

Antrag

der Abgeordneten **Glück Alois, Welnhofer, Dr. Weiß und Fraktion CSU**

Gesetzentwurf zur Reform der Bayerischen Verfassung, den Senat betreffend – Senatsreformgesetz –

Der Landtag wolle beschließen:

Mit dem Volksbegehren „Schlanker Staat ohne Senat“ wird der nachstehende Gesetzentwurf gemäß Art. 74 Abs. 4 der Bayerischen Verfassung dem Volke zur Entscheidung mit vorgelegt.

Gesetzentwurf zur Reform der Bayerischen Verfassung, den Senat betreffend – Senatsreformgesetz –

A) Anlaß

Der Bayerische Senat ist ein Staatsorgan, das die Bayerische Verfassung 1946 in Ergänzung zum parteipolitisch geprägten Landtag als Vertretung der bedeutendsten gesellschaftlichen Organisationen des Landes eingeführt hat. Der Senat verkörpert auch in der Gegenwart wichtige Lebensbereiche des Volkes in seiner gesellschaftlichen Gliederung; er wirkt an der Gesetzgebung mit, sorgt für einen am Gemeinwohl orientierten Ausgleich von Einzelinteressen und übernimmt Aufgaben der Staatsberatung auf höchster Ebene.

Der Bayerische Senat ist aus der Geschichte Bayerns nach dem Krieg nicht wegzudenken. Er hat wichtige Beiträge zur Entwicklung Bayerns geleistet. Dies gilt für die gutachtlichen Stellungnahmen zu den Initiativen der Staatsregierung und des Landtags ebenso wie für seine eigenen Initiativen. Es gilt nicht weniger für die sonst nirgendwo in Deutschland vorhandenen ständigen gemeinsamen Beratungen verschiedener gesellschaftlicher Gruppen zu Initiativen der Staatsregierung und des Landtags, zu aktuellen politischen Themen und zu Anliegen einzelner gesellschaftlicher Gruppen.

Gerade in einer Zeit, in der die Tendenzen zur Auflösung des Gemeinwohls in Gruppeninteressen beklagt und deshalb immer wieder die Notwendigkeit eines „runden Tisches“ betont wird, hat der Senat auch weiterhin herausragende Bedeutung. Als beratendes Gremium repräsentiert er wichtige gesellschaftliche Bereiche, führt deren Anliegen zusammen und bringt sie in die parlamentarische Willensbildung ein.

Die Verfassungsbestimmungen über den Bayerischen Senat sind in den fünfzig Jahren seines Bestehens nicht geändert worden. Da sich aber die gesellschaftlichen Verhältnisse seit Inkrafttreten der Bayerischen Verfassung im Jahre 1946 gewandelt haben, ist es erforderlich, daß dieser Wandel sich auch in einer umfassenden Reform des Senats niederschlägt. Insbesondere haben weitere gesellschaftliche Organisationen und Interessenträger an Bedeutung gewonnen, so daß es angezeigt erscheint, auch diesen ein Mitwirkungsrecht im Senat einzuräumen. Darüber hinaus hat sich in den vergangenen Jahren ein Bedürfnis danach entwickelt, Anliegen der Bevölkerung auch neben dem parteipolitisch geprägten Landtag zum Ausdruck zu bringen. Dies legt nahe, Zusammensetzung, Stellung und Funktion des Senats den geänderten Verhältnissen anzupassen.

B) Ziel

Um die Reform des Senats deutlich zu machen, wird der gesamte Dritte Abschnitt des 1. Hauptteils (Art. 34 - 42 BV) neu gefaßt.

