Stand: 29.03.2024 14:42:20

Vorgangsmappe für die Drucksache 16/14090

"Gesetzentwurf zur Änderung der Verfassung des Freistaates Bayern -
Weiterentwicklung der Verfassung mit dem Ziel der Begrenzung der Staatsverschuldung des Freistaats, der Sicherung der Einnahmebasis, der Sicherung von Investitionen in Bildung und soziale Infrastruktur, der Sicherung einer ausreichenden Finanzierung der Kommunen und der Schaffung gleichwertiger und gesunder Lebens- und Arbeitsbedingungen in allen Landesteilen"

Vorgangsverlauf:

1. Gesetzentwurf 16/14090 vom 17.10.2012
2. Rücknahme oder Erledigung 16/17273 vom 13.06.2013

Bayerischer Landtag
16. Wahlperiode

Drucksache 16/**14090**
17.10.2012

Gesetzentwurf

der Abgeordneten **Markus Rinderspacher, Harald Güller, Volkmar Halbleib, Franz Schindler, Horst Arnold, Inge Aures, Dr. Thomas Beyer, Susann Biedefeld, Sabine Dittmar, Dr. Linus Förster, Prof. Dr. Peter Paul Gantzer, Martin Güll, Annette Karl, Natascha Kohnen, Franz Maget, Christa Naaß, Maria Noichl, Reinhold Perlak, Hans-Ulrich Pfaffmann, Karin Pranghofer, Dr. Christoph Rabenstein, Bernhard Roos, Helga Schmitt-Bussinger, Harald Schneider, Stefan Schuster, Kathrin Sonnenholzner, Diana Stachowitz, Christa Steiger, Reinhold Strobl, Dr. Simone Strohmayr, Angelika Weikert, Dr. Paul Wengert, Hans Joachim Werner, Johanna Werner-Muggendorfer, Margit Wild, Ludwig Wörner, Isabell Zacharias** und **Fraktion (SPD)**

zur Änderung der Verfassung des Freistaates Bayern
Weiterentwicklung der Verfassung mit dem Ziel der Begrenzung der Staatsverschuldung des Freistaats, der Sicherung der Einnahmebasis, der Sicherung von Investitionen in Bildung und soziale Infrastruktur, der Sicherung einer ausreichenden Finanzierung der Kommunen und der Schaffung gleichwertiger und gesunder Lebens- und Arbeitsbedingungen in allen Landesteilen

A) Problem

1. Die im Grundgesetz festgeschriebene Regelung der sog. „Schuldenbremse“ bedarf der landesrechtlichen Konkretisierung.
2. Nicht alle Landesteile des Freistaates nehmen in gleicher Weise am wirtschaftlichen Aufschwung und der Verbesserung der Lebensbedingungen teil. Vielmehr bestehen bei vielen Indikatoren (z.B. Angebote an Ausbildungs- und Arbeitsplätzen, Verdienstmöglichkeiten, Pro-Kopf-Einkommen und -Vermögen, medizinische Versorgung, kulturelle Angebote etc.) erhebliche Disparitäten insbesondere zwischen der Landeshauptstadt und großen Teilen des Regierungsbezirks Oberbayern und ländlichen Gebieten, insbesondere in Teilen Oberfrankens und Unterfrankens sowie der Oberpfalz.

   Die ungleiche Entwicklung zwischen verschiedenen Landesteilen wird durch den demografischen Wandel noch verschärft. Nach der Bevölkerungsvorausberechnung bis zum Jahr 2030 wird es insbesondere in Nordostbayern, aber auch in anderen ländlichen Regionen immer weniger junge und immer mehr alte Menschen geben und es wird die Wanderungsbewegung der jungen, gut ausgebildeten Generation hin zu den Ballungszentren anhalten, so dass die Bevölkerung in den entfernt gelegenen Landesteilen veraltet und stark abnimmt. Die Folge hiervon ist, dass auch Betriebe und Unternehmen in Ermangelung von ortsansässigen Fachkräften und Absatzmöglichkeiten abwandern, was wiederum zum Verlust von Arbeitsplätzen und einem Rückgang der Attraktivität dieser Landesteile führt.

