

**Landeselternausschuß Berliner Kindertagesstätten (LEAK)
Initiative Bildungsgerechtigkeit für alle Kitakinder**

**Zulässigkeit des Volksbegehrens
„Kitakinder + Bildung von Anfang an = Gewinn für Berlin“**

Berlin, 11. Februar 2008

Dr. Mathias Hellriegel LL.M.

MTH-07/MTH/PET

EGGERS MALMENDIER

Rechtsanwälte





A. ZUSAMMENFASSUNG

Die Initiative Bildungsgerechtigkeit für alle Kitakinder des Landeselternausschusses Berliner Kindertagesstätten hat uns gebeten, die Zulässigkeit eines geplanten Volksbegehrens zur Steigerung des Betreuungsumfangs von Kindern in Kindertagesstätten mit Blick auf den sogenannten „Haushaltsvorbehalt“ zu prüfen. Nach Prüfung der maßgeblichen Rechtsgrundlagen, Rechtsprechung und der zugrundeliegenden Gesetzesmaterialien sind wir zu folgenden Ergebnissen gekommen:

1. Das Kita-Volksbegehren kann unseres Erachtens nicht abgelehnt werden, weil es Kosten auslöst und finanzwirksam ist. Nach der aktuellen Berliner Verfassungsrechtslage sind Volksbegehren zu finanzwirksamen Gesetzen nicht generell von der Volksgesetzgebung ausgeschlossen.
2. Volksbegehren finden allerdings im Budgetrecht des Parlaments eine (verfassungsimmanente) Schranke. Nach der bisherigen Rechtsprechung des Berliner Verfassungsgerichtshofs sind danach Volksbegehren unzulässig, die (i) darauf gerichtet sind, eine gewichtige haushalterische Entscheidung des parlamentarischen Gesetzgebers zu revidieren, oder (ii) zu derart hohen Mehrkosten führen, daß die „verfassungsrechtliche Erheblichkeitsschwelle“ überschritten ist.

Unseres Erachtens spricht aufgrund einer Änderung der Berliner Verfassung im Jahre 2006 vieles dafür, daß der Berliner Verfassungsgerichtshof diese Rechtsprechung aufgibt und die weite Rechtsprechung des Sächsischen Verfassungsgerichtshofs übernimmt; danach ist eine Verletzung des Budgetrechts zu verneinen, wenn der parlamentarische Gesetzgeber die Möglichkeit zu einer nachträglichen Korrektur der Entscheidung des Volksgesetzgebers hat, was hier zu bejahen ist.

3. Doch selbst wenn der Berliner Verfassungsgerichtshof sich nicht der Rechtsprechung des Sächsischen Verfassungsgerichtshofs anschließen sollte, sondern an seinen bisherigen Kriterien festhält, erscheint das Kita-Volksbegehren verfassungsrechtlich zulässig. Weder ist das Kita-Volksbegehren darauf gerichtet, eine gewichtige haushalterische Entscheidung zu revidieren, noch ist davon auszugehen, daß die Kosten der Durchführung des Kita-Volksbegehrens in einer wertenden Gesamtbetrachtung als Überschreitung der „verfassungsrechtlichen Erheblichkeitsschwelle“ angesehen werden.



B. SACHVERHALT UND FRAGESTELLUNG

1. Die Initiative Bildungsgerechtigkeit für alle Kitakinder des Landeselternausschusses Berliner Kindertagesstätten (LEAK) beabsichtigt die Durchführung eines Volksbegehrens in Berlin, daß auf die Änderung des Berliner Landesgesetzes zur Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und Kindertagespflege (Kindertagesförderungsgesetz – KitaFöG) vom 23. Juni 2005 (GVBl. vom 30. Juni 2005, Seite 322 ff.) gerichtet sein soll (nachfolgend kurz: Kita-Volksbegehren).

Im Wesentlichen soll durch die angestrebte Gesetzesänderung der Rechtsanspruch auf einen Ganztags-Kita-Platz und der Betreuungsumfang in den Kitas ausgeweitet werden. Hierfür soll der Personalschlüssel für das pädagogische Fachpersonal (also die Anzahl der Kinder pro Fachpersonal) herabgesetzt werden, so daß im Ergebnis mehr Betreuer pro Kind zur Verfügung stehen. Daneben soll dem Personal mehr Freiraum für organisatorische Belange, die Vor- und Nachbereitung der Betreuung sowie die eigene Weiterbildung eingeräumt werden.

Durch den Vollzug des im Wege der Volksgesetzgebung zu beschließenden Gesetzes ist laut Angaben der LEAK mit einer jährlichen Zusatzbelastung in Höhe von circa 95,9 Mio. Euro für den Berliner Landeshaushalt zu rechnen. Im Verhältnis zu den bisher im Berliner Haushalt als Titel für die Tagesbetreuung vorgesehenen Ausgaben in Höhe von 738 Mio. Euro wäre dies eine Steigerung um knapp 13%. Im Verhältnis zu dem Gesamtvolumen der im Berliner Landeshaushalt veranschlagten Ausgaben von rund 20 Mrd. Euro wären die zusätzlichen 95,9 Mio. Euro eine relative Mehrbelastung von 0,48% p.a.

2. Vor diesem Hintergrund sind wir von dem LEAK gebeten worden zu prüfen, ob das geplante Volksbegehren – trotz seiner finanziellen Folgen für den Berliner Landeshaushalt – verfassungsrechtlich zulässig ist.

