

**MINISTERIUM FÜR INNERES, DIGITALISIERUNG UND MIGRATION
B A D E N - W Ü R T T E M B E R G**

Postfach 10 34 65 • 70029 Stuttgart
E-Mail: poststelle@im.bwl.de
FAX: 0711/231-5000

An die
Präsidentin des Landtags
von Baden-Württemberg
Frau Muhterem Aras MdL
Haus des Landtags
Konrad-Adenauer-Str. 3
70173 Stuttgart

Datum 11.06.2019
Name Christian Saur
Durchwahl 0711- 231 3211
Aktenzeichen 2-0141.5/16/6274
(Bitte bei Antwort angeben)

nachrichtlich
Staatsministerium

Kleine Anfrage der Abgeordneten Andreas Stoch und Sascha Binder SPD
- Eingeholte Gutachten zum SPD-Volksbegehren zu gebührenfreien Kitas
- Drucksache 16/6274

Ihr Schreiben vom 21. Mai 2019

Sehr geehrte Frau Landtagspräsidentin,

das Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration beantwortet die Kleine Anfrage im Einvernehmen mit dem Staatsministerium wie folgt:

- 1. Wer hat Prof. Dr. Ferdinand Kirchhof wann (unter Angabe des Datums) mit einem Gutachten zum Volksbegehren der SPD „Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Betreuung und Förderung von Kindern in Kindergärten, anderen Tageseinrichtungen und der Kindertagespflege“ beauftragt?*

Zu 1.:

Nach entsprechenden Vorbesprechungen hat sich der Vizepräsident des Bundesverfassungsgerichts a. D. Herr Professor Dr. Kirchhof am 15. März 2019 grundsätzlich bereit erklärt, ein entsprechendes Gutachten zu erstellen und hat mit den Vorarbeiten

begonnen. Die Beauftragung erfolgte dann am 22. März 2019 durch die Fachabteilung des Ministeriums für Inneres, Digitalisierung und Migration.

- 2.** *Welche konkreten Fragestellungen hat Prof. Dr. Kirchhof mit welchem Ergebnis begutachtet?*

Zu 2.:

Das Gutachten befasst sich mit den Fragen der Vereinbarkeit des Gesetzentwurfs des Volksbegehrens mit dem Grundgesetz (GG) und der Landesverfassung (LV) im Sinne des § 29 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 des Volksabstimmungsgesetzes.

Professor Dr. Kirchhof kommt zu dem Ergebnis, dass der Gesetzentwurf die Berufsfreiheit (Artikel 12 Absatz 1 GG) und den Gleichheitssatz (Artikel 3 Absatz 1 GG) verletzt. Der Gesetzentwurf des Volksbegehrens verstößt gegen Artikel 59 Absatz 3 Satz 3 LV, der Volksbegehren über Abgabengesetze und den Staatshaushalt ausschließt.

- 3.** *Wann (unter Angabe des Datums) hat Prof. Dr. Kirchhof sein Gutachten an wen übergeben bzw. übersandt?*

Zu 3.:

Das Gutachten von Professor Dr. Kirchhof ist am 9. Mai 2019 per Post bei der Fachabteilung beim Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration eingegangen.

- 4.** *Wie viele Seiten umfasst das Gutachten von Prof. Dr. Kirchhof?*

Zu 4.:

Das Gutachten hat 34 Seiten.

5. *Trifft es zu, dass Prof. Dr. Kirchhof in seinem Gutachten die Auffassung vertritt, dass dem Volk in der Regel die langfristige Professionalität in der Politik fehle und daher Parlamente viel besser in der Lage seien, die jeweiligen tagesaktuellen Pläne mit anderen Staatsaufgaben abzugleichen und in eine kontinuierliche Politik einzufügen und macht sich die Landesregierung (vor allem der Ministerpräsident und der Innenminister) diese Auffassung zu eigen?*

Zu 5.:

Die Auffassung von Professor Dr. Kirchhof in seinem Gutachten ist in der Fragestellung lediglich verkürzt wiedergegeben.

