



Verkündet am 18. Mai 2020

Stuttgart, den 18. Mai 2020
Urkundsbeamtin der
Geschäftsstelle

- Pflughaupt -
Gerichtsobersekretärin

VERFASSUNGSGERICHTSHOF FÜR DAS LAND BADEN-WÜRTTEMBERG

Im Namen des Volkes Urteil

In dem Verfahren

1. des Herrn Andreas Stoch MdL,
2. des Herrn Sascha Binder MdL,

- Antragsteller -

verfahrensbevollmächtigt:
- zu 1, 2 -

gegen

das Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration,
Willy-Brandt-Straße 41, 70173 Stuttgart

- Antragsgegner -

verfahrensbevollmächtigt:

wegen Ablehnung des 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 vom 4. März 2019

hat der Verfassungsgerichtshof für das Land Baden-Württemberg aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 20. Januar 2020

unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Präsident Prof. Dr. Graßhof
Vizepräsident Dr. Mattes
Gneiting
Prof. Dr. Seiler
Fridrich
Leßner
Prof. Dr. Behnke
Prof. Dr. Jäger
Reger

für Recht erkannt:

Der Antrag wird zurückgewiesen.

Das Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof ist kostenfrei. Auslagen werden nicht erstattet.

G r ü n d e

Gegenstand des Verfahrens ist die Ablehnung der Zulassung des von der SPD Baden-Württemberg angestrebten Volksbegehrens über gebührenfreie Kitas durch das Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration Baden-Württemberg (Antragsgegner) mit Entscheidung vom 4. März 2019.

A.

I.

Die Antragsteller sind die Vertrauensleute des Volksbegehrens. Mit Schreiben vom 12. Februar 2019 beantragten sie gemäß § 27 Abs. 2 Satz 1 VAbstG die Zulassung des Volksbegehrens beim Antragsgegner. Dem Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens 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) (im Folgenden: KiTaGÄndG-Entwurf) beigefügt.

Als wesentlichen Inhalt sieht der Gesetzentwurf vor, dass Kinder bis zu ihrer Einschulung eine Kindertageseinrichtung oder die Kindertagespflege gebührenfrei besuchen können sollen.

Der KiTaGÄndG-Entwurf nennt als „Zielsetzung“:

Der Gesetzentwurf verfolgt das Ziel, dass Eltern im gesamten Bundesland Baden-Württemberg keine Gebühren mehr für die Kinderbetreuung bezahlen müssen. Eine Gebührenfreiheit in Kindertageseinrichtungen und der Kindertagespflege leistet einen wesentlichen Beitrag zu mehr Bildungsgerechtigkeit, der finanziellen Entlastung von Familien sowie der besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Sie ist Baustein einer wirkungsvollen Strategie gegen Kinderarmut und für die Gleichstellung der Geschlechter und sorgt darüber hinaus für gleichwertige Lebensverhältnisse im ganzen Land.

Die Kosten für die öffentlichen Haushalte werden unter Bezugnahme auf die Antwort des Ministeriums für Kultus, Jugend und Sport vom 23. Oktober 2017 auf eine Anfrage von SPD-Landtagsabgeordneten zum Ausbau des Betreuungsangebots (LT-Drs. 16/2736 S. 5) mit rund 529 Mio. Euro jährlich angegeben. Davon entfielen rund 176 Mio. Euro auf die Gebührenfreiheit im Bereich der Kinder unter drei Jahren und rund 353 Mio. Euro auf den Bereich der Kinder ab drei Jahren bis zu ihrem Schuleintritt.

Der Gesetzentwurf sieht in Art. 1 eine Neufassung von § 6 und § 8c KiTaG sowie die Einfügung eines neuen § 6a KiTaG vor. Die Vorschriften sollen zukünftig lauten:

§ 6 KiTaG 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 erfolgt bei einer gewährleisteten Gebührenfreiheit von der Geburt bis zum Tag vor der Einschulung des Kindes im Umfang von bis zu 35 Stunden (Grundbetreuung).

§ 6a KiTaG 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.

§ 8c KiTaG 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.

Nach Art. 2 des Gesetzentwurfs soll das KiTaGÄndG am Tag nach seiner Verkündung in Kraft treten.

Der KiTaGÄndG-Entwurf ist wie folgt begründet:

A. Allgemeiner Teil

Der Gesetzentwurf verfolgt das Ziel, dass Eltern im gesamten Bundesland Baden-Württemberg keine Gebühren mehr für die Kinderbetreuung bezahlen müssen. Eine Gebührenfreiheit in Kindertageseinrichtungen und der Kindertagespflege leistet einen wesentlichen Beitrag zu mehr Bildungsgerechtigkeit, der finanziellen Entlastung von Familien sowie der besseren Vereinbarkeit von Familie

und Beruf. Sie ist Baustein einer wirkungsvollen Strategie gegen Kinderarmut und für die Gleichstellung der Geschlechter und sorgt darüber hinaus für gleichwertige Lebensverhältnisse im ganzen Land.

Gute Bildung soll allen Kindern unabhängig von ihrer Herkunft und den finanziellen Möglichkeiten ihrer Familien von Beginn an zugänglich sein. Die Grundlage für eine erfolgreiche Bildungsbiographie wird bereits in der frühkindlichen Bildung gelegt und nicht erst in der Grundschule. Je früher ein Kind seinen Fähigkeiten und Bedarfen entsprechend gefördert wird, desto besser ist dies sowohl für das betroffene Kind als auch für die Gesellschaft als Ganzes. Dabei muss sowohl eine hohe Qualität der Angebote als auch der gebührenfreie Zugang sichergestellt werden.

Derzeit entscheidet der Wohnort darüber, ob und in welcher Höhe Gebühren für den Besuch einer Kindertageseinrichtung oder der Kindertagespflege anfallen. Nicht alle Familien können sich die Elternbeiträge leisten, diese müssen sich dann - womöglich aus rein finanziellen Gründen - gegen die Kinderbetreuung und das frühkindliche Bildungsangebot entscheiden. Gleiche Chancen und gleiche Startbedingungen für alle und überall kosten Geld. Dafür soll zukünftig das Land aufkommen.

Baden-Württemberg steht anderen Bundesländern mit Blick auf Regelungen zur Gebührenfreiheit deutlich nach. So wurden in anderen Bundesländern die Gebühren für die Kinderbetreuung bereits vollständig oder teilweise abgeschafft. Berlin verzichtet als erstes Bundesland komplett auf Gebühren für die Kinderbetreuung. Unter anderem in Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz gibt es Regelungen, die eine teilweise Gebührenbefreiung vorsehen. Die Gebührenfreiheit für den Besuch einer Kindertageseinrichtung oder der Kindertagespflege ist gerade in Baden-Württemberg besonders wichtig, weil der Zusammenhang zwischen Bildungserfolg und sozialer Herkunft hier weiterhin stark ausgeprägt ist.

Die gebührenfreie Kinderbetreuung bedeutet auch eine finanzielle Entlastung der Familien. Eltern müssen teilweise bis zu 15,5 Prozent ihres Nettoeinkommens für Kinderbetreuung ausgeben. Einkommensschwache Familien sind dabei trotz der mancherorts vorhandenen sozialen Staffelung der Elternbeiträge überdurchschnittlich hoch belastet, wie eine aktuelle Studie der Bertelsmann Stiftung be-

legt. Die Gebührenfreiheit in der frühkindlichen Bildung ist damit auch Kernelement einer wirkungsvollen Strategie gegen Kinderarmut. Beispielsweise entlastet sie Alleinerziehende, die finanziell oft schlechter gestellt sind, und fördert somit die gesellschaftliche Teilhabe und die Bildungschancen von Kindern aus diesen einkommensschwachen Familien.

Eltern sollten nicht arbeiten müssen, nur um die Betreuungskosten für ihre Kinder bezahlen zu können. Ein qualitätsvolles und gebührenfreies Betreuungsangebot soll die Berufstätigkeit, insbesondere auch die von Frauen, befördern. Der Gesetzentwurf verfolgt daher das Ziel, dass nicht länger das Gehalt eines Elternteils - allzu häufig das der teilzeitbeschäftigten Mutter - mitunter vollständig für die Kinderbetreuung ausgegeben werden muss. Hohe Gebühren konterkarieren auf diese Weise nämlich nicht nur die Vereinbarkeit von Familie und Beruf, sondern auch Maßnahmen zur Gleichstellung der Geschlechter.

Aktuell können es sich lediglich wohlhabende Kommunen leisten, eine gebührenfreie Kinderbetreuung anzubieten. Das Land soll dafür Sorge tragen, dass Kindertageseinrichtungen und die Kindertagespflege nirgendwo in Baden-Württemberg Elternbeiträge verlangen müssen. Dafür muss es den Gemeinden die dafür erforderlichen finanziellen Mittel zur Verfügung stellen. Durch die finanziellen Mittel des Landes ist es dann auch kleineren und finanzschwachen Kommunen möglich, gebührenfreie Kinderbetreuung zu gewähren. Damit wird der ländliche Raum gestärkt, der dadurch für junge Familien an Attraktivität gewinnt. Der Gesetzentwurf verbindet somit familien-, gleichstellungs- und bildungspolitische Elemente miteinander und trägt dem Strukturwandel Rechnung.

