Beschlussempfehlung und Bericht

des Ständigen Ausschusses

**zu dem Schreiben des Verfassungsgerichtshofs
vom 11. April 2019, Az.: 1 GR 24/19**

Anrufung des Verfassungsgerichtshofs gegen die Ablehnung der Zulassung eines Volksbegehrens für gebührenfreie Kitas

Beschlussempfehlung

Der Landtag wolle beschließen,

in dem oben genannten verfassungsgerichtlichen Verfahren von einer Stellungnahme gegenüber dem Verfassungsgerichtshof abzusehen.

06. 06. 2019

Der Berichterstatter:

Der Vorsitzende:

Willi Stächele

Dr. Stefan Scheffold

Bericht

Der Ständige Ausschuss hat das Schreiben des Verfassungsgerichtshofs vom 11. April 2019 in seiner 34. Sitzung am 9. Mai 2019 und in seiner 35. Sitzung am 6. Juni 2019 in öffentlicher Sitzung behandelt.

1.

Der Ausschussvorsitzende verwies eingangs der 34. Sitzung darauf, dass ein Informationsvermerk der Landtagsverwaltung vorliege, in dem der Sachverhalt des vorliegenden Verfahrens dargelegt sei.

Danach wenden sich die Antragsteller mit der Anrufung des Verfassungsgerichtshofs gegen die Ablehnung der Zulassung des Volksbegehrens „Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Betreuung und Förderung von Kindern in Kindergärten, anderen Tageseinrichtungen und der Kindertagespflege“ durch das Innenministerium.

Der Verfassungsgerichtshof hat dem Landtag mit Schreiben vom 11. April 2019 Gelegenheit zur Stellungnahme bis zum 31. Mai 2019 gegeben.

2.

Wie in dem Informationsvermerk dargestellt, sind die Antragsteller die Vertrauensleute des Volksbegehrens „Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Betreuung und Förderung von Kindern in Kindergärten, anderen Tageseinrichtungen und der Kindertagespflege“. Sie haben den Antrag auf Zulassung dieses Volksbegehrens mit der notwendigen Zahl von mindestens 10.000 Unterstützungsunterschriften beim Innenministerium eingereicht. Das Innenministerium hat den Antrag abgelehnt, weil die zugrundeliegende Gesetzesvorlage dem Grundgesetz und der Landesverfassung widerspreche.

Die Antragsteller wenden sich gegen die Einschätzung des Innenministeriums, dass der Gesetzentwurf dem Grundgesetz widerspreche. Vielmehr sei die Vorlage von der Gesetzgebungskompetenz des Landes gedeckt und mit dem Gleichheitsgrundsatz nach Artikel 3 Absatz 1 Grundgesetz vereinbar.

Das Innenministerium argumentiert, dass die mit dem Volksbegehren beabsichtigten Änderungen des Kindertagesbetreuungsgesetzes der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die öffentliche Fürsorge nach Artikel 74 Absatz 1 Nummer 7 Grundgesetz unterliege, von der dieser im Hinblick auf Kostenbeiträge für die Inanspruchnahme von Angeboten der Förderung von Kindern in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege abschließend Gebrauch gemacht habe. Die bisher optionale Staffelung der Elternbeiträge werde künftig verbindlich. Eine landesgesetzliche Gebührenfreiheit würde dem widersprechen.

Die Antragsteller halten dem entgegen, dass das neue Bundesgesetz keine Sperrwirkung für eine Übernahme der Elternbeiträge durch das Land entfalte. Vielmehr lasse er die Gesetzgebungskompetenz der Länder für die Ausgestaltung der Elternbeiträge fortbestehen und nehme ihnen nur die jetzt noch geltende Befugnis, von einer Staffelung abzusehen.

Weiter sieht das Innenministerium einen Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz, weil private Träger bei der Bemessung der Elternbeiträge bestimmte Kriterien zu berücksichtigen hätten, während dies bei kommunalen Trägern in deren Ermessen stehe.

Die Antragsteller erwidern hierauf, dass diese Rechtslage künftig nicht mehr bestehen könne, da die Staffelung bald verpflichtend sei. Die für die kommunalen Träger geltende Vorschrift müsse aufgrund Bundesrechts angepasst werden, sodass der behauptete Gleichheitsverstoß nicht eintreten könne.

Die Antragsteller sind auch der Ansicht, dass das Innenministerium zu Unrecht angenommen habe, dass die Gesetzesvorlage der Landesverfassung widerspreche. Das beabsichtigte Änderungsgesetz sei weder das Staatshaushaltsgesetz noch ein Abgabengesetz im Sinne von Artikel 59 Absatz 3 Satz 3 der Landesverfassung.

