

b) Deutschland

Das vor dem Verfassungsgerichtshof gescheiterte Volksbegehren über gebührenfreie Kindertagesstätten in Baden-Württemberg – Landesbericht Deutschland 2020

Arne Pautsch

A. Einleitung

Im Berichtszeitraum 2020 ist – gleichsam im Schatten der Corona-Krise – eine Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes Baden-Württemberg (im Folgenden: VerfGH) zu einem Volksgesetzgebungsverfahren ergangen, die Ausstrahlungswirkung auch in andere Länder entfalten dürfte. Es geht um das Urteil des baden-württembergischen Landesverfassungsgerichts vom 18. Mai 2020¹, mit dem das Ende 2018 von der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD) in Baden-Württemberg angestrebte Volksbegehren zur Gebührenfreiheit von Kindertagesstätten für unzulässig und damit für nicht durchführbar erklärt wurde.² Der direktdemokratische Vorstoß der SPD zielte auf eine entsprechende Änderung des Gesetzes über die Betreuung und Förderung von Kindern in Kindergärten, anderen Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege (Kindertagesbetreuungsgesetz - KiTaG), mit der eine Gebührenfreiheit im Umfang von maximal 35 Stunden pro Woche erreicht werden sollte. Zu diesem Zweck hatte die initiiierende SPD einen entsprechenden Gesetzentwurf (nachfolgend: KiTaGÄndG-Entwurf) nebst Begründung erstellt. Nachdem die erforderliche Zahl an Unterstützerunterschriften erreicht worden war, reichten die Vertrauenspersonen den Antrag auf Volksbegehren zur Zulässigkeitsprüfung beim zuständigen Landesinnenministerium ein. Dieses lehnte die Zulässigkeit des Volksbegehrens ab. Hiergegen riefen die Vertrauenspersonen den VerfGH an.

1 VerfGH BW, Urteil vom 18.05.2020 – 1 GR 24/19, NVwZ-RR 2020, 1050; Volltext unter BeckRS 2020, 1868.

2 So ausdrücklich VerfGH BW, Urteil vom 18.05.2020 – 1 GR 24/19, NVwZ-RR 2020, 1050 Ls. 1.

Das Urteil des VerfGH zur Unzulässigkeit des Volksbegehrens ist in mehrfacher Hinsicht von Bedeutung, da es im Kern zentrale Vorgaben für die Volksgesetzgebung nach dem Landesverfassungsrecht formuliert, die zwar nur für den Verfassungsraum Baden-Württembergs gelten, allerdings eine Ausstrahlungswirkung auch in andere Bundesländer entfalten dürften. Vor allem die Ausführungen des VerfGH zur Auslegung (und Reichweite) des sog. Abgabenvorbehalts aus Art. 59 Abs. 3 Satz 3 BWVerf. werden mutmaßlich insoweit über Baden-Württemberg hinauswirken, als gerade in verfassungsgerichtlichen Verfahren zur Volksgesetzgebung die landesverfassungsgerichtliche Praxis besteht, Entscheidungen anderer Landesverfassungsgerichte zu referenzieren.³

Auch wenn man der Argumentation des VerfGH vor allem mit Blick auf die extensive Ausdeutung des Abgabenvorbehalts nicht folgen mag, soll hier – dem Charakter des Beitrags als Landesbericht folgend – nach einem kurzen Blick auf die (verfassungs-)rechtlichen Vorgaben für die direkte Demokratie in Baden-Württemberg (B.) zunächst eine Einordnung des Volksbegehrens und eine Darstellung des Verfahrensgangs (C.) erfolgen, bevor sodann die wesentlichen Linien des Urteils vom 18. Mai 2020 nachgezeichnet und einer kritischen Würdigung unterzogen werden (D.).

