

Prof. Dr. Joachim Wieland, LL.M.

Gregor-Mendel-Str. 13
53115 Bonn
Tel.: 0228/92399334
Fax: 0228/3294898
joachim.wieland@gmx.de

Wieland Gregor-Mendel-Str. 13 53115 Bonn
Verfassungsgerichtshof für das
Land Baden-Württemberg
Urbanstraße 20
70182 Stuttgart

18. März 2019

Antrag gemäß § 29 Abs. 3 Satz 1 Volksabstimmungsgesetz

der Vertrauensleute

Herr Andreas Stoch MdL

und

Herr Sascha Binder MdL

beide c/o SPD Landesgeschäftsstelle, Wilhelmsplatz 10, 70182 Stuttgart

Prozessbevollmächtigter: Prof. Dr. Joachim Wieland, Gregor-Mendel-Str. 13, 53115 Bonn

- Antragsteller -

Gegen die Ablehnung des vorschriftsmäßig gestellten Antrags auf Zulassung des Volksbegehrens „Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Betreuung und Förderung von Kindern in Kindergärten, anderen Tageseinrichtungen und der Kindertagespflege“ durch die Entscheidung des Ministeriums für Inneres, Digitalisierung und Migration Baden-Württemberg vom 4. März 2019, den Vertrauensleuten zugegangen am gleichen Tage, rufe ich namens und kraft beiliegender Vollmacht der Vertrauensleute Andreas Stoch MdL und Sascha Binder MdL

Anlage 1.

gemäß § 29 Abs. 3 Satz 1 Volksabstimmungsgesetz (VAbstG) den Verfassungsgerichtshof an.

Ich beantrage, dass der Verfassungsgerichtshof die Zulässigkeit des vorschriftsmäßig gestellten Antrags auf Zulassung des Volksbegehrens feststellt.

Zur Begründung trage ich Folgendes vor:

A. Sachverhalt

Die Antragsteller haben einen Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens gestellt, den das Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration Baden-Württemberg als vorschriftsmäßig qualifiziert hat (I.). Gegenstand des Antrags ist eine Gesetzesvorlage, die auf die Gebührenfreiheit des Besuchs von Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflegepersonen zielt (II.).

I. Vorschriftsmäßig gestellter Antrag

Die Antragsteller haben am 12. Februar 2019 die Zulassung des Volksbegehrens „Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Betreuung und Förderung von Kindern in Kindergärten, anderen Tageseinrichtungen und der Kindertagespflege“ beim Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration Baden-Württemberg beantragt. Sie haben mit dem Antrag 17.184 Unterschriften von Unterstützern übergeben. Das Ministerium hat am 4. März 2019 festgestellt, dass die Voraussetzung des § 27 Abs. 4 VAbstG von mindestens 10.000 Unterschriften erfüllt und dass der Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens vorschriftsmäßig gestellt sei (§ 29 Abs. 1 Satz 1 Nummer 1 VAbstG).

Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration Baden-Württemberg, Entscheidung vom 4. März 2019, S. 2.

II. Gesetzesvorlage des Volksbegehrens

Gegenstand des Antrags auf Zulassung des Volksbegehrens ist der mit Gründen versehene Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Betreuung und Förderung von

Kindern in Kindergärten, anderen Tageseinrichtungen und der Kindertagespflege (Kindertagesbetreuungsgesetz – KiTaG).

In der Fassung vom 19. März 2009, GBl. S. 161, zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. Dezember 2018, GBl. S. 1549, 1551.

Der Gesetzentwurf verfolgt das Ziel, dass Kinder eine Kindertageseinrichtung oder die Kindertagespflege gebührenfrei besuchen können. Der Entwurf geht von Kosten in Höhe von rund 529 Millionen Euro aus.

Gesetzentwurf der SPD Baden-Württemberg, S. 1 (Anlage 2).

§ 6 KiTaG soll künftig wie folgt gefasst werden:

„§ 6

Gebührenfreie Grundbetreuung

Um eine gebührenfreie Grundbetreuung der Kinder in einer Kindertageseinrichtung oder der Kindertagespflege im Sinne des § 1 zu fördern, unterstützt das Land die Träger dieser Einrichtungen und Kindertagespflegepersonen kostendeckend beim Erlass von Elternbeiträgen. Diese kostendeckende Unterstützung erfolgte bei einer gewährleisteten Gebührenfreiheit von der Geburt bis zum Tag vor der Einschulung des Kindes von bis zu 35 Stunden (und Betreuung).“

Gesetzentwurf der SPD Baden-Württemberg, S. 2 (Anlage 2).

Im Allgemeinen Teil der Begründung des Gesetzentwurfs wird betont, das Land solle dafür Sorge tragen, dass Kindertageseinrichtungen und die Kindertagespflege nirgendwo in Baden-Württemberg Elternbeiträge verlangen müssten. Dafür müsse das Land den Gemeinden die dafür erforderlichen finanziellen Mittel zur Verfügung stellen.

Gesetzentwurf der SPD Baden-Württemberg, S. 3 (Anlage 2).

In der Einzelbegründung zu dem Entwurf von § 6 heißt es, die Grundbetreuung werde in Baden-Württemberg auf bis zu fünfunddreißig Wochenstunden festgelegt, um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu fördern.

Gesetzentwurf der SPD Baden-Württemberg, S. 4 (Anlage 2).

§ 6a des Entwurfs regelt die Bemessung der Elternbeiträge für Grundbetreuung und Zusatzleistungen wie folgt:

„§ 6a

Bemessung der Elternbeiträge

Wenn die Träger der Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflegepersonen Elternbeiträge für die Grundbetreuung oder für über die Grundbetreuung hinausgehende Betreuungszeiten, Mittagsverpflegung und sonstige Zusatzleistungen erheben, sind diese so zu bemessen, dass der wirtschaftlichen Belastung durch den Besuch der Einrichtung sowie der Zahl der Kinder in der Familie angemessen Rechnung getragen wird. Für die Erhebung von Elternbeiträgen durch kommunale Träger der Einrichtung gelten an Stelle von Satz 1 die Regelungen des Kommunalabgabengesetzes.“

§ 19 Kommunalabgabengesetz (KAG) regelt die Bemessung der Elternbeiträge wie folgt:

„§ 19

Gebühren für die Benutzung von Kindergärten und Tageseinrichtungen

Gebühren für die Benutzung von Kindergärten und Tageseinrichtungen nach dem Kindergartengesetz (Elternbeiträge) können so bemessen werden, dass der wirtschaftlichen Belastung durch den Besuch der Einrichtung sowie der Zahl der Kinder in der Familie angemessen Rechnung getragen wird.“

Das Kommunalabgabengesetz schreibt für die Gebühren für die Benutzung von Kindergärten und Tageseinrichtungen eine Staffelung nach der wirtschaftlichen Belastung durch die Elternbeiträge damit anders als der Gesetzentwurf nicht vor, sondern lässt die Staffelung nur zu.

