

Hamburgisches Justizverwaltungsblatt 5

Herausgegeben von der Behörde für Justiz und Verbraucherschutz 97. Jahrgang 14. August 2023

Inhalt

Allgemeine Verfügungen

26.06.23	Vollstreckungsplan (§ 112 HmbStVollzG, § 108 HmbJStVollzG, § 96 HmbUVollzG, § 98 HmbSVVollzG, § 48 HmbJAVollzG, § 22 StVollstrO))	242
----------	---	-----

Bekanntmachungen

13.06.23	Übersicht über den Geschäftsanfall der Gerichte und Staatsanwaltschaften im Bereich der Behörde für Justiz und Verbraucherschutz (2019 bis 2022) (Berechtigung der Bekanntmachung vom 28.04.2023)	252
14.08.23	Neuer Vorstand der Hamburgischen Notarkammer	252

Rechtsprechung

1. Der Gesetzentwurf der Volksinitiative stellt Gesetzgebung auf dem Gebiet der öffentlichen Fürsorge nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG dar. Das Grundeinkommen, wie es nach dem Gesetzentwurf konkret ausgestaltet ist, zielt darauf ab, die Existenz der Teilnehmenden zu sichern, ihnen gesellschaftliche Teilhabe zu ermöglichen und eine (potenzielle) Bedürftigkeit der am Modellversuch Teilnehmenden zu verhindern.
2. Der Bund hat von seiner Gesetzgebungskompetenz im Hinblick auf den gegenständlichen Gesetzentwurf nicht in einer die Länder hiervon ausschließenden Weise Gebrauch gemacht. Die Gesetzgebungskompetenz für Regelungen zur Durchführung eines zeitlich und auf das Gebiet eines Landes begrenzten Modellversuch auf dem Gebiet der öffentlichen Fürsorge verbleibt bei den Ländern, wenn die entsprechende Regelung die nach Bundesrecht bestehenden Sozialleistungen nicht ersetzen, sondern neben sie treten soll.
3. Zum Schutz der Freiheit der Stimmberechtigten, sich für oder gegen eine Unterstützung der Initiative zu entscheiden, unterliegt eine Volksinitiative Anforderungen, die sich aus dem Demokratieprinzip aus Art. 3 Abs. 1 HV ergeben. Diese gelten wegen der erheblichen Bedeutung der vorherigen Zustimmung der Stimmberechtigten auch in den dem Volksentscheid vorangehenden Stadien von Volksinitiative und Volksbegehren.
4. Der Gesetzentwurf und dessen Begründung müssen so formuliert sein, dass ihr Inhalt für die Gesamtheit der stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürgern verständlich ist. Sie müssen dabei widerspruchsfrei, in allen Teilen inhaltlich nachvollziehbar und aus sich heraus verständlich sein. Die Bürgerinnen und Bürger müssen die Auswirkungen des Vorhabens überblicken und die wesentlichen Vor- und Nachteile abschätzen können. Die Grenzen einer vertretbaren Darstellung sind jedenfalls dann überschritten, wenn die Folgen einer angestrebten Änderung so lückenhaft oder missverständlich dargestellt werden, dass die Stimmberechtigten, soweit sie nicht über

spezielle Vorkenntnisse verfügen, den eigentlichen Inhalt des Vorschlags nicht erfassen können und so geradezu in die Irre geführt werden (Bestätigung und Fortführung von HVerfG, Urt. v. 21.12.2021, 6/20; HVerfG, Urt. v. 04.12.2020, 4/20).

5. Diesen Anforderungen genügen der Gesetzentwurf und seine Begründung im Ergebnis nicht. Sie enthalten Widersprüchlichkeiten und Lücken in der Darstellung, die dazu führen, dass bei den Stimmberechtigten falsche Vorstellungen von Inhalt und Auswirkungen des Vorhabens geweckt werden.

*Hamburgisches Verfassungsgericht,
Urteil vom 12. Juli 2023, HVerfG 12/20*

253

Allgemeine Verfügungen

Vollstreckungsplan

(zu § 112 HmbStVollzG, § 108 HmbJStVollzG, § 96 HmbUVollzG, § 98 HmbSVVollzG, § 48 HmbJAVollzG, § 22 StVollstrO)

AV der Behörde für Justiz und Verbraucherschutz Nr. 12/2023 vom 26. Juni 2023 (Az. 4431/1)

I. Allgemeines

Der Vollstreckungsplan regelt die örtliche und sachliche Zuständigkeit der Vollzugsanstalten der Freien und Hansestadt Hamburg.

Aufsichtsbehörde ist die Behörde für Justiz und Verbraucherschutz, Amt für Justizvollzug und Recht, Abteilung Justizvollzug.

Vollzugsdauer ist die Zeit, die die verurteilte Person vom Tage der bevorstehenden Aufnahme in die zuständige Vollzugsanstalt an im Strafvollzug zuzubringen hat (§ 23 StVollstrO).

II. Vollzugsanstalten

1. Justizvollzugsanstalt Billwerder
– Anstalt des geschlossenen Vollzuges –
mit Teilanstalt für Frauen

Dweerlandweg 100
22113 Hamburg
Telefon 040 428 878 – 0
Telefax 040 428 878 221
jvabwpoststelle@justiz.hamburg.de

2. Justizvollzugsanstalt Fuhlsbüttel
– Anstalt des geschlossenen Vollzuges –

Suhrenkamp 92
22335 Hamburg
Telefon 040 428 001 – 0
Telefax 040 428 001 488
jvafbpoststelle@justiz.hamburg.de

3. Justizvollzugsanstalt Glasmoor
– Anstalt des offenen Vollzuges –

Am Glasmoor 99
22851 Norderstedt
Telefon 040 428 858 – 0
jvagmpoststelle@justiz.hamburg.de

4. Justizvollzugsanstalt Hahnöfersand
– Anstalt des offenen und geschlossenen Vollzuges –
mit Teilanstalt für Jugendarrest

Hinterbrack 25
21635 Hahnöfersand
Telefon 040 428 36 – 0
Telefax 040 428 36 204
jvahspoststelle@justiz.hamburg.de

5. Sozialtherapeutische Anstalt Hamburg
– Anstalt des geschlossenen Vollzuges –
mit Außenstelle Bergedorf

Suhrenkamp 92
22335 Hamburg
Telefon 040 428 001 – 0
Telefax 040 428 001 560
jvafbpoststelle@justiz.hamburg.de

Sozialtherapeutische Anstalt Hamburg
Außenstelle Bergedorf
Ernst-Mantius-Straße 8
21029 Hamburg
Telefon 040 428 91 2519
Telefax 040 428 91 2986
jvafbpoststelle@justiz.hamburg.de

6. Untersuchungshaftanstalt Hamburg
– Anstalt des geschlossenen Vollzuges –

Holstenglacis 3
20355 Hamburg
Telefon 040 428 29– 0
Telefax 040 428 29 345
uhpoststelle@justiz.hamburg.de

III. Aufsichtsbehörde

Behörde für Justiz und Verbraucherschutz
Amt für Justizvollzug und Recht
Abteilung Justizvollzug
Drehbahn 36
20354 Hamburg

IV. Zuständigkeiten

Es sind einzuweisen für den Vollzug von

Untersuchungshaft			
	Männliche Verhaftete	Unter 21 Jahre	JVA Hahnöfersand
	Männliche Verhaftete	Bis zum vollendeten 24. Lebensjahr, wenn diese zur Tatzeit jünger als 21 Jahre waren	JVA Hahnöfersand
	Männliche Verhaftete	Über 21 Jahre	Untersuchungshaftanstalt
	Weibliche Verhaftete		JVA Billwerder – Teilanstalt für Frauen Untersuchungshaftanstalt (in geeigneten Fällen)
Freiheitsstrafe			
	Männliche Verurteilte	Mit einer Vollzugsdauer bis zu zwei Jahren sechs Monaten, außer die Sozialtherapeutische Anstalt Hamburg oder die JVA Fuhlsbüttel sind zuständig	JVA Billwerder
	Männliche Verurteilte	Mit einer Vollzugsdauer von mehr als zwei Jahren sechs Monaten	JVA Fuhlsbüttel
	Männliche Verurteilte	Wegen einer Straftat nach §§ 180a, 181a, 184f, 184g, 184i, 232, 232a oder 233a StGB	JVA Fuhlsbüttel
	Männliche Verurteilte	Wegen einer Verurteilung nach den im 13. Abschnitt des Besonderen Teils des StGB erfassten Straftaten oder nach §§ 232, 232a oder 233a StGB, die während eines vorangegangenen vor höchstens fünf Jahren abgeschlossenen Freiheitsentzuges zu verbüßen war oder eine solche	JVA Fuhlsbüttel

