

Vorlage – zur Kenntnisnahme –

Standpunkt des Senats zum Antrag auf Einleitung des Volksbegehrens „Expedition Grundeinkommen: Erprobung eines bedingungslosen Grundeinkommens im Land Berlin“

An das

Abgeordnetenhaus von Berlin

über Senatskanzlei – G Sen -

Vorlage

- zur Kenntnisnahme -

des Senats von Berlin

über

Standpunkt des Senats zum Antrag auf Einleitung des Volksbegehrens „Expedition Grundeinkommen: Erprobung eines bedingungslosen Grundeinkommens im Land Berlin“

Der Senat legt nachstehende Vorlage dem Abgeordnetenhaus zur Besprechung vor.

A. Bezeichnung des Volksbegehrens, Prüfung der Unterstützungsunterschriften und Zulässigkeit des Volksbegehrens

Die für Inneres zuständige Senatsverwaltung prüft gemäß § 17 Absatz 2 des Abstimmungsgesetzes (AbstG) – neben den formalen und Verfahrensfragen –, ob das Volksbegehren einen zulässigen Gegenstand hat (§ 11 AbstG), ob ein spezieller Ausschlussstatbestand gegeben ist (§ 12 Absatz 1 und 3 AbstG) und ob das Begehren dem Grundgesetz, sonstigem Bundesrecht oder der Verfassung von Berlin (VvB) widerspricht (§ 12 Absatz 2 AbstG).

Im Ergebnis der Prüfung zeigt sich, dass die formalen Anforderungen erfüllt sind. Der Antrag ist statthaft. Inhaltlich ist der vorgelegte Gesetzentwurf mit höherrangigem Recht vereinbar.

I. Formale Anforderungen (§§ 10, 13-16 AbstG)

1. Antragstellung und Unterschriftenübergabe

Am 4. November 2020 ist bei der Senatsverwaltung für Inneres und Sport der Antrag auf Einleitung eines Volksbegehrens eingegangen.

Die Prüfung der eingereichten 34.468 Unterstützungsunterschriften durch die Bezirksämter gemäß § 17 Abs. 1 AbstG ergab 21.143 gültige Unterschriften von Personen, die ihre Unterschrift innerhalb der letzten sechs Monate vor Eingang des Antrags geleistet haben und im Zeitpunkt der Unterzeichnung zum Abgeordnetenhaus von Berlin wahlberechtigt waren (§§ 10, 15 Abs. 1 Satz 2 und Satz 3 AbstG in Verbindung mit § 1 Abs. 1 Landeswahlgesetz Berlin). 10.985 Unterschriften waren ungültig. 2.094 Unterschriften wurde zwar gezählt, aber nicht geprüft (vgl. § 15 Abs. 2 Satz 2 AbstG). Die verwendeten Unterschriftenlisten entsprachen den Anforderungen

des § 15 Abs. 1 Satz 4, Abs. 2 und Abs. 4 AbstG. Der Antrag auf Einleitung des Volksbegehrens wird somit von den nach § 15 Abs. 1 Satz 2 AbstG für den Erlass und die Aufhebung von Gesetzen erforderlichen mindestens 20.000 Personen unterstützt.

2. Gegenstand

Gegenstand des Volksbegehrens ist der Entwurf eines Stammgesetzes („Gesetz zur Erprobung eines bedingungslosen Grundeinkommens im Land Berlin“), das das Land Berlin verpflichtet, einen Forschungsauftrag für einen Modellversuch zum bedingungslosen Grundeinkommen zu erteilen und diesen durchzuführen. Dabei sollen Wirkung, Akzeptanz und Umsetzbarkeit verschiedener Varianten eines Grundeinkommens, das ohne weitere Voraussetzungen und grundsätzlich unabhängig von anderweitigem Einkommen gewährt wird, über drei Jahre wissenschaftlich untersucht werden.

Für das Experiment soll ein räumlicher abgegrenzter, repräsentativer Bereich mit mindestens 3.500 Einwohnenden ausgewählt werden. *Allen* Einwohnern und Einwohnerinnen dieses Gebiets soll die Teilnahme am Experiment und damit der Bezug des experimentellen Grundeinkommens angeboten werden, wobei die Höhe der Zahlung in mehreren Varianten ausgestaltet sein soll. Die Teilnahme soll freiwillig, aber mit der Verpflichtung zur Teilnahme an wissenschaftliche Befragungen verbunden sein. Die Festlegung des Versuchsgebietes, die Modellierung der Varianten, die Befragung der Teilnehmenden und die Auswertung soll ein von der zuständigen Senatsverwaltung auszuwählender „Forschungspartner“ vorbereiten bzw. durchführen. Der Senat soll Ausführungsbestimmungen als Rechtsverordnung erlassen. Die Gesamtkosten des Experiments sollen durch das Gesetz auf 70 Mio. € begrenzt werden.

Nach Abschluss und Evaluation des Modellversuchs soll darüber entschieden werden, ob eine Verlängerung und/oder Ausweitung des Modellversuchs durchgeführt werden soll und/oder aufgrund der gesammelten Erkenntnisse eine flächendeckende, dauerhafte Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens umsetzbar ist.

3. Trägerin

Trägerin des Volksbegehrens ist der „Vertrauensgesellschaft e. V.“ als Personenvereinigung (gemäß Antrag auf amtliche Kostenschätzung vom 7. Januar 2020). Diese Personenvereinigung kann gemäß § 13 Abstimmungsgesetz (AbstG) Trägerin eines Volksbegehrens sein.

4. Vertrauenspersonen

Die Trägerin hat mit dem Antragsschreiben entsprechend § 16 AbstG fünf Vertrauenspersonen zu Vertreterinnen und Vertretern des Volksbegehrens bestimmt, dies sind neben dem Vereinsvorstand vier weitere Privatpersonen. Damit ist die Antragserklärung verbindlich. Hierfür sind schriftliche Erklärungen von mindestens drei Vertrauenspersonen erforderlich (§ 14 Satz 1, § 16 Abs. 1 Satz 3 AbstG).

5. Eidesstattliche Versicherung über die Anzeige von Spenden

Alle Vertrauenspersonen haben an Eides statt versichert, dass sie ihrer Anzeigepflicht für Geld- und Sachspenden vollständig und richtig nachgekommen sind (§ 40b Abs. 2 AbstG).

6. Bisheriges Verfahren, Gutachten

Die amtliche Kostenschätzung, beantragt unter dem 7. Januar 2020 (aktualisiert unter dem 17. Februar 2020), wurde der Trägerin am 6. März 2020 mitgeteilt; sie beziffert die Kosten auf maximal 70 Mio. €, die sich auf insgesamt acht Haushaltsjahre verteilen.

Fachlich zuständige Senatsverwaltung ist die Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales.

Nach Antragstellung wurden alle Senatsverwaltungen nachrichtlich in Kenntnis gesetzt. Neben der fachlich zuständigen Verwaltung wurden die Senatskanzlei (Wissenschaft und Forschung) und die Senatsverwaltung für Finanzen zudem um fachrechtliche Stellungnahme gebeten; die Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales und die Senatskanzlei haben Stellung genommen.

Folgende Rechtsgutachten lagen der Senatsverwaltung für Inneres und Sport vor:

- Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages, Rechtliche Voraussetzungen für die Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens in Deutschland, vom 14. Dezember 2016 (WD 3 – 3000 – 262/16)
- Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages, Rechtliche Voraussetzungen für Pilotprojekte zum Grundeinkommen, vom 27. Oktober 2016 (WD 6 – 3000 – 115/16)
- Rechtsanwältin Katja Pink; Stellungnahme zu den Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages – Einführung eines Grundeinkommenspiloten, 2020 (im Auftrag der Trägerin)

II. Statthaftigkeit des Antrags (§ 11 AbstG)

Art. 62 Abs. 1 und 6 VvB und § 11 AbstG zählen abschließend die – in formaler Hinsicht – zulässigen Gegenstände eines Volksbegehrens auf. Vorliegend wird der Erlass eines Gesetzes begehrt, für das ein ausgearbeiteter Entwurf sowie eine Begründung mit Ausführungen zu den Einzelregelungen vorgelegt wird. Der Antrag ist damit statthaft.

III. Inhaltliche Zulässigkeit des Antrags (§ 12 AbstG)

Nach § 12 Abs. 2 AbstG sind Volksbegehren unzulässig, die dem Grundgesetz (GG), sonstigem Bundesrecht oder der Verfassung von Berlin (VvB) widersprechen. Zu prüfen ist daher, ob eine Gesetzgebungskompetenz des Landes Berlin besteht, ob der Gesetzentwurf mit organisationsrechtlichen Vorschriften der Verfassung von Berlin und mit Bundesrecht vereinbar ist und ob er in der Landesverfassung oder im Grundgesetz gewährleistete Grundrechte verletzt.

Nicht zu prüfen ist in diesem Rahmen, ob das beehrte Gesetz zweckmäßig ist. Ein hoher Verwaltungsaufwand, Mehrkosten, etwaige nachteilige Auswirkungen auf die Verwaltungstätigkeit oder Zweifel an der Durchführbarkeit führen nicht zu Verstößen gegen die Verfassung; derartige Fragen sind vom Gesetzgeber – hier dem Volk – zu bewerten und zu entscheiden.

1. Gesetzgebungskompetenz

Bei Volksbegehren, die einen Gesetzentwurf zum Gegenstand haben, sind die verfassungsrechtlichen Kompetenzregelungen der Art. 70 ff. GG zu beachten.

Die Gesetzgebungskompetenz für die Erprobung eines bedingungslosen Grundeinkommens liegt gemäß Art. 70 Abs. 1 GG bei den Ländern, soweit nicht das Grundgesetz dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse verleiht. Es ist zu prüfen, ob der Bund die Gesetzgebungskompetenz hat, durch die die Gesetzgebungskompetenz des Landes Berlin verdrängt wird.

a. Ausschließliche Gesetzgebung des Bundes

Die Erprobung eines bedingungslosen Grundeinkommens ist kein Fall der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes nach Art. 70 Abs. 2, 71, 73 GG.

b. Konkurrierende Gesetzgebung des Bundes

Gemäß Art. 72 Abs. 2 GG kann die grundsätzlich bei den Ländern liegende Gesetzgebungskompetenz auf bestimmten Gebieten im Wege der konkurrierenden Gesetzgebung verdrängt werden, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht.