Die Verfassungsbestimmungen über den Senat werden insbesondere in folgenden Punkten inhaltlich neu geregelt:

- Die Funktion des Senats als ein Gremium, das wichtige gesellschaftliche Lebensbereiche verkörpert, seine Meinungsbildung am Gemeinwohl orientiert und in die parlamentarische Willensbildung einbringt, wird besonders hervorgehoben.
- Gesellschaftliche Organisationen und Lebensbereiche, deren Bedeutung in den vergangenen Jahren gewachsen ist und von denen wichtige Impulse für Staat und Gesellschaft ausgehen, sollen im künftigen Senat ein Mitwirkungsrecht erhalten; dazu gehören Behinderte, Frauen, Familien, Jugend, Hilfsorganisationen, Kultur- und Heimatpflege, Natur- und Umweltschutz sowie der Sport.
- Bei den Wahlen zum Senat ist auf eine gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern hinzuwirken.
- Das Mindestalter von 40 Jahren für die Wählbarkeit in den Senat wird aufgehoben; künftig gilt das gleiche Alter wie für die Wahl zum Landtag.
- Befugnisse des Senats, die sich in der Verfassungswirklichkeit entwickelt und bewährt haben, werden in die Verfassung übernommen.
- Das bisherige Recht zur gutachtlichen Stellungnahme wird auf alle Gesetzesentwürfe der Staatsregierung sowie auf die der Zustimmung des Landtags bedürftigen Rechtsverordnungen erstreckt und um die Befugnis zur Begutachtung von Gesetzesvorhaben aus der Mitte des Landtags erweitert.
- Dem Senat wird eine erweiterte Mitwirkungsmöglichkeit auch dadurch eingeräumt, daß ein Vertreter des Senats in den federführenden Ausschüssen des Landtags ein Rederecht erhält und somit unmittelbar die Position des Senats im Landtag darlegen kann.

Die erweiterten Mitwirkungsmöglichkeiten und Kompetenzen des Senats sowie seine neue Zusammensetzung bieten Gewähr dafür, daß das Gremium künftig noch besser seine integrierende Wirkung entfalten und seine wichtige Funktion als beratendes Staatsorgan erfüllen kann.

Gesetzentwurf

zur Reform der Bayerischen Verfassung, den Senat betreffend – Senatsreformgesetz –

§ 1

Die Verfassung des Freistaates Bayern (BayRS 100-1-S), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 27. Oktober 1995 (GVBl S. 730), wird wie folgt geändert:

1. Der 3. Abschnitt des Ersten Hauptteils (Art. 34 bis 42) erhält folgende Fassung:

„3. Abschnitt Der Senat

Art. 34

¹Der Senat wirkt an der Gesetzgebung mit. ²Er ist die Vertretung sozialer, wirtschaftlicher und kultureller Organisationen des Landes, der kommunalen Selbstverwaltung sowie des Natur- und Umweltschutzes. ³Er vereint die vielfältigen Erfahrungen aus diesen Lebensbereichen und orientiert seine Meinungsbildung am Gemeinwohl. ⁴Er führt so die verschiedenen Belange der einzelnen Bevölkerungsgruppen zusammen und bringt sie in die parlamentarische Willensbildung ein.

Art. 35

¹Der Senat besteht aus 60 Mitgliedern. ²Er setzt sich wie folgt zusammen:

1. aus 7 Vertretern der Land- und Forstwirtschaft sowie des Gartenbaus;
2. aus 4 Vertretern der Industrie und des Handels;
3. aus 4 Vertretern des Handwerks;
4. aus 7 Vertretern der Gewerkschaften;
5. aus 3 Vertretern der freien Berufe;
6. aus 3 Vertretern der Genossenschaften;
7. aus 5 Vertretern der Religionsgemeinschaften;
8. aus 5 Vertretern der Wohltätigkeitsorganisationen;
9. aus 3 Vertretern der Hochschulen und Akademien;
10. aus 6 Vertretern der Gemeinden und Gemeindeverbände;
11. aus 1 Vertreter der Behinderten;
12. aus 2 Vertretern der Frauenorganisationen;
13. aus 1 Vertreter der Familienverbände;
14. aus 2 Vertretern der Jugend;
15. aus 1 Vertreter der Hilfsorganisationen;
16. aus 2 Vertretern des Umwelt- und Naturschutzes;
17. aus 3 Vertretern der Kultur- und der Heimatpflege;
18. aus 1 Vertreter des Sports.