		Verurteilung innerhalb von höchstens fünf Jahren vor Strafantritt rechtskräftig geworden ist	
	Männliche Verurteilte	Mit angeordneter oder vorbehaltener Sicherungsverwahrung	Sozialtherapeutische Anstalt Hamburg
	Männliche Verurteilte	Wegen einer Straftat nach §§ 174 bis 180 oder 182 bis 184e oder 184i bis 184k StGB	Sozialtherapeutische Anstalt Hamburg
	Weibliche Verurteilte		JVA Billwerder – Teilanstalt für Frauen Untersuchungshaftanstalt (in geeigneten Fällen)
Ersatzfreiheitsstrafe			
	Weibliche Verurteilte		JVA Billwerder – Teilanstalt für Frauen
	Männliche Verurteilte	Im Anschluss an eine Freiheitsstrafe	In die jeweils für die Verbüßung der Freiheitsstrafe zuständige Anstalt
	Männliche Verurteilte	Wenn ausschließlich Ersatzfreiheitsstrafe zu vollziehen ist	JVA Billwerder
Sicherungsverwahrung			
	Männliche Verurteilte		JVA Fuhlsbüttel
	Weibliche Verurteilte		Einzelfallentscheidung Einrichtung außerhalb Hamburgs
Jugendstrafe			
	Männliche Verurteilte		JVA Hahnöfersand
	Weibliche Verurteilte		JVA Vechta/Niedersachsen
Jugendarrest			
	Männliche Verurteilte		JVA Hahnöfersand – Teilanstalt für Jugendarrest
	Weibliche Verurteilte		JVA Hahnöfersand – Teilanstalt für

			Jugendarrest
Strafarrest (§ 9 Wehrstrafgesetz)			
	Weibliche Verurteilte		JVA Billwerder – Teilanstalt für Frauen
	Männliche Verurteilte	Die das 24. Lebensjahr noch nicht vollendet haben und sich für den offenen Vollzug eignen	JVA Hahnöfersand
	Männliche Verurteilte	Erwachsene sowie Jugendliche, die sich für eine Unterbringung nach Jugendvollzug nicht eignen	JVA Billwerder
Sonstige Freiheitsentziehungen			
	Weibliche und männliche Personen	Gemäß § 127 Strafprozessordnung (StPO) vorläufig Festgenommene	Untersuchungshaftanstalt
	Männliche Personen	Auslieferungs-, Ordnungs-, Sicherungs-, Zwangs- oder Erzwingungshaft	Untersuchungshaftanstalt
	Weibliche Personen	Auslieferungs-, Ordnungs-, Sicherungs-, Zwangs- oder Erzwingungshaft	JVA Billwerder – Teilanstalt für Frauenvollzug Untersuchungshaftanstalt
	Weibliche und männliche Personen	Unterbringung von gemäß §§ 13 ff. des Gesetzes zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (SOG) für mehr als 48 Stunden in Gewahrsam genommene Personen	Untersuchungshaftanstalt

V. Weitere Zuständigkeiten

1. Über Ziffer IV. hinaus bestehen folgende Zuständigkeiten:

Untersuchungshaft		
	Männliche Verhaftete über 21 Jahre	In geeigneten Fällen: JVA Billwerder
	Weibliche Verhaftete	JVA Billwerder – Teilanstalt für Frauen

		Untersuchungshaftanstalt (in geeigneten Fällen)
Angeordnete oder vorbehaltene Sicherungsverwahrung		
	Männliche Strafgefangene	Entsprechend der Resozialisierungsplanung: JVA Fuhlsbüttel oder Sozialtherapeutische Anstalt Hamburg
	Weibliche Strafgefangene	JVA Billwerder – Teilanstalt für Frauen
Vorbehaltene Sicherungsverwahrung		
	Männliche Jugendstrafgefangene	JVA Hahnöfersand
Sozialtherapie		
	Männliche Strafgefangene nach Auswahlverfahren gemäß § 10 Absatz 2 HmbStVollzG	Sozialtherapeutische Anstalt Hamburg
	Männliche Sicherungsverwahrte gemäß § 11 HmbSVVollzG	Sozialtherapeutische Anstalt Hamburg
	Männliche Jugendstrafgefangene nach Auswahlverfahren gemäß § 10 Absatz 2 HmbJStVollzG	JVA Hahnöfersand
Freiheitsstrafe		
	Männliche erst- oder zweitinhaftierte Strafgefangene über 30 Jahre mit besonderer Betreuungsbedürftigkeit mit Zustimmung der Sozialtherapeutischen Anstalt	Sozialtherapeutische Anstalt Hamburg
	Männliche Strafgefangene der JVA Billwerder, die wegen des Widerrufs einer Strafaussetzung zur Bewährung eine Freiheitsstrafe/ Restfreiheitsstrafe wegen einer Verurteilung gemäß §§ 174 bis 180 oder 182 bis 184e oder 184i bis 184k StGB zu verbüßen haben oder wenn ein entsprechender Vorwurf nach Strafantritt rechtshängig wird oder wenn die Rechtshängigkeit erst nach Strafantritt bekannt wird	Sozialtherapeutische Anstalt Hamburg
	Männliche Strafgefangene der JVA Billwerder, die wegen des Widerrufs einer Strafaussetzung zur Bewährung eine Freiheitsstrafe/	JVA Fuhlsbüttel

	Restfreiheitsstrafe wegen einer Verurteilung gemäß §§ 180a, 181a, 184f, 184g, 184i, 232, 232a oder 233a StGB zu verbüßen haben oder wenn ein entsprechender Vorwurf nach Strafantritt rechtshängig wird oder wenn die Rechtshängigkeit erst nach Strafantritt bekannt wird	
--	--	--

Ersatzfreiheitsstrafen		
	Männliche Strafgefangene mit Ersatzfreiheitsstrafen, die ausschließlich zu vollziehen sind	Sozialtherapeutische Anstalt Hamburg
	Männliche Strafgefangene mit Ersatzfreiheitsstrafen, die im Anschluss an eine Freiheitsstrafe oder ausschließlich zu vollziehen sind, die sich für den offenen Vollzug eignen	JVA Glasmoor
Offener Vollzug	Weibliche und männliche Strafgefangene, die sich für den offenen Vollzug eignen	JVA Glasmoor
	Männliche Sicherungsverwahrte, die sich für den offenen Vollzug eignen	JVA Glasmoor
	Männliche Jugendstrafgefangene, die sich für den offenen Vollzug eignen	JVA Hahnöfersand – Jugendvollzug – offener Bereich
Aus dem Jugendvollzug Herausgenommene		
	Männliche Jugendstrafgefangene, die wegen einer Straftat nach §§ 174 bis 180 oder 182 bis 184e oder 184i bis 184k StGB verurteilt worden sind	Sozialtherapeutische Anstalt Hamburg
	Männliche Jugendstrafgefangene, die wegen einer Straftat nach §§ 180a, 181a, 184f, 184g, 184i, 232, 232a oder 233a StGB verurteilt worden sind	JVA Fuhlsbüttel
	Männliche Jugendstrafgefangene, die für den offenen Vollzug geeignet sind	JVA Glasmoor
	Andere männliche Jugendstrafgefangene	JVA Billwerder oder JVA Fuhlsbüttel

		Maßgeblich für die Zuständigkeit ist, in welcher Anstalt eine Qualifizierungsmaßnahme für die betreffende Person angeboten wird.
	Weibliche Jugendstrafgefangene	JVA Billwerder – Teilanstalt für Frauen

2. Zuständigkeit für das Aufnahmeverfahren

Abweichend von den Vorschriften der bundeseinheitlichen Vollzugsgeschäftsordnung (VGO) findet die Aufnahme von Gefangenen und das folgende Aufnahmeverfahren gem. § 7

HmbUVollzG in der Untersuchungshaftanstalt nur statt, wenn sie zuständige Anstalt nach Ziffer V. ist oder die alsbaldige Verlegung von Gefangenen in die zuständige Anstalt unmöglich ist.

3. Anstalten im Rahmen vertraglicher Vereinbarungen

Für den Vollzug der Jugendstrafe bei weiblichen Gefangenen ist die Jugendvollzugsanstalt Vechta nach Verwaltungsvereinbarung über die Durchführung des Jugendstrafvollzuges zuständig.

VI. Zuständigkeit bei trans*-, intergeschlechtlichen und non-binären Personen und Personen mit offenem/diversen Geschlechtseintrag

Die Zuweisung von trans*-, intergeschlechtlichen und non-binären Personen und Personen mit offenem/diversen Geschlechtseintrag erfolgt im Einzelfall nach Maßgabe der gesetzlichen Regelungen und Durchführung einer Fallkonferenz unter Berücksichtigung des einschlägigen Handlungsleitfadens und der weiterhin maßgeblichen Zuweisungskriterien.

