

Gesetzentwurf

der Abgeordneten

Glück Alois, Dr. Weiß, Welnhofer und Fraktion CSU	Schmidt Renate, Dr. Hahnzog, Engelhardt Walter und Fraktion SPD	Dr. Fleischer, Köhler Elisabeth, Lödermann und Fraktion BÜNDNIS 90 DIE GRÜNEN
--	--	--

Siebentes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaates Bayern

A) Problem

Die durch Volksentscheid am 1. Dezember 1946 geschaffene Verfassung des Freistaates Bayern hat sich in den 50 Jahren ihrer Geltung bewährt.

Wichtige politische und gesellschaftliche Änderungen in dieser Zeit geben Anlaß, die Bayerische Verfassung weiterzuentwickeln. Es gibt Prozesse wie die Europäische Einigung, die 1946 noch nicht absehbar waren. In wichtigen Bereichen haben sich Wertvorstellungen herausgebildet, die im Verfassungstext noch keinen oder nur unzureichenden Niederschlag gefunden haben.

Eine Verfassung hat neben ihrem höchsten Rechtsnormcharakter auch die Aufgabe, den Menschen die Grundlagen des gemeinschaftlichen Zusammenlebens verständlich vor Augen zu führen. Eine Reihe von überholten Normen sind daher zu streichen oder zur Klarstellung zu ändern.

B) Lösung

In diesem Gesetzentwurf sind die Änderungen der Bayerischen Verfassung enthalten, die von allen Fraktionen übereinstimmend als besonders wichtig angesehen werden. Die Fraktionen hatten darüber hinaus auf unterschiedlichen Gebieten weitergehende Vorstellungen, bei denen es aber nicht zu gemeinsamen Lösungen kam.

C) Alternativen

Keine, angesichts der für die Beschlüsse des Landtags auf Änderung der Verfassung erforderliche Zweidrittelmehrheit der Mitglieder des Landtags (Art. 75 Abs. 2 BV).

D) Kosten

Staat, Gemeinden und die Körperschaften des öffentlichen Rechts haben schon bisher auf Grund ihrer Verantwortung für das Gemeinwohl starke Anstrengungen für die in den Verfassungsänderungen angesprochenen Bereiche unternommen. Durch die Aufnahme in die Verfassung wird dieser Verantwortung Verfassungsrang und damit der gebotene Nachdruck verliehen.

Gesetzentwurf

Siebentes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaates Bayern

§ 1

Die Verfassung des Freistaates Bayern (BayRS 100-1-S), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 27. Oktober 1995 (GVBl S. 730), wird wie folgt geändert:

1. Es wird folgender Art. 2 a eingefügt:

„Art. 2 a

¹Bayern bekennt sich zu einem geeinten Europa, das demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen sowie dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist, die Eigenständigkeit der Regionen wahrt und ihre Mitwirkung an europäischen Entscheidungen sichert. ²Es arbeitet mit anderen europäischen Regionen zusammen.“

2. Art. 16 erhält folgende Fassung:

„Art. 16

(1) ¹Der Landtag wird auf vier Jahre gewählt. ²Seine Wahlperiode beginnt mit seinem ersten Zusammentritt und endet mit dem Zusammentritt eines neuen Landtags. ³Die Neuwahl findet frühestens 47 Monate, spätestens 50 Monate nach dem Tag statt, an dem der vorausgegangene Landtag gewählt worden ist.

(2) Der Landtag tritt spätestens am 15. Tag nach der Wahl zusammen.“

3. Art. 25 wird wie folgt geändert:

- a) Es wird folgender neuer Absatz 2 eingefügt:

„(2) Bei der Einsetzung jedes neuen Untersuchungsausschusses wechselt der Vorsitz unter den Fraktionen entsprechend ihrem Stärkeverhältnis im Landtag.“

- b) Der bisherige Absatz 2 wird neuer Absatz 3.