Der Prüfungsgegenstand des Gutachtens ist dabei allein auf den sogenannten „Haushaltsvorbehalt“ beschränkt; die weiteren formellen und materiellen Voraussetzungen für Volksbegehren – die im Einzelnen zu erfüllen sind, hier jedoch nicht besonders problematisch erscheinen – sind dagegen nicht Gegenstand dieses Gutachtens.



C. RECHTLICHE WÜRDIGUNG

Grenzen für finanzwirksame bzw. haushaltsrelevante Volksbegehren ergeben sich aus dem sogenannten „Haushaltsvorbehalt“ in Art. 62 Abs. 2 der Berliner Verfassung (I.) sowie zusätzlich – als ungeschriebene Voraussetzung und sogenannte verfassungsimmanente Schranke für Volksbegehren – aus dem Budgetrecht des Parlaments (II.).

I. Haushaltsvorbehalt in Art. 62 Abs. 2 Verfassung von Berlin

Der sogenannte Haushaltsvorbehalt, der sich in unterschiedlichen Formulierungen in fast allen Landesverfassungen findet, setzt finanzwirksamen bzw. haushaltsrelevanten Volksbegehren Grenzen. Art. 62 Abs. 2 Verfassung von Berlin (VvB) bestimmt insofern, daß Volksbegehren zum „Landeshaushaltsgesetz“ unzulässig sind.

Art. 62 Abs. 2 VvB lautet: „Volksbegehren zum Landeshaushaltsgesetz, zu Dienst- und Versorgungsbezügen, Abgaben, Tarifen der öffentlichen Unternehmen sowie Personalentscheidungen sind unzulässig.“

Etwas weiter ist der Ausschlußtatbestand (noch) in § 12 BVAG (Gesetz über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid vom 11. Juni 1997) ausgestaltet, wonach auch Volksbegehren zum „Landeshaushalt“ unzulässig sein sollen. Hintergrund hierfür ist indessen lediglich eine noch ausstehende redaktionelle Anpassung des BVAG an die erst im Jahre 2006 erfolgte Änderung der Berliner Verfassung. Denn in 2006 wurde durch das Achte Gesetz zur Änderung der Verfassung von Berlin (GVBl. Seite 446) der Ausschlußtatbestand des Art. 62 VvB seinem Wortlaut nach erheblich eingeschränkt, indem dieser von „Landeshaushalt“ in „Landeshaushaltsgesetz“ geändert wurde. Es ist davon auszugehen, daß das BVAG dementsprechend noch redaktionell angepaßt wird (vgl. hierzu auch Abgeordnetenhaus-Drucksache 16/787). Für die weitere Prüfung unterstellen wir, daß bis zu einer Anpassung des BVAG an die neue Verfassungsrechtlage das geplante Volksbegehren anhand der Vorgaben des Art. 62 VvB geprüft und nicht unter Verweis auf § 12 BVAG zurückgewiesen wird.

Fraglich ist, ob der Haushaltsvorbehalt lediglich die unmittelbar auf eine Änderung des Haushaltsgesetzes gerichteten Volksbegehren ausschließt oder ob jedes – auch nur mittelbar – finanzwirksame Volksbegehren erfaßt und damit automatisch ausgeschlossen sein soll.



- Der Wortlaut spricht zunächst für eine enge Auslegung, die nicht jedes finanzwirksame Volksbegehren ausschließt, sondern nur solche, die unmittelbar auf eine Änderung des Haushaltsgesetzes gerichtet sind. Denn unter Haushaltsgesetz im formellen und engeren Sinne ist nur das Gesetz zu verstehen, durch das der Haushaltsplan – in dem alle Einnahmen und Ausgaben des Landes Berlin veranschlagt werden – festgestellt wird. Dies zeigt sich auch mit Blick auf Art. 85 Abs. 1 Satz 1 VvB, der den Begriff des Haushaltsgesetzes in diesem Sinne legaldefiniert.
- Der Erstreckung des Haushaltsvorbehalts auf jedes finanzwirksame Gesetz hat auch der Berliner Verfassungsgerichtshof eine Absage erteilt und insoweit entschieden, daß haushaltsrelevante Volksbegehren zu finanzwirksamen Gesetzen nicht generell von der Volksgesetzgebung ausgeschlossen sind:

„Der vom Wortlaut her somit möglichen Ausdehnung des Haushaltsvorbehalts auf alle finanzwirksamen Gesetze steht allerdings die erkennbar hohe Gewichtung der Volksgesetzgebung in Art. 59 Abs. 2 und Art. 62 Abs. 1 VvB durch den Verfassungsgeber entgegen.“ Grundsätzlich sei deshalb „eine Volksgesetzgebung auch dann zulässig, wenn sie finanzwirksame Gesetze zum Gegenstand hat.“

Berliner Verfassungsgerichtshof, Urteil vom 22.11.2005, Az. VerfGH 35/04.

- Die Zulässigkeit haushaltsrelevanter Volksbegehren ist schließlich durch den verfassungsändernden Gesetzgeber nochmals klargestellt worden. Der Gesetzgeber verfolgte mit einer Verfassungsänderung aus dem Jahr 2006 ausdrücklich das Ziel, die direkte Demokratie in Berlin zu stärken. In der Gesetzesbegründung heißt es dazu:

„Die Gegenstände der Volksinitiative und Volksgesetzgebung als Instrumente der direkten Demokratie werden erweitert [...]. Das Auschlusskriterium Landeshaushalt wird in Landeshaushaltsgesetz geändert. Damit wird nur klargestellt, daß Volksbegehren auch dann zulässig sein können, wenn sie Einnahmen oder Ausgaben auslösen. Die Volksgesetzgebung wird nicht unter einen pauschalen Finanzvorbehalt gestellt, da sonst weite Regelungsbereiche von der direkten Demokratie ausgeschlossen wären.“

Abgeordnetenhaus-Drucksache 15/5038, Seite 3 f., 6.



