

Korbinian Geiger  
Rechtsanwalt  
Steinstraße 36  
17489 Greifswald

Greifswald, im April 2026

## **Rechtsgutachten**

**über die Vereinbarkeit des Volksbegehrens „für ein Gesetz zur  
Einführung verbindlicher Mindestpersonalschlüssel in  
Kindertageseinrichtungen“ mit der Haushaltsvorbehaltsklausel  
in Artikel 60 Absatz 2 Satz 1 der Verfassung des Landes  
Mecklenburg-Vorpommern (LV M-V)**

im Auftrag der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft Mecklenburg-  
Vorpommern und des Kita-Landeselternrats Mecklenburg-Vorpommern.

## I. Aufgabenstellung

Artikel 60 Absatz 2 Satz 1 LV M-V lautet:

„Haushaltsgesetze, Abgabengesetze und Besoldungsgesetze können nicht Gegenstand eines Volksbegehrens sein.“

Ausgehend von landesverfassungsgerichtlicher Rechtsprechung stellt sich die Frage, ob der Entwurf des Gesetzes zur Einführung verbindlicher Mindestpersonalschlüssel in Kindertageseinrichtungen Gegenstand eines Volksbegehrens sein kann, denn die Umsetzung wird Mehrkosten für den Landeshaushalt verursachen bzw. Einsparmöglichkeiten, die durch den Geburtenrückgang realisierbar wären, (ggf. teilweise) nivellieren.

In der Rechtsprechung hat sich eine enge und eine weite Auslegung von Haushaltsvorbehaltsklauseln in Landesverfassungen etabliert. Es überwiegt die enge Auslegung in den Bundesländern, in denen der Haushaltsvorbehalt wörtlich Bezug nimmt auf das „(Landes-/Staats-)Haushaltsgesetz“ oder den „Haushaltsplan“; die weite Auslegung überwiegt bei Formulierungen wie „Landeshaushalt“, „Finanzfragen“, „(Landes-)Haushaltsgesetz“. Jedoch hindert auch die Formulierung „(Landes-/Staats-)Haushaltsgesetz“ die Landesverfassungsgerichte nicht, lediglich das formelle Haushaltsgesetz der Volksgesetzgebung zu entziehen.

Das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern war bisher nicht veranlaßt, die hiesige Haushaltsvorbehaltsklausel auszulegen. In den Blick sind daher die Auslegungsergebnisse derjenigen Landesverfassungsgerichte zu nehmen, deren Verfassungen nach oben dargestellter Systematik einen eng gefaßten Wortlaut der Haushaltsvorbehaltsklausel haben. Dies betrifft – neben Mecklenburg-Vorpommern – die Länder Baden-Württemberg, Berlin, Sachsen und Sachsen-Anhalt. Alle anderen Verfassungen haben einen Wortlaut (bspw. „Haushalt(-splan)“<sup>1</sup> statt „Haushaltsgesetz“), der die Möglichkeit einer weiten Auslegung eröffnet.

---

<sup>1</sup> Vgl. Beispielhaft zur hessischen Verfassung *Ogorek/Poseck* in *Will*, BeckOK Verfassung Hessen, 6. Edition, Stand 15. November 2025, Art. 124 Rn. 22.

## II. Rechtsvergleichung

### a) Baden-Württemberg

Artikel 60 Absatz 6 LV B-W lautet (Artikel 59 Absatz 3 Satz 2 LV B-W gleichlautend zu Volksbegehren):

„Über Abgabengesetze, Besoldungsgesetze und das Staatshaushaltsgesetz findet keine Volksabstimmung statt.“

Nach oben vorgenommener Einordnung handelt es sich hierbei insbesondere wegen der Formulierung „Staatshaushaltsgesetz“ um eine eng gefaßte Formulierung.

