

Gesetzentwurf

der Abgeordneten **Georg Schmid, Reinhold Bocklet, Prof. Ursula Männle, Petra Guttenberger, Prof. Dr. Winfried Bausback, Jürgen W. Heike, Dr. Florian Herrmann, Erwin Huber, Konrad Kobler, Martin Neumeyer, Tobias Reiß, Dr. Franz Rieger, Berthold Rüth, Jakob Schwimmer, Bernhard Seidenath, Dr. Bernd Weiß, Josef Zellmeier** und **Fraktion (CSU)**,

Markus Rinderspacher, Harald Güller, Franz Schindler, Franz Maget, Volkmar Halbleib, Inge Aures, Natascha Kohnen, Horst Arnold, Helga Schmitt-Bussinger, Harald Schneider, Reinhold Perlak, Susann Biedefeld, Christa Naaß, Reinhold Strobl, Dr. Paul Wengert, Dr. Linus Förster und **Fraktion (SPD)**,

Hubert Aiwanger, Florian Streibl, Prof. (Univ. Lima) Dr. Peter Bauer, Eva Gottstein, Joachim Hanisch, Peter Meyer, Alexander Muthmann, Prof. Dr. Michael Piazzolo, Bernhard Pohl, Manfred Pointner, Markus Reichhart und **Fraktion (FREIE WÄHLER)**,

Thomas Hacker, Karsten Klein, Tobias Thalhammer, Jörg Rohde und **Fraktion (FDP)**

zur Änderung der Verfassung des Freistaates Bayern

A) Problem

Die Verfassung des Freistaates Bayern ist neben dem Grundgesetz für die Bundesrepublik die Grundordnung für das Zusammenleben der Menschen im Freistaat Bayern. Sie gibt den Rechtsrahmen für den Staat, die Gesellschaft, die Einzelnen und für politische Entscheidungen. Seit ihrer Verkündung im Jahr 1946 hat sich der Freistaat Bayern verändert, Bayern hat sich von einem Agrarland zu einer der wirtschaftlich stärksten Regionen in einem zusammen wachsenden Europa entwickelt. Die Verfassung ist ein lebendiger Rechtsrahmen, der auf neue Herausforderungen für Staat und Gesellschaft reagieren muss. Die Verfassung kann und muss deshalb zu gegebener Zeit weiterentwickelt werden:

- Die Entwicklung Bayerns von einem Agrarstaat zu einem der führenden Wirtschaftsstandorte Europas hat auch die Bevölkerungsstrukturen verändert. Es sind Ballungszentren entstanden, die großen Städte sind stark gewachsen und wachsen weiter, während in vielen ländlichen Regionen Bayerns die Bevölkerung abnimmt. Gleichzeitig werden die Menschen immer älter, die Zahl der Geburten stagniert seit Jahren auf zu niedrigem Niveau. Die demografische Entwicklung ist eine der größten Zukunftsherausforderungen für Staat, Politik und Gesellschaft. Das Grundgesetz für die Bundesrepublik enthält Regelungen zur Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse (Art. 72 Abs. 2 und 4, 106 Abs. 3 GG). In Bayern ist die Schaffung gleichwertiger Lebens- und Arbeitsbedingungen als Leitziel der Landesplanung definiert (Art. 5 Abs. 1 BayLplG in der Fassung vom 25. Juni 2012). Eine ausdrückliche Regelung in der Verfassung des Freistaates Bayern fehlt bislang.

- Demografischer Wandel, Globalisierung, Migration und eine sich zunehmend verändernde Familienstruktur sind die zentralen Herausforderungen für die kommenden Jahrzehnte. Weil sie Ausdruck eines tiefgreifenden gesellschaftlichen Wandels sind, bedarf es der gemeinsamen beherzten Bemühungen von Staat und Gesellschaft, um ihnen zu begegnen. In einer aktiven Bürgergesellschaft gestalten die Menschen durch ihr freiwilliges bürgerschaftliches Engagement das Gemeinwesen nach Kräften mit und bereichern es. Dieses Engagement für das Gemeinwohl trägt wesentlich zu einer menschlichen und solidarischen Gesellschaft bei und festigt das demokratische Gemeinwesen. Eine ausdrückliche Regelung in der Verfassung des Freistaates Bayern, den ehrenamtlichen Einsatz für das Gemeinwohl zu fördern, existiert aber bislang nicht.
- Der Bund kann zur Verwirklichung eines vereinten Europas Hoheitsrechte auf die Europäische Union übertragen und zwar durch Gesetz mit Zustimmung des Bundesrats (Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG). Gemäß Art. 23 Abs. 2 Satz 1 GG wirken in Angelegenheiten der Europäischen Union die Bundesländer durch den Bundesrat mit. Gemäß Art. 23 Abs. 4 GG ist der Bundesrat an der Willensbildung des Bundes zu beteiligen, soweit er an einer entsprechenden innerstaatlichen Maßnahme mitzuwirken hätte oder soweit die Länder innerstaatlich zuständig wären. Der Bundesrat besteht aus Mitgliedern der Regierungen der Länder, die sie bestellen und abberufen (Art. 51 Abs. 1 Satz 1 GG).