Im Fall der konkurrierenden Gesetzgebung dürfen die Länder nur gesetzgeberisch tätig werden, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit keinen Gebrauch gemacht hat (vgl. Art. 72 Abs. 1 GG).

aa. Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG: „Öffentliche Fürsorge“

Als Bundeskompetenz für die Einführung und damit auch die Erprobung eines bedingungslosen Grundeinkommens kommt in erster Linie die „öffentlichen Fürsorge“ nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG in Betracht. Der Begriff der „öffentlichen Fürsorge“ ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht eng zu verstehen (BVerfGE 97, 332). Er umfasst sowohl Hilfsmaßnahmen bei bestehenden wirtschaftlichen Notlagen oder akuter Hilfsbedürftigkeit als auch vorbeugende Maßnahmen zur Verhinderung künftiger Hilfsbedürftigkeit (BVerfGE 106, 62). Erforderlich ist, dass eine besondere Situation mit zumindest potentieller Bedürftigkeit besteht. Potentielle Bedürftigkeit beschreibt hierbei keine akute Bedarfslage, sondern eine mit besonderen Belastungen einhergehende Lebenssituation, auf deren Beseitigung oder Minderung das Gesetz zielt.

Der vorliegend zu prüfende Gesetzentwurf regelt in § 6 die Modalitäten der Teilnehmenden. Dort heißt es:

„Alle Personen, die an einem festzulegenden Stichtag nach Inkrafttreten dieses Gesetzes ihren alleinigen Wohnsitz/Hauptwohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt in den für den Versuch ausgewählten Gebieten haben, werden zur Teilnahme aufgefordert.“

Ein Kernelement des bedingungslosen Grundeinkommens ist danach, dass es gerade nicht an die Hilfsbedürftigkeit oder eine besondere Belastung geknüpft ist, die charakteristisch für die „öffentliche Fürsorge“ ist, sondern an jede Person gezahlt wird, die im ausgewählten Versuchsgebiet wohnt und sich zur Teilnahme am Experiment bereit erklärt. Auch Personen, die ein anderweitiges, ggf. auch hohes, Einkommen beziehen, erhalten grundsätzlich das Grundeinkommen, je nach Variante u.U. in geminderter Höhe. Dabei soll anderweitiges Einkommen nicht unmittelbar angerechnet werden, sondern bei der Festlegung der Höhe künftige Möglichkeiten der Gegenfinanzierung, z.B. durch erhöhte Einkommenssteuern, simuliert werden (vgl. Begründung zu § 5 Abs. 5 des GE).

Das vom Gesetzentwurf vorgesehene Grundeinkommen kann auch nicht deshalb der Materie der „öffentlichen Fürsorge“ zugeordnet werden, weil in § 2 des GE davon die Rede ist, dass das Grundeinkommen die Existenz sichern und dazu beitragen soll, Armut und soziale Notlagen zu beseitigen. Damit werden ersichtlich die gesellschaftspolitischen Zielsetzungen beschrieben, die mit der Einführung eines Grundeinkommens verfolgt werden, und nicht die Anspruchsvoraussetzungen.

Es ist auch nicht zu erwarten, dass Empfänger und Empfängerinnen von Grundsicherung nach SGB II ausschließlich oder schwerpunktmäßig Begünstigte des Experiments sein werden, so dass durch die Zahlung faktisch Zahlungen nach SGB II ersetzt und die dort normierten Leistungsvoraussetzungen umgangen werden. Denn das für den Versuch auszuwählende Gebiet ist nach § 6 Abs. 2 i.V.m. § 4 Abs. 2 des GE so zu bestimmen, dass der Modellversuch „belastbare Rückschlüsse“ auf die Auswirkungen eines Grundeinkommens „auf die Gesamtheit der Berliner Bevölkerung“ zulässt. Das Gebiet soll also repräsentativ für die Gesamtstadt und eine „Simulation einer Gesellschaft mit Grundeinkommen“ sein (Begründung zu § 6 Abs. 2 des GE). Danach sollen Empfänger von Grundsicherung oder anderer Sozialleistungen gerade nicht speziell oder

vorwiegend an dem Experiment teilnehmen. Diese dürften vielmehr nur einen (kleineren) Anteil der Versuchsgruppe ausmachen, der ihrem Anteil an der Gesamtgesellschaft entspricht. Die Mehrzahl der Empfänger wird sonstiges Einkommen in unterschiedlicher Höhe beziehen.

Daraus ergibt sich nach – soweit ersichtlich – einhelliger Auffassung, dass ein bedingungsloses Grundeinkommen nicht dem Kompetenztitel der „öffentlichen Fürsorge“ zuzuordnen ist (so auch der Wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestages, Gutachten WD 3 – 3000 – 262/16, S. 4). Der Bund könnte daher ein solches Grundeinkommen weder selbst einführen, noch die Einführung durch ein Land unmittelbar ausschließen. Auf die Frage, ob der Bund den Kompetenztitel des Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG durch das SGB II (Grundsicherung für Arbeitssuchende) und das SGB XII (Sozialhilfe) ausgeschöpft hat und ob diese Vorschriften abschließend sind, kommt es daher hier nicht an.

bb. Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG: „Gebiet der Sozialversicherung“

Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG weist dem Bund die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz auf dem Gebiet der „Sozialversicherung einschließlich der Arbeitslosenversicherung“ zu. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist der Begriff der Sozialversicherung weit zu verstehen (BVerfGE 11, 105). Dabei ist die Norm nicht auf die traditionellen Bereiche der Versicherungen gegen Krankheit, Unfall etc. beschränkt, sondern umfasst auch die Einbeziehung neuer Lebenssachverhalte,

„wenn die neuen Sozialleistungen in ihren wesentlichen Strukturelementen, insbesondere in der organisatorischen Durchführung und hinsichtlich der abzudeckenden Risiken, dem Bild entsprechen, das durch die klassische Sozialversicherung geprägt ist“

BVerfGE 75, 108, 140

Jedoch ist Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG nicht als Auffangkompetenz für die „soziale Sicherheit“ zu verstehen, sondern verlangt die Komponente der Versicherung“. Das Bundesverfassungsgericht versteht den Begriff der Sozialversicherung als „gemeinsame Deckung eines möglichen, in seiner Gesamtheit schätzbaren Bedarfs durch Verteilung auf eine organisierte Vielheit“ (BVerfGE 11, 105, 112). Die Sozialversicherung setzt voraus, dass die Mittel der Versicherung durch Beiträge der Mitglieder finanziert werden (BVerfGE 87, 1).

Das voraussetzungslose Grundeinkommen, wie es der zu prüfende Gesetzentwurf erproben will, soll ausschließlich durch Haushaltsmittel finanziert werden (vgl. Begründung zu § 4 Abs. 5) und nicht aus Beiträgen von Mitgliedern. Es fehlt daher das Versicherungselement, welches für den Kompetenztitel nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 erforderlich ist. Auch der wissenschaftliche Dienst des Bundestages (Gutachten WD 6 – 3000 – 115/16, S. 8) sieht keine Bundeskompetenz für die Einführung oder Erprobung eines Grundeinkommens aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG.

Demnach unterfällt das vorliegend zu prüfende Gesetzesvorhaben nicht der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 74 Abs.1 Nr. 12 GG.

cc. Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG: „Förderung der wissenschaftlichen Forschung“

Nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG hat der Bund die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz auf dem Gebiet der „Förderung der wissenschaftlichen Forschung“. Förderung der wissenschaftlichen Forschung meint die Regelung finanzieller, organisatorischer und planerischer Maßnahmen zur Förderung von Forschungsprojekten und -einrichtungen sowie des wissenschaftlichen Nachwuchses. „Forschung“ definiert sich dabei i.S.v. Art. 5 Abs. 3 GG, so dass auch Auftragsforschung erfasst ist (Seiler, in: BeckOK GG, 45. Ed. 15.11.2020, Art. 74 GG, Rn. 54; Britz, in: Dreier GG, 3. Aufl. 2013 Art. 5 Abs. 3 GG, Rn. 24).

Der vorliegend zu prüfende Gesetzentwurf formuliert keine zuwendungsrechtliche Forschungsförderung, sondern lediglich einen entgeltlichen Forschungsauftrag im Einzelfall. Ziel des Gesetzes ist nicht die Förderung eines Forschungsprojektes; dieses ist nur Mittel zu dem

vom Gesetz angestrebten Zweck eines Erkenntnisgewinns in Bezug auf eine mögliche künftige Gesetzgebung.

Eine Bundes-Gesetzgebungskompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG besteht daher nicht.

dd. Kompetenz Kraft Natur der Sache

Eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes „Kraft Natur der Sache“ ist zu vereinen. Eine solche ist dann gegeben, „wenn gewisse Sachgebiete, weil sie ihrer Natur nach eine eigenste, der partikularen Gesetzgebungszuständigkeit a priori entrückte Angelegenheit des Bundes darstellen, vom Bund und von ihm geregelt werden können“ (BVerfGE 26, 246, 257). Notwendig ist demnach eine Regelung, die „denkgesetzlich unmöglich“ ist und daher eine bundesrechtliche Regelung zwingend erforderlich macht.

Ein Forschungsexperiment zum bedingungslosen Grundeinkommen, das wie hier personell, räumlich und zeitlich auf das Gebiet – oder das Teilgebiet – eines Landes beschränkt ist, benötigt nicht zwingend einer bundesrechtlichen Regelung.

c. Ergebnis

Der Bund hat keine Gesetzgebungskompetenz für die Einführung oder Erprobung eines bedingungslosen Grundeinkommens, so dass gemäß Art. 70 Abs. 1 GG grundsätzlich die Länder gesetzgebungsbefugt sind.

2. Vorrangiges Bundesrecht

Eine landesrechtliche Regelung eines voraussetzungslosen Grundeinkommens könnte mit höherrangigem Bundesrecht unvereinbar sein, insbesondere mit § 2 SGB II, der für die Sozialhilfe den „Grundsatz des Forderns“ normiert. Zu unterscheiden ist dabei zwischen der Sperrwirkung eines – verfassungsmäßigen – Bundesgesetzes (1.) und dem in Art. 31 GG festgelegten Grundsatz „Bundesrecht bricht Landesrecht“ (2.).

a. Sperrwirkung der Kompetenzregeln

Obwohl Einigkeit darüber besteht, dass die Einführung – und damit auch das Verbot – eines voraussetzungslosen Grundeinkommens nicht in die Gesetzgebungskompetenz des Bundes fällt (dazu oben I.), wird vertreten, dass die Regelungen der Grundsicherung nach SGB II ein solches zwar nicht ausdrücklich verbieten, sie aber durch „absichtsvolle Nichtregelung“ ausschließen; hierfür könne sich der Bund auf eine Kompetenz Kraft Sachzusammenhang mit dem Titel des Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG stützen (vgl. in diesem Sinne WD-Gutachten 115/16, S. 11). Diese Argumentation stützt sich auf eine vom Bundesverfassungsgericht in der Entscheidung zum Bayrischen Schwangerenhilfe-Ergänzungsgesetz entwickelte Rechtsfigur:

„Eine Teilregelung, die bei isolierter Betrachtung einer Materie zuzurechnen wäre, für die der Bundesgesetzgeber 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. [...] Eine ungeschriebene Gesetzgebungszuständigkeit gibt dem Bund aber nicht das Recht, die gesamte den Ländern vorbehaltene Materie an sich zu ziehen. Er darf vielmehr nur diejenigen Einzelregelungen treffen, ohne die er seine ausdrücklich zugewiesene Kompetenz nicht sinnvoll nutzen könnte. Die umfassende Regelung eines den Ländern vorbehaltenen Bereichs ist ihm daher in keinem Fall eröffnet [...] Auch in dem absichtsvollen Unterlassen einer Regelung kann ein Gebrauchmachen von einer Bundeszuständigkeit liegen, das dann insoweit Sperrwirkung für die Länder erzeugt. [...] Die Frage, ob und inwieweit der Bund von einer Zuständigkeit Gebrauch gemacht hat, kann im einzelnen schwer zu entscheiden sein. Die Antwort ergibt sich in erster Linie aus dem Bundesgesetz selbst, in zweiter Linie aus dem hinter dem Gesetz stehenden Regelungszweck, ferner aus der Gesetzgebungsgeschichte und den Gesetzesmaterialien. Das gilt auch bei einem absichtsvollen Regelungsverzicht, der

in dem Gesetzestext selbst keinen unmittelbaren Ausdruck finden kann. Ob der Gebrauch, den der Bund von einer Kompetenz gemacht hat, abschließend ist, muß aufgrund einer Gesamtwürdigung des betreffenden Normenkomplexes festgestellt werden. In jedem Fall setzt die Sperrwirkung für die Länder voraus, daß der Gebrauch der Kompetenz durch den Bund hinreichend erkennbar ist“.

