

Gesetzentwurf

der Abgeordneten

Glück, Dr. Bernhard, Dr. Kempfler, Welnhofer, Ach und Fraktion CSU,

Maget, Güller, Dr. Hahnzog, Schmitt-Bussinger, Hirschmann und Fraktion SPD,

Stahl Christine, Köhler Elisabeth, Tausendfreund und Fraktion BÜNDNIS 90 DIE GRÜNEN

zur Änderung der Verfassung des Freistaates Bayern

A) Problem

1. Bisher muss der Landtag spätestens am 15. Tag nach der Wahl zusammentreten. Diese Frist ist angesichts des erheblichen zeitlichen Aufwands für die Feststellung des Wahlergebnisses und der notwendigen Ladung der Gewählten zur konstituierenden Sitzung sehr kurz bemessen.
2. Der Bericht der Enquete-Kommission „Reform des Föderalismus – Stärkung der Landesparlamente“ des Landtags kommt zu der Schlussfolgerung, dass Unterrichtung und Einbindung des Parlaments in Vorhaben der Staatsregierung auf Europa-, Bundes- und Landesebene nur in unzureichender Weise geregelt sind.
3. Angesichts von Einnahmedefiziten in Milliardenhöhe sowie steigenden Ausgabebelasten bewegen sich die Kommunen auch in Bayern teilweise am Rand ihrer finanziellen Handlungsfähigkeit. Kaum eine Kommune kommt noch ohne Streckung oder Verschiebung dringend notwendiger Investitionen in der Infrastruktur aus. Die Mittel für notwendige Einrichtungen wie Schulen und Kinderbetreuungsstätten, Straßen und Brücken können von vielen Gemeinden kaum mehr aufgebracht werden. Für die Bürger bedeutet dies zum Teil deutliche Leistungseinschränkungen; der Wirtschaft entgehen dadurch wertvolle Aufträge.

Notwendig sind strukturelle Maßnahmen auf allen politischen Ebenen, die mittel- und langfristig die Einnahmen der Kommunen verstetigen und die Ausgabendynamik begrenzen. Um die Kommunen vor Aufgabenerweiterungen ohne Ausgleich von Mehrbelastungen zu schützen, bedarf es deshalb eines Konnexitätsprinzips auf Bundesebene ebenso wie auf Landesebene. Auf Landesebene hat sich für den Schutz der Kommunen der bisherige Art. 83 Abs. 3 der Bayerischen Verfassung (BV) insbesondere wegen seiner Beschränkung auf die übertragenen Aufgaben als zu eng erwiesen.

Zur Ermittlung der mit einer Aufgabe verbundenen Kosten ist eine frühzeitige und enge Abstimmung zwischen Staat und Kommunen wichtig.

4. Junge Menschen engagieren sich in Ehrenämtern, in Vereinen, in der Kirche und in der Schule, aber auch in der Politik. Mit Eintritt der Volljährigkeit sind sie wahlberechtigt und wählbar zum Deutschen Bundestag. Die Altersgrenze von 21 Jahren für die Wählbarkeit zum Bayerischen Landtag erscheint angesichts dessen anpassungsbedürftig.

5. Der Wortlaut des Art. 100 BV spricht von der „Würde der menschlichen Persönlichkeit“ und nicht wie Art. 1 Abs. 1 des Grundgesetzes (GG) von der „Würde des Menschen“. In der Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes und in der Rechtswissenschaft ist es allerdings unbestritten, dass die Schutzwirkung beider Bestimmungen identisch ist. Der Wortlaut des Art. 100 BV soll deshalb verdeutlicht werden.
6. Kinder sind die Zukunft von Staat und Gesellschaft. Schon aus dem Grundrecht auf freie Entfaltung ihrer Persönlichkeit haben Kinder einen Anspruch auf Entwicklung zu selbstbestimmungsfähigen und verantwortungsfähigen Persönlichkeiten. Dieser Anspruch verdient ausdrücklicher Hervorhebung.

