

## **Stellungnahme zu den Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages –**

### **Einführung eines Grundeinkommenspiloten**

Stellungnahme zu den Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste vom 27.10.2016 und 14.12.2016 (im Folgenden WD genannt) hinsichtlich der Einführung eines Grundeinkommenspiloten nach Vorgabe der nachfolgend aufgeführten Fragestellungen gemäß der E-Mail von Frau Brämswig vom 12.07.2019:

1. Wie sind die Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste, insbesondere hinsichtlich der Öffnungsklausel, rechtlich einzuschätzen ?
2. Welche Optionen bestehen für die Formulierung eines Gesetzes, wenn es eine Öffnungsklausel geben muss ? Wie kann das Gesetz so formuliert werden, dass die Öffnungsklausel im Bund erst später beschlossen werden kann, und welche Risiken bestehen dabei ?

### **Gesetzgebungskompetenz**

Für das Vorhaben einer Volksgesetzgebung über die Einführung eines Grundeinkommenspiloten stellt sich zunächst die Frage, ob eine entsprechende Regelung der Gesetzgebungszuständigkeit der Länder unterfällt.

Bei einer Erprobung eines bedingungslosen Grundeinkommens dürfte nach den WD die Gesetzgebungszuständigkeit nach Art. 70 ff. GG bei den Ländern liegen. Zumindest wird eine entsprechende Gesetzgebungsbefugnis des Bundes für zweifelhaft angesehen.

Dies wird zutreffend damit begründet, dass sich aus den in Betracht kommenden Kompetenztiteln der „öffentlichen Fürsorge“ Nr. 7 oder dem „Gebiet der Sozialversicherung einschließlich der Arbeitslosenversicherung“ Nr. 12 des Art. 74 Abs. 1 eine Zuständigkeit des Bundes nicht herleiten lassen dürfte.

Da das bedingungslose Grundeinkommen gerade unterschiedslos an jeden gezahlt werden soll, fehle es selbst an einer nur potentiellen besonderen Belastung oder Bedürftigkeit im

Vergleich zur Allgemeinheit. Dies wird jedoch nach herkömmlichen Begriffsverständnis der „öffentlichen Fürsorge“ nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vorausgesetzt (vgl. hierzu BVerfG NJW 1998, 2128,[2129]; 2003, 41, 49; 2015, 2399).

Das der sozialen Sicherheit dienenden Grundeinkommen soll ausschließlich aus Steuergeldern und nicht aus Beiträgen finanziert werden. Damit gehe das „Versicherungselement“ verloren. Dies ist jedoch für den Kompetenztitel nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 erforderlich (vgl. BVerfG 11, 105, [111]).

Auch eine Gesetzgebungskompetenz „kraft Natur der Sache“ ist nach den WD zweifelhaft. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wird eine solche Gesetzgebungszuständigkeit abgelehnt, wenn den Länder im Wege der Selbstkoordinierung, durch Abstimmung mit dem Bund und durch Absprachen mit auswärtigen Staaten die notwendige Einheitlichkeit der Regelung einer Angelegenheit möglich ist (vgl. BVerfGE 26, 246, [257]; BVerfG NJW 1998, 2519; Uhle, in: Maunz/Dürig, Art.71, Rn. 29). Danach müsste eine landesgesetzliche Regelung „denkgesetzlich unmöglich“ und damit eine bundesrechtliche Regelung zwingend notwendig sein (BVerfG NJW 1998, 2519; Uhle, in: a.a.O). Bei Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens erscheint die Annahme einer zwingend notwendigen Regelung durch den Bund fraglich.

### **Ergebnis:**

Nach alledem dürften die Länder für die Gesetzgebung zuständig sein.

### **Vorrang des Bundesrechts vor Landesrecht, Art. 31 GG**

Weiterhin ist fraglich, ob die Erprobung eines Grundeinkommens auf Landesebene dem Bundesrecht widerspricht und damit eine entsprechende Gesetzgebung nach Art. 31 GG nichtig wäre.