Das Innenministerium vertritt die Auffassung, dass dieser Haushaltsvorbehalt nicht nur das formelle Haushaltsgesetz und den ihm zugrundeliegenden Haushaltsplan umfasse, sondern auch Volkentscheide ausschließe, die gewichtige staatliche Einnahmen oder Ausgaben auslösen und damit den Haushalt des Landes wesentlich beeinflussen. Es stützt sich dabei auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der überwiegenden Zahl der Landesverfassungsgerichte sowie auf die Entstehungsgeschichte der Verfassungsnorm. Weiter wird argumentiert, dass der Volksgesetzgeber nicht an der Aufstellung und Feststellung des Landeshaushalts mitwirke; nach allgemeiner Meinung liege das Recht der Budgetinitiative allein bei der Landesregierung. Das Verbot von Volksbegehren und Volksabstimmung über das Staatshaushaltsgesetz wäre folglich bei enger Auslegung nur deklaratorischer Natur, was der Landesverfassung nicht entnommen werden könne.

Demgegenüber verweisen die Antragsteller auf den aus ihrer Sicht eindeutigen Wortlaut „das Staatshaushaltsgesetz“ (im Gegensatz zu den im Plural stehenden Begriffen „Abgabengesetze“ und „Besoldungsgesetze“). Die zitierten Entscheidungen der Verfassungsgerichte betrafen Verfassungsvorschriften mit anderem, weitergehendem Wortlaut. Hingegen habe der Sächsische Verfassungsgerichtshof zu der mit der baden-württembergischen Regelung identischen Vorschrift in Sach-

sen entschieden, dass nur das Staatshaushaltsgesetz selbst vom Volksbegehren angenommen sei. Dies sei auch sinnvoll, weil Volksgesetzgebung faktisch leerlaufe, wenn man Gesetze mit nennenswerten finanziellen Auswirkungen ausschließe, denn dies sei bei nahezu allen Gesetzen der Fall.

Nach Ansicht des Innenministeriums verstößt der Gesetzentwurf auch gegen den Abgabenvorbehalt in Artikel 59 Absatz 3 Satz 3 der Landesverfassung. Der Abgabenvorbehalt habe neben dem Haushaltsvorbehalt eigenständige Bedeutung, etwa im Hinblick auf abgabenrechtliche Regelungen, die die Kommunen betreffen. Die Kindergartengebühren würden bisher als Gebühren nach dem Kommunalabgabengesetz erhoben. Im Übrigen handle es sich auch bei Kostenbeiträgen, die nicht als Gebühren erhoben werden, der Sache nach um Abgaben im Sinne des Abgabenvorbehalts. Schließlich umfasse der Abgabenvorbehalt auch Gesetze, die auf die Beseitigung einer Abgabepflicht abzielen.

Hiergegen wenden die Antragsteller ein, dass dies in Rechtsprechung und Literatur keine Stütze finde. Das beabsichtigte Änderungsgesetz regle keine Pflicht von Bürgern, Abgaben zu zahlen. Vielmehr verpflichte es lediglich das Land zur finanziellen Unterstützung von Trägern von Kindertageseinrichtungen, wenn diese auf Elternbeiträge verzichten. Regelungsgegenstand seien die Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen, nicht Geldleistungen von Bürgern an öffentliche Haushalte.

3.

Wie der Ausschussvorsitzende erläuterte, äußert sich der Landtag nach der bisherigen Praxis in einem verfassungsgerichtlichen Verfahren vor allem dann, wenn durch den Ausgang des Verfahrens aus der Sicht des Landtags parlamentspezifische Belange berührt sein können. In der Regel ist dies bei Rechtsstreitigkeiten zu bejahen, in denen es um parlamentsrechtliche Fragen geht oder Gesetzesbestimmungen angegriffen werden, die der Landtag maßgeblich mitgestaltet hat, oder deren Ausgang auch für den Landtag grundsätzliche Bedeutung besitzt. Ferner kann es Anlass für eine Stellungnahme sein, wenn die Gesetzgebungskompetenz des Landes berührt ist.

Im vorliegenden Verfahren besteht die Besonderheit, dass keine Rechtsvorschriften angegriffen werden, sondern ein bestehendes Gesetz geändert werden soll. Im Ergebnis soll aber ebenfalls die vom Parlament geschaffene Rechtslage verändert werden. Darüber hinaus wird der Verfassungsgerichtshof zu entscheiden haben, wie weit der Begriff „Staatshaushaltsgesetz“ auszulegen ist, über das gemäß Artikel 59 Absatz 3 Satz 3 der Landesverfassung kein Volksbegehren stattfindet; hierdurch ist das Haushaltsrecht des Parlaments mittelbar berührt.

Allerdings besteht über das Thema Gebührenfreiheit von Kitas im Landtag kein Konsens (vgl. Aktuelle Debatte „Auf den Anfang kommt es an – Chancen des ‚Gute Kita‘-Gesetzes für Baden-Württemberg nutzen“, Plenarprotokoll 16/79, Seite 4738 ff.). Eine Stellungnahme des Landtags würde daher nicht die Meinung des gesamten Parlaments, sondern die Position der Mehrheit beinhalten.

