

16. Wahlperiode

Vorlage – zur Kenntnisnahme –

**Stellungnahme des Senats zu dem Volksbegehren
„Kitakinder + Bildung von Anfang an = Gewinn für Berlin“**

Die Drucksachen des Abgeordnetenhauses können über die Internetseite

www.parlament-berlin.de (Startseite>Parlament>Plenum>Drucksachen) eingesehen und abgerufen werden.

Der Senat von Berlin
SenInnSport I A (k) - 0149/3398
Fernruf: 90 27-1044

An das
Abgeordnetenhaus von Berlin

über Senatskanzlei - G Sen -

V o r l a g e
- zur Kenntnisnahme -

des Senats von Berlin
über Stellungnahme des Senats zu dem Volksbegehren
„Kitakinder + Bildung von Anfang an = Gewinn für Berlin“

Der Senat legt nachstehende Vorlage dem Abgeordnetenhaus zur Besprechung vor:

1. Bezeichnung des Volksbegehrens, Prüfung der Unterstützungsunterschriften

Die Trägerin des Volksbegehrens „Kitakinder + Bildung von Anfang an = Gewinn für Berlin“ hat der Senatsverwaltung für Inneres und Sport am 28. Juli 2008 den Antrag auf Einleitung eines Volksbegehrens und Unterschriftsbögen mit dem Entwurf eines Gesetzes übergeben.

Die Bezirksämter haben am 29. Juli 2008 die Unterschriftsbögen zur Überprüfung der Unterstützungsunterschriften erhalten. Die Bezirksämter haben der Senatsverwaltung für Inneres und Sport bis zum 13. August 2008 die Zahl der gültigen Unterschriften mitgeteilt. Insgesamt wurden 58.720 Unterschriftsbögen als gültig von den Bezirksämtern festgestellt. Damit ist der Nachweis nach Artikel 62 Abs. 3 Satz 1 in Verbindung mit Artikel 63 Abs. 1 Satz 1 der Verfassung von Berlin erbracht, dass der Antrag die erforderliche Unterstützung von mindestens 20.000 Wahlberechtigten erhalten hat.

2. Zulässigkeitsprüfung

Die Senatsverwaltung für Inneres und Sport hat festgestellt, dass das Volksbegehren das Budgetrecht des Parlaments als verfassungsimmanente Grenze der Volksgesetzgebung verletzt und damit **unzulässig** ist.

Der Antrag auf Einleitung eines Volksbegehrens ist daher zurückzuweisen.

Die weiteren formalen Anforderungen an ein Volksbegehren sind erfüllt:

- Die Trägerin des Volksbegehrens - es handelt sich um die "LEAK-Initiative Kitakinder + Bildung von Anfang an = Gewinn für Berlin c/o Burkhard Entrup, Hagelberger Straße 22, 10965 Berlin" - ist eine Mehrheit von Personen nach § 13 des Abstimmungsgesetzes.
- Die Trägerin des Volksbegehrens hat fünf Vertrauenspersonen zu den Vertretern des Volksbegehrens bestimmt; diese sind in dem Antrag mit Namen und Wohnsitz aufgeführt (§ 16 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 des Abstimmungsgesetzes).
- Der Antrag ist schriftlich eingereicht worden; dem Antrag ist nach Artikel 62 Abs. 1 Satz 1 der Verfassung von Berlin auch der Entwurf eines Gesetzes beigefügt.

