Dokumente und Texte
3

Herausgegeben von der
Kommission für Geschichte des Parlamentarismus
und der politischen Parteien

Droste Verlag Düsseldorf

Weniger Länder – mehr Föderalismus?

Die Neugliederung des Bundesgebietes
im Widerstreit der Meinungen
1948/49–1990
Eine Dokumentation

Bearbeitet
von Reinhard Schiffers

Droste Verlag Düsseldorf

Die Kommission für Geschichte des Parlamentarismus
und der politischen Parteien e.V., Bonn, wird institutionell gefördert
durch das Ministerium für Wissenschaft und Forschung
des Landes Nordrhein-Westfalen.

Copyright © 1996 by Kommission für Geschichte des Parlamentarismus
und der politischen Parteien e.V., Bonn

Droste Verlag GmbH, Düsseldorf 1996
ISBN 3-7700-5195-5

Vorwort

1. Zur Dokumentation

Die Neugliederung des Bundesgebietes gilt für viele als ein ungelöstes Problem der deutschen Innenpolitik. Die Frage, wie die Zahl der Länder verringert und damit die Leistungsfähigkeit der Einzelstaaten ebenso wie diejenige des Gesamtstaates erhöht werden könne, begleitet die Bundesrepublik seit ihrer Gründung. Ihren rechtlichen Grund hat die immer wieder auflebende Diskussion im Grundgesetz selbst. Der Parlamentarische Rat entschied sich zwar für die bundesstaatliche Ordnung, die nicht durch irgendeine Form des Einheitsstaates abgelöst werden kann; zugleich verzichtete er aber darauf, Anzahl und Gebietsstand der Länder festzuschreiben; sie stehen vielmehr nach Art. 29 GG grundsätzlich zur Disposition des Gesetzgebers. Gleichwohl hat der umstrittene Neugliederungsartikel aus noch darzustellenden Gründen bisher keine Gebietsveränderung bewirken können. Die bis jetzt einzige erfolgreiche Länderneugliederung – die Bildung des Landes Baden-Württemberg – vollzog sich auf Grund des Art. 118 GG; der Beitritt des Saarlandes erfolgte nach Art. 23 GG; und die neuen Bundesländer verdanken ihre Entstehung und Bestätigung dem Ländereinführungsgesetz und dem Einigungsvertrag.

Der Beitritt der fünf neuen, vorläufig oder dauernd finanzschwachen Bundesländer und Ost-Berlins zum Geltungsbereich des Grundgesetzes hat ebenso wie die Integration der Bundesrepublik in die Europäische Union die Frage nach der Leistungsfähigkeit der 1949 konstituierten und 1990 erweiterten bundesstaatlichen Ordnung wieder dringlicher werden lassen. Damit rückte auch die alte Frage der Neugliederung erneut in den Vordergrund. Die Fortdauer dieses dem deutschen Bundesstaat eigenen Problems legt es nahe, die Auseinandersetzung um die Neugliederungsfrage als Teil der umfassenderen Föderalismusproblematik zu dokumentieren.

Angesichts der kaum noch zu überblickenden Zahl offizieller und offiziöser Stellungnahmen von Instituten, Gremien und Einzelpersonen zu diesem Thema muß ein solches Vorhaben Wünsche offen lassen. Die Dokumentation setzt mit den sogenannten Frankfurter Dokumenten vom 1. Juli 1948 ein, der »Geburtsurkunde der Bundesrepublik Deutschland« (E. Deuerlein). Nicht eigens dokumentiert wird die Entstehungsgeschichte der Art. 29 und 118 GG, die im Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart Bd. 1 eine aus-

führliche und bis heute gültige Darstellung erfahren hat. Am Schluß steht ein Bericht über die konstituierenden Sitzungen der Landtage in den fünf neuen Bundesländern, die mit dem erstmaligen Zusammentreten ihrer Parlamente politisch handlungsfähig wurden. Die Gliederung des Dokumententeils orientiert sich an den verfassungsrechtlich und verfassungspolitisch wirksamen Einschnitten, die sich aus dem Wegfall des alliierten Vorbehalts 1955, aus den beiden Änderungen des Art. 29 GG in den Jahren 1969 und 1976 sowie aus dem Einigungsvertrag von 1990 ergeben haben. Was die Auswahl der Texte angeht, so liegt das Schwergewicht auf Presseberichten. Sie lassen am ehesten darauf schließen, wie weit die Neugliederungsdiskussion in eine breitere Öffentlichkeit gedrungen ist. Daneben sollen Gesetzestexte und Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts verdeutlichen, inwieweit Phasen und Positionen der Diskussion ihren rechtlichen Niederschlag fanden und den weiteren Verlauf der Auseinandersetzung beeinflußten.

2. Zur Textgestaltung

Die ausgewählten Texte sind wortgetreu und unter genauer Angabe der Quelle wiedergegeben. Hervorhebungen in der Vorlage und Personennamen sind *kursiv* gesetzt. Hervorgehobene Absätze in Presseartikeln werden hingegen in Normalschrift wiedergegeben. Auslassungen sind jeweils durch [...] kenntlich gemacht. Die Kopfregesten enthalten nach dem vom Bearbeiter formulierten Kurztitel und der Quellenangabe die Originalüberschrift der verwendeten Vorlage. Die Karten dienen der Inhaltserläuterung dieser Dokumentation.

3. Zu den konsultierten Ansprechpartnern

Ein Versuch wie die vorliegende Dokumentation bedarf vielfacher Unterstützung. Allen Archiven, Bibliotheken und sonstigen Institutionen, die diese Dokumentation gefördert haben, dankt der Bearbeiter hiermit für die zuteil gewordene Hilfe. Dieser Dank gilt den Leitern und Mitarbeitern folgender Institutionen: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hannover), Archiv für Christlich-Demokratische Politik und Bibliothek der Konrad-Adenauer Stiftung (Sankt-Augustin bei Bonn), Archiv des Deutschen Liberalismus der Friedrich-Naumann-Stiftung (Gummersbach), Archiv der sozialen Demokratie der Friedrich-Ebert-Stiftung (Bonn), Auswärtiges Amt – Politisches Archiv, Vertretung des Landes Brandenburg beim Bund, Bundesarchiv (Koblenz und Potsdam), Bundesgerichtshof (Bibliothek und Pressestelle), Bundesrat (Bibliothek), Bundesverfassungsgericht (Präsidialrat und Pressestel-

le), Deutscher Bundestag (Bibliothek, Parlamentsarchiv und Pressedokumentation), Deutsches Institut für Föderalismusforschung (Hannover), Institut für geschichtliche Landeskunde der Rheinlande der Friedich-Wilhelms-Universität Bonn, Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Archiv), Schleswig-Holsteinischer Landtag (Kiel), »Der Spiegel – Das deutsche Nachrichten-Magazin«, Abt. Dokumentation (Hamburg) sowie nicht zuletzt die Chefredaktionen der im Quellen-und Literaturverzeichnis auf den Seiten 403 f. aufgeführten Zeitungen. In gleicher Weise zu Dank verpflichtet ist der Bearbeiter den im Verzeichnis der Karten genannten Zeitungen und Kartendiensten für die freundlicherweise erteilte Abdruckerlaubnis. Für Hinweise und Anregungen zu danken hat der Bearbeiter den Herren Prof. Dr. Winfried Becker (Universität Passau), Dr. Günther Bradler, Archivdirektor beim Landtag von Baden-Württemberg, Reg.-Direktor a.D. Johannes Gerster, MdB, Professor Dr. Josef Isensee (Universität Bonn) und Dr. Martin Schumacher, Generalsekretär der Kommission für Geschichte des Parlamentarismus und der Politischen Partein (Bonn).

Für Hilfe beim Korrekturlesen und bei der Erstellung des Personenregisters dankt der Verfasser Herrn cand. jur. Dirk Braitschink. Sein besonderer Dank gilt Frau Monika Demary, die das Manuskript geschrieben und alle übrigen mit dem Vorhaben verbundenen Schreibarbeiten besorgt hat.

Bonn, im Frühjahr 1995 Reinhard Schiffers

Inhalt

Vorwort 5

Einleitung

1. Die Unantastbarkeit der Einzelstaaten im Kaiserreich 1871–1918 11

2. Ansätze zur Länderneugestaltung in der unitarisch ausgerichteten Weimarer Republik 1918–1933 12
a) Neugliederungsvorschläge auf Reichsebene 12
b) Neugliederungsbestrebungen in den Ländern 17

3. Gebietsänderungen und Änderungspläne nach der Gleichschaltung der Länder 1933–1945 22
a) Die Gleichschaltung der Länder 22
b) Gebietsänderungen innerhalb der Reichsgrenzen von 1937 24

4. Die Gründung von Ländern in den vier Besatzungszonen und der Sonderfall Berlin 1945–1947 26
a) Die Gliederung der amerikanischen Besatzungszone 28
b) Die Gliederung der britischen Besatzungszone 31
c) Die Gliederung der französischen Besatzungszone 34
d) Die Gliederung der sowjetischen Besatzungszone 37
e) Der Sonderfall Berlin 39

5. Die Vorgaben der Alliierten und des Grundgesetzes für die Neugliederung des Bundesgebietes 1948–1949 40
a) Die Neugliederungsfrage vor den Verfassungsberatungen 40
b) Die Neugliederungsfrage in den Verfassungsberatungen 44

6. Von der Entstehung des Art. 118 GG bis zur Bildung des Landes Baden-Württemberg 1949–1952 47
a) Die Behandlung der Südweststaatfrage in den betroffenen Ländern 47
b) Verlagerung und Lösung der Südweststaatfrage auf Bundesebene 51

7. Die Neugliederungsdiskussion aufgrund des Art. 29 GG bis zum Wegfall des alliierten Vorbehalts 1950–1955 56
a) Die Bundesregierung und der alliierte Vorbehalt 56
b) Mit der Neugliederungsfrage befaßte Gremien 58

8. Die Neugliederungsfrage einschließlich der Volksbegehren bis zur ersten Änderung des Art. 29 GG 1955–1969 62
a) Die Empfehlungen der »Luther-Kommission« 62
b) Die Volksbegehren von 1956 63
c) Die Urteile des Bundesverfassungsgerichts von 1956 und 1961 64
d) Die Diskussion bis zur ersten Änderung des Art. 29 GG 67

9. Die Neugliederungsfrage einschließlich der Volksentscheide bis zur zweiten Änderung des Art. 29 GG 1969–1976 70
a) Die Empfehlungen der »Ernst-Kommission« 70
b) Die Volksabstimmungen von 1975 74
c) Die zweite Änderung des Art. 29 GG 76

10. Die Neugliederungsfrage bis zum Beginn des Einigungsprozesses 1976–1989 79
a) Das Ausführungsgesetz zu Art. 29 Abs. 6 und 7 GG 79
b) Wiederaufnahme der »AKK«-Frage und der »Nordstaat«-»Diskussion« 80

11. Die Neugliederungsfrage im Einigungsprozeß bis zur Gründung der fünf neuen Bundesländer 1989–1990 83
a) Die Wiedereinführung von Ländern in der DDR 83
b) Die gleichzeitige Neugliederungsdiskussion in der »alten« Bundesrepublik 86
c) Die Regelungen im Einigungsvertrag 88

12. Die Neugliederungsfrage: ein ungelöstes Problem der deutschen Innenpolitik? 93
a) Anstöße zur Neugliederungsdiskussion seit 1990 93
b) Grundzüge der Neugliederungsdiskussion von 1948/49 bis 1990 99
c) Verändertes Umfeld der Neugliederungsdiskussion seit 1990 103

Verzeichnis der Dokumente und Texte 107

Dokumente und Texte
I.
Von den Vorgaben der Alliierten bis zur Bildung des Landes Baden-Württemberg (1948–1952) 119

II.
Die Neugliederungsdiskussion bis zum Wegfall des alliierten Vorbehalts (1950–1955) 156

III.
Die Neugliederungsfrage einschließlich der Volksbegehren bis zur ersten Änderung des Art. 29 GG (1955–1969) 170

IV.
Die Neugliederungsfrage einschließlich der Volksentscheide bis zur zweiten Änderung des Art. 29 GG (1969–1976) 236

V.
Die Neugliederungsfrage bis zum Beginn des Einigungsprozesses (1976–1989) 311

VI.
Die Neugliederungsfrage im Einigungsprozeß bis zur Gründung der fünf neuen Bundesländer (1989–1990) 356

Verzeichnis der Abkürzungen 397

Verzeichnis der Abbildungen 399

Quellen- und Literaturverzeichnis 400

Personenregister 411

Einleitung

Gestalt und Grenzen der gegenwärtig bestehenden deutschen Länder sind das Ergebnis von Kräfteverhältnissen und Zielsetzungen, die auf dem Wiener Kongreß 1815, am Ende des österreichisch-preußischen Krieges 1866, während der Weimarer Republik, unter der nationalsozialistischen Diktatur, unter dem Besatzungsregime von 1945 bis 1947, während des Umbruchs 1989/90 sowie in Grenzänderungen zwischen den neuen Bundesländern seit 1990 zutage traten. Entsprechend weit reichen auch die Anfänge der Neugliederungsdiskussion zurück.

1. Die Unantastbarkeit der Einzelstaaten im Kaiserreich 1871–1918

Bereits nach der Reichsgründung wurde die innere territoriale Gliederung Deutschlands Gegenstand einer – zahlenmäßig freilich begrenzten – Diskussion. Stein des Anstoßes waren die höchst unterschiedliche Größe und Struktur der 25 Einzelstaaten, die sich damals zu einem Bundesstaat zusammengeschlossen hatten.[1] So umfaßte Preußen 65 v.H. des gesamten Reichsgebietes, und der Anteil seiner Bewohner lag bei 62 v.H. der Gesamtbevölkerung des Reiches. Demgegenüber besaßen von den 25 Einzelstaaten, die (zusammen mit Elsaß-Lothringen) ab 1871 das Deutsche Reich bildeten, 17 jeweils weniger als 1 v.H. der Gesamtfläche des Reichsgebiets.[2]

Da Anstöße zu einer freiwilligen Änderung fehlten, blieb die territoriale Unausgewogenheit der Gliedstaaten erhalten. Daran vermochten auch die Einbeziehung von Elsaß-Lothringen als Reichsland 1871 (und die Eingliederung der Insel Helgoland in das Reich 1890) nichts zu ändern.[3] Noch weniger tangiert wurde der Gebietsstand innerhalb des Reiches durch Grenzstreitigkeiten wie diejenigen zwischen Preußen und Hamburg[4] sowie zwischen den beiden Mecklenburg und Lübeck[5], die durch Entscheidungen des Reichs-

1 Zur zeitgenössischen Kritik an der territorialen Unausgewogenheit vgl. H. Wagner, Constantin Frantz, 1966, S. 155–167; ders., Strukturen und Typen 1969, S. 83, 85. Zum Föderalismus im Kaiserreich insgesamt vgl. P. Burg, 1992, S. 55–73.

2 Vgl. die Angaben bei H. Wagner, Territoriale Gliederung, 1971, S. 16; H. Laufer, 1991, S. 31.

3 Vgl. E. R. Huber, Bd. 4, 1969, S. 438, 610.

4 Vgl. BA Potsdam, RMJ 30.01-6867.; RGE (Sch) v. 31. 1.1881 (BGH Bibl.).

5 Vgl. BA Potsdam, RMJ 30.01-6872.; RGE (Sch) v. 21. 6.1890 (BGH Bibl.).

gerichts in den 80er und 90er Jahren des vorigen Jahrhunderts beigelegt wurden.

Es war indessen nicht nur die territoriale Unausgewogenheit, die die föderative Struktur des Reiches verzerrte. Auch die damit zusammenhängende Hegemonialstellung Preußens, die Finanzverfassung des Reiches und die Reservatrechte der süddeutschen Staaten standen einer ausgewogenen, echt bundesstaatlichen Ordnung im Wege.[6]

Als gegen Ende des Kaiserreichs verschiedene Hochschullehrer über eine Erneuerung des monarchischen Regierungssystems nachdachten[7], gehörte dazu nicht zufällig der Vorschlag, im Zuge einer Neugliederung des Reichsgebiets den preußischen Staatsverband aufzulösen und die Kleinstaaten in größeren Gebietseinheiten aufgehen zu lassen.[8] Solange die Monarchie bestand, mußte indessen jeder Neugliederungsvorschlag daran scheitern, daß die Bismarcksche Reichsverfassung und ihre Interpretation den Einzelstaaten ein unantastbares Recht auf Existenz gegenüber dem Reich zusicherte.[9]

2. Ansätze zur Länderneugestaltung in der unitarisch ausgerichteten Weimarer Republik 1918–1933

a) Neugliederungsvorschläge auf Reichsebene

Der Umsturz von 1918 und der Wegfall der Dynastien, an deren Bestand der Gebietsstand der Einzelstaaten wesentlich geknüpft war, machten den Weg frei für zahlreiche amtliche und nichtamtliche Neugliederungsvorschläge.[1] Daß es, abgesehen von dem Zusammenschluß der thüringischen Staaten, zu keiner umfangreicheren gebietlichen Neuordnung kam, hatte seinen Grund vor allem darin, daß der Novemberumsturz eine »Revolution in den Einzelstaaten«[2] war. Deren Regierungen entwickelten rasch ein erhebliches Beharrungsvermögen. Hatte schon die Revolution keine einzige Gebietsänderung bewirkt, so bestanden auch nach Bildung des Landes Thüringen 1925 innerhalb des Deutschen Reiches noch 18 Länder mit zusammen 81 En- und Exklaven.[3]

---

6 Zum Pseudo-Föderalismus des Bismarck-Reiches vgl. H. Laufer, [6]1991, S. 31, 35 f.

7 Vgl. R. Schiffers, 1971, S. 31 ff.

8 Vgl. die darauf hinzielende Kritik an Deutschlands staatlicher Gestaltung bei Hugo Preuß, Weltkrieg, Demokratie und Deutschlands Erneuerung, in: Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik, 44. Bd., 1917/18, S. 264.

9 Vgl. E. R. Huber, Bd. 3, 1988, S. 778, 804.

1 Vgl. W. Münchheimer, Versuche zur Neugestaltung, 1950, S. 119 ff., 129 ff.

2 So H. Möller, Weimar, 1985, S. 112.

3 Vgl. H. Wagner, Territoriale Gliederung, 1971, S. 12 ff.

Bei den Verfassungsberatungen von 1918/19 war die Neuordnung der Länder freilich nur eines von den Problemen des Staatsaufbaus und der Staatsorganisation, die Unitaristen und Föderalisten entzweiten.[4] Hugo Preuß, der maßgebliche Gestalter der Weimarer Reichsverfassung, sah seit seinen Reformvorschlägen von 1917 einen engen Zusammenhang zwischen gesamtstaatlicher Verfassung und Neuordnung der Einzelstaaten.[5] Dementsprechend hielt der Vorentwurf von Preuß zur Reichsverfassung vom 9. November 1918 zwar am bundesstaatlichen Aufbau des Reiches fest, rechnete aber zugleich mit einer Neugliederung des Reichsgebiets. So sah sein Vorentwurf die Bildung von neuen Freistaaten mit einer Mindestzahl von je zwei Millionen Einwohnern vor. Mögliche Schritte dahin sollten der freiwillige Zusammenschluß von Gliedstaaten durch Staatsverträge und die Loslösung von Gebietsteilen aus bis dahin bestehenden Staatsverbänden sein.[6] Insgesamt gesehen, wollte Preuß mit seinem Vorentwurf die Neueinteilung des Reichsgebiets durch eine Verfassungsbestimmung im wesentlichen vorwegnehmen; er wollte die »Zufallsbildungen dynastischer Hauspolitik« (Preuß) durch demokratische und rationale Einheiten ersetzen.[7]

Angesichts der Bedenken der Reichsregierung und des Widerstandes der Länder mußte Preuß seine Vorschläge schrittweise zurücknehmen, und die weitere Entwicklungsgeschichte des Art. 18 WRV zeigt, wie sich die Versuche, einerseits den Neugliederungsartikel möglichst wirkungsvoll zu formulieren und andererseits die Gebietsreform möglichst zu erschweren, gegenseitig blockierten.[8] Das Ergebnis des Ringens um die verfassungsrechtliche Festschreibung der territorialen Neuordnung war ein Verfassungsartikel, der später als »Rückzugsposition der Verfechter einer einheitsstaatlichen Lösung« und als »Ausdruck der Verlegenheit«[9] nach einer steckengebliebenen Revolution eingeschätzt wurde.

Nachdem die Revolution von 1918/19 die Ländergrenzen unangetastet gelassen hatte, bestand zunächst eine gewisse Hoffnung, daß Art. 18 WRV den Weg zu einer gebietlichen Neuordnung ebnen könnte. Der Neugliederungsartikel entzog nämlich die Ent-

4 Vgl. G. Schulz, Bd. 1, ²1987, S. 101–173; E. R. Huber, Bd. 5, 1978, S. 1181–1184. Zur Reichsreformdiskussion in der Weimarer Republik vgl. J. John, 1992, S. 101–126.
5 Vgl. W. Mühlhausen, 1989, S. 19.
6 Vgl. H. Triepel, 1931, S. 7 ff.
7 Vgl. W. Münchheimer, Versuche zur Neugestaltung, 1950, S. 119.
8 Zur Entstehungsgeschichte der Art. 18 RV vgl. G. Anschütz, ¹⁴1933, S. 141–145; W. Apelt, ²1964, S. 136–139.
9 So F. K. Fromme, Das alte Lied von der Neugliederung, in: FAZ Nr. 42 vom 19. 2. 1973, S. 1.

scheidung über eine Veränderung der Binnengrenzen grundsätzlich den Gliedstaaten und legte sie in die Hände des Reiches. Die Gebietsänderung war in den erschwerenden Formen des verfassungsändernden Reichsgesetzes zu vollziehen, wenn sie ohne Mitwirkung der betroffenen Regierungen oder Bevölkerungen durchgesetzt werden sollte. Nur ein einfaches Reichsgesetz sollte für die Neugliederung genügen, wenn die unmittelbar beteiligten Länder zustimmten. Die fehlende Zustimmung konnte durch einen im Wege der Volksabstimmung zu ermittelnden Willen der Bevölkerung ersetzt werden, wenn ein »überwiegendes Reichsinteresse« die Änderung erheischte.[10] Dementsprechend formulierte das Ausführungsgesetz zu Art. 18 WRV von 1922 deutlich das Recht der Reichsregierung, aus eigener Initiative Abstimmungen über Gebietsveränderungen anzuordnen, wenn eine der beteiligten Regierungen einer geplanten Neugliederungsmaßnahme nicht zustimmen sollte.[11] Im übrigen ist das Vorbild des Art. 18 WRV für Art. 29 GG unverkennbar, stipuliert doch der Weimarer Verfassungsartikel, daß die Gliederung des Reiches »unter möglichster Berücksichtigung des Willens der beteiligten Bevölkerung der wirtschaftlichen und kulturellen Höchstleistung des Volkes dienen« soll (Abs. 1).

Von den Möglichkeiten, die Art. 18 WRV für Gebietsveränderungen eröffnete, führte nur die Neugliederung durch ein einfaches Reichsgesetz nach entsprechenden Vereinbarungen zwischen den beteiligten Ländern zu Erfolgen. Es kamen folgende vier Neubildungen zustande: die Vereinigung der sieben thüringischen Staaten zum Land Thüringen 1920, die Vereinigung von Coburg mit Bayern 1920, die Vereinigung des Waldeckschen Gebietsteils Pyrmont mit Preußen 1922 sowie die Vereinigung des restlichen Staates Waldeck mit Preußen 1929.[12]

Die weitere, nach Art. 18 WRV mögliche Gebietsänderung auf Grund einer Volksabstimmung konnte gleichermaßen das Reich, ein Land oder die Bevölkerung eines Gebietsteiles einleiten. Um die durch eine erfolgreiche Abstimmung geforderte Neugliederung zu vollziehen, bedurfte es eines Reichsgesetzes; dieses hatte zu entscheiden, ob das »überwiegende Reichsinteresse« für die Gebietsänderungen sprach. Die beiden Versuche, eine Neugliederung auf plebiszitärem Wege zu erreichen, scheiterten jedoch in der Volksabstimmung. So lehnten die Abstimmungsberechtigten die Neubildung eines selbständigen Landes Oberschlesien in der Hauptab-

10 Vgl. W. Apelt, [2]1964, S. 137; G. Anschütz, [14]1933,S. 139 f.
11 Vgl. R. Schiffers, 1971, S. 203 f.; M. P. Heimers, 1992, S. 135–138.
12 Vgl. E. R. Huber, Bd. 7, 1984, S. 671.

stimmung 1922 ab. Bereits in der Vorabstimmung scheiterte 1924 die von den welfisch-hannoverschen Autonomisten betriebene Bildung eines Landes Hannover. Gemeinsam war beiden Abstimmungen, daß sie die Zerlegung Preußens in selbständige Länder einleiten sollten. Mit dem Verfehlen der erforderlichen Mehrheiten kamen die Vorstöße zur Auflösung Preußens zum Stillstand.[13]

Die Frage der Territorialreform geriet indessen nicht nur durch die erfolgreichen und die gescheiterten Verfahren nach Art. 18 WRV in die Diskussion. Die Nationalversammlung in Weimar, genauer: ihr Verfassungsausschuß, hatte einen weiteren Anstoß gegeben. Er hatte im Verlauf seiner Beratungen über Art. 18 WRV die Reichsregierung ersucht, beim Reichsinnenminister eine »Vermittlungsstelle zur Vorbereitung von Neugliederungsmaßnahmen« einzurichten. Angesichts des Widerstandes der größeren Einzelstaaten, mit Rücksicht auf die Reichstagswahlen von 1920 und wegen des Aushandelns der Zusammensetzung konnte die dann »Zentralstelle für die Gliederung des Deutschen Reiches« genannte Institution ihre Arbeit erst im November 1920 aufnehmen.[14] Von da an übte die Zentralstelle zunächst eine erhebliche gutachtliche Tätigkeit aus, indem sie über Waldeck, die beiden Lippe, die Exklave Thedinghausen, das Unterwesergebiet, Lübeck, Hamburg, Hohenzollern, Oberschlesien sowie Preußen als Gesamtstaat eingehende Untersuchungen anstellte.[15] Daß die Zentralstelle indessen keine Erfolge verzeichnen konnte, war vor allem dem Widerstand Preußens und der fehlenden Bereitschaft der Reichsregierung zuzuschreiben, sie als wirksames Instrument einer notwendigen Änderung der Binnengrenzen einzusetzen. Die Krisen des Jahres 1923 brachten die Tätigkeit der Zentralstelle fast ganz zum Erliegen. Aufgelöst wurde sie jedoch erst 1929, nachdem sich seit 1928 durch den Zusammentritt der Länderkonferenz ein anderer Weg zur Territorialreform abzuzeichnen schien.[16]

Zur Vorbereitung der während der 14 Jahre der Weimarer Republik viel diskutierten Reichsreform lud die Reichsregierung 1927 alle Landesregierungen zu einer Länderkonferenz ein, die im Januar 1928 zusammentrat. Ziel war es, die Reichsreform in ihren zwei Teilbereichen voranzutreiben, im organisatorischen Bereich durch einen »Neuaufbau« des Reiches, im regionalen Bereich durch eine »Neugliederung« des Reichsgebiets.[17] Die Konferenz ging von der

13 Ebd.
14 Vgl. G. Schulz, ²1987, S. 302–310.
15 Vgl. Aktenbestand BA Potsdam, RMI 15.01-16990 u. 16991; W. Münchheimer, Versuche zur Neugestaltung, 1950, S. 123 f.
16 Vgl. M. P. Heimers, 1992, S. 135.

einvernehmlichen Feststellung aus, daß die Beziehungen zwischen Reich und Ländern »unbefriedigend« seien und einer »grundlegenden Reform« bedürften; dabei seien jedoch Teillösungen abzulehnen; programmatisches Ziel müsse vielmehr eine abschließende Lösung sein. Zu diesem Zweck bildete die Länderkonferenz einen Verfassungs- und Verwaltungsreformausschuß. Dieser wiederum setzte – auf Drängen der Reichsregierung – im Herbst 1928 zwei Unterausschüsse ein.[18]

Der erste Unterausschuß sollte Vorschläge für die territoriale Umbildung des Reiches unter Aufrechterhaltung oder Neubildung »leistungsfähiger Länder« ausarbeiten.[19] Dem zweiten Unterausschuß war die Aufgabe gestellt, Vorschläge für die Abgrenzung der Reichs- und Länderzuständigkeiten sowie für die Aufhebung des Dualismus zwischen dem Reich und Preußen zu entwickeln, letzteres im Rahmen einer deutschen Gesamtlösung.[20] Die Arbeit der beiden Unterausschüsse mündete in ein Gemeinschaftsreferat von vier hohen Beamten sowie in ein Sonderreferat des bayerischen Ministerpräsidenten. Das Gemeinschaftsreferat empfahl als »differenzierende Lösung«, ganz Norddeutschland (d. h. auch Preußen) in Länder »neuer Art« zu gliedern, dagegen die Länder Baden, Bayern, Sachsen und Württemberg als »Länder alter Art« bestehen zu lassen. Entsprechend sollten die »Länder alter Art« neben den Aufgaben der Reichsauftragsverwaltung in bestimmten, reichsgesetzlich geregelten Verwaltungsbereichen eine »landeseigene Verwaltung« beibehalten dürfen. Der bayerische Ministerpräsident hingegen lehnte in seinem Sonderreferat diese Vorschläge durchgehend ab. Mit dem bayerischen Veto brach in der Frage der Reichsreform das Fünf-Parteien-Bündnis aus SPD-Zentrum-BVP-DDP und DVP auseinander und scheiterte der bis dahin verfolgte Kurs der Bemühungen um eine Reichsreform.[21]

Ebenfalls im Januar 1928, als die von der Reichsregierung initiierte Länderkonferenz zusammentrat, rief eine Gruppe führender Fachleute aus Verwaltung, Wirtschaft und Wissenschaft den »Bund zur Erneuerung des Reiches« mit der Absicht ins Leben, als überparteiliche Vereinigung die Bemühungen um die Reichsreform zu stärken. Den Vorsitz übernahm der frühere Reichskanzler Luther. Aus den Studien des Bundes, kurz »Lutherbund« genannt, ging die

17 Zur Reichsreform vgl. E. R. Huber, Bd. 7, 1984, S. 667–679 und in badischer Perspektive M. P. Heimers, 1992, S. 227–274.
18 Vgl. W. Münchheimer, Versuche zur Neugestaltung, 1950, S. 124 ff.
19 Vgl. E. R. Huber, Bd. 7, 1984, S. 677.
20 Ebd.
21 Vgl. E. R. Huber, a. a. O., S. 678 f.

Denkschrift »Reich und Länder« hervor, die ein ausgearbeitetes Programm für das Reich-Länder-Verhältnis mit Leitsätzen, Gesetzentwürfen und einer Begründung enthielt.[22]

Ähnlich wie die Länderkonferenz hatte der Lutherbund eine »differenzierende«, d. h. eine für Nord- und Südwestdeutschland unterschiedliche Lösung vor Augen. Um den Dualismus Reich-Preußen zu überwinden, sollte Preußen als »Kernland des Reichs« zusammen mit den fünf mittelgroßen und den sieben kleinen Ländern nördlich des Mains (einschließlich Thüringens, Anhalts und der drei Stadtstaaten) im Reich aufgehen. Das auf diese Weise entstehende norddeutsche »Reichsland sollte sich in »Reichsland-Provinzen« gliedern, die über eine im Vergleich zu den preußischen Provinzen verstärkte Selbstverwaltung verfügten. Damit strebte der Lutherbund einen Kompromiß zwischen dem vorwiegend in Norddeutschland vertretenen Unitarismus und dem vorwiegend süddeutschen Föderalismus an.[23] Von den Vorschlägen der Länderkonferenz wichen die Zielvorstellungen des Lutherbundes erheblich ab. Die Länderkonferenz strebte ja die Erhaltung oder Neubildung von »leistungsfähigen Ländern« innerhalb des gesamten Reichsgebietes an. Der Lutherbund hingegen wollte die Mehrzahl der Länder auf das Reich überführen und nur vier selbständige Gliedstaaten aufrechterhalten. Ferner kündigte die Länderkonferenz die Überwindung des Dualismus Reich-Preußen programmatisch an, ohne indessen Anhaltspunkte für die Vorgehensweise zu geben. Hier gingen die Vorschläge des Lutherbundes einen Schritt weiter. Angesichts des Beharrungsvermögens der großen Länder, insbesondere Preußens, blieben auch die Pläne des Lutherbundes chancenlos.[24]

b) Neugliederungsbestrebungen in den Ländern

Das hier nur skizzierte Bild der Neugliederungsdiskussion in der Weimarer Republik wäre indessen unvollständig ohne einen Blick auf die unterschiedlichen Bestrebungen nach Autonomie, Loslösung oder Vereinigung von Gebieten innerhalb der Reichsgrenzen. Das Hauptaugenmerk muß sich dabei auf Preußen richten, das trotz Gebietsabtretungen auf Grund des Friedensvertrages seine dominierende Position behauptet hatte und wo Dezentralisierungsprogramme und Autonomiebestrebungen ein eigentümliches Spannungsfeld bildeten.[25] Die von Verwaltungsfachleuten des Reiches

22 Vgl. E. R. Huber, Bd. 7, S. 672 f.
23 Vgl. E. R. Huber, a. a. O., S. 675.
24 Vgl. E. R. Huber, a. a. O., S. 678.
25 Vgl. das Kapitel »Programme der Dezentralisation und Autonomiebestrebungen in Preußen«, in: G. Schulz, Bd. 1, ²1987, S. 249–319.

(Erich Koch-Weser) und Preußens (Bill Drews) entwickelten Dezentralisierungsprogramme waren geeignet, Autonomiebestrebungen in den von Abstimmungskämpfen betroffenen östlichen und nördlichen Grenzzonen zu verstärken, wobei Übergänge von begrenzter Provinzialautonomie zur Separation nicht auszuschließen waren. Darin lag eine Gefahr, die die Reichsregierung offenbar geringer einschätzte als das preußische Staatsministerium.[26]

Das Reich ebenso wie Preußen waren in den Anfangsjahren der Republik mit Forderungen nach mehr Selbstverwaltung konfrontiert in Schleswig-Holstein[27], in Oberschlesien[28] und besonders stark in dem nunmehr vom Reichsgebiet getrennten Ostpreußen.[29] Rheinische Autonomiebestrebungen belasteten dann die deutsche Innenpolitik während der Ruhrkrise 1923[30] und darüber hinaus.[31]

Was die Autonomie- und Neugliederungsbestrebungen außerhalb Preußens angeht, so muß sich diese Einführung auch hier auf einen Überblick beschränken. Tangiert wurde Preußen durch Bestrebungen zur Bildung eines Landes »Groß-Thüringen«, das über die sieben thüringischen Länder hinaus den preußischen Regierungsbezirk Erfurt und den preußischen Kreis Schmalkalden einbeziehen sollte. Angesichts des Widerstandes der preußischen Regierung verschwand das Thema spätestens im Herbst 1923 wieder aus der Diskussion.[32] Ebenfalls preußisches Gebiet im Blick hatte die nach dem Umsturz von 1918 entstandene großhessische Bewegung, die für ein »Groß-Hessen« durch Zusammenschluß des Volksstaates Hessen (-Darmstadt) mit den preußischen Gebieten Kurhessen, Nassau, Frankfurt am Main und Wetzlar eintrat. In Anlehnung an diese Bewegung trug das 1945 neugebildete Land Hessen bis zur Annahme seiner Verfassung am 1. Dezember 1946 die Bezeichnung »Groß-Hessen«.[33]

Mit einer territorialen Herausforderung sah sich auch der Freistaat Sachsen in den Jahren 1918 bis 1922 konfrontiert, und zwar durch die sog. »Wendenfrage«. Dabei handelte es sich um Bestrebungen, der sorbischen Minderheit in Anlehnung an den Gedanken des Selbstbestimmungsrechts der Völker Autonomie zu gewähren und – als weitestgehendes Denkmodell – die Angliederung an die

26 Vgl. G. Schulz, Bd. 1, ²1987, S. 264, 266.
27 Vgl. G. Schulz, a. a. O., S. 264 f.
28 Siehe Anm. 22.
29 Vgl. G. Schulz, Bd. 1, ²1987, S. 266–296.
30 Vgl. G. Schulz, a. a. O., S. 310–319.
31 Vgl. Aktenbestand »Bestrebungen zur Abtrennung des Rheinlandes und der Pfalz« August 1923–Dezember 1926, BA Potsdam, RMI 15.01-13536 u. 13537.
32 Vgl. Aktenbestand BA Potsdam, RMI 15.01-16947 u. 16948.
33 Vgl. Aktenbestand BA Potsdam, RMI 15.01-16951; W. Mühlhausen, 1989, S. 23.

Tschechoslowakei zu ermöglichen. Diese Versuche[34] wurden ebenso wie die anderen autonomistischen oder separatistischen Bewegungen vom Reichsministerium des Innern aufmerksam beobachtet.[35]

Unabhängig von der territorialen Hauptfrage, dem Status des Flächenstaates Preußen im Reich, gab es seit Ende 1918 Bestrebungen, Baden und Württemberg einander anzunähern. In Baden wurde unmittelbar nach dem Umsturz die Forderung laut, die unter Napoleon aus dynastischen Überlegungen und ohne Rücksicht auf wirtschaftliche Gesichtspunkte gezogenen Grenzen zu ändern. Nachdem die Revolution die tradierten Bindungen zwischen Dynastie und Territorium gelöst hatte, schien eine Revision der Ländergrenzen auch im Südwesten erreichbar. Die Hauptfrage galt dabei den Voraussetzungen für einen Zusammenschluß von Baden und Württemberg[36]; zusätzlich sahen einzelne Konzepte die Eingliederung auch der bayerischen Pfalz, Südhessens und des preußischen Regierungsbezirks Hohenzollern vor.[37] Nicht überraschend war es dabei, daß der Gedanke des Südweststaats besonders in den Industriestädten Mannheim und Pforzheim Zustimmung fand, die von ihrem Umland durch Landesgrenzen getrennt waren.[38] Die Interessen der beiden Industriestädte und anderer grenznaher Orte führten zu Spannungen mit der Regierung in Karlsruhe, die mit Rücksicht auf die Grenzlage des Landes und auf den mit einer Neugliederung verbundenen Verlust an Bedeutung und Ämtern sowie aus Mißtrauen gegen die Reichsregierung an einem selbständigen Baden festhielt. In dieser Haltung konnte sich das Badische Staatsministerium dadurch bestätigt sehen, daß im Landtag keine Mehrheit für den Südweststaat zu finden war und die Regierungsparteien SPD, Zentrum und DDP in sich und untereinander in dieser Frage uneins waren.[39]

Die Diskussion über den Südweststaat, die nicht nur aus Baden, sondern auch durch Gutachten der schon erwähnten Zentralstelle für die Gliederung des Deutschen Reiches Anstöße erhielt[40], überschritt ihren Höhepunkt 1922 und erhielt 1927 neuen Auftrieb, als sich die Bemühungen um eine Reichsreform verdichteten.[41] Stärker

34 Vgl. Aktenbestand BA Potsdam, RMI 15.01-16950.
35 Vgl. Aktenbestand BA Potsdam, RMI 15.01-17018.
36 Vgl. M. P. Heimers, 1992, S. 109–126, 274–288.
37 Vgl. M. P. Heimers, a. a. O., S. 109 f., 121.
38 Vgl. M. P. Heimers, a. a. O., S. 110–113, 115, 120 f.
39 Vgl. M. P. Heimers, a. a. O., S. 109, 111, 114, 126.
40 Vgl. M. P. Heimers, a. a. O., S. 127–139.
41 Vgl. M. P. Heimers, a. a. O., S. 124, 274.

noch als in ihrer ersten Phase wurde die Südweststaatsdebatte nun von wirtschaftlichen Argumenten bestimmt. Hauptgesichtspunkt war dabei die 1918 eingetretene Teilung des bis dahin einheitlichen Wirtschaftsgebietes der oberrheinischen Tiefebene und ihre negativen Auswirkungen auf die badische Wirtschaft. Daß die Bemühungen von badischer Seite um einen Südweststaat erfolglos blieben, war vor allem den divergierenden Interessen in und zwischen den politischen Parteien und der allmählich alle anderen Probleme überlagernden Wirtschaftskrise zuzuschreiben.[42]

In Württemberg, das nur am Rande von den Grenzziehungen und Auflagen des Versailler Vertrages betroffen war, gab es erkennbar weniger Vorbehalte gegen südwestdeutsche Neugliederungspläne. Schon bei den ersten Kontakten zwischen den beiden Regierungen Ende November 1918 befürwortete ein sozialdemokratisches Mitglied des württembergischen Kabinetts den Zusammenschluß seines Landes mit Baden und Hessen. Führende württembergische Politiker der Demokratischen Partei, darunter Theodor Heuss, und des Zentrums empfahlen den Zusammenschluß Württembergs, Badens und des preußischen Regierungsbezirks Hohenzollern als Gegengewicht gegen Preußen.[43] Der Präsident der württembergischen Landesversammlung und Abgeordnete der Nationalversammlung, der Sozialdemokrat Wilhelm Keil, suchte den Vereinigungsgedanken dadurch voranzubringen, daß er Ende März 1919 in Weimar die Abgeordneten aller Parteien aus Württemberg und Baden zu einer gemeinsamen Beratung einlud. Bei starker württembergischer und schwacher badischer Beteiligung sprachen sich die Teilnehmer mit großer Mehrheit für einen Zusammenschluß aus.[44]

Den württembergischen Schritten auf Partei-, Parlaments- und Regierungsebene entsprach eine regional unterschiedlich starke Bewegung für einen Zusammenschluß im Südwesten. In der Gegend um Ulm und im Gebiet des heutigen bayerischen Regierungsbezirks Schwaben artikulierten sich Forderungen nach einem »Reichsland Schwaben«, das die altschwäbischen Stammesgebiete in Anlehnung an das staufische Herzogtum zwischen Rhein und Lech umschließen sollte. Einer der Hauptsprecher, der Ulmer Studiendirektor Karl Magirus, warb mit seinem »Schwabenkapitel« genannten Sympathisantenkreis in einer weitverbreiteten, in mehreren Auflagen gedruckten Flugschrift »Zeitblatt Schwaben« um die Jahres-

42 Vgl. M. P. Heimers, a. a. O., S. 274–288.
43 Vgl. W. Benz, 1970, S. 260; G. Bradler, 1977, S. 100 f.
44 Vgl. W. Benz, 1970, S. 260 f.; G. Bradler, 1977, S. 101 f.

wende 1918/19 für den Zusammenschluß von Württemberg, Baden und dem preußischen Regierungsbezirk Hohenzollern.[45]

Mit der Hohenzollernfrage befaßte sich ab 1920 die im selben Jahr errichtete Zentralstelle für die Gliederung des Deutschen Reiches.[46] Sie gab ein Gutachten über den künftigen Status des Regierungsbezirkes in Auftrag, das von Emil Belzer, von 1919 bis 1926 Regierungspräsident der Hohenzollernschen Lande, erstellt wurde. Seine Ausarbeitung stand im Zusammenhang mit der damals in Gang befindlichen preußischen Verwaltungsreform, zu deren diskutierten Auswirkungen auch die Frage nach dem Verbleib Hohenzollerns im preußischen Staatsverband gehörte.[47] Das Gutachten erörterte eingehend die Frage nach den »völkischen« und wirtschaftlichen Beziehungen zwischen Hohenzollern und seinen Nachbarländern, die Schwierigkeiten einer Selbstverwaltung und die Entwicklung, die Preußen insgesamt durch den Sturz der Monarchie und die übrigen Folgen des Weltkrieges genommen hatte. Belzer gelangte zu dem Schluß, daß ein dauernder Verbleib Hohenzollerns bei Preußen fortschrittshemmend und finanziell kaum zu vertreten sei. Die unbestritten beste Lösung der Hohenzollernschen Frage sei die Bildung eines »Großschwaben«. Wenn dieser Weg jedoch in absehbarer Zeit nicht gangbar sei, dann befürworte er eine Angliederung Hohenzollerns an Württemberg.[48]

Die Reaktionen auf diesen Lösungsvorschlag waren in Stuttgart, Karlsruhe und Berlin unterschiedlich. Während das württembergische Staatsministerium den Vorschlag annehmbar fand, sich aber aus taktischen Gründen zurückhielt, war die badische Regierung enttäuscht und bemühte sich um eine Aufteilung Hohenzollerns in der Weise, daß die südlichen Landesteile mit Sigmaringen an Baden fallen sollten. Preußen hingegen widersetzte sich beharrlich und erfolgreich einer für seinen Gebietsstand nachteiligen Anwendung des Art. 18 WRV.[49] Fast am Ende der Weimarer Republik änderte sich die Lage insofern, als Preußen, das seit 1871 zum »territorialen Hauptproblem Deutschlands«[50] geworden war, durch den sog. Preußenschlag 1932 praktisch in ein Reichsland umgewandelt wurde.[51]

45 Vgl. G. Bradler, Eine Vorstufe, 1977, S. 96 f.
46 Vgl. G. Bradler, a. a. O., S. 102 ff.
47 Vgl. G. Bradler, a. a. O., S. 97, 104.
48 Vgl. G. Bradler, a. a. O., S. 105–109.
49 Vgl. G. Bradler, a. a. O., S. 109–113, G. Schulz, ²1987, S. 307.
50 So W. Benz, 1970, S. 260.
51 Vgl. Th. Eschenburg, Problem der Neugliederung, 1950, S. 18.

Daß die in vielen Gremien und unter den verschiedensten Gesichtspunkten diskutierte Neugliederung in der Weimarer Republik über bescheidene Ansätze nicht hinaus gelangte, war vor allem drei Gründen zuzuschreiben: 1. dem Traditionalismus von Regierung und Bevölkerung in den überkommenen Ländern, 2. dem Beharrungsvermögen des nach wie vor übermächtigen Preußen und 3. dem Verhalten der Stimmberechtigten in den Volksabstimmungen nach Art. 18 WRV.[52]

3. Gebietsänderungen und Änderungspläne nach der Gleichschaltung der Länder 1933–1945

a) Die Gleichschaltung der Länder

Die Errichtung des nationalsozialistischen Einheitsstaates bedeutete keineswegs das Ende der Diskussion über die Reichsreform und über den hier interessierenden Teil von ihr, die territoriale Reform.[1] Sie mündete vielmehr – unter Rückgriff auf von der Ministerialbürokratie der Weimarer Republik ausgearbeitete Um- und Neugliederungspläne – in einige z.T. bis heute wirksame Gebietsänderungen.[2] Für deren Einschätzung ist daran zu erinnern, daß Hitlers »Machtergreifung« und die Etablierung der unitarischen Parteiherrschaft keine zentrale Staatsdiktatur entstehen ließ, sondern ein »rivalisierendes oder supplementäres Nebeneinander separater Staats- und Partei-Dienststellen«. Die Folge war eine »Verfilzung von staatlichen, halbstaatlichen und parteipolitischen Institutionen und Kompetenzen, die auch zur Vermengung staatlich-bürokratischer Organisation und privatwirtschaftlicher Verbandsstrukturen mit dem aus der NS-Bewegung stammenden Führerprinzip führte«. Diese Verflechtung »machte die Grenzen zwischen Staat, Gesellschaft und Parteiführung flüssig und erzeugte gleichsam ein totalitäres Verbundsystem zwischen ihnen«.[3] Gefördert wurde seine Herausbildung unter anderem anfänglich durch die schrittweise Auflösung der föderativen Ordnung und später durch verschiedene Um- und Neugliederungsmaßnahmen.

Nach den Reichstagswahlen vom 5. März 1933 setzte die nationalsozialistische Regierung aufgrund einer Verordnung Reichskommissare in den Ländern ein, die bis dahin keine NS-Regierung hatten oder nach den Wahlergebnissen noch keine bilden konnten. Dies bedeutete faktisch die Absetzung der Landesregierungen von Bayern, Sachsen, Württemberg, Baden, Hessen, Schaumburg-Lippe

52 Vgl. Th. Eschenburg, a. a. O., S. 17 f.

1 Vgl. W. Baum, 1955, S. 36–56.

2 Vgl. Th. Eschenburg, Problem der Neugliederung, 1950, S. 18.

3 So M. Broszat, [11]1981, S. 425 f.; vgl. weiterführend D. Rebentisch, 1989, S. 9 ff., 13.

sowie der Hansestädte Hamburg, Bremen und Lübeck. Von nun an bestimmten die Nationalsozialisten die Stimmführung im Reichsrat, während sie im Reichstag nur über eine relative Mehrheit von 43,9 v.H. verfügten.[4]

Das »Ermächtigungsgesetz« (»Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Staat«) vom 24. März 1933 öffnete dann den verfassungsrechtlich legalen Weg zur »Gleichschaltung« der Länder. Auf seiner Grundlage erging am 31. März 1933 das »Vorläufige Gleichschaltungsgesetz«. Zusammen mit seinen Ausführungsverordnungen bewirkte es die Regierungsumbildung in denjenigen Ländern außerhalb Preußens, wo die Nationalsozialisten noch nicht regierten: Ohne Neuwahlen wurden die Landesparlamente entsprechend den Ergebnissen der Reichstagswahl zusammengesetzt und die Regierung entsprechend gebildet. Das »Zweite Gesetz zur Gleichschaltung der Länder mit dem Reiche« vom 7. April 1933 – nach dem Änderungsgesetz vom 25. April »Reichsstatthaltergesetz« genannt – baute die föderative Struktur weiter ab. Es wandelte die Stellung der Reichskommissare in ein ständiges, in allen Ländern eingerichtetes Amt eines Reichsstatthalters um. Seine Aufgabe war, für die Einhaltung der vom Reichskanzler aufgestellten Richtlinien der Politik zu sorgen. In Preußen übernahm Reichskanzler Hitler selbst die Befugnisse des Reichsstatthalters, ließ sie aber durch seinen Gefolgsmann, den preußischen Ministerpräsidenten Göring, ausüben.[5]

Abgeschlossen wurde die »Gleichschaltung« der Länder durch das »Gesetz über den Neuaufbau des Reiches«, das am 30. Januar 1934, dem Jahrestag der »Machtergreifung«, erging. Staatsrechtlich gesehen machte das Gesetz den Ländern als politische Einheiten ein Ende. Es übertrug ihre Hoheitsrechte auf das Reich, so daß sie keine staatlichen Befugnisse mehr besaßen. Die Landesregierungen wurden der Reichsregierung in der Gestalt nachgeordneter Vollzugsbehörden unterstellt. Die Landesparlamente wurden aufgelöst und die Reichsstatthalter der Dienstaufsicht des Reichsinnenministers unterstellt. Weiter erlaubte das »Neuaufbaugesetz« der Reichsregierung, über die Bestimmungen des »Ermächtigungsgesetzes« hinaus neues Verfassungsrecht zu setzen. Von dieser Befugnis machte die Reichsregierung erstmals mit einem am 14. Februar 1934 erlassenen Gesetz Gebrauch: Mit ihm hob sie den Reichsrat auf, der bis 1933 die föderative Struktur des Reiches verkörpert hatte. Die Reichsstatthalter, nicht mehr die Gesandten der Länder, wa-

4 Vgl. W. Baum, 1955, S. 38; H. Laufer, [6]1991, S. 41.
5 Vgl. H. Laufer, ebd.; W. Baum, a. a. O., S. 39.

ren nun die Befehlsvermittler vom Reich zu den völlig abhängig gewordenen Länderinstitutionen.[6] Wie die Länder als Verwaltungsbereiche blieben auch die Organisationsstrukturen der Länderexekutiven für nahezu alle Verwaltungszweige erhalten. Nur die Gerichtsbarkeit ging auch formal auf das Reich über. Mit den alten Länder- und Provinzgrenzen fielen nur zum Teil die den Reichstagswahlkreisen angepaßten Grenzen der Parteigaue zusammen, deren Leiter in einigen Fällen gleichzeitig die Chefs der Landesregierungen wurden (Hessen, Lippe). In anderen Fällen hatte Hitler dagegen die nationalsozialistischen Reichsstatthalter mit der Leitung der Landesregierung beauftragt.[7]

b) Gebietsänderungen innerhalb der Reichsgrenzen von 1937

So wie der »Neuaufbau« keine Klarheit in die Organisationsstrukturen des totalitär geführten Einheitsstaates brachte, ließen auch die Maßnahmen der »Neugliederung« innerhalb der Reichsgrenzen von 1937 – nur dieser Raum wird hier betrachtet – kein geschlossenes Konzept erkennen. Die bis 1945 vollzogenen Gebietsänderungen verdienen jedoch Erwähnung, weil die mit ihnen verbundenen Grenzziehungen z.T. das Dritte Reich überdauerten. Der erste Schritt war die Vereinigung der beiden Mecklenburg, die Ende 1933 unter dem gleichen Reichsstatthalter zusammengefaßt wurden. Sodann fielen 1935, bei der Rückkehr der Saar ins Reich, die ehemals bayerischen und preußischen Teile des Saargebiets nicht an die jeweiligen Mutterländer zurück; es entstand vielmehr – bis zur Eingliederung in einen Reichsgau – ein reichsunmittelbares Provisorium mit einem Reichskommissar an der Spitze. Den am meisten beachteten Schritt zur Bereinigung der deutschen Binnengrenzen markierte zweifellos das »Groß-Hamburg-Gesetz« von 1937. Es schuf durch Eingliederung der Stadtkreise Altona, Wandsbek und Harburg-Wilhelmsburg sowie weiterer Gemeinden den »Stadtgau« Hamburg. Zugleich ordnete es die Eingliederung des Jahrhunderte alten Stadtstaates Lübeck und der Stadt Cuxhaven in Preußen an. Begründet wurden diese Umbildungen in erster Linie mit »Notwendigkeiten des Vierjahresplans«.[8]

Kurz nach Kriegsbeginn, im September 1939, kam es dann im Verordnungswege auf Betreiben Görings zur »Unterweserreform«, bei der die Stadt Bremerhaven in das Land Preußen eingegliedert

6 Vgl. W. Baum, 1955, S. 43; H. Laufer, [6]1991, S. 41 f.
7 Vgl. W. Baum, 1955, S. 45; H. Laufer, [6]1991, S. 42.
8 So Frick in seiner Rede über das Gesetz am 31. 3. 1937 anläßlich der Feier im Hamburger Rathaus, zit. nach W. Baum, 1955, S. 49. Vgl. auch W. Münchheimer, Versuche zur Neugestaltung, 1950, S. 152.

wurde. Wirtschaftliche Gesichtspunkte bestimmten die 1941, ebenfalls aufgrund einer Verordnung, vollzogene Gebietsbereinigung im Raume der Hermann-Göring-Werke Salzgitter, die sich durch einen Austausch von preußischen und braunschweigischen Gebietsteilen vollzog. Die letzten Maßnahmen zur Neugliederung schrieben dann drei Führererlasse vom 1. April 1944 vor: Ihnen zufolge entstanden auf dem Gebiet der Provinz Hessen-Nassau die zwei neuen Provinzen »Kurhessen« und »Nassau« sowie in der Provinz Sachsen neu »Magdeburg« und »Halle-Merseburg«. Im Raum Weser-Ems übernahm der Reichsstatthalter von Oldenburg und Bremen zusätzlich die Regierungsbezirke Aurich und Osnabrück. Diese Maßnahmen dienten dazu, die Verwaltungsbezirke besser den Reichsverteidigungsbezirken anzupassen.[9] Insgesamt spielten bei allen Gebietsänderungen des Reiches in den Grenzen von 1937 Gesichtspunkte der Reichsreform nur eine sehr untergeordnete Rolle, und die Umbildungsmaßnahmen blieben Stückwerk. So ließen sie etwa die beiden lippischen Kleinstaaten und die braunschweigischen Gebietssplitter unangetastet.[10]

Eine bewußte Abkehr vom nationalsozialistischen Einheitsstaat ist aus den Staatsvorstellungen der Widerstandskreise des 20. Juli 1944, insbesondere aus denen des Kreisauer Kreises, abzulesen. Zu den Fragen des Staatsaufbaus, für den die Widerstandskreise Reformvorschläge entwickelten, zählte auch die Neugliederung des Reichsgebietes. Ein erstes Modell, von Beck und Goerdeler in der Denkschrift »Das Ziel« 1941 entwickelt, sah die Auflösung Preußens in seine Provinzen vor, die als selbständige Einheiten mit der Bezeichnung »Gaue« den nicht preußischen Ländern, ebenfalls »Gaue« genannt, gleichgestellt werden sollten. Diese Vorstellung, allerdings ohne die Bezeichnung »Gau«, hatte zuvor in der Diskussion über die Reichsreform eine gewisse Rolle gespielt.[11] Ein zweites Denkmodell, das den Richtlinien des Kreisauer Kreises zum »Staatsaufbau« von 1942 und den »Grundsätzen für die Neuordnung« von 1943 zugrunde lag, zielte auf eine grundsätzliche Neuordnung des gesamten Reichsgebietes ab, wobei die Aufgabenteilung nach dem Subsidiaritätsprinzip und die Neugliederung nach rationalen Gesichtspunkten erfolgen sollte. Dieses Modell knüpfte an Vorstellungen an, die Hugo Preuß zu Beginn der Weimarer Republik entwickelt hatte und die Verwaltungsfachleute und Politiker

9 Vgl. W. Münchheimer, a. a. O., S. 153; Baum, 1955, S. 54 f.
10 Vgl. W. Baum, 1955, S. 49.
11 Siehe den Wortlaut in: B. Scheurig (Hrsg.), ²1984, S. 116; vgl. A. Sywottek, in: G. Braas, 1987, S. 13.

unterschiedlicher Richtungen bis ins Dritte Reich aufgegriffen hatten.[12]

Konkreter wurde die zweite Vorstellung in dem Plan des Grafen von der Schulenburg u.a., das Reichsgebiet in 10 Länder zu gliedern, die in ihrer Mehrzahl als Einheiten von der Größe Bayerns gedacht waren, das als einziger historisch gewordener Staat nahezu unverändert, d. h. ohne seine linksrheinischen Gebiete, fortbestehen sollte.[13] Eine Einschätzung der hier genannten Niederschriften muß deren Entwurfscharakter hervorheben: Sie waren trotz Übereinstimmung in zahlreichen Grundsätzen weit genug gefaßt, um überhaupt einen Konsens zu ermöglichen. Von daher gesehen ist das dem Kreisauer Kreis als ganzem zugeschriebene Bekenntnis zu einem »weitgehenden Föderalismus etwa gleicher Staaten« in der Forschung nicht ohne Widerspruch geblieben.[14]

Im Rückblick hat die vom NS-System betriebene Entföderalisierung keine Tradition ausgebildet, »sondern, geradezu wider Willen, in ihrer geschichtlichen Folgewirkung die föderalistische Tradition bestätigt, zu ihrer Erneuerung beigetragen, ihr Legitimation zugeführt«.[15] Unter diesem Gesichtspunkt ist auch das Wiedererstehen von Ländern nach dem Ende des Dritten Reiches und die seitdem nie ganz unterbrochene Diskussion über ihre Um- bzw. Neugliederung zu sehen.

4. Die Gründung von Ländern in den vier Besatzungszonen und der Sonderfall Berlin 1945–1947

Der Zuschnitt der Länder, die nach dem Zusammenbruch des Deutschen Reiches in der Zeit von 1945 bis 1947 entstanden, folgte zum Teil rein militärisch-politischen Gesichtspunkten, zum Teil orientierte er sich an historischen Vorgaben. Für die territoriale Neuordnung innerhalb Deutschlands in den Grenzen von 1945 waren vor allem drei eng miteinander verknüpfte Vorgänge bestimmend: die Aufteilung in Besatzungszonen, die Auflösung Preußens und der Wiederaufbau der deutschen Verwaltung von unten. Da die gesamte öffentliche Gewalt in den Händen der Alliierten lag[1], waren für die Neugliederung zunächst einmal die Grenzen der Besatzungs-

12 Siehe den Wortlaut in: B. Scheurig (Hrsg.), [2]1984, S. 152 f., 199 f.; vgl. A. Sywottek, in: G. Braas, 1987, S. 13.

13 Siehe die Karten bei W. Müncheimer, Versuche zur Neugestaltung, 1950, nach S. 244 und H. Wagner, Strukturen und Typen, 1969, S. 91.

14 So G. van Roon, Staatsvorstellungen des Kreisauer Kreises, in: J. Schmädeke/P. Steinbach (Hrsg.), 1985, S. 567 und im gleichen Sinn G. Ritter, 1956, S. 308. Für nur schwach ausgebildet halten den Föderalismus dagegen P. Hoffmann, 1969, S. 247, 250 und A. Sywottek, in: G. Braas, 1987, S. 25 Anm. 12.

15 So J. Isensee, Handbuch des Staatsrechts Bd. IV, 1990, S. 524 (§ 98).

zonen maßgebend, die erst im Juni und Juli 1945 ihre endgültige Gestalt erhielten, und zwar durch die Ausdehnung der französischen Besatzungszone auch auf rechtsrheinisches Gebiet und den Abzug der amerikanischen Truppen aus dem mitteldeutschen Raum. Dementsprechend vollzog sich die Länderbildung nur innerhalb der einzelnen Zonen, und kein Land erstreckte sich über zwei Zonen.[2]

Eine weitere Vorgabe bestand in der von den Alliierten beschlossenen Auflösung bzw. Nichtwiedererrichtung Preußens, das in der Weimarer Republik das größte Hindernis für alle Neugliederungsbestrebungen gebildet hatte. Wie alle Länder hatte Preußen im Dritten Reich seine Eigenstaatlichkeit eingebüßt, war aber als öffentlich-rechtlicher Hoheitsträger und Gebietskörperschaft bis 1945 bestehen geblieben. An seine Stelle traten nach Kriegsende zunächst – vor allem in der britischen und sowjetischen Besatzungszone – die bisherigen preußischen Provinzen als die nächst kleineren Einheiten. Angesichts dieser Entwicklung kam dem Kontrollratsgesetz Nr. 46 vom 25. Februar 1947, das Preußen für aufgelöst erklärte, eine vorwiegend politisch-symbolische Funktion zu.[3]

Neben der Abgrenzung der Zonen und der Auflösung Preußens ergab sich die föderative Ordnung und – als Teil von ihr – die Neugliederung der Länder aus der Tatsache, daß sich die Wiederherstellung deutscher Staatlichkeit von unten nach oben vollzog, von den Gemeinden über die Länder zum Bund. Bereits unmittelbar nach ihrem Einmarsch bemühten sich die Alliierten, neue deutsche Verwaltungsstellen zu errichten: durch die rasche Einsetzung deutscher Bürgermeister, Landräte und schließlich auch von Provinzial- und Länderverwaltungen. Gemeinsam war diesen neugeschaffenen Verwaltungsinstanzen bis zum Herbst 1945 eine von den Siegermächten veranlaßte manchmal mehrfache Änderung ihres Gebietes und ihrer Kompetenzen sowie ebenso häufig der Austausch der beauftragten Personen. Insgesamt gesehen, gab die Errichtung deutscher Verwaltungen den föderalistischen Kräften eine ausgesprochen günstige Ausgangsposition für die »Auseinandersetzungen um künftige Machtpositionen«.[4] Dies galt insbesondere für

---

1 Zur Verfassungsentwicklung in Deutschland 1945–1949 vgl. Europa-Archiv Bd. 2 (1947), S. 1009–1016; H. Peters, 1950, S. 82–121.

2 Vgl. Th. Eschenburg, Problem der Neugliederung, 1950, S. 19; W. Mühlhausen, 1989, S. 17. Zur westdeutschen Föderalismusdiskussion 1945–1949 vgl. J. Huhn, 1992, S. 31–53.

3 Vgl. W. von Egloffstein, 1957, S. 113 f.; P. Bohley, 1992, S. 36.

4 So M. E. Foelz-Schroeter, 1974, S. 34; vgl. J. Isensee, Einheit in Ungleichheit, 1992, S. 140.

die Provinzial- und Länderregierungen, die einerseits eine uneingeschränkte Weisungsbefugnis gegenüber den nachgeordneten Verwaltungsinstanzen hatten, andererseits jedoch bei der Ausübung ihres Amtes völlig vom Wohlwollen der jeweiligen Militärregierung abhängig waren.[5]

a) Die Gliederung der amerikanischen Besatzungszone

Von den vier Militärregierungen in Deutschland waren die amerikanische und sowjetische die ersten, die die staatsrechtliche Entwicklung in ihren Besatzungszonen vorantrieben. Die formelle Abgrenzung der vier Länder der amerikanischen Zone – Bayern, Bremen, Hessen und Württemberg-Baden – erfolgte durch die Proklamation Nr. 2 des Zonenoberbefehlshabers am 19. September 1945. Damit verlor der flächenmäßig größte Staat der Zone, Bayern, die Pfalz und – bis zu seiner Rückgliederung 1956 – den Kreis Lindau, blieb aber im übrigen in seiner historischen Gestalt erhalten.[6] Bayern, das bereits seit Mai 1945 (also schon Monate vor der eigentlichen Länderbildung), wieder einen »Ministerpräsidenten« hatte und seitdem in festumrissenen Grenzen und mit einer sich rasch konsolidierenden Verwaltung arbeitete, konnte an eine starke regionale Tradition anknüpfen. Seine beiden ersten Regierungschefs Schäffer und Hoegner sahen dementsprechend ihr Hauptziel darin, die unter dem NS-Regime weitgehend beseitigte bayerische Eigenstaatlichkeit wieder aufzubauen.[7]

Bremen, mit Bremerhaven als Enklave zunächst unter britischer, dann unter amerikanischer Kontrolle, konnte seine Selbständigkeit nur dadurch wahren, daß es zur Nachschubbasis für die amerikanische Besatzungszone wurde. Es entsprach dieser Funktion, daß Bremen aufgrund einer britisch-amerikanischen Vereinbarung am 1. Januar 1947 den Status eines Landes der amerikanischen Zone erhielt.[8] Die Interessen des Stadtstaates vertrat dann von 1945 bis 1965 – in ungewöhnlicher personeller Kontinuität – als Präsident des Senats und als Bürgermeister Wilhelm Kaisen.[9]

Hessen, das sich in Anlehnung an die großhessischen Bestrebungen der Weimarer Zeit bis zur Annahme der Verfassung am 1. Dezember 1946 »Groß-Hessen« nannte, umfaßt seit 1945 folgende Gebiete: die ehemalige preußische Provinz Nassau (ohne die Kreise Oberwesterwald, Unterwesterwald, Unterlahn und St. Goarshau-

5 Vgl. M. E. Foelz-Schroeter, a. a. O., S. 35.
6 Vgl. A. C. Storbeck, 1970, S. 97 ff.; G. Bradler, Aspekte, 1981, S. 8–14.
7 Vgl. M. E. Foelz-Schroeter, 1974, S. 16 f.
8 Vgl. W. Hölscher, Länderbildung, 1992, S. 82, 84, 97.
9 Vgl. A. C. Storbeck, 1970, S. 164, 170–174.