§ 8c des Gesetzentwurfs regelt die Förderung der Betreuungsangebote durch das Land:

„§ 8c

Förderung der Betreuungsangebote durch das Land

Das Land unterstützt die Gemeinden und örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe bei der Bereitstellung eines bedarfsgerechten Betreuungsangebots in Kindertageseinrichtungen und in der Kindertagespflege durch Zuweisungen nach Maßgabe des Finanzausgleichsgesetzes. Verzichten die Träger von Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflegepersonen im Sinne des § 6 auf die Erhebung von Elternbeiträgen, erhalten Sie auf Antrag einen Ausgleich in Höhe des nicht erhobenen Elternbeitrags vom Land. Die Antragstellung beim Land erfolgt für

alle Träger und Kindertagespflegepersonen über die Gemeinden. Das Land gewährt den Gemeinden den beantragten Ausgleich, den diese wiederum an die Träger und Kindertagespflegepersonen weiterleiten.“

Damit regelt der Entwurf in § 8 die Finanzströme vom Land über die Gemeinden an die Träger.

B. Verfassungsgemäßheit der Gesetzesvorlage

Die Gesetzesvorlage ist sowohl mit dem Grundgesetz (I.) als auch mit der Landesverfassung (II.) vereinbar.

I. Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz

Die Gesetzesvorlage ist von der Gesetzgebungskompetenz des Landes gedeckt (1.) und mit Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar (2.).

1. Gesetzgebungskompetenz des Landes

Das Land verfügt gemäß Art. 70 Abs. 1 und Art. 72 Abs. 1 GG über die Gesetzgebungskompetenz für die Regelung des § 6a Satz 2 KiTaG-Entwurf.

Nach der Grundregel des Art. 70 Abs. 1 GG haben die Länder das Recht der Gesetzgebung, soweit das Grundgesetz nicht dem Bunde Gesetzgebungsbefugnisse verleiht. Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat (Art. 72 Abs. 1 GG).

Die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für die öffentliche Fürsorge ergibt sich aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist der Begriff der öffentlichen Fürsorge nicht eng auszulegen. Er umfasst vielmehr auch die Jugendpflege, die das körperliche, geistige und sittliche Wohl aller Jugendlichen fördern will, ohne dass eine Gefährdung im Einzelfall vorzuliegen braucht. Maßnahmen der Jugendpflege sollen Entwicklungsschwierigkeiten der Jugendlichen begegnen und damit auch Gefährdungen vorbeugen. Die Kindergartenbetreuung dient denselben Zielen. Die erste Betreuung außerhalb des Elternhauses ist für das spätere Sozialverhalten der Kinder in hohem Maße prägend. Das Bundesverfassungsgericht hat in diesem Zusammenhang festgestellt, dass

der Kindergarten zugleich Bildungseinrichtung im elementaren Bereich ist. Der Schwerpunkt des Kindergartenwesens ist aber nach Auffassung des Gerichts nach wie vor eine fürsorgende Betreuung mit dem Ziel einer Förderung sozialer Verhaltensweisen und damit präventiver Konfliktvermeidung. Daraus folgt, dass der Bundesgesetzgeber gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 und Art. 72 Abs. 1 GG die Kompetenz zum Erlass von § 90 Abs. 1 Nr. 3 SGB VIII hatte.

BVerfGE 97, 332 (341 f.).

Diese Vorschrift lautete zum Zeitpunkt der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts am 10. März 1998 wie folgt:

„Für die Inanspruchnahme von Angeboten

1. ...
2. ...
3. der Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen nach §§ 22, 24

können Teilnahmebeiträge oder Gebühren festgesetzt werden. Landesrecht kann eine Staffelung der Teilnahmebeiträge und Gebühren, die für die Inanspruchnahme der Tageseinrichtungen für Kinder zu entrichten sind, nach Einkommensgruppen und Kinderzahl oder der Zahl der Familienangehörigen vorschreiben oder selbst entsprechend gestaffelte Beträge festsetzen.“

Die gegenwärtige Fassung der Vorschrift lautet wie folgt:

„Für die Inanspruchnahme von Angeboten

1. ...
2. ...
3. der Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und Kindertagespflege nach den §§ 22 bis 24

können Kostenbeiträge festgesetzt werden. Soweit Landesrecht nichts anderes bestimmt, sind Kostenbeiträge, die für die Inanspruchnahme von Tageseinrichtungen und von Kindertagespflege zu entrichten sind, zu staffeln. Als Kriterien können insbesondere die Einkommen, die Anzahl der kindergeldberechtigten Kinder in der Familie und die tägliche Betreuungszeit berücksichtigt werden. Werden die Kostenbeiträge nach dem Einkommen berechnet, bleibt die Eigenheimzulage nach dem Eigenheimzulagengesetz außer Betracht.“

§ 74a SGB VIII enthält eine ausdrückliche bundesrechtliche Zuweisung für die Regelung der Finanzierung von Tageseinrichtungen durch das Landesrecht:

§ 74a

Finanzierung von Tageseinrichtungen für Kinder

Die Finanzierung von Tageseinrichtungen regelt das Landesrecht. Dabei können alle Träger von Einrichtungen, die die rechtlichen und fachlichen Voraussetzungen für den Betrieb der Einrichtung erfüllen, gefördert werden. Die Erhebung von Teilnahmebeiträgen nach § 90 bleibt unberührt.“

Das geltende Bundesrecht entfaltet folglich keine Sperrwirkung für die landesrechtliche Regelung von Kostenbeiträgen. Der Bund überlässt diese Regelung den Ländern und sieht eine Staffelung der Beiträge vor, wenn das Landesrecht nichts anderes bestimmt. Das sieht auch das Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration.

Entscheidung vom 4. März 2019, S. 11 f.

An der Gesetzgebungskompetenz des Landes für § 6a KiTaG-Entwurf wird sich im Gegensatz zur Auffassung des Ministeriums auch dann nichts ändern, wenn am 1. August 2019 Art. 2 Nr. 2 des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung in Kraft tritt, der § 90 SGB VIII eine neue Fassung gibt.