Nach dem Gutachten der WD vom 27.10.2016, Seite 11 würde eine landesrechtliche Regelung über ein bedingungsloses Grundeinkommen vom Bundesrecht gebrochen (Art. 31 GG), da der in § 2 SGB II normierte Grundsatz des Forderns, experimentell entfallen würde. Nach § 2 SGB II müssen erwerbsfähige Leistungsberechtigte und die mit ihnen in einer Bedarfsgemeinschaft lebenden Personen alle Möglichkeiten zur Beendigung oder Verringerung ihrer Hilfebedürftigkeit ausschöpfen. Sie müssen aktiv an allen Maßnahmen zu ihrer Eingliederung in Arbeit mitwirken, insbesondere eine Eingliederungsvereinbarung abschließen. Wenn eine Erwerbstätigkeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt in absehbarer Zeit nicht möglich ist, haben erwerbsfähige Leistungsberechtigte eine ihr angebotene zumutbare Arbeitsgelegenheit zu übernehmen. Darüber hinaus müssen sie und die mit ihnen in einer Bedarfsgemeinschaft lebenden Personen in eigener Verantwortung alle Möglichkeiten 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. Nach den WD hat die bundesgesetzliche Regelung für die Gesetzgebung der Länder damit eine Sperrwirkung zur Folge, da sie die betreffende Materie abschließend und erschöpfend geregelt

haben. Es müsste daher zunächst im Bundesrecht eine Öffnungsklausel geschaffen werden und hiernach könnte der Landesgesetzgeber im Rahmen seiner konkurrierenden Gesetzgebung tätig werden (Gutachten der WD vom 27.10.2016, Seite 12).

Dies überzeugt hier nicht:

Zunächst sei darauf hingewiesen, dass im vorliegenden Fall die Inanspruchnahme der konkurrierenden Gesetzgebung durch den Landesgesetzgeber entfällt, da ein bedingungsloses Einkommen erprobt werden soll. Damit dürfte es nach der bisherigen Argumentation der WD an einem entsprechenden Kompetenztitel im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung fehlen. Demzufolge wären allein die Länder für den Erlass des Erprobungsgesetz befugt. Eine abschließende Sozialgesetzgebung durch den Bund kann eine kompetenzrechtliche Sperrwirkung für die Länder nur entfalten, soweit die betreffende Regelungsmaterie den Kompetenztitel des Art. 74 Abs.1 Nr. 7 „öffentliche Fürsorge“ oder Nr. 12 GG „Gebiet der Sozialversicherung einschließlich der Arbeitslosenversicherung“ zugeordnet werden kann. Bei Annahme eines fehlenden Kompetenztitels aus der konkurrierenden Gesetzgebung für das Erprobungsgesetz könnte die Sozialgesetzgebung des Bundes gegenüber dem Land auch keine kompetenzrechtliche Sperrwirkung entfalten.

Es bedürfte jedoch auch weiterhin einer entsprechenden Öffnungsklausel durch den Bundesgesetzgeber, wenn das Erprobungsgesetz mit geltendem Bundesrecht nicht vereinbar wäre wie dies von den WD mit Gutachten vom 27.10.2016, Seite 12 angenommen wird (Das Gutachten der WD vom 14.12.2016 hat sich mit der Frage nicht befasst.). Bei Unvereinbarkeit mit Bundesrecht wäre das Erprobungsgesetz nach Art. 31 GG nichtig. Fraglich ist, ob Art. 31 GG hier zur Anwendung kommt.