Auch in der ersten Lesung zu diesem Gesetz im Berliner Abgeordnetenhaus in der 84. Sitzung am 4. Mai 2006 wurde diese Zielgabe nochmals ausdrücklich erwähnt. So führte der Abgeordnete Dr. Lederer (DIE LINKE) aus:

„Wir haben auch Klarstellungen in den Gesetzentwurf eingefügt: Es wird künftig in Berlin nicht mehr diskutiert werden müssen, ob Haushaltsauswirkungen eines Volksbegehrens, eines Volksentscheids möglich sind. Sie werden möglich sein in Berlin. Berlinerinnen und Berliner werden auch über Dinge entscheiden können, die Geld kosten. Das ist einer der Punkte, die in den Landtagen aller anderen Bundesländer und auch auf Bundesebene am meisten umstritten sind, ob Bürgerinnen und Bürgern überhaupt zuzumuten ist, sich Gedanken um finanzielle Auswirkungen ihres eigenen politischen Willens zu machen.“

PlenProt. 15/85, Seite 7341.

Auch der Abgeordnete Ritzmann (FDP) führte in der Sitzung aus:

„Das dritte Ziel [der Verfassungsänderung] heißt: ‚Kein Themenaus-schluß!‘, weil es dem Bürger doch schwer zu vermitteln wäre, daß man ihn in der einen Frage für kompetent hält und abstimmen läßt, während man ihm dies in anderen Fragen abspricht und dort wieder selbst entscheidet.“

PlenProt. 15/85, Seite 7347.

Festzuhalten bleibt damit, daß Volksbegehren zu finanzwirksamen Gesetzen, also haushaltsrelevante Volksbegehren, nicht generell von der Volksgesetzgebung ausgeschlossen sind. Das geplante Kita-Volksbegehren kann daher nicht als unzulässig abgelehnt werden, weil es Kosten auslöst und finanzwirksam ist.

II. Budgetrecht des Parlaments als Verfassungsimmanente Schranke

Neben dem in Art. 62 Abs. 2 VvB verankerten Haushaltsvorbehalt geht die Rechtsprechung und Literatur sowie im Ergebnis auch der Berliner (verfassungsgebende) Gesetzgeber davon aus, daß finanzwirksame Gesetze im Budgetrecht des Parlaments ihre Grenze finden.

Dogmatisch kann dabei dahinstehen, ob das Budgetrecht des Parlaments aus dem Haushaltsvorbehalt hergeleitet wird oder sich als verfassungsimmanente Schranke aus der Verfassung selbst ergibt. Während der Berliner Verfassungsgerichtshof – im Einklang mit der Rechtsprechung weiterer Verfassungsgerichtshöfe – zur ersteren Ansicht zu tendieren scheint, sieht der Berliner (verfassungsgebende)



de) Gesetzgeber in dem Budgetrecht des Parlaments wohl eine zusätzliche verfassungsimmanente Schranke.

Berliner Verfassungsgerichtshof, Urteil vom 22.11.2005, Az. VerFGH 35/04; Abgeordnetenhaus-Drucksache 15/5038, Seite 6.

Wenn jedoch auf der einen Seite finanzwirksame Volksbegehren nicht per se ausgeschlossen sind, auf der anderen Seite im Budgetrecht des Parlaments ihre Grenze finden, stellt sich die Frage, wo die Grenze zwischen zulässigem und unzulässigem Volksbegehren zu ziehen ist.

Nach der Rechtsprechung des Berliner Verfassungsgerichtshofs findet hierbei eine zweistufige Prüfung statt. Auf der ersten Stufe wird geprüft, ob das Volksbegehren darauf gerichtet ist, eine gewichtige haushaltspolitische und haushaltsrechtliche Entscheidung des parlamentarischen Gesetzgebers rückgängig zu machen; ein solches Volksbegehren würde gegen das Budgetrecht des Parlaments verstoßen (1.). In einer zweiten Stufe prüft der Berliner Verfassungsgerichtshof, ob die „verfassungsrechtliche Erheblichkeitsschwelle“ überschritten und aus diesem Grund das Budgetrecht des Parlaments verletzt ist (2.).

1. Revidierung einer gewichtigen haushalterischen Entscheidung

Erstes Prüfkriterium des Berliner Verfassungsgerichts ist somit, ob das Volksbegehren darauf gerichtet ist, eine gewichtige haushalterische Entscheidung zu revidieren:

Der Berliner Verfassungsgerichtshof führt hierzu – unter Verweis auf die Rechtsprechung des Brandenburger Verfassungsgerichts aus: Ein Volksbegehren ist unzulässig, „wenn es in einem engen sachlichen und zeitlichen Zusammenhang mit einer konkreten haushaltspolitischen Entscheidung des Parlaments steht und sich den Umständen nach erkennbar gerade gegen eine bewußte Entscheidung des Haushaltsgesetzgebers richtet und unter diesem Gesichtspunkt die parlamentarische Budgetverantwortung in Frage stellt. Dies [ist] insbesondere dann der Fall, wenn das Begehren nicht nur zu einer Korrektur einzelner Haushaltsansätze führen würde, sondern wenn es auf die Revision einer haushaltspolitischen Grundentscheidung des Parlaments gerichtet ist.“

Berliner Verfassungsgerichtshof, Urteil vom 22.11.2005, Az. VerFGH 35/04, Seite 34 f.