Siehe Art. 2 Nr. 2 und Art. 5 Abs. 2 des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung vom 19. Dezember 2018, BGBl. 2018 I, S. 2696.

Durch die Gesetzesänderung wird § 90 Abs. 1 Satz 2 bis 4 aufgehoben. Die Absätze 3 und 4 der Vorschrift werden wie folgt gefasst:

„(3) im Fall des Absatzes 1 Nummer 3 sind Kostenbeiträge zu staffeln. Als Kriterien für die Staffelung können insbesondere das Einkommen der Eltern, die Anzahl der kindergeldberechtigten Kinder in der Familie und die tägliche Betreuungszeit des Kindes berücksichtigt werden. Werden die Kostenbeiträge nach dem Einkommen berechnet, bleibt das Baukindergeld des Bundes außer Betracht. Darüber hinaus können weitere Kriterien berücksichtigt werden.

(4) Im Fall des Absatzes 1 Nummer 3 wird der Kostenbeitrag auf Antrag erlassen oder auf Antrag ein Teilnahmebeitrag vom Träger der öffentlichen Jugendhilfe übernommen, wenn die Belastung durch Kostenbeiträge den Eltern und dem Kind nicht zuzumuten ist. Nicht zuzumuten sind Kostenbeiträge immer dann, wenn Eltern oder Kinderleistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts nach dem Zweiten Buch, Leistungen nach dem dritten und vierten Kapitel des Zwölften Buches oder Leistungen nach den §§ 2 und 3 des Asylbewerberleistungsgesetzes beziehen oder wenn die Eltern des Kindes Kinderzuschlag gemäß § 6a des Bundeskindergeldgesetzes oder Wohngeld nach dem Wohngeldgesetz erhalten. Der Träger der öffentlichen Jugendhilfe hat die Eltern über die Möglichkeit einer Antragstellung nach Satz 1 unzumutbarer Belastung durch Kostenbeiträge zu beraten. Absatz 2 Satz 2 gilt entsprechend.“

Zur Erläuterung der Neuregelung heißt es in der Gesetzesbegründung:

„**Die Ausgestaltung der Elternbeiträge ist Sache der Länder.** Die zwischen den Ländern aber auch innerhalb der Länder zum Teil stark voneinander abweichenden Kostenbeiträge führen zu ungleichwertigen Lebensverhältnissen und verringern die Wirtschaftseinheit.

Die Neuregelung der pauschalierten Kostenbeiträge beinhaltet drei wesentliche Maßnahmen.

Erstens wird im Vergleich zu der bisher geltenden Regelung des § 90 Absatz 1 Satz 3 Achstes Buch Sozialgesetzbuch eine bundesweite Pflicht zur Staffelung von Kostenbeiträgen eingeführt (Absatz 3). Die bislang existierende Option für die Länder, aufgrund von Landesrecht von Staffelungen abzusehen, entfällt. Die sozialen Kriterien zur Ausgestaltung von Staffelungen bleiben bestehen. Das zur Verfügung stehende Einkommen, die Anzahl der kindergeldberechtigten Kinder in der Familie und die tägliche Betreuungszeit sind stets zu berücksichtigen. Darüber hinaus können weitere Kriterien für Staffelungen festgelegt werden, soweit durch diese nicht die stets zu berücksichtigenden Kriterien unterlaufen werden. Insbesondere ist bei der Festlegung von Kriterien zur sozialen Staffelung darauf zu achten, dass Familien mit kleinen und mittleren Einkommen nur proportional zu ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit belastet werden.“

BT-Drs. 19/4947, S. 30, Hervorhebung nur hier.

Der Bundesgesetzgeber lässt also auch für die Zeit vom 1. August 2019 an die Gesetzgebungskompetenz der Länder zur Ausgestaltung der Elternbeiträge fortbestehen. Er nimmt den Landesgesetzgebern nur die jetzt noch geltende Befugnis, von einer Staffelung der Elternbeiträge abzusehen, und schreibt für die landesrechtliche Ausgestaltung der Elternbeiträge Mindestvoraussetzungen vor. Dementsprechend bleibt § 74a SGB VIII unverändert fortbestehen. Der Landesrechtsvorbehalt wird im Gegensatz zur Behauptung des Ministeriums für Inneres, Digitalisierung und Migration in seiner Entscheidung vom 4. März 2018

S. 15.

ausdrücklich nicht aufgehoben. Der Bundesgesetzgeber hat vielmehr ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Ausgestaltung der Elternbeiträge Sache der Länder ist.

Auch das Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration muss in seiner Entscheidung vom 4. März 2019 einräumen, dass die Formulierung „insbesondere“ in § 90 Abs. 3 Satz 2 SGB VIII in der vom 1. August 2019 an geltenden Fassung und das ausdrückliche Vorsehen von anderen Kriterien so verstanden werden könne, „dass dieser Spielraum zur Ausgestaltung der Kostenbeiträge vom Landesgesetzgeber ausgefüllt werden könnte, weil die Sperrwirkung nach Artikel 72 und 74 GG durch § 90 Absatz 3 SGB VIII nicht ausgelöst wurde.“

Entscheidung vom 4. März 2019, S. 16.

Dem ist nichts hinzuzufügen.

2. Vereinbarkeit mit Art. 3 Abs. 1 GG

§ 6a KiTaG-Entwurf ist auch mit dem Allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar.

Das Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration sieht ohne Grund ein Gleichheitsproblem im Verhältnis von § 6a KiTaG-Entwurf zu § 19 KAG. Während kommunale Träger bei der Bemessung der Elternbeiträge die wirtschaftliche Belastung durch den Besuch der Einrichtung sowie die Zahl der Kinder in der Familie bei der Bemessung der Elternbeiträge berücksichtigen könnten, müssten nicht-kommunale diese Gesichtspunkte berücksichtigen.

Zum einen erlege das Gesetz den nicht-kommunalen Trägern eine Verpflichtung auf, die für die kommunalen Träger nicht gelte. Zum anderen führe dies dazu, dass die Eltern für den Fall, dass ein kommunaler Träger von der Möglichkeit der Bemessung nach den genannten Gesichtspunkten keinen Gebrauch mache, ungleich behandelt würden, je nachdem, ob ihr Kind die Kindertageseinrichtung dieses kommunalen Trägers oder eines nicht-kommunalen Trägers besuche. Daher sei die Ungleichbehandlung eines im Wesentlichen gleichen Sachverhalts gegeben.

Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration Baden-Württemberg, Entscheidung vom 4. März 2019, S. 17.