4.

Abg. Dr. Boris Weirauch SPD merkte an, er sei mit der in Rede stehenden Initiative nicht sachbefasst, sondern spreche in seiner Eigenschaft als Mitglied der SPD-Fraktion. Er bedanke sich für die Darlegungen des Ausschussvorsitzenden. Darin sei zum Ausdruck gebracht worden, wann sich der Landtag in der Vergangenheit geäußert habe, nämlich u. a. dann, wenn parlamentspezifische Belange berührt seien. In der Regel sei dies bei Rechtsstreitigkeiten zu bejahen, bei denen es um parlamentsrechtliche Fragen gehe oder Gesetzesbestimmungen angegriffen würden, die der Landtag maßgeblich mitgestaltet habe, oder deren Ausgang auch für den Landtag als Gesetzgeber grundsätzliche Bedeutung besitze. Ferner könne es Anlass für eine Stellungnahme sein, wenn die Gesetzgebungskompetenz des Landes berührt sei. Dies habe die Landtagsverwaltung im vorliegenden Informationsvermerk aus seiner Sicht zutreffend ausgeführt.

Im vorliegenden Verfahren gehe es um die Anrufung des Verfassungsgerichtshofs gegen die Ablehnung des Antrags von Abgeordneten seiner Partei auf Zulassung

des Volksbegehrens für gebührenfreie Kitas gemäß § 27 Absatz 3 des Volksabstimmungsgesetzes.

Das Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration habe den entsprechenden Antrag mit Bescheid vom 4. März 2019 abgelehnt, und zwar u. a. mit der Begründung, dass die dem Antrag zugrundeliegende Gesetzesvorlage nicht mit der Landesverfassung vereinbar sei, da ein Verstoß gegen den Ausschluss von Volksbegehren über Abgabengesetze und das Staatshaushaltsgesetz nach Artikel 59 Absatz 3 Satz 3 der Landesverfassung vorliege.

Weiter führe das Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration aus, der Haushaltsvorbehalt diene maßgeblich dazu, die Etathoheit des Landtags vor Eingriffen durch den Volksgesetzgeber zu sichern. Dies möge zwar juristisch korrekt sein, habe jedoch einen etwas unglücklichen Zungenschlag. Das Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration stütze sich im Wesentlichen darauf, dass im Prinzip die Etathoheit des Landtags tangiert werde. Aus seiner Sicht stelle sich die Frage, an welcher Stelle der Punkt erreicht sei, an dem ein Volksgesetzgeber, wie das Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration es formuliere, in Belange des Parlaments eingreifen könne. Dies müsse verfassungsrechtlich geklärt werden.

Er habe sich sagen lassen, dass der Landesgesetzgeber in der vergangenen Legislaturperiode im interfraktionellen Konsens mehrere Rechtsänderungen vorgenommen habe, ohne Bedarf dafür zu sehen, am Begriff „Staatshaushaltsgesetz“ etwas zu ändern, weil bewusst vom Staatshaushaltsgesetz und nicht vom Staatshaushalt ausgegangen worden sei. Dies zeige, dass dieser Begriff in Baden-Württemberg bisher eng ausgelegt worden sei. Dies habe zur Folge gehabt, dass das „Finanztabu“ weniger strikt als vielleicht in anderen Ländern gesehen werde. Deshalb bedürfe es einer Klärung, wie der Verfassungsgerichtshof Baden-Württemberg die Ablehnungsentscheidung des Ministeriums für Inneres, Digitalisierung und Migration bewerte.

Aus Sicht der Abgeordneten seiner Fraktion müsse sich der Landtag in dieser Angelegenheit klar positionieren. Auch wenn dies nicht im Konsens erfolgen könne, müsse er zu dieser abstrakten rechtlichen Fragestellung eine Position beziehen.

Er weise in diesem Zusammenhang darauf hin, dass Abg. Dr. Stefan Scheffold CDU in der 63. Plenarsitzung am 6. Juni 2018 in der Debatte über einen Gesetzentwurf der Fraktion der AfD zur Stärkung der direkten Demokratie wörtlich erklärt habe: „Es gibt in Baden-Württemberg keinen Finanzvorbehalt.“ In dieser Sitzung habe er sich somit klar zu diesem Thema positioniert.

Auch von Abg. Hans-Ulrich Sckerl GRÜNE gebe es Aussagen zu diesem Thema. Beispielsweise habe er im März 2019 in Bezug auf das Kita-Volksbegehren gegenüber der „Stuttgarter Zeitung“ erklärt: „Sollte das Gericht die sehr weitreichende Einschätzung des Innenministeriums bestätigen, müssen wir Änderungen prüfen.“ Weiter habe er erklärt, es könne nicht sein, „dass die Bürgerinnen und Bürger nur Volksabstimmungen über Sonnenschein und Regen abhalten“. Er (Redner) wolle Abg. Hans-Ulrich Sckerl GRÜNE hinsichtlich dieser Aussage nicht widersprechen, meine jedoch, dass es nicht erforderlich sei, die Verfassung zu ändern.

