Volksentscheide
am 15. September 2013

über den Beschluss des Bayerischen Landtags vom 20. Juni 2013, LT-Drs. 16/17358

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

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

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

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

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

Bekanntmachung der Bayerischen Staatsregierung
vom 2. Juli 2013 Az.: B II 2 – G 4/91

Auf Grund von Art. 74 Abs. 7 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), und Art. 75, 88 des Gesetzes über Landtagswahl, Volksbegehren und Volksentscheid (Landeswahlgesetz - LWG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. Juli 2002 (GVBl S. 277, ber. S. 620, BayRS 111-1-I), zuletzt geändert durch § 1 des Gesetzes vom 11. Dezember 2012 (GVBl S. 620), erlässt die Bayerische Staatsregierung folgende Bekanntmachung:

Der Bayerische Landtag hat am 20. Juni 2013 in namentlicher Abstimmung mit 131 Stimmen, bei 13 Gegenstimmen (von Abgeordneten der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) und zwei Enthaltungen (von einer Abgeordneten der FDP-Fraktion und einem Abgeordneten der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN), ein Gesetz beschlossen, das in Art. 1 bis Art. 5 Gesetze zur Änderung der Verfassung des Freistaates Bayern enthält und in Art. 6 bestimmt, dass diese Gesetze dem Volk getrennt zur Entscheidung vorzulegen sind (LT-Drs. 16/17358). Der Vorschrift des Art. 75 Abs. 2 Satz 1 der Verfassung, wonach Beschlüsse des Landtags auf Änderung der Verfassung einer Zweidrittelmehrheit der Mitgliederzahl des Landtags bedürfen, ist damit genügt.

Die fünf Volksentscheide finden am **Sonntag, dem 15. September 2013** statt.

Mit ihnen werden dem Volk die fünf Gesetze zur Änderung der Verfassung des Freistaates Bayern zur Entscheidung vorgelegt. Die Stimmberechtigten können jedem einzelnen Gesetz zustimmen (Ja-Stimme) oder es ablehnen (Nein-Stimme).

A. Volksentscheid 1

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

A. I. Text der Verfassungsänderung

Art. 1 des vom Landtag beschlossenen Gesetzes lautet wie folgt:

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:

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

§ 2

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2014 in Kraft.

A. II. Erläuterung

1. Inhalt des Gesetzes

Das Gesetz sieht folgende Änderung vor:

– Die Förderung und Sicherung gleichwertiger (nicht gleichartiger) Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen wird als Staatsziel in die Verfassung aufgenommen.

– Dabei wird klargestellt, dass dies für ganz Bayern gilt, und zwar für ländliche und städtische Gebiete gleichermaßen.

2. Begründung des Landtags

Im vom Landtag beschlossenen gemeinsamen Gesetzentwurf der Fraktionen von CSU, SPD, FREIE WÄHLER und FDP (LT-Drs. 16/15140) wird zur Begründung Folgendes ausgeführt:

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.

3. Auffassung der Staatsregierung

Die Staatsregierung befürwortet die vom Landtag beschlossene Änderung der Verfassung.

B. Volksentscheid 2

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

B. I. Text der Verfassungsänderung

Art. 2 des vom Landtag beschlossenen Gesetzes lautet wie folgt:

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:

   „[2]Staat 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.

B. II. Erläuterung

1. Inhalt des Gesetzes

Das Gesetz sieht folgende Änderung vor:

– Die Förderung des ehrenamtlichen Einsatzes für das Gemeinwohl wird als Staatsziel in die Verfassung aufgenommen.

– Dieses Ziel richtet sich an Staat und Gemeinden.

2. Begründung des Landtags

Im vom Landtag beschlossenen gemeinsamen Gesetzentwurf der Fraktionen von CSU, SPD,

FREIE WÄHLER und FDP (LT-Drs. 16/15140) wird zur Begründung Folgendes ausgeführt:

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.

3. Auffassung der Staatsregierung

Die Staatsregierung befürwortet die vom Landtag beschlossene Änderung der Verfassung.

C. Volksentscheid 3

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

C. I. Text der Verfassungsänderung

Art. 3 des vom Landtag beschlossenen Gesetzes lautet wie folgt:

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) [1]Über Angelegenheiten der Europäischen Union hat die Staatsregierung den Landtag zu unterrichten. [2]Ist 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. [3]Ist 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. [4]Das Nähere regelt ein Gesetz.“

§ 2

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2014 in Kraft.