3. Kostenbetrachtung

Mit ihrem Antrag auf Einleitung des Volksbegehrens begehrt die Trägerin die Änderung der §§ 4, 5, 7 und 11 des Kindertagesförderungsgesetzes – KitaFöG – vom 23. Juni 2005 (GVBl. S. 322), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. März 2008 (GVBl. S. 78). Der Gesetzentwurf enthält zwei Regelungsbereiche:

1. Erweiterung des bisherigen Halbtagsanspruches - ohne weitere Bedarfsprüfung - für zweijährige Kinder zur sprachlichen Integration, für zwei- bis dreijährige Kinder sowie für Kinder ab dem vollendeten 3. Lebensjahr auf einen Teilzeitplatz (§§ 4, 5 und 7);

2. Verbesserung der Personalausstattung in Tageseinrichtungen einschließlich der Berücksichtigung von Vor- und Nachbereitungszeiten sowie Freistellung für Weiterbildung und Erweiterung der Freistellung für Leitungskräfte (§ 11).

Nach Angaben der Trägerin ist mit den Änderungen zu 1. eine jährliche Zusatzbelastung von 15,9 Mio. Euro und mit den Änderungen zu 2. eine jährliche Zusatzbelastung von 79,9 Mio. Euro, insgesamt demnach eine **jährliche Zusatzbelastung von 95,8 Mio. Euro**, verbunden.

Entgegen der vorstehenden von der Trägerin behaupteten finanziellen Auswirkungen geht der Senat von folgenden jährlichen Zusatzbelastungen aus:

Zu 1.: bis zu 52,615 Mio. Euro

Mit den begehrten Änderungen würde in Berlin über den bundesrechtlich vorgegebenen „Rechtsanspruch“ auf einen Halbtagsplatz hinaus für diese Kinder der bedarfsgesteuerte Zugang aufgegeben und ein Bedarf nur noch bei einem Antrag auf einen Ganztags- bzw. einen erweiterten Ganztagsplatz geprüft werden. Die Trägerin beziffert die Investitionen für die Erweiterung der Bildungszeit, des Betreuungsumfanges und das Anmeldeverfahren auf 15,9 Mio. Euro, wobei sie davon ausgeht, dass maximal 1000 zusätzliche Plätze entstünden, die in den vorhandenen Ressourcen der bestehenden Tageseinrichtungen Platz finden. Der Senat legt demgegenüber für die Erweiterung des Anspruchs vom Halbtagsplatz auf einen Teilzeitplatz (bis 7 Stunden) ab 3. Lebensjahr ohne Bedarfsprüfung einen Betrag von 6,615 Mio. Euro zugrunde. Zu berücksichtigen ist hier aber, dass weitere Mehrausgaben von bis zu rd. 46 Mio. Euro anfallen werden, wenn unterstellt wird, dass etwa die Hälfte der bislang nicht betreuten Kinder künftig einen Kitaplatz in Anspruch nähmen.

Zu 2.: 113,4 Mio. Euro

Der zweite Teil der angestrebten Änderungen des KitaFöG zielt auf verbesserte Personalrichtwerte für den pädagogischen Bereich einschließlich von Vor- und Nachbereitungszeiten und beinhaltet Forderungen zu gesetzlichen Festlegungen zur Fortbildung des sozialpädagogischen Fachpersonals. Darüber hinaus wird eine Erhöhung des Zuschlags für Leitungstätigkeiten angestrebt. Begründet werden die Forderungen mit wissenschaftlichen Erkenntnissen zur notwendigen Erzie-

her/Kind-Relation, den qualitativen Erfordernissen des Berliner Bildungsprogramms und der Verbesserung und Sicherstellung der pädagogischen Qualität. Aus diesen Änderungen resultieren Mehrausgaben von 113,4 Mio. Euro, die sich wie folgt zusammensetzen:

Personalausstattung (75 Mio. Euro)

Die Personalberechnung auf Basis der vom LEAK geforderten Richtwerte ergibt einen Mehrbedarf von ca. 1.417 Stellen (bei 109.000 Plätzen) oder 55,7 Mio. Euro.

Für die Freistellung einer Leitungskraft bei 100 Kindern ergäbe sich ein Mehrbedarf von ca. 415 Stellen (bei 109.000 Plätzen) oder 19,3 Mio. Euro.