Abschließend äußerte er, als der Ständige Ausschuss am 24. Februar 2011 ein Schreiben des Staatsgerichtshofs Baden-Württemberg, in dem es um ein Organstreitverfahren gegen die Landesregierung wegen Verfassungsverstößes im Zusammenhang mit dem Erwerb von EnBW-Aktien gegangen sei, behandelt habe, habe ein Abgeordneter der Fraktion GRÜNE geäußert, im Zusammenhang mit dem Erwerb von EnBW-Aktien sei das Königsrecht des Parlaments massiv beschnitten worden; deshalb sollten sich eigentlich alle Landtagsabgeordneten einig sein, eine Stellungnahme abzugeben, die das von der Landesregierung gewählte Vorgehen massiv kritisiere; er bedauere, dass es einigen Parlamentariern jedoch offenbar am nötigen Selbstbewusstsein für einen solchen Schritt mangle, und sei verwundert darüber, in welchem Umfang einzelne Parlamentarier bereit seien, auf ihre Rechte als Parlamentarier zu verzichten. – Dem könne er (Redner) nichts hinzufügen. Auch er appelliere an das Selbstbewusstsein, als gewählte Parlamentarierinnen und Parlamentarier an dieser Stelle dafür zu votieren, dass der Landtag eine

entsprechende Stellungnahme abgebe. Er glaube nicht, dass dies im Konsens erfolge, jedoch sollte der Landtag abstrakt und formal eine Stellungnahme abgeben.

Im Übrigen werde der Landtag auch in Bezug auf die Verfassungsbeschwerde der Stadt Reutlingen wohl eine Stellungnahme gegenüber dem Verfassungsgerichtshof abgeben, obwohl auch darüber sicherlich keine Einigkeit bestehe. Dies sei widersprüchlich.

Abschließend wiederholte er sein Votum, im vorliegenden Verfahren seitens des Landtags eine Stellungnahme gegenüber dem Verfassungsgerichtshof abzugeben.

Vorsitzender Dr. Stefan Scheffold äußerte in seiner Eigenschaft als Abgeordneter, seine Aussage in der 63. Plenarsitzung, die von Abg. Dr. Boris Weirauch SPD zitiert worden sei, eigne sich nicht, um in der laufenden Sitzung herangezogen zu werden. Sie sei vielmehr überinterpretiert worden. Einen generellen und völlig ausschließlichen Finanzvorbehalt gebe es nicht; es gebe jedoch einen Ausschluss, was das Staatshaushaltsgesetz angehe, sodass es durchaus Dinge gebe, über die kein Volksbegehren stattfinden könne. Zu dieser Thematik solle sich der Verfassungsgerichtshof äußern. Er persönlich eigne sich nicht als „Kronzeuge“ dafür, dass das, was seitens der SPD begehrt werde, richtig sein müsse.

Abg. Hans-Ulrich Sckerl GRÜNE legte dar, wie Abg. Dr. Boris Weirauch SPD zu Recht ausgeführt habe, gehe es um erhebliche und wichtige Fragen mit großer politischer Bedeutung. Dieses Thema könne auch nicht kleingeredet oder auf eine Verwaltungsschiene abgeschoben werden.

In der Entscheidung des Ministeriums für Inneres, Digitalisierung und Migration über den Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens für gebührenfreie Kitas gehe es um drei Bereiche, zu denen der Landtag von Baden-Württemberg sicher nicht abschließend Stellung nehmen könne. Dazu zähle die Frage, ob das Begehren der Antragsteller gegen das Grundgesetz verstoße. Auch die Problematik „Abgabengesetz“ halte er für extrem schwierig; beispielsweise müsse die Frage geklärt werden, ob eine Gebührensatzung für Kindertagesstätten eine abgabenrechtliche Regelung im Sinne des Abgabenvorbehalts sei. Auch dazu könne er nicht abschließend Stellung nehmen; dazu gebe es auch keine Präzedenzentscheidung. Dies müsse in der Tat ein Verfassungsgericht entscheiden.