BVerfGE 98, 265, 299 f.

Voraussetzung für den Ausschluss der an sich bei den Ländern liegenden Regelungskompetenz für ein voraussetzungsloses Grundeinkommen ist danach, dass sich dem SGB II überhaupt ein stillschweigender Ausschluss solcher staatlicher Leistungen hinreichend erkennbar entnehmen lässt (a) und dass dieser Ausschluss mit den Regelungen der Grundsicherung untrennbar verzahnt ist und ohne ihn die Bundeskompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 nicht sinnvoll genutzt werden könnte (b).

aa. Ausschluss eines Grundeinkommens durch § 2 SGB II

Es wird vertreten, dass die Auszahlung eines voraussetzungslosen Grundeinkommens mit dem Bundes-Sozialhilferecht zugrundeliegenden Gedanken des „Grundsatz des Forderns“ nicht zu vereinbaren sei, wonach sich Bedürftige vorrangig und eigeninitiativ um die Beendigung ihrer Erwerbslosigkeit bemühen müssen (Gesetzesbegründung zu § 2 SGB II, BT-Drs. 15/1516, S. 51). Die einschlägige Regelung zur Grundsicherung für Erwerbsfähige (Hartz IV) in § 2 Abs. 2 SGB II lautet:

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

Vom Wortlaut her steht diese Vorschrift der Auszahlung eines Grundeinkommens durch das Land nicht entgegen: Die normierten Pflichten der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, ihren Lebensunterhalt aus eigenen Mitteln und Kräften zu bestreiten, treffen nur „Leistungsberechtigte“ der Grundsicherung. Wer ein Grundeinkommen bezieht ist aber nicht mehr leistungsberechtigt, sondern erhält ein sonstiges Einkommen.

Darüber hinaus wird auf Sinn und Zweck der sozialhilferechtlichen Bestimmungen verwiesen, wonach die „Forderkomponente“ ein „wesentlicher Bestandteil des Sozialrechts“ sei (etwa Gutachten des WD 115/16, S. 11). Dafür wird die Gesetzesbegründung angeführt:

„Zentrale Forderung des neuen Leistungssystems ist die Eigenverantwortung des Erwerbsfähigen, der alle Möglichkeiten nutzen und vorrangig seine Arbeitskraft einsetzen muss, um seinen und der Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft Lebensunterhalt zu bestreiten.“ (BT-Drs. 15/1516, S. 51).

Auch hieraus lässt sich aber nicht ableiten, dass der Bundesgesetzgeber einen allgemeinen Grundsatz formulieren wollte, wonach niemand staatliche Leistungen beziehen dürfte, ohne dafür seine „Arbeitskraft“ oder seine sonstigen „Möglichkeiten“ einzusetzen. Die Forderung hat vielmehr nur innerhalb des vom SGB II etablierten „Leistungssystems“ Bedeutung; d.h. nur, wer Leistungen nach dem SGB II beansprucht, ist dem „Grundsatz des Forderns“ unterworfen.

Für dieses Verständnis spricht auch die Definition der „Hilfsbedürftigen“ in § 9 Abs. 1 SGB II (für die Grundsicherung) und im gleichen Sinne in § 2 Abs. 1 SGB XII (für die Sozialhilfe):

„Hilfebedürftig ist, wer seinen Lebensunterhalt nicht oder nicht ausreichend aus dem zu berücksichtigenden Einkommen oder Vermögen sichern kann und die erforderliche Hilfe nicht von anderen [...] erhält.“

Die Möglichkeit eines anderweitigen Einkommens oder sogar einer Hilfeleistung von anderen (beispielhaft werden Angehörige oder Träger von Sozialleistungen genannt) ist im Gesetz also ausdrücklich vorgesehen, und zwar ohne Einschränkung.

Allenfalls ließe sich argumentieren, dass durch ein voraussetzungsloses Grundeinkommen der vom SGB II intendierte Druck auf die Betroffenen wegfiel, eine Arbeit aufzunehmen (so der WD, aaO, S. 11: „[...] da die Forderungskomponente, die experimentell entfallen würde, einen wesentlichen Bestandteil des Sozialrechts ausmacht“). Hierzu wird auch auf das Prinzip des „aktivierenden Sozialstaats“ verwiesen, wonach dem Einzelnen verstärkte Eigeninitiative auch deswegen abverlangt werde, weil seine Selbsthilfefähigkeiten durch gezielte Angebote gestärkt werden sollen; hierzu gehöre die Obliegenheit zur Nutzung aller Möglichkeiten, den Lebensunterhalt aus eigenen Kräften zu bestreiten, die erwerbsfähigen Personen einen Beurteilungs- und Gestaltungsspielraum für die Ausgestaltung ihrer Eigenbemühungen und somit eine erhebliche Entscheidungsmacht gewährleiste (vgl. Münder/Geiger, SGB II, Kommentar, § 2 Rn. 4, 36 f., zitiert nach WD-Gutachten, aaO).

Diese „Entscheidungsmacht“ wird durch ein bedingungsloses Grundeinkommen aber gerade nicht abgeschafft, sondern erweitert, denn mit Grundeinkommen soll nach dem hier zur prüfenden Gesetzentwurf kein Verbot anderweitiger Erwerbsarbeit verbunden sein. Unabhängig von der hier nicht zu prüfenden Sinnhaftigkeit eines solchen Grundeinkommens, erscheint es widersinnig zu argumentieren, dass der Wegfall von „Anreizen“ (in Gestalt von Leistungskürzungen) dazu führe, dass die Entscheidungsmacht der Betroffenen über ihre Lebensführung eingeschränkt würde. Abgesehen davon liefert weder der Gesetzestext, noch die Begründung des SGB II einen Anhaltspunkt dafür, dass System der Grundsicherung mit dem Grundsatz des Forderns als gesamtgesellschaftliche Maxime gelten und jede staatliche Leistungsgewährung ohne korrespondierende Obliegenheiten des Empfängers ausschließen soll.

Umgekehrt ließe sich argumentieren, dass der „Grundsatz des Forderns“ in erster Linie darauf zielt, die Zahl der Sozialleistungsempfänger zu reduzieren und ein „Ausruhen“ in der Sozialhilfe zu verhindern. Dieses Ziel würde durch die Gewährung eines allgemeinen, bedingungslosen Grundeinkommens aber in noch viel weiterem Umfang erreicht. Ein allgemeines Verbot voraussetzungsloser Staatleistungen jenseits einer konkreten Bedürftigkeit wäre nur aus anderen, viel weitergehenden Motiven des Gesetzgebers zu erklären (im Sinne einer „Volkserziehung“), die aber vom Kompetenztitel der sozialen Fürsorge in keinem Fall mehr gedeckt sind.

Festzuhalten ist, dass sich dem SGB II keine hinreichend erkennbaren Anhaltspunkte für die Absicht des Bundesgesetzgebers entnehmen lassen, die Einführung eines voraussetzungslosen Grundeinkommens neben der Grundsicherung stillschweigend oder absichtsvoll auszuschließen. Nach Wortlaut und Systematik des Gesetzes ist die Pflicht zur Arbeitsaufnahme ausschließlich als Gegenstück zur entsprechenden Leistungsgewährung ausgestaltet, und nicht als allgemeine Pflicht für Jedermann. Auch in der Gesetzesbegründung gibt es hierfür keine Anhaltspunkte.

bb. Zwingender Sachzusammenhang mit der Grundsicherung

Auch die zweite vom Bundesverfassungsgericht formulierte Voraussetzung für den Ausschluss der Landeskompetenz durch absichtsvolles Unterlassen ist nicht gegeben, denn ein etwaiges – hier unterstelltes – bundesgesetzliches Verbot eines Grundeinkommens würde nicht in einem im Sinne der zitierten Rechtsprechung zwingenden Sachzusammenhang mit der Bundeskompetenz für die soziale Fürsorge stehen:

Zwar würde die Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens dazu führen, dass die Pflicht zur Aufnahme oder Beibehaltung einer Erwerbstätigkeit mittelbar an Bedeutung verliert: Erwerbstätige Menschen wären nicht darauf angewiesen, ihre Arbeit beizubehalten, da sie ohnehin ein Grundeinkommen beziehen; überdies würde das bundesrechtliche System der Grundsicherung nach dem SGB II stark an Bedeutung verlieren, da die meisten (siehe dazu unten) Erwerbsfähigen nicht mehr auf eine Grundsicherung angewiesen sein. Für einen großen Teil der heute Leistungsberechtigten würde die Grundsicherung – und mit ihr der Grundsatz des Forderns nach § 2 Abs. 2 SGB II – wegfallen und durch das Grundeinkommen ersetzt werden.