Bei dem Urteil zum Volksbegehren „Schluß mit dem Berliner Bankenskandal“ war diese Voraussetzung erfüllt, da das Volksbegehren auf die Aufhebung des so-



nannten Risikoabschirmungsgesetzes gerichtet war, das die Rettung der Berliner Bankgesellschaft vor der Insolvenz zum Inhalt hatte.

„Das Volksbegehren ‚Schluß mit dem Berliner Bankenskandal‘ zielt mit der Forderung nach Aufhebung des ‚Risikoabschirmungsgesetzes‘ darauf, eine gewichtige haushaltspolitische und haushaltsrechtlich motivierte Entscheidung des parlamentarischen Gesetzgebers rückgängig zu machen, die in den Kernbereich der durch Art. 62 Abs. 5 VvB geschützten Budgethoheit fällt.“

Berliner Verfassungsgerichtshof, Urteil vom 22.11.2005, Az. VerFGH 35/04, 3. Leitsatz.

Bei dem Kita-Volksbegehren ist dagegen diese Voraussetzung nicht erfüllt. Denn das Volksbegehren ist unseres Erachtens nicht darauf gerichtet, eine haushalterische Entscheidung zu revidieren; vielmehr geht es um eine sachlich-inhaltliche Änderung des KitaFöG durch eine Erweiterung des Betreuungsumfangs, die lediglich mittelbar finanzielle Folgen auslösen würde.

- Daß es hierbei nicht um die Revidierung einer früheren haushalterischen Entscheidung geht, zeigt sich unseres Erachtens mit Blick auf die Gesetzesbegründung zum „Kindertagesbetreuungsreformgesetz“, als dessen Art. 1 das KitaFöG erlassen wurde. Motivation des Erlasses des KitaFöG war danach eine umfassende Weiterentwicklung der Reformbestrebungen im Bereich der Tagesbetreuung. Die Regelungen, deren Änderung das Kita-Volksbegehren anstrebt, waren dagegen nicht in erster Linie haushalterisch motiviert. Für eine solche Motivation des Gesetzgebers findet sich jedenfalls in der Gesetzesbegründung zu den zu ändernden Bestimmungen des KitaFöG kein Anhaltspunkt.
Abgeordnetenhaus-Drucksache 15/3924.
- Im Gegenteil: nach der Gesetzesbegründung ließen sich die Gesamtkosten der Umsetzung des Kindertagesbetreuungsreformgesetzes zum damaligen Zeitpunkt nicht beziffern. Dies spricht unseres Erachtens gegen eine Auslegung dahingehend, daß es sich bei der Verabschiedung des Kindertagesbetreuungsreformgesetzes um eine bewußte haushalterische Entscheidung handelte, die das Abgeordnetenhaus in Ausübung seiner Budgethoheit getroffen hätte.
- Im übrigen dürfte es auch an dem „engen sachlichen und zeitlichen Zusammenhang“ zwischen der Verabschiedung des Kindertagesbetreuungsreformgesetzes und des Kita-Volksbegehrens fehlen. Denn das Kindertagesbetreuungsreformgesetz stammt vom 23. Juni 2005, das Kita-Volksbegehren wurde erst zweieinhalb Jahre später initiiert. Damit kann mit guten Gründen angeführt



werden, daß die Initiatoren des Kita-Volksbegehrens durchaus zunächst die Entwicklung unter dem neuen KitaFöG beobachtet und erst dessen Auswirkungen zum Anlaß genommen haben, sachlich-inhaltliche und nicht zuförderst finanziell motivierte Änderungen zur Diskussion und Abstimmung zu stellen.

- Schließlich kann unseres Erachtens auch deswegen nicht die Rede davon sein, das Kita-Volksbegehren sei auf die Revidierung des Kindertagesbetreuungsreformgesetzes gerichtet, da das Volksbegehren – im Gegensatz zu dem seinerzeitigen Volksbegehren zum Berliner Bankenskandal – nicht etwa gänzlich aufgehoben oder ersetzt werden soll; vielmehr sind lediglich „chirurgische“ Eingriffe zur Änderung einzelner Parameter des KitaFöG geplant, ohne das Kindertagesbetreuungsreformgesetz als solches in Frage zu stellen.

Festzuhalten bleibt damit, daß das Kita-Volksbegehren unseres Erachtens nicht auf die Revidierung einer gewichtigen haushalterischen Entscheidung gerichtet erscheint; das Kita-Volksbegehren dürfte daher nicht schon aus diesem Grund als Verletzung des Budgetrechts des Parlaments und damit unzulässig erachtet werden.

2. Verfassungsrechtliche Erheblichkeitsschwelle

Aufgrund der Kosten, die mit bei Umsetzung des Kita-Volksbegehrens zu erwarten sind, könnte allerdings die verfassungsrechtliche Erheblichkeitsschwelle überschritten und aus diesem Grund das Volksbegehren unzulässig sein. Nachfolgend soll daher zunächst die Rechtsprechung zur Konkretisierung der „verfassungsrechtlichen Erheblichkeitsschwelle“ aufgezeigt (a) und danach geprüft werden, ob sich das Kita-Volksbegehren als verfassungsrechtlich zulässig oder unzulässig erweist (b).

a) Konkretisierung der verfassungsrechtlichen Erheblichkeitsschwelle

- aa) Den Ausgangspunkt für die Prüfung Frage der Begrenzung der Volksgesetzgebung durch das parlamentarische Budgetrecht wird in einem Urteil des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs wie folgt zusammengefaßt:

„Überwiegend wird die Auffassung vertreten, Volksbegehren seien auch dann unzulässig, wenn sie auf den Gesamtbestand des Haushalts Einfluß nähmen, das Gleichgewicht des gesamten Haushalts störten und damit zu einer wesentlichen Beeinträchtigung des Budgetrechts des Parlaments führten; ob dies der Fall sei, hänge nicht nur von der Höhe etwaiger Mehrkosten ab, sondern müsse im Ein-



zelfall auf Grund einer wertenden Gesamtbetrachtung ermittelt werden“.