B. Ausgestaltung der direkten Demokratie in Landesverfassung und Volksabstimmungsgesetz

Die direkte Demokratie in Baden-Württemberg besteht nach der Landesverfassung (BWVerf.) aus drei Elementen. Neben den zweistufig aufeinander aufbauenden Instrumenten von Volksbegehren und Volksentscheid, die seit jeher Bestandteil des Landesverfassungsrechts sind (Art. 59 Abs. 3, 60 BWVerf.) ist mit dem Volksantrag (Art. 59 Abs. 2 BWVerf.) im Zuge der Verfassungsnovelle im Jahre 2015 eine Befassungsinitiative hinzugekommen, die jedoch – von der Möglichkeit nach Art. 59 Abs. 3 Satz 2 BWVerf. abgesehen⁴ – im Wesentlichen losgelöst von der Volksgesetzgebung ist. In

3 Dazu etwa *A. Pautsch*, Landesverfassungsgerichte und direkte Demokratie, in: W. Reutter (Hrsg.), *Verfassungsgerichtsbarkeit in Bundesländern*, Wiesbaden 2020, S. 263 ff.

4 Danach kann Gegenstand des Volksbegehrens auch ein als Volksantrag nach Abs. 2 Satz 2 eingebrachter Gesetzentwurf sein, dem der Landtag nicht unverändert zugestimmt hat.

Baden-Württemberg gilt daher eine Zweistufigkeit der Volksgesetzgebung, bei der die Volksinitiative als deren erste Stufe ausgespart ist.⁵

Ausgehend von dieser Zweistufigkeit ist auch das hier in Rede stehende Volksbegehren über gebührenfreie Kindertagesstätten zu betrachten. Weiter gelten für die Volksgesetzgebung die in nahezu allen Bundesländern landesverfassungsrechtlich vorgesehenen Restriktionen, und zwar vor allem dergestalt, dass sich bei den zulässigen Gegenständen direktdemokratischer Verfahren Themenausschlüsse finden, über die ein Volksbegehren nicht stattfinden darf (siehe in Baden-Württemberg Art. 59 Abs. 3 Satz 3 BWVerf.).

C. Das Volksbegehren über gebührenfreie Kindertagesstätten

Das hier behandelte Volksbegehren über gebührenfreie Kindertagesstätten wurde von der SPD in Baden-Württemberg initiiert und getragen. Die Initiative für das Volksbegehren wurde Ende 2018 gestartet.⁶ Als Akt der Volksgesetzgebung zielt es im Kern darauf, Kindern im Land Baden-Württemberg bis zur Einschulung den gebührenfreien Besuch einer Kindertageseinrichtung oder in der Kindertagespflege zu ermöglichen. Danach sollen Kinder bis zur Einschulung gebührenfrei eine solche Einrichtung besuchen können. Zu diesem Zweck sollen die Träger der Kindertageseinrichtungen und die Kindertagespflegepersonen einen Ausgleich vom Land erhalten, wenn sie auf die Erhebung von Elternbeiträgen verzichten. Der konkrete Gesetzentwurf, der auf eine Änderung des KiTaG zielte und Gegenstand des Volksbegehrens war, hatte folgenden Wortlaut (vgl. Art. 1 Ki-TaGÄndG-Entwurf):

§ 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

5 Zur Ausgestaltung näher *D. Winkler*, in: V.M. Haug (Hrsg.), *Verfassung des Landes Baden-Württemberg*, Kommentar, 1. Aufl., Baden-Baden 2018, Art. 59 Rn. 43 ff.

6 Zum Verlauf anschaulich auch *C. Dürr/M. Quaas/C. Engemann*, in: *Praxis der Kommunalverwaltung Baden-Württemberg*, Loseblatt, Wiesbaden, Stand: Januar 2021, § 6 KiTaG, 4.4.

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.

Art. 2 KiTaGÄndG-Entwurf enthielt eine Inkrafttretensbestimmung.

Das von den SPD-Landtagsabgeordneten *Andreas Stoch* und *Sascha Binder* als Vertrauensleuten vertretene Volksbegehren erreichte im weiteren Verlauf die für den Antrag einfachgesetzlich in § 27 Abs. 4 Satz 1 VAbstG vorgeschriebene Zahl von mindestens 10.000 Unterstützerunterschriften von Wahlberechtigten. Diese wurde mit insgesamt rund 17.000 Unterstützerunterschriften sogar übertroffen. Auf dieser Grundlage beantragten die Vertrauensleute im Februar 2019 die Zulassung des Volksbegehrens beim zuständigen Innenministerium (vgl. § 27 Abs. 1 VAbstG BW).