Mit diesen Ausführungen verkennt das Ministerium die Rechtslage, die kraft Bundesrechts vom 1. August 2019 an gelten wird. Auf diese Rechtslage kommt es aber auch nach Auffassung des Ministeriums an, weil das Verfahren der Volksabstimmung nicht bis zum 1. August 2019 abgeschlossen werden kann.

Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration Baden-Württemberg, Entscheidung vom 4. März 2019, S. 12.

Mit Inkrafttreten der Neuregelung des § 90 SGB VIII am 1. August 2019 verdrängt diese Regelung als Bundesrecht gemäß Art. 31 GG das entgegenstehende Landesrecht in § 19 KAG, das die Staffelung der Elternbeiträge nur als Möglichkeit, nicht aber als Pflicht vorgibt. Der Landesgesetzgeber wird § 19 KAG zum 1. August 2019 an die geänderten bundesgesetzlichen Vorgaben in § 90 SGB VIII im Rahmen seiner Zuständigkeit für die Ausgestaltung der Elternbeiträge anpassen müssen. Das sieht auch das Ministerium für Kultus, Jugend und Sport Baden-Württemberg. Das Ministerium hat der Präsidentin des Landtags von Baden-Württemberg am 23. Januar 2019 auf die Frage, ob § 6 Kindertagesbetreuungsgesetz und § 19 Kommunalabgabengesetz mit dem Inkrafttreten des Gute-Kita-Gesetzes obsolet würden, folgende Stellungnahme übermittelt hat:

„§ 6 Kindertagesbetreuungsgesetz und § 19 Kommunalabgabengesetz sind entsprechend anzupassen, weil die im Landesgesetz vorgesehene fakultative Staffelung der Elternbeiträge der nunmehr bundesrechtlich geregelten obligatorischen Staffelung entgegensteht.“

Schreiben des Ministeriums für Kultus, Jugend und Sport Baden-Württemberg an die Präsidentin des Landtags Baden-Württemberg vom 23. Januar 2019, S. 5 (Anlage 2).

Der vom Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration behauptete Gleichheitsverstoß kann also nicht eintreten, weil § 19 KAG an das Gute-Kita-Gesetz angepasst werden muss und wird.

Die Gesetzesvorlage, die im Rahmen des Volksentscheids zur Entscheidung gestellt werden soll, ist im Übrigen nicht an – zudem bundesrechtswidriges – Landesrecht, sondern nur an das Grundgesetz und die Landesverfassung gebunden. Dementsprechend hat das Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration das vorschriftsmäßig beantragte Volksbegehren gemäß § 29 VAbstG zuzulassen, wenn die Gesetzesvorlage dem Grundgesetz und der Landesverfassung nicht widerspricht.

II. Vereinbarkeit mit der Landesverfassung

Die Gesetzesvorlage widerspricht auch nicht der Landesverfassung.

Über Abgabengesetze, Besoldungsgesetze und das Staatshaushaltsgesetz findet gemäß Art. 59 Abs. 3 Satz 3 LV kein Volksbegehren statt. Das Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Betreuung und Förderung von Kindern in Kindergärten, anderen Tageseinrichtungen und der Kindertagespflege“, das Gegenstand des Antrags auf Zulassung des Volksbegehrens ist, ist weder das Staatshaushaltsgesetz (1.) noch ein Abgabengesetz im Sinne der Verfassung (2.).

1. Staatshaushaltsgesetz

Bei der Gesetzesvorlage zur Änderung des Kindertagesbetreuungsgesetzes handelt es sich auch nicht um „das Staatshaushaltsgesetz“ im Sinne von Art. 59 Abs. 3 Satz 3 LV, das nicht Gegenstand eines Volksbegehrens sein darf. Die Gesetzesvorlage ist zwar finanzwirksam, wird dadurch aber nicht „das Staatshaushaltsgesetz“. „Das Staatshaushaltsgesetz“ im Sinne der Verfassung des Landes Baden-Württemberg ist in Art. 79 Abs. 2 Satz 1 LV als das Haushaltsgesetz definiert, das den Haushaltsplan feststellt.

Was die Verfassung unter dem Haushaltsgesetz versteht, ergibt sich aus Art. 79 LV:

„Artikel 79

(1) Alle Einnahmen und Ausgaben des Landes sind in den Haushaltsplan einzustellen; bei Landesbetrieben und bei Sondervermögen brauchen nur die Zuführungen oder die Ablieferungen eingestellt zu werden. Der Haushaltsplan soll in Einnahme und Ausgabe ausgeglichen sein.

(2) Der Haushaltsplan wird für ein Rechnungsjahr oder mehrere Rechnungsjahre, nach Jahren getrennt, durch das Haushaltsgesetz festgestellt. Die Feststellung soll vor Beginn des Rechnungsjahres, bei mehreren Rechnungsjahren vor Beginn des ersten Rechnungsjahres erfolgen.

(3) In das Haushaltsgesetz dürfen nur Vorschriften aufgenommen werden, die sich auf die Einnahmen und die Ausgaben des Landes und auf den Zeitraum beziehen, für den das Haushaltsgesetz beschlossen wird. Das Haushaltsgesetz kann vorschreiben, dass die Vorschriften erst mit der Verkündung des nächsten Haushaltsgesetzes oder bei Ermächtigungen nach Artikel 84 zu einem späteren Zeitpunkt außer Kraft treten.

(4) Das Vermögen und die Schulden sind in einer Anlage des Haushaltsplans nachzuweisen.“

Das Haushaltsgesetz im Sinne der Verfassung ist demnach das Gesetz, das den Haushaltsplan feststellt. Dass die Verfassung auch in Art. 59 Abs. 3 Satz 3 **das** Haushaltsgesetz und nicht irgendein Gesetz mit finanziellen Folgen meint, ergibt sich nicht nur aus der Bezeichnung, sondern auch daraus, dass sie zwar allgemein und im Plural „Abgabengesetze“ und „Besoldungsgesetze“, aber konkret und im Singular „**das** Haushaltsgesetz“ nennt. Es gibt folglich nicht mehrere, sondern nur **das** Haushaltsgesetz, über das kein Volksbegehren stattfindet. Wäre nicht das Haushaltsgesetz des Art. 79 LV gemeint, sondern Gesetze, „die gewichtige staatliche Einnahmen oder Ausgaben auslösen und damit den Haushalt des Landes wesentlich beeinflussen“, wie das Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Sport fälschlich meint,

Entscheidung vom 4. März 2019, S. 19.