Zuschläge für Vor- und Nachbereitungszeiten (rund 29 Mio. Euro)

Die Gewährung von fünf Stunden zusätzlich pro Woche für Vor- und Nachbereitungszeiten bedingen auf der Basis von 15.493 Stellen einen zusätzlichen Bedarf an 1.981 Stellen oder 78,3 Mio. Euro. Aufgrund der in den Personalrichtwerten bereits enthaltenen, aber nicht mehr quantifizierbaren Vor- und Nachbereitungszeiten läge der Bedarf geschätzt zwischen 25 und 50% des errechneten Maximalbedarfs und damit zwischen 19 und 39 Mio. Euro (495-990 Stellen/ Mittelwert: 29 Mio. Euro / rd. 750 Stellen).

Qualifizierte Fortbildung des sozialpädagogischen Personals (rund 9,4 Mio. Euro)

Auch bei der Forderung nach drei Tagen jährlich für Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen wird von der Trägerin eine Kostenneutralität unterstellt, die jedoch durch die gesetzliche Festschreibung eines festbestimmten Zeitanteils nicht mehr gegeben wäre. Weder KitaFöG noch VO KitaFöG sehen gesonderte Zeiten für Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen vor. Lediglich die Teilnahme an Fortbildungsmaßnahmen ist geregelt und gehört zu den Aufgaben der Fachkräfte. Insoweit fallen Fortbildungsmaßnahmen unter die bereits im Rahmen der Vor- und Nachbereitungszeiten erläuterten Verteilzeiten. Die Quantifizierung der Auswirkungen einer gesetzlichen Festschreibung des Anspruchs kann nur grob vorgenommen werden. Wird von ca. 200 Arbeitstagen im Jahr ausgegangen (364 Tage abzgl. Wochenenden, Urlaub, Krankheit, sonstige Verteilzeiten) berechneten sich als Ausgleich für drei zusätzlich zu gewährende Fortbildungstage ca. 1,5 v.H. der zuvor fiktiv berechneten Gesamtstellenzahl (15.493 Stellen zzgl. der notwendigen Stellen für den Ausgleich von Vor- und Nachbereitungszeiten = rd. 16.000 Stellen). Daraus ergäbe sich ein Mehrbedarf von weiteren 240 Stellen (rd. 9,4 Mio. Euro).

Fazit zu 1. und 2.:

Unterstellt man, dass etwa die Hälfte der bislang nicht betreuten Kinder künftig einen Kitaplatz in Anspruch nähme, würde die Umsetzung des Gesetzentwurfs insgesamt **166 Mio. Euro** verursachen. Bei einer Inanspruchnahme durch 100 % der bislang nicht betreuten Kinder entstehen Mehrkosten von insgesamt **212 Mio. Euro**.

4. Der Senat bewertet das Anliegen des Volksbegehrens wie folgt:

Nach Art. 62 Abs. 2 VvB sind Volksbegehren zum Landshaushaltsgesetz, zu Dienst- und Versorgungsbezügen, Abgaben, Tarifen der öffentlichen Unternehmen sowie zu Personalentscheidungen unzulässig. Mit der Verfassungsänderung im Jahr 2006 wurde das bisherige Ausschlusskriterium „Volksbegehren zum **Landshaushalt**“ dahin geändert, dass nunmehr „Volksbegehren zum **Landshaushaltsgesetz**“ unzulässig sind. Mit dieser Änderung sollte (lediglich) klargestellt werden, dass Volksbegehren nicht allein deshalb unzulässig sind, weil sie Einnahmen oder Ausgaben auflösen; die Volksgesetzgebung ist nicht unter einen pauschalen Finanzvorbehalt gestellt, weil sonst weite Regelungsbereiche von der direkten Demokratie ausgeschlossen wären. Mit der Begründung, es sei verfassungsrechtlich nicht bestimmbar, ab wann ein finanzwirksames Volksbegehren den Landshaushalt verletze, wurde die Konkretisierung auf den Begriff des „Haushaltsgesetzes“ für erforderlich gehalten, wobei dieser Begriff die Bestandteile des Haushaltsgesetzes und damit auch den Haushaltsplan umfasst. Auch wenn der Gesetzgeber mit der Verfassungsänderung „die Gegenstände der Volksinitiative und Volksgesetzgebung als Instrumente der direkten Demokratie