   Der Zuzug vieler, insbesondere junger Menschen in die Ballungsräume, schafft auch dort Probleme, insbesondere bei der Bereitstellung preisgünstigen Wohnraums und beim Ausbau der benötigten Infrastruktur, von Kinderbetreuungseinrichtungen bis zum öffentlichen Personennahverkehr.

Drucksachen, Plenarprotokolle sowie die Tagesordnungen der Vollversammlung und der Ausschüsse sind im Internet unter www.bayern.landtag.de - Dokumente abrufbar. Die aktuelle Sitzungsübersicht steht unter www.bayern.landtag.de – Aktuelles/Sitzungen zur Verfügung.

B) Lösung

1. Dass die landesrechtliche Konkretisierung der sog. „Schuldenbremse“ des Grundgesetzes nicht rechtlich zwingend in der Bayerischen Verfassung erfolgen muss ist unstrittig, jedoch spricht für uns Vieles für eine auch verfassungsrechtliche Regelung. Hierdurch wird für die Zukunft eine hohe Verbindlichkeit geschaffen, und im Vorfeld eines Volksentscheids muss im Parlament eine hohe Übereinstimmung über die Inhalte der Regelung erzielt werden, weil ansonsten die notwendige ⅔-Mehrheit nicht erreichbar ist. Dieser Prozess führt dazu, dass die dann beschlossenen Änderungen der Bayerischen Verfassung tatsächlich in die politische Arbeit im Landtag implementiert werden, und dass für ggf. in Zukunft folgende Fragen der Auslegung der Regelungen Material aus den Gesetzesberatungen zur Verfügung steht.

   Für Sozialdemokraten ist die Bekämpfung einer zu hohen Staatsverschuldung nicht nur eine ökonomische Notwendigkeit, sondern auch eine Frage von sozialer Gerechtigkeit. Die Konsolidierung der Finanzen des Freistaats muss immer zwei Seiten berücksichtigen: Einnahmen verbessern und Ausgaben im Griff halten. Ausgeglichene Haushalte sind keine Rechtfertigung für unsoziale Entscheidungen. Gerade Verbesserungen der Einnahmeseite, insbesondere die Durchsetzung eines gesetzeskonformen Steuervollzugs und die Wiederherstellung von Steuergerechtigkeit, werden in der Diskussion um die „Schuldenbremse“ oft nur unzureichend berücksichtigt.

   Der vorliegende Gesetzentwurf beschränkt sich daher nicht wie bisher vorliegende Vorschläge aus dem Bereich der Koalition auf die bloße sinngemäße Wiederholung der Regelungen des Grundgesetzes, sondern regelt auch wichtige Punkte, die bei der Umsetzung der „Schuldenbremse“ zu berücksichtigen sind.

   Hierzu gehören:

   – Die Sicherung der Einnahmebasis des Staates.
   – Die Sicherstellung, dass notwendige Investitionen in Bildung, in den sozialen Bereich und innere Sicherheit getätigt werden können.
   – Die Sicherstellung einer bedarfsgerechten Finanzausstattung der Kommunen zur Gewährleistung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts von Gemeinden und Gemeindeverbänden, insbesondere eine ausreichende finanzielle Ausstattung zur Durchführung ihrer Pflichtaufgaben im eigenen und übertragenen Wirkungskreis, aber auch zur Erfüllung von freiwilligen Aufgaben. Eine Schuldenbremse auf dem Rücken der Kommunen darf es nicht geben.
   – Die Sicherstellung einer geeigneten Anpassungs- und Übergangsregelung, falls sich Änderungen der Einnahme- oder Ausgabesituation des Freistaats aufgrund der kurzfristigen Änderung von Rechtsvorschriften ergeben, die nicht auf Entscheidungen des Landesgesetzgebers beruhen.

   Der Gesetzentwurf enthält deshalb Regelungen für die Bayerische Verfassung, welche auch die Gewährleistung der Einnahmeseite, die Sicherung des öffentlichen Investitionsbedarfs und der Sozialaufgaben zwingend in den Blick nimmt. Die Organe des Freistaats Bayern werden insbesondere dazu angehalten sein, nicht gegenfinanzierten Steuersenkungen, insbesondere Steuerklientelgeschenken auf Bundesebene, nicht zuzustimmen und in Bayern die Einnahmeseite aktiv zu verbessern, zum Beispiel durch bessere Betriebsprüfung und Steuerfahndung.