VII. Verlegungsrichtlinien

1. Geltungsbereich

Diese Richtlinien regeln

- die Unterbringung von Gefangenen im offenen und geschlossenen Vollzug gemäß § 9 Absatz 1 und Absatz 3 HmbStVollzG und HmbJStVollzG mit Ausnahme von Verurteilten im Jugendarrest
- von Untergebrachten gemäß § 12 Absatz 1 und Absatz 2 HmbSVVollzG
- von Untersuchungsgefangenen gemäß § 8 HmbUVollzG.

2. Unterbringungs- und Verlegungsentscheidungen für Strafgefangene und Untergebrachte

Entscheidungen treffen

- 2.1 die Leitungen der Anstalten des geschlossenen Vollzugs zur Verlegung von männlichen und weiblichen erwachsenen Gefangenen in den offenen Vollzug.
- 2.2 die Leitung der Teilanstalt für Frauen in der JVA Billwerder über die Verlegung von weiblichen Gefangenen in den offenen Vollzug.
- 2.3 die Leitung der JVA Hahnöfersand im Benehmen mit der Vollstreckungsleitung über die Unterbringung der jungen Gefangenen im offenen Vollzug.
- 2.4 die Leitung der JVA Hahnöfersand im Benehmen mit der Vollstreckungsleitung und im Einvernehmen mit der aufnehmenden Anstalt über die Unterbringung von Jugendstrafgefangenen nach Herausnahme aus dem Jugendvollzug.
- 2.5 die Leitung der JVA Glasmoor zur Verlegung und Rückverlegung von erwachsenen männlichen und weiblichen Gefangenen in den geschlossenen Vollzug. Die Rückverlegung erfolgt in die Entsendeanstalt. War die Untersuchungshaftanstalt Entsendeanstalt, sind die Gefangenen in die zum Zeitpunkt der Entscheidung nach Vollstreckungsplan zuständige Anstalt des geschlossenen Vollzugs zurück zu verlegen.
- 2.6 die Leitung der Sozialtherapeutischen Anstalt Hamburg zur Aufnahme von erwachsenen männlichen Gefangenen nach Aufnahmeverfahren (§ 10 Absatz 2 HmbStVollzG).
- 2.7 die Leitung der Sozialtherapeutischen Anstalt Hamburg zur Aufnahme von erst- oder zweitinhaftierten betreuungsbedürftigen männlichen Strafgefangenen über 30 Jahre.
- 2.8 die Leitung der Sozialtherapeutischen Anstalt Hamburg zur Rückverlegung oder Verlegung von erwachsenen männlichen Gefangenen und Untergebrachten in den „Regelvollzug“. Die Rückverlegung erfolgt in die Entsendeanstalt bzw. bei direkt aufgenommenen Gefangenen und Untergebrachten in die sachlich zuständige Anstalt.
- 2.9 die Leitung der JVA Hahnöfersand zur Rückverlegung von männlichen Jugendstrafgefangenen in den „Regelvollzug“.
- 2.10 einvernehmlich die Leitung der Sozialtherapeutischen Anstalt Hamburg und die Leitungen der abgebenden Anstalten zur Verlegung von Gefangenen in den Übergangsvollzug der Außenstelle Bergedorf der Sozialtherapeutischen Anstalt Hamburg.
- 2.11 die Leitungen der abgebenden Anstalten zur Verlegung von Gefangenen in außerhamburgische Anstalten im Rahmen vertraglicher Vereinbarungen.
- 2.12 bei Verlegungen von Gefangenen in oder aus außerhamburgischen Anstalten außerhalb vertraglicher Vereinbarungen entscheidet die Leitung der aufnehmenden oder abgebenden Anstalt über das Vorliegen der Verlegungsvoraussetzungen, die Abteilung Justizvollzug über die Abweichung vom Vollstreckungsplan.

- 2.13 einvernehmlich die Leitungen der Anstalten des geschlossenen Vollzugs zur Verlegung von Gefangenen innerhalb des geschlossenen Vollzugs. Verlegungen zwischen den Anstalten des geschlossenen Vollzuges kommen insbesondere zur Aufnahme oder Fortführung von Qualifizierungsmaßnahmen und entlassungsvorbereitenden Maßnahmen in Betracht.

In streitigen Fällen ist die Abteilung Justizvollzug auf Antrag einer der beteiligten Anstaltsleitungen zu beteiligen. Bei Rückverlegungen aus dem offenen Vollzug ist bis zur Klärung die Entscheidung der abgebenden Anstalt bindend.

3. Unterbringungs- und Verlegungsentscheidungen für Untersuchungsgefangene

- 3.1 Die Leitung der Untersuchungshaftanstalt trifft die Entscheidung über Verlegungen von männlichen Untersuchungsgefangenen in die JVA Billwerder.
- 3.2 Über Rückverlegungen von Untersuchungsgefangenen entscheidet die Leitung der JVA Billwerder.

VIII. Schlussvorschrift

Die mit diesem Vollstreckungsplan geänderten Zuständigkeiten der Anstalten sind kein Anlass für Verlegungen von Gefangenen und Untergebrachten, wenn keine Verlegungsgründe nach § 9 HmbStVollzG, HmbJStVollzG und § 12 HmbSVVollzG bestehen.

IX. Inkrafttreten

Diese Allgemeine Verfügung tritt zum 1.7.2023 in Kraft und ersetzt die AV Nr. 12/2022 vom 5.7.2022 (4431/1) zu § 112 HmbStVollzG, § 108 HmbJStVollzG, § 96 HmbUVollzG, § 90 HmbSVVollzG, § 48 HmbJAVollzG und § 22 StVollstrO.

Bekanntmachungen

Übersicht über den Geschäftsanfall der Gerichte und Staatsanwaltschaften im Bereich der Behörde für Justiz und Verbraucherschutz (2019 bis 2022)

Bekanntmachung vom 28. April 2023 (Az. 3004/2E)

- Berechtigung -

In Abschnitt VI, Überschrift A, Kapitel I und Kapitel III (HmbJVBI 2023, 233, 234) wird die Übersicht über den Geschäftsanfall der Gerichte und Staatsanwaltschaften im Bereich der Behörde für Justiz und Verbraucherschutz (2019 bis 2022), Bekanntmachung vom 28. April 2023 (Az. 3004/2E) wie folgt berichtigt:

VI. Verwaltungsgericht

A. Hauptverfahren	2022 falsch	2022 korrigiert
I. Hauptverfahren insgesamt		
1. Neuzugänge ¹⁾	10.262	4.746
2. Erledigte Verfahren ¹⁾	13.101	4.608
3. Unerledigte Verfahren am Jahresende	13.171	12.606
III. Asyl-Verfahren		
1. Neuzugänge ¹⁾	6.996	1.480
2. Erledigte Verfahren ¹⁾	10.539	2.046
3. Unerledigte Verfahren am Jahresende	2.387	1.822

¹⁾ Die Abgaben innerhalb des Gerichts / der Staatsanwaltschaft wurden bereits berücksichtigt, d.h. nicht mitgezählt.

Neuer Vorstand der Hamburgischen Notarkammer

Bekanntmachung vom 14. August 2023 (Az. 3833/5)

Die Kammerversammlung der hamburgischen Notarinnen und Notare hat am 23. Juni 2023 einen neuen Vorstand gewählt. Der Vorstand der Hamburgischen Notarkammer setzt sich nun wie folgt zusammen:

Präsident der Hamburgischen Notarkammer:
Notar Dr. Jens-Olaf Lenschow

Vizepräsident der Hamburgischen Notarkammer:
Notar Dr. Michael von Hinden

Weitere Vorstandsmitglieder:
Notar Dr. Thomas Diehn
Notarin Dr. Janine Heier
Notar Dr. Florian Möhrle
Notarin Dr. Sarah Nietner
Notar Dr. Stephan Schneider
Notarin Lisa M. Sönnichsen

Ebenfalls wurden der Verwaltungsrat sowie der Präsident und der Vizepräsident des Notarversorgungswerkes Hamburg neu gewählt:

Verwaltungsrat des Notarversorgungswerkes Hamburg:

Notar Dr. Julian von Åkerman

Notar Dr. Moritz Menges

Notar Dr. Morten Mittelstädt

Präsident des Notarversorgungswerkes Hamburg:

Notar Dr. Johannes Beil

Vizepräsident des Notarversorgungswerkes Hamburg:

Notar Dr. Tobias Köpp

Rechtsprechung

1. **Der Gesetzentwurf der Volksinitiative stellt Gesetzgebung auf dem Gebiet der öffentlichen Fürsorge nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG dar. Das Grundeinkommen, wie es nach dem Gesetzentwurf konkret ausgestaltet ist, zielt darauf ab, die Existenz der Teilnehmenden zu sichern, ihnen gesellschaftliche Teilhabe zu ermöglichen und eine (potenzielle) Bedürftigkeit der am Modellversuch Teilnehmenden zu verhindern.**
2. **Der Bund hat von seiner Gesetzgebungskompetenz im Hinblick auf den gegenständlichen Gesetzentwurf nicht in einer die Länder hiervon ausschließenden Weise Gebrauch gemacht. Die Gesetzgebungskompetenz für Regelungen zur Durchführung eines zeitlich und auf das Gebiet eines Landes begrenzten Modellversuch auf dem Gebiet der öffentlichen Fürsorge verbleibt bei den Ländern, wenn die entsprechende Regelung die nach Bundesrecht bestehenden Sozialleistungen nicht ersetzen, sondern neben sie treten soll.**
3. **Zum Schutz der Freiheit der Stimmberechtigten, sich für oder gegen eine Unterstützung der Initiative zu entscheiden, unterliegt eine Volksinitiative Anforderungen, die sich aus dem Demokratieprinzip aus Art. 3 Abs. 1 HV ergeben. Diese gelten wegen der erheblichen Bedeutung der vorherigen Zustimmung der Stimmberechtigten auch in den dem Volksentscheid vorangehenden Stadien von Volksinitiative und Volksbegehren.**
4. **Der Gesetzentwurf und dessen Begründung müssen so formuliert sein, dass ihr Inhalt für die Gesamtheit der stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürgern verständlich ist. Sie müssen dabei widerspruchsfrei, in allen Teilen inhaltlich nachvollziehbar und aus sich heraus verständlich sein. Die Bürgerinnen und Bürger müssen die Auswirkungen des Vorhabens überblicken und die wesentlichen Vor- und Nachteile abschätzen können. Die Grenzen einer vertretbaren Darstellung sind jedenfalls dann überschritten, wenn die Folgen einer angestrebten Änderung so lückenhaft oder missverständlich dargestellt werden, dass die Stimmberechtigten, soweit sie nicht über spezielle Vorkenntnisse verfügen, den eigentlichen Inhalt des Vorschlags nicht erfassen können und so geradezu in die Irre geführt werden (Bestätigung und Fortführung von HVerfG, Urt. v. 21.12.2021, 6/20; HVerfG, Urt. v. 04.12.2020, 4/20).**
5. **Diesen Anforderungen genügen der Gesetzentwurf und seine Begründung im Ergebnis nicht. Sie enthalten Widersprüchlichkeiten und Lücken in der Darstellung, die dazu führen, dass bei den Stimmberechtigten falsche Vorstellungen von Inhalt und Auswirkungen des Vorhabens geweckt werden.**

Hamburgisches Verfassungsgericht,
Urteil vom 12. Juli 2023, HVerfG 12/20

Tenor

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

Tatbestand

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

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

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

Nachdem die Beteiligten zu 3. sich ausschließlich zwecks Beratung zur Gestaltung der Unterschriftenlisten und zu Verfahrensfragen an die Landesabstimmungsleitung gewandt hatten, zeigten sie am 12. Februar 2020 gegenüber dem Beteiligten zu 1. den Beginn der Sammlung von Unterschriften für einen Entwurf eines Gesetzes zur Erprobung eines bedingungslosen Grundeinkommens im Land Hamburg an. Zweck des zu verabschiedenden Gesetzes ist es, auf dem Gebiet der Freien und Hansestadt Hamburg die Wirkung, Akzeptanz und Umsetzbarkeit verschiedener Varianten des bedingungslosen Grundeinkommens im Rahmen eines Modellversuchs zu erforschen (§ 1 des Entwurfs). Nach der eingeführten Begriffsbestimmung soll das Grundeinkommen u.a. einen individuellen Rechtsanspruch darstellen und ohne Bedürftigkeitsprüfung garantiert werden (§ 2 des Entwurfs). Einzelheiten der Umsetzung sollen durch einen von der Verwaltung ausgewählten Forschungspartner entwickelt und festgelegt werden (§ 3 des Entwurfs). Zur inhaltlichen Ausgestaltung des Modellversuchs werden in § 4 des Entwurfs u.a. folgende Rahmenbedingungen festgelegt: Es sollen mehrere Varianten des Grundeinkommens getestet werden (Abs. 1). Die Anzahl der Teilnehmenden aller Versuchsgruppen muss zu Beginn mindestens 2.000 Personen betragen (Abs. 3). Monatliche Geldzahlungen werden für einen Zeitraum von drei Jahren gewährt (Abs. 4). Für jeden Modellversuch muss festgelegt werden, inwiefern sich Geldzahlungen abhängig von anderen Einkommen reduzieren. Dabei muss sichergestellt sein, dass die Summe aus Geldzahlung und Einkommen jeweils höher ist als der Grundeinkommensanspruch (Abs. 5 Nr. 2). Die Varianten sind so zu modellieren, dass neben den Geldzahlungen kein Bedarf an den Lebensunterhalt deckenden Sozialleistungen besteht. Für Sonder- und Mehrbedarfe sowie Krankenversicherungskosten können zusätzliche Regelungen getroffen werden (Abs. 6). Mindestens die Hälfte der Varianten müssen so ausgestaltet werden, dass der Grundeinkommensanspruch für erwachsene Teilnehmende mindestens 1.120 Euro und für minderjährige mindestens 560 Euro beträgt (Abs. 7).

Gemäß § 6 des Entwurfs soll die Teilnahme am Versuch freiwillig sein und das Versuchsgebiet auf ein oder zwei räumlich abgegrenzte Bereiche des Landes Hamburg begrenzt werden. Zur Teilnahme sind alle Personen aufzufordern, die in einem Versuchsgebiet ihren Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt haben. Es findet sich sodann ein Hinweis auf die Verarbeitung der personenbezogenen Daten der Teilnehmenden (§ 7 des Entwurfs) sowie zur Auswertungs- und Berichtsverpflichtung (§ 8 des Entwurfs). Die näheren Bestimmungen zur Planung, Durchführung und Auswertung der Erprobung einschließlich des Forschungskonzepts sollen von der zuständigen Verwaltung durch Verordnung festgelegt werden (§ 9 des

Entwurfs). Die Festlegungen sollen insbesondere die Details von Umfang und Umsetzung des Forschungsauftrags (§ 9 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 des Entwurfs), das Forschungskonzept (§ 9 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 des Entwurfs) sowie die dem Zweck des Gesetzes entsprechenden Richtlinien zur Datenverarbeitung (§ 9 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 des Entwurfs) beinhalten. Das Forschungskonzept schließt die Ausgestaltung der modellierten Grundeinkommensvarianten (§ 9 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 [i] des Entwurfs) ein, den Umfang der Erhebung sowie die Auswahl und Aufteilung des Versuchsgebiets und der Teilnehmenden. Das Forschungskonzept soll so festgelegt werden, dass die geschätzten haushaltswirksamen Gesamtkosten den Betrag von 40 Millionen Euro nicht übersteigen. Bei einer Überschreitung kann eine Verkürzung durch die zuständige Verwaltung erfolgen (§ 9 Abs. 2 des Entwurfs). In der dem Entwurf beigefügten Begründung finden sich insbesondere Ausführungen zur Zulässigkeit bzw. Gesetzgebungskompetenz der Länder in der Angelegenheit (Begründung Teil A. Allgemeiner Teil, IV. Zulässigkeit/Gesetzgebungskompetenz). Zu Kosten und Verwaltungsaufwand wird ausgeführt, die Gesamtkosten lägen bei höchstens 40 Millionen Euro, verteilt auf insgesamt acht Haushaltsjahre (Begründung Teil A. Allgemeiner Teil, V. Kosten und Verwaltungsaufwand). Die Begründung enthält außerdem einen Deckungsvorschlag (Begründung Teil A. Allgemeiner Teil, VI. Deckungsvorschlag). Danach sind die Kosten zunächst durch Einsparungen bei den Kosten für die Sozialleistungen der Teilnehmenden zu decken (rd. 2 Mio. Euro über drei Jahre). Die verbleibende Summe von 38 Mio. Euro ist aus den Mitteln der Allgemeinen Zentralen Reserve oder durch eine zulässige geringere Schuldentilgung aufzubringen. Es wird im Übrigen im Rahmen der Begründung zu § 9 des Entwurfs darauf hingewiesen, dass alle relevanten Bestimmungen mindestens durch Verordnung getroffen werden sollten, da im Rahmen des Modellversuchs Mittel der öffentlichen Hand ausgezahlt würden. Die Rolle des Forschungspartners im Zuge der Verordnungsgebung wird wie folgt beschrieben: Dieser soll vor der Festlegung angehört werden und hat hierzu Vorschläge zu erarbeiten und einzubringen. Dort wo die Verwaltung das Forschungskonzept nicht für umsetzbar hält, soll ein gemeinsamer Vorschlag entwickelt werden. Schließlich wird erläutert, dass die Verwaltung als datenschutzrechtliche Verantwortliche im Sinne des Art. 4 Buchstabe 7 DSGVO anzusehen sei, unabhängig von der Kooperationsform mit dem Forschungspartner. Wegen der Einzelheiten wird auf den im Februar 2020 vorgelegten Gesetzentwurf nebst Begründung Bezug genommen, der diesem Urteil als Anlage I beigefügt ist.