Eine unmittelbare Beteiligung der Landesparlamente gibt es deshalb derzeit nicht, auch nicht, wenn durch die Übertragung von Hoheitsrechten Gesetzgebungskompetenzen der Länder betroffen sind.

- Höhe und Entwicklung des in den vergangenen Jahrzehnten in Deutschland aufgelaufenen Schuldenstandes zeigen, dass die bislang geltenden Fiskalregeln des Bundes und verschiedener Länder die Neuverschuldung nicht nachhaltig eindämmen. In Bayern sieht demgegenüber Art. 18 Abs. 1 Bayerische Haushaltsordnung vor, dass der Haushaltsplan grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten ausgeglichen wird. In der Folge hat der Freistaat Bayern seit 2006 einen allgemeinen Haushalt ohne Neuverschuldung.

In Verantwortung für kommende Generationen wurden in Art. 109 GG neue, für Bund und Länder gemeinsam geltende Grundzüge für die verfassungsrechtliche Begrenzung der Nettokreditaufnahme festgelegt, die insbesondere in Übereinstimmung mit dem reformierten europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt die langfristige Tragfähigkeit der Haushalte von Bund und Ländern sicherstellen und nach dieser Maßgabe eine konjunkturgerechte und zukunftsorientiert gestaltende Finanzpolitik ermöglichen sollen.

Bund und Länder müssen danach ihre Haushalte grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten ausgleichen. Art. 109 Abs. 3 GG enthält kein absolutes Verbot der Kreditaufnahme. Kreditaufnahmen bei anormalen konjunkturellen Entwicklungen und in außergewöhnlichen Notfällen bleiben weiterhin zulässig. Die nähere Ausgestaltung wird den Ländern überlassen (vgl. Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG). Der bisherige Art. 82 der Verfassung des Freistaates Bayern ist im Hinblick auf Art. 109 Abs. 3 GG entsprechend anzupassen. Mit einer Anpassung des Art. 82 der Verfassung des Freistaates Bayern an die grundgesetzlichen Vorgaben wird die Inanspruchnahme der Ausnahmemöglichkeiten aus Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG ermöglicht. Der Haushaltsgesetzgeber kann somit flexibel und angemessen auf konjunkturschwankungsbedingte und notlageninduzierte Ausnahmefälle reagieren.

- Der Anspruch der Gemeinden gegen das Land auf eine angemessene Finanzausstattung, den der Bayerische Verfassungsgerichtshof in ständiger Rechtsprechung aus dem Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden herleitet und auch den Gemeindeverbänden zubilligt, ist bislang in der Verfassung des Freistaates Bayern nicht ausdrücklich geregelt.

B) Lösung

Die Verfassung wird durch Regelungen zur Förderung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen in ganz Bayern, zur Förderung des ehrenamtlichen Einsatzes für das Gemeinwohl, zur Bindung der Staatsregierung an Beschlüsse des Landtags in Angelegenheiten der Europäischen Union und zum Haushalt ohne Neuverschuldung („Schuldenbremse“) sowie zur angemessenen Finanzausstattung der Gemeinden ergänzt:

- Es wird die Förderung gleichwertiger, nicht gleichartiger, Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen in ganz Bayern als Staatszielbestimmung in die Verfassung aufgenommen. Es wird klargestellt, dass dies für ganz Bayern Geltung haben muss und zwar für ländliche und städtische Gebiete gleichermaßen.
- Auch die Förderung des ehrenamtlichen Einsatzes für das Gemeinwohl wird als Staatsziel in der Verfassung des Freistaates Bayern verankert.
- Die Mitwirkungsrechte des Landtags in Angelegenheiten der Europäischen Union werden gestärkt.

Es wird die Verpflichtung in der Verfassung verankert, dass die Staatsregierung den Landtag über Angelegenheiten der Europäischen Union zu unterrichten hat.

Wenn das Recht der Gesetzgebung des Landtags durch die Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union betroffen ist, kann die Staatsregierung durch Gesetz gebunden werden, insbesondere hinsichtlich ihres Abstimmungsverhaltens im Bundesrat. Eingriffe in die Gesetzgebungskompetenz des Landtags durch die Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union sind ein schwerwiegender Eingriff in die Eigenstaatlichkeit des Freistaates Bayern. Diese sollen deshalb durch die Beteiligung des Landtags auf eine breite demokratische Legitimation gestützt werden.