Trotzdem ist eine sachgerechte Regelung der Grundsicherung als Teil der Sozialen Fürsorge nach wie vor sinnvoll möglich, das bundesgesetzliche Regelungskonzept für die Grundsicherung wird nicht obsolet und die Bundeskompetenz für die Soziale Fürsorge nicht entleert:

- Auch bei Einführung eines voraussetzungslosen Grundeinkommens würde die Grundsicherung nach SGB II nicht vollständig überflüssig. Es sind weiterhin Fälle denkbar, in denen eine Grundsicherung oder Sozialhilfe neben dem Grundeinkommen nötig ist, etwa bei Überschuldung oder besonderen Belastungen durch Krankheit oder in besonderen Lebenslagen. Für diese Fälle behält die bundesrechtliche Regelung, wonach die Grundsicherung nur gegen Bemühungen gezahlt wird, weiterhin Bedeutung.
- Das primäre Ziel der bundesrechtlichen Regelung in § 2 Abs. 2 SGB II wird weiterhin erreicht: Bundes-Sozialleistungen an Erwerbsfähige werden weiterhin nur ausgezahlt, wenn sich die Berechtigten um einen eigenen Erwerb bemühen.
- Anders, als im Falle des Bayrischen Schwangerenhilfegesetzes verfolgt der Bundesgesetzgeber hier kein abgestimmtes, umfassendes Schutzkonzept, für das die Mitregelung eines außerhalb der eigentlichen Bundeskompetenzen liegenden Punktes erforderlich wäre. Das System der Grundsicherung ist von vorneherein auf arbeitssuchende Erwerbsfähige beschränkt, also auf einen vergleichsweise kleinen Teil der Bevölkerung. Von einem Grundeinkommen würde ein wesentlicher größerer Personenkreis erfasst werden; jedenfalls für diesen kann der Bund nicht aufgrund einer Kompetenz Kraft Sachzusammenhang tätig werden, ohne einen „den Ländern vorbehaltenen Bereich“ (vgl. BVerfGE 98, 265, aaO, Zitat oben) umfassend zu regeln.
- Der dem SGB II zugrundeliegende Kompetenztitel der Sozialen Fürsorge (Art. 74 Nr. 7 GG) läuft nicht leer, wenn eine solche nur noch in Ausnahmefällen erforderlich ist. Die bestehenden Systeme – insbesondere Grundsicherung und Sozialhilfe – in ihrer konkreten Ausgestaltung und ihrem Umfang sind nicht vom Grundgesetz festgeschrieben (vgl. Huster/Rux, in: BeckOK-GG, 45. Ed. 15.11.2020, GG Art. 20 Rn. 211.1). Insbesondere lässt sich weder aus dem Sozialstaatsprinzip noch aus dem Kompetenztitel ableiten, dass die bundesrechtliche Grundsicherung umfangmäßig für den heute erfassten Teil der Bevölkerung Anwendung finden müsste.
- Jedenfalls eine experimentelle, zeitlich befristete und auf wenige hundert oder tausend Begünstigte beschränkte landesrechtliche Regelung zur Erprobung eines Grundeinkommens führt nicht dazu, dass die vom Bund mit dem System der Grundsicherung verfolgten Ziele beeinträchtigt würden. Eine etwaige Bundeskompetenz kraft Sachzusammenhang zur Untersagung eines Grundeinkommens erstreckt sich daher jedenfalls nicht auf eine experimentelle Gesetzgebung der hier zu prüfenden Art, mit der ja gerade die Auswirkungen eines Grundeinkommens u.a. auf die Sozialsysteme erforscht werden sollen und dessen Ergebnisse ggf. auch im Wege einer Bundesratsinitiative des Landes Berlin zur Änderung des Bundesrechts umgesetzt werden könnten.

Ein bundesrechtliches Verbot voraussetzungsloser staatlicher Leistungen auch außerhalb der Sozialen Fürsorge wäre danach mit der Sachregelung der Grundsicherung im SGB II nicht „derart eng verzahnt [ist], dass sie als Teil dieser Gesamtregelung“ erschiene; sie wäre vielmehr Ausdruck eines erweiterten Regelungskonzepts, das darauf gerichtet wäre, nicht nur die Hilfsbedürftigen angemessen zu versorgen, sondern auch, möglichst viele Personen zur Erwerbsarbeit anzuhalten. Selbst wenn – wofür es, wie gezeigt, keine Anhaltspunkte gibt – der Bund ein solches Ziel durch „absichtsvolle Nichtregelung“ verfolgen sollte, wäre dies von einer Bundeskompetenz Kraft Sachzusammenhang mit der Sozialen Fürsorge nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG nicht gedeckt.

cc. Fazit

Festzuhalten ist, dass sich aus dem Bundesrecht, insbesondere dem § 2 Abs. 2 SGB II, keine kompetenzrechtliche Sperrwirkung gegen die Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens durch die Länder ergibt. Weder lässt sich der bundesgesetzlichen Regelung

der Grundsicherung ein entsprechendes Verbot durch „absichtsvolle Nichtregelung“ entnehmen, noch bestünde für ein solches eine Bundes-Gesetzgebungskompetenz Kraft Sachzusammenhang. Dies gilt jedenfalls für ein Gesetz, mit dem die Auswirkungen eines Grundeinkommens lediglich in zeitlich und räumlich eng begrenztem Rahmen erprobt werden sollen.

Wenn der Wissenschaftliche Dienst des Bundestages demgegenüber zum Ergebnis kommt, nach jetzigem Rechtsstand bestünde *weder* für den Bund, *noch* für die Länder eine Gesetzgebungskompetenz für die – auch experimentelle – Einführung eines Grundeinkommens, so verkennt dies Voraussetzungen und Reichweite der Rechtsprechung zur Sperrwirkung von ungeschriebenen Bundeskompetenzen. Es bleibt auch vorliegend bei dem allgemeinen, in Art. 70 GG zum Ausdruck kommenden Grundsatz, dass es im Bundesstaat keine kompetenzfreien Räume gibt und „dass, wenn eine Bundeszuständigkeit nicht im Wege der Auslegung der Kompetenztitel des GG begründbar ist, es nach Abs. 1 bei der Länderzuständigkeit verbleibt, auch für neue Materien, die der Grundgesetzgeber nicht bedacht hat. Sie bleiben nach Art. 70 Abs. 1 bei den Ländern“ (Degenhart, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 70 Rn. 8).

b. Bundesrecht bricht Landesrecht, Art. 31 GG

Zu einer nach Art. 31 GG zu lösenden Kollision zwischen Bundes- und Landesrecht kann es im System der Art. 70 ff. GG nur ganz ausnahmsweise kommen:

„Die Kompetenzfragen sind der Kollisionsfrage vorgelagert. Bei einem kompetenzwidrigen Landesgesetz führt nicht der Widerspruch mit einer Norm höheren Ranges in Gestalt einer bundesgesetzlichen Regelung, sondern die Unvereinbarkeit mit der Kompetenzregel des Grundgesetzes zur Nichtigkeit des Landesgesetzes.“

BVerfGE 121, 233, 239.

Art. 31 GG kann daher nur in seltenen Fällen zur Anwendung kommen:

„Auch wenn insoweit die Sperrwirkung des Art. 72 Abs. 1 GG nicht eingreift, muss der Landesgesetzgeber allerdings den Vorrang des Bundesrechts nach Art. 31 GG beachten, wenn Regelungen des Bundes- und des Landesrechts auf denselben Sachverhalt anwendbar sind und bei ihrer Anwendung zu verschiedenen Ergebnissen führen“.

BVerfGE 121, 317, 348

In der Literatur wird das präzisiert:

Eine Kollision setzt die Anwendbarkeit zweier Rechtsnormen auf einen Sachverhalt und damit einen zumindest teildentischen Regelungsgegenstand voraus. [...] Als klarstellend und in Grenzfällen hilfreich kann das weitergehende, von Willi Geiger geforderte und in Teilen der Literatur übernommene Erfordernis identischer Adressaten angesehen werden. Die herrschende Meinung, derzufolge es für eine Kollision »verschiedener Ergebnisse« bei der Normanwendung bedarf, läuft auf ein Kriterium des inhaltlichen Widerspruchs hinaus. Insofern präziser ist aber die zustimmungswürdige Formel von den unvereinbaren Normgehalten. Ihr zufolge genügt es zur Annahme eines Kollisionsfalles nicht, wenn das Landesrecht weiter reicht als das Bundesrecht oder hinter ihm zurückbleibt: vielmehr muß die Anwendung der einen Norm tatsächlich zu Ergebnissen führen, die mit denen bei Anwendung der anderen Norm inkompatibel sind“.

Dreier, in: ders., GG, 3. Aufl. 2015, GG Art. 31 Rn. 38 f.

Diese Voraussetzungen sind hier nicht gegeben:

- Der Regelungsgegenstand des SGB II und des hier zu prüfenden Gesetzentwurfs sind verschieden: Einzige Gemeinsamkeit ist, dass es um die Auszahlung eines Geldbetrages an bestimmte Bürgerinnen und Bürger durch die öffentliche Hand geht. Höhe, Rechtsgrundlage und Leistungsträger sind aber beim Arbeitslosengeld II und beim Grundeinkommen völlig verschieden.
- Der Adressatenkreis beider Regelungen ist unterschiedlich. Das gilt jedenfalls für nicht Erwerbsfähige, für die das SGB II von vornherein nicht gilt, aber auch für Erwerbstätige, die keinen Leistungsanspruch haben. Es spricht schließlich viel für die Sichtweise, dass auch bei Personen, die derzeit Grundsicherung beziehen, keine Identität vorliegt, da sie in dem Moment, in dem sie Grundeinkommen beziehen, ebenfalls nicht mehr leistungsberechtigt sind und aus dem Anwendungsbereich des SGB II hinausfallen.
- Inhaltlich sind beide Normen nicht unvereinbar: Indem nach dem SGB II auch ein Grundeinkommen auf eine etwaige Grundsicherung angerechnet wird, ist sichergestellt, dass niemand beide Leistungen gleichzeitig erhält (bzw. nur dann, wenn trotz des Grundeinkommens eine Hilfsbedürftigkeit vorliegt), beide Normen sind also kompatibel. Unterstrichen wird das durch die Regelung in § 5 Abs. 6 des Gesetzentwurfs, wonach die Kriterien für die Auswahl der Probanden so zu formulieren sind, dass zu erwarten ist, dass die Teilnehmenden während des Verlaufs der Erprobung neben den Geldzahlungen nach Abs. 4 keinen Bedarf an den Lebensunterhalt deckenden Sozialleistungen nach Bundesrecht haben werden“. Eine – vom Wissenschaftlichen Dienst des Bundestages (Gutachten WD 6 - 3000 - 115/16, S. 12) zu Unrecht angenommene – Inkompatibilität läge nur vor, wenn der hier zu prüfende Gesetzentwurf anordnete, dass das Grundeinkommen bei der Prüfung der Hilfsbedürftigkeit nach SGB II nicht anzurechnen wäre, so dass Empfänger des Grundeinkommens ohne sonstiges Einkommen weiterhin Grundsicherung erhielten.
- Die Konstellation entspricht insoweit derjenigen bei der Gewährung eines einkommensunabhängigen Blindengeldes durch das Land ergänzend zu einer vom Bund gezahlten Kriegssopferrente für Blinde bei Hilfsbedürftigkeit, die das Bundesverwaltungsgericht für unproblematisch hielt, weil beide Leistungen unterschiedlichen Materien zuzuordnen waren:

„Es will für seinen Geltungsbereich nicht Leistungssysteme des Bundes durchbrechen oder verdrängen, sondern trifft Regelungen [...] auf der als bestehend vorausgesetzten Grundlage dieser Leistungssysteme. Für den Bereich der Kriegssopferfürsorge werden damit nicht dessen besondere Voraussetzungen außer Kraft gesetzt, was mit der Sperrwirkung der bundesgesetzlichen Regelung nicht vereinbar wäre, sondern in Ergänzung der bestehenden bundesrechtlichen Fürsorgeleistungen landesrechtliche Leistungen angeboten“.