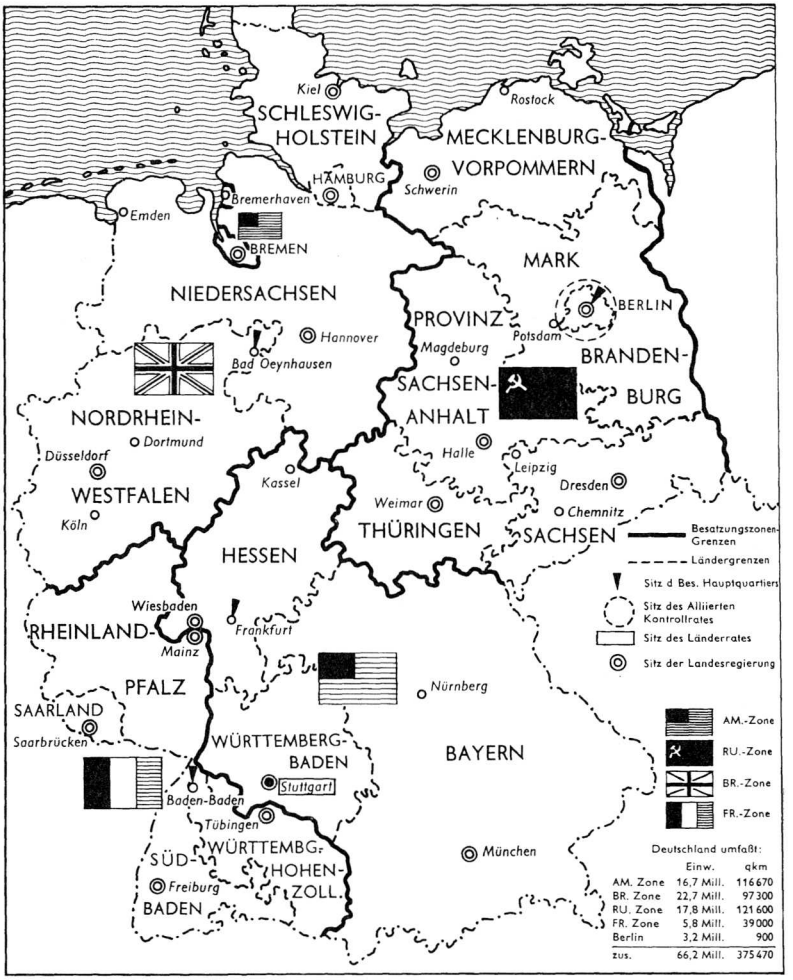
sen), den früheren Freistaat Hessen (-Darmstadt) sowie den östlich des Rheins gelegenen Teil von Rheinhessen. Bei letzterem handelt es sich um die früheren Mainzer Stadtteile Amöneburg, Kastel und Kostheim, die nach der Festlegung der Zonengrenzen auf amerikanische Weisung der Stadt Wiesbaden zugeordnet wurden.[10] Die späteren, vergeblichen Bemühungen der Stadt Mainz, eine Rückgliederung der drei Gemeinden (»AKK«) zu erreichen, belebten die Neugliederungsdiskussion und beschäftigten den Bundesgesetzgeber in den 80er Jahren.[11] Die ebenfalls bis 1945 zu Mainz gehörenden und dann selbständig gewordenen Gemeinden Ginsheim, Gustavsburg und Bischofsheim im äußeren Bereich des Rhein-Main-Dreiecks lehnten eine Rückführung ab. Die sechs rechtsrheinischen Vororte von Mainz hatten bis 1945 den industriellen Schwerpunkt der Stadt gebildet und damit den Hauptteil ihrer Wirtschaftskraft ausgemacht.[12]

Insgesamt gesehen, trafen sich bei der Gründung des geeinten Hessen Vorstellungen der Besatzungsmacht mit denen von deutscher Seite. Allen voran setzte sich der damalige Regierungschef in Darmstadt, Ludwig Bergstraesser, in Eingaben an die Militärregierung beharrlich für einen Zusammenschluß der Provinzen Kurhessen und Nassau (seit 1944) mit Hessen (-Darmstadt) ein und knüpfte damit an die Groß-Hessen-Pläne der Weimarer Zeit an.[13]

Anders als in den Fällen Bayerns, Bremens und Hessens wurden die Grenzen des Landes Württemberg-Baden (gebildet aus den nördlichen Teilen Württembergs und Badens) ganz willkürlich gezogen, nämlich als Ergebnis militärisch-politischer Absprachen zwischen den Vereinigten Staaten und Frankreich. Dementsprechend waren Politiker und Bevölkerung Württemberg-Badens darum bemüht, die als einschneidend empfundene Trennung von ihren südlichen Landesteilen zu überwinden, zumindest aber durch enge Kontakte zu mildern. Die württemberg-badische Landesregierung unter Reinhold Maier sah es als ihre wichtigste Aufgabe an, eine möglichst enge Verbindung zu Südbaden und Südwürttemberg aufrechtzuerhalten. Ebenfalls nicht frei von Mühe war das von der Besatzungsmacht erzwungene Zusammenwirken nordwürttembergischer und nordbadischer Politiker.[14]

---

10 Vgl. W. Mühlhausen, 1989, S. 22.
11 Vgl. Nr. 53 a–h, 55, S. 326–342, 351 f.
12 Vgl. K. G. Faber, 1971, S. 689; W. Mühlhausen, 1989, S. 22 f.
13 Vgl. W. Mühlhausen, a. a. O., S. 19.
14 Vgl. M. E. Foelz-Schroeter, 1974, S. 22; R. Matz, 1989, S. 195 f.



Besatzungszonen und Länder 1945–1952

b) Die Gliederung der britischen Besatzungszone

Während in der amerikanischen Zone die Bildung von Ländern – entsprechend dem konsequent föderalistischen Programm der Militärregierung – im Herbst 1945 vollzogen war, kam der innere Aufbau der britischen Besatzungszone erst im Spätjahr 1946 formell zum Abschluß. Ihre Gründe hatte diese Verzögerung vor allem in den Bedenken der britischen Militärregierung, frühzeitig deutschen Stellen Kompetenzen zu übertragen, und in dem Problem, Nachfolgestrukturen für das frühere Land Preußen aufzubauen.[15] Die britische Zone umfaßte ja, von den Klein- und Kleinstländern Braunschweig, Hamburg, Lippe, Oldenburg und Schaumburg-Lippe abgesehen, nur ehemals preußisches Gebiet. Auf diesem beschränkte die Militärregierung – entsprechend ihren Vorbehalten gegen deutsche Mittelinstanzen, d. h. gegen die Länder- und Provinzialregierungen – die deutsche Verwaltungstätigkeit zunächst fast ganz auf die Gemeinde- und Kreisebene.[16]

Die Länderebene dagegen wurde erst im Herbst 1946 institutionalisiert. Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein wurde der Länderstatus durch die Verordnung Nr. 46 vom 23. August 1946 zuerkannt. Niedersachsen erhielt seine Rechtsgrundlage durch die britische Verordnung Nr. 55 vom 1. November 1946. Hamburgs Selbständigkeit stand bereits vorher sowohl für die britische als auch für die deutsche Seite außer Frage. Bremen, anfänglich ebenfalls britischem Besatzungsrecht unterstellt, wurde dann, wie schon erwähnt, Teil der amerikanischen Zone.[17]

Auf die Willensbildung, die zur Bildung der Länder innerhalb der britischen Besatzungszone führte, ist hier nur insoweit einzugehen, als die 1946 festgeschriebenen Ländergrenzen nach Gründung der Bundesrepublik Anlaß zu Änderungsbestrebungen gaben. Vergleichsweise wenig Raum nahm bis 1946 die Diskussion um die Fortdauer der Selbständigkeit der Stadtstaaten Bremen (einschließlich Bremerhaven) und Hamburg (in den Grenzen von 1937) sowie der früher preußischen Provinz Schleswig-Holstein ein.[18]

Stärker umstritten war hingegen die Bildung des Landes Niedersachsen aus den früheren Ländern Braunschweig, Oldenburg und Schaumburg-Lippe sowie der Provinz Hannover. Das Gegen-, Neben- und Miteinander britischer Instanzen und deutscher Regierungs- bzw. Verwaltungschefs ergab sich zum einen aus den sich wandelnden Vorstellungen über Anzahl und Umfang der zu bilden-

15 Vgl. M. E. Foelz-Schroeter, 1974, S. 23 f., 34.
16 Vgl. W. Hölscher, Länderbildung, 1992, S. 81 f., 84 f., 94 f.
17 Siehe Anm. 85.
18 Vgl. W. Hölscher, Länderbildung, 1992, S. 84.

den Länder auf britischer Seite, zum anderen aus den Bemühungen um Erhalt der Selbständigkeit oder um Gebietserweiterung auf deutscher Seite. Eine gewisse Leitungsfunktion in der Diskussion kam dabei Hinrich Wilhelm Kopf (Hannover) zu. Seine Zielvorstellung von einem Land Niedersachsen noch über die dann tatsächlich gezogenen Grenzen hinaus stieß auf den Widerstand seiner Amtskollegen Theodor Tantzen (Oldenburg), Hubert Schlebusch und Alfred Kubel (Braunschweig), Heinrich Drake (Lippe-Detmold), Wilhelm Kaisen (Bremen) und – wegen der Grenzziehung zwischen den Provinzen Hannover und Westfalen – Rudolf Amelunxen (Westfalen).[19] Daß die Akzeptanz des dann neu geschaffenen Landes Niedersachsen bei der Bevölkerung nicht in allen Landesteilen gleich stark war, machten 1956 die beiden Volksbegehren deutlich, die die Wiederherstellung von Oldenburg und Schaumburg-Lippe als selbständige Länder zum Ziel hatten.[20]

Anders als bei der Bildung des Landes Niedersachsen spielten bei der Entstehung von Nordrhein-Westfalen neben britisch-deutschen Interessengegensätzen auch internationale Faktoren eine Rolle. Da war zunächst die von der Sowjetunion seit der Potsdamer Konferenz 1945 bis zu der ergebnislos abgebrochenen Außenministerkonferenz Ende 1947 erhobene Forderung nach einer Vier-mächtekontrolle des Ruhrgebiets.[21] Gravierender waren indessen – ab August 1945 auch für die deutsche Öffentlichkeit wahrnehmbar – französische Pläne für eine Loslösung der Rhein-Ruhr-Region aus dem Reichsgebiet. Frankreichs von seinem Sicherheitsbedürfnis diktierte Forderung nach einer politischen Abtrennung von Rheinland und Ruhrgebiet[22] belastete die Diskussion um den innergebietlichen Aufbau der britischen Besatzungszone erheblich. Dabei waren die Auseinandersetzungen zwischen den Alliierten, die zeitweiligen Divergenzen zwischen der Regierung in London und der britischen Militärregierung und die britisch-deutschen Grundsätze stets eng mit der Frage verknüpft, ob Nordrhein und Westfalen vereinigt oder zwei selbständige Länder bilden sollten.[23] Bestimmend für die britische Entscheidung zugunsten eines vereinten Nordrhein-Westfalens war unausgesprochen die Kontrolle über die Ruhrindustrie, was aus britischer Sicht ein größeres Land voraussetzte. Darüber hinaus sollte »– mit Blick auf Berlin, Kommunisten

19 Vgl. W. Hölscher, Länderbildung, 1992, S. 81–97.
20 Vgl. Nr. 20 a–c, S. 186, 190 f.
21 Vgl. R. Steininger, Ruhrfrage, 1988, S. 53, 209.
22 Vgl. R. Steininger, a. a. O., S. 54–101.
23 Vgl. R. Steininger, a. a. O., S. 173–208.

und Sowjets – ein starkes Land für ein föderalistisches Deutschland geschaffen werden«.[24]

Die Schritte der britischen Militärregierung zur Gründung des Landes Nordrhein-Westfalen vollzogen sich zeitweise in intensiver Wechselwirkung mit der deutschen Seite. Auf ihr profilierte sich der Oberpräsident der Nordrhein-Provinz, Robert Lehr, ähnlich wie sein Kollege Hinrich Wilhelm Kopf in der Provinz Hannover. In Rheinland und Westfalen schätzten neben Lehr auch andere deutsche Politiker und hohe Verwaltungsbeamte die Lage so ein, daß nur ein Zusammenschluß der beiden Provinzen – nach Möglichkeit unter Einschluß weiterer Gebiete – der Gefahr einer Abtrennung oder Internationalisierung deutschen Gebiets im Westen oder einer Zerreißung der Provinz Westfalen vorbeugen könne. Zudem sprachen gewichtige wirtschaftliche Argumente für eine Vereinigung, war doch Westfalen mit seinem Anteil am Ruhrgebiet und den angrenzenden landwirtschaftlichen Gebieten eine lebensnotwendige Ergänzung zu der einseitig schwerindustriell und großstädtisch strukturierten Nord-Rheinprovinz.[25]

Es blieb noch das kleine Land Lippe. Seinen Übergang an Nordrhein-Westfalen sicherte Landespräsident Drake zu günstigen Bedingungen, die er mit den gerade etablierten Landesregierungen in Düsseldorf und Hannover sowie mit den britischen Stellen ausgehandelt hatte. Wirksam wurde das Aufgehen von Lippe in Nordrhein-Westfalen mit der Verordnung Nr. 77 vom 21. Januar 1947.[26] Die Eingliederung des Landes Lippe in Nordrhein-Westfalen wurde einige Jahre später Gegenstand eines Verfassungsstreites zwischen dem Landesverband Lippe sowie den Kreisen Detmold und Lemgo einerseits und dem Land Nordrhein-Westfalen andererseits. Vor dem Bundesverfassungsgericht beantragten die Kläger, festzustellen, daß die »Eingliederungserklärung« der nordrhein-westfälischen Landesregierung vom 22. Januar 1952 rechtsungültig sei. Die in der Verordnung von 1947 vorgesehene Volksabstimmung oder eine vergleichbare Willensbildung habe nicht stattgefunden. Ferner könne das nordrhein-westfälische Schulgesetz vom 8. April 1952 im Gebiet des früheren Landes Lippe keine Gültigkeit haben. Die nach der Eingliederung errichteten Konfessionsschulen müßten aufgehoben werden. Das Bundesverfassungsgericht wies die Klage am 28. Juli 1955 mit der Entscheidung ab, daß Lippe endgültig ohne Sonderrechte Nordrhein-Westfalen eingegliedert sei.

24 Vgl. R. Steininger, a. a. O., S. 209.
25 Vgl. W. Hölscher, Nordrhein-Westfalen, 1988, S. 34 f., 41 ff., 81.
26 Vgl. W. Hölscher, Länderbildung, 1992, S. 97; BVerfGE 4, 250 (257–267, 292).

Auch gewährleiste das Schulgesetz die Beibehaltung der lippischen Gemeinschaftsschule.

c) Die Gliederung der französischen Besatzungszone

Die Gestalt der drei Länder der französischen Besatzungszone – Rheinland-Pfalz, Baden und Württemberg-Hohenzollern – ergab sich daraus, daß erst im Frühjahr 1945 aus dem von den USA und Großbritannien besetzten westlichen Teil des Reiches eine französische Zone ausgegrenzt wurde. Damit waren die Gebietswünsche der provisorischen französischen Regierung jedoch nur begrenzt erfüllt. Großbritannien war insbesondere nicht bereit, auf den Norden der preußischen Rheinprovinz mit Köln zu verzichten. So wurde lediglich der südliche Teil mit Koblenz und Trier dem französischen Besatzungsgebiet zugeschlagen. Insgesamt gesehen, vollzog sich die territoriale Neuordnung in der französischen Zone langsamer als in der amerikanischen Zone, kam aber vor derjenigen im britischen Besatzungsgebiet zum Abschluß.[27]

Die südlichen Teile der französischen Besatzungszone konstituierten sich bereits im Herbst 1945 als Länder. Aus dem Rest des ehemaligen Baden wurde das Land (Süd-) Baden mit der Hauptstadt Freiburg und aus dem südlichen Teil Württembergs zusammen mit dem ehemaligen preußischen Regierungsbezirk Hohenzollern das Land Württemberg-Hohenzollern mit Tübingen als Hauptstadt. Die nördlichen Hälften der alten Länder Württemberg und Baden wurden, wie erinnerlich, zum Land Württemberg-Baden zusammengefügt, das zur amerikanischen Zone gehörte. Dabei durchschnitt die Zonengrenze die früheren Länder Baden und Württemberg etwa entlang der Autobahn Karlsruhe-Stuttgart-Ulm bzw. den benachbarten Kreisgrenzen.[28] Diese von deutscher Seite als denkbar unbefriedigend empfundene Grenzziehung führte bald zu der überwiegenden Auffassung, daß die drei Länder Baden, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern zu einem einzigen Land vereinigt werden sollten. Ihren verfassungsrechtlichen Ausdruck fand diese Zielvorstellung dann in Art. 29 und 118 GG[29], von denen sich der zweite als der geeignetere Weg zur Bildung des Südweststaates erweisen sollte.[30]

Zwar dem Land Württemberg-Hohenzollern administrativ zugeordnet, aber trotzdem autonom war der Kreis Lindau als kleinste Verwaltungseinheit der französischen Besatzungszone. Die bis 1956

27 Vgl. W. Hölscher, Nordrhein-Westfalen, 1988, S. 29.
28 Vgl. W. Hug, 1992, S. 96.
29 Vgl. Entstehungsgeschichte der Artikel des GG, 1951, S. 262–295, 831 f.
30 Vgl. Nr. 8 a–9 d, S. 135–155.

– bis zur Rückgliederung an Bayern – dauernde Selbstverwaltung sowie die staats- und verwaltungsrechtliche Sonderstellung des Kreises ergaben sich durch die Lindau von Bayern trennende Zonengrenze. Entstanden war sie aufgrund einer amerikanisch-französischen Absprache, derzufolge die USA von dem von ihnen besetzten Bayern einen Gebietsstreifen am Bodensee, d. h. den Kreis Lindau, als Verbindung zwischen den französischen Besatzungszonen in Südwestdeutschland und in Westösterreich an Frankreich abtraten.[31]

Rheinland-Pfalz erhielt – anders als Baden und Württemberg-Hohenzollern – seine offizielle Rechtsgrundlage durch die französische Besatzungsmacht erst 1946, nämlich durch die Verordnung Nr. 57 vom 30. August 1946. Das Land Rheinland-Pfalz umfaßt seitdem im wesentlichen die früher preußischen Regierungsbezirke Koblenz und Trier (den südlichen Teil der ehemaligen preußischen Rheinprovinz), dazu rechtsrheinisch vier Landkreise des ehemals preußischen Regierungsbezirks Wiesbaden (Oberwesterwald, Unterwesterwald, Unterlahn, St. Goarshausen), den bis 1945 zum Volksstaat Hessen gehörenden Regierungsbezirk Rheinhessen sowie den Regierungsbezirk Pfalz, der bis 1945 ein Teil Bayerns war. Die relativ späte Gründung des Landes Rheinland-Pfalz war in erster Linie eine Folge der unterschiedlichen Besatzungspolitik der USA und Frankreichs. 1945 hatten zunächst US-Truppen das Gebiet der heutigen Bundesländer Rheinland-Pfalz und Saarland besetzt und dort – nach Zwischenstufen – eine überregionale Verwaltungseinheit »Mittelrhein-Saar« gebildet. Frankreich, das die USA im Juni/Juli 1945 in diesem Gebiet ablöste, zerschlug zunächst – seiner spezifischen Sicherheits- und Besatzungspolitik folgend – den vorgefundenen Verwaltungsaufbau wieder.[32] Im Vergleich mit den übrigen westdeutschen Ländern galt Rheinland-Pfalz als ein besonders künstliches Gebilde, das »keinen geschichtlichen oder wirtschaftlichen Kernraum« besaß, »von dem eine landesbildende Wirkung ausgegangen ist«.[33] Diese Ausgangslage war geeignet, Sezessionsbestrebungen auszulösen, die ihren politisch-rechtlichen Ausdruck 1956 in fünf Volksbegehren fanden, mit denen regionale Vereinigungen eine Angliederung von rheinland-pfälzischen Regie-

31 Vgl. Th. Eschenburg, Problem der Neugliederung, 1950, S. 19; G. Bradler, Aspekte, 1981, S. 8 ff.

32 Vgl. H. Fenske, 1986, S. 109; G. F. Böhn, 1984, S. 12 ff.

33 So K. G. Faber, 1971, S. 686. W. Münchheimer, Die Neugliederung Deutschlands, 1949, S. 11 bezeichnet das Land Rheinland-Pfalz als »ein Konglomerat zusammengefaßter zufälliger Restgebiete«. Vgl. die zeitgenössischen Einschätzungen im gleichen Sinn von Erwin Scheu und Hermann Heimerich, in: Die Bundesländer. Beiträge zur Neugliederung der Bundesrepublik, 1950, S. 46, 99.

rungsbezirken an Bayern, Baden-Württemberg, Hessen und Nordrhein-Westfalen anstrebten.[34] Die Sezessionsbestrebungen spiegelten die Zweifel der deutschen politischen Akteure in diesem Raum wider, von denen eigentlich nur die CDU im Norden des neuen Landes, die sog. Koblenzer Richtung um Altmeier und dann Süsterhenn, aus Überzeugung und mit Nachdruck für den Fortbestand von Rheinland-Pfalz eintrat.[35]

Zweifel an der Lebensfähigkeit des Landes Rheinland-Pfalz in seiner durch Besatzungsrecht fixierten Gestalt meldeten später auch die von der Bundesregierung in Auftrag gegebenen Neugliederungsgutachten an. Während der sog. Luther-Ausschuß 1955 sieben Varianten für die Neugliederung des Raumes »Mittelwestdeutschland« anbot, von denen nur eine die Erhaltung des Landes mit Ergänzungen vorsah[36], empfahl die sog. Ernst-Kommission 1973 ein Aufgehen von Rheinland-Pfalz in zwei neuen Bundesländern Mittelwest und Südwest.[37] Wie sehr sich jedoch das Land Rheinland-Pfalz inzwischen konsolidiert hatte, machten die Volksentscheide von 1975 deutlich.[38]

Für das Saarland, wo zunächst ebenfalls amerikanisches Besatzungsrecht galt, stellte die Mitte 1945 nachrückende französische Besatzungsmacht frühzeitig die Weichen für eine Sonderentwicklung. Mit Wirkung vom 31. Juli 1945 als »unabhängige verwaltungsmäßige Einheit« konstituiert, wurde die Saar von 1946 an schrittweise aus der französischen Besatzungszone ausgegliedert und in das französische Wirtschafts-, Währungs- und Zollgebiet einbezogen. Gleichzeitig, d. h. in den Jahren 1946 und 1947, vergrößerte Frankreich das saarländische Territorium auf Kosten des 1946 gegründeten Landes Rheinland-Pfalz. Begründet wurden die Grenzverschiebungen damit, daß die abgetrennten Gemeinden zum saarländischen Wirtschaftsraum und zum Einzugsbereich der Arbeitnehmer der Saarindustrie gehörten.[39]

---

34 Vgl. Nr. 20 a–c, S. 184 ff., 190 f. Von diesen Sezessionsbestrebungen zu unterscheiden sind vorübergehende separatistische Tendenzen, die in den Jahren 1946/47 die sog. Rheinlandfrage aufwarfen. Vgl. Schreiben der CDU Rheinland-Hessen-Nassau, Koblenz, vom 6. 2. 1947 an den Kreisvorstand der CDP Neuwied und den Entwurf des Antwortschreibens des Kreisparteivorstandes der CDU, Neuwied, vom ... Februar 1947 an den Vors. der CDU Rheinland-Hessen-Nassau, Regierungspräsident Altmeier, Koblenz (ACDP 01-221/003/3).

35 Vgl. P. Altmeier, Reden vom 17. 10. 1947 und 29. 7. 1948, in: P. Altmeier, Reden 1946–1951, 1979, S. 70, 131; H. Küppers, 1990, S. 107, 133, 137, et passim.

36 Vgl. Nr. 17 a–b, S. 173 f., 175 f.

37 Vgl. Nr. 40 a, S. 255 ff.

38 Vgl. Nr. 46 a, S. 290 f.

39 Vgl. K.G. Faber, 1971, S. 689.

Die Eingliederung des Saarlandes in die Bundesrepublik vollzog sich dann in drei Phasen, völkerrechtlich durch die Volksabstimmung von 1955, staatsrechtlich durch das Eingliederungsgesetz ab 1957 und wirtschaftlich durch die vorzeitige Beendigung der Wirtschafts- und Währungsunion mit Frankreich im Juli 1959.[40] Als im Verlauf der Neugliederungsdiskussion in den 80er Jahren die Existenz des kleinsten Flächenstaates der Bundesrepublik wegen dessen Überschuldung in Frage gestellt wurde, machte der Widerspruch der Parteien an der Saar deutlich, wie sehr sich dort ein Landesbewußtsein entwickelt hatte.[41] Geprägt worden ist es durch die Geschichte des Saarlandes, »durch die zweimal passiv erlittene Sezession von Deutschland und die zweimal in Volksabstimmungen aktiv bekundete Rückwendung zu Deutschland; durch die Kleinheit des Territoriums und die Randlage; durch das time lag der wirtschaftlich-sozialen Entwicklung«.[42]

d) Die Gliederung der sowjetischen Besatzungszone

Ähnlich wie in der amerikanischen Zone kam es in der sowjetischen Besatzungszone früher zur Bildung von Ländern als in den beiden anderen Zonen. Die Wiedererrichtung von Sachsen, Thüringen und Mecklenburg (letzeres allerdings erweitert um den links der Oder gelegenen Teil der preußischen Provinz Pommern) orientierte sich weitgehend an dem alten Gebietsstand von vor 1933. Brandenburg und Sachsen-Anhalt waren dagegen Neuschöpfungen. Hier wirkte sich die durch den Kontrollratsbeschluß vom Februar 1947 bestätigte Auflösung Preußens auch in der SBZ aus. Die preußische (Rest-) Provinz Mark Brandenburg – ohne ihre östlich der Oder gelegenen, unter polnische Verwaltung gestellten Teile – und die um den früheren Freistaat Anhalt erweiterte preußische Provinz Sachsen erhielten Anfang 1947 den Status von Ländern und damit eine begrenzte Staatlichkeit.[43] Sie fand ihren sichtbarsten Ausdruck in der Ausarbeitung von Verfassungen und der auf diesen aufbauen-

40 Vgl. R. H. Schmidt, Bd. 3, 1962, S. 512–656, 759–781 und Dok. Nr. 22, S. 197 f.

41 Vgl. Nr. 52, 57 a, 59 d, S. 325 f., 356, 367. Vgl. als frühe Stimme für die Erhaltung des Saarlandes die »Stellungnahme zur Frage der Länderneugliederung« der Jungen Union Saar Arbeitsgruppe »Länderneugliederung« vom 27. 5. 1968, maschinenschr., 5 S. (ACDP IV-007-103/1).

42 Vgl. J. Isensee, Einheit in Ungleichheit, 1992, S. 141.

43 Vgl. A. Sywottek, in: G. Braas, 1987, S. 13; W. Först, 1992, S. 936, 951. Während die Länder der amerikanischen und der französischen Besatzungszone von Anfang an die Qualität von Staaten hatten, waren die Länder der britischen und sowjetischen Zone zunächst Gebilde sui generis, d. h. Gebietskörperschaften ohne Staatsqualität, aber mit sachlichen Zuständigkeiten, die z.T. über die übliche Staatsgewalt von Gliedstaaten in Bundesstaaten hinausreichten. Vgl. H. Peters, 1950, S. 105.

den Institutionalisierung von Gesetzgebung, Regierung bzw. Verwaltung und Rechtsprechung.[44]

Alle fünf Landesverfassungen bezeichneten die Länder der SBZ übereinstimmend als »Glieder« einer »Deutschen Demokratischen Republik«. Daß die fünf Landesverfassungen trotz eines gemeinsamen Grundtenors gewisse Unterschiede aufwiesen und die Länder nach ihrer Konstituierung anfänglich in rechtlicher Hinsicht eine gewisse Eigenständigkeit besaßen, war der CDU zuzuschreiben. Anders als die LDPD entwickelte sie in den Bereichen Gewaltenteilung, Kultur und Wirtschaft eigene, dem sozialistischen Konzept der Gewalteneinheit zuwiderlaufende Vorstellungen. So gelang es der CDU außer in Sachsen, in den Verfassungen die jeweiligen Landesfarben festlegen zu lassen und »damit immerhin ein gewisses Traditionselement, das den Eigenwert der Länder herausstellte, einzubringen«.[45] Auch die unterschiedliche Ausgestaltung der Grundrechte in den Länderverfassungen war eine Folge mehr oder minder erfolgreicher Initiativen der CDU.[46]

Was die Sowjetische Militäradministration in Deutschland zur Errichtung von Ländern bewogen hat, ist bisher nicht abschließend geklärt. Anders als in den westlichen Demokratien stellte der Föderalismus nach sozialistischer Staatsauffassung keinen Wert an sich dar, sondern war ein pragmatisches Mittel zur Erreichung eines übergeordneten Ziels. Es ist daher davon auszugehen, daß die SMAD und die mit ihr eng verbundene SED von Anfang an einen zentralistischen Staatsaufbau anstrebten.[47]

Als Folge der zentralistischen Orientierung war der »real praktizierte Föderalismus in der SBZ/DDR«[48] nicht von langer Dauer. Besatzungsmacht und Einheitspartei drängten ihn schrittweise zurück und entzogen ihm schließlich seine Grundlage, weil die Länder nicht geeignet schienen, »als Verwaltungseinheiten für die Durchsetzung einer Politk zu dienen, die auf die Errichtung der angeblichen Diktatur des Proletariats, in Wahrheit auf die Diktatur des Politbüros gerichtet war«.[49] Mit dem »Gesetz über die weitere Demokratisierung des Aufbaus und der Arbeitsweise der staatlichen Organe in den Ländern der Deutschen Demokratischen Republik«

---

44 Vgl. G. Braas, 1987; SBZ-Handbuch, 1990, S. 358–377 (G. Braas).
45 So SBZ-Handbuch, 1990, S. 363 (G. Braas). Vgl. die Verfassungstexte in: W. Burhenne, 1990.
46 Ebd.
47 Vgl. A. Sywottek, in: G. Braas, 1987, S. 15; W. Först, 1990, S. 949 ff.
48 So der Titel eines Beitrags von B. Fait in: Geschichte im Westen, 6. Jg. 1991, S. 7–18.
49 Siehe K. Blaschke, APUZG 1990, S. 39.

vom 23. Juli 1952 wurde die Umgestaltung der Länder in 14 Bezirke durchgeführt. Schon der Name dieses Gesetzes war für die tatsächliche Bedeutung der Länder bezeichnend, bestimmte das Gesetz doch über die Organe in den Ländern und sprach ihnen die Kompetenz zur Gestaltung ihrer Institutionen ab.[50]

Die Neugliederung des Staatsterritoriums in Bezirke wurde in bewußter Abkehr von den Grenzen der formell nicht aufgelösten Länder[51] vorgenommen. Als staatliche Organe bildeten sich in den Bezirken die Bezirks- und in den Kreisen die Kreistage. Nachdem die Landtage der Neugliederung des Staates durch eigene Gesetze über die Demokratisierung des Aufbaus und der Arbeitsweise der staatlichen Organe in dem jeweiligen Land zugestimmt und sich damit faktisch selbst aufgelöst hatten, setzten die Landtagsabgeordneten ihre Arbeit als Vertreter in den Bezirkstagen fort.[52]

Eine Institution der 1952 aufgelösten föderativen Struktur der DDR blieb indessen zunächst erhalten: die Länderkammer. Die Verfassung der DDR von 1949 räumte der Länderkammer in Art. 71 bis 80 als Vertretung der Länder Verfassungsrang ein. Sie wirkte bei der Gesetzgebung der Volkskammer mit und wählte mit ihr zusammen den Präsidenten der Republik. Trotz des Gesetzes über die Demokratisierung der Länderorgane von 1952 bestand dieses Gremium aus zunächst von den Landtagen gewählten Vertretern bis zu seiner Aufhebung durch Gesetz 1958 fort, von 1952 bis 1958 dann allerdings als Vertretung der Bezirkstage.[53]

Die 1952 faktisch aufgelöste föderative Struktur der SBZ bzw. der DDR erlangte erneut politische Bedeutung, als die Volkskammer der DDR 1990 deren Umwandlung in einen Bundesstaat mit fünf Ländern (und einem Sonderstatus für Ost-Berlin) beschloß.[54]

e) Der Sonderfall Berlin

Einen Sonderfall stellte von Anfang an Berlin dar. Wegen seiner Bedeutung als ehemalige Reichshauptstadt schlugen es die Alliierten keiner der Besatzungszonen zu, sondern unterstellten die Stadt in ihren Grenzen von 1920 als besonderes Gebiet einer gemeinsamen Alliierten Kommandantur und teilten sie entsprechend den Abkommen von 1944/45 in vier Sektoren auf. Grundsätzlich war jede Besatzungsmacht für ihren Sektor allein zuständig und verantwort-

50 Vgl. SBZ-Handbuch, 1990, S. 78 (B. Fait).
51 Zur Frage der Fortdauer der Länder in der DDR vgl. u.a. D. Bayer, in: DVBl. 106. Jg., 1991, S. 1015.
52 Siehe Anm. 126.
53 Vgl. SBZ-Handbuch, 1990, S. 78, 370 f. (B. Fait, G. Braas).
54 Vgl. Nr. 60 a–b, S. 374 f., 377 f.

lich. Dementsprechend gehörte Berlin gemäß Besatzungsrecht später weder zur Bundesrepublik noch zur DDR.[55] Dieser Sonderstatus kam im Grundgesetz und in der Verfassung von Berlin nur indirekt zum Ausdruck.[56]

Für die drei Westmächte und die Sowjetunion war West-Berlin bis zur Einigung »kein Bestandteil (konstitutiver Teil) der Bundesrepublik Deutschland«[57], und sie zogen daraus gegen deutschen Widerspruch auch rechtliche Konsequenzen: Einschränkung der Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts für Berlin, Geltung des nach Berlin übernommenen Bundesrechts nur als Landesrecht, Beschränkung der Rechte der Berliner Abgeordneten des Deutschen Bundestages usw. Gleichzeitig jedoch duldeten die westlichen Alliierten die politische und wirschaftliche Eingliederung des Westteils der Stadt in die Bundesrepublik. Zur selben Zeit integrierten DDR und UdSSR den Ostsektor Berlins zunehmend in die DDR und erklärten Berlin zur Hauptstadt der DDR.[58]

Soweit die in diesem Abschnitt vorgestellten Länder vor 1949 entstanden waren, erklärte sich die Mehrzahl von ihnen in ihren Verfassungen als Glieder eines künftigen deutschen Gesamtstaates, dies allerdings in unterschiedlichen Formulierungen.[59]

Insgesamt gesehen, war von 1945 bis 1947, nach dem Wegfall der politischen und wirtschaftlichen Hegemonie Preußens und des daraus resultierenden Dualismus Preußen-Reich, in Westdeutschland eine föderative Ordnung entstanden, der – im Vergleich mit der Zeit vor 1933 – eine relative Ausgewogenheit zuerkannt wurde.[60]

5. Die Vorgaben der Alliierten und des Grundgesetzes für die Neugliederung des Bundesgebietes 1948–1949

a) Die Neugliederungsfrage vor den Verfassungsberatungen

In dem Maß, in dem sich die Gründung eines westdeutschen Teilstaates abzeichnete, erhielt die bis dahin eher regional diskutierte Neugliederungsfrage einen gesamtstaatlichen Bezug. Bereits in der Gründungsphase der Bundesrepublik wurden Bedenken laut,

55 Vgl. C. Pestalozza, 1991, S. 11.
56 Vgl. Art. 23 Satz 2 und 144 Abs. 2 GG i.d.F. von 1949 und Art. 1 und 87 Verf. von Berlin i.d.F. von 1950.
57 Vgl. Anlage II Ziffer 1 der Viermächte-Vereinbarung vom 3. 9. 1971, in: United Nations Treaty Series Bd. 880 (1982), Nr. 12 621.
58 Vgl. C. Pestalozza, 1991, S. 11.
59 Es finden sich folgende Termini: »Republik« (Württ.-Baden, Hessen, Bremen), »Bundesrepublik« (Württ.-Hohenzollern), »deutscher demokratischer Bundesstaat« (Bayern); Baden und Rheinland-Pfalz enthalten dazu nichts in ihren Verfassungen. Vgl. H. Peters, 1950, S. 106.
60 Vgl. Th. Eschenburg, 1950, S. 20; F. R. Pfetsch, 1990, S. 28.

daß einige Länder wirtschaftlich nicht lebensfähig seien und nicht über die finanzielle Kapazität verfügten, um ihre von der Bundesverfassung vorgesehenen Aufgaben zu erfüllen.[1] Thematisiert wurde das Problem von den drei Besatzungsmächten vor Beginn der westdeutschen Verfassungsberatungen im Dokument Nr. 2 vom 1. Juli 1948. Darin forderten die Militärgouverneure die Ministerpräsidenten auf, die Grenzen der Länder zu überprüfen und gegebenenfalls Änderungsvorschläge vorzulegen, und zwar mit der Maßgabe, daß die Änderungen »den überlieferten Formen Rechnung tragen und möglichst die Schaffung von Ländern vermeiden, die im Vergleich mit anderen Ländern entweder zu groß oder zu klein sind«.[2]

Damit sah sich die Ministerpräsidentenkonferenz vor eine kaum lösbare Aufgabe gestellt, der sie sich durch eine dilatorische Behandlung zu entziehen suchte. In den Beschlüssen der Koblenzer Konferenz vom 10. Juli 1948 erwiderten die Ministerpräsidenten, daß sich die Frage nur nach längerer, sorgfältiger Prüfung klären lasse und daß sie im Augenblick keine Gesamtlösung unterbreiten könnten. Dringend bedürften aber die Grenzen der Länder im Südwesten einer Änderung, über die der Parlamentarische Rat beraten und dann den Ministerpräsidenten Vorschläge vorlegen solle.[3]

Die Hinhaltetaktik der Ministerpräsidentenkonferenz ergab sich fast unvermeidlich aus der Eigenart des Gremiums. Die ihnen angesonnene Aufgabe hätte die Ministerpräsidenten, die in der Neugliederungsfrage unterschiedliche Positionen und Parteien vertraten, zu Richtern in eigener Sache gemacht. Hinzu kam, daß die Ministerpräsidentenkonferenz ein reines Beratungsorgan war und eine einstimmige Beschlußfassung dadurch erschwert wurde, daß sich die sozialdemokratischen Ministerpräsidenten an die antiföderalistische Linie der Parteileitung in Hannover gebunden sahen.[4]

Die von der Ministerpräsidentenkonferenz vorgeschlagene Behandlung durch den Parlamentarischen Rat lag gerade nicht im Interesse der Alliierten. Ihr Bedenken war, daß die deutschen Änderungsvorschläge dann ein zu großes Gewicht erhalten und in der Folge eine Abwandlung oder Ablehnung durch die Besatzungsmächte erschweren könnten. Die Militärgouverneure teilten daher den Ministerpräsidenten am 20. Juli 1948 mit, daß nur kurzfristig von den Ministerpräsidenten vorgeschlagene Grenzänderungen

1 J. Isensee, Einheit in Ungleichheit, 1992, S. 142 spricht vom »Topos der ‚Lebensunfähigkeit' der kleineren Bundesländer«. Zur Entwicklung des westdeutschen Föderalismus bis zur Mitte der 60er Jahre insgesamt vgl. K. Düwell, 1992, S. 127–144.

2 Siehe Nr. 1 a, S. 119.

3 Vgl. Nr. 1 b, S. 120; Th. Eschenburg, Problem der Neugliederung, 1950, S. 22.

4 Vgl. Th. Eschenburg, a. a. O.,S. 21.

Aussicht auf Konkretisierung hätten, wenn sie von den Militärgouverneuren gebilligt würden; später vorgelegte Änderungsvorschläge müßten bis zum Abschluß eines Friedensvertrages zurückgestellt werden.[5]

Die Ministerpräsidenten reagierten auf das alliierte Drängen in der Weise, daß sie auf ihrer Konferenz in Rüdesheim am 22. Juli 1948 einen Ausschuß zur Überprüfung der Frage der Ländergrenzen einsetzten, der seine Arbeit sofort aufnahm. Sodann wurde ein Aufschub für die Ausarbeitung der Vorschläge zur Änderung der Ländergrenzen erreicht. Auf der Frankfurter Schlußkonferenz vom 26. Juli 1948 kamen die Militärgouverneure überein, den Regierungen der drei Alliierten eine Verschiebung des Termins für die Vorlage der deutschen Grenzänderungsvorschläge vom 1. September auf den 1. Oktober 1948 vorzuschlagen.[6]

Der zum Vorsitzenden des Ländergrenzenausschusses bestellte schleswig-holsteinische Ministerpräsident Lüdemann erwies sich – anders als von manchen erwartet – als ein entschiedener Anwalt territorialer Reformen. Motiviert wurde er dazu durch die prekäre Lage seines Landes. Schleswig-Holstein, unter britischem Besatzungsregime erstmals selbständig geworden und zur Deckung seiner Kosten zunächst ausschließlich auf eigene Einnahmen angewiesen, mußte damals einen Flüchtlingszustrom verkraften, der seine Einwohnerzahl mehr als verdoppelte. Vor diesem Hintergrund entwickelte Lüdemann ein Neugliederungskonzept, das erheblich in den Gebietsbestand der Nachbarländer eingriff. Ihm zufolge sollte die Elbe ihre Grenzfunktionen verlieren, Schleswig-Holstein um einen breiten Streifen niedersächsischen Gebietes südlich der Elbe erweitert und Hamburg als neue Hauptstadt in dieses Gebiet einbezogen werden.[7]

Dem Konzept Lüdemanns widersetzten sich nicht nur Niedersachsen und Hamburg; auch Bremen sah seine Selbständigkeit gefährdet und sich durch die schleswig-holsteinischen Lastenausgleichspläne herausgefordert.[8] Grundsätzlich abgelehnt wurde das Konzept vor allem von Rheinland-Pfalz, das sich angesichts der dort wirksamen zentrifugalen Bestrebungen in seiner Existenz bedroht sah. Im Falle des Übergangs rheinland-pfälzischer Gebietsteile an den künftigen Südweststaat bzw. an Hessen wären die Regierungsbezirke Koblenz und Trier übriggeblieben, für die dann nur

5 Vgl. Nr. 1 c, S. 120; Th. Eschenburg, a. a. O., S. 22.
6 Vgl. JböffR Bd. 1, 1951, S. 265.
7 Vgl. Th. Eschenburg, Problem der Neugliederung, 1950, S. 23; H. Küppers, 1990, S. 196, 198, 204 ff.
8 Vgl. Th. Eschenburg, a. a. O., S. 23 f.; H. Küppers, 1990, S. 205.

eine Umgliederung nach Nordrhein-Westfalen in Frage gekommen wäre. Die Militärgouverneure hatten indessen deutlich zu verstehen gegeben, daß sie eine Vergrößerung der beiden größten deutschen Länder, Nordrhein-Westfalen und Bayern, nicht zulassen würden. Im Falle einer Angliederung von Koblenz und Trier an Nordrhein-Westfalen wäre nur der Weg geblieben, dieses Land wieder zu teilen.[9]

Unter dem Eindruck dieser Konsequenzen lehnte auch Nordrhein-Westfalen eine Neugliederung ab. Schließlich war auch Bayern zu dieser Zeit an der Fortdauer des »Provisoriums« Rheinland-Pfalz gelegen, weil es die Pfalz, die unter Hitler praktisch von Bayern getrennt war, erneut beanspruchte. Bayern wartete nur noch auf den geeigneten Zeitpunkt für die Geltendmachung seines Anspruchs, mußte es doch vorläufig mit einem interalliierten Veto rechnen, da Bayern und die Pfalz zu verschiedenen Zonen gehörten.[10]

Angesichts dieser Widerstände hatte Lüdemann keine Chance, seine Neugliederungsvorstellungen durchzusetzen, und der Konsens in dem von ihm geleiteten Ausschuß reduzierte sich auf das Bemühen um eine Neuordnung in Südwestdeutschland. Zusammen stellten die drei südwestdeutschen Länder ein in sich geschlossenes Gebiet dar. Eine Neugliederung dort mußte sich nicht notwendig auf die Grenzen der übrigen westdeutschen Länder auswirken.[11]

Am 31. August 1948 nahmen die Ministerpräsidenten gegen eine Stimme folgenden Beschluß des Ausschusses zur Überprüfung der Ländergrenzen an: »Der Ausschuß ist der Meinung, daß die Länder Baden, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern zu einem einzigen Lande vereinigt werden sollten.«[12] Am selben Tag erklärten die Ministerpräsidenten mit 6 gegen 5 Stimmen die Arbeit des Ausschusses für beendet, da er keine weiteren Ergebnisse erbracht hatte. Die Beratungen der Ministerpräsidentenkonferenz und ihres Ländergrenzenausschusses hatten deutlich gemacht, daß – abgesehen von der Südweststaatfrage – »die Behandlung der Änderung des Gebietes eines Landes das Problem der Gebietsänderung aller deutschen Länder aufrollen mußte«.[13]

---

9 Vgl. Th. Eschenburg, a. a. O., S. 23; H. Küppers, 1990, S. 189–207.
10 Vgl. Th. Eschenburg, a. a. O., S. 23 f.; Zum »Provisorium« Rheinland-Pfalz und den Hintergründen für seine vorläufige Bestätigung vgl. H. Küppers, 1990, S. 191–197.
11 Vgl. Th. Eschenburg, a. a. O., S. 24.
12 JböffR Bd. 1, 1951, S. 265.
13 So Th. Eschenburg, a. a. O., S. 24; vgl. H. Fenske, 1986, S. 112 f.

b) Die Neugliederungsfrage in den Verfassungsberatungen
Nachdem die Neugliederungsfrage auf der Ministerpräsidentenkonferenz keine Lösung gefunden hatte, fiel die undankbare Aufgabe dem Verfassungskonvent von Herrenchiemsee zu. Die hier aufbrechenden Meinungsverschiedenheiten verbanden sich vor allem mit der Frage, ob die Veränderung der Ländergrenzen Sache des Bundes oder ausschließlich Sache der betroffenen Länder sein solle. Einigkeit erzielte der Konvent nur in folgenden Punkten: a) Würde der Bund für die territoriale Neuordnung zuständig, dann dürfte – abgesehen von besonderen Notständen – nicht gegen den Willen der betroffenen Bevölkerung vorgegangen werden; b) würden die Länder für die Neugliederung zuständig, dann sollten auch die von den Ländern vorgenommenen Gebietsänderungen – mit Ausnahme kleinerer Grenzkorrekturen – der Sanktion durch den Bund bedürfen. Da der Konvent in der grundsätzlichen Frage der Kompetenz keine Einigkeit erzielen konnte, beschloß er einmütig, zur Neugliederungsfrage keinen artikulierten Vorschlag zu machen, sondern sich mit einer Darlegung der Kontroverse zu begnügen.[14]

Damit war die Ausarbeitung der Norm ganz dem Parlamentarischen Rat überlassen. Seine hier nicht nachzuvollziehenden Beratungen[15] mündeten in Art. 29 GG, der mit Bedacht nicht von einer Neugliederung der Länder, sondern des Bundesgebietes spricht.[16] Es handelt sich also um eine Bundesaufgabe, bei der die Länder im Bundesrat nicht einmal zustimmen müssen, sondern nur ein überstimmbares Einspruchsrecht haben. Daß die Neugliederung ausschließlich in die Kompetenz des Bundes fällt, wurde vom Bundesverfassungsgericht im weiteren Verlauf der Neugliederungsdiskussion bestätigt.[17]

Gedanklicher Ausgangspunkt der Norm des Art. 29 GG war die im Parlamentarischen Rat erneut vorgetragene Vorstellung, »daß ein gesunder Föderalismus nur möglich ist, wenn gegeneinander vernünftig ausgewogene Länder vorhanden sind«[18] und nicht bloße Zufallsgebilde, die nur wenige Jahre alt sind und ihre Entstehung militärisch-aministrativen Vereinbarungen verdanken.[19] Es war erkennbar die zeitgenössische politische Kritik an der mangelnden historischen Begründung und an der fehlenden Leistungsfähigkeit eines großen Teils der Länder, die ihren verfassungsrechtlichen Aus-

14 Vgl. JböffR Bd. 1, 1951, S. 265 ff.
15 Ebd., S. 262–295.
16 Vgl. Nr. 4, S. 122.
17 Vgl. Nr. 26 a–b, S. 205 f., 212.
18 PR Sten. Ber., 2. Sitzung vom 8. 9. 1948, S. 16 (C. Schmid).
19 Ebd.

druck in Art. 29 GG fand.[20] Dadurch, daß die Norm in ihrer ersten und zweiten Fassung von 1949 und 1969 einen Verfassungsauftrag zur territorialen Neuordnung enthielt, brachte sie zum Ausdruck, daß die damals bestehende Gliederung des Bundesgebietes nicht den Zielvorstellungen des Grundgesetzes entsprach.[21]

Wie das Bundesgebiet besser gegliedert werden sollte, beschrieb Art. 29 Abs. 1 GG bis 1976 so: in Länder, die in ihrem Zuschnitt der landsmannschaftlichen Verbundenheit, den geschichtlichen und kulturellen Zusammenhängen, der wirtschaftlichen Zweckmäßigkeit und dem sozialen Gefüge Rechnung tragen und die nach Größe und Leistungsfähigkeit die ihnen obliegenden Aufgaben wirksam erfüllen können.[22] Daß die Verknüpfung von acht verschiedenen, teilweise einander widersprechenden »Richtbegriffen« die beabsichtigte Neugliederung eher erschwerte als erleichterte, machten die später von der Bundesregierung bestellten Neugliederungsgutachten deutlich. Sowohl das Luther-Gutachten von 1955 als auch das Ernst-Gutachten von 1973 untersuchten die bis 1949 juristisch ungebräuchlichen Begriffe im Hinblick auf ihren exakten Gehalt, ihre Rangordnung und ihre Anwendungsmöglichkeiten, wobei sie zu unterschiedlichen – angesichts der Zeitspanne zwischen den Gutachten nicht erstaunlichen – Schlüssen gelangten.[23]

Eine andere Schwierigkeit ergab sich aus den beiden Fristbestimmungen in Art. 29 GG i.d.F. von 1949: Nach Abs. 2 Satz 1 »kann binnen eines Jahres nach Inkrafttreten des Grundgesetzes« in Gebietsteilen, die bei der Neubildung der Länder nach dem 8. Mai 1945 ohne Volksabstimmung ihre Landeszugehörigkeit geändert haben, durch Volksbegehren eine bestimmte Änderung der über die Landeszugehörigkeit getroffenen Entscheidung gefordert werden. Nach Abs. 6 Satz 2 »soll« die Neugliederung »vor Ablauf von drei Jahren nach Verkündung des Grundgesetzes [...] geregelt sein«.[24]

Entgegen dem Wortlaut des Grundgesetzes begannen aber diese beiden Fristen zunächst nicht zu laufen: Die alliierten Militärgouverneure hatten in Ziffer 5 ihres Genehmigungsschreibens vom 12. Mai 1949 einen Vorbehalt ausgesprochen, der erst mit der Aufhebung des Besatzungsstatuts am 5. Mai 1955 entfiel. Mit diesem Schreiben, das an den Präsidenten des Parlamentarischen Rates, Dr. Adenauer, gerichtet war, machten die drei Militärgouverneure den

20 Vgl. J. Isensee, Einheit in Ungleichheit, 1992, S. 144.
21 Vgl. J. Isensee, a. a. O., S. 144 f.
22 Vgl. Nr. 4 und 36 c, S. 122, 234.
23 Vgl. Nr. 17 a und 40 a, S. 170 f., 253.
24 Siehe Nr. 4, S. 122 f.

schon früher angekündigten Vorbehalt geltend, von dem sie das Gebiet der drei südwestdeutschen Länder ausdrücklich ausnahmen.[25] Trotz des Vorbehaltes wird man die vom Verfassunggeber vorgesehene Dreijahresfrist nicht einfach als Utopie abtun dürfen. In der damaligen Situation erschienen der deutschen Seite die von den Besatzungsmächten aufgezwungenen Ländergrenzen als derart künstlich, daß sie es für aussichtsreich hielt, diese willkürliche Grenzziehung in absehbarer Zeit und einvernehmlich korrigieren zu können.[26]

Ein weiteres Hindernis für eine Neugliederung lag in dem Verfahren, das Art. 29 GG für sie vorzeichnete. Das Verfahren war deswegen so kompliziert, weil alle Gebietsänderungen, die nach Art. 29 GG vorgenommen werden konnten, in einem einzigen Bundesgesetz zusammengefaßt werden sollten, das in seinen einzelnen Teilen wiederum jeweils der Zustimmung durch Volksentscheid in dem betreffenden Gebiet bedurfte.[27] Die Auffassung, wonach die Neugliederung durch ein einheitliches Bundesgesetz, also uno actu durchgeführt werden müsse, blieb überwiegende Meinung, bis das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 30. Mai 1956[28] einen leichter gangbaren Weg wies.[29]

Im Rückblick war die Neugliederung des Bundesgebietes eine Aufgabe, die der Parlamentarische Rat mit der Ausarbeitung und Verabschiedung des Art. 29 GG »nicht lösen konnte und nach dem Willen der damaligen Besatzungsmächte auch nicht lösen durfte«.[30] Gleichwohl ist die Neugliederungsnorm des Art. 29 GG für die Struktur des deutschen Föderalismus bis heute bedeutsam: Anzahl und Gebietsstand der Länder sind nicht festgeschrieben, sie stehen vielmehr grundsätzlich zur Disposition des Gesetzgebers. »Das Grundgesetz konstituiert nur einen labilen Bundesstaat, auf beweglichem, gliedstaatlichem Fundament«.[31]

---

25 Vgl. Nr. 2, S. 121.
26 Vgl. Robert Leicht, Hindernisse für die Neugliederung, in: SZ Nr. 43 vom 21. 2. 1973, S. 4; W. R. Wand, 1985, S. 95.
27 Vgl. Th. Eschenburg, Problem der Neugliederung, 1950, S. 31.
28 Vgl. Nr. 21 a–b, S. 194 f., 197.
29 Ebd.
30 Vgl. stellvertretend für das Presseecho »Neugliederung auf langer Bank« von Erhard Becker, in: Mannheimer Morgen Nr. 258 vom 8. 11. 1958, S. 30.
31 So J. Isensee, Einheit in Ungleichheit 1992, S. 145 mit Bezug auf BVerfGE 1, 14 (48) und 5, 34 (38): Qualifikation als »labiler Bundesstaat«.

6. Von der Entstehung des Art. 118 GG bis zur Bildung des Landes Baden-Württemberg 1949–1952

a) Die Behandlung der Südweststaatfrage in den betroffenen Ländern

Daß trotz der zuvor umrissenen, kaum überwindbaren Hürden eine regional begrenzte Neugliederung gelang, war Art. 118 zuzuschreiben, mit dem der Verfassunggeber neben dem Normalweg des Art. 29 GG einen Sonderweg für eine territoriale Neuordnung im südwestdeutschen Raum gewiesen hatte.

Vor dem Inkrafttreten des Grundgesetzes verschärfte sich die 1948 voll in Gang gekommene Auseinandersetzung um die staatsrechtliche Neuordnung Südwestdeutschlands. Bis dahin war es den Regierungen von Württemberg-Baden, Württemberg-Hohenzollern und Baden nicht gelungen, sich über Inhalt und Verfahren einer Neuordnung zu einigen. Das Zustandekommen eines entsprechenden Staatsvertrages schien angesichts der verhärteten Positionen ausgeschlossen. Damit gerieten die Befürworter eines Südweststaates in Bedrängnis. Denn der Normalweg über den bereits verabschiedeten Art. 29 GG erschien ihnen – ersichtlich zu Recht – als »völlig unzulänglich und unbrauchbar«.[1] Zudem war zu erwarten, daß die Alliierten Einspruch gegen Art. 29 GG erheben und ihn – zumindest vorläufig – suspendieren würden, dies mit der Folge, daß vorerst jegliche Neugliederung zu unterbleiben hätte.[2]

Um ein Vertagen der Südweststaatfrage auf unbestimmte Zeit zu verhindern und die Tür für die festgefahrenen Vereinigungsverhandlungen der drei Länder offen zu halten, fand der damalige Ministerpräsident von Württemberg-Hohenzollern, Gebhard Müller, einen Ausweg. Beinahe in letzter Minute, am 5. Mai 1949, bewegte Müller den am Ende seiner Beratungen angelangten Parlamentarischen Rat dazu, in das Grundgesetz einen Spezialartikel aufzunehmen, den er zusammen mit Theodor Eschenburg über Nacht entworfen und mit dem Ministerpräsidenten von Württemberg-Baden, Reinhold Maier, abgesprochen hatte.[3] Diese Sonderbestimmung ermöglichte es, die Neugliederung in dem die Länder Baden, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern umfassenden Gebiet abweichend von den Vorschriften des Art. 29 GG durch Vereinbarung zwischen den beteiligten Ländern zu regeln; sie sah ferner vor, die Neuordnung durch Bundesgesetz auf der Grundlage

1 Formulierung von Gebhard Müller, zit. nach W. R. Wand, JböffR 1985, S. 96.
2 Vgl. W. R. Wand, a. a. O., S. 96 f.
3 Vgl. zur Genesis von Art. 118 GG JböffR 1951, S. 831 f.; P. Feuchte, 1983, S. 141 ff.; W. R. Wand, JböffR 1985, S. 97.

einer Volksbefragung zu beschließen, falls eine Vereinbarung nicht zustande kommen sollte.[4]

Der Parlamentarische Rat verabschiedete diese Bestimmung ohne Diskussion als letzten Verhandlungsgegenstand und fügte sie als Art. 118 in das Grundgesetz ein. Anders als die Neugliederung des gesamten Bundesgebiets nach Art. 29 GG hatten die Militärgouverneure die südwestdeutsche Neuordnung – mit ihrem Genehmigungsschreiben vom 12. Mai 1949[5] – von ihrem Vorbehalt zur Neufestsetzung der Ländergrenzen ausgenommen. Allerdings mußte der Zusammenschluß der drei südwestdeutschen Länder, da er nur im Rahmen einer gesetzlichen Regelung erfolgen konnte, gemäß Ziffer 5 des Besatzungsstatuts von den drei Hohen Kommissaren gebilligt werden, worauf diese den Bundeskanzler in einem Schriftwechsel und in mündlicher Verhandlung hinwiesen.[6] Daß Art. 118 GG zustande und zur Anwendung kam, verdankt er somit drei Faktoren: »dem Votum der Ministerpräsidenten für eine vorgezogene Neugliederung im Südwesten (31. August 1948), der Erkenntnis im Parlamentarischen Rat, daß diese Sonderbehandlung gerechtfertigt und die vorgezogene Lösung besonders dringlich sei, und der Haltung der Westalliierten, die ihr Plazet gaben«.[7]

Das Mit-, Neben- und Gegeneinander der politischen Akteure und Argumente in der mehrjährigen Auseinandersetzung um die Bildung des Südweststaates, das umfassend dokumentiert[8], von Zeitgenossen beobachtet[9] und von der Forschung analysiert[10] worden ist, soll in dieser Einführung nicht erneut dargestellt werden. Hier wird nur an die hauptsächlichen Streitpunkte und Phasen dieses in der deutschen Verfassungsentwicklung äußerst seltenen Vorganges[11] erinnert, der mit der einzigen erfolgreichen Länderneugliederung nach 1945[12] seinen Abschluß fand.

In der politischen Diskussion stand nach 1945 zunächst nicht die Bildung eines Südweststaates im Vordergrund, sondern die Wieder-

4 Vgl. Nr. 5, S. 123; zum Verhältnis von Art. 118 GG zu Art. 29 GG vgl. BT-Ausschuß für innergebietliche Neuordnung, 3. Sitzung vom 28. 3. 1950, S. 2 f. (BT Parl. Arch.).

5 Vgl. Nr. 2, S. 121.

6 Vgl. Der Kampf um den Südweststaat, 1952, S. 31 f.; Akten zur Auswärtigen Politik, Bd. 1, 1989, Dok. Nr. 10, S. 155 f.

7 Siehe P. Feuchte, 1983, S. 143.

8 Vgl. Der Kampf um den Südweststaat, 1952.

9 Vgl. Th. Eschenburg, Problem der Neugliederung, 1950; ders., Verfassung und Verwaltung des Südweststaates, 1952.

10 Vgl. E. Konstanzer, 1969, S. 162–230; P. Feuchte, 1983, S. 117–164 und die dort aufgeführte Literatur.

11 Vgl. Th. Eschenburg, Verfassung und Verwaltung, 1952, S. 10.

12 Vgl. F. W. Scharpf/A. Benz, Kooperation, 1991, S. 26.

vereinigung Südwürttembergs mit Nordwürttemberg und Südbadens mit Nordbaden.[13] Bis 1948 verlagerte sich der Schwerpunkt in den Debatten in der Weise, daß die Freiburger Regierung unter Leo Wohleb für die Wiederherstellung des alten Landes Baden kämpfte, während die Landesregierungen von (Nord-) Württemberg-Baden und (Süd-)-Württemberg-Hohenzollern, geführt von Reinhold Maier und Gebhard Müller, erkennbare Mehrheiten für einen Südweststaat hinter sich wußten. Als ebenso schwierig wie die Sachentscheidung für oder gegen einen Südweststaat erwies sich die Entscheidung über das einzuschlagende Verfahren: Ob und mit welchem Inhalt sollte ein Staatsvertrag geschlossen und wie die Volksabstimmung ausgestaltet werden, über deren Notwendigkeit sich die drei Regierungschefs einig waren? Dabei bildete die Frage nach der Ausgestaltung des Plebiszits rasch das eigentliche Hindernis für einen Konsens, hatten doch die vorgeschlagenen Verfahren je nach Standpunkt die Wahrscheinlichkeit für bzw. gegen sich, das Abstimmungsergebnis mehr oder weniger vorherzubestimmen.[14]

Deutlich wurde das Problem der Verfahrensweisen schon bei der Kritik an dem Karlsruher Entwurf für einen Staatsvertrag vom 24. August 1948.[15] Er sah vor, daß die drei Länder gemeinsam einen neuen Staat, den Südweststaat bilden. Der Staatsvertrag sollte Bestandteil der Verfassung des neuen Landes werden und zusammen mit der Verfassung einer Volksabstimmung unterliegen. Wirksam werden sollte der Vertrag, wenn ihm in jedem der drei vertragschließenden Länder die Mehrheit der Stimmberechtigten zustimmte. Der Vertragsentwurf, der übrigens nie unterzeichnet wurde, wies indessen aus der Sicht der Südweststaatgegner einen gravierenden Mangel auf: Er erwähnte nicht die Alternative, die alten Länder Baden und Württemberg wiederherzustellen, und sah für diese Frage keine Abstimmung vor. Im Fall einer Ablehnung des Südweststaates wäre es also beim damaligen Zustand – dem Nebeneinander von drei Ländern – bis zur Regelung durch ein Bundesgesetz geblieben.[16] Dieses Fehlen einer alternativen Fragestellung war für die (süd-) badische Regierung Grund genug, den Vertrag abzulehnen. Weitere Vorschläge, die in der Folgezeit diesem Mangel abhelfen sollten, brachten zwei schwerwiegende zusätzliche Elemente in die Diskussion ein: »die wenigstens subsidiär zu stellende psychologisch wichtige Alternativ-Frage nach den alten Ländern und die Durchzählung der Stimmen jeweils in den alten Ländern«.[17] Sie wa-

13 Vgl. P. Feuchte, 1983, S. 109 f.
14 Ebd., S. 117–124.
15 Vgl. Der Kampf um den Südweststaat, 1952, S. 6–12.
16 Vgl. P. Feuchte, 1983, S. 124 ff.

ren indessen nicht geeignet, den Dissens in der Frage des Abstimmungsverfahrens zu überwinden.

Uneinig war man sich aber nicht nur auf der deutschen Seite, sondern zeitweise auch in der Alliierten Hohen Kommission. Dort vertrat vor und nach der Jahreswende 1949/50 der französische Hochkommissar François-Poncet wiederholt die Rechtsauffassung, daß auch Art. 118 GG in gleicher Weise wie Art. 29 GG bis zum Friedensschluß suspendiert sei. Den juristischen Argumenten von François-Poncet, der offensichtlich die zonenübergreifende Bildung des Südweststaates hinauszögern wollte, vermochten sich der amerikanische und der britische Hochkommissar wohl nicht ganz zu entziehen. Jedenfalls verließen die drei Alliierten Anfang 1950 vorübergehend ihre bis dahin verfolgte Linie, wonach eine Neugliederung des Südwestraumes ausdrücklich von dem Vorbehalt gegen Art. 29 GG ausgenommen war. Der Dissens zwischen den Alliierten hatte zur Folge, daß die Südweststaatfrage, die nach der anfänglichen alliierten Zustimmung zu Art. 118 eine rein deutsche Angelegenheit geworden zu sein schien, sich aus zeitgenössischer Sicht vorübergehend zu einem außenpolitischen Problem veränderte.[18]

Angesichts der – trotz der Vermittlungsversuche des Tübinger Staatspräsidenten Dr. Müller – festgefahrenen Verhandlungen eröffnete Art. 118 GG den Regierungschefs der drei Länder eine Chance, sich zu einigen und damit einer Lösung durch den Bundesgesetzgeber zuvorzukommen, vor der sie übereinstimmend zurückscheuten. Tatsächlich gelang es den drei Ministerpräsidenten in Freudenstadt am 15. April 1950, sich auf einen von Gebhard Müller vorgetragenen Vorschlag zu einigen. An Stelle eines verbindlichen Volksentscheides sollte eine informatorische Volksbefragung stattfinden, in der die beiden Fragen nach dem Zusammenschluß zum Südweststaat und nach der Wiederherstellung der alten Länder gestellt werden sollten. Auf den Ergebnissen der konsultativen Abstimmung aufbauend sollten die drei Landesregierungen eine Vereinbarung im Sinne des Art. 118 GG versuchen. Wenn eine Verständigung innerhalb von zwei Monaten nach dem Tag der Volksbefragung nicht zustande kam, dann würden die Landesregierungen den Versuch einer Ländervereinbarung als gescheitert ansehen.[19]

17 Ebd., S. 126; vgl. S. 126–140.

18 Vgl. »Ministerpräsident Maier zum Dementi der Hohen Kommissare«, dpa 24, 12.45 Uhr, Stuttgart, 23. 12. 1949; Deutsches Büro für Friedensfragen F. 20/50. »Der Südweststaat« vom 11. 1. 1950 sowie weitere Dokumente, in: AA, Polit. Arch. 202-02, Bd. 1: 1949–1950, pag. 189 f., 206, et passim.

19 Ebd., S. 143 f.

Nach der Freudenstädter Einigung verständigten sich die Landesregierungen auf die notwendige gesetzliche Grundlage, ein gleichlautendes Volksbefragungsgesetz. Es wurde dann von den Landtagen angenommen und von den Hohen Kommissaren gebilligt. Mit dem Inkrafttreten des Gesetzes war die Volksbefragung auf den 24. September 1950 festgesetzt.[20]

Da die Freudenstädter Einigung vom April 1950 offen gelassen hatte, wie die Stimmen gewertet werden sollten, erbrachte die informatorische Volksbefragung kein eindeutiges Ergebnis. Während in Süd- und Nordwürttemberg überwältigende Mehrheiten von jeweils über 90 Prozent der Stimmberechtigten für den Südweststaat votierten, wies die Stimmenverteilung in den beiden Teilen Badens erhebliche Unterschiede auf. Im Land (Süd-) Baden lehnten 60 Prozent der Stimmberechtigten den Zusammenschluß ab. In Nordbaden dagegen, damals Teil des Landes Württemberg-Baden, sprachen sich 57 Prozent der Stimmberechtigten für den Südweststaat aus. Insgesamt gesehen, lehnte die badische Bevölkerung mit 55 Prozent aller Stimmen die Vereinigung der drei Länder ab, aber in zwei der drei Länder ergab sich eine Mehrheit für den Südweststaat.[21]

Die auch nach dem 24. September 1950 fortdauernde Auseinandersetzung machte deutlich, daß die Volksbefragung die Chancen für eine Verständigung auf der Ebene der Regierungschefs nicht vergrößert hatte, vielmehr Befürworter und Gegner des Südweststaates ausreichend Grund bot, auf ihren jeweiligen Standpunkten zu beharren. Die Regierungskontakte der folgenden Monate führten – trotz neuer Lösungsvorschläge – nicht zu einer Annäherung, so daß Ende 1950 der erste in Art. 118 GG vorgesehene Weg endgültig aus der Diskussion ausschied. Damit war nach Art. 118 Satz 2 GG der Bundesgesetzgeber gefordert.[22]

b) Verlagerung und Lösung der Südweststaatfrage auf Bundesebene

In den nunmehr auf die Bundesebene verlagerten Verhandlungen, bei der die bekannten Konfliktlinien erneut zu Tage traten[23], standen drei Wege für das einzuschlagende Verfahren zur Diskussion. Ein *zuerst* eingebrachter Lösungsvorschlag sah eine Abstimmung mit Durchzählen der Stimmen im gesamten südwestdeutschen Raum vor. Diesen Weg wollte die FDP-Fraktion mit ihrer Gesetzes-

20 Vgl. Der Kampf und dem Südweststaat, 1952, S. 32 ff.
21 Vgl. Nr. 6 c und detailliert in: Der Kampf um den Südweststaat, 1952, S. 35.
22 Vgl. P. Feuchte, 1983, S. 145.
23 So etwa in der ersten Bundestagsdebatte über die Südweststaatfrage vom 10. 1. 1951. Vgl. Dok. Nr. 6 e, S. 131 f.

initiative vom 30. März 1950 beschreiten. Ihre Annahme hätte zugelassen, daß die badische Bevölkerung durch die zahlenmäßig stärkere Bevölkerung Württembergs hätte überstimmt werden können, dies selbst dann, wenn auch Nordbaden den Südweststaat abgelehnt hätte.[24]

Die *zweite* Lösung bestand in der Durchzählung der Stimmen in den früheren Ländern Baden und Württemberg. Sie hätte bedeutet, daß das Land Württemberg-Baden gegen den Willen der Mehrheit seiner Bevölkerung aufgelöst werden konnte, und zwar auch dann, wenn Nordbaden mehrheitlich den Südweststaat befürwortete. Diesen Vorschlag in Form eines Antrages vom 9. Januar 1951 brachten CDU/CSU-Abgeordnete im Bundestag ein und fanden dabei die Unterstützung einer großen Mehrheit der Unionsfraktion.[25]

Die Mängel der beiden genannten Lösungen vermied eine *dritte* Initiative, für die sich der Bundesgesetzgeber schließlich entschied. Sie teilte das Land Württemberg-Baden entsprechend seiner historisch bedingten Verwaltungseinteilung in zwei Abstimmungsbezirke, nämlich Nordbaden und Nordwürttemberg. Die beiden Länder (Süd-) Baden und (Süd-) Württemberg-Hohenzollern bildeten ebenfalls jeweils einen Abstimmungsbezirk. Der Südweststaat sollte gebildet werden, wenn die Volksabstimmung sowohl im ganzen Südwestraum als auch in drei der genannten Bezirke eine Mehrheit für eine Vereinigung brachte. Diese Lösung entsprach einem Vorschlag, den die Regierung von Württemberg-Hohenzollern im Januar 1951 beschloß und den Abgeordnete aus diesem Bundesland Ende desselben Monats als Antrag im Bundestag einbrachten. Ebenso wie schon bei der Entstehung des Art. 118 GG ging der Anstoß zu der konsensfähigen Verfahrensregelung von Tübingen aus.[26]

Die Beratungen des Bundestages über die Südweststaatfrage mündeten in das Erste und das Zweite Neugliederungsgesetz, beide vom 4. Mai 1951. Das *erste Neugliederungsgesetz* verlängerte die Legislaturperiode der Landtage von Baden und Württemberg-Hohenzollern, die im Frühjahr 1951 endete, bis zum Außerkrafttreten der beiden Landesverfassungen.[27] Begründet wurde die Verlängerung plausibel damit, daß Wahlen kurz vor der Volksabstimmung nicht zweckmäßig gewesen wären und daß Württemberg-Hohenzollern wegen des Einspruchs der Besatzungsmächte noch kein Landtagswahlgesetz hatte. Gegen die Verlängerung sprachen indessen ver-

24 Vgl. Der Kampf um den Südweststaat, 1952, S. 39 f.; P. Feuchte, 1983, S. 145.
25 Vgl. Der Kampf um den Südweststaat, 1952, S. 40–44; P. Feuchte, ebd.
26 Vgl. Der Kampf um den Südweststaat, 1952, S. 44–49; P. Feuchte, 1983, S. 146.
27 Vgl. Nr. 8 a, S. 135 f.

fassungsrechtliche Bedenken, ob Art. 118 GG den Bundesgesetzgeber zu einem so erheblichen Eingriff in die Landeshoheit ermächtige.[28] Diese Zweifel waren der Ausgangspunkt für die Klage der Badischen Landesregierung beim Bundesverfassungsgericht, worauf noch zurückzukommen sein wird. Im *zweiten Neugliederungsgesetz* fand das vom Tübinger Kabinett angeregte und vom Bundestag beschlossene Abstimmungsverfahren mit der doppelten Fragestellung (Südweststaat oder Wiederherstellung der Länder Baden und Württemberg) seinen rechtlichen Niederschlag. Im übrigen enthielt das zweite Gesetz Bestimmungen für die staatsrechtliche Überleitung, insbesondere über die Funktionen der verfassunggebenden Versammlung.[29]

Der Gang der Badischen Landesregierung zum Bundesverfassungsgericht markierte den Beginn einer neuen Phase in der wechselvollen Auseinandersetzung um die Südweststaatbildung. Mit der Verfassungsklage vom 25. Mai 1951 und dem Klagantrag vom 31. Juli desselben Jahres begehrte das Land Baden, die Nichtigkeit der beiden Neugliederungsgesetze vom 4. Mai 1951 festzustellen. Das Hauptargument gegen das erste Gesetz war, daß der Bundesgesetzgeber mit der Verlängerung der Legislaturperiode der Landtage in erheblichem Umfang in die Landeshoheit eingreife. Hinsichtlich des im zweiten Gesetz geregelten Abstimmungsverfahrens bestand die badische Regierung auf einer gesamtbadischen Auszählung; in getrennten Auszählungen in den vier Abstimmungsbezirken sah sie eine Majorisierung und eine Verletzung des Selbstbestimmungsrechtes des badischen Volkes.[30] Diesen Klagantrag änderte die badische Regierung in einem Schriftsatz vom 7. September 1951 ab: Sie begehrte nun in erster Linie die Feststellung, daß der Bund nicht berechtigt und das Land Baden nicht verpflichtet sei, die beiden Gesetze auszuführen. Der ursprüngliche Antrag, die Nichtigkeit der beiden Gesetze festzustellen, wurde nur noch hilfsweise gestellt.[31]

Das Verfahren zur Südweststaatfrage konnte indessen erst in Gang kommen, nachdem sich das Bundesverfassungsgericht im September 1951 konstituiert hatte. Seine erste Entscheidung be-

28 Vgl. P. Feuchte, 1983, S. 146 f. Während Bundespräsident Heuss das Gesetz als verfassungswidrig einschätzte, war die Mehrheit der Kabinettsmitglieder der gegenteiligen Auffassung. Vgl. 138. Kabinettssitzung vom 30. 3. 1951, in: Kabinettsprotokolle, Bd. 4, 1988, S. 273 f.

