellversuchs (vgl. Antragschrift, S. 29 f.).

Schon im Ausgangspunkt ist unzutreffend, dass eine vorzeitige Beendigung des Versuchs wegen Überschreitung der Gesamtkostensumme zu erwarten sei (vgl. Antragschrift, S. 29). Im Hinblick auf die (realistische) Schätzung der Gesamtkosten sei an dieser Stelle auf die nachfolgenden Ausführungen unter B.II.2.c.aa. sowie unter B.II.3.a. verwiesen.

Soweit der Antragsteller meint, dass die Frage, ob und auf welche Weise die Teilnehmenden nach Ende des Modellversuchs wieder Leistungen zur Sicherung ihres Lebensunterhalts beziehen, eine wesentliche Rechtsfrage sei, die hätte im Gesetzentwurf geregelt werden müssen, überzeugt dies nicht.

Denn im Falle der vorzeitigen Beendigung ergibt sich keine Regelungslücke. Nach dem Wegfall der Hilfebedürftigkeit aufgrund der Teilnahme an der Erprobung entfällt der Anspruch auf Leistungen nach den SGB II und SGB XII. Endet die Teilnahme am Modellversuch und liegen die Anspruchsvoraussetzungen vor, setzt auch der Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II bzw. SGB XII wieder ein. Warum sich Kosten für den Antragsteller ergeben sollten (vgl. Antragschrift, S. 30) ist nicht nachvollziehbar.

Das Szenario der vorzeitigen Beendigung des Modellversuchs unterscheidet sich nicht von dem Szenario, dass eine Bürgerin oder ein Bürger z.B. für einen bestimmten Zeitraum eine Arbeitsstelle findet und diese nach zwei Jahren wieder verliert. Im Hinblick auf die Zugangsvoraussetzungen im Anschluss an den Modellversuch gilt wieder das bundesrechtliche Regelungsregime.

Enthielte der Gesetzentwurf entsprechende Regelungen, ergäbe sich vielmehr eine unzulässige Kollision zwischen Landes- und Bundesrecht (vgl. oben). Das Vorbringen des Antragstellers ist insoweit widersprüchlich.

Nur ergänzend sei darauf hingewiesen, dass ein plötzlicher und unerwarteter Abbruch des Modellversuchs nicht zu erwarten ist.

Geht man davon aus, dass etwa 10% des Gesamtbudgets für die Entwicklung des Forschungskonzepts, Befragungen, Analysen und Verwaltungskosten etc. verwendet wird,

bleiben 36 Mio. Euro für das Experiment (Treatment), also 12 Mio. Euro Treatmentkosten pro Jahr.

Die Treatmentkosten können vor Beginn des Experiments nur aufgrund vorliegender prognostischer Daten geschätzt werden. Selbst bei extremsten Annahmen (z.B. sämtliche 2.000 Teilnehmende am Experiment beenden ihre Erwerbsarbeit zu Experimentbeginn sofort und vollständig und haben keinerlei eigenes Einkommen mehr und erhalten damit die volle Grundeinkommenshöhe ausbezahlt) ist jedoch sichergestellt, dass aus dem Gesamtbudget das Treatment für mehr als ein Jahr finanziert werden kann. Je nach Höhe des Grundeinkommensanspruchs reicht das Geld für ca. 1,5 Jahre.

Realistischer ist der Fall, dass die Teilnehmenden ihre Erwerbstätigkeit um maximal 15% reduzieren. Dies lässt sich aus bereits vorliegenden Studiendaten abschätzen. Würde dieser Maximalwert wider Erwarten überschritten und die Erwerbsarbeit nimmt z.B. um 18% ab, dann wäre eine Verkürzung um beispielsweise einen Monat nötig, um die Mehrkosten abzufangen.

Bereits nach Ablauf des ersten Jahres ist ersichtlich, wie hoch die Treatmentkosten des ersten Jahres tatsächlich sind (abhängig von den tatsächlichen Einkommensparametern der Versuchspersonen). Dann lässt sich bereits abschätzen, ob im dritten Jahr des Modellversuchs eine Verkürzung um einen oder mehrere Monate notwendig werden könnte. Ein plötzlicher, kurzfristiger Abbruch droht keineswegs.

c. Kein Verstoß gegen Gebot der Bestimmtheit und Klarheit des Gesetzes

Entgegen der Auffassung des Antragstellers (vgl. Antragsschrift, S. 30 ff.) genügen der Gesetzentwurf und seine Begründung den rechtsstaatlichen Anforderungen an das Gebot der Normenbestimmtheit und Normenklarheit.

Der Gesetzentwurf enthält keine Unklarheiten und Widersprüche, die sich nicht unter Berücksichtigung der Gesetzesbegründung im Wege der Auslegung klarstellen lassen. Der Gesetzentwurf ermöglicht es den Betroffenen die Rechtslage zu erkennen und ist geeignet, den abstimmungsberechtigten Bürgern eine hinreichende Grundlage für eine sachgerechte und abgewogene Entscheidung zu bieten.

