

15. 05. 97

Beschluß

des Bayerischen Senats

- a) Gesetzentwurf der Abgeordneten Glück Alois, Dr. Weiß, Weinhofner und Fraktion CSU
Schmidt Renate, Dr. Hahnzog, Engelhardt Walter und Fraktion SPD
Dr. Fleischer, Köhler Elisabeth, Lödermann und Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 27. Februar 1997;
Siebtes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaates Bayern
Sen-Drs 80/97, Drs 13/7436
- b) Gesetzentwurf der Abgeordneten Dr. Fleischer, Hartenstein, Kellner u. a. und Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 6. Februar 1997;
Siebtes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaates Bayern
Sen-Drs 81/97, Drs 13/7275
- c) Gesetzentwurf der Abgeordneten Dr. Fleischer, Kellner, Köhler Elisabeth u. a. und Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 6. Februar 1997;
Siebtes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaates Bayern
Sen-Drs 82/97, Drs 13/7276
- d) Gesetzentwurf der Abgeordneten Rieger, Dr. Runge, Schamann u. a., BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 6. Februar 1997;
Siebtes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaates Bayern
Sen-Drs 83/97, Drs 13/7277

Der Senat hat in seiner heutigen öffentlichen Sitzung beraten und beschlossen, zu den ihm vorgelegten Gesetzentwürfen folgende gutachtliche Stellungnahme abzugeben:

A.

Die Verfassung ist die rechtliche Grundordnung des Gemeinwesens und grundsätzlich auf Dauer angelegt. Der Bayerische Senat hat dazu in seinem Beschluß vom 24. April 1996 bemerkt: „Verfassungsänderungen gehören nicht zur alltäglichen Praxis der Politik. Deshalb ist das dafür vorgesehene Verfahren mit hohen Hürden versehen (Zweidrittelmehrheit im Landtag, Volksabstimmung). Es soll eine hohe Stabilität der Verfassung gesichert werden.“ Nach Überzeugung des Bayerischen Senats hat sich die Bayerische Verfassung bewährt. Änderungen sind nur

geboten, um wichtigen politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen Rechnung zu tragen. Vertretbar sind weiter Veränderungen, die erforderlich sind, um Klarstellungen vorzunehmen, die auf andere Weise nicht erreicht werden können.

B.

Gesetzentwurf der Fraktionen CSU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Siebtes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaates Bayern (Drs 13/7436)

- I. Der vorliegende Gesetzentwurf der drei Fraktionen des Bayerischen Landtags wird den genannten Grundsätzen gerecht.

1. Zu § 1 Nr. 1 (Art. 2a BV)

- a) Von besonderer Bedeutung ist der neue Art. 2a BV. Danach bekennt sich Bayern zu einem geeinten Europa. Dabei wird die Vorstellung von der Europäischen Gemeinschaft dahin konkretisiert, daß diese demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen sowie dem Subsidiaritätsprinzip verpflichtet ist und die Eigenständigkeit der Regionen wahrt. Der Senat unterstützt die nach dem Gesetzentwurf vorgesehene Aufnahme der Europäischen Integration als Staatsziel in die Verfassung. Der europäische Einigungsprozeß ist von so zentraler Bedeutung für den Freistaat Bayern und seine Bürgerinnen und Bürger, daß ihm in der Verfassung Rechnung getragen werden sollte. Durch die vorgesehene Bestimmung wird das Handeln des Freistaates Bayern in Richtung Europa auf eine ausdrückliche und eigenständige verfassungsrechtliche Grundlage gestellt und die Verpflichtung begründet, europapolitisch den normativen Vorgaben entsprechend tätig zu werden.
- b) In systematischer Hinsicht empfiehlt es sich jedoch, den vorgesehenen Europa-Artikel als Art. 3a in die Verfassung einzufügen. Nach dem Gesetzentwurf steht er als Art. 2 a zwischen den in Art. 2 und Art. 3 BV normierten Strukturprinzipien und fundamentalen Staatszielen der Verfassung, deren Zusammenhang dadurch unterbrochen wird. Das Bekenntnis zur Europäischen Einigung sollte erst nach dem Bekenntnis zum Volks-, Rechts-, Kultur- und Sozialstaat in einem Art. 3a erfolgen, zumal der Europa-Artikel auch auf die in Art. 3 genannten Verfassungsprinzipien Bezug nimmt.
- c) Der zweite Satz des Art. 2a, der nach dem Vorschlag des Senats als Art. 3a in die Verfassung aufgenommen werden soll, sollte anstelle des Wortes „Es“ mit dem Wort „Bayern“ beginnen.