Art. 36

(1) ¹Die Mitglieder des Senats werden von den Organisationen im Sinne des Art. 35 nach Maßgabe des Gesetzes gewählt. ²Die Wahl muß demokratischen Grundsätzen entsprechen; auf eine gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern ist hinzuwirken. ³Die Religionsgemeinschaften bestimmen ihre Vertretung.

(2) Zum Mitglied des Senats kann berufen werden, wer zum Landtag wählbar ist (Art. 14 Abs. 2).

(3) ¹Die Mitglieder des Senats bleiben sechs Jahre im Amt. ²Alle zwei Jahre scheidet ein Drittel der Mitglieder aus und werden entsprechend neue Mitglieder berufen. ³Wiederberufung ist zulässig.

Art. 37

(1) Die Mitglieder des Senats sind nur ihrem Gewissen verantwortlich und an Aufträge nicht gebunden.

(2) Sie können nicht zugleich Mitglieder des Landtags sein.

(3) Für die Mitglieder des Senats gelten sinngemäß die Vorschriften der Art. 27 bis 31.

Art. 38

¹Der Senat kann Anträge und Gesetzesvorlagen unmittelbar oder durch die Staatsregierung an den Landtag richten. ²Die Staatsregierung hat die Anträge und Vorlagen des Senats ungesäumt dem Landtag vorzulegen. ³Der Senat kann Anträge an die Staatsregierung stellen.

Art. 39

¹Gesetzentwürfe der Staatsregierung, Rechtsverordnungen, die der Zustimmung des Landtags bedürfen, Gesetzentwürfe aus der Mitte des Landtags und Volksbegehren werden dem Senat zugeleitet. ²Er erhält nach Maßgabe des Gesetzes Gelegenheit, innerhalb angemessener Frist gutachtlich Stellung zu nehmen.

Art. 40

(1) Die vom Landtag beschlossenen Gesetze sind dem Senat noch vor der Veröffentlichung zur Kenntnisnahme vorzulegen.

(2) ¹Der Senat kann gegen ein vom Landtag beschlossenes Gesetz innerhalb eines Monats begründete Einwendungen erheben und sie dem Landtag zuleiten. ²Hat der

Landtag ein Gesetz für dringlich erklärt, so beschränkt sich diese Frist auf zwei Wochen. ³Der Landtag beschließt darüber, ob er den Einwendungen Rechnung tragen will.

Art. 41

Nach Maßgabe des Gesetzes hat ein vom Senat beauftragtes Mitglied Zutritt zu Beratungen des federführenden Landtagsausschusses über Anträge und Gesetzesvorlagen des Senats (Art. 38), gutachtliche Stellungnahmen des Senats zu Gesetzentwürfen (Art. 39) oder Einwendungen des Senats (Art. 40) und muß dort gehört werden.

Art. 42

Das Nähere, insbesondere über die Berufung der Mitglieder sowie das hierbei anzuwendende Verfahren, bestimmt ein Gesetz.

2. Art. 179 wird aufgehoben.

§ 2 Inkrafttreten

(1) Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2000 in Kraft.

(2) ¹Abweichend hiervon tritt Art. 42 am 1. März 1998 in Kraft. ²Die für die Berufung der Mitglieder des Senats zum 1. Januar 2000 erforderlichen Ausführungsregelungen sind zu einem Zeitpunkt in Kraft zu setzen, der die Durchführung der Wahlen zum Senat in seiner ab dem 1. Januar 2000 geltenden Zusammensetzung gewährleistet.

§ 3 Überleitungsvorschrift

(1) Mit Ablauf des 31. Dezember 1999 scheiden alle im Amt befindlichen Mitglieder des Senats aus.

(2) ¹Abweichend von Art. 36 Abs. 3 Satz 1 der Verfassung scheiden von den zum 1. Januar 2000 berufenen Mitgliedern des Senats 20 nach zwei Jahren, weitere 20 nach vier Jahren aus. ²Die Ausscheidenden werden durch das Los bestimmt.