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

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

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

Er ist der Auffassung, dass mit Einreichung des Gesetzentwurfs in der Fassung vom 20. November 2020 zwar in zulässiger Weise von der Befugnis zur Überarbeitung nach Art. 50 Abs. 4 Satz 5 HV i.V.m. § 6 Abs. 1 Satz 3 des Volksabstimmungsgesetzes (VAbstG) Gebrauch gemacht worden sei. Das Volksbegehren überschreite aber auch in der nunmehr vorliegenden Fassung die Grenzen des Art. 50 Abs. 1 Satz 2 der Hamburgischen Verfassung (HV). Zum einen stelle der Gesetzentwurf eine unzulässige Bundesratsinitiative dar. Zwar sei er nicht unmittelbar auf eine Bundesratsinitiative gerichtet, er betreffe aber ein Vorhaben, für dessen Umsetzung der Freien und Hansestadt Hamburg die Gesetzgebungskompetenz nicht zustehe. Zum anderen verstoße der Gesetzentwurf gegen den Haushaltsvorbehalt, da die veranschlagten Kosten des Vorhabens, exklusive der Kosten für das Forschungskonzept, bereits 0,240,33% des Gesamthaushalts ausmachten und die zeitliche Grenze eines Doppelhaushaltes überschritten. Der

Deckungsvorschlag sei nicht umzusetzen, eine Inanspruchnahme der Allgemeinen Zentralen Reserve nicht möglich.

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

Darüber hinaus verletze der Gesetzentwurf das Verfassungsprinzip des Vorbehalts des Gesetzes. Denn um eine Repräsentativität der Teilnehmenden im Vergleich zur Gesamtbevölkerung zu gewährleisten, müssten bereits vor Festlegung des Versuchsgebiets und Auswahl der Teilnehmenden statistische Erhebungen zu den Forschungsfragen erfolgen, für die eine hinreichende gesetzliche Grundlage mit dem Gesetzentwurf nicht geschaffen werde. Daran habe auch die überarbeitete Fassung nichts geändert. So genüge § 6 Abs. 2 des Gesetzentwurfs angesichts des betroffenen Grundrechts der informationellen Selbstbestimmung nicht den Anforderungen, um die für die Auswahl und Repräsentativität der Versuchsgebiete notwendigen statistischen Daten zu erheben. Gleiches gelte für fehlende konkrete Regelungen zu den Datenerhebungen bei den am Modellversuch teilnehmenden Personen.

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

Der Beteiligte zu 1. beantragt,

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

Die Beteiligte zu 2. stellt keinen Antrag.

Die Beteiligten zu 3. beantragen,

den Antrag zurückzuweisen.

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

Die Gesetzgebungskompetenz ergebe sich aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG. Es handele sich um die Förderung eines individuellen Forschungsvorhabens. Der Kompetenztitel sei nicht durch einen ähnlich gelagerten Modellversuch des Bundes gesperrt. Es liege auch keine Materie der öffentlichen Fürsorge vor. Denn das bedingungslose Grundeinkommen folge nicht dem Bedarfsgedanken, sondern werde unterschiedslos an jeden gezahlt. Ziel sei nicht die staatliche Unterstützung Hilfebedürftiger. Vielmehr sei die wissenschaftliche Zweckrichtung der objektive Schwerpunkt des Gesetzentwurfs. Überdies habe der wissenschaftliche Dienst des Bundestages ausgeführt, dass eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens nicht bestehe, da ein solches nicht dem Begriff der öffentlichen Fürsorge unterfalle (WD 3 – 3000 – 262/16). Eine Kollision mit Bundesrecht, insbesondere dem Leistungsregime des SGB II, sei nicht zu erwarten, da neben dem Bezug der Grundeinkommensleistungen kein Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II bestehe. Das Regelungsregime des SGB II sei überdies auf vorübergehende Leistungsunterbrechungen, z.B. durch Arbeitsaufnahme, eingestellt. Des Weiteren verletze der Gesetzentwurf nicht den aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleiteten Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes. Der Gesetzentwurf habe nicht den Anspruch, genau festzulegen, wie das Experiment ablaufe. Eine gesetzliche Regelung der Einzelheiten sei wegen der geringen Schwere des Eingriffs (temporäre Erhebung und Verarbeitung von Daten, aus denen kein Nachteil entstehen könne) und dem erheblichen Forschungsinteresse sowie dem Interesse der Allgemeinheit an der Forschung zur effizienten Gestaltung der Sozialsysteme nicht erforderlich. Die Anforderungen an die Bestimmtheit seien in Verfahren der Volksgesetzgebung nicht zu überspannen. Ein Verstoß gegen den Vorbehalt des Gesetzes sei nicht gegeben. Es bestehe zum einen eine hinreichende Rechtsgrundlage für die statistische Erhebung. Die spezifischen Parameter könnten im Vorfeld noch nicht festgelegt werden, da deren Erarbeitung essenzieller Bestandteil des Forschungsvorhabens sei. Zum anderen bedürfe es einer eigenständigen Regelung zur vorzeitigen Beendigung nicht, da sich die anschließende Leistungsberechtigung bereits aus den Vorschriften des SGB II und SGB XII ergebe. Ein plötzlicher und unerwarteter Abbruch des Modellversuchs sei überdies nicht zu erwarten. Bei Annahme von Forschungskosten in Höhe von 10% des Gesamtbudgets verblieben auskömmliche Mittel zur Durchführung des Experiments in Höhe von 12 Mio. Euro pro Jahr. Darüber hinaus liege kein Verstoß gegen den Bestimmtheitsgrundsatz oder die Normenklarheit vor. Die Gesamtkosten ließen sich dem Entwurf entnehmen. Anhaltspunkte dafür, dass die geschätzten Kosten unterdimensioniert seien, lägen nicht vor. Der Gesetzentwurf sei nicht widersprüchlich, soweit das Grundeinkommen einerseits „bedingungslos“ gewährt werde, andererseits eine Reduzierung abhängig vom anderen Einkommen erfolgen solle. Denn Kernelement sei das Fehlen bürokratischer Bedürftigkeitsprüfung und Mitwirkungspflichten zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt. Die Bedingungslosigkeit beziehe sich darauf, dass keine Verpflichtung zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit oder einer anderen Gegenleistung bestehe. Das „ob“ der Gewährung sei demnach bedingungslos, lediglich die konkrete Höhe variere. Die Beteiligten zu 3. weisen zudem darauf hin, dass der Berliner Senat in seiner Prüfung der Berliner Initiative, der ein im Wesentlichen gleicher Gesetzentwurf zugrunde liege, die Zulässigkeit festgestellt habe. Insbesondere liege nach dortiger Einschätzung die Gesetzgebungskompetenz des Landes Berlin vor, da sich eine Bundeskompetenz weder aus dem Kompetenztitel der öffentlichen Fürsorge (Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG) noch aus dem der Sozialversicherung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG) oder der Förderung wissenschaftlicher Forschung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG) herleiten ließe.

Entscheidungsgründe

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

I.

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

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

2. Der am 29. Oktober 2020 gestellte Antrag ist innerhalb der Antragsfrist beim Hamburgischen Verfassungsgericht eingegangen. Gemäß § 26 Abs. 2 Satz 1 Alt. 1 VAbstG ist der Antrag binnen eines Monats nach Ablauf der Antragsfrist auf Durchführung eines Volksbegehrens nach § 6 Abs. 1 Satz 2 VAbstG zu stellen. Die Beteiligten zu 3. haben die Unterschriftenlisten für die Vorlage am 4. März 2020 bei dem Beteiligten zu 1. eingereicht. Die mit diesem Ereignis ausgelöste 4-Monats-Frist, die wegen § 31a Abs. 1 Satz 2 VAbstG wie eine 120-Tages-Frist zu behandeln ist (vgl. Bü-Drs. 20/4525, S. 29), begann gemäß § 31a Abs. 1 Satz 1 VAbstG, § 187 Abs. 1 des Bürgerlichen Gesetzbuchs in der Fassung vom 2. Januar 2002 (BGBl. I S. 42, zuletzt geändert am 14. März 2023, BGBl. I Nr. 72; BGB) am 2. Februar 2020 zu laufen. Sie wurde gemäß § 6 Abs. 3 Satz 1 VAbstG für den Zeitraum vom 15. Juni bis 15. August 2020 gehemmt und lief gemäß § 31a Abs. 1 Satz 1 VAbstG, § 188 Abs. 1 BGB am 2. September 2020 ab. Die sich anschließende Antragsfrist auf Durchführung des Volksbegehrens gemäß § 6 Abs. 1 Satz 2 VAbstG für die Beteiligten zu 3. begann am 3. September 2020 und endete am 2. Oktober 2020. Anschließend lief die wegen § 31a Abs. 1 Satz 2 VAbstG wiederum als 30-Tages-Frist zu behandelnde Monatsfrist für den Antrag nach § 26 Abs. 1 Nr. 1 VAbstG, da es sich beim 1. November 2020 um einen Sonntag handelte, bis zum 2. November 2020. Die Antragsänderung vom 1. Dezember 2020 ist binnen eines Monats nach Einreichung des überarbeiteten Gesetzentwurfs am 2. November 2020 beim Verfassungsgericht eingegangen. Es kann somit dahinstehen, ob die nach § 26 Abs. 2 Satz 1 Alt. 2 VAbstG vorgegebene Frist für Anträge gilt, mit denen Volksbegehren in einer überarbeiteten Fassung angegriffen werden.