29 Vgl. Nr. 8 b, S. 136–139.

30 Vgl. H. Köser, in: Südbaden 1992, S. 104.

31 Vgl. Der Kampf um den Südweststaat, 1952, S. 273 f. Zu den Positionen der Badischen Landesregierung und der Bundesregierung in Erwartung des Südweststaaturteils vgl. 167. Kabinettssitzung vom 21. 8. 1951, in: Kabinettsprotokolle, Bd. 4, 1988, S. 598 ff.

stand darin, mit einer einstweiligen Anordnung vom 9. September den auf den 16. September festgesetzten Volksentscheid auszusetzen.[32] Der Grund war gewichtig: Eine Befragung aufgrund eines Gesetzes, dessen Rechtsgültigkeit in der Öffentlichkeit stark umstritten und das zudem Gegenstand eines Verfahrens beim Bundesverfassungsgericht war, hätte »die Stimmberechtigten verwirren und damit möglicherweise das Ergebnis verfälschen« können.[33]

Das Urteil in der Hauptsache erging am 23. Oktober 1951. Die mündlich und schriftlich vorgetragenen Argumente der Badischen Landesregierung als Antragsteller und der Bundesregierung als Antragsgegner (unter Beteiligung des Deutschen Bundestages und der Regierungen der Länder Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern) sowie das Urteil des Bundesverfassungsgerichts sind hier nicht erneut zu würdigen.[34] Insgesamt gesehen, bedeutete die Entscheidung in der Hauptfrage, der Klage gegen die bundesgesetzliche Verlängerung der Landtagswahlperioden, daß schwierige Grundfragen der verfassungsmäßigen Ordnung der Bundesrepublik, insbesondere die Föderalismusproblematik, einer eingehenden Prüfung unterzogen wurden. »Neu war die Aufgabe, die bundesstaatliche Konzeption des Grundgesetzes richterlich zu erfassen und auf den vorliegenden Fall anzuwenden«.[35]

In seinem Urteil entschied das Bundesverfassungsgericht, daß das erste Neugliederungsgesetz über die Verlängerung der Legislaturperioden der Landtage von Südbaden und Württemberg-Hohenzollern verfassungswidrig und damit nichtig sei. Dagegen bestätigte das Gericht die Gültigkeit des zweiten Neugliederungsgesetzes über die Durchführung der südwestdeutschen Länderneuordnung in seinen wesentlichen Teilen. Zum ersten Gesetz führte das Gericht aus, daß die darin bestimmte Verlängerung der Landtagswahlperioden gegen das im Grundgesetz verankerte Prinzip der Demokratie und des bundesstaatlichen Charakters der Bundesrepublik verstoße. Durch die Verlängerung der Wahlperioden sei das demokratische Wahlrecht des Volkes beeinträchtigt worden. Darüber hinaus könne der Bund nicht ohne Verletzung des bundesstaatlichen Prinzips in die verfassungsmäßige Ordnung der Länder eingreifen.[36]

---

32 Vgl. Nr. 9 a, S. 143.
33 Siehe Der Kampf um den Südweststaat, 1952, S. 395.
34 Vgl. insbesondere BVerfGE 1, 14 (40–66); Der Kampf um den Südweststaat, 1952, S. 39–497; P. Feuchte, 1983, S. 147–157.
35 Siehe P. Feuchte, 1983, S. 150.
36 Vgl. BVerfGE 1, 14 (32–40).

Die Verfassungsmäßigkeit des zweiten Neugliederungsgesetzes begründete das Gericht, indem es die rechtlichen Bedenken der badischen Landesregierung gegen das Gesetz im einzelnen widerlegte. Zusammenfassend wird in der Urteilsbegründung festgestellt, daß sich das zweite Gesetz im Rahmen der Grenzen halte, die dem Bundesgesetzgeber durch Art. 118 GG gesetzt seien. Zwar verbiete das Grundgesetz die Umwandlung in einen Einheitsstaat, aber es garantiere nicht den gebietsmäßigen Forbestand der gegenwärtig bestehenden Bundesländer. Von daher gesehen verletze das zweite Neugliederungsgesetz weder die demokratischen Prinzipien noch den Gleichheitsgrundsatz. Die von den Antragstellern geltend gemachte völkerrechtliche Norm, nach der kein Staat gegen den Willen seines Volkes zur Aufgabe seiner Existenz und zum Eingehen in einen anderen Staat gezwungen werden könne, finde keine Anwendung auf das hier vorliegende Überordnungsverhältnis von Bund und Land.[37]

Nachdem das Bundesverfassungsgericht das zweite Neugliederungsgesetz im wesentlichen für gültig erklärt hatte, bestimmte es in seinem Urteil abschließend als Frist für die Durchführung der Volksabstimmung den 16. Dezember 1951.[38] Die Abstimmung am 9. Dezember veränderte das Ergebnis der informatorischen Volksbefragung vom Vorjahr nur unwesentlich: In drei von den vier Stimmbezirken wurde die erforderliche Mehrheit für den Südweststaat erreicht. Zwar sprach sich in Gesamtbaden eine Mehrheit von rund 52 Prozent für das alte Land Baden aus, davon aber in Nordbaden nur eine Minderheit von 42,9 Prozent. Mit anderen Worten: In Nordbaden als dem »Zünglein an der Waage« votierten 57,1 Prozent der Stimmberechtigten – 0,3 Prozent weniger als bei der Volksbefragung von 1950 – für den Zusammenschluß.[39]

Die Abstimmung vom 9. Dezember 1951 machte den Weg frei für die Bildung eines Bundeslandes von ähnlichem politischem Gewicht wie Bayern und Nordrhein-Westfalen. An die Stelle der drei von den Besatzungsmächten geschaffenen Länder trat ein Land, das durch Entscheidungen von deutscher Seite – in erster Linie durch die Voten des Bundesverfassungsgerichts und der Stimmberechtigten – zustande kam.[40]

37 Vgl. BVerfGE 1, 14 (40–66).
38 Ebd., S. 66.
39 Vgl. Nr. 9 d, S. 154.
40 Vgl. das Kapitel »Die Gründung des Landes Baden-Württemberg«, in: P. Feuchte, 1983, S. 117–164.

Mit dem Urteil vom 23. Oktober und der Volksabstimmung vom 9. Dezember 1951 war die Südweststaatfrage indessen nicht abgeschlossen. Sie bildete vielmehr den Gegenstand eines weiteren Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 30. Mai 1956[41]; sie erlangte erneut Aktualität durch die Volksabstimmung im Gebiet des früheren Landes Baden am 7. Juni 1970[42], und sie spielte weiter eine Rolle in der Auseinandersetzung um die Neugliederung des Bundesgebietes, bis 1976 die zweite Änderung des Art. 29 GG die Diskussion vorläufig beendete.[43]

7. Die Neugliederungsdiskussion aufgrund des Art. 29 GG bis zum Wegfall des alliierten Vorbehalts 1950–1955

a) Die Bundesregierung und der alliierte Vorbehalt

Obwohl Art. 29 GG – anders als Art. 118 GG[1] – durch Ziffer 5 des Genehmigungsschreibens der Militärgouverneure vom 12. Mai 1949 vorläufig suspendiert war[2], kam es schon bald nach Inkrafttreten des Grundgesetzes zu einer eingehenden Diskussion der Neugliederungsfrage. In der Bundesregierung überwog anfänglich die Auffassung, daß der Vorbehalt sich nur gegen die Vornahme von Gebietsveränderungen richte, nicht aber auf vorbereitende Maßnahmen erstrecke, also z. B. nicht die Durchführung der in Art. 29 Abs. 2 GG vorgesehenen Volksbegehren erfasse. Sie leitete daher bereits am 8. Februar 1950 dem Bundesrat den Entwurf für ein Verfahrensgesetz nach Art. 29 GG zu.[3] In seiner Begründung ging der Entwurf davon aus, daß die Volksbegehren nach Abs. 2 bis zum 23. Mai 1950 durchgeführt sein müßten, daß also die Frist schon laufe; und er sah daher als letzten Termin für die Beantragung von Volksbegehren beim Bundesminister des Innern den 15. April 1950 vor.[4]

Die offenkundige Eile der Bundesregierung hatte kurz zuvor, am 12. Januar 1950, Adenauer der Frage der Hohen Kommissare ausgesetzt, ob die Bundesregierung die Änderung gewisser Grenzen zum gegenwärtigen Zeitpunkt wirklich als dringliche Angelegenheit behandeln wolle. Adenauer hatte entgegnet, daß die Bundesregierung die Möglichkeit bieten müsse, die vom Grundgesetz gesetzte einjährige Frist zu wahren, und daß der Druck in den betreffenden Län-

41 Vgl. Nr. 21 a–b, S. 192–197.
42 Vgl. Nr. 37 a–d, S. 236–239.
43 Vgl. Nr. 49 a–f, S. 304–310.

1 Zur eventuellen »Reaktivierung« des Art. 118 GG im Hinblick auf eine Fusion von Berlin und Brandenburg siehe S. 95.
2 Vgl. Nr. 2, S. 121.
3 Vgl. Nr. 6 a, S. 123 ff.
4 Ebd.

dern sehr stark sei.[5] Zugleich hatte Adenauer, wie schon zuvor in einer Petersberger Unterredung vom 16. Dezember 1949, erkennen lassen, daß er sich als Bundeskanzler möglichst wenig mit der Neugliederungsfrage befassen wolle.[6]

Der Bundesrat setzte der Initiative der Bundesregierung am 16. Februar 1950 den doppelten Einwand entgegen, daß der alliierte Vorbehalt auch die die Volksabstimmungen vorbereitenden Maßnahmen umfasse und daß sich auch aus technischen Gründen die Frist des 23. Mai 1950 nicht einhalten lasse.[7]

Gleichwohl bat die Bundesregierung am 13. März 1950 die Hohe Kommission um Mitteilung, ob die nach Art. 29 GG vorgesehenen Volksabstimmungen von dem alliierten Vorbehalt berührt würden, den der Brief der Militärgouverneure vom 12. Mai 1949 zum Ausdruck bringe. Zugleich erinnerte die Bundesregierung daran, daß diese Abstimmungen vor dem 23. Mai 1950 stattfinden müßten, und drängte wegen der sehr kurzen Frist auf eine baldige Antwort. Daraufhin mußte sich der Bundeskanzler am 22. März mündlich und am 30. März schriftlich mitteilen lassen, daß die Suspendierung des Art. 29 GG auch die in Abs. 2 vorgesehene Durchführung von Volksbegehren einschließe.[8] Dieser Bescheid ließ auf deutscher Seite nur noch die Rechtsauffassung zu, daß die Frist von einem Jahr seit Inkrafttreten des Grundgesetzes »gehemmt« sei, also noch nicht zu laufen begonnen habe; und er gab Anlaß, den fraglichen Gesetzentwurf nicht weiterzuberaten.[9]

Die Bundesregierung bemühte sich in der Folgezeit wiederholt, bei der Alliierten Hohen Kommission eine Aufhebung des Vorbehaltes zu erwirken. Unterstützt wurde sie dabei durch einen Beschluß des Bundestages vom 8. Mai 1951, der die Bundesregierung ersuchte, bei den Hohen Kommissaren die notwendigen Schritte zu unternehmen, um eine baldige Anwendung des Art. 29 GG zu erreichen.[10] Alle Bemühungen in dieser Richtung blieben indessen ohne Erfolg. Hinfällig wurde der Vorbehalt gegen die Wirksamkeit

5 Vgl. Akten zur Auswärtigen Politik, Bd. 1, 1989, Dok. Nr. 6, S. 91 f.

6 Vgl. Akten zur Auswärtigen Politik, Bd. 1, 1989, Dok. Nr. 5, S. 63 f. Zum Anliegen Adenauers, daß sich die Bundesregierung nicht an den Gesprächen über die Neugliederungsfrage beteiligen solle, vgl. 122. Kabinettssitzung vom 12. 1. 1951, in: Kabinettsprotokolle, Bd. 4, 1988, S. 71 f.

7 Vgl. Nr. 6 b, S. 126 f.

8 Vgl. Der Kampf um den Südweststaat, 1952, S. 30 ff.; Akten zur Auswärtigen Politik, Bd. 1, 1989, Dok. Nr. 10, S. 155.

9 Vgl. H. K. Geeb, Bulletin des BPA, 1953, S. 441.

10 Vgl. Nr. 7 a–b, S. 132 f. Zu den Bemühungen der Bundesregierung um Aufhebung der Suspension des Art. 29 GG vgl. 151. Kabinettssitzung vom 5. 6. 1951, in: Kabinettsprotokolle Bd. 4, 1988, S. 418 f.

des Art. 29 GG erst mit der Aufhebung des Besatzungsstatuts am 5. Mai 1955.[11]

b) Mit der Neugliederungsfrage befaßte Gremien

Bis zum Mai 1955 befaßten sich vor allem drei Gremien intensiv mit dem Neugliederungsproblem: das Institut zur Förderung öffentlicher Angelegenheiten, ein Bundestagsausschuß und eine von der Bundesregierung eingesetzte Sachverständigenkommission. Beachtung und Anerkennung auch von offizieller Seite[12] fand die Arbeit des Instituts zur Förderung öffentlicher Angelegenheiten e.V. in Frankfurt am Main. Auf einer Tagung zum Thema »Neugliederung der Länder in der Bundesrepublik« Ende Juli 1950 in Weinheim untersuchten namhafte Experten die Problematik in politischer, rechtlicher, historischer, geographischer, wirtschafts-, verkehrs- und sozialpolitischer Perspektive.[13]

Die Tagung sollte ins Bewußtsein rücken, daß »die Neugliederung der Länder zu den Existenzfragen der Bundesrepublik gehört« und daß sich viele Reibungen und Schwierigkeiten vermeiden ließen, wenn das Parlament das Problem endlich aufgriffe und einer befriedigenden Lösung zuführe.[14] Zielvorstellung war – seit Gründung der Bundesrepublik bis heute unzählige Male wiederholt – eine kleinere Zahl von ähnlich großen, wirtschaftlich ausgewogenen Ländern.[15] Zu den Ergebnissen der Tagung gehörte die Feststellung, daß sich die Zahl der Länder in der Bundesrepublik erheblich verringern lasse und daß bestimmte Fragen bereits jetzt entscheidungsreif schienen: die Bildung des Südweststaates, die Vereinigung der Pfalz mit unmittelbar angrenzendem rechtsrheinischem Gebiet im Zuge der Neugliederung des Raumes von Rheinland-Pfalz sowie die Eingliederung von Schleswig-Holstein in eine größere Gebietseinheit unter Wegfall der Elbegrenze.[16]

Der vom Institut zur Förderung öffentlicher Angelegenheiten geforderten Befassung des Parlaments mit der Neugliederungsfrage hatte der Bundestrag zumindest teilweise bereits entsprochen. Schon am 29. September 1949 setzte der Bundestag den Ausschuß

---

11 Vgl. H. Schäfer, Bulletin des BPA, 1962, S. 1541.
12 Siehe Anm. 219.
13 Die Bundesländer. Beiträge zur Neugliederung der Bundesrepublik. Referate von H. L. Brill, E. Scheu und C. W. Aubin. Vorberichte von W. Münchheimer, F. Glum, H. Hartmann. Diskussion und Ergebnisse der Weinheimer Tagung, Frankfurt a.M. 1950.
14 A. a. O., S. VII (Hermann Heimerich)
15 Die Bundesländer, VII und S. 111 f.
16 A.a. O., S. 112 f.

für innergebietliche Neuordnung (Euler-Ausschuß) ein, der sich, 15 Mitglieder stark, am 18. Oktober 1949 konstituierte.[17] Seinem Auftrag, Vorschläge für eine Neugliederung nach Art. 29 GG zu erarbeiten, entledigte er sich, indem er vom Institut für Raumforschung Bonn in Bad Godesberg ein Gutachten über die innergebietliche Neuordnung ausarbeiten ließ, das am 15. September 1951 abgeliefert und dann auch veröffentlicht wurde.[18] Ein weiteres Gutachten für den Euler-Ausschuß erstattete die Akademie für Raumordnung und Landesplanung in Hannover.[19] Die Verfasser sprachen sich gegen jegliche Neugliederung im norddeutschen Raum aus und empfahlen eine Neuverteilung der öffentlichen Aufgaben, verbunden mit einer Neuverteilung der Steuern.[20]

Die öffentliche Diskussion über die Neugliederungsfrage in Gang bringen wollte der Vorsitzende des Ausschusses dadurch, daß er Anfang Juli 1951 der Presse seine Vorschläge für eine künftige Neuordnung des Bundesgebietes vorstellte. Die von Euler ausgearbeitete Vorlage sah für den »Nord-West-Raum« drei Lösungen vor, mit denen zwei bis vier der norddeutschen Länder vereinigt werden sollten. Für Rheinland-Pfalz waren Euler zufolge zwei Modelle denkbar: eine Aufteilung des Landes zugunsten von Nordrhein-Westfalen, Hessen und des künftigen Südweststaates oder ein Zusammenschluß des größten Teils von Rheinland-Pfalz mit Hessen.[21] Das Interesse an diesen Vorschlägen wurde indessen durch eine Klarstellung der FDP begrenzt, daß Euler sie nicht in seiner Eigenschaft als ihr Fraktionsvorsitzender vorgetragen habe.[22]

Neben dem Bundestagsausschuß für innergebietliche Neuordnung trat 1952 ein Sachverständigenausschuß zur Erörterung und Planung einer den Erfordernissen des Art. 29 GG Rechnung tragenden Neugliederung des Bundesgebietes. Seine Einsetzung entsprach einer Forderung des bereits genannten Instituts zur Förderung öffentlicher Angelegenheiten von 1950[23] und ging auf einen Beschluß des Bundestages vom 13. Juni 1951 zurück.[24] Durch Ka-

17 1. BT Sten. Ber., Bd. 1, 10. Sitzung, 29. 9. 1949, S. 188 D–189 B; 1. BT Ausschuß Nr. 30, Protokolle 1.–21. Sitzung vom 18. 10. 1949–7. 5. 1953 (BT Parl. Arch.).

18 Beiträge zur innergebietlichen Neugliederung. Institut für Raumforschung, Bonn. Als Manuskript vervielf. Bad Godesberg 1952.

19 Probleme der innergebietlichen Neuordnung gemäß Artikel 29 Abs. 1 des Grundgesetzes. Gutachten der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Bremen-Horn 1953.

20 Vgl. Nr. 11, S. 158 f.

21 Vgl. Nr. 8 d, S. 141.

22 Vgl. Nr. 8 c, S. 139 f.

23 Vgl. Die Bundesländer, 1950, S. 111; Nr. 7 c, S. 134.

24 Vgl. Nr. 7 d, S. 134 f.

binettsbeschlüsse vom 15. Januar und 4. April 1952 berief die Bundesregierung die Ausschußmitglieder und bestellte den Vorsitzenden und seinen Stellvertreter. Den Vorsitz übernahm Reichskanzler a.D. Dr. Luther, der sich bereits in der Weimarer Republik, als Vorsitzender des bereits erwähnten Bundes zur Erneuerung des Reiches, ab 1928 mit der Frage der territorialen Neuordnung befaßt hatte. Die Vertretung übernahm Staatsminister a.D. Professor Dr. Süsterhenn.[25] In Anbetracht der komplizierten Materie und unter Berücksichtigung aller Bundesländer und der verschiedensten, für die Neugliederungsfrage relevanten Sachgebiete berief die Bundesregierung 40 Sachverständige[26], wie es in kleinerem Maßstab das Institut zur Förderung öffentlicher Angelegenheiten 1950 getan hatte. Einige der damals konsultierten Experten fanden sich im Luther-Ausschuß wieder.[27]

Aufgabe des Luther-Ausschusses war es, die durch Art. 29 GG dem Bund aufgetragene Neugliederung des Bundesgebietes durch ein Sachverständigengutachten zu erleichtern, d. h. abzuklären, was nach Art. 29 GG als Wille des Gesetzgebers zu verwirklichen sei.[28] Im Vergleich zu der Aufgabe des Ausschusses für innergebietliche Neuordnung, der seine Arbeit am Ende der ersten Legislaturperiode einstellte[29], war der Auftrag des Sachverständigenausschusses kontinuierlicher und umfassender. Zum einen war seine Tätigkeit nicht an die Dauer der Legislaturperiode gebunden, zum anderen sollte er keine Gesetzesvorlage vorbereiten, sondern durch eingehende Untersuchungen die Grundlagen erarbeiten, auf denen die Bundesregierung dann den von ihr beabsichtigten Gesetzentwurf stützen konnte.[30]

Der erste Arbeitsschritt des Luther-Ausschusses bestand ab September 1952 im Sammeln von Informationen, die – neben der Erfassung und dem Studium der einschlägigen Literatur – durch Bereisung der Bundesländer gewonnen wurden. Jede Bereisung wurde protokolliert und ihr Ergebnis in einem Gesamtprotokoll festgehalten. Die Landesregierungen kamen in der Weise zu Gehör, daß sie für den Ausschuß ein sog. Memorandum ausarbeiteten, in dem sie die einzelnen Gesichtspunkte und ihren jeweiligen besonderen Standpunkt dazu darlegten.[31]

---

25 Vgl. Kabinettsprotokolle Bd. 5, 1989, S. 47 f., 211, 225.
26 Vgl. 195. Kabinettssitzung vom 15. 1. 1952, in: Kabinettsprotokolle Bd. 5, 1989, S. 47 f.; Die Neugliederung des Bundesgebietes, 1955, S. 13 f.
27 H. Aubin, H. L. Brill, H. Heimerich, A. Süsterhenn. Vgl. Die Bundesländer 1950, S. IX f.; Die Neugliederung des Bundesgebietes, 1955, S. 13 f.
28 A.a. O., S. 15.
29 Siehe Anm. 227.
30 Vgl. H. K. Geeb, Bulletin des BPA, 1953, S. 442.

Im Verlauf der nahezu dreijährigen Tätigkeit des Ausschusses von 1952 bis 1955 war das Verhältnis zwischen seinem Vorsitzenden und Bundesorganen nicht frei von Spannungen. Daß sich die Bundesregierung Anfang 1952 darauf einigte, »daß Neugliederungsfragen (Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein) vor Ablauf der Gesetzgebungsperiode nicht mehr aufgeworfen werden sollen«[32], dürfte für die im gleichen Jahr begonnene Arbeit des Ausschusses eher hinderlich gewesen sein. Auf ausdrückliche Bitte Adenauers mußte Luther die Bereisung von Rheinland-Pfalz von 1953 auf 1954 verschieben, weil bei den damit verbundenen Erörterungen angesichts des Standes der Saarfrage außenpolitisch inopportune Meldungen und Erklärungen in der Öffentlichkeit unvermeidlich seien. Gehemmt wurde die Arbeit des Ausschusses ferner dadurch, daß der Haushaltsausschuß des Bundestages 1953 die von der Bundesregierung für den Ausschuß angeforderten Mittel um mehr als die Hälfte kürzte.[33] Wie andere Ausschüsse bildete auch der Luther-Ausschuß eine Subkommission zur Prüfung einer Teilfrage: Welche Möglichkeiten bestanden, ggf. über Ländergrenzen hinweg Institutionen für bestimmte Aufgaben zu schaffen? Orientierungspunkte sollten dabei das Zweckverbandsgesetz und die Wasserverbandsordnung sein.[34]

Das Bild der Neugliederungsdiskussion der Jahre 1950 bis 1955 wäre unvollständig ohne den Hinweis auf ein vom Bundespresseamt 1954 veröffentlichtes Denkmodell, demzufolge das Gebiet der DDR nach der Wiedervereinigung am besten in zwei Länder – Brandenburg-Pommern und Sachsen-Thüringen – zu gliedern sei.[35] Der Luther-Ausschuß berücksichtigte 1955 den Gesichtspunkt der Wiedervereinigung bei seinen gutachtlichen Äußerungen zu Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Hessen. Im übrigen rechnete er kaum damit, daß die Wiedervereinigung weitergehende Rückwirkungen auf die Ergebnisse seines Gutachtens haben würde.[36]

---

31 Vertrauliches Rundschreiben Nr. 14 des Vorsitzenden des Sachverständigenausschusses für die Neugliederung des Bundesgebiets vom 15. 10. 1953 (ACDP I-056-006); Die Neugliederung des Bundesgebietes, 1955, S. 25 f.

32 Vgl. 195. Kabinettssitzung vom 15. 1. 1952, in: Kabinettsprotokolle Bd. 5, 1989, S. 52.

33 Siehe Anm. 241. Vgl. Schreiben Adenauers vom 6. 10. 1953 an Luther u. Schreiben Altmeiers vom 26. 4. 1954 an Luther (BA Koblenz B 106/2659).

34 Protokoll über die Sitzung der Süsterhenn-Kommission am 25. 11. 1954 in Bonn (ACDP I-056-007).

35 Vgl. Dok. Nr. 15, S. 165–169.

36 Vgl. Die Neugliederung des Bundesgebietes, 1955, S. 66 f., 75, 90, 135.

8. Die Neugliederungsfrage einschließlich der Volksbegehren bis zur ersten Änderung des Art. 29 GG 1955–1969

a) Die Empfehlungen der »Luther-Kommission«

Zwei Vorgänge bestimmten die Neugliederungsdiskussion im Jahr 1955: die Aufhebung des alliierten Vorbehalts gegen Art. 29 GG und die Veröffentlichung des sog. Luther-Gutachtens. Da der Wegfall der alliierten Vetos den Auftakt zu einer mehrjährigen politischen und rechtlichen Auseinandersetzung um die Ausführung von Art. 29 GG bildete, sei hier zuerst auf das 1955 veröffentlichte Neugliederungsgutachten eingegangen.

Obwohl das Gutachten erst im Oktober veröffentlicht wurde, konnte die Presse seine Hauptergebnisse bereits im Sommer 1955 melden und kommentieren.[1] Bei der Abwägung der sog. Richtbegriffe in Art. 29 Abs. 1 i.d.F. von 1949 gelangte der Ausschuß zu dem Ergebnis, daß Satz 1 und 2 (landsmannschaftliche Verbundenheit usw., Größe und Leistungsfähigkeit) gleichrangig seien.[2] In einem zweiten Schritt beurteilte der Sachverständigenausschuß die einzelnen Bundesländer entsprechend den Richtbegriffen und sanktionierte nach überwiegender Meinung gewissermaßen den status quo: Mit einigen Einschränkungen hielt er alle Länder, selbst Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein, für lebensfähig.[3]

Eine durchgreifende Reform schien dem Ausschuß allenfalls im »mittelwestdeutschen Raum« sinnvoll, wo Ballungsgebiete durch Ländergrenzen zerschnitten werden (Mainz/Wiesbaden und Mannheim/Ludwigshafen). Dazu legte der Ausschuß – ausdrücklich ohne Bewertung oder Rangfolge – sieben Varianten für eine Neugliederung vor, von denen nur die erste die Erhaltung des Landes Rheinland-Pfalz mit einigen Gebietserweiterungen vorsah, während die übrigen sechs eine Umgliederung rheinland-pfälzischer Gebiete an die Nachbarländer vorschlugen.[4]

Das Luther-Gutachten von 1955 war für die Bundesregierung ein Grund, den Auftrag der Neugliederung des gesamten Bundesgebietes zurückzustellen, und zwar im Hinblick auf die im selben Jahr begonnene stufenweise Rückgliederung des Saarlandes und auf die in

---

1 Vgl. Pressemeldungen von Juni und Juli 1955 in: BT Pressedokumentation 030-12.

2 Vgl. Nr. 17 a, S. 171.

3 Ebd., S. 171–175. Vgl. für diese Einschätzung H. Wagner, Strukturen und Typen, 1969, S. 97. F. Wagener, Neubau der Verwaltung, 1969, S. 124 spricht dagegen von einem Mißverständnis.

4 Vgl. Nr. 17 b, S. 173 f. und ausführlich in: Die Neugliederung des Bundesgebietes, 1955, S. 114–120.

absehbarer Zeit erwartete Wiedervereinigung; das gleiche galt für die erfolgreichen Volksbegehren des Jahres 1956.[5]

b) Die Volksbegehren von 1956

Der zweite Vorgang, der der Neugliederungsdiskussion Auftrieb gab, war der Wegfall des alliierten Vorbehaltes gegen Art. 29 GG infolge der Aufhebung des Besatzungsstatuts am 5. Mai 1955. Am gleichen Tag begann auch die in Art. 29 Abs. 2 GG festgelegte Frist für die Durchführung von Volksbegehren zu laufen. Nach dieser Bestimmung konnte die Bevölkerung derjenigen Gebietsteile, die bei der Neubildung der Länder nach dem 8. Mai 1945 ohne Volksabstimmung ihre Landeszugehörigkeit geändert hatten, eine bestimmte Änderung der über die Landeszugehörigkeit getroffenen Entscheidung fordern. Die Frist endete am 5. Mai 1956; bis zu diesem Zeitpunkt mußten die Volksbegehren durchgeführt sein.[6]

Die Bundesregierung bemühte sich um die gesetzliche Grundlage, indem sie kurz nach der Freigabe des Art. 29 GG den Entwurf eines Ausführungsgesetzes nach Art. 29 Abs. 6 GG einbrachte. Anläßlich der Beratung des Gesetzes im ersten Durchgang sprach sich der Bundesrat am 24. Juni 1955 in einer Entschließung dafür aus, das Neugliederungsgesetz im Hinblick auf die Wiedervereinigung zurückzustellen.[7] Damit setzte die »Länderkammer«, ähnlich wie bereits 1950[8], allerdings mit einer anderen Begründung, der Ingangsetzung der Neugliederungsverfahren ein gewichtiges Argument entgegen. Gleichwohl beharrte die Bundesregierung auf der Gesetzesvorlage, die vom Bundestag im Dezember 1955 verabschiedet und noch im selben Monat verkündet wurde.[9]

Aufgrund des Gesetzes und seiner Ausführungsverordnung gingen beim Bundesminister des Innern insgesamt 15 Anträge auf Durchführung von Volksbegehren ein, von denen der Bundesinnenminister sieben zuließ. Davon wiederum betrafen fünf die Angliederung von rheinland-pfälzischem Gebiet an Nachbarländer.[10] Von den Volksbegehren, die daraufhin im Frühjahr 1956 durchgeführt wurden, waren sechs erfolgreich, weil die in Art. 29 Abs. 2 GG geforderte Zustimmung eines Zehntels der stimmberechtigten Bevölkerung erreicht wurde. Dagegen erreichten die im Regierungsbezirk Pfalz des Landes Rheinland-Pfalz durchgeführten Volksbe-

5 Vgl. Vorschläge zur Neugliederung des Bundesgebiets, 1973, S. 29.
6 Vgl. H. Schäfer, Bulletin des BPA, 1962, S. 1541 f.
7 Vgl. Nr. 16, S. 170.
8 Siehe Seite 126 f.
9 Vgl. Nr. 18 a–c, S. 177–180.
10 Vgl. Nr. 20 a, S. 181–190. Vgl. H. Fenske, 1986, S. 121.

gehren mit dem Ziel der Angliederung an Bayern (7,6 v.H.) bzw. an Baden-Württemberg (9,3 v.H.) nicht die erforderliche Unterschriftenzahl.[11] Die mangelnde Beteiligung bedeutete eine herbe Enttäuschung für die bayerische Staatsregierung, die sich seit langem um die Rückgliederung der bis 1945 bayerischen Pfalz bemüht, dortige probayerische Bestrebungen materiell und ideell unterstützt[12] und in Erwartung eines für Bayern günstigen Abstimmungsergebnisses auf eine baldige Verabschiedung eines Ausführungsgesetzes zu Art. 29 GG gedrängt hatte.[13]

c) Die Urteile des Bundesverfassungsgerichts von 1956 und 1961

Zu den vom Bundesministerium des Innern abgelehnten Anträgen gehörte auch ein Antrag des Heimatbundes Badenerland auf Durchführung eines Volksbegehrens im Gebiet des früheren Landes Baden mit dem Ziel, dieses Land wiederherzustellen. Seinen ablehnenden Bescheid vom 24. Januar 1956 begründete das Bundesinnenministerium im wesentlichen damit, daß die nach Art. 118 GG vollzogene Neugliederung im Südwestraum die Anwendung des Art. 29 Abs. 2 GG auf diesem Gebiet ausschließe.[14] Daraufhin machte der Heimatbund Badenerland von der in § 5 des Gesetzes vom 23. Dezember 1955 eröffneten Möglichkeit der Beschwerde zum Bundesverfassungsgericht[15] Gebrauch. Das Gericht hob mit Urteil vom 30. Mai 1956, dem sog. zweiten Südweststaaturteil, den Beschluß des Bundesinnenministers auf und ordnete die Durchführung des vom Heimatbund Badenerland beantragten Volksbegehrens an. Von nun an war es nicht mehr möglich, Baden-Württemberg aus der Neugliederungsdiskussion mit der Begründung herauszuhalten, durch die Sonderregelung des Art. 118 GG sei diese abgeschlossen. Die Auslegung des Bundesverfassungsgerichts eröffnete die Möglichkeit, das Verfahren noch einmal in Gang zu bringen.[16] Das daraufhin in der Zeit vom 3. bis 16. September 1956 durchgeführteVolksbegehren übersprang zwar mit einer Beteili-

11 Vgl. Nr. 20 b, S. 190 und die graphische Darstellung bei H. Fenske, 1986, S. 123.

12 Vgl. H. Fenske, 1986, S. 115, 122. So hatten 1949 verschiedene bayerische Dienstbehörden ihre für die bayerischen Landkreise bestimmten Rundschreiben und Mitteilungen auch an pfälzische Landkreise ergehen lassen. Vgl. Schreiben der Staatskanzlei Rheinland-Pfalz gez. Haberer vom 2. 12. 1949 (Abschrift) an das Bayerische Staatsministerium des Innern (ACDP I-237-005/1).

13 »Bayern dringt auf Entscheidung über die Pfalz«, in: SZ Nr. 111 vom 11. 5. 1955, S. 2. Vgl. weiterführend K.-U. Gelberg, in: ZBLG 58, 1995, S. 637–672.

14 Vgl. Nr. 19 a–b, S. 180 f. Vgl. zu den Akteuren und Argumenten der im folgenden umrissenen Neugliederungsdiskussion H. Schäfer, Bulletin des BPA 1962, S. 1541 f.; 1547 f.

15 Vgl. Nr. 18 c, S. 179.

16 So P. Feuchte, 1983, S. 289.

gung von 15,1 v.H. die 10-Prozent-Hürde, war aber nicht so erfolgreich, daß sich die Bundesregierung zum Handeln verpflichtet gesehen hätte.[17]

Das Urteil von 1956 war indessen nicht nur für Baden-Württemberg von Bedeutung, sondern für die Behandlung der Neugliederungsfrage insgesamt. Bis zu der Entscheidung vom Mai 1956 überwog die Auffassung, daß die territoriale Neuordnung nach Art. 29 GG aufgrund eines einzigen Bundesgesetzes zu vollziehen sei und daß ihr eine Gesamtkonzeption für den gesamten Geltungsbereich des Grundgesetzes zugrunde liegen müsse. In dem genannten Urteil bestätigte das Gericht zwar diese Annahme, stellte aber zugleich fest, daß die Neugliederung nicht uno actu, »also durch ein Gesetz im technischen Sinne« verwirklicht werden müsse. So weit diese uno actu-Lösung »aus einem zwingenden Grunde« nicht erfolgen könne, sei die Aufgabe in Teilregelungen (»Phasen«) und technisch in einer Mehrzahl von Gesetzen zu bewältigen.[18]

Während die Frage nach der Gesamkonzeption offen blieb[19], zeichnete sich bald die erste Phase ab. Sie sollte in einer erneuten Entscheidung über den Südwestraum bestehen: Nachdem das erste Urteil von 1951 zur Entstehung des Landes Baden-Württemberg im Wege des Art. 118 GG geführt hatte, stellte das zweite Urteil vom Frühjahr 1956 und das Volksbegehren vom Herbst 1956 den Bestand eben dieses Landes wieder zur Disposition des Bundesgesetzgebers, nun im Rahmen der Neugliederung nach Art. 29 GG.[20]

Obwohl insgesamt sieben Volksbegehren erfolgreich waren und das sog. zweite Südweststaaturteil die Möglichkeit eröffnete, die Neugliederung des Bundesgebietes in einer Mehrzahl von Gesetzen zu bewältigen, kam es weder gegen Ende der dritten noch im Verlauf der vierten Legislaturperiode (1956/57 und 1961–1965) zu einem entsprechenden Gesetz. Parlamentarische Vorstöße in diese Richtung wehrte der Bundesinnenminister vor allem mit drei Argumenten ab. Zum einen habe das Bundesverfassungsgericht noch nicht über ein Beschwerdeverfahren gegen die Feststellung des Nichtzustandekommens eines Volksbegehrens in der Pfalz entschieden. Zum andern laufe die im Saarabkommen von 1956 vorge-

17 Vgl. Nr. 20 b, S. 190; »Das Badener Volksbegehren zu den Akten«, in: FAZ Nr. 218, 18. 9. 1956, S. 3.

18 Vgl. Nr. 21 a; der BT-Ausschuß für innergebietliche Neuordnung hatte bereits 1950 angeregt, den uno actu-Begriff durch das Bundesverfassungsgericht klären zu lassen. Vgl. 1. BT 30. Ausschuß, 17. Sitzung vom 13. 12. 1951, S. 4 f. (BT Parl. Arch.).

19 Vgl. H. Schäfer, Bulletin des BPA, 1962, S. 1547.

20 Ebd. Zum Spannungsverhältnis zwischen dem 1. und 2. Südweststaaturteil vgl. P. Feuchte, 1983, S. 156 f.

sehene Übergangszeit für die volle Eingliederung der Saar bis zum 31. Dezember 1959. Dort könne ein Neugliederungsverfahren somit erst nach dem 1. Januar 1960 eingeleitet werden. Zum dritten habe die Lösung der deutschen Frage Vorrang, und eine Neugliederung sei erst im Rahmen einer gesamtdeutschen Regelung, also nach der Wiedervereinigung möglich.[21] Damit teilte die Bundesregierung den zuvor von dem rheinland-pfälzischen Ministerpräsidenten Altmeier wiederholt vorgetragenen Standpunkt.[22]

Trotz dieser Argumente geriet die Bundesregierung unter Druck, weil am 5. Mai 1958 die zweite der in Art. 29 GG i.d.F. von 1949 genannten Fristen ablief. Der Artikel schrieb in Abs. 6 vor, daß die Neugliederung vor Ablauf von drei Jahren nach Verkündung des Grundgesetzes beendet sein sollte. Infolge des alliierten Vorbehalts hatte die Dreijahresfrist jedoch erst am 5. Mai 1955 zu laufen begonnen. Auf diesen Sachverhalt stützte sich die Hessische Landesregierung, als sie im Oktober 1958 beim Bundesverfassungsgericht eine Klage gegen die Bundesregierung einreichte, und zwar wegen Verstoßes gegen Art. 29 GG und gegen den Grundsatz des »bundesfreundlichen Verhaltens«.[23]

Die Bundesregierung reagierte auf die Klage Hessens – einen Schritt entgegenkommend – mit dem Entwurf eines Ausführungsgesetzes zu Art. 29 Abs. 7 GG, das kleinere Korrekturen an den hessischen Landesgrenzen ermöglichen sollte. Mit einem solchen Verfahrensgesetz ließen sich Volksbefragungen oder Volksabstimmungen in den bis 1945 zu Mainz gehörenden rechtsrheinischen Vororten, im hessischen Neckartal und in bestimmten Gebieten Nordhessens anordnen. Bei den dann fälligen Abstimmungen rechnete die Hessische Landesregierung mit Entscheidungen zugunsten Hessens.[24] Das von Hessen gewünschte Gesetz kam nach Verzögerungen im März 1965 zustande.[25]

Zuvor aber war in der Neugliederungsfrage das Bundesverfassungsgericht gefordert – nach den beiden »Südweststaaturteilen« von 1951 und 1956 zum dritten Mal. In seinem »Hessen-Urteil« vom 11. Juli 1961 wies das Gericht die hessische Klage gegen die Bundesregierung wegen der bis dahin versäumten Vorlage eines Neugliederungsgesetzes ab. Begründet wurde die Abweisung damit, daß die Länder in Fragen der Neugliederung zur Disposition des Bundes gestellt seien, weshalb ihnen jegliche Legitimation fehle,

21 Vgl. Nr. 22–23 c, S. 197–200.
22 Vgl. H. Fenske, 1986, S. 118.
23 Vgl. Nr. 24 a–b, S. 200–203.
24 Vgl. Nr. 25, S. 204 f.
25 Vgl. Nr. 27 a–b und 30, S. 213 f., 224 f.

auf Erfüllung dieses Verfassungsauftrages zu klagen. Doch stellte das Gericht auch klar, daß der Bundesgesetzgeber nach wie vor die Pflicht zur Neugliederung des Bundesgebietes habe: Der bindende Auftrag zur Neugliederung des Bundesgebietes sei ohne Rücksicht auf die Wiedervereinigung zu erfüllen.[26]

Das »Hessen-Urteil« entzog der Bundesregierung das gewichtigste Argument für die Verzögerung des Neugliederungsverfahrens. Aber auch die beiden anderen Argumente waren inzwischen weggefallen. Die volle Rückgliederung der Saar war mit dem 1. Januar 1960 vollzogen, und die Einsprüche probayerischer Kreise mit dem Ziel, das Volksbegehren in der Pfalz von 1956 für ungültig zu erklären, waren 1957 vom Bundestag und 1960 vom Bundesverfassungsgericht abgewiesen worden.[27]

d) Die Diskussion bis zur ersten Änderung des Art. 29 GG

Auf die durch das Urteil veränderte Lage reagierte die Bundesregierung, indem sie im Oktober 1962 den Entwurf für ein Erstes Neugliederungsgesetz vorlegte, das – in einer ersten Phase – die Badenfrage endgültig regeln sollte. Begründet wurde die räumliche Begrenzung mit dem Argument, daß es die außenpolitische Lage nicht ratsam erscheinen lasse, das gesamte Bundesgebiet jetzt einer Neugliederung zu unterziehen, die sich nicht ohne belastende innenpolitische Auseinandersetzungen durchführen ließe. Die Bundesregierung erkannte aber an, daß der Verfassungsauftrag zur Neugliederung für den Gesetzgeber bindend sei.[28] Die Erfolgsaussichten des Regierungsentwurfs verringerten sich zum einen dadurch, daß die CDU/CSU-Fraktion ihn nicht einmütig unterstützte und er mit einem Gegenentwurf der badischen CDU-Abgeordneten konfrontiert wurde.[29] Zum andern vermißte die sozialdemokratische Opposition im Regierungsentwurf ein diesen tragendes Gesamtkonzept. Nachdem beide Entwürfe Mitte März 1963 an den Innen- und den Rechtsausschuß überwiesen waren[30], traten die Konfliktlinien ein knappes Jahr später, im Februar 1964, erneut zu Tage. Während die CDU/CSU die Neugliederungsfrage räumlich begrenzt durch eine Neufassung des Art. 118 GG lösen wollte, arbeitete die SPD auf eine Änderung des Art. 29 GG im Hinblick auf

26 Vgl. Nr. 26 a–b, S. 205 ff., 212.
27 Vgl. H. Fenske, 1986, S. 122, 125.
28 Vgl. Nr. 28 a–c und das vom BMI in Auftrag gegebene Rechtsgutachten »Baden-Württemberg oder Baden und Württemberg?«, Frankfurt a.M.-Berlin 1960.
29 Vgl. Nr. 28 d–e, S. 217 ff.
30 Vgl. 4. BT Sten. Ber., Bd. 52, 66. und 67. Sitzung vom 15. 3. 1963, S. 3041 C, 3050 A–D.

eine umfassende Neugliederung hin. Bestimmt wurde diese Vorgehensweise durch deutliche Bestrebungen in der SPD-Bundestagsfraktion, eine Separatregelung für Baden zu vermeiden und das Neugliederungsverfahren auf die rheinland-pfälzischen Regierungsbezirke Rheinhessen und Montabaur auszudehnen. Da eine Annäherung der Standpunkte, besonders in verfahrensrechtlicher Hinsicht, nicht zu erreichen war, scheiterten beide Gesetzentwürfe Mitte 1964 an der erforderlichen Zweidrittelmehrheit.[31]

In der zweiten Hälfte der 60er Jahre wurde die Neugliederungsdiskussion wieder lebhafter. Anstöße und Argumente erhielt sie aus der gleichzeitig geführten Auseinandersetzung um die Finanzverfassungsreform, die – als zentrale Frage der bundesstaatlichen Ordnung – hier mit den Stichworten horizontaler und vertikaler Finanzausgleich, Geber- und Nehmerländer, Bundesergänzungszuweisungen und Gemeinschaftsaufgaben nur angedeutet werden kann.[32] Deutlich wird der Zusammenhang zwischen Neugliederungsfrage und Finanzreform beispielsweise im sog. Troeger-Gutachten vom Frühjahr 1966. Darin wird u.a. festgestellt, daß die damalige Gliederung der Bundesrepublik in elf nach Größe und Leistungsfähigkeit sehr unterschiedliche Länder den Anforderungen der heutigen Zeit nicht genüge; die Ausführung des Art. 29 GG sei daher ein dringendes Erfordernis. Unter dem Gesichtspunkt einer größeren Ausgeglichenheit der Länder solle die Finanzreform durch eine Neugliederung der Länder ergänzt werden.[33] Die Verknüpfung der beiden innenpolitischen Probleme sprach auch der Vorsitzende der Enquete-Kommission Verfassungsreform, Prof. Schäfer, 1973 mit der rückblickenden Feststellung an, daß schon 1969 die Chancen für eine Neugliederung des Bundesgebietes als gering eingeschätzt worden seien; »deshalb habe man sich mit den verschiedenen Instrumenten der Finanzreform begnügen müssen«.[34]

Verfolgt man die Neugliederungsdiskussion in der zweiten Hälfte der 60er Jahre, so fallen die zahlreichen, teils mehrfachen Stellungnahmen der Regierungschefs nahezu aller Bundesländer zu der Frage auf, wie sich die Anzahl der Bundesländer verringern lasse. Innerhalb des Bundesgebietes erschien die Gliederung im norddeutschen Raum und noch mehr diejenige im sog. mittelwestdeutschen Raum als wenig befriedigend.[35] Auf sozialdemokratischer Seite

31 Vgl. Nr. 29 a–d, S. 220–224; H. Fenske, 1986, S. 125.
32 Vgl. W. Renzsch, 1991, S. 209–260; H. Boldt, 1992, S. 145–164.
33 Vgl. Nr. 34. Zur Troeger-Kommission vgl. W. Renzsch, 1991, S. 213–221.
34 7. BT Enquete-Kommission Verfassungsreform 1. Sitzung vom 18. 5. 1973, S. 19 (BT Parl. Arch.).
35 Vgl. Nr. 32, S. 226 ff.

drängten insbesondere die Ministerpräsidenten von Nordrhein-Westfalen und Hessen, Kühn und Osswald, sowie der baden-württembergische Innenminister Krause auf eine Verringerung der Länder.[36] Im Vergleich dazu erscheinen die Stellungnahmen der CDU-Regierungschefs von Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und des Saarlandes sowie diejenige des bayerischen Ministerpräsidenten – Kiesinger/Filbinger, Altmeier/Kohl, Röder und Goppel – in ihrer Mehrzahl weniger dringlich bis hin zum Eintreten für den status quo, wenn sie auch überwiegend die Notwendigkeit einer Neugliederung grundsätzlich bejahten.[37] Neben den Stellungnahmen der Politiker förderten eine Reihe von Tagungen »mit breiter Öffentlichkeitswirkung« die Diskussion um die Neugliederung.[38]

Die Bundesregierung hielt sich in der fünften Legislaturperiode (1965–1969) in der Neugliederungsfrage zurück: Sie brachte den 1963 gescheiterten Entwurf eines Ausführungsgesetzes zu Art. 29 Abs. 1–6 nicht wieder ein. Das von ihr 1962 auf den Weg gebrachte Ausführungsgesetz zu Art. 29 Abs. 7 (kleinere Grenzkorrekturen) war noch in der vierten Wahlperiode, im März 1965, verabschiedet worden.[39]

Anders als die Bundesregierung versuchten die drei im Bundestag vertretenen Parteien, die Neugliederung wieder in Gang zu bringen, indem sie in den Jahren 1967/68 neue Anträge einbrachten. Als erste legte die FDP im Dezember 1967 einen Gesetzentwurf zur Vereinigung der Länder Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland vor, verbunden mit einem Antrag an die Bundesregierung, darzulegen, wie sie die Frage der seit 1956 offenen Volksbegehren zu lösen gedenke.[40] Die SPD brachte 1968 ihren bereits bei der Beratung des ersten Neugliederungsgesetzes vorgelegten Antrag auf Änderung des Art. 29 GG ein mit dem Ziel, eine rasche Abwicklung der seit 1956 unerledigten Volksbegehren zu gewährleisten.[41] Zur gleichen Zeit legte die CDU/CSU ihren ebenfalls schon bei der Beratung des ersten Neugliederungsgesetzes eingebrachten Antrag auf Neufassung des Art. 118 GG erneut vor, der eine rasche Vorweglösung der Badenfrage ermöglichen sollte.[42] Damit brach zunächst der Gegensatz zwischen beiden großen Fraktionen in der Neugliederungsfrage wieder auf.

36 Ebd.; H. Fenske, 1986, S. 125 f.
37 Vgl. Presseberichte der Jahre 1965–1970, in: BT Pressedokumentation 030-12.
38 Vgl. Nr. 31, S. 226.
39 Vgl. Nr. 27 a–b, S. 213 f.; Nr. 30, S. 224 f.
40 Vgl. Nr. 35 a–c, S. 230 f.
41 Vgl. Nr. 29 a, S. 220 f.; Nr. 35 d, S. 232.
42 Vgl. Nr. 29 b, S. 221 f.; Nr. 35 e, S. 232.

Die Verhandlungen zwischen CDU/CSU und SPD, damals in der Großen Koalition als Regierungsparteien aufeinander angewiesen, führten auch in der Neugliederungsfrage zu einem Kompromiß, der sich in einer Neufassung des Art. 29 Abs. 3 bis 6 GG niederschlug. Den Vorstellungen von der CDU und CSU entsprach die zweite Fristsetzung in Abs. 3: danach war bis zum 30. Juni 1970, also vorab, im Gebietsteil Baden des Landes Baden-Württemberg eine Volksabstimmung über die Frage durchzuführen, ob die angestrebte Änderung vorgenommen oder die bisherige Landeszugehörigkeit fortbestehen solle. Die SPD sah ihre Forderung durch die erste Fristsetzung in Abs. 3 berücksichtigt: ihr zufolge hatte auch den übrigen unerledigten Volksbegehren, d. h. denen in Rheinland-Pfalz (drei) und in Niedersachsen (zwei), bis zum 31. März 1975 jeweils eine Volksabstimmung zu folgen.[43] Damit kam der Gesetzgeber zwanzig Jahre nach Inkrafttreten des Grundgesetzes dem Auftrag des Art. 29 GG nach, dessen bindenden Charakter das Bundesverfassungsgericht 1961 ausdrücklich bestätigt hatte.[44]

9. Die Neugliederungsfrage einschließlich der Volksentscheide bis zur zweiten Änderung des Art. 29 GG 1969–1976

a) Die Empfehlungen der »Ernst-Kommission«

Die sozial-liberale Koalition nahm schon bald nach Regierungsbeginn neben anderen Aufgaben auch die Neugliederung des Bundesgebietes in den Blick. In seiner vielbeachteten Regierungserklärung vom 28. Oktober 1969, in der die »Politik der inneren Reformen« einen der Schwerpunkte bildete, bekannte sich Bundeskanzler Brandt ausdrücklich zum Verfassungsauftrag des Art. 29 GG.[1] Im Februar 1970 erging dann das Gesetz über den Volksentscheid in Baden, das die rechtliche Grundlage für die Durchführung der ausstehenden Abstimmung schuf. Das Ergebnis der Volksabstimmung vom 7. Juni 1970 überraschte in seiner Deutlichkeit Befürworter und Gegner des Südweststaates gleichermaßen: Bei einer Beteiligung von 62,5 Prozent votierten 81,9 Prozent der Stimmberechtigten für das Fortbestehen von Baden-Württemberg, während die Gegner des Südweststaates nur 18,1 Prozent der Stimmen auf sich vereinigen konnten. Mit seiner Eindeutigkeit setzte das Abstimmungsergebnis einen Schlußpunkt hinter die jahrelange rechtliche Auseinandersetzung um das Zustandekommen des inzwischen, nach 18 Jahren, politisch gefestigten Südweststaates.[2]

43 Vgl. Nr. 36 a–c, S. 232–235; H. Fenske, 1986, S. 126.
44 Vgl. Nr. 26 a–b, S. 205 ff., 212 f.
1 Vgl. Nr. 37 a, S. 236.
2 Vgl. Nr. 37 b–d, S. 236–239.

Aus der Sicht der Bundesregierung machte die Abstimmung den Weg frei für die Vorlage eines Neugliederungskonzeptes, und Bundesinnenminister Genscher kündigte bereits einen Tag nach dem Volksentscheid die Bildung einer Kommission an, die die wissenschaftlichen Grundlagen für eine Neugliederung in weniger, aber leistungsfähigere Länder erarbeiten sollte. Die 12 Mitglieder umfassende Kommission unter dem Vorsitz des früheren Staatssekretärs im Wohnungsbauministerium, Prof. Dr. Werner Ernst, konstituierte sich am 2. Oktober 1970 in Bonn. Anfang Juli 1971 zogen dann die Bundesländer einschließlich West-Berlins mit der Einsetzung einer »Länderarbeitsgruppe« nach, die die sog. Ernst-Kommission unterstützen sollte.[3] Anders als in den 50er Jahren stand für die Gutachter nun nicht mehr die Bereinigung willkürlicher, von den Besatzungsmächten gezogener Ländergrenzen im Vordergrund, sondern eine Neuordnung nach »raumordnerischen, wirtschaftlichen und soziologischen Gegebenheiten«.[4] Das Luther-Gutachten von 1955, das eine territoriale Neuordnung lediglich für den mittelwestdeutschen Raum empfohlen hatte, galt nun als überholt und ungeeignet für eine »zukunftsorientierte Neugliederung«.[5]

Die Tätigkeit der Ernst-Kommission schlug sich im Spätjahr 1971 in einem vertraulichen, mit den Ländern erörterten Zwischenbericht nieder, der mehrere Alternativen zur Diskussion stellte. Die Denkmodelle sahen eine reduzierte Anzahl norddeutscher Länder sowie mehrere Lösungen für den sog. mittelwestdeutschen Raum – Saarland, Rheinland-Pfalz, Hessen – vor. Dabei wurde in allen Modellen dem Saarland ein Aufgehen in einem größeren Bundesland angesonnen, während die Länder Baden-Württemberg, Bayern und Nordrhein-Westfalen im wesentlichen erhalten bleiben sollten. Eine gewisse Bestätigung für ihr Ziel, die Anzahl der Länder zu verringern, konnte die Ernst-Kommission aus dem Ergebnis einer demoskopischen Umfrage vom Juni 1972 entnehmen. Auf Widerstand stieß sie dagegen, wie zu erwarten war, in den angesprochenen norddeutschen und westdeutschen Ländern. Widerspruch kam offenbar auch von führenden sozialdemokratischen Politikern einschließlich des Bundeskanzlers zumindest insoweit, als sie den Stadtstaaten Bremen und Hamburg die Fortdauer ihrer Selbständigkeit zusicherten, gleichgültig, wie das zu erwartende Gutachten ausfallen würde.[6]

3 Vgl. Nr. 38 a–d, S. 240–244; Nr. 49 d, S. 306 f.
4 So Nr. 38 c, S. 242..
5 Ebd.
6 Vgl. Nr. 39 a–e, S. 245–252 Modelle mit nur fünf oder sechs Bundesländern hatten 1970 auch der Staatssekretär im BMI, Hans Schäfer, und Dozent Frido Wagener

Am 20. Februar 1973 übergab Prof. Ernst das Gutachten der von ihm geleiteten Sachverständigenkomission dem Bundeskanzler. Anläßlich der Übergabe stellten nacheinander Bundesinnenminister Genscher, Prof. Ernst und Bundeskanzler Brandt die ihnen wichtigen Gesichtspunkte heraus. Genscher unterstrich u.a. die Wirkungsgrenzen des Gutachtens, das der Bundesregierung die objektiven Entscheidungskriterien liefere, aber in keiner Weise die zu treffenden politischen Entscheidungen präjudiziere.[7] Prof. Ernst erinnerte daran, daß es in der Bundesrepublik zwei Regionen gebe, in denen die Hauptprobleme lägen: der Norden und der mittelwestdeutsche Raum. Für beide Regionen habe die Kommission alternativ zwei Lösungen entwickelt und das Für und Wider bei jeder dieser Lösungen abgewogen. Die Untersuchung habe gezeigt, daß die Neugliederung praktikabel – auch politisch praktikabel – sei, und zwar nach den in Art. 29 GG vorgeschriebenen Gesichtspunkten.[8] Bundeskanzler Brandt sagte abschließend für die Bundesregierung zu, die Neugliederungsdiskussion aufmerksam zu verfolgen, sich dabei mit eigenen Voten und Stellungnahmen zurückzuhalten, um dann zu gegebener Zeit – wie in der Regierungserklärung vom 18. Januar 1973 in Aussicht gestellt[9] – »ihre Vorschläge zur Neugliederung des Bundesgebietes in die Diskussion einzubringen: mit der gebotenen Sorgfalt ohne falsche Rücksichtnahme auf Sonderinteressen und selbstverständlich ohne parteipolitisches Kalkül«.[10] Somit war für die Bundesregierung in der Neugliederungsfrage nichts vorentschieden.

Wie das Luther-Gutachten von 1955 wog auch das Ernst-Gutachten zunächst die sog. Richtbegriffe für die Neugliederung in Art. 29 GG gegeneinander ab. Während das Luther-Gutachten eine Gleichrangigkeit von Satz 1 und 2 angenommen hatte, sah die Ernst-Kommission das Schwergewicht und damit den Vorrang bei den in Satz 2 genannten Richtbegriffen (»nach Größe und Leistungsfähigkeit...«).[11]

Was die Lösungsvorschläge des Ernst-Gutachtens angeht, so führte es die bereits im Zwischenbericht von 1971 erkennbaren Linien zu Ende und begründete sie. Das Gutachten enthielt vier Lösungsvorschläge, je zwei für den Norden und den mittelwestdeutschen Raum. Alle Varianten hätten die Anzahl der westdeutschen

---

von der Universität Bielefeld vorgelegt. Vgl. W. Gradmann, Umstrittene Neugliederung, in: Stuttgarter Ztg. Nr. 182 vom 11. 8. 1970, S. 1.

7 Vgl. Bulletin des BPA Nr. 22 vom 22. 2. 1973, S. 189.

8 Ebd., S. 190 f.

9 Vgl. Nr. 39 d, S. 249.

10 Vgl. Bulletin des BPA Nr. 22 vom 22. 2. 1973, S. 191 f.

11 Vgl. Nr. 40 a, S. 253.

Länder von zehn auf fünf oder sechs verringert. In allen Lösungsvorschlägen wären Baden-Württemberg, Bayern und Nordrhein-Westfalen im wesentlichen erhalten geblieben oder sogar noch vergrößert worden; Hessen, Rheinland-Pfalz und das Saarland sollten dagegen in einem neuen »Bundesland Mittelwest« aufgehen; für Niedersachsen, Bremen, Hamburg und Schleswig-Holstein war ein Zusammenschluß entweder in einem gemeinsamen »Bundesland Nord« oder in einem »Bundesland Nordwest« und einem »Bundesland Nordost« vorgesehen.[12] Der Zusammenhang zwischen Neugliederung und Finanzverfassung stellte sich nach dem Ernst-Gutachten so dar, daß eine Verringerung der Länder und eine Vergrößerung ihrer Gebiete automatisch zu einer Verringerung der Finanzkraftunterschiede führen und damit längerfristig den Finanzausgleich entbehrlich machen würde.[13]

Aus zeitgenössischer Sicht war das Ernst-Gutachten »durchsetzungsorientiert«[14], indem es ein wählerneutrales Modell anbot, das die politische Balance zwischen den Parteien weitgehend bewahrte, und indem es bestehende Verwaltungseinheiten in der Regel nicht teilte. Zudem stellte die Ernst-Kommission den Artikel 29 nicht in Frage; sie sah ihre Aufgabe vielmehr darin, Vorschläge zur Erfüllung seines Verfassungsauftrages zu erarbeiten.[15]

Wie die föderative Struktur der Bundesrepublik sich bei einer Neugliederung im Sinne des Ernst-Gutachtens verändern würde, kam u.a. in der Enquete-Kommission Verfassungsreform im Mai 1973 zur Sprache. Eine Gliederung in annähernd gleich große, gleich leistungsfähige und finanziell gleich ausgestattete Länder würde – so damals Prof. Scharpf – die Länderparlamente und damit auch die Landtagswahlen aufwerten, hätte eine einheitlichere und damit auch offensivere Vertretung der Länderinteressen gegenüber dem Bund zur Folge, hätte Auswirkungen auf die finanzverfassungsrechtliche und finanzpolitische Balance zwischen Bund und Ländern, würde eine Überprüfung von Struktur und Arbeitsweise des Bundesrates erforderlich machen und die Frage der Neuverteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern aufwerfen.[16]

---

12 Ebd.
13 Vgl. Vorschläge zur Neugliederung, 1973, S. 236–243.
14 So K. Ravens, 1973, S. 10.
15 Vgl. F. W. Scharpf, Wirft eine Neugliederung neue Fragen auf?, 1973, S. 10; F. W. Scharpf/A. Benz, Kooperation, 1991, S. 20.
16 Vgl. Nr. 41 d, S. 267 f.

Daß das Ernst-Gutachten zwar eine lebhafte Diskussion auslöste, im übrigen aber folgenlos blieb, hat eine Reihe von Gründen. Da war zunächst der Widerspruch der Mehrzahl der Bundesländer, wobei das im Falle einer Neugliederung betroffene Niedersachsen die Neuordnung befürwortete, während das nicht tangierte Bayern sie ablehnte.[17] Der breite Widerstand erwuchs indessen nicht nur aus dem Eigeninteresse von Amtsinhabern und Mandatsträgern, die um ihre Posten bangen mußten. Ebenso wirksam war der »institutionelle Konservatismus jener Unzahl außerstaatlicher Organisationen, die – von den Kirchen, Rundfunkanstalten, Kammern, Krankenkassen und Wohlfahrtsverbänden über die politischen Parteien, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände bis hin zu den Sportverbänden – ihre eigenen Untergliederungen mehr oder minder konsequent der bestehenden Länderstruktur angeglichen hatten«.[18] Vermutlich noch stärker zugunsten des status quo wirkte das von allen Seiten als gegeben angesehene »Landesbewußtsein« der Bürger sowohl in den historisch gewachsenen als auch in den nach dem Krieg neu gebildeten Ländern, die nun in größeren Einheiten aufgehen sollten.[19]

b) Die Volksabstimmungen von 1975

Die sozial-liberale Koalition im Bund, die 1969/70 die Neugliederungsfrage mit erkennbarem Elan angegangen war, steckte nun zurück. Sie hätte sich zwar auf den Verfassungsauftrag des Art. 29 GG berufen und das entsprechende Ausführungsgesetz ohne die Zustimmung des Bundesrates beschließen können. Sie wäre aber bei der Weiterverfolgung der vergleichsweise weniger dringlichen Neugliederungsfrage auf den Widerstand der Ländermehrheit und der Wähler gestoßen, wobei diese nach Art. 29 GG in einem Volksentscheid das letzte Wort gehabt hätten.[20] Hinzu kam, daß auch namhafte Staatsrechtslehrer, so die Professoren Ulrich Scheuner und Werner Weber, die Praktikabilität des Auftrags nach Art. 29 GG in seiner damaligen Fassung in Zweifel zogen.[21] Die Bundesregierung verzichtete daher 1974 auf weitere Schritte auf dem Weg zu einer Gesamtneugliederung, betonte den Vorrang der ausstehenden Volksentscheide in Niedersachsen und Rheinland-Pfalz und legte

17 Vgl. Bericht der Länderarbeitsgruppe, in: Vorschläge zur Neugliederung, 1973, Bd. 2, S. 24–27.
18 Vgl. F. W. Scharpf, Entwicklungslinien, 1991, S. 150.
19 Ebd.
20 Ebd.
21 Vgl. Nr. 42 d, S. 280.

einen Gesetzentwurf zur Erfüllung dieses Verfassungsauftrags vor.[22]

Die 1969 in Art. 29 Abs. 3 GG gesetzte Frist bis zum 31. März 1975 war im Vergleich zu der Frist für die Volksabstimmung im Gebietsteil Baden 1970 sehr lang, und die Bundesinnenminister, zuerst Genscher und dann Maihofer, nutzten sie voll aus. Als Abstimmungstermin wurde schließlich der 19. Januar 1975 festgelegt. Zur Abstimmung standen die Alternativfragen, ob die 1956 angestrebte Gebietsänderung vorgenommen oder die bisherige Landeszugehörigkeit beibehalten werden solle. Ausgangspunkt waren drei Volksbegehren in den vormaligen Regierungsbezirken Koblenz und Trier, Montabaur und Rheinhessen des Landes Rheinland-Pfalz sowie je ein Volksbegehren im Verwaltungsbezirk Oldenburg und im Landkreis Schaumburg-Lippe des Landes Niedersachsen.[23]

Die den Abstimmungen von 1975 vorausgehenden Auseinandersetzungen waren anders als die von 1956 leiser, weckten weniger Interesse in der Öffentlichkeit und wurden – zumindest in Rheinland-Pfalz – kaum durch Stellungnahmen von außerhalb der Landesgrenzen akzentuiert. In Rheinland-Pfalz warb die CDU als stärkste Partei ausdrücklich für eine Zustimmung zu dem Land; SPD und FDP verzichteten dagegen auf eine besondere Empfehlung zur Stimmabgabe; gleichzeitig betonte die FDP die Notwendigkeit einer umfassenden Neuregelung. Ein neues Element in der Neugliederungsdiskussion waren die in der Presse und im Bundestag geäußerten Zweifel, ob sich die Durchführung der 18 Jahre zurückliegenden, kleinräumigen Volksbegehren mit den Vorstellungen von einer großräumigen und zweckentsprechenden Neugliederung des Bundesgebietes noch in Einklang bringen lasse, ja, ob eine so lange hinausgezögerte Abstimmung überhaupt Sinn mache.[24]

Am 19. Januar 1975 fanden dann in den niedersächsischen Gebieten Oldenburg und Schaumburg-Lippe sowie in den früheren rheinland-pfälzischen Regierungsbezirken Koblenz und Trier, Montabaur und Rheinhessen die Volksabstimmungen über die Volksbegehren von 1956 statt, die seinerzeit den Wunsch nach Gebietsänderungen zum Ausdruck gebracht hatten. Die Ergebnisse waren überraschend: Die beiden Volksentscheide in den niedersächsischen Stimmkreisen ergaben eine deutliche Mehrheit für die Selbständigkeit von Oldenburg und Schaumburg-Lippe; dagegen erreichten die Befürworter einer Umgliederung in den drei Volks-

22 Vgl. Nr. 42 a–43 b, S. 277–285; Nr. 45 b., S. 287–290.
23 Vgl. Nr. 43 a–b, S. 280–285; H. Fenske, 1986, S. 126.
24 Vgl. Nr. 42 a, 42 c, 44 a–b, S. 277 ff., 285 f.; H. Fenske, 1986, S. 126.

entscheiden in den rheinland-pfälzischen Stimmkreisen nirgendwo eine Mehrheit. Insgesamt gesehen, war dort die Stimmenzahl für eine Neugliederung 1975 niedriger als diejenige der Eintragung bei den Volksbegehren von 1956.[25] Eine Analyse der Ergebnisse in den rheinland-pfälzischen Stimmkreisen stützt die Vermutung, daß Volksabstimmungen, wären sie bis 1958 durchgeführt worden, den Bundesgesetzgeber gezwungen hätten, die damaligen Regierungsbezirke Koblenz und Trier, Montabaur und Rheinhessen nach Nordrhein-Westfalen bzw. Hessen umzugliedern. Damit hätte sich die Frage nach dem Verbleib der Pfalz neu gestellt. »Die Scheu der Bundesregierung und der Bundestagsparteien, das verfassungsmäßig Gebotene zu tun, hat, so scheint es, Rheinland-Pfalz in den 50er Jahren das Leben gerettet«.[26] Die Abstimmungsergebnisse in Rheinland-Pfalz bestätigten die inzwischen eingetretene Konsolidierung dieses Bundeslandes.