Niedersächsischer Staatsgerichtshof, Urteil vom 23.10.2001, Az. StGH 2/00, NVwZ 2002, 161 (163); eine umfassende Darstellung der Rechtsprechung zu dieser Frage ist im Urteil des Hamburgischen Verfassungsgerichts vom 22.04.2005, Az. 5/04, NVwZ-RR 2006, 370 (372 f.) enthalten.

In der Rechtsprechung haben sich dabei im wesentlichen die in einem Urteil des Hamburgischen Verfassungsgerichts angewandten Grundsätze durchgesetzt:

„Wann [...] das Haushaltsrecht der Bürgerschaft wesentlich beeinträchtigt wird, ist im Wege einer wertenden Gesamtbeurteilung zu entscheiden, bei der neben der absoluten und relativen Höhe der Kosten eines Volksbegehrens auch die Umstände des Einzelfalles einzubeziehen sind, wie z.B. die Art und Dauer der zu erwartenden Belastungen. In diesem Zusammenhang ist der [...] Gesichtspunkt der Notwendigkeit, die Leistungsfähigkeit von Staat und Verwaltung zu sichern, mit heranzuziehen.“

Hamburgisches Verfassungsgericht, Urteil vom 22.04.2005, Az. 5/04, NVwZ-RR 2006, 370 (373).

Zu den genauen Kriterien für diese wertende Gesamtbetrachtung hat das Brandenburger Verfassungsgericht schließlich ausgeführt:

„Für eine diesbezügliche wertende Gesamtbetrachtung kann etwa auch der Prozentwert, den der Kostenaufwand der von der Volksinitiative angestrebten Regelung im Verhältnis zum Gesamthaushalt oder zur ‚freien Spitze‘ der nicht bereits gesetzlich oder anderweitig gebundenen Mittel oder auch zum jeweils betroffenen Einzelhaushalt ausmacht, von symptomatischer Bedeutung sein.“

Brandenburger Verfassungsgericht, Urteil vom 20.09.2001, Az. VfGBbg 57/00, LKV 2002, 77 (81).

Verkürzt gesagt haben die Verfassungsgerichte damit die absolute und relative Mehrbelastung für den Haushalt in den Blick genommen. Eine Beeinträchtigung des Budgetrechts des Parlaments hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof dabei bei einer Erhöhung des Ausgabenvolumens im Verhältnis zum Gesamthaushalt von 0,06% abgelehnt, hingegen in einer anderen Entscheidung bereits bei einer Erhöhung um 0,071% angenommen. Letztere Entscheidung kann jedoch mit Blick auf die weitere Rechtsprechung der Verfassungsgerichte durchaus als „Ausreißer“ betrachtet werden. So hat Bremer Staatsgerichtshof eine Überschreitung der ver-



fassungsrechtlichen Erheblichkeitsschwelle erst bei einer Ausgabensteigerung von 20% gegenüber dem im Haushalt für die Aufgabe angesetzten Betrag (konkret ging es um weitere Lehrkräfte an Schulen) angenommen. Das Bundesverfassungsgericht hat in einem weiteren Fall einen unzulässigen Eingriff in das Budgetrecht des Parlaments bei einer zusätzlichen Belastung von circa 0,5% bis 0,7% des Gesamthaushalts bejaht (auch hier ging es um die Finanzausstattung von Schulen). Das Hamburger Verfassungsgericht hat schließlich eine Verletzung des Budgetrecht des Parlaments in einem Fall bejaht, in dem der jeweilige Haushaltsposten um das 2,9-fache hätte vergrößert und der Gesamthaushalt um 9,9% erhöht werden müssen. Als mit dem Budgetrecht vereinbar wurde dagegen vom Niedersächsischen Staatsgerichtshof ein Volksbegehren erachtet, dessen Umsetzung „kostenneutral“ möglich sei.

Vgl. die zusammenfassende Darstellung in der Entscheidung des Hamburgischen Verfassungsgerichts, Urteil vom 03.03.2005, Az. HVerfG 5/04, NVwZ-RR 2006, 370 (372 f.).

Hinzuweisen ist allerdings darauf, daß aus der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung keine feststehende Grenze – weder absolut noch relativ – bezogen auf den Gesamthaushalt oder auf einen Einzelhaushalt begründbar ist. Vielmehr ist der jeweilige Einzelfall unter Einbeziehung aller Umstände zu bewerten. Entscheidend ist in der Rechtsprechung häufig auch gewesen, wie langfristig die zusätzlichen Haushaltsbelastungen (z.B. durch die zusätzliche Einstellung von Personal) waren und ob es durch die angestrebten Maßnahmen zu einer Störung des Gleichgewichts des gesamten Haushalts kommen würde, wodurch der Haushaltsgesetzgeber zu einer Neuordnung des Gesamtgefüges gezwungen werde.