II.

Der Antrag ist auch begründet.

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

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

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

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

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

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

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

a) Der Ausschlussgrund „Bundesratsinitiativen“ greift nicht ein.

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

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

Der Ausschlussgrund „Haushaltspläne“ hat mit dem Elften Gesetz zur Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 16. Dezember 2008 (HmbGVBl. S. 431) den Ausschlussgrund „Haushaltsangelegenheiten“ in Art. 50 Abs. 1 Satz 2 HV ersetzt. Hierzu heißt es im zugrundeliegenden Gesetzentwurf lediglich, damit werde „klargestellt, dass finanzwirksame Vorlagen grundsätzlich zulässig sind (vergleiche HVerfG 5/04)“ (Bü-Drs. 19/1476, S. 3). Ausgeschlossen sind nach dem Wortlaut Eingriffe in einen laufenden Haushaltsplan (vgl. hierzu BVerfG, Beschl. v. 3.7.2000, 2 BvK 3/98, BVerfGE 102, 176, juris Rn. 81), darüber hinaus aber auch über den einzelnen Haushaltsplan hinausreichende Vorgaben, die Spielräume des Parlaments im Sinne der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung wesentlich beeinträchtigen (vgl. HVerfG, Urt. v. 4.12.2020, 4/20, LVerfGE 31, 221, juris Rn. 80 ff.). Ob mit der Neufassung des Ausschlussgrundes eine inhaltliche Neuausrichtung im Sinne einer erweiterten Zulässigkeit finanzwirksamer Volksinitiativen beabsichtigt war (in diesem Sinne Klatt, Nor-dÖR 2010, S. 482, 484; Selmer/Hummel, NordÖR 2009, S. 137; a.A. v. Arnauld, Jahrbuch für Direkte Demokratie 2009, S. 90, 105; David in David/Stüber, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, 2020, Art. 50, Rn. 48 ff.), kann dahinstehen. Denn auch wenn man der Auffassung des Beteiligten zu 1. folgen wollte, dass dies nicht der Fall ist und der Ausschlussgrund „Haushaltspläne“ inhaltlich in vollem Umfang dem Ausschlussgrund „Haushaltsangelegenheiten“ entspricht, geht von der Volksinitiative keine wesentliche Beeinträchtigung des durch diesen Ausschlussgrund geschützten Haushaltsrechts der Bürgerschaft aus.

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

Eine wesentliche Beeinträchtigung des Haushaltsrechts der Bürgerschaft in diesem Sinne geht von dem Gesetzentwurf bei wertender Gesamtbetrachtung nicht aus. Der Gesetzentwurf der Volksinitiative sieht vor, dass der Modellversuch so festgelegt werden soll, dass die geschätzten haushaltswirksamen Gesamtkosten der Erprobung den Betrag von 40 Mio. Euro nicht übersteigen. Stellt sich während der Durchführung heraus, dass die Kosten diesen Betrag übersteigen, kann die zuständige Verwaltung die Dauer des Modellversuchs entsprechend verkürzen (§ 9 Abs. 2 des Entwurfs). In der Begründung des Gesetzentwurfs wird ausgeführt, dass von den Gesamtkosten nicht allein die Zahlungen an die Versuchsteilnehmer, sondern auch sonstige Kosten des Modellversuchs (z.B. für die Planung der Erprobung und Auswahl der Forschungspartner, die wissenschaftliche Begleitung, einschließlich der Durchführung der Befragung) umfasst seien (vgl. Begründung A. Allgemeiner Teil V. Kosten und Verwaltungsaufwand). Die Kosten sollen planmäßig nicht in einem Haushaltsjahr anfallen, sondern gestreckt über fünf Jahre, wobei in den Jahren der Durchführung des Modellversuchs – unter Annahme eines Verwaltungskostenanteils von rund 10% der Gesamtkosten – rund 13 Mio. Euro (12 Mio. Euro Sachmittel zzgl. Verwaltungskosten) anzusetzen sind. Bezogen auf einen Gesamthaushalt der Freien und Hansestadt Hamburg von 18,185 Mrd. Euro (2021) bzw. 17,623 Mrd. Euro (2022) (vgl. <https://www.hamburg.de/contentblob/14735986/4fcd4e9b99c3cb7ca08a68ee4ed81041/data/finanzbericht-2021-2022.pdf>) entspricht dies Ausgaben in Höhe von 0,071% respektive 0,074%. Unter alleiniger Betrachtung der relativen Höhe der Kosten könnte eine Störung des Gleichgewichts des gesamten Haushalts, die zu einer Neuordnung des Gesamtgefüges zwingt, zwar in Betracht kommen (z.B. bejaht bei 0,071% des Gesamthaushalts [Schaffung von Beamtenstellen] BayVerfGH, Entsch. v. 17.11.1994, Vf. 96-IX-94, juris Rn. 444; verneint bei 0,061% des Gesamthaushalts [Lernmittel] BayVerfGH, Entsch. v. 15.12.1976, Vf. 56-IX-76, juris Rn. 106). Die weiteren Umstände der Regelungen des Gesetzentwurfs der Volksinitiative schließen eine wesentliche Beeinträchtigung des Haushaltsrechts der Bürgerschaft jedoch aus. Zum einen ist bereits im Gesetzentwurf festgelegt, dass eine Beendigung des Modellversuchs möglich ist, wenn absehbar ist, dass der Kostenrahmen überschritten wird. Die absoluten Kosten der Volksinitiative sind demnach kalkulierbar. Zum anderen sind die Kosten auf einen Zeitraum von etwa fünf Jahren begrenzt. Langfristige Zahlungsverpflichtungen z.B. in Form von Personalstellen oder dauerhaften Leistungsansprüchen werden nicht geschaffen. Durch die in den Rahmenbedingungen (§ 3 Abs. 4 des Entwurfs) festgelegte Vorgabe, dass mit der Durchführung des Modellversuchs innerhalb von zwei Jahren nach dem Inkrafttreten des Gesetzes, frühestens jedoch in dem auf das Inkrafttreten des Gesetzes folgenden Haushaltsjahr,

begonnen werden soll, wird schließlich sichergestellt, dass nicht in einen laufenden Haushaltsplan eingegriffen wird.

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

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

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

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

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

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

Unter den Kompetenztitel des Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG fallen Gesetze, die den Rahmen und ggf. auch die Finanzierung von Wissenschaft und Forschung erfassen. Gegenstand solcher Gesetze ist nicht die Forschung als solche. Durch die von Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG erfassten Gesetze sollen vielmehr die gesetzlichen Voraussetzungen für Wissenschaft und Forschung geschaffen werden (vgl. Broemel in: v. Münch/Kunig, GG, 7. Aufl. 2021, Art. 74 Rn. 55), indem finanzielle, organisatorische oder planerische Maßnahmen getroffen werden (Seiler in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 55. Edition Stand 15.05.2023, Art. 74 Rn. 54). Die Forschung selbst wird dann von den jeweiligen Forschungseinrichtungen und den forschenden Personen unter dem Schutz von Art. 5 Abs. 3 GG betrieben.