Bei der Auslegung des Gesetzentwurfs ist insbesondere auch die Gesetzesbegründung heranzuziehen (vgl. Verfassungsgerichtshof für das Land Baden-Württemberg, Urteil vom 18. Mai 2020 – 1 GR 24/19 –, Rn. 57, juris; Hamburgisches Verfassungsgericht, Urteil vom 30. November 2005 – 16/04 –, Rn. 78, juris).

Vorliegend werden die Abstimmungsberechtigten im Gesetzentwurf sowie seiner Gesetzesbegründung über die Tragweite der beabsichtigten Regelungen angemessen unterrichtet.

Im Einzelnen:

aa. Gesamtkosten

Entgegen der Auffassung des Antragstellers erfassen die geschätzten Gesamtkosten des Modellversuchs auch die Kosten für den zu beauftragenden Forschungsträger und nicht nur die Kosten für die Geldzahlungen an die Teilnehmenden (so aber die Antragschrift, S. 33).

Nach § 9 Abs. 2 Satz 1 des Gesetzentwurfs soll das Forschungskonzept so festgelegt werden, dass die geschätzten haushaltswirksamen *Gesamtkosten der Erprobung* den Betrag von 40 Mio. Euro nicht übersteigen.

Hiervon umfasst sind auch die Forschungskosten. In Satz 2 ist darüber hinaus geregelt, dass die Durchführung des Versuchs verkürzt werden kann, wenn sich herausstellt, dass die Gesamtkosten diesen Betrag übersteigen.

Auch unter Berücksichtigung der Gesetzesbegründung lässt sich der Gesetzentwurf nur dahingehend verstehen, dass die Forschungskosten als Teil der geschätzten Gesamtkosten anfallen (siehe dort Punkt V. des Allgemeinen Teils). Die Begründung ist eindeutig. Dort sind u.a. die Kosten für die Planung des Modellversuchs, die Auswahl der Teilnehmenden sowie für die wissenschaftliche Begleitung des Modellversuchs explizit aufgeführt.

Es sind keine Anhaltspunkte dafür ersichtlich, dass die geschätzten Kosten für Planung und Durchführung des Modellversuchs unterdimensioniert sind (vgl. zur Kostenschätzung auch B.II.3.a.). Es gibt daher auch kein „ungelöstes strukturelles Problem“ (Antragschrift, S. 37), welches auf die Ebene der Ausgestaltung des Forschungsprojekts verlagert wird.

Dass im Gesetzentwurf noch nicht sämtliche Details über die Ausgestaltung der Erprobung festgelegt sein können, wurde ebenfalls bereits dargelegt (siehe oben).

Ein analoger Gesetzesentwurf für das Land Berlin für einen Modellversuch mit 3.500 Versuchsteilnehmenden wurde mit einer amtlichen Kostenschätzung des Berliner Senats bewertet. Dort heißt es:

„Amtliche Kostenschätzung: Die haushaltswirksamen Gesamtkosten hängen maßgeblich vom Inhalt des nach Inkrafttreten des Gesetzes auf dem Verordnungsweg festgelegten Forschungskonzepts ab. Die geschätzten haushaltswirksamen Gesamtkosten der Erprobung, denen insbesondere die vorgeschlagenen Regelungen zur Ausgestaltung des Modellversuchs in §§ 3,4,6 und 9 des Gesetzentwurfs zugrunde liegen, sollen den Betrag von 70 Millionen Euro nicht übersteigen.“

Bei einem Versuch mit 2.000 Teilnehmenden entspräche dies den angeführten 40 Mio. Euro.

bb. Modalitäten des Grundeinkommens

Der Antragsteller bemängelt, dass die konkrete Ausgestaltung des Modellversuchs, insbesondere die zu untersuchenden Varianten des Grundeinkommens sowie die Höhe des auszahlenden Betrags nicht im Gesetzentwurf selbst detailliert geregelt seien (vgl. Antragschrift, S. 31 ff.).

Das Vorbringen verkennt den Modellversuchscharakter des Gesetzes.

Naturgemäß ist es nicht möglich, vor Beginn eines Forschungsprojektes, in dessen Rahmen die unterschiedlichen Varianten des im Modellversuch auszahlenden Grundeinkommens erst modelliert werden sollen, die unterschiedlichen Varianten festzulegen (siehe oben).

Es ist außerdem unzutreffend, dass der Gesetzentwurf keine hinreichende Aussage über die Höhe des Grundeinkommens trifft.

§ 4 Abs. 6 des Gesetzentwurfs legt fest, dass die Modellierung in der Weise erfolgt, dass die Teilnehmenden während der Dauer des Modellversuchs keinen Anspruch auf den Lebensunterhalt deckenden Sozialleistungen haben werden. Damit wird sichergestellt, dass die Teilnehmenden nicht gleichzeitig Grundeinkommen und Sozialleistungen beziehen.