B) Lösung

1. Die Frist, binnen derer der Landtag zu seiner konstituierenden Sitzung zusammentreten muss, wird verlängert.
2. Es wird eine Regelung geschaffen, die es Landtag und Staatsregierung ermöglicht, auf der Grundlage einer gesetzlichen Regelung eine Vereinbarung über die Parlamentsinformation abzuschließen.
3. In Art. 83 Abs. 3 BV wird ein striktes Konnexitätsprinzip verankert. Die Finanzierung der Ausgabenlast muss künftig gleichzeitig, d.h. in einem engen zeitlichen und sachlichen Zusammenhang mit einer Aufgabe geregelt und den Kommunen verbleibende Mehrbelastungen müssen finanziell ausgeglichen werden. Ein striktes Konnexitätsprinzip kann dazu beitragen, Normierung auf das Notwendige zu beschränken, und damit einen Beitrag zur Deregulierung zu leisten.

Die Staatsregierung wird verpflichtet, mit den kommunalen Spitzenverbänden zur Umsetzung des Konnexitätsprinzips ein Konsultationsverfahren zu vereinbaren.

Das bisher nur in der Geschäftsordnung vorgesehene Anhörungsrecht der kommunalen Spitzenverbände gegenüber dem Landtag wird verfassungsrechtlich verankert. Die Anhörung dient auch der Konsultation der kommunalen Spitzenverbände zur Umsetzung des Konnexitätsprinzips bei Initiativen aus der Mitte des Landtags.

4. Das Wahlbarkeitsalter wird auf die allgemeine Volljährigkeitsgrenze von 18 Jahren abgesenkt.
5. Der Wortlaut des Art. 100 BV wird dem des Art. 1 Abs. 1 GG angepasst.
6. Der Anspruch der Kinder auf Entwicklung zu selbstbestimmungsfähigen und verantwortungsfähigen Persönlichkeiten wird ausdrücklich in der Verfassung des Freistaates Bayern hervorgehoben.

C) Alternativen

Keine

D) Kosten

Durch die Aufnahme des Konnexitätsprinzips in die Verfassung entstehen unmittelbar keine Kosten, jedoch dann, wenn im Einzelfall das Konnexitätsprinzip zur Anwendung kommt.

Auch durch die übrigen Verfassungsänderungen entstehen keine Kosten.

Gesetzentwurf

zur Änderung der Verfassung des Freistaates Bayern

Art. 1

Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaates Bayern – „Gesetz über den Zusammtritt des Landtags nach der Wahl, über die Parlamentsinformation und zur Verankerung eines strikten Konnexitätsprinzips“

§ 1

Die Verfassung des Freistaates Bayern in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Dezember 1998 (GVBl S. 991, BayRS 100-1-I) wird wie folgt geändert:

1. Art. 16 Abs. 2 erhält folgende Fassung:
„(2) Der Landtag tritt spätestens am 22. Tag nach der Wahl zusammen.“
2. In Art. 55 Nr. 3 wird folgender Satz 2 angefügt:
„Die Unterrichtung des Landtags durch die Staatsregierung bleibt einer Vereinbarung zwischen Landtag und Staatsregierung auf gesetzlicher Grundlage vorbehalten.“
3. Art. 83 wird wie folgt geändert
 - a) Abs. 3 erhält folgende Fassung:
„(3) ¹Überträgt der Staat den Gemeinden Aufgaben, verpflichtet er sie zur Erfüllung von Aufgaben im eigenen Wirkungskreis oder stellt er besondere Anforderungen an die Erfüllung bestehender oder neuer Aufgaben, hat er gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen. ²Führt die Wahrnehmung dieser Aufgaben zu einer Mehrbelastung der Gemeinden, ist ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen.“
 - b) Abs. 7 erhält folgende Fassung:
„(7) ¹Die kommunalen Spitzenverbände sollen rechtzeitig gehört werden, bevor durch Gesetz oder Rechtsverordnung Angelegenheiten geregelt werden, welche die Gemeinden oder die Gemeindeverbände berühren. ²Die Staatsregierung vereinbart zur Umsetzung des Konnexitätsprinzips (Abs. 3) ein Konsultationsverfahren mit den kommunalen Spitzenverbänden.“

§ 2

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2004 in Kraft.