Spannend sei auch die Frage, was mit der im Jahr 2015 beschlossenen Änderung der Verfassung durch den Landtag beabsichtigt gewesen sei, welche Art von Volksbegehren der Landtag also habe ermöglichen wollen. In diesem Zusammenhang sei aufzuklären, was mit der Formulierung in Artikel 59 Absatz 3 Satz 3 der Landesverfassung konkret gemeint sei, die laute: „Über Abgabengesetze, Besoldungsgesetze und das Staatshaushaltsgesetz findet kein Volksbegehren statt.“ Dazu gebe es im Landtag durchaus unterschiedliche Interpretationen. Seine Fraktion sei der Auffassung, dass der Landtag damals eine sehr klare Entscheidung getroffen habe, indem er das Thema Finanzvorbehalt tatsächlich auf das Staatshaushaltsgesetz beschränkt habe. Die Abgeordneten seiner Fraktion nähmen nun zur Kenntnis, dass es durch Entscheidungen anderer Gerichte neuere Rechtsentwicklungen geben solle. Damit müsse sich der Landtag auseinandersetzen.

Zusammenfassend sei festzustellen, dass es sich um eine schwierige Thematik handle. Um diesem Thema inhaltlich wirklich gerecht zu werden, beantrage er, in der laufenden Sitzung noch nicht zu entscheiden, ob der Landtag eine Stellungnahme gegenüber dem Verfassungsgerichtshof abgeben solle oder nicht, sondern erst in der nächsten Sitzung.

Seine Fraktion lege Wert darauf, Gelegenheit zu erhalten, sich mit all den Aspekten, die er kurz angeschnitten habe, gründlich auseinanderzusetzen. Auch sein Arbeitskreis habe deutlich gemacht, dass dies so gewünscht sei, um auf der Höhe der Zeit und im Lichte aller Erkenntnisse, Gutachten und Rechtsmeinungen eine sachgerechte Entscheidung zu treffen. Ob der Landtag Stellung nehme, solle erst in der nächsten Sitzung des Ständigen Ausschusses entschieden werden.

Abg. Arnulf Freiherr von Eyb CDU erklärte, zwischen den Regierungsfractionen sei bereits besprochen worden, dass so verfahren werden solle. Denn es gebe in der

Tat Bedarf, sich mit der einen oder anderen rechtlichen Frage auseinanderzusetzen. Dabei seien sehr tiefgehende Überlegungen anzustellen. Es wäre nicht sinnvoll, ad hoc eine Entscheidung zu treffen, die sich im Nachhinein als nicht überlegt darstelle.

Abg. Dr. Boris Weirauch SPD brachte vor, er sei etwas verwundert über diese Voten. Denn in der laufenden Sitzung gehe es nur um die Entscheidung, ob eine Stellungnahme abgegeben werde, und nicht um eine Verständigung darauf, wie eine solche Stellungnahme ausformuliert sein müsse. Es gehe derzeit ausschließlich um die Grundsatzfrage, ob sich der Landtag positionieren wolle.

Weiter führte er aus, er finde es gut, dass Abg. Hans-Ulrich Sckerl GRÜNE die Ausführungen zum Staatshaushaltsgesetz so formuliert habe, wie er es getan habe. Im Grunde gehe es jedoch um die konkurrierende Gesetzgebung, und dazu müsse sich der Landtag positionieren. Die Abgeordneten seiner Fraktion hätten Kontakt mit dem zuständigen Bundesministerium aufgebaut und die Auskunft erhalten, sie hätten die Möglichkeit, so vorzugehen, wie sie es beabsichtigten. Dazu bedürfe es jedoch einer Klärung, wie weit die konkurrierende Gesetzgebung reiche und im konkreten Fall in das Recht in Baden-Württemberg eingreife. Es gehe darum, eine Gesetzgebungskompetenz für Baden-Württemberg festzustellen, und deshalb könne der Landtag nicht einfach erklären, dies könne hier nicht beurteilt werden. Aus seiner Sicht sei es sehr wohl möglich, dies im Landtag zu beurteilen.

Er bleibe bei seiner Auffassung, dass in der laufenden Sitzung zumindest beschlossen werden könne, dass der Landtag eine Stellungnahme gegenüber dem Verfassungsgerichtshof abzugeben beabsichtige. Wie diese letztlich aussehe, könne an anderer Stelle besprochen werden. Auch er rechne im Übrigen nicht damit, dass über den konkreten Inhalt einer solchen Stellungnahme Einvernehmen erzielt werden könne; gleichwohl sollte Stellung genommen werden.

Ferner sollte auf die vom Gericht gesetzte Frist geachtet werden; der Landtag sollte nicht allein deshalb, weil es einer weiteren Sitzung bedürfe, um zu beschließen, ob eine Stellungnahme abgegeben werde, in ein Fristversäumnis hineinlaufen. In diesem Zusammenhang bitte er um Auskunft über die Frist sowie darüber, ob es gelingen könne, gegebenenfalls eine Fristverlängerung zu erwirken.

Vorsitzender Dr. Stefan Scheffold teilte mit, der Landtag habe bis zum 31. Mai 2019 Gelegenheit zur Stellungnahme. Bis dahin müsse eine Verständigung über das weitere Vorgehen erfolgen. Unabhängig davon würde eine Stellungnahme des Landtags zwingend die Position der Mehrheit beinhalten und daher nicht die Meinung des gesamten Parlaments widerspiegeln. Die Situation sei also schwierig.