- In Zeiten der europäischen Schuldenkrise hat der Abbau der gesamtsstaatlichen Verschuldung zentrale finanzpolitische Bedeutung gewonnen. In Bayern wurde das Ziel eines Haushalts ohne neue Schulden bereits im Jahr 2000 in der Bayerischen Haushaltsordnung verankert und seit 2006 in die Tat umgesetzt. Unabhängig von einer landesrechtlichen Regelung der Schuldenbremse gilt die Schuldenbremse des Grundgesetzes in den Ländern nach Ablauf der Übergangsfrist ab dem Haushaltsjahr 2020 unmittelbar. Zur Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse und zur Bestätigung der bayerischen Richtungsentscheidung für einen Haushalt ohne neue Schulden wird eine Ergänzung der Verfassung vorgenommen. Die für eine Verfassungsänderung erforderliche Zweidrittelmehrheit und der notwendige Volksentscheid sorgen im Übrigen für einen breiten gesellschaftlichen Konsens.

Die hohen Hürden für eine Verfassungsänderung sichern ein Verschuldungsverbot am wirksamsten ab. Mit einem verfassungsrechtlich verankerten Neuverschuldungsverbot wird eine nachhaltige und generationengerechte Finanzpolitik dauerhaft gewährleistet, die vom Grundsatz geprägt ist, dass jede Generation mit den Mitteln auskommen muss, die sie erwirtschaftet.

- Die Grundsätze, die der Bayerische Verfassungsgerichtshof zum Anspruch der Gemeinden gegen das Land auf eine angemessene Finanzausstattung entwickelt hat, werden durch eine Regelung in der Verfassung des Freistaates Bayern abgebildet. Damit wird dem Gewicht der kommunalen Finanzhoheit Rechnung getragen.

C) Alternativen

- Hinsichtlich der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen, des ehrenamtlichen Einsatzes für das Gemeinwohl, der Bindung der Staatsregierung an Beschlüsse des Landtags in Angelegenheiten der Europäischen Union und der angemessenen Finanzausstattung der Gemeinden und Gemeindeverbände kann die bisherige Rechtslage beibehalten werden.
- Die Umsetzung von Art. 109 Abs. 3 GG kann auch durch einfaches Landesgesetz in der Bayerischen Haushaltsordnung erfolgen.

D) Kosten

Keine

Gesetzentwurf

zur Änderung der Verfassung des Freistaates Bayern

Art. 1

Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaates Bayern – „Förderung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen“

§ 1

Art. 3 Abs. 2 der Verfassung des Freistaates Bayern in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Dezember 1998 (GVBl S. 991, BayRS 100-1-I), geändert durch Gesetze vom 10. November 2003 (GVBl S. 816, 817), wird wie folgt geändert:

1. Der bisherige Wortlaut wird Satz 1.
2. Es wird folgender Satz 2 angefügt:

„²Er fördert und sichert gleichwertige Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen in ganz Bayern, in Stadt und Land.“

§ 2

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2014 in Kraft.

Art. 2

Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaates Bayern – „Förderung des ehrenamtlichen Einsatzes für das Gemeinwohl“

§ 1

Art. 121 der Verfassung des Freistaates Bayern in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Dezember 1998 (GVBl S. 991, BayRS 100-1-I), geändert durch Gesetze vom 10. November 2003 (GVBl S. 816, 817), wird wie folgt geändert:

1. Es wird folgender neuer Satz 2 eingefügt:
„²Staat und Gemeinden fördern den ehrenamtlichen Einsatz für das Gemeinwohl.“
2. Der bisherige Satz 2 wird Satz 3.

§ 2

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2014 in Kraft.

Art. 3

Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaates Bayern – „Angelegenheiten der Europäischen Union“

§ 1

Art. 70 der Verfassung des Freistaates Bayern in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Dezember 1998 (GVBl S. 991, BayRS 100-1-I), geändert durch Gesetze vom 10. November 2003 (GVBl S. 816, 817), wird folgender Abs. 4 angefügt:

„(4) ¹Über Angelegenheiten der Europäischen Union hat die Staatsregierung den Landtag zu unterrichten. ²Ist das Recht der Gesetzgebung durch die Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union betroffen, kann die Staatsregierung in ihren verfassungsmäßigen Aufgaben durch Gesetz gebunden werden. ³Ist das Recht der Gesetzgebung durch ein Vorhaben der Europäischen Union betroffen, hat die Staatsregierung bei ihren verfassungsmäßigen Aufgaben die Stellungnahmen des Landtags maßgeblich zu berücksichtigen. ⁴Das Nähere regelt ein Gesetz.“

§ 2

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2014 in Kraft.

Art. 4

Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaates Bayern – „Schuldenbremse“

§ 1

Art. 82 der Verfassung des Freistaates Bayern in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Dezember 1998 (GVBl S. 991, BayRS 100-1-I), geändert durch Gesetze vom 10. November 2003 (GVBl S. 816, 817), erhält folgende Fassung:

„Art. 82

- (1) Der Haushalt ist grundsätzlich ohne Nettokreditaufnahme auszugleichen.
- (2) ¹Bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung kann von Abs. 1 abgewichen werden. ²In diesem Fall sind die Auswirkungen auf den Haushalt im Auf- und Abschwung symmetrisch zu berücksichtigen.
- (3) ¹Bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Not-situationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, kann von Abs. 1 abgewichen werden. ²Hierfür ist eine entspre-

chende Tilgungsregelung vorzusehen. ³Die Kredite sind binnen eines angemessenen Zeitraums zurückzuführen.