d) Der neue Europa-Artikel enthält keine Aussage über den Prozeß der politischen Willensbildung in Angelegenheiten der Europäischen Union. Art. 23 Grundgesetz regelt die Beteiligung des Bundesrates an der Willensbildung des Bundes. Die Bundesregierung gibt dem Bundestag Gelegenheit zur Stellungnahme vor ihrer Mitwirkung an Rechtsetzungsakten der Europäischen Union und berücksichtigt diese Stellungnahmen bei den Verhandlungen (Art. 23 Abs. 3 Grundgesetz). Der Bayerische Senat regt an, die Beteiligung des Landesparlaments in Angelegenheiten der Europäischen Union in vergleichbarer Weise in der Bayerischen Verfassung zu regeln. Hierfür bietet sich Absatz 2 des neuen Europa-Artikels an, für den der Senat folgende Formulierung vorschlägt:

„Die Staatsregierung unterrichtet den Landtag und den Senat zum frühestmöglichen Zeitpunkt über alle Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union, die Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder berühren oder für den Freistaat Bayern von grundsätzlicher politischer Bedeutung sind. Stellungnahmen von Landtag und Senat sollen von der Staatsregierung angemessen gewürdigt werden.“

Eine ähnliche Regelung findet sich in der Verfassung von Baden-Württemberg (Art. 34 a).

2. Zu § 1 Nr. 2 (Art. 16 BV), Nr. 3 (Art. 25 BV), Nr. 4 (Art. 26 Abs. 1 BV)

Die Änderungen in den Artikeln 16, 25 und 26 BV betreffen den Bayerischen Landtag. Sie sind insgesamt sachgerecht. Die Neuregelung des Art. 16 BV erweitert den Spielraum für die Festlegung des Wahltermins. Die Arbeit der Untersuchungsausschüsse des Landtags kann durch die Änderung des Art. 25 BV effektiver werden. Art. 26 bringt eine Klarstellung zum Aufgabenbereich des Zwischenausschusses.

3. Zu § 1 Nr. 5 (Art. 47 Abs. 4 BV)

Die Änderung des Art. 47 BV (Erfordernis der Bestätigung des Vollzugs der Todesstrafe durch die Staatsregierung) ist zwar rechtlich nicht notwendig, weil durch das Grundgesetz die Todesstrafe abgeschafft wurde, aber sinnvoll, weil gegenstandslos gewordene Bestimmungen nicht auf Dauer eine Verfassung belasten sollten. Der Bayerische Senat hat sich daher bereits in seinem Beschluß vom 18. Juli 1996 für die Streichung von Art. 47 Abs. 4 BV ausgesprochen (Sen-Drs 239/96).

4. Zu § 1 Nr. 6 (Art. 118 Abs. 2 BV), Nr. 9 (Art. 131 Abs. 4 BV)

Der bisherige Art. 118 Abs. 2 BV bezieht sich nur auf gleiche staatsbürgerliche Rechte und Pflichten für Männer und Frauen. Die Anpassung der Bestimmung an die umfassende Aussage des Art. 3 Abs. 2 Grundgesetz ist sinnvoll. Im Anschluß daran ist die Änderung des Art. 131 Abs. 4 BV geboten.

5. Zu § 1 Nr. 7 (Art. 118a BV), Nr. 8 (Art. 125 Abs. 1 BV)

Der neue Art. 118a BV bringt die allgemeine Aussage, daß Menschen mit Behinderungen nicht benachteiligt werden dürfen. Der rechtliche Gehalt einer solchen Vorschrift ist zwar nicht neu, weil er sich auch aus anderen Verfassungsbestimmungen ableiten läßt. Die Aussage ist aber eine Hilfe für die Bewußtseinsbildung in der Bevölkerung. Der Senat gibt jedoch zu bedenken, daß die Bayerische Verfassung im Gegensatz zum Grundgesetz keinen Katalog spezieller Diskriminierungsverbote enthält. Die Aufnahme nur eines speziellen Diskriminierungsverbots wegen Behinderung erscheint im Hinblick darauf nicht systemgerecht. Der Senat empfiehlt daher die Aufnahme eines Katalogs spezieller Diskriminierungsverbote unter Einschluß des vorgesehenen Verbots der Diskriminierung von Behinderten ähnlich dem Art. 3 Abs. 3 Grundgesetz in die Bayerische Verfassung. Diese Regelung sollte aus systematischen Gründen in einem neuen Absatz 3 des Art. 118 BV, der den bisherigen überholten Absatz 3 ersetzt, und nicht – wie nach dem Gesetzentwurf vorgesehen – in einem neuen Art. 118a erfolgen.