§ 4 Abs. 7 des Gesetzentwurfs konkretisiert Abs. 6 und legt fest, dass mindestens die Hälfte der getesteten Varianten so ausgestaltet sein muss, dass der Grundeinkommensanspruch mindestens 1.120 Euro für erwachsene Teilnehmende (bzw. 560 Euro für Minderjährige) beträgt. Die Regelung besagt, dass die Hälfte der getesteten *Varianten* (nicht automatisch die Hälfte der Teilnehmenden) einen Anspruch von mindestens (nicht unbedingt exakt) 1.120 Euro beinhalten soll.

§ 4 Abs. 5 Satz 2 Nr. 2 des Gesetzentwurfs regelt zudem, dass der Grundeinkommensanspruch abhängig von anderen Einkommen der Teilnehmenden reduziert wird.

Die Rechenbeispiele des Antragsstellers auf Seite 32 f. sowie auf Seite 46 sind vor diesem Hintergrund nicht korrekt.

In der Gesetzesbegründung heißt es im Allgemeinen Teil unter V. im vierten Absatz:

„Gängige Modellierungen ergeben Kosten in Höhe von 200 bis 1.200 Euro pro teilnehmender Person und Monat, je nach Höhe des Grundeinkommensanspruchs und ggf. gegengerechneter Abgaben.“

Bei geschätzten 40 Mio. Euro Gesamtkosten und voraussichtlichen Kosten für Forschung und Verwaltung von 10 % der Gesamtkosten ergeben sich mögliche durchschnittliche Kosten von 500 Euro pro Person und Monat (36 Mio. Euro/36 Monate/2.000 Teilnehmende). Die Varianten sind so zu modellieren, dass dieser Durchschnittswert erreicht wird.

In der Gesetzesbegründung wird erläutert, dass die Frage nach der sinnvollen Höhe eines bedingungslosen Grundeinkommens unterschiedlich beantwortet wird und dass insoweit verbreitet auf die Armutrisikoschwelle verwiesen wird. Diese betrug im Jahr 2016 1.120 Euro, weshalb mindestens die Hälfte der getesteten Varianten oberhalb dieser Schwelle liegen sollen (vgl. hierzu die Begründung zu § 4 Abs. 7).

Dass im Gesetzentwurf keine exakte Höhe festgelegt ist, ist dem Umstand geschuldet, dass sich das von der Bundesregierung regelmäßig festgestellte soziokulturelle Existenzminimum und daraus abgeleitet die Höhe von Bundesleistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts ändern können.

Es ist für die Bürgerinnen und Bürger klar erkennbar, dass sie im Rahmen der vorliegenden Volksinitiative einen wissenschaftlichen Modellversuch unterstützen, bei dem die Modalitäten erst noch erarbeitet werden.

Entgegen der Auffassung des Antragstellers ist die Höhe des Grundeinkommens nicht zu gering bemessen.

Der Antragsteller übersieht, dass der Grundeinkommensanspruch *mindestens* 1.120 Euro für die Hälfte der Varianten beträgt (vgl. § 4 Abs. 7 des Gesetzentwurfs).

Daraus folgt, dass der Grundeinkommensanspruch höher sein kann. Die Ausführungen des Antragstellers (vgl. Antragsschrift, S. 33 ff.) gehen daher ins Leere. Es wurde bereits

dargelegt, dass die Varianten so zu modellieren sind, dass die Teilnehmenden keinen Bedarf an den Lebensunterhalt deckenden Sozialleistungen nach Bundesrecht haben.

Da es auch aus wissenschaftlicher Sicht nicht sinnvoll wäre, einen Modellversuch mit einem Grundeinkommen durchzuführen, dass die Grundbedürfnisse der Betroffenen nicht deckt, sind derartige Varianten von vornherein ausgeschlossen.

Der Antragsteller bemängelt weiterhin eine fehlende Definition des Begriffs „Lebensunterhalt deckenden Sozialleistungen“.

§ 4 Abs. 6 Satz 1 des Gesetzentwurfs legt fest, dass die Teilnehmenden des Modellversuchs während der Erprobung keinen Bedarf an den Lebensunterhalt deckenden Sozialleistungen nach Bundesrecht haben. Damit verdeutlicht der Gesetzentwurf hinreichend, dass die Mindesthöhe des Grundeinkommens im Einzelfall den bestehenden Leistungsansprüchen nach dem Sozialrecht des Bundes mindestens gleichgestellt sein muss.