Eine weitere in diesem Zusammenhang relevante Entscheidung ist das Urteil des Thüringer Verfassungsgerichtshofs zu einem in Thüringen geplanten Kita-Volksbegehren. Dieses wurde zwar für unzulässig befunden, jedoch nicht wegen eines Verstoßes gegen den Haushaltsvorbehalt oder das Budgetrecht des Parlaments; entscheidend war hier allein ein Verstoß gegen den „Abgabenvorbehalt“, da Gegenstand des Volksbegehrens auch die Elternbeiträge sein sollten.

Thüringer Verfassungsgerichtshof, Urteil vom 16.10.2007, Az. VerfGH 47/06.

- bb) Der Sächsische Verfassungsgerichtshof ist aus dieser einheitlichen Phalanx der Rechtsprechung der Verfassungsgerichte ausgeschert und führt demgegenüber aus:



„Die Auffassung, der Begriff der Haushaltsgesetze umfasse alle finanzwirksamen Gesetze, wenn sie gewichtige staatliche Ausgaben auslösten und den Landeshaushalt wesentlich beeinflussen, ist verfassungsrechtlich nicht bestimmbar und setzt das Volksgesetzgebungsrecht einer verfassungsrechtlichen und tatsächlichen Ungevißheit aus, die dieses zu entwerfen geeignet ist. Beurteilt man die Wesentlichkeit des Einflusses auf den Gesamtbestand des Haushalts als maßgebliches Kriterium für die Überschreitung des dem Volksgesetzgeber zustehenden Spielraums nach Maßgabe des Einzelfalls [...], wird deutlich, daß es für Initiativen zum Volksgesetzgebungsverfahren – sieht man einmal von dem Fall finanzneutraler Gesetzesvorhaben ab – praktisch nicht vorhersehbar ist, ob und wann ein solches Verfahren die Grenze des Zulässigen überschreitet. Dies entwertet einige Initiativen von vornherein, da über diesen stets die im Übrigen nicht absehbare Entscheidung steht, die Verfassungswidrigkeit der Initiative geltend zu machen. [...] Nicht zuletzt aber verlagert es in weitem Umfang die Fragen der Zulässigkeit auf den SächsVerfGH, der damit in die Lage gebracht wird, wesentliche Ermittlungen über die Gestaltung des Haushalts und seiner künftigen Entwicklung einer detaillierten Analyse daraufhin zu unterziehen, ob sich ein wesentlicher Einfluß auf den Haushalt ergibt. Es kann nicht sinnvoll sein, diese politischen Fragen letztlich als verfassungsrechtliche umzuformulieren und dem Verfassungsgericht zur Entscheidung zuzuweisen.“

Sächsischer Verfassungsgerichtshof, Urteil vom 11.07.2002, Az. Vf. 91-VI-01, LKV 2003, 327 (330 f.).

Allerdings sieht auch der Sächsische Verfassungsgerichtshof das Budgetrecht des Parlaments als verfassungsimmanente Grenze der Volksgesetzgebung an, wobei er die Grenze zwischen zulässigem und unzulässigem Volksbegehren wie folgt zieht:

„In Kompetenzen des Parlaments wird [...] erst dann eingegriffen, wenn es diesem selbst durch ein mit aller Beschleunigung betriebenes Gesetzgebungsverfahren aus Rechtsgründen nicht mehr möglich wäre, die vom Volksgesetzgeber geschaffenen haushaltswirksamen Positionen zu beseitigen. Ein Verstoß gegen die verfassungsrechtlichen Haushaltsgrundsätze ist erst gegeben, wenn der Haushalt infolge des Haushaltsgesetzes mit Art. 93 bis Art. 95 SächsVerf unvereinbar würde, ohne daß der parlamentarische Gesetzgeber eine rechtliche Möglichkeit hätte, dies zu verhindern.“

Sächsischer Verfassungsgerichtshof, Urteil vom 11.07.2002, Az. Vf. 91-VI-01, LKV 2003, 327 (331).



Im Ergebnis hieße das, daß eine Unzulässigkeit des Volksbegehrens erst dann gegeben wäre, wenn es dem Haushaltsgesetzgeber nicht mehr möglich wäre, die vom Volksgesetzgeber geschaffenen Positionen aufzuheben oder den Haushalt entsprechend anzupassen.

Aufgrund der Verfassungsänderung im Jahre 2006, mit der der Berliner Gesetzgeber ausdrücklich eine Ausweitung der Zulässigkeit von Volksbegehren beabsichtigt hat, spricht vieles dafür, daß der Berliner Verfassungsgerichtshof die Rechtsprechung des Sächsischen Verfassungsgerichtshofs übernehmen wird. In diesem Sinne sprechen sich die Gesetzesbegründung und vor allem die damaligen Plenarprotokolle ausdrücklich dafür aus, die Zulässigkeitschranken für finanzwirksame Volksbegehren herabzusetzen. Dabei beabsichtigte der verfassungsändernde Gesetzgeber, einem Ausführungsgesetz die Aufgabe der Schaffung der nötigen Kostentransparenz zu überlassen. Dies soll nun in einem „Gesetz zur Anpassung abstimmsrechtlicher Vorschriften und begleitender Regelungen“ geschehen. Konkret ist vorgesehen, daß Volksbegehren – und insbesondere die Unterschriftsbögen zu Volksbegehren – zukünftig eine Kostenschätzung enthalten müssen. Diese soll auf Antrag von der fachlich zuständigen Senatsverwaltung erstellt werden.