Die Verfassungsänderung verleiht den Vorgaben der Bayerischen Verfassung nach verhältnismäßiger und angemessener Besteuerung von Einkommen und Vermögen (Art. 123), der wirksamen Besteuerung arbeitslosen Einkommens (Art. 168), den Anspruch auf Bildung (Art. 128), den Aufgaben des Staates bei Kunst, Wissenschaft und Erwachsenenbildung (Art. 138, 140), dem Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen (Art. 141) und der Deckung des notwendigen Lebensbedarfs (Art. 151) Nachdruck.

2. Die Schaffung gleichwertiger und gesunder Lebens- und Arbeitsbedingungen in allen Landesteilen wird als weitere Staatszielbestimmung in Art. 3 Abs. 2 der Verfassung verankert und erhält damit ein deutlich größeres Gewicht als die bisherige Regelung als Aufgabe der Landesplanung. Die Staatszielbestimmung vermittelt zwar keine subjektiven Rechte, ist aber nicht nur Programmsatz, sondern verpflichtet den Staat, Maßnahmen zu ergreifen, um das Ziel zu erreichen. Hierzu gehören neben einer stärkeren Ausrichtung des Finanzausgleichssystems zwischen dem Freistaat und den Gemeinden an den Bedürfnissen der benachteiligten Gebiete u.a. eine gezielte Regional- und Strukturpolitik sowie Wirtschaftsförderungs- und Industrieansiedlungspolitik, der Ausbau und Erhalt der Infrastruktur, die Sicherung eines breitgefächerten Angebots an Kinderbetreuungseinrichtungen, Schulen, Ausbildungsplätzen und Hochschulen und die Sicherstellung einer flächendeckenden Gesundheitsversorgung.

   Bei allen Maßnahmen ist Wert darauf zu legen, dass „gesunde“ Lebens- und Arbeitsbedingungen geschaffen werden, die weder dem Einzelnen noch der Gesellschaft und der Umwelt Schaden zufügen.

   Mit der Aufnahme eines neuen Art. 141a in die Verfassung wird die Bedeutung der in Art. 3 Abs. 2 Satz 2 neu eingefügten Staatszielbestimmung weiter ausgeführt und in der Weise präzisiert, dass der Staat auch die Aufgabe hat, die einzelnen Landesteile vor den wirtschaftlichen und sozialen Folgen einer negativen demografischen Entwicklung zu schützen.

C) Alternativen

1. Hinsichtlich der sog. „Schuldenbremse“:

   Beibehaltung des bisherigen Verfassungstextes und Erlass eines bayerischen Ausführungsgesetzes.

2. Hinsichtlich der gleichwertigen Lebens- und Arbeitsbedingungen:

   Keine.

D) Kosten

1. Die Sicherstellung einer bedarfsgerechten Finanzausstattung der Kommunen zur Gewährleistung des Selbstverwaltungsrechts der Kommunen erfordert sicherlich mehr finanzielle Mittel, als bisher im Staatshaushalt vorgesehen sind. Gleiches gilt für die Investitionen in Bildung, im sozialen Bereich und innerer Sicherheit. Gleichzeitig ergeben sich aus den Bestimmungen zur Einnahmesicherung positive Effekte für die Staatseinnahmen, u.a. durch einen konsequenten Vollzug der heutigen Steuergesetze durch die Verwaltung des Freistaates Bayern.

Im Ergebnis werden sich beide Effekte ausgleichen, insbesondere im Hinblick auf das Ziel der „Schuldenbremse“ Einnahmen und Ausgaben auszuggleichen.

Der Mehraufwand bzw. die Mehreinnahmen und die Auswirkungen einer Politik, die sich auf Bundesebene konsequent für die Einnahmen der Länder einsetzt lassen sich nicht exakt beziffern.