Die erfolgreichen Volksentscheide in Niedersachsen brachten die Bundesregierung in Zugzwang. Bereits im Vorfeld der Abstimmungen hatte Bundesinnenminister Maihofer daran erinnert, daß nach Art. 29 Abs. 3 GG dann, wenn auch nur ein Volksentscheid positiv verlaufe, der Bundesgesetzgeber verpflichtet sei, die Landeszugehörigkeit des betreffenden Gebietsteils innerhalb eines Jahres nach Durchführung des Volksentscheides zu regeln und ein Neugliederungskonzept vorzulegen. Es bleibe also dann – nach den Abstimmungen im Januar 1975 – nur eine sehr kurze Frist für alle Parteien, sich darüber schlüssig zu werden, »ob sie diese große Anstrengung der Gesamtneugliederung des Bundesgebietes in Angriff nehmen« wollten.[27] Nicht erwähnt wurde von Maihofer das zweite Erfordernis in Art. 29 Abs. 4 GG: Dem Bundesgesetz war das Ergebnis des Volksentscheides zugrunde zu legen; das Gesetz durfte von ihm nur abweichen, soweit dies zur Erreichung der Ziele der Neugliederung nach Abs. 1 erforderlich war.[28]

c) Die zweite Änderung des Art. 29 GG

Da nach den Volksentscheiden vom Januar 1975 das Interesse an einer Neugliederung nicht zunahm und nicht zu erwarten war, daß Bundesorgane und Landesregierungen einer Wiederherstellung der

25 Vgl. Nr. 46 a, S. 291; H. Fenske, 1986, S. 126; BT-Pressedokumentation 030-12/3–030-12/7.

26 So H. Fenske, 1986, S. 127; vgl. auch H. Küppers, 1990, S. 213, demzufolge das Fortbestehen von Rheinland-Pfalz den von CDU und CSU regierten Ländern die Mehrheit im Bundesrat sicherte.

27 Vgl. Nr. 45 a, S. 286 f.

28 Vgl. Nr. 36 c, S. 235.

Eigenstaatlichkeit von Oldenburg und Schaumburg-Lippe zustimmen würden, mußte eine andere Lösung gefunden werden: Als Alternativen waren im Gespräch die völlige Streichung des Art. 29 GG oder aber seine Änderung von einer »Muß«-Bestimmung in eine »Kann«-Bestimmung, wobei die Befürworter des zweiten Weges in der Mehrheit waren.[29] Im Herbst 1975 sprach sich der baden-württembergische Ministerpräsident Filbinger im Namen der von CDU und CSU regierten Länder für die Beibehaltung des Gebietsstandes aus; Bundesregierung und Bundestagsfraktionen stellten sich in den folgenden Monaten auf den gleichen Standpunkt und befürworteten eine Neufassung von Art. 29 GG. Den Befürwortern des status quo kam dabei entgegen, daß den Stadtstaaten Hamburg und Bremen nach 1972[30] zum zweiten Mal die Selbständigkeit zugesichert wurde[31] und daß die territoriale Neuordnung kein Anliegen der Enquete-Kommission Verfassungsreform war.[32]

Zuerst fand das regionale, durch die Abstimmungen in Oldenburg und Schaumburg-Lippe aufgeworfene Problem eine gesetzliche Regelung. In ihr kam die Rechtsauffassung der Bundesregierung zum Tragen, daß dem Ergebnis der Volksentscheide in Niedersachsen nicht gefolgt werden könne, weil die Schaffung von zwei neuen Ländern auf dem Gebiet des Landes Niedersachsen mit den Anforderungen des Art. 29 Abs. GG unvereinbar wäre. Sie brachte dementsprechend im September 1975 einen Gesetzentwurf ein, der bestimmte, daß der Verwaltungsbezirk Oldenburg und der Landkreis Schaumburg-Lippe beim Land Niedersachsen verbleiben. Das Gesetz, noch 1975 verabschiedet, bestätigte das Land Niedersachsen in seinem Bestand.[33]

Parallel zu den erfolgreichen Bemühungen, das kleinräumige, nur ein Land betreffende Neugliederungsproblem zu lösen, liefen die Vorarbeiten für eine großräumige, auf das ganze Bundesgebiet bezogene Regelung, d. h. für eine Neufassung des Art. 29 GG. Zu diesem Zweck wurde 1975 ein interinstitutioneller Arbeitskreis gebildet, in dem neben den Fraktionen des Bundestages einschließlich der Landesgruppe der CSU der Bundesrat, die Bundesregierung durch Innenminister Maihofer sowie die politischen Parteien vertreten waren. In anderthalb Jahren entstand dort bis Mitte 1976 »ein sorgfältig austarierter Kompromiß«[34], der in der förmlichen zweiten

29 Vgl. Nr. 48 a–d, S. 295–303.
30 Vgl. Nr. 39 c, S. 249.
31 Vgl. Nr. 46 c, S. 294.
32 Vgl. Nr. 47 und 50, S. 294, 311.
33 Vgl. Nr. 48 d–e, S. 302 f.
34 Siehe 7. BT Sten. Ber., Bd. 99, 256. Sitzung vom 1. 7. 1976, S. 18385 A.

Änderung des Art. 29 GG seinen verfassungsrechtlichen Niederschlag fand.

Im Vergleich zu der Fassung des Art. 29 GG von 1969 weist die 1976 verabschiedete Fassung vor allem drei bemerkenswerte Änderungen auf. Erstens ist an die Stelle des strikten Verfassungsauftrages zur Neugliederung eine »Kann«-Vorschrift getreten. Diese Herabstufung hält die Möglichkeit der Neugliederung für die Zukunft offen, befreit sie jedoch vom Druck des Verfassungsgebots. Zweitens hat sich die Rang- und Reihenfolge der sog. Richtbegriffe geändert, an denen sich jede Neugliederung zu orientieren und zu legitimieren hat. Wie schon im Ernst-Gutachten empfohlen, sind 1976 die Kriterien »Größe und Leistungsfähigkeit« an die erste Stelle gerückt; neu hinzugekommen sind die Erfordernisse der Raumordnung und Landesplanung, während der unscharfe Begriff des sozialen Gefüges weggefallen ist. Drittens kann seit 1976 eine Neugliederung nicht mehr gegen den Willen der betroffenen Bevölkerung vorgenommen werden. Dementsprechend ist der in den Fassungen von 1949 und 1969 vorgesehene Volksentscheid im gesamten Bundesgebiet entfallen.[35]

Mit diesen und weiteren Änderungen zog die Neufassung des Art. 29 GG die Konsequenzen daraus, daß eine umfassende Neugliederung, die ursprünglich die Korrektur der von den Besatzungsmächten gezogenen Ländergrenzen ermöglichen sollte, keine Aussicht mehr auf Erfolg hatte. Tatsächlich hatte sich der Neugliederungsauftrag des Grundgesetzes schon vor der Verfassungsänderung infolge der anspruchsvollen Verfahrenserfordernisse »praktisch als Veränderungssperre ausgewirkt«.[36] Entscheidend war aber für die Bundesregierung, daß die nach Kriegsende entstandenen Länder inzwischen »eine beachtliche staatliche und politische Identität gewonnen haben«.[37] Schließlich befreite die Novellierung des Art. 29 GG auch Regierung und Parlament von dem Vorwurf, ein an sie gerichtetes Verfassungsgebot beharrlich zu mißachten.[38] Insgesamt gesehen, markiert die zweite Änderung des Art. 29 GG vom 23. August 1976 »zwar nicht formal, aber doch politisch«[39] den vorläufigen Abschluß einer sich über ein Vierteljahrhundert erstreckenden Auseinandersetzung über die Neugliederung des Bundesgebietes.

---

35 Vgl. Nr. 49 a–e, S. 304–309.
36 Siehe J. Isensee, Einheit in Ungleichheit, 1992, S. 145.
37 Siehe Nr. 49 d, S. 306.
38 Vgl. W. Ernst, Föderalismus braucht leistungsfähige Länder, 1992, S. 11.
39 Siehe P. Feuchte, 1983, S. 157, 288.

10. Die Neugliederungsfrage bis zum Beginn des Einigungsprozesses 1976–1989

a) Die Ausführungsgesetze zu Art. 29 Abs. 6 und 7 GG

Grundgesetzartikel 29 i.d.F. von 1976 beauftragt in Absatz 6 den Bundesgesetzgeber, die notwendigen Einzelregelungen für Volksentscheid, Volksbegehren und Volksbefragung zu treffen. Der Bundestag erfüllte diesen Auftrag, indem er im April 1979 – nach einem über ein Jahr dauernden Gesetzgebungsprozeß – je ein Ausführungsgesetz zu Art. 29 Abs. 6 und Abs. 7 verabschiedete. Die endgültige Fassung der Verfahren nach Art. 29 Abs. 6 berücksichtigte zahlreiche Änderungsvorschläge des Bundesrates, die zu einer praxisnäheren Ausgestaltung der Vorlage führten. Wichtig ist auch, daß das Ausführungsgesetz zu Art. 29 Abs. 6 GG nicht auf die Regelung eines bestimmten, konkreten Neugliederungsproblems abzielt, sondern einen Rahmen schaffen will, innerhalb dessen sich das Verfahren bei einer konkreten Neugliederungsmaßnahme abzuspielen hat. Da das Abstimmungsverfahren beim Volksentscheid in seiner technischen Durchführung weitgehend dem Verfahren bei einer allgemeinen Wahl gleicht, sieht der diesbezügliche Abschnitt des Gesetzes eine entsprechende Anwendung zahlreicher Bestimmungen des Bundeswahlgesetzes vor.[1]

Nach dem Ausführungsgesetz zu Art. 29 Abs. 6 GG kann die Neugliederung von Bundesländern durch ein Zehntel der zum Bundestag Wahlberechtigten einer Region in einem Volksbegehren gefordert werden. Das Verfahren kommt speziell dann zum Zug, wenn eine Änderung der Landesgrenzen von Bürgern eines zusammenhängenden, einheitlichen Wirtschafts- und Siedlungsraumes mit mindestens einer Million Einwohner verlangt wird, der auf zwei oder mehr Bundesländer verteilt ist. Ein dahingehendes Volksbegehren müssen mindestens 7 000 Bürger mit ihrer Unterschrift unterstützen.[2]

Ist das Volksbegehren erfolgreich, dann muß der Bundestag zwischen drei Möglichkeiten entscheiden: erstens Beibehaltung der bisherigen Ländergliederung; zweitens Änderung der Landeszugehörigkeit entsprechend der im Volksbegehren erhobenen Forderung, was gemäß Art. 29 Abs. 2 GG durch Volksentscheid bestätigt werden muß; drittens Anordnung einer Volksbefragung in den betroffenen Ländern. Dabei sind die Alternativfragen zu formulieren, ob der bisherige Zustand beibehalten werden soll oder ob eine andere Landeszugehörigkeit gewünscht wird.[3]

1 Vgl. 8. BT Sten. Ber., Bd. 110, 148. Sitzung vom 26. 4. 1979, S. 11847 D, 11848 B.
2 Vgl. Nr. 51 a, c–e, S. 311 f., 314–322.
3 Ebd.

Mit der Verabschiedung der Ausführungsgesetze zu Art. 29 Abs. 6 und 7 setzte der Bundestag der 1949 begonnenen Neugliederungsdiskussion fast dreißig Jahre nach Inkrafttreten des Grundgesetzes einstimmig auch formal ein Ende. In der vorausgehenden Beratung wehrte sich nur der Sprecher der FDP, Wendig, ein wenig dagegen, die Neugliederungsfrage als abgeschlossen zu betrachten und mit dem Gesetz zu Art. 29 Abs. 6 GG »nur eine leere Hülse zu produzieren, nur weil das Grundgesetz eine Regelung vorschreibt«.[4]

b) Wiederaufnahme der »AKK«-Frage und der »Nordstaat«-Diskussion

Von 1976 an wurde es nahezu still um die Neugliederungsfrage, bis Mitte der 80er Jahre ein kleinräumiges, aber altes Problem Schlagzeilen machte: der Status der bis 1945 zu Mainz gehörenden rechtsrheinischen Gemeinden Amöneburg, Kastel und Kostheim, kurz »AKK« genannt.[5] Der Anstoß zu der Auseinandersetzung kam von dem CDU-Abgeordneten Gerster aus Mainz. Auf ihn gingen zwei Gesetzentwürfe zurück, von denen der erste eine Ergänzung zu Art. 29 Abs. 7 GG enthielt und der zweite das dazugehörende Ausführungsgesetz. Ziel der beiden Vorlagen war, eine Rückgliederung der drei genannten Gemeinden nach Mainz zu ermöglichen.[6]

Es gelang Gerster, seiner verfassungsändernden Gesetzesinitiative die erforderliche parlamentarische Unterstützung zu verschaffen. Er gewann für seine Vorlage nicht nur die gesamte CDU/CSU-Fraktion offenbar einschließlich des aus Rheinland-Pfalz stammenden Bundeskanzlers Kohl und des Fraktionsvorsitzenden Dregger aus Hessen, sondern auch den Koalitionspartner FDP, der weit weniger regionale Schwerpunkte hatte als die beiden großen Parteien und daher für Neugliederungen offener war als diese. Gerster überzeugte auch die Fraktion der Grünen, die in der Initiative eine Möglichkeit sahen, den umstrittenen Gemeinden zu einer erweiterten kommunalen Selbstverwaltung zu verhelfen. Darüber hinaus gelang es Gerster, den Mainzer Bürgermeister und Bundestagsabgeordneten Delorme (SPD) für eine Unterstützungsaktion aus dessen Fraktion zu gewinnen, die 39 Unterschriften einbrachte. Vorausgesetzt, alle Abgeordneten blieben bei ihrer Befürwortung der Rückgliederungsinitiative, dann ergaben sich folgende Stimmenzahlen: CDU/CSU 244, FDP 34, die Grünen 27 und SPD 39, zusammen

4 Siehe 8. BT Sten. Ber., Bd. 110, 148. Sitzung vom 26. 4. 1979, S. 11850 C.
5 Siehe S. 29, 66.
6 Vgl. »Hessen, die sich als Mainzer fühlen«, von Helmut Lölhöffel, in: FR Nr. 279 vom 2. 12. 1985, S. 3.

344. Für die erforderliche Zweidrittelmehrheit hätten 332 Stimmen ausgereicht. So gesehen, bestand durchaus eine Chance, daß es zu einer »lex Mainz« kommen würde.[7]

Bestätigt sehen konnten sich die Befürworter der Gesetzesinitiative dadurch, daß eine Anhörung im Bundestag keine verfassungsrechtlichen Bedenken gegen den Entwurf ergab und der Rechtsausschuß ihn mit Zweidrittelmehrheit zur Annahme empfahl.[8] Keine Gewichtsverschiebung zugunsten von einem der beiden Lager brachte hingegen eine von der Stadt Wiesbaden in den drei umstrittenen Gemeinden durchgeführte Volksbefragung. Die unterschiedliche Auslegung der Abstimmungsergebnisse in Mainz und Wiesbaden – unter Berücksichtigung nur der abgegebenen Stimmen bzw. unter Einbeziehung auch des Nichtwähleranteils – erleichterte es Befürwortern wie Gegnern, ihren jeweiligen Standpunkt als legitimiert anzusehen.[9]

Eine Unbekannte in dem politischen Kräftespiel war das Verhalten der SPD-Bundestagsfraktion, die ebenso wie die Partei insgesamt durch die Rückgliederungsbefürworter in den eigenen Reihen in Verlegenheit gesetzt und herausgefordert war. Nach Lage der Dinge waren für die SPD drei Wege denkbar: entweder ließen sich 22 der 39 Abgeordneten umstimmen oder der Gesetzentwurf wurde im Innenausschuß »liegen gelassen« oder die Vorlage fand im Bundesrat nicht die erforderliche Zweidrittelmehrheit. Klarheit schuf die Abstimmung im Bundestag am 13. November 1986: Die erforderliche Zweidrittelmehrheit für die Änderung des Art. 29 Abs. 7 GG kam nicht zustande. Von den ursprünglich 39 SPD-Abgeordneten ließen sich nur 17 nicht in die Fraktion einbinden; die Nein-Stimmen und Stimmenthaltungen bei der SPD wurden vermehrt durch eine Nein-Stimme und zwei Enthaltungen bei den Grünen.[10]

Daß es bei dieser Abstimmung sowohl regional als auch lokal um die Wahrung parteipolitischer Besitzstände ging, wurde von der zeitgenössischen Presse zutreffend beobachtet.[11] Der Gedanke, das primär kommunale »AKK«-Problem im Wege einer Verfassungsänderung zu lösen, kam kurz und folgenlos noch einmal im März 1988 zur Sprache. Seit 1987 stellte die CDU auch in Hessen den Minister-

7 Ebd.
8 Vg. Nr. 53 c und f, S. 331 ff., 336 ff.
9 Vgl. Nr. 53 e, S. 335 f.
10 Vgl. Nr. 53 g–h; 10. BT Sten. Ber., Bd. 140, 246.Sitzung vom 13. 11. 1986, S. 19021 C–19023 A. Nachdem die Abstimmung im Bundestag nicht zugunsten der Rückgliederung ausgefallen war, arbeitete MdB Gerster weiterhin – allerdings nicht federführend – an der Sache. Mitteilung von J. Gerster MdB, Bonn, vom 30. 11. 1992.
11 Vgl. Nr. 53 h, S. 340 ff.

präsidenten, und die christlich-demokratischen Regierungschefs beiderseits des Rheins kündigten nach einer Sitzung ihrer Kabinette in Mainz eine gemeinsame Initiative im Bundesrat an; Ziel sei, durch eine Änderung des Art. 29 Abs. 7 GG zu einer einwandfreien Lösung des Problems der »AKK«-Stadtteile zu gelangen.[12] 1991, nachdem Rudolf Scharping (SPD) Ministerpräsident in Rheinland-Pfalz geworden war, kam es zu einer Kontroverse zwischen ihm und dem hessischen Regierungssprecher Erich Stather. Während Stather für Hessen den status quo der »AKK«-Gemeinden verteidigte, bestand Scharping unter Berufung auf die Koalitionsvereinbarung zwischen SPD und F.D.P. in Rheinland-Pfalz darauf, den Weg für eine spätere grundgesetzliche Regelung des Problems offen zu halten.[13]

In der zweiten Hälfte der 80er Jahre lebte auch die Diskussion über eine andere, seit den 50er Jahren wiederholt aufgeworfene Frage auf: die territoriale Neuordnung des norddeutschen Raumes. Anstöße dazu kamen von Hamburger Politikern, dem früheren Pressesprecher des Senats, Thomas Mirow, dem ehemaligen Finanzsenator Ingo von Münch sowie dem Ersten Bürgermeister Klaus von Dohnanyi.[14] Für eine Neugliederung sprachen sowohl strukturelle als auch aktuelle Gründe. Zum einen haben in kaum einer anderen Region die Landesgrenzen so einschneidende Auswirkungen, zum anderen hatte es zwischen Hamburg und Schleswig-Holstein schon von 1955 bis in die 70er Jahre verschiedene Ansätze und Formen der Kooperation gegeben.[15] Als aktuelle Gründe führten Hamburger Politiker die zunehmenden haushaltspolitischen Schwierigkeiten der norddeutschen Länder, Stadt-Umland-Probleme im Ballungsraum Hamburg und die zunehmende Verlagerung von Kompetenzen nach Brüssel im Rahmen der europäischen Einigung an.[16]

Die Argumentation der sozialdemokratischen Politiker hatte allerdings kein einheitliches Ziel. Während etwa Gobrecht einen Nordstaat aus vier Bundesländern mit Hamburg als Hauptstadt favorisierte, dachte von Dohnanyi eher an einen Verbund von Hamburg und Schleswig-Holstein mit Lübeck als Verwaltungszentrum. Diesen Lösungsvorschlag griffen – in der abgeschwächten Form

12 Vgl. Nr. 55, S. 351 f.; »Volksabstimmung soll über Stadtteile entscheiden, in: SZ Nr. 57 vom 9. 3. 1988, S. 6.
13 Vgl. »AKK-Gespräch im September«, in: Allgemeine Zeitung, Mainz, vom 28. 8. 1991.; Art. 29 Abs. 7 GG i. d. F. vom 27.10.1994
14 Vgl. Nr. 54 a, b, c und e, S. 342–347, 349.
15 Vgl. F. W. Scharpf/A. Benz, Kooperation, 1991, S. 11 ff.
16 Vgl. Nr. 54 b, c, S. 343 f., 346.

der Vertragsgemeinschaft – ein Jahr später Hamburgs Erster Bürgermeister Voscherau und der schleswig-holsteinische Ministerpräsident Engholm wieder auf.[17] Widerstände kamen aus dem ebenfalls sozialdemokratisch regierten Bremen, das mit der Anrufung des Bundesverfassungsgerichts drohte, und – nicht überraschend – aus den bis 1988 bzw. bis 1990 von der CDU regierten Ländern Schleswig-Holstein und Niedersachsen.[18] Im Februar 1989 konstatierte Hamburgs Regierender Bürgermeister Voscherau, daß die Pläne für eine Zusammenführung der vier norddeutschen Länder »vorerst vom Tisch« seien, sprach sich aber für eine institutionalisierte Zusammenarbeit zwischen Hamburg und Schleswig-Holstein aus, die sich auf bestimmten Sachgebieten durch das Hinzutreten von Bremen und Niedersachsen ergänzen lasse.[19]

11. Die Neugliederungsfrage im Einigungsprozeß bis zur Gründung der fünf neuen Bundesländer 1989–1990

a) Die Wiedereinführung von Ländern in der DDR

Im März 1990 setzte in der Bundesrepublik eine lebhafte, sich rasch ausweitende Diskussion über die Neuordnung der Länder in einem künftig vereinigten Deutschland ein.[1] Den Anstoß dazu gab die in der DDR erkennbar gewordene Absicht, möglichst noch vor dem Beitritt zur Bundesrepublik wieder Länder zu errichten. Erste Zeichen in dieser Richtung wurden spontan im Verlauf der friedlichen Revolution[2] nach dem 9. November 1989 gesetzt. Bei Kundgebungen tauchten immer häufiger Fahnen in den Farben und mit den Wappen der 1952 durch die Bezirke verdrängten Länder auf. In der Öffentlichkeit, vor allem in der Presse, wurde bald wie selbstverständlich von »den Ländern« gesprochen. Parteien und andere gesellschaftliche Gruppen stellten sich auf neue Organisationsstrukturen auf der Grundlage von Ländern ein, indem sie Landesverbände gründeten und Landesvorstände bestellten. Diese entstehenden

17 Vgl. Nr. 54 c, S. 346; Nr. 56 a, S. 352 ff.
18 Vgl. Nr. 54 a, S. 342 f. Nr. 54 c–d, S. 347 f.
19 Vgl. Nr. 56 a, S. 352 ff.

1 Dies ergibt sich aus der BT Pressedokumentation 030-12. Der Artikel »Neugliederung der deutschen Bundesländer?« in NZZ Fernausgabe Nr. 95 vom 26. 4. 1990, S. 5 sieht dagegen den Beginn der Neugliederungsdiskussion erst in der letzten Aprilwoche 1990.

2 Vgl. stellvertretend für die Literatur über die innen- und außenpolitischen Bedingungen der friedlichen Revolution H. Weber, DDR, 1993, S. 102–115, 186–189; K. Kaiser, Deutschlands Vereinigung, 1991 sowie über die Bundesstaatlichkeit im vereinigten Deutschland E. Klein, 1991, S. 23–43; H.-P. Schneider, NJW 1991, S. 2448–2455.

Strukturen hatten jedoch zunächst provisorischen Charakter insofern, als die genaue Abgrenzung der künftigen Länder auf dem Gebiet der DDR bis Mitte 1990 noch ungeklärt war.[3]

Geklärt wurden folgerichtig zuerst die Verhältnisse auf Gemeindeebene durch die schrittweise Rückkehr zur kommunalen Selbstverwaltung. So kam es am 2. April 1990 in Dresden zur Gründung des »Sächsischen Städte- und Gemeindetages«. Ihm fiel die Aufgabe zu, in Sachsen – und offenbar mit Signalwirkung für die gesamte DDR – die kommunale Selbstverwaltung wieder einzuführen. Am 6. Mai 1990 fanden in den Städten und Gemeinden (nicht in den Bezirken) der DDR Kommunalwahlen statt, die die Kräfteverhältnisse der Volkskammerwahlen vom 18. März 1990 bestätigten: Die Parteien mit Westorientierung konnten drei Viertel der Stimmen auf sich vereinigen, und innerhalb dieses Spektrums behauptete sich die CDU als klare Siegerin.[4] Ihre rechtliche Grundlage erhielt die Kommunalverfassung kurz darauf durch das Gesetz über die Selbstverwaltung der Gemeinden und Landkreise in der DDR vom 17. Mai 1990. Damit war die Umwandlung der Städte und Gemeinden von »örtlichen Organen« der sozialistischen Staatsgewalt in eigenständige und handlungsfähige Körperschaften abgeschlossen.[5]

Bereits vor der Wiederherstellung der kommunalen Selbstverwaltung hatte die Regierung der DDR einen öffentlichkeitswirksamen Schritt zur Föderalisiserung des Staates getan: In seiner Regierungserklärung vom 19. April 1990 kündigte Ministerpräsident de Maizière die Bildung von Ländern auf dem Gebiet der DDR an. Die Länderstruktur, so führte de Maizière vor der Volkskammer aus, sei eine Grundbedingung für die deutsche Einheit, für Demokratie und für eine erfolgreiche Umstrukturierung der Wirtschaft in der DDR. De Maizière kündigte ein Ländereinführungsgesetz an, verzichtete aber darauf, sich auf Zahl und Bezeichnung der künftigen Länder festzulegen. Er verwies vielmehr auf eine »Vielzahl offener Gebietsfragen«, die vor der Länderbildung geklärt werden müßten.[6]

Bestimmend für die Neugliederungsdiskussion in der DDR war der sich schon früh abzeichnende Konsens, daß die – von den Interessen der sowjetischen Besatzungsmacht bestimmte – Abgrenzung der Länder bis 1952 nicht ohne weiteres für die künftige territoriale Neuordnung übernommen werden könne, vielmehr »kritisch überprüft und in der zweckmäßigsten Weise neu gestaltet wer-

3 Vgl. K. Blaschke, APUZG 1990, S. 39.
4 Vgl. W. F. Multhaupt, 1990, S. 71 f.; AdG 1990, S. 34339, 34493.
5 Vgl. W. F. Multhaupt, 1990, S. 71; GBl. der DDR I, Nr. 28, S. 255.
6 Vgl. Nr. 58, S. 361.

den« müsse.[7] Dementsprechend befaßten sich Kommissionen auf Bezirks- und Republikebene ebenso wie einzelne Wissenschaftler mit der Neuordnung des Staatsgebietes, und es wurden Landkreise und Gemeinden befragt. So war in 15 Kreisen zu entscheiden, welchem der neu zu bildenden Länder der jeweilige Kreis zugeordnet werden solle. Strittig war beispielsweise die Zuordnung der ehemals thüringischen Kreise Altenburg und Schmölln, die seit 1952 zum sächsischen Bezirk Leipzig gehörten und nun wieder ein Teil Thüringens wurden.[8] Welche regionalen Gesichtspunkte und landeskulturellen Identitätsansprüche damals in der Diskussion eine Rolle spielten, kann hier nur angedeutet werden. Umstritten waren u.a. Bestrebungen im thüringischen Eichsfeld um einen Zusammenschluß über die deutsch-deutsche Grenze hinweg mit dem niedersächsischen Untereichsfeld, der Zusammenschluß des restlichen Vorpommern bis zur Oder mit Mecklenburg, der Verbleib des Stadtkreises Görlitz und fünf umliegender Landkreise als Rest der ehemals preußischen Provinz Schlesien bei Sachsen und der Status der Sorben mit ihrem teils in Brandenburg, teils in Sachsen liegenden Siedlungsgebiet. Keine Einigkeit bestand zunächst auch über die künftigen Landeshauptstädte, wobei in Mecklenburg-Vorpommern Schwerin und Rostock, in Sachsen-Anhalt Magdeburg und Halle in harter Konkurrenz standen. Leichter fiel die Entscheidung zwischen Dresden und Leipzig bzw. zwischen Erfurt und Weimar, indem sich die politischen Gewichte in Sachsen bald zugunsten der Elbemetropole und in Thüringen zuungunsten der Goethe- und Schiller-Stadt verlagerten.[9]

Die Diskussion über die Territorialstruktur der DDR mündete – nach Festschreibung der föderativen Ordnung der DDR im Verfassungsgrundsätzegesetz vom 17. Juni 1990 und nach dem Bekenntnis zu den föderativen Strukturen der DDR und der Bundesrepublik in dem am 1. Juli 1990 in Kraft getretenen Vertrag über die Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion – in das Ländereinführungsgesetz vom 22. Juli 1990. Durch die darin vorgeschriebene Bildung von fünf neuen Ländern und die Zuweisung von Landesbefugnissen an Ost-Berlin wurde die DDR für die letzten Monate ihres Bestehens formell »ein Bundesstaat, in dem die Gewaltenteilung garantiert ist«.[10] Gebildet werden sollten die Länder mit Wirkung vom 14. Oktober 1990, auf den das Verfassungsgesetz die Landtagswahlen festsetzte. Den dann entstehenden Landesparlamenten

7 Siehe K. Blaschke, APUZG 1990, S. 42.
8 Ebd., S. 45; Nr. 60 b, S. 377 ff.
9 Vgl. K. Blaschke, APUZG 1990, S. 43 f.; W. Rutz et al., 1993, S. 79–112.
10 Siehe Nr. 60 a, S. 374–377.; GBl der DDR I, S. 299, 331, 955.

blieb ausdrücklich auch die Entscheidung über die zukünftigen Landeshauptstädte vorbehalten.[11]

Mit dem Ländereinführungsgesetz vollendete die DDR die Angleichung ihrer Territorialstruktur an die föderative Struktur der Bundesrepublik. Der Wunsch nach einer Abkehr von den zentralistischen Strukturen in Staat und Partei überschnitt sich mit der Notwendigkeit, den Neubeginn über dezentrale Einheiten zu organisieren. Mit der Wiederherstellung von Ländern knüpften die politischen Akteure der DDR an eine vor-totalitäre bzw. nicht-autoritäre Verfassungstradition an und berücksichtigten zugleich eine zeitbedingte Hinwendung zu Heimat und regionaler Geschichte.[12] »Die erneuerten Länder im Osten vermitteln eigene politische Identität, die nicht desavouiert ist durch den Sozialismus des DDR-Systems. Sie verdanken sich auch nicht dem Westen«.[13]

b) Die gleichzeitige Neugliederungsdiskussion in der »alten« Bundesrepublik

Angestoßen durch den Föderalisiserungsprozeß in der DDR und parallel zu ihm entwickelte sich in der Bundesrepublik eine lebhafte Neugliederungsdiskussion, die über die Einigung hinaus anhielt.[14] Ihre Wortführer waren in erster Linie die Chefs und andere Mitglieder der Landesregierungen, Fraktionsvorsitzende in den Landesparlamenten und Generalsekretäre von politischen Parteien. Diese Politiker griffen in ihren Stellungnahmen zum Teil ältere Neuordnungsvorschläge wieder auf, zum Teil boten sie neue Denkmodelle an, oder sie verteidigten den status quo.[15]

So griff Hamburgs Erster Bürgermeister Voscherau den von ihm schon früher favorisierten Plan einer »Norddeutschen Gemeinschaft« von Hamburg und Schleswig-Holstein wieder auf, und der Hamburger Senator für Bundesangelegenheiten, Gobrecht, forderte ungleich öffentlichkeitswirksamer, weil auf das ganze Bundesgebiet bezogen, eine Verringerung der Länderzahl auf fünf oder sechs, was die Ernst-Kommission bereits 1972 empfohlen hatte. Neben dem politischen Gesichtspunkt der zu stärkenden Stellung der Länder gegenüber dem Bund war für Gobrecht der wirtschaftliche Aspekt gleichrangig: die von ihm bezweifelte Überlebensfähigkeit kleinerer Bundesländer.[16] Die deutsch-deutsche Grenze

11 Ebd., S. 379.
12 Vgl. H. Donner/U. Berlit, ZParl 23. Jg., 1992, S. 320; K. Blaschke, APUZG 1990, S. 39 ff.; B. Muszynski, 1994, S. 55.
13 Siehe J. Isensee, Einheit in Ungleichheit, 1992, S. 158.
14 Vgl. die BT Pressedokumentation 030-12 für die Jahre 1990–1992.
15 Vgl. Nr. 57 a–c, S. 356–361; Nr. 59 a–h, S. 362–372.
16 Vgl. Nr. 57 a–c, S. 356–360; Nr. 59 a, S. 362 f.

überschritten der von dem schleswig-holsteinischen Ministerpräsidenten Engholm angeregte Verbund seines Landes mit Mecklenburg und die von der hessischen und der thüringischen CDU gemeinsam lancierte Idee eines Bundeslandes Hessen-Thüringen. Zusammenschlüsse von Ländern über die innerdeutsche Grenze hinweg hielten auch die Ministerpräsidenten von Baden-Württemberg und Niedersachsen, Teufel und Albrecht, sowie der frühere rheinland-pfälzische und spätere thüringische Ministerpräsident Bernhard Vogel für bedenkenswert.[17] Für den Erhalt des status quo plädierten dagegen – kaum überraschend – bremische, rheinland-pfälzische und saarländische Landespolitiker. Aber auch Befürworter einer Revision der Ländergrenzen konnten sich nicht der Einsicht verschließen, daß eine Neugliederung des Bundesgebietes während des Einigungsprozesses sie überfordern würde und daß es dringlichere Fragen zu klären gebe.[18]

In ihren Stellungnahmen zur Neugliederungfrage äußerten bundesrepublikanische Politiker zum Teil auch Vorbehalte gegen die Bildung von fünf vergleichsweise kleinen Ländern in der DDR. Damit war aus ihrer Sicht die erste Gelegenheit für eine territoriale Neuordnung bereits vertan. Zudem schätzten sie von den fünf neuen Ländern lediglich Sachsen, mit 4,8 Millionen Einwohnern das mit Abstand bevölkerungsreichste Land, als wirtschaftlich lebensfähig ein. Die übrigen vier Länder waren nach verbreiteter Auffassung zu klein, um ohne finanzielle Zuwendungen des Bundes und anderer Länder bestehen zu können. Infolgedessen schien ein Überdenken des in der Bundesrepublik bis 1990 praktizierten Finanzausgleichs unvermeidlich, und neben dem die Bundesrepublik belastenden Nord-Süd-Gefälle zeichnete sich ein möglicherweise noch gravierenderes Ost-West-Gefälle ab. Politischer Realismus gebot indessen, davon auszugehen, daß in der DDR fünf Länder wiedererstehen würden.[19]

In Frage gestellt wurde die Wiedererrichtung von fünf Ländern vereinzelt auch in der DDR, wo der sächsische Landes- und Kirchenhistoriker Karlheinz Blaschke etwa Mitte 1990, also noch während des Föderalisierungsprozesses, für zwei Alternativen von vier bzw. drei anstatt fünf Ländern warb.[20] Mit der Viererlösung hätte Sachsen nach der Einwohnerzahl den vierten Platz – zwischen Ba-

17 Vgl. Nr. 57 a, S. 357; Nr. 59 b, d, g, h, S. 363 f. 366 f., 369, 372.
18 Vgl. Nr. 57 c, S. 360; Nr. 59 a, c, d, S. 363, 365 f. 367.
19 Vgl. Nr. 59 g–h, S. 370, 372. und zur Akzeptanz der politischen Fakten F. W. Scharpf/A. Benz, 1991, S. 25.
20 Vgl. K. Blaschke, APUZG 1990, S. 45 ff. mit Kartenskizzen und die Würdigung bei W. Först, 1992, S. 958 f.

den-Württemberg und Niedersachsen – eingenommen. Bei der Dreierlösung hingegen wäre ein »Bindestrich-Land« Sachsen-Thüringen an die dritte Stelle – zwischen Bayern und Baden-Württemberg – gerückt. Eine solche Neuordnung könnte – so folgerte Blaschke damals – »nicht das Gefühl einer Vereinnahmung der DDR durch die jetzige Bundesrepublik hervorrufen, sondern im Gegenteil für Ausgewogenheit und Gleichrangigkeit sowie dafür sorgen, daß die Bevölkerung der heutigen DDR im künftigen deutschen Bundesstaat durch starke territoriale Institutionen vertreten sein wird«.[21]

c) Die Regelungen im Einigungsvertrag

Was die Haltung der Bundesregierung angeht, so spielten Regierungssprecher Dieter Vogel zufolge Überlegungen zu einer Neugliederung der Länder für sie bis zum April 1990 keine Rolle. Vor einer Erneuerung der föderativen Struktur gebe es auf dem Weg zur deutschen Einheit dringlichere Aufgaben zu lösen. Vogel wollte jedoch nicht ausschließen, daß sich die Bundesregierung noch 1990 mit diesem Thema befassen werde.[22] Tatsächlich reagierte die Bundesregierung dann auf die Neugliederungsdiskussion in der Weise, daß im Innenministerium und im Justizministerium bis Mitte 1990 Vorschläge zu einer Änderung des Art. 29 GG entstanden.[23]

Bundesinnenminister Schäuble, der während der Einigungsverhandlungen Art. 29 GG wiederholt als »Neugliederungsverhinderungsregelung« kritisierte, wollte im Hinblick auf das Hinzutreten von fünf neuen Ländern auf dem Gebiet der damaligen DDR die Möglichkeiten zur Neugliederung insgesamt erweitern. Er schlug daher vor, die bisher geltenden materiellen Kriterien für die Neugliederung (»landsmannschaftliche Verbundenheit« usw.) zu streichen und eine befristete Neugliederungsmöglichkeit in zwei Phasen bis Ende 1995 bzw. bis Ende 1999 zu schaffen.[24]

Unverändert blieb die seit 1949 in Art. 29 Abs. 1 GG enthaltene Zielvorgabe, dadurch Länder zu schaffen, die »nach Größe und Leistungsfähigkeit die ihnen obliegenden Aufgaben wirksam erfüllen können«.[25] Anders aber als die bisherige Regelung wollte der Entwurf des Bundesinnenministers Neugliederungsmaßnahmen in der Weise erleichtern, daß diese auch gegen den Willen der betroffenen

21 Siehe K. Blaschke, APUZG 1990, S. 53.
22 Vgl. Nr. 59 b, S. 365.
23 Vgl. Nr. 59 i, S. 373 f.
24 Vgl. als beteiligten Zeitzeugen H. Albert, 1992, S. 17.
25 Vgl. Nr. 59 i, S. 373.

Bevölkerung hätten durchgeführt werden können. Dabei hätte die fehlende Zustimmung in einem der betroffenen Länder oder Gebietsteile dann durch die Annahme des Neugliederungsvorhabens mit einer Mehrheit im gesamten Bundesgebiet ersetzt werden können. »Mit der Möglichkeit der Neugliederung auch ohne Zustimmung der berührten Bevölkerungssegmente wäre aus verfassungsrechtlicher Sicht ein Rückfall in den ‚labilen' Bundesstaat verbunden gewesen«.[26] Diesen Vorstoß lehnten die Länder, in dieser Frage von Bremen und dem Saarland geführt, mit großer Mehrheit ab.[27]

Widerspruch gegen eine Revision der Ländergrenzen kam auch von der Regierung der DDR. Ihr damaliger Ministerpräsident, Lothar de Maizière, erteilte bei Beginn der Einigungsverhandlungen, am 6. Juli 1990 in Ost-Berlin, den Sondierungsversuchen von Bundesinnenminister Schäuble bezüglich der Haltung der DDR zu einer Änderung des Art. 29 GG eine klare Absage. Die Bevölkerung der DDR befürworte mit großer Mehrheit die Neubildung der 1952 aufgelösten Länder. Eine erneute Auflösung dieser Länder und eine Zusammenlegung mit anderen Ländern komme daher nicht in Betracht. Bereits der Zusammenschluß von Mecklenburg und Vorpommern habe sich als ausgesprochen schwierig erwiesen. Von daher gesehen stünden die Grenzen der neu zu bildenden Länder für ihn – de Maizière – nicht zur Disposition. Dem Argument des Bundesinnenministers, daß dies faktisch eine Festschreibung der bestehenden innerdeutschen Grenze bedeute, hielt der Ministerpräsident der DDR entgegen, »diese Grenze sei vielfach historisch und – etwa im Elbverlauf – auch natürlich«.[28]

Diese von der Regierung der DDR vertretene Position, an der sie während der gesamten Einigungsverhandlungen festhielt, ließ den Entwurf des Bundesinnenministeriums bereits in der Anfangsphase der Verhandlungen scheitern. Der Fortgang des Einigungsprozesses war somit nicht mehr mit der Frage einer Änderung des Art. 29 GG verknüpft.[29] Die doppelte Absage an die Änderungspläne des Bundesinnenministers – sowohl durch die Bundesländer als auch durch die Regierung der DDR – mag zu Schäubles »Grundüberzeugung« beigetragen haben, »daß der Einigungsvertrag von keiner Seite dazu mißbraucht werden dürfe, Änderungen – auch des Grundgesetzes – durchzusetzen, die ohne den Einigungsvertrag auch nicht durchzusetzen gewesen wären«.[30]

---

26 So H. Herdegen, 1992, S. 129.
27 Vgl. H. Albert, 1992, S. 17.
28 Ebd., S. 18 mit dem Hinweis, daß die Schilderung von W. Schäuble, 1991, S. 123 ff. die Aussagen de Maizières zur Neugliederungsfrage nicht erwähnt.
29 Ebd.

Weniger weit ging der Änderungsentwurf zu Art. 29 GG, den das Bundesjustizministerium als Alternative dem Vorschlag des Bundesinnenministeriums entgegenstellte. Das Justizministerium empfahl, aus der gegenwärtigen Fassung des Art. 29 GG lediglich die materiellen Voraussetzungen für eine Neugliederung des Bundesgebietes zu streichen und zusätzlich, befristet nur bis Ende 1990, die Möglichkeit zu eröffnen, durch Vereinbarung der beteiligten Länder das Gebiet des vereinigten Deutschlands neu zu gliedern. Eine solche Vereinbarung hätte dann der Bestätigung durch Bundesgesetz bedurft. Auch dieser Entwurf fand bei der Mehrheit der Bundesländer keine Zustimmung und wurde infolgedessen in den Einigungsverhandlungen bzw. dann im Einigungsvertrag nicht aufgenommen.[31]

Dagegen unterstützten die Bundesländer den Wunsch Berlins, dem Stadtstaat eine erleichterte Möglichkeit für die Zusammenlegung seines Territoriums mit dem es umschließenden Gebiet des Landes Brandenburg zu eröffnen, und zwar im Wege eines Staatsvertrages in Anlehnung an die Sonderregelung des Art. 118 GG für die früheren Länder Baden, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern. Der Konsens zugunsten Berlins war indessen deutlicher als seine vertragliche Festschreibung. In Art. 5 des Einigungsvertrages wurde die »Möglichkeit einer Neugliederung für den Raum Berlin/Brandenburg abweichend von den Vorschriften des Artikels 29 des Grundgesetzes durch Vereinbarung der beteiligten Länder« lediglich als ein auf zwei Jahre befristeter Prüfauftrag für künftige Verfassungsänderungen vorgesehen.[32]

Die Frage einer Änderung des Art. 29 GG war zwar gleich zu Beginn der Einigungsverhandlungen aus dem Katalog der zu beratenden Themen herausgefallen, wurde dann aber doch angesprochen, und zwar im Zusammenhang mit der Novellierung des Art. 51 Abs. 2 GG. Am 24. August 1990, also am gleichen Tag, an dem die Vertreter der Bundesrepublik und der DDR die dritte Verhandlungsrunde über den Einigungsvertrag beendeten[33], befaßte sich der Bundesrat mit der neuen Stimmenverteilung zwischen den künftig 16 Ländern im Bundesrat. Damit stand ein strittiger Punkt der Einigungsverhandlungen auf der Tagesordnung der »Länderkammer«.[34]

30 W. Schäuble, 1991, S. 175.
31 Vgl. H. Albert, 1992, S. 18 f.
32 Ebd., S. 19; Nr. 62 b, S. 391.
33 Vgl. W. Schäuble, 1991, S. 185–209.
34 Vgl. Nr. 61 a–b, S. 380–388.

Die Länder der »alten Bundesrepublik«[35] sahen sich vor das Problem gestellt, daß sich mit dem Hinzutreten der fünf neuen Bundesländer die Stimmengewichte im Bundesrat beträchtlich verschieben würden. Nach der bis 1990 gültigen Stimmenverteilung verfügten die vier großen Länder Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen über eine Sperrminorität gegen Verfassungsänderungen und damit zugleich gegen Änderungen des grundgesetzlich geregelten Finanzausgleichs. Mit der Erweiterung um die fünf neuen Länder, die entsprechend ihrer Einwohnerzahl gemäß dem bis 1990 gültigen Schlüssel alle jeweils vier Stimmen erhalten hätten, wäre die Gesamtzahl der Bundesratsstimmen auf 65 gestiegen. Damit aber hätten die vier großen Bundesländer mit ihren insgesamt zwanzig Stimmen nicht mehr das erforderliche Drittel für eine Sperrminorität aufgebracht und wären im Zweifel von einer Zweidrittelmehrheit der zwölf kleineren Bundesländer überstimmt worden.[36]

Um diese Stimmenkonstellation zu vermeiden, entwickelten die größeren und in der Mehrzahl finanzstärkeren Länder neue Modelle der Stimmenverteilung bis hin zu einer Stimmenspreizung zwischen drei und acht. Bei den kleineren Ländern bestand dagegen verständlicherweise wenig Neigung, an einer Änderung mitzuwirken. Vor allem das Saarland wandte sich mit Nachdruck gegen eine Grundgesetzänderung, und Bremen machte seine Zustimmung zu einer Änderung von Art. 51 GG davon abhängig, daß bei einer eventuellen Neugliederung die Selbständigkeit des Stadtstaates nicht in Frage gestellt würde. Seitens der DDR begründete Verhandlungsführer Krause seine Ablehnung einer Revision in erster Linie damit, daß die Stellung der neuen Bundesländer im vereinigten Deutschland so schwach sein werde, daß man sie nicht durch eine Änderung der Stimmenverteilung noch weiter beeinträchtigen sollte.[37]

Am Ende des hier nur angedeuteten, sowohl von taktischem Kalkül als auch von grundsätzlichen Erwägungen bestimmten Prozesses des Aushandelns zwischen den Ländern sowie zwischen ihnen und dem Bund kam eine Zweidrittelmehrheit für die heutige Fassung des Art. 51 Abs. 2 GG zustande: Die Stimmenzahl der Bundesländer mit über sechs Millionen Einwohnern wurde auf sechs erhöht. Damit erhielten die vier großen Länder wieder eine

35 Vgl. B. Blanke/H. Wollmann (Hrsg.), Die alte Bundesrepublik, in: Leviathan, Sonderheft 12/1991.
36 Vgl. Art. 51 Abs. 2 GG a.F.; E. Klein, 1991, S. 27 f.
37 Vgl. BR Mitteilung an die Presse vom 31. 8. 1990; W. Schäuble, 1991, S. 220 ff.

Sperrminorität gegenüber Verfassungsänderungen, d. h. 24 von 68 Stimmen.[38] Auch bei dem neuen Verteilungsschlüssel kommt der Gesichtspunkt zum Tragen, Bevölkerungszahl und Bundesratsstimmen nicht zu weit auseinanderklaffen zu lassen.[39]

Vor diesem Hintergrund der Auseinandersetzung um die Stimmenstaffel im Bundesrat sind die Äußerungen mehrerer Ministerpräsidenten zu Art. 29 GG zu sehen. Ihre Stellungnahmen gerieten zu einem nachdrücklichen Bekenntnis zur vergrößerten Vielfalt in einem Bundesstaat aus 16 Ländern und zu der Notwendigkeit, eventuelle Neugliederungsmaßnahmen an die Zustimmmung der betroffenen Bevölkerung zu binden.[40]

Seine entschiedene Absage an eine Änderung des Art. 29 GG unterstrich der Bundesrat durch eine Resolution. Sie beginnt mit der Feststellung, daß Neugliederungen auf der Grundlage des geltenden Art. 29 GG gelöst werden könnten und daß »insoweit kein Novellierungsbedarf besteht«. Art. 29 in seiner derzeitigen Fassung gewährleiste – so die folgende Begründung – »daß nur solche Länder entstehen, deren Zuschnitt und landsmannschaftliche Zusammensetzung sicherstellt, daß sie von ihren Einwohnerinnen und Einwohnern als ihr Land akzeptiert werden«. Nur eine Neugliederung, die die Vorgaben des Art. 29 GG beachte, werde »überhaupt Aussicht haben, im Bewußtsein des Souveräns des demokratischen Staates Wurzeln zu schlagen«.[41] Damit sprach sich der Bundesrat zum dritten Mal nach 1950 und 1955[42] – allerdings in einer anderen Situation und mit anderer Begründung – gegen die Ingangsetzung von Neugliederungsverfahren aus.

Diese in den Einigungsverhandlungen markierten Positionen schlugen sich dann im Einigungsvertrag nieder, der hier vor allem unter dem Gesichtspunkt der Regelung territorialer Fragen interessiert. Was das Territorium der Bundesrepublik im »Außenverhältnis« angeht, so bringt die Aufhebung von Art. 23 GG a.F. (Geltungsbereich des Grundgesetzes) zum Ausdruck, daß die territoriale Vollendung Deutschlands abgeschlossen und die Aufnahme weiterer Gebiete ausgeschlossen ist. Zugleich stellt die Neufassung der Präambel und des Schlußartikels 146 GG klar, daß die Verfassung

38 Vgl. Art. 51 Abs. 2 n.F.; W. Schäuble, 1991, S. 222 f.

39 Vgl. H. Donner/U. Berlit, ZParl 23. Jg., 1992, S. 324 mit Literaturhinweisen zu weiteren Interpretationen der Stimmenverteilung und zu möglichen Stimmkonstellationen.

40 Vgl. Nr. 61 a und c, S. 380–385, 388 f.

41 Vgl. Nr. 61 c, S. 389 und die kritische Würdigung der Resolution bei M. Herdegen, 1992, S. 129 und J. Isensee, Einheit in Ungleichheit, 1992, S. 147.

42 Vgl. Nr. 6 b, S. 126 f.; Nr. 16, S. 170.

des vereinigten Deutschlands keine weiteren Gebietsansprüche beinhaltet.[43]

Für die »Binnengliederung« übernimmt der Einigungsvertrag die im Ländereinführungsgesetz vorgezeichnete Gliederung in fünf Länder, die sich weitgehend an der Länderstruktur bis 1952 orientiert. Art. 29 GG, der sich durch die Änderungen von 1969 und 1976 praktisch als Veränderungssperre auswirkt, blieb unverändert. Überlegungen von seiten des Bundes, die Vereinigung zu einer stufenweisen Neugliederung des gesamten Bundesgebietes oder zumindest auf dem Gebiet der DDR zu nutzen, konnten sich gegen die alten Bundesländer und die Regierung der DDR nicht durchsetzen. Auch für die Neugliederung des Raumes Berlin-Brandenburg in einem vereinfachten, von den Vorschriften des Art. 29 GG abweichenden Verfahren gibt Art. 5 des Einigungsvertrages lediglich einen Prüfauftrag.[44]

Die Gliederung in Länder war schließlich »das einzige, was von der DDR an eigenständiger Regionalstruktur« in das vereinigte Deutschland eingebracht wurde.[45] Mit politischem Leben erfüllt wurde diese Struktur nach dem Beitritt der DDR am 3. Oktober 1990 durch die Landtagswahlen vom 14. Oktober 1990 und die sich anschließenden Regierungsbildungen in Dresden, Erfurt, Magdeburg, Potsdam und Schwerin. Damit endete ein »Interregnum«, in dem die Zentralinstanzen Funktionen der in der Entstehung begriffenen Länder wahrgenommen hatten.[46]

12. Die Neugliederungsfrage: ein ungelöstes Problem der deutschen Innenpolitik?

a) Anstöße zur Neugliederungsdiskussion seit 1990

Nach dem Beitritt der DDR zur Bundesrepublik am 3. Oktober 1990 und der territorialen Fortsetzung durch die zu demselben Zeitpunkt ins Leben getretenen neuen Bundesländer[1] verschwand die Neugliederungsfrage zunächst fast ganz aus der Öffentlichkeit.[2] Daß das alte Thema in der Folgezeit erneut größeres oder sogar starkes Interesse weckte, ist vor allem im Zusammenhang mit vier

43 Vgl. H. Donner/U. Berlit, ZParl 1992, S. 322 f.
44 Ebd., S. 323.
45 Vgl. »Die DDR vor der Neugliederung«, in: NZZ Fernausgabe Nr. 208 vom 9./19. 9. 1990, S. 5.
46 Vgl. Nr. 64 a–b, S. 393–396; E. Klein, 1991, S. 26.

1 Vgl. E. Klein, 1991, S. 26.

2 Vgl. für die vergleichsweise wenigen Äußerungen im ersten Halbjahr 1992 »Neuordnung der Länder ist unerläßlich. ‚Versammlung Eines Ehrbaren Kaufmanns' in Hamburg«, in: FAZ Nr. 1 vom 2. 1. 1991, S. 9; »Hamburg: Hürden für Neugliederung der Länder niedriger stellen«, in: Handelsblatt Nr. 97 vom 23. 5. 1991, S. 3.

Vorgängen zu sehen: dem Hauptstadtbeschluß des Bundestages vom 20. Juni 1991, der Forderung nach Einbeziehung der Neugliederungsfrage in die Verfassungsdiskussion vom Herbst desselben Jahres an, dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts über den Länderfinanzausgleich vom 27. Mai 1992 sowie mit der Verringerung der Zahl der Landeszentralbanken durch Gesetz vom 15. Juli 1992.

Den wohl nachhaltigsten Anstoß erhielt die Neugliederungsdebatte durch den mit einer Mehrheit von 18 Stimmen am 20. Juni 1991 gefaßten Beschluß des Bundestages, als Sitz von Parlament und (dem Kernbereich der) Regierung Berlin vorzusehen.[3] Bereits am folgenden Tag äußerte sich Brandenburgs Ministerpräsident Stolpe in einem Interview über die sich aus dem Bundestagsbeschluß ergebenden notwendigen und möglichen Formen der Zusammenarbeit zwischen Brandenburg und Berlin. Dabei dachte er sich diese Zusammenarbeit zumindest in einer vertraglich klar geregelten Form, ggf. sogar in einer Konföderation. »Es könnte sein, daß es alle Beteiligten für gescheiter halten, diese Kooperation in einem gemeinsamen Bundesland zu vollziehen. Diese Frage sollte bis etwa Mitte 1992 entschieden sein. Wenn die Berliner wieder in das Land Brandenburg zurückkehren wollen, könnte sich das ja in demselben Zeitrahmen abspielen wie der Umzug der Bundesorgane nach Berlin«.[4]

Diese Stellungnahme Stolpes erwies sich im Rückblick als Auftakt zu einer immer wieder auflebenden Diskussion über die Zukunft des Raumes Berlin/Brandenburg: eine Auseinandersetzung, in der die maßgeblichen politischen Akteure – die Chefs und Mitglieder der Landesregierungen, die Fraktionsvorsitzenden in den Landesparlamenten sowie Vertreter der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen – ihre jeweiligen Gesichtspunkte zur Geltung zu bringen versuchen.[5] Zu den Eck- und Streitpunkten des »Ob« und »Wie« eines Zusammenschlusses zählen Fragen der Verfassungs- und Verwaltungsstruktur (so u.a. die Frage nach Sitz und Größe des gemeinsamen Landtags), die Finanzausstattung (u.a. Dauer des Stadtstaaten-Privilegs von Berlin), die Landes- und Regionalentwicklung sowie der Interessenausgleich zwischen Berlin, seinem Umland und dem ländlichen Raum in den Randgebieten eines gemeinsamen Bundeslandes.[6]

---

3 Vgl. 12. BT Sten. Ber., Bd. 157, S. 2735 A ff., bes. S. 2845 D.

4 »Entscheidend ist das Psychologische«. Spiegel-Interview mit Brandenburgs Ministerpräsident Manfred Stolpe (SPD) über die Entscheidung für Berlin, in: Der Spiegel Nr. 26 vom 24. 6. 1991, S. 28. Das Interview fand am 21. 6. 1991 statt (Mitteilung des Spiegel-Verlags, Abt. Dokumentation, vom 22. 9. 1992).

5 Vgl. BT Pressedokumentation 030-12 für die Jahre 1991–1992.

Dabei erweisen sich die hier nur angedeuteten Verhandlungsgegenstände zum Teil als ausgesprochen schwierig und sensibel: Einerseits erkennen alle Seiten die Notwendigkeit zur Zusammenarbeit im Grundsatz an, andererseits treten immer wieder »Abgrenzungstendenzen und gegensätzliche Positionen« zutage, die zum Teil der Sorge Brandenburgs entspringen, bei einem zu raschen Zusammenschluß mit dem bevölkerungsstärkeren Berlin seine landesspezifischen Interessen nicht genügend wahren zu können.[7]

Gleichwohl nimmt die Kooperation zwischen Berlin und Brandenburg allmählich festere Formen an. So verständigten sich die Regierungen der beiden Länder in einer gemeinsamen Kabinettssitzung am 20. Dezember 1991 darauf, durch eine gemeinsame Regierungskommission bis Ende 1992 die Entscheidung über das »Ob« eines späteren Zusammenschlusses vorbereiten zu lassen. Anfang Dezember 1992 brachte die Gemeinsame Regierungskommission ihre Empfehlung für eine Fusion von Berlin und Brandenburg in einer Erklärung zum Ausdruck: In ihr legen beide Seiten in 10 Punkten dar, warum sie einen Zusammenschluß für unabdingbar halten.[8]

Was den verfassungsmäßigen Weg des Zusammenschlusses angeht, so befürworteten Berlins Regierender Bürgermeister Diepgen und der brandenburgische Ministerpräsident Stolpe eine Fusion im Wege eines novellierten Art. 118 GG.[9] Rückhalt gaben ihnen dabei Art. 5 des Einigungsvertrages, der eine Vereinbarung zwischen beiden Ländern als Sonderweg eröffnet, und die Empfehlung zur Novellierung des Art. 118 GG durch die Kommission Verfassungsreform des Bundesrates vom Mai 1992. Dieser Entwicklung tragen die brandenburgische Verfassung und das Grundgesetz Rechnung, indem sie die Möglichkeit einer Fusion von Berlin und Brandenburg durch Staatsvertrag vorsehen.[10]

Inzwischen sind die Landesregierungen von Berlin und Brandenburg offensichtlich in »eine Phase der Vorbereitung verbindlicher Lösungen« eingetreten.[11] Der Abschluß eines Neugliederungs-Staatsvertrages wird bis zur Mitte des Jahrzehnts angestrebt. Die darin festzuschreibende Vereinigung der beiden Länder soll durch die Wahl eines gemeinsamen Landtags mit 125 Abgeordneten 1999

6 Vgl. Der Tagesspiegel (Berlin) Nr. 14 061 vom 21. 12. 1991, S. 1.
7 Vgl. Handelsblatt (Düsseldorf) Nr. 123 vom 1. 7. 1991, S. 6.
8 Vgl. FAZ Nr. 52 vom 2. 3. 1992, S. 4.
9 Vgl. Berliner Zeitung Nr. 206 vom 4. 9. 1991, S. 9; Der Tagesspiegel (Berlin) Nr. 14 020 vom 6. 11. 1991, S. 2.
10 Vgl. Nr. 62 b, S. 391; BR Drucks. Nr. 360/92 vom 14. 5. 1992, S. 15 f.; GVBl. Brandenburg 1992 I, S. 298 und Art. 118 a GG i. d. F. vom 27.10.1994.
11 Siehe Berliner Morgenpost Nr. 334 vom 7. 12. 1992, S. 7.

vollzogen werden. Als Hauptstadt des neuen Bundeslandes ist Potsdam vorgesehen.[12]

Den zweiten Anstoß nach der Einigung erhielt die Neugliederungsdiskussion durch die Forderung, die Frage der territorialen Neuordnung in die begonnene Verfassungsdiskussion einzubeziehen. Zu den nachdrücklichsten Befürwortern einer Reduzierung der Länderzahl und einer Novellierung des Art. 29 GG zu diesem Zweck gehörte Bundestagsvizepräsident Cronenberg (FDP).[13] Er wurde in seinem Anliegen unterstützt von dem Vorsitzenden der Gemeinsamen Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat, Rupert Scholz (CDU)[14] sowie von Landespolitikern wie Cronauer (FDP Saar), Stoiber (CSU), Teufel (CDU Baden-Württemberg) sowie von dem früheren Vorsitzenden der sog. Ernst-Kommission, Staatssekretär a.D. Ernst.[15] Widerspruch gegen Neugliederungspläne kam wiederholt von SPD- und CDU-Politikern des Stadtstaates Bremen[16], aber auch Eichel (SPD Hessen), und die FDP-Fraktionsvorsitzenden aus Bund und Ländern sowie andere Landespolitiker wandten sich gegen Neugliederungsinitiativen.[17]

Dem wiederholt ausgesprochenen Wunsch, die Neugliederungsfrage in die Verfassungsdiskussion einzubeziehen, entsprach die Gemeinsame Verfassungskommission dadurch, daß sie im weiteren Verlauf ihrer Beratungen eine allgemeine Debatte über das Thema führte.[18] Es wurde erwartungsgemäß kontrovers diskutiert, kontrovers auch insofern, als auch innerhalb der Parteien keine Einstimmigkeit über den einzuschlagenden Weg bestand.[19] Einig waren sich dagegen die Vertreter Bremens, des Landes Rheinland-Pfalz und des Saarlandes in ihrer Ablehnung aller Änderungsvorschläge zu Art. 29 GG. Insgesamt gesehen, ergaben die Voten, daß die sog. große Lösung, nämlich die Rückkehr zu einem verbindlichen, mit

12 Vgl. FAZ Nr. 131 vom 9. 6. 1994, S. 1 f.
13 BT Pressemitteilungen Innenpolitik/Länder/Länderneugliederung vom 10. 10. 1991, 26. 11. 1991, 13. 2. 1992, 13. 3. 1992 und 4. 6. 1992 (Cronenberg).
14 FAZ Nr. 10 vom 13. 1. 1992, S. 4; Augsburger Allgemeine Nr. 39 vom 17. 12. 1992, S. 14 (Scholz).
15 SZ Nr. 19 vom 28. 2. 1992, S. 6 (Cronauer); Die Welt-Bonn Nr. 45 vom 22. 2. 1992, S. 4; Die Welt-Bonn Nr. 86 vom 10. 4. 1992, S. 5 (Stoiber); ZDF/26. 2 1992/17.30/isa – Länderjournal – 0226-3 – Fernseh- und Hörfunkspiegel 27. 2. 1992 BT Pressedokumentation; Augsburger Allgemeine Nr. 68 vom 21. 3. 1992, S. 1 (Teufel); SZ Nr. 36 vom 13. 2. 1992, S. 11 (Ernst).
16 Bremer Nachrichten vom 17. 1. 1992; SZ Nr. 36 vom 13. 2. 1992, S. 11; Bremer Nachrichten vom 9. 5. 1992 (Wedemeier, Neumann, Kröning).
17 FAZ Nr. 11 vom 14. 1. 1992, S. 4 (Eichel); SZ Nr. 33 vom 10. 2. 1992, S. 6 (FDP).
18 Vgl. GVK 19. Sitzung vom 25. 3. 1993, TOP 3, S. 7–31.
19 Ebd., S. 9, 28 (CDU/CSU und SPD), S. 13 (FDP).

einer Frist ausgestatteten Verfassungsauftrag zur Neugliederung des gesamten Bundesgebietes offensichtlich nicht mehrheitsfähig war: In der Sitzung vom 25. März 1993 votierte jedenfalls kein Teilnehmer in dieser Richtung. Eine Mehrheit tendierte in ihren Voten vielmehr zu der sog. kleinen Lösung, d. h. zu einer Öffnung zum Staatsvertrag zwischen den Ländern. Strittig blieb indessen die Frage, ob und wenn ja, zu welchem Zeitpunkt der Bund an dem Willensbildungsprozeß mitwirken solle. Aus einigen Voten war nämlich die Neigung erkennbar, die in Art. 29 GG dem Bund zugewiesene Kompetenz zur Neugliederung zugunsten der Länder zu verschieben.[20]

Einstimmig beschlossen wurde dagegen die Empfehlung, nach Art. 118 folgenden Art. 118 a einzufügen: »Die Neugliederung in dem die Länder Berlin und Brandenburg umfassenden Gebiet kann abweichend von den Vorschriften des Artikel 29 unter Beteiligung ihrer Wahlberechtigten durch Vereinbarung beider Länder erfolgen«.[21]

Belebt wurde die Neugliederungsdiskussion im Jahr 1992 auch durch ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts über den Länderfinanzausgleich vom 27. Mai 1992. Dieser hat seine rechtliche Grundlage in Art. 107 GG sowie in dem mehrfach novellierten Gesetz über den Finanzausgleich. Danach muß die unterschiedliche Finanzkraft der Bundesländer angemessen ausgeglichen werden, damit jedes Land seine Aufgaben erfüllen kann und das föderale Prinzip funktionsfähig bleibt. Wie sich die unterschiedliche Finanzkraft der Bundesländer errechnet und wie sie »angemessen« ausgeglichen wird, ist eine bis heute nicht abschließend beantwortete Streitfrage zwischen den finanzstarken und finanzschwachen Ländern.[22]

Das Gesetz über den horizontalen Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern war vor dem hier interessierenden Urteil des Bundesverfassungsgerichts zuletzt 1990 novelliert worden. Bremen, Hamburg, das Saarland und Schleswig-Holstein sahen sich jedoch durch das Gesetz benachteiligt und ließen durch das Bundesverfassungsgericht prüfen, ob der zweite Abschnitt des Finanzausgleichsgesetzes in der veränderten Fassung mit dem Grundgesetz vereinbar sei. In ihrer Klage verwiesen die vier Länder im wesentlichen auf drei Punkte: erstens auf die unzureichende Berücksichtigung der besonderen Situation der Stadtstaaten Bremen und Hamburg

20 Ebd., S. 7 f., 19 ff. (Bremen); S. 22 f. (Saarland); S. 23 ff. (Rheinland-Pfalz); S. 29 f. (Jahn, Scholz).

21 GVK-Schlußbericht vom 5. 11. 1993, S. 45.

22 Vgl. Art. 107 GG und zur Entwicklung der Finanzverfassung von 1969 bis 1992 W. Renzsch, 1991, S. 257–279.

infolge überdurchschnittlich hoher Infrastruktur- und Verwaltungskosten bei vergleichsweise geringen Steuereinnahmen, zweitens auf die Haushaltsnotlage Bremens und des Saarlandes sowie drittens auf die problematischen Berechnungsgrundsätze bei der Ermittlung der Einnahmen.[23]

Die von den vier Ländern angesprochene Lage war indessen nicht mit der Gründung der Bundesrepublik vorgegeben, sondern das Ergebnis einer langjährigen Entwicklung. Die kleineren westlichen Bundesländer wehrten sich daher wiederholt gegen den Vorwurf, schon immer Kostgänger des Bundes und anderer Länder gewesen zu sein. So sei Bremen bis 1969 nahezu durchgängig Zahlerland im Länderfinanzausgleich gewesen. Erst die Finanzreform von 1969 habe es durch die Änderung der Verteilungsmaßstäbe zum Empfängerland gemacht. Demgegenüber sei z. B. Bayern von 1949 bis 1986 Empfängerland im Länderausgleich gewesen und erst 1989 zum Geberland geworden.[24]

Die klagenden vier Länder errangen 1992 einen Teilerfolg insofern, als das Bundesverfassungsgericht die abschließende Korrekturregelung beim Finanzausgleich für verfassungswidrig erklärte und feststellte, bei dieser Endberechnung werde von zuvor anerkannten Maßstäben willkürlich abgewichen. Als eigentliche Gewinner des Verfahrens konnten sich indessen Bremen und das Saarland betrachten. Ihnen bestätigte das Gericht nicht nur eine »extreme Haushaltsnotlage«, sondern auch »Anstrengungen«, ihre Netto-Kreditaufnahme zu verringern und insofern ihre Haushaltswirtschaft auf Stabilisierung auszurichten. In ihrem – mit 131 Seiten der Komplexität des Gegenstandes entsprechenden – Urteil rechneten die Verfassungsrichter vor, daß eine Haushaltsstabilisierung von 1992 bis 1996 für Bremen über 8,5 Mrd. DM und für das Saarland über 6 Mrd. DM betragen würde. Hier sei »das bundesstaatliche Prinzip als solches berührt«. Die übrigen Länder hätten die Pflicht, ihnen mit konzeptionell aufeinander abgestimmten Maßnahmen beizustehen. Wie das zu geschehen habe, überließ das Urteil dem Gesetzgeber, aber es müsse »unverzüglich« geschehen.[25]

Schließlich wies das Bundesverfassungsgericht auf die »Möglichkeit« hin, »das Bundesgebiet neu zu gliedern, um, wie es in Art. 29 Abs. 1 GG heißt, zu gewährleisten, daß die Länder nach Größe und

23 Vgl. BVerfGE 86, 148 (210).

24 Vgl. V. Kröning: Wenn die Glieder sterben, stirbt das Ganze. Eine Finanzreform muß für die gleichen Lebensbedingungen in den Ländern sorgen, in: SZ Nr. 36 vom 13. 2. 1992, S. 11; GVK 19. Sitzung vom 25. 3. 1993, S. 27 (Klein, CDU/CSU Bremen).