erweitern und ihre Handhabung deutlich erleichtern“ wollte, bleibt festzuhalten, dass Volksgesetzgebung und direkte Demokratie „auch jenseits des Landeshaushaltsgesetzes“ ihre verfassungsimmanenten Grenzen im Budgetrecht des Parlaments sowie in den Anforderungen an einen verfassungsgemäßen Haushalt finden, für den das Parlament die alleinige Verantwortung trägt (so ausdrücklich Gesetzesbegründung - Drucksache des Abgeordnetenhauses 15/5038 S. 3 f. und S. 6).

Auch nach der Verfassungsänderung sind demnach nicht nur jene Volksbegehren ausgeschlossen, die auf eine unmittelbare Änderung des Haushaltsgesetzes gerichtet sind, sondern auch solche, die gewichtige staatliche Einnahmen oder Ausgaben auslösen und damit den Haushalt des Landes wesentlich und nachhaltig beeinflussen. In diesen Fällen ist das Budgetrecht des Parlaments verletzt.

Der Senat hält – auch unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs des Landes Berlin - die vorgeschlagenen Änderungen des Kindertagesförderungsgesetzes (insbesondere zu § 11) materiell-rechtlich für Haushaltsgesetzgebung und damit für einen unzulässigen Abstimmungsgegenstand im Rahmen eines Volksbegehrens. Entscheidungen des VerfGH zu Art. 62 Abs. 2 VvB in der geänderten Fassung liegen allerdings noch nicht vor. Nach der bisherigen Rechtsprechung zu Art. 62 VvB a. F. erfasste der sog. Haushaltsvorbehalt neben Änderungsvorschlägen zur formellen Haushaltsgesetzgebung alle Gesetzgebungsvorschläge, deren Finanzwirksamkeit eine **verfassungsrechtliche Erheblichkeitsschwelle** überschreiten.

„Die Volksgesetzgebung darf nicht zu einer wesentlichen Störung des Gleichgewichts des Haushalts des Landes Berlin führen, die den Haushaltsgesetzgeber zu einer Neuordnung des Gesamtgefüges zwingen würde. Der Haushaltsvorbehalt dient dem Schutz des parlamentarischen Budgetrechts, kann damit zur Sicherung der Leistungsfähigkeit des Staates und seiner Verwaltung beitragen und schließt im Ergebnis die aufgrund ihrer Komplexität für die Volksgesetzgebung wenig geeignete Finanzmaterie von einer erheblichen Beeinflussung durch Volksbegehren aus.“

(VerfGH Berlin, Urteil vom 22.11.2005, Az. 35/04 – betrifft das Volksbegehren „Schluss mit dem Berliner Bankenskandal“)

Zur Grenzziehung zwischen zulässigen und unzulässigen Volksbegehren unter dem Gesichtspunkt der verfassungsrechtlichen Erheblichkeit fordert der VerfGH eine wertende Gesamtbetrachtung, in deren Rahmen die Einnahme- und Ausgabewirkungen bezogen auf die Gesamthaushaltssumme sowie Dauer und Disponibilität der Belastung, Sachgehalt und Wertigkeit des Anliegens und der Zusammenhang mit haushaltspolitischen Entscheidungen des Parlaments zu berücksichtigen seien. Es sei ferner darauf abzustellen, ob sich die Einnahmen- und Ausgabenwirkung nach der Regelungsabsicht, dem Schwerpunkt des Gesetzes oder der Unmittelbarkeit der finanziellen Folgen als Regelungsgegenstand des Gesetzes darstelle (VerfGH Berlin, aaO, Rz. 92).