Auch der Verfassungsgerichtshof für das Land Baden-Württemberg hatte bislang keine Gelegenheit, die Klausel hinsichtlich der hier behandelten Frage auszulegen. In einer jüngeren Entscheidung über die Zulässigkeit eines Volksbegehrens über die Verkleinerung des Landtags konnte der Gerichtshof diese Frage umschiffen, deutete jedoch an, die Haushaltsvorbehaltsklausel nicht einschränkend auslegen zu wollen.<sup>2</sup> Auch die wenige Literatur spricht sich – mit überzeugender Herleitung – für eine enge Auslegung aus.<sup>3</sup>

In seiner (früheren) Entscheidung über ein Volksbegehren, mit dem die Kindertagesbetreuung beitragsfrei gestellt werden sollten, bejahte der Verfassungsgerichtshof einen Verstoß gegen den Abgabenvorbehalt in Artikel 59 Absatz 3 Satz 2 LV B-W:

„Der Abgabenvorbehalt erschöpft sich jedoch nicht in der Schaffung neuer Abgabengesetze. Vielmehr erfasst der Abgabenvorbehalt auch Regelungen, die die Höhe der tatsächlich zu zahlenden Gebühren unmittelbar betreffen [...], sowie Regelungen, die eine Abgabspflicht beseitigen oder begrenzen [...]. Demnach wäre eine Regelung dahingehend, dass die Kindertagesbetreuung künftig beitragsfrei gestellt wird [...], eine Abgabe also ausdrücklich abgeschafft wird, im Wege der Volksgesetzgebung wegen Verstoßes gegen den Abgabenvorbehalt unzulässig.“<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> „Art. 59 Abs. 3 Satz 3 LV nimmt ausdrücklich lediglich Abgabengesetze, Besoldungsgesetze und das Staatshaushaltsgesetz von einem Volksbegehren aus, nicht jedoch das Landtagswahlgesetz.“, VerfGH B-W, Urteil vom 28. Februar 2025 – 1 GR 31/24 – Rn. 41 (juris), man ersetze in dem Rechtssatz einfach „Landtagswahlgesetz“ durch „Kindertagesförderungsgesetz“.

<sup>3</sup> *Winkler* in *Haug*, Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 1. Auflage 2018, Art. 60 Rn. 42 ff., m.w.N.

<sup>4</sup> VerfGH Baden-Württemberg, Urteil vom 18. Mai 2020 – 1 GR 24/19 – Rn. 67 (juris).

## b) Berlin

Artikel 62 Absatz 2 LV Berlin lautet:

„Volksbegehren zum Landeshaushaltsgesetz, zu Dienst- und Versorgungsbezügen, Abgaben, Tarifen der öffentlichen Unternehmen sowie zu Personalentscheidungen sind unzulässig.“

Hierzu hat der Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin – zu einem Volksbegehren über die Verbesserung der Qualität in Kindertagesstätten („Kitakinder + Bildung von Anfang an = Gewinn für Berlin“) – festgestellt, daß sich der Haushaltsvorbehalt in Artikel 62 Absatz 2 LV Berlin jedenfalls nicht auf finanzwirksame Gesetze erstrecke, die sich lediglich auf künftige Haushaltsgesetze und zukünftige Haushaltsperioden auswirken.<sup>5</sup> Insoweit setzte sich der Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin von der Rechtsprechung des Sächsischen Staatsgerichtshofs zur sächsischen Haushaltsvorbehaltsklausel (siehe unten, nachfolgend) extensiv ab und begründete dies mit der Unterschiedlichkeit des Wortlauts:

„Bei wortlautgetreuer Auslegung kommt diesem Begriff – anders als der Formulierung "Landeshaushalt" in Art. 62 Abs. 5 VvB a. F. – kein über die Haushaltsgesetzgebung im engen Sinne hinausgehender materieller Gehalt zu. Das Haushaltsgesetz und der mit diesem eine Einheit bildende Haushaltsplan [...] sind in formeller, begrifflicher Hinsicht streng von den Einnahmen bzw. Ausgaben auslösenden finanzwirksamen Einzelgesetzen zu unterscheiden [...]. Der durch das Haushaltsgesetz festgestellte Haushaltsplan, der keine Außenwirkung entfaltet [...], vollzieht im Wesentlichen die Entscheidungen der Sachgesetzgebung nach. Letztere verwirklicht die politische Konzeption, die im jährlichen Haushaltsplan in konkrete Ausgaben- und Einnahmenansätze zu transformieren ist [...]. Der Haushaltsplan enthält zeitlich begrenzt und ausgabenbezogen ein die Regierungspolitik in Zahlen widerspiegelndes „Regierungsprogramm in Gesetzesform“ [...]