Das Innenministerium lehnte am 4. März 2019 den Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens ab. Die Entscheidung wurde unter anderem mit mehreren Verstößen gegen die Landesverfassung (sowie überdies auch gegen Kompetenzvorschriften des Grundgesetzes) begründet. So stehe der dem Volksbegehren zugrunde liegende KiTaGÄndG-Entwurf im Widerspruch zu geltendem Verfassungsrecht, weil es sich um ein unzulässiges Volksbegehren über Abgabengesetze und das Staatshaushaltsgesetz handle. Gegen

die Ablehnung der Zulassung des Volksbegehrens haben die Vertrauenspersonen gemäß § 29 Abs. 3 VAbstG den VerfGH angerufen.

D. Die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 18. Mai 2020

Der von den Vertrauenspersonen gegen die Ablehnung der Zulassung des Volksbegehrens angerufene VerfGH hat den KiTaGÄndG-Entwurf ebenfalls als im Widerspruch mit geltendem Verfassungsrecht stehend gewertet.⁷ Die Gesetzesvorlage der Antragsteller, so der VerfGH, verstoße zum einen gegen das Rechtsstaatsprinzip nach Art. 23 Abs. 1 BWVerf. und erfülle zudem die Anforderungen an die Begründung gemäß Art. 59 Abs. 3 Satz 1 BWVerf. nicht. Zum anderen liege ein Verstoß gegen den Abgabenvorbehalt des Art. 59 Abs. 3 Satz 3 BWVerf. vor, soweit es um die kommunalen und staatlichen Kita-Träger geht. Das Volksbegehren sei infolge dieser Verfassungsverstöße insgesamt unzulässig. Damit ist das Volksbegehren gescheitert. Insbesondere ist weiterer Rechtsschutz gegen die Ablehnung der Zulassung nicht gegeben. Die Entscheidung des VerfGH Baden-Württemberg vom 18. Mai 2020 bedarf dennoch einer nachgängigen Betrachtung; dies gilt namentlich für die Ausführungen des Gerichts zum sog. Abgabenvorbehalt.

I. Verstoß gegen rechtsstaatliche Anforderungen

Der VerfGH sieht in dem dem Volksbegehren zugrunde liegenden KiTaGÄndG-Entwurf zunächst einen Verstoß gegen den rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgrundsatz sowie gegen die Anforderung des Art. 59 Abs. 3 Satz 1 BWVerf., wonach dem Volksbegehren ein ausgearbeiteter und mit Gründen versehener Gesetzentwurf beigefügt sein muss. Dies gelte ungeachtet der Andersartigkeit der Volksgesetzgebung im Verhältnis zur Parlamentsgesetzgebung, für die jedenfalls grundlegende Erfordernisse, die sich aus dem landesverfassungsrechtlich in Art. 23 Abs. 1 BWVerf. verankerten Rechtsstaatsprinzip ergeben⁸, ebenso gelten müssten. Dem dienen in der

7 VerfGH BW, Urteil vom 18.05.2020 – 1 GR 24/19, NVwZ-RR 2020, 1050, Rn. 68.

8 Ausdrücklich zum Bestimmtheitsgebot als Ausfluss des Rechtsstaatsprinzips aus Art. 23 LV siehe *J. Hofmann*, in: V.M. Haug (Hrsg.), *Verfassung des Landes Baden-Württemberg*, Kommentar, 1. Aufl., Baden-Baden 2018, Art. 23 Rn. 26, unter Verweis auf StGH BW, Urteil vom 17.06.2014 - 1 VB 15/13 -, juris Rn. 404.