Die Änderung des Art. 125 BV ist sachgerecht.

6. Zu § 1 Nr. 10 (Art. 140 Abs. 1 BV)

In den letzten Jahrzehnten hat die Bedeutung des Sports zugenommen. Es ist daher vertretbar, die Verpflichtung zur Förderung des Sports in der Verfassung zu verankern.

Es muß jedoch bezweifelt werden, ob die Einfügung des Sports nach Kunst und Wissenschaft in Art. 140 Abs. 1 BV systematisch richtig ist. Im Hinblick auf die nicht ohne weiteres vergleichbaren Bereiche von Wissenschaft und Kunst einerseits und dem Sport andererseits sowie darauf, daß sich Art. 140 Abs. 2 BV nur auf die Förderung von Wissenschaft und Kunst bezieht, empfiehlt der Senat, die Verpflichtung zur Förderung des Sports in einem neuen Absatz 3 des Art. 140 BV niederzulegen.

Des weiteren hält der Senat eine Begrenzung auf den Breitensport für angezeigt. Nur der Breitensport erfüllt in der modernen Gesellschaft die wichtigen sozialen, pädagogischen und medizinisch-präventiven Funktionen, die die Normierung einer staatlichen Förderungspflicht in der Verfassung sachgerecht erscheinen lassen.

Außerdem sollte in diesem Zusammenhang die Kultur als förderungswürdiges Gut verankert werden. Zugleich kann damit deutlich gemacht werden, daß der Sport eine enge Beziehung zur Kultur aufweist. Der Senat schlägt daher folgende Fassung des Absatzes 3 vor: „Staat und Gemeinden fördern das kulturelle Leben und den Breitensport.“

In diesem Zusammenhang empfiehlt der Senat, neben Staat und Gemeinden auch die Gemeindeverbände in den Text der Verfassung aufzunehmen.

7. Zu § 1 Nr. 11 (Art. 141 Abs. 1 BV)

Der Aufnahme des Tierschutzes in Art. 141 Abs. 1 BV kommt keine rechtliche Bedeutung zu, weil der Tierschutz im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung vom Bund geregelt wurde und das Gesetzgebungsrecht des Landes insoweit erloschen ist. Der Stellenwert, den der Tierschutz im Bewußtsein der Bevölkerung hat, läßt jedoch die Aufnahme dieser Aussage in die Bayerische Verfassung als vertretbar erscheinen. Darauf hat der Senat in seinem Beschluß vom 26. Februar 1996 (Sen-Drs 293/96) bereits hingewiesen.

II. Der Gesetzentwurf der drei Fraktionen berücksichtigt nicht die Gesetzesinitiative des Bayerischen Senats.

Der Senat hat am 20. März 1997 einen Gesetzentwurf (Sen-Drs 75/97) zur Änderung der ihn betreffenden Verfassungsbestimmungen (Art. 34 bis Art. 42 BV) beschlossen und ihn nach Art. 39 BV dem Landtag unmittelbar zugeleitet. Der Senat weist mit Nachdruck darauf hin, daß der Wandel der gesellschaftlichen Verhältnisse seit 1946 eine Reform des Senats angebracht erscheinen läßt. Er weiß sich hier mit allen drei Landtagsfraktionen einig und empfiehlt daher, seine Initiative zur Änderung der Art. 34 ff. BV zu berücksichtigen und gemeinsam mit dem Gesetzentwurf der drei Fraktionen CSU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zur Änderung der Verfassung dem Volk zur Entscheidung vorzulegen.