BVerwG, Urteil vom 14. 11. 2002 - 5 C 37/01, NVwZ-RR 2003, 506, 508; Hervorhebung nur hier.

Festzuhalten ist, dass der hier zu prüfende Gesetzentwurf und das SGB II, insbesondere dessen § 3 Abs. 2, nicht auf denselben Sachverhalt anwendbar sind und daher bei der Anwendung nicht zu verschiedenen Ergebnissen führen. Der zu prüfende Gesetzentwurf wäre nicht nach Art. 31 GG nichtig.

c. Ergebnis

Der zu prüfende Gesetzentwurf steht nicht im Widerspruch zu höherrangigem Bundesrecht.

Insbesondere entfaltet § 2 Abs. 2 SGB II keine kompetenzrechtliche Sperrwirkung gegen die Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens durch die Länder, denn weder lässt sich der bundesgesetzlichen Regelung der Grundsicherung ein entsprechendes Verbot durch „absichtsvolle Nichtregelung“ entnehmen, noch bestünde für ein solches eine Bundesgesetzgebungskompetenz kraft Sachzusammenhanges. Dies gilt jedenfalls für ein

Gesetz, mit dem die Auswirkungen eines Grundeinkommens lediglich in zeitlich und räumlich eng begrenztem Rahmen erprobt werden soll.

3. Grundrechte (Art. 3 Abs. 1 GG)

Der vorliegend zu prüfende Gesetzentwurf könnte mit dem allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG unvereinbar sein, weil nur wenige Einwohner Berlins von den vorgesehenen, erheblichen Zahlungen profitieren sollen: Das bedingungslose Grundeinkommen sollen gemäß § 6 Abs. 3 des hier zu prüfenden Gesetzentwurfs all diejenigen erhalten, die an einem festzulegenden Stichtag nach Inkrafttreten des Gesetzes ihren alleinigen Wohnsitz/Hauptwohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt in den für den Versuch ausgewählten Gebieten haben und zur Teilnahme aufgefordert werden. Dabei sollen verschiedene Gruppen von Leistungsempfängern gebildet werden, die ein Grundeinkommen in jeweils unterschiedlicher Höhe und Ausgestaltung erhalten sollen. Zudem wird nach § 4 Absatz 3 und 4 eine „Kontrollgruppe“ gebildet, die nach den gleichen Kriterien wie die Leistungsempfänger ausgewählt wird, aber kein Grundeinkommen erhält.

Art. 3 Abs. 1 GG ist verletzt, wenn eine Gruppe von Normadressaten im Vergleich zu anderen Normadressaten oder Normbetroffenen anders behandelt wird, obwohl zwischen beiden Gruppen keine Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie die ungleiche Behandlung rechtfertigen könnten (BVerfGE 55, 72, 88, sog. neue Formel). Dabei fällt insbesondere ins Gewicht, ob eine Ungleichbehandlung Auswirkungen auf grundrechtlich gesicherte Freiheiten hat (BVerfGE 82, 126, 146).

Grundsätzlich ist der Gleichheitssatz auch bei der Gewährung staatlicher Leistungen zu beachten:

„Bei der gewährenden Staatstätigkeit bleibt der Gesetzgeber an den Gleichheitssatz gebunden; er hat aber weitgehende Freiheit darüber zu entscheiden, welche Personen oder Unternehmen durch finanzielle Zuwendungen des Staates gefördert werden sollen. Der Gesetzgeber darf Leistungen nicht nach unsachlichen Gesichtspunkten verteilen. Sachbezogene Gesichtspunkte stehen ihm in weitem Umfang zu Gebote, solange die Regelung sich nicht auf eine der Lebenserfahrung geradezu widersprechende Würdigung der jeweiligen Lebenssachverhalte stützt. Gesetzliche Differenzierungen müssen lediglich auf hinreichend sachbezogenen, nach Art und Gewicht vertretbaren Gründen beruhen. Das gilt sowohl für die Abgrenzung des Kreises der Begünstigten, als auch bei einer Umstellung des Fördersystems, bei der einige bisher Geförderte mehr und andere weniger erhalten.“

BVerfGE 122, 1, 23

Der weite Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers in der Leistungsverwaltung besteht insbesondere dann, wenn

„der Staat nicht deshalb Leistungen gewährt, um eine dringende soziale Notlage zu steuern oder eine – mindestens moralische – Verpflichtung der Gemeinschaft zu erfüllen (wie etwa beim Lastenausgleich), sondern aus freier EntschlieÙung durch finanzielle Zuwendungen („Subventionen“) ein bestimmtes Verhalten der Bürger fördert, das ihm aus wirtschafts-, sozial- oder gesellschaftspolitischen Gründen erwünscht ist“.

BVerfGE 17, 210, 216

Vorliegend soll das experimentelle Grundeinkommen so verteilt werden, dass zunächst – orientiert an im Gesetz festgelegten Forschungszielen – der räumliche Bereich des Experiments (ein Quartier oder Häuserblock, der mit Blick auf das Experiment aussagekräftig ist) festgelegt wird; bei mehreren gleich geeigneten Gebieten entscheidet das Los, ebenso wie über die räumliche Verteilung der verschiedenen Varianten des Grundeinkommens (§ 6 Abs. 2 des Gesetzentwurfs). Die Festlegung trifft die zuständige Senatsverwaltung nach Anhörung des

Forschungspartners und unter Berücksichtigung wissenschaftlicher Standards (§ 9 Abs. 1 Nr. 2). Allen Einwohnern des ausgewählten Gebiets wird sodann die Teilnahme an dem Experiment angeboten (§ 6 Abs. 3). Nähere Regelungen für den Fall des Weg- oder Herzuges aus dem bzw. in das Versuchsgebiet sind an den Verordnungsgeber delegiert (§ 9 Abs. 1 Nr. 2 (v)).

Danach knüpft die Auswahl der Begünstigten nicht an personenbezogene Merkmale an, sondern ausschließlich an den Wohnort. Eine Berücksichtigung personenbezogener Merkmale (Alter, Geschlecht, Einkommen u. ä.) erfolgt allenfalls mittelbar im Rahmen der Festlegung der Kriterien für die Auswahl eines repräsentativen Gebietes. Die gewährten Leistungen dienen auch nicht der Steuerung einer sozialen Notlage, da das Grundeinkommen zusätzlich zum bisherigen Lebensunterhalt gewährt wird. An die Rechtfertigung der Differenzierung sind daher keine hohen Anforderungen zu stellen. Es reicht aus, wenn die gewählten Kriterien sachgerecht sind und nicht auf einer der Lebenserfahrung geradezu widersprechenden Würdigung der jeweiligen Lebenssachverhalte beruhen (Willkürverbot):

Die Sachgerechtigkeit der Begrenzung der Leistungsgewährung auf eine ausgewählte, begrenzte Personengruppe ergibt sich hier aus dem Umstand, dass ein räumlich, zeitlich und finanziell begrenztes Forschungsvorhaben durchgeführt werden soll, mit dem primären Ziel eines Erkenntnisgewinns; dies ist grundsätzlich ein zulässiges Anliegen des Gesetzgebers (vgl. BVerfGE Band 57, 295, 324 zum erweiterten Gestaltungsspielraum bei experimenteller Gesetzgebung; allgemein zu gesetzgeberischen Experimenten Kloepper, VVDStRL 40 (1982), 1 ff.; Stettner, NVwZ 1989, 806 mwN). Einer sachwidrigen Festlegung der Auswahlkriterien beugt der Gesetzentwurf durch die Festlegung der Ziele und des Verfahrens des Experimentes und insbesondere durch die Anbindung an einen wissenschaftlichen Forschungspartner hinreichend Rechnung.

Auch die Auswahl des Erprobungsgebiets nach dem Zufallsprinzip ist nicht im Rechtsinne willkürlich, weil sich das Verfahren insoweit aus der vorgegebenen Begrenztheit der zur Verfügung gestellten Mittel ergibt und weil das Losverfahren nur dann zur Anwendung kommt, wenn sich die zur Auswahl stehenden Gruppen in allen für das Experiment maßgeblichen Kriterien nicht unterscheiden.

Die vom hier zu prüfenden Gesetzentwurf vorgesehene Beschränkung der Erprobung des Grundeinkommens auf eine zahlenmäßig und räumlich begrenzte Gruppe von Begünstigten ist daher mit dem allgemeinen Gleichheitssatz vereinbar. Dies gilt unabhängig davon, ob die vom Gesetzentwurf vorgesehene Obergrenze von 70 Mio. € für die Gesamtkosten ausreichen, um das Experiment erfolgreich durchzuführen. Hierbei handelt es sich um eine Prognose, die vom Gesetzgeber – hier also dem Volk – zu treffen ist und die jedenfalls nicht offensichtlich unplausibel ist. Etwaige Zweifel an der Richtigkeit der Prognose ändern daher nichts daran, dass die getroffenen Differenzierungen sachgerecht sind.

4. Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG)

Es wird vertreten, dass die Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens dem Sozialstaatsprinzip aus Art. 20 Abs. 1 GG und dem dahinterstehenden „Menschenbild des Grundgesetzes“ zuwiderläuft.

Nach Art. 20 Abs. 1 GG ist die „Bundesrepublik Deutschland [...] ein [...] sozialer Bundesstaat“ ist. Zudem sind gemäß Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG die Bundesländer an die Grundsätze des sozialen Rechtsstaates gebunden.