Zusammenschau das rechtsstaatliche Bestimmtheitsgebot und die Anforderung des Art. 59 Abs. 3 Satz 1 BWVerf. gemeinsam, die jedoch beide nicht hinreichend im KiTaGÄndG-Entwurf Berücksichtigung gefunden hätten. Es müsse gewährleistet sein, dass für den abstimmungsberechtigten Bürger aus dem Gesetzentwurf und dessen Begründung die Abstimmungsfrage sowie deren Bedeutung und Tragweite entnommen werden könnten. Dies sei bezüglich des KiTaGÄndG-Entwurfs allerdings nicht der Fall, da der Wortlaut der Gesetzesvorlage und die Begründung in Teilen auseinanderfielen bzw. in Widerspruch zueinander stünden, was sich auch nicht im Wege einer – volksbegehrnsfreundlichen – Auslegung ermitteln und damit heilen ließe.⁹ Das Gericht macht diesen Widerspruch vor allem an der Bemessung des in § 8c KiTaGÄndG-Entwurf geregelten Ausgleichsbetrages (s.o.) fest, der an die Stelle des nicht erhobenen Elternbeitrages treten sollte. So sei die im Gesetzentwurf vorgesehene Formulierung „Ausgleich in Höhe des nicht erhobenen Elternbeitrags“ jedenfalls mehrdeutig und der Gesetzentwurf in einem zentralen Punkt zu unbestimmt. Der VerfGH führt insoweit aus¹⁰:

„(...) Aus dem Gesetzentwurf ergibt sich nicht, wie der Ausgleichsbetrag für den nicht erhobenen Elternbeitrag nach § 8 c S. 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 Gesetzesbegründung zugleich angestrebten Verbesserung des Betreuungsangebots, zu bemessen wäre. Schließlich soll das Land die Träger und Kindertagespflegepersonen nach § 6 KiTaGÄndG-Entwurf dauerhaft kostendeckend unterstützen.

9 VerfGH BW, Urteil vom 18.05.2020 – 1 GR 24/19, NVwZ-RR 2020, 1050, 1051 Rn. 71.

10 Zu den nachfolgend zitierten Urteilspassagen siehe VerfGH BW, Urteil vom 18.05.2020 – 1 GR 24/19, NVwZ-RR 2020, 1050, 1051 f. Rn. 72-74.

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. (...)¹¹

Darüber hinaus sieht der VerfGH auch einen Widerspruch im Hinblick auf die Reichweite der Gebührenfreiheit, und zwar insofern, als der Ki-TaGÄndG-Entwurf nach seiner Zielsetzung und Begründung den Eindruck erwecke, auch in der Kindertagespflege eine gebührenfreie Kinderbetreuung zu ermöglichen, was jedoch nach dem Inhalt der Regelungen nicht der Fall sei. Insoweit führt der VerfGH weiter aus¹¹:

„(...) 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 I Nr. 3 SGB VIII, da der Ausgleichsanspruch gegen das Land aus § 8 c S. 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 (§ 6 a) als auch beim Ausgleichsanspruch (§ 8 c S. 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

11 Zu den nachfolgend zitierten Urteilspassagen siehe VerfGH BW, Urteil vom 18.05.2020 – 1 GR 24/19, NVwZ-RR 2020, 1050, 1052 Rn. 76, 77.

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 I Nr. 3 SGB VIII, die von der Erstattungsregelung des § 8 c S. 2 KiTaGÄndG-Entwurf jedoch nicht berührt werden. Die Kindertagespflege wäre damit auch im Erfolgsfall des Volksbegehrens nicht gebührenfrei. Dies wurde bei der Ausarbeitung des Gesetzentwurfs offensichtlich übersehen. Die Gesetzesbegründung ist insoweit unzutreffend und irreführend bzw. der Gesetzestext unvollständig und lückenhaft. (...)

Vor dem Hintergrund dieser beiden dargestellten Verstöße sieht der VerfGH insgesamt einen Widerspruch zum landesverfassungsrechtlich in Art. 23 Abs. 1 BWVerf. niedergelegten und für die Volksgesetzgebung durch die Anforderungen des Art. 59 Abs. 1 Satz 1 BWVerf. noch verstärkten rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgebotes und dem damit verbundenen Gebot der Normenklarheit.

