



---

**Sachstand**

---

**Verfahren beim Bundeslandwechsel von Landkreisen/Kommunen**

**Verfahren beim Bundeslandwechsel von Landkreisen/Kommunen**

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 057/16  
Abschluss der Arbeit: 24. Februar 2016  
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

---

<b>1.</b>	<b>Einleitung</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Neugliederung</b>	<b>4</b>
2.1.	Materielle Anforderungen	4
2.2.	Verfahren nach Art. 29 Abs. 2 bis 6 GG	4
2.2.1.	Bundesgesetz und Volksentscheid gemäß Art. 29 Abs. 2 und 3 GG	5
2.2.2.	Volksbegehren, Bundesgesetz und Volksbefragung nach Art. 29 Abs. 4 und 5 GG	5
2.2.3.	Mehrheit in Volksentscheid und Volksbefragung nach Art. 29 Abs. 6 GG	5
2.3.	Staatsvertrag nach Art. 29 Abs. 8 GG	5
<b>3.</b>	<b>Verfahren bei sonstigen Gebietsänderungen unterhalb der Neugliederungsschwelle</b>	<b>6</b>
3.1.	Mögliche Verfahrensarten nach Art. 29 Abs. 7 GG	6
3.2.	Weitere bundesgesetzliche Ausgestaltung	7
3.2.1.	Verfahrensvorgaben für eine Regelung durch Staatsvertrag	7
3.2.2.	Verfahrensvorgaben bei bundesgesetzlicher Regelung	7
<b>4.</b>	<b>Fazit</b>	<b>8</b>

## 1. Einleitung

Gefragt ist, welche juristischen Schritte für den Wechsel eines Landkreises bzw. einer Kommunen (nachfolgend: Gemeinde) in ein anderes Bundesland erforderlich sind und welche Gremien ggf. beteiligt werden müssten.

Voraussetzungen und Verfahren von Neugliederungen des Bundesgebietes bzw. Neugliederungen für das Gebiet oder Teilgebiet einzelner Länder sowie sonstige Änderungen des Gebietsbestandes der Länder sind in **Art. 29 Grundgesetz (GG)** geregelt.<sup>1</sup> Je nach inhaltlicher Qualifizierung des konkreten Gebietswechsels – Neugliederung oder sonstige Gebietsänderung – stehen unterschiedliche Verfahrensarten zur Verfügung, mit denen der Wechsel realisiert wird.

## 2. Neugliederung

### 2.1. Materielle Anforderungen

**Neugliederung** im Sinne des **Art. 29 Abs. 1 GG** ist die räumliche Umgestaltung des Bundesgebietes dergestalt, dass die Einteilung der Bundesländer oder ihr Gebietsumfang geändert wird. Hiervon umfasst ist **auch die Übertragung einzelner Gebiete**.<sup>2</sup> Es ist nicht erforderlich, dass alle Länder betroffen sind. Allerdings muss eine Neugliederung nach Art. 29 Abs. 1 S. 2 GG mit der **Zielsetzung** erfolgen, zu gewährleisten, dass die Länder nach Größe und Leistungsfähigkeit die ihnen obliegenden Aufgaben erfüllen können.<sup>3</sup> Dabei sind als **raumbezogene Kriterien** die landsmannschaftliche Verbundenheit, die geschichtlichen und kulturellen Zusammenhänge, die wirtschaftliche Zweckmäßigkeit sowie die Erfordernisse der Raumordnung und der Landesplanung zu berücksichtigen.<sup>4</sup>

### 2.2. Verfahren nach Art. 29 Abs. 2 bis 6 GG

Für den in Rede stehenden Wechsel nur einer Gemeinde oder eines Landkreises sind **Verfahrensoptionen aus Art. 29 Abs. 2 bis 6 GG** nur dann einschlägig, wenn sich der hiermit verbundene Gebietswechsel zwischen den Bundesländern im konkreten Fall als eine **Neugliederung im Sinne des Art. 29 Abs. 1 GG** qualifizieren lässt. Hier ist eine Abgrenzung zu sonstigen Gebietsänderungen **unterhalb der Neugliederungsschwelle** vorzunehmen. Für geringfügigere Gebietsänderungen, bei denen das Gebiet, dessen Landeszugehörigkeit geändert werden soll, nicht mehr als 50 000 Einwohner besitzt, ist **Art. 29 Abs. 7 GG** einschlägig. Daneben gibt es noch die **länderstaatsvertragliche Regelungsoption des Art. 29 Abs. 8 GG**.

Für den hier zu prüfenden Wechsel nur einer Gemeinde oder eines Landkreises dürften die Optionen der Art. 29 Abs. 2 und 6 GG eher nicht einschlägig sein. Geht es aber um einen einwohnerstarken

---

1 Erbguth, in: Sachs, GG, 7.Auflage, 2014, Art. 29 Rn. 11.

2 Erbguth, in: Sachs, GG, 7.Auflage, 2014, Art. 29 Rn. 11.

3 Hellermann, in: Epping/Hillgruber, GG, Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz, 27. Edition, Stand: 01. Dezember 2015, Art. 29 Rn. 8.