2. Eine gezielte Politik zur Erreichung der in Art. 3 Abs. 2 Satz 2 und Art. 141a neu beschriebenen Ziele ist mit Mehraufwand für den Staatshaushalt verbunden, der sich nicht exakt beziffern lässt. Den Mehrkosten stehen aber Einsparungen von Aufwendungen gegenüber, die entstehen würden, wenn der bisherigen ungleichen Entwicklung nicht entgegengetreten wird.

Bayerischer Landtag
16. Wahlperiode
Drucksache 16/**14090**
17.10.2012

Gesetzentwurf

zur Änderung der Verfassung des Freistaates Bayern

§ 1

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

1. Art. 3 Abs. 2 wird wie folgt geändert:
   a) Der bisherige Wortlaut wird Satz 1.
   b) Es wird folgender Satz 2 angefügt:
   „[2]Er sorgt für gleichwertige und gesunde Lebens- und Arbeitsbedingungen in allen Landesteilen.“
2. Art. 82 erhält folgende Fassung:

„Art. 82
Einnahmen und Ausgaben; Kreditbeschaffung

(1) Der Haushaltsplan ist grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen.

(2) [1]Landtag und Staatsregierung tragen im Rahmen ihrer Befugnisse auf Landes- und Bundesebene für ausreichende Einnahmen Sorge, die dem Freistaat die Erfüllung seiner Aufgaben, insbesondere bei Bildung, im sozialen Bereich, bei innerer Sicherheit und der öffentlichen Infrastruktur, und die Erhaltung des Grundstockvermögens des Freistaates ermöglicht. [2]Sie sichern das Recht der Gemeinden und Gemeindeverbände auf ausreichende und bedarfsgerechte finanzielle Mittel zur Durchführung ihrer Pflichtaufgaben im eigenen und übertragenen Wirkungskreis und zur Erfüllung von freiwilligen Aufgaben in einem der Bedeutung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts angemessenen Umfang.

(3) [1]Eine Abweichung von Abs. 1 ist zulässig zum Ausgleich

1. einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung; in diesem Fall sind die Auswirkungen auf den Staatshaushalt im Auf- und Abschwung symmetrisch zu berücksichtigen,
2. eines erheblichen vorübergehenden Finanzbedarfs infolge
   a) von Naturkatastrophen oder anderen außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, oder
   b) einer auf höchstens vier Jahre befristeten Anpassung an eine strukturelle, auf Rechtsvorschriften beruhende und dem Freistaat nicht zurechenbare Änderung der Einnahme- oder Ausgabesituation.

[2]Die Gründe der Abweichung sind gesondert darzulegen. [3]Die Abweichungen nach Satz 1 Nr. 2 sind mit einer Tilgungsregelung zu verbinden. [4]Die Kredite sind innerhalb eines angemessenen Zeitraums zurückzuführen.

(4) Alle Kreditbeschaffungen und Kreditgewährungen oder Sicherheitsleistungen zu Lasten des Staates, deren Wirkung über ein Jahr hinausgeht, erfordern ein Gesetz.

(5) Das Nähere wird durch Gesetz geregelt.“

3. In der Überschrift im 2. Abschnitt des Dritten Hauptteils werden nach dem Wort „Überlieferung“ ein Komma gesetzt und die Worte „gleichwertige und gesunde Lebens- und Arbeitsbedingungen“ angefügt.
4. Es wird folgender Art. 141a eingefügt:

„Art. 141a
Gleichwertige und gesunde
Lebens- und Arbeitsbedingungen

Der Staat hat die Aufgabe, gleichwertige und gesunde Lebens- und Arbeitsbedingungen in allen Landesteilen zu schaffen und zu erhalten und sie vor den wirtschaftlichen und sozialen Folgen einer negativen demografischen Entwicklung zu schützen.“

§ 2

(1) Dieses Gesetz tritt am ……..……. in Kraft.

(2) Abweichend von Abs. 1 tritt § 1 Nr. 2 am 1. Januar 2020 in Kraft.