In der Literatur wird vertreten, dass das Grundgesetz zwar keine Pflicht zur Arbeit kenne. Grundlage für die Menschenwürde und das verfassungsrechtliche Menschenbild sei jedoch die Annahme vom Menschen als einem eigenverantwortlichen, souveränen und selbstbestimmten Individuum, dass seine Persönlichkeit frei entfalten kann. Die Möglichkeit, einer Arbeit nachzugehen, sei wesentlicher Bestandteil dieses selbstbestimmten und eigenverantwortlichen Lebens und damit der Selbstverwirklichung, da hiermit Eigenständigkeit durch die Schaffung einer wirtschaftlichen Grundlage sowie soziale Anerkennung verbunden seien). Darüber hinaus gewährleiste die Aufnahme von Arbeit auch die soziale Integration, durch die das Individuum

seine notwendige und vom Grundgesetz vorausgesetzte Sozialisierung zumindest zum Teil erfahre. Der Sozialstaat und die Sozialsysteme basierten grundsätzlich auf der Eigenverantwortung und der Leistungsbereitschaft der Bürgerinnen und Bürger, die die Transferleistung finanzieren. Daher sei jeder gefordert, im Rahmen seiner Möglichkeiten seinen Beitrag zur Solidargemeinschaft zu leisten und die Belastungen für letztere möglichst gering zu halten. Das bedingungslose Grundeinkommen berge aber die Gefahr, dass sich ein Teil der Bevölkerung „mangels Erwerbsobliegenheit“ aus der Arbeitswelt vollständig zurückzöge und so von einem eigenverantwortlichen Leben abgehalten würde; es sei daher im Grundsatz unzulässig (Holzner, Das bedingungslose Grundeinkommen im Lichte des deutschen Staats- und Verfassungsrechts, in: Auf dem Prüfstand: ein bedingungsloses Grundeinkommen für Deutschland? Rigmar Osterkamp (Hrsg.), (2015), S. 185-197, zitiert nach dem Gutachten WD 3 - 3000 - 262/16, S. 6).

Die skizzierte Auffassung findet in der bisherigen Rechtsprechung zum Sozialstaatsprinzip keine Stütze. Sie überzeugt auch nicht, denn ein bedingungsloses Grundeinkommen schließt die Möglichkeit des Einzelnen, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen und am Arbeitsleben teilzunehmen, gerade nicht aus. Zudem kann vertreten werden, dass sich aufgrund der durch das bedingungslose Grundeinkommen vermittelten finanziellen (Planungs-)Sicherheit der Handlungsspielraum und die Wahlfreiheit des Individuums vergrößern.

Ein Widerspruch des hier zu prüfenden Gesetzentwurfs zum Sozialstaatsprinzip lässt sich daher nicht feststellen (im Ergebnis ebenso der Wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestages, aaO, S. 7). Das gilt umso mehr, als dieser nur ein zeitlich und örtlich eng begrenztes Experiment zum Gegenstand hat und schon deshalb nicht geeignet ist, die Staatszielbestimmung des Art. 20 Abs. 1 GG zu beeinträchtigen.

5. Datenschutz

Die Regelungen der §§ 7 ff. des hier zu prüfenden Gesetzentwurfs sind mit den datenschutzrechtlichen Vorschriften des Berliner Datenschutzgesetzes (BlnDSG) und der europäischen Datenschutz-Grundverordnung (DS-GVO) vereinbar.

Im Rahmen der Erprobung des bedingungslosen Grundeinkommens sollen nach dem hier zu prüfenden Gesetzentwurf zur Erfüllung des wissenschaftlichen Forschungsauftrags personenbezogene Daten von den Teilnehmenden verarbeitet (§ 7 S. 1) werden. § 7 bestimmt zunächst die entsprechende Anwendung des § 17 BlnDSG. Dieser ermöglicht eine Datenverarbeitung zu wissenschaftlichen Forschungszwecken auch ohne das Vorliegen einer Einwilligung, wenn das öffentliche Interesse an der Durchführung des Vorhabens die schutzwürdigen Belange der betroffenen Person erheblich überwiegt und der Zweck nicht auf andere Weise erreicht werden kann. Die Verarbeitung zu wissenschaftlichen Forschungszwecken und zu statistischen Zwecken nach Art. 89 Abs. 1 DS-GVO ist ein privilegierter Verarbeitungszweck. Art. 89 Abs. 1 DS-GVO stellt jedoch selber keine Erlaubnisnorm dar. Vielmehr entfaltet erst § 17 BlnDSG, welcher in Ausfüllung der Öffnungsklauseln in Art. 89 Abs. 2 und 3 und Art. 9 Abs. 2 lit. j DS-GVO ergangen ist, diese Wirkung. Forschungs- und Betroffeneninteressen werden dadurch in Ausgleich gebracht und dem Datenschutz im Entwurf insoweit Rechnung getragen. Davon unberührt bleibt die allgemeine Verpflichtung, die im Verlauf des Projektes anfallenden personenbezogenen Daten zu minimieren und so weit wie möglich zu anonymisieren.

Die Veröffentlichung bzw. Weitergabe der erhobenen Daten aus einzelnen Forschungsphasen hat nach § 8 Abs. 2 des Gesetzentwurfs in anonymisierter bzw. pseudonymisierter Form zu erfolgen. Dies entspricht den nach Art. 89 Abs. 1 und 2 und Art. 9 Abs. 2 lit. j DS-GVO gewährleisteten Garantien in Bezug auf die Verarbeitung zu wissenschaftlichen Zwecken.

Zudem ist in § 9 Abs. 1 Nr. 3 des Gesetzentwurfs der Erlass einer Datenschutzrichtlinie (Rechtsverordnung) vorgesehen. Die in § 9 Abs. 1 Nr. 3 und 4 des Entwurfs vorgesehene Ermächtigung in Bezug auf den Erlass einer Datenschutzrichtlinie sowie die Regelung der Veröffentlichung nach § 8 Abs. 2 des Entwurfs begehren – vorbehaltlich der konkreten

Ausgestaltung, welche zu gegebener Zeit zu bewerten wäre – ebenfalls keinen datenschutzrechtlichen Bedenken.

6. Verordnungsermächtigung (Art. 64 Abs. 1 S. 2 VvB)

Gemäß § 9 Abs. 1 S. 1 des hier zu prüfenden Gesetzentwurfs sollen die näheren Bestimmungen zur Planung, Durchführung und Auswertung der Erprobung einschließlich des Forschungskonzepts durch Verordnungen festgelegt werden.

Nach Art. 64 Abs. 1 S. 1 VvB kann der Senat oder ein Mitglied des Senats durch Gesetz ermächtigt werden, Rechtsverordnungen zu erlassen. Dabei müssen nach Art. 64 Abs. 1 S. 2 VvB „Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung im Gesetze bestimmt werden“. Das Konkretisierungsgebot in Abs. 1 S.2 verlangt, dass der Gesetzgeber die für die Ordnung eines Lebensbereichs entscheidenden Regelungen selbst trifft. Es muss entscheiden, welche Fragen durch Rechtsverordnung geregelt werden sollen (Inhalt); gleichzeitig muss er die Grenzen einer solchen Regelungen festsetzen (Ausmaß) und angeben, welchem Ziel sie dienen soll (Zweck) (vgl. Schnapauff, in: Hömig/Wolff, GG, Art. 80 Rn. 7). Der Gesetzentwurf genügt dem Konkretisierungsgebot des Art. 64 Abs. 1 S. 2 VvB: Es sollen Bestimmungen zur Planung, Durchführung und Auswertung der Erprobung eines bedingungslosen Grundeinkommens einschließlich des Forschungskonzepts und der Auswahl der Leistungsberechtigten durch Verordnung geregelt werden (§ 9 Abs. 1 S. 1 des Gesetzentwurfs). Das Gesetz selber enthält dazu eingehende Vorgaben für Zweck und Inhalt der Festlegungen (§ 4: Ziele und Ausgestaltung des Modellversuches, § 6: Auswahl der Probanden) und zum Verfahren (§ 3: Auswahl eines Forschungspartners, § 5: Gegenstand der Wissenschaftlichen Erhebungen, § 9: Einbindung des Forschungspartners).

IV. Zusammenfassung

Das Volksbegehren ist zulässig. Die formalen Anforderungen sind erfüllt und der begehrte Gesetzentwurf ist mit höherrangigem Recht vereinbar:

Für die Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens im Wege eines Erprobungsgesetzes besteht eine Gesetzgebungskompetenz des Landes Berlin (Art. 70 Abs. 1 GG). Eine konkurrierende Bundeszuständigkeit besteht weder nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 noch nach Nr. 11 oder 12 GG, denn die begehrte Regelung enthält kein Element der Sozialversicherung, noch zielt sie auf soziale Fürsorge speziell für Hilfsbedürftige.

Der Gesetzentwurf ist auch mit höherrangigem Bundesrecht vereinbar, insbesondere mit dem in § 2 SGB II für die Grundsicherung für Erwerbsfähige normierten „Grundsatz des Forderns“: Die bundesrechtliche Regelung gilt nach Wortlaut, Systematik und Zweck nur für Leistungsempfängerinnen und -empfänger der Grundsicherung. Würde man die Regelung weiter verstehen, im Sinne eines allgemeinen Verbotes voraussetzungsloser Staatsleistungen neben der Grundsicherung, bestünde insoweit keine Bundeskompetenz, da die Grenzen der Kompetenz kraft Sachzusammenhangs überschritten wären; das gilt jedenfalls für ein Verbot einer räumlich und zeitlich eng begrenzten Erprobung der Wirkungen eines Grundeinkommens. Die bundesrechtliche Regelung hat daher keine kompetenzrechtliche Sperrwirkung gegenüber dem hier zu prüfenden Gesetzentwurf. Auch eine Kollision im Sinne von Art. 31 GG (Bundesrecht bricht Landesrecht) ist zu verneinen, weil das SGB II und der hier zu prüfende Gesetzentwurf unterschiedliche Sachverhalte betreffen.

Die auf einen engen Personenkreis beschränkte Auszahlung eines Grundeinkommens ist mit dem Allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar, weil die Auswahl der Leistungsberechtigten willkürfrei aufgrund von wissenschaftlichen unterlegten Kriterien erfolgen soll. Die zahlenmäßige Begrenzung ist durch den Charakter der Regelung als Experiment gerechtfertigt, worin ein zulässiges Ziel des Gesetzgebers liegt.

Die Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens ist auch mit dem „Menschenbild des Grundgesetzes“ und dem dahinterstehenden Sozialstaatsprinzip vereinbar.

B. Stellungnahme des Senats

Nach den Vorgaben des Gesetzesentwurfes ist, wie oben im Rahmen der Zulässigkeitsprüfung dargelegt, die Auswahl der Begünstigten nicht an personenbezogene Merkmale, sondern ausschließlich an den Wohnort geknüpft. Eine Berücksichtigung personenbezogener Merkmale (Alter, Geschlecht, Einkommen u. ä.) erfolgt allenfalls mittelbar im Rahmen der Festlegung der Kriterien für die Auswahl eines repräsentativen Gebietes. Die gewährten Leistungen dienen auch nicht der Steuerung einer sozialen Notlage, da das Grundeinkommen zusätzlich zum bisherigen Lebensunterhalt gewährt wird und damit unabhängig von einer Bedürftigkeit.

Im Gegensatz zum Berliner Modell des solidarischen Grundeinkommens, trägt der vorliegende Modellversuch nicht vordergründig dazu bei, die Armut zu bekämpfen und die gesellschaftliche Teilhabe zu verbessern.