Was die Deckung von Sonder- und Mehrbedarfen betrifft, geht es dem Gesetzentwurf – entgegen der fehlerhaften Zitierung des Antragstellers auf Seite 38 oben – nicht um eine Einzelfallregelung, sondern darum, dass dem Forschungsvorhaben in seiner Gestaltung von Sonder- und Mehrbedarfen dahingehend Freiraum gelassen werden soll, deren Regelung so auszugestalten, dass diese nicht dem Forschungszweck widersprechen (vgl. Gesetzesbegründung Besonderer Teil IV. zu § 4 Abs. 6). Es ist aber nicht erforderlich, im Gesetzentwurf bereits detailliert zu regeln ist, wie die „Sonder- und Mehrbedarfe“ der Teilnehmenden im Einzelfall zu berücksichtigen sind.

cc. Bedarfsgemeinschaften

Der Antragsteller kritisiert weiterhin, dass für die Abstimmungsberechtigten nicht erkennbar sei, dass das Grundeinkommen bei Bedarfsgemeinschaften bei der Berechnung der Leistungsansprüche berücksichtigt werde und die Bedarfsgemeinschaft nicht besserstellen würde (vgl. Antragsschrift, S. 35).

Dies verkennt, dass alle Einwohner und Einwohnerinnen eines bestimmten Gebiets am Modellversuch teilnehmen können, sodass sich im Regelfall die Teilnahme ganzer Haushalte ergibt. Die vom Antragsteller angeführten Bedenken greifen daher nicht durch.

Dass ausnahmsweise nur einzelne Mitglieder eines Haushalts am Modellversuch teilnehmen wollen und andere nicht, ist – wenn überhaupt – nur im Einzelfall zu erwarten.

Dass hierdurch wissenschaftliche Erkenntnisse unmöglich gemacht würden, ist nicht zu befürchten.

Die Argumentation des Antragstellers verkennt, dass niemand durch die Teilnahme am Modellversuch schlechter gestellt wird. Es geht außerdem aber nicht darum, dass z.B. eine Bedarfsgemeinschaft durch die Teilnahme am Versuch finanziell besser stünde, sondern u.a. darum, dass die Teilnehmenden am Modellversuch nicht mehr auf Sozialleistungen angewiesen und mit den damit einhergehenden Verpflichtungen und Stigmata konfrontiert sind.

dd. Verhältnis zu anderen Sozialleistungen

Was das Verhältnis zu anderen Sozialleistungen betrifft, ist die grundsätzliche Ausrichtung des Gesetzentwurfs, dass das zu erprobende Grundeinkommen alle Grundbedürfnisse abdecken soll.

Andere Leistungen, z.B. das Kindergeld, können nach § 4 Abs. 5 Satz 2 Nr. 2 des Gesetzentwurfs angerechnet werden.

Eine zivilrechtliche Pfändbarkeit des bedingungslosen Grundeinkommens ist in verschiedenen Fallkonstellationen möglich. Bei einer Person mit höheren Einkommen ist sie – je nach von der Forschung zu bestimmenden Varianten – ohnehin gegeben. Bei Personen, die über kein anderes Einkommen verfügen, ist die gesetzliche Pfändungsgrenze nach § 850c ZPO sehr nah an den voraussichtlichen Grundeinkommensansprüchen. Wenn sich in Einzelfällen eine Schutzlücke zwischen den vorher bestehenden unpfändbaren Sozialleistungen und dem Grundeinkommen ergibt, ist diesen im Einzelfall Rechnung zu tragen.

ee. Keine Widersprüchlichkeit

Der Antragsteller trägt auf Seite 40 f. der Antragschrift vor, dass der Gesetzentwurf einen inhaltlichen Widerspruch dahingehend begründe, dass das bedingungslose Grundeinkommen einerseits „bedingungslos“ und „ohne Bedürftigkeitsprüfung“ gewährt werde (vgl. § 2 Abs. 1 des Gesetzentwurfs), aber andererseits eine Reduzierung der Geldzahlungen „abhängig von anderen Einkommen der Teilnehmenden“ erfolge (vgl. § 4 Abs. 5 Nr. 2 des Gesetzentwurfs).

Hierin vermag der Antragsgegner keinen Widerspruch zu erkennen.

Kernelement des bedingungslosen Grundeinkommens ist das Fehlen von bürokratischer Bedürftigkeitsprüfung und von Mitwirkungspflichten zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt (vgl. Gesetzesbegründung zu § 4 Abs. 6 des Gesetzentwurfs).

Der Begriff „bedingungslos“ ist ersichtlich in Bezug darauf gemeint, dass während der Auszahlung des Grundeinkommens keine Verpflichtung zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit oder anderen Gegenleistungen (z.B. ehrenamtlichen Tätigkeiten) besteht. Die Formulierung „ohne Bedürftigkeitsprüfung“ stellt klar, dass auch Menschen mit höherem Einkommen als mindestens für den Lebensunterhalt notwendig einen Anspruch auf Gewährung eines Grundeinkommens haben. Das Forschungsprojekt soll insbesondere auch Erkenntnisse bringen, welchen Einfluss die Gewährung eines Grundeinkommens auf Menschen hat, die darauf nicht angewiesen sind.