Art. 2

Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaates Bayern – „Gesetz zur Weiterentwicklung der Wahlgrundsätze, der Grundrechte und der Bestimmungen über das Gemeinschaftsleben“

§ 1

Die Verfassung des Freistaates Bayern in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Dezember 1998 (GVBl S. 991, BayRS 100-1-I) wird wie folgt geändert:

1. Art. 14 Abs. 2 erhält folgende Fassung:
„(2) Wählbar ist jeder wahlfähige Staatsbürger, der das 18. Lebensjahr vollendet hat.“
2. Art. 100 erhält folgende Fassung:
„¹Die Würde des Menschen ist unantastbar. ²Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt.“
3. Die Überschrift des 1. Abschnitts des Dritten Hauptteils erhält folgende Fassung:
„Ehe, Familie und Kinder“
4. Art. 125 Abs. 1 wird wie folgt geändert:
 - a) Es wird folgender neuer Satz 2 eingefügt:
„²Sie haben Anspruch auf Entwicklung zu selbstbestimmungsfähigen und verantwortungsfähigen Persönlichkeiten.“
 - b) Der bisherige Satz 2 wird Satz 3.
5. Art. 126 Abs. 3 Satz 1 erhält folgende Fassung:
„¹Kinder und Jugendliche sind durch staatliche und gemeindliche Maßnahmen und Einrichtungen gegen Ausbeutung sowie gegen sittliche, geistige und körperliche Verwahrlosung und gegen Misshandlung zu schützen.“

§ 2

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2004 in Kraft.

Art. 3**§ 1**

Das in Art. 1 enthaltene Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaates Bayern („Gesetz über den Zusammtritt des Landtags nach der Wahl, über die Parlamentsinformation und zur Verankerung eines strikten Konnexitätsprinzips“) sowie das in Art. 2 enthaltene Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaates Bayern („Gesetz zur Weiterentwicklung der Wahlgrundsätze, der Grundrechte und der Bestimmungen über das Gemeinschaftsleben“) sind dem Volk getrennt zur Entscheidung vorzulegen.

§ 2

§ 1 tritt am 1. Juni 2003 in Kraft.

Begründung:**Zu Art. 1**

Zu § 1 Nr. 1 (Art. 16 Abs. 2 – Zusammtritt des Landtags nach der Wahl)

Bisher muss der Landtag spätestens am 15. Tag nach der Wahl zusammentreten. Diese Frist ist angesichts des erheblichen zeitlichen Aufwands für die Feststellung des Wahlergebnisses und der notwendigen Ladung der Gewählten zur konstituierenden Sitzung sehr kurz bemessen. Die Frist, binnen derer der Landtag zu seiner konstituierenden Sitzung zusammengetreten sein muss, wird deshalb auf 22 Tage verlängert.

Zu § 1 Nr. 2 (Art. 55 Nr. 3 Satz 2 – Parlamentsinformation)

Der Grundsatz der Gewaltenteilung zählt zu den elementaren Verfassungsnormen. Sein Sinn besteht darin, dass die Organe der Legislative, Exekutive und Judikative sich gegenseitig kontrollieren und begrenzen. Im Verhältnis zwischen Landtag und Staatsregierung setzt dies einen Informationsanspruch des Landtags gegenüber der Staatsregierung voraus. Die Verfassungsänderung sieht vor, die Unterrichtung des Landtags über Vorhaben der Staatsregierung auf Europa-, Bundes- und Landesebene auf der Grundlage einer gesetzlichen Regelung durch Vereinbarung näher zu regeln.

Zu § 1 Nr. 3a (Art. 83 Abs. 3 – Konnexitätsprinzip)

Die Änderung ist auf die Aufnahme eines strikten Konnexitätsprinzips in die Bayerische Verfassung gerichtet. Überträgt der Staat den Gemeinden Aufgaben, verpflichtet er sie zur Erfüllung von Aufgaben im eigenen Wirkungskreis oder stellt er besondere Anforderungen an die Erfüllung bestehender oder neuer Aufgaben, hat er gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen. Verbleibende Mehrbelastungen sind durch staatliche Leistungen auszugleichen. Nach Art. 83 Abs. 6 BV gilt das Konnexitätsprinzip auch für die Gemeindeverbände.