Abg. Dr. Boris Weirauch SPD warf ein, in der Causa Reutlingen gebe es eine ähnliche Gemengelage, ohne dass darin ein Problem gesehen würde.

Vorsitzender Dr. Stefan Scheffold entgegnete, dies sei nicht zutreffend. In dem erwähnten Fall werde die gutachtliche Stellungnahme abgewartet, und davon hänge das weitere Vorgehen ab.

Abg. Dr. Boris Weirauch SPD erklärte, er verstehe nicht, warum in der Causa Kita-Gebühren nicht in gleicher Weise verfahren werde. Er erinnere daran, dass die vom Gericht gesetzte Frist in drei Wochen ablaufe. Deshalb sollte in der laufenden Sitzung zumindest entschieden werden, ob eine Stellungnahme abgegeben werden solle. Aus seiner Sicht hätten die Regierungsfractionen genug Zeit gehabt, sich über das weitere Vorgehen auszutauschen, sodass er kein Verständnis dafür habe, noch mehr Zeit verstreichen zu lassen, zumal eine Stellungnahme zu einem so komplexen Thema nicht innerhalb weniger Tage formuliert werden könne.

Er sehe nach wie vor keinen Hinderungsgrund, in der laufenden Sitzung analog zur Causa Reutlingen zu entscheiden, dass der Landtag eine Stellungnahme abgeben werde.

Abg. Jürgen Filius GRÜNE führte aus, in dem erwähnten Fall Reutlingen, in dem ein Gutachten eingeholt werde, sei es unproblematisch gewesen, die ursprünglich gesetzte Frist verlängert zu bekommen. Er gehe davon aus, dass der Landtag auch

im konkreten Fall eine Fristverlängerung gewährt bekomme, damit die Möglichkeit bestehe, die in der laufenden Sitzung aufgeworfenen Argumente nochmals zu gewichten und in einem Konsens eine Lösung zu erarbeiten, die den Landtag weiterbringe. Denn es stelle sich in der Tat die Frage, wie der Landtag letztlich Stellung nehme.

Abg. Dr. Ulrich Goll FDP/DVP merkte an, angesichts der Mehrheiten im Landtag könne er schon voraussehen, worauf es letztlich hinauslaufe. Ein Vergleich des in Rede stehenden Falls mit dem Fall Reutlingen verbiete sich nach seiner Auffassung geradezu. Denn im Fall Reutlingen sei erstmalig der Landtag selbst betroffen gewesen, weil es um eine Entscheidung des Landtags gehe.

Abg. Emil Sänze AfD äußerte, aus seiner Sicht sollte sich der Landtag eine Meinung bilden, wie ernst er die Bevölkerung und einen Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens nehme. Denn es handle sich um einen dem Parlament gleichgestellten Souverän.

Vorsitzender Dr. Stefan Scheffold merkte an, die Fraktionen hätten durchaus jeweils eine Meinung zu diesem Thema, die jedoch möglicherweise unterschiedlich seien. Dies sei der entscheidende Punkt.

Abg. Dr. Boris Weirauch SPD erklärte, Abg. Dr. Ulrich Goll FDP/DVP habe sehr stark darauf abgestellt, dass es keinen Konsens gebe. Wenn es jedoch einen Vorgang gebe, bei dem sich frühzeitig ein Dissens herausgestellt habe, sei es die Causa Reutlingen gewesen. Denn dort sei dieser bereits offen zu Tage getreten. Hinsichtlich des Antrags auf Zulassung des Volksbegehrens für gebührenfreie Kitas habe es überhaupt keine Abstimmung im Landtag gegeben. Deshalb sehe er im konkreten Fall durchaus die Möglichkeit, einen Konsens im Sinne der Abgeordneten seiner Fraktion zu erzielen.

Abschließend warb er nochmals dafür, in der laufenden Sitzung zu beschließen, eine Stellungnahme gegenüber dem Verfassungsgerichtshof abzugeben.

Vorsitzender Dr. Stefan Scheffold stellte den von Abg. Hans-Ulrich Sckerl GRÜNE eingebrachten Antrag, in der laufenden Sitzung noch keinen Beschluss darüber herbeizuführen, ob der Landtag eine Stellungnahme abgebe, sondern erst in der nächsten Sitzung, zur Abstimmung.

Der Ausschuss stimmte diesem Antrag gegen vier Stimmen mit allen übrigen Stimmen zu.

5.

Der Ausschuss setzte die Beratung in seiner 35. Sitzung am 6. Juni 2019 fort.

Der Verfassungsgerichtshof hat mit Schreiben vom 16. Mai 2019 die Frist für eine etwaige Stellungnahme bis zum 30. Juni 2019 verlängert.