Die Auffassung, die Budgethoheit des Parlaments sei verletzt, wenn die verfassungsrechtliche Erheblichkeitsschwelle überschritten werde, entspricht insbesondere auch der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (Beschluss vom 3. Juli 2000 – 2 BvK 3/98 – BVerfGE 102, 176). Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Funktion als Landesverfassungsgericht für Schleswig-Holstein seinerzeit ausgeführt, dass das Gleichgewicht des Gesamthaushalts nicht gestört werden dürfe und dass ein von Regierung und Parlament ausbalancierter Gesamthaushalt aus dem Gleichgewicht geraten würde, wenn durch eine Gesetzesinitiative veranlasste Ausgaben außerhalb eines Einzelplans ausgeglichen werden müssten. Das Bundesverfassungsgericht hat insbesondere auch darauf hingewiesen, dass in jedem Etat ein erheblicher Anteil der Ausgaben langfristig – etwa für Personalkosten und den Schuldendienst – festgelegt und damit der zeitnahen Disposition des Haushaltsgesetzgebers entzogen sei. Der Bayerische Verfassungsgerichtshof (Entscheidungen vom 17.11.1994 – DVBl. 1995, S. 419 und vom 4.4.2008 – Vf. 8-IX-08), der Bremer Staatsgerichtshof (Entscheidung vom 17.6.1997 – NVwZ 1998, S.388),

das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg (Urteil vom 20.09.2001 – LVerfGE 12, 119) und das Hamburgische Verfassungsgericht (Urteil vom 22.4.2005 – DVBl. 2006, S. 631) folgen einer ähnlichen Linie.

Der Sächsische Verfassungsgerichtshof, auf den sich die Antragsteller des Volksbegehrens mit einem Gutachten berufen, legt bei der Auslegung der maßgeblichen Vorschrift in der Sächsischen Verfassung demgegenüber einen engeren Maßstab an: Ein Verstoß gegen das parlamentarische Budgetrecht wird nur dann bejaht, wenn es dem Parlament selbst durch ein mit aller Beschleunigung betriebenes Gesetzgebungsverfahren aus Rechtsgründen nicht mehr möglich sei, die vom Volksgesetzgeber geschaffenen haushaltswirksamen Positionen zu beseitigen (SächsVerfGH, Urteil vom 11. Juli 2002 – LKV 2003, 327). Der Sächsische Verfassungsgerichtshof sieht im Falle unüberwindbarer haushaltsrechtlicher Schwierigkeiten die Volksgesetzgebung trotzdem als zulässig an, da der parlamentarische Gesetzgeber die Möglichkeit habe, notfalls das vom Volk beschlossene Gesetz ausgabenneutral aufzuheben. Diesen Ansatz hat der VerfGH Berlin in dem Urteil vom 22.11.2005 zu Recht als „realitätsfern“ verworfen:

„Die Volksvertretung würde sich bei Aufhebung eines finanzwirksamen Volksgesetzes aufgrund der in Berlin gegebenen Möglichkeit, im Wege des Volksbegehrens die Wahlperiode des Abgeordnetenhauses vorzeitig zu beenden (Art. 62 Abs. 3 VvB [jetzt Abs. 6]) in einen direkten politischen Konflikt mit dem Volk begeben, was ihrer Legitimität Schaden zufügen würde. Zum anderen würde die Aufhebung eines finanzwirksamen Volksgesetzes, soweit aufgrund dessen langfristige Investitionen vorgenommen worden sind, nicht von sich zwangsläufig ergebenden Folgeausgaben befreien.“ (VerfGH Berlin aaO, Rn. 87)