Die Gebührenfreiheit, die mit diesem Gesetzentwurf ermöglicht wird, muss mit dem bedarfsgerechten Ausbau von Betreuungsplätzen sowie einer gezielten Qualitätssicherung in Kindertageseinrichtungen und der Kindertagespflege einhergehen. Zu Maßnahmen im Sinne der Gewährleistung einer hohen Qualität gehören unter anderem: eine Fachkräfteoffensive, umfassende Sprachförderangebote, mehr Zeit für Leitungsaufgaben und gute Arbeitsbedingungen. Auskömmliche Betreuungskapazitäten, hohe Qualität und Gebührenfreiheit ergänzen sich auf diese Weise – die Kombination dieser drei Aspekte ist notwendig und finanzierbar.

B. Einzelbegründung

Zu Artikel 1 - Änderung des Gesetzes über die Betreuung und Förderung von Kindern in Kindergärten, anderen Tageseinrichtungen und der Kindertagespflege

Zu Nummer 1

§ 6 formuliert den Willen, dass alle Kinder in Baden-Württemberg gebührenfrei eine Kindertageseinrichtung sowie die Kindertagespflege besuchen können. Davon unberührt besteht der in § 24 SGB VIII festgelegte Anspruch auf einen Betreuungsplatz weiter. Hat das Kind einen Betreuungsplatz, soll dieser unabhängig vom Alter des Kindes im Rahmen der Grundbetreuung gebührenfrei zur Verfügung stehen. Die Grundbetreuung in Baden-Württemberg wird auf bis zu 35 Wochenstunden festgelegt, um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu fördern. Die Träger der Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflegepersonen können über diese Grundbetreuung hinausgehende Betreuungszeiten und Zusatzleistungen anbieten.

Zu Nummer 2

§ 6a regelt die Bemessung der Elternbeiträge für Grundbetreuung und Zusatzleistungen. Zusatzleistungen sind zum Beispiel die Mittagsverpflegung, zusätzliche pädagogische Angebote zur Sprachförderung, musikalischen und künstlerischen Früherziehung, Ausflüge oder Sportangebote. Die Höhe der Beiträge soll so bemessen sein, dass diese Angebote für alle Kinder zugänglich sind und für die Familien nur zu geringen finanziellen Belastungen führen.

Zu Nummer 3

§ 8c stellt klar, dass das Land die Kommunen bei der Umsetzung der gebührenfreien Grundbetreuung kostendeckend finanziell unterstützt. Diese finanzielle Verantwortung ist Voraussetzung dafür, dass die Realisierung eines bedarfsgerechten und gebührenfreien Betreuungsangebots in Kindertageseinrichtungen und der Kindertagespflege nicht von der Haushaltslage der einzelnen Städte und Gemeinden abhängt, wie es mit Blick auf die Gebühren für die Kinderbetreuung bislang der Fall ist. Verzichten die Träger der Kindertageseinrichtungen oder die Kindertagespflege auf Elternbeiträge, erhalten sie auf Antrag einen Ausgleich in

Höhe des nicht erhobenen Beitrags vom Land. Die konkrete Ausgestaltung der Ausgleichszahlungen wird in der Gemeinsamen Finanzkommission festgelegt. Die Antragstellung beim Land erfolgt für alle Träger und Kindertagespflegepersonen über die Gemeinden. Das Land gewährt den Gemeinden dann den beantragten Ausgleich, den diese wiederum an die Träger und Kindertagespflegepersonen weiterleiten.

II.

Der Antragsgegner lehnte den Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens mit Entscheidung vom 4. März 2019, den Antragstellern zugegangen am selben Tag, ab. Der Antrag sei zwar vorschriftsmäßig gestellt (§ 29 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VAbstG). Das Volksbegehren könne aber nicht zugelassen werden, weil die dem Antrag zugrunde liegende Gesetzesvorlage dem Grundgesetz und der Landesverfassung widerspreche (§ 29 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 VAbstG). So fehle dem Land zum einen die Gesetzgebungskompetenz für die beabsichtigte Regelung des § 6a Satz 2 KiTaGÄndG-Entwurf. Hilfsweise verstoße § 6a KiTaGÄndG-Entwurf gegen Art. 3 Abs. 1 GG. Zum anderen sei ein Volksbegehren über die Gesetzesvorlage auch nicht mit der Landesverfassung vereinbar. Es liege ein Volksbegehren über Abgabengesetze und das Staatshaushaltsgesetz und damit ein Verstoß gegen Art. 59 Abs. 3 Satz 3 LV vor. Dies wurde im Wesentlichen wie folgt begründet:

1. Die mit dem Volksbegehren beabsichtigten Änderungen des KiTaG unterlägen der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes für die öffentliche Fürsorge nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG. Nach der Neuregelung des § 90 SGB VIII durch das Gesetz zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung vom 19. Dezember 2018 (BGBl. I S. 2696) habe das Land für die beabsichtigte Regelung des § 6a Satz 2 KiTaGÄndG-Entwurf i. V. m. § 19 KAG keine Gesetzgebungskompetenz mehr, weil der Bundesgesetzgeber für die Festsetzung von öffentlich-rechtlichen Kostenbeiträgen für die Inanspruchnahme von Angeboten der Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und Kindertagespflege von seiner Gesetzgebungskompetenz abschließend Gebrauch gemacht habe. § 90 Abs. 3 SGB VIII n. F. enthalte nunmehr eine abschließende Regelung, die öffentliche Träger verpflichte, Kostenbeiträge zu staffeln,

und auch die Kriterien dafür vorgebe. Die bundesrechtliche Regelung wende sich unmittelbar an die öffentlichen Träger der Jugendhilfe und bedürfe keiner landesrechtlichen Konkretisierung. Kommunale Träger der Einrichtungen seien nach Bundesrecht (§ 90 Abs. 3 Satz 1 SGB VIII n. F.) künftig verpflichtet, Kostenbeiträge zu staffeln, während § 19 KAG die Kostenstaffelung in das Ermessen der kommunalen Träger der Einrichtung stelle.

2. Falls eine Gesetzgebungskompetenz des Landes angenommen würde, sei davon auszugehen, dass § 6a KiTaGÄndG-Entwurf gegen den Gleichheitssatz nach Art. 3 Abs. 1 GG verstoße. Denn § 6a KiTaGÄndG-Entwurf regele, dass kommunale Träger bei der Bemessung der Elternbeiträge die genannten Gesichtspunkte berücksichtigen könnten (Satz 2 i. V. m. § 19 KAG), während nichtkommunale Träger diese Gesichtspunkte berücksichtigen müssten (Satz 1). Die Ungleichbehandlung sei nicht gerechtfertigt. Allein aus der kommunalen Trägerschaft lasse sich kein Grund für eine Privilegierung ersehen. Hieran ändere auch die durch das Gesetz vorgesehene Möglichkeit für die Träger, durch den Verzicht auf die Erhebung der Elternbeiträge eine Erstattung vom Land zu erhalten, nichts.

3. Der Gesetzentwurf verstoße gegen den Haushaltsvorbehalt aus Art. 59 Abs. 3 Satz 3, 60 Abs. 6 LV. Für die Auslegung des Haushaltsvorbehalts schließe sich das Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der überwiegenden Zahl der Landesverfassungsgerichte an.

In der Landesverfassung Baden-Württemberg sei der Ausschluss einer Volksabstimmung über Abgabengesetze, Besoldungsgesetze und das Staatshaushaltsgesetz von Anfang an enthalten gewesen (vgl. Art. 60 Abs. 5 LV i. d. F. v. 11.11.1953, GBl S. 173). Der Gesetzgeber habe damit an Art. 73 Abs. 4 der Weimarer Reichsverfassung (WRV) und an die Staatspraxis zu dieser Bestimmung angeknüpft, wonach jedes Gesetz der Volksabstimmung entzogen gewesen sei, das infolge der von ihm angeordneten Einnahmen oder Ausgaben den Staatshaushalt wesentlich beeinflusse. Es sei nicht erkennbar, dass der Landesgesetzgeber im Rahmen der Verfassungsänderung 2015 eine enge Auslegung des Haushaltsvorbehalts vertreten habe.