Vorsitzender Dr. Stefan Scheffold äußerte, er weise nochmals darauf hin, dass in dieser Frage bereits sehr kontrovers öffentlich diskutiert worden sei. In dieser Plenardebatte sei ersichtlich geworden, dass es unterschiedliche Auffassungen gebe. In solchen Fällen sei die Tendenz in der Vergangenheit dahin gegangen, auf eine Stellungnahme zu verzichten, weil eine Stellungnahme des Landtags nicht die Meinung des gesamten Parlaments widerspiegeln, sondern die Position der Mehrheit beinhalten würde.

Abg. Dr. Boris Weirauch SPD führte aus, er teile die Auffassung, in Fällen, in denen es einen Dissens zwischen den im Landtag vertretenen Parteien gebe, wäre es nicht möglich, eine Stellungnahme des Landtags abzugeben, ausdrücklich nicht. Denn in der letzten Sitzung des Ständigen Ausschusses sei eindrucksvoll bewiesen worden, dass dies durchaus möglich sei; denn auch in der Causa Reutlingen habe sich im Landtag ein Dissens manifestiert. Gleichwohl sei es möglich gewesen, zu beantragen, dass sich ein Prozessbevollmächtigter vonseiten des Landtags in das Verfahren einschalte. Deshalb halte er die Argumentation mit dem Ziel, von einer Stellungnahme gegenüber dem Verfassungsgerichtshof abzusehen, für wenig überzeugend.

Über die Frage, ob der Landtag eine Stellungnahme gegenüber dem Verfassungsgerichtshof abgeben solle, sei in der letzten Sitzung des Ständigen Ausschusses kontrovers diskutiert worden; er verweise in diesem Zusammenhang insbesondere auf die Wortbeiträge des Abg. Hans-Ulrich Sckerl GRÜNE, den er an dieser Stelle ausdrücklich unterstützen wolle. Er halte es für durchaus interessant, wie die Mehrheitsfindung im Ständigen Ausschuss in Bezug darauf, ob der Landtag Stellung nehmen solle, ablaufe. Dies sollte nicht mit einem aus seiner Sicht nicht überzeugenden formalen Argument vom Tisch gewischt werden.

Abg. Hans-Ulrich Sckerl GRÜNE merkte an, Abg. Dr. Boris Weirauch SPD sollte zur Kenntnis nehmen, dass der Landtag diese Frage bereits entschieden habe. In der 91. Plenarsitzung am 15. Mai 2019 sei seitens der SPD-Fraktion kurz vor Ende des Tagesordnungspunkts 2 völlig überraschend, aus Sicht seiner Fraktion überfallartig, mit dem Änderungsantrag der Fraktion der SPD Drucksache 16/6255 zum Antrag Drucksache 16/5885 (geänderte Fassung) eine Positionierung des Landtags in einer bestimmten Frage begehrt worden. Durch die klare Entscheidung des Landtags in dieser Angelegenheit sei einer weiteren, auch anderen Entscheidung des Ständigen Ausschusses der Boden entzogen. Der Landtag habe entschieden, dass nicht Stellung genommen werde, und dieser Stellungnahme des Landtags beabsichtigten die Abgeordneten seiner Fraktion zu folgen.

Abschließend betonte er, es sei gute Praxis im Landtag, grundsätzlich nur dann Stellung zu nehmen, wenn eine einheitliche Stellungnahme abgegeben werden könne. Ihm sei keine Stellungnahme des Landtags in einem gerichtlichen Verfahren bekannt, in welchem die Regierungsseite und die Oppositionsseite oder andere Gruppierungen mit unterschiedlichen Stellungnahmen aufgetreten wären.

Mit dem Fall Reutlingen könne schon gar kein Vergleich gezogen werden, weil im Fall Reutlingen eine Entscheidung des Landtags Gegenstand der Klage sei, im konkreten Fall jedoch nicht. Im konkreten Fall, in welchem eine Entscheidung der Exekutive berührt sei, komme erschwerend hinzu, dass maßgebliche Personen der SPD-Fraktion als Teil des Landtags Vertrauensleute des Volksbegehrens seien, konkret der Partei- und Fraktionsvorsitzende sowie der Generalsekretär und stellvertretende Fraktionsvorsitzende. Der Abgeordnete der SPD solle bitte nicht so tun, als ob das Begehren nicht Angelegenheit der SPD-Fraktion im Landtag wäre. Dies mache die Abgabe einer einheitlichen Stellungnahme zusätzlich kompliziert. Er sehe keine Vergleichbarkeit der beiden Angelegenheiten. Im konkreten Fall habe der Landtag am 15. Mai abschließend entschieden, und dieser Entscheidung sei nichts hinzuzufügen.

Abg. Arnulf Freiherr von Eyb CDU erklärte, auch die Abgeordneten seiner Fraktion sähen dies so. Die Sache sei erledigt und brauche nicht neu diskutiert zu werden.