Das „Ob“ der Gewährung eines Grundeinkommens an die ausgewählten Teilnehmenden ist also an keine Bedingungen geknüpft. Allein die konkrete Höhe der Auszahlungen oder ggf. eine steuerliche Verrechnung variiert sowohl im Einzelfall als auch nach Modell-Variante. Eine Vermögensprüfung, die für eine Bedürftigkeitsprüfung charakteristisch wäre, findet nicht statt.

Widersprüchlich wäre es, wenn eine Regelung bestünde, die einerseits die Auszahlung als „bedingungslos“ deklariert, andererseits aber Teilnehmende aufgrund anderen Einkommens vom Modellversuch ausschließt. Das ist aber nicht der Fall.

ff. Sinnhaftigkeit des Modellversuchs

Der Antragsteller stellt die „Sinnhaftigkeit der Durchführung des Modellversuchs“ infrage (vgl. Antragsschrift, S. 33).

Ungeachtet dessen, dass die Evaluierung des geplanten Forschungsvorhabens nicht Sache des Antragstellers und auch nicht Gegenstand dieses Rechtsstreits ist, sei hier nur angemerkt, dass die Behauptungen des Antragstellers in keiner Weise belegt sind. Dies wäre im Übrigen auch nicht möglich, da die Behauptungen des Antragstellers sozialwissenschaftlichen Standards nicht entsprechen.

Ziel des Modellversuchs ist, belastbare Rückschlüsse auf die Wirkung, Akzeptanz und Umsetzbarkeit der ausgewählten Varianten eines bedingungslosen Grundeinkommens bezogen auf die Gesamtheit der Bevölkerung des Landes Hamburg zu ermöglichen (vgl. § 4 Abs. 2 des Gesetzentwurfs). Dass der Modellversuch eine Aussagekraft zu den Verhältnissen einzelner Untergruppen haben soll, ist nirgends festgelegt. Der Modellversuch

ist auch dann sinnhaft, wenn „nur“ für die nicht weiter untergliederte Grundgesamtheit oder für Untergruppen wie Männer/Frauen, bestimmte Altersgruppen oder Erwerbstätige/Nicht-Erwerbstätige Erkenntnisse gewonnen werden können.

3. Kein Verstoß gegen den Haushaltsvorbehalt

Der Gesetzentwurf verstößt nicht gegen den Haushaltsvorbehalt nach Art. 50 Abs. 1 Satz 2 Var. 2 HV.

a. Hinreichender Kostendeckungsvorschlag

Dem Gesetzentwurf ist ein hinreichender Kostendeckungsvorschlag beigefügt.

§ 2 Abs. 2 Satz 2 HmbVAbstG lautet:

„Einem Gesetzentwurf [...], der [...] im Haushaltsplan enthaltene Ausgaben erhöht, neue Ausgaben oder Einnahmемinderungen mit sich bringt, soll ein Deckungsvorschlag beigefügt werden.“

Daher ist zunächst festzustellen, dass § 2 Abs. 2 Satz 2 HmbVAbstG ist als „Soll“-Vorschrift und nicht als „Muss“-Vorschrift ausgestaltet. Die Verpflichtung zum Deckungsvorschlag ist daher nicht strikt ausgestaltet (vgl. Thüringer Verfassungsgerichtshof, Urteil vom 19. September 2001 – 4/01 –, Rn. 228, juris). Wie streng die Norm auszulegen ist, muss vorliegend nicht entschieden werden, weil dem Gesetzentwurf jedenfalls ein detaillierter Kostendeckungsvorschlag beigefügt ist.

Zudem handelt es sich bei einem Kostendeckungsvorschlag nur um einen „Vorschlag“, der das Parlament nicht von der Aufgabe entbindet, für Deckung zu sorgen (vgl. Thüringer Verfassungsgerichtshof, Urteil vom 19. September 2001 – 4/01 –, Rn. 228, juris).

Die Anforderungen an einen Finanzierungsvorschlag dürfen nicht derart überspannt werden, dass die Durchführung eines finanzwirksamen Volksbegehrens faktisch unmöglich wird.

Erforderlich, aber auch hinreichend ist, wenn sich die Initiatoren des Volksbegehrens mit den Fragen der Finanzierung eingehend auseinandersetzen, die entstehenden Kosten und deren Kompensation zumindest annäherungsweise benennen und nachvollziehbar darstellen (vgl. Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen, Urteil vom 20. Februar 2020 – St 1/19 –, juris).