(4) Die Aufnahme von Krediten sowie die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Rechnungsjahren führen können, bedürfen einer der Höhe nach bestimmten oder bestimmaren Ermächtigung durch Gesetz.

(5) Das Nähere bestimmt ein Gesetz.“

§ 2

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2020 in Kraft.

Art. 5 Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaates Bayern – „Angemessene Finanzausstattung der Gemeinden“

§ 1

Art. 83 Abs. 2 der Verfassung des Freistaates Bayern in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Dezember 1998 (GVBl S. 991, BayRS 100-1-I), geändert durch Gesetze vom 10. November 2003 (GVBl S. 816, 817), wird folgender Satz 3 angefügt:

„³Der Staat gewährleistet den Gemeinden im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit eine angemessene Finanzausstattung.“

§ 2

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2014 in Kraft.

Art. 6

§ 1

Das in Art. 1 enthaltene Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaates Bayern – „Förderung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen“, das in Art. 2 enthaltene Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaates Bayern – „Förderung des ehrenamtlichen Einsatzes für das Gemeinwohl“, das in Art. 3 enthaltene Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaates Bayern – „Angelegenheiten der Europäischen Union“, das in Art. 4 enthaltene Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaates Bayern – „Schuldenbremse“ und das in Art. 5 enthaltene Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaates Bayern – „Angemessene Finanzausstattung der Gemeinden“ sind dem Volk getrennt zur Entscheidung vorzulegen.

§ 2

§ 1 tritt am in Kraft.

Begründung:

Zu Art. 1:

Zu § 1 (Art. 3 Abs. 2 Satz 2 – Förderung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen)

Der in Art. 3 Abs. 2 einzufügende Satz 2 der Verfassung erklärt die Förderung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen zum Staatsziel.

Durch das Wort „fördert“ wird klargestellt, dass gleichwertige Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen zunächst einmal eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe sind und keine alleinige Aufgabe des Staates. Das „Fördern“ gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen zum Staatsziel zu erheben, bedeutet aber, dass der Staat diesem Ziel bei all seinen Handlungen ein besonderes Gewicht beizumessen hat. Das soll auch mit dem Wort „sichert“ unterstrichen werden. Ein Rechtsanspruch auf gleichwertige Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen kann hieraus jedoch nicht hergeleitet werden.

„Gleichwertig“ bedeutet nicht „gleichartig“. Die unterschiedlichen strukturellen, historischen, kulturellen, gesellschaftlichen und natürlichen Voraussetzungen der einzelnen Landesteile Bayerns sind stets zu berücksichtigen. Der Staat muss allerdings nicht nur Mindestvoraussetzungen für die Bedürfnisse der Menschen in allen Landesteilen sicherstellen, wie dies schon durch das Sozialstaatsprinzip geboten ist, sondern auch dafür Sorge tragen, dass die Menschen in Bayern in allen Landesteilen auch die gleichen Chancen für ihre Lebensentwicklung haben.

„Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen“ sind umfassend zu verstehen und beinhalten sämtliche Lebens- und Arbeitsbereiche, wie das Wohnen, die Bildung, die Freizeit, die Erholung, die Daseinsfürsorge, soziale und kulturelle Leistungen, sowie die berufliche Entwicklung des Einzelnen, egal ob als Arbeiter, Angestellter oder Selbständiger.

Durch die Formulierung in Stadt und Land wird hervorgehoben, dass gleichwertige Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen sowohl in städtischen als auch in ländlichen Gebieten anzustreben sind.

Zu § 2 (Inkrafttreten)

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

Zu Art. 2:

Zu § 1 (Art. 121 Satz 2 – Förderung des ehrenamtlichen Einsatzes für das Gemeinwohl)

Die Förderung des ehrenamtlichen Einsatzes für das Gemeinwohl wird durch den in Art. 121 neu einzufügenden Satz 2 zum Staatsziel erklärt.

Durch das Wort „fördern“ wird klargestellt, dass Staat und Gemeinden diesem Ziel ein besonderes Gewicht beizumessen haben. Ein Rechtsanspruch gegen das Land oder Gemeinden auf eine konkrete, insbesondere auch finanzielle Förderung des ehrenamtlichen Einsatzes für das Gemeinwohl kann hieraus jedoch nicht abgeleitet werden.

Zu § 2 (Inkrafttreten)

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

Zu Art. 3:**Zu § 1 (Art. 70 Abs. 4 – Angelegenheiten der Europäischen Union)**

Im Zusammenhang mit der Europäischen Union wird immer wieder ein „Demokratiedefizit“ diskutiert. Durch die Neuregelung in Art. 70 Abs. 4 der Verfassung soll ein Mehr an Demokratie in den nationalen Entscheidungsprozess kommen.