wäre die zusätzliche Erwähnung von „Abgabengesetzen“ und „Besoldungsgesetzen“ überflüssig, weil sie ganz offensichtlich „gewichtige staatliche Einnahmen oder Ausgaben auslösen und damit den Haushalt des Landes wesentlich beeinflussen.“

Da der Haushaltsplan als integraler Bestandteil des Haushaltsgesetzes in Einnahme und Ausgabe ausgeglichen sein soll (Art. 79 Abs. 1 Satz 2 LV), ist der Ausschluss des Haushaltsge-

setzes von der Möglichkeit, Gegenstand eines Volksbegehrens zu sein, auch konsequent. Der Haushaltsplan und damit das Haushaltsgesetz fassen eine große Zahl von Einzelentscheidungen in einem gesetzgeberischen Akt zusammen. Es ist kaum vorstellbar, wie das Volk als Gesetzgeber in dem einen Akt der Zustimmung oder Ablehnung, der ihm zu Gebote steht, eine sachadäquate Entscheidung über das Haushaltsgesetz soll treffen können, das als zusammenfassender und feststellender Akt eine Vielzahl von Einzelentscheidungen enthält. Das Haushaltsgesetz gilt nicht ohne Grund wegen der Vielzahl der zutreffenden Abwägungen zwischen Bedarfen und Belastungsentscheidungen als klassische Parlamentssache. Nur in den parlamentarischen Haushaltsberatungen kann in einem sich schrittweise vollziehenden Entscheidungsprozess ein Staatshaushalt aufgestellt werden. Haushaltsgesetzgebung ist von ihrer Struktur her auf den singulären Akt des Volksbegehrens nicht angelegt.

Die Argumente dagegen, das Staatshaushaltsgesetz zum Gegenstand einer Volksabstimmung zu machen, lassen sich aber nicht auf andere Gesetze mit finanziellen Auswirkungen übertragen. Das sieht auch die Literatur so. So stellt Winkler fest: „der Begriff des Staatshaushaltsgesetzes erstreckt sich hingegen **nicht bereits auf Gesetze, die gewichtige Einnahmen oder Ausgaben auslösen** und damit den Haushalt des Landes wesentlich beeinflussen.“

Winkler, Art. 60 Rn. 43, in: Haug (Hrsg.), Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 2018 (Hervorhebung im Original).

Schon früher hat Feuchte betont, dass der Ausschluss der Volksabstimmung zwar auch für ein Haushaltsgesetz gilt, das für zwei Jahre Geltung beansprucht, „nicht jedoch für andere Gesetze mit finanziellen Auswirkungen.“

Feuchte, Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 1987, Art. 60 Rn. 10.

Auch Braun hat ausdrücklich festgestellt, der Ausschluss des Staatshaushaltsgesetzes vom Volksbegehren „schließt finanzwirksame Gesetze, auch bei stärkeren Auswirkungen, nicht aus.“

Braun, Kommentar zur Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 1984, Art. 59 Rn. 40.

Durch die Vorgabe, dass kein Volksbegehren über „das Haushaltsgesetz“ stattfindet, unterscheidet sich die Verfassungsrechtslage in Baden-Württemberg von der in anderen Ländern.

So regelt etwa Art. 68 Abs. 1 Satz 3 der Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, dass über „**Finanzfragen**“, Abgabengesetze und Besoldungsordnungen ein Volksbegehren nicht zulässig ist. „Finanzfragen“ sind weiter zu verstehen als „das Staatshaushaltsgesetz“, das als Terminus technicus in der Landesverfassung selbst definiert ist. Das bestätigt ein Blick in die Verfassung des Saarlandes: Nach Art. 99 Abs. 1 Satz 3 dieser Verfassung finden Volksbegehren „über **finanzwirksame Gesetze**, insbesondere Gesetze über Abgaben, Besoldung, Staatsleistungen und den Staatshaushalt“ nicht statt. Mit dem Ausschluss von Volksbegehren über finanzwirksame Gesetze schränkt die Verfassung des Saarlandes die Zulässigkeit von Volksbegehren deutlich stärker ein als die Verfassung für das Land Baden-Württemberg. Im Saarland ist das Haushaltsgesetz nur ein Beispiel für finanzwirksame Gesetze, die allesamt nicht Gegenstand von Volksbegehren sein können. Auch Art. 73 der Verfassung des Freistaates Bayern knüpft den Ausschluss eines Volksentscheids nicht formell an das Staatshaushaltsgesetz, sondern materiell an den Staatshaushalt: „Über Staatshaushalt findet kein Volksentscheid statt.“ Der Bayerische Verfassungsgerichtshof interpretierte diese Vorschrift so, dass nicht nur Volksbegehren über den Staatshaushalt im Ganzen, sondern auch über einzelne Haushaltsansätze verboten sind. Das gilt unabhängig von ihrer Höhe und ihrer Bedeutung für den Gesamthaushalt.

BayVerfGH, Entscheidung vom 4. April 2008, Vf.8-IX-08, NVwZ-RR 2008, 719 (720).

Weiter gefasst ist der Ausschluss der Volksgesetzgebung auch in Schleswig-Holstein, wo Initiativen aus dem Volk nicht „über den Haushalt des Landes“ erfolgen dürfen:

„Art. 48

Initiativen aus dem Volk

(1)

(2) Initiativen über den Haushalt des Landes, über Dienst- und Versorgungsbezüge sowie über öffentliche Abgaben sind unzulässig.“

Über die insoweit inhaltsgleiche Vorgängerregelung in Art. 41 Abs. 2 der früheren Verfassung des Landes hat das Bundesverfassungsgericht in seiner damaligen Eigenschaft als Verfassungsgericht des Landes am 3. Juli 2000 entschieden.

BVerfGE 102, 176 (185 ff.).

Das Bundesverfassungsgericht hat aus den Beratungen der vom Kieler Landtag eingesetzten Enquetekommission „Verfassungs- und Parlamentsreform“ abgeleitet, dass wegen der Haushaltshoheit des Parlaments und wegen der Notwendigkeit, die Leistungsfähigkeit des Staates und seiner Verwaltung zu gewährleisten, Entscheidungen über den Haushalt nicht zum Gegenstand eines Volksentscheids gemacht werden dürften. Auch aus dem Haushaltsverfassungsrecht des Landes ergebe sich, dass von der volksinitiierten Gesetzgebung alle Gesetze ausgeschlossen seien, die erhebliche staatliche Einnahmen oder Ausgaben auslösten und damit den Haushalt wesentlich beeinflussten. Dem Begriff „Haushalt des Landes“ in Art. 41 Abs. 2 LV SLH müsse ein über die förmliche Haushaltsgesetzgebung hinausgehender materieller Gehalt zukommen. Der Begriff umfasse auch jede finanzwirksame Gesetzgebung, die geeignet sei, den Gesamtbestand des Haushalts auch mit Blick auf den Anteil bestehender Ausgabenverpflichtungen wesentlich zu beeinflussen. Da sich diese Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts auf den Begriff „Haushalt des Landes“ in Art. 41 Abs. 2 LV SLH beziehen, können sie nicht auf den engen Begriff des „Staatshaushaltsgesetz“ in der Verfassung Landes Baden-Württemberg übertragen werden.