25 Siehe BVerfGE 86, 148 (263).

Leistungsfähigkeit die ihnen obliegenden Aufgaben wirksam erfüllen können«.[26] Mit diesem Hinweis knüpfte das Gericht an ein Urteil von 1952 an: Danach »darf ein Finanzausgleich mit Rücksicht auf Art. 29 GG nicht zu dem Ergebnis führen, lebensunfähige Länder künstlich am Leben zu erhalten«.[27] In dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 27. Mai 1992 sahen sich Befürworter einer gebietsmäßigen Neuordnung nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten in ihrer Auffassung bestätigt und forderten, das Thema Neugliederung mit Nachdruck weiterzuverfolgen.[28]

In Zusammenhang mit der Neugliederungsfrage wurde vereinzelt auch ein anderes Element der bundesstaatlichen Finanzverfassung gebracht: die 1992 vollzogene Verringerung der Zahl der Landeszentralbanken von 11 auf neun. Nach der vierten Novelle zum Gesetz über die Deutsche Bundesbank vom 15. Juli 1992 verfügen nur noch Baden-Württemberg, Bayern, Hessen und Nordrhein-Westfalen über eine eigene Landeszentralbank. Jeweils eine gemeinsame Landeszentralbank unterhalten Berlin und Brandenburg, Bremen mit Niedersachsen und Sachsen-Anhalt, Hamburg mit Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz und das Saarland sowie Sachsen und Thüringen.[29] Die SPD-Landtagsfraktion in Saarbrücken bewertete die Entscheidung des Bundestages zur Verringerung der Zahl der Landeszentralbanken als einen möglichen »Versuchsballon zur Länderneugliederung«. Eine Auflösung der Bank im Saarland könnte – so der stellvertretende Fraktionsvorsitzende Reiner Tabillion – indirekt auch einen Schritt zur Auflösung dieses Bundeslandes bedeuten.[30]

b) Grundzüge der Neugliederungsdiskussion von 1948/49 bis 1990

Bei dem abschließenden Versuch, die Auseinandersetzung um die Neugliederung des Bundesgebietes seit 1948/49 zu umreißen, sei zunächst daran erinnert, daß diese Kontroverse Teil einer umfassenden Föderalismusdiskussion ist. Diese wiederum spiegelt den Wandel, den die grundgesetzliche bundesstaatliche Ordnung »vom föderativen über den unitarischen und kooperativen bis hin zum kompetitiven Bundesstaat«[31] in über 40 Jahren erlebt hat. Diese

26 Ebd., S. 270.
27 Siehe BVerfGE 1, 117 (134) vom 20. 2. 1952.
28 Vgl. BT Pressemitteilung Innenpolitik/Bundesländer/Neugliederung vom 29. 5. 1992 (Cronenberg); FAZ Nr. 126 vom 1. 6. 1992, S. 18 (Handelskammer Hamburg); LT Schleswig-Holstein, Sten. Ber., 13. Wahlp., 2. Sitzung vom 3. 6. 1992, S. 34 (Engholm).
29 4. BBankGÄndG vom 15. 7. 1992 (BGBl. I, S. 1287).
30 Vgl. »Länderneugliederung geplant«, in: FAZ Nr. 72 vom 25. 3. 1992, S. 17.
31 H.-P. Schneider, Die bundesstaatliche Ordnung im vereinigten Deutschland, in: NJW 44. Jg., 1991, S. 2448.

Entwicklung ist in der Literatur gewürdigt worden und soll daher hier nicht erneut nachgezeichnet werden.[32]

Das Hauptargument, das die Neugliederungsbefürworter seit der Gründung der Bundesrepublik unzählige Male wiederholt haben, besagt, daß nur eine Verringerung der Anzahl der Länder deren Leistungsfähigkeit verbessern und damit den deutschen Föderalismus insgesamt stabilisieren könne. Hauptziele dieser zweckrationalen Kritik waren und sind das Saarland und die hanseatischen Stadtstaaten[33]; seit der Einigung stehen auch das vergrößerte Land Berlin und die fünf neuen Bundesländer unter einem gewissen Legitimationsdruck.[34]

Thematisiert wurde die Zielvorgabe der reduzierten Länderzahl bis 1990 vor allem im zweiten der Frankfurter Dokumente[35] , vom Parlamentarischen Rat[36], in den Richtbegriffen des Art. 29 Abs. 1 GG[37] sowie in den Empfehlungen der Luther-Kommission und der Ernst-Kommission, die elf Länder der alten Bundesrepublik auf neun[38], sechs oder fünf[39] zu verringern. Die beiden letzten Zahlen entsprechen dem Richtwert von 5 Mio. Einwohnern, den die Ernst-Kommission »für die administrative Leistungsfähigkeit als untere Grenze« festlegte, wobei sie sich in Übereinstimmung mit wissenschaftlichen Erkenntnissen sah.[40]

Dieser Sichtweise kam entgegen, daß das Grundgesetz den Gebietsstand der Länder nicht festschreibt, sondern nur einen »labilen Bundesstaat« mit einer Gliederung des Bundes in Länder konstituiert, ohne deren Anzahl zu nennen.[41] Dies führte zu der Frage, ob das Grundgesetz flexibel genug sei, letzlich auch eine Gliederung in nur zwei Einzelstaaten zuzulassen, oder ob ein solches Zwei-Länder-Modell nicht vielmehr ein Zerrbild der grundgesetzlichen föde-

32 Vgl. u.a. F. W. Scharpf, Entwicklungslinien, 1991, S. 146–159; H. P. Schneider (wie Anm. 425), S. 2448 (2449 f.).

33 Vgl. u.a. H. Prantl, Deutschland neu gliedern, in: SZ Nr. 241 vom 18. 10. 1991, S. 4: »Es muß gestorben werden, damit der Föderalismus weiterleben kann. Sterben müssen deshalb die deutschen Kleinstaaten und Stadtstaaten. Zum Beispiel Bremen, zum Beispiel das Saarland«.

34 Vgl. zur Kritik am gegenwärtigen Zuschnitt der neuen Bundesländer z. B. W. Rutz et al., Die fünf neuen Bundesländer. Historisch begründet, politisch gewollt und künftig vernünftig?, 1993, S. 113–130.

35 Vgl. Nr. 1 a, S. 119.

36 Siehe S. 44.

37 Vgl. Nr. 4, S. 122.

38 Vgl. Nr. 17 a, S. 171–175.

39 Vgl. Nr. 40 a, S. 253–259.

40 So W. Ernst, Die Alternative: Neugliederung des Bundesgebietes, in: DVBl. 1991, S. 1024 (1028).

41 Vgl. die Qualifikation als »labiler Bundesstaat«, in: BVerfGE 1, 14 (48); 5, 34 (38).

rativen Struktur abgebe. Diesem wohl überwiegenden Bedenken zufolge sollte die gegebene Anzahl der Länder nicht erheblich unterschritten werden.[42]

Neben der fortdauernden Kritik an der mangelhaften Leistungs- und Zahlungsfähigkeit der Länder behauptete sich lange ein zweites Argument gegen die vorgefundene Anzahl der Länder: der Vorwurf der mangelnden historischen Begründung. Aus dieser Sicht erschien die Mehrzahl der westdeutschen Länder als negative Folge besatzungsrechtlicher Willkür. Bis zur Bildung des Landes Baden-Württemberg zielte diese Kritik vor allem auf den südwestdeutschen Raum. Nach dessen gelungener Neugliederung galt in erster Linie das Land Rheinland-Pfalz als der Prototyp eines künstlichen Gebildes von geringer Bestandskraft.[43] Seit der endgültigen Eingliederung des Saarlandes muß sich auch der kleinste Flächenstaat der Bundesrepublik gegen Neuordnungsvorstellungen wehren, in denen für ihn kein Platz mehr ist.[44]

Die Kritik an der fehlenden historischen Fundierung der Länder vernachlässigte zweierlei. Zum einen war die durch Besatzungsrecht geschaffene Ländergliederung geradezu ausgewogen im Vergleich zu der territorialen Ordnung vor 1933 bzw. vor 1945. Mit dem Ende des Zweiten Weltkrieges war die politische und wirtschaftliche Hegemonie Preußens weggefallen, die den deutschen Föderalismus von 1871 an zu einem »Pseudo-Föderalismus« gemacht hatte.[45] Zum anderen schränkte sein Blickfeld ein, wer in der föderativen Struktur der Westzonen bzw. der alten Bundesrepublik nur einen Oktroi der Besatzungsmächte sah. Auch die große Mehrzahl der deutschen »Politiker der ersten Stunde« sowie die verfassunggebenden Versammlungen mit den in ihnen vertretenen politischen Mehrheiten waren aus unterschiedlichen Motiven entschlossen, eine Regierungsform föderativen Typs zu schaffen.[46]

Inzwischen haben alle Bundesländer – auch die neuen – ihre Geschichte. In dem Maß, in dem die von den Siegermächten geschaffenen westdeutschen Länder sich im Bewußtsein ihrer Bewohner etablierten oder zumindest Akzeptanz durch Gewöhnung erlangten[47], wich die Kritik an den Grenzziehungen der Jahre 1945 bis 1947 einer Bejahung des status quo.

---

42 Vgl. zu dieser Kontroverse J. Isensee, Handbuch des Staatsrechts IV, 1990, § 98 Rn. 278; ders., Einheit in Ungleichheit, 1992, S. 143.
43 Siehe oben S. 35.
44 Vgl. Nr. 40 a, S. 254 f.; Nr. 41 b, S. 265; Nr. 52, S. 325 f.
45 Siehe Anm. 6.
46 Vgl. P. H. Merkl, Die Entstehung der Bundesrepublik, 1965, S. 30 f.; F. R. Pfetsch, Ursprünge der Zweiten Republik, 1990, S. 465, 470, et passim.
47 Vgl. J. Isensee, Handbuch des Staatsrechts IV, 1990, § 98 Rn. 26.

Die Kritik an der unzureichenden Effizienz und an der mangelnden historischen Begründung der Länder fand verfassungsrechtlich ihren Niederschlag und ihre Stütze in Art. 29 Abs. 1 GG.[48] Die Richtbegriffe in Art. 29 GG zeichnen das Bild von einer nach den Vorstellungen des Verfassunggebers optimal gegliederten Bundesrepublik; sie verdeutlichen damit die Distanz, die zwischen der tatsächlichen Gliederung der Bundesrepublik und den Zielvorstellungen des Grundgesetzes bis 1976 bestand (und eingeschränkt besteht). In der Praxis hatte sich allerdings der Neugliederungsauftrag des Grundgesetzes bereits vor der zweiten Novellierung des Art. 29 GG 1976 wegen der anspruchsvollen Verfahrenserfordernisse »als Veränderungssperre«[49] zugunsten der bestehenden Länder ausgewirkt.

Dieser relative Bestandsschutz durch Art. 29 GG wirkte sowohl gegen Bestrebungen, bestehende Länder zu größeren Einheiten zusammenzufügen, als auch gegen Versuche, aus bestehenden Ländern frühere kleinere Einheiten wieder herauszulösen. Letzteres wurde bei den Bestrebungen sichtbar, die in Niedersachsen aufgegangenen ehemaligen Länder Oldenburg und Schaumburg-Lippe wiederherzustellen. Obwohl die Volksabstimmungen die erforderlichen Mehrheiten für die Rückkehr zum status quo ante erbrachten, wies der Bundesgesetzgeber die Sezessionsbegehren ab, indem er sich auf die Zielvorgaben des Art. 29 Abs. 1 GG berief.[50]

Ein Rückblick auf die Neugliederungsdiskussion der Jahre 1948/49 bis 1990 muß die Haltung der Bundesregierung zu diesem Problem einbeziehen. Insgesamt gesehen, hielt sich die Bundesregierung in der Neugliederungsfrage zurück. Nach dem Wegfall des alliierten Vorbehalts 1955 begründete die Bundesregierung ihre zögerliche Haltung wiederholt mit dem Argument, daß sie die territoriale Neuordnung erst nach der Eingliederung des Saarlandes bzw. nach der Wiedervereinigung konstruktiv betreiben könne.[51]

Die überwiegend distanzierte Haltung der Bundesregierung legt die Frage nach der Position der jeweiligen Bundeskanzler nahe. Adenauer ließ während seiner Amtszeit wiederholt erkennen, daß er Neugliederungsdiskussionen u.a. aus außenpolitischen Erwägungen für inopportun hielt.[52] Zurückhaltung bestimmte letztlich auch die Haltung der sozial-liberalen Koalition. Die Ankündigung in der Regierungserklärung von 1969, den Verfassungsauftrag zur Neu-

48 Vgl. J. Isensee, Einheit in Ungleichheit, 1992, S. 144.
49 Ebd., S. 145.
50 Vgl. Nr. 48 c und e, S. 300–303.
51 Vgl. Nr. 23 a und c, S. 198 ff.
52 Siehe Anm. 216, 242 und 243.

gliederung ernstzunehmen[53], wurde dadurch relativiert, daß sowohl Willy Brandt als auch Helmut Schmidt für ihre Regierungszeit den Stadtstaaten Bremen und Hamburg gleichsam eine Bestandsgarantie gaben.[54] Was Helmut Kohl angeht, so hielt er sich, zumindest nach dem Scheitern des Versuchs der Bundesregierung 1990, das komplizierte Verfahren nach Art. 29 GG zugunsten vertraglicher Vereinbarungen zwischen den betroffenen Ländern zu suspendieren[55], in der Neugliederungsfrage zurück.[56]

Mit ihrer zögerlichen Haltung handelte sich die Bundesregierung wiederholt Mahnungen des Bundesverfassungsgerichts ein. Das »zweite Südweststaaturteil« von 1956 machte den Weg frei für das vom Bundesminister des Innern abgelehnte Volksbegehren des Heimatbundes Badenerland.[57] Im »Hessen-Urteil« von 1961 erinnerte das oberste Gericht die Bundesregierung an den Verfassungsauftrag der Neugliederung.[58] Auch die Urteile des Bundesverfassungsgerichts zur bundesstaatlichen Finanzordnung von 1952 und 1992 verwiesen auf die Neugliederung als einen möglichen Lösungsweg.[59]

Während die Bildung des Südweststaates 1952 eine regional begrenzte Länderneugliederung darstellte, markiert der Beitritt der DDR zur Bundesrepublik »den bisher tiefsten Einschnitt in das föderale System«[60] und in seine Länderstruktur.

c) Verändertes Umfeld der Neugliederungsdiskussion seit 1990

Die Bildung der fünf neuen Länder hat zur Folge, daß die von den Alliierten 1945 gezogene Demarkationslinie und spätere innerdeutsche Grenze seit 1990 als Grenze zwischen den alten und den neuen Bundesländern fortdauert. Vorschläge, etwa durch den Zusammenschluß von Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern oder durch einen Länderverbund aus Hessen und Thüringen die ehemalige deutsch-deutsche Grenze zu überschreiten, hatten keine Chance. Solche Zusammenschlüsse von alten und neuen Bundesländern sind aber – zumindest vorläufig – auch nicht erstrebenswert, wenn man die »Identifikationsmöglichkeiten der Bevölkerung

53 Vgl. Nr. 37 a, S. 236.
54 Vgl. Nr. 39 c, S. 249; Nr. 46 c, S. 294.
55 Siehe S. 373 f. Vgl. H. Klatt, Neubeginn, 1991, S. 25.
56 Siehe »Der Spiegel« Nr. 24 vom 13. 6. 1994, S. 28 (Zitat): »Ich habe«, bekannte Helmut Kohl im Dezember, »in meinem politischen Leben so viele Ländergrenzen-Neuregelungsdiskussionen mitgemacht, daß ich für den Rest meines Daseins in dieser Frage mich nie mehr engagieren werde«.
57 Vgl. Nr. 21 a und b, S. 192–197
58 Vgl. Nr. 26 a und b, S. 205–213.
59 Vgl. BVerfGE 1, 117 (134); 86, 148 (270).
60 Vgl. H. Klatt, Neubeginn, 1991, S. 21.

in den neuen Ländern« höher veranschlagt als die aus einer Fusion erwachsenden funktionalen Vorteile.[61] Immerhin wurde eine kleinere Gebietseinheit auf dem früheren Territorium der DDR, das ehemals hannoversche Amt Neuhaus, mit Wirkung vom 30. Juni 1993 in den niedersächsischen Kreis Lüneburg umgegliedert.[62] Dagegen dürften die durch bilaterale Staatsverträge zwischen den neuen Bundesländern vereinbarten Grenzkorrekturen nahezu abgeschlossen sein.[63]

Die Entstehung der neuen Bundesländer bewirkte einen Argumentationsschub sowohl zugunsten der Kritiker als auch der Befürworter einer föderativen Ordnung mit 16 Gliedstaaten. Die Kritiker vertraten und vertreten die Auffassung, daß auf dem Territorium der früheren DDR zu viele Länder entstanden bzw. die falschen Länder aus der Taufe gehoben worden seien.[64] Dabei verweisen die Neugliederungsbefürworter auf die bereits vor der Einigung zutage getretenen Verteilungskonflikte zwischen Geber- und Nehmerländern, erkennbar u.a. als »eine latente Interessengemeinschaft zwischen dem Bund und den zu kleinen und finanzschwachen Ländern«.[65] Die im Einigungsvertrag von 1990 vorgezeichnete Finanzverfassung für eine Übergangszeit bis 1995 habe die Wahrscheinlichkeit und Notwendigkeit politischer Verständigung zwischen dem Bund und den finanzschwachen kleinen Bundesländern in Ost und West keineswegs verringert. Die Bundesrepublik habe »jetzt 16 Länder, von denen etwa elf dauerhaft am Tropf des Bundes hängen«.[66]

Der Kritik, daß der Beitritt von fünf neuen, vorläufig oder dauernd finanzschwachen Ländern den deutschen Föderalismus geschwächt habe, steht eine Auffassung entgegen, die die bundesstaatliche Ordnung durch die Erweiterung auf 16 Länder gestärkt sieht.[67] Zumindest besteht ein breiter Konsens darüber, daß die fünf neuen Länder von der dortigen Bevölkerung bewußt so gewollt waren und bis auf weiteres »einen wichtigen Stabilisierungs- und Integrationsfaktor beim Zusammenwachsen der beiden Teile

61 Siehe Ch. Starck, Stärkere Bundesländer für Europa, in: FAZ Nr. 47 vom 25. 2. 1992, S. 13. Zu Vorschlägen für eine Fusion von alten und neuen Bundesländern vgl. Nr. 57 a, S. 357; Nr. 59 b, S. 363 f.

62 Vgl. die Aufzählung der für eine eventuelle Angliederung an die alten Bundesländer in Betracht kommenden Gebietseinheiten bei W. Rutz et al., 1993, S. 106 f.

63 Vgl. u.a. Neue Zeit (Berlin) Nr. 78 vom 1. 4. 1992, S. 21; Nr. 130 vom 5. 6. 1992, S. 17; GVBl. MVP Nr. 14 vom 25.06.1993.

64 Vgl. W. Rutz et al., 1993, S. 84–94, et passim.

65 So F. W.Scharpf, Entwicklungslinien, 1991, S. 153.

66 Siehe GVK 19. Sitzung vom 25. 3. 1992, S. 9 (K. Wegner).

67 Vgl. BR Sten. Ber., 622. Sitzung vom 12. 10. 1990, S. 552 B (Momper); 624.Sitzung vom 9. 11. 1990, S. 619 A–B (Voscherau).

Deutschlands« darstellen.[68] Auch können die Befürworter der 1990 erweiterten föderativen Ordnung darauf verweisen, daß die Länder als Gliedstaaten der Bundesrepublik von Verfassungs wegen gleichberechtigt sind und trotz wirtschaftlicher Unterschiede gleich behandelt werden müssen. »Das föderative Gleichbehandlungsgebot nimmt im jeweiligen Regelungsbereich der Verfassung konkreten Inhalt an. Das gilt insbesondere für den bundesstaatlichen Finanzausgleich«.[69] Letzterer ist sozusagen Normalität der föderativen Ordnung, die reale Ungleichheit mit rechtlicher Gleichheit verbindet.[70]

Neben der 1990 erreichten deutschen Einheit stellt die fortgeschrittene europäische Integration die zweite große Herausforderung für den deutschen Föderalismus (und damit auch für die bestehende Ländergliederung) dar.[71]

Nicht nur innenpolitische, sondern auch europapolitische Argumente sprechen aus der Sicht der Neugliederungsbefürworter für eine Zusammenlegung von Ländern. Eine Gliederung der Bundesländer in größere, »europafähige« Einheiten[72], eine daraufhin mögliche Neuordnung der föderalen Kompetenzverteilung in Verbindung mit einer Reform der Finanzverfassung könnte – so die Befürworter – den Ländern den erforderlichen Handlungspielraum verschaffen. Diesen benötigten die Länder für einen durch nationalstaatliche Grenzen nicht mehr behinderten Wettbewerb.[73]

Die Vertreter des status quo erinnern hingegen daran, daß in zwei klassischen Bundesstaaten – in der Schweiz und in den USA – sowohl die Anzahl der Gliedstaaten als auch die Größenunterschiede zwischen ihnen weitaus größer sind, als dies in der Bundesrepublik der Fall ist. Trotz dieser Disparitäten würden die Funktionsfähigkeit des staatlichen Zusammenlebens in der Schweiz und in den USA nicht in Frage gestellt und eine Zusammenfassung von Gliedstaaten zu größeren Einheiten bisher nicht erwogen.[74]

Dem Postulat einer Anpassung der deutschen Ländergrenzen an veränderte Erfordernisse unter dem Stichwort »Europa der Regio-

68 Siehe H.-P. Schneider, Die Zukunft des Grundgesetzes, in: FAZ Nr. 268 vom 16. 11. 1990, S. 14; ders., Die bundesstaatliche Ordnung im vereinigten Deutschland, in: NJW 44. Jg., 1991, S. 2448 (2455).
69 Vgl. J. Isensee, Handbuch des Staatsrechts IV, 1990, § 98 Rn. 129–145 (135).
70 Ebd.
71 Vgl. H. Klatt, Neubeginn, 1991, S. 21.
72 Siehe W. Kisker, 1991, S. 132 ff.; vgl. F. W. Scharpf, Regionalisierung, 1990, S. 32–46.
73 Vgl. F. W. Scharpf, Entwicklungslinien, 1991, S. 156 f.; F. W. Scharpf/A. Benz, Kooperation, 1991, S. 21.
74 Vgl. H. Albert, 1992, S. 20.

nen« steht ein weiteres Argument entgegen: Die Entwicklung der Regionen und Provinzen in anderen europäischen Nationalstaaten zu mehr als den gegenwärtigen dezentralen Verwaltungseinheiten sei vielfach erst im Gange und keineswegs überall gesichert. Und selbst wenn es dort zu einer echten Föderalisierung komme, würden diese künftigen Gliedstaaten teilweise eine deutlich geringere Bevölkerungszahl aufweisen als das kleinste deutsche Bundesland.[75]

Insgesamt gesehen, setzt sich die Föderalismusdiskussion in einem freundlicher gewordenen Verhandlungsklima fort: Der Föderalismus ist weniger als früher dem Vorwurf ausgesetzt, Störfaktor oder historisch bedingtes Relikt zu sein[76]; und die Idee des Föderalismus als politisches Ordnungs- und Gestaltungsprinzip hat nicht nur in der Bundesrepublik »eine bemerkenswerte Neubelebung erfahren«.[77]

Die Argumentationslast, die früher ausschließlich bei den Bewahrern lag, scheint zur »Begründungslast des Veränderers«[78] zu werden. Gleichermaßen an die Befürworter und an die Kritiker der bestehenden Länderstruktur richtet sich eine in die Diskussion eingebrachte Mahnung: Eine Neugliederung der Länder dürfe weder zu einem Tabu erklärt noch als ein Allheilmittel zur Stärkung des Föderalismus angesehen werden. »Eine Diskussion darüber muß weiter und tiefer greifen als bis zu dem einfachen Vorschlag, Ländergrenzen zu ändern«.[79]

---

75 Vgl. P. Bohley, 1992, S. 72 f., 80.

76 Vgl. R. Herzog, 1991, S. 10.

77 Auszüge aus der Rede von Minister W. Clement (NRW) vor der bayerischen SPD im November 1991 (Zitat mit Genehmigung der Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen vom 27. 10. 1992).

78 Siehe J. Isensee, Mehr Recht durch weniger Gesetze?, in: Zeitschrift für Rechtspolitik 18. Jg., 1985, S. 139 (144 f.), von wo die Formulierung in Analogie entlehnt ist.

79 Siehe Anm. 77.

Verzeichnis der Dokumente und Texte

I.
Von den Vorgaben der Alliierten bis zur Bildung des Landes Baden-Württemberg (1948-1952)

1. a.	1. 7.1948	Frankfurter Dokumente	119
1. b	10. 7.1948	Stellungnahme der westdeutschen Ministerpräsidenten zu den Frankfurter Dokumenten	120
1. c	19./20. 7. 1948	Erklärung der Militärgouverneure zu den Koblenzer Beschlüssen der Ministerpräsidenten	120
2.	12. 5.1949	Schreiben der Militärgouverneure an den Präsidenten des Parlamentarischen Rates	121
3.	23. 5.1949	Präambel des Grundgesetzes	121
4.	23. 5.1949	Art. 29 GG (Neugliederung des Bundesgebietes)	122
5.	23. 5.1949	Art. 118 GG (Südweststaatklausel)	123
6. a	8. 2.1950	Regierungsentwurf für ein Verfahrensgesetz bei Neugliederung des Bundesgebietes	123
6. b	16. 2.1950	Bundesrat für Zurückziehung des Gesetzentwurfs angesichts des alliierten Vorbehalts	126
6. c	24. 9.1950	Volksbefragung in den Ländern Baden, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern	127
6. d	8.11.1950	Scheitern einer Vereinbarung zur Neugliederung Südwestdeutschlands	130
6. e	10. 1.1951	Erste Bundestagsdebatte über die Frage des Südweststaates	131
7. a	21. 2.1951	Antrag der Zentrums-Fraktion betr. Neugliederung	132
7. b	8. 3.1951	Abänderungsantrag der CDU/CSU-Fraktion zum Antrag der Zentrums-Fraktion	133
7. c	9. 5.1951	Antrag der CDU/CSU-Fraktion betr. Einsetzung einer Sachverständigenkommission	134
7. d	13. 6.1951	Ergänzungsantrag der FDP-Fraktion zum Antrag der CDU/CSU-Fraktion	134
8. a	4. 5.1951	Erstes Gesetz zur Neugliederung Südwestdeutschlands	135
8. b	4. 5.1951	Zweites Gesetz zur Neugliederung Südwestdeutschlands	136

8. c	3. 7.1951	Die FDP und die Vorschläge Eulers	139
8. d	7. 7.1951	Eulers Vorschläge zur Länderneuordnung	140
9. a	9. 9.1951	Aussetzung der Abstimmung über die Neugliederung Südwestdeutschlands	143
9. b	23.10.1951	Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Neugliederung Südwestdeutschlands (»Südweststaaturteil«)	143
9. c	24.10.1951	Das Urteil in einem zusammenfassenden Pressebericht	151
9. d	9.12.1951	Volksabstimmung über den Zusammenschluß von Baden, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern	154

II.

Die Neugliederungsdiskussion bis zum Wegfall des alliierten Vorbehalts (1952–1955)

10. a	Anf. 1952	Die Bundesregierung und die Neugliederungsfrage im Jahr 1951	156
10. b	12. 1.1952	Bundestagsausschuß befürwortet Neugliederung des Bundesgebietes	157
11.	4. 2.1952	Wissenschaftler zurückhaltend gegenüber Neugliederungsplänen	158
12.	15. 5.1952	Überleitungsgesetz für das neue Land Baden-Württemberg	159
13. a	1.12.1952	Einsetzung eines Sachverständigenausschusses (»Luther-Ausschuß«)	160
13. b	Anf. 1953	Die Bundesregierung und die Neugliederungsfrage im Jahr 1952	161
14. a	Nov. 1953	Neugliederungswünsche aus den Ländern an den Luther-Ausschuß	162
14. b	Anf. 1954	Die Bundesregierung und die Neugliederungsfrage im Jahr 1953	164
15.	10. 9.1954	Vorschlag zur Neugliederung Mitteldeutschlands nach der Wiedervereinigung	165

III.

Die Neugliederungsfrage einschließlich der Volksbegehren bis zur ersten Änderung des Art. 29 GG (1955–1969)

16.	24. 6.1955	Entschließung des Bundesrates zur Neugliederung des Bundesgebietes	170

17. a	Okt. 1955	»Luther-Gutachten« zur Neugliederung des Bundesgebietes	170
17. b	Okt. 1955	Die wichtigsten Ergebnisse des »Luther-Gutachtens«	175
17. c	Ende 1955	Die Bundesregierung zum »Luther-Gutachten«	176
18. a	Dez. 1955	Die Bundesregierung zum Ausführungsgesetz zu Art. 29 GG	177
18. b	7.12.1955	Entwurf eines Gesetzes zur Ausführung des Art. 29 Abs. 2–6 GG	177
18. c	23.12.1955	Gesetz zur Ausführung des Art. 29 Abs. 2–6 GG	178
19. a	7. 1.1956	Antrag des Heimatbundes Badenerland auf Volksbegehren	180
19. b	24. 1.1956	Ablehnung des Antrags durch das Bundesministerium des Innern	180
20. a	18. 2.1956	Zulassung von sieben Volksbegehren durch das Bundesministerium des Innern	181
20. b	9.–22. 4. u. 3.–16. 9. 1956	Ergebnisse der zugelassenen Volksbegehren	190
20. c	9.–22. 4. u. 3.–16. 9. 1956	Folgen der durchgeführten Volksbegehren	190
20. d	23. 4.1956	Neugliederungsgesetz erst nach Rückgliederung des Saarlandes	191
21. a	30. 5.1956	Urteil des Bundesverfassungsgerichts betr. Beschwerde des Heimatbundes Badenerland (»2. Südweststaaturteil«)	192
21. b	Mai 1956	Das Urteil in zusammenfassenden Presseberichten	196
22.	23.12.1956	Gesetz über die Eingliederung des Saarlandes	197
23. a	12.12.1957	Neugliederungsgesetz erst nach der Rückgliederung des Saarlandes und nach der Wiedervereinigung I	198
23. b	Anf. 1958	Die Bundesregierung und die Neugliederungsfrage im Jahr 1957	199
23. c	17. 1.1958	Neugliederungsgesetz erst nach der Rückgliederung des Saarlandes und nach der Wiedervereinigung II	199
24. a	5. 5.1958	Ablauf der Frist zur Neugliederung des Bundesgebietes	200

24. b	29.10.1958	Klage Hessens wegen Ausbleiben eines Neugliederungsgesetzes	202
24. c	3.11.1958	Stellungnahme der Bundesregierung zu der Verfassungsklage	203
25.	April 1959	Referentenentwurf für ein Gesetz zur Ausführung des Art. 29 Abs. 7 GG (Grenzkorrekturen)	204
26. a	11. 7.1961	Urteil des Bundesverfassungsgerichts betr. Vorlage eines Neugliederungsgesetzes (»Hessen-Klage«)	205
26. b	12. 7.1961	Das Urteil in einem zusammenfassenden Pressebericht	212
27. a	Jan. 1962	Gesetzentwurf zur Ausführung des Art. 29 Abs. 7 GG (Grenzkorrekturen)	213
27. b	Okt. 1962	Verzögerung des Gesetzentwurfs zur Ausführung des Art. 29 Abs. 7 GG	214
28. a	4.10.1962	Versuch zu abschließender Regelung der Baden-Frage durch ein Erstes Neugliederungsgesetz	214
28. b	5.12.1962	Vorläufig keine Gesamtkonzeption zur Neugliederung des Bundesgebietes	215
28. c	7.12.1962	Regierungsentwurf eines Ersten Neugliederungsgesetzes	217
28. d	13.12.1962	Alternativentwurf der Abg. Dr. Kopf und Gen. (CDU) zu einem Ersten Neugliederungsgesetz	217
28. e	Dez. 1962	Unterschied zwischen Regierungsentwurf und Entwurf des Abg. Dr. Kopf und Gen.	219
28. f	1962/1963	Scheitern des Regierungsentwurfs zur Regelung der Baden-Frage	219
29. a	5. 2.1964	SPD-Entwurf eines Gesetzes zur Neufassung des Art. 29 GG	220
29. b	21. 2.1964	CDU/CSU-Entwurf eines Gesetzes zur Neufassung des Art. 118 GG	221
29. c	21. 2.1964	Begründungen für die Gesetzentwürfe von SPD und CDU/CSU	222
29. d	9. 6.1964	Keine Zweidrittelmehrheit für die angestrebte Grundgesetzänderung	223
30.	16. 3.1965	Gesetz zur Ausführung des Art. 29 Abs. 7 GG (Grenzkorrekturen)	224
31.	1965–1970	Tagungen zur Frage der Neugliederung	226
32.	1965–1972	Vorschläge von Politikern zur Neugliederung	226

33. Dez. 1965 Vorläufig kein Gesetz zur Neugliederung nach Art. 29 Abs. 1–6 GG 228
34. Frühj. 1966 »Troeger-Gutachten«: Ergänzung der Finanzreform durch Neugliederung 228
35. a 1967–1968 Gesetzesinitiativen der drei Bundestagsfraktionen zur Neugliederung 230
35. b 19.12.1967 FDP-Gesetzentwurf zur Bildung eines Landes Mittelrhein-Hessen 230
35. c 19.12.1967 FDP-Antrag betr. die noch offenen Volksbegehren von 1956 231
35. d 17. 1.1968 SPD-Gesetzentwurf zur Neufassung des Art. 29 GG (Wiedervorlage) 232
35. e 6. 2.1968 CDU/CSU-Gesetzentwurf zur Neufassung des Art. 118 GG (Wiedervorlage) 232
36. a Juni 1969 Änderung des Art. 29 GG erzwingt Volksentscheid in Baden 232
36. b Juli 1969 Änderung des Art. 29 GG erzwingt Volksentscheide auch in Niedersachsen und Rheinland-Pfalz 233
36. c 19. 8.1969 Erste Neufassung des Art. 29 GG (Fristsetzung für die Volksentscheide) 234

IV.
Die Neugliederungsfrage einschließlich der Volksentscheide bis zur zweiten Änderung des Art. 29 GG (1969–1976)

37. a 28.10.1969 Die Neugliederungsfrage in der Regierungserklärung 236
37. b 26. 2.1970 Gesetz über den Volksentscheid in Baden 236
37. c 5. 6.1970 Vor dem Volksentscheid in Baden 237
37. d 7. 6.1970 Ergebnis des Volksentscheids in Baden 238
38. a 8. 6.1970 Ankündigung einer Neugliederungskommission 240
38. b Sept. 1970 Zusammensetzung der Neugliederungskommissio (»Ernst-Kommission«) 240
38. c 2.10.1970 Auftrag der Neugliederungskommission 241
38. d Ende 1970 Die Bundesregierung und die Neugliederungsfrage im Jahr 1970 244
38. e Juli 1971 Länderarbeitsgruppe zur Unterstützung der Neugliederungskommission 245
39. a Nov. 1971 Diskussionsvorschläge der Neugliederungskommission 245
39. b Dez. 1971 Neugliederungsmodelle im Südwesten umstritten 247

39. c	Dez. 1972	Bremen und Hamburg sollen selbständig bleiben	249
39. d	18. 1.1973	Die Neugliederungsfrage in der Regierungserklärung	249
39. e	Febr. 1973	Neugliederungsmodelle auch im Norden umstritten	250
40. a	20. 2.1973	»Ernst-Gutachten« zur Neugliederung	252
40. b	20. 2.1973	Reaktionen der politischen Parteien auf das Gutachten	259
40. c	20. 2.1973	Reaktionen auf das Gutachten in den Ländern	261
40. d	20. 2.1973	Rechtliche Hürden für die Verwirklichung der Vorschläge	263
41. a	28. 2.1973	Goppel (Bayern) für Streichung des Art. 29 GG	264
41. b	28. 3.1973	Drei Innenminister im Südwesten für baldige Neugliederung	264
41. c	13. 4.1973	Prof. Ernst gegen Aufhebung des Art. 29 GG	265
41. d	18. 5.1973	Die Neugliederungsfrage aus der Sicht der Enquete-Kommission Verfassungsreform	266
41. e	Juni 1973	Südwestdeutsche SPD-Fraktionen für umfassende Neugliederung	272
41. f	Aug. 1973	Südwestdeutsche FDP-Fraktionen für partielle Neugliederung	273
41. g	Sept. 1973	Mit der Neugliederungsfrage befaßte Parteigremien	273
41. h	Okt. 1973	Südwestdeutsche CDU-Fraktionen und CSU-Fraktion gegen Stufenlösung	275
41. i	16. 1.1974	Filbinger und Krause (Baden-Württemberg) uneinig über Stufenlösung	275
42. a	25. 1.1974	Ankündigung eines Gesetzentwurfs zur Durchführung der ausstehenden Volksentscheide	277
42. b	20. 2.1974	Vorläufiger Verzicht auf Vorlage eines Gesetzentwurfs zur Gesamtneugliederung	278
42. c	14. 3.1974	Vorrang der ausstehenden Volksentscheide vor Gesamtneugliederung	278
42. d	26. 4.1974	Vorläufiger Verzicht auf Entscheidung über Gesamtneugliederung	279
43. a	14. 6.1974	Entwurf eines Gesetzes zur Durchführung der ausstehenden Volksentscheide	280
43. b	12. 7.1974	Der Gesetzentwurf als Erfüllung eines Verfassungsgebotes	283

44. a	Juli 1974	Zweifel am Sinn der ausstehenden Volksentscheide	285
44. b	Aug. 1974	Kritik an der Verzögerung der Volksentscheide	286
45. a	28. 9.1974	Bundesregierung in Zugzwang bei Erfolg auch nur eines Volksentscheides	286
45. b	6.11.1974	Keine Vorlage eines Gesetzentwurfs über die Gesamtneugliederung vor Durchführung der Volksentscheide	287
46. a	19. 1.1975	Ergebnisse der Volksentscheide in Niedersachsen und Rheinland-Pfalz	290
46. b	21. 1.1975	Verzicht auf Neugliederungsgebot als Folge der Volksentscheide?	292
46. c	22. 1.1975	Selbständigkeit Hamburgs und Bremens durch Volksentscheide nicht berührt	294
47.	1. 2.1975	Keine Erörterung der Neugliederungsfrage in der Enquete-Kommission Verfassungsreform	294
48. a	Sept. 1975	CDU/CSU-regierte Länder für Festschreibung des Gebietsstandes	295
48. b	17.10.1975	Bundesregierung für Beibehaltung des Gebietsstandes und Neufassung des Art. 29 GG	296
48. c	10.12.1975	Die Bundestagsfraktionen zum Verbleib von Oldenburg und Schaumburg-Lippe bei Niedersachsen	300
48. d	Anf. 1976	Die Bundesregierung und die Neugliederungsfrage im Jahr 1975	302
48. e	9. 1.1976	Gesetz über den Verbleib von Oldenburg und Schaumburg-Lippe bei Niedersachsen	303
49. a	28. 1.1976	Bundeskabinett für Änderung des Art. 29 GG in »Kann«-Bestimmung	304
49. b	2. 4.1976	Komitee Volksentscheid Oldenburg gegen Änderung des Art. 29 GG	304
49. c	2. 4.1976	Vorschläge der Bundesregierung zur Änderung des Art. 29 GG	305
49. d	2. 4.1976	Begründung der Bundesregierung zur Änderung des Art. 29 GG	306
49. e	23. 8.1976	Zweite Neufassung des Art. 29 GG (Vom Gebot zum Angebot)	307
49. f	Ende 1976	Die Bundesregierung und die Neugliederungsfrage im Jahr 1976	309

V.

Die Neugliederungsfrage bis zum Beginn des Einigungsprozesses (1976–1989)

50.	9.12.1976	Neugliederungsfrage kein Beratungsgegenstand der Enquete-Kommission Verfassungsreform	311
51. a	17. 3.1978	Regierungsentwurf für ein Ausführungsgesetz zu Art. 29 Abs. 6 GG (Verfahren bei Volksentscheid usw.)	311
51. b	17. 3.1978	Regierungsentwurf für ein Ausführungsgesetz zu Art. 29 Abs. 7 (Grenzkorrekturen)	312
51. c	26. 4.1979	Stellungnahmen der Bundestagsfraktionen zu den beiden Gesetzentwürfen	314
51. d	27. 4.1979	Hauptelemente des Gesetzes zur Ausführung des Art. 29 Abs. 6 GG	318
51. e	30. 7.1979	Gesetz über das Verfahren nach Artikel 29 Abs. 6 GG	318
51. f	30. 7.1979	Gesetz über das Verfahren nach Artikel 29 Abs. 7 GG	323
52.	Dez. 1982	Zusammenschluß von Saarland und Rheinland-Pfalz erneut im Gespräch	325
53. a	15.11.1985	Gesetzentwurf zur Änderung des Art. 29 Abs. 7 GG (»Lex Mainz«)	326
53. b	15.11.1985	Gesetzentwurf zur Änderung des Ausführungsgesetzes zu Art. 29 Abs. 7 GG	329
53. c	5. 6.1986	Anhörung zur geplanten Änderung des Art. 29 Abs. 7 GG	331
53. d	20. 6.1986	Erklärung von J. Gerster MdB (CDU) zur »AKK«-Frage	333
53. e	20. 6.1986	Ergebnis der Bürgerbefragung in Amöneburg, Kastel und Kostheim (»AKK«)	335
53. f	11.11.1986	Beschlußempfehlung des Rechtsausschusses zur Änderung des Art. 29 Abs. 7 GG	336
53. g	12.11.1986	Erklärung von G. Fischer MdB (SPD) zur »AKK«-Frage	339
53. h	13.11.1986	Keine Zweidrittelmehrheit für Änderung des Art. 29 Abs. 7 GG	340
54. a	Dez. 1987	Wiederaufleben der Diskussion über einen Nordstaat	342
54. b	2. 2.1988	Von Münch (Hamburg) für Diskussion über einen Nordstaat	343
54. c	10. 2.1988	Gobrecht (Hamburg) für Nordstaat aus vier Ländern	346

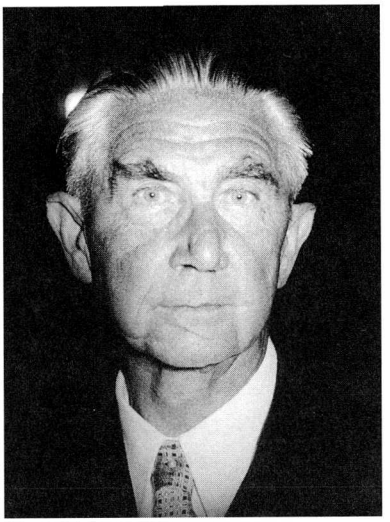
54. d 10. 2.1988 Bremen gegen Diskussion über einen Nordstaat 347
54. e 11. 2.1988 Von Dohnanyi (Hamburg) für engere Zusammenarbeit mit Schleswig-Holstein 349
54. f 16. 2.1988 Vorläufiges Ende der Diskussion über einen Nordstaat 349
55. 8. 3.1988 Vogel (Rheinland-Pfalz) und Wallmann (Hessen) für Bürgerbefragung in den »AKK«-Gemeinden 351
56. a Febr. 1989 Voscherau (Hamburg) und Engholm (Schleswig-Holstein) für Vertragsgemeinschaft 352
56. b Febr. 1989 Hamburgs FDP gegen Länderneugliederung 354

VI.
Die Neugliederungsfrage im Einigungsprozeß bis zur Gründung der fünf neuen Bundesländer (1989–1990)

57. a März 1990 Wiederaufleben der Neugliederungsdiskussion im Zusammenhang mit dem Einigungsprozeß 356
57. b 18. 4.1990 Gobrecht (Hamburg) für Neugliederung in sieben Bundesländer 357
57. c 19. 4.1990 Rau (Nordrhein-Westfalen) ebenfalls für Diskussion über Neugliederung 360
58. 19. 4.1990 De Maizière (DDR) kündigt Bildung von Ländern an 361
59. a 20. 4.1990 Wiederaufnahme der Vorschläge der Ernst-Kommission von 1972 362
59. b 20. 4.1990 CDU in Hessen und Thüringen für gemeinsames Bundesland 363
59. c 22. 4.1990 Wedemeier (Bremen) für Erhaltung des Stadtstaates 365
59. d April 1990 Albrecht (Niedersachsen) für Länderneugliederung 366
59. e 28./29. 4. 1990 Engholm (Schleswig-Holstein) und Voscherau (Hamburg) für »Norddeutsche Gemeinschaft« 367
59. f 1. 5.1990 Schröder (Niedersachsen) für Neugliederungskommission aus »elder statesmen« 369
59. g 9. 5.1990 Vogel (Konrad-Adenauer-Stiftung) für Stärkung des föderalen Prinzips 369

59. h	19. 7.1990	Teufel (Baden-Württemberg) für Länderneugliederung	371
59. i	19. 7.1990	Bundesinnenministerium und Bundesjustizministerium für Änderung des Art. 29 GG	373
60. a	22. 7.1990	Gesetz zur Bildung von Ländern in der DDR	374
60. b	22. 7.1990	Fünf neue Bundesländer in veränderten Grenzen	377
61. a	24. 8.1990	Späth (Baden-Württemberg), Wedemeier (Bremen) und Wallmann (Hessen) gegen Änderung des Art. 29 GG	380
61. b	24. 8.1990	Gesetzentwurf für Neuverteilung der Stimmen im Bundesrat	385
61. c	24. 8.1990	Bundesrat gegen Novellierung des Art. 29 GG	388
62. a	31. 8.1990	Feststellung der Länder, der Hauptstadt, des Stimmenverhältnisses im Bundesrat und der Rechtswahrung durch den Einigungsvertrag	389
62. b	31. 8.1990	Prüfauftrag für eine Neugliederung des Raumes Berlin-Brandenburg im Einigungsvertrag	391
63.	5.10.1990	Vorbehalte gegen einen Nordstaat	391
64. a	14.10.1990	Wahlen in den fünf neuen Bundesländern	393
64. b	28.10.1990	Neue Bundesländer politisch handlungsfähig	394

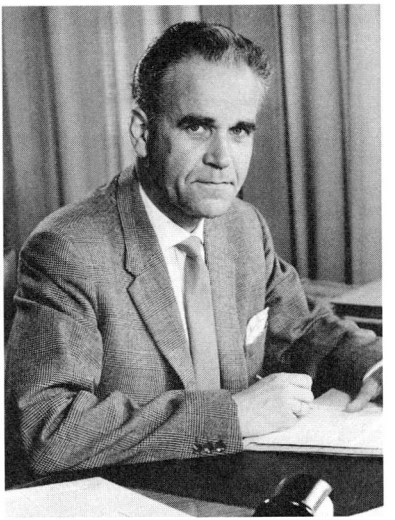
Dokumente und Texte



Hermann Höpker Aschoff

Reinhold Maier

Hans Luther



Werner Ernst

I.
Von den Vorgaben der Alliierten bis zur Bildung des Landes Baden-Württemberg (1948–1952)

Nr. 1 a
1. 7. 1948: Frankfurter Dokumente

Druck: Handbuch des Besatzungsrechts, Bd. 2, 1957, S. 7 ff.; Der Parlamentarische Rat I, 1975, S. 30–36 (Auszug)

Dokument Nr. I [Verfassungsrechtliche Bestimmungen]
In Übereinstimmung mit den Beschlüssen ihrer Regierungen autorisieren die Militärgouverneure der Amerikanischen, Britischen und Französischen Besatzungszone in Deutschland die Ministerpräsidenten der Länder ihrer Zonen, eine Verfassunggebende Versammlung einzuberufen, die spätestens am 1. September 1948 zusammentreten sollte. [...]

Dokument Nr. II [Länderneugliederung]
Die Ministerpräsidenten sind ersucht, die Grenzen der einzelnen Länder zu überprüfen, um zu bestimmen, welche Änderungen sie etwa vorzuschlagen wünschen. Solche Änderungen sollten den überlieferten Formen Rechnung tragen und möglichst die Schaffung von Ländern vermeiden, die im Vergleich mit den anderen Ländern zu groß oder zu klein sind.

Wenn diese Empfehlungen von den Militärgouverneuren nicht mißbilligt werden, sollten sie zur Annahme durch die Bevölkerung der betroffenen Gebiete spätestens zur Zeit der Auswahl der Mitglieder der Verfassunggebenden Versammlung vorgelegt werden.

Bevor die Verfassunggebende Versammlung ihre Arbeiten beendet, werden die Ministerpräsidenten die notwendigen Schritte für die Wahl der Landtage derjenigen Länder unternehmen, deren Grenzen geändert worden sind, so daß diese Landtage sowie die Landtage der Länder, deren Grenzen nicht geändert worden sind, in der Lage sind, die Wahlverfahren und Bestimmungen für die Ratifizierung der Verfassung festzusetzen.

Dokument Nr. III [Grundzüge eines Besatzungsstatuts]
Die Schaffung einer verfassungsmäßigen deutschen Regierung macht eine sorgfältige Definition der Beziehungen zwischen dieser Regierung und den Alliierten Behörden notwendig.

Nach Ansicht der Militärgouverneure sollten diese Beziehungen auf den folgenden Grundsätzen beruhen:
[...]

Nr. 1 b
10. 7. 1948: Stellungnahme der westdeutschen Ministerpräsidenten zu den Frankfurter Dokumenten
Druck: JböffR N.F. 1951, S. 264. Stellungnahme zu Dokument 2 in den Koblenzer Beschlüssen (Auszug).

Die Ministerpräsidenten stimmen mit den Militärgouverneuren überein, daß eine Überprüfung der Grenzen der deutschen Länder zweckmäßig ist.

Sie sind jedoch der Ansicht, daß diese Frage einer sorgfältigen Untersuchung bedarf, die innerhalb kurzer Frist nicht durchzuführen ist.

Unter diesen Umständen können die Ministerpräsidenten von sich aus im Augenblick keine Gesamtlösung unterbreiten. Sie sind aber der Ansicht, daß die Grenzen der Länder im Südwesten dringend einer Änderung bedürfen. Über diese Änderung soll der PR beraten und den Ministerpräsidenten Vorschläge unterbreiten.

Das Recht der beteiligten Länder, selbständig eine Regelung zu treffen, bleibt unberührt.

Nr. 1 c
19./20. 7. 1948: Erklärung der Militärgouverneure zu den Koblenzer Beschlüssen der Ministerpräsidenten
Druck: JböffR N.F. 1951, S. 264 (Auszug).

Uns liegt daran, daß Sie verstehen, daß diese Frage der Ländergrenzen für uns von großer Bedeutung ist. Wir glauben, daß gegenwärtig der richtige Augenblick für ihre Behandlung ist, und wir sind dazu bereit. Es würde für uns indessen viel schwieriger sein, uns später mit ihr zu befassen. Sie hat z. B. Rückwirkungen auf unsere eigenen Zonengrenzen. Wir glauben nicht, daß wir zu einem späteren Zeitpunkt vor dem Abschluß eines Friedensvertrages wieder zu einer Behandlung des Problems bereit sein würden. Überdies ist die Feststellung der Ländergrenzen wichtig in bezug auf die Verfassung selbst. Wir glauben, daß wir unseren Regierungen empfehlen sollten, daß die während der Abfassung anerkannten Grenzen wenigstens bis zur Unterzeichnung eines Friedensvertrages ungeändert bleiben sollten.

Nr. 2
12. 5. 1949: Schreiben der Militärgouverneure an den Präsidenten des Parlamentarischen Rates
Druck: VOBl. für die britische Zone Nr. 50 vom 7. 9. 1949, S. 416 f.: Genehmigungsschreiben zum Grundgesetz (Auszug).

Sehr geehrter Herr Dr. *Adenauer!*
1. Das am 8. Mai vom Parlamentarischen Rat angenommene Grundgesetz ist hier mit beachtlichem Interesse zur Kenntnis genommen worden. Nach unserer Auffassung verbindet es sehr glücklich deutsche demokratische Überlieferung mit den Begriffen repräsentativer Regierung und einer Herrschaft des Rechts, wie sie in der Welt als Erfordernis für das Leben eines freien Volkes anerkannt worden sind.
[...]
5. Ein vierter Vorbehalt bezieht sich auf die Artikel 29 und 118 und die allgemeinen Fragen der Neufestsetzung der Ländergrenzen. Abgesehen von Württemberg-Baden und Hohenzollern hat sich unsere Haltung in dieser Frage, seitdem wir die Angelegenheit mit Ihnen am 2. März besprochen haben, nicht geändert. Sofern nicht die Hohen Kommissare einstimmig eine Änderung dieser Haltung beschließen, sollen die in den genannten Artikeln festgelegten Befugnisse nicht ausgeübt werden, und die Grenzen aller Länder mit Ausnahme von Württemberg-Baden und Hohenzollern bis zum Zeitpunkt des Friedensvertrages, so wie sie jetzt festgelegt sind, bestehen bleiben.
[...]

B. H. *Robertson*	Pierre *König*	Lucius D. *Clay*
General	Général d' Armée	General, US Army
Miligärgouverneur	Militärgouverneur	Militärgouverneur
Britische Zone	Französische Zone	Amerikanische Zone

Nr. 3
23. 5. 1949: Präambel des Grundgesetzes[1]
Druck: BGBl. 1949, S. 1: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland.

Im Bewußtsein seiner Verantwortung vor Gott und den Menschen, von dem Willen beseelt, seine nationale und staatliche Einheit zu wahren und als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen, hat das Deutsche Volk in den

1 Zur Entstehungsgeschichte der Präambel vgl. JböffR N.F. 1, 1951, S. 20–41.

Ländern Baden, Bayern, Bremen, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern, um dem staatlichen Leben für eine Übergangszeit eine neue Ordnung zu geben,

kraft seiner verfassungsgebenden Gewalt dieses Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland beschlossen.

Es hat auch für jene Deutschen gehandelt, denen mitzuwirken versagt war.

Das gesamte Deutsche Volk bleibt aufgefordert, in freier Selbstbestimmung die Einheit und Freiheit Deutschlands zu vollenden.

Nr. 4

23. 5. 1949: Art. 29 GG (Neugliederung des Bundesgebietes)[1]

Druck: BGBl. 1949, S. 4: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland.

1. Das Bundesgebiet ist unter Berücksichtigung der landsmannschaftlichen Verbundenheit, der geschichtlichen und kulturellen Zusammenhänge, der wirtschaftlichen Zweckmäßigkeit und des sozialen Gefüges durch Bundesgesetz neu zu gliedern. Die Neugliederung soll Länder schaffen, die nach Größe und Leistungsfähigkeit die ihnen obliegenden Aufgaben wirksam erfüllen können.

2. In Gebietsteilen, die bei der Neubildung der Länder nach dem 8. Mai 1945 ohne Volksabstimmung ihre Landeszugehörigkeit geändert haben, kann binnen eines Jahres nach Inkrafttreten des Grundgesetzes durch Volksbegehren eine bestimmte Änderung der über die Landeszugehörigkeit getroffenen Entscheidung gefordert werden. Das Volksbegehren bedarf der Zustimmung eines Zehntels der zu den Landtagen wahlberechtigten Bevölkerung. Kommt das Volksbegehren zustande, so hat die Bundesregierung in den Gesetzentwurf über die Neugliederung eine Bestimmung über die Landeszugehörigkeit des Gebietsteiles aufzunehmen.

3. Nach Annahme des Gesetzes ist in jedem Gebiete, dessen Landeszugehörigkeit geändert werden soll, der Teil des Gesetzes, der dieses Gebiet betrifft, zum Volksentscheid zu bringen. Ist ein Volksbegehren nach Absatz 2 zustande gekommen, so ist in dem betreffenden Gebiete in jedem Falle ein Volksentscheid durchzuführen.

4. Soweit dabei das Gesetz mindestens in einem Gebietsteil abgelehnt wird, ist es erneut bei dem Bundestage einzubringen. Nach er-

1 Zur Entstehungsgeschichte des Art. 29 GG vgl. JböffR N.F. 1, 1951, S. 262–295.

neuter Verabschiedung bedarf es insoweit der Annahme durch Volksentscheid im gesamten Bundesgebiete.

5. Bei einem Volksentscheide entscheidet die Mehrheit der abgegebenen Stimmen.

6. Das Verfahren regelt ein Bundesgesetz. Die Neugliederung soll vor Ablauf von drei Jahren nach Verkündung des Grundgesetzes, und, falls sie als Folge des Beitritts eines anderen Teiles von Deutschland notwendig wird, innerhalb von zwei Jahren nach dem Beitritt geregelt sein.

7. Das Verfahren über jede sonstige Änderung des Gebietsbestandes der Länder regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates und der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages bedarf.

Nr. 5

23. 5. 1949: Art. 118 GG (Südweststaatklausel)[1]

Druck: BGBl. 1949, S. 16: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland.

Die Neugliederung in dem die Länder Baden, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern umfassenden Gebiete kann abweichend von den Vorschriften des Artikels 29 durch Vereinbarung der beteiligten Länder erfolgen. Kommt eine Vereinbarung nicht zustande, so wird die Neugliederung durch Bundesgesetz geregelt, das eine Volksbefragung vorsehen muß.

Nr. 6 a

8. 2. 1950: Regierungsentwurf für ein Verfahrensgesetz bei Neugliederung des Bundesgebietes

Druck: BR-Drucks. Nr. 77/50. Schreiben des Bundeskanzlers BK 56/50 (II) an den Präsidenten des Bundesrates (Auszug).

Auf Grund des Artikels 76 Absatz 2 GG übersende ich in der Anlage den von der Bundesregierung beschlossenen Entwurf eines

Gesetzes über Volksbegehren und Volksentscheid bei Neugliederung des Bundesgebietes gemäß Art. 29 Abs. 2 bis 6 des Grundgesetzes

nebst Begründung.

Nach Artikel 29 Abs. 2 müssen die Volksbegehren für eine bestimmte Änderung der Landeszugehörigkeit bis zum 23. Mai 1950 durchgeführt sein. In Anbetracht der für die Vorbereitung und Durchführung der Volksbegehren notwendigen Zeit erscheint es

1 Zur Entstehungsgeschichte des Art. 118 GG vgl. JböffR N.F. 1, 1951, S. 831 f.

erforderlich, die Beratungen im Bundesrat möglichst rasch durchzuführen. Ich bitte deshalb dringend, den Gesetzentwurf noch auf die Tagesordnung der nächsten Bundesratssitzung zu setzen.

60 Abdrucke des Gesetzentwurfes und der Begründung sind beigefügt.

gez. *Adenauer*

Entwurf eines Gesetzes über Volksbegehren und Volksentscheid bei Neugliederung des Bundesgebietes gemäß Art. 29 Abs. 2 bis 6 des Grundgesetzes.

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Abschnitt I *Volksbegehren*

§ 1

1. In Gebietsteilen, die bei der Neubildung der Länder nach dem 8. Mai 1945 ohne Volksabstimmung ihre Landeszugehörigkeit geändert haben, werden auf Antrag Volksbegehren gemäß Art. 29 Abs. 2 durchgeführt.

2. Ist das Gebiet eines Landes verschiedenen Ländern zugeteilt worden, so bilden diejenigen Landesteile einen besonderen Gebietsteil im Sinne von Abs. 1, die dem gleichen Lande eingegliedert oder in einem gleichen neugebildeten Lande zusammengeschlossen worden sind.

§ 2

1. Die Durchführung eines Volksbegehrens ist bis zum 15. April 1950 bei dem Bundesminister des Innern zu beantragen. Der Antrag bedarf der Unterschrift von zwei vom Hundert der Einwohner des Gebietsteils, jedoch von nicht mehr als fünftausend Einwohnern. Die Gesamtzahl der Einwohner bemißt sich nach der letzten amtlichen Volkszählung (Wohnbevölkerung).

[...]

Abschnitt II *Volksentscheid*

§ 14

Gegenstand des Volksentscheides ist

a) in den Fällen des Artikels 29 Absatz 3 S. 1 und 2 des Grundgesetzes der Teil des Gesetzes über die Neugliederung des Bundesgebietes, der das Abstimmungsgebiet betrifft,

b) im Falle des Artikels 29 Absatz 4 S. 2 des Grundgesetzes das ganze Gesetz.

§ 15

1. Der Bundesminister des Innern bestimmt Abstimmungsgebiet sowie Abstimmungstag und Abstimmungsstunden. Er veröffent-

licht sie und den Gegenstand des Volksentscheides im Bundesanzeiger.

2. Die Landesregierungen sorgen für die Unterrichtung der zur Beteiligung am Volksentscheid aufgerufenen Bevölkerung durch öffentliche Bekanntmachungen des Gegenstandes des Volksentscheids, des Abstimmungsgebietes, des Abstimmungstages und der Abstimmungsstunden.

[...]

Begründung

Bevor die durch Art. 29 Abs. 1 GG in Aussicht gestellte Neugliederung des Bundesgebietes in Angriff genommen wird, soll gemäß Art. 29 Abs. 2 GG der Bevölkerung derjenigen Gebietsteile Gelegenheit zu einem Volksbegehren gegeben werden, die bei der Neubildung der Länder nach dem 8. Mai 1945 ohne Volksabstimmung ihre Landeszugehörigkeit geändert hat. Da die hier vorgesehenen Volksbegehren binnen 1 Jahres nach Inkrafttreten des Grundgesetzes durchgeführt sein müssen, ist eine Durchführung dieser Verfassungsbestimmung nur unter der Voraussetzung möglich, daß das gemäß Art. 29 Abs. 2 GG erforderliche Verfahrensgesetz rechtzeitig in Kraft tritt.

Es erscheint aus gesetzestechnischen Gründen zweckmäßig, die für die Durchführung eines Volksbegehrens erforderlichen Verfahrensvorschriften mit denjenigen Verfahrensvorschriften in dem gleichen Gesetz zu verbinden, die zu einem späteren Zeitpunkt für die nach Annahme eines Neugliederungsgesetzes gemäß Art. 29 Abs. 1 GG durchzuführenden Volksentscheide erforderlich sind.

Zu § 1:

Dieses Gesetz trifft als reines Verfahrensgesetz keinerlei sachliche Entscheidungen. Diese sind bereits im Grundgesetz selbst getroffen worden oder bleiben dem in Art. 29 Abs. 1 GG angekündigten Bundesgesetz vorbehalten. Dies gilt insbesondere für § 1 Abs. 2 und § 14 dieses Entwurfs.

[...]

Zu § 14:

Der Entwurf beschränkt sich auf eine Regelung im Rahmen der Absätze 3 und 4 des Grundgesetzes. Für Bundesgesetze aufgrund von Art. 29 Abs. 7 GG, die außerhalb des Neugliederungsauftrages im Sinne von Abs. 1 »Sonstige Änderungen des Gebietsbestandes der Länder« zum Gegenstand haben, ist ein Volksentscheid durch das Grundgesetz nicht vorgesehen. Desgleichen bleibt die nähere Regelung einer »Volksbefragung« im Sinne von Art. 118 GG dem hier vorgesehenen Bundesgesetz vorbehalten.

[...]

Nr. 6 b

16. 2. 1950: Bundesrat für Zurückziehung des Gesetzentwurfs angesichts des alliierten Vorbehalts

Druck: BR Sten. Ber., 14. Sitzung, S. 232 A ff., hier: S. 232 A–C. Entwurf eines Gesetzes über Volksbegehren und Volksentscheid bei Neugliederung des Bundesgebietes gemäß Art. 29 Abs. 2 bis 6 GG: Drucks. Nr. 77/50 (Auszug).

Dr. *Beyerle* (Württemberg-Baden), Berichterstatter: Herr Präsident! Meine Herren! Der uns vorliegende Entwurf der Bundesregierung bezweckt die Ausführung des Artikels 29 des Grundgesetzes. Artikel 29 sieht eine *Neuregelung des Bundesgebietes* vor, und zwar, wie es heißt, »unter Berücksichtigung der landsmannschaftlichen Verbundenheit, der geschichtlichen und kulturellen Zusammenhänge, der wirtschaftlichen Zweckmäßigkeit und des sozialen Gefüges«. In Absatz 2 dieses Artikels wird bestimmt, daß in Gebietsteilen, die bei der Neubildung der Länder nach dem 8. Mai 1945 ohne Volksabstimmung ihre Landeszugehörigkeit geändert haben, binnen eines Jahres nach Inkrafttreten des Grundgesetzes durch Volksbegehren eine bestimmte Änderung der über die Landeszugehörigkeit getroffenen Entscheidung gefordert werden kann.

Nun ist dieser Artikel 29 bei Zustimmung der Militärbefehlshaber zum Grundgesetz einem *Vorbehalt* unterworfen worden, nämlich dem Vorbehalt, daß die darin der deutschen Seite eingeräumten *Vollmachten nicht ausgeübt* werden können, bis zum Friedensschluß oder bis etwa die Hohen Kommissare einstimmig dahin übereinkommen, daß die Ausübung zulässig sei. Mit Rücksicht auf diesen Vorbehalt haben der Ausschuß für innere Angelegenheiten und der Rechtsausschuß, die heute zu einer gemeinsamen Sitzung zusammengetreten sind, in erste Linie die Frage geprüft, ob es angesichts dieses Vorbehaltes einen Sinn habe, das vorgeschlagene Gesetz sachlich weiter zu behandeln. Hierbei ging die Mehrheit der Ausschüsse von der Auffassung aus, daß hinter dem genannten Vorbehalt der Hohen Kommissare nicht nur etwa der Artikel 29 Abs. 1 stehe, der von der Neugliederung in ihrer Durchführung spricht, sondern auch der Artikel 29 Abs. 2, der ein vorbereitendes Volksbegehren vorsieht. Es ergab sich aber die Frage, ob auch die *Frist von einem Jahr seit Inkrafttreten des Grundgesetzes* durch diesen Vorbehalt gehemmt sei und überhaupt noch nicht zu laufen begonnen habe. Außerdem ist in den Ausschüssen die Meinung stark betont worden, daß schon aus technischen Gründen die Einhaltung der Frist dieses einen Jahres bis zum 23. Mai und der verschiedenen Verfahrensfristen, die in dem Gesetzentwurf vorgesehen sind, den größten Schwierigkeiten begegnet.

Daher ist in erster Linie von den Ausschüssen beschlossen worden, der Bundesrat wolle der Bundesregierung empfehlen, zu erwägen, ob nicht die *Zurückziehung des Entwurfes* unter diesen Umständen veranlaßt sei.

Inzwischen ist nun bekannt geworden, daß die Hohen Kommissare den Vorbehalt zu Artikel 29 nicht aufrecht erhalten wollen. Näheres hierüber ist im Augenblick nicht bekannt. Aber das eine ist wohl zu sagen und ist auch schon heute früh bedingungsweise hervorgehoben worden, daß es auf jeden Fall erforderlich wäre, klarzustellen, ob infolge des bisherigen Vorbehalts der Hohen Kommissare, auch wenn er jetzt etwa aufgegeben wird – wie die Mehrheit der beiden Ausschüsse annimmt –, die Frist des Artikels 29 Abs. 2 bisher noch nicht angelaufen ist, also die Jahresfrist des Artikels 29 Abs. 2 erst mit der Aufgabe des Vorbehalts durch die Hohen Kommissare zu laufen beginnen würde.[1]

[...]