4 Hellermann, in: Epping/Hillgruber, GG, Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz, 27. Edition, Stand: 01. Dezember 2015, Art. 29 Rn. 8.

Landkreis, so kann hierin eine Neugliederung im Sinne des Art. 29 Abs. 1 GG liegen. Daher sollen nachfolgend auch die Neugliederungsverfahren nach Art. 29 Abs. 2 bis 6 und 8 GG skizziert werden.

#### 2.2.1. Bundesgesetz und Volksentscheid gemäß Art. 29 Abs. 2 und 3 GG

Maßnahmen zur Neugliederung des Bundesgebietes ergehen durch **Bundesgesetz**, das der Bestätigung durch Volksentscheid bedarf (S. 1); die **betroffenen Länder** sind **zu hören**. Die **Modalitäten des Volksentscheids** regelt Art. 29 Abs. 3 GG.

#### 2.2.2. Volksbegehren, Bundesgesetz und Volksbefragung nach Art. 29 Abs. 4 und 5 GG

Eine Neugliederung kann auch **durch Volksbegehren initiiert** werden, wenn sie von einem in Art. 29 Abs. 4 GG näher beschriebenen „**Neugliederungsraum**“<sup>5</sup> ausgeht, d.h. wenn „*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 [wird], daß für diesen Raum eine einheitliche Landeszugehörigkeit herbeigeführt werde*“. Daraufhin muss **innerhalb von zwei Jahren** ein **Bundesgesetz** erlassen werden. Inhaltlich kann dieses Gesetz 1. bestimmen, dass die Landeszugehörigkeit nicht geändert wird, womit das durch Volksbegehren in Gang gesetzte Verfahren beendet ist, 2. regeln, dass die Landeszugehörigkeit geändert wird, wobei für das Verfahren Art. 29 Abs. 2 und 3 GG einschlägig sind, oder 3. anordnen, dass eine Volksbefragung nach den Vorgaben des Art. 29 Abs. 5 GG durchzuführen ist.<sup>6</sup> Für den Wechsel nur einer Gemeinde oder eines Landkreises ist dieses Verfahren allerdings angesichts geringerer Bevölkerungszahlen als einer Million nicht einschlägig. Der erforderliche Neugliederungsraum ist nicht gegeben.

#### 2.2.3. Mehrheit für Volksentscheid und Volksbefragung nach Art. 29 Abs. 6 GG

Die erforderliche Mehrheit für Volksbefragung und Volksentscheid ist eine Mehrheit der abgegebenen Stimmen, die zugleich mindestens ein Viertel der zum Bundestag Wahlberechtigten beträgt. Einzelheiten regelt das Gesetz über das Verfahren bei Volksentscheid, Volksbegehren und Volksbefragung nach Art. 29 Abs. 6 des Grundgesetzes (G Artikel 29 Abs. 6)<sup>7</sup>.

#### 2.3. Staatsvertrag nach Art. 29 Abs. 8 GG

Im Zuge der **Verfassungsreform von 1994** wurde den Ländern für Neugliederungen bezogen auf das jeweils von ihnen umfasste Gebiet oder für Teilgebiete mit **Art. 29 Abs. 8 S. 1 GG** eine weitere Option, nämlich die **landesstaatsvertragliche Regelung der Gebietsänderung**, eingeräumt. Dies ist die für den Wechsel von Landkreisen und Gemeinden mit höherer Bevölkerungszahl (mehr als 50 000 Einwohner; siehe oben 2.2 zur Abgrenzung zu dem Verfahren nach Art. 29 Abs. 7 GG) die einfachste Verfahrensoption.

---

5 Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, 13. Auflage, 2014, Art. 29 Rn. 4.

6 Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, 13. Auflage, 2014, Art. 29 Rn. 5.

7 Gesetz vom 30. Juli 1979, BGBl. I 1317.

Nach Art. 29 Abs. 8 S. 2 GG sind die **betroffenen Gemeinden und Kreise zu hören**. Der Staatsvertrag bedarf nach Art. 29 Abs. 8 S. 3 GG der Bestätigung durch **Volksentscheid**, bei Teilgebietsänderungen durch Staatsvertrag kann der Volksentscheid auf diese Teilgebiete beschränkt werden (Art. 29 Abs. 8 S. 4 GG). Dies trifft auf den hier zu prüfenden Gemeinde- bzw. Landkreiswechsel zu. Der Volksentscheid erfordert die Mehrheit der abgegebenen Stimmen, wenn sie mindestens ein Viertel der zum Bundestag Wahlberechtigten umfasst (Art. 29 Abs. 8 S. 5 GG). Der Staatsvertrag bedarf der **Zustimmung des Bundestages** (Art. 29 Abs. 8 S. 6 GG). Ein **einfacher Parlamentsbeschluss** ist ausreichend. Eines Bundesgesetzes bedarf es nicht.<sup>8</sup>