Einschlägig für die Verfassungsrechtslage in Baden-Württemberg ist dagegen das Urteil des Verfassungsgerichtshofs des Freistaates Sachsen vom 11. Juli 2002.

Vf. 91-VI-01, LKV 2003, 327 (328 ff.).

Die Verfassung des Freistaates Sachsen schließt nämlich in Art. 73 Abs. 1 im Wortlaut praktisch identisch mit Art. 59 Abs. 3 Satz 3 der Verfassung des Landes Baden-Württemberg „Abgaben-, Besoldungs- und Haushaltsgesetze“ von Volksantrag, Volksbegehren und Volksentscheid aus. Der Verfassungsgerichtshof arbeitet heraus, dass die Sächsische Verfassung einen Terminus technicus verwendet, „indem sie nicht – wie andere Landesverfassungen – auf finanzwirksame Gesetze, Finanzgesetze, Initiativen über den Landeshaushalt oder Haushaltsplan abstellt, sondern auf Gesetze, deren Gegenstand der Haushalt des Landes ist... Dies weist auf einen engen Anwendungsbereich der Vorschriften in, begrenzt auf Gesetze, deren Gegenstand der Haushalt ist.“

Sächsischer Verfassungsgerichtshof, Urteil vom 11. Juli 2002, Vf. 91-VI-01, Rn. 62.

Der Verfassungsgerichtshof arbeitet heraus, dass in Sachsen wie in Baden-Württemberg der Volksgesetzgeber und der Landtag gleichberechtigt nebeneinanderstehen.

Ähnlich für die Bayerische Verfassung BayVerfGH, NVwZ-RR 2000, 401 (402).

Damit ist das repräsentative Regierungssystem plebiszitär modifiziert. Zwischen parlamentarischer und Volksgesetzgebung besteht ein Spannungsverhältnis, kein Verhältnis von Vorrang und Nachrang. Das erfordert eine sachgerechte Zuordnung beider Verfahren. „Es liegt in der Konsequenz dieser Modifikation des parlamentarischen Systems, dass die parlamentarische Mehrheit ihr politisches Programm, wie es etwa in dem Haushaltsplan seinen budgetären Ausdruck finden mag, nicht mehr ungebrochen durchführen kann. Der Sinn des Volksgesetzgebungsrechts würde verkannt, wollte man unter Berufung auf einen Legitimationsvorrang des parlamentarischen Gesetzgebers diesem und der von ihm getragenen Regierung eine im Wesentlichen vom Volksgesetzgeber ungestörte Durchsetzung seiner politischen Programme – etwa in Gestalt einer bewussten haushaltspolitischen Entscheidung des Parlaments – zuerkennen wollen“.

Sächsischer Verfassungsgerichtshof, Urteil vom 11. Juli 2002, Vf. 91-VI-01, Rn. 56 f.

Wie der Verfassungsgerichtshof betont, betrifft das auch das Budgetrecht in seinen inhaltlichen Prioritätssetzungen: „Es ist das verfassungsrechtlich verbürgte Recht ebenso wie der Sinn der Volksgesetzgebung, andere Prioritäten in der Sache zu setzen als der parlamentarische Gesetzgeber, die dann selbstverständlich auch haushaltmäßige Konsequenzen haben. Dagegen kann das parlamentarische Budgetrecht als solches nicht in Anschlag gebracht werden. Es liegt in der Logik der auf Sachfragen bezogenen Volksgesetzgebung, dass sie materielle Vorgaben für den Haushaltsgesetzgeber schafft; anders ist Volksgesetzgebung angesichts der finanziellen Folgewirkungen nahezu aller Gesetze ernsthaft nicht denkbar.“

Sächsischer Verfassungsgerichtshof, Urteil vom 11. Juli 2002, Vf. 91-VI-01, Rn. 61.

Wollte man Gesetze mit nennenswerten finanziellen Auswirkungen also von der Volksgesetzgebung ausschließen, ließe man diese faktisch leerlaufen. Das war aber gerade nicht das Ziel des verfassungsändernden Gesetzgebers in Baden-Württemberg, der 2015 die Volksgesetzgebung erleichtern wollte und der deshalb in Kenntnis der langjährigen verfassungsrechtlichen Diskussion in Art. 59 Abs. 3 Satz 3 LV nur „das Haushaltsgesetz“ und nicht etwa alle finanzwirksamen Gesetze vom Volksbegehren ausgeschlossen hat.

Die Parallelität der verfassungsrechtlichen Regelungen ist nicht nur für den Sächsischen Verfassungsgerichtshof unübersehbar: Die Sächsische Verfassung lehnt sich in Art. 73 Abs. 1 zwar an die Formulierung in Art. 73 Abs. 4 WRV an, „verwendet allerdings insofern einen engeren Begriff als nicht vom Haushaltsplan, sondern, ähnlich wie in Art. 60 Abs. 6 Verf BW, auf den Begriff der Haushaltsgesetze abgestellt wird.“

Sächsischer Verfassungsgerichtshof, Urteil vom 11. Juli 2002, Vf. 91-VI-01, Rn. 62.

Der Sächsische Verfassungsgerichtshof arbeitet heraus, „dass die Wurzeln des Art. 73 Abs. 1 SächsVerf auf den Art. 60 Abs. 6 VerfBW verweisen, der eine im Wesentlichen vergleichbare Vorschrift enthält, die abweichend insoweit nur vom Staatshaushaltsgesetz spricht. Diese Klausel wird in der Literatur verbreitet in einem engen Sinne verstanden, der auf das Haushaltsgesetz im formellen Sinne abstellt, jedenfalls aber nicht allgemeinfinanzwirksame Gesetze mit erheblichen Auswirkungen ausschließt (vgl. Przygode, aaO S. 394 f.; Braun, VerfBW Art. 59 Rdnr. 40; Jürgens, Direkte Demokratie in den Bundesländern, 1993, S. 134). Angesichts der Tatsache, dass die Baden-Württembergische Verfassung in vielerlei Hinsicht das Vorbild für die Sächsische Verfassung abgegeben hat, liegt es nahe, dass auch Art. 73 Abs. 1 SächsVerf hier seinen Ursprung hat.“

Sächsischer Verfassungsgerichtshof, Urteil vom 11. Juli 2002, Vf. 91-VI-01, Rn. 69.