Nr. 6 c

24. 9. 1950: Volksbefragung in den Ländern Baden, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern

Druck: Frankfurter Allgemeine Nr. 223 vom 26. 9. 1950, S. 3: »Zweideutiges Ergebnis der Volksbefragung. Zufriedenheit in Stuttgart und Freiburg/Die Frage, Südweststaat oder die alten Länder, weiter offen«. Eigener Bericht. St. Stuttgart, 25. September.

Die informatorische Volksbefragung, die am Sonntag in den drei Ländern Württemberg-Baden, Südwürttemberg-Hohenzollern und Südbaden die Grenzregelung in Südwestdeutschland behandelte, hat zu keinem eindeutigen Ergebnis geführt. Von den 4 130 000 Wahlberechtigten in allen drei Ländern gaben 2 177 000, das sind 54,3 Prozent, ihre Stimme ab. Insgesamt entschieden sich für den Zusammenschluß der Länder zum Südweststaat 70,95 Prozent aller zur Urne gegangenen Wähler.

Während sich in Süd- und Nordwürttemberg zusammen die überwältigende Mehrheit der Wähler mit 93,5 Prozent und 92,5 Prozent einheitlich zur Bildung des Südweststaates bekannten, wies die Stimmenverteilung in den beiden getrennten Teilen Badens ent-

1 Nachdem die Alliierte Hohe Kommission mit Schreiben vom 30. 3. 1950 mitgeteilt hatte, daß die Suspendierung des Art. 29 GG auch die in Absatz 2 vorgesehene Durchführung von Volksbegehren umfasse, mußte daraus die Folgerung gezogen werden, daß die für die Durchführung der Volksbegehren gesetzte Jahresfrist noch nicht begonnen habe. Dementsprechend wurde auf die weitere Beratung des Gesetzentwurfes verzichtet. Vgl. H. K. Geeb, Zur Frage der Neugliederung des Bundesgebiets, Bulletin des BPA 1953, S. 440.

scheidende Unterschiede auf. Im Land Südbaden, dessen Regierung Mittelpunkt der sogenannten altbadischen Bestrebungen ist, lehnten sechzig Prozent der Wähler den Südweststaat ab. In Nordbaden dagegen, das heute als Landesteil Württemberg-Baden angehört, stimmten 57 Prozent der Wähler für den Südweststaat. Insgesamt hat die badische Bevölkerung mit 55 Prozent aller Stimmen die Vereinigung der Länder abgelehnt. Die Abstimmungsbeteiligung betrug in Gesamtbaden 62,8 Prozent, in Württemberg 45,8 Prozent. Die abgegebenen Stimmen verteilen sich wie folgt:

Nordbaden:	
für den Südweststaat	333 133
für die alten Länder	247 962
Südbaden:	
für den Südweststaat	214/931
für die alten Länder	316 696
Nord-Württemberg:	
für den Südweststaat	623 520
für die alten Länder	45 157
Süd-Württemberg:	
für den Südweststaat	324 379
für die alten Länder	26 446

Vor großen Schwierigkeiten

Das Abstimmungsergebnis wird, wie bereits jetzt verlautet, für die kommenden Verhandlungen große Schwierigkeiten bieten, da die Stimmen wegen der Gefahr der Überstimmung eines Landes sowohl in den gegenwärtigen drei Ländern, als auch in den beiden historischen Ländern bewertet werden müssen. Nachdem sich in zwei Ländern eine Mehrheit für den Zusammenschluß der Länder zum Südweststaat und in einem Land eine Mehrheit für die Wiederherstellung der alten Länder ergeben hat, erscheint es zweifelhaft, ob die Regierungen in Tübingen, Freiburg und Stuttgart innerhalb der von ihnen selbst festgelegten Frist von zwei Monaten ein endgültiges Übereinkommen in der Grenzfrage erzielen können.

Maier sagt »erfreulich«

Die Äußerungen maßgeblicher Politiker in Württemberg und Baden waren bereits sehr aufschlußreich. Ministerpräsident Maier in Stuttgart bezeichnete das Ergebnis der Befragung als erfreulich, zumal sich die nordbadische Bevölkerung für den Südweststaat ausgesprochen habe. Dies sei besonders im Hinblick auf die Äußerungen der Oberkommission wichtig, die Nordbaden als den entscheidenden Faktor für künftige Verhandlungen bezeichnet habe.

Wohleb: Ein Vertrauensvotum
Staatspräsident Wohleb gab seiner Genugtuung darüber Ausdruck, daß die Mehrheit der Wähler Badens sich für die Wiederherstellung des alten Landes ausgesprochen habe. Der württembergische Angriff auf die badische Einheit sei damit abgeschlagen. Das Ergebnis, das ein großes Vertrauensvotum für ihn, Wohleb, bedeute, müsse nunmehr zur Aufhebung der alliierten Proklamation führen, die das Land Baden gespalten habe.

Die Sozialdemokratische Partei und die Demokratische Volkspartei in Württemberg-Baden betrachten das Abstimmungsergebnis als Zeichen für die Notwendigkeit der Bildung des Südweststaates. Die südbadische Regierung, so wird betont, werde sich dem Wunsch der Bevölkerung nicht verschließen können. Im Gegensatz dazu hat sich der Landesvorsitzende der nordwürttembergischen Christlich-Demokratischen Union, Simpfendörfer, für die Wiederherstellung der historischen Länder ausgesprochen. Simpfendörfer sagte, obwohl der Sieg Wohlebs in Baden nicht überwältigend sei, müsse die württemberg-badische Regierung doch bereit sein, diesem Ergebnis loyal Rechnung zu tragen. Für eine Vereinigung der Länder sei das Ergebnis keineswegs brauchbar.

In südwürttembergischen Regierungskreisen wurde am Montag die Ansicht geäußert, daß für eine Einigung der drei beteiligten Regierungen auf dem Verhandlungswege vorerst nur wenig Aussicht bestehe. Man erwarte hier, daß die zweimonatige Verhandlungsfrist bis nach der Landtagswahl in Württemberg-Baden im November verlängert werde, um dann die Gespräche mit einer veränderten Regierungskonstellation in Stuttgart führen zu können. Obwohl Staatspräsident Wohleb unter Umständen eine Übernahme der Grenzenfrage durch den Bund für wünschenswert halten könnte, würden die Regierungen in Stuttgart und Tübingen dies zu verhindern suchen.

Keine Auflösung
Allgemein konnte festgestellt werden, daß die Anhänger des Südweststaates die Möglichkeit einer Auflösung des heutigen Landes Württemberg-Baden nach dem Abstimmungsergebnis scharf verneinen. Die Verfechter der sogenannten Länderlösung sind jedoch der Ansicht, daß sich zumindest einige Wahlkreise in Nordbaden entschieden gegen einen Verbleib im württemberg-badischen Staatsverband ausgesprochen hätten. Durch die Tatsache, daß sich Gesamtbaden gegen den Südweststaat erklärt habe, dürfe auch die nordbadische Mehrheit für den Südweststaat nicht darüber hinwegtäuschen, daß von badischer Seite eine Weiterexistenz des Landes Württemberg-Baden nicht gewünscht werde.

Die Regierungen von Württemberg-Baden und Südwürttemberg-Hohenzollern haben bereits am Montagabend über das Abstimmungsergebnis beraten.
[...]

Nr. 6 d
8. 11. 1950: Scheitern einer Vereinbarung zur Neugliederung Südwestdeutschlands
Druck: Stuttgarter Zeitung Nr. 261 vom 8. 11. 1950, S. 1: »Südweststaat-Vereinbarung gescheitert. Einigung der Länder nicht herbeizuführen – Konferenz der Länderchefs in Baden-Baden«. Baden-Baden (Eig. Ber.).

Die Regierungen der drei südwestdeutschen Länder haben am Dienstag in Baden-Baden die verschiedenen Vorschläge über das Verfahren zur staatlichen Neugliederung Südwestdeutschlands und die Möglichkeiten eines Zusammenarbeitens beraten. Dabei wurde festgestellt, daß bei den unterschiedlichen Auffassungen über diese Neugliederung und infolge von verfassungsmäßigen Schwierigkeiten eine Ländervereinbarung im Sinne des Artikels 118 des Grundgesetzes nicht herbeigeführt werden könne. Jedoch wurde ein Vorschlag von Staatspräsident *Müller* (Tübingen) angenommen, daß die drei Länder einen gemeinsamen Entwurf für ein Bundesgesetz zur staatlichen Neugliederung dem Bund vorlegen sollen. Die Regierungen von Stuttgart und Freiburg wollen diesen Vorschlag »wohlwollend prüfen« und ihre Meinung bis zum 22. November der Tübinger Regierung mitteilen. Bei einer prinzipiellen Zustimmung ist vorausgesetzt, daß der Gesetzentwurf bis zum 15. Dezember dem Bund unterbreitet werden soll.

Das offizielle Communiqué lautet:

»Bei ihren heutigen Beratungen sind die Regierungschefs von Württemberg-Baden, Baden und Württemberg-Hohenzollern zu der Überzeugung gelangt, daß eine Vereinbarung der Länder über die Neugestaltung im südwestlichen Raum nach Artikel 118 des Grundgesetzes im Hinblick auf die verschiedenartigen Auffassungen über die Neugliederung, das Ergebnis der Volksbefragung und die verfassungsmäßigen Schwierigkeiten in den einzelnen Ländern nicht möglich ist.

Staatspräsident *Dr. Müller* hat den Vorschlag gemacht, daß trotz Scheiterns einer derartigen Vereinbarung die drei Regierungen dem Bund gemeinsam einen Gesetzesvorschlag im Sinne des Artikels 118 Satz 2 des Grundgesetzes unterbreiten.

Die Regierungschefs von Württemberg-Baden und Baden haben den Staatspräsidenten *Dr. Müller* gebeten, ihnen seinen Vorschlag

unverzüglich in genauer Formulierung zuzuleiten. Sie werden ihn wohlwollend prüfen.

Sie haben sich verpflichtet, bis zum 22. November 1950 mitzuteilen, ob ihre Regierungen dem Vorschlag von Tübingen grundsätzlich zustimmen. Die grundsätzliche Zustimmung erstreckt sich in erster Linie auf folgende Punkte: a) Bei der Volksabstimmung sind zwei Fragen zu stellen. b) Auswertung durch Durchzählung in den alten Ländern. c) Entscheidend ist die Mehrheit der Abstimmenden.

Wird die grundsätzliche Zustimmung aller Regierungen erteilt, so wird Tübingen, soweit das noch erforderlich ist, den bereits bei der Konferenz in Wildbad bestellten Sachverständigenausschuß zur Redaktion des dem Bund vorzuschlagenden Gesetzentwurfs unverzüglich einberufen.

Kommt eine Vereinbarung bis zum 15. Dezember 1950 nicht zustande, so gelten auch diese Verhandlungen als gescheitert.«

[...]

Nr. 6 e

10. 1. 1951: Erste Bundestagsdebatte über die Frage des Südweststaates

Druck: Frankfurter Allgemeine Nr. 9 vom 11. 1. 1951, S. 3: »Der Bundestag zur südwestdeutschen Frage. Die Haltung der Christlich-Demokratischen Union wird entscheidend sein«. Drahtbericht unseres Korrespondenten. R. Bonn, 10. Januar.

Die erste Bundestagsdebatte über die Frage des Südweststaates am Mittwoch ergab schon einen Ausblick auf die Problematik aller zukünftigen Beratungen über eine Neugliederung der deutschen Länder. Dieser Zusammenhang einer südwestdeutschen Regelung mit einer allgemein deutschen Länderreform wurde vor allem von den Sprechern der Sozialdemokratischen Partei und der Freien Demokratischen Partei hervorgehoben, die im Südweststaat den Anfang dieser großen Aufgabe sahen. Diese beiden Parteien traten auch entschieden für einen Zusammenschluß der Länder des Südwestraumes zu einem Land ein, den ein von den Freien Demokraten eingebrachter Gesetzentwurf durch Bundesgesetz beschließen lassen will. Dieses Bundesgesetz soll dann einer Volksabstimmung in den drei Ländern unterliegen, wobei die Mehrheit der in diesen Ländern durchgezählten Stimmen entscheiden soll.

Demgegenüber brachte ein südbadischer Abgeordneter der Christlich-Demokratischen Union einen anderen Gesetzentwurf ein, der von ihm als einzigem Bundestagsmitglied der südbadischen Christlich-Demokratischen Union, aber von hessischen und nord-

deutschen Mitgliedern der Fraktion der Christlich-Demokratischen Union unterschrieben ist. Dieser Entwurf fordert eine Beschlußfassung des Bundestages nur über die Ausführung einer Volksabstimmung im Südwestraum über die Wiederherstellung von Baden und Württemberg oder die Bildung eines Südweststaates.

Dabei soll diese Abstimmung getrennt in Alt-Baden und Alt-Württemberg vorgenommen werden und die Mehrheit der in jedem dieser beiden Gebiete abgegebenen Stimmen entscheiden.

Der südbadische Abgeordnete erklärte, dieses Verfahren sei der einzige Schutz gegen eine Majorisierung der Badener durch die zahlreicheren Württemberger, worauf die Anhänger des Südweststaates ihm erwiderten, daß er aber die Nordbadener durch die Südbadener majorisieren lassen wolle. Die Ansichten traten sich überhaupt sehr schroff gegenüber. Während der Sprecher für Altbaden von der hundertfünfzigjährigen Tradition dieses Staates sprach, sprechen die Verfechter des Südweststaates von einem napoleonischen Zufallsprodukt. Als einem von diesen zugerufen wurde, daß er sich zu der von den Besatzungsmächten geschaffenen Länderordnung bekenne, antwortete er, er hoffe nicht, daß sich die Zurufer zu Napoleon bekennten.

Die südwürttembergische Christlich-Demokratische Union sprach sich grundsätzlich für den Südweststaat aus. Die Abgeordneten der Christlich-Demokratischen Union von Württemberg-Baden ergriffen das Wort nicht, und Bayernpartei, Zentrum und Deutsche Partei zeigten unverkennbare Sympathie für Altbaden und Altwürttemberg. Allem Anschein nach wird die Entscheidung des Bundestages maßgebend davon abhängen, in welchem Sinne sich die Fraktion der Christlich-Demokratischen Union einstellen wird.

Nr. 7 a

21. 2. 1951: Antrag der Zentrums-Fraktion betr. Neugliederung

Druck: 1. BT Anlagen, Bd. 9, Drucks. Nr. 1966.

Der Bundestag wolle beschließen:

Die Bundesregierung wird ersucht, alsbald die Billigung der Hohen Kommission herbeizuführen, daß gemäß Artikel 29 und Artikel 118 des Grundgesetzes eine allgemeine Länderneuordnung des Bundesgebietes durchgeführt werden kann.

Dr. *Bertram*

Frau *Wessel* und Fraktion

Nr. 7 b

8. 3. 1951: Abänderungsantrag der CDU/CSU-Fraktion zum Antrag der Zentrums-Fraktion

Druck: 1. BT Sten. Ber., Bd. 6, S. 4752 A–B (Auszug).

[TOP 7]

Mehs (CDU): Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Namens der Fraktion der CDU/CSU möchte ich dem Inhalt des Antrages Drucksache Nr. 1966 des Zentrums voll beipflichten und ihn mit Nachdruck unterstützen. Allerdings enthält er insofern einen kleinen Schönheitsfehler, als in Zeile 2 die Worte »und Artikel 118« hinzugefügt sind. Der Art. 118 des Grundgesetzes beschäftigt sich eigentlich nicht mit der Gesamtneugliederung, sondern nur mit der Neugliederung im Südwestraum. Zweitens ist dieser Art. 118 von den Hohen Kommissaren nicht gehemmt.

Infolgedessen hat meine Fraktion einen Abänderungsantrag vorbereitet, den ich hiermit vorzulesen die Ehre habe. Es heißt da:

Der Bundestag wolle beschließen:

Die Bundesregierung wird ersucht, bei den Hohen Kommissaren alle Schritte zu unternehmen, um die alsbaldige Anwendung des Artikel 29 des Grundgesetzes betreffend die *Neugliederung des Bundesgebietes* zu erreichen.

Über den Inhalt des Art. 29 möchte ich jetzt weiter nichts sagen und auch nichts über die Anwendung des Art. 118. Sie wissen, daß diese Dinge zur Zeit in dem Ausschuß für innergebietliche Neuordnung behandelt werden.

Aber wir begrüßen um so mehr den Antrag der Zentrumspartei, weil dadurch wirklich die ganze Angelegenheit auf eine höhere Ebene gehoben wird und weil sie zu gleicher Zeit im Zuge der Wiedergewinnung der deutschen Souveränität liegt.

(Beifall in der Mitte.)

Präsident Dr. Ehlers: Weitere Wortmeldungen liegen nicht vor. Ich schließe die Aussprache. Zunächst liegt der Antrag des Zentrums auf Drucksache Nr. 1966 vor, dazu der Antrag der Herren Abgeordneten *Mehs* und Genossen [...].

Dieser Antrag ist ein Abänderungsantrag. Ich bitte die Damen und Herren, die diesem Abänderungsantrag zuzustimmen wünschen, eine Hand zu erheben.

(Abg. Dr. *Wuermeling*: Die Antragsteller sind mit der Abänderung einverstanden!)

– Das war mir bisher nicht mitgeteilt worden. Im übrigen ist der Abänderungsantrag angenommen worden; damit ist der Hauptantrag erledigt. Der Punkt der Tagesordnung ist ebenfalls erledigt.

Nr. 7 c
9. 5. 1951: Antrag der CDU/CSU- Fraktion betr. Einsetzung einer Sachverständigenkommission
Druck: 1. BT Anlagen, Bd. 11, Drucks. Nr. 2 222.

Der Bundestag wolle beschließen,
in Verfolg eines Beschlusses vom 8. März 1951 über alsbaldige Anwendung des Artikels 29 GG betreffend Neugliederung des Bundesgebietes die Bundesregierung zu ersuchen, einen Sachverständigenausschuß zur Erörterung und Planung einer den Erfordernissen des Artikels 29 GG Rechnung tragenden Neugliederung des Bundesgebietes einzusetzen und den Bundestag über den Stand der Arbeiten dieses Ausschusses auf dem laufenden zu halten.

Das Institut zur Förderung öffentlicher Angelegenheiten (Frankfurt/Main) ist hierbei in geeigneter Weise zu beteiligen.

Frau *Niggemeyer,* Dr. *Wuermeling*
[...] und Fraktion

Nr. 7 d
13. 6. 1951: Ergänzungsantrag der FDP-Fraktion zum Antrag der CDU/CSU-Fraktion
Druck: 1. BT. Sten. Ber., Bd. 8, S. 5996 B–5997 D (Auszug).

[TOP 2]
Präsident Dr. Ehlers: [...] Den Änderungsantrag wird Herr Abgeordneter Dr. *Preusker* begründen. – Bitte!

Dr. *Preusker* (FDP): Meine Damen und Herren! Ich muß richtigstellen, daß der Antrag der Fraktion der FDP kein Änderungsantrag, sondern ein Ergänzungsantrag sein soll. Wir sind durchaus gewillt, alle Bemühungen, die auf eine beschleunigte Lösung des Problems der *Neugliederung des Bundes* gerichtet sind, zu unterstützen und werden deshalb auch von uns aus den Antrag der Fraktion der CDU/CSU annehmen. Dieser Antrag geht aber auf die *Einsetzung einer Sachverständigenkommission der Bundesregierung* hinaus, und wir sind der Meinung, daß der *Bundestag* in dieser so wichtigen Frage die Initiative nicht aus der Hand geben darf. Wir haben deshalb den Antrag gestellt, daß der seinerzeit mit auf unsere Initiative ins Leben gerufene Ausschuß des Bundestages für die innergebietliche Neuordnung gleichfalls mit der Aufgabe der Vorbereitung der innergebietlichen Neuordnung betraut werden soll. Wir bitten das Hohe Haus, sich unserem Antrag anzuschließen. Der Ausschuß für innergebietliche Neuordnung soll danach beauftragt werden, Vorschläge für die alsbald nach der Abstimmung über den Südweststaat mögli-

che Neugliederung des Bundes zu erarbeiten, wenn inzwischen das Veto der Alliierten beseitigt werden kann. [...]

Präsident Dr. Ehlers: Es ist kein Änderungsantrag, sondern ein Ergänzungsantrag, so daß ich zunächst über den Antrag der CDU/CSU abstimmen lassen kann.

(Zuruf: Ich bitte, abschnittweise abzustimmen!)

– Also, meine Damen und Herren, zunächst der Abs. 1 des Antrags Drucksache Nr. 2 222. Ich bitte die Damen und Herren, die diesem Abs. 1 zuzustimmen wünschen, eine Hand zu erheben. – Ich bitte um die Gegenprobe. – Enthaltungen? – Bei zahlreichen Enthaltungen ist Abs. 1 angenommen.

Zur Abstimmung über Abs. 2. Ich bitte die Damen und Herren, die Abs. 2 zuzustimmen wünschen, eine Hand zu erheben. – Ich bitte um die Gegenprobe. – Abs. 2 ist abgelehnt.

Ich komme zur Abstimmung über den Ergänzungsantrag der Fraktion der FDP Umdruck Nr. 224. Ich bitte die Damen und Herren, die dem Ergänzungsantrag zuzustimmen wünschen, eine Hand zu erheben. – Ich bitte um die Gegenprobe. – Das erste war die Mehrheit. Der Antrag ist angenommen.

Nr. 8 a

4. 5. 1951: Erstes Gesetz zur Neugliederung Südwestdeutschlands

Druck: BGBl. 1951 I, S. 283: Erstes Gesetz zur Durchführung der Neugliederung in dem die Länder Baden, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern umfassenden Gebiete gemäß Artikel 118 Satz 2 des Grundgesetzes.[1]

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

§ 1

Die Wahlperiode der Landtage der Länder Baden und Württemberg-Hohenzollern wird bis zum Außerkrafttreten der beiden Länderverfassungen, längstens bis zum 31. März 1952, verlängert.[2]

---

1 Als feststand, daß sich die Landesregierungen von Baden, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern über eine Neugliederung nicht einigen konnten, erließ der Bundesgesetzgeber die beiden Neugliederungsgesetze vom 4. 5. 1951. Vgl. H. Schäfer, Zur Neugliederung des Bundesgebiets I, Bulletin des BPA 1962, S. 1541.

2 Das Erste Neugliederungsgesetz verlängerte die Wahlperioden der Länder Baden und Württemberg-Hohenzollern, die im Frühjahr 1951 endeten, mit Rücksicht auf die bevorstehende Volksabstimmung. Das Bundesverfassungsgericht erklärte dann dieses Gesetz für nichtig, weil es gegen das Demokratiegebot und gegen das bundesstaatliche Prinzip des Grundgesetzes verstoße. Vgl. Nr. 9 b–c; P. Feuchte, Verfassungsgeschichte, 1983, S. 146 f., 150 f.; P. Feuchte, Quellen, 1986, S. 6.

§ 2

Dieses Gesetz tritt mit seiner Verkündung in Kraft.
Die verfassungsmäßigen Rechte des Bundesrates sind gewahrt.
Das vorstehende Gesetz wird hiermit verkündet.
Bonn, den 4. Mai 1951.
Der Bundespräsident
Theodor *Heuss*
Der Stellvertreter des Bundeskanzlers
Blücher
Der Bundesminister des Innern
Dr. *Lehr*

Nr. 8 b

4. 5. 1951: Zweites Gesetz zur Neugliederung Südwestdeutschlands

Druck: BGBl. 1951 I, S. 284; Feuchte, Quellen I, 1986, S. 1–4: Zweites Gesetz über die Neugliederung in den Ländern Baden, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern[1] (Auszug).

Da eine Vereinbarung der Länder Baden, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern über eine Neugliederung dieser Länder nicht zustandegekommen ist, hat der Bundestag gemäß Artikel 118 Satz 2 des Grundgesetzes das folgende Gesetz beschlossen.

Abschnitt I: *Die Durchführung der Volksabstimmung*

§ 1

In den Ländern Baden, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern findet eine Volksabstimmung darüber statt, ob diese Länder zu einem Bundesland (Südweststaat) vereinigt oder ob die alten Länder Baden und Württemberg (einschließlich Hohenzollern) wiederhergestellt werden sollen.
[...]

§ 3

1. Es wurden folgende Abstimmungsbezirke gebildet: Abstimmungsbezirk I: das Land Baden, Abstimmungsbezirk II: der Landesbezirk Baden des Landes Württemberg-Baden, Abstimmungsbezirk III: das Land Württemberg-Hohenzollern, Abstimmungsbe-

1 Das auf Art. 118 GG beruhende Zweite Neugliederungsgesetz bildet die bundesrechtliche Grundlage für den Zusammenschluß der drei südwestdeutschen Länder zu einem Bundesland. Nach der für den Südweststaat erfolgreichen Volksabstimmung am 9. 12. 1951 (vgl. Nr. 9 d) kamen die Vorschriften des Abschnittes II des Gesetzes zum Zuge. Das Bundesverfassungsgericht erklärte in seinem Urteil vom 23. 10. 1951 das Gesetz in seinen wesentlichen Teilen für verfassungsgemäß. Vgl. Nr. 9 b–c; P. Feuchte, Verfassungsgeschichte, 1983, S. 145–157; P. Feuchte, Quellen, 1986, S. 1.

zirk IV: der Landesbezirk Württemberg des Landes Württemberg-Baden.

2. Die zuständige Landesregierung ernennt für jeden Abstimmungsbezirk einen Abstimmungsleiter.

[...]

§ 10

1. Ergibt die Volksabstimmung im gesamten Abstimmungsgebiet und in mindestens drei der nach § 3 gebildeten Abstimmungsbezirke eine Mehrheit für die Vereinigung der Länder zu einem Bundesland, so wird dieses Land nach Maßgabe der §§ 11 bis 20 dieses Gesetzes gebildet.

2. Ergibt sich keine Mehrheit nach Absatz 1, so werden die alten Länder Baden und Württemberg (einschließlich Hohenzollern) nach Maßgabe der §§ 21 bis 26 dieses Gesetzes wiederhergestellt.

Abschnitt II: *Das Verfahren bei der Vereinigung der Länder Baden, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern zu einem Bundesland*

§ 11

Die Länder Baden, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern sind mit der Bildung der vorläufigen Regierung (§ 14 Abs. 4) zu einem Bundesland vereinigt.

§ 12

1. Die Regierungen der beteiligten Länder bilden unmittelbar nach der Volksabstimmung einen Ministerrat. Er nimmt die ihm nach §§ 13, 14, 15, 17 und 18 übertragenen Befugnisse wahr. Seine Aufgaben enden mit der Bildung der vorläufigen Regierung (§ 14 Abs. 4).

2. Der Ministerrat besteht aus vier von der Regierung des Landes Württemberg-Baden und aus je zwei von den Regierungen der Länder Baden und Württemberg-Hohenzollern zu bestimmenden Vertretern. Von den Vertretern des Landes Württemberg-Baden müssen zwei aus dem Landbezirk Baden stammen. Für jeden Vertreter ist ein Stellvertreter zu benennen.

3. Der Ministerrat wird auf den fünften Werktag nach der Veröffentlichung des Abstimmungsergebnisses im Bundesanzeiger (§ 9 Abs. 2) vom Ministerpräsidenten des Landes Württemberg-Baden einberufen.

4. Der Ministerrat wählt aus seiner Mitte einen Vorsitzenden und gibt sich eine Geschäftsordnung. Die Entscheidungen erfolgen durch Mehrheitsbeschluß.

§ 13

1. Der Ministerrat hat innerhalb von drei Monaten nach der Volksabstimmung die Wahl der verfassunggebenden Landesversammlung des neuen Bundeslandes durchzuführen.

2. Die verfassunggebende Landesversammlung besteht aus mindestens 120 Abgeordneten, von denen

Württemberg-Baden mindestens	73 Abgeordnete
Baden mindestens	25 Abgeordnete
Württemberg-Hohenzollern mindestens	22 Abgeordnete

zu wählen haben.

3. Die Wahlen werden in entsprechender Anwendung der Bestimmungen des Wahlgesetzes zum ersten Bundestag und zur ersten Bundesversammlung der Bundesrepublik Deutschland vom 15. Juni 1949 (Bundesgesetzbl. S. 21) durchgeführt. Die Vorschriften des Artikels 41 des Grundgesetzes gelten entsprechend. Der Ministerrat ist ermächtigt, die erforderlichen Durchführungsverordnungen zu erlassen.

§ 14

1. Die verfassunggebende Landesversammlung wird von dem Vorsitzenden des Ministerrats auf den sechzehnten Tag nach der Wahl einberufen.

2. Die verfassunggebende Landesversammlung beschließt die Landesverfassung, die mit der Verkündung durch die vorläufige Regierung wirksam wird.

3. Sie kann verfassungsrechtliche Bestimmungen, Gesetze und Maßnahmen, die im Interesse der Bildung des neuen Bundeslandes schon vor Inkrafttreten der Verfassung erforderlich sind, beschließen.

4. Sie wählt spätestens einen Monat nach ihrem Zusammentritt den Ministerpräsidenten. Dieser ernennt binnen zwei Wochen die Minister und stellt den Zeitpunkt der Bildung der vorläufigen Regierung fest.

5. Nach dem Inkrafttreten der Verfassung nimmt die verfassunggebende Landesversammlung die Befugnisse des ersten Landtages auf längstens zwei Jahre wahr.

6. Die Beschlüsse der verfasunggebenden Landesversammlung werden mit einfacher Mehrheit gefaßt, soweit sie nichts anderes bestimmt.

§ 15

Der Ministerrat oder die vorläufige Regierung können der verfassunggebenden Landesversammlung einen Verfassungsentwurf vorlegen und Anträge stellen. Die Mitglieder des Ministerrats oder der vorläufigen Regierung oder ihre Beauftragten haben zu allen Sitzungen der verfassunggebenden Landesversammlung und ihrer Ausschüsse Zutritt. Sie müssen jederzeit gehört werden.

§ 16

Die beteiligten Länder sind verpflichtet, vom Tage der Volksabstimmung an alle Maßnahmen zu unterlassen, welche die bestehen-

den Verwaltungsorganisationen oder den Besitz- oder Vermögensstand des Landes erheblich ändern, nachhaltige finanzielle Verpflichtungen des neuen Bundeslandes begründen oder in sonstiger Weise geeignet sind, die Vereinigung zu beeinträchtigen.

§ 17

Der Ministerrat hat das Recht, gegen Gesetze und Maßnahmen, die entgegen dem § 16 ergangen sind, Einspruch einzulegen. Der Einspruch hat aufschiebende Wirkung. Gegen den Einspruch ist die Anrufung der verfassunggebenden Landesversammlung zulässig.

[...]

§ 20

Die Verfassungen der beteiligten Länder treten spätestens mit Inkrafttreten der Verfassung des neuen Bundeslandes endgültig außer Kraft, soweit die verfassunggebende Landesversammlung nicht für einzelne Vorschriften andere Bestimmungen trifft.

Abschnitt III: *Das Verfahren bei der Wiederherstellung der alten Länder Baden und Württemberg einschließlich Hohenzollern*

[...]

Abschnitt IV: *Übergangs- und Schlußvorschriften*

[...]

Die verfassungsmäßigen Rechte des Bundesrates sind gewahrt.

Das vorstehende Gesetz wird hiermit verkündet.

Bonn, den 4. Mai 1951.

Der Bundespräsident Theodor *Heuss*
Der Stellvertreter des Bundeskanzlers *Blücher*
Der Bundesminister des Innern Dr. *Lehr*

Nr. 8 c

3. 7. 1951: Die FDP und die Vorschläge Eulers

Druck: freie demokratische korrespondenz 2. Jg., Nr. 44 vom 3. 7. 1951, S. 8: »FDP und Neugliederung«. Bonn (fdk).

Die Freie Demokratische Partei wird jeder vernünftigen Neuordnung der Ländergrenzen im Bundesgebiet zustimmen. Voraussetzung einer jeden derartigen Neuordnung muß jedoch der klar geäußerte Wille der Bevölkerung sein. Die FDP ist sich dabei bewußt, daß neben vernunftsgemäßen Erwägungen die geschichtlichen Gegebenheiten, wie sie etwa in den Hansestädten wirksam sind, nicht übersehen werden dürfen.

Wie aus den Darlegungen August Martin *Eulers*[1] hervorgeht, sind die von ihm am Freitag vor der Presse erwähnten Eventualvorschlä-

1 Siehe Nr. 8 d.

ge keineswegs Vorschläge der FDP, wie auch *Euler* ausdrücklich betont hat, daß er das Problem der Neugliederung nicht in seiner Eigenschaft als Fraktionsvorsitzender aufrollte. Die Serie der von *Euler* genannten Eventualvorschläge zeigt vielmehr einen Katalog von Möglichkeiten auf, die im Bundestagsausschuß für Neugliederung, dessen Vorsitzender *Euler* ist, in Beratungen mit Sachverständigen erörtert werden sollen. Die Darlegungen *Eulers* dienten dem Zweck, in der Öffentlichkeit zeitig eine Erörterung über die zweifellos bedeutsame, wenn auch nicht unmittelbar drängende Bundesaufgabe in Gang zu bringen.

Nr. 8 d

7. 7. 1951: Eulers Vorschläge zur Länderneuordnung

Druck: Deutscher Kurier. Die liberale Wochenschrift für Politik, Wirtschaft und Kultur, 6. Jg., Nr. 26 vom 7. 7. 1951, S. 1: »Euler zur Länder-Neuordnung. Gesetz bis Weihnachten? – Volksentscheide in den betroffenen Gebieten vorgesehen«. ho.

In seiner Eigenschaft als Vorsitzender des Bundestagsausschusses für innergebietliche Neuordnung stellte der Fraktionsführer der FDP, August M. *Euler,* vor der Presse eine Reihe von Vorschlägen für die künftige Neuordnung des Bundesgebietes zur Diskussion.[2] In Übereinstimmung mit dem durch das Parlament erteilten Auftrag wird der zuständige Ausschuß sofort mit der Behandlung dieser Unterlagen beginnen. *Euler* hofft, daß noch vor den Parlamentsferien eine Einigung über den Kreis der heranzuziehenden Sachverständigen zustande kommt, so daß der entsprechende Gesetzentwurf über die Neugliederung des Bundesgebietes etwa bis Weihnachten fertiggestellt werden kann.

In seinen ergänzenden Ausführungen vertrat *Euler* die Auffassung, daß ein zukünftiges Bundesgesetz über die innergebietliche Neuordnung nach dem Grundgesetz der Zustimmung des Bundesrates nicht bedürfe. Er erinnerte weiterhin daran, daß der Artikel 29 der Verfassung für jedes von der Neuordnung betroffene Gebiet einen Volksentscheid vorsehe. Falls sich dabei die dortige Bevölkerung gegen die vorgeschlagene neue Lösung ausspreche, bleibe immer noch die Möglichkeit eines Volksentscheides der Gesamtbevölkerung des Bundesgebietes, dessen Ergebnis dann unter allen Umständen bindend sei.

---

2 Vgl. dagegen die offizielle Stellungnahme der FDP in Nr. 8 c.

Die von *Euler* ausgearbeitete Vorlage hat folgenden Wortlaut:
Nord-West-Raum

1. Niedersachsen, Schleswig-Holstein und die beiden Hansestädte werden zu einem Lande vereinigt. Die beiden Hansestädte erhalten innerhalb des neuen Landes ein Sonderstatut, mit dem eine innere Verwaltungsgliederung verbunden ist, die den Unterlauf von Elbe und Weser in den Regierungsbezirken Hamburg und Bremen vereint.

2. Niedersachsen und Bremen werden zu einem Lande, Schleswig-Holstein und Hamburg zu einem anderen Lande vereint. Für diesen Fall ist zu prüfen, ob die niedersächsischen Kreise Land Hadeln, Stade, Harburg und gegebenenfalls auch Lüneburg mit Schleswig-Holstein und Hamburg verbunden werden sollen.

3. Niedersachsen und Schleswig-Holstein werden vereinigt. Hamburg und Bremen bleiben Länder.

Rheinland-Pfalz

1. Das Land wird aufgeteilt. Sein Gebiet fällt an Nordrhein-Westfalen, Hessen und an den Südwest-Staat bzw. Alt-Baden oder Bayern.

An Nordrhein-Westfalen gelangen: die rechtsrheinischen Kreise Altenkirchen und Neuwied; das linksrheinische Gebiet mit dem Moseltal bis zur Hunsrück-Linie, also einschließlich der Kreise Trier, Zell, Cochem, des Kreises Bernkastel bis auf dessen nordöstliche Spitze und des nördlichen Teiles des Kreises St. Goar.

An Hessen gelangen: die rechtsrheinischen Kreise, Ober-Westerwald-Kreis, Unter-Westerwald-Kreis, Unter-Lahn-Kreis und der Kreis St. Goarshausen mit Ausnahme seines nordwestlichen Randgebietes; von dem linksrheinischen Gebiet das frühere Rheinhessen mit den Kreisen Bingen, Mainz, Alzey und dem nördlichen Teil des Kreises Worms, ferner die Kreise Kreuznach, Birkenfeld, Simmern, der größere südliche Teil des Kreises St. Goar und die Nordostspitze des Kreises Bernkastel, schließlich die nördlichen Teile der pfälzischen Kreise Rockenhausen und Bolanden.

An den Südwest-Staat oder Alt-Baden gelangen: die Rheinpfalz außer den nördlichen Teilen der Kreise Rockenhausen und Bolanden und der südliche Teil des Kreises Worms.

2. Das Land Rheinland-Pfalz wird mit dem Lande Hessen vereinigt. Dabei fällt der Kreis Altenkirchen an Nordrhein-Westfalen, und es fällt die Rheinpfalz mit Ausnahme der nördlichen Teile der Kreise Rockenhausen und Bolanden und der südliche Teil des Kreises Worms an den Südwest-Staat oder an Alt-Baden.

Einzelne Grenzprobleme

1. Sollen für den Fall der Vereinigung Hamburgs und Schleswig-Holsteins die niedersächsischen Kreise Land-Hadeln, Stade, Har-

burg und eventuell Lüneburg an das neue Land gelangen (Problem Elbe)?

2. Soll der nordrhein-westfälische Kreis Tecklenburg an Niedersachsen gelangen (Problem Osnabrück)?

3. Sollen die nordrhein-westfälischen Kreise Minden, Lübbecke, Herford, Halle i.W., Bielefeld, Lemgo, Detmold und Höxter an Niedersachsen gelangen (Problem Weserfestung)?

4. Soll der niedersächsische Kreis Hann.-Münden und der westliche Teil des niedersächsischen Kreises Northeim an Hessen gelangen (Problem Kassel und Oberweser)?

5. Sollen die nordrhein-westfälischen Kreise Warburg, Wittgenstein und die südöstlichen und nordöstlichen Teile des Kreises Brilon mit Hessen verbunden werden (Problem Rothaargebirge)?

6. Sollen für den Fall der Aufteilung des Landes Rheinland-Pfalz an Nordrhein-Westfalen, Hessen und Südwest-Staat oder Alt-Baden die rechtsrheinischen Kreise Altenkirchen, Neuwied, Koblenz und der Nordweststreifen des Kreises St. Goarshausen mit Nordrhein-Westfalen verbunden werden (Problem Sieg und Koblenz)?

7. Die Bestimmung der Hunsrück-Grenzlinie zwischen Nordrhein-Westfalen und Hessen für den Fall der Aufteilung von Rheinland-Pfalz an Nordrhein-Westfalen, Hessen und Südwest-Staat oder Alt-Baden (Problem Hunsrück)?

8. Sollen für den Fall, daß die Pfalz an den Südwest-Staat oder Alt-Baden gelangt, die nördlichen Teile der pfälzischen Kreise Rockenhausen und Bolanden an Hessen gelangen (Problem Nahe)?

9. Soll für den Fall der Verbindung der Rheinpfalz mit Südwest-Staat oder Alt-Baden der südliche Teil des Kreises Worms ebenfalls an den Südwest-Staat oder Alt-Baden gelangen (Problem Mannheim-Ludwigshafen 1)?

10. Soll für den Fall der Verbindung der Rheinpfalz mit dem Südwest-Staat oder Alt-Baden der südwestliche Teil des hessischen Landkreises Bergstraße ebenfalls an den Südwest-Staat oder Alt-Baden gelangen (Problem Mannheim-Ludwigshafen 2)?

11. Sollen der südöstliche Teil des hessischen Landkreises Bergstraße und der südliche Teil des hessischen Kreises Erbach an den Südwest-Staat oder Alt-Baden gelangen (Problem Neckar)?

12. Sollen die bayerischen Kreise Alzenau, Aschaffenburg und Obernburg an Hessen gelangen (Problem Aschaffenburg)?

13. Soll der baden-württembergische Kreis Tauberbischofsheim an Bayern fallen (Problem Tauber)?

14. Soll der bayerische Kreis Neu-Ulm an den Südwest-Staat oder an Alt-Württemberg fallen (Problem Ulm)?

Nr. 9 a

9. 9. 1951: Aussetzung der Abstimmung über die Neugliederung Südwestdeutschlands

Druck: Frankfurter Allgemeine Nr. 210 vom 10. 9. 1951, S. 1: »Ausgesetzt. Die Abstimmung über den Südweststaat«. Bonn, 9. September (dpa).

Der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichtes hat am Sonntag in Bonn durch eine einstweilige Anordnung die für den 16. September vorgesehene Abstimmung über die Neugliederung Südwestdeutschlands einstweilen ausgesetzt.

Der Zweite Senat will am 2. Oktober in Karlsruhe in die mündliche Verhandlung über die südbadische Klage gegen die Neugliederungsgesetze eintreten. Er hofft, das endgültige Urteil so zeitig fällen zu können, daß der durch die einstweilige Anordnung entstandene Schwebezustand noch im Laufe des Oktobers beendet werden kann.

In einer Veröffentlichung des Verfassungsgerichtes heißt es, daß die Entscheidung der Hauptfrage – der Klage gegen das »Blitzgesetz« des Bundestages über die Verlängerung der Legislaturperiode der Landtage von Südbaden und Württemberg-Hohenzollern – schwierige Grundprobleme der verfassungsmäßigen Ordnung der Bundesrepublik aufwerfe, die einer sehr eingehenden Prüfung bedürften.

Nr. 9 b

23. 10. 1951: Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Neugliederung Südwestdeutschlands (»Südweststaaturteil«)

Druck: BVerfGE 1, 14 (17, 19–21, 33–35, 57–59, 61–65); Feuchte, Quellen I, 1986, S. 5–10: Urteil vom 23. Oktober 1951 (BvG 1/51). Neugliederung im Gebiet der Länder Baden, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern gemäß Art. 118 GG (»Südweststaat«): Entscheidung in der Hauptsache (Auszug).

[...]

21. Eine verfassunggebende Versammlung hat einen höheren Rang als die auf Grund der erlassenen Verfassung gewählte Volksvertretung. Sie ist im Besitz des »pouvoir constituant«. Mit dieser besonderen Stellung ist es unverträglich, daß ihr von außen Beschränkungen auferlegt werden.

a) Sie ist nur gebunden an die jedem geschriebenen Recht vorausliegenden überpositiven Rechtsgrundsätze und – als verfassunggebende Versammlung eines werdenden Gliedes des Bundesstaates – an die Schranken, die die Bundesverfassung für den Inhalt der Landesverfassungen enthält. Im übrigen ist sie ihrem Wesen nach unabhängig. Sie kann sich nur selbst Schranken auferlegen.

b) Ihr Auftrag ist gegenständlich beschränkt. Sie ist nur berufen, die Verfassung des neuen Staates und die Gesetze zu schaffen, die notwendig sind, damit der Staat durch seine Verfassungsorgane wirksam handeln und funktionieren kann.

c) Ihre Unabhängigkeit bei der Erfüllung dieses Auftrages besteht nicht nur hinsichtlich der Entscheidung über den Inhalt der künftigen Verfassung, sondern auch hinsichtlich des Verfahrens, in dem die Verfassung erarbeitet wird.

[...]

39. Die Vorschriften des Grundgesetzes (und der Landesverfassungen) über die Verfassungsorgane und ihre Kompetenzen beziehen sich auf intakte, nicht auf sterbende und werdende Länder. Während der Dauer eines Neugliederungsprozesses dürfen daher auch andere als die dort vorgesehenen Organe gebildet werden.

[...]

Urteil des Zweiten Senats vom 23. Oktober 1951–2 BvG 1/51 – in dem Verfassungssrechtsstreit betreffend das Erste Gesetz zur Durchführung der Neugliederung in dem die Länder Baden, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern umfassenden Gebiete gemäß Artikel 118 Satz 2 des Grundgesetzes vom 4. Mai 1951 (BGBl. I S. 283) und das Zweite Gesetz über die Neugliederung in den Ländern Baden, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern vom 4. Mai 1951 (BGBl. I S. 284 ff.); – Antragsteller: die Badische Landesregierung; Antragsgegner: die Bundesregierung; sonstige Beteiligte: 1. der Deutsche Bundestag, 2. Die Regierung des Landes Württemberg-Baden, 3. die Regierung des Landes Württemberg-Hohenzollern.

Entscheidungsformel:

I.

1. Das Erste Gesetz zur Durchführung der Neugliederung in dem die Länder Baden, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern umfassenden Gebiete gemäß Artikel 118 Satz 2 des Grundgesetzes vom 4. Mai 1951 (BGBl. I S. 283) ist nichtig.

2. Die Wahlperiode des Landtages des Landes Baden hat am 29. Mai 1951, die des Landtages des Landes Württemberg-Hohenzollern am 18. Mai 1951 geendet.

3. Die Gültigkeit der von den beiden Landtagen in der Zwischenzeit bis zur Verkündung des Urteils am 23. Oktober 1951 verabschiedeten Gesetze und gefaßten Beschlüsse wird hierdurch nicht berührt.

II.

1. Das Zweite Gesetz über die Neugliederung in den Ländern Baden, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern vom

4. Mai 1951 (BGBl. I S. 284 ff.) ist gültig mit Ausnahme der in Ziffer 2 genannten Bestimmungen.

2. Nichtig sind:

§ 14 Abs. 5,

§ 15, soweit er Pflichten der verfassunggebenden Versammlung gegenüber der vorläufigen Regierung begründet,

§ 24 Abs. 5 und

§ 27 Abs. 2 des Gesetzes.

3. Das Gesetz ist mit folgender Maßgabe anzuwenden:

a) Der Bundesminister des Innern kann den Tag der Abstimmung gemäß § 2 Satz 2 spätestens auf den 16. Dezember 1951 festsetzen;

b) als Abstimmungstag im Sinne des § 6 Abs. 1 gilt der 16. September 1951; die Voraussetzungen des § 6 Abs. 1 Nr. 1 und 4 müssen auch am Tag der tatsächlichen Abstimmung vorliegen.

Gründe: [...]

D. (Erstes Neugliederungsgesetz)

[...]

3. Nun hat sich das Grundgesetz für die *Demokratie* als Grundlage des staatlichen Aufbaus entschieden (Art. 20, 28 GG): Die Bundesrepublik ist ein demokratischer Bundesstaat. Die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern muß den Grundsätzen des demokratischen Rechtsstaates im Sinne des Grundgesetzes entsprechen. Der Bund gewährleistet, daß die verfassungsmäßige Ordnung der Länder dem entspricht.

Zur Demokratie, wie sie das Grundgesetz will, gehört nicht nur, daß eine Volksvertretung vorhanden ist, die die Regierung kontrolliert. Wesentlich ist ihr auch, daß den Wahlberechtigten das Wahlrecht nicht auf einem in der Verfassung nicht vorgesehenen Wege entzogen oder verkürzt wird. Das Wahlrecht wird auch beeinträchtigt, wenn fällige Wahlen hinausgeschoben werden. Aus dem demokratischen Prinzip folgt zwar nicht, daß die Wahlperiode eines Landtags vier Jahre nicht überschreiten oder daß sie nicht aus wichtigen Gründen verlängert werden darf. Wohl aber erfordert dieses Prinzip, daß die Wahlperiode eines Landtags, deren Dauer das Volk durch Annahme der Verfassung bestimmt hat, nur in dem in dieser Verfassung vorgesehenen Verfahren, d. h. gegebenenfalls mit Zustimmung des Volkes, verlängert wird.

Der Bund, der nach Art. 28 Abs. 3 GG die Gewähr auch dafür übernimmt, daß das vornehmste Recht des Bürgers im demokratischen Staat, sein Wahlrecht, nicht im Widerspruch zur Landesverfassung verkürzt wird, verstößt gegen diese Pflicht, wenn er seinerseits ohne Zustimmung des Landesvolks eine nach der Landesver-

fassung fällige Wahl verhindert. Wahlen in Baden und Württemberg-Hohenzollern waren, solange das Volk nicht einer Verfassungsänderung zustimmt, um so mehr geboten, als von der Zusammensetzung der neuen Landtage die der Landesregierungen und damit die des im Zweiten Neugliederungsgesetz vorgesehenen Ministerrats abhängt.

4. Eine weitere Grundlage der Verfassung ist das *bundesstaatliche* Prinzip (Art. 20, 28, 30 GG). Die Länder sind als Glieder des Bundes Staaten mit eigener – wenn auch gegenständlich beschränkter – nicht vom Bund abgeleiteter, sondern von ihm anerkannter staatlicher Hoheitsmacht. In ihren Bereich gehört die Gestaltung der verfassungsmäßigen Ordnung im Lande, solange sie sich im Rahmen des Art. 28 Abs. 1 GG hält. Insbesondere ist die Bestimmung der Regeln, nach denen sich die Bildung der Landesverfassungsorgane, ihre Funktionen und ihre Kompetenzen bemessen, ausschließlich Sache des Landes. Dazu gehören auch die Vorschriften darüber, wie oft und bei welchen Gelegenheiten der Bürger von seinem Stimmrecht Gebrauch machen kann, und wann und unter welchen Voraussetzungen ein gewählter Landtag sein Ende findet. Solange die Länder bestehen und ihre verfassungsmäßige Ordnung sich im Rahmen des Art. 28 Abs. 1 GG hält, kann der Bund ohne Verletzung des im Grundgesetz garantierten bundesstaatlichen Prinzips in ihre Verfassungsordnung nicht eingreifen.

Das gilt auch für die Gesetzgebung nach Art. 118 Satz 2 GG. Zwar hat der Bundesgesetzgeber die Macht, die Länder Baden, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern »abzubauen«, um die Neugliederung zu ermöglichen. Er darf aber nicht die verfassungsmäßige Ordnung der Länder stören, solange diese ungeschmälert bestehen.

Das vorgetragene Argument, der Bund verkürze durch die Beseitigung der drei Landtage im Neugliederungsprozeß ihre Wahlperiode, infolgedessen könne er sie auch für eine Übergangszeit verlängern, ist rechtsirrig.

Beide Möglichkeiten stehen nicht zueinander im Verhältnis des maius zum minus. Die Beseitigung der Landtage ist eine notwendige Folge der Vernichtung der Länder; sie stellt also keine Abkürzung einer Wahlperiode dar. Die Verlängerung der Wahlperiode soll hingegen für bestehende Landtage erfolgen. Dafür bedarf es eines besonderen Gesetzgebungsaktes, der dem Bund aus dem dargelegten Grunde verwehrt ist.

Über seine Gesetzgebungskompetenz kann ein Land nicht verfügen. Und der Bund kann eine Gesetzgebungszuständigkeit, die ihm das Grundgesetz nicht gewährt, auch nicht durch Zustimmung des

Landes gewinnen. Das Einverständnis des Landes Württemberg-Hohenzollern mit der Maßnahme des Bundes ist daher ohne rechtliche Bedeutung.

[...]

E. (Zweites Neugliederungsgesetz)

[...]

12. § 12 des Zweiten Neugliederungsgesetzes sieht bis zur Bildung der vorläufigen Regierung die Einrichtung eines Ministerrates vor. Die Antragstellerin hält dies für unvereinbar mit dem Grundgesetz, das ein solches Verfassungsorgan neben den Landesregierungen, den normalen Verfassungsorganen der drei Länder, nicht kenne. Es mag zweifelhaft sein, ob der Ministerrat nicht entbehrlich gewesen wäre, weil seine Funktionen von den drei Landesregierungen hätten wahrgenommen werden können, und ob die Einrichtung des Ministerrats zweckmäßig ist, da zwischen ihm und den neben ihm bestehenden Landesregierungen Spannungen auftreten können. Das hat das Bundesverfassungsgericht nicht nachzuprüfen und nicht zu entscheiden. Gegen die verfassungsmäßige Zulässigkeit der in § 12 getroffenen Regel bestehen keine Bedenken. Die Neugliederung macht die organische Überführung des gegenwärtigen in den neuen Rechtszustand erforderlich. Das erfordert eine gewisse Übergangszeit, innerhalb derer die Organe der bisherigen Länder und ihre Funktionen zunächst koordiniert und dann allmählich abgebaut und die Organe des neuen Landes oder der beiden neuen Länder gebildet werden und ihre Funktionen übernehmen müssen. Das Grundgesetz selbst enthält für dieses Übergangsstadium – von den mehrfach erwähnten allgemeinen Grundsätzen wie z. B. Demokratie und Rechtsstaat abgesehen – keine Regelung. Seine Vorschriften und die der Landesverfassungen, insbesondere die über die Verfassungsorgane und ihre Kompetenzen, beziehen sich auf intakte, nicht auf sterbende und werdende Länder. Man kann deshalb aus diesen Vorschriften nicht die Schlußfolgerung ziehen, daß auch für die Übergangszeit während der Dauer des Neugliederungsprozesses andere als die im Grundgesetz und in den Landesverfassungen vorgesehenen Organe nicht gebildet werden dürfen. Art. 118 Satz 2 GG überläßt die Regelung der Einzelheiten für diese Zwischenzeit dem Bundesgesetzgeber. Er kann im Rahmen des ihm damit eingeräumten Ermessens, wenn es ihm nützlich oder nötig erscheint, vorübergehend auch Organe vorsehen, die die Verfassung sonst nicht kennt. Das hat er in § 12 des Gesetzes getan.

13. Auch das gegen § 17 Satz 3 des Gesetzes erhobene Bedenken ist nicht gerechtfertigt. Es wird behauptet, er schließe der Vorschrift des Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 GG zuwider den Verfassungsrechtsweg aus.

Das ist unrichtig. Die Bestimmung sagt nichts darüber, daß die Entscheidung der verfassunggebenden Landesversammlung, die gegen den Einspruch des Ministerrats angerufen worden ist, endgültig und unanfechtbar ist. Der Ministerrat ist ein – wenn auch nur kurze Zeit existierendes – Verfassungsorgan. Dauern die Meinungsverschiedenheiten zwischen ihm und einem Verfassungsorgan der drei Länder (Landesregierung oder Landtag) auch noch nach der Entscheidung der verfassunggebenden Landesversammlung an, dann kann zu ihrer Schlichtung, da ein anderer Rechtsweg nicht gegeben ist, gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 GG das Bundesverfassungsgericht angerufen werden. Seine Zuständigkeit sollte und konnte durch § 17 Satz 3 des Gesetzes nicht ausgeschlossen werden.

[...]

16. Eine Prüfung der übrigen, von der Antragstellerin nicht ausdrücklich angegriffenen Vorschriften des Zweiten Neugliederungsgesetzes ergibt, daß auch § 14 Abs. 5, der ihm entsprechende § 24 Abs. 5 und – in gewissem Umfang – § 15 des Gesetzes mit dem Grundgesetz nicht vereinbar sind.

Das Gesetz sieht, wie es der demokratischen Entstehung eines Staates entspricht, die Einberufung einer verfassunggebenden Landesversammlung vor (§§ 13 ff., § 23 ff.). Eine verfassunggebende Versammlung hat einen höheren Rang als die auf Grund der erlassenen Verfassung gewählte Volksvertretung. Sie ist im Besitz des »pouvoir constituant«. Sie schafft die neue, für den werdenden Staat verbindliche, mit besonderer Kraft ausgestattete Verfassungsordnung. Mit dieser besonderen Stellung ist es unverträglich, daß ihr von außen Beschränkungen auferlegt werden. Sie ist nur gebunden an die jedem geschriebenen Recht vorausliegenden überpositiven Rechtsgrundsätze und – als verfassunggebende Versammlung eines werdenden Gliedes des Bundesstaates – an die Schranken, die die Bundesverfassung für den Inhalt der Landesverfassungen enthält (Art. 28 Abs. 1 GG). Im übrigen ist sie ihrem Wesen nach unabhängig. Sie kann sich nur selbst Schranken auferlegen. Jeder verfassunggebenden Versammlung ist außerdem eigentümlich, daß ihr Auftrag gegenständlich beschränkt ist. Sie ist nur berufen, aus dem verfassungslosen Zustand den verfassungsmäßigen Zustand herzustellen, also »die Verfassung« des neuen Staates, das ist die Verfassung im formellen Sinn, und die Gesetze zu schaffen, die für die Übergangszeit und die Zukunft notwendig sind, damit der Staat durch seine Verfassungsorgane wirksam handeln und funktionieren kann.

Die Unabhängigkeit der verfassunggebenden Versammlung bei der Erfüllung ihres Auftrages, die Verfassung zu schaffen, besteht nicht nur hinsichtlich der Entscheidung über den Inhalt der künftigen

Verfassung, sondern auch hinsichtlich des Verfahrens, in dem die Verfassung erarbeitet wird. Art. 118 Satz 2 GG, der den Bundesgesetzgeber mit der »Neugliederung« des Südwestraumes beauftragt, gibt ihm nicht auch die Ermächtigung, die verfassunggebende Versammlung in ihrer ihr wesensgemäßen Freiheit und Unabhängigkeit zu beschränken, jedenfalls nicht, soweit sich die Beschränkung nicht mehr im Rahmen der Regelung des Neugliederungprozesses hält.

Bei Zugrundelegung dieser Rechtsgrundsätze sind Abs. 2 und Abs. 3 des § 14 des Gesetzes unbedenklich. Sie umschreiben den Auftrag der verfassunggebenden Versammlung, wie er sich aus dem Wesen der Konstituante ergibt. § 14 Abs. 4 des Gesetzes beschränkt die verfassunggebende Versammlung insofern, als er ihr eine Frist zur Wahl des Ministerpräsidenten setzt und ihr nur die Wahl des Ministerpräsidenten (nicht auch die der übrigen Regierungsmitglieder) überträgt. Die Wahl des ersten Ministerpräsidenten des werdenden Staates, der als Spitze der Exekutive im Staat notwendig ist, kann noch als Maßnahme im Rahmen der Neugliederung betrachtet werden. Damit entfallen Bedenken gegen die Verfassungsmäßigkeit des § 14 Abs. 4, wenn klar ist, – und diese Auslegung läßt die Bestimmung zu – daß der verfassunggebenden Landesversammlung frei steht, ihrerseits zu beschließen, daß sie ohne Bindung an das Gesetz unmittelbar anschließend an die Wahl des Ministerpräsidenten auch die übrigen Regierungsmitglieder wählt und zu dem ihr richtig erscheinenden Zeitpunkt und entsprechend ihrer Entschließung alsbald die Landesregierung neu bildet.

Dagegen steht § 14 Abs. 5 des Gesetzes mit den oben dargelegten Grundsätzen in Widerspruch. Der *Bundesgesetzgeber* kann den Auftrag, der einer verfassunggebenden Versammlung gestellt ist, nicht erweitern. Ob die verfassunggebende Versammlung nach Erledigung ihres Auftrages sich als Landtag konstituieren und dessen Funktionen übernehmen kann, bestimmt sich allein nach der von ihr beschlossenen neuen Verfassung. Demokratischen Grundsätzen würde es mehr entsprechen, wenn das Volk nach Inkrafttreten der Verfassung unverzüglich seinen ersten Landtag wählen würde.

Entsprechendes gilt für den Inhalt des mit § 14 Abs. 5 übereinstimmenden § 24 Abs. 5 des Gesetzes.

Beide Vorschriften sind deshalb nichtig.

Auch § 15 des Gesetzes enthält Beschränkungen der verfassunggebenden Versammlung, die durch die Ermächtigung des Art. 118 Satz 2 GG nicht gedeckt sind. Es ist gewiß zweckmäßig, der vorläufigen Regierung das Recht zu gewähren, in der verfassunggebenden Versammlung Anträge zu stellen, sowie das Recht des jederzeitigen Zutritts zu allen Sitzungen der Versammlung und ihrer Ausschlüsse,

und das Recht, dort jederzeit das Wort zu ergreifen. Darüber hat aber allein die freie und unabhängige verfassunggebende Versammlung zu bestimmen. Der Bundesgesetzgeber kann ihr diese Schranken von außen her nicht auferlegen. In bezug auf den Ministerrat konnten entsprechende Auflagen gemacht werden, da dieser nur in der Übergangszeit bis zur Bildung des neuen Landes (§ 11 des Gesetzes) tätig ist und die verfassunggebende Versammlung insoweit unter dem Vorbehalt der bundesstaatlichen Ordnung steht.

Da § 15 der vorläufigen Regierung auch Befugnisse gewährt, durch die die verfassunggebende Versammlung nicht beschränkt wird (Ausarbeitung eines Verfassungs-Entwurfes, Zuleitung an die Versammlung) und insoweit ein Widerspruch mit Art. 118 Satz 2 GG nicht vorliegt, kann diese Vorschrift nicht schlechthin für nichtig erklärt werden. Es war deshalb nur festzustellen, daß sie insoweit nichtig ist, als sie die Freiheit und Unabhängigkeit der verfassunggebenden Landesversammlung einschränkt oder, wie in der Urteilsformel gesagt wird, »Pflichten der verfassunggebenden Landesversammlung gegenüber der vorläufigen Regierung begründet«.

Soweit das Bundesgesetz sonst Vorschriften über das von der verfassunggebenden Landesversammlung zu beobachtende Verfahren enthält (§§ 14 Abs. 6, 20, 24 Abs. 6), ist der Vorbehalt »soweit die verfassunggebende Landesversammlung nichts anderes bestimmt« angefügt. Sie begründen also keine Beschränkung ihrer Kompetenzen und stehen deshalb nicht im Widerspruch zu den dargelegten Rechtsgrundsätzen.

§ 25 des Zweiten Neugliederungsgesetzes verweist auf § 15 dieses Gesetzes. Die Verweisung bezieht sich, nachdem festgestellt ist, daß § 15 teilweise nichtig ist, nur noch auf den von dieser Feststellung unberührt gebliebenen Inhalt der Bestimmung. Eines besonderen Ausspruchs darüber bedurfte es nicht.

17. Soweit das Bundesverfassungsgericht bei der Nachprüfung der Gültigkeit des Zweiten Neugliederungsgesetzes zu dem Ergebnis kam, daß einzelne Vorschriften des Gesetzes mit dem Grundgesetz unvereinbar sind, war gemäß § 78 BVerfGG deren Nichtigkeit festzustellen (Entscheidungssatz II, 2 der Urteilsformel).

Nach § 31 Abs. 2 BVerfGG hat die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts »in allen Fällen des § 13 Nr. 6« Gesetzeskraft, also auch, wenn das Gericht zu dem Ergebnis kommt, die angegriffene Vorschrift sei mit dem Grundgesetz vereinbar. Infolgedessen muß, soweit angängig, die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts einen Inhalt haben, der der Gesetzeskraft fähig ist, d. h., wenn die Vorschrift mit dem Grundgesetz nicht unvereinbar ist, ihre Gültigkeit positiv feststellen.

Wenn die Nachprüfung einer gesetzlichen Bestimmung zu dem Ergebnis führt, daß sie mit dem Grundgesetz vereinbar ist, sind folgende Fälle zu unterscheiden: Ist das Bundesverfassungsgericht zuständig, alle denkbaren Nichtigkeitsgründe nachzuprüfen, so hat es die Gültigkeit positiv festzustellen; dies trifft für die verfassungsrechtliche Kontrolle von Bundesrecht stets zu. Bildet dagegen eine Vorschrift des Landesrechts den Gegenstand der Nachprüfung, dann kann sich ergeben, daß sie mit Bundesrecht vereinbar ist; gleichwohl könnte sie aus Gründen des Landesrechts, zu deren Nachprüfung das Bundesverfassungsgericht in der Regel nicht zuständig ist, nichtig sein. Deshalb kann in solchen Fällen das Bundesverfassungsgericht die Gültigkeit nicht feststellen; es muß sich darauf beschränken, den Antrag zurückzuweisen.

Das Zweite Neugliederungsgesetz ist ein Bundesgesetz. Gründe, die seinen Rechtsbestand in Frage stellen können und die vom Bundesverfassungsgericht nicht nachgeprüft werden können, gibt es nicht. Deshalb war auch die Gültigkeit des Zweiten Neugliederungsgesetzes in der Entscheidungsformel festzustellen (Entscheidungssatz II, 1 der Urteilsformel).

Die Entscheidungssätze zu II Nr. 1 und 2 haben Gesetzeskraft. Sie sind im Bundesgesetzblatt zu veröffentlichen.

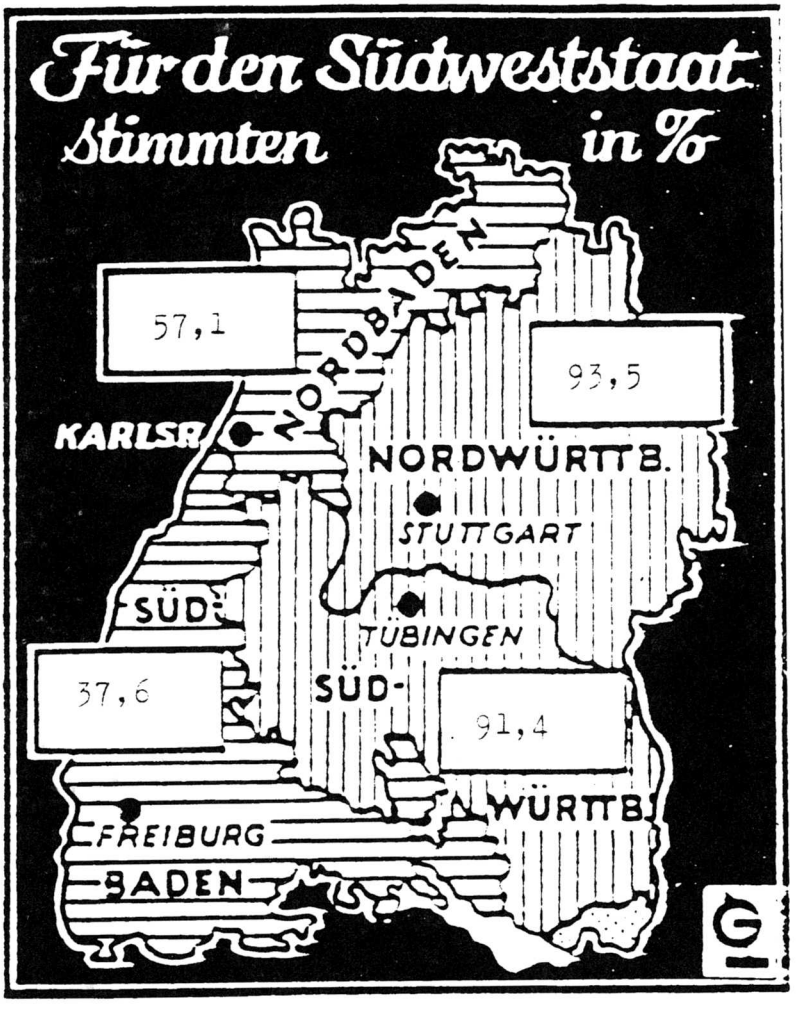
18. Der Ausführung des Zweiten Neugliederungsgesetzes steht nun nichts mehr im Wege. [...]

Nr. 9 c

24. 10. 1951: Das Urteil in einem zusammenfassenden Pressebericht

Druck: FR Nr. 248 vom 24. 10. 1951, S. 1: »Bundesverfassungsgericht entscheidet: Südweststaat-Abstimmung bis 16. Dezember. »Blitzgesetz« verfassungswidrig/Zweites Neuordnungsgesetz gültig«. wo Karlsruhe, 23. Oktober (Eig. Ber.).

Der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts in Karlsruhe unter dem Vorsitz von Vizepräsident Dr. Rudolf *Katz* hat in dem am Dienstag verkündeten Urteil über die Klage Südbadens gegen die Neugliederungsgesetze des Bundestages entschieden, daß das erste Neugliederungsgesetz (»Blitzgesetz«) über die Verlängerung der Legislaturperioden der Landtage von Südbaden und Württemberg-Hohenzollern verfassungswidrig und damit nichtig ist. Dagegen wurde jedoch die Gültigkeit des zweiten Neugliederungsgesetzes über die Durchführung der südwestdeutschen Länderneuordnung in seinen wesentlichen Teilen bestätigt. Nach dem Urteilsspruch muß bis spätestens 16. Dezember 1951 die Südweststaat-Abstimmung durchgeführt werden.



Südweststaat-Abstimmung 1951

Nach dem Urteil über das sogenannte »Blitzgesetz« gelten die Legislaturperioden der beiden Landtage seit Mai dieses Jahres als abgelaufen. Die Gültigkeit aller von den Landtagen seither beschlossenen Maßnahmen wird davon aber nicht berührt. Durch den Urteilsspruch über das zweite Neugliederungsgesetz wird der Bundesinnenminister ermächtigt, den Termin der Abstimmung über die Länderneuordnung spätestens auf den 16. Dezember festzusetzen. Als verfassungswidrig und damit nichtig erklärte das Gericht verschiedene Bestimmungen des zweiten Gesetzes für die staatsrechtliche Überleitungsperiode nach der Volksabstimmung. Bei diesen Vorschriften, die sich vor allem auf die Funktion der Verfassunggebenden Versammlung des neuen Staatsgebildes beziehen, hat der Bundesgesetzgeber nach Ansicht des Gerichtes seinen Zuständigkeitsbereich überschritten.