1. Das Konnexitätsprinzip gilt bei der Übertragung staatlicher Aufgaben an die Gemeinden gemäß Art. 11 Abs. 3 BV (übertragener Wirkungskreis) und bei der Verpflichtung zur Erfüllung von Aufgaben in Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises im Sinn des Art. 83 Abs. 4 Satz 2 BV einschließlich der Normierung sog. Sollaufgaben. Eine Sollaufgabe im Sinn des Konnexitätsprinzips liegt nicht schon dann vor, wenn die Aufgabe in Art. 57 Abs. 1 Satz 1 GO erwähnt ist; hinzukommen muss eine Regelung, die die Aufgabenwahrnehmung der Gemeinde im Wege der Sollbestimmung vorgibt.

Ferner gilt das Konnexitätsprinzip dann, wenn an die Erfüllung freiwilliger gemeindlicher Aufgaben besondere Anforderungen gestellt werden. Besondere Anforderungen sind dabei nur solche, die einen spezifischen Bezug zur kommunalen Aufgabenerfüllung haben. Dazu gehören nicht Anforderungen, die für jedermann gelten, oder Anforderungen, die zum Schutz von Gesundheit, Leib oder Leben geboten sind.

Förderprogramme als solche sind keine Anforderungen im Sinn des Art. 83 Abs. 3 BV. Besondere Umstände können aber eine Verpflichtungslage (wie auch sonst z.B. durch Standards) begründen und damit Konnexitätsforderungen auch dann auslösen, wenn die normative Grundlage lediglich in Förderbestimmungen besteht.

2. Die Geltung des Konnexitätsprinzips setzt voraus, dass die Kosten durch eine Entscheidung des Freistaats Bayern verursacht werden (Verursacherprinzip). Derartige Entscheidungen können Gesetze, Rechtsverordnungen, aber auch Verwaltungs- und Ausführungsvorschriften sein.

Keine Kostenverursachung durch den Freistaat liegt vor, wenn der Bund eine Aufgabe unmittelbar den Gemeinden überträgt, wenn Inhalt und Umfang der gemeindlichen Aufgaben durch Bundes- und Europarecht bestimmt werden oder wenn durch Landesrecht lediglich bundes- oder europarechtliche Vorgaben umgesetzt werden und dabei kein eigener Gestaltungsspielraum des Landes verbleibt, der eine Rücksichtnahme auf die bei den Gemeinden entstehenden Kosten ermöglicht. Das bedeutet umgekehrt, dass das Konnexitätsprinzip immer dann gilt, wenn der Freistaat Bayern bei der Umsetzung einen eigenen Gestaltungsspielraum hat, etwa wenn er entscheiden kann, ob er die vorgegebene Aufgabe selbst wahrnimmt oder ihre Wahrnehmung den Kommunen überträgt.

3. Bei einer Aufgabenübertragung oder Verpflichtung zur Aufgabenerfüllung sind gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen. Zu den Kosten gehören Zweckausgaben und Verwaltungskosten (Personal- und Sachkosten).

Die Bestimmungen über die Kostendeckung setzen eine Prognose hinsichtlich der mit der Aufgabenwahrnehmung verbundenen notwendigen Kosten, d.h. eine Kostenfolgeabschätzung voraus. Sie müssen in einem engen sachlichen und zeitlichen Zusammenhang mit der Aufgabenübertragung, der Verpflichtung zur Aufgabenerfüllung oder der Vorgabe besonderer Anforderungen getroffen werden (Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 7. Mai 2001, Az. 2 BvK 1/00, abgedruckt in BVerfGE 103, 332, 363). Stellt sich die Prognose über die Kostenfolgen als wesentlich fehlerhaft heraus oder müssen aufgrund tatsächlicher Entwicklungen, z.B. aufgrund eines sprunghaften Anstiegs der Fallzahlen bei einem Leistungsgesetz, die der Prognose zugrunde liegenden Annahmen korrigiert werden, besteht Anlass, die Bestimmungen über die Deckung der Kosten anzupassen.