- c) Es wird folgender Absatz 4 angefügt:

„(4) ¹Auf Antrag von einem Fünftel ihrer Mitglieder haben die Ausschüsse zulässigen Anträgen nach Absatz 3 stattzugeben. ²Hält die Mehrheit der Mitglieder des Ausschusses einen Antrag nach Absatz 3 für unzulässig, so entscheidet darüber der Landtag. ³Gegen dessen Entscheidung kann der Bayerische Verfassungsgerichtshof angerufen werden.“

- d) Der bisherige Absatz 3 wird Absatz 5.

4. Art. 26 Abs. 1 Satz 1 erhält unter Streichung der Worte „und nach Beendigung der Wahldauer“ folgende Fassung:

„¹Der Landtag bestellt zur Wahrung der Rechte der Volksvertretung gegenüber der Staatsregierung und zur Behandlung dringlicher Staatsangelegenheiten für die Zeit außerhalb der Tagung sowie nach der Auflösung oder der Abberufung des Landtags bis zum Zusammentritt des neuen Landtags einen Zwischenausschuß.“

5. Art. 47 Abs. 4 Satz 2 „Der Vollzug der Todesstrafe bedarf der Bestätigung der Staatsregierung“ wird aufgehoben. Der bisherige Satz 1 wird einziger Satz.

6. Art. 118 Abs. 2 erhält folgende Fassung:

„(2) ¹Frauen und Männer sind gleichberechtigt. ²Der Staat fördert die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin.“

7. Es wird folgender Art. 118 a eingefügt:

„Art. 118 a

¹Menschen mit Behinderungen dürfen nicht benachteiligt werden. ²Der Freistaat setzt sich für gleichwertige Lebensbedingungen von Menschen mit und ohne Behinderung ein.“

8. Art. 125 Abs. 1 Satz 1 erhält „unter Streichung des Wortes ‚Gesunde‘“ folgende Fassung:

„¹Kinder sind das köstlichste Gut eines Volkes.“

9. Art. 131 Abs. 4 erhält folgende Fassung:

„(4) Die Mädchen und Buben sind außerdem in der Säuglingspflege, Kindererziehung und Hauswirtschaft besonders zu unterweisen.“

10. Art. 140 Abs. 1 erhält unter Einfügung des Wortes „Sport“ folgende Fassung:

„(1) Kunst, Wissenschaft und Sport sind von Staat und Gemeinde zu fördern.“

11. Art. 141 Abs. 1 wird wie folgt geändert:

- a) Es wird folgender neuer Satz 2 eingefügt:

„²Tiere werden als Lebewesen und Mitgeschöpfe geachtet und geschützt.“

- b) Die bisherigen Sätze 2 und 3 werden Sätze 3 und 4.

§ 2

(1) Dieses Gesetz tritt am in Kraft.

(2) ¹Für die Wahldauer des am 25. September 1994 gewählten Landtags und den Zeitpunkt der Wahl des 14. Landtags gelten die bisherigen Vorschriften. ²Abweichend von Absatz 1 tritt § 1 Nr. 4 am 1. Dezember 1998 in Kraft.

Begründung:

Zu § 1 Nr. 1 (Art. 2 a – Europäische Union):

Durch Art. 2 a soll das Bekenntnis zu einem geeinten Europa als Ausdruck der Integrationsoffenheit Bayerns in die Verfassung aufgenommen werden. Die Vorschrift soll auf der Ebene des Landesverfassungsrechts den bereits im Grundgesetz angelegten Weg zur Einigung Europas flankieren und damit der Entwicklung Rechnung tragen, die die Europäische Union durch den Vertrag von Maastricht genommen hat. Gleichzeitig enthält die Vorschrift eine Struktur sicherungsklausel, durch die Bayern gehalten sein wird, sich für die Verwirklichung bestimmter Strukturmerkmale in der Europäischen Union einzusetzen. Dazu gehört die Verpflichtung auf demokratische, rechtsstaatliche und föderative Grundsätze. Von besonderer Bedeutung ist, daß die Vorschrift die Eigenständigkeit der Regionen und ihre Mitwirkungsbefugnisse als wesentliche Strukturmerkmale der Europäischen Einigung hervorhebt. Satz 2 soll das Recht Bayerns betonen, mit anderen Regionen innerhalb und außerhalb der Europäischen Union zusammenzuarbeiten.