Der Gesetzentwurf der Volksinitiative betrifft nicht die Rahmenbedingungen oder die Finanzierung von Wissenschaft und Forschung. Wissenschaft und Forschung sind an dem Gesamtvorhaben zwar beteiligt,

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

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

Der Begriff der öffentlichen Fürsorge ist nicht eng auszulegen. Neben der Unterstützung von Hilfebedürftigen in vornehmlich wirtschaftlichen Notlagen unterfallen der öffentlichen Fürsorge die Abwehr drohender Notlagen sowie besondere Situationen zumindest potenzieller Bedürftigkeit, auf deren Beseitigung oder Minderung das Gesetz zielt (vgl. BVerfG, Urt. v. 21.7.2015, 1 BvF 2/13, BVerfGE 140, 65, juris Rn. 29 ff.; BSG, Urt. v. 25.6.2009, B 10 EG 8/08 R, BSGE 103, 291, juris Rn. 38; Uhle in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 99. EL September 2022, Art. 74 Rn. 173 ff.; Oeter in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 74 Rn. 55). Der Begriff der öffentlichen Fürsorge umfasst demnach auch neue Lebenssachverhalte, wenn sie nur in ihren wesentlichen Strukturelementen dem Bild entsprechen, das durch die „klassische Fürsorge“ geprägt ist (vgl. BVerfG, Beschl. v. 17.7.2003, 2 BvL 1/99 u.a., BVerfGE 108, 186, juris Rn. 111). Dabei genügt es, wenn eine – sei es auch nur typisierend bezeichnete und nicht notwendig akute – Bedarfslage im Sinne einer mit besonderen Belastungen einhergehenden Lebenssituation besteht, auf deren Beseitigung oder Minderung das Gesetz zielt (vgl. BVerfG, Urt. v. 21.7.2015, 1 BvF 2/13, BVerfGE 140, 65, juris Rn. 29 f.; insgesamt hierzu auch Uhle in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 99. EL September 2022, Art. 74 Rn. 180 m.w.N.; Burghart in: Leibholz/Rinck, Grundgesetz, 89. Lieferung 3.2023, Art. 74, Rn. 236 m.w.N.). Die „Bedarfslage“ kann ganz unabhängig von der finanziellen/wirtschaftlichen Lage des Betroffenen bestehen (vgl. BVerfG, Urt. v. 21.7.2015, 1 BvF 2/13, BVerfGE 140, 65, juris Rn. 30).

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

Damit zielen die materiellen Regelungen des Gesetzentwurfs auch darauf ab, (potenzielle) Bedürftigkeit der an dem Modellversuch teilnehmenden Personen zu beseitigen oder zu mindern. Dem steht nicht entgegen, dass das Grundeinkommen nach dem Wortlaut in § 2 Abs. 1 Nr. 3 des Entwurfs „ohne

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

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

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

bb) Der Bund hat von der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG im Bereich der öffentlichen Fürsorge mit den Regelungen zur Gewährung von existenzsichernden Leistungen nach dem SGB II, dem 3. und 4. Kapitel SGB XII oder dem Asylbewerberleistungsgesetz i.d.F. v. 5. August 1997 (BGBl. I S. 2022, zuletzt geändert am 23. Mai 2022, BGBl. I S. 760; AsylbLG) sowie für den Bereich der Gesundheit mit den Regelungen des Fünften Buch Sozialgesetzbuch – Gesetzliche Krankenversicherung vom 20. Dezember 1988 (BGBl. I, S. 2477, zuletzt geändert am 11. Mai 2023, BGBl. I Nr. 123; SGB V) und des Elften Buch Sozialgesetzbuch – Soziale Pflegeversicherung vom 26. Mai 1994 (BGBl. I S. 1014, zuletzt geändert am 20. Dezember 2022, BGBl. I S. 2793; SGB XI) Gebrauch gemacht und ein grundsätzlich erschöpfendes System zur Sicherung des Existenzminimums geschaffen, das nach seiner Zielrichtung sämtlichen Bedarfslagen, die zur Gewährung eines menschenwürdigen Daseins gedeckt werden müssen, Rechnung tragen soll (vgl. zum SGB II/SGB XII: BVerfG, Urt. v. 9.2.2010, 1 BvL 1/09 u.a., BVerfGE 125, 175, juris Rn. 147; BT-Drs. 17/1465, S. 8 f.; zum AsylbLG: BVerfG, Urt. v. 18.7.2012, 1 BvL 10/10, BVerfGE 132, 134, juris Rn. 62 ff., 89). Das bestehende Regelungssystem

schließt es jedoch nicht aus, gesetzliche Regelungen für ein Modellvorhaben zu schaffen, die dem Ziel dienen, das Regelungssystem weiterzuentwickeln, wenn dadurch die geltende Rechtslage nicht beeinträchtigt wird. Dass gerade auf dem Gebiet der öffentlichen Fürsorge ein Bedarf an einer modellhaften Weiterentwicklung bestehen kann, zeigt sich etwa in der vom 1.7.1999 bis 31.12.2004 bestehenden „Experimentierklausel“ in § 101a des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) in den Fassungen vom 25.6.1999 (BGBl. I S. 1442) und 25.11.2003 (BGBl. I S. 2304). Die Regelung zeigt im Übrigen auch, dass der Bundesgesetzgeber in diesem Bereich eine Parallelität unterschiedlicher Regeln in den Ländern – jedenfalls zu Versuchszwecken – für möglich gehalten hat.

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

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

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

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

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

Die Abstimmung muss grundsätzlich einen abstimmungsfähigen Inhalt enthalten, d.h. eine Frage, die mit „ja“ oder „nein“ beantwortet werden kann (VerfGH Bayern, Urt. v. 15.12.1976, Vf. 56-IX-76, juris Rn. 42). Denn ein Diskurs über den vorgelegten Entwurf, der zu einer Änderung, Ergänzung oder teilweisen Annahme führen kann, ist nicht möglich (VerfGH Bayern, Entsch. v. 16.7.2019, Vf. 41-IX-19, juris Rn. 109). Darüber hinaus muss der Gesetzentwurf so formuliert sein, dass der Inhalt der Materie verständlich ist (VerfGH Bayern, Entsch. v. 16.7.2019, Vf. 41-IX-19, juris Rn. 109), d.h. er muss sich nicht nur von den interessierten Bürgerinnen und Bürgern, sondern von der Gesamtheit der abstimmenden Bürgerinnen und Bürger eindeutig und zweifelsfrei aus der Fassung des Gesetzentwurfs entnehmen lassen (Brem StGH, Entsch. v. 9.7.1986, 2/85, NVwZ 1987, 576; VerfGH Bayern, Entsch. v. 10.3.2018, Vf. 132-IX-77, juris Rn. 75). Dies gilt insbesondere bei Volksbegehren, die Leistungen des Staates zum Gegenstand haben (VerfGH Bayern, Urt. v. 15.12.1976, Vf. 56-IX-76, juris Rn. 42). Die Fragestellung muss dabei inhaltlich

widerspruchsfrei, in allen Teilen inhaltlich nachvollziehbar und in diesem Sinne aus sich heraus verständlich sein. Je komplexer, weiträumiger und abstrakter die Materie ist, umso wichtiger werden Klarheit und Eindeutigkeit des Abstimmungstextes, um die unverfälschte Abbildung des demokratischen Willens zu gewährleisten (HVerfG, Urt. v. 30.11.2005, 16/04, juris Rn. 78 ff.). Aus dem Gesetzentwurf und der Begründung müssen sich die Auswirkungen des Vorhabens überblicken und die wesentlichen Vor- und Nachteile abschätzen lassen (VerfGH Bayern, Entsch. v. 16.7.2019, Vf. 41-IX-19, juris Rn. 109). Die Behauptung unzutreffender Tatsachen ist ebenso unzulässig (VerfGH Bayern, Entsch. v. 16.7.2019, Vf. 41-IX-19, juris Rn. 110) wie die unzutreffende oder unvollständige Erläuterung der geltenden Rechtslage (VerfGH Bayern, Entsch. v. 13.4.2000, Vf. 4-IX-00, juris Rn. 152; Entsch. v. 16.7.2019, Vf. 41-IX-19, juris Rn. 110) oder andere irreführende oder unrichtige Behauptungen (vgl. VerfGH Thüringen, Urt. v. 10.4.2013, 22/11, juris Rn. 50). Die Grenze einer sachlich vertretbaren Darstellung des Anliegens des Volksbegehrens ist danach jedenfalls dann überschritten, wenn die Folgen einer angestrebten Änderung so lückenhaft oder missverständlich dargestellt werden, dass die Bürger, soweit sie nicht über spezielle Vorkenntnisse verfügen, den eigentlichen Inhalt des Vorschlags nicht erfassen können und so geradezu in die Irre geführt werden (vgl. HVerfG, Urt. v. 21.12.2021, 6/20, juris Rn. 40; VerfGH Bayern, Entsch. v. 13.4.2000, Vf. 4-IX-00, VerfGHE BY 53, 81, juris Rn. 152; VerfGH Berlin, Beschl. v. 27.10.2008; 86/08, LVerfGE 19, 39, juris Rn. 64). Unschädlich sind hingegen im Sinn des politischen Anliegens „gefärbte“ Tatsachenmitteilungen und Erläuterungen bzw. plakative Argumentationen (BayVerfGH, Entsch. v. 16.7.2019, Vf. 41-IX-19, juris Rn. 110).