II. Verstoß gegen den Abgabenvorbehalt aus § 59 Abs. 3 Satz 3 BWVerf.

Weiter sieht der VerfGH im KiTaGÄndG-Entwurf auch einen Verstoß gegen den sog. Abgabenvorbehalt, der solcherart aus Art. 59 Abs. 3 Satz 3 BWVerf. und dem dort genannten Begriff des „Abgabengesetzes“ herausgelesen wird, dass Volksgesetzgebung hierüber ausgeschlossen sei. Hatte das Innenministerium im Zusammenhang mit seiner (ablehnenden) Entscheidung über die Zulassung des Volksbegehrens nach § 29 Abs. 1 VAbstG BW neben dem Abgabenvorbehalt zusätzlich auch noch auf den Haushaltsvorbehalt bzw. die Unzulässigkeit von Volksbegehren über das Staatshaushaltsgesetz abgehoben, beschränkt sich demgegenüber der VerfGH auf die Frage, ob im Falle der Regelungen des KiTaGÄndG-Entwurfs der Abgabenvorbehalt greift. Die Auffassung des Gerichts zu dieser Frage war mit gewisser Spannung erwartet worden, ging es doch darum, Inhalt und Grenzen dieses Abgabenvorbehalts zu bestimmen – und damit im Kern die Frage zu beantworten, was unter „Abgabengesetz“ im Sinne der Verfassungsbestimmung des Art. 59 Abs. 3 Satz 3 BWVerf. zu verstehen sei.

Der VerfGH hat in Ansehung der Regelungen des KiTaGÄndG-Entwurfs das Vorliegen eines Abgabengesetzes angenommen und damit – insoweit konsequent – einen Verstoß gegen den Abgabenvorbehalt angenommen. Es führt dazu an zentraler Stelle wie folgt aus¹²:

„(...) Diese Problematik war den Initiatoren des Volksbegehrens ersichtlich bewusst, weshalb sie in § 8 c 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 § 6 a 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 § 8 c 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 III 3 BWVerf. 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.“

Der VerfGH bringt somit zunächst zum Ausdruck, dass der KiTaGÄndG-Entwurf prima facie gerade nicht darauf ziele, die Abgabepflicht der Bürger zu regeln. Vielmehr erkennt auch das Gericht an, dass primärer Regulationsgegenstand des Entwurfs Bestimmungen über die Finanzbeziehungen zwischen dem Land und den Trägern der Kindertageseinrichtungen sind. Lediglich in einem weiteren Schluss wertet der VerfGH sodann den KiTaGÄndG-Entwurf – insbesondere unter Rekurs auf die Gesetzesbegründung – dennoch als Abgabengesetz im Sinne von Art. 59 Abs. 3 Satz 3 BWVerf. und sieht den Abgabenvorbehalt als ausgelöst an, weil zumindest mittelbare Folge der vorgeschlagenen Regelung eine Beitragsfreiheit der

12 Siehe VerfGH BW, Urteil vom 18.05.2020 – 1 GR 24/19, NVwZ-RR 2020, 1050, 1052 Rn. 76, 77.

Kindertagesbetreuung sei. Hieraus folgert der VerfGH im Ergebnis eine unzulässige Umgehung des Abgabenvorbehalts aus Art. 59 Abs. 3 Satz 3 BWVerf.