Zu § 1 Nr. 2 (Art. 16 – Wahldauer):

Die geltende Regelung schränkt den notwendigen Spielraum für die Festlegung des Wahltermins sehr stark ein: Nach Art. 16 Abs. 2 muß die Wahl spätestens mit Ablauf der Wahldauer des bisherigen Landtags, d.h. spätestens vier Jahre nach der letzten Wahl (vgl. Art. 16 Abs. 1 Satz 1) stattfinden. Entgegen dem Wortlaut der Vorschrift wurde bisher allerdings eine geringfügige Überschreitung dieser Frist um bis zu zwei oder drei Tage als vertretbar angesehen und bereits fünfmal in Kauf genommen. Trotzdem führt die Regelung in Verbindung mit der Beschränkung auf einen Sonntag oder Feiertag als Wahltag tendenziell zu einer stetigen Vorverlegung des Wahltermins in Richtung auf die Sommerferien. Als frühester Wahltermin kommt nach der Rechtsprechung des Bayer. Verfassungsgerichtshofs (vgl. VerfGH 27, 119/130) ein Zeitpunkt in Frage, der etwa einen Monat vor dem spätesten Wahltermin liegt.

Abgesehen von ihrer mangelnden Flexibilität führt die derzeitige Regelung, die das Ende einer Wahlperiode allein an den Ablauf der vierjährigen Wahldauer knüpft auch dazu, daß entweder bis zu einem Monat zwei gewählte Landtage gleichzeitig bestehen oder für einige Tage kein gewählter Landtag vorhanden ist. Diese beiden Mängel sollen durch die Neufassung des Art. 16 beseitigt werden. Durch den neuen Satz 2 in Absatz 1 soll jedes „Überlappen“ und jede Lücke zwischen den Wahlperioden vermieden werden. Er entspricht der Regelung für den Deutschen Bundestag (Art. 39 Abs. 1 Satz 2 GG) mit der Maßgabe, daß auch der Beginn der Wahlperiode ausdrücklich geregelt wird. Der neue Satz 3 in Absatz 1 räumt für die Festlegung des Wahltermins einen Spielraum von drei Monaten ein, wie er auch in den neuen Verfassungen von Niedersachsen und Sachsen-Anhalt vorgesehen ist. Die Wahlperiode eines Landtags kann sich dadurch im Ergebnis gegenüber der durch Satz 1 weiterhin grundsätzlich vorgesehenen Wahldauer von vier Jahren um bis zu einem Monat verkürzen oder um bis zu zwei Monate verlängern.

Die nunmehr als Absatz 2 vorgesehene Regelung entspricht dem bisherigen Absatz 1 Satz 2.

Zu § 1 Nr. 3 (Art. 25 – Untersuchungsausschüsse):

Untersuchungsausschüsse sind ein wichtiges Instrument des Landtags. Sie können eingesetzt werden für die Vorbereitung von Gesetzesbeschlüssen, für die Tatsachenermittlung bei der Kontrolle von Regierung und Verwaltung, insbesondere für die Untersuchung von Mißständen. Sie sind vor allem ein wichtiges Mittel für die Landtagsminderheiten, denn der Landtag hat auf Antrag von einem Fünftel seiner Mitglieder die Pflicht, Untersuchungsausschüsse einzusetzen.