### **Fehlender Anwendungsbereich des Art. 31 GG bei Primärzuständigkeit der Länder nach Art. 70 Abs.1 GG**

Nach Art. 30 GG und speziell für den Bereich der Gesetzgebung nach Art. 70 Abs.1 gilt der Grundsatz der Primärzuständigkeit der Länder. Damit hat das Grundgesetz ein sachgerechtes Kriterium bei unklaren legislativen Zuordnungsverhältnissen zur Verfügung gestellt. Eine kumulative-konkurrierende Zuständigkeit wird danach ausgeschlossen. „Lassen sich bei der kompetenzrechtlichen Qualifikation Unsicherheiten und Zweifel nicht zugunsten des Bundes ausräumen, unterfällt die Sachmaterie nach Art. 70 Abs. 1 der Primärzuständigkeit der Länder. Nicht aber wird das einschlägige Landesrecht nach Art. 31 durch Bundesrecht, dessen Zuständigkeitsverortung beim Gesamtstaat normativ nicht nachgewiesen werden kann, gebrochen.“ (März, in: v. Mangoldt, Klein, Strack, GG, Art. 31 Rn. 68). Art. 31 GG würde damit nicht zu Anwendung kommen, wenn die Regelungsmaterie wie vorliegend der ausschließlichen Gesetzgebungszuständigkeit der Länder nach Art. 70 Abs. 1 unterfällt. Bei einer Kollisionslage müssen die Regelungen denselben Gegenstand und Adressaten betreffen. Ist eine Regelungsmaterie der alleinigen Gesetzgebungskompetenz der Länder zugewiesen, kann diese nicht Gegenstand einer kompetenzmäßigen Regelung des Bundes sein. Art. 31 GG kann daher nicht zur Anwendung kommen (vgl. hierzu Maunz, in: Maunz-Dürig, Art. 74 Rn. 9; Stettner, Kompetenzlehre, Seite 422 ff.; Stettner, in: Dreier, GG, II., Art. 70 Rn. 38; Degenhart, in: Sachs, GG, Art. 70 Rn. 62; Pietzcker, Handbuch des Staatsrechts VI., § 134 Rn. 51.) Nach anderer Auffassung ist Art. 31 in verbleibende Kollisionslagen

anwendbar.(Kunig, in: Von Münch Kunig, II., Art. 70 Rn. 9;; Herbst, Gesetzgebungskompetenzen, S. 167 ff.) Ebenso muss nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts der Landesgesetzgeber den Vorrang des Bundesrechts nach Art. 31 GG beachten, auch soweit die Sperrwirkung des Art. 72 Abs. 1 GG nicht eingreift, wenn Regelungen des Bundes- und des Landesrechts auf denselben Sachverhalt anwendbar sind und bei ihrer Anwendung zu verschiedenen Ergebnissen führen (vgl. BVerfGE 121, 317, [348]; 96, 345 [364]; 98, 145 [159]).

Selbst wenn man entgegen den rechtsdogmatischen Erwägungen der vom Bundesverfassungsgericht vertretenen Auffassung folgen würde, kann im vorliegenden Fall eine Kollisionslage nicht angenommen werden.

Hierzu im Einzelnen:

### **Fehlende Kollisionslage nach Art. 31 GG**

Voraussetzung für die Anwendung des Art. 31 GG ist, dass eine Regelung des Bundesrechts und eine Regelung des Landesrechts kompetenzgemäß sind und dass beide Regelungen einander inhaltlich widersprechen. Da eine solche Überschneidung dem Grunde nach bereits durch die Abgrenzung im Rahmen der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung des VII. Abschnitts des Grundgesetzes ausgeschlossen werden soll, dürfte ein echter Normenkonflikt in diesem Bereich nur bei einem konkreten Sachverhalt eintreten, der sich nicht eindeutig qualifizieren und einer Bundes- oder einer Landesgesetzgebung zuordnen lässt.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist Art. 31 GG eine Kollisionsnorm, die bestimmt, welches Recht gilt, wenn kompetenzgemäßes und auch sonst verfassungsgemäßes Bundes- und Landesrecht je denselben Sachverhalt regeln und bei ihrer Anwendung zu verschiedenen Ergebnissen führen können (vgl. BVerfGE 98, 145 [159]; 26, 116 [135]; 36, 342 [363]; 96, 345 [364]). Beide Gesetzgeber müssen also denselben Gegenstand, d. h. dieselbe Rechtsfrage (den Tatbestand), mit einander widersprechenden Rechtsfolgen geregelt haben. Dies ist hier nicht der Fall.

Die Voraussetzungen eines Normenkonflikts sind im Einzelfall zu ermitteln, wobei über den konkreten Umfang der Maßstäbe keine Einigkeit herrscht (März, in: v. Mangoldt, Klein, Strack, GG, Art. 31, Rn. 41; BVerfGE 26, 116, [135]; 36, 342, [363]; 96, 345,[364]; 98, 145,[159]; 121, 233, [239]). Bei abstrakter Betrachtung müsste daher das Erprobungsgesetz einen mit der Bundessozialgesetzgebung zumindest teilidentischen sachlichen Regelungsgegenstand aufweisen. Sieht man den Kern des Normenkonflikts im sachlichen, zeitlichen und personalen Zusammentreffen von nicht zugleich zu befolgenden Normbefehlen, ist für die Feststellung einer Kollisionslage zwischen Bundesrecht und Landesrecht deshalb ein Dreifaches Voraussetzung: Es muss also zumindest ein partiell identischer Regelungsgegenstand vorliegen; es muss ein identischer Normadressat angesprochen werden; dem Normadressaten muss es unmöglich sein, beide Normbefehle gleichzeitig zu erfüllen oder ihnen zu gehorchen (vgl. März, in: v. Mangoldt, Klein, Strack, GG, Art. 31, Rn 41, m.w.Nachw.). Hierzu im Einzelnen:

Bezieht ein Erwerbsfähiger Sozialhilfeleistungen ist er nach Maßgabe des § 2 SGB II zur Beendigung seiner Hilfsbedürftigkeit verpflichtet. Bezieht ein erwerbsfähiger Hilfsbedürftiger ein Grundeinkommen bestehen diese Verpflichtungen nicht. Diese von einander abweichenden Rechtsfolgen beruhen jedoch auf der Erfüllung unterschiedlicher Tatbestandsvoraussetzungen. Voraussetzung des Leistungsbezugs des Grundeinkommens ist gerade nicht die Hilfsbedürftigkeit, sondern die Teilnahmeberechtigung an der Erprobung des Grundeinkommens auf Grund der erfolgten Auswahl nach dem mathematischen Zufallsverfahren und der Übernahme der damit verbundenen Auskunftspflichten. Die gewährte Zahlung ist auch keine Sozialhilfeleistung, da sie unabhängig von einer individuellen Bedürftigkeit oder dem Zweck eines Lastenausgleichs geleistet wird. Dem Teilnehmer an der Erprobung des Grundeinkommens steht ein Anspruch auf Sozialleistungen im Sinne einer Grundsicherung für Erwerbsfähige mangels Bedürftigkeit nicht zu. Ein erwerbsfähiger Hilfsbedürftiger hat wie jeder andere Einwohner Berlins einen Anspruch auf ein Grundeinkommen, sofern er gemäß dem vorgesehenen Verfahren ausgewählt und entsprechenden Verpflichtungen übernommen hat. Ist dies nicht der Fall, ist er auf die Inanspruchnahme von Sozialhilfeleistungen nach dem Bundesgesetz verwiesen, so dass eine Verpflichtung zur Beendigung der Bedürftigkeit nach § 2 SGB II besteht. Richtig ist, dass nach dem Bundesrecht und nach dem Landesrecht staatliche Leistung zum Zweck der sozialen Sicherheit erbracht werden können und dem Leistungsempfänger jeweils unterschiedliche Verpflichtungen obliegen. Dies führt jedoch nicht zu einer Teilidentität des Regelungsgegenstandes.

Das Bundessozialgesetzbuch mag die Erbringung von Sozialleistungen als öffentliche Fürsorge abschließend geregelt haben. Staatliche Leistung zum Zwecke der sozialen Sicherheit außerhalb des Bereichs der öffentlichen Fürsorge sind jedoch nicht Gegenstand der Bundessozialgesetzgebung.

Die sich aus dem Sozialgesetzbuch oder dem Erprobungsgesetz auf Landesebene jeweils ergebenden Verpflichtungen beruhen nicht auf demselben Sachverhalt, da das Grundeinkommen aufgrund der Teilnahmeberechtigung an der experimentellen Erprobung gewährt wird. Das Erprobungsgesetz auf Landesebene würde bei seiner Anwendung damit nicht in Widerspruch zu den Rechtsfolgen der Sozialgesetzgebung treten. Die gleichzeitige Anwendung der Vorschriften auf denselben Sachverhalt ist nicht möglich. Die unterschiedlichen Rechtsfolgen hinsichtlich der Verpflichtung des Leistungsberechtigten sowie der Leistungsgewährung können immer nur alternativ zur Anwendung kommen. Die Anwendung des Erprobungsgesetzes ist daher nicht eine Frage des Vorrangs des Bundesrechts, sondern der Wahrung des Gleichheitsgrundsatzes nach Art. 3 Abs. 1 GG hinsichtlich der unterschiedlichen Verpflichtung der Leistungsempfänger und der gewährten Leistung.

### **Ergebnis:**

Demzufolge wird nach hiesiger Auffassung ein Erprobungsgesetz auf Landesebene nicht durch die Sozialgesetzgebung des Bundes gebrochen (Art.31 GG). Demgemäß bedürfte es auch keiner Öffnungsklausel durch den Bundesgesetzgeber.

