



# Baden-Württemberg Verfassungsgerichtshof

PRESSESTELLE

## PRESSEMITTEILUNG

18. Mai 2020

### Verfahren „Zulassung des Volksbegehrens über gebührenfreie Kitas“ erfolglos: Gesetzentwurf des Volksbegehrens mit der Landesverfassung nicht vereinbar

1 GR 24/19

Der Verfassungsgerichtshof für das Land Baden-Württemberg hat mit heute verkündetem Urteil einen Antrag der Landtagsabgeordneten Andreas Stoch und Sascha Binder als Vertrauensleute des von der SPD Baden-Württemberg angestrebten Volksbegehrens über gebührenfreie Kitas zurückgewiesen. Das Volksbegehren ist wegen Verstoßes gegen die Landesverfassung unzulässig.

#### A. Sachverhalt

Mit Schreiben vom 12. Februar 2019 beantragten die Antragsteller als Vertrauensleute des Volksbegehrens „Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Betreuung und Förderung von Kindern in Kindergärten, anderen Tageseinrichtungen und der Kindertagespflege“ die Zulassung desselben beim Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration Baden-Württemberg. Dem Antrag war ein mit einer Begründung versehener Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Betreuung und Förderung von Kindern in Kindergärten, anderen Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege (Kindertagesbetreuungsgesetz - KiTaG) beigefügt. Als wesentlichen Inhalt sieht der Gesetzentwurf vor, dass Kinder bis zu ihrer Einschulung eine Kindertageseinrichtung oder die Kindertagespflege gebührenfrei besuchen können sollen. Dies soll dadurch er-

reicht werden, dass die Träger der Kindertageseinrichtungen und die Kindertagespflegepersonen einen Ausgleich vom Land erhalten, wenn sie auf die Erhebung von Elternbeiträgen verzichten.

Mit Entscheidung vom 4. März 2019 lehnte das Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration den Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens ab. Die dem Antrag zugrunde liegende Gesetzesvorlage widerspreche dem Grundgesetz und der Landesverfassung (§ 29 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 des Gesetzes über Volksabstimmung, Volksbegehren und Volksantrag [VAbstG]). Unter anderem verstoße sie gegen Art. 59 Abs. 3 Satz 3 der Landesverfassung (LV), da ein Volksbegehren über Abgabengesetze und das Staatshaushaltsgesetz vorliege.

Gegen die Ablehnung haben die Antragsteller am 18. März 2019 nach § 29 Abs. 3 Satz 1 VAbstG den Verfassungsgerichtshof angerufen.

## **B. Wesentliche Erwägungen des Verfassungsgerichtshofs**

Der zulässige Antrag ist unbegründet.

I. Zum einen verstößt der Gesetzentwurf gegen den Bestimmtheitsgrundsatz, der ein Ausfluss des Rechtsstaatsprinzips des Art. 23 Abs. 1 LV ist, sowie das Erfordernis eines ausgearbeiteten und mit Gründen versehenen Gesetzentwurfs aus Art. 59 Abs. 3 Satz 1 LV.

Der Bestimmtheitsgrundsatz verlangt, dass staatliches Handeln messbar und berechenbar ist. Hieran fehlt es, wenn Regelungen unklar und widersprüchlich bleiben, so dass die Normbetroffenen die Rechtslage nicht erkennen und ihr Verhalten nicht danach einrichten können. Zwar können Gesetze, die im Wege der Volksgesetzgebung erlassen werden, in besonderem Umfang und in anderer Weise auslegungsbedürftig sein als Parlamentsgesetze. Auch kann und muss bei der Auslegung eines Gesetzes seine Entstehung im Wege der Volksgesetzgebung berücksichtigt werden. Allerdings sind grundlegende rechtsstaatliche Anforderungen auch durch ein Volksbegehren zu beachten.

Hinzu kommt im Bereich der Volksgesetzgebung das in Art. 59 Abs. 3 Satz 1 LV enthaltene Erfordernis eines ausgearbeiteten und mit Gründen versehenen Gesetzentwurfs. Der Bürger als Gesetzgeber muss aus dem Gesetzentwurf und dessen Begründung die Abstimmungsfrage sowie deren Bedeutung und Tragweite entnehmen können. Die Entscheidung der Stimmberechtigten über den Gesetzentwurf kann nur dann sachgerecht ausfallen, wenn dieser so ausgestaltet ist, dass sie seinen Inhalt verstehen, seine Auswirkungen überblicken und die wesentlichen Vor- und Nachteile abschätzen können. Daher darf die Begründung insbesondere nicht in einem derartigen Gegensatz zu dem Entwurf selbst stehen, dass bei den Stimmberechtigten erhebliche Unklarheiten über den tatsächlich intendierten Inhalt des Gesetzes entstehen können.

Diesen Anforderungen genügt das Volksbegehren nicht. Die Gesetzesvorlage enthält Unklarheiten und Widersprüche, die sich nicht im Wege der Auslegung korrigieren lassen. Sie ist damit nicht geeignet, den abstimmungsberechtigten Bürgern eine hinreichende Grundlage für eine sachgerechte und abgewogene Entscheidung zu bieten.