Der Sächsische Verfassungsgerichtshof verweist in diesem Zusammenhang darauf, dass in deutschen Verfassungen der Vorbehalt des Ausschlusses der Volksgesetzgebung aus dem Verfahren der Haushaltsplanerstellung und der Haushaltsgesetzgebung weitgehend unstrittig ist.

Sächsischer Verfassungsgerichtshof, Urteil vom 11. Juli 2002, Vf. 91-VI-01, Rn. 62.

Unterschiedlich geregelt ist allein, ob der Ausschluss auf alle finanzwirksamen Gesetze erstreckt wird.

Der Sächsische Verfassungsgerichtshof hat sich in diesem Zusammenhang ausführlich mit der Rechtslage in der Weimarer Republik befasst, auf die in der wissenschaftlichen Diskussion häufig Bezug genommen wird:

Sächsischer Verfassungsgerichtshof, Urteil vom 11. Juli 2002, Vf. 91-VI-01, Rn. 62 ff.

Die Weimarer Reichsverfassung ließ zwar einen Volksentscheid über den Haushaltsplan, über Abgabengesetze und Besoldungsordnungen zu, veranlassen konnte ihn aber nur der Reichspräsident (Art. 73 Abs. 4 WRV). Das Volk sollte von der Gesetzgebung in diesem Bereich, der als wichtig angesehen wurde, also nicht vollständig ausgeschlossen werden.

Vgl. dazu die Verhandlungen der Verfassung gebenden Deutschen Nationalversammlung, Bd. 336, Anlage zu den Stenographischen Berichten Nr. 391, Bericht des Verfassungsausschusses, 1920, S. 310 ff.

Abstimmungen über den Haushaltsplan waren demnach möglich. Auch die Badische Verfassung vom 31. März 1919 schloss in § 23 die Volksabstimmung über Steuern und Abgaben nicht aus, sondern machte sie nur von einem Beschluss des Staatsministeriums abhängig.

Dazu Waldhof, finanzwirtschaftliche Entscheidungen in der Demokratie, in: Bertschi u. a., Demokratie und Freiheit, 1999, S. 180 ff. (191 ff.).

Art. 66 der Verfassung Württembergs 1919

Reg. Bl. S. 281, 300.

wiederum schloss wie Art. 59 Abs. 3 Satz 3 LV nur eine Volksabstimmung über das Staatshaushaltsgesetz aus: „Über Abgabengesetze und das Staatshaushaltsgesetz findet keine Volksabstimmung statt.“

Zur engen Auslegung beider Begriffe von Erdmann, Die Verfassung Württembergs von 1919, 2013, S. 95 ff.

Der Sächsische Verfassungsgerichtshof warnt in diesem Zusammenhang zu Recht davor, bei der Interpretation der Verfassung die unterschiedlichen Tatbestände unberücksichtigt zu lassen: „Vor allem ist gegenüber der zeitweilig zur Nivellierung der unterschiedlichen Tatbestände für den Ausschluss neigenden Staatspraxis und ihrer heutigen Rezeption darauf hinzuweisen, dass die Aufnahme der Trias von Ausschlusstatbeständen – Abgaben-, Besoldungsgesetze und Haushaltsplan – einer differenzierenden Diskussion folgte, die im Kontrast zur Be-

hauptung einer einheitlichen Inanspruchnahme des Haushaltsplanes für finanzwirksame Gesetze steht“.

Sächsischer Verfassungsgerichtshof, Urteil vom 11. Juli 2002, Vf. 91-VI-01, Rn. 67 unter Verweis auf Glum, JW 1929, 1099.

In der Weimarer Republik war die Bedeutung der unterschiedlichen Formulierung der Verfassungstexte den Beteiligten auch bewusst. In der Diskussion wurde zwischen der Rechtslage im Reich, die Volksabstimmungen großzügig zuließ, und der Preußischen Verfassung vom 30. November 1920 unterschieden. Letztere erklärte in Art. 6 Abs. 3 ein Volksbegehren „über Finanzfragen, Abgabengesetze und Besoldungsordnung“ für nicht zulässig. Diese Vorschrift wurde so verstanden, dass sie anders als die Reichsverfassung finanzwirksame Gesetze vom Volksbegehren ausschloss.

Jung, Der Staat 1999, 41 (44, 68); Jach, DVP 1999, 179 (181).

An die Preußische Verfassung knüpft Art. 68 Abs. 1 Satz 4 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen an, der praktisch wortlautgleich ein Volksbegehren „über Finanzfragen, Abgabengesetze und Besoldungsordnungen“ für nicht zulässig erklärt. Dementsprechend hat der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen ein Volksbegehren für unzulässig erklärt, weil es seinen Schwerpunkt in der Anordnung von Ausgaben hatte, die den Haushalt des Landes wesentlich beeinflusst hätten.

VerfGH NRW, Beschluss vom 28. Juni 1981, VerfGH 19/80, NVwZ 1982, 188 (189).

Aufschlussreich ist insoweit auch die Verfassungsrechtslage in Berlin. Art. 62 Absatz 5 Berliner Verfassung a. F. schloss früher Volksbegehren zur Verfassung, zum **Landeshaushalt**, zu Dienst- und Versorgungsbezügen, Abgaben, Tarifen der öffentlichen Unternehmen sowie zu Personalentscheidungen aus und folgte damit der restriktiven preußischen Verfassungstradition. Um Volksbegehren zu erleichtern, erklärt der geltende Art. 62 Abs. 2 Berliner Verfassung nur noch Volksbegehren zum **Landeshaushaltsgesetz**, zu Dienst- und Versorgungsbezügen, Abgaben, Tarifen der öffentlichen Unternehmen sowie zu Personalentscheidungen für unzulässig. Der Berliner Verfassungsgerichtshof hat in seinem Urteil vom 6. Oktober 2009 deshalb entschieden, dass der Haushaltsvorbehalt des Art. 62 Absatz 2 Berliner Verfassung nur Volksbegehren ausschließt, welche die formelle Haushaltsgesetzgebung im Sinne der Art. 85

ff. Berliner Verfassung betreffen: „das Haushaltsgesetz und der mit diesem eine Einheit bildende Haushaltsplan (...) sind in formeller, begrifflicher Hinsicht streng von den Einnahmen bzw. Ausgaben auslösenden finanzwirksamen Einzelgesetzen zu unterscheiden“. Nach der Rechtsprechung des Berliner Verfassungsgerichtshofs „umfasst der Begriff, Volksbegehren zum Haushaltsgesetz‘ nicht nur Volksbegehren, die unmittelbar auf die Änderung eines bestehenden Haushaltsgesetzes gerichtet sind, sondern auch solche, die eine solche Änderung zwingend nach sich ziehen (...). Insoweit geht Art. 62 Absatz 2 Berliner Verfassung Art. 73 Abs. 1 der Sächsischen Verfassung in der Auslegung durch den Sächsischen Verfassungsgerichtshof hinaus.“

BerlVerfGH, Urteil vom 6. Oktober 2009, VerfGH 143/08, NVwZ-RR 2010, 169 (170).