C. II. Erläuterung

1. Inhalt des Gesetzes

Das Gesetz sieht folgende Änderung vor:

– Der Landtag kann die Staatsregierung in ihren Aufgaben bei der Übertragung von Gesetzgebungszuständigkeiten Bayerns auf die Europäische Union durch Gesetz binden.
– Außerdem hat die Staatsregierung Stellungnahmen des Landtags zu Vorhaben der Europäischen Union, die Gesetzgebungszuständigkeiten Bayerns unmittelbar betreffen, maßgeblich zu berücksichtigen.
– Die Pflicht der Staatsregierung, den Landtag in Angelegenheiten der Europäischen Union zu informieren, wird ausdrücklich in die Verfassung aufgenommen.

2. Begründung des Landtags

Im vom Landtag beschlossenen gemeinsamen Gesetzentwurf der Fraktionen von CSU, SPD, FREIE WÄHLER und FDP (LT-Drs. 16/15140) wird zur Begründung Folgendes ausgeführt:

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 Unterrichtungsverpflichtung 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 An-

gelegenheiten, 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.

3. Auffassung der Staatsregierung

Die Staatsregierung befürwortet die vom Landtag beschlossene Änderung der Verfassung.

D. Volksentscheid 4

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

D. I. Text der Verfassungsänderung

Art. 4 des vom Landtag beschlossenen Gesetzes lautet wie folgt:

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) [1]Bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung kann von Abs. 1 abgewichen werden. [2]In diesem Fall sind die Auswirkungen auf den Haushalt im Auf- und Abschwung symmetrisch zu berücksichtigen.

(3) [1]Bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, kann von Abs. 1 abgewichen werden. [2]Hierfür ist eine entsprechende Tilgungsregelung vorzusehen. [3]Die 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 bestimmbaren Ermächtigung durch Gesetz.

(5) Das Nähere bestimmt ein Gesetz.“

§ 2

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2020 in Kraft.

D. II. Erläuterung

1. Inhalt des Gesetzes

Das Gesetz sieht folgende Änderung vor:

– In der Verfassung wird, wie schon nach dem Grundgesetz, ab dem Haushaltsjahr 2020 verboten, neue Schulden aufzunehmen (keine Nettokreditaufnahme).

– Von dem Verbot kann nur abgewichen werden, um einer negativen konjunkturellen Entwicklung entgegen zu wirken.

– Eine Kreditaufnahme ist ansonsten nur bei Naturkatastrophen und anderen außergewöhnlichen Notsituationen zulässig, um die Handlungsfähigkeit des Landes zur Krisenbewältigung zu gewährleisten. In diesen Fällen ist eine entsprechende Tilgungsregelung und Rückführung binnen eines angemessenen Zeitraums vorzusehen.

2. Begründung des Landtags

Im vom Landtag beschlossenen gemeinsamen Gesetzentwurf der Fraktionen von CSU, SPD, FREIE WÄHLER und FDP (LT-Drs. 16/15140) wird zur Begründung Folgendes ausgeführt:

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 Abschwung 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 Voraussetzung 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 Nettoneuverschuldung (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 Nettoneuverschuldung 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 Naturkatastrophen 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.

3. Auffassung der Staatsregierung

Die Staatsregierung befürwortet die vom Landtag beschlossene Änderung der Verfassung.

E. Volksentscheid 5

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

E. I. Text der Verfassungsänderung

Art. 5 des vom Landtag beschlossenen Gesetzes lautet wie folgt:

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:

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

§ 2

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2014 in Kraft.

E. II. Erläuterung

1. Inhalt des Gesetzes

Das Gesetz sieht folgende Änderung vor:

– Der nach der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung bestehende Anspruch der Gemeinden und Gemeindeverbände gegen das Land auf eine angemessene Finanzausstattung wird in der Verfassung ausdrücklich wiedergegeben.

– Er ist abhängig von der finanziellen Leistungsfähigkeit des Staates.

2. Begründung des Landtags

Im vom Landtag beschlossenen gemeinsamen Gesetzentwurf der Fraktionen von CSU, SPD, FREIE WÄHLER und FDP (LT-Drs. 16/15140) wird zur Begründung Folgendes ausgeführt:

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 äußerste 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.

3. Auffassung der Staatsregierung

Die Staatsregierung befürwortet die vom Landtag beschlossene Änderung der Verfassung.

F. Getrennte Vorlage zur Entscheidung

Art. 6 des vom Landtag beschlossenen Gesetzes lautet wie folgt:

§ 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 1. Juli 2013 in Kraft.

Der Bayerische Ministerpräsident

Horst Seehofer