In der zweistündigen Urteilsbegründung führte Dr. *Katz* aus, nach Ansicht des Gerichts verstoße das Gesetz über die Verlängerung der Landtagswahlperioden gegen die im Grundgesetz verankerten Prinzipien der Demokratie und des bundesstaatlichen Charakters der Bundesrepublik. Durch die Verlängerung der Wahlperioden sei das demokratische Wahlrecht des Volkes beeinträchtigt worden. Außerdem könne der Bund ohne Verletzung des bundesstaatlichen Prinzips nicht in die verfassungsmäßige Ordnung der Länder eingreifen.

Zur Begründung der Verfassungsmäßigkeit des zweiten Neugliederungsgesetzes wurden die rechtlichen Bedenken Südbadens gegen das Gesetz vom Gericht im einzelnen widerlegt. Zusammenfassend wurde in der Urteilsbegründung festgestellt, daß sich das zweite Gesetz nach Auffassung des Gerichts im Rahmen der dem Bundesgesetzgeber durch den Artikel 118 des Grundgesetzes gesetzten Grenzen halte. Das Grundgesetz verbietet zwar die Umwandlung des Bundesstaates in einen Einheitsstaat, es garantiert aber nicht den gebietsmäßigen Fortbestand der heutigen Bundesländer. Das zweite Neugliederungsgsetz verletze weder die demokratischen Prinzipien noch den Gleichheitsgrundsatz. Völkerrechtliche Normen könnten keine Anwendung auf das hier vorliegende Verhältnis der Überordnung vom Bund zu den Ländern finden.

Entscheidung in Stuttgart und Tübingen begrüßt

öl Stuttgart, 23. Oktober (Eig. Bericht). Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts in Karlsruhe, wonach die badische Verfassungsklage gegen die beiden Südweststaatgesetze des Bundes in den wesentlichen Punkten abgewiesen wurde, hat in politischen Kreisen Stuttgarts und Tübingens große Genugtuung hervorgeru-

fen. Die Regierungschefs von Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern, Dr. Reinhold *Maier* und Dr. Gebhard *Müller*, bringen in getrennten Erklärungen übereinstimmend zum Ausdruck, daß mit der Beibehaltung der vier Abstimmungsbezirke und der im zweiten Bundesgesetz über den Südweststaat festgelegten Auswertung des Abstimmungsergebnisses der Kernpunkt des strittigen Problems zugunsten der Südweststaatanhänger unangetastet blieb. Beide Staatschefs hoffen, daß die südbadische Regierung jetzt ihre Behauptung, dem Recht zum Siege verhelfen zu wollen, wahrmache und künftig jede Störversuche unterläßt.

Für Württemberg-Hohenzollern ergeben sich nach Ansicht führender Politiker in Tübingen und Stuttgart durch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, nach der die vom Bund erlassene Verlängerung der Landtagslegislaturperiode nichtig ist, große staatsrechtliche Schwierigkeiten, die erst nach eingehendem Studium der Urteilsbegründung geklärt werden können. Der südwürttembergische Staatspräsident wird voraussichtlich den Verfassungsnotstand für sein Land verfügen müssen, da der gegenwärtige Tübinger Landtag nicht mehr zu Recht besteht.

Nr. 9 d

9. 12. 1951: Volksabstimmung über den Zusammenschluß von Baden, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern

Druck: Die Neue Zeitung (Frankfurt a.M.) Nr. 290 vom 10. 12. 1951, S. 1: »Bevölkerung Südwestdeutschlands stimmt für den Zusammenschluß. In drei von vier Stimmbezirken wurde erforderliche Mehrheit erreicht«. Stuttgart, 9. Dezember (NZ).

Die Bevölkerung der drei südwestdeutschen Länder Württemberg-Baden, Baden und Württemberg-Hohenzollern hat sich am Sonntag in einer Volksabstimmung für den Südweststaat entschieden. Die erforderliche Mehrheit in der Gesamtabstimmung in mindestens drei der vier Stimmbezirke für den Südweststaat ist zustande gekommen. Nordbaden, das »Zünglein an der Waage«, hat sich mit immerhin 57,1 Prozent, das sind 0,3 Prozent weniger als bei der informativen Volksbefragung im Jahre 1950, für die Bildung des Südweststaates entschieden.

Vorläufiges Gesamtergebnis

Württemberg-Baden: abgegebene Stimmen 1 511 527, Südweststaat: 1 151 570, alte Länder 340 897.

Württemberg-Hohenzollern: abgegebene Stimmen 834 000, Südweststaat 768 000, alte Länder 53 000.

Baden: abgegebene Stimmen 677 098, Südweststaat 382 017, alte Länder 287 569.

Nachdem am Vormittag die Wahlbeteiligung sehr schwach war, ist sie in den Nachmittagsstunden sprunghaft angestiegen. Sie betrug in Tübingen fast 65 Prozent, in Freiburg über 65 Prozent, in Nordwürttemberg zwischen 45 und 50 Prozent und in Nordbaden 60 Prozent. In vielen Landgemeinden wurde die Wahl stark durch die Maul- und Klauenseuche beeinträchtigt und erreichte teilweise nur eine Wahlbeteiligung von 30 Prozent.

Wie dpa aus Freiburg meldet, wird in Südbaden damit gerechnet, daß es bei der Auszählung und Auswertung der Stimmzettel Schwierigkeiten und Verzögerungen geben wird. Nach einer Anweisung des Bundesinnenministeriums, die erst am Sonntagvormittag vom badischen Innenministerium an die Stimmausschüsse weitergeleitet werden konnte, müßten auf den Ergebnislisten neben den gültigen und ungültigen Stimmen noch die beanstandeten Stimmzettel gesondert aufgeführt werden, so zum Beispiel Zettel, auf denen die Frage nach der Wiederherstellung der alten Länder oder nach dem Südweststaat anstatt mit einem Kreuz mit »nein« oder auf denen beide Fragen mit »nein« beantwortet wurden.

In Württemberg-Hohenzollern entscheidet die Bevölkerung gleichzeitig mit der Südweststaat-Abstimmung über die Verlängerung der Legislaturperiode seines Landtags. Das Interesse der Wähler galt hauptsächlich der staatlichen Neuordnung. Die Verlängerung der Legislaturperiode wurde kaum diskutiert. In den Landgemeinden des schwäbischen Oberlandes wurde die Wahlbeteiligung ebenfalls stark durch den anhaltenden Regen beeinflußt. Die Wähler kritisierten vielfach, daß die Fragestellung bei der Wahl keine Möglichkeit offen läßt, für den bestehenden Zustand zu stimmen. In verschiedenen ländlichen Wahllokalen traf man öfters auf Bürger, die nicht verstehen konnten, warum man denn jetzt »schon wieder über den Südweststaat abstimme, nachdem doch im vorigen Jahr die Mehrheit dafür gewesen sei.«

II. Die Neugliederungsdiskussion bis zum Wegfall des alliierten Vorbehalts (1952–1955)

Nr. 10 a
Anfang 1952: Die Bundesregierung und die Neugliederungsfrage im Jahr 1951

Druck: Deutschland im Wiederaufbau 1951, 1952, S. 29: Abschnitt »Verfassung«.

Die zunehmende Zahl und die große Bedeutung der im Laufe des Jahres 1951 eingereichten Gesetzentwürfe hat sich auf Umfang und Inhalt der Tätigkeit des Bundesministeriums des Innern bei der *Behandlung verfassungsrechtlicher Fragen* entsprechend ausgewirkt. Gleichzeitig leistete das Ministerium seinen Beitrag bei der Lösung des Problems des Besatzungsrechts. Es war an der Vorbereitung der *Verhandlungen für die Ablösung des Besatzungsstatuts* beteiligt. Weiterhin haben die Fragen der *Neugliederung des Bundesgebietes* das Ministerium in starkem Maße beschäftigt.

Auf Ersuchen des Bundestages hat die Bundesregierung die Alliierte Hohe Kommission gebeten, die *Aufhebung der Suspendierung des Artikels 29 GG* in Erwägung zu ziehen, damit möglichst bald eine allgemeine Neuordnung des Bundesgebietes durchgeführt werden kann. Das *Gesetz über Volksbegehren und Volksentscheid bei Neugliederung des Bundesgebietes* konnte infolge der Suspendierung des Art. 29 GG durch die Alliierten bisher nicht erlassen werden.

Im Verfolg eines Beschlusses des Deutschen Bundestages hat die Bundesregierung beschlossen, einen Sachverständigenausschuß zur Erörterung und Planung einer den Erfordernissen des Artikels 29 GG Rechnung tragenden Neugliederung des Bundesgebietes einzusetzen. Die Bildung dieses Ausschusses ist im Gange. Die Geschäftsführung soll vom Bundesministerium des Innern wahrgenommen werden.

Auf Grund der aus der Mitte des Bundestages hervorgegangenen Initiativanträge sind die beiden Gesetze über die Neugliederung im Südwestraum erlassen worden.[1] Das Ministerium war an den Beratungen des Bundestages und des Bundesrates über diese beiden Gesetze erheblich beteiligt, ebenso auch an der Verhandlung über die vom Lande Baden angestrengte Verfassungsklage.

---

1 Vgl. Nr. 8 a–b.

Nr. 10 b

12. 1. 1952: Bundestagsausschuß befürwortet Neugliederung des Bundesgebietes

Druck: SZ Nr. 12 vom 15. 1. 1952: »Rheinland-Pfalz vor der Aufteilung? Bundestagsausschuß befürwortet baldige Neugliederung der Länder«, S. 1. Bonn (SZ).

Ein Gutachten des Bundesverfassungsgerichts über den Art. 29 des Grundgesetzes, der die innergebietliche Neuordnung der Bundesrepublik vorsieht, soll auf Wunsch des zuständigen Bundestagsausschusses eingeholt werden. Es soll darin geklärt werden, ob die Neuordnung auf Grund des Art. 29 durch ein alle Neugliederungsprobleme umfassendes Bundesgesetz aufgegriffen oder ob die Neuordnung in mehreren aufeinanderfolgenden Gesetzen schrittweise verwirklicht werden soll. Der Bundestagsausschuß für innergebietliche Neuordnung selbst empfiehlt, die Neuordnung in aufeinanderfolgenden Teillösungen vorzunehmen, da ein umfassendes Gesetz wegen der umfangreichen Vorarbeiten viel Zeit in Anspruch nehmen und die Angelegenheit unnötig verzögern würde. Sollte sich jedoch das Gericht gegen eine sukzessive Neugliederung entscheiden, ist es nach der Auffassung des Ausschusses unwahrscheinlich, daß noch 1952 über den Südweststaat hinaus ein weiterer Fortschritt erzielt werden könnte. Im anderen Falle könne auf Grund der geleisteten Vorarbeiten mit einem baldigen Gesetz zur Neugliederung von Rheinland-Pfalz und für Schleswig-Holstein gerechnet werden. Abg. *Euler* (FDP), der Vorsitzende des Ausschusses[1], rechnet damit, daß nach Abschluß der Vertragsverhandlungen über die Ablösung des Besatzungsstatuts auch die Vorbehalte der Alliierten gegen den Neugliederungsartikel des Grundgesetzes hinfällig werden.

Der Ausschuß hat ferner den Bundesrechnungshof beauftragt, ein Gutachten über die finanzielle Leistungsfähigkeit der beiden für die Neuordnung in Frage kommenden Länder auszuarbeiten. In Ergänzung dazu ist beschlossen worden, das Institut für Raumforschung in Bad Godesberg, die Akademie für Raumforschung und Landplanung in Hannover und das Institut zur Förderung öffentlicher Angelegenheiten in Frankfurt mit der Untersuchung darüber zu beauftragen, ob die beiden Länder nach ihrer Leistungsfähigkeit

1 Mehr Beachtung als die Arbeit des 1949 gebildeten Bundestagsausschusses für gebietliche Neuordnung fand ein privater Entwurf seines Vorsitzenden, des FDP-Abgeordneten August-Martin Euler. In dem als Euler-Plan bezeichneten Denkmodell wurde die Zusammenfassung der 11 Länder zu fünf größeren und damit leistungsfähigeren Einheiten gefordert. Vgl. H. Romeyk, Nordrhein-Westfalen und der Bund, 1989, S. 36.; Nr. 8 d, S. 140 ff.

»die ihnen obliegenden Aufgaben erfüllen können und ob sie eine Einheit darstellen, die den Anforderungen der landsmannschaftlichen Verbundenheit, der geschichtlichen und kulturellen Zusammenhänge, der wirtschaftlichen Zweckmäßigkeit und des sozialen Gefüges entsprechen.«

Nach der Volksabstimmung im Raum des Südweststaates hatte in CDU-Kreisen zunächst die Absicht bestanden, alle Einzellösungen aufzuschieben und das Problem der Neugliederung des Bundesgebietes auch aus Rücksicht auf die Wiedervereinigung Deutschlands im großen Rahmen zu lösen, wenn die Zeit einmal dazu gekommen sei. Die Bundesregierung hat zu dem Problem noch nicht Stellung genommen.

Nr. 11

4. 2. 1952: Wissenschaftler zurückhaltend gegenüber Neugliederungsplänen

Druck: Stuttgarter Nachrichten Nr. 29 vom 5. 2. 1952, S. 3: »Wissenschaftler zur Neuordnung des Bundesgebietes. Ein Gutachten der Akademie für Raumforschung und Landesplanung/Von Josef Schmidt«. Hannover, 4. Februar 1952 (Auszug).

[...]

Bei allem Mut gegenüber dem Art. 29 haben die drei Wissenschaftler [Prof. Dr. Kurt *Brüning,* der Präsident der Akademie, Regierungsdirektor Heinz *Sting* und Verwaltungsrat Dr. Martin *Pelschow*] es vermieden, aktuelle Neuordnungsthemen zu behandeln, wie etwa Südweststaat, Rheinland-Pfalz usw. bis auf eine Ausnahme: den im kühlen Norden bisher leidenschaftslos diskutierten Nordweststaat. Eine Zusammenfassung der vier Länder Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Hamburg und Bremen bedürfte nach den Berechnungen der Akademie trotz der Steuerstärke Hamburgs eines Finanzzuschusses von 110 Mio. DM jährlich. Erst durch Einbeziehung Nordrhein-Westfalens wäre dieses Gebilde finanziell lebensfähig, aber dann räumlich zu groß. Niedersachsen mit Bremen zusammenzuführen und Hamburg mit Schleswig-Holstein, würde abermals zwei finanziell nicht lebensfähige Länder ergeben. Die dritte Möglichkeit, eine Vereinigung von Niedersachsen und Schleswig-Holstein, der beiden steuerschwächsten Länder, würde nur »deren Notlage häufen«. Damit ist den Nordweststaat-Plänen von den Wissenschaftlern das Wasser abgegraben worden.

Alle anderen Ausführungen des Gutachtens sind grundsätzlicher Natur, entsprechend dem Antrag, die Grundproblematik zu klären.

[...]

Wichtigste Voraussetzung jeder Neugliederung, wiederholt in dem Gutachten betont, ist eine Verwaltungsreform, wobei den finanziellen Problemen das Schwergewicht zugewiesen wird. Der heutige gegenseitige Zahlungs- und Verrechnungsverkehr zwischen den einzelnen Gebietskörperschaften (Bund, Länder, Kreise, Gemeinden) verschlinge einen erheblichen Teil an Verwaltungskosten. Der Gesamtfinanzausgleich sei so kompliziert, daß nur wenige Spezialisten im Bundesgebiet ihn wirklich übersehen. Das Gutachten empfiehlt daher eine Neuverteilung der öffentlichen Aufgaben, verbunden mit dem verblüffenden Vorschlag einer Neuverteilung der Steuerquellen, um zu einer Übersehbarkeit des Finanzausgleichs zu kommen. Entscheidend wären die konstanten Aufgaben des Territoriums, davon errechnet die Ausgaben, der Finanzbedarf. Dementsprechend müßte dem Land die Hoheit über soviel Steuerarten gegeben werden, daß der Finanzbedarf annähernd gedeckt ist. Die jetzige Normung von Bundes- und Landessteuern müßte aufgehoben und jedem Land individuell die Steuerarten zugestanden werden, die zur Deckung des reinen Finanzbedarfs notwendig sind. Es könnte also in einem Land die Lohnsteuer eine Landessteuer, in einem anderen Land eine Bundessteuer sein, weil sie sonst eine über den allgemeinen Bedürfnissen liegende Finanzkraft ausweisen würde. Wenn dieses System versagt, müßte eine bundeseinheitliche Finanzverwaltung Abhilfe schaffen.

Eine neue Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern sowie Ländern und untergeordneten Gebietskörperschaften (vor allem der Regierungsbezirke) wird im besonderen Hinblick auf die beiden »Gesetze zur Überleitung von Lasten und Deckungsmitteln auf den Bund vom 28. 11. 1950 und 21. 8. 1951« empfohlen, die »eine erhebliche Minderung der Länderbefugnisse« brachten, »wenn dies auch den Grundgedanken des Föderalismus nicht beseitigt«.

Nr. 12

15. 5. 1952: Überleitungsgesetz für das neue Land Baden-Württemberg

Druck: GBl. Ba-Wü 1952, Nr. 2, 17. 5. 1952, S. 3–6: Gesetz über die vorläufige Ausübung der Staatsgewalt im südwestdeutschen Bundesland – Überleitungsgesetz – (Auszug).

Die verfassunggebende Landesversammlung hat am 15. Mai 1952 das folgende Gesetz beschlossen, das hiermit verkündet wird.:

Abschnitt I: *Allgemeines*

Art. 1

Das aus den Ländern Baden, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern gebildete Bundesland führt die Bezeichnung Baden-Württemberg. Die endgültige Bezeichnung wird in der Verfassung bestimmt.

Art. 2

1. Die Landtage und Regierungen der Länder Baden, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern sind aufgehoben.

2. Die Amtszeit der Minister sowie des Präsidenten des Landesbezirks Baden ist beendet.

Art. 3

Träger der Staatsgewalt ist das Volk.

Abschnitt II: *Die verfassunggebende Landesversammlung*

[...]

Abschnitt III: *Die vorläufige Regierung*

[...]

Abschnitt IV: *Die Gesetzgebung*

[...]

Abschnitt V: *Die Rechtspflege*

[...]

Abschnitt VI: *Die Verwaltung*

[...]

Abschnitt VII: *Das Finanzwesen*

[...]

Abschnitt VIII: *Übergangs- und Schlußbestimmungen*

[...]

Nr. 13 a

1. 12. 1952: Einsetzung eines Sachverständigenausschusses (»Luther-Ausschuß«)

Druck: 1. BT Anlagen, Bd. 21, Drucks. Nr. 3975: Betr.: Anfrage Nr. 227 der Fraktion der CDU/CSU – Nr. 2 785 der Drucksachen – Neugliederung des Bundesgebietes. Der Bundesminister des Innern 1203–5 A 940/I/52 Bonn, den 1. Dezember 1952, an den Präsidenten des Deutschen Bundestages.

Die Anfrage wird wie folgt beantwortet:

1. In den Verhandlungen mit den drei Mächten über die Ablösung des Besatzungsstatuts hat sich in klarer und eindeutiger Weise herausgestellt, daß das Genehmigungsschreiben der drei Militärgouverneure zum Grundgesetz[1] mit dem Inkrafttreten des Deutschlandvertrages

1 Vgl. Nr. 2.

wegfallen wird. Hieran kann auch nach dem Gesamtinhalt des Vertragswerkes kein Zweifel bestehen. Der in Ziffer 5 des Genehmigungsschreibens zum Grundgesetz enthaltene Vorbehalt zu Artikel 29 GG wird daher, ohne daß es hierzu eines besonderen Aktes seitens der Alliierten Hohen Kommission bedarf, mit dem Inkrafttreten des Deutschlandvertrages wegfallen.

2. Der vom Bundestag geforderte Sachverständigenausschuß ist von der Bundesregierung gebildet worden und hat nunmehr seine Arbeiten aufgenommen. Die notwendigen Vorbereitungen für die Arbeitsaufnahme des Sachverständigenausschusses konnten erst jetzt zum Abschluß gebracht werden, da die Bundesregierung sich angesichts der Bedeutung der dem Ausschuß gestellten Aufgabe zu besonders sorgfältigen Überlegungen bei der Auswahl der in den Ausschuß zu berufenden Persönlichkeiten und bei der Bestimmung des Vorsitzes verpflichtet glaubte und zunächst der für die Arbeit des Ausschusses notwendige technische Apparat geschaffen werden mußte.

Eine erste Sitzung des Ausschusses ist für Dezember dieses oder Januar des kommenden Jahres in Aussicht genommen. Der Vorsitzende des Ausschusses, Reichskanzler a.D. Dr. *Luther,* wird zunächst auf einer Reise durch das Bundesgebiet mit den Länderregierungen Fühlung nehmen, um an Ort und Stelle Einblick in die Verhältnisse zu gewinnen und dem Sachverständigenausschuß in seiner ersten Sitzung bestimmte Vorschläge für seine Arbeit unterbreiten zu können.

Dr. Lehr

Nr. 13 b

Anfang 1953: Die Bundesregierung und die Neugliederungsfrage im Jahr 1952

Druck: Deutschland im Wiederaufbau 1952, 1953, S. 41 f.: Abschnitt »Verfassung« [...] »Die Neugliederung des Bundesgebiets«.

Mit dem bevorstehenden Wegfall der Suspendierung des Artikels 29 Grundgesetz gewannen die Vorarbeiten für eine Neugliederung des Bundesgebietes an Bedeutung. Das Gesetz über Volksbegehren und Volksentscheid gemäß Artikel 29 Absatz 2 und 3 Grundgesetz konnte zwar infolge der Suspendierung dieses Artikels noch nicht erlassen werden, doch ist der durch die Bundesregierung beschlossene Sachverständigenausschuß inzwischen beim Bundesinnenministerium gebildet worden. Vorsitzender ist der Reichskanzler a.D. Dr. Hans *Luther,* Stellvertreter der Staatsminister a.D. Professor Dr. Adolf *Süsterhenn.*

Die Neugliederung im Südwestraum ist, soweit eine Mitwirkung der Bundesregierung in Frage steht, als abgeschlossen zu betrachten. Bei der Verhandlung vor dem Bundesverfassungsgericht über die vom Lande Baden eingereichte Verfassungsklage gegen die beiden Gesetze über die Neugliederung im Südwestraum vertrat das Bundesinnenministerium die Sache der Bundesregierung.[1]

Nr. 14 a

Nov. 1953: Neugliederungswünsche aus den Ländern an den Luther-Ausschuß

Druck: Westdeutsche Allgemeine (Essen) Nr. 263 vom 11. 11. 1953, S. 2: »‚Jedes Bundesland ist imperialistisch orientiert'. Altreichskanzler Dr. *Luther* studiert Problem der Neugliederung – Große Schwierigkeiten«. Von unserem Mitarbeiter Werner Titzrath. Bonn, 10. November.

In unserer Verfassung gibt es eine wortreiche Bestimmung, die es eigentlich noch gar nicht geben darf. Die Alliierten haben sie suspendiert, d. h.: vorläufig auf Eis gelegt. Dennoch türmen sich in den Bonner Archiven bereits jetzt kiloschwere Stapel mit Zeitungsausschnitten, Denkschriften, Vorschlägen und Broschüren zu diesem Grundgesetzartikel. Und fast täglich kommt Neues hinzu.

Dieser eigentlich nicht existierende Artikel 29, an dem sich die Gemüter so sehr erhitzen können, besagt u.a.: »(1) Das Bundesgebiet ist unter Berücksichtigung der landsmannschaftlichen Verbundenheit, der geschichtlichen und kulturellen Zusammenhänge, der wirtschaftlichen Zweckmäßigkeit und des sozialen Gefüges neu zu gliedern. Die Neugliederung soll Länder schaffen, die nach Größe und Leistungsfähigkeit die ihnen obliegenden Aufgaben wirksam erfüllen können.«

Um diese Neuregelung der Ländergrenzen innerhalb des Bundesgebietes schwelt es schon, seit uns die Alliierten – sozusagen am Reißbrett – einen bundesstaatlichen Unterbau gaben: die elf Bundesländer. Vorweggenommen wurde nach dem Willen des Grundgesetzgebers (und der Alliierten) lediglich die Neugliederung des Südwestraumes. Drei Bundesländer wurden zum Südweststaat, dem jetzigen Baden-Württemberg, zusammengefügt.

Bleibt die Neugliederung des übrigen Bundesgebietes. Sie wird vorbereitet. Mit dem Inkrafttreten des Generalvertrages würden die alliierten Beschränkungen auch für die Neugliederung fallen. Seit etwa einem Jahr gibt es einen besonderen Sachverständigenausschuß für die Neuordnung des Bundesgebietes. Ihm gehören zwei-

1 Vgl. Nr. 9 b–c.

undvierzig prominente, von der Bundesregierung berufene Persönlichkeiten aus allen Lagern an. Sein Vorsitzender ist der Altreichskanzler Dr. *Luther,* langjähriger Oberbürgermeister von Essen, der schon in der Weimarer Zeit auf dem Gebiete der Neuordnung des Reiches tätig war.

»...*wie ein Priester*«

Luther hat im Dezember 1952 damit begonnen, das Bundesgebiet zu bereisen, um Material für ein Gutachten zu sammeln. In diesen Tagen sollte Rheinland-Pfalz bereist werden. Doch dies ist der neuralgischste aller neuralgischen Punkte im ganzen Neugliederungskomplex. Der Inspektionsreise wurde auf Interventionen des Landes Rheinland-Pfalz und auf »höchste Bonner Weisung« ein »zeitliches Hindernis« in den Weg gelegt. Der *Luther*-Ausschuß wendet sich jetzt also zunächst nach Hessen und dann weiter südwärts. Rheinland-Pfalz bleibt links liegen.

Mitte nächsten Jahres soll die Bereisung abgeschlossen sein. Dann geht es an die Ausarbeitung des Gutachtens. Es wird voraussichtlich Ende 1954 bwz. Anfang 1955 vorliegen. Was der Ausschuß empfehlen wird, ist unbekannt. Er weiß es selbst noch nicht. Im übrigen: »Ich bin schweigsam wie ein Priester!« sagt Dr. *Luther.*

Viele Wünsche...

Die Verhältnisse zu studieren, zu analysieren und abschließend zu bewerten, ist nicht ganz einfach. Droben im Norden gibt es ernst zu nehmende Leute, die Schleswig-Holstein, Hamburg und Bremen mit einem Teil Niedersachsens kurzerhand zum »Nordweststaat« zusammenfügen wollen. Doch die Hansestädte wollen Hansestädte bleiben, und auch Schleswig-Holstein hält nicht viel von einer solchen Drei- oder Vierländerehe. Ernster zu nehmen sind schon diejenigen Oldenburger, die einst ihr Großherzogtum Oldenburg hatten und nun von Niedersachsen los wollen. Ähnlich ist es in Braunschweig; dort ist man mißgestimmt, weil das braunschweigische Landesvermögen Niedersachsen zugeflossen ist. In beiden Fällen scheint sich aber – unabhängig von der Neugliederung – durch Gewährung gewisser Selbstverwaltungsrechte eine Bereinigung anzubahnen.

In Nordrhein-Westfalen möchte man gern Osnabrück und das Emsland (interessant geworden durch die jüngsten Ölfunde) »eingemeinden«. Im Süden des Landes wollen (unausgesprochen) Trier und Koblenz zu NRW, also los von Rheinland-Pfalz, während im Lande Hessen der Kasseler Raum etwas zu Niedersachsen tendiert.

...*und Fragen*

Und dann ist da vor allem die Pfalz, um die schon ein kalter Krieg zwischen Rheinland-Pfalz und Bayern entbrannt ist. Baden-Württemberg steht als dritter Bewerber noch im Hintergrund. Doch für Bayern ist die Inbesitznahme der Pfalz fast zu einer Prestigefrage geworden. Wie bezeichnete es kürzlich ein Sachkenner? –: »Jedes Bundesland ist ein bißchen imperialistisch orientiert!«

Mit Rheinland-Pfalz und seinem Schicksal steht und fällt allerdings die gesamte innergebietliche Neugliederung. Wenn Rheinland-Pfalz aufgeteilt wird: was kommt dann zu Bayern, was zu Hessen und was zu Nordrhein-Westfalen? Wird Nordrhein-Westfalen dann nicht »zu stark«? Was muß NRW an Niedersachsen abtreten? Und vor allem –: wie wirkt sich das alles aus am Tage X, am Tage der Wiedervereinigung? Und wie sieht es aus, wenn die Saarfrage geklärt ist? »Wir können nicht so tun, als ob wir uns hier fix und fertig einrichten!« sagte kürzlich ein Prominenter zur Neugliederungsfrage. Er hat nicht unrecht.

Vielleicht –

So bleibt es denn vorläufig beim Studieren und Materialsammeln. Innerhalb von drei Jahren nach Inkrafttreten des Artikels 29 soll die Neugliederung allerdings abgeschlossen sein. So will es das Grundgesetz. Doch wer weiß, wie stark bis dahin die Beharrungskräfte geworden sind. Vielleicht kommt weder der Chirurg noch der Internist zum Zuge, sondern der Homöopath, der »alles beim alten läßt«.

Nr. 14 b

Anfang 1954: Die Bundesregierung und die Neugliederungsfrage im Jahr 1953

Duck: Deutschland im Wiederaufbau 1953, 1954, S. 62: Abschnitt »Verfassung«. [...] »Neugliederung des Bundesgebietes«.

Der auf Anregung des Bundestages von der Bundesregierung gebildete Sachverständigenausschuß für die Neugliederung des Bundesgebietes hat im Jahre 1952 seine Tätigkeit aufgenommen.[1] Neben der Erörterung der nach Artikel 29 Grundgesetz bei der Neugliederung zu berücksichtigenden Faktoren in Sitzungen von Arbeitskreisen wurde die Bereisung der Länder Schleswig-Holstein, Hamburg, Bremen, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen durchgeführt. Dabei wurden die Unterlagen zusammengetragen, die es dem Ausschuß ermöglichen sollen, zu dem Problem der Neugliederung ein fundier-

1 Vgl. Nr. 13 a.

tes Gutachten abzugeben. Die Bereisung der übrigen Bundesländer ist für die nächste Zeit vorgesehen. An Hand des gesammelten Materials wird es dem Ausschuß möglich sein, im Laufe des kommenden Jahres seine Vorschläge für eine Neugliederung des Bundesgebietes zu erarbeiten.[1]

Das Gesetz über Volksbegehren und Volksentscheid bei Neugliederung des Bundesgebietes, das vom Bundestag in der abgelaufenen Legislaturperiode nicht mehr verabschiedet wurde, wird neu eingebracht werden.[2] Damit werden die verfahrensrechtlichen Voraussetzungen für Volksbegehren geschaffen, durch die nach Artikel 29 Absatz 2 Grundgesetz in Gebietsteilen, die bei der Neubildung der Länder nach dem 8. Mai 1945 ohne Volksabstimmung ihre Landeszugehörigkeit geändert haben, binnen eines Jahres nach Inkrafttreten des Grundgesetzes, d. h. nach Wegfall des alliierten Vorbehalts zu Artikel 29 Grundgesetz, eine bestimmte Änderung der über die Landeszugehörigkeit getroffenen Entscheidung gefordert werden kann.

Nr. 15

10. 9. 1954: Vorschlag zur Neugliederung Mitteldeutschlands nach der Wiedervereinigung

Druck: Bulletin des BPA Nr. 170 vom 10. 9. 1954, S. 1502, 1504: »Die Neugliederung Mitteldeutschlands nach der Wiedervereinigung. Rechtliche und rechtspolitische Grundlagen und Vorfragen – Entweder große Länder oder starke Landesbezirke«.

Die Wiedervereinigung Deutschlands ist das oberste Ziel der Politik der Bundesrepublik. Aus dieser Verpflichtung leitet sich auch die Aufgabe her, rechtzeitig alle Maßnahmen vorzubereiten, die zum Zeitpunkt der Wiedervereinigung notwendig werden. Erst kürzlich hat der Forschungsbeirat für Fragen der Wiedervereinigung die Ergebnisse seiner Arbeiten auf wirtschaftlichem Gebiet der Öffentlichkeit vorgelegt. Die Aktualität derartiger Bemühungen dürfte außer Frage stehen: Der Termin der Wiedervereinigung ist ungewiß, aber wir haben bereit zu sein.

Das Problem einer Neugliederung Mitteldeutschlands nach der Wiedervereinigung hat seine besondere Dringlichkeit.[3] Seit der Beseitigung der Länder durch die sowjetischen Behörden nach dem

1 Vgl. Nr. 17 a–b.

2 Vgl. Nr. 18 b–c.

3 Anm. in der Vorlage: Werner Münchheimer, »Die Neugliederung Mitteldeutschlands bei der Wiedervereinigung«, herausgegeben vom Königsteiner Kreis, Verlag Otto Schwartz & Co., Göttingen.

23. Juli 1952, der Einteilung der Sowjetzone in 14 Bezirke und dem gleichzeitigen Ab- und Umbau der Verwaltungsebenen sehen wir uns einer unerträglichen Divergenz der staatlichen Gliederung diesseits und jenseits der Zonengrenze gegenüber. Die Neugliederung der Bundesrepublik hat bereits begonnen. Der innerstaatliche Aufbau eines wiedervereinten Deutschland sollte jedoch unter einer allumfassenden Konzeption stehen. Man muß sich z. B. entscheiden, einige große oder aber eine größere Zahl provinz- bzw. bezirksgleicher Länder zu schaffen. Die körperschaftliche Innengliederung der Länder sollte einen ausgeglichenen Durchschnitt aufweisen. Zudem werden nach einer Wiedervereinigung die Fragen der Landesgrenzen im Raume Schleswig-Holstein/Mecklenburg und der Landesgrenzen Niedersachsens sowie die Innengliederung dieses Landes anstehen. So gesehen ist im Hinblick auf die Neugliederung des Bundesgebietes (die rechtlichen Fristen des Art. 29 Abs. II und VI GG dürften demnächst anlaufen) die Frage einer Gliederung Mitteldeutschlands von erheblicher Wichtigkeit.

Die Untersuchung einer Neugliederung hat sich immer auf alle Lebensbereiche zu beziehen: Geschichte, Landschaft, Kultur, Wirtschaft, Soziologie, rechtliche und politische Verhältnisse. Insofern wird eine Untersuchung der mitteldeutschen Gegebenheiten ihre Vorläufigkeiten haben, weil sie gegenwärtig nicht bis in die Einzelheiten einsichtig sind. Das, was zu tun übrig bleibt, ist die Feststellung großer Linien, um zur Geschlossenheit einer Gesamtlösung zu gelangen.

Es dürfte vorausgesetzt werden können, daß die in manchen ehemals preußischen Teilen Deutschlands eingeführte Größenordnung der Provinz für die Neugliederung allgemein nicht in Frage kommen kann. Den geoökonomischen Gegebenheiten Deutschlands entspricht es auch wohl kaum, »Bundes-Regierungsbezirke« zu schaffen. Große Bundesländer, die in weitgehend sich selbst verwaltende kräftige Landesbezirke gegliedert sind, bieten sich als die sachgerechteste Größenordnung an. Letztlich werden nur die wenigen sehr großen Länder Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg-Pommern, Hessen, Niedersachsen-Nordmark, Rheinland-Westfalen, Sachsen-Thüringen und als begründete Ausnahmefälle die (Stadt-)Länder in Zwischenform Berlin, Bremen und Hamburg die ihnen obliegenden grundsätzlich gleichen Aufgaben wirksam erfüllen können. Bei gesetzlicher Fixierung dieser Gesamtkonzeption dürften der örtlich wie zeitlich getrennten Lösung von Regionalproblemen rechtlich keine erheblichen Bedenken entgegenstehen. Die Neugliederung Mitteldeutschlands wird zwar durch die Oder-

Neiße-Linie erschwert, sie muß jedoch ohne Rücksicht auf die Zukunft der deutschen Ostgebiete erfolgen.

Die Analyse

Um zu sachgerechten Lösungen zu gelangen, wird man die Gegebenheit aller Lebensbereiche berücksichtigen müssen. Beispiele zu Untersuchungskriterien sind in den Neugliederungsprinzipien des Art. 29 Abs. I festgelegt. Ein vollständiges System der Prüfungskriterien umfaßt alle Momente der Kultur (gemeinschaftsbildende Kräfte: Landsmannschaftlichkeit, Kultur i.e.S., Geschichte), der Natur (Naturlandschaft) und der Zivilisation (wirtschaftliche Zweckmäßigkeit, soziales Gefüge). Die Vielseitigkeit des zu Gliedernden wird eine gewisse Variabilität der Einzellösung bedingen. Die großen Linien der Neugliederung Mitteldeutschlands jedoch treten klar zutage. Danach sind die ehemaligen preußischen Provinzen für die Neuordnung grundsätzlich brauchbar. Die ehemalige Provinz Sachsen, die Teilprovinzen Halle-Merseburg und Magdeburg sind grundlegender Veränderungen bedürftig. Das ehemalige Land Anhalt ist eingliederungsbedürftig. Die 1945 neu gebildeten sowjetzonalen Länder sind zum Teil als Verbesserungen, zum Teil jedoch als krasse Verschlechterungen der früheren Landeseinteilung anzusehen. Es hat sich erwiesen, daß Rest-Brandenburg, Mecklenburg und Thüringen als Länder zu klein sind.

Die nach dem 23. Juli 1952 geschaffenen Bezirke und kleinen Kreise stellen das Zerrbild einer Reform, die Organisation des sowjetisch-zentralisierten Einheitsstaates dar. Die 1920 festgelegte Landesgrenze Berlins kann unseren Eingliederungsprinzipien nicht genügen.

Unter Zuhilfenahme dreier Grundfaktoren der Beziehungen und des Gefüges in Mitteldeutschland eröffnen sich interessante Ausblicke. Wichtige Anhaltspunkte zur Neugliederung bietet die Verteilung der Waldgebiete. Ihre kartographische Darstellung zeigt, daß an Saale und Pleiße, in der Kurmark und an der Unter-Oder Landschaftskerne liegen, die auch politisch in Erscheinung treten müssen. Eine Darstellung der Verkehrsspinnen weist deutlich die Zentrallage Leipzigs und insbesondere Berlins auf. Die Unterzentren Berlins (Frankfurt a. O., Cottbus, Stendal, Wittenberge, Neustrelitz, Pasewalk, Stralsund, Rostock) sind, bis auf Magdeburg, von wechselnd stärkerer oder schwächerer Bedeutung, während die Unterzentren Leipzigs (Erfurt, Dresden, Magdeburg als Übergangsort, Görlitz) neben den vielen untergeordneten Spinnen gut entwickelt sind. Jedenfalls zeichnen sich verkehrstechnisch zwei Felder ab. Die Wiedergabe der Verstädterung Mitteldeutschlands veranschaulicht die isolierte Lage Berlins und seiner Satelliten-Städte in und für Brandenburg, Stettins in und für Pommern, die überwiegend agra-

rische Wirtschaftsform beider Provinzen; andererseits das Ineinanderfließen der städtischen Industriekerne und -bänder zu fünf großen Sammelgebieten in Sachsen-Thüringen (Magdeburg, Leipzig-Halle, Erfurt, Chemnitz-Zwickau und Dresden).

Die Synthese

Natur, Kultur und Zivilisation ergeben vereint eine Hierarchie kleinerer und immer größerer Sozial-Raumeinheiten, denen im wesentlichen die Verwaltungseinheiten entsprechen. So ergibt sich das Gefüge von Gemeinden, Städten, Kreisen, Gauen, Landesbezirken, Provinzen (Landschaften) und Ländern bzw. Ländern in Zwischenform. Der Weg von unten nach oben allein entspricht der hierarchisch gliedernden, sich nur langsam entwickelnden geoökonomischen Realität der Kultur- und Sozialraumeinheiten und zentralen Orte.

Bei sorgfältiger Berücksichtigung aller Faktoren ergibt sich folgendes Bild eines sinnvoll neugegliederten Mitteldeutschland:

Land Brandenburg-Pommern (1953 = 3,9 Mio. Einw.)
Landesbezirk Mecklenburg-Rostock,
Landesbezirk Oderpommern-Stettin (durch Oder-Neiße-Linie zerschnitten; vorläufiger Sitz Pasewalk)
bilden die Provinz Pommern-Mecklenburg (etwa drei Fünftel des ihr geoökonomisch zugehörigen Gebietes liegen jenseits der Oder-Neiße-Linie).
Landesbezirk Altmark-Wittenberge,
Landesbezirk Kurmark-Brandenburg
(ringförmig um Berlin),
Landesbezirk Neumark-Frankfurt (durch Oder-Neiße-Linie zerschnitten)
bilden die Provinz Brandenburg (etwa ein Drittel des ihr geoökonomisch zugehörigen Gebietes liegt jenseits der Oder-Neiße-Linie). Schwerin würde mit Lübeck zusammengefaßt als Landesbezirk dem Lande Schleswig-Holstein bzw. Niedersachsen-Nordmark zuzuteilen sein.

Land Sachsen-Thüringen (1953 = 11,3 Mio. Einw.):
Landesbezirk Anhalt-Magdeburg,
Landesbezirk Altthüringen-Erfurt,
Landesbezirk Leipzig-Stadt,
Landesbezirk Halle (Leipzig-Land (Sitz Halle)
bilden die Provinz Thüringen.
Landesbezirk Meißen-Dresden,
Landesbezirk Erzbergland-Chemnitz

bilden die Provinz Sachsen. Ihr wäre der schlesische Restlandesbezirk Görlitz provisorisch anzugliedern.

Die Provinzen entsprechen als sozialräumliche Einheiten den Oberlandesgerichtsbezirken. Die Landesbezirke sind die eigentlichen politisch-rechtlich beeinflußten Raumeinheiten. Eine kommende Neugliederung kann sich nur entweder auf große Länder oder starke, leistungs- und selbstverwaltungsfähige Landesbezirke beziehen.

Die Neugliederung Mitteldeutschlands ist von der Neugestaltung Berlins nicht zu lösen. Die ehemalige und zukünftige Hauptstadt Deutschlands sollte als Land installiert und in ihrer räumlichen Ausdehnung etwa bis zur Linienführung des Autobahnringes erweitert werden.

III.
Die Neugliederungsfrage einschließlich der Volksbegehren bis zur ersten Änderung des Art. 29 GG (1955–1969)

Nr. 16
24. 6. 1955: Entschließung des Bundesrates zur Neugliederung des Bundesgebietes

Druck: BR Sten. Ber., 143. Sitzung vom 24. 6. 1955, S. 168 A: Entwurf eines Gesetzes über Volksbegehren und Volksentscheid bei Neugliederungen des Bundesgebietes nach Artikel 29 Absatz 2–6 des Grundgesetzes (BR-Drucks. Nr. 156/55)« (Auszug).

[TOP 5]

Der Bundesrat ist der Auffassung, daß die Neugliederung des Bundesgebietes endgültig erst nach der Wiedervereinigung erfolgen kann.

Er hält sich daher für verpflichtet, darauf hinzuweisen, daß es angesichts der politischen Lage notwendig werden kann, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob und inwieweit die Neugliederung nach Artikel 29 des Grundgesetzes im Hinblick auf die Wiedervereinigung zurückgestellt werden sollte.

Nr. 17 a
Oktober 1955: »Luther-Gutachten« zur Neugliederung des Bundesgebietes

Druck: Die Neugliederung des Bundesgebietes, Bonn u.a. 1955, S. 21, 68, 72, 75, 80, 85 f., 90, 95, 99, 102, 135 (Auszug).[1]

A VII. *Analyse des Art. 29 Abs. 1 GG*

2. Über die Auslegung des Art. 29 Abs. 1 liegen neben kurzen Äußerungen der Kommentare zum Grundgesetz vor: »Die Bundesländer«, Publikation des Instituts zur Förderung öffentlicher Angelegenheiten e.V. Frankfurt/Main (1950), sowie einige Aufsätze in Fachzeitschriften und sonstige besondere Arbeiten, die sich namentlich mit den zumeist als Gesichtspunkten bezeichneten Einzelbegriffen befassen und ihr Verhältnis zueinander zu klären suchen. In dem Gutachten des Sachverständigenausschusses werden diese Gesichtspunkte als *Richtbegriffe* bezeichnet.

1 Die Neugliederung des Bundesgebietes. Gutachten des von der Bundesregierung eingesetzten Sachverständigenausschusses. Hrsg. vom Bundesminister des Innern, Bonn u.a. 1955 (221 S.).

3. Es soll davon abgesehen werden, die in der Literatur vertretenen Versuche theoretischer Systematisierung dieser Richtbegriffe hier im einzelnen wiederzugeben. Innerhalb der Gruppe des ersten Satzes von Absatz 1 (landsmannschaftliche Verbundenheit, geschichtliche und kulturelle Zusammenhänge, wirtschaftliche Zweckmäßigkeit, soziales Gefüge), wird etwa zwischen statischen und dynamischen oder zwischen rationalen und emotionalen Begriffen unterschieden, oder die Begriffe des zweiten Satzes (Größe, Leistungsfähigkeit, obliegende Aufgaben und Vermögen, sie wirksam zu erfüllen) werden als »zwingend« den Begriffen des ersten Satzes gegenübergestellt, die als »nachgiebig« beschrieben werden. Alles dies in der Literatur. Angesichts der fehlenden juristischen Konkretheit sämtlicher Richtbegriffe und der auf dem Wege juristischen Denkens kaum ermittelbaren wertenden Beziehung zwischen dem ersten und dem zweiten Satz waren für den Ausschuß solche Versuche nur als gedankliche Vorläufer wertvoll. Auch die Anwendung der Kategorie der sogenannten unbestimmten Rechtsbegriffe deutet zwar darauf hin, daß im Einzelfall eindeutige Lösungen möglich sind, hilft aber nicht bei der Auslegung dieser Begriffe selbst. Bei Anwendung der einzelnen Richtbegriffe zeigten sich auch immer wieder Überschneidungen und Kombinationsmöglichkeiten der verschiedensten Art. So schließen sich geschichtliche und kulturelle Zusammenhänge untereinander oder landsmannschaftliche Verbundenheit sowie geschichtliche und kulturelle Zusammenhänge nicht gegenseitig aus, sondern decken sich in erheblichem Umfang, wie sich aus dem Gutachten ergibt.

[...]

D. Beurteilung der heutigen Länder in ihrem gegenwärtigen Bestand gemäß den Richtbegriffen

D I. *Schleswig-Holstein*

38. Aber auch wenn man die Wiederherstellung der Leistungsfähigkeit Schleswig-Holsteins, die nur in einem Zeitraum von Jahren unter nachhaltiger Bundeshilfe angenommen werden darf, in Zweifel zieht, ergäbe sich doch vom Standpunkt der Gliederung des Bundesgebietes im Ganzen zur Zeit keine andere Möglichkeit als die Erhaltung des Landes Schleswig-Holstein, auch wenn dabei in höherem Maße als sonst die Erhaltung oder sogar Steigerung der Bundeshilfe in Rechnung zu stellen ist. Da sich keine befriedigende Lösung aus einer Verbindung mit Hamburg ergibt (vgl. die nachfolgende Ziffer 39), erst recht nicht aus einer staatlichen Verbindung mit den anderen nordwestdeutschen Ländern (vgl. E II), muß Schleswig-Holstein seine Selbständigkeit bewahren, jedenfalls bis sich etwa nach der Wiedervereinigung die Möglichkeit einer Zusammenfassung mit angrenzenden Gebieten ergibt.

[...]

D II. *Hamburg*

26. Hiernach ist das, was Art. 29 als Ziel erstrebt, nämlich Länder, die nach *Größe und Leistungsfähigkeit* die ihnen obliegenden Aufgaben wirksam erfüllen können, bei Hamburg in seinem derzeitigen Status gegeben. Über seine finanzielle Leistungsfähigkeit braucht kein Wort verloren zu werden. Aber auch die Größe des Staatsgebietes ist seinen speziellen Aufgaben angepaßt. Die geringe räumliche Ausdehnung von 747 qkm würde nur dann ins Gewicht fallen, wenn die Stadt nicht gleichzeitig die nötige Finanzkraft besäße.

27. Nach allem wird jeder Neugliederungsplan im Bundesgebiet von der staatlichen Selbständigkeit des heutigen Hamburg als einer nicht in Zweifel zu ziehenden Gegebenheit auszugehen haben.

[...]

D III. *Niedersachsen*

18. Niedersachsen ist im horizontalen Finanzausgleich innerhalb der Bundesrepublik Empfängerland (an zweiter Stelle hinter Schleswig-Holstein). Seine Steuereinnahmen liegen je Kopf weit über denen von Schleswig-Holstein und auch noch über denen von Rheinland-Pfalz, aber unter dem Bundesdurchschnitt. Trotzdem ist das Land gemessen an seinen Daueraufgaben in jedem Falle als wirtschaftlich und deshalb letzten Endes auch finanziell leistungsfähig anzusprechen.

[...]

D IV. *Bremen*

41. Aus allem folgt: Der Stadtstaat Bremen in seiner gegenwärtigen Größe und seiner staatsrechtlichen Stellung ist unter den Gesichtspunkten der landsmannschaftlichen Verbundenheit, der wirtschaftlichen Zweckmäßigkeit und des sozialen Gefüges eine geschlossene, in Jahrhunderten bei unveränderter Aufgabenstellung organisch gewachsene Einheit. Seine Größe und Leistungsfähigkeit stehen in einem ausgewogenen Verhältnis zu seiner besonderen wirtschaftlichen Aufgabe, der sich (mit Ausnahme Hamburgs) kein anderes deutsches Land so verpflichtet fühlt und die an keiner anderen Stelle mit gleichem Nutzen für die Gesamtheit erfüllt wird.

42. Sämtliche Voraussetzungen, die ein Bundesland nach Artikel 29 Abs. 1 erfüllen muß, sind daher für den Stadtstaat Bremen in seiner gegenwärtigen Gestalt gegeben.

[...]

D V. *Nordrhein-Westfalen*

d) Besondere Themen einer Bildung zweier Länder im Bereich des heutigen Landes Nordrhein-Westfalen

25. Die somit gestellte Frage ist unter dem Gesichtspunkt eines gleichgewichtigen föderativen Aufbaues der Bundesrepublik zu bejahen, und zwar auch deshalb, weil die wesentlichen Anforderungen des Art. 29 Abs. 1 Satz 1 primär in jeder der beiden Landeshälften verwirklicht sind und diese insoweit schon als Länder konstituieren. Vom Ganzen des bisherigen Landes Nordrhein-Westfalen ist unter diesen Gesichtspunkten, und zwar im Hinblick auf die Ausbildung der beiden Landeshälften, nur das zu sagen, daß seine Existenz nicht einen offenen Widerspruch zu der verfassungsrechtlichen Neugliederungsforderung darstellt. Unter den Richtbegriffen der wirtschaftlichen Zweckmäßigkeit und des sozialen Gefüges würden jedoch aus den Tatbeständen der Industrieballung im Ruhrgebiet bestimmte Fragen zu stellen sein, von deren Beantwortung die Schaffung von zwei Ländern in den Grenzen der früheren preußischen Provinzen mit bestimmt sein würde. Ebenso wären Untersuchungen zum Thema Leistungsfähigkeit nach Art. 29 Abs. 1 Satz 2 nötig.

[...]

Aus Gründen der Zweckmäßigkeit und eines praktischen Vorranges des Bestehenden wird vorgeschlagen, das Land Nordrhein-Westfalen nicht zu teilen, solange nicht territoriale Angliederungen nach der einen oder anderen Seite erfolgen. Werden diese vorgenommen, so würde eine Neuzentrierung der Landesorganisation in zwei selbständigen Ländern in Frage kommen.

[...]

D VI. *Hessen*

30. Hessen, das »klassische Verbindungsland« zwischen Rhein und Werra und zwischen Main und Weser, erfüllt auch heute, wenn auch in nicht zureichendem Maße (vgl. C III und E IV), eine bedeutsame gesamtdeutsche Funktion als Klammer zwischen Süd und Nord über den Main hinweg und zwischen West und Ost über die Werra hinweg nach Thüringen hinein. Durch die Zonengrenze von 1945 ist Kassel, ein ursprünglich virulenter Körper, in seiner Lebenskraft geschwächt worden. Bei der Wiedervereinigung werden an der Zonengrenze einige Grenzverschiebungen nötig werden. Einzelheiten, die vor allem die Kreise Heiligenstadt, Mühlhausen und Worbis betreffen, sind aber gegenwärtig nicht zu diskutieren, weil sie nicht unter Artikel 29 fallen.

[...]

D VII. *Rheinland-Pfalz*

63. Die Richtbegriffe des Art. 29 sprechen in der Mehrzahl weder eindeutig für die Aufrechterhaltung noch gegen die Existenz des Landes Rheinland-Pfalz.

64. Am wenigsten positiv ist das Land unter dem Gesichtspunkt der wirtschaftlichen Zweckmäßigkeit zu beurteilen. Der Rhein als Landesgrenze ist wirtschaftlich nicht zweckmäßig. Auch die landsmannschaftlichen und geschichtlichen Zusammenhänge lassen nicht erkennen, daß mit dem Lande Rheinland-Pfalz schon die beste Lösung in diesem Raum gefunden worden sei.

65. In kultureller und sozialer Hinsicht sind Bedenken gegen das Land in seiner heutigen Gestalt nicht zu erheben. Nach Größe und Leistungsfähigkeit ist es in der Lage, seine Aufgaben wirksam zu erfüllen.

[...]

D VIII. *Baden-Württemberg*

24. Andererseits kann nicht verkannt werden, daß das frühere Land Baden trotz der durch die oberrheinische Tiefebene gebildeten Einheit eine wenig glückliche Grenzgestaltung und eine verwaltungsmäßig nicht zu empfehlende übermäßige Längenerstreckung von 400 Kilometern bei nur 18 Kilometern Breite an der schmalsten Stelle besessen hat. Diese geographischen Tatsachen sprechen gegen eine Wiedererrichtung des Landes Baden in unveränderter Form.

25. Auf Grund der Richtbegriffe des Art. 29 ergibt sich jedenfalls keine zwingende Notwendigkeit, ein selbständiges Land Baden im Zuge der Neugliederung zu bilden, da die Forderungen der Richtbegriffe – wenn auch jeweils in verschiedenem Ausmaß – sowohl durch das gegenwärtige Land Baden-Württemberg als auch durch ein etwaiges Land Baden erfüllt werden. Im übrigen hat die Frage der Wiederherstellung des alten Landes Baden, wie sie in der Denkschrift des Heimatbundes Badener Land gestellt wird, einen so überwiegend juristischen und politischen Charakter, daß der Ausschuß ohne Überschreitung der Grenzen des ihm gestellten Auftrages dazu keine Stellung nehmen kann.

26. Wenn die Zusammenfassung der badischen Oberrheintiefebene in einem anderen Land als im gegenwärtigen Lande Baden-Württemberg erstrebt wird, könnte dies zweckmäßigerweise nur in Form des Lösungsvorschlages E IV Ziffern 34 bis 40, also in Verbindung mit der Rheinpfalz, erfolgen. Wegen der Bewertung eines solchen Vorschlages sei auf diese Stelle des Gutachtens verwiesen.

[...]

D IX. *Bayern*

15. Die Prüfung des Artikels 29 Abs. 1 ergibt, daß kein Richtbegriff gegen den Fortbestand des bestehenden Staatszustandes in Bayern spricht. Andererseits wurde festgestellt, daß manche dieser Richtbegriffe mehr, andere weniger, wieder andere überhaupt nicht zum Tragen kommen.

[...]
18. Abschließend sei festgestellt, daß das Land Bayern, wie es heute besteht, nach Größe und Leistungsfähigkeit die ihm obliegenden Aufgaben wirksam erfüllen kann.

[...]
F. III. *Zeitlicher Standort des Gutachtens*
4. Die Arbeiten des Sachverständigenausschusses haben zu der Erkenntnis geführt, daß die Aufstellung der materiell-rechtlichen Grundsätze für eine Neugliederung des Bundesgebiets durch Art. 29 Abs. 1 eine wegweisende Tat des Grundgesetzgebers war und daß damit einem lebendigen Föderalismus in der Bundesrepublik eine bedeutsame Fundierung gegeben wird. Sobald auf dem im Art. 29 vorgesehenen Wege das Neugliederungsgesetz von den berufenen politischen Organen durchgeführt ist, werden nicht nur neugebildete Länder als den Vorschriften des Art. 29 entsprechend anerkannt sein, sondern das gleiche Anerkenntnis wird für diejenigen Länder gelten, die als ganz oder im Kern aufrechterhalten aus der Prüfung gemäß Art. 29 hervorgehen. Dieser Erfolg wird für die ganz oder im wesentlichen unverändert gebliebenen Länder freilich nur dann eintreten, wenn ein einheitliches Neugliederungsgesetz für das Bundesgebiet, wenigstens über alles im Gesamtbild Wichtige zustande kommt, also ein sogenanntes uno actu-Gesetz (über letzteres sei auch auf die Ziffern 4 und 5 des Abschnittes F II verwiesen). So manche Unsicherheit, die heute das staatliche Leben der Bundesrepublik oder einzelner Länder belasten kann, würde auf diesem Wege beseitigt werden.

Nr. 17 b
Oktober 1955: Die wichtigsten Ergebnisse des »Luther-Gutachtens«

Druck: Vorschläge zur Neugliederung, 1973, S. 29: Das Problem der Neugliederung des Bundesgebiets seit 1949 (Auszug).

Die wichtigsten Ergebnisse des Gutachtens lassen sich dahin zusammenfassen, daß der Ausschuß eine umfassende Neugliederung nicht für notwendig erachtete, da die Mehrzahl der bestehenden Bundesländer den Anforderungen des Art. 29 Abs. 1 GG entspreche. Lediglich in Mittelwestdeutschland sei eine Neugliederung wegen der Zerschneidung von Ballungsräumen durch Ländergrenzen erforderlich; als Möglichkeiten einer solchen Neugliederung nannte der Ausschuß, ohne einer davon den Vorzug zu geben, sieben Varianten, nämlich:

Erhaltung des Landes Rheinland-Pfalz mit einigen Ergänzungen (vergrößertes Rheinland-Pfalz);

Pfalz zu Bayern (Rheinhessen zu Hessen und Koblenz-Trier zu Nordrhein-Westfalen);

Pfalz zu Baden-Württemberg (Rheinhessen zu Hessen und Koblenz-Trier zu Nordrhein-Westfalen);

Pfalz zu Teilen des alten Landes Baden (Rheinhessen zu Hessen und Koblenz-Trier zu Nordrhein-Westfalen);

Zusammenlegung von Rheinland-Pfalz, Hessen und Nordbaden: »Größere Lösung Mittelwestdeutschland«;

Zusammenlegung von Rheinland-Pfalz, Hessen und Nordbaden, aber ohne den Raum Koblenz-Trier (dieser zu Nordrhein-Westfalen): »Kleinere Lösung Mittelwestdeutschland«;

ein neues Land beiderseits des Rheins (Rhein-Pfalz und Nordbaden) und ein Land Hessen mit Rheinhessen (Koblenz-Trier zu Nordrhein-Westfalen).

Nr. 17 c

Ende 1955: Die Bundesregierung zum »Luther-Gutachten«

Druck: Deutschland im Wiederaufbau 1955, 1956, S. 102: Abschnitt »Verfassung und Staatsrecht« [...] »Neugliederung des Bundesgebietes«.

Der Sachverständigenausschuß für die Neugliederung des Bundesgebietes hat seine Arbeiten am 29. August 1955 abgeschlossen. Das umfangreiche Gutachten, das der Bundesminister des Innern am 11. November 1955 der Öffentlichkeit übergab, zeigt die verschiedenen Möglichkeiten einer Neugliederung des Bundesgebietes auf.

An Einzelproblemen der Neugliederung werden in dem Gutachten erörtert: der Nordwestraum, wobei sich der Ausschuß gegen die Bildung eines Nordweststaates ausspricht; der mittelwestdeutsche Raum, für dessen Neugliederung der Ausschuß sieben Lösungsversuche unterbreitet: die Grenzräume zwischen Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen (Emsland, Raum Osnabrück, Bielefeld, Minden, Lippe-Detmold), der Raum Koblenz-Trier und die Frage einer Übergröße Nordrhein-Westfalens; die »Dreiländerecke« (Nordrhein-Westfalen, Hessen, Rheinland-Pfalz) sowie einige sonstige Probleme wie Ulm – Neu-Ulm, Kassel – Hann. Münden und Wesergemeinden, Aschaffenburg, Tauberbischofsheim, Lindau, Wimpfen. In seinen Schlußausführungen weist das Gutachten darauf hin, daß es lediglich Lösungsmöglichkeiten habe aufzeigen können, daß aber die Entscheidung für die eine oder andere Lösung Sache der zuständigen politischen Organe sei.

Nr. 18 a

Dez. 1955: Die Bundesregierung zum Ausführungsgesetz zu Art. 29 GG

Druck: Deutschland im Wiederaufbau 1955, 1956, S. 102 f.: »Verfassung und Staatsrecht« [...] »Neugliederung des Bundesgebietes«.

Unabhängig von diesen Arbeiten, die auf den Neugliederungsauftrag in Artikel 29 Absatz 1 Grundgesetz zurückgehen [Luther-Gutachten], sind Vorbereitungen zur Durchführung der in Artikel 29 Absatz 2 Grundgesetz vorgesehenen Volksbegehren getroffen worden. Nach dieser Bestimmung des Grundgesetzes kann die Bevölkerung derjenigen Gebietsteile, die bei der Neubildung der Länder nach dem 8. Mai 1945 ohne Volksabstimmung ihre Landeszugehörigkeit geändert haben, binnen eines Jahres nach Inkrafttreten des Grundgesetzes eine bestimmte Änderung der über die Landeszugehörigkeit getroffenen Entscheidung fordern. Die durch einen alliierten Vorbehalt zunächst gehemmte Jahresfrist hat mit dem Inkrafttreten des Pariser Vertragswerkes zu laufen begonnen, so daß die Volksbegehren nunmehr bis zum 5. Mai 1956 durchgeführt sein müssen.[1] Der im Bundesministerium des Innern vorbereitete Entwurf eines Gesetzes über Volksbegehren und Volksentscheid bei Neugliederung des Bundesgebietes nach Artikel 29 Absätze 2–6 Grundgesetz, der das Verfahren für die Durchführung der Volksbegehren und der im weiteren Verlauf des Neugliederungsverfahrens vorgesehenen Volksentscheide regelt, liegt zur Zeit dem Bundestag zur Beschlußfassung vor; mit seiner Verabschiedung ist noch vor Ende des Jahres 1955 zu rechnen.[2]

Nr. 18 b

7. 12. 1955: Entwurf eines Gesetzes zur Ausführung des Art. 29 Abs. 2–6 GG

Druck: Frankfurter Allgemeine Nr. 284 vom 7. 12. 1955, S. 2: »Volksbegehren ins Leere«.

Auf der Tagesordnung der heutigen Sitzung des Bundestages steht der Gesetzentwurf »über Volksbegehren und Volksentscheid bei Neugliederung des Bundesgebietes«. Das Gesetz ist ein Vorläufer des Neugliederungsgesetzes und wie dieses im Artikel 29 des Grundgesetzes verankert. Dieser Artikel stellt den Bundesdeutschen, die bei der Neugliederung der Länder keine Volksabstim-

1 Vgl. Nr. 20 a–b.
2 Vgl. Nr. 18 b–c.

mung gekannt haben, als Ersatz ein Volksbegehren auf Änderung der jetzigen Landeszugehörigkeit ihres Gebietes in Aussicht. Es ist ein leichtgemachtes Volksbegehren. Nicht mehr als höchstens 5000 Einwohner brauchen den Antrag auf Zulassung eines solchen Volksbegehrens an den Bundesinnenminister zu unterzeichnen, und das Begehren bedarf nur der Zustimmung eines Zehntels der Wahlberechtigten. Dafür hat es aber auch keinerlei entscheidende Bedeutung. Es verpflichtet die Bundesregierung nur, in ihr Neugliederungsgesetz eine Bestimmung über die Landeszugehörigkeit dieses Gebietes aufzunehmen, es ist nirgends gesagt, daß die Regierung sich die Zielsetzung des Volksbegehrens im Neugliederungsgesetz zu eigen machen muß. Es ist, wie die Regierung vorsorglich schon betont hat, ein Volksbegehren besonderer Art. Genau betrachtet ist es allerdings auch ein echtes Volksbegehren, eben ein Begehren, nicht mehr. Diese Volksbegehren werden Demonstrationen sein. Demonstrationen für ein Gesetz, von dem niemand weiß, wann es kommen wird. Denn der Artikel 29 besagt zwar, daß das Bundesgebiet neugegliedert werden muß. Aber zu dem »wann« besagt er nur, daß das Neugliederungsgesetz binnen drei Jahren verkündet sein »soll«. Der Bundesrat hat diesem Soll bindende Kraft abgesprochen und vorgeschlagen, die Neugliederung erst im Zusammenhang mit der Wiedervereinigung zu ordnen. So sind in diesem Vorgesetz in siebzehn Paragraphen schon die Bestimmungen über die Volksentscheide formuliert, die beim Neugliederungsgesetz notwendig werden können, bei einem Gesetz, das in den Wolken schwebt. Kann man den Bau eines Hauses mit dem zweiten Stockwerk beginnen? Vielleicht kommt man mit diesem Gesetz zu Volksbegehren. Aber das Begehren wird ins Leere stoßen.

Nr. 18 c

23. 12. 1955: Gesetz zur Ausführung des Art. 29 Abs. 2–6 GG

Druck: BGBl. 1955, I, S. 835–840: Gesetz über Volksbegehren und Volksentscheid bei Neugliederung des Bundesgebietes nach Art. 29 Absatz 2 bis 6 des Grundgesetzes (Auszug).

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Erster Abschnitt

Volksbegehren

§ 1

Gegenstand des Volksbegehrens

1. In Gebietsteilen, die bei der Neubildung der Länder nach dem 8. Mai 1945 ohne Volksabstimmung ihre Landeszugehörigkeit ge-

ändert haben, werden auf Antrag Volksbegehren nach Artikel 29 Abs. 2 des Grundgesetzes durchgeführt.

2. Ist ein Gebiet eines früheren Landes oder einer früheren Provinz verschiedenen Ländern zugeteilt, so bilden die Teile je einen Gebietsteil im Sinne von Absatz 1, die dem gleichen Lande eingegliedert oder in einem neu gebildeten Lande zusammengeschlossen sind.

[...]

§ 5

Entscheidung über den Zulassungsantrag

1. Über den Antrag entscheidet der Bundesminister des Innern.

2. Enthält der Antrag Mängel, so fordert der Bundesminister des Innern zunächst den Vertrauensmann auf, sie binnen einer angemessenen Frist zu beseitigen. Nach Ablauf dieser Frist können die Mängel nicht mehr behoben werden. Enthält ein Antrag nicht die vorgeschriebene Zahl gültiger Unterschriften, so kann dieser Mangel nach Ablauf der Antragsfrist (§ 2 Abs. 1) nicht mehr behoben werden.

3. Der Bundesminister des Innern hat dem Antrag stattzugeben, wenn die Voraussetzungen der §§ 1 bis 3 vorliegen.

4. Die Entscheidung ist den Antragstellern und der Landesregierung zuzustellen. Sie ist, wenn der Antrag abgelehnt wird, mit Gründen zu versehen. Gegen die Ablehnung ist innerhalb zweier Wochen nach Zustellung der Entscheidung Beschwerde an das Bundesverfassungsgericht zulässig; die Landesregierung kann gegen die Zulassung des Antrages innerhalb der gleichen Frist Beschwerde einlegen. Über die Beschwerde entscheidet der Zweite Senat.

[...]

Zweiter Abschnitt

Volksentscheid

§ 20

Gegenstand des Volksentscheides

Gegenstand des Volksentscheides ist

1. in den Fällen des Artikels 29 Abs. 3 Satz 1 und 2 des Grundgesetzes der Teil des Gesetzes über die Neugliederung des Bundesgebietes, der das Abstimmungsgebiet betrifft,

2. im Falle des Artikels 29 Abs. 4 Satz 2 des Grundgesetzes das ganze Gesetz, es sei denn, daß das Gesetz nur in Gebietsteilen abgelehnt worden ist, die in keinem räumlichen Zusammenhang mit anderen von dem Gesetz betroffenen Gebietsteilen stehen. In diesem Falle ist nur der abgelehnte Teil des Gesetzes Gegenstand des Volksentscheides.

[...]
Dritter Abschnitt
Schlußbestimmungen

§ 37
Durchführungsvorschriften

[...]

Nr. 19 a
7. 1. 1956: Antrag des Heimatbundes Badenerland auf Volksbegehren
Druck: Bonner Rundschau Nr. 9 vom 11. 1. 1956, S. 2: »Volksbegehren beantragt«.

Im Bundesinnenministerium ist ein vom Heimatbund »Badenerland« gestellter Antrag eingegangen, ein Volksbegehren durchzuführen mit dem Ziel, ein neues Bundesland Gesamtbaden zu schaffen.

Nr. 19 b
24. 1. 1956: Ablehnung des Antrags durch das Bundesministerium des Innern
Druck: Bulletin des BPA Nr. 19 vom 27. 1. 1956, S. 160: »Antrag auf Volksbegehren in Baden abgelehnt«.