III. Über die in dem gemeinsamen Gesetzentwurf der drei Fraktionen im Bayerischen Landtag enthaltenen Änderungen der Bayerischen Verfassung hinaus regt der Senat folgende weitere Verfassungsänderungen an:

1. Aus Gründen der Klarstellung sollten die Begriffe „Kreise“ und „Bezirke“ in Art. 9 und Art. 10 BV durch die jetzt üblichen Bezeichnungen – d. h. „Regierungsbezirke“ statt „Kreise“ und „Landkreise“ statt „Bezirke“ – ersetzt werden. Die Änderung ist auch notwendig, um eine konsistente Begriffsverwendung innerhalb der Verfassung zu gewährleisten, da in Art. 14 Abs. 1 Satz 2 und 3 bereits eine entsprechende Unterteilung festgelegt ist.
2. Die Aufteilung der Geschäftsbereiche der Staatsregierung in Art. 49 Absatz 1 sollte der heutigen tatsächlichen Aufteilung und Bezeichnung der Staatsministerien angepaßt werden. Der Senat ist sich bewußt, daß sich die heute aktuellen Geschäftsbereiche auch wieder verändern können. Er hält aber eine Änderung im Interesse des Verständnisses in der Bevölkerung für notwendig.
3. Die im Art. 55 BV niedergelegten Grundsätze der Staatsverwaltung entsprechen nur noch teilweise dem heutigen Verständnis. Sie bedürfen einer grundsätzlichen Überarbeitung. Dies gilt insbesondere für die Nr. 2 der Bestimmung. Hier müßten die

Worte „von ihr“ gestrichen werden. Nach Art. 55 Nr. 2 Satz 3 sollte folgender Satz eingefügt werden: „Dabei müssen Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung in dem Gesetz bestimmt werden.“

Die Befugnis, Rechtsverordnungen zu erlassen, steht – entgegen dem bisherigen Wortlaut des Art. 55 Nr. 2 Satz 2 – nicht nur der Staatsregierung, sondern auch den einzelnen Staatsministerien zu (BayVerfGHE 5, S. 148, 155). Eine Änderung des Wortlauts „von ihr“ in „von ihnen“ würde nicht ausreichen, denn neben den einzelnen Staatsministerien kommen auch noch andere Ermächtigungsadressaten wie z. B. kommunale Körperschaften in Betracht (Art. 10 Abs. 2 und Art. 11 Abs. 3 BV; Meder, a.a.O., Art. 55, RdNr. 11 m.v.N.). Der Rechtsstaatsgrundsatz (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV) und der Grundsatz der Gewaltenteilung (Art. 5 BV) setzen der Verordnungsermächtigung Grenzen. Da Art. 80 Abs. 1 Satz 2 Grundgesetz auf die Landesgesetzgebung nicht unmittelbar angewendet werden kann, der Sache nach aber auch für das Landesverfassungsrecht gilt (vgl. BayVerfGHE 24, S. 1, 19; E 24, S. 116, 121; E 24, S. 199, 224; E 26, S. 48, 63; 26, S. 115, 121; E 29, S. 53, 56; Meder, a.a.O., Art. 55, RdNr. 12), empfiehlt sich eine Aufnahme dieser Bestimmung in die BV.

4. Der Senat empfiehlt die Aufhebung von Art. 179 BV. Diese Bestimmung ist durch Bundesrecht überholt und kann zu Mißverständnissen bezüglich der Funktion und Struktur der Wirtschafts- und Berufskammern führen.

C.

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hat zusätzlich zum Entwurf der drei Fraktionen drei weitere Gesetzentwürfe zur Änderung der Bayerischen Verfassung eingebracht. Offensichtlich beinhalten diese Entwürfe Vorstellungen, die in dem gemeinsamen Entwurf der Fraktionen nicht berücksichtigt wurden.

Der Bayerische Senat gibt dazu folgende gutachtliche Stellungnahme ab:

I. Siebtes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaates Bayern (Drs 13/7275)

1. zu § 1 Nr. 1 (Art. 7 Abs. 1 BV)

Die Herabsetzung des aktiven Wahlalters von 18 Jahren auf 16 Jahre wird abgelehnt. Das seit 1970 geltende Wahlalter ist weiterhin sachgerecht, weil ein Mindestmaß an Lebenserfahrung verlangt werden muß.

2. zu § 1 Nr. 2 (Art. 10 BV)

Die Einführung eines Anhörungsrechts der Gemeinden und Gemeindeverbände ist nicht erforderlich. In Bayern haben die Gemeinden und Gemeinde-

verbände durch ihre Vertretung im Bayerischen Senat die Möglichkeit, ihre Vorstellungen einzubringen.

3. zu § 1 Nr. 3 (Art. 14 Abs. 2 BV)

Die Herabsetzung des Alters für die Wählbarkeit in den Landtag von 21 auf 18 Jahre wird abgelehnt. Nachdem für Kommunalwahlen das Alter 18 gilt, ist es angemessen, die Wählbarkeit zum Landtag höher anzusetzen.

