



Ernst Burgbacher
Mitglied des Deutschen Bundestages
Parlamentarischer Geschäftsführer
der FDP-Bundestagsfraktion
Stellvertretender Vorsitzender der
Föderalismuskommission II

Kommission von Bundestag und
Bundesrat
zur Modernisierung
der Bund-Länder-Finanzbeziehungen

Arbeitsgruppe 4
AG 4 – 01

Deutscher Bundestag
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Dienstgebäude
Jakob-Kaiser-Haus
Dorotheenstr. 101
10117 Berlin
Tel: (030) 227 – 77889
Fax: (030) 227 – 76167
Email:
ernst.burgbacher@bundestag.de
Homepage:
www.ernst-burgbacher.de

Vorschlag für eine Neuregelung des Artikels 29 GG

A. Problem

Die aktuelle Fassung des Artikels 29 GG wurde in der Folge der Wiedervereinigung des geteilten Deutschlands in das Grundgesetz aufgenommen. Durch die unterschiedlichen Beteiligungsmöglichkeiten unmittelbar und mittelbar betroffener Bevölkerungsteile der Länder wurde das Neugliederungsverfahren unnötig erschwert, ohne dass hierfür ein verfassungsrechtliches Bedürfnis besteht. Der heutige Wortlaut des Artikels 29 GG ist an Komplexität kaum zu übertreffen und sowohl für die Bevölkerung kaum verständlich als auch für die handelnde Politik nicht praktikabel.

B. Lösung

Ersetzung des bisherigen Wortlauts des Artikels 29 GG durch einen an Artikel 118a GG angelehnten Wortlaut oder Veränderung der Verfahrensvoraussetzungen in Artikel 29 Absatz 3 Satz 4 GG sowie Absatz 5 Satz 4 GG und Ergänzung durch einen neu gefassten Artikel 29 Absatz 9 GG.

C. Alternativen

Beibehaltung des bisherigen Wortlauts des Artikels 29 GG.

Vorschlag 1

Artikel 29 GG [Neugliederung des Bundesgebiets]

(1) Das Bundesgebiet kann neu gegliedert werden, um zu gewährleisten, dass die Länder nach Größe und Leistungsfähigkeit die ihnen obliegenden Aufgaben wirksam erfüllen können.

(2) Die Neugliederung kann durch Vereinbarung der betroffenen Länder unter Beteiligung der betroffenen Wahlberechtigten erfolgen.

Vorschlag 2

Artikel 29 [Neugliederung des Bundesgebiets]

(1) 1Das Bundesgebiet kann neu gegliedert werden, um zu gewährleisten, dass die Länder nach Größe und Leistungsfähigkeit die ihnen obliegenden Aufgaben wirksam erfüllen können.

2Dabei sind die landsmannschaftliche Verbundenheit, die geschichtlichen und kulturellen Zusammenhänge, die wirtschaftliche Zweckmäßigkeit sowie die Erfordernisse der Raumordnung und der Landesplanung zu berücksichtigen.

(2) 1Maßnahmen zur Neugliederung des Bundesgebietes ergehen durch Bundesgesetz, das der Bestätigung durch Volksentscheid bedarf. 2Die betroffenen Länder sind zu hören.

(3) 1Der Volksentscheid findet in den Ländern statt, aus deren Gebieten oder Gebietsteilen ein neues oder neu umgrenztes Land gebildet werden soll (betroffene Länder). 2Abzustimmen ist über die Frage, ob die betroffenen Länder wie bisher bestehen bleiben sollen oder ob das neue oder neu umgrenzte Land gebildet werden soll. 3Der Volksentscheid für die Bildung eines neuen oder neu umgrenzten Landes kommt zustande, wenn in dessen künftigem Gebiet und insgesamt in den Gebieten oder Gebietsteilen eines betroffenen Landes, deren Landeszugehörigkeit im gleichen Sinne geändert werden soll, jeweils eine Mehrheit der Änderung zustimmt. 4~~Er kommt nicht zustande, wenn im Gebiet eines der betroffenen Länder eine Mehrheit die Änderung ablehnt; die Ablehnung ist jedoch unbeachtlich, wenn in einem Gebietsteil, dessen Zugehörigkeit zu dem betroffenen Land geändert werden soll, eine Mehrheit von zwei Dritteln der Änderung zustimmt, es sei denn, dass im Gesamtgebiet des betroffenen Landes eine Mehrheit von zwei Dritteln die Änderung ablehnt.~~

(4) Wird in einem zusammenhängenden, abgegrenzten Siedlungs- und Wirtschaftsraum, dessen Teile in mehreren Ländern liegen und der mindestens eine Million Einwohner hat, von einem Zehntel der in ihm zum Bundestag Wahlberechtigten durch Volksbegehren gefordert, dass für diesen Raum eine einheitliche Landeszugehörigkeit herbeigeführt werde, so ist durch Bundesgesetz innerhalb von zwei Jahren entweder zu bestimmen, ~~ob~~ **dass** die Landeszugehörigkeit gemäß Absatz 2 geändert wird, oder dass in den betroffenen Ländern eine Volksbefragung stattfindet.

(5) 1Die Volksbefragung ist darauf gerichtet festzustellen, ob eine in dem Gesetz vorschlagende Änderung der Landeszugehörigkeit Zustimmung findet. 2Das Gesetz kann verschiedene, jedoch nicht mehr als zwei Vorschläge der Volksbefragung vorlegen. 3Stimmt eine Mehrheit einer vorgeschlagenen Änderung der Landeszugehörigkeit zu, so ist durch Bundesgesetz innerhalb von zwei Jahren zu bestimmen, ob die Landeszugehörigkeit gemäß Absatz 2 geändert wird.