Vgl. zu den genannten Gesetzesbegründungen: Abgeordnetenhaus-Drucksachen 15/5038, Seite 6; 16/787.

Wenn der Berliner Verfassungsgerichtshof die weite Rechtsprechung des Sächsischen Verfassungsgerichtshofs übernimmt, dürfte sich das Kita-Volksbegehren ohne weiteres als verfassungsrechtlich zulässig erweisen. Denn es ist davon auszugehen, daß der parlamentarische Gesetzgeber eine rechtliche Möglichkeit hätte, einen Eingriff in sein Budgetrecht zu verhindern, indem er korrigierend eingreift.

- cc) Festzuhalten bleibt damit, daß gute Gründe dafür sprechen, daß sich der Berliner Verfassungsgerichtshof aufgrund der neuen Verfassungslage in Berlin und dem ausdrücklich geäußerten Willen des Gesetzgebers, die Volksgesetzgebung auszuweiten, der Rechtsprechung des Sächsischen Verfassungsgerichtshofs anschließen wird. Damit wäre die verfassungsrechtliche Zulässigkeit des Kita-Volksbegehrens ohne weiteres zu bejahen, da dem Berliner Abgeordnetenhaus in Ausübung seines Budgetrechts eine Korrektur der Entscheidung des Volksgesetzgebers möglich ist.

Sollte der Berliner Verfassungsgerichtshof hingegen auch zukünftig eine Verletzung des Budgetrechts des Parlaments anhand der von der Rechtsprechung der verschiedenen Verfassungsgerichte aufgestellten Kriterien prüfen, so wird es entscheidend auf eine wertende Gesamtbetrachtung der finanziellen Auswirkungen ankommen. Dabei wird insbesondere die absolute und relative Höhe der Kosten



sowie die Art und Dauer der zu erwartenden Belastungen in den Blick zu nehmen sein. Im Rahmen dieser wertenden Gesamtbetrachtung kann allerdings davon ausgegangen werden, daß der Berliner Verfassungsgerichtshof aufgrund der Verfassungsänderung des Jahres 2006, auch wenn er sich nicht der Rechtsprechung des Sächsischen Verfassungsgerichtshofs anschließen sollte, jedenfalls einen eher großzügigeren als einen zu restriktiven Maßstab anwenden wird.

b) Wahrung der verfassungsrechtlichen Erheblichkeitsschwelle durch das Kita-Volksbegehren

In einer wertenden Gesamtbetrachtung der gesamten Umstände des Einzelfalls ist daher zu prüfen, ob das Kita-Volksbegehren die verfassungsrechtliche Erheblichkeitsschwelle wahrt oder überschreitet:

- Mit einer dauerhaften jährlichen Finanzbelastung in Höhe von 95,9 Mio. Euro für den Berliner Landeshaushalt bedeutet das Kita-Volksbegehren eine Ausgabensteigerung von knapp 13% im Verhältnis zu dem bisher im Berliner Haushalt für die Tagesbetreuung vorgesehenen Ausgaben von rund 738 Mio. Euro.
- Im Verhältnis zu den Gesamtausgaben des Berliner Haushalts in Höhe von 20 Mrd. Euro würde das Kita-Volksbegehren eine Mehrbelastung von 0,48% bedeuten.
- Diese Größenordnungen liegen jedenfalls unter denjenigen, bei denen die Verfassungsgerichte in der Vergangenheit von einem unzulässigen Eingriff in das Budgetrecht des Parlaments ausgegangen sind. Dies gilt sowohl mit Blick auf die Entscheidung des Bremer Staatsgerichtshofs, der eine Überschreitung der Erheblichkeitsschwelle bei einer Ausgabensteigerung von 20% gegenüber dem im Haushalt für die Aufgabe angesetzten Betrag (hier nur 13%) angenommen hat, als auch sogar mit Blick auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, das einen unzulässigen Eingriff in das Budgetrecht des Parlaments bei einer zusätzlichen Belastung von circa 0,5% bis 0,7% des Gesamthaushalts (hier nur 0,48%) angenommen hat. Der demgegenüber noch strengere Maßstab aus einer Einzelentscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs dürfte hingegen nicht maßgeblich sein, da es sich bei dieser Entscheidung um einen „Ausreißer“ handeln dürfte, der insbesondere nach der Berliner Verfassungsrechtsänderung nicht für die Bewertung des Kita-Volksbegehrens maßgeblich sein dürfte.
- Zwar wird in der wertenden Gesamtbetrachtung zusätzlich zu berücksichtigen sein, daß sich Berlin – mit einem Schuldenstand von 60 Mrd. Euro und einer



jährlichen Zinsbelastung von 2,5 Mrd. Euro – in einer schwierigen Haushaltslage befindet. Ein erheblicher Anteil der Ausgaben des Berliner Landeshaushalts ist daher langfristig – neben dem Schuldendienst auch für Personalkosten – festgelegt und der zeitnahen Disposition des Haushaltsgesetzgebers entzogen. Allerdings ist auch zu berücksichtigen, daß sich die Haushaltslage in Berlin erheblich entspannt hat. Der Berliner Haushalt konnte im Jahr 2007 mit einem Überschuß abgeschlossen werden, so daß eine Neuverschuldung nicht mehr notwendig war. Für das Jahr 2008 ist ein Finanzierungsüberschuß von 474 Mio. Euro geplant, der auch im Jahr 2009 noch 65 Mio. Euro betragen soll und bis zum Jahr 2011 wieder auf 641 Mio. Euro ansteigen soll. Im Vergleich zum Jahr 2006, das noch mit einem Finanzierungsdefizit von 1,8 Mrd. Euro abschloß, hat sich die Finanzlage Berlins folglich trotz des weiterhin hohen Schuldenstandes erheblich entspannt.