Die Trägerin des Volksbegehrens hat die Probleme möglicher Eingriffe in die Haushaltsgesetzgebung gesehen und hierzu ein Rechtsgutachten mit vorgelegt. Dieses führt aus, das Kita-Volksbegehren sei zulässig, weil es weder darauf gerichtet sei, eine gewichtige Entscheidung des Haushaltsgesetzgebers zu revidieren, noch angenommen werden könne, die durch das Volksbegehren ausgelösten Kosten würden bei wertender Gesamtbetrachtung die „verfassungsrechtliche Erheblichkeitsschwelle“ überschreiten. Das Gutachten trägt vor, im Verhältnis zum Gesamtvolumen der im Berliner Landeshaushalt veranschlagten Ausgaben von rund 20 Mrd. Euro seien die zusätzlichen 95,9 Mio. Euro eine relative Mehrbelastung von nur 0,48 %.

Da die Trägerin – wie oben dargestellt – in ihrer Berechnung unzutreffendes Zahlenmaterial zugrunde legt, ist auch dieser Wert zu korrigieren: Da tatsächlich Mehrkosten von insgesamt **166 Mio. Euro** zu erwarten sind, ergibt sich eine Mehrbelastung von **0,83%**. Sollten jedoch 100 % der bislang nicht betreuten Kinder einen Platz in Anspruch nehmen, ergäben sich Mehrkosten von **212 Mio. Euro** und somit eine Mehrbelastung von **1,06 %**. Damit ist die verfassungsrechtliche Erheblichkeitsschwelle überschritten, die das Bundesverfassungsgericht jedenfalls bei einer zusätzlichen Belastung von circa 0,5 % bis 0,7 % des Gesamthaushalts angenommen hat (BVerfGE 102, 176 Rn. 88).

Entscheidend für die Unzulässigkeit ist, dass das Volksbegehren in Bezug auf die Tageseinrichtungen gewichtige und unmittelbar wirkende finanzpolitische Entscheidungen zum Gegenstand hat. Allein der Haushaltsgesetzgeber kann die notwendigen Ausgaben auch wegen seiner Pflicht, einen verfassungsgemäßen Haushalt zu verabschieden, im Detail festlegen. Darüber hinaus unterliegt der finanzielle Entscheidungs- und Gestaltungsspielraum der Ausgaben des Landes Berlin im Hinblick auf vorgegebene rechtliche Verpflichtungen sowie mittel- und langfristige Planungen einer Vielzahl von Beschränkungen. Im Haushalt des Landes Berlin betragen die Ausgaben für den Schuldendienst im Jahre 2008 2.420.159.000 Euro und im Jahre 2009 2.462.644.000 Euro. Diese Ausgaben können auch durch den Haushaltsgesetzgeber nicht verändert werden. Ähnlich sieht es mit den allenfalls mittel- und langfristig zu verändernden Personalausgaben aus, die im Jahre 2008 6.256.416.000 Euro und im Jahre 2009 6.224.286.500 Euro betragen. Für die Bezirke weist die Haushaltsübersicht im Bereich Soziales, der im Wesentlichen durch Bundesgesetzgebung vorge-

geben ist, einen Fehlbetrag für das Jahr 2008 von 2.387.846.600 Euro und für das Jahr 2009 von 2.415.870.700 Euro aus.

Dieses Zahlenwerk verdeutlicht, dass Volksbegehren, die in einem bestimmten Bereich auf eine erhebliche und langfristige Aufstockung der Kosten gerichtet sind, mit dem Budgetrecht des Parlaments als verfassungsimmanenter Schranke der Volksgesetzgebung nicht vereinbar sind. Insofern kann das Kita-Volksbegehren auch nicht isoliert betrachtet werden, sondern nur im Zusammenhang mit der finanziellen und personellen Ausstattung anderer Bereiche. Im Verfahren vor dem Sächsischen Verfassungsgerichtshof ging es um die zusätzliche Ausstattung mit rund 4000 Lehrern jährlich. Wird in einem Bereich die Zulässigkeit bejaht, müsste dies auch für andere Bereiche gelten. Zu denken ist etwa an die Personalausstattung im Schulbereich, an den Hochschulen, bei der Polizei, bei der Feuerwehr oder bei den Jugendämtern. Jede Entscheidung, die für einen Bereich zugelassen würde und Erfolg hätte, würde wegen der verfassungsrechtlichen Notwendigkeit eines ausgeglichenen Haushalts automatisch zu einer notwendigen Kürzung in anderen, ebenfalls für das Gemeinwohl wichtigen Bereichen führen. In Berlin stellt sich diese Situation zusätzlich noch erschwert durch die wegen der hohen Verschuldung schwierige Haushaltslage dar.