Art. 70 Abs. 4 Satz 1 erhebt – abgesehen von der bereits bestehenden allgemeinen Unterrichtsverpflichtung gemäß Art. 55 Nr. 3 Satz 2 – die Informationspflicht der Staatsregierung gegenüber dem Landtag in EU-Angelegenheiten, die bislang einfachgesetzlich geregelt ist, in den Verfassungsrang. Die Information des Landtags durch die Staatsregierung ist notwendige Voraussetzung für die Willensbildung und die Entscheidungsfindung im Landtag.

Art. 70 Abs. 4 Satz 2 räumt dem Landtag das Recht ein, die Staatsregierung durch Gesetz in ihren verfassungsmäßigen Aufgaben zu binden, sofern durch die Übertragung von Hoheitsrechten Gesetzgebungszuständigkeiten Bayerns ganz oder teilweise auf die Europäische Union übertragen werden sollen. Davon nicht berührt ist die Übertragung von Hoheitsrechten in Angelegenheiten, für die der Bund die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit besitzt oder bei denen der Bund im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung von seinem Recht der Gesetzgebung Gebrauch gemacht hat, ohne dass die Länder hiervon noch abweichende Regelungen treffen können. Unter den „verfassungsmäßigen Aufgaben“ sind insbesondere die Abstimmungen im Bundesrat zu verstehen. Die Vertreter der Staatsregierung sollen durch ein Gesetz in ihrem Abstimmverhalten gebunden werden können. Damit ist eine Bindung der Staatsregierung auch grundsätzlich im Wege der Volksgesetzgebung möglich. Diese strikte Bindung der Staatsregierung ist angezeigt, da es sich im Fall der Übertragung von Gesetzgebungszuständigkeiten auf die Europäische Union um einen endgültigen Verlust eigener Rechte des Landtags handelt.

Mit Art. 70 Abs. 4 Satz 3 wird die Staatsregierung grundsätzlich an Stellungnahmen des Landtags gebunden, sofern Vorhaben der Europäischen Union Gesetzgebungszuständigkeiten des Landes unmittelbar betreffen. Während Satz 2 eine absolute Bindungswirkung normiert, die den Ermessenspielraum der Staatsregierung auf Null setzt, bleibt es bei den Vorhaben der Europäischen Union, durch die Gesetzgebungskompetenzen nicht durch die Übertragung von Hoheitsrechten berührt werden, grundsätzlich bei der Entscheidungsverantwortung der Staatsregierung. Die Bindungswirkung umfasst zum einen Stellungnahmen des Landtags zu Vorhaben der Europäischen Union, die in Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder eingreifen, wie auch zu solchen Vorhaben, in denen die Europäische Union von Zuständigkeiten Gebrauch macht, die zwischen der Union und den Mitgliedstaaten geteilt sind, vorausgesetzt, dass innerstaatlich die Länder zuständig sind. Die Bindung der Staatsregierung an Stellungnahmen des Landtags hat bei Eingriffen der Europäischen Union die Funktion eines Abwehrrechts, im Fall der Ausübung geteilter Zuständigkeiten stellt die Bindung eine Kompensation des Landtags dar für verlorene Zuständigkeiten. Im letzten Fall bleibt zudem der Landtag für die Umsetzung von Richtlinien der Europäischen Union in nationales Recht zuständig und trägt dafür die Verantwortung gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern. Die Staatsregierung kann in Fällen von Satz 3 zwar von Stellungnahmen des Landtags abweichen, durch die Formulierung „maßgeblich zu berücksichtigen“ wird allerdings ein Regel-Ausnahme-Verhältnis normiert. Es wird der Staatsregierung für Ausnahmefälle Spielraum eingeräumt, um im Bundesrat Kompromisse eingehen zu können.

Wegen der Einzelheiten der Beteiligung des Landtags in Angelegenheiten der Europäischen Union wird in Satz 4 auf ein formelles Gesetz verwiesen.

Zu § 2 (Inkrafttreten)

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

Zu Art. 4:**Zu § 1 (Art. 82 – Schuldenbremse)**

Die Schulden der öffentlichen Haushalte des Bundes und der Länder (einschließlich Extrahaushalte) sind in den vergangenen Jahren ständig gewachsen. Allein in der Zeit zwischen 2000 und 2011 sind sie um mehr als 70 v.H. gestiegen und erreichten Ende 2011 rund 1,9 Bio. Euro.

Bund und Länder haben angesichts dieser Tatsache im Jahre 2009 in einer gemeinsamen Anstrengung das Grundgesetz geändert und die Verschuldungsregeln für den Bund und die Länder deutlich verschärft. Das Grundgesetz verpflichtet den Bund ab 2016 und die Länder ab 2020, ihre Haushalte grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Nur in vom Grundgesetz ausdrücklich bezeichneten Ausnahmen – Naturkatastrophen, außergewöhnliche Notfälle und (negativen) Abweichungen von der konjunkturellen Normallage – sind neue Kredite zulässig. Um auf solche Situationen reagieren zu können, sind landesrechtliche Regelungen zur Ausgestaltung der grundgesetzlichen Schuldenbremse erforderlich.