4. zu § 1 Nr. 4 (Art. 68 Abs. 3 Satz 1 BV)

Den Vorschlag, die Wahl des Präsidenten und der Berufsrichter des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes solle mit $\frac{2}{3}$ -Mehrheit des Landtags erfolgen, hat der Senat bereits in seinem Beschluß vom 26. September 1996 (Sen-Drs 294/96) abgelehnt. In der Begründung heißt es: „Es kann nicht hingenommen werden, daß anstehende Personalentscheidungen nicht erfolgen, weil die notwendige $\frac{2}{3}$ -Mehrheit nicht erreicht wird. Während bei fehlender Einigung über eine Verfassungsänderung die bisherige Verfassung weiterhin gilt, kann bei fehlender Einigung über eine Stellenbesetzung der bisherige Amtsinhaber nicht gezwungen werden, seine Stelle unbefristet weiterhin wahrzunehmen. Der hierdurch entstehende Einigungsdruck kann dazu führen, daß politische Parteien Absprachen vornehmen und einen Proporz vereinbaren müssen, während die Qualifikation demgegenüber zurücktritt.“

5. zu § 1 Nr. 5 (Art. 101 BV)

Es ist nicht vertretbar, Formulierungen der Bayerischen Verfassung über Grundrechte den Aussagen des Grundgesetzes (hier: Art. 2 Abs. 1 Grundgesetz) anzupassen, dabei jedoch Einschränkungen, die das Grundgesetz vornimmt (hier: Sittengesetz als Schranke der Handlungsfreiheit), wegzulassen. Das Selbstbestimmungsrecht der Frau ist bereits nach geltendem Verfassungsrecht in vollem Umfang gewährleistet (Art. 118, 101 BV; Art. 2, 3 Grundgesetz).

6. zu § 1 Nr. 6 (Art. 118 Abs. 2 BV)

Dieser Vorschlag widerspricht dem Entwurf der drei Fraktionen zur Neufassung des Art. 118 Abs. 2 BV.

7. zu § 1 Nr. 7 (Art. 124 BV)

Der Entwurf widerspricht Art. 6 Grundgesetz, weil die Ehe ihres besonderen Schutzes entkleidet und der Schutz der Familie durch Hinzunahme aller Lebensgemeinschaften mit Kindern relativiert wird.

8. zu § 1 Nr. 8 (Art. 125 Abs. 2 BV)

Die bisherigen Formulierungen über Kinder (Art. 125, 126 BV) bedürfen keiner Änderungen, zumal der Kinder- und Jugendschutz nach geltendem Recht mit vollem Verfassungsrang ausgestattet ist und Kinder als Grundrechtsträger anerkannt sind.

9. zu § 1 Nr. 9 (Art. 137 Abs. 1 BV)

Die in Art. 137 Abs. 1 BV enthaltene Altersgrenze ist partielles Bundesrecht geworden und der Landesgesetzgebung entzogen.

II. Siebtes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaates Bayern (Drs 13/7276)

Durch diese Verfassungsänderung soll der Ethikunterricht als ordentliches Lehrfach gleichwertig in die Verfassung aufgenommen werden (Art. 136). Dieser Entwurf ist unnötig, weil der Ethikunterricht auch nach geltendem Recht ordentliches Lehrfach ist. Allerdings ist der Ethikunterricht gegenüber dem Religionsunterricht insofern nachrangig, als er nur von den Schülern und Schülerinnen besucht wird, die nicht am Religionsunterricht teilnehmen.

Es ist nicht ersichtlich, aus welchen Gründen diese Rechtslage geändert werden soll. Es kann auch nicht übersehen werden, daß dem Religionsunterricht nicht nur in der Bayerischen Verfassung, sondern auch im Grundgesetz eine besondere Bedeutung eingeräumt wird (Art. 7 Abs. 3 Grundgesetz).

III. Siebtes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaates Bayern (Drs 13/7277)

Mit der Änderung des Art. 131 BV sollen die Erziehungs- und Bildungsziele neu gefaßt werden. Das oberste Bildungsziel „Ehrfurcht vor Gott“ wird eliminiert, andere Bildungsziele ohne überzeugende Begründung umformuliert.

Der Bayerische Senat lehnt diesen Entwurf ab. Es besteht keine Veranlassung, die Werteordnung der Bayerischen Verfassung zu ändern, die durch christliche Grundanschauungen geprägt ist.

Der Präsident:

Thallmair