Begründung:

Zu § 1:

zu Nr. 1 Buchst. a:

Redaktionell erforderliche Änderung wegen der Anfügung eines Satzes 2.

zu Nr. 1 Buchst. b:

Es handelt sich um eine neue Staatszielbestimmung, wonach der Staat für gleichwertige und gesunde Lebens- und Arbeitsbedingungen in allen Landesteilen zu sorgen hat.

zu Nr. 2:

Mit der Neufassung von Art. 82 BV wird der Neufassung von Art. 109 GG durch den Bundesgesetzgeber Rechnung getragen. Dabei greift die Formulierung in Absatz 2 den Spielraum, den der Bundesgesetzgeber den Ländern eingeräumt hat, auf. Es wird die Sicherung der Einnahmebasis des Freistaats verfassungsrechtlich ebenso festgeschrieben, wie die Sicherstellung notwendiger Investitionen bei Bildung, im sozialen Bereich, bei innerer Sicherheit und der öffentlichen Infrastruktur. Verfassungsrechtlich abgesichert wird auch die Erhaltung des Grundstockvermögens des Freistaats und das Recht der Gemeinden und Gemeindeverbände auf ausreichende und bedarfsgerechte finanzielle Mittel zur Durchführung ihrer Pflichtaufgaben im eigenen und übertragenen Wirkungskreis und zur Erfüllung von freiwilligen Aufgaben in einem angemessenen Umfang.

Vorbemerkung zu Nr. 3 und 4:

Der Inhalt basiert auf dem Gesetzentwurf der SPD-Landtagsfraktion vom 9. Dezember 2011 (Drs. 16/10678), der nach der ersten Lesung im Landtag am 29. Januar 2012 vom federführenden Ausschuss im Hinblick auf einen am politischen Aschermittwoch 2011 angekündigten Gesetzentwurf der Staatsregierung bzw. der Fraktionen von CSU und FDP zur weiteren Behandlung zurückgestellt wurde und nun durch diesen Entwurf ersetz wird.

zu Nr. 3:

Redaktionelle Ergänzung der Überschrift des 2. Abschnitts des Dritten Hauptteils wegen der Einfügung eines neuen Artikels.

zu Nr. 4:

Der neu in die Verfassung eingefügte Art. 141a führt die Staatszielbestimmung in Art. 3 Abs. 2 Satz 2 neu weiter aus und benennt das Phänomen „demografischer Wandel“ erstmals in der Verfassung. Der Staat ist demnach verpflichtet, in umfassender Weise dafür Sorge zu tragen, dass sich die bisherige Auseinanderentwicklung der verschiedenen Landesteile nicht noch verstärkt. Im Gegenteil ist er verpflichtet, mit allen ihm zur Verfügung stehenden Mitteln dafür zu sorgen, dass in allen Landesteilen gleichwertige und gesunde Arbeits- und Lebensbedingungen geschaffen und erhalten werden und dass die Folgen des demografischen Wandels eingedämmt werden. Zur Erreichung des Ziels bedient sich der Staat u.a. des Instruments der Landesplanung. Welche konkreten Maßnahmen und Mittel ergriffen und eingesetzt werden, muss politisch entschieden werden.

Zu § 2:

Ein genaues Datum des Inkrafttretens kann wegen der Notwendigkeit der Herbeiführung eines Volksentscheides nicht angegeben werden. Der in die BV neu eingefügte Art. 141a soll unmittelbar nach seiner Annahme durch Volksentscheid in Kraft treten. Die Schuldenbremse nach § 1 Nr. 2 (Art. 82 neue Fassung) tritt zum 1. Januar 2020 in Kraft. Bis zum 31. Dezember 2019 gilt Art. 82 BV in seiner bisherigen Fassung.

Bayerischer Landtag
16. Wahlperiode

Drucksache 16/**17273**
13.06.2013

Mitteilung

Gesetzentwurf der Abgeordneten Markus Rinderspacher, Harald Güller, Volkmar Halbleib u.a. und Fraktion (SPD)

Drs. 16/**14090**

zur Änderung der Verfassung des Freistaates Bayern

Der Gesetzentwurf mit der Drucksachennummer 16/14090 wurde zurückgezogen.

Landtagsamt

Drucksachen, Plenarprotokolle sowie die Tagesordnungen der Vollversammlung und der Ausschüsse sind im Internet unter www.bayern.landtag.de - Dokumente abrufbar. Die aktuelle Sitzungsübersicht steht unter www.bayern.landtag.de – Aktuelles/Sitzungen zur Verfügung.