Zur Deckung der Kosten können neue Finanzquellen erschlossen oder bestehende Finanzquellen erweitert werden. Inwieweit Einrichtungen in zumutbarer Weise über Kommunalabgaben oder sonstige Nutzungsentgelte finanziert werden können, ist dabei ebenso zu berücksichtigen wie Synergieeffekte und Einsparungen im Hinblick auf bisherige kommunale Leistungen und Ausgaben.

4. Im Fall einer trotz Kostendeckungsregelung verbleibenden wesentlichen Mehrbelastung ist ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu leisten. Die Mehrbelastung ist für die Gesamtheit der betroffenen Gemeinden und unter Berücksichtigung eines etwaigen kommunalen Eigeninteresses festzustellen. Der finanzielle Ausgleich besteht in einem Vollkostensatz der Mehrbelastung, der regelmäßig pauschaliert gewährt wird.
5. Das Konnexitätsprinzip tritt als von der Finanzkraft der Kommune unabhängige Ausgleichsregelung neben die allgemeinen Bestimmungen zur Absicherung einer finanziellen Mindestausstattung der Kommunen durch originäre kommunale Einnahmen sowie den kommunalen Finanzausgleich. Damit ist ein „Nullsummenspiel“ dergestalt ausgeschlossen, dass der Staat die zur Finanzierung des Ausgleichs notwendigen Haushaltsmittel dem kommunalen Finanzausgleich entnimmt.
6. Die Landkreise haben nach Art. 53 Abs. 2 der Landkreisordnung (LKrO) in Verbindung mit der diesbezüglichen Ausführungsverordnung den Verwaltungsaufwand (Personal- und Sachaufwand) für die Erfüllung der Aufgaben des Landratsamtes als Staatsbehörde zu tragen. Unmittelbar zugewiesen ist die Aufgabe – also der für die Anwendung des Konnexitätsprinzips maßgebliche Anknüpfungspunkt – aber nicht der kommunalen Gebietskörperschaft Landkreis, sondern nur seiner insoweit in die Staatsorganisation inkorporierten Behörde Landratsamt. Andererseits gilt bei den kreisfreien Städten, die nach Art. 9 Abs. 1 Satz 1 1. Hs GO im übertragenen Wirkungskreis die Aufgaben des Landratsamtes wahrnehmen, das Konnexitätsprinzip. Ein entsprechender finanzieller Ausgleich für Mehrbelastungen nach den Grundsätzen des Konnexitätsprinzips ist deshalb auch den Landkreisen zu gewähren.
7. Die Verpflichtung, in einem rechtlichen, zeitlichen und sachlichen Zusammenhang mit der Aufgabenübertragung eine Kostendeckungsregelung zu treffen, gilt auch dann, wenn die Aufgabenübertragung im Wege der Volksgesetzgebung erfolgt. Auch für etwaige hierdurch entstehende Mehrbelastungen ist ein entsprechender finanzieller Ausgleich durch den Staat zu leisten. Im Hinblick hierauf können sich Auswirkungen auf den Staatshaushalt ergeben (Art. 73 BV).

Zu § 1 Nr. 3b (Art. 83 Abs. 7 – Anhörungsrecht, Konsultationsmechanismus)

Das bisher nur gegenüber der Staatsregierung verfassungsrechtlich verankerte Anhörungsrecht wird auf den Landtag erstreckt. Zudem wird die Staatsregierung verpflichtet, mit den kommunalen Spitzenverbänden ein Konsultationsverfahren zu vereinbaren.

1. Der Bayerische Landtag hat mit Beschluss vom 11.7.2000 seine Geschäftsordnung geändert und als § 33 a ein Anhörungsrecht der kommunalen Spitzenverbände eingeführt. Dieses Anhörungsrecht hat sich in seiner über zweijährigen Praxis insgesamt bewährt. Gestützt auf die praktischen Erfahrungen soll das Anhörungsrecht der kommunalen Spitzenverbände nun auch gegenüber dem Bayerischen Landtag verfassungsrechtlich verankert werden.