Begründung:

I. Zu § 1:

1. Zu Art. 34:

Nach der bisherigen Formulierung des Art. 34 der Verfassung ist der Senat die Vertretung der sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen und gemeindlichen Körperschaften des Landes.

Die Neukonzeption greift bei der Zusammensetzung des Senats über die bisher maßgebenden „Körperschaften“ hinaus

und bezieht Lebensbereiche und Organisationen ein, die nicht unbedingt in der gleichen Weise körperschaftlich verfaßt und gewachsen sind. Sie bringt den Gedanken und die Funktion des „runden Tisches“ zum Ausdruck, an dem die verschiedenen und unterschiedlichen Interessen und Anliegen artikuliert und zusammengeführt werden. Damit soll die integrierende Funktion des Senats durch den Ausgleich unterschiedlicher Interessen hervorgehoben und die Ausrichtung am Gemeinwohl betont werden.

2. Art. 35:

Einen wesentlichen Punkt der Reform des Senats stellt die neue Zusammensetzung dar. Gemäß dem Wandel der gesellschaftlichen Verhältnisse und Anschauungen sollen Vertreter von Gruppen, deren Bedeutung in den vergangenen Jahren erheblich zugenommen hat und deren Aufgabenstellung die Gesellschaft in wesentlichen Punkten berührt, in den Senat neu aufgenommen werden. Insgesamt sollen 13 Sitze neu verteilt werden.

Um ein deutliches Zeichen zu setzen und auf diese Weise einen zusätzlichen Anstoß für einen Bewußtseinswandel und mehr Beachtung der Belange Behinderter in der Bevölkerung zu geben, sollen die Behinderten eine Vertretung im Senat erhalten. Dies entspricht im übrigen dem Anliegen der drei Fraktionen im Bayerischen Landtag, die Belange Behinderter anzusprechen und ein Diskriminierungsverbot für Behinderte ausdrücklich in der Bayerischen Verfassung zu verankern (vgl. Art. 118 a BV in der Fassung ihres gemeinsamen Entwurfs eines Siebten Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Freistaats Bayern vom 27. Februar 1997, Drs. 13/7436).

Die Berücksichtigung von Frauenorganisationen mit zwei Vertreterinnen im Senat soll die tatsächliche Gleichstellung der Frauen fördern. Da Frauen im Senat bisher erheblich unterrepräsentiert sind, ist es angezeigt, daß durch Frauen deren Belange künftig im Senat besser zum Ausdruck kommen.

Mit einem Vertreter der Familienverbände soll dieser für die Gesamtgesellschaft wichtige, verfassungsrechtlich besonders geschützte Bereich im Senat künftig besser zur Geltung kommen.

Jugendliche haben in den vergangenen Jahrzehnten eigenständige Ausdrucks- und Lebensformen entwickelt und auch die Aufgaben und Problemstellungen dieses Lebensabschnitts sind eigenständiger Art. Daher ist eine Vertretung der Jugend im Senat vorgesehen.

Sehr viele Menschen engagieren sich ehrenamtlich in unterschiedlichen Hilfsorganisationen für andere und leisten damit Hervorragendes für unser Gemeinwesen. Um dieser Bedeutung besser gerecht zu werden, soll künftig ein Vertreter der Hilfsorganisationen im Senat mitwirken.

In den vergangenen Jahrzehnten ist zunehmend deutlich geworden, daß der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen von existenzieller Bedeutung für die Menschen ist. Er wurde auch deshalb durch Gesetz vom 20.06.1984 (GVBl. S. 223) als Staatsziel in der Bayerischen Verfassung verankert (Art. 3 Abs. 2, 141 BV). Aus diesen Gründen wird eine Vertretung des Natur- und Umweltschutzes im Senat vorgesehen.