Eine weite Auslegung des Haushaltsvorbehalts ergebe sich auch aus dem Zusammenwirken der Art. 59 Abs. 3 Satz 3, 60 Abs. 6 LV einerseits und der Art. 79 ff. LV andererseits. Demnach wirke der Volksgesetzgeber an der Aufstellung und Feststellung des Landeshaushalts nicht mit. Daran seien vielmehr nur die Landesregierung und der Landtag beteiligt (Art. 79 Abs. 2 LV). In das durch die Regelungen der Art. 79 ff. LV austarierte Zusammenwirken von Regierung und Landtag bei Aufstellung, Feststellung und Verantwortung des Haushalts würde durch jede Art wesentlich haushaltswirksamer Volksgesetzgebung eingegriffen. Vielmehr verlören die Art. 59 Abs. 3 Satz 3 und 60 Abs. 6 LV bei einer engen Auslegung des Begriffes „Staatshaushaltsgesetz“ und einer Beschränkung auf das förmliche Haushaltsgesetz im Sinne des Art. 79 Abs. 2 LV ihren eigenständigen Gehalt. Eine lediglich deklaratorische Bedeutung könne der Landesverfassung aber nicht entnommen werden.

Auch bestätige der Normzweck des Haushaltsvorbehalts das Ergebnis der historischen und der systematischen Auslegung. So dienten die Art. 59 Abs. 3 Satz 3, Art. 60 Abs. 6 LV maßgeblich dazu, die Etathoheit des Landtags und die Leistungsfähigkeit des Staates und seiner Verwaltung vor Eingriffen durch den Volksgesetzgeber zu sichern.

Danach erstrecke sich der Ausschluss der Art. 59 Abs. 3 Satz 3, 60 Abs. 6 LV auf jede Gesetzgebung, die geeignet sei, den Gesamtbestand des Haushalts auch mit Blick auf den Anteil bestehender Ausgabenverpflichtungen wesentlich zu beeinflussen. Eine solche finanzwirksame Gesetzgebung liege regelmäßig bei einer Störung des Gleichgewichts des Gesamthaushalts vor, durch die der Haushaltsgesetzgeber zu einer Neuordnung des Gesamtgefüges gezwungen werde.

Das Volksbegehren für eine gebührenfreie Kinderbetreuung habe demnach einen Gesetzentwurf zum Gegenstand, der gewichtige staatliche Ausgaben auslöse und damit den Haushalt des Landes in diesem Sinne wesentlich beeinflusse. Der Gesetzentwurf beziffere die Kosten für die öffentlichen Haushalte unter Bezugnahme auf Schätzungen des Ministeriums für Kultus, Jugend und Sport auf der Zahlenbasis von 2015 mit rund 529 Mio. Euro pro Jahr. Dies entspreche für die Haushaltsjahre 2018 und 2019 rund 1 % des Haushaltsvolumens und liege damit weit über den Prozentsätzen, die in

der Rechtsprechung üblicherweise für eine wesentliche Beeinflussung des Haushaltsgleichgewichts genannt wurden (zwischen 0,06 und 0,7 %).

Im Übrigen greife im konkreten Fall auch bei der engeren Auslegung der Haushaltsvorbehalt ein, weil der Gesetzentwurf letztlich unvollständig sei. Bei einem reinen Leistungsgesetz, das - wie § 8c KiTaGÄndG-Entwurf - unmittelbar nach seinem Inkrafttreten Zahlungsansprüche der Gemeinden gegen das Land begründe, sei der Gesetzgeber verpflichtet, zusammen mit dem Gesetz für eine haushaltsrechtliche Absicherung zu sorgen. Dazu wäre bei der durch die Gesetzesvorlage im Raum stehenden finanziellen Größenordnung von über einer halben Milliarde Euro pro Jahr ein Nachtragshaushalt und damit ein förmliches Staatshaushaltsgesetz erforderlich.

4. Der Gesetzentwurf verstoße auch gegen den Abgabenvorbehalt aus Art. 59 Abs. 3 Satz 3, 60 Abs. 6 LV.

Gegenüber dem Haushaltsvorbehalt habe der Abgabenvorbehalt eigenständige Bedeutung, da er auch abgabenrechtliche Regelungen betreffe, die den Landeshaushalt nicht oder nur geringfügig beträfen. Auch erfasse der Abgabenvorbehalt nicht nur Regelungen, die die Leistungspflicht des Bürgers unmittelbar festsetzten, sondern auch Regelungen, die zu einer Beseitigung der Abgabepflicht oder zu ihrer Begrenzung führten.

Die Regelungen der §§ 6 und 8c Satz 2 KiTaGÄndG-Entwurf verfolgten das Ziel, die Abgabepflicht der Eltern für die Grundbetreuung der Kinder zu beseitigen, und fielen daher unter den Abgabenvorbehalt. Der Auslegung, dass auch solche Gesetze vom Abgabenvorbehalt erfasst seien, die auf die Beseitigung einer Abgabepflicht abzielten, stehe auch nicht der Wortlaut der Art. 59 Abs. 3 Satz 2, 60 Abs. 6 LV entgegen. Aus dem Wortlaut folge nicht zwingend, dass „Abgabengesetze“ grundsätzlich nur die Festsetzung von Leistungspflichten gegenüber dem Bürger unmittelbar betreffen müssten. Die Entstehungsgeschichte stehe einer weiten Auslegung nicht entgegen. Auch im Hinblick auf den Abgabenvorbehalt habe der baden-württembergische Verfassungsgeber an Art. 73 Abs. 4 WRV und an die Staatspraxis zu dieser Bestimmung angeknüpft. Schließlich rechtfertigten vor allem der Sinn und Zweck des Abgabenvor-

behalts eine weite Auslegung. Sinn und Zweck des Ausschlusses der Volksgesetzgebung zu Abgaben sei, die Leistungsfähigkeit des Staates zu gewährleisten und einen Missbrauch der Volksgesetzgebung zu verhindern. Wegen der fehlenden „repräsentativen Distanz“ bestehe die Gefahr, dass das Volk seine finanziellen Lasten (Abgaben) ohne Rücksicht auf den Haushalt herabsetze.

B.

I.

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

Sie beantragen,

festzustellen, dass das Volksbegehren „Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Betreuung und Förderung von Kindern in Kindergärten, anderen Tageseinrichtungen und der Kindertagespflege“ zuzulassen ist.

Zur Begründung tragen die Antragsteller im Wesentlichen vor:

1. Die Gesetzesvorlage sei mit dem Grundgesetz vereinbar. Das Land verfüge über die Gesetzgebungskompetenz für die Regelung des § 6a Satz 2 KiTaGÄndG-Entwurf. Der Bundesgesetzgeber lasse auch für die Zeit vom 1. August 2019 an die Gesetzgebungskompetenz der Länder zur Ausgestaltung der Elternbeiträge fortbestehen. Er nehme den Landesgesetzgebern nur die jetzt noch geltende Befugnis, von einer Staffelung der Elternbeiträge abzusehen, und schreibe für die landesrechtliche Ausgestaltung der Elternbeiträge Mindestvoraussetzungen vor. Dementsprechend bleibe § 74a SGB VIII unverändert fortbestehen. Der Landesrechtsvorbehalt werde ausdrücklich nicht aufgehoben. Der Bundesgesetzgeber habe vielmehr darauf hingewiesen, dass die Ausgestaltung der Elternbeiträge Sache der Länder sei.

2. § 6a KiTaGÄndG-Entwurf sei mit dem allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar. Mit Inkrafttreten der Neuregelung des § 90 SGB VIII am 1. August 2019

verdränge 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 vorgebe. Der Landesgesetzgeber werde § 19 KAG an die geänderten bundesgesetzlichen Vorgaben in § 90 SGB VIII im Rahmen seiner Zuständigkeit für die Ausgestaltung der Elternbeiträge anpassen müssen.

3. Das Volksbegehren verstoße nicht gegen den Haushaltsvorbehalt. Die Gesetzesvorlage sei zwar finanzwirksam, werde dadurch aber nicht „das Staatshaushaltsgesetz“ gemäß Art. 59 Abs. 3 Satz 3 LV. „Das Staatshaushaltsgesetz“ im Sinne der Verfassung des Landes Baden-Württemberg sei in Art. 79 Abs. 2 Satz 1 LV als das Haushaltsgesetz definiert, das den Haushaltsplan feststelle. Dass die Verfassung auch in Art. 59 Abs. 3 Satz 3 das Haushaltsgesetz und nicht irgendein Gesetz mit finanziellen Folgen meine, ergebe 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 Staatshaushaltsgesetz“ nenne. Es gebe folglich nicht mehrere, sondern nur das Haushaltsgesetz, über das kein Volksbegehren statfinde. Wären stattdessen Gesetze gemeint, „die gewichtige staatliche Einnahmen oder Ausgaben auslösen und damit den Haushalt des Landes wesentlich beeinflussen“, wovon der Antragsgegner in der Entscheidung vom 4. März 2019 ausgehe, 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“. Dies sehe auch die Kommentarliteratur zur Landesverfassung so.