Die Frage der personellen Besetzung eines Untersuchungsausschusses ist bisher lediglich im Gesetz über die Untersuchungsausschüsse des Bayerischen Landtags (UAG) geregelt. Als Vorsitzender des Untersuchungsausschusses wird durch die Vollversammlung ein Mitglied des Landtags bestellt (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 UAG). Der Vorsitzende soll der Gruppe angehören, die der Einsetzung des Untersuchungsausschusses zugestimmt hat (Art. 3 Abs. 1 Satz 3 UAG).

Die zuletzt genannte Vorschrift führte in der Praxis dazu, daß der Vorsitzende eines Untersuchungsausschusses bisher stets der Mehrheitsfraktion angehörte. Die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses wird zwar regelmäßig von der Opposition beantragt, der Regierungsfraktion fällt aber bei Zustimmung zum Minderheitenantrag der Vorsitz zu.

Die Einfügung eines neuen Absatzes 2 in Art. 25 BV soll sicherstellen, daß künftig das Vorschlagsrecht für die Vorsitzenden der Untersuchungsausschüsse einer Wahlperiode den Fraktionen entsprechend ihrem Stärkeverhältnis im Landtag zusteht. Auch bei den ständigen Ausschüssen des Bayerischen Landtags werden die Vorsitze nach den Stärkeverhältnissen der Fraktionen verteilt. Durch die Neuregelung findet dieses allgemeine Prinzip auf Untersuchungsausschüsse entsprechende Anwendung.

Der geltende Absatz 2 (nunmehr Absatz 3) regelt die Beweiserhebung durch Untersuchungsausschüsse. Danach können die Ausschüsse in entsprechender Anwendung der Strafprozeßordnung alle erforderlichen Beweise erheben. Die Akten der Behörden sind ihnen auf Verlangen vorzulegen.

Bisher ist in der Verfassung nicht ausdrücklich geregelt, ob und in welchem Umfang Beweisanträgen von Mitgliedern des Untersuchungsausschusses stattzugeben ist. Diese Frage hat deshalb besondere Bedeutung, weil Absatz 1 der Landtagsminderheit das Recht gibt, die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses zu erzwingen. Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat entschieden, daß sich das Minderheitenrecht aber nicht auf das Verfahren im einzelnen, also auch nicht auf die Beweiserhebung als solche erstreckt (VerfGH 34, 119). Die Minderheit kann allenfalls verlangen, die Untersuchung fortzusetzen, wenn nach ihrer Meinung der Untersuchungsauftrag noch nicht erschöpft ist (VerfGH 35, 83).

Der neue Absatz 4 schafft insoweit eine eindeutige Regelung dahin, daß die Landtagsminderheit nicht nur einen verfassungsmäßig garantierten Anspruch auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses, sondern auch auf Erhebung aller zulässigen und erforderlichen Beweise hat. Die vorgesehene Regelung stärkt darüber hinaus die Stellung der Landtagsminderheit insoweit, als ihr Beweiserhebungsrecht bereits im Untersuchungsausschuß durchgesetzt werden kann. Die Ausschlußmehrheit muß einem Minderheitenantrag grundsätzlich stattgeben. Hält die Mehrheit einen Beweisantrag für unzulässig, so ist der Antrag dem Plenum zur Entscheidung vorzulegen. Unzulässig ist wie schon bisher ein Beweisantrag etwa dann, wenn in ihm eine bestimmte Beweistatsache nicht bezeichnet oder ein bestimmtes Beweismittel nicht angegeben wird. Ein Beweisantrag ist ferner unzulässig, wenn Ablehnungsgründe nach der Strafprozeßordnung vorliegen oder der Beweiserhebung sonstige Hinderungsgründe entgegenstehen. Als solche kommen in Betracht das

Überschreiten des Untersuchungsauftrags oder das Eindringen in Bereiche, die einer Beweiserhebung grundsätzlich nicht zugänglich sind, etwa ein Eingriff in den Kernbereich der Exekutive (VerfGH 38, 165/166) oder unverhältnismäßige oder unzumutbare Eingriffe in Grundrechte von Betroffenen (VerfGH 47, 87/124).