Dem Wortsinn nach umfasst der Begriff „Volksbegehren zum Haushaltsgesetz“ nicht nur Volksbegehren, die unmittelbar auf die Änderung eines bestehenden Haushaltsgesetzes gerichtet sind, sondern auch solche, die eine solche Änderung zwingend nach sich ziehen [...]. Insoweit geht Art. 62

---

<sup>5</sup> VerFGH Berlin, Urteil vom 6. Oktober 2009 – 143/08 –.

Abs. 2 VvB über Art. 73 Abs. 1 der Sächsischen Verfassung in der Auslegung durch den Sächsischen Verfassungsgerichtshof hinaus.“

### **c) Sachsen**

Artikel 73 Absatz 1 LV Sachsen lautet:

„Über Abgaben-, Besoldungs- und Haushaltsgesetze finden Volksantrag, Volksbegehren und Volksentscheid nicht statt.“

Der Sächsische Staatsgerichtshof hat sich bereits im Jahre 2003 eindeutig positioniert und sich der engen Auslegung der Haushaltsvorbehaltsklausel ausgesprochen, indem er jeweils nach sowohl grammatischer, historischer, systematischer und teleologischer Auslegung zu diesem Ergebnis gekommen ist.<sup>6</sup>

„Auch Sinn und Zweck der Vorschrift sprechen nicht für eine Erweiterung des engen Verständnisses des Begriffs der Haushaltsgesetze. Sinn der finanzbezogenen Ausschlussklauseln ist es seit jeher gewesen, den spezifischen Bedingungen des Volksgesetzgebungsverfahrens Rechnung zu tragen, das von seiner technischen Eigenart her inneren Schranken unterworfen ist: Es ist - anders als das parlamentarische Verfahren - auf Ja/Nein- Abstimmungen über Sachfragen beschränkt und daher im Wesentlichen ungeeignet, komplexe Materien im Wege des Interessenausgleichs, wie er nun einmal das Haushaltsgesetz kennzeichnet, zu bewältigen, insbesondere ermöglicht das Verfahren keinen angemessenen Kompromiss unterschiedlicher Interessen und ist von seinem Verfahren her schon ungeeignet, innerhalb für eine Budgetfeststellung angemessenen Zeit zu einem Ende zu kommen [...].“<sup>7</sup>

Danach sind in Sachsen auch Volksbegehren bzw. Volksentscheide möglich, die den Haushaltsgesetzgeber zur Änderung bestehender Haushaltsgesetzgebung veranlassen würden.

### **d) Sachsen-Anhalt**

Artikel 81 Absatz 1 Satz 3 LV LSA lautet:

„Haushaltsgesetze, Abgabengesetze und Besoldungsregelungen können nicht Gegenstand eines Volksbegehrens sein.“

---

<sup>6</sup> SächsVerfGH, Urteil vom 11. Juli 2002 – Vf. 91-VI-01 – NVwZ 2003, 472 (473 ff).

<sup>7</sup> SächsVerfGH, Urteil vom 11. Juli 2002 – Vf. 91-VI-01 – NVwZ 2003, 472 (475).

Das Verfassungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt hatte bisher nicht die Gelegenheit, diese Haushaltsvorbehaltsklausel auszulegen.

Ein Volksbegehren, das die finanzwirksame Qualitätsverbesserung an Schulen zum Gegenstand hatte, wurde von der Landesregierung jedoch als zulässig angenommen,<sup>8</sup> die Landesregierung hat sich also ebenfalls für eine enge Auslegung des Haushaltsvorbehaltsklausel ausgesprochen. Da nach dem VAbstG LSA – im Gegensatz zur hiesigen Rechtslage – bei Volksbegehren bzw. Volksabstimmungen (im Gegensatz zu Volksinitiativen) der Landtag nicht beteiligt wird, ist unwahrscheinlich, daß die Fragestellung der Zulässigkeit finanzwirksamer Plebiszite in näherer Zeit vom Verfassungsgericht behandelt werden muß.