In der Rechtsprechung heißt es hierzu:

„Sinn und Zweck des gesetzlich geforderten Finanzierungsvorschlags ist es, der Öffentlichkeit und den Bürgerinnen und Bürgern als Volksgesetzgeber vor Augen zu führen, welche finanzwirtschaftlichen Auswirkungen sich aus dem Volksbegehren ergeben können und wie diese nach den Vorstellungen der Initiatoren des Volksbegehrens kompensiert werden sollen. Hierzu ist es erforderlich, aber auch hinreichend, wenn sich die Initiatoren des Volksbegehrens mit den Fragen der Finanzierung eingehend auseinandersetzen. Hierzu müssen zunächst die entstehenden Kosten annäherungsweise benannt und nachvollziehbar dargestellt werden.“

(Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen, Urteil vom 20. Februar 2020 – St 1/19 –, Rn. 55, juris, Hervorhebungen hinzugefügt)

Das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg urteilte:

„Das Individualrecht auf politische Mitgestaltung durch die Beteiligung an Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden, bei welchem es sich neben dem Kommunalwahlrecht um das zentrale Mitwirkungsrecht des Bürgers in der Gemeinde handelt, enthält jedoch eine verfassungsrechtliche Gewährleistung auf effektive Ausgestaltung dieser Mitwirkungsrechte. Dieses verfassungsrechtlich verbürgte Individualrecht wird dann verkürzt, wenn die Anforderungen an einen Kostendeckungsvorschlag überspannt werden. Nach § 20 Abs. 1 Satz 5 GO muß das Bürgerbegehren u. a. "einen nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren Vorschlag zur Deckung der Kosten der verlangten Maßnahme im Rahmen des Gemeindehaushalts enthalten". Der von § 20 Abs. 1 Satz 5 GO eingeforderte Kostendeckungsvorschlag, der auch von § 15 Abs. 1 Satz 4 der neuen Kommunalverfassung des Landes Brandenburg eingefordert wird, dient dazu, den Bürgerinnen und Bürgern die Selbstverantwortung für die finanzielle Deckung der begehrten Maßnahme deutlich zu machen.“

(Verfassungsgericht des Landes Brandenburg, Beschluss vom 28. Juli 2008 – 29/07 –, Rn. 14, juris)

Die Anforderungen an die Kostenschätzung und den Deckungsvorschlag dürfen nicht überdehnt werden, sondern müssen sich an den realen Möglichkeiten der Initianten des Begehrens ausrichten (vgl. auch Wefelmeier, in: Festschrift Frotscher, 2007, S. 714 m.w.N. und S. 728). Der Kostendeckungsvorschlag bezweckt lediglich, das Kostenbewusstsein zu schärfen (vgl. Thüringer Verfassungsgerichtshof, Urteil vom 19. September 2001 – 4/01 –, Rn. 38, juris).

Diesen Anforderungen wird durch die Gesetzesbegründung mehr als genügt.

Die Gesetzesbegründung macht im Allgemeinen Teil unter Punkt V. schlüssige, transparente und für die Bürgerinnen und Bürger nachvollziehbare Angaben zu den unmittelbar durch die Volksinitiative entstehenden finanziellen Belastungen. In der

Gesetzesbegründung erfolgt im Allgemeinen Teil unter V. eine eingehende Auseinandersetzung mit den zu erwartenden Kosten. Die Gesamtkosten der Erprobung liegen bei höchstens 40 Mio. Euro.

Es ist unzutreffend, dass die genannte Summe nicht ausreichen wird, um die Gesamtkosten des Vorhabens zu decken (vgl. Antragschrift, S. 45). Insgesamt handelt es sich um eine großzügige Schätzung der anfallenden Kosten. Entgegen der Darstellung des Antragsstellers auf Seite 45 der Antragschrift sind in den Gesamtkosten auch die Kosten für das Forschungsprojekt inklusive Bezahlung des Forschungsträgers enthalten (vgl. zu den Kosten die obigen Ausführungen unter B.II.2.c.aa.).

In Punk VI. des Allgemeinen Teils der Gesetzesbegründung folgt eine detaillierte Auseinandersetzung mit der Frage der Kostendeckung, die dem oben herausgearbeiteten Maßstab ebenfalls vollumfänglich gerecht wird.

b. Keine wesentliche Beeinträchtigung des Haushaltsrechts

Die mit dem Gesetzentwurf verbundenen Kosten bewirken keinen unzulässigen Eingriff in das Haushaltsrecht der Bürgerschaft.

Zwar können nach Art. 50 Abs. 1 Satz 2 Var. 2 HV Haushaltspläne nicht Gegenstand einer Volksinitiative sein. Die Aufnahme des Begriffes „Haushaltsangelegenheiten“ in den Ausschlusskatalog des Art. 50 Abs. 1 S. 2 HV bedeutet aber nicht, dass jegliche Kostenwirksamkeit von Volksinitiativen diese unzulässig macht. Anderenfalls bliebe nur wenig Raum für die Volksgesetzgebung.

Die Grenze der Zulässigkeit kostenwirksamer Volksinitiativen wird erst bei einer wesentlichen Beeinträchtigung des Haushaltsrechts gezogen (vgl. Hamburgisches Verfassungsgericht, Urteil vom 22. April 2005 – 5/04 –, Rn. 105, juris).

Dabei ist zu beachten, dass der Haushaltsvorbehalt nicht dazu führen darf, dass das Verfassungsziel des Art. 50 HV leerläuft. Im modernen Verfassungsstaat wirken sich zahlreiche Gesetze mittelbar oder unmittelbar auf den Staatshaushalt aus, indem sie neue Leistungen oder Ansprüche begründen oder bisherige Einnahmen mindern.