III. Kritische Bewertung der Entscheidung des VerfGH

Soweit der VerfGH dem Antrag der Vertrauensleute des Volksbegehrens deshalb die Zulassung nach § 29 Abs. 3 VAbstG BW verweigert, weil es einen Verstoß gegen das rechtsstaatliche Bestimmtheitsgebot und das Erfordernis des Art. 59 Abs. 3 Satz 1 BWVerf. an einen ordnungsgemäßen Gesetzentwurf annimmt, ist dem noch zu folgen. Denn die Konsistenz von Gesetzentwurf, Ziel und Begründung eines Vorhabens im Rahmen der initiierten Volksgesetzgebung ist grundsätzlich in gleicher Weise sicherzustellen wie bei der parlamentarischen Gesetzgebung auch. Dies gilt namentlich auch mit Blick auf die rechtsstaatlichen Erfordernisse der Normenklarheit und Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung. Insofern sind gerade die in Art. 59 Abs. 3 Satz 1 BWVerf. statuierten besonderen Anforderungen an ein vom Volk zu beschließendes Gesetz keineswegs nur formale legistische Erfordernisse, die im Rahmen der Volksgesetzgebung zu beachten sind¹³, sondern es handelt sich vielmehr um solche zwingenden Vorgaben, die wegen der von der Parlamentsgesetzgebung verschiedenen Volksgesetzgebung zwingend geboten erscheinen. Dies gilt vor allem im Hinblick auf die Ranggleichheit von Volksgesetzgebung einerseits und parlamentarischer Gesetzgebung andererseits.¹⁴

Deutlich kritischer ist es allerdings zu bewerten, dass der VerfGH hinsichtlich der Ausdeutung des Begriffes des Abgabengesetzes in Art. 59 Abs. 3 Satz 3 BWVerf. und dem damit verbundenen Abgabenvorbehalt zugunsten des parlamentarischen Gesetzgebers – wie zuvor bereits andere

13 Zu den legistischen Anforderungen an die Volksgesetzgebung eingehend *M. Rossi*, Direkte Demokratie im Detail: Legistische Herausforderungen für Volksinitiativen, in: H.K. Heußner/A. Pautsch/F. Wittreck (Hrsg.), *Direkte Demokratie. Festschrift für Otmar Jung*, Stuttgart et al. 2021, S. 177 ff.

14 Dazu *A. Pautsch*, Verfassungsändernde Volksgesetzgebung und ihre Bindung an die „identitätsstiftenden und -sichernden Grundentscheidungen der Verfassung“ – Neues zum Verhältnis von repräsentativer und direkter Demokratie nach der Entscheidung des Hamburgischen Verfassungsgerichts vom 13. Oktober 2016?, in: N. Braun Binder/L.P. Feld/P.M. Huber/K. Poier/F. Wittreck (Hrsg.), *Jahrbuch für direkte Demokratie* 2018, Baden-Baden 2019, S. 13 ff. (insb. S. 25 ff.).

Landesverfassungsgerichte zum sog. Haushaltsvorbehalt¹⁵ – auf einen vermeintlichen Umgehungstatbestand abgehoben hat, der bei näherer Betrachtung nicht gegeben ist, sondern sich eher als künstliches Konstrukt ausnimmt. Denn der VerfGH verkennt dabei, was er zunächst selbst festgestellt hat: dass es sich bei dem KiTaGÄndG-Entwurf nämlich der Sache nach um ein Finanzierungsgesetz handelt, das primär Regelungen über die Finanzbeziehungen zwischen Land und kommunalen Trägern trifft. Ein Abgabengesetz hingegen ist – so zumindest nach geläufiger Auffassung auch unter den Interpreten der BWVerf.¹⁶ – nur dann gegeben, wenn es sich um ein Gesetz handelt, das Geldleistungen *des Bürgers* in der Form von Steuern, Beiträgen, Gebühren oder anderen Abgaben an öffentlichen Haushalten festsetzt.¹⁷ Obschon der VerfGH – wie zuvor darlegt – diese Einordnung zunächst selbst trifft, geht er im Wege eines „Kunstgriffs“ dazu über, dem KiTaGÄndG-Entwurf, der in der maßgeblichen Bestimmung lediglich eine Verpflichtung des Landes zur finanziellen Unterstützung der Träger von Kindertageseinrichtungen für den Fall statuiert, dass diese ihrerseits auf die Erhebung von Elternbeiträgen verzichten, eine weiterreichende Bedeutung zuzumessen. Der Entwurf zielt aber gerade nicht darauf, Geldleistungen von Bürgern an öffentliche Haushalte im abgabenrechtlichen Sinne zu regeln. Der Begriff des Abgabengesetzes in Art. 59 Abs. 3 Satz 3 BWVerf. und mit ihm der daraus abgeleitete Abgabenvorbehalt ist somit im Sinne eines „terminus technicus“¹⁸ zu verstehen, formal-eng auszulegen und greift daher bei einem Gesetz, das – wie der KiTaGÄndG-Entwurf – nicht einmal selbst eine Abgabepflicht des Bürgers regelt, nicht.¹⁹ Keinesfalls trägt diese Argumentation dann, wenn mit ihr zugleich der Vorwurf eines