Die Verfassungsrechtslage in Baden-Württemberg unterscheide sich von der in anderen Ländern. So seien etwa die Formulierungen in Nordrhein-Westfalen („Finanzfragen“), dem Saarland („finanzwirksame Gesetze, insbesondere Gesetze über Abgaben, Besoldung, Staatsleistungen und den Staatshaushalt“) und in Bayern („Staatshaushalt“) weiter bzw. materiell zu verstehen. Weiter gefasst sei der Ausschluss der Volksgesetzgebung auch in Schleswig-Holstein, wo Initiativen aus dem Volk nicht „über den Haushalt des Landes“ erfolgen dürften, weshalb die hierzu ergangenen Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts (Urteil vom 3.7.2000 - 2 BvR 3/98 -, Juris = BVerfGE 102, 186) nicht auf den engen Begriff des Staatshaushaltsgesetzes in der Verfassung des Landes Baden-Württemberg übertragen werden könnten.

Einschlägig für die Verfassungsrechtslage in Baden-Württemberg sei dagegen das Urteil des Verfassungsgerichtshofs des Freistaates Sachsen vom 11. Juli 2002 (Vf. 91-VI-01, Juris), dem der mit der Regelung in der baden-württembergischen Landesverfassung im Wortlaut praktisch identische Art. 73 Abs. 1 der sächsischen Landesverfassung („Abgaben-, Besoldungs- und Haushaltsgesetze“) zugrunde lag. Darin habe der sächsische Verfassungsgerichtshof herausgearbeitet, dass die sächsische Verfassung einen Terminus technicus verwende, indem sie nicht wie andere Landesverfassungen auf finanzwirksame Gesetze, Finanzgesetze, Initiativen über den Landeshaushalt oder den Haushaltsplan abstelle. Dies weise auf einen engen Anwendungsbereich der Vorschrift hin, begrenzt auf Gesetze, deren Gegenstand der Haushalt sei. Es sei 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 hätten. Wolle man Gesetze mit nennenswerten finanziellen Auswirkungen von der Volksgesetzgebung ausschließen, ließe man diese faktisch leerlaufen. Das sei aber gerade nicht das Ziel des verfassungsändernden Gesetzgebers in Baden-Württemberg gewesen, der 2015 die Volksgesetzgebung habe erleichtern wollen und der deshalb nur „das Staatshaushaltsgesetz“ und nicht etwa alle finanzwirksamen Gesetze vom Volksbegehren ausgeschlossen habe.

Aufschlussreich sei insoweit auch die Verfassungsrechtslage in Berlin. Dort sei, um Volksbegehren zu erleichtern, der Haushaltsvorbehalt in Art. 62 der Berliner Verfassung (LV BE) in Abkehr von der restriktiven preußischen Verfassungstradition von der Formulierung „Volksbegehren zum Landeshaushalt“ in „Volksbegehren zum Landshaushaltsgesetz“ geändert worden. Zum Haushaltsvorbehalt des Art. 62 Abs. 2 LV BE n. F. habe der Berliner Verfassungsgerichtshof (VerfGH Berlin, Urteil vom 6.10.2009 - 143/08 -, Juris) entschieden, dass der Haushaltsvorbehalt nur Volksbegehren ausschließe, welche die formelle Haushaltsgesetzgebung im Sinne der Art. 85 ff. LV BE betreffen, dass aber der Begriff „Volksbegehren zum Haushaltsgesetz“ nicht nur Volksbegehren, die unmittelbar auf die Änderung eines bestehenden Haushaltsgesetzes gerichtet seien, umfasse, sondern auch solche, die eine solche Änderung zwingend nach sich zögen. Diese Einschränkung spiele jedoch vorliegend keine Rolle, weil das

Volksbegehren nicht auf die Änderung des bestehenden Haushaltsgesetzes des Landes Baden-Württemberg gerichtet sei, sondern erst in künftigen Haushaltsplänen und Haushaltsgesetzen zu berücksichtigen sein werde.

Wenn ein entsprechendes Volksbegehren absehbar sei, müsse der Haushaltsgesetzgeber die notwendige Vorsorge im Budget treffen. Dementsprechend dürfte es außer Frage stehen, dass der parlamentarische Gesetzgeber ein Gesetz wie das dem Volksbegehren zugrunde liegende Änderungsgesetz zum Kindertagesbetreuungsgesetz beschließen könnte und dann die finanziellen Auswirkungen eines solchen Gesetzes im Staatshaushaltsgesetz umgesetzt werden müssten. Nichts Anderes gelte für die Volksgesetzgebung. Aufgrund der rechtlichen Gleichrangigkeit von Volks- und Parlamentsgesetzgebung sei der parlamentarische Gesetzgeber ab Einreichung des Antrags auf Zulassung des Volksbegehrens am 12. Februar 2019 verpflichtet, im Doppelhaushalt 2020/21 stille Reserven für dieses Vorhaben anzulegen. Darüber hinaus sei die finanzielle Situation des Landes Baden-Württemberg angesichts der diesjährigen Steuerschätzung so günstig, dass dem Landesgesetzgeber trotz eines beschlossenen Doppelhaushalts genügend Haushaltsmittel für die Kosten des Volksbegehrens zu Verfügung stünden.

4. Der Gesetzentwurf sei kein Abgabengesetz, sondern ein Finanzierungsgesetz. Er regle nicht die Pflicht von Bürgerinnen und Bürgern, Geldleistungen in Form von Steuern, Beiträgen, Gebühren oder anderen Abgaben an öffentliche Haushalte zu erbringen. Vielmehr verpflichte er das Land zur finanziellen Unterstützung der Träger von Kindertageseinrichtungen oder Kindertagespflege, wenn diese auf Elternbeiträge verzichteten. Regelungsgegenstand des Gesetzentwurfs seien 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 Innenministerium versuche dagegen, den Begriff des Abgabengesetzes in einer Weise umzudefinieren, die weder in der Rechtsprechung noch in der Literatur auch nur einen Anhaltspunkt finde. Ein Abgabengesetz ohne Abgabe sei ein Widerspruch in sich selbst. Art. 59 Abs. 3 Satz 3 LV schließe nur Abgabengesetze, die auch eine Abgabepflicht der Bürgerinnen und Bürger regelten, vom Volksbegehren aus. Eine Auslegung der

Verfassung im Sinne einer über den Wortlaut hinausgehenden Einschränkung der Zulässigkeit von Volksbegehren widerspräche zudem der Absicht des verfassungsändernden Gesetzgebers, Volksbegehren zu erleichtern und nicht zu erschweren. Auch sei das vom Innenministerium geäußerte Misstrauen gegenüber dem Volk vom verfassungsändernden Gesetzgeber zu Recht nicht geteilt worden.

Zudem lasse der Gesetzentwurf die Abgabenerhebung durch kommunale Träger ausdrücklich unberührt. § 6a Satz 2 KiTaGÄndG-Entwurf verweise insoweit auf das Kommunalabgabengesetz, das nicht Gegenstand des Volksbegehrens sei. Der Gesetzentwurf schränke die Erhebung von Elternbeiträgen nicht ein. Ob die Grundbetreuung gebührenfrei bleibe, regele der Gesetzentwurf nicht. Der Gesetzentwurf mache lediglich ein Förderangebot an die Träger, lasse deren Befugnis zur Entscheidung über die Erhebung von Elternbeiträgen jedoch völlig unberührt. Ein Fördergesetz sei kein Abgabengesetz im Sinne von Art. 59 Abs. 3 LV.

II.

Der Antragsgegner tritt dem Antrag der Antragsteller entgegen und beantragt, den Antrag abzulehnen.

Er hält an seiner in der Entscheidung vom 4. März 2019 vertretenen Auffassung fest und stützt sich dabei auf ein zwischenzeitlich eingeholtes Rechtsgutachten. Ergänzend trägt der Antragsgegner im Wesentlichen vor:

1. Die durch § 6a Satz 1 KiTaGÄndG-Entwurf begründete Pflicht zur Staffelung der Elternbeiträge für private Träger von Einrichtungen und Kindertagespflegepersonen, die bundesrechtlich nicht vorgesehen sei, verstoße gegen deren Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG). Das Grundrecht umschließe die Freiheit, ein Entgelt für berufliche Leistungen verbindlich auszuhandeln. Die Vorgaben zu Bemessung der Elternbeiträge griffen jedenfalls im Sinne einer Berufsausübungsregelung in den Schutzbereich der Berufsfreiheit ein. Wegen der Intensität des Eingriffs könnte darüber hinaus auch eine der Berufswahlregelung gleichkommende Belastung vorliegen. Für Eingriffe in die Be-

rufsausübung bedürfe es der Rechtfertigung durch vernünftige Erwägungen des Gemeinwohls, die den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wahren. Die in § 6a KiTaGÄndG-Entwurf geregelte Gebührenstaffelung verfolge zwar ein legitimes, sozialstaatliches Ziel. Sie sei aber nicht erforderlich, um die sozialstaatlichen Ziele zu erreichen, da Familien nach § 90 Abs. 4 Satz 1 SGB VIII einen Anspruch auf Übernahme des Teilnahmebeitrags gegen den Träger der öffentlichen Jugendhilfe hätten, wenn die Belastung durch solche Beiträge den Eltern und dem Kind nicht zuzumuten sei. Jedenfalls sei die Pflicht zur Staffelung von Elternbeiträgen für einzelne Kindertagespflegepersonen nicht zumutbar.