## Anwendungsvorbehalt – Art. 82 Abs. 2 GG

Nach der Rechtsauffassung der WD würde ein Erprobungsgesetz über ein bedingungsloses Grundeinkommen dem Grundsatz des Forderns nach § 2 SGB II widersprechen und damit nach Art. 31 GG nichtig sein. Folglich stellt sich die Frage, ob das Erprobungsgesetz unter dem Vorbehalt einer Öffnungsklausel durch den Bundesgesetzgeber erlassen werden könnte.

Eine entsprechende Formulierung könnte formal betrachtet als eigenständiger Anwendungsvorbehalt und damit als inhaltliche Regelung angesehen werden. Ein solcher Anwendungsvorbehalt hat jedoch rechtlich die Wirkung eines aufschiebend bedingten Inkrafttretens, da es sich nicht um eine rein tatbestandliche Bedingtheit handelt. Nach hiesiger Rechtsauffassung müsste ein solcher Anwendungsvorbehalt als aufschiebend bedingte Regelung des Inkrafttretens den verfassungsrechtlichen Anforderungen des Art. 82 Abs. 2 S. 1 GG genügen.

Die Bestimmung des zeitlichen Geltungsbereichs einer Rechtsvorschrift bedarf im Hinblick auf die vielfach weittragende Wirkung einer hinreichend genauen Fixierung, damit der Normadressat den Beginn seines Berechtig- oder Verpflichtetseins in ausreichender Weise erkennen kann. Auch Exekutive und Rechtsprechung müssen auf möglichst einfache Weise feststellen können, ab wann die neue Vorschrift anzuwenden ist. Die Bestimmung des Tages des Inkrafttretens dient somit den rechtsstaatlichen Geboten der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit über die zeitliche Geltung des Rechts (BVerfGE 15, 313 [320]; vgl. auch BVerfGE 16, 6 [18]; 21, 73 [79]; 31, 255 [264]). Diese Erfordernisse konkretisiert Art. 82 Abs 2 Satz 1 GG, indem er vorschreibt, dass das Gesetz den Zeitpunkt seines Inkrafttretens mit hinreichender Bestimmtheit regeln muss. Dem kann unter bestimmten Voraussetzungen dann Genüge getan sein, wenn kein nach dem Datum bestimmter Zeitpunkt festgelegt ist, sondern hierfür ein mit großer Wahrscheinlichkeit erwartetes bestimmtes Ereignis maßgebend sein soll; wesentlich ist allerdings, dass dies in ausreichender Weise im Gesetz zum Ausdruck kommt (BVerfGE 42, 263 [283 ff.]). Aus Gründen der Rechtssicherheit ist jedenfalls unabdingbar, dass der Bedingungseintritt deklaratorisch durch die Exekutive im Bundesgesetzblatt bzw. – bei Rechtsverordnungen – im Bundesanzeiger oder in einem anderen Verkündungsblatt bekanntgemacht wird (Butzer, in: Maunz/Dürig, Art.82, Rn. 284).

Durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist bisher nicht geklärt, ob und unter welchen Voraussetzungen die Verfassung den Erlass bedingter Gesetze generell erlaubt. Das Bundesverfassungsgericht hat bisher nur für einen Einzelfall betreffend das Gesetz über die Contergan-Stiftung im Jahr 1976 entschieden, dass ein Gesetz jedenfalls dann, wenn das mit ihm verfolgte rechtliche und soziale Ziel sonst nicht sachgerecht verwirklicht werden könnte, auch in der Weise in Kraft gesetzt werden kann, dass hierfür ein hinreichend bestimmtes Ereignis maßgebend sein soll. (Vergleiche hierzu – Gesetz über die sog. Contergan-Stiftung (BGBl. 1971 I. S. 2018). Die in der damaligen Entscheidung verlangte große Wahrscheinlichkeit des Bedingungseintritts für das Inkrafttreten des Gesetzes dürfte im vorliegenden Fall nicht gegeben sein. Ein entsprechendes Gesetzgebungsverfahren auf Bundesebene wurde bisher nicht eingeleitet und ist offenbar auch noch nicht beabsichtigt. Es ist derzeit nicht absehbar, ob eine Öffnungsklausel tatsächlich geschaffen wird. Die Gesetzesanwendung unter dem Vorbehalt einer entsprechenden Öffnungsklausel würde das materielle Inkrafttreten des Erprobungsgesetz von einem völlig ungewissen zukünftigen Ereignis abhängig machen. Dies dürfte orientiert an der Einzelfallentscheidung des

Bundesverfassungsgerichts den verfassungsrechtlichen Anforderungen des Art. 82 Abs. 2 GG nicht genügen und wäre damit nach hiesiger Rechtsauffassung unzulässig.