Es ist nicht Sinn des Art. 50 Abs. 1 Satz 2 HV, die Volksgesetzgebung in einer Weise zu beschränken, die faktisch darauf hinausläufe, daß diese zu den Grundentscheidungen der Hamburgischen Verfassung gehörende Einrichtung zur Bedeutungslosigkeit absinken würde (vgl. VerfGH Bay, E. vom 15.12.1976, Vf 56-IX-76, Rn. 6).

Die Volksgesetzgebung darf nicht auf inhaltlich bedeutungslose Regelungsgegenstände beschränkt werden, die mit keinen oder nur geringen Kosten verbunden sind (vgl. Thüringer Verfassungsgerichtshof, Beschluss vom 06. September 2017 – 1/17 –, Rn. 67, juris). Allein, dass der Haushaltsvorbehalt durch finanzwirksame Plebiszite tangiert wird, genügt nicht, er muss auch verletzt sein (vgl. Hamburgisches Verfassungsgericht, Urteil vom 13. Oktober 2016 – 2/16 –, Rn. 225, juris). Dabei können nur Gesetze mit erheblicher Finanzwirksamkeit das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht tangieren (vgl. Thüringer Verfassungsgerichtshof, Urteil vom 19. September 2001 – 4/01 –, Rn. 223, juris).

Wann 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 (vgl. Hamburgisches Verfassungsgericht, Urteil vom 22. April 2005 – 5/04 –, juris; vgl. auch Thüringer Verfassungsgerichtshof, Beschluss vom 06. September 2017 – 1/17 –, Rn. 69, juris: „differenziert bewertende Gesamtbetrachtung, in deren Rahmen Art, Höhe, Dauer und Disponibilität der finanziellen Belastung als Folge eines Gesamtvorhabens zu gewichten sind“).

Eine feststehende Grenze ist weder absolut noch relativ bezogen auf den Gesamthaushalt oder auf einen Einzelhaushalt begründbar. Vielmehr ist der jeweilige Einzelfall unter Einbeziehung aller Umstände zu bewerten (Hamburgisches Verfassungsgericht, Urteil vom 22. April 2005 – 5/04 –, Rn. 111, juris).

Der Antragsteller geht davon aus, dass die Durchführung des Modellversuchs 0,25% - 0,33% eines Jahreshaushalts ausmachen (vgl. Antragsschrift, S. 44).

Das ist irreführend.

Zum einen geht die Berechnung des Antragstellers von vergangenen Haushaltsjahren aus und nicht wie geboten vom aktuellen Haushalt. Mit Blick auf den aktuellen Haushalt ergäben sich 0,22 % des geplanten Gesamtaufwands für das Jahr 2021 und 0,23 % des geplanten Gesamtaufwands für das Jahr 2022 (vgl. <https://www.hamburg.de/fb/haushaltsplaene/14735932/doppelhaushalt-2021-2022/>: 18,1 Milliarden im Jahr 2021 und 17,6 Milliarden Euro im Jahr 2022).

Zum anderen ist die Rechnung des Antragstellers irreführend, weil dieser die Kosten eines über mehrere Jahre laufenden Forschungsprojekts auf einen Jahreshaushalt

erstreckt. Das wäre aber nur dann angezeigt, wenn für die Planung, Durchführung und Nachbereitung des Modellversuchs jährlich 40 Mio. Euro anfielen, was nicht der Fall ist.

Entscheidend für die Beurteilung, ob der Haushalt wesentlich beeinträchtigt ist, ist der jährliche Mehraufwand (vgl. etwa VerfGH Bay, E. vom 15.12.1976, Vf 56-IX-76).

Es ist vorgesehen, die entstehenden Kosten auf bis zu acht Haushaltsjahre zu verteilen. Der Hauptteil der Kosten fällt in den Jahren drei bis fünf nach Inkrafttreten des Gesetzes an (vgl. Gesetzesbegründung Allgemeiner Teil Punkt V. vorletzter Absatz).

Ausgehend von den Jahreshaushalten für das Jahr 2021 und 2022 ergibt sich folgende Berechnung:

- Geht man von einer Verteilung der Kosten auf 8 Jahre aus, entsprechen die Kosten ca. 0,025 % des Jahreshaushalts pro Jahr.
- Geht man von einer Verteilung der Kosten auf 5 Jahre aus, entsprechen die Kosten ca. 0,04 % des Jahreshaushalts pro Jahr.
- Selbst wenn man äußerst restriktiv von einer Verteilung auf nur 3 Jahre ausgeht, weil während drei Jahren ein Großteil der Kosten anfällt, entsprechen die Kosten nur ca. 0,067 % des Jahreshaushalts pro Jahr.

Selbst bei der dritten Variante wird keine wesentliche Beeinträchtigung des Haushaltsrechts begründet.