Das Anhörungsrecht der kommunalen Spitzenverbände im Rahmen der parlamentarischen Beratung dient auch der Umsetzung des Konnexitätsprinzips für Initiativen aus der Mitte des Landtags. Die Kommunen erhalten so die Gelegenheit zur Erörterung der finanziellen Auswirkungen einer Aufgabenübertragung auf die Kommunen oder von gesetzlichen Anforderungen für die kommunale Aufgabenerfüllung. § 53 Abs. 4 Satz 5 der Geschäftsordnung des Bayerischen Landtags sieht vor, dass bei Gesetzesvorlagen, welche die Gemeinden oder Gemeindeverbände betreffen, im Vorblatt auch die den Kommunen bei der Ausführung des Gesetzes voraussichtlich entstehenden Kosten ausführlich darzustellen sind.

2. Eine besondere Form der Anhörung der kommunalen Spitzenverbände durch die Staatsregierung ist das nach Art. 83 Abs. 7 Satz 2 BV zwischen Staatsregierung und kommunalen Spitzenverbänden zu vereinbarende Konsultationsverfahren. Die konkrete Ausgestaltung ist Sache der Staatsregierung und der kommunalen Spitzenverbände. Die Rechte der einzelnen Kommunen bleiben unberührt.

Zu § 2 (Inkrafttreten)

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten.

Das Konnexitätsprinzip findet Anwendung, wenn die Kosten verursachende Maßnahme des Staates nach dem Inkrafttreten der Verfassungsänderung erfolgt. Der bis dahin vorhandene Bestand an kommunalen Aufgaben und an Anforderungen an die kommunale Aufgabenerfüllung ist kostenmäßig durch das bisherige System des kommunalen Finanzausgleichs und der sonstigen Finanzbeziehungen zwischen Staat und Kommunen abgedeckt. Sobald am Aufgaben- oder Anforderungsbestand aber Änderungen nach dem Zeitpunkt des Inkrafttretens vorgenommen werden, gilt insoweit das Konnexitätsprinzip.

Zu Art. 2

Zu § 1 Nr. 1 (Art. 14 Abs. 2 – Wählbarkeit)

Das passive Wahlrecht wird wie für die Bundestagswahlen auf 18 Jahre festgesetzt.

Zu § 1 Nr. 2 (Art. 100 – Menschenwürde)

Der Wortlaut des Art. 100 wird dem Wortlaut des Art. 1 Abs. 1 GG angepasst. Damit wird im Verfassungstext selbst klargestellt, dass die Reichweite des Schutzgehalts von Art. 100 BV mit der des Art. 1 Abs. 1 GG identisch ist.

Zu § 1 Nr. 3 (Änderung der Überschrift)

Die Änderung trägt dem Umstand Rechnung, dass die Kinderrechte neben Ehe und Familie den Schutz der Verfassung genießen.

Zu § 1 Nr. 4a (Art. 125 Abs. 1 Satz 2 – Rechtspersönlichkeit Kind)

Durch die Einfügung des neuen Satzes 2 soll im Text der Verfassung besonders hervorgehoben werden, dass Kinder Rechtssubjekte sind. Rechtsansprüche werden damit nicht begründet; es handelt sich um einen Programmsatz.

Zu § 1 Nr. 4b

Folgeänderung, die sich durch die Einfügung eines neuen Satzes 2 ergibt.

Zu § 1 Nr. 5 (Art. 126 Abs. 3 – Schutz von Kindern und Jugendlichen)

Die Ergänzungen in Art. 126 Abs. 3 stellen klar, dass sich der Schutz durch Staat und Kommunen auf Kinder und Jugendliche erstreckt und auch ihren Schutz vor Misshandlung erfasst. Die Wahl der elterlichen Erziehungsmethoden im Rahmen der Rechtsordnung bleibt hiervon unberührt.

Zu § 2 (Inkrafttreten)

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten.

Zu Art. 3

Es wird klargestellt, dass über die beiden Gesetzentwürfe zur Änderung der Verfassung des Freistaates Bayern, wie sie in Art. 1 und Art. 2 dargestellt sind, eine getrennte Abstimmung des Volkes, d.h. eine Abstimmung auf zwei Stimmzetteln, stattfindet.