2. Zum Haushaltsvorbehalt führt der Antragsgegner weiter aus: Der Wortlaut des Art. 59 Abs. 3 Satz 3 LV („das Staatshaushaltsgesetz“) sei nicht im Sinne der Antragsteller eindeutig. Er lasse die Interpretation zu, dass das Staatshaushaltsgesetz auch mittelbar nicht Gegenstand des dem Volksbegehren zugrunde liegenden Gesetzentwurfs sein dürfe. Weiter sei „das Staatshaushaltsgesetz“ nach Art. 79 Abs. 2 Satz 1 LV eine Einheit aus dem Haushaltsplan und dem eigentlichen Haushaltsgesetz. Die Differenzierung in Haushaltsgesetz und Haushaltsplan zeige, dass die reine Wortlautauslegung nicht möglich sei. Eine strikte Deutung anhand des Normtextes würde zu der sinnlosen Regelung führen, dass nur die allgemeinen Vorgaben des staatlichen Finanzgebarens durch das Staatshaushaltsgesetz, nicht aber die Details in den Ausgabenermächtigungen unter das Verbot fallen würden.

Aus der Entstehungsgeschichte des Art. 59 Abs. 3 Satz 3 LV und des für die Volksabstimmung im Wesentlichen gleichlautenden Art. 60 Abs. 6 LV lasse sich bis hin zur Verfassungsänderung von 2015 nicht entnehmen, dass der Verfassungsgeber in Baden-Württemberg den Haushaltsvorbehalt eng auslegen und nur Volksbegehren ausschließen wollte, die unmittelbar das Staatshaushaltsgesetz zum Gegenstand hätten. Der baden-württembergische Landtag habe 2015 in Kenntnis der von der überwiegenden Meinung der Landesverfassungsgerichte und der Literatur befürworteten weiten Auslegung des Haushaltsvorbehalts keine Korrektur des Verfassungstextes vorgenommen.

Haushaltswirksame Entscheidungen seien komplexer Natur, die ein plebiszitäres „Ja“ oder „Nein“ weitgehend ausschließen. Der Sache nach führten das Bundesverfassungsgericht und die Mehrheit der Landesverfassungsgerichte bei der Auslegung des Haushaltsvorbehalts eine sachgerechte Abwägung zwischen zwei wichtigen Verfassungsgütern durch, bei der die Budgethoheit des Parlaments und die Effizienz der direkten Demokratie in ein Verhältnis der praktischen Konkordanz gebracht würden. Beherrschbare finanzielle Auswirkungen, die im Rahmen des bestehenden Landeshaushalts durch Umschichtungen aufgefangen werden könnten, müssten hingenommen werden. Insoweit zöge das Bundesverfassungsgericht die Grenze bei etwa 0,5 % des Haushaltsvolumens. Diese Grenze sei vorliegend allerdings überschritten, da das Volksbegehren für gebührenfreie Kitas eine sofort wirksame Haushaltsbelastung von mindestens 529 Mio. Euro pro Jahr nach sich zöge. Diese zusätzlichen Kosten könnten im Jahreshaushalt nicht alleine durch Umschichtungen von Haushaltsmitteln aufgefangen werden. Es müsste ein Nachtragshaushalt erlassen werden, der im Ergebnis einer Neuaufstellung des Haushalts gleichkomme. Der Haushaltsgesetzgeber müsse, um mindestens 529 Mio. Euro durch anderweitige Einsparungen aufzubringen, in großem Umfang Kürzungen von Leistungen vornehmen, die nicht bereits rechtlich gebunden seien. Damit wirke sich die Entlastung der Eltern von Elternbeiträgen in zahlreichen Bereichen aus, die für den Volksgesetzgeber nicht ansatzweise absehbar seien. Eine derart komplexe Abwägungsentscheidung müsse dem Haushaltsgesetzgeber vorbehalten bleiben. Bei der Interpretation der Antragsteller liefere der Zweck des Haushaltsvorbehalts demgegenüber leer. Würde man den Haushaltsvorbehalt nur auf Gesetzesvorlagen eines Volksbegehrens anwenden, die unmittelbar das Staatshaushaltsgesetz zum Gegenstand haben, hätte der Haushaltsvorbehalt keinen Anwendungsbereich, weil das Initiativrecht für das Staatshaushaltsgesetz bei der Regierung liege.

Soweit sich die Antragsteller hinsichtlich des Haushaltsvorbehalts auf die vermittelnde Auffassung des Verfassungsgerichtshofs des Landes Berlin (Urteil vom 6.10.2009 - 143/08 -, Juris) beriefen, übersähen sie, dass das Volksbegehren auch nach dieser Auffassung verfassungsrechtlich unzulässig sei. Zwar vertrete der Verfassungsgerichtshof Berlin zunächst eine enge Auslegung des Art. 62 Abs. 2 LV BE. Er setze sich dann aber von der Rechtsprechung des sächsischen Verfassungsgerichtshofs ab und erkläre auch Volksbegehren, die die Änderung eines bestehenden Haushaltsgesetzes

zwingend nach sich zögen, für verfassungsrechtlich unzulässig. Denn mit der Entscheidung über den Haushaltsplan treffe das Parlament eine wirtschaftliche Grundentscheidung für zentrale Bereiche der Politik während des Planungszeitraums, an die der Volksgesetzgeber strikt gebunden sein solle. Demgegenüber könnten absehbare Auswirkungen auf künftige Haushaltsjahre ein Volksbegehren nicht unzulässig machen. Im konkreten Fall habe der Verfassungsgerichtshof Berlin das Volksbegehren dennoch mit der Maßgabe zulassen können, dass das Gesetz frühestens im Zeitpunkt des Zustandekommens des nächsten Haushaltsplans in Kraft trete. Das Volksbegehren habe keine Bestimmung über den Zeitraum des Inkrafttretens des Gesetzes enthalten, so dass der Verfassungsgerichtshof Berlin den Zeitpunkt des Inkrafttretens habe verfassungskonform festlegen können. Ein solches Vorgehen sei bei dem hier zu beurteilenden Volksbegehren für gebührenfreie Kitas nicht möglich. Der Gesetzentwurf gebe in Art. 2 den Tag des Inkrafttretens eindeutig an. Das Gesetz solle am Tag nach seiner Verkündung in Kraft treten. Das Volksbegehren würde mithin den bereits festgestellten Staatshaushaltsplan für das Jahr 2020, jedenfalls aber den festgestellten Staatshaushaltsplan für das Jahr 2021 beeinflussen und wäre damit im Sinne der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs Berlin verfassungswidrig.

Ferner beinhalte die Gesetzesvorlage eine reine Subventionsregelung, die nach allgemeiner Meinung keiner materiell-gesetzlichen Grundlage bedürfe. Vielmehr genüge auch jede andere parlamentarische Willensäußerung, insbesondere die etatmäßige Bereitstellung der erforderlichen Mittel im Staatshaushalt. Eine haushaltsrechtliche Regelung sei daher zwingend erforderlich, aber auch ausreichend. Bei einem Volksbegehren, das ein Gesetz zum Gegenstand habe, bei dem die Änderung des Staatshaushaltsgesetzes sowohl eine notwendige also eine hinreichende Bedingung sei, sei der Haushaltsvorbehalt des Art. 59 Abs. 3 Satz 3 LV betroffen. Ein solches Gesetz habe unmittelbar „das Staatshaushaltsgesetz“ zum Gegenstand.

3. Die von den Antragstellern vertretene Auslegung des Abgabenvorbehalts sei mit dem Sinn und Zweck der Verfassungsbestimmung nicht zu vereinbaren. Diese bestehe zum einen darin, die Leistungsfähigkeit des Staates zu gewährleisten und das Budgetrecht des Parlaments zu wahren. Zum anderen solle der Gefahr des Missbrauchs der Volksgesetzgebung vorgebeugt werden, da es naheliegend sei, dass das Volk seine finanziellen Lasten (Abgaben) ohne Rücksicht auf die Leistungsfähigkeit

des Haushalts herabsetze. Dieser Zweck könne nur erfüllt werden, wenn der Abgabenvorbehalt auch Gesetze erfasse, die zwar nicht unmittelbar das abgabenrechtliche Leistungsverhältnis zwischen Bürger und Staat beträfen, aber doch mittelbar durch eine Subvention der Abgabengläubiger darauf abzielten, dass diese auf die Erhebung von Abgaben verzichten könnten. Die Regelungen des Gesetzentwurfs verfolgten das Ziel, die Abgabepflicht der Eltern für die Grundbetreuung der Kinder in Kindertageseinrichtungen oder in der Kindertagespflege zu beseitigen, und zielten damit mittelbar auf einen flächendeckenden Abgabenerlass ab.