Die Rechtsprechung hat in der Vergangenheit eine wesentliche Beeinträchtigung bei einem Ausgabenvolumen von 0,06 % des Gesamtvolumens des Haushalts abgelehnt:

„Bei der Volksgesetzgebung können ausgabenwirksame Gesetze daher nur dann mit Art. 73 BV im Einklang stehen, wenn sie in ihren finanziellen Auswirkungen die vom Parlament auf Grund seines Budgetrechts getroffene Gesamtbeurteilung, Haushaltsplanung und Prioritätensetzung nicht wesentlich beeinflussen und beeinträchtigen. Der Verfassungsgerichtshof hat dies in einem Fall angenommen, in dem das von einem Volksbegehren angestrebte Gesetz ein Ausgabenvolumen von 0,06 v.H. des Gesamtvolumens des Haushalts darstellte (vgl. VerfGH 29, 244/269).“

(Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 17. November 1994 – Vf. 96-IX-94 –, Rn. 434, juris)

Es ist in der Rechtsprechung außerdem bereits klargestellt worden, dass eine Belastung nicht allein deshalb mit dem Haushaltsvorbehalt unvereinbar ist, weil sie sich über

mehrere Jahre erstreckt (vgl. Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 17. November 1994 – Vf. 96-IX-94 –, Rn. 437, juris).

Der Einwand des Antragstellers, dass die haushaltsrechtliche Dimension insbesondere durch die Relation der Kosten zu dem Einzelplan der Sozialbehörde im Gesamthaushaltsplan deutlich werde (vgl. Antragsschrift, S. 45), greift nicht durch. Dies ist keine Kategorie für die Beurteilung einer wesentlichen Beeinträchtigung des Haushaltsrechts. Es geht stets nur um das Verhältnis zum Gesamtaufwand. Auch eine Verschiebung im Haushalt ist denkbar. Im Übrigen steht keineswegs fest, dass die Kosten von der Sozialbehörde getragen werden sollen (vgl. die obigen Ausführungen zur Kompetenz).

Ebenfalls zwingen Kosten von 40 Mio. Euro über drei bis fünf Jahre nicht zu einer Neuordnung des Gesamtgefüges des Haushalts (vgl. Antragsschrift, S. 44).

Der Einwand des Antragstellers, dass eine besondere Belastung bestehe, weil die zeitlichen Grenzen eines Doppelhaushalts überschritten würden (vgl. Antragsschrift, S. 45), greift ebenfalls nicht durch. Zum einen widerspricht sich der Antragsteller insofern selbst, indem er zunächst davon ausgeht, dass die 40 Mio. Euro „auf einmal“ anfallen, dann aber bemängelt, dass es ein Problem sei, wenn die Kosten „gestreckt“ werden. Dass sich Kosten über mehrere Haushaltsjahre erstrecken, ist üblich.

Nach alledem ist eine erhebliche Beeinträchtigung des Budgetrechts nicht zu befürchten. Das Gesetz begründet keinen unzulässigen Eingriff in Haushaltsangelegenheiten.

4. Keine Bundesratsinitiative erforderlich

Schließlich ist noch festzuhalten, dass es sich bei dem Gesetzentwurf auch nicht um eine unzulässige Bundesratsinitiative handelt.

Hintergrund von Art. 50 Abs. 1 Satz 2 Var. 1 HV ist, dass die Volksgesetzgebung auf Gegenstände des Landesrechts beschränkt sein sollen. Das Vorbringen des Antragstellers ist zwar in der Fehlinterpretation des Gesetzentwurfs konsequent, greift aber nicht durch. Denn weil die Erprobung des Grundeinkommens in die Kompetenz der Freien und Hansestadt Hamburg fällt (siehe oben unter B.II.1.), beinhaltet der vorliegende Gesetzentwurf auch keine Aufforderung gegenüber dem Senat, eine Bundesratsinitiative einzubringen.

Es bedarf daher hierzu keiner näheren Ausführungen.

C. Zusammenfassung

Der Antrag ist zulässig, aber unbegründet.

Die Freie und Hansestadt Hamburg hat die Kompetenz zum Erlass eines Gesetzes zur Erprobung eines bedingungslosen Grundeinkommens im Land Hamburg.

Der von der Initiative vorgelegte Gesetzentwurf entspricht den rechtsstaatlichen Anforderungen, die an einen im Rahmen der Volksgesetzgebung eingebrachten und auf die Durchführung eines wissenschaftlichen Modellversuchs ausgerichteten Gesetzentwurf gestellt werden. Für die Abstimmungsberechtigten ist klar erkennbar, welches Anliegen sie im Rahmen der Initiative unterstützen.

Schließlich gerät der Gesetzentwurf auch nicht in Konflikt mit dem Haushaltsvorbehalt der Hamburgischen Verfassung.

Dreizehn Abschriften anbei.

Professor Dr. Remo Klinger
Rechtsanwalt

Dr. Silvia Ernst
Rechtsanwältin