~~4Findet ein der Volksbefragung vorgelegter Vorschlag eine den Maßgaben des Absatzes 3 Satz 3 und 4 entsprechende Zustimmung, so ist innerhalb von zwei Jahren nach der Durchführung der Volksbefragung ein Bundesgesetz zur Bildung des vorgeschlagenen Landes zu erlassen, das der Bestätigung durch Volksentscheid nicht mehr bedarf.~~

(6) 1Mehrheit im Volksentscheid und in der Volksbefragung ist die Mehrheit der abgegebenen Stimmen, ~~wenn sie mindestens ein Viertel der zum Bundestag Wahlberechtigten umfasst.~~

2Im Übrigen wird das Nähere über Volksentscheid, Volksbegehren und Volksbefragung durch ein Bundesgesetz geregelt; dieses kann auch vorsehen, dass Volksbegehren innerhalb eines Zeitraumes von fünf Jahren nicht wiederholt werden können.

(7) 1Sonstige Änderungen des Gebietsbestandes der Länder können durch Staatsverträge der beteiligten Länder oder durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates erfolgen, wenn das Gebiet, dessen Landeszugehörigkeit geändert werden soll, nicht mehr als 50.000 Einwohner hat. 2Das Nähere regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates und der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages bedarf. 3Es muss die Anhörung der betroffenen Gemeinden und Kreise vorsehen.

(8) 1Die Länder können eine Neugliederung für das jeweils von ihnen umfasste Gebiet oder für Teilgebiete abweichend von den Vorschriften der Absätze 2 bis 7 durch Staatsvertrag regeln. 2Die betroffenen Gemeinden und Kreise sind zu hören. 3Der Staatsvertrag bedarf der Bestätigung durch Volksentscheid in jedem beteiligten Land. 4Betrifft der Staatsvertrag Teilgebiete der Länder, kann die Bestätigung auf Volksentscheide in diesen Teilgebieten beschränkt werden; Satz 5 zweiter Halbsatz findet keine Anwendung. 5Bei einem Volksentscheid entscheidet die Mehrheit der abgegebenen Stimmen, wenn sie mindestens ein Viertel der zum Bundestag Wahlberechtigten umfasst; das Nähere regelt ein Bundesgesetz. 6Der Staatsvertrag bedarf der Zustimmung des Bundestages.

(9) Möglichkeiten der Kooperation und der Koordination zwischen den Ländern bleiben unberührt.

Begründung

Artikel 29 GG sollte wie vorgeschlagen geändert werden, um dem aus dem Demokratieprinzip sowie dem Rechtsstaatsprinzip folgenden Gebot der Normenklarheit hinreichend Rechnung zu tragen. Zudem sollte eine Komplexitätskontrolle und Komplexitätsreduktion durchgeführt werden, die dazu führen müssen, dass die zugrundeliegende Mechanik den Bürgerinnen und Bürgern verständlich und zudem eine praktikable Verfassungsnorm in das Grundgesetz aufgenommen wird.

Um im Grundgesetz direktdemokratische Elemente zu erhalten und dem Erfordernis der Beteiligung des Volkes durch „Wahlen und Abstimmungen“ gemäß Artikel 20 Absatz 2, Satz 2 GG gerecht zu werden, ist auch künftig an einer Mitwirkung der betroffenen Bevölkerung festzuhalten.

Einzelbegründung Vorschlag 1

Dem Gebot der Normenklarheit vermag der Vorschlag 1 umfassend Rechnung zu tragen. Der Verfassungsgesetzgeber hat 1994 eine zweckmäßige und dem Gebot der Normenklarheit entsprechende Formulierung in Artikel 118a GG gefunden. Artikel 29 GG ist durch einen an Artikel 118 a GG angelehnten Wortlaut zu ersetzen. Diese Regelung berücksichtigt sowohl den Willen der neugliederungswilligen Länder, als auch das Interesse der Bevölkerung an einer Beteiligung. Die konkrete Ausgestaltung des Verfahrens einer Beteiligung der Landesbevölkerung ist in den Landesverfassungen zu normieren.

Einzelbegründung Vorschlag 2

Der weniger weitreichende, gleichwohl Neugliederungen erleichternde Vorschlag 2 sieht eine Veränderung des Artikels 29 GG dergestalt vor, dass bei den durch Bundesgesetz oder durch Volksbegehren initiierten Neugliederungen die Verfahrensvoraussetzungen in Artikel 29 Absatz 3 Satz 4 GG sowie Absatz 5 Satz 4 GG verändert werden. Durch eine Streichung dieser Sätze würden die von der Neugliederung nicht betroffenen Bevölkerungs- und Landesteile ihre „verfahrensverhindernde Position“ verlieren, denn das Votum der unmittelbar betroffenen Menschen muss mehr Gewicht haben als das der nur mittelbar Betroffenen. Ergänzt werden kann dieser Schritt durch eine Streichung des Halbsatzes in Artikel 29 Absatz 6 Satz 1 GG, der wiederum eine Einschränkung hinsichtlich der Mehrheiten normiert. In Absatz 4 sollte der Hauptsatz zudem derart geändert werden, dass ausdrücklich eine Pflicht zur Neugliederung nach erfolgreichem Neugliederungsverfahren aufgenommen wird. Da Kooperation und Koordination zwischen den Ländern in einigen Bereichen empfehlenswert erscheinen, sollte eine Klarstellung dieser Möglichkeit auch ausdrücklich im Verfassungstext erwähnt werden.