Neben zahlreichen weiteren Argumenten sieht Professor Dr. Kirchhof „ein weiteres Element, das die Zuordnung der Beschlussfassung über den Haushaltsplan zum Parlament rechtfertigt. Dem Volk fehlt in der Regel die repräsentative Distanz und langfristige Professionalität in der Politik. Hier liegen die Probleme der direkten Demokratie, welche in Volksbegehren und -abstimmung realisiert werden. Einzelprojekte können in Öffentlichkeit und aktueller Diskussion eine momentane Bedeutung und Dringlichkeit gewinnen, die nicht ihrem tatsächlichen, sachlichen Gewicht entsprechen. Die Finanzierbarkeit wird dann meist nicht mehr abwägend mit anderen Staatsaufgaben berücksichtigt, sondern unbefragt als gegeben vorausgesetzt. Es besteht sogar ein Risiko, dass sich Mehrheiten zu Lasten von Minderheiten finanzielle Sondervorteile verschaffen.“

Mit dieser Auffassung konkretisiert Professor Dr. Kirchhof die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts, das in seinem Urteil vom 3. Juli 2000 (Az. 2 BvK 3/98, Randnummer 90) ausführt: „Haushaltswirksame Entscheidungen sind komplexer Natur, die ein plebiszitäres "Ja" oder "Nein" weitgehend ausschließen. (...) Vor diesem Hintergrund wird es dem Volksgesetzgeber häufig schwerfallen, die finanzielle Tragweite gesetzgeberischer Entscheidungen in vollem Umfang zu ermessen.“

Dabei handelt es sich nicht um eine singuläre Einzelmeinung zu diesem Themenkomplex in der juristischen Literatur und Rechtsprechung, wie sich aus entsprechenden Gerichtsurteilen und der juristischen Literatur ersehen lässt. So führen beispielsweise auch die Professoren Dr. Hermes und Dr. Wieland in dem für die SPD-Landtagsfraktion erstellten Gutachten „Rechtliche Möglichkeiten des Landes Baden-Württemberg,

die aus dem Finanzierungsvertrag „Stuttgart 21“ folgenden Verpflichtungen durch Kündigung oder gesetzliche Aufhebung auf der Grundlage eines Volksentscheids zu beseitigen“ auf Seite 46 aus: „Es ist kaum vorstellbar, wie das Volk als Gesetzgeber in dem einen Akt der Zustimmung oder Ablehnung, der ihm zu Gebote steht, eine sachadäquate Entscheidung über das Haushaltsgesetz soll treffen können, das als zusammenfassender und feststellender Akt eine Vielzahl von Einzelentscheidungen enthält. (...) Haushaltsgesetzgebung ist von ihrer Struktur her auf den singulären Akt der Volksabstimmung nicht angelegt.“ Diese Ausführungen beziehen sich zwar auf das formale Staatshaushaltsgesetz, verdeutlichen aber, dass auch Professor Dr. Wieland, der die SPD im aktuellen Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof wegen der Zulassung des Volksbegehrens vertritt, davon ausgeht, dass bestimmte Gegenstände wegen ihrer komplexen Natur nicht für die Volksgesetzgebung geeignet sind.

In der Plenardebatte am 15. Mai 2019 hat der Innenminister in der Diskussion anlässlich des von der SPD geplanten Volksbegehrens (Tagesordnungspunkt 2) hervorgehoben, er sei nicht der Meinung, Volksabstimmungen seien per se immer verkehrt. Aber dass sie immer besser sein sollen als das, was ein Parlament oder Gemeinderat entscheidet, glaube er freilich auch nicht. Er habe Vertrauen in „unsere Parlamente und auch in unsere Gemeinderäte“.

Ministerpräsident Kretschmann hält die direkte Demokratie – wie auch die Bürgerbeteiligung – für wichtige und notwendige Ergänzungen der repräsentativen Demokratie. Wie auch die Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung, Gisela Erler, legt er ferner Wert auf die Differenzierung von Bürgerbeteiligung und Direkter Demokratie. Direktdemokratische Entscheidungen erlauben nur ein Ja oder Nein. Abstimmungen sollten erst am Ende eines intensiven Dialogs stehen. In Baden-Württemberg gibt es folglich eine neue, dialogische Politik- und Verwaltungskultur (vgl. bereits LT-Drs. 16/2196).

- 6. Aus welchen Gründen war neben der Begutachtung des Volksbegehrens der SPD durch das Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration sowie durch die Kanzlei Dolde Mayen & Partner eine weitere Begutachtung erforderlich?*

Zu 6.:

Es handelt sich um eine Fragestellung von erheblicher politischer, verfassungsrechtlicher und finanzieller Bedeutung, weshalb das Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration es für wichtig erachtet hat, neben der eigenen Prüfung auch noch die fachliche Bewertung zweier anerkannter Verfassungsrechtsexperten und deren unabhängige Expertise von außen einzuholen.