Der Schutz der kulturellen Überlieferung ist als Staatsziel in Art. 3 Abs. 2 BV niedergelegt (Gesetz vom 20.06.1984, GVBl. S. 223). Auch im Hinblick auf den fortschreitenden eu-

ropäischen Integrationsprozeß ist es geboten, besonderes Augenmerk auf die Erhaltung der kulturellen Eigenheiten Bayerns und seiner Vielfalt zu legen. Daher ist eine Vertretung der Kultur- und der Heimatpflege im Senat sinnvoll. Von einer Neuregelung im Senatsgesetz, die den Heimatvertriebenen eine Vertretung im Senat gewährleistet, wird ausgegangen.

Der Sport und die ihn tragenden Organisationen erfüllen in der modernen Gesellschaft wichtige soziale, pädagogische und gesundheitliche Aufgaben. Dies kommt auch in dem gemeinsamen Entwurf eines Siebten Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Freistaats Bayern der drei Fraktionen im Bayerischen Landtag vom 27. Februar 1997 (Drs. 13/7436) zum Ausdruck (vgl. Art. 140 Abs. 1 BV). Dementsprechend soll ein Vertreter des Sports in den Senat aufgenommen werden.

Da mit der neuen Zusammensetzung des Senats keine Vergrößerung des Gremiums verbunden ist (es bleibt bei 60 Senatorinnen und Senatoren), ist die Anzahl der Sitze einiger bislang im Senat vertretenen Gruppen zu verringern; dies sind im Bereich Land- und Forstwirtschaft 4 Sitze, bei den Gewerkschaften 4 Sitze, bei Industrie- und Handel 1 Sitz, beim Handwerk 1 Sitz, bei den freien Berufen 1 Sitz und bei den Genossenschaften 2 Sitze.

Die Zusammensetzung der bisherigen Gruppen bleibt im wesentlichen unverändert; es wird lediglich bei der Land- und Forstwirtschaft künftig der Gartenbau ausdrücklich genannt.

3. Art. 36:

In Abs. 1 ist neu aufgenommen die Bestimmung, daß die Wahl zum Senat demokratischen Grundsätzen entsprechen muß und auf eine gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern hinzuwirken ist. Die besondere Bedeutung der Gleichstellung von Frauen und Männern soll durch diese Verfassungsbestimmung unterstrichen werden.

Bisher kann zum Mitglied des Senats nur berufen werden, wer das 40. Lebensjahr vollendet hat. Durch eine Neufassung des Abs. 2 soll diese Altersgrenze entfallen. Zum Mitglied des Senats soll berufen werden können, wer zum Landtag wählbar ist. Abs. 3 entspricht inhaltlich dem bisherigen Art. 37 der Verfassung. Er ist lediglich redaktionell geändert.

4. Art. 37:

Der neu eingefügte Abs. 1 entspricht Art. 23 Satz 1 des geltenden Senatsgesetzes. Durch die Aufnahme in die Verfassung soll die Bedeutung dieses Grundsatzes hervorgehoben werden. Die Absätze 2 und 3 entsprechen, abgesehen von einer geringfügigen redaktionellen Anpassung, den bisherigen Absätzen 1 und 2 des Art. 38 der Verfassung.

5. Art. 38:

Die Sätze 1 und 2 entsprechen dem bisherigen Art. 39 der Verfassung. Neu aufgenommen werden soll das Recht des Senats, Anträge an die Staatsregierung zu stellen. Damit soll in der Verfassung festgeschrieben werden, was bisher schon Praxis ist.

6. Art. 39:

Bisher ist der Senat gemäß Art. 40 der Verfassung nur dazu berufen, zu Gesetzesvorlagen der Staatsregierung Stellung zu nehmen; die Staatsregierung soll diese Stellungnahme in allen