Der Abbau der Erwerbslosigkeit, als eine der politischen Zielstellungen des Senats wird hiermit nicht vordergründig verfolgt. Die ressortübergreifende Strategie des Senats zur Bekämpfung von Armut und zur Verbesserung der gesellschaftlichen Teilhabe wird durch diesen Modellversuch nicht konkret gefördert.

Insofern stellt sich die Frage, wo das spezielle landespolitische Interesse bei dem Modellversuch zur Erprobung eines bedingungslosen Grundeinkommens liegt. Dabei ist nicht die Durchführung einer bestimmten Aktivität ausreichend, sondern der dahinterstehende Zweck. Das Ziel sollte im landespolitischen Interesse liegen und dies auch noch an den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gerecht und gemessen werden. Nach § 1 des Gesetzesentwurfes ist der Zweck dieses Gesetzes die Erforschung der Akzeptanz und Umsetzbarkeit verschiedener Varianten des bedingungslosen Grundeinkommens bezogen auf die Bevölkerung des Landes Berlin im Rahmen eines Modellversuchs. Wo dabei das spezielle landespolitische Interesse gesehen werden kann, ist offen. Ein spezielles arbeitsmarktpolitisches Ziel wird mit dem Modellversuch speziell nicht verfolgt.

C. Auswirkungen des Gesetzesentwurfes

Die Trägerin des Volksbegehrens schlägt vor, dass das Forschungskonzept so festgelegt werden soll, dass die geschätzten haushaltswirksamen Gesamtkosten der Erprobung den Betrag von 70 Millionen Euro nicht übersteigen sollen.

Der Betrag bezieht sich auf die Dauer des Vorhabens von acht Haushaltsjahren, wobei nach Angaben der Trägerin in den ersten beiden Jahren zunächst die Planung des Forschungskonzepts im Vordergrund steht. In den Jahren drei bis acht soll der Modellversuch durchgeführt und ausgewertet werden mit der Folge, dass hier der Schwerpunkt der Kosten liegen dürfte.

Die vorgeschlagene Höchstgrenze von 70 Millionen Euro kann zum aktuellen Zeitpunkt diesseitig nicht geprüft werden. Hierzu fehlt es noch an ausreichend Parametern.

Der Gesetzesentwurf enthält insoweit nur Vorgaben, dass die Anzahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer am Modellversuch mindestens 3.500 Personen betragen soll, die für die Dauer von drei Jahren Geldzahlungen erhalten sollen (§ 4 Absatz 3, 4 und 7). Dabei sollen unterschiedliche Versuchsgruppen gebildet werden, die auch unterschiedliche monatliche Zahlungshöhen des Grundeinkommens erhalten sollen.

Die Ausgestaltung der unterschiedlichen Grundeinkommensvarianten soll dabei dem Forschungspartner obliegen.

Nach dem Gesetzesentwurf (§ 4 Absatz 7) soll mindestens die Hälfte der getesteten Grundeinkommensvarianten so ausgestaltet sein, dass der Grundeinkommensanspruch 1.120

Euro für Erwachsene und 560 Euro für minderjährige Teilnehmende nicht unterschreitet. Der Modellversuch ist dabei so zu erproben, dass die Teilnehmenden keinen (ergänzenden) Anspruch auf Sozialleistungen haben (§ 4 Absatz 6). Hinzu kommen ggf. weitere Kosten für Sonder- und Mehrbedarfe, Krankenversicherungszuschläge und Regelungen, die auf die spezielle Lebenssituation der Teilnehmenden eingehen sollen. Abgesehen davon, dass diese Vorgaben kaum praktikabel sein dürften, sind die fiskalischen Folgen aktuell anhand des Gesetzesentwurfes nicht abschätzbar.

Hinzu kommt, dass die in der dem Gesetzentwurf vorangestellten Begründung auf Seite 3 aufgeführten Verwaltungskosten aktuell nicht beziffert sind.

Für die verwaltungsseitige Begleitung des Modellversuchs ist Verwaltungspersonal erforderlich, das aktuell in Anzahl und Kostenfolge noch nicht abschätzbar ist. Sicher ist aufgrund der aktuellen Personalsituation, dass der Modellversuch nicht mit dem bestehenden Personalbestand abzudecken ist und für die Modellversuchsdauer entsprechende zusätzliche Beschäftigtenpositionen bei der dann federführenden Senatsverwaltung einzurichten sind, wenn im Erfolgsfalle der vorgelegte Gesetzentwurf unmittelbar durch Volksentscheid verabschiedet werden würde.

D. Weiteres Verfahren

Das Abgeordnetenhaus kann gemäß § 18 Absatz 1 Satz 1 AbstG darüber entscheiden, ob es das Volksbegehren in seinem wesentlichen Bestand annimmt.

Nimmt das Abgeordnetenhaus das Begehren inhaltlich in seinem wesentlichen Bestand gemäß § 18 Absatz 1 Satz 1 AbstG nicht innerhalb von vier Monaten seit der Mitteilung des Senats an das Abgeordnetenhaus an, so kann die Trägerin innerhalb eines weiteren Monats schriftlich bei der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung die Durchführung des Volksbegehrens verlangen. Die Trägerin kann gemäß § 18 Absatz 1 Satz 2 AbstG die Durchführung des Volksbegehrens vorzeitig verlangen, wenn das Abgeordnetenhaus vor Ablauf der vier Monate das Begehren ausdrücklich ablehnt.

Berlin, den 08. April 2021

Der Senat von Berlin

Michael Müller

.....

Regierender Bürgermeister

Elke Breitenbach

.....

Senatorin für

Integration, Arbeit und Soziales

Entwurf eines Gesetzes zur Erprobung eines bedingungslosen Grundeinkommens im Land Berlin

I. Ziel des Gesetzes

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

II. Problem und Lösung

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

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

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

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

III. Alternativen

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

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

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

werden, sondern lediglich eine computergestützte Simulation dieser Entscheidungen durchgeführt wird.

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

IV. Zulässigkeit/Gesetzgebungskompetenz

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

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

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

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

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

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

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

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

V. Kosten und Verwaltungsaufwand

Durch das Erprobungsgesetz entstehen Kosten und Verwaltungsaufwand.

Es entstehen insbesondere Kosten und Aufwand für:

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

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

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

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

Die Gesamtkosten liegen daher bei höchstens 70 Millionen Euro. Sie verteilen sich auf insgesamt acht Haushaltsjahre. Der Hauptteil der Kosten fällt dabei in den Jahren drei bis fünf nach Inkrafttreten des Gesetzes an.

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

VI. Länderkooperation

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

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

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

Gesetzestext

Begründung

§ 1 Zweck des Gesetzes

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

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

§ 2 Begriffsbestimmungen

- (1) Ein bedingungsloses Grundeinkommen im Sinne dieses Gesetzes ist ein Einkommen, das eine politische Gemeinschaft bedingungslos jedem ihrer Mitglieder gewährt. Es soll
 1. die Existenz sichern und gesellschaftliche Teilhabe ermöglichen,
 2. einen individuellen Rechtsanspruch darstellen sowie
 3. ohne Bedürftigkeitsprüfung und
 4. ohne Zwang zu Arbeit oder anderen Gegenleistungen garantiert werden.
- (2) Das Grundeinkommen soll dazu beitragen, Armut und soziale Notlagen zu beseitigen, den individuellen Freiheitsspielraum zu vergrößern sowie die Entwicklungschancen jedes Einzelnen und die soziale und kulturelle Situation im Gemeinwesen nachhaltig zu verbessern.

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

§ 3 Rahmenbedingungen

- (1) Für die Planung, Durchführung und Auswertung des Modellversuchs wird ein Forschungsauftrag an einen von der fachlich zuständigen Senatsverwaltung auszuwählenden Forschungspartner erteilt.
- (2) Der Forschungspartner erstellt einen Vorschlag für das Forschungskonzept und die Ausgestaltung der modellierten Grundeinkommensvarianten.
- (3) Für die Erprobung kann die Möglichkeit der Kooperation mit weiteren Partnern,

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

Eine Kooperation ist sinnvoll, wenn andere Kommunen, Länder oder der Bund eine entsprechende Erprobung auf ihrem Gebiet

insbesondere anderen juristischen Personen des öffentlichen Rechts, genutzt werden.

durchführen wollen. Durch eine solche Kooperation steigt die Gesamtzahl der Versuchsteilnehmenden, was die wissenschaftliche Aussagekraft erhöht. Hinzu kommt in diesem Fall der Vorteil möglicher Kosteneinsparungen.

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

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

§ 4 Ausgestaltung des Modellversuchs

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

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

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

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

- (3) Die Teilnehmenden am Modellversuch bestehen aus mehreren Versuchsgruppen sowie einer Kontrollgruppe. Die Summe der Teilnehmenden aller Versuchsgruppen muss dabei zu Beginn des Modellversuchs mindestens 3.500 Personen betragen.

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

- (4) Den Teilnehmenden der Versuchsgruppen werden für die Dauer von drei Jahren monatliche Geldzahlungen zur Verfügung gestellt. Die Teilnehmenden in der Kontrollgruppe erhalten keine Geldzahlungen.
- Der Zeitraum ist auf drei Jahre festgelegt, da dies lang genug ist, um messbare Ergebnisse zu erwarten und gleichzeitig kurz genug, um in angemessener Zeit abschließende Ergebnisse zu erhalten.
- (5) Je Versuchsgruppe wird eine Variante des Grundeinkommens modelliert. Dabei wird für jede Variante festgelegt,
1. wie hoch der Grundeinkommensanspruch für erwachsene Personen und für Minderjährige verschiedener Altersstufen ist, und
 2. inwiefern sich die Geldzahlungen nach Absatz 4 abhängig von anderen Einkommen der Teilnehmenden reduzieren. Bei Teilnehmenden mit Erwerbseinkommen ist dabei sicherzustellen, dass die Summe aus Geldzahlung und Erwerbseinkommen in jedem Monat stets höher ist als der Grundeinkommensanspruch aus Nummer 1.
- Varianten des Grundeinkommens unterscheiden sich grundsätzlich in der Höhe des Grundeinkommensanspruchs und den Vorschlägen zur Gegenfinanzierung. Zu möglichen Finanzierungsquellen zählen veränderte Sozialabgaben, Einkommens- oder Konsumsteuern oder neue Steuern wie Finanztransaktions-, Ressourcen- oder Co2-Steuern. Von diesen Vorschlägen ist in einem räumlich abgegrenzten Modellversuch nur eine veränderte Abgabe auf Einkommen sinnvoll modellierbar. Dabei werden die tatsächlich geleisteten Abgaben (status quo) mit einer fiktiven Abgabe in einer geänderten Abgabenstruktur verglichen und die Differenz mit dem Anspruch auf Grundeinkommen verrechnet. Ist die Abgabendifferenz höher als der Grundeinkommensanspruch, fällt die Geldzahlung zwar auf Null, kann aus forschungsethischen Gründen jedoch nicht negativ werden.
- (6) Die Varianten sind so zu modellieren, dass zu erwarten ist, dass die Teilnehmenden während des Verlaufs der Erprobung neben den Geldzahlungen nach Absatz 4 keinen Bedarf an den Lebensunterhalt deckenden Sozialleistungen nach Bundesrecht haben werden. Dabei können für Teilnehmende mit Sonder- und Mehrbedarfen sowie für unterschiedlich hohe Krankenversicherungskosten der Teilnehmenden zusätzliche Regelungen getroffen werden, die die besondere Lebenssituation der Teilnehmenden und den Zweck des Gesetzes nach § 1 berücksichtigen.
- Ein Kernelement des bedingungslosen Grundeinkommens ist das Fehlen von bürokratischer Bedürftigkeitsprüfung und von Mitwirkungspflichten zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt. Es liefe dem Sinn der Erprobung daher zuwider, wenn Teilnehmende neben dem Grundeinkommen noch Sozialleistungen nach Bundesrecht beziehen müssten. Im Fall von Sonder- und Mehrbedarfen sowie unterschiedlich hohen Krankenversicherungskosten ist abzuwägen, ob diese durch eine entsprechende Höhe des Grundeinkommensanspruchs bereits abgedeckt sind, zusätzlich mit übernommen werden oder ob eine Deckung dieser zusätzlichen Bedarfe durch Leistungen nach SGB II oder SGB XII dem Zweck der Erprobung nicht zuwiderläuft.
- (7) Mindestens die Hälfte der getesteten Varianten muss so ausgestaltet sein, dass der Grundeinkommensanspruch nach Absatz 5 Nummer 1 für erwachsene Teilnehmende mindestens 1.120 Euro und für minderjährige Teilnehmende mindestens 560 Euro beträgt.
- Die Frage, wie hoch ein bedingungsloses Grundeinkommen sein müsste, wird von verschiedenen Akteuren unterschiedlich beantwortet. Verbreitet ist die Forderung, die Anspruchshöhe anhand der Armutsrisikoschwelle festzulegen. Nach den Erhebungen des Sozioökonomischen Panels (SOEP) des

Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) liegt dieser Wert für 2016 bei 1.120 Euro für eine alleinstehende erwachsene Person. Mindestens die Hälfte der getesteten Varianten sollen daher oberhalb dieser Schwelle liegen.

§ 5 Wissenschaftliche Erhebungen

- (1) Die wissenschaftlichen Erhebungen bei den Teilnehmenden sind so auszugestalten, dass aus den erhobenen Daten mindestens Aussagen über die in § 4 Abs. 2 genannten Gesichtspunkte getroffen werden können. Es sind mindestens folgende Befragungen durchzuführen:
1. eine Anfangsbefragung vor Beginn der ersten Geldzahlung;
 2. Zwischenbefragungen mindestens jährlich während der Laufzeit der Geldzahlungen;
 3. eine Abschlussbefragung zum Zeitpunkt der letzten Geldzahlung;
 4. mindestens eine Nachbefragung zwei oder mehr Jahre nach Abschluss der letzten Geldzahlung.
- (2) Für die Teilnahme an den Erhebungen können die Teilnehmenden des Modellversuchs eine Aufwandsentschädigung erhalten.

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

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

§ 6 Auswahl der Teilnehmenden

- (1) Die Teilnahme am Modellversuch ist freiwillig. Sie ist an die Bereitschaft zur Teilnahme an den wissenschaftlichen Erhebungen nach § 5 geknüpft.
- (2) Versuchsgebiete sind ein oder zwei räumlich abgegrenzte Bereiche des Landes Berlin. Das Versuchsgebiet wird dabei so ausgewählt und abgegrenzt, dass der Modellversuch belastbare Rückschlüsse auf die in § 4 Abs. 2 genannten Forschungsfragen zulässt. Gibt es mehrere gleichermaßen geeignete Auswahlmöglichkeiten für das Versuchsgebiet, so entscheidet das Los. Das Versuchsgebiet wird in gleich große Untergebiete eingeteilt, die per Losverfahren den Varianten nach § 4 Absatz 5 zugewiesen werden.

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

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

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

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

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

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

§ 7 Verarbeitung personenbezogener Daten

Im Rahmen der Erprobung werden zur Erfüllung des wissenschaftlichen Forschungsauftrags personenbezogene Daten von den Teilnehmenden des Modellversuchs verarbeitet. Die Vorschrift des § 17 des Gesetzes zum Schutz personenbezogener Daten in der Berliner Verwaltung vom 13. Juni 2018 (GVBl. S. 418) über die Verarbeitung personenbezogener Daten zu wissenschaftlichen Forschungszwecken findet Anwendung.

Es handelt sich um einen privilegierten Verarbeitungszweck im Sinne des Art. 89 Abs. 1 DSGVO. Die Verarbeitung stützt sich auf § 17 Berliner Datenschutzgesetz (BlnDSG). § 17 BlnDSG enthält umfangreiche datenschutzrechtliche Vorgaben und gleicht Forschungs- und Betroffeneninteressen miteinander aus.

§ 8 Auswertung und Veröffentlichung der Ergebnisse

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

Der Abschlussbericht ermöglicht die wissenschaftlich fundierte gesellschaftliche Auseinandersetzung mit den Ergebnissen der Erprobung. Mit den genannten Fristen wird sichergestellt, dass die Veröffentlichung zeitnah erfolgt. Die Nachbefragung dient dem Zweck, zu erforschen, welche Wirkungen zwei oder mehr Jahre nach Ende des Modellversuchs fortbestehen.

(2) Die erhobenen Daten aller Phasen werden spätestens ein Jahr nach Abschluss des Modellversuchs ausreichend anonymisiert veröffentlicht. Desweiteren werden sie

Die Daten sollen der Öffentlichkeit zum Zwecke der Transparenz zugänglich gemacht werden. Darüber hinaus sollen sie weiteren Forschenden zur Verfügung gestellt werden, um weitere

weiteren Forschenden pseudonymisiert zur weiteren Auswertung zur Verfügung gestellt.

Forschung zum Grundeinkommen zu ermöglichen und voranzutreiben. Durch die Anonymisierung wird sichergestellt, dass kein Personenbezug besteht.

§ 9 Festlegungen durch die Verwaltung

- (1) Die zuständige Senatsverwaltung legt die näheren Bestimmungen zur Planung, Durchführung und Auswertung der Erprobung nach den §§ 3 - 8 einschließlich des Forschungskonzepts durch Verordnungen fest. Vor dem Erlass einer Verordnung hört sie jeweils den Forschungspartner an und berücksichtigt aktuelle wissenschaftliche Standards. Sie regelt insbesondere:
1. die Details von Umfang und Umsetzung des Forschungsauftrags nach § 3;
 2. das Forschungskonzept einschließlich
 - (i) der Ausgestaltung der modellierten Grundeinkommensvarianten nach § 4;
 - (ii) Umfang und Gestaltung der Erhebungen nach § 5;
 - (iii) der Auswahl und Aufteilung des Versuchsgebiets nach § 6;
 - (iv) die Auswahl der Teilnehmenden, das Verfahren der Aufteilung auf die Versuchsgruppen und die Auswahl der Kontrollgruppe nach § 6 sowie den Stichtag nach § 6 Abs. 3;
 - (v) Bestimmungen für das vorzeitige Ausscheiden von Teilnehmenden aus dem Modellversuch, für die Verlagerung des Wohnsitzes in das Versuchsgebiet, aus dem Versuchsgebiet oder innerhalb des Versuchsgebiets sowie für Geburt und Tod von Einwohnerinnen und Einwohnern des Versuchsgebiets.
 3. dem Zweck dieses Gesetzes entsprechende Richtlinien der Datenverarbeitung nach § 7. Die Senatsverwaltung kann dabei auch regeln, inwiefern weitere zur Verfügung stehende Möglichkeiten genutzt werden, um relevante Informationen zu erhalten, einschließlich Datenmaterial weiterer Behörden. Hierzu legt die Senatsverwaltung auch fest, inwiefern Finanzbehörden, das Amt für Statistik Berlin-Brandenburg und weitere dem Land Berlin unterstehende Behörden dazu auch

Da im Rahmen des Modellversuchs Mittel der öffentlichen Hand an Einwohnerinnen und Einwohner ausgezahlt werden, sollen alle relevanten Bestimmungen mindestens durch Verordnung getroffen werden. Die Anhörung des Forschungspartners stellt dabei sicher, dass bestmögliche Entscheidungen im Sinne des wissenschaftlichen Erkenntnisgewinns getroffen werden. Die Auflistung fasst zusammen, welche Aspekte dabei mindestens zu regeln sind.

Dabei erarbeitet der Forschungspartner jeweils Vorschläge, die er in Form von Anhörungen einbringt. Dadurch wird erreicht, dass der Forschungspartner als fachlich kompetenter Partner das Forschungskonzept maßgeblich prägt, gleichzeitig aber durch die Form der Verordnung größtmögliche Rechtssicherheit für die Erprobung geschaffen wird.

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

Die Datenschutzrichtlinien müssen insbesondere die Mittel, den Umfang sowie den technisch-organisatorischen Rahmen, der für den Modellversuch erforderlichen Datenverarbeitungen festlegen. Die aktuellen wissenschaftlichen Standards sind insbesondere im Hinblick auf die datenschutzrechtlichen Interessen der Teilnehmenden zu berücksichtigen. Indem die Datenschutzrichtlinien für den Modellversuch als Rechtsverordnung zu erlassen sind, ist sichergestellt, dass die Senatsverwaltung als öffentliche Stelle i. S. d. § 2 Abs. 1 BInDSG datenschutzrechtliche Verantwortliche i. S. d. Art. 4 Buchstabe 7 DSGVO ist, unabhängig von der konkreten Kooperationsform mit dem Forschungspartner. Da die Planung des

personenbezogene Daten aggregiert und anonymisiert an die zuständige Stelle der Senatsverwaltung und den Forschungsträger übermitteln dürfen.

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

- (2) Das Forschungskonzept soll so festgelegt werden, dass die geschätzten haushaltswirksamen Gesamtkosten der Erprobung den Betrag von 70 Millionen Euro nicht übersteigen. Stellt sich während der Durchführung des Modellversuchs heraus, dass die haushaltswirksamen Gesamtkosten der Erprobung diesen Betrag übersteigen werden, kann die zuständige Senatsverwaltung die Dauer des Modellversuchs entsprechend verkürzen.

Modellversuchs erst durch den Forschungspartner im Rahmen seines Forschungsauftrags erfolgt (vgl. § 3 Abs. 2), kann die Senatsverwaltung die Richtlinien für die Verarbeitung der personenbezogenen Daten der Teilnehmenden nach § 9 Abs. 1 Nr. 3 erst nach Vorliegen des Forschungskonzepts erlassen.

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

§ 10 Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.