Aus dem Gesetzentwurf ergibt sich nicht, wie der Ausgleichsbetrag für den nicht erhobenen Elternbeitrag zu bemessen ist. Die Formulierung „Ausgleich in Höhe des nicht erhobenen Elternbeitrags“ ist mehrdeutig. Die Unbestimmtheit der Formulierung führt in dem zentralen Punkt des Gesetzentwurfs dazu, dass die Auswirkungen der Gesetzesänderung, insbesondere ihre finanziellen Folgen, völlig unklar bleiben. Der Gesetzentwurf gibt beispielsweise keine Auskunft darüber, wie der Ausgleichsbetrag bei neu zur Verfügung gestellten Kinderbetreuungsplätzen, bei veränderten Angeboten oder bei einem sich verändernden Finanzierungsbedarf der Träger zu bestimmen ist, beziehungsweise ob die Einrichtungsträger mangels bestehender Vorgaben den von ihnen für erforderlich erachteten Aufwand und damit die Höhe des vom Land zu leistenden Ausgleichs frei bestimmen können. Ungeklärt bleibt auch die Bemessung des Ausgleichsbetrags bei den Trägern, die bislang durch Aufwendung eigener Mittel

keine oder lediglich geringe Elternbeiträge verlangt haben und diese Mittel nicht mehr aufbringen können oder wollen.

Ferner ist die Gesetzesvorlage hinsichtlich der Reichweite der Gebührenfreiheit und damit in einem wesentlichen Punkt in sich widersprüchlich. Denn nach ihrer Zielsetzung und Begründung erweckt sie den Eindruck, auch in der Kindertagespflege eine gebührenfreie Kinderbetreuung zu ermöglichen, was nach dem Inhalt der Regelungen allerdings nicht der Fall ist.

II. Zum anderen verstößt das Volksbegehren, jedenfalls soweit es kommunale und staatliche Träger von Kindertageseinrichtungen betrifft, gegen den Abgabenvorbehalt aus Art. 59 Abs. 3 Satz 3 LV. Es hat ein Abgabengesetz zum Gegenstand.

Zwar regelt der Gesetzentwurf auf den ersten Blick nicht die Pflicht von Bürgern, Abgaben zu erbringen, sondern lediglich die Finanzbeziehungen zwischen dem Land und den Trägern der Kindertageseinrichtungen. Er gewährt Letzteren, wenn sie auf die Erhebung von Elternbeiträgen verzichten, einen Erstattungsanspruch gegen das Land. De facto würde der Gesetzentwurf - was nach der Gesetzesbegründung sein erklärtes Ziel ist - mittelbar aber zu einer Beitragsfreiheit der Kindertagesbetreuung führen. Die kommunalen Träger der Kindertageseinrichtungen würden schon allein, um ihre Bürger nicht schlechter zu stellen, unverzüglich nach Inkrafttreten des Gesetzes auf die Erhebung von Elternbeiträgen verzichten und von der Ausgleichsmöglichkeit Gebrauch machen. Daher umgeht die im Gesetzentwurf vorgesehene Regelung den Abgabenvorbehalt des Art. 59 Abs. 3 Satz 3 LV.

III. Die festgestellten Verfassungsverstöße führen zur Unzulässigkeit des gesamten Volksbegehrens. Keiner Entscheidung bedarf daher, inwieweit das Volksbegehren aus weiteren Gründen unzulässig ist, insbesondere ob es unter die Ausschlussregelung des Art. 59 Abs. 3 Satz 3 LV hinsichtlich des Staatshaushaltsgesetzes fällt.

## Zitierte Rechtsvorschriften

Art. 23 Abs. 1 der Landesverfassung:

Das Land Baden-Württemberg ist ein republikanischer, demokratischer und sozialer Rechtsstaat.

Art. 59 Abs. 3 der Landesverfassung:

Dem Volksbegehren muss ein ausgearbeiteter und mit Gründen versehener Gesetzentwurf zugrunde liegen. Gegenstand des Volksbegehrens kann auch ein als Volksantrag nach Absatz 2 Satz 2 eingebrachter Gesetzentwurf sein, dem der Landtag nicht unverändert zugestimmt hat. Über Abgabengesetze, Besoldungsgesetze und das Staatshaushaltsgesetz findet kein Volksbegehren statt. Das Volksbegehren ist zustande gekommen, wenn es von mindestens zehn vom Hundert der Wahlberechtigten gestellt wird. Das Volksbegehren ist von der Regierung mit ihrer Stellungnahme unverzüglich dem Landtag zu unterbreiten.

§ 29 des Gesetzes über Volksabstimmung, Volksbegehren und Volksantrag:

(1) Das Innenministerium hat das Volksbegehren zuzulassen, wenn

1. der Antrag vorschriftsmäßig gestellt ist und
2. im Fall des § 27 Absatz 3 die Gesetzesvorlage dem Grundgesetz und der Landesverfassung nicht widerspricht.

Es hat über den Antrag binnen drei Wochen nach seinem Eingang zu entscheiden.

(2) Von der Entscheidung sind der Landtag, die Regierung und die Vertrauensleute zu benachrichtigen.

(3) Wird der Antrag abgelehnt, so können die Vertrauensleute der Antragsteller binnen zwei Wochen nach Zugang der Entscheidung hiergegen den Verfassungsgerichtshof anrufen. Das Innenministerium ist Prozessbeteiligter im Sinne von § 9 Absatz 1 des Gesetzes über den Verfassungsgerichtshof.

## Der Verfassungsgerichtshof

Der Verfassungsgerichtshof für das Land Baden-Württemberg entscheidet im Rahmen gesetzlich geregelter Verfahren über die Auslegung der Landesverfassung. Die Entscheidungen ergehen regelmäßig durch neun Richterinnen und Richter. Drei Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs sind Berufsrichter. Drei Mitglieder müssen die Befähigung zum Richteramt haben. Bei drei weiteren Mitgliedern muss diese Voraussetzung nicht vorliegen. Der Verfassungsgerichtshof entscheidet unter dem Vorsitz seines Präsidenten. Die Richter des Verfassungsgerichtshofs sind ehrenamtlich tätig.