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

b) Diesen Anforderungen genügen der Gesetzentwurf und seine Begründung im Ergebnis nicht. Sie enthalten Widersprüchlichkeiten und Lücken in der Darstellung, die es den Abstimmenden nicht in dem gebotenen Umfang ermöglichen, die Auswirkungen des Vorhabens zu überblicken und die wesentlichen Vor- und Nachteile abzuschätzen. In der Summe ist die Darstellung so missverständlich und lückenhaft, dass die stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürger bei verständiger Betrachtungsweise den eigentlichen Inhalt und die Folgen der angestrebten Regelung nicht erkennen bzw. abschätzen können.

Der Gesetzentwurf trifft Regelungen in einem Bereich, der eine Vielzahl von anderen Regelungsbereichen berührt und damit verzahnt ist. Zu nennen sind unter anderem das Sozialversicherungs- und das Steuerrecht. Daraus ergeben sich Auswirkungen auf die mit dem vorliegenden Gesetzentwurf geregelten Lebenssachverhalte, die für die Beurteilung des zur Abstimmung gestellten Gesetzentwurfs wesentlich sind. Es bedarf im vorliegenden Fall keiner Entscheidung, in welcher Tiefe bei einer so komplexen Materie wie der vorliegenden die rechtlichen Verflechtungen und Wechselwirkungen mit bestehenden Gesetzen im Einzelfall dargelegt werden müssen. Jedenfalls müssen die Bürgerinnen und Bürger den Kern der Regelungen und die Auswirkungen des Vorhabens überblicken und wirklich erfassen können, sodass sie

die Vor- und Nachteile des zur Abstimmung gestellten Gesetzentwurfs abwägen können. Bezogen auf das vorliegende Volksbegehren müssen die Abstimmenden erkennen und beurteilen können, was die Rahmenbedingungen des vorgeschlagenen Modellversuchs, ein bedingungsloses Grundeinkommen zu testen, sind und mit welchen Auswirkungen für die Teilnehmenden der Versuch durchgeführt werden soll. Um die Vor- und Nachteile des Gesetzentwurfs prüfen und einschätzen können, müssen sie insbesondere überblicken können, ob bzw. in welchem Maße der als Ziel des Modellversuchs formulierte Erkenntnisgewinn mit der vorgeschlagenen Regelung erreicht werden kann.

Diesen Anforderungen wird der Gesetzentwurf nicht gerecht.

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

Nach der Überschrift geht es um ein Gesetz zur Erprobung eines bedingungslosen Grundeinkommens in Hamburg. Nach § 1 des Entwurfs und dem allgemeinen Teil der Begründung sollen mit dem Gesetz die Wirkung, Akzeptanz und Umsetzbarkeit verschiedener Varianten eines bedingungslosen Grundeinkommens erforscht werden. In § 2 Abs. 1 Satz 1 und Satz 2 Nr. 3 des Entwurfs wird erneut betont, dass den am Modellversuch Teilnehmenden ein Grundeinkommen bedingungslos gewährt werden und dies – in Abgrenzung zum bisherigen Sozialleistungssystem – ohne Bedürftigkeitsprüfung erfolgen soll. Das Grundeinkommen soll zudem so ausgestaltet sein, dass es die Existenz der Teilnehmenden sichert und ihnen gesellschaftliche Teilhabe ermöglicht (§ 2 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 des Entwurfs). Das Fehlen einer „bürokratischen Bedürftigkeitsprüfung“ (Begründung zu § 4 Abs. 6 des Entwurfs) wird dabei als ein Kernelement des Gesetzentwurfs hervorgehoben. Der durchschnittliche Abstimmende wird danach von der modellweisen Einführung eines Grundeinkommens ausgehen, das bedingungslos und ohne Bedürftigkeitsprüfung an die Teilnehmenden ausgezahlt wird.

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

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

Soweit die Beteiligten zu 3. in der mündlichen Verhandlung darauf hingewiesen haben, dass insoweit kein Widerspruch zur Zielsetzung des Modellversuchs bestehe, weil tatsächlich keine „Bedürftigkeitsprüfung“ erfolgen solle, sondern nur eine „Bedarfsanmeldung“ geplant sei, überzeugt dies nicht. Eine solche Unterscheidung ergibt sich nicht aus dem insoweit allein maßgeblichen Gesetzentwurf und dessen Begründung. Obwohl der Gesetzentwurf die Gewährung des bedingungslosen Grundeinkommens „ohne bürokratische Bedürftigkeitsprüfung“ in den Mittelpunkt rückt, schweigt er zu der zentralen Fragestellung, wie „Bedarfe“ ohne „bürokratische Bedürftigkeitsprüfung“ ermittelt werden sollen. Zudem handelt es sich der Sache nach auch bei einer Auswertung von angemeldeten

„Bedarfen“ bzw. der Abhängigmachung der Zahlungshöhe vom vorhandenen Einkommen um eine Bedürftigkeitsprüfung im Wortsinne, denn die Höhe der Zahlungen ist abhängig vom individuellen Bedarf und vorhandenem Einkommen, also der individuellen Bedürftigkeit.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹Setzt man als Armutsrisikoschwelle 60% des Medians des Äquivalenzeinkommens in Deutschland an, käme man im Jahr 2019 auf 1.1760 Euro pro Monat, 2020 auf 1.300 Euro, 2021 auf 1.247 Euro.

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

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

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

Bei der Erprobung eines bedingungslosen Grundeinkommens neben dem bestehenden Sozialleistungssystem handelt es sich um eine besonders komplexe Materie, die mit den Regelungen des Sozialrechts eng verflochten ist und die Fragen der Existenzsicherung tangiert. Neben den bereits angeführten Problemen der individuellen Bedarfsermittlung stellen sich weitere Fragen, die das Ineinandergreifen der Regelungen für den Modellversuch und der bestehenden Regelung der Sozialgesetzbücher betreffen. Beispielhaft sei hingewiesen auf Probleme bei einem freiwilligen Eintritt in die gesetzliche Krankenversicherung (nachdem eine Versicherungspflicht als Leistungsbezieher nach dem SGB II nicht mehr besteht und die Versicherungsbeiträge nicht mehr vom Jobcenter übernommen werden), die sich im Zusammenhang mit den Regelungen des § 9 SGB V ergeben können, oder die Folgen für einen späteren Rentenbezug, wenn Meldungen nach § 58 Abs. 1 Nr. 3 SGB VI nicht mehr erfolgen.

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

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

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

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

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

Ein ausdrücklicher Hinweis darauf, dass mit den im Gesetzentwurf niedergelegten Vorgaben zum Modellversuch allein positive bzw. neutrale finanzielle Aspekte der Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens erforscht werden, findet sich aber weder im Gesetzentwurf noch in der Begründung. Vielmehr wird der Anschein erweckt, dass mit der Untersuchung nach dem Modellversuch eine umfassende Versuchsanordnung geschaffen wird, die Rückschlüsse auf eine flächendeckende, dauerhafte Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens ermöglicht (Begründung A. Allgemeiner Teil, II. Problem und Lösung). So suggeriert die Begründung zu § 4 Abs. 5 des Entwurfs, dass in dem Modellversuch auch eine (beschränkte) Gegenfinanzierung und deren Auswirkungen erprobt würden. Die bloße Erprobung positiver bzw. neutraler finanzieller Aspekte lässt sich allein aus dem Hinweis in der Begründung erahnen: „Ist die Abgabendifferenz höher als der Grundeinkommensanspruch, fällt die Geldzahlung zwar auf Null, kann aus forschungsethischen Gründen jedoch nicht negativ werden“ (Begründung zu § 4 Abs. 5). Im Übrigen gibt die Begründung keinen Hinweis auf den beschränkten Untersuchungsumfang. Vielmehr wird in der Begründung des Gesetzesvorhabens darauf abgestellt, dass bereits durchgeführte Studien nicht im vergleichbaren Maße aussagekräftig seien, da z.B. nur erwerbslose Personen teilnehmen konnten, während im Rahmen des Modellversuchs nach dem Gesetzentwurf grundsätzlich alle Bürgerinnen und Bürger teilnahmeberechtigt seien. Auch wird darauf hingewiesen, dass Selbsteinschätzungen kein belastbarer Indikator für tatsächliches Verhalten seien und deren Aussagekraft stark begrenzt sei, sodass eine Selbsteinschätzung als Alternative zur tatsächlichen Versuchsanordnung nicht in Betracht kommen dürfte (Begründung A. Allgemeiner Teil, III. Alternativen). Da die Grenzen des Erkenntnisgewinns für die Bürgerinnen und Bürger nicht hinreichend aufgezeigt werden, können sie die Auswirkungen des Vorhabens nicht umfassend überblicken und die wesentlichen Vor- und Nachteile nicht in der gebotenen Weise gegeneinander abwägen.

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

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

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

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

III.

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

IV.

Die Entscheidung ist einstimmig ergangen.