15 Siehe dazu etwa *O. Jung*, Unverdiert höchster Segen – Das BVerfG folgt der (wenig überzeugenden) Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte zum Finanztabu bei der Volksgesetzgebung, in: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2002, S. 41 ff.; zuvor schon *ders.*, Das Finanztabu bei der Volksgesetzgebung, in: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 1998, S. 372 ff.

16 So ausdrücklich *Winkler*, Verfassung (Fn. 5), Art. 59 Rn. 47, Art. 60 Rn. 41.

17 Vgl. *Winkler*, Verfassung (Fn. 5), Art. 60 Rn. 41, unter Verweis auf die Kommentierung von *K. Braun*, Verfassung des Landes Baden-Württemberg, Kommentar, Stuttgart 1984, Art. 59 Rn. 40.

18 Dieses enge und vornehmlich „technische“ Begriffsverständnis liegt insbesondere auch der Rechtsprechung des Sächsischen Verfassungsgerichtshofes – freilich allgemeiner bezogen auf die der BWVerf. gleichlautende Bestimmung in Art. 73 Abs. 1 SächsVerf und die dortige Formulierung „Abgaben-, Besoldungs- und Haushaltsgesetze“ – zugrunde, vgl. SächsVerfGH, Urteil vom 11.07.2002 – Vf. 91-VI-01 -, juris.

19 Vgl. SächsVerfGH, Urteil vom 11.07.2002 – Vf. 91-VI-01 -, juris.

Umgehungstatbestandes erhoben wird, der weder im Verfassungstext noch in der bisherigen Verfassungsauslegung seinen Niederschlag findet.

E. Fazit

Das Volksbegehren über gebührenfreie Kindertagesstätten in Baden-Württemberg ist im Jahre 2020 vor dem VerfGH gescheitert. Die Entscheidung des VerfGH vom 18. Mai 2020, mit der die Zulassung des Volksbegehrens erreicht werden sollte, weist hinsichtlich der Auslegung und des darauf gründenden Verständnisses des Begriffs des Abgabengesetzes in Art. 59 Abs. 3 Satz 3 BWVerf. in eine problematische Richtung. Anstatt einer gebotenen restriktiven Auslegung der Trias der Themenausschlüsse in Art. 59 Abs. 3 Satz 3 BWVerf. (Abgabengesetze, Besoldungsgesetze und Staatshaushaltsgesetz) erweitert der VerfGH das Eingreifen des Abgabenvorbehalts auch auf solche Konstellationen der Volksgesetzgebung, in denen Gegenstand des Volksbegehrens nicht einmal ein „echtes“ Abgabengesetz ist. Damit werden die Spielräume des Volksgesetzgebers entgegen dem Wortlaut der Verfassungsnorm eingeschränkt. Es bleibt abzuwarten, ob die Entscheidung des baden-württembergischen Landesverfassungsgerichts tatsächlich eine Ausstrahlungswirkung auf die Verfassungsrechtsprechung zur direkten Demokratie zukommen wird. Auszuschließen ist dies nicht, wenn man bedenkt, dass das „Haushaltstabu“ bereits in vielen Fällen in ähnlich weiter Lesart durch andere Landesverfassungsgerichte ausgedeutet wurde. Es bleibt die Hoffnung, dass die (zutreffende) Auffassung des Sächsischen Verfassungsgerichtshofes hier weiter einen argumentativen Gegenpol bildet.