Die Volksgesetzgebung findet deshalb nach der Verfassung von Berlin ihre Schranken dort, wo grundlegende finanzpolitische Entscheidungen zu Gunsten oder zu Lasten verschiedener Betroffenenengruppen unter Abwägung widerstreitender öffentlicher oder privater Interessen getroffen werden müssen. Insofern trägt allein der parlamentarische Gesetzgeber die Verantwortung, weil nur er im System der repräsentativen Demokratie in der Lage ist, die Folgewirkungen von Entscheidungen zu berücksichtigen und die notwendigen Kompromisse zu finden, die einer Volksgesetzgebung mit einer bloßen Ja – Nein – Entscheidung natürlicher Weise nicht zugänglich sind.

Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass der Gesetzentwurf zur Änderung des § 11 KitaFöG noch in einem weiteren Punkte nicht zulässig erscheint, nämlich soweit die Vor- und Nachbereitung und die Fort- und Weiterbildung der pädagogischen Fachkräfte festgelegt werden soll. Hierbei handelt es sich um Regelungen, die üblicher Weise zwischen den Sozialpartnern tarifvertraglich geregelt werden. In Berlin wirkt insoweit der Tarifvertrag zur Regelung von Arbeitsbedingungen der Angestellten im Erziehungsdienst in den Kindertagesstätten des Landes Berlin vom 1. Oktober 1992 nach. Die im Gesetzentwurf vorgesehene Regelung ist ein unzulässiger Eingriff in die verfassungsrechtlich garantierte Tarifautonomie.

Der dem Gesetzentwurf anhaftende Mangel ist auch nicht im Wege der Änderung durch die Trägerin des Volksbegehrens behebbar. Gegenstand des Volksbegehrens sollen erkennbar nicht gesetzliche Programmsätze sein, sondern unmittelbar wirkende gesetzliche Regelungen. Damit besteht auch keine Möglichkeit, die Trägerin nach § 17 Abs. 2 Abstimmungsgesetz zur Behebung des festgestellten Zulässigkeitsmangels aufzufordern.

Um der Grundentscheidung des Verfassungsgebers zugunsten der Volksgesetzgebung Rechnung zu tragen, hat der Senat erwogen, das Volksbegehren insoweit zuzulassen, als nicht unmittelbar wirkende finanzpolitische Konsequenzen in Rede stehen. Während hinsichtlich der Änderung des § 11 KitaFöG mit einem Volumen von 113,4 Mio. Euro die unmittelbare Haushaltswirkung auf der Hand liegt, ist dies für den anderen Regelungsbereich (§§ 4, 5, 7) weniger deutlich, weil es hier zunächst nur um fixe Mehrausgaben von 6,615 Mio. Euro zu gehen scheint. Bei realistischer Einschätzung liegt das unmittelbare Haushaltsrisiko auch insofern aber deutlich höher, wenn man berücksichtigt, dass eine Summe von weiteren 46 Mio. Euro schon dann anfällt, wenn nur die Hälfte der bislang nicht betreuten Kinder künftig einen Kitaplatz in Anspruch nähmen. Insofern ist auch dieser Regelungsbereich schon für sich genommen unzulässig.