Vgl. die Pressemitteilung der Senatsverwaltung für Finanzen Nr. 07-039 vom 03.07.2007 und die weiteren Haushaltsinformationen auf der Website der Senatsverwaltung für Finanzen (<http://www.berlin.de/sen/finanzen/haushalt/index.html>).

Zu beachten ist allerdings, daß sich für die Bestimmung der Wahrung der verfassungsrechtlichen Erheblichkeitsschwelle eine mathematisch-schematische Betrachtungsweise verbietet. Insofern kann nicht auf festgelegte Grenzen zurückgegriffen werden, sondern es ist auf den jeweiligen Einzelfall abzustellen. Dabei ist für die Zulässigkeit des Kita-Volksbegehren auch zu würdigen, daß sich die LEAK trotz ursprünglich weitergehender Forderungen in erheblichem Maße bemüht hat, seine Forderungen so zu reduzieren, daß zumindest die wesentlichen dem Volksbegehren zugrunde liegenden Ziele erreicht werden können, zugleich aber die finanziellen Mehrbelastungen auf ein notwendiges Minimum reduziert wurden.

Zudem enthält das Kita-Volksbegehren unter der Begründung der vorgesehenen Änderungen neben einem Hinweis auf die voraussichtlich entstehenden Kosten auch einen Finanzierungsvorschlag. Dort ist dargelegt, daß bei einer verantwortungsvollen Finanzverwaltung die Mittel zur Finanzierung der geplanten Änderungen in Berlin vorhanden wären. Des weiteren legt die LEAK in dem Finanzierungsvorschlag dar, daß durch die künftig in einer Vielzahl von Bereichen zu erwartenden Kostenreduzierungen die positiven Effekte der Änderungen am KitaFöG auf längere Sicht sogar zu einer kostenneutralen Umsetzung des Kita-Volksbegehrens führen werden. Insofern kann gegen die Zulässigkeit des Kita-Volksbegehrens nicht angeführt werden, daß durch die vorläufigen finanziellen Mehrausgaben, die Schuldentilgung in Berlin verlangsamt würde. Denn bei gesamtwirtschaftlicher Betrachtung wirken sich die geplanten Änderungen auf eine Vielzahl von



Haushaltsbereichen positiv aus. Dabei handelt es sich im übrigen nicht um bloße Behauptungen des LEAK; vielmehr wird die These von wissenschaftlichen Studien, auf die die Gesetzesbegründung verweist, belegt.

Schließlich können – in Anlehnung an eine Entscheidung des Brandenburger Verfassungsgerichts – im Rahmen der wertenden Gesamtbetrachtung „Sachgehalt und Wertigkeit des Anliegens der Volksinitiative Berücksichtigung verdienen, weil für die Kosten/Nutzen-Relation gegebenenfalls auch inhaltliche Momente eine Rolle spielen“.

Brandenburger Verfassungsgericht, Urteil vom 20.09.2001, Az. VfGBbg 57/00, LKV 2002, 77 (81).

In diesem Zusammenhang ist für das Kita-Volksbegehren zu berücksichtigen, daß die geplanten Änderungen des KitaFöG zu einer Verbesserung der frühkindlichen Bildung führen würden, die sich auf eine Vielzahl von Bereichen nicht nur kostenreduzierend auswirken würden (Schule, Berufsausbildung, Hochschule etc.), sondern auch einen erheblichen Beitrag zur sozialen und sprachlichen Integration von armen Familien und Familien mit Migrationshintergrund leisten würden. Dieses für die Allgemeinheit aner kennenswerte Ziel muß sich zusätzlich positiv auf eine wertende Gesamtbetrachtung für die verfassungsrechtliche Zulässigkeit des Volksbegehrens auswirken.

3. Ergebnis

Das Kita-Volksbegehren ist trotz der finanziellen Auswirkungen der Änderungsvorschläge als verfassungsrechtlich zulässig zu bewerten:

- Unseres Erachtens spricht aufgrund einer Änderung der Berliner Verfassung im Jahre 2006 bereits vieles dafür, daß der Berliner Verfassungsgerichtshof seine bisherige restriktive Rechtsprechung aufgibt und die weite Rechtsprechung des Sächsischen Verfassungsgerichtshofs übernimmt; danach ist eine Verletzung des Budgetrechts zu verneinen, wenn der parlamentarische Gesetzgeber die Möglichkeit zu einer nachträglichen Korrektur der Entscheidung des Volksgesetzgebers hat, was hier zu bejahen ist.
- Doch selbst wenn der Berliner Verfassungsgerichtshof sich nicht der Rechtsprechung des Sächsischen Verfassungsgerichtshofs anschließen sollte, sondern an seinen bisherigen Kriterien festhält, erscheint das Kita-Volksbegehren verfassungsrechtlich zulässig. Weder ist das Kita-Volksbegehren darauf gerichtet, eine gewichtige haushalterische Entscheidung zu revidieren, noch ist davon auszugehen, daß die durch Kita-Volksbegehren ausgelösten Kosten in ei-



ner wertenden Gesamtbetrachtung als Überschreitung der „verfassungsrechtlichen Erheblichkeitsschwelle“ angesehen werden.

Berlin, 11. Februar 2008

Dr. Mathias Hellriegel