Die neue Verfassungsbestimmung soll den in Bayern bereits eingeschlagenen Weg zu einem schuldenfreien Haushalt bestätigen. Eine Kreditaufnahme wird zukünftig nur bei Naturkatastrophen, außergewöhnlichen Notsituationen und bei (negativen) Abweichungen von der konjunkturellen Normallage zulässig sein.

Um die Bayerische Verfassung an die aktuelle Fassung des Grundgesetzes anzupassen, ist der Landtag auf die Zustimmung der Bürger angewiesen. Änderungen der Bayerischen Verfassung bedürfen eines Volksentscheids.

Ziel der Verfassungsänderung ist es, in Einklang mit den Vorgaben des reformierten europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts die institutionellen Voraussetzungen für die Sicherung einer langfristigen Tragfähigkeit des Landeshaushalts zu verbessern. Das Ergebnis der jüngsten Föderalismusreform durch Gesetz vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2248) verpflichtet in Art. 109 Abs. 3 GG Bund und Länder, ihre Haushalte grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Lediglich für eine Übergangszeit bis zum 31. Dezember 2019 dürfen die Länder auf der Grundlage ihres bisher geltenden Verfassungs- und Haushaltsrechts noch hiervon abweichen. Schon jetzt haben sie indessen ihre Haushalte so aufzustellen, dass sie spätestens nach Ablauf dieses Zeitraums auf eine Kreditaufnahme zum Haushaltsausgleich nicht mehr angewiesen sein werden (Art. 143d Abs. 1 Satz 3 und 4 GG). Die Kreditfinanzierung wird künftig nur in besonderen Ausnahmefällen und auch nur dann zulässig sein, wenn das Landesrecht sie ausdrücklich vorsieht. Diese Ausnahmen beschreibt das Grundgesetz abschließend:

Eine ausnahmsweise Nettoneuverschuldung wird zukünftig zum einen bei (negativen) Abweichungen von der konjunkturellen Normallage zulässig sein. Regelungen zur im Auf- und Abschwing symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung enthält das Ausführungsgesetz nach Art. 82 Abs. 5.

Zum anderen können die Länder Ausnahmeregelungen über die Kreditaufnahme bei solchen Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Notsituationen vorsehen, die sich staatlicher Kontrolle entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen. In diesem Zusammenhang dürfen Kredite nur unter der Vorausset-

zung zugelassen werden, dass eine entsprechende Tilgungsregelung vorgesehen wird (Art. 109 Abs. 3 Satz 2 und 3 GG).

Das grundsätzliche Verbot des Haushaltsausgleichs durch Einnahmen aus Krediten gilt für die Länder unmittelbar, nur über die Ausgestaltung der noch gestatteten Ausnahmen entscheiden sie im Rahmen der grundgesetzlichen Vorgaben in eigener Zuständigkeit. Ob und in welchem Umfang sie derartige Regeln in ihre Verfassungen aufnehmen, dem einfachen Gesetzgeber überlassen oder gänzlich auf sie verzichten, legt das Grundgesetz nicht fest und bleibt den Ländern vorbehalten. Mit der ausdrücklichen Aufnahme einer entsprechenden Vorschrift in die Verfassung des Freistaates Bayern, die nur mit Zustimmung des Volkes möglich ist, macht der Verfassungsgeber deutlich, dass diese Schuldenregelung in Bayern auch unabhängig von ihrer Normierung im Grundgesetz gelten soll.

Art. 82 Abs. 1:

Die Regelung des Art. 82 Abs. 1 normiert den Grundsatz eines ohne Nettokreditaufnahme auszugleichenden Landeshaushalts. Das Grundgesetz verwendet demgegenüber die Formulierung „ohne Einnahmen aus Krediten“ (vgl. Art. 109, 115 GG). Dies beinhaltet nach allgemeiner Meinung das grundsätzliche Verbot der Nettoverschuldung (Nettokreditaufnahme). In die Bayerische Verfassung wird der präzisere Begriff der Nettokreditaufnahme aufgenommen. Einzelheiten regelt das Gesetz nach Art. 82 Abs. 5. Anschlussfinanzierungen für auslaufende Altschulden bleiben unberührt. Das Verbot der Nettokreditaufnahme bezieht sich ausschließlich auf den Landeshaushalt. Eine Einbeziehung etwaiger Defizite der Gemeinden würde sowohl inhaltlich als auch in der zeitlichen Abfolge unerfüllbare Informationsanforderungen an die Aufstellung der Haushalte stellen.

Art. 82 Abs. 2:

Nach Art. 82 Abs. 2 ist eine Kreditaufnahme in Umsetzung des Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG ausnahmsweise zur Berücksichtigung der Auswirkungen der konjunkturellen Entwicklung auf den Staatshaushalt zulässig. Ein konjunktureller Auf- und Abschwung kann insoweit symmetrisch berücksichtigt werden. Eine solche symmetrische Konjunkturkomponente hat das Land in eigener Verantwortung auszugestalten. Ihm ist es demnach freigestellt, zur konjunkturellen Unterstützung Kredite aufzunehmen, die dann in Phasen guter Konjunktur getilgt werden.