Eine teilweise Zulassung des Volksbegehrens kommt im Übrigen auch deshalb nicht in Betracht, weil zweifelhaft ist, ob bei einer Beschränkung des Gesetzentwurfs auf die §§ 4, 5, 7 die erforderliche Zahl von 20.000 Unterstützungsunterschriften erreicht worden wäre, so dass die verfassungsrechtliche Legitimation des Entwurfs insgesamt in Frage stünde (vgl. BayVerfGH, Entscheidung

vom 27.3.1990, DVBl. 1990, S. 692, Leitsatz 5). Außerdem ist zu berücksichtigen, dass die angestrebte Änderung des § 11 KitaFöG der wesentliche Kern des Volksbegehrensgesetzesentwurfs ist, zu dem die Änderungen der §§ 4,5 und 7 keine selbständige Bedeutung haben. Beide Regelungsbereiche erscheinen nicht trennbar (vgl. zu diesen Kriterien: BayVerfGH, Entscheidung vom 17.11.1994, a.a.O; BremStGH, Urteil vom 14.2.2000, NordÖR 2000 S. 150, 153, unter Hinweis auf BVerfGE 53 S. 1, 23; vgl. auch Hamburgisches Verfassungsgericht, Urteil vom 22.4.2005, a.a.O). Die geforderten Erweiterungen des Betreuungsanspruchs setzen die Verbesserungen in der Personalausstattung und der pädagogischen Qualität voraus. Eine teilweise Zulassung des Volksbegehrens, soweit es sich auf die begehrten Änderungen der §§ 4, 5 und 7 KitaFöG bezieht, würde den Forderungen und Zielen der Trägerin nicht gerecht werden.

5. Ergebnis

Das Volksbegehren ist wegen des dargelegten Eingriffs in das Budgetrecht des Parlaments in Gänze verfassungsrechtlich unzulässig. Der Senat hat dies entsprechend § 17 Abs. 5 des Abstimmungsgesetzes mit Beschluss vom 26. August 2008 ausdrücklich festgestellt.

6. Auswirkungen auf die Kosten der Privathaushalte und Wirtschaftsunternehmen, Auswirkungen auf die Zusammenarbeit mit dem Land Brandenburg und Auswirkungen auf den Haushaltsplan und die Finanzplanung ergeben sich durch die ablehnende Entscheidung des Senats nicht.

7. Auf die folgenden Anlagen wird verwiesen:

- a) Antrag auf Volksbegehren
- b) Muster des Unterschriftsbogens
- c) Übersicht über das Ergebnis der Überprüfung der Unterstützungsunterschriften
- d) zitierte Rechtsvorschriften

Berlin, den 09. September 2008

Der Senat von Berlin

Klaus Wowereit
Reg. Bürgermeister

Dr. Körting
Senator für Inneres und Sport

Volksbegehren**„Kitakinder + Bildung von Anfang an = Gewinn für Berlin“****- Ergebnis der Unterschriftenprüfung durch die Bezirke -**

Bezirk	Anzahl der geprüften Unterstützungs- unterschriften	Anzahl der gültigen	Anzahl der ungültigen	ungültige in Prozent
1 Mitte	5.562	4.928	634	11,40 %
2 Friedrichshain-Kreuzberg	5.301	4.679	622	11,73 %
3 Pankow	5.368	4.812	556	10,36 %
4 Charlottenburg-Wilmersdorf	5.711	4.989	722	12,64 %
5 Spandau	5.497	4.883	614	11,17 %
6 Steglitz-Zehlendorf	5.344	4.730	614	11,49 %
7 Tempelhof-Schöneberg	5.445	4.884	561	10,30 %
8 Neukölln	5.951	5.435	516	8,67 %
9 Treptow-Köpenick	5.988	5.147	841	14,04 %
10 Marzahn-Hellersdorf	5.338	4.637	701	13,13 %
11 Lichtenberg	5.391	4.843	548	10,17 %
12 Reinickendorf	5.198	4.753	445	8,56 %
insgesamt	66.094	58.720	7.374	11.16 %