III.

Der Landtag hat mitgeteilt, dass er von einer Stellungnahme im Verfahren absieht.

IV.

Mit Schreiben vom 7. August 2019 hat der Verfassungsgerichtshof den Verfahrensbeteiligten einen Fragenkatalog unter anderem zum Inhalt des Gesetzentwurfs übermittelt und in diesem Zusammenhang auf mögliche Unklarheiten des Gesetzentwurfs hingewiesen. Hierzu haben die Verfahrensbeteiligten schriftlich und in der mündlichen Verhandlung am 20. Januar 2020 Stellung genommen.

Hinsichtlich der in § 8c Satz 2 KiTaGÄndG-Entwurf vorgesehenen Ausgleichsleistung für nicht erhobene Elternbeiträge durch das Land tragen die Antragsteller im Wesentlichen vor, nach dem Gesetzeswortlaut erfolge ein Austausch des Kostenschuldners, so dass die bisherigen Kostenbeiträge der Eltern vom Land übernommen würden. Die konkrete Bemessung des Ausgleichsanspruchs obliege jedoch dem parlamentarischen Gesetzgeber und der Ausgestaltung durch die Gemeinsame Finanzkommission. Eine zukunftsgerichtete Regelung sei in einem Volksgesetz nicht machbar. Auch müsse ein Volksgesetz nicht alle Folgefragen lösen. Der Gesetzentwurf gebe den Trägern der Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflegepersonen, die auf die Erhebung von Elternbeiträgen verzichteten, jedenfalls einen einklagbaren Rechtsanspruch gegen das Land auf Ausgleich. Im Übrigen dürften die Anforderungen an die Bestimmtheit und Zukunftsgerichtetheit im Bereich der Volksgesetzgebung nicht überspannt werden, um diese nicht zu überfordern. Dem Volksgesetzgeber stünde im Gegensatz

zum parlamentarischen Gesetzgeber für die Ausarbeitung eines Gesetzentwurfs kein Verwaltungsapparat zur Verfügung.

C.

Der Antrag hat keinen Erfolg. Er ist zulässig, aber unbegründet.

I.

Der nach § 29 Abs. 3 Satz 1 VAbstG i. V. m. § 8 Abs. 2 VerfGHG statthafte Antrag ist zulässig.

1. Die zweiwöchige Antragsfrist des § 29 Abs. 3 Satz 1 VAbstG ist gewahrt. Den Antragstellern wurde die Entscheidung des Antragsgegners vom 4. März 2019 noch an diesem Tag übermittelt. Die Antragstellung erfolgte am 18. März 2019 und damit am letzten Tag der Frist.

2. Der Antrag ist auch in einer den Anforderungen des § 15 Abs. 1 Satz 2 VerfGH genügenden Weise begründet worden. Zwar haben die Antragsteller innerhalb der Frist des § 29 Abs. 3 Satz 1 VAbstG weder ihren Antrag noch die Entscheidung des Antragsgegners vom 4. März 2019 vorgelegt. Sie haben aber in ihrer Antragschrift die vorgeschlagenen Vorschriften abgedruckt sowie die wesentlichen Erwägungen der Entscheidung des Innenministeriums dargelegt.

II.

Der Antrag gemäß § 29 Abs. 3 Satz 1 VAbstG ist unbegründet. Das Volksbegehren über gebührenfreie Kitas ist unzulässig.

1. Das Innenministerium hat gemäß § 29 Abs. 1 Satz 1 VAbstG das Volksbegehren, das eine Gesetzesvorlage zum Gegenstand hat, zuzulassen, wenn der Antrag auf Zulassung vorschriftsmäßig gestellt ist und die Gesetzesvorlage dem Grundgesetz und der Landesverfassung nicht widerspricht. Im Fall der Ablehnung hat der Verfassungsgerichtshof gemäß Art. 68 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 LV i. V. m. § 29 Abs. 3 Satz 1 VAbstG

auf Antrag der Vertrauensleute des Volksbegehrens zu entscheiden. Sein Prüfungsmaßstab deckt sich mit demjenigen des Innenministeriums aus § 29 Abs. 1 Satz 1 VAbstG, ohne dabei jedoch auf dessen Einwände beschränkt zu sein. Vielmehr hat der Verfassungsgerichtshof die Gesetzesvorlage des Volksbegehrens umfassend auf seine Vereinbarkeit mit dem Verfassungsrecht zu kontrollieren (ebenso Thüringer VerfGH, Urteil vom 10.4.2013 - 22/11 -, Juris Rn. 44; Bayerischer VerfGH, Urteil vom 13.4.2000 - Vf. 4-IX-00 -, Juris Rn. 112; SaarlVerfGH, Urteil vom 14.7.1987 - Lv 3/86 -, NVwZ 1988, 245).

2. Der Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens ist vorschriftsmäßig gestellt worden (§ 29 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VAbstG). Hiervon geht auch der Antragsgegner in seiner Entscheidung vom 4. März 2019 aus.

3. Die Gesetzesvorlage des Volksbegehrens, der KiTaGÄndG-Entwurf, widerspricht jedoch der Landesverfassung (§ 29 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 VAbstG). Sie verstößt gegen das Rechtsstaatsprinzip des Art. 23 Abs. 1 LV und erfüllt die Begründungsanforderungen des Art. 59 Abs. 3 Satz 1 LV nicht (a). Zudem verstößt der Gesetzentwurf hinsichtlich der kommunalen und staatlichen Träger gegen den Abgabenvorbehalt des Art. 59 Abs. 3 Satz 3 LV (b). Diese Verfassungsverstöße führen zur Unzulässigkeit des gesamten Volksbegehrens, ohne dass es auf die weiteren Einwände des Antragsgegners ankommt (c).

a) Der Gesetzentwurf verstößt gegen das Rechtsstaatsprinzip des Art. 23 Abs. 1 LV sowie das Erfordernis eines ausgearbeiteten und mit Gründen versehenen Gesetzentwurfs aus Art. 59 Abs. 3 Satz 1 LV.

aa) Ein Ausfluss des Rechtsstaatsprinzips ist der Bestimmtheitsgrundsatz, der die Messbarkeit und Berechenbarkeit staatlichen Handelns verlangt. Hieran fehlt es, wenn Regelungen unklar und widersprüchlich bleiben, so dass die Normbetroffenen die Rechtslage nicht erkennen und ihr Verhalten nicht danach einrichten können (StGH, Urteil vom 17.6.2014 - 1 VB 15/13 -, Juris Rn. 404). Dabei ist es ausreichend, wenn sich eine Norm unter Heranziehung der herkömmlichen juristischen Methoden auslegen lässt. Gesetze, die im Wege der Volksgesetzgebung erlassen werden, können in

besonderem Umfang und in anderer Weise auslegungsbedürftig sein als Parlamentsgesetze. Die fehlende Befassung des Landtags und der zuständigen Ministerien kann etwa dazu führen, dass ein Gesetzentwurf redaktionell nicht die üblichen Standards einhält, terminologische Ungenauigkeiten enthält und auch nicht sämtliche gesetzestechnischen Folgeprobleme löst, etwa Verweisungen in anderen Gesetzen nicht vollständig anpasst. Dies ist in der Regel unschädlich, weil bei der Auslegung eines Gesetzes seine Entstehung im Wege der Volksgesetzgebung berücksichtigt werden kann und muss. Auch die Volksgesetzgebung ist aber an das Rechtsstaatsprinzip gebunden, das nicht danach differenziert, ob ein Gesetz durch das Parlament oder das Volk erlassen wird. Die Beachtung grundlegender rechtsstaatlicher Anforderungen ist durch ein Volksbegehren auch ohne weiteres möglich, gegebenenfalls im Wege der Heranziehung juristischen Sachverständs.

bb) Im Bereich der Volksgesetzgebung tritt zu dem Bestimmtheitsgrundsatz, der den Normbetroffenen im Blick hat, das in Art. 59 Abs. 3 Satz 1 LV enthaltene Erfordernis eines ausgearbeiteten und mit Gründen versehenen Gesetzentwurfs hinzu, welches den Normgeber in den Blick nimmt. Es dient dem Zweck, dem Bürger als Gesetzgeber die Tragweite des Volksbegehrens deutlich zu machen. Der Bürger muss auf allen Stufen eines Volksgesetzgebungsverfahrens aus dem Gesetzentwurf und dessen Begründung die Abstimmungsfrage sowie deren Bedeutung und Tragweite entnehmen können. Auch richtet sich die Begründung an die Gesamtheit der Bürger und nicht nur an diejenigen, die wegen ihres persönlichen Interesses an dem Zustandekommen des Volksbegehrens mit der Materie bereits vertraut sind. Das Verfahren der Volksgesetzgebung unterscheidet sich zudem grundlegend von dem parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren. Eine formalisierte Beratung des Gesetzentwurfs, wie sie im Parlament stattfinden würde, ist hier nicht möglich. Die abstimmenden Bürger können ihren Willen nur durch ein „Ja“ oder ein „Nein“ zum Gesetzentwurf zum Ausdruck bringen (Art. 26 Abs. 5 LV). Änderungen, Ergänzungen oder eine teilweise Annahme des Entwurfs sind ausgeschlossen. 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 (vgl. Thüringer VerfGH, Urteil vom 10.4.2013 - 22/11 -, Juris Rn. 48 f.; Bayerischer VerfGH, Urteil vom 13.4.2000 - Vf. 4-IX-00 -, Juris Rn. 151; Niedersächsischer StGH, Urteil vom 23.10.2001 - 2/00 -, Juris