### III. Analyse und Ergebnis

Soweit der Verfassungsgerichtshof Baden-Württemberg die Einführung beitragsfreier Kindertagesbetreuung für einen Verstoß gegen den Abgabenvorbehalt angesehen hatte ging damit jedoch keine Entscheidung über die hier diskutierte Fragestellung der Zulässigkeit finanzwirksamer Plebiszite einher, da Abgaben weder eingeführt, abgeschafft oder geändert werden. Selbst eine Übertragung dieser Rechtsprechung wäre unschädlich, da unmittelbare Auswirkungen auf Abgabenregelungen der bereits beitragsfreien Kindertagesbetreuung in Mecklenburg-Vorpommern nicht gegeben sind.

In jüngster Rechtsprechung deutete der Verfassungsgerichtshof Baden-Württemberg gar eine enge Auslegung der Haushaltsvorbehaltsklausel bei finanzwirksamen Plebisziten an (siehe Ziff. 1 Buchst. a).

In Sachsen und Sachsen-Anhalt ist die (ganz) enge Auslegung auf absehbare Zeit zementiert durch die Rechtsprechung (siehe Ziff. 1 Buchst. c) und Anwendungspraxis der Landesregierung (siehe Ziff. 1 Buchst. d).

Aber auch nach Auslegung des Verfassungsgerichtshofs des Landes Berlin, der eine Unvereinbarkeit mit der Haushaltsvorbehaltsklausel dann erkennt, sofern der Gesetzgeber durch den Volksentscheid gezwungen wäre, die laufende Haushaltsgesetzgebung zu ändern, ist das hiesige Volksbegehren nicht berührt, da

---

<sup>8</sup> MBl. LSA Seite 402.

das in Artikel 2 des Gesetzentwurfs bestimmte Inkrafttreten zum 1. Januar 2028 den Doppelhaushalt für 2026 und 2027 unberührt ließe.<sup>9</sup>

Mit einer abweichenden Sichtweise würde sich das Land Mecklenburg-Vorpommern von der – mittlerweile – gefestigten Rechtsprechung und Rechtspraxis der Länder mit (materiell) übereinstimmenden Haushaltsvorbehaltsklauseln absetzen und einen Sonderweg einschlagen. Überzeugende Argumente hierfür sind nicht gegeben.<sup>10</sup>

Korbinian Geiger  
Rechtsanwalt

---

<sup>9</sup> GVOBl. M-V 2025 S. 738, 761.

<sup>10</sup> Die Kommentierung der Landesverfassung enthält sich einer eigenständigen Auslegung, vgl. *Litten/Groth* in *Classen/Sauthoff*, Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, 3. Auflage 2023, Art. 60 Rn. 8-10 (m.w.N.).