Auf der Grundlage des Art. 82 Abs. 2 kann der Haushaltsgesetzgeber infolge einer negativen konjunkturellen Entwicklung vom grundsätzlichen Verbot der Nettoverschuldung abweichen. Durch die symmetrische Berücksichtigung der konjunkturellen Auswirkungen auf den Haushalt wird bezweckt, ein prozyklisches Verhalten zu vermeiden und die durch das Wirkenlassen der automatischen Stabilisatoren bedingte Kreditaufnahme in Abschwungphasen durch entsprechende Überschüsse in Aufschwungphasen auszugleichen. Damit soll insbesondere auch den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung getragen werden. Die Einzelheiten der Kreditaufnahme in Ausnahmefällen regelt das Gesetz nach Abs. 5.

Neben der Konjunkturkomponente besteht für den Haushaltsgesetzgeber weiterhin die Möglichkeit, im Wege der Rücklagensteuerung den Haushalt auszugleichen.

Art. 82 Abs. 3:

Die Regelung des Art. 82 Abs. 3 sieht in Umsetzung des Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG vor, dass eine Kreditaufnahme bei Naturkata-

strophen und anderen außergewöhnlichen Notsituationen zulässig ist. Hierdurch soll die Handlungsfähigkeit des Landes zur Krisenbewältigung gewährleistet werden. Da eine nähere Bezeichnung möglicher Naturkatastrophen und außergewöhnlicher Notsituationen wegen der Vielzahl und Unterschiedlichkeit denkbarer Anwendungsfälle nicht möglich ist, werden diese unbestimmten Verfassungsbegriffe durch drei Kriterien eingegrenzt, die gleichzeitig erfüllt sein müssen:

- Die Notsituation muss außergewöhnlich sein,
- ihr Eintritt muss sich der Kontrolle des Staates entziehen und
- sie muss den Haushalt erheblich beeinträchtigen.

Naturkatastrophen sind in Anlehnung an die Voraussetzungen der Amtshilfe nach Art. 35 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3 GG unmittelbar drohende Gefahrenzustände oder Schädigungen von erheblichem Ausmaß, die durch Naturereignisse ausgelöst werden (z.B. Erdbeben, Hochwasser, Unwetter, Dürre, Massenerkrankungen). Andere außergewöhnliche Notsituationen, die sich der staatlichen Kontrolle entziehen, mithin auf äußeren Einflüssen beruhen, die nicht oder im Wesentlichen nicht der staatlichen Kontrolle unterliegen, können beispielsweise sein:

- besonders schwere Unglücksfälle im Sinn des Art. 35 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3 GG, d.h. Schadensereignisse von großem Ausmaß und von Bedeutung für die Öffentlichkeit, die durch Unfälle, technisches oder menschliches Versagen ausgelöst oder von Dritten absichtlich herbeigeführt werden;
- eine plötzliche Beeinträchtigung der Wirtschaftsabläufe in einem extremen Ausmaß aufgrund eines exogenen Schocks wie beispielsweise der aktuellen Finanzkrise, die aus Gründen des Gemeinwohls aktive Stützungsmaßnahmen des Staates zur Aufrechterhaltung und Stabilisierung der Wirtschaftsabläufe gebietet.

Zyklische Konjunkturverläufe im Sinn von Auf- und Abschwung sind demgegenüber keine außergewöhnlichen Ereignisse. Das Erfordernis der erheblichen Beeinträchtigung der Finanzlage bezieht sich auf den Finanzbedarf zur Beseitigung der aus einer Naturkatastrophe resultierenden Schäden und für vorbeugende Maßnahmen. Gleiches gilt für den Aufwand zur Bewältigung und Überwindung einer außergewöhnlichen Notsituation.

Satz 2 schreibt die Verpflichtung fest, bei Ausnahmen gemäß Satz 1 eine entsprechende Tilgungsregelung vorzusehen. Diese muss die Rückführung der Kredite verbindlich regeln. Satz 3 bestimmt, dass die Rückführung binnen eines angemessenen Zeitraums zu erfolgen hat. Die Rückführungspflicht soll ein weiteres Anwachsen der Staatsschulden verhindern. Welcher Zeitraum für die Rückführung als angemessen anzusehen ist, ist in Ansehung der Größenordnung der erhöhten Kreditaufnahme sowie der konkreten konjunkturellen Situation zu entscheiden.

Die Einzelheiten der Kreditaufnahme in Ausnahmefällen regelt das Gesetz nach Art. 82 Abs. 5.

Art. 82 Abs. 4:

Die bisherige Regelung des Art. 82 Satz 2 der Verfassung wird im Hinblick auf die aktuelle Fassung des Grundgesetzes (Art. 115 Abs. 1 GG) entsprechend aktualisiert.

Art. 82 Abs. 5:

Wegen der Einzelheiten wird in Absatz 5 auf ein formelles Gesetz verwiesen.