Rn. 42). Der Begründung des Gesetzentwurfs kommt dabei eine eigenständige Bedeutung zu. Insbesondere darf sie 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 (vgl. Thüringer VerfGH, Urteil vom 10.4.2013 - 22/11 -, Juris Rn. 50).

cc) Diesen Anforderungen genügen der Gesetzentwurf und seine Begründung nicht. Neben der ungenauen Formulierung bezüglich des Umfangs der Grundbetreuung von 35 (Wochen-)Stunden in § 6 KiTaGÄndG-Entwurf, die unter Berücksichtigung der Gesetzesbegründung im Wege der Auslegung klargestellt werden kann, enthält die Gesetzesvorlage weitere Unklarheiten und Widersprüche, die sich nicht im Wege der Auslegung korrigieren lassen. Die Gesetzesvorlage ist damit nicht geeignet, den abstimmungsberechtigten Bürgern eine hinreichende Grundlage für eine sachgerechte und abgewogene Entscheidung zu bieten.

(1) Aus dem Gesetzentwurf ergibt sich nicht, wie der Ausgleichsbetrag für den nicht erhobenen Elternbeitrag nach § 8c Satz 2 KiTaGÄndG-Entwurf 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 lässt sich einerseits dahingehend verstehen, dass auf den bisher tatsächlich erhobenen Elternbeitrag abgestellt werden soll. Dieser Maßstab gäbe aber keine Auskunft über den Ausgleichsbetrag bei neu zur Verfügung gestellten Kinderbetreuungsplätzen, bei veränderten Angeboten sowie neuen Trägern. Ungeklärt bliebe auch die Bemessung des Ausgleichsbetrags bei privaten und öffentlichen Trägern, die bislang durch Aufwendung eigener Mittel keine oder lediglich geringe Elternbeiträge verlangt haben und diese Mittel nicht mehr aufbringen können oder wollen. Zudem wäre der Maßstab des bisher tatsächlich erhobenen Elternbeitrags alleine nicht geeignet, die Frage zu beantworten, wie der Ausgleichsbetrag in Zukunft bei einem sich verändernden Finanzierungsbedarf der Träger, etwa auch infolge der nach der Geset-

zesbegründung zugleich angestrebten Verbesserung des Betreuungsangebots, zu bemessen wäre. Schließlich soll das Land die Träger und Kindertagespflegepersonen nach § 6 KiTaGÄndG-Entwurf dauerhaft kostendeckend unterstützen.

Andererseits könnte man die Formulierung auch dahingehend verstehen, dass der Ausgleichsbetrag nach künftig festzusetzenden, fiktiven Elternbeiträgen zu bemessen ist, die Träger also (wie bisher) Beitragssätze - auch unter Berücksichtigung ihrer steigenden Betriebskosten - festlegen, die sie über den Ausgleichsanspruch dann jedoch nicht den Eltern, sondern dem Land in Rechnung stellen. Offen bliebe dabei aber, ob die Träger irgendwelchen Beschränkungen hinsichtlich des von ihnen für erforderlich erachteten Aufwands und damit der Höhe der fiktiven Elternbeiträge unterlägen. Der Gesetzentwurf enthält hierzu keine Vorgaben, so dass die Einrichtungsträger die Höhe des vom Land zu leistenden Ausgleichs grundsätzlich frei bestimmen könnten. Damit wären aber die durch das Volksbegehren für den Landeshaushalt entstehenden Kosten unkalkulierbar und für den Volksgesetzgeber nicht abzuschätzen.

Auch das Vorbringen der Antragsteller in der mündlichen Verhandlung zur Bemessung des Ausgleichsbetrags nach § 8c Satz 2 KiTaGÄndG-Entwurf ist nicht geeignet, die Unbestimmtheit des Gesetzentwurfs in diesem Punkt zu beseitigen. Demnach soll sich das Gesetz nur zu den Gegebenheiten zum Zeitpunkt seines Inkrafttretens verhalten, jedoch keine zukunftsgerichtete Regelung enthalten, so dass zum Zeitpunkt des Inkrafttretens die bisherigen Kostenbeiträge der Eltern vom Land zu übernehmen seien. Es sei dann dem parlamentarischen Gesetzgeber überlassen, mit Hilfe der Gemeinsamen Finanzkommission auf der Grundlage einer Gesamtkostenbetrachtung eine Regelung für die Zukunft zu schaffen. Diese Vorgehensweise findet allerdings keine Stütze im Gesetzeswortlaut. Der Hinweis in der Gesetzesbegründung „Die konkrete Ausgestaltung der Ausgleichszahlungen wird in der Gemeinsamen Finanzkommission festgelegt.“ reicht nicht aus, zumal diese nach § 34 Finanzausgleichsgesetz (FAG) lediglich Empfehlungen ausspricht. Tatsächlich würde § 8c Satz 2 KiTaGÄndG-Entwurf den Trägern und Kindertagespflegepersonen nach dem Inkrafttreten auch für zukünftige Jahre einen einklagbaren Rechtsanspruch auf Ausgleichsleistung gegen das Land in Höhe des nicht erhobenen Elternbeitrags gewähren. Dass dieser nur dem Grunde nach bestehen soll und die Anspruchshöhe einer weiteren Ausgestaltung

durch den parlamentarischen Gesetzgeber bedarf, lässt sich dem Gesetzeswortlaut nicht entnehmen.

(2) Ferner ist die Gesetzesvorlage hinsichtlich der Reichweite der Gebührenfreiheit und damit in einem wesentlichen Punkt in sich widersprüchlich und insofern nicht geeignet, den abstimmungsberechtigten Bürgern eine hinreichende Grundlage für eine sachgerechte und abgewogene Entscheidung zu bieten. 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.

Tatsächlich erfasst der Gesetzentwurf nicht die im Rahmen der öffentlich geförderten Kindertagespflege vom Träger der öffentlichen Jugendhilfe gegenüber den Eltern festgesetzten Kostenbeiträge nach § 90 Abs. 1 Nr. 3 SGB VIII, da der Ausgleichsanspruch gegen das Land aus § 8c Satz 2 KiTaGÄndG-Entwurf im Bereich der Kindertagespflege nur die von den Kindertagespflegepersonen (aufgrund privatrechtlicher Vereinbarung) erhobenen Elternbeiträge abdeckt. Dass der Träger der öffentlichen Jugendhilfe auf die (öffentlich-rechtlichen) Kostenbeiträge der Eltern verzichtet und stattdessen einen Ausgleich vom Land erhält, sieht der Gesetzentwurf nicht vor. Vielmehr spricht er sowohl bei der Regelung zur Bemessung der Elternbeiträge (§ 6a) als auch beim Ausgleichsanspruch (§ 8c Satz 2) ausdrücklich nur von den Trägern der Kindertageseinrichtungen und den Kindertagespflegepersonen. Das im Bereich der Kindertagespflege bestehende Dreiecksverhältnis zwischen dem Träger der öffentlichen Jugendhilfe, der Tagespflegeperson und den Eltern bildet der Gesetzentwurf dagegen nicht ab. Erschwerend kommt hinzu, dass bei der Kindertagespflege im Haushalt der Pflegeperson zumeist von den Eltern kein zusätzliches privatrechtliches Entgelt verlangt wird. Da die Pflegeperson regelmäßig mehrere Kinder gleichzeitig betreut, reicht die laufende Geldleistung nach § 23 SGB VIII, die die Tagespflegeperson pro betreutem Kind vom Träger der öffentlichen Jugendhilfe erhält, normalerweise zur Deckung ihrer Kosten aus. Die einzigen Kosten, die die Eltern in diesen Fällen treffen, sind die an den Träger der öffentlichen Jugendhilfe zu entrichtenden Kostenbeiträge nach § 90 Abs. 1 Nr. 3 SGB VIII, die von der Erstattungsregelung des § 8c Satz 2 KiTaGÄndG-Entwurf jedoch nicht berührt werden. Die Kindertagespflege wäre damit auch im Erfolgsfall des Volksbegehrens nicht gebührenfrei. Dies wurde bei der Ausarbeitung des

Gesetzesentwurfs offensichtlich übersehen. Die Gesetzesbegründung ist insoweit unzutreffend und irreführend bzw. der Gesetzestext unvollständig und lückenhaft.