Über die Zulässigkeit einer Beweiserhebung entscheidet weiterhin in letzter Instanz der Verfassungsgerichtshof.

Zu § 1 Nr. 4 (Art. 26 Abs. 1 Satz 1 – Zwischenausschuß):

Nach dem neuen Art. 16 Abs. 1 Satz 2 (vgl. § 1 Nr. 2) soll die Wahlperiode eines Landtags künftig bis zum Zusammentritt eines neuen Landtags dauern. Damit entfällt die Möglichkeit für Aktivitäten des Zwischenausschusses „nach Beendigung der Wahldauer.“

Zu § 1 Nr. 5 (Art. 47 Abs. 4 Satz 2 – Bestätigung der Todesstrafe):

Art. 47 Abs. 4 Satz 2 ist durch Art. 102 des Grundgesetzes („Die Todesstrafe ist abgeschafft“) gegenstandslos geworden. Die überholte Vorschrift soll daher auch formal aufgehoben werden.

Zu § 1 Nr. 6 (Art. 118 Abs. 2 – Gleichberechtigung von Frauen und Männern):

Die Bayerische Verfassung hat über den allgemeinen Gleichheitssatz hinaus die Gleichberechtigung von Frauen und Männern nur im Hinblick auf die Staatsbürgerlichen Rechte und Pflichten geregelt. Der bisherige Art. 118 Abs. 2 BV lautet: „Männer und Frauen haben grundsätzlich dieselben staatsbürgerlichen Rechte und Pflichten.“

Die bisherige Regelung wird der großen Bedeutung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern nicht gerecht. In Anlehnung an das Grundgesetz und andere Landesverfassungen ist die klare Hervorhebung der Gleichberechtigung erforderlich. Dies geschieht einmal mit dem neuen Satz 1 in Art. 118 Abs. 2: „Frauen und Männer sind gleichberechtigt.“

Der erste Halbsatz des neuen Satzes 2 enthält eine Staatszielbestimmung, durch die die zuständigen staatlichen Organe den verbindlichen Auftrag erhalten sollen, Maßnahmen zur Erreichung der tatsächlichen Gleichberechtigung zu ergreifen. Die Formulierung als Staatsziel ergibt, daß kein Individualanspruch auf ein bestimmtes staatliches Handeln eingeräumt wird. Mit dem zweiten Halbsatz des Satzes 2 soll der Staat die Aufgabe erhalten, auf die Beseitigung geschlechtsbedingter Nachteile hinzuwirken. Solche Nachteile können auch durch die Gewährung von Vorteilen ausgeglichen und damit beseitigt werden, sofern der gewährte Vorteil in unmittelbarem Zusammenhang zu dem geschlechtsbedingten Nachteil steht.

Zu § 1 Nr. 7 (Art. 118 a – Menschen mit Behinderungen):

Die Belange Behinderter sind in der Bayerischen Verfassung bisher nicht ausdrücklich angesprochen. In Satz 1 soll der bereits aus den Art. 3 Abs. 1, 100, 101 und 118 Abs. 1 der Verfassung folgende Schutz von Behinderten in einer Vorschrift zusammengefaßt werden, um ein deutliches Signal in der Öffentlichkeit zu setzen und auf diese Weise einen zusätzlichen Anstoß für einen entsprechenden Bewußtseinswandel in der Bevölkerung zu geben. Durch Satz 2 soll dieses Diskriminierungsverbot um einen Schutz- und Förderungsauftrag des Staates ergänzt werden.

Zu § 1 Nr. 8 (Art. 125 Abs. 1 Satz 1 – Kinder):

Die bisherige Fassung des Art. 125 Abs. 1 Satz 1 könnte rein sprachlich im Umkehrschluß so verstanden werden, daß behinderte – also

nicht gesunde – Kinder nicht zum köstlichsten Gut eines Volkes gehören und könnte deshalb als diskriminierend empfunden werden. Um klarzustellen, daß diese Interpretation unzweifelhaft nie gewollt war, soll nun das Wort „Gesunde“ gestrichen werden.