### 3. Verfahren bei sonstigen Gebietsänderungen unterhalb der Neugliederungsschwelle

Bei geringfügigen Gebietsänderungen, bei denen das Gebiet, dessen Landeszugehörigkeit geändert werden soll, nicht mehr als 50 000 Einwohner besitzt, ist die soeben beschriebene **staatsvertragliche Lösung** nach **Art. 29 Abs. 8 GG rechtlich** zwar ebenfalls eine **mögliche Alternative** zum Verfahren nach Abs. 7 GG, da Art. 29 Abs. 8 S. 1 GG ausdrücklich auf Abs. 7 verweist.<sup>9</sup> Angesichts der höheren Verfahrenshürden – wie der plebiszitären Bestätigung des Staatsvertrags<sup>10</sup> und dem Zustimmungserfordernis des Bundestages – dürfte die Verfahrensalternative des Art. 29 Abs. 8 GG aber **faktisch** bei Gebietsänderungen unterhalb der Neugliederungsschwelle **eher nicht** in Betracht gezogen werden. Wie Fälle aus der **Praxis** belegen, werden solche Gebietswechsel vielmehr **regelmäßig im vereinfachten Verfahren des Art. 29 Abs. 7 GG** vorgenommen.<sup>11</sup> Dessen Voraussetzungen werden nachfolgend im Einzelnen beschrieben.

#### 3.1. Mögliche Verfahrensarten nach Art. 29 Abs. 7 GG

Geringfügige Gebietsänderungen, bei denen das Gebiet, dessen Landeszugehörigkeit geändert werden soll, nicht mehr als 50 000 Einwohner hat, können nach Art. 29 Abs. 7 S. 1 GG entweder durch einen **Staatsvertrag zwischen den betroffenen Ländern** oder durch ein **Bundesgesetz**, das der **Zustimmung des Bundesrates** bedarf, geregelt werden. Mit der in der Vorschrift gewählten Reihenfolge der Alternativen sollte deutlich gemacht werden, dass möglichst eine staatsvertragliche

---

8 Siehe hierzu den Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drs. 12/6000, S. 45, in diesem Sinne etwa Dietlein, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.) Bonner Kommentar, Stand der Bearbeitung: März 2002, Art. 29 Rn. 91; Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG 13. Auflage, 2014, Art. 29 Rn. 8; a.A. Erbguth, in: Sachs, GG, 7. Auf., 2014, Art. 29 Rn. 11, der im Falle weitreichender Neugliederungsmaßnahmen die Zustimmung durch Gesetzesbeschluss des Bundestages für erforderlich hält.

9 Hellermann, in: Epping/Hillgruber, GG, Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz, 27. Edition, Stand: 01. Dezember 2015, Art. 29 Rn. 25.2.

10 Zur Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit, einfachgesetzlich eine (maßgebliche) Bürgerbeteiligung auch im Rahmen der Verfahren nach Art. 29 Abs. 7 GG vorzusehen: Jutzi, Demokratische und bundesstaatliche Probleme kleinerer Gebietsänderungen, BayVBl. 1997, S. 97 ff., S. 98.

11 Siehe z.B. Bekanntmachung über den Abschluss und das Inkrafttreten des Staatsvertrages zwischen dem Saarland und dem Land Rheinland-Pfalz über ein Änderung der gemeinsamen Landesgrenze vom 27. Mai 2003, BGBl I 2004, 258; Bekanntmachung über den Abschluss und das Inkrafttreten eines Staatsvertrages zwischen den Ländern Hessen und Nordrhein-Westfalen über Änderungen der gemeinsamen Landesgrenze vom 27. April 2009/28. Mai 2009, BGBl. I 2010, 621.

Lösung anzustreben sei.<sup>12</sup> Überwiegend wird unter Hinweis auf die offene Alternativität nach dem Wortlaut der Regelung („oder“) keine rechtliche Subsidiarität der bundesgesetzlichen Option gesehen.<sup>13</sup>

### 3.2. Weitere bundesgesetzliche Ausgestaltung

Art. 29 Abs. 7 S. 2 GG fordert den Bundesgesetzgeber auf, ein Ausführungsgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, zu erlassen. Hierin ist nach Art. 29 Abs. 7 S. 3 GG zwingend eine Anhörung der betroffenen Kreise und Gemeinden vorzusehen. Der Bundesgesetzgeber hat dementsprechend das **Gesetz über das Verfahren bei sonstigen Änderungen des Gebietsbestandes der Länder nach Artikel 29 Abs. 7 des Grundgesetzes** (G Artikel 29 Abs. 7)<sup>14</sup> erlassen. Es regelt neben dem in der Verfassung geforderten kommunalen Anhörungserfordernis und seiner Konkretisierung noch weitere Verfahrensdetails der staatsvertraglichen (§ 2 G Artikel 29 Abs. 7) bzw. bundesgesetzlichen Gebietsänderung (§ 3 G Artikel 29 Abs. 7).