b) Das Volksbegehren verstößt, jedenfalls soweit es kommunale und staatliche Träger von Kindertageseinrichtungen betrifft, gegen den Abgabenvorbehalt aus Art. 59 Abs. 3 Satz 3 LV, da es ein Abgabengesetz in diesem Sinne zum Gegenstand hat.

aa) Ein Ausschluss der Volksgesetzgebung über „Abgaben“ bzw. „Abgabengesetze“ ist in sämtlichen Landesverfassungen enthalten und geht auf Art. 73 Abs. 4 WRV zurück. In Literatur und Rechtsprechung herrscht Einigkeit, dass die Landesverfassungen dabei den herkömmlichen, weiten Abgabebegriff übernommen haben (Winkler, in: Haug, Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 2018, Art. 60 Rn. 41; Braun, Kommentar zur Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 1984, Art. 59 Rn. 40; Baumann-Hasske, in: Baumann-Hasske/Kunzmann, Die Verfassung des Freistaates Sachsen, 2011, Art. 73 Rn. 2; Thüringer VerfGH, Urteil vom 5.12.2007 - 47/06 -, LVerfGE 18, 609, LS 2; Thüringer VerfGH, Urteil vom 10.4.2013 - 22/11 -, Juris Rn. 56). Danach sind Abgaben die von einem Hoheitsträger kraft öffentlichen Rechts auferlegten Geldleistungspflichten zur Förderung öffentlicher Zwecke. Hierunter fallen sämtliche Geldleistungen des Bürgers in Form von Steuern, Beiträgen, Gebühren oder anderen Abgaben an öffentliche Haushalte, sei es des Landes oder der Kommunen.

Demnach sind, was die Antragsteller nicht infrage stellen, die in § 6 KiTaG und §§ 6a und 8c KiTaGÄndG-Entwurf genannten „Elternbeiträge“, soweit es sich um Beiträge kommunaler oder staatlicher Träger von Betreuungseinrichtungen handelt, im Rechtsinne „Gebühren“, nämlich Geldleistungen, die aus Anlass einer individuell zurechenbaren öffentlichen Leistung von einem öffentlichen Gemeinwesen durch oder aufgrund einer gesetzlichen Norm erhoben werden, um die Kosten der Leistung ganz oder teilweise zu decken. Damit unterfallen sie dem Abgabebegriff des Art. 59 Abs. 3 Satz 3 LV. Dies deckt sich auch mit § 19 KAG, der den Begriff „Elternbeiträge“ als „Gebühren für die Benutzung von Kindergärten oder Tageseinrichtungen nach dem Kindergarten-gesetz“ legaldefiniert. Für die kommunalen Träger ergibt sich ferner aus § 13 Abs. 2 KAG, dass es für die Qualifikation eines Elternbeitrags als Gebühr und damit Abgabe im Sinne des Art. 59 Abs. 3 Satz 3 LV nicht auf die rechtliche Ausgestaltung des Benutzungsverhältnisses (privatrechtlich oder öffentlich-rechtlich) ankommt.

bb) Vom Abgabenvorbehalt umfasst sind alle Gesetze, die Geldleistungen des Bürgers in Form von Steuern, Beiträgen, Gebühren oder anderen Abgaben an öffentliche Haushalte festsetzen (Winkler, in: Haug, a. a. O.; Braun, a. a. O.). Der Abgabenvorbehalt erschöpft sich jedoch nicht in der Schaffung neuer Abgabengesetze. Vielmehr erfasst der Abgabenvorbehalt auch Regelungen, die die Höhe der tatsächlich zu zahlenden Gebühren unmittelbar betreffen (vgl. Thüringer VerfGH, Urteil vom 5.12.2007 - 47/06 -, LVerfGE 18, 609, 624, zur Beitragsfreistellung des letzten Kindergartenjahres vor der Einschulung), sowie Regelungen, die eine Abgabepflicht beseitigen oder begrenzen (vgl. Thüringer VerfGH, Urteil vom 10.4.2013 - 42/11 -, Juris Rn. 56). Dies folgt aus dem Sinn und Zweck des Abgabenvorbehalts sowie der gesamten Ausschusstrias des Art. 59 Abs. 3 Satz 3 LV, die die Leistungsfähigkeit des Staates gewährleisten und das Budgetrecht des Parlaments wahren soll. Demnach wäre eine Regelung dahingehend, dass die Kindertagesbetreuung künftig beitragsfrei gestellt wird (vgl. § 13 Abs. 3 Kindertagesstättengesetz Rheinland-Pfalz), eine Abgabe also ausdrücklich abgeschafft wird, im Wege der Volksgesetzgebung wegen Verstoßes gegen den Abgabenvorbehalt unzulässig.

cc) Diese Problematik war den Initiatoren des Volksbegehrens ersichtlich bewusst, weshalb sie in § 8c KiTaGÄndG-Entwurf den Weg über den Erstattungsanspruch des Einrichtungsträgers im Falle des Verzichts auf die Erhebung von Elternbeiträgen gewählt haben. Auf den ersten Blick regelt der Gesetzentwurf daher zwar nicht die Pflicht von Bürgern, Abgaben welcher Art auch immer zu erbringen, sondern lediglich die Finanzbeziehungen zwischen dem Land und den Trägern der Kindertageseinrichtungen. Der Gesetzentwurf betrifft somit nicht unmittelbar das abgabenrechtliche Leistungsverhältnis zwischen Bürger und Staat. De facto soll und würde der Gesetzentwurf - was nach der Gesetzesbegründung sein erklärtes Ziel ist - mittelbar aber zu einer Beitragsfreiheit der Kindertagesbetreuung führen, da die kommunalen Träger der Kindertageseinrichtungen 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 würden. Die Entscheidungsbefugnis über die Erhebung von Elternbeiträgen, die § 6a KiTaGÄndG-Entwurf den Einrichtungsträgern zugesteht, besteht lediglich auf dem Papier. Denn mit einer weiteren Beitragserhebung könnten die Träger keinerlei Vorteile erreichen. Daher verbietet es

sich, den Gesetzentwurf, der die Gewährung der in § 8c KitaGÄndG vorgesehenen Zuwendung von dem Verzicht auf die Erhebung eines Elternbeitrags abhängig macht, als bloßes „Förderangebot an die Träger“ anzusehen und die tatsächlichen Folgen auszublenden. Vielmehr umgeht die im Gesetzentwurf vorgesehene Regelung den Abgabenvorbehalt des Art. 59 Abs. 3 Satz 3 LV. Dieser erfasst nach seinem Sinn und Zweck auch solche Gesetze, die mittelbar zur Abschaffung von Abgaben führen, indem eine Zuweisung an die öffentlichen Träger von einem Verzicht des Abgabengläubigers auf die Erhebung von Abgaben abhängig gemacht wird.

c) Die festgestellten Verfassungsverstöße führen zur Unzulässigkeit des gesamten Volksbegehrens, ohne dass es einer Auseinandersetzung mit den weiteren Einwänden des Antragsgegners bedarf.

Das Volksbegehren ist - anders als im Fall der Teilnichtigkeit eines Gesetzes - nicht in einen (unzulässigen) unbestimmten und abgabewirksamen und einen (zulässigen) bestimmten und vom Abgabenvorbehalt nicht betroffenen Teil aufteilbar. Nach baden-württembergischem Landesrecht kann bei der Volksgesetzgebung ein Gesetzentwurf nach Stellung des Zulassungsantrags beim Innenministerium nicht geändert oder ergänzt werden; dies schließt eine Teilbarkeit des Volksbegehrens durch den Verfassungsgerichtshof aus (zur vergleichbaren Rechtslage in Thüringen und Schleswig-Holstein siehe Thüringer VerfGH, Urteil vom 5.12.2007 - 47/06 -, LVerfGE 18, 609 LS 5; BVerfG, Beschluss vom 3.7.2000 - 2 BvK 3/98 -, Juris Rn. 90). Die Frage, ob dies auch bei der Verfassungswidrigkeit von ganz untergeordneten Teilen eines Gesetzentwurfs gilt, stellt sich hier nicht.

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. Ebenso kann offen bleiben, ob die Gesetzesvorlage gegen die Kompetenzordnung des Grundgesetzes oder - insbesondere hinsichtlich der beabsichtigten Staffelungspflicht für freie Träger und Kindertagespflegepersonen in § 6a Satz 1 KiTaGÄndG-Entwurf - gegen Grundrechte verstößt.

D.

Das Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof ist kostenfrei (vgl. § 60 Abs. 1 Satz 1 VerfGHG). Gründe für eine Anordnung nach § 60 Abs. 4 VerfGHG bestehen nicht.

gez. Prof. Dr. Graßhof

gez. Dr. Mattes

gez. Gneiting

gez. Prof. Dr. Seiler

gez. Fridrich

gez. Leßner

gez. Prof. Dr. Behnke

gez. Prof. Dr. Jäger

gez. Reger