Zu § 2 (Inkrafttreten)

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes. Der Übergangsregelung in Art. 143d Abs. 1 Sätze 3 und 4 GG folgend tritt die Neufassung des Art. 82 BV ab dem Haushaltsjahr 2020 in Kraft.

Zu Art. 5:**Zu § 1 (Art. 83 Abs. 2 Satz 3 – Angemessene Finanzausstattung der Gemeinden)**

Der Bayerische Verfassungsgerichtshof leitet in ständiger Rechtsprechung aus dem Selbstverwaltungsrecht des Art. 11 Abs. 2 Satz 2 BV einen gegen das Land gerichteten Anspruch auf eine angemessene Finanzausstattung her (vgl. etwa VerfGH 60, 30/38, m.w.N.). Den vom Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden geschützten Inhalt billigt er über Art. 10 Abs. 1 BV auch den Gemeindeverbänden zu (vgl. etwa VerfGH 60, 184/215).

Diese Grundsätze sollen, dem Gewicht der Gewährleistung der kommunalen Finanzhoheit Rechnung tragend, ausdrücklich in die Verfassung übernommen werden. Dabei wird an die finanzverfassungsrechtlichen Regelungen des Art. 83 BV sowie an die durch den Bayerischen Verfassungsgerichtshof geprägte inhaltliche Ausformung der Gewährleistung einer angemessenen Finanzausstattung angeknüpft.

Danach findet der dem Gesetzgeber bei der Ausgestaltung der angemessenen Finanzausstattung zustehende Entscheidungsspielraum seine verfassungsrechtlichen Grenzen grundsätzlich im Anspruch der Gemeinden und Gemeindeverbände auf eine finanzielle Mindestausstattung. Diese ist so zu bemessen, dass die Kommunen in die Lage versetzt werden, alle ihre Aufgaben zu erfüllen, das heißt neben den Pflichtaufgaben des eigenen und übertragenen Wirkungskreises auch freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben zu übernehmen (VerfGH 50, 15/41 f., m.w.N.). Die Gemeinden und Gemeindeverbände haben hierbei weder ein Recht darauf, dass ihnen bestimmte finanzielle Mittel (z.B. bestimmte Steuern oder sonstige Einnahmequellen) zugewiesen werden, noch darauf, dass bestimmte Verteilungsregeln oder Anteile geschaffen werden, unverändert bleiben oder fortbestehen (vgl. VerfGH 12, 48/56; 45, 33/45; 49, 37/51 f.; 50, 15/42; 51, 1/14). Die verfassungsrechtliche Garantie einer finanziellen Mindestausstattung als regelmäßig ä-

ßerste Grenze des gesetzgeberischen Ermessens ist verletzt, wenn das Selbstverwaltungsrecht ausgehöhlt und einer sinnvollen Betätigung der Selbstverwaltung die finanzielle Grundlage entzogen wird.

Der Anspruch der Gemeinden auf Sicherstellung einer angemessenen Finanzausstattung ist abhängig von der finanziellen Leistungsfähigkeit des Staates. Der den Gemeinden und Gemeindeverbänden verbleibende Spielraum für die Wahrnehmung freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben richtet sich nach den konkreten finanziellen Möglichkeiten des Landes. Da es neben dem gemeindlichen Selbstverwaltungsrecht noch zahlreiche andere, gleichwertige Güter zu schützen und zu erhalten gilt, kann sich dieser Spielraum bei sehr knappen finanziellen Möglichkeiten des Landes auf ein Minimum reduzieren. Die öffentlichen Aufgaben der Kommunen und des Staates sind prinzipiell gleichwertig (vgl. § 24 Abs. 1 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. Juni 1967 BGBl. I S. 582, zuletzt geändert durch Verordnung vom 31. Oktober 2006 BGBl. I S. 2407), sodass auch und gerade in finanziellen Notzeiten Staat und Kommunen gleichermaßen finanzielle Einschränkungen hinnehmen müssen. Hieraus folgt, dass in besonderen Ausnahmesituationen die finanzielle Mindestausstattung vorübergehend unterschritten werden darf (vgl. VerfGH 60, 184/217). Es muss sich aber andererseits auch eine günstige Entwicklung der staatlichen Einnahmen im kommunalen Finanzausgleich niederschlagen (vgl. VerfGH 60, 184/216 f.).

Nach Art. 83 Abs. 6 BV gilt die Gewährleistung einer angemessenen Finanzausstattung auch für die Gemeindeverbände.

Zu § 2 (Inkrafttreten)

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

Zu Art. 6:

Es wird klargestellt, dass über die fünf Gesetzentwürfe zur Änderung der Verfassung des Freistaates Bayern, wie sie in Art. 1, Art. 2, Art. 3, Art. 4 und Art. 5 dargestellt sind, beim nach Art. 75 Abs. 2 Satz 2 der Verfassung des Freistaates Bayern durchzuführenden Volksentscheid einzeln abgestimmt wird.