## Anlage: Überblick über die Haushaltsvorbehaltsklauseln in den Landesverfassungen

Land	Fundort LV	Wortlaut
Baden-Württemberg	Art. 60 Abs. 6	Über Abgabengesetze, Besoldungsgesetze und das Staatshaushaltsgesetz findet keine Volksabstimmung statt.
Bayern	Art. 73	Über den Staatshaushalt findet kein Volksentscheid statt.
Berlin	Art. 62 Abs. 2	Volksbegehren zum Landeshaushaltsgesetz, zu Dienst- und Versorgungsbezügen, Abgaben, Tarifen der öffentlichen Unternehmen sowie zu Personalentscheidungen sind unzulässig.
Brandenburg	Art. 76 Abs. 2	Initiativen zum Landeshaushalt, zu Dienst- und Versorgungsbezügen, Abgaben und Personalentscheidungen sind unzulässig.
Bremen	Art. 70 Abs. 3	Ein Volksentscheid nach Absatz 1 über den laufenden Haushaltsplan, über Bezüge oder Entgelte öffentlich Bediensteter oder vergleichbarer Personen und über Steuern, Abgaben, Beiträge und Gebühren sowie über Einzelheiten solcher Gesetzesvorlagen ist unzulässig. Finanzwirksame Volksentscheide mit Wirkung für zukünftige Haushaltspläne sind zulässig, soweit diese die Struktur eines zukünftigen Haushalts nicht wesentlich verändern, den verfassungsrechtlichen Regelungen des Haushaltsrechts, welchen auch die Bürgerschaft für die Aufstellung des Haushaltsplans unterliegt, entsprechen und zur Gegenfinanzierung keine Haushaltspositionen herangezogen werden, die gesetzlich, vertraglich oder auf andere Weise rechtlich gebunden sind.
Hamburg	Art. 50 Abs. 1 Satz 2	Bundratsinitiativen, Haushaltspläne, Abgaben, Tarife der öffentlichen Unternehmen sowie Dienst- und Versorgungsbezüge können nicht Gegenstand einer Volksinitiative sein.
Hessen	Art. 124 Abs. 1 Satz 3	Der Haushaltsplan, Abgabengesetze oder Besoldungsordnungen können nicht Gegenstand eines Volksbegehrens sein.
Mecklenburg-Vorpommern	Art. 60 Abs. 2 Satz 1	Haushaltsgesetze, Abgabengesetze und Besoldungsgesetze können nicht Gegenstand eines Volksbegehrens sein.
Niedersachsen	Art. 48 Abs. 1 Satz 3	Gesetze über den Landeshaushalt, über öffentliche Abgaben sowie über Dienst- und Versorgungsbezüge können nicht Gegenstand eines Volksbegehrens sein.
Nordrhein-Westfalen	Art. 68 Abs. 1 Satz 4	Über Finanzfragen, Abgabengesetze und Besoldungsordnungen ist ein Volksbegehren nicht zulässig.
Rheinland-Pfalz	Art. 109 Abs. 3 Satz 3	Über Finanzfragen, Abgabengesetze und Besoldungsordnungen ist ein Volksbegehren nicht zulässig.
Saarland	Art. 99 Abs. 1 Sätze 3-7	Über Landeshaushaltsgesetze, Abgaben, Besoldung, Entgelts- und Entschädigungszahlungen sowie Staatsleistungen finden Volksbegehren nicht statt. Über andere finanzwirksame Gesetze finden Volksbegehren nur dann statt, wenn die finanziellen Auswirkungen insgesamt weniger als 0,3 Prozent des für den Zeitpunkt der Beantragung der Zulassung des Volksbegehrens festgestellten Haushaltsplanes des Landes betragen. Bei Volksbegehren, deren finanzielle Auswirkungen wiederkehrend sind, darf die Gesamtauswirkung im ersten Jahr der Haushaltswirksamkeit und den drei hierauf folgenden Jahren insgesamt 0,5 Prozent des für den Zeitpunkt der Beantragung der Zulassung des Volksbegehrens festgestellten Haushaltsplanes des Landes nicht übersteigen. Soweit es sich um eine kostenverursachende Maßnahme handelt,

		muss das Volksbegehren einen konkreten und begründeten Vorschlag zur Deckung der Kosten der begehrten Maßnahme enthalten. Der Vorschlag darf sich nicht auf Abgaben, Besoldung, Entgelts- und Entschädigungszahlungen sowie Staatsleistungen beziehen.
Sachsen	Art. 73 Abs. 1	Über Abgaben-, Besoldungs- und Haushaltsgesetze finden Volksantrag, Volksbegehren und Volksentscheid nicht statt.
Sachsen-Anhalt	Art. 81 Abs. 1 Satz 3	Haushaltsgesetze, Abgabengesetze und Besoldungsregelungen können nicht Gegenstand eines Volksbegehrens sein.
Schleswig-Holstein	Art. 48 Abs. 2	Initiativen über den Haushalt des Landes, über Dienst- und Versorgungsbezüge sowie über öffentliche Abgaben sind unzulässig.
Thüringen	Art. 82 Abs. 2	Volksbegehren zum Landeshaushalt, zu Dienst- und Versorgungsbezügen, Abgaben und Personalentscheidungen sind unzulässig.