Abg. Nico Weinmann FDP/DVP erklärte, eine differenzierte Aussage, wie die Fraktionen derzeit zu dem seinerzeit verabschiedeten Gesetz stünden, helfe dem Gericht nicht. Vor diesem Hintergrund vertrete er die Auffassung, dass eine Stellungnahme gegenüber dem Verfassungsgerichtshof nicht notwendig sei.

Abg. Dr. Boris Weirauch SPD entgegnete, der in der 91. Plenarsitzung eingebrachte Änderungsantrag habe die anderen Fraktionen offenbar massiv in Mitleidenschaft gezogen. Es sei jedoch aus seiner Sicht opportun, im Landtag entsprechende Anträge zu stellen. Seinerzeit sei jedoch mitnichten über die formale Frage abgestimmt worden, ob der Landtag eine Stellungnahme abgebe oder nicht, sondern es sei um die materiell-rechtliche Frage gegangen, wie das Staatshaushaltsgesetz beurteilt werde. Dazu habe es eine Auffassung der Landtagsmehrheit gegeben, die von seiner Fraktion natürlich zur Kenntnis genommen worden sei, doch dies habe überhaupt nichts mit der Abgabe einer Stellungnahme zu tun.

In der laufenden Sitzung gehe es auch nicht darum, wer formal Anspruchsgegner sei, sondern darum, dass der Landtag gegebenenfalls in seiner Gesetzgebung beeinträchtigt werden könnte. Die Causa Reutlingen und die Causa Kindergartengebühren seien aus Sicht der Abgeordneten seiner Fraktion absolut vergleichbar. Deshalb überzeuge die vorgetragene Argumentation nicht.

Weiter führte er aus, in der vergangenen Legislaturperiode habe es eine Petition zum Ausstiegsgesetz für Stuttgart 21 gegeben. In dieser Petition sei thematisiert worden, dass die Regierung ganz klar gesagt habe, dass das Staatshaushaltsgesetz nicht so eng ausgelegt werden müsse, dass sämtliche finanzwirksamen Gesetze davon betroffen seien. Dies sei damals Regierungsauffassung gewesen. Ihm sei bekannt, dass das Prinzip der Diskontinuität bestehe. Es sei auch schwierig, dass der Landtag darüber entscheide, wie der Landtag damals entschieden gehabt haben wollte. Um die materiell-rechtliche Klärung dieser Frage gehe es jedoch in der laufenden Sitzung nicht; es gehe vielmehr darum, ob der Landtag, wenn in einer so entscheidenden Frage der Abgrenzung der Gesetzgebungsbefugnis des Landtags zum Volksgesetzgeber Gesetzgebungsbefugnisse des Landtags berührt würden, eine Stellungnahme gegenüber dem Verfassungsgerichtshof abgebe. Aus seiner Sicht sollte der Landtag eine Stellungnahme abgeben.

Auch die Stellungnahme in der Causa Reutlingen werde mit Sicherheit nur eine Mehrheitsentscheidung und keine einstimmige Entscheidung sein; genauso werde es auch im konkreten Fall sein. Er halte es für wenig zielführend, zu argumentieren, dass nur bei Vorliegen einer Einheitlichkeit eine Stellungnahme abgegeben werden könne.

Aus den genannten Gründen bleibe die SPD-Fraktion bei ihrer Auffassung, dass der Landtag im konkreten Fall eine Stellungnahme abgeben solle, und er bitte um Abstimmung darüber.

Abg. Dr. Ulrich Goll FDP/DVP konstatierte, es sei unproblematisch, wenn sich der Landtag einig sei.

Wenn sich der Landtag nicht einig sei, gehe seines Erachtens eines nicht, nämlich dass die Mehrheit eine Stellungnahme beschließe und diese als die Stellungnahme des Landtags abgebe. In dieser Frage sei er sich mit dem Ausschussvorsitzenden einig.

Nun stelle sich die Frage, wie in einem solchen Fall vorgegangen werde. Es sei unstrittig, dass eine differenzierte Stellungnahme abgegeben werden könne, welcher das Minderheitenvotum gleich beigefügt werde. Damit würde das abgebildet, was der Landtag sage. In eine solche Situation könnte der Landtag beispielsweise in der Causa Reutlingen kommen. Im konkreten Fall wolle jedoch eine Mehrheit nicht Stellung nehmen, und damit sei die Diskussion erledigt. Er sei erstaunt darüber, dass die Abgeordneten der SPD dies nicht zur Kenntnis nehmen wollten.

Der Antrag des Abg. Dr. Boris Weirauch SPD, in dem oben genannten verfassungsgerichtlichen Verfahren eine Stellungnahme gegenüber dem Verfassungsgerichtshof abzugeben, wurde gegen drei Stimmen bei zwei Stimmenthaltungen mit allen übrigen Stimmen abgelehnt.

24. 06. 2019

Stächele