#### 3.2.1. Verfahrensvorgaben für eine Regelung durch Staatsvertrag

Bei der Gebietsänderung durch Länderstaatsvertrag sieht § 2 Abs. 2 G Artikel 29 Abs. 7 in Bezug auf die **Anhörung der Kreise und Gemeinden** vor:

*„1Die beteiligten Länder unterrichten die betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbände über ihre Absicht, einen Grenzänderungsvertrag abzuschließen, und über die Gründe hierfür. 2Den betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbänden muß Gelegenheit gegeben werden, ihre Auffassung zu dem beabsichtigten Grenzänderungsvertrag vor seiner Unterzeichnung zu äußern.“*

In Bezug auf die **Veröffentlichung durch die Länder** und **Bekanntmachung des Staatsvertrages im Bundesgesetzblatt** heißt es weiter in § 2 Abs. 3 G Artikel 29 Abs. 7:

*„Der Staatsvertrag ist von den beteiligten Ländern zu veröffentlichen und der Bundesregierung zur Bekanntmachung im Bundesgesetzblatt mitzuteilen; dabei ist der Zeitpunkt anzugeben, zu dem der Staatsvertrag in Kraft tritt.“*

#### 3.2.2. Verfahrensvorgaben bei bundesgesetzlicher Regelung

Die beteiligten **Länder** erhalten gemäß § 3 Abs. 1 S. 1 G Artikel 29 Abs. 7 wie folgt **Gelegenheit zur Äußerung im Bundestag**:

---

12 Hellermann, in: Epping/Hillgruber, GG, Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz, 27. Edition, Stand: 01. Dezember 2015, Art. 29 Rn. 26.

13 So z.B. Erbguth, in: Sachs, GG, 7.Aufl., 2014, Art. 29 Rn. 64; Hellermann, in: Epping/Hillgruber, GG, Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz, 27. Edition, Stand: 01. Dezember 2015, Art. 29 Rn. 26; a.A. Scholz, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 75. EL, September 2015, Stand: Oktober 1996, Art. 29 Rn. 109, 109a: Die Form des Staatsvertrages und die Form des Bundesgesetzes stehe in der heute geltenden Regelung nicht völlig gleichberechtigt nebeneinander, sondern eine Grenzberichtigung durch Bundesgesetz sei immer erst möglich, wenn sie eindeutig notwendig sei und sich die beteiligten Länder als unfähig erwiesen, sie durch Staatsvertrag herbeizuführen.

14 Gesetz vom 30. Juli 1979, BGBl. I 1325; Gesetzestext abrufbar bei Juris.

---

*„Wird ein Gesetzentwurf über eine Gebietsänderung nach § 1 im Bundestag beraten, so muß den beteiligten Ländern spätestens vor der zweiten Lesung Gelegenheit gegeben werden, ihre Auffassung zu dem Gesetzentwurf zu äußern.“*

Nach S. 2 dieser Bestimmung haben die beteiligten Länder **zuvor** die betroffenen **Gemeinden und Gemeindeverbände zu hören** und das **Ergebnis der Anhörung** im Rahmen ihrer Äußerung im **Bundestag mitzuteilen**.

Zudem sind die beteiligten Länder nach § 3 Abs. 2 G Artikel 29 Abs. 7 verpflichtet, dem Bundesminister des Innern auf Anforderung die **erforderlichen Unterlagen** vorzulegen.

#### **4. Fazit**

Der Wechsel nur eines Landkreises oder einer Gemeinde in ein anderes Bundesland dürfte im Regelfall eine nur geringfügige Gebietsänderung im Sinne des Art. 29 Abs. 7 GG unterhalb der Neugliederungsschwelle darstellen. Diese kann durch Länderstaatsvertrag oder zustimmungspflichtiges Bundesgesetz herbeigerührt werden. In beiden Konstellationen ist der betroffene Landkreis oder die betroffene Gemeinde zu hören. Sollte der Gebietswechsel einen Landkreis oder eine Gemeinde mit einer höheren Bevölkerungszahl als 50 000 Einwohner betreffen, so kommen Neugliederungsverfahren und hier vor allem die länderstaatsvertragliche Option des Art. 29 Abs. 8 GG in Betracht, die bei der hier in Rede stehenden Teilgebietsänderung zwischen Bundesländern einschlägig ist.

Ende der Bearbeitung