wichtigen Angelegenheiten einholen und muß dies tun bei Gesetzen über den Staatshaushalt, verfassungsändernden Gesetzen und bei Gesetzen, die dem Volk zur Entscheidung vorgelegt werden sollen. Nach der bisherigen Staatspraxis wird aber entsprechend Art. 40 der Verfassung die Stellungnahme des Senats bei allen Gesetzesvorlagen im Sinne des Art. 40 Satz 2 der Verfassung eingeholt. Damit der Senat die ihm von der Verfassung zugewiesene Aufgabe, den Sachverstand und die Erfahrung seiner Mitglieder aus den verschiedensten Lebensbereichen in den staatlichen Willensbildungsprozeß einzubringen, wirkungsvoll erfüllen kann, ist seine möglichst umfassende Mitwirkung bei der Gesetzgebung durch Abgabe gutachtlicher Äußerungen sicherzustellen. Deshalb sollen künftig alle Gesetzentwürfe der Staatsregierung, Rechtsverordnungen, die der Zustimmung des Landtags bedürfen, Gesetzentwürfe aus der Mitte des Landtags und Volksbegehren dem Senat zugeleitet werden. Der Senat kann innerhalb einer angemessenen Frist, die durch Gesetz näher bestimmt wird, Stellung nehmen.

7. Art. 40:

Wie bisher schon in der Verfassung geregelt, kann der Senat gegen ein vom Landtag beschlossenes Gesetz innerhalb eines Monats begründete Einwendungen erheben.

Hat der Landtag ein Gesetz für dringlich erklärt, so beschränkt sich diese Frist zur Einwendung nach der geltenden Fassung auf eine Woche. Diese Frist soll auf zwei Wochen erweitert werden, da die bisherige Frist einer sorgfältigen Sachbehandlung nicht angemessen ist. Im übrigen wird der bisherige Wortlaut beibehalten.

8. Art. 41:

Diese Vorschrift enthält eine wesentliche Stärkung der Stellung des Senats. Durch die Möglichkeit, daß ein vom Senat beauftragtes Mitglied dessen Haltung im federführenden Landtagsausschuß und damit vor der Öffentlichkeit in Rede und Gegenrede vertreten kann, erhalten die Initiativen, Stellungnahmen und Einwendungen des Senats größeres Gewicht.

9. Art. 42:

Art. 42 entspricht inhaltlich dem bisherigen Art. 42 Satz 1 der Verfassung. Der bisherige Satz 2 enthält eine Überleitungsvorschrift. Er ist überholt und kann daher entfallen.

10. Art. 179:

Art. 179 der Verfassung wurde auf Wunsch der Besatzungsmacht eingefügt. Er ist inzwischen überholt und kann zu Zweifelsfragen führen. Er soll daher aufgehoben werden.

II. Zu § 2:

Zur Umsetzung der umfassenden Reform des Senats bedarf es einer Änderung des Senatsgesetzes und der Senatswahlordnungen. Die Verfahren zur Änderung des Senatsgesetzes und der Wahlordnungen sowie die notwendigen Verhandlungen mit den einzelnen senatsfähigen Organisationen werden sehr zeitaufwendig sein. Darüber hinaus muß den Verbänden, die künftig im Senat erstmals vertreten sind, genügend Zeit bleiben, die satzungsmäßigen Voraussetzungen für die Wahl ihrer Vertreter zu schaffen.

Aus diesen Gründen kann die Umsetzung der Senatsreform nicht vor dem 1. Januar 2000 wirksam werden. Der Gesetzge-

ber und der Ordnungsgeber müssen aber ermächtigt sein, die notwendigen Regelungen so rechtzeitig zu treffen, daß die Durchführung der Wahlen zum Senat in seiner ab 1. Januar 2000 geltenden Zusammensetzung gewährleistet ist.

III. Zu § 3:

Die neue Zusammensetzung des Senats ab dem 1. Januar 2000 macht es erforderlich, daß zu diesem Zeitpunkt alle bisherigen

Mitglieder des Senats aus ihrem Amt scheiden. Es sind dann alle 60 Sitze neu zu besetzen. Um den Turnus der zweijährlichen Teilerneuerung des Senats, an dem Art. 36 Abs. 3 des Entwurfs festhält, wieder herzustellen, bedarf es einer Überleitungsvorschrift. Es erscheint am zweckmäßigsten, durch Los jeweils 20 Mitglieder des Senats zu bestimmen, die nach zwei und nach vier Jahren vorzeitig ausscheiden. Dieses Verfahren wurde bereits bei der Schaffung des Senats im Jahre 1947 angewandt.