Zu § 1 Nr. 9 (Art. 131 Abs. 4 – Bildungsziele):

Die Beschränkung auf Mädchen wird der Gleichberechtigung und dem Leitbild späterer echter Partnerschaft nicht mehr gerecht. Die besondere Unterweisung in der Säuglingspflege, Kindererziehung und Hauswirtschaft soll daher auch für Buben stattfinden.

Zu § 1 Nr. 10 (Art. 140 Abs. 1 – Sport):

Der Sport wird zusätzlich zu Kunst und Wissenschaft in diese Norm eingefügt. Mit den Änderungen in der Arbeitswelt, der Freizeit, der Technisierung und Individualisierung ist die Bedeutung des Sports stark angestiegen. In Zeiten steigender Anspannung und Bewegungsarmut bildet er einen wichtigen Beitrag zur Persönlichkeitsentfaltung und Gesundheitsvorsorge. Er bietet vielfältige Möglichkeiten zur Begegnung und Integration von Menschen aus allen Bereichen. Es ist keine Begrenzung auf den Breitensport angezeigt, wie auch von Art. 140 Abs. 1 alle Formen der Kunst umfaßt sind. Bei der Förderung nach Art. 140 Abs. 1 – der kein subjektives Recht des Einzelnen begründet – besteht ein weiter Handlungsspielraum, der sachgerechte Differenzierungen zuläßt.

Zu § 1 Nr. 11 (Art. 141 Abs. 1 – Tierschutz):

Als Mitgeschöpfe und als Subjekte einer eigenen Lebensführung verdienen Tiere Achtung und Schutz. Sie werden bereits im geltenden Tierschutzgesetz des Bundes als schutzbedürftige Lebewesen und Mitgeschöpfe rechtlich anerkannt. Um diesem Anliegen im Rahmen der Vollzugszuständigkeiten des Landes auch gegenüber Verfassungsgütern, wie z.B. der Forschungsfreiheit, den notwendigen Stellenwert zu verleihen und eine entsprechende Güter- und Interessenabwägung zu ermöglichen, soweit das Bundesrecht hierfür einen Spielraum läßt, soll der Tierschutz als Staatsziel in der Verfassung verankert werden.

Zu § 2

Die Neuregelung soll unmittelbar nach ihrer Annahme durch Volksentscheid in Kraft treten. Das genaue Datum kann erst festgelegt werden, wenn der Zeitpunkt des Volksentscheids feststeht. Nach der bisherigen Fassung des Art. 16 BV läuft die Wahldauer vier Jahre nach dem Wahltag ab. Künftig soll die Wahlperiode mit dem Zusammentritt eines neuen Landtags enden (Art. 16 Abs. 1 Satz 2 BV). Weil die Wahldauer im Zeitpunkt der Wahl für den Wähler eindeutig feststehen muß, ist die Verlängerung einer laufenden Wahlperiode nach allgemeiner Meinung zumindest dann unzulässig, wenn sie nicht ganz geringfügig ist. Das gilt auch, wenn die Verlängerung der Wahldauer nicht auf einem einfachen Gesetz, sondern auf einer unter Beteiligung des Volkes (vgl. Art. 75 Abs. 2 Satz 2 BV) zustande gekommenen Verfassungsänderung beruht; auch der Landesverfassungsgeber ist an die in Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG genannten Grundsätze gebunden. Die Neuregelung des Endes der Wahlperiode soll deshalb die Wahldauer des 1994 gewählten Landtages unberührt lassen. Da dadurch auch eine Lücke zwischen 13. und 14. Landtag eintreten könnte, ist insoweit ein späteres Inkrafttreten der Neufassung des Art. 26 mit einem kalendarisch bestimmten Zeitpunkt, dem 1. Dezember 1998, festzulegen.