Diese Einschränkung spielt vorliegend für die Gesetzesvorlage keine Rolle, weil das Volksbegehren nicht auf die Änderung des bestehenden Haushaltsgesetzes des Landes Baden-Württemberg gerichtet ist, sondern erst in künftigen Haushaltsplänen und Haushaltsgesetzen zu berücksichtigen sein wird, wenn es erfolgreich abgeschlossen ist. Festzuhalten ist aber, dass auch das Verfassungsrecht des Landes Berlin klar zwischen dem formellen Haushaltsgesetz, das nicht Gegenstand eines Volksbegehrens sein kann, und finanzwirksamen Gesetzen unterscheidet, die sich lediglich auf künftige Haushaltsgesetze und zukünftige Haushaltsperioden auswirken und deshalb einem Volksbegehren zugänglich sind.

Die Verfassung von Württemberg-Hohenzollern vom 18 Mai 1947 kannte überhaupt keinen Finanz- oder Haushaltsgesetzvorbehalt.

Siehe Art. 68 Satz 2 und Art. 71 der Verfassung von Württemberg-Hohenzollern.

Der Volksgesetzgeber hätte dort sogar das Haushaltsgesetz beschließen können.

Neumann, Sachmittelbare Demokratie, 2006, S. 394 f.

Der verfassungsändernde Gesetzgeber kannte diese Unterschiede in den Verfassungen der Länder und die sich daran anschließende Verfassungsrechtsprechung sowie die einschlägige rechtswissenschaftliche Diskussion. In Kenntnis dieser Umstände hat er vor wenigen Jahren in Art. 59 Abs. 3 Satz 3 LV ebenso wie schon zuvor in Art. 60 Abs. 6 LV nicht allgemein und

weit „finanzwirksame Gesetze“, sondern nur konkret und eng „das Haushaltsgesetz“ als Gegenstand von Volksbegehren ausgeschlossen. Das entsprach auch seinem Ziel: Art. 59 LV ist 2015 bewusst mit dem Ziel neu gefasst worden, „Volksbegehren und Volksabstimmungen zu erleichtern“.

LT-Drs. 15/7178, S. 1 und 5.

Die Finanzwirksamkeit der Gesetzesvorlage widerspricht also nicht den Anforderungen der Landesverfassung. Gegenstand der Gesetzesvorlage ist nicht das Staatshaushaltsgesetz.

2. Abgabengesetz

Wie das Kindertagesbetreuungsgesetz ist auch das Änderungsgesetz kein Abgabengesetz. Es regelt nicht die Pflicht von Bürgerinnen und Bürgern, Geldleistungen in Form von Steuern, Beiträgen, Gebühren oder anderen Abgaben an öffentliche Haushalte zu erbringen.

Zu dieser Definition Winkler, Art. 60 Rn. 41, in: Haug (Hrsg.), Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 2018.

Vielmehr verpflichtet es das Land zur finanziellen Unterstützung der Träger von Kindertageseinrichtungen oder Kindertagespflege, wenn diese auf Elternbeiträge verzichten. Wie das Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration Baden-Württemberg in seiner Entscheidung vom 4. März 2019 richtig feststellt, handelt es sich bei der Gesetzesvorlage nicht um „ein reines Finanzierungsgesetz“. „Der Gesetzentwurf verpflichtet das Land zur kostendeckenden Unterstützung einer gebührenfreien Grundbetreuung in Kindertageseinrichtungen oder in der Kindertagespflege und begründet Ausgleichsansprüche der Träger der Einrichtungen.“

Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration Baden-Württemberg, Entscheidung vom 4. März 2019, S. 28.

Regelungsgegenstand des Gesetzentwurfs sind die Finanzbeziehungen zwischen dem Land und den Kommunen und damit in weiterer Konsequenz mit den Trägern der Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflegepersonen, nicht Geldleistungen von Bürgerinnen und Bürgern an öffentliche Haushalte. Das sieht auch das Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration Baden-Württemberg. Es versucht deshalb, den Begriff des Abgabengesetzes im

Sinne von Art. 59 Abs. 3 Satz 3 LV in einer Weise umzudefinieren, die weder in der Rechtsprechung noch in der Literatur auch nur einen Anhaltspunkt findet.

Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration Baden-Württemberg, Entscheidung vom 4. März 2019, S. 31 f.

Danach soll ein Abgabengesetz auch ein Gesetz sein, das gerade keine Abgabe vorsieht. Ein Abgabengesetz ohne Abgabe ist aber ein Widerspruch in sich selbst. Art. 59 Abs. 3 Satz 3 LV schließt aber nur Abgabengesetze, die auch eine Abgabepflicht der Bürgerinnen und Bürger regeln, vom Volksbegehren aus. Eine Auslegung der Verfassung im Sinne einer über den Wortlaut hinausgehenden Einschränkung der Zulässigkeit von Volksbegehren widerspricht zudem der Absicht des verfassungsändernden Gesetzgebers, Volksbegehren zu erleichtern und nicht zu erschweren, so wie es das Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration Baden-Württemberg in seiner Entscheidung versucht.

Auch der Verweis auf die Geltung des Kommunalabgabengesetzes in § 6a Satz 2 des Gesetzesentwurfs begründet nicht selbst eine Pflicht zur Zahlung von Abgaben, sondern verweist nur auf das Kommunalabgabengesetz. Zudem wiederholt der Verweis nur die bereits gegenwärtig in § 6 Satz 2 KiTaG enthaltene Regelung, schafft also kein neues Recht, sondern stellt nur eine redaktionelle Anpassung dar.

Wieland