Generell darf das Inkrafttreten nicht vom Eintritt eines vielleicht wahrscheinlichen, aber letztlich doch noch ungewissen künftigen Ereignisses abhängig gemacht werden. „Ein derartiges Vorgehen ‚bestimmt‘ nicht den Tag des Inkrafttretens, sondern lässt ihn gerade offen.“ (Butzer, in: Maunz/Dürig, Art.82, Rn. 284)

Im vorliegenden Fall könnte ergänzend auch die frühere Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1972 über die Frage herangezogen werden, wann ein (einfaches) Gesetz eingebracht, beraten, beschlossen, ausgefertigt, begründet und in Kraft gesetzt werden darf, wenn hierzu erst durch eine Verfassungsänderung ermächtigt werden muss. Danach muss bereits zum Zeitpunkt der Ausfertigung des Gesetzes die zuständigkeit begründende Norm in Kraft getreten sein. Der Bundespräsident muss bei seiner Unterschrift (u. a.) prüfen und zur Feststellung kommen können, dass "jetzt" der Bund die Zuständigkeit zum Erlass dieses Gesetzes besitzt; er kann erst unterschreiben und damit das Ausfertigungsdatum, mit dem das Gesetz zitiert wird, festlegen, wenn der Bund zuständig ist (BVerfGE 34, 9, [76]). Dies wird mit der Prüfungskompetenz des Bundespräsidenten nach Art. 82 GG begründet. Danach hat der Bundespräsident "die nach den Vorschriften dieses Grundgesetzes zustande gekommenen Gesetze" auszufertigen. Er darf also auch kein Gesetz ausfertigen, für dessen Erlass in diesem Augenblick keine Zuständigkeit des Bundes gegeben war. Das Gesetz ist, gleichgültig mit welchem Tag des Inkrafttretens es versehen ist, rechtlich existent ("erlassen") mit seiner Verkündung, die den letzten Teil des Gesetzgebungsverfahrens bildet. Ein späterer Tag des Inkrafttretens des Gesetzes bestimmt nur seinen zeitlichen Geltungsbereich, den Tag, von dem an es anzuwenden ist. Das ist für die Frage, in welchem Zeitpunkt der Bund zuständig sein muss, um ein Gesetz erlassen zu können, ohne jede Bedeutung (BVerfGE 34,9, [77]). Für die Verkündung von Landesgesetzen könnte entsprechendes geltend, so dass zu diesem Zeitpunkt nicht nur die Gesetzgebungskompetenz, sondern auch die Vereinbarkeit mit Bundesrecht nach Art. 31 GG bereits gegeben sein müsste. Auch bei Prüfung der Zulässigkeit eines Volksbegehrens könnte dieser Maßstab zu Anwendung kommen.

Demgegenüber bleibt nach dem Gutachten der WD vom 2.3.2017 über die Zulässigkeit eines aufschiebend bedingten Anwendungsvorbehalts im Gesetz für den Bereich der engen Verzahnung des nationalen Rechts mit dem Europarecht die abschließende rechtliche Beurteilung offen. Hiernach wird eine Zulässigkeit für ein bedingtes Inkrafttreten auch ohne das Erfordernis einer großen Wahrscheinlichkeit für möglich erachtet.

### **Ergebnis:**

Da vergleichbare Rechtsverhältnisse für das Erprobungsgesetz über das Grundeinkommen nicht bestehen und ein besonderer Rechtfertigungsgrund für eine Anwendungsvorbehalt nach hiesiger Auffassung nicht erkennbar ist, dürfte ein solche Bedingung für das Inkrafttreten nach Art. 82 Abs. 2 GG unzulässig sein.