Darüber hinaus geht es um eine Entscheidung, die grundsätzliche Bedeutung für künftige vergleichbare Vorhaben erlangen könnte. Die erhebliche finanzielle Bedeutung ist bereits durch die von der SPD angenommenen Kosten von 529 Millionen Euro pro Jahr belegt, wobei Schätzungen des Städte- und Gemeindetags Baden-Württemberg noch von deutlich höheren Kosten ausgehen. Nicht zuletzt hat sich auch die SPD hinsichtlich der aufgeworfenen Fragestellungen der Einschätzung von Professor Dr. Wieland versichert.

7. *In welchen Punkten unterscheidet sich der Inhalt des Gutachtens von Prof. Dr. Kirchhof von der Begutachtung des Ministeriums für Inneres, Digitalisierung und Migration sowie der Kanzlei Dolde Mayen & Partner?*

Zu 7.:

Im Unterschied zum Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration und dem Gutachten der Kanzlei Dolde Mayen & Partner geht Professor Dr. Kirchhof zusätzlich davon aus, dass der Gesetzentwurf auch gegen das Grundrecht der Berufsfreiheit (Artikel 12 GG) verstößt, die Gesetzgebungskompetenz des Landes bezüglich einer sozialen Staffelung der Elternbeiträge hingegen auch nach Inkrafttreten des Gute-Kita-Gesetzes zum 1. August 2019 gegeben ist.

Übereinstimmend mit dem Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration und dem Gutachten der Kanzlei Dolde Mayen & Partner geht er davon aus, dass der Gesetzentwurf gegen den Abgaben- und Haushaltsvorbehalt des Artikel 59 Absatz 3 LV verstößt.

Es entspricht der Vorstellung des Ministeriums für Inneres, Digitalisierung und Migration von unabhängiger gutachterlicher Expertise, dass weder der Gutachter die Auffassung des Ministeriums, noch das Ministerium die Auffassung des Gutachters vollumfänglich teilen muss. Hinzuweisen ist jedoch in diesem Zusammenhang auf die Tatsache, dass die Gutachter die zentralen tragenden Gründe für eine Ablehnung des Gesetzentwurfs durch das Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration teilen.

8. *Welche Kosten sind für das Gutachten von Prof. Dr. Kirchhof entstanden?*
9. *Welche Kosten sind für das Gutachten der Kanzlei Dolde Mayen & Partner entstanden?*

Zu 8. und 9.:

Diese Fragen der Kleinen Anfrage nach dem Honorar der Auftragnehmer zielen auf die Bekanntgabe von Einzelheiten der geschlossenen Verträge. Bei detaillierter Beantwortung dieser Fragestellung sind die Grundrechte der Auftragnehmer aus Artikel 2 Absatz 1 i. V. m. Artikel 1 Absatz 1 (Recht auf informationelle Selbstbestimmung), Artikel 12 (Berufsfreiheit) und Artikel 14 GG (Eigentumsfreiheit) betroffen. Die genannten Rechte verbürgen ihren Trägern Schutz gegen eine unbegrenzte – insbesondere öffentliche – Verwendung individualisierter oder individualisierbarer Daten (BVerfGE 65, 1, 44; BVerfGE 67, 100, 143). Ein Kennzeichen des allgemeinen parlamentarischen Fragerechts ist, dass Fragen und Antworten der öffentlichen Kenntnisnahme unterliegen.

Eine Abwägung zwischen dem parlamentarischen Fragerecht und dem Interesse der Allgemeinheit einerseits und den Rechten der Auftragnehmer im Hinblick auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit andererseits ergibt, dass die exakten Honorare in der vorliegenden Landtagsdrucksache nicht genannt werden können. Um dem parlamentarischen Informationsanspruch Rechnung zu tragen, wird daher im Folgenden die Gesamtsumme der beiden Honorare genannt.

Zum bisherigen Stand (7. Juni 2019) sind für die beauftragten Anwälte und Gutachter Kosten i. H. v. 63.325 Euro netto angefallen. Dabei ist zu beachten, dass in diesem

Betrag nicht nur die Kosten für die Erstellung der Gutachten, sondern auch vorbereitende Beratungsgespräche, sonstige Nebenkosten und die Begleitung des Prozesses vor dem Verfassungsgerichtshof als Gesamtpreis enthalten sind.

Die Honorare entsprechen der angemessenen und üblichen Vergütung von Gutachtern mit absolut herausragender Expertise. Insbesondere auch vor dem Hintergrund der für das Land Baden-Württemberg zu erwartenden Kosten in Höhe von über 500 Millionen Euro ist das Honorar für die unabhängigen Gutachter nicht zu beanstanden.

Mit freundlichen Grüßen
in Vertretung des Ministers

gez. Wilfried Klenk MdL
Staatssekretär