

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

Kommissionsdrucksache

119

Vorschläge zur Neuregelung des Artikels 29 GG

**eingereicht von
den Kommissionsmitgliedern**

**Ernst Burgbacher, MdB
und
Dr. Volker Wissing, MdB**



Ernst Burgbacher
Mitglied des Deutschen Bundestages
Parlamentarischer Geschäftsführer
der FDP-Bundestagsfraktion



Dr. Volker Wissing
Mitglied des Deutschen Bundestages
Sprecher für Föderalismusreform II
der FDP-Bundestagsfraktion

Vorschläge zur Neuregelung des Artikels 29 GG

Die Erleichterung von freiwilligen Zusammenschlüssen von Ländern ist unter Nummer 7 in der offenen Themensammlung der Föderalismuskommission aufgenommen worden. Die Föderalismuskommission II hat es sich folglich zur Aufgabe gemacht, auch über die Möglichkeit von Länderneugliederungen zu sprechen. Dabei kann es der Föderalismuskommission nicht darum gehen, konkrete Vorschläge für Länderneugliederungen vorzulegen. Damit würde sich die Kommission übernehmen. Es geht darum, Zusammenschlüsse zu erleichtern. Die Länder müssen durch die Föderalismuskommission in die Lage versetzt werden, ihre Finanzsituation selbständig zu verbessern und Anreize zu wirtschaftsfördernder und arbeitsplatzschaffender Politik zu erhalten. Sollten einzelne Länder dauerhaft nicht eigenständig lebensfähig sein, oder sollten Länder stärkere Einheiten bilden wollen, muss das Grundgesetz eine Möglichkeit zu freiwilligen Zusammenschlüssen vorsehen. Hierum geht es, und dafür muss die Föderalismuskommission die Grundlage schaffen!

Vorgeschlagen wurde im Rahmen der zweiten Sachverständigenanhörung, Artikel 29 GG ersatzlos zu streichen. Begründet wurde dieser Vorschlag damit, dass nach Streichung dieses Artikels die Länder selbst entscheiden könnten und müssten, ob und wie sie sich neu gliedern. Gegen diese Maximalforderung wurde vorgebracht, dass sich die bundesstaatliche Verfassung zu einer Neugliederung des Bundesgebietes äußern müsse. Rechtlich gangbar wären wohl beide Wege – politisch sinnvoll bleibt jedoch, dass im Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland sich auch eine Formulierung zur Neugliederung des Bundesgebietes findet.

Möglich wäre ein grundlegender Reformbeitrag, der eine radikale Vereinfachung des Neugliederungsverfahrens bringen würde. So kann als Alternative 1 der Artikel 29 GG durch einen an Artikel 118 a GG angelehnten Wortlaut ersetzt werden: „Eine Neugliederung kann durch Vereinbarung der betroffenen Länder unter Beteiligung der betroffenen Wahlberechtigten erfolgen.“ Diese Regelung würde sowohl dem Willen der neugliederungswilligen Länder, als auch dem Interesse der Bevölkerung an einer Beteiligung entsprechen. Die konkrete Ausgestaltung des Verfahrens einer Beteiligung der Landesbevölkerung ist in den Landesverfassungen zu normieren. Hier ist der geeignete Platz für Konkretisierungen und der geeignete Ort, länderspezifische Regelungen einer Volksbeteiligung zu regeln.

Ein weniger weitreichender, gleichwohl Neugliederungen erleichternder Alternativvorschlag 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.

Formulierungsvorschläge

Alternative I

Artikel 29 [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.

Alternative II

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. ~~⁴Er 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 vorzuschlagende 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 Volksentscheid 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.