## **Sonstige rechtliche Anforderungen**

Nach dem Gutachten der WD vom 27.10.2016 dürfte ein Erprobungsgesetz über ein Grundeinkommen grundsätzlich zulässig sein.

„Die verfassungsrechtlichen Schwierigkeiten bei einer eventuellen späteren flächendeckenden Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens werden mutmaßlich zu bewältigen und einer Sogwirkung auf EU-Bürger aus anderen Mitgliedstaaten könnte wohl im Einklang mit dem Unionsrecht gesetzgeberisch entgegengetreten werden.“ (So das Gutachten der WD vom 2.3.2017, Seite 25). Ebenso wird im Gutachten der WD vom 14.12.2016 die Auffassung vertreten, dass das Grundgesetz kein grundsätzliches Verbot eines bedingungslosen Grundeinkommens enthält und eine staatliche Leistung für sich allein keinen Grundrechtseingriff darstellt.

Die Ungleichbehandlung der Leistungsberechtigten aufgrund der personellen Begrenzung des Modellprojektes, dürften nach Art. 3 Abs. 1 GG durch den Experimentalcharakter des Gesetzes sachlich gerechtfertigt sein, sofern die Auswahl innerhalb der Zielgruppe zufällig erfolgen würde. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber im Bereich der sozialen Sicherung einen weiten Gestaltungsspielraum eingeräumt hat. Es besteht keine Einigkeit darüber, unter welchen rechtlichen Voraussetzungen eine experimentelle Gesetzgebung generell zulässig ist.

Die sonstigen rechtlichen, insbesondere verfassungsrechtlichen Anforderungen an ein Erprobungsgesetz können nur in Bezug auf die konkrete Umsetzung und rechtliche Ausgestaltung des Gesetzesentwurfs sinnvoll beurteilt werden.

## **Fazit**

Ein Erprobungsgesetz über ein bedingungsloses Grundeinkommen dürfte der Gesetzgebungskompetenz der Länder unterfallen. Nach hiesiger Auffassung ist ein entsprechendes Erprobungsgesetz auf Landesebene mit § 2 des SGB II vereinbar und daher nicht nach Art. 31 GG nichtig. Demgemäß bedürfte es auch keiner Öffnungsklausel durch den Bundesgesetzgeber.

Folgt man der Auffassung der WD bedarf es wegen der Unvereinbarkeit des Erprobungsgesetzes mit der Bundessozialgesetzgebung einer entsprechenden Öffnungsklausel durch den Bundesgesetzgeber, andernfalls wäre das Erprobungsgesetz nach Art. 31 GG nichtig. Demgemäß müsste das Erprobungsgesetz einen eigenständigen Anwendungsvorbehalt enthalten. Eine entsprechende Regelung dürfte nach Art. 82 Abs. 2 S. 1 GG derzeit jedenfalls unzulässig sein, da der Tag des Inkrafttretens nicht hinreichend bestimmt wäre.

Das Erfordernis einer Öffnungsklausel vorausgesetzt, müsste diese zum Zeitpunkt der Prüfung der Zulässigkeit des Volksbegehrens bereits gegeben sein, sofern die Vereinbarkeit mit Bundesrecht von der Prüfungskompetenz nach der landesgesetzlichen Regelung erfasst wird, andernfalls müsste spätestens der Zeitpunkt der Ausfertigung des durch Volksentscheid zustande gekommenen Gesetzes maßgeblich sein. Ggf. müsste nach Maßgabe der

vorgenannten Zeitpunkte zumindest mit hoher Wahrscheinlichkeit eine Öffnungsklausel durch den Bundesgesetzgeber erlassen werden, sofern ein entsprechender Anwendungsvorbehalt in dem Erprobungsgesetz vorgesehen und dies mit Art. 82 Abs. 2 S. 1 GG vereinbar wäre. Dies sollte ggf. für den konkreten Einzelfall für das jeweilige Verfahren nochmals abschließend geprüft werden.

Im Übrigen dürfte die Einführung eines Grundeinkommenspiloten grundsätzlich zulässig sein, wobei die weiteren rechtlichen, insbesondere verfassungsrechtlichen Anforderungen an ein Erprobungsgesetz in Bezug auf die konkrete Umsetzung und rechtliche Ausgestaltung des Gesetzesentwurfs zu beurteilen wären.

Pink  
Rechtsanwältin