Das Bundesministerium des Innern teilt mit: Der Bundesminister des Innern hat den vor kurzem vom Heimatbund Badenerland e.V. gestellten Antrag auf Durchführung eines Volksbegehrens in dem Gebiet des ehemaligen Freistaates Baden abgelehnt. Das beantragte Volksbegehren war auf die Wiederherstellung des alten Landes Baden als selbständiges Bundesland gerichtet. Die Ablehnung des Antrags ist damit begründet, daß in dem Gebiet, für das eine Änderung der Landeszugehörigkeit gefordert werden soll, die Neugliederung bereits nach dem in Artikel 118 des Grundgesetzes vorgesehenen Verfahren durchgeführt wurde und daher Artikel 29 Abs. 2 des Grundgesetzes nicht mehr anwendbar sei.

Die Entscheidungsbefugnis des Bundesministers des Innern ergibt sich aus dem in den letzten Tagen des vergangenen Jahres verkündeten Gesetz über Volksbegehren und Volksentscheid bei Neugliederung des Bundesgebiets, in dem das Verfahren dieser Volksbegehren und Volksentscheide geregelt ist. Gegen die Entscheidung des Bundesministers des Innern kann der Heimatbund Badener Land e.V. innerhalb 14 Tagen Beschwerde beim Bundes-

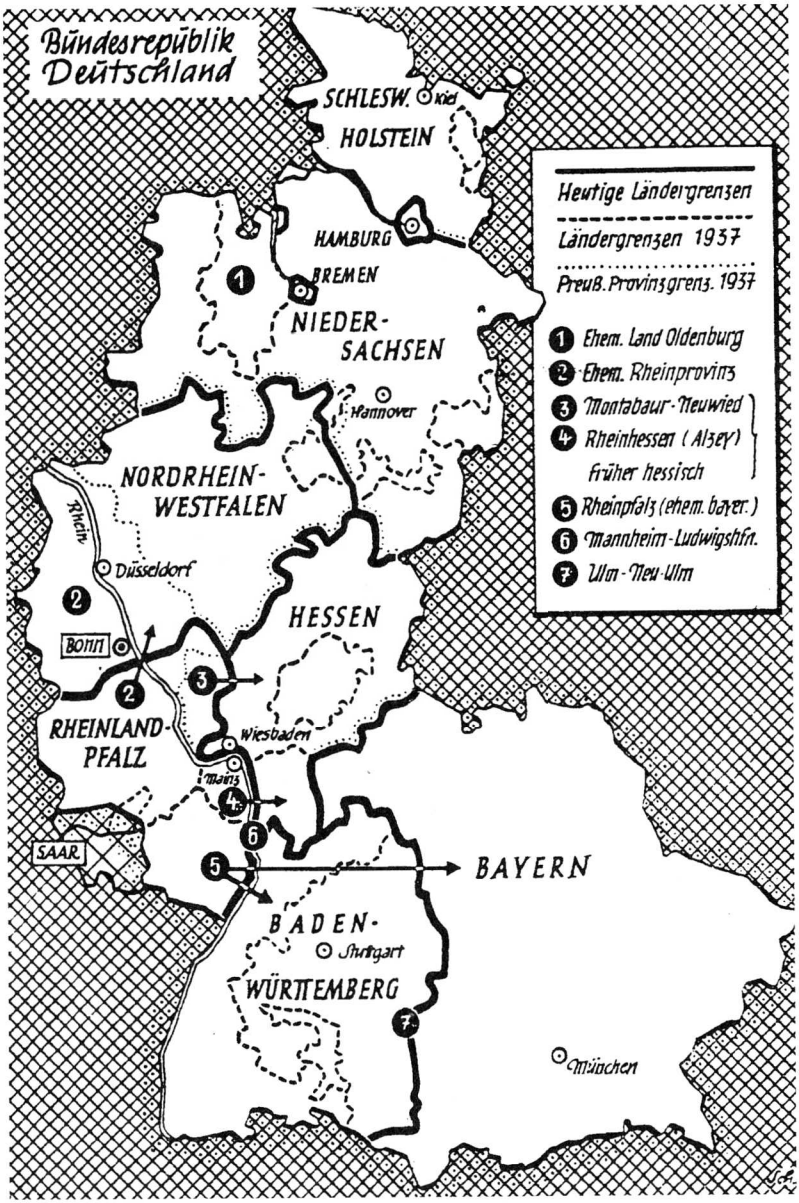
verfassungsgericht einlegen, das dann endgültig über die Zulassung des Volksbegehrens entscheidet.

Nr. 20 a

18. 2. 1956: Zulassung von sieben Volksbegehren durch das Bundesministerium des Innern

Druck: Bulletin des BPA Nr. 34 vom 18. 2. 1956, S. 289–291: »Sieben Volksbegehren zugelassen. In den Ländern Niedersachsen und Rheinland-Pfalz – Zur Frage der Neugliederung des Bundesgebiets«. Von RegDir Hans Karl Geeb, BMI. des Innern.

Im November vergangenen Jahres konnte die Bundesregierung das Ergebnis der Untersuchungen des von ihr eingesetzten Sachverständigenausschusses für die Neugliederung des Bundesgebiets der Öffentlichkeit unterbreiten. Die Veröffentlichung des Gutachtens, aber auch schon die vorhergehende Tätigkeit des Sachverständigenausschusses, waren der Anlaß, daß das Problem der innergebietlichen Neuordnung, das in der öffentlichen Diskussion vor anderen dringenderen Fragen fast völlig zurückgetreten war, der Allgemeinheit wieder stärker als eine dem Bundesgesetzgeber vom Grundgesetz übertragene Aufgabe in Erinnerung gebracht wurde. Daß der Auftrag zur Neugliederung des Bundesgebiets, wie ihn Artikel 29 des Grundgesetzes erteilt, so stark aus dem Bewußtsein der Allgemeinheit verdrängt werden konnte, mag insbesondere darin seine Erklärung finden, daß Artikel 29 des Grundgesetzes durch alliierten Vorbehalt suspendiert war und jede praktische Inangriffnahme der Neugliederung damit zunächst unmöglich war. Erst mit der Wiedererlangung der vollen Souveränität der Bundesrepublik Deutschland am 5. Mai des vergangenen Jahres sind die rechtlichen Hindernisse, die bisher der innergebietlichen Neuordnung entgegenstanden, weggefallen; Artikel 29 des Grundgesetzes, der eine Neugliederung des Bundesgebiets nach bestimmten Gesichtspunkten vorschreibt, ist mit diesem Tage in Kraft getreten. Am gleichen Tage ist auch die in Artikel 29 Abs. 2 des Grundgesetzes festgelegte Jahresfrist für die Durchführung von Volksbegehren in Lauf gesetzt worden. Nach dieser Bestimmung kann die Bevölkerung derjenigen Gebietsteile, die bei der Neubildung der Länder nach dem 8. Mai 1945 ohne Volksabstimmung ihre Landeszugehörigkeit geändert haben, eine bestimmte Änderung der über die Landeszugehörigkeit getroffenen Entscheidung fordern. Die Frist endet am 5. Mai 1956; bis zu diesem Zeitpunkt müssen die Volksbegehren durchgeführt sein. Die näheren Verfahrensbestimmungen für die Durchführung der Volksbegehren sind durch das Gesetz über Volksbegehren und Volksent-



Neugliederungsbegehren 1955–1956

scheid bei Neugliederung des Bundesgebietes vom 23. Dezember 1955 und die Erste Durchführungsverordnung zu diesem Gesetz vom 29. Dezember 1955 getroffen worden. Nach dem genannten Gesetz konnten Anträge auf Durchführung eines Volksbegehrens bis zum 5. Februar 1956 beim Bundesminister des Innern gestellt werden. Der Antrag mußte von mindestens 1 v.H. der bei der letzten Wahl zum Landtag amtlich ermittelten Zahl der wahlberechtigten Einwohner des Gebietsteils, für den der Antrag gestellt wurde, jedoch von nicht mehr als 3 000 Einwohnern unterzeichnet sein. Vereinigungen, die einen derartigen Antrag stellten, brauchten lediglich glaubhaft zu machen, daß die erforderliche Zahl ihrer in dem Gebietsteil unterschriftsberechtigten Mitglieder den Antrag unterstützt. Der Begriff Gebietsteil ist in dem Gesetz dahin erläutert, daß dann, wenn das Gebiet eines früheren Landes oder einer früheren Provinz verschiedenen Ländern zugeteilt ist, diejenigen Teile je einen Gebietsteil bilden, die dem gleichen Lande eingegliedert oder in einem neu gebildeten Lande zusammengeschlossen sind.

Die Entscheidung über die Anträge ist dem Bundesminister des Innern übertragen. Gegen seine Entscheidung kann Beschwerde an das Bundesverfassungsgericht eingelegt werden. Der Bundesminister des Innern ist in seiner Entscheidung nicht frei. Falls die gesetzlichen Voraussetzungen vorliegen, muß er dem Antrag stattgeben; liegen die Voraussetzungen nicht vor, muß er ihn ablehnen. Seine Prüfung ist also auf rein rechtliche Gesichtspunkte beschränkt.

Die einzelnen Anträge und die Entscheidung des Bundesministers des Innern

Bis zum Ablauf der Antragsfrist am 5. Februar 1956 sind beim Bundesminister des Innern die nachfolgenden 15 Anträge eingegangen; über alle Anträge ist bereits entschieden.

Baden

Der Heimatbund Badenerland e.V. hat zunächst einen Antrag gestellt auf Durchführung eines Volksbegehrens in den Regierungsbezirken Nordbaden und Südbaden des Landes Baden-Württemberg mit dem Ziele der Wiederherstellung des früheren Freistaates Baden (Gesamtbaden) als selbständiges Bundesland.

Der Freistaat Baden ist nach dem 8. Mai 1945 bei der Neubildung der Länder durch die Besatzungsmächte zunächst auf die Länder Baden und Württemberg-Baden aufgeteilt worden. Im Vollzuge der Neugliederung des Südwestraumes im Jahre 1951 sind diese beiden Länder mit dem Land Württemberg-Hohenzollern zu dem Bundesland Baden-Württemberg zusammengeschlossen worden. Der frü-

here Freistaat Baden ist nunmehr in seiner Gesamtheit Bestandteil des Landes Baden-Württemberg.

Der Bundesminister des Innern hat den Antrag abgelehnt mit der Begründung, daß in dem Gebietsteil, für den durch das beantragte Volksbegehren eine Änderung der Landeszugehörigkeit gefordert werden soll, bereits nach dem in Art. 118 des Grundgesetzes vorgesehenen Verfahren eine Neugliederung durchgeführt worden und daher Artikel 29 Abs. 2 des Grundgesetzes nicht mehr anwendbar sei. Artikel 118 enthalte gegenüber Artikel 29 eine Sonderregelung für den Südwestraum, die den Bestimmungen über die generelle Neugliederung nach Artikel 29 vorgehe. Nach Ausschöpfung des Artikels 118 des Grundgesetzes könne die Neugliederung im Südwestraum nicht mehr in einem Verfahren nach Artikel 29 revidiert werden. Es entspreche der Logik, daß eine auf Grund der Ausnahmebestimmungen erfolgte Neugliederung in diesem Gebiet eine weitere Neugliederung nach den allgemeinen Bestimmungen des Artikels 29 ausschließen solle. Gegen die ablehnende Entscheidung hat der Heimatbund Badenerland e.V. bereits Beschwerde beim Bundesverfassungsgericht erhoben.

Der Heimatbund Badenerland e.V. hat daraufhin einen weiteren Antrag gestellt, der sich auf das Gebiet des früheren Bundeslandes Baden (Südbaden) beschränkt. Ziel dieses Antrags ist die Wiederherstellung des früheren Bundeslandes Baden (Südbaden) als selbständiges Bundesland. Auch dieser Antrag ist vom Bundesminister des Innern abgelehnt worden, und zwar mit der gleichen Begründung wie der erste Antrag des Heimatbundes Badenerland e.V.[1]

Pfalz

Hinsichtlich des Regierungsbezirks Pfalz des Landes Rheinland-Pfalz sind zwei Anträge gestellt worden:

a) Ein Antrag des Bundes Bayern und Pfalz mit dem Ziel der Angliederung des Regierungsbezirks Pfalz an das Land Bayern und

b) ein Antrag des Vereins Kurpfalz e.V. mit dem Ziel der Angliederung des Regierungsbezirks Pfalz an das Land Baden-Württemberg. Das Gebiet des jetzigen Regierungsbezirks Pfalz des Landes

1 Nachdem das Bundesverfassungsgericht mit Urteil vom 30. 5. 1956 der Beschwerde des Heimatbundes Badenerland e.V. gegen die Nichtzulassung eines Volksbegehrens im Gebiet des früheren Freistaates Baden gemäß Art. 29 Abs. 2 Satz 1 GG stattgegeben und das Volksbegehren auf Wiederherstellung des früheren Landes Baden angeordnet hatte (vgl. Nr. 21 a), wurde das Volksbegehren in der Zeit vom 3. bis 16. 9. 1956 durchgeführt. Es ergab mehr als die erforderliche Zahl von 10 % Unterschriften der Stimmberechtigten und war damit zustande gekommen (vgl. Dok. Nr. 20 b).

Rheinland-Pfalz war bis zum Jahre 1945 Bestandteil des Landes Bayern und ist nach dem 8. Mai 1945 bei der Bildung des Landes Rheinland-Pfalz in seiner Gesamtheit in dieses Land eingegliedert worden.

Der Bundesminister des Innern hat beiden Anträgen stattgegeben. Für das Zustandekommen des Volksbegehrens sind 76 671 Eintragungen (10 v.H. der wahlberechtigten Einwohner des Gebietes) erforderlich.

Rheinhessen

Der Rheinhessenbund hat den Antrag gestellt, im Regierungsbezirk Rheinhessen des Landes Rheinland-Pfalz ein Volksbegehren durchzuführen mit dem Ziel der Angliederung dieses Gebiets an das Land Hessen. Der Regierungsbezirk Rheinhessen war bis zum Jahre 1945 Bestandteil des früheren Landes Hessen und ist nach dem 8. Mai 1945 bei der Bildung des Landes Rheinland-Pfalz in seiner Gesamtheit diesem Lande eingegliedert worden.

Der Bundesminister des Innern hat dem Antrag stattgegeben. Für das Zustandekommen des Volksbegehrens sind 28 218 Eintragungen erforderlich.

Koblenz-Trier

Für die Regierungsbezirke Koblenz und Trier des Landes Rheinland-Pfalz sind zwei Anträge mit dem gleichen Ziel, nämlich Angliederung dieser beiden Regierungbezirke an das Land Nordrhein-Westfalen, gestellt worden. Antragsteller sind die Vereinigung Rheinland in Trier und die SPD, Bezirk Rheinland-Hessen-Nassau. Die Regierungsbezirke Koblenz und Trier gehörten bis zum Jahre 1945 zur ehemals preußischen Rheinprovinz und sind nach dem 8. Mai 1945 bei der Bildung des Landes Rheinland-Pfalz diesem Land eingegliedert worden.

Der Bundesminister des Innern hat beiden Anträgen stattgegeben. Da beide Anträge das gleiche Ziel verfolgen, wird jedoch nur ein einheitliches Volksbegehren durchgeführt werden. Für das Zustandekommen des Volksbegehrens sind 93 696 Eintragungen erforderlich.

Montabaur

Der Heimatbund Hessen-Nassau hat beantragt, im Regierungsbezirk Montabaur des Landes Rheinland-Pfalz ein Volksbegehren durchzuführen mit dem Ziel der Angliederung dieses Gebiets an das Land Hessen. Der Regierungsbezirk Montabaur, bestehend aus vier Landkreisen, gehörte bis zum Jahre 1945 zur preußischen Pro-

vinz Nassau, Regierungsbezirk Wiesbaden, und ist nach dem 8. Mai 1945 bei der Bildung des Landes Rheinland-Pfalz diesem eingegliedert worden.

Der Bundesminister des Innern hat dem Antrag stattgegeben. Für das Zustandekommen des Volksbegehrens sind 16 539 Eintragungen erforderlich.

Oldenburg

Der Oldenburgische Landesbund hat den Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens im Niedersächsischen Verwaltungsbezirk Oldenburg gestellt, mit dem die Wiederherstellung eines selbständigen Landes Oldenburg gefordert werden soll. Das ehemalige Land Oldenburg ist nach dem 8. Mai 1945 in seiner Gesamtheit in das Land Niedersachsen eingegliedert worden.

Der Bundesminister des Innern hat dem Antrag stattgegeben. Für das Zustandekommen des Volksbegehrens sind 49 807 Eintragungen erforderlich.

Schaumburg-Lippe

Für den Landkreis Schaumburg-Lippe des Landes Niedersachsen ist die Durchführung eines Volksbegehrens beantragt worden, mit dem die Wiederherstellung des früheren Landes Schaumburg-Lippe als selbständiges Bundesland gefordert werden soll. Das frühere Land Schaumburg-Lippe, das mit dem jetzigen Landkreis Schaumburg-Lippe identisch ist, ist nach dem 8. Mai 1945 in das Land Niedersachsen eingegliedert worden.

Der Bundesminister des Innern hat dem Antrag stattgegeben. Für das Zustandekommen des Volksbegehrens sind 5 491 Eintragungen erforderlich.

Lübeck

Die Vaterstädtische Vereinigung Lübeck von 1949 e.V. hat die Durchführung eines Volksbegehrens in der Stadt Lübeck und in den zur früheren Freien und Hansestadt Lübeck gehörenden Gemeinden beantragt, mit dem die Wiederherstellung der Freien und Hansestadt Lübeck als selbständiges Bundesland gefordert werden soll. Die Freie und Hansestadt Lübeck ist durch das Gesetz über Groß-Hamburg und andere Gebietsbereinigungen vom 26. Januar 1937 in die Provinz Schleswig-Holstein des früheren Landes Preußen eingegliedert worden. Die gesamte ehemals preußische Provinz Schleswig-Holstein erhielt nach dem 8. Mai 1945 durch die Verordnung Nr. 46 der Britischen Militärregierung den Status eines selbständigen Landes.

Der Bundesminister des Innern hat den Antrag abgelehnt mit der Begründung, daß das Gebiet der ehemals Freien und Hansestadt Lübeck keinen Gebietsteil im Sinne des Gesetzes über Volksbegehren und Volksentscheid bei Neugliederung des Bundesgebiets darstellt. Die im Jahre 1937 vorgenommene Gebietsänderung, durch die die Freie und Hansestadt Lübeck ihre Selbständigkeit verlor, konnte keine Berücksichtigung finden, da Artikel 29 Abs. 2 des Grundgesetzes ausdrücklich nur der Bevölkerung derjenigen Gebietsteile die Möglichkeit, durch Volksbegehren eine Änderung der Landeszugehörigkeit zu verlangen, gewährt, die nach dem 8. Mai 1945 ihre Landeszugehörigkeit geändert haben. Die nach dem 8. Mai 1945 vorgenommene Gebietsänderung betraf das Land Schleswig-Holstein in seiner Gesamtheit; es kann also, wenn man hier die Voraussetzungen des Artikels 29 Abs. 2 des Grundgesetzes überhaupt für gegeben hält, ein Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens nur für das gesamte Land Schleswig-Holstein gestellt werden. Ein besonderes Volksbegehren für das Gebiet der ehemaligen Freien und Hansestadt Lübeck ist nach dem Grundgesetz nicht zulässig.

Geesthacht

Für die Stadtgemeinde Geesthacht, Schleswig-Holstein, ist die Durchführung eines Volksbegehrens beantragt worden, mit dem die Angliederung der Stadtgemeinde Geesthacht an die Freie und Hansestadt Hamburg gefordert werden soll. Die Stadtgemeinde Geesthacht ist ebenfalls durch das Gesetz über Groß-Hamburg und andere Gebietsbereinigungen vom 26. Januar 1937 in die Provinz Schleswig-Holstein des früheren Landes Preußen eingegliedert worden.

Der Antrag ist von dem Bundesminister des Innern aus den gleichen Gründen wie der Antrag Lübeck abgelehnt worden; auch hier kann die Gebietsänderung vom Jahre 1937 keine Berücksichtigung finden.

Südhessen

Die Einwohner von 62 Gemeinden des Landkreises Bergstraße, Hessen, haben die Durchführung eines Volksbegehrens beantragt, mit dem die Angliederung dieser Gemeinden an das Land Baden-Württemberg gefordert werden soll. Das Land Hessen ist durch die Proklamation Nr. 2 der Militärregierung Deutschland – Amerikanische Zone – vom 19. September 1945 gebildet worden. Dabei sind ihm neben ehemals preußischen Gebietsteilen die beiden Provinzen Oberhessen und Starkenburg (letztere mit Ausnahme des öst-

lich des Rheins gelegenen Teils von Rheinhessen) des ehemaligen Freistaates Hessen eingegliedert worden. Die 62 Gemeinden bilden einen Teil der Provinz Starkenburg des ehemaligen Landes Hessen.

Der Bundesminister des Innern hat den Antrag abgelehnt. Die Ablehnung wird ähnlich wie bei den Anträgen Lübeck und Geesthacht damit begründet, daß ein Volksbegehren nur für das Gebiet einer ehemaligen Provinz geschlossen beantragt werden kann, denn nur diese bilden einen Gebietsteil im Sinne des Gesetzes über Volksbegehren und Volksentscheid bei Neugliederung des Bundesgebietes. Ein besonderes Volksbegehren für das Gebiet der 62 Gemeinden ist nicht zulässig.

Exklave Achberg

Die Einwohner der Gemeinde Achberg, Regierungsbezirk Sigmaringen des Landes Baden-Württemberg, haben die Durchführung eines Volksbegehrens beantragt, mit dem die Angliederung der Exklave Achberg an das Land Bayern gefordert werden soll. Die Exklave Achberg liegt eingebettet zwischen die württembergischen Landkreise Tettnang und Wangen im Allgäu und den bayerischen Landkreis Lindau (Bodensee). Sie gehörte bis zum Jahre 1945 zu dem preußischen Regierungsbezirk Hohenzollern-Sigmaringen und ist nach dem 8. Mai 1945 zunächst dem Lande Württemberg-Hohenzollern und bei der Bildung des Landes Baden-Württemberg diesem Lande eingegliedert worden. Die Gemeinde Achberg zählt etwa 900 Einwohner und ist in 15 Weiler und 31 Einödhöfe aufgeteilt.

Der Bundesminister des Innern hat auch diesen Antrag mit der Begründung abgelehnt, daß die Gemeinde Achberg keinen Gebietsteil im Sinne des Gesetzes über Volksbegehren und Volksentscheid bei Neugliederung des Bundesgebietes darstellt. Gebietsteil ist hier der gesamte ehemals preußische Regierungsbezirk Sigmaringen. Ein besonderes Volksbegehren für die Gemeinde Achberg ist daher nicht zulässig.

Lindau (Bodensee)

Der Kreisbauernverband Lindau (Bodensee) hat die Durchführung eines Volksbegehrens in dem Stadt- und Landkreis Lindau beantragt, mit dem die Beibehaltung des bisherigen Status Lindaus gefordert werden soll. In dem Antrag wird die Auffassung vertreten, daß Lindau nach dem 8. Mai 1945 den Status eines selbständigen Bundeslandes erhalten habe.

Der Antrag ist zurückgenommen worden, so daß sich eine Entscheidung erübrigt.

Von den insgesamt 15 Anträgen, die fristgemäß beim Bundesminister des Innern eingegangen sind, wurden also sechs Anträge abgelehnt, acht Anträgen wurde stattgegeben, und ein Antrag wurde zurückgenommen. Auf Grund der zugelassenen Anträge werden in Rheinland-Pfalz fünf Volksbegehren durchgeführt werden, und zwar zwei Volksbegehren mit verschiedener Zielrichtung in der Pfalz und je ein Volksbegehren in den Regierungsbezirken Koblenz und Trier, im Regierungsbezirk Rheinhessen und im Regierungsbezirk Montabaur. Außerdem werden in Niedersachsen zwei Volksbegehren, nämlich in Oldenburg und in Schaumburg-Lippe durchgeführt. Zunächst wird jedoch abgewartet werden müssen, ob gegen die Zulassung der Anträge von den betroffenen Landesregierungen Beschwerde an das Bundesverfassungsgericht eingelegt wird; das Gesetz über Volksbegehren und Volksentscheid bei Neugliederung des Bundesgebiets sieht eine solche Möglichkeit vor. Nach Ablauf der Beschwerdefrist (14 Tage nach Zustellung der Entscheidung) werden der zugelassene Antrag und die Entscheidung des Bundesministers des Innern im Bundesanzeiger veröffentlicht. Dabei werden die Eintragungsfrist und die Eintragungsstunden durch den Bundesminister des Innern festgesetzt.

Die Eintragungsfrist beträgt mindestens 14 Tage, sie darf frühestens 14 Tage nach der Veröffentlichung im Bundesanzeiger beginnen. Angesichts dieser Fristen wird damit gerechnet werden können, daß die Volksbegehren im Laufe des Monats April durchgeführt werden.

Kommt ein Volksbegehren zustande – das ist der Fall, wenn ihm ein Zehntel der zu den Landtagen wahlberechtigten Bevölkerung in dem betreffenden Gebietsteil zugestimmt hat (die entsprechenden Zahlen sind bei den zugelassenen Anträgen jeweils angegeben) –, so hat dies lediglich zur Folge, daß die Bundesregierung in den Gesetzentwurf über die Neugliederung eine – und zwar irgendeine – Bestimmung über die Landeszugehörigkeit des Gebietsteils aufnehmen muß; diese Bestimmung muß nicht dem Volksbegehren entsprechen. Nach Annahme des Gesetzes muß aber der Teil des Gesetzes, der einen Gebietsteil betrifft, in dem ein Volksbegehren zustande gekommen ist, auf jeden Fall in diesem Gebiet zum Volksentscheid gebracht werden. Sieht das Gesetz vor, daß es entgegen dem Volksbegehren bei der bisherigen Landeszugehörigkeit verbleiben soll, so ist also auch diese Bestimmung dem Volksentscheid in dem betroffenen Gebietsteil zu unterbreiten.

Wird das Neugliederungsgesetz bei diesem lokalen Volksentscheid abgelehnt, so ist es erneut im Bundestag einzubringen. Bleibt der Bundesgesetzgeber auch jetzt bei seiner früheren Entschei-

dung, so ist das Gesetz insoweit zum Volksentscheid im ganzen Bundesgebiet zu bringen. Voraussetzung für die Durchführung eines Volksentscheids ist jedoch stets, daß ein Neugliederungsgesetz zustande kommt, denn nur dieses kann Gegenstand eines Volksentscheids sein, nicht dagegen auch eine in einem zustande gekommenen Volksbegehren erhobene Forderung.

Nr. 20 b

9.–22. 4. und 3.–16. 9. 1956: Ergebnisse der zugelassenen Volksbegehren

Druck: Bulletin des BPA Nr. 182 vom 2. 10. 1962, S. 1542: »Die weitere Entwicklung des Neugliederungsproblems in den Jahren 1955/56« (Auszug).

Die Volksbegehren, die im Jahre 1956 durchgeführt wurden, hatten folgendes Ergebnis: Für die Wiederherstellung des früheren Landes Oldenburg sprachen sich 12,9 v.H., für die Wiederherstellung des früheren Landes Schaumburg-Lippe 15,3 v.H., für die Angliederung der Regierungsbezirke Koblenz und Trier des Landes Rheinland-Pfalz an das Land Nordrhein-Westfalen 14,2 v.H., für die Angliederung des Regierungsbezirks Montabaur des Landes Rheinland-Pfalz an das Land Hessen 25,3 v.H., für die Angliederung des Regierungsbezirks Rheinhessen des Landes Rheinland-Pfalz an das Land Hessen 20,2 v.H., für die Wiederherstellung des früheren Landes Baden 15,1 v.H. der jeweils stimmberechtigten Bevölkerung aus. Diese Volksbegehren waren erfolgreich, weil die in Art. 29 Abs. 2 Satz 2 GG geforderte Zustimmung eines Zehntels der stimmberechtigten Bevölkerung erreicht war. Dagegen erreichten die beiden im Regierungsbezirk Pfalz des Landes Rheinland-Pfalz durchgeführten Volksbegehren mit dem Ziel der Angliederung an das Land Bayern (7,6, v.H.) bzw. an das Land Baden-Württemberg (9,3 v.H.) nicht die erforderliche Beteiligung.

Nr. 20 c

9.–22. 4. und 3.–16. 9. 1956: Folgen der durchgeführten Volksbegehren

Druck: Vorschläge zur Neugliederung 1973, S. 29: Volksbegehren; Änderungen des Gebietsstandes (Auszug).

Von den sechs erfolgreichen Volksbegehren haben fünf bisher [bis 1973] noch zu keinem Volksentscheid geführt, sind also sog. unerle-

digte Volksbegehren.[1] Lediglich im Gebietsteil Baden des Landes Baden-Württemberg kam es im Jahre 1970 zum Volksentscheid, der im Ergebnis das Land Baden-Württemberg bestätigte.[2]

Nr. 20 d

23. 4. 1956: Neugliederungsgesetz erst nach Rückgliederung des Saarlandes

Druck: Kölner Stadt-Anzeiger vom 24. 4. 1956: »Erst die Saar – dann Neugliederung. Abwartende Haltung in Bonn nach erfolgreichem Volksbegehren – Unabhängig von Wiedervereinigung«. Bonn (Eig. Bericht).

Die Absichten der Bundesregierung zur Neugliederung des Bundesgebietes haben nach dem überraschenden Verlauf der Volksbegehren am Sonntag eine neue Richtung genommen. Nach Auffassung des Bundesinnenministers ist die endgültige Grenzziehung im Bundesgebiet zwar nicht grundsätzlich von der Wiedervereinigung abhängig, aber in jedem Fall müsse zunächst Klarheit über den Willen des Saarlandes bei seiner Wiedereingliederung in das Bundesgebiet bestehen.

Praktisch bedeutet diese Stellungnahme, daß die Bundesregierung die Vorlage eines Gesetzentwurfs von dem Ergebnis der Volksbegehren im Saargebiet nach der Rückkehr der Saar, voraussichtlich also nach dem 1. Januar 1957, abhängig macht. Diese Volksbegehren müssen innerhalb eines Jahres nach dem Beitritt der Saar zur Bundesrepublik durchgeführt werden. Die Zeit bis zu den Bundestagswahlen im Herbst 1957 wird dann aber voraussichtlich nicht mehr für die Ausarbeitung und Verabschiedung eines umfassenden Neugliederungsgesetzes ausreichen.

Bundesinnenminister Dr. *Schröder* betonte dazu am Montag, daß eine sinnvolle Neugliederung ohne Beeinträchtigung der Wiedervereinigung möglich sei. Jedenfalls bildet die noch ungelöste Frage der Wiedervereinigung nicht das Haupthindernis. Ausschlaggebend sei die künftige Entscheidung des Saarlandes. Der Minister erklärte eindeutig, daß er eine neue Landesgrenze zwischen dem Saargebiet und dem übrigen Bundesgebiet für falsch halte.

Die Folgerungen, die in Regierungskreisen offensichtlich aus dem Mißerfolg der Volksbegehren in der Pfalz und dem Erfolg in

---

1 Die Volksentscheide über die fünf weiteren Volksbegehren fanden erst am 19. 1. 1975 statt, und zwar in den niedersächsischen Gebieten Oldenburg und Schaumburg-Lippe sowie in den rheinland-pfälzischen Gebieten Rheinhessen, Montabaur und Koblenz/Trier. Vgl. Nr. 46 a.

2 Zum Volksentscheid im Gebietsteil Baden des Landes Baden-Württemberg vgl. Nr. 37 d.

den hessischen und rheinischen Landesstellen des gegenwärtigen Landes Rheinland-Pfalz gezogen werden, lauten offensichtlich: Die Bevölkerung der Pfalz hat sich unschlüssig verhalten, die rheinischen und hessischen Bürger des Landes dagegen haben zumindest eine Willensrichtung bekundet. Daraus ergebe sich die Möglichkeit einer Vereinigung des Saarlandes mit der Pfalz, mit Saarbrücken oder Mainz als Landeshauptstadt. Eine solche Lösung ermögliche die Rückkehr der hessischen und rheinischen Landesteile an Hessen und Nordrhein-Westfalen.

Nr. 21 a

30. 5. 1956: Urteil des Bundesverfassungsgerichts betr. Beschwerde des Heimatbundes Badenerland (»2. Südweststaaturteil«)

Druck: BVerfG 5, 34 (34 f., 37, 38–41, 46 f.): Urteil vom 30. Mai 1956 (2 BvP 1/56). Beschwerde des Heimatbundes Badenerland e.V. gegen die Nichtzulassung eines Volksbegehrens im Gebiet des früheren Freistaates Baden gemäß Art. 29 Abs. 2 Satz 1 GG. Formen einer Änderung der Grenzen der Länder nach Art. 29 GG (Auszug).

1. a) Art. 29 GG kennt zwei grundsätzlich verschiedene Formen einer Änderung der Grenzen der Länder: den Weg der Neugliederung gemäß Art. 29 Abs. 2–6 und den Weg nach Art. 29 Abs. 7. Art. 29 Abs. 2–6 hat eine »einmalige« Neugliederung im Auge; eine Grenzänderung nach Art. 29 Abs. 7 ist so oft möglich, als sich ein Bedürfnis danach herausstellt.

b) Die einmalige Neugliederung ist erst abgeschlossen, wenn auch der letzte Teil des Gesamtraumes der Bundesrepublik auf seine Übereinstimmung mit den Grundsätzen des Art. 29 Abs. 1 GG überprüft und, soweit nötig, mit ihnen in Einklang gebracht worden ist. Bis zu diesem Zeitpunkt ist keine vorweggenommene Neugliederung eines Teiles des Bundesgebietes »endgültig«, unantastbar und dem Verfahren nach Art. 29 Abs. 2–6 GG entzogen.

2. Von dem Initiativrecht, im Wege eines Volksbegehrens eine Änderung der Landeszugehörigkeit zu fordern, kann die dazu legitimierte Bevölkerung nur einmal Gebrauch machen.

3. Der Ablauf der in Artikel 29 Abs. 2 GG bestimmten Jahresfrist war so lange gehemmt, als die dort genannte Bevölkerung aus Gründen, die ihrer Einflußnahme entzogen waren, ihr Initiativrecht nicht wahrnehmen konnte; denn eine Frist kann sinnvollerweise vom Gesetzgeber nur gesetzt werden für eine Zeit, in der sie auch tatsächlich genutzt werden kann.

Urteil des Zweiten Senats vom 30. Mai 1956–2 BvP 1/56 –

in dem Verfahren über die Beschwerde des Heimatbundes Badenerland e.V. in Karlsruhe, vertreten durch den Vorstand, gegen die

Nichtzulassung eines Volksbegehrens im Gebiet des früheren Freistaates Baden gemäß Art. 29 Abs. 2 Satz 1 GG (Bescheid des Bundesministers des Innern vom 24. Januar 1956).

Entscheidungsformel

1. Der Bescheid des Bundesministers des Innern vom 24. Januar 1956 wird aufgehoben.

2. Die Durchführung des vom Beschwerdeführer beantragten Volksbegehrens wird angeordnet.

Gründe:

[...]

1. Gegen das Antrags- und Beschwerderecht des Heimatbundes Badenerland bestehen keine Bedenken.

2. Die Beschwerde ist nach § 5 Abs. 4 Satz 3 des Gesetzes vom 23. Dezember 1955 zulässig. Sie ist in gehöriger Form (§ 23 Abs. 1 BVerfGG) und rechtzeitig erhoben. Nach § 5 Abs. 4 Satz 5 des Gesetzes vom 23. Dezember 1955 ist der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts zur Entscheidung zuständig. Er entscheidet »endgültig« über den Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens (vgl. § 6 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes vom 23. Dezember 1955).

[...]

I. Die Klärung der verfassungsrechtlichen Fragen des gegenwärtigen Streites setzt zunächst eine Auslegung des Art. 29 GG voraus:

1. Art. 29 GG i.V.m. Art. 20 und Art. 79 Abs. 3 GG gibt unserer Verfassungsordnung das Gepräge eines labilen Bundesstaates: Zwar ist es von Rechts wegen ausgeschlossen, die bundesstaatliche Struktur zu beseitigen und an ihre Stelle irgendeine Form des Einheitsstaates zu setzen; aber die einzelnen Länder der Bundesrepublik sind weder in ihrer Existenz noch in ihrem Gebietsstand gegen Eingriffe und Veränderungen durch die Bundesgewalt verfassungsrechtlich geschützt.

Art. 29 GG kennt zwei grundsätzlich verschiedene Formen einer Veränderung der Grenzen der einzelnen Gliedstaaten: den Weg der Neugliederung gemäß Art. 29 Abs. 2 bis 6 und den Weg nach Art. 29 Abs. 7. Die Absätze 2 bis 6 a. a. O. haben eine »einmalige« Neugliederung im Auge. Mit deren Abschluß verlieren die genannten Vorschriften ihre verfassungsrechtliche Aktualität; auf sie läßt sich eine weitere »neue« Umgliederung des Bundesgebietes selbst dann nicht stützen, wenn sich jene erste abgeschlossene Neugliederung aus irgendwelchen Gründen als unbefriedigend herausstellt. Das nach Art. 29 Abs. 7 GG zu erlassende Bundesgesetz kann dagegen die Grundlage für Gebietsänderungen abgeben, so oft sich

hierfür – vor oder nach der Neugliederung gemäß Art. 29 Abs. 2 bis 6 GG – ein Bedürfnis herausstellt. Die Voraussetzungen und Schranken einer »sonstigen Änderung des Gebietsstandes der Länder« nach Abs. 7 a. a. O. sind in diesem Verfahren nicht näher zu bestimmen; wohl aber bedarf es der genaueren Ermittlung, was unter der »einmaligen Neugliederung« nach Abs. 2 bis 6 a. a. O. zu verstehen ist: Der Grundgesetzgeber ging bei der Reorganisierung des Bundesstaates von den vorhandenen Ländern aus (vgl. Art. 23 GG). Diese Gliederung erschien ihm unbefriedigend. Das Grundgesetz stellt ihr deshalb als anzustrebendes Ziel gegenüber die Bildung von Ländern, »die nach Größe und Leistungsfähigkeit die ihnen obliegenden Aufgaben wirksam erfüllen können« (Art. 29 Abs. 1 Satz 2 GG), und sichert zugleich – soweit das rechtlich möglich ist – die Erreichung dieses Zieles, indem es den zuständigen Verfassungsorganen den bindenden Auftrag zu dieser Neugliederung erteilt und die Maßstäbe nennt, denen sie genügen muß (Art. 29 Abs. 1 Satz 1 GG). Die Erfüllung dieses verfassungsrechtlichen Auftrags, der auf eine organisch wohlausgeglichene gebietliche Neuordnung des ganzen Bundesgebietes (in seiner jeweiligen Ausdehnung – vgl. Art. 29 Abs. 6 GG –) abzielt, setzt eine Gesamtkonzeption voraus. Es liegt in der Natur der Sache, daß wegen der engen Verflechtung der zu berücksichtigenden vielfältigen Gesichtspunkte die Ordnung in irgendeinem Teil des Gesamtraumes von der Ordnung in den übrigen Teilen abhängig ist und ihrerseits auf die Ordnung dieser übrigen Teile einwirkt. Damit ist nicht gesagt, daß verfassungsrechtlich die in Art. 29 Abs. 2 bis 6 GG geforderte Neugliederung uno actu, also durch ein Gesetz im technischen Sinne verwirklicht werden muß. Soweit das aus einem zwingenden Grund nicht geschehen kann, ist die in Art. 29 Abs. 2 bis 6 GG gemeinte umfassende Aufgabe in Teilregelungen (»Phasen«) und technisch in einer Mehrzahl von Gesetzen zu bewältigen. Im Augenblick lassen sich realisierbare Überlegungen zu einer gebietlichen Neuordnung nur für den derzeitigen Geltungsbereich des Grundgesetzes anstellen. Die Aufgabe, die der Bundesgesetzgeber nach Art. 29 Abs. 2 bis 6 GG heute zu erfüllen hat, beschränkt sich also auf diesen Raum. Ihr mag sich später in einer weiteren Phase der Entwicklung, also in Fortsetzung der begonnenen einmaligen Neugliederung des Bundesgebietes, die Neuordnung des Raumes künftig etwa hinzutretender Landesteile (Abs. 6 a. a. O.) anschließen. Und sollte sich die bereits im Südwestraum durchgeführte gebietliche Neuordnung als teilweise Vorwegnahme der Neugliederung des Bundesgebietes nach Art. 29 Abs. 2 bis 6 GG darstellen, dann würde es sich dabei um die »erste Phase« des Neugliederungsprozesses, der das ganze

Bundesgebiet zu erfassen hat, handeln. Die innere Einheit und der notwendige Zusammenhang, der in der einmaligen Neugliederung gemäß Art. 29 Abs. 2 bis 6 GG liegt, wird durch eine solche Prozedur, deren Kernstück die jetzt aktuelle Aufgabe der Neugliederung des Bundesgebietes in seinem gegenwärtigen Umfang bildet, nicht zerstört, wenn nur beachtet wird, daß die vorweggenommenen Teillösungen bis zum Abschluß des gesamten Neugliederungsprozesses unter dem Vorbehalt stehen, daß sie mehr oder weniger große Korrekturen erfahren können, die sich im Zuge der zeitlich später in Angriff genommenen gebietlichen Neuordnungen des übrigen Bundesgebietes als notwendig oder zweckmäßig erweisen. Die einmalige Neugliederung im Sinne des Art. 29 Abs. 2 bis 6 GG ist also erst abgeschlossen, wenn auch der letzte Teil des Gesamtraumes auf seine Übereinstimmung mit den Grundsätzen des Art. 29 Abs. 1 GG überprüft und, soweit nötig, mit ihnen in Einklang gebracht worden ist. Bis zu diesem Zeitpunkt ist keine vorweggenommene Neugliederung eines Teiles des Bundesgebietes (Südwestraum gegenüber dem Gesamtgebiet des gegenwärtigen Geltungsbereichs des Grundgesetzes und dieser Raum gegenüber einem künftig etwa größeren Gebietsbestand der Bundesrepublik) »endgültig«, unantastbar und dem Verfahren nach Art. 29 Abs. 2 bis 6 GG entzogen. Das gilt für periphere Gebietsänderungen ebenso wie für tief einschneidende Eingriffe in den Gebietsstand eines Landes, in extremen Fällen sogar für die Aufteilung eines Landes.

[...]

Bei den tatsächlich gewählten Modalitäten der Neugliederung des Südwestraumes konnte die Bevölkerung Badens jedoch Rechte, die den ihr in Art. 29 GG gewährleisteten Rechten entsprechen, nicht ausüben:

a) Von dem Initiativrecht, im Wege eines Volksbegehrens eine Änderung der Landeszugehörigkeit zu fordern, kann die dazu legitimierte Bevölkerung nur einmal Gebrauch machen. Die badische Bevölkerung hatte dazu bisher keine Gelegenheit. Daß weder die Probeabstimmung vom 24. September 1950 noch die Abstimmung vom 9. Dezember 1951 nach dem zweiten Neugliederungsgesetz als Volksbegehren »gewertet« werden kann, liegt auf der Hand. Volksbegehren unterscheiden sich von Volksabstimmungen, wie sie in den beiden genannten Fällen stattfanden, wesentlich dadurch, daß bei ersteren die Bevölkerung Fragestellung (Ziel) des Volksbegehrens und räumliche Begrenzung des einheitlichen Abstimmungsgebietes bestimmt. Die genannten Abstimmungen gaben aber weder der badischen Bevölkerung als einer Einheit Gelegenheit zur Äußerung noch stellten sie die Frage, die diese Bevölkerung mit ih-

rer Initiative stellen will – die Frage nach der Wiederherstellung des alten Landes Baden.

[...]

Der Wille der badischen Bevölkerung ist durch die Besonderheit der politisch-geschichtlichen Entwicklung überspielt worden. Daran ändert auch nichts die Tatsache, daß die Bildung des Südweststaates in »demokratisch-verfassungsmäßiger Form«, nämlich im Verfahren nach Art. 118 GG, zustande kam.

Nr. 21 b

Okt. 1956: Das Urteil in zusammenfassenden Presseberichten

Druck: NZZ Nr. 150 vom 2. 6. 1956, Bl. 2 Rs.: »Plebiszit in Baden? Überraschender Entscheid des Bundesverfassungsgerichts«. W.S. Karlsruhe, 30. Mai; Bulletin des BPA Nr. 183 vom 3. 10. 1962, S. 1547: »Die heutige Situation« (Auszug).

Der *Zweite Senat* des Bundesverfassungsgerichts hat am Mittwoch eine Entscheidung des Bundesinnenministeriums vom 24. Januar aufgehoben, durch welche der Antrag des Heimatbundes Badenerland auf Zulassung eines *Volksbegehrens* im Gebiet des *ehemaligen Freistaates Baden* abgelehnt worden war. Das Gericht hat gleichzeitig die Durchführung dieses Volksbegehrens angeordnet.

In der Urteilsbegründung betonte der Präsident, *Dr. Rudolf Katz*, das sogenannte Südweststaaturteil vom 23. Oktober 1951 stehe dem neuen Verfahren nicht entgegen. Die Entscheidung des gleichen Senats habe seinerzeit nur bedeutet, daß das sogenannte erste Neugliederungsgesetz nichtig und das sogenannte zweite Neugliederungsgesetz gültig sei. Über die Frage, in welchem Verhältnis die Vorschriften des *Artikels* 118 des Grundgesetzes zum *Artikel* 29 des Grundgesetzes stünden, sei damals nichts Bindendes ausgesagt worden. Diese Feststellung ist besonders wichtig, da Artikel 29 in sieben Paragraphen die Neugliederung des gesamten Bundesgebietes behandelt, während Artikel 118 eine Sonderregelung über die Neugliederung der badischen und württembergischen Länder darstellt. Nach Ansicht des Gerichtes bleibt das Land Baden-Württemberg in die allgemeine Neugliederung gemäß Artikel 29 nach wie vor einbezogen. Deshalb müßten alle Verfassungsregeln dieses Artikels zur Anwendung kommen, die bei der Bildung des Südweststaates noch nicht »verbraucht« worden seien, also auch diejenigen über die Durchführung von Volksbegehren. Das Gebiet des ehemaligen Landes Baden gehöre selbstverständlich zu den Gebietsteilen, die bei der Neubildung der Länder nach dem 8. Mai 1945 ohne Volksabstimmung ihre Landeszugehörigkeit geändert haben.

Besondere Bedeutung verdient die Schlußfolgerung des Gerichts, in der es heißt, das Grundgesetz nehme das *demokratische Prinzip ernst* und lehne deshalb die Bildung neuer Länder über den Kopf der Bevölkerung hinweg ab. Die Volksabstimmung zum Südweststaat vom 9. Dezember 1951 habe aber nicht im Gesamtraum von Baden stattgefunden (der entsprechende Wunsch der Badener wurde seinerzeit vom gleichen Senat des Bundesverfassungsgerichts abgelehnt), sondern in den Abstimmungsbezirken Süd- und Nordbaden.
[...]
Die heutige Situation
Bis zu dem Erlaß des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 30. Mai 1956 war es überwiegende Meinung, daß die Neugliederung durch ein einheitliches Bundesgesetz, also uno actu, durchgeführt werden und daß ihr eine Gesamtkonzeption für den gesamten Geltungsbereich des Grundgesetzes zugrunde liegen müsse. In dem erwähnten Urteil hat das Bundesverfassungsgericht die letztere Annahme zwar bestätigt. Es hat ausgeführt, die Erfüllung des verfassungsrechtlichen Auftrages zur Neugliederung, der auf eine »organisch wohlausgeglichene gebietliche Neuordnung des ganzen Bundesgebietes« abziele, setze eine Gesamtkonzeption voraus; es liege in der Natur der Sache, daß wegen der engen Verflechtung der zu berücksichtigenden vielfältigen Gesichtspunkte die Ordnung in irgendeinem Teil des Gesamtraumes von der Ordnung in den übrigen Teilen abhängig sei und ihrerseits auf die Ordnung dieser übrigen Teile einwirke. Im übrigen hat das Bundesverfassungsgericht aber ausgesprochen, daß die Neugliederung nicht uno actu, »also durch ein Gesetz im technischen Sinne« verwirklicht werden müsse; soweit diese uno-actu-Lösung »aus einem zwingenden Grunde« nicht erfolgen könne, sei die Aufgabe in Teilregelungen (»Phasen«) und technisch in einer Mehrzahl von Gesetzen zu bewältigen.

Nr. 22

23. 12. 1956: Gesetz über die Eingliederung des Saarlandes
Druck: BGBl. I, S. 1011: Gesetz über die Eingliederung des Saarlandes (Auszug).

Der Bundestag hat, nachdem das Saarland seinen Beitritt nach Artikel 23 des Grundgesetzes erklärt hat, mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

§ 1

1. Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland gilt vom Inkrafttreten dieses Gesetzes an auch im Saarland. Die Bestimmungen dieses Gesetzes und des Vertrages zwischen der Bundesrepu-

blik Deutschland und der Französischen Republik zur Regelung der Saarfrage (Saarvertrag) bleiben unberührt.

2. Das Saarland wird mit dem Inkrafttreten dieses Gesetzes ein Land der Bundesrepublik Deutschland. Die in Artikel 29 Abs. 2 und 6 des Grundgesetzes vorgesehenen Fristen beginnen mit dem Ende der Übergangszeit nach Artikel 3 des Saarvertrages zu laufen.

3. Das bei Inkrafttreten dieses Gesetzes in der Bundesrepublik Deutschland geltende Staatsangehörigkeitsrecht gilt auch im Saarland.

[...]

Nr. 23 a

12. 12. 1957: Neugliederungsgesetz erst nach der Rückgliederung des Saarlandes und nach der Wiedervereinigung I

Druck: 3. BT Sten. Ber., Bd. 39, 6. Sitzung vom 12. 12. 1957, S. 169 D–170 A.

Vizepräsident Dr. Schmid: [...]

Frage 5 des Abgeordneten Dr. *Werber.* Sie betrifft die Vorlage eines Gesetzes über die Neugliederung des Bundesgebietes:

Ich frage die Bundesregierung, ob sie dem Bundestag bis zum 5. Mai 1958 den Entwurf eines Gesetzes über die *Neugliederung des Bundesgebietes* vorlegen wird, nachdem sechs Volksbegehren erfolgreich abgeschlossen sind?

Diese Frage wird vom Herrn Bundesminister des Innern beantwortet.

Dr. *Schröder,* Bundesminister des Innern: Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Die Antwort auf die Frage lautet: Nein. Die Bundesregierung ist der Meinung, daß bei den gegebenen Verhältnissen eine *Neugliederung des Bundesgebiets* zur Zeit nicht zur Entscheidung gestellt werden sollte. Sie läßt sich bei dieser Auffassung nicht zuletzt davon leiten, daß die Probleme der *Wiederherstellung der deutschen Einheit* und der *Rückgliederung des Saarlandes* in Betracht gezogen werden müssen.

(Beifall in der Mitte.)

Dr. *Werber* (CDU/CSU): Herr Minister, eine Zusatzfrage: Ist die Bundesregierung auch nicht bereit, einen Entwurf vorzulegen, der Teillösungen für jene Gebietsteile vorsieht, in denen Volksbegehren erfolgreich gewesen sind?

Dr. *Schröder,* Bundesminister des Innern: Die Bundesregierung hält Teillösungen für nicht zulässig.

Dr. *Werber* (CDU/CSU): Noch eine Zusatzfrage: Ist die Bundesregierung bereit, einen Entwurf vorzulegen, der einen *Volksentscheid*

in jenen Gebietsteilen ermöglicht, in denen die *Volksbegehren* erfolgreich waren?

Dr. *Schröder,* Bundesminister des Innern: Für diese Frage gilt, was ich vorhin gesagt habe.

Dr. *Werber* (CDU/CSU): Danke schön, Herr Minister.

(Abg. *Wittrock*: Bei der Beratung des Volksbegehren-Gesetzes hat die Bundesregierung einen anderen Standpunkt vertreten!)

Vizepräsident Dr. Schmid: Die Frage ist beantwortet.

Nr. 23 b

Anfang 1958: Die Bundesregierung und die Neugliederungsfrage im Jahr 1957

Druck: Deutschland im Wiederaufbau 1957, 1958, S. 128: Abschnitt »Verfassung und Staatsrecht« [...] »Neugliederung des Bundesgebietes«.

Die Vorbereitungen für eine Neugliederung des Bundesgebietes konnten, soweit sie die durch Artikel 29 Absatz 2 des Grundgesetzes eröffnete Möglichkeit von Volksbegehren betreffen, nahezu abgeschlossen werden.

Ein Beschwerdeverfahren gegen die Feststellung des Nichtzustandekommens eines Volksbegehrens ist vom Bundesverfassungsgericht allerdings noch nicht entschieden. Auch beginnt im Saarland nach § 1 des Eingliederungsgesetzes die Jahresfrist für die Durchführung von Volksbegehren erst mit dem Ablauf der Übergangszeit.

Nr. 23 c

17. 1. 1958: Neugliederungsgesetz erst nach der Rückgliederung des Saarlandes und nach der Wiedervereinigung II

Quelle: 3. BT, (6.) Ausschuß für Inneres, Kurzprot. der 2. Sitzung, S. 10: Entgegennahme einer Erklärung des Bundesministers des Innern über anstehende einschlägige Gesetzesmaterien. (BT Parl. Arch., Auszug).

Dr. *Schröder,* Bundesminister des Innern: [...]

Hinsichtlich der Neugliederung habe die Bundesregierung derzeit nicht die Absicht, entsprechende Vorlagen einzubringen, und zwar schon mit Rücksicht auf die Saar und die künftige Wiedervereinigung. Wenn ein zwingender Notstand auftrete, werde kein Mensch sich wehren, für dessen Abstellung zu sorgen. Er glaube jedenfalls nicht, daß das Volk derzeit ein zwingendes Interesse an einer Neugliederung habe. Im übrigen halte er persönlich im Augenblick

auch aus psychologischen Gründen eine Neugliederung nicht für zweckmäßig.

Nr. 24 a

5. 5. 1958: Ablauf der Frist zur Neugliederung des Bundesgebietes

Druck: Vorwärts Nr. 18 vom 2. 5. 1958, S. 5: »Verfassungsauftrag wurde nicht erfüllt. Die Frist zur Neugliederung des Bundesbiets läuft ab – Parteiinteressen bestimmen die Staatspolitik«. Von unserem Korrespondenten in Mainz – tz.

Am 5. Mai läuft die Frist ab, die das Grundgesetz der Bundesregierung zur Vorlage eines Gesetzentwurfes über die Neugliederung der Länder gesetzt hat. Nach den Äußerungen des Bundesinnenministers in der letzten Zeit ist nicht zu erwarten, daß die Bundesregierung das Parlament und die Öffentlichkeit noch in letzter Minute mit einem solchen Entwurf überraschen und den Verfassungsauftrag erfüllen wird. Der Streit um die Neugliederung mit dem Schwerpunkt Rheinland-Pfalz wird wieder aufleben und vermutlich in schärferer Form geführt werden als bisher. Die Chance, dieses leidige Problem durch die Ausführung des Grundgesetzartikels zu bereinigen und damit ein Spannungsmoment der Innenpolitik aus der Welt zu schaffen, wurde durch die »Unterlassung« verpaßt.

[...]

Der Zwang zur Vorlage eines Neugliederungsgesetzes wird von der Bundesregierung anerkannt, strittig ist nur der Termin. Der Artikel 29 schreibt vor, daß die Neugliederung vor Ablauf von drei Jahren beendet sein *soll*. (Infolge der Suspendierung durch die Alliierten begann die Dreijahresfrist am 5. Mai 1955.) »Soll« ist kein »muß«, sagt die Bundesregierung. Die Neugliederung kann also, falls sich dieser Standpunkt durchsetzt und es der Bundesregierung Spaß macht, bis zum »Jüngsten Tag« hinausgeschoben werden.

Die Bundesregierung hat sich auch das Argument des rheinland-pfälzischen Ministerpräsidenten *Altmeier* zu eigen gemacht, daß die Lösung des deutschen Problems Vorrang habe und eine Neugliederung erst im Rahmen einer gesamtdeutschen Regelung, also nach der Wiedervereinigung, möglich sei. Hierzu muß festgestellt werden, daß das Grundgesetz bestimmt: »Das *Bundesgebiet* ist ... neu zu gliedern« und daß die in den Volksbegehren gewünschten Veränderungen die Gebiete an der Zonengrenze überhaupt nicht berühren. Für den Fall der Wiedervereinigung ist ein zweites Neugliederungsverfahren vorgeschrieben, falls es sich als notwendig erweisen sollte.

Die Heimatbünde haben angekündigt, daß sie eine Verfassungsklage anstrengen wollen, wenn die Bundesregierung die Neugliederungsvorlage »unterläßt«. Auch die hessische Landesregierung will

dann Überlegungen anstellen und gegebenenfalls nach einer »angemessenen Respektfrist« das Bundesverfassungsgericht anrufen. Weit über 20 Prozent der Wahlberechtigten in den rheinland-pfälzischen Regierungsbezirken Montabaur und Rheinhessen hatten sich in den Volksbegehren für die Rückgliederung dieser Gebiete an Hessen ausgesprochen. Eine Klage beim Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe muß innerhalb von sechs Monaten, also bis zum 5. November, eingereicht sein. Ist dies der Fall, dann wird das Bundesverfassungsgericht die Parteien in einer »höchst-richterlichen« Auslegung über Sinn und Geist des Artikels 29 belehren und eine Entscheidung darüber treffen müssen, ob eine »Unterlassung« vorliegt. Der Mainzer Verfassungsrechtler Prof. Dr. Friedrich *Giese* vertritt in seinem Kommentar zum Grundgesetz die Auffassung, daß eine Nichteinhaltung der im Artikel 29 gesetzten Fristen seitens der beteiligten Organe eine »Verfassungsmißachtung« darstellt.

Bei den Auseinandersetzungen um die Neugliederung zum gegenwärtigen Zeitpunkt spielt die Frage nach der Zukunft des Saargebietes eine gewisse Rolle. Hier kann das Neugliederungsverfahren erst nach dem 1. Januar 1960 eingeleitet werden, weil die Wirksamkeit des Artikels 29 im Übergangsvertrag der Bundesrepublik mit Frankreich ausdrücklich ausgeschlossen wurde. Immerhin könnte der Gesetzgeber schon heute einen Ausschuß beauftragen, die Ländergrenzenfrage im südwestlichen Raum unter Berücksichtigung des Saargebietes zu überprüfen und das Luther-Gutachten insoweit zu ergänzen. Da die Saarländer dem Wunsch des Ministerpräsidenten *Altmeier* auf Anschluß der Saar an Rheinland-Pfalz wenig Sympathien entgegenbringen, werden die Vorschläge des *Luther*-Ausschusses zur Neugliederung im Südwesten, zumindest was Rheinland-Pfalz anbetrifft, nicht als überholt anzusehen sein.

Die von Mitgliedern der Bundesregierung mehrfach geäußerte Möglichkeit der Durchführung »kleiner Grenzkorrekturen« – ein solcher Gesetzentwurf soll im Bundesinnenministerium in Vorbereitung sein – erscheint vor einer umfassenden Länderreform wenig sinnvoll und dürfte auch kaum zu verwirklichen sein. Wie das Tauziehen um die rechtsrheinischen Vororte von Mainz beweist, ist keine Landesregierung bereit, einen Gebietsteil freiwillig herzugeben, insbesondere dann nicht, wenn das Ergebnis einer Abstimmung fraglich ist.

Die Fronten der Befürworter und Gegner einer Neugliederung ziehen sich quer durch die Parteien, wobei allerdings festzustellen ist, daß innerhalb der Sozialdemokratischen Partei Rheinland-Pfalz nur geringe Meinungsverschiedenheiten über die Notwendigkeit der Auflösung des Landes aufgetaucht sind. Innerhalb der CDU

sind die Auflösungstendenzen besonders stark im Raum Trier, Koblenz und Montabaur. Auch in der Pfalz gibt es zahlreiche CDU-Anhänger, die der Zentrale in Mainz keine Liebe entgegenbringen. Die oberen Gremien dieser Partei setzen sich jedoch nach wie vor unter Führung des Landesvorsitzenden, Ministerpräsident *Altmeier,* rückhaltlos für den Weiterbestand des Landes ein. Die loyale Haltung der Landtagsfraktion der Freien Demokraten gegenüber dem Bundesland Rheinland-Pfalz seit ihrer Beteiligung an der Landesregierung darf nicht darüber hinwegtäuschen, daß auch sie in ihrer Mehrheit die Existenzberechtigung des Landes anzweifeln.

Nr. 24 b

29. 10. 1958: Klage Hessens wegen Ausbleiben eines Neugliederungsgesetzes

Druck: Frankfurter Allgemeine Nr. 256 vom 4. 11. 1958, S. 4: »Hessen fordert Montabaur und Rheinhessen. Die Wiesbadener Klage wegen der Neugliederung des Bundesgebietes«. Eigener Bericht der Frankfurter Allgemeinen Zeitung. Kp. Wiesbaden, 3. November.

Die hessische Landesregierung hat, wie bereits kurz berichtet, beim Bundesverfassungsgericht am Montag die Klage gegen die Bundesregierung wegen Verstoßes gegen Artikel 29 des Grundgesetzes und gegen den Grundsatz »bundesfreundlichen Verhaltens« eingereicht. Die Klage wird damit begründet, daß die Bundesregierung es unterlassen habe, bis zum 5. Mai 1958 einen Gesetzentwurf über die Neugliederung des Bundesgebietes im Bundestag einzubringen.

In der Begründung heißt es, die Bundesregierung sei durch Artikel 29 Absatz 6 des Grundgesetzes verpflichtet gewesen, innerhalb von drei Jahren nach dem Inkrafttreten der Pariser Verträge – bis zum 5. Mai 1958 also – im Bundestag einen Gesetzentwurf über die Neugliederung des Bundesgebietes vorzulegen. Die Bundesregierung habe zwar den ersten Schritt zur Ausführung dieses Verfassungsauftrages, nämlich Volksbegehren über die Änderung der Landeszugehörigkeit einzelner Gebietsteile, vollzogen. Aber obwohl eine Anzahl von Volksbegehren, wie zum Beispiel in Rheinhessen, im Regierungsbezirk Montabaur und in Baden erfolgreich gewesen seien, habe die Bundesregierung danach unterlassen, durch Vorlage eines entsprechenden Gesetzentwurfes die Möglichkeit zu einem Volksentscheid zu geben. Die Bundesregierung habe durch ihr Zögern ihre Verpflichtung zur Bundestreue gegenüber dem Land Hessen und den anderen Ländern verletzt. Solange über die Neugliederung nicht entschieden sei, bestehe in den meisten Ländern Unsicherheit über ihren endgültigen Gebietsstand.

Da die Länder diese Unsicherheit nicht von sich aus beseitigen könnten, müßten sie von der Bundesregierung verlangen, daß sie alles tue, um endlich diesen Zustand zu beenden.

In der Klage heißt es weiter, der von der Bundesregierung eingesetzte sogenannte »*Luther*-Ausschuß« habe in seinem Gutachten aus dem Jahre 1955 ausdrücklich gesagt, daß das Bundesgebiet jetzt schon neu gegliedert werden könne, ohne daß dadurch die Eingliederung des Saarlandes oder die Wiedervereinigung Deutschlands erschwert werde.

Aus der Staatskanzlei von Rheinland-Pfalz verlautet, die hessische Klage habe weder überrascht noch in ihrer Ernsthaftigkeit überzeugt. In Mainz wird die Auffassung vertreten, daß die hessische Landesregierung sich durch ihre jahrelange Propaganda und die dem – von Hessen gesteuerten – Heimatbund Hessen-Nassau gegebenen Zusicherungen derart exponiert habe, daß sie aus Prestigegründen genötigt sei, sozusagen im letzten Augenblick die Feststellungsklage einzureichen. Die Klage sei, so sieht man es in der Mainzer Staatskanzlei, ein Teil der hochgespielten Propaganda, die die Bevölkerung glauben machen solle, es gebe in der Bundesrepublik unerlöste Gebiete. Die Tatsache, daß die Klage während des hessischen Landtagswahlkampfes veröffentlicht werde, mache deutlich, daß es sich um ein Element speziell hessischer Innenpolitik handele. In Mainz wird von der »Robustheit der Expansionsbestrebungen der hessischen Landesregierung« gesprochen.

Nr. 24 c

3. 11. 1958: Stellungnahme der Bundesregierung zu der Verfassungsklage

Druck: Stuttgarter Nachrichten Nr. 254 vom 4. 11. 1958, S. 2: »Neugliederung erst bei Einheit. Bundesregierung von der Verfassungsklage Hessens nicht überrascht«. (StN) Bonn, 3. November.

Zu der am Wochenende von der hessischen Landesregierung beim Bundesverfassungsgericht eingereichten Klage gegen die Bundesregierung wegen der unterlassenen Neugliederung des Bundesgebietes hat sich die Bundesregierung noch nicht geäußert. Das Bundesinnenministerium erklärte am Montag, die Bundesregierung habe bisher nur aus Zeitungsmeldungen von dem Schritt der hessischen Landesregierung erfahren. Zu der Klage könne erst Stellung genommen werden, wenn die Bundesregierung vom Bundesverfassungsgericht die Klageschrift zugestellt erhalten habe und deren Inhalt eingehend geprüft worden sei. Wie verlautet, kam die Klage der hessischen Landesregierung für Bonn nicht überraschend, da der

hessische Ministerpräsident *Zinn* einen solchen Schritt schon öfter angekündigt hatte.

Nach Ansicht maßgebender Regierungskreise ist die Vorlage eines Gesetzentwurfes der Bundesregierung über Volksentscheide zur Neugliederung des Bundesgebietes nicht vordringlich. Man verweist darauf, daß es sich bei den entsprechenden Bestimmungen des Grundgesetzes nur um Soll-Vorschriften handle, weshalb die Bundesregierung nicht verpflichtet sei, einen entsprechenden Gesetzentwurf schon jetzt vorzulegen.

Die zuständigen Stellen der Bundesregierung sind darüber hinaus der Meinung, daß die Neugliederung des Bundesgebietes vor der Wiederherstellung der deutschen Einheit nicht vorgenommen werden sollte. Um die Forderung des Grundgesetzes zu verwirklichen, durch Neugliederung des Bundesgebietes Länder zu schaffen, die nach Größe und Leistungsfähigkeit ihre Aufgaben wirksam erfüllen können, bedürfe es eines Planes, der ganz Deutschland einschließe. Bundesinnenminister Dr. *Schröder* hatte schon verschiedentlich in der Öffentlichkeit die Ansicht vertreten, daß eine Neugliederung des Bundesgebietes bis nach der Wiedervereinigung zurückgestellt werden sollte.

[...]

Nr. 25

Anfang 1959: Referentenentwurf für ein Gesetz zur Ausführung des Art. 29 Abs. 7 GG (Grenzkorrekturen)

Druck: FR Nr. 87 vom 15. 4. 1959, S. 2: »Bonn strebt kleine Grenzreform an. Hessen rechnet mit positivem Entscheid der ehemaligen Mainzer Vororte«. Drahtbericht unseres Korrespondenten. tg Wiesbaden, 14. April.

Wie aus Bonn und Wiesbaden verlautet, bereitet das Bundesinnenministerium einen Gesetzentwurf vor, der nach Artikel 29 Absatz 7 des Grundgesetzes kleinere Korrekturen an den hessischen Landesgrenzen ermöglichen soll. Wie verlautet, will man in einem Verfahrensgesetz, das noch in diesem Jahr dem Bundesstag zur Beschlußfassung vorgelegt werden soll, Volksbefragungen oder Volksentscheide in den ehemaligen rechtsrheinischen Mainzer Vororten, im hessischen Neckartal und in bestimmten Gebietsteilen Nordhessens anordnen. Wie hierzu aus Wiesbaden bekannt wird, ist in einem solchen Fall eine Entscheidung der Mainzer Vororte, des hessischen Neckartales und der Gebiete Nordhessens zugunsten Hessens als sicher anzunehmen. Lediglich in Bad Wimpfen sei der Ausgang einer eventuellen Abstimmung noch ungewiß.

Verfassungsgericht entscheidet

In einem weiteren Gesetz will die Bundesregierung die Ausführung der geplanten Grenzkorrekturen sichern. In diesem Gesetz könnte jedoch auch das Gegenteil der in den Volksentscheiden zum Ausdruck gekommenen Volksmeinung angeordnet werden und beispielsweise die jetzt zu Wiesbaden gehörenden Vororte wiederum Mainz zugeschlagen werden. Wie am Dienstag hierzu aus der Hessischen Staatskanzlei verlautete, ist mit der Behandlung der hessischen Verfassungsklage gegen den Bund auf Neugliederung der Ländergrenzen Mitte dieses Jahres zu rechnen.

Sollte – was von einer Reihe von bekannten Verfassungsrechtlern als ziemlich sicher angenommen wird – diese Klage zugunsten Hessens entschieden werden, kann die vom Bundesinnenministerium angestrebte »Lex Mainz« dem Bundestag nicht mehr vorgelegt werden. Der Artikel 29 Abs. 2 bis 6 des Grundgesetzes schreibt nämlich der Bundesregierung vor, in einem umfassenden Neugliederungsgesetz alle durch die willkürlichen Zonengrenzziehungen entstandenen Grenzabweichungen neben anderen Korrekturen endgültig entsprechend den ehemaligen Ländergrenzen zu bereinigen.

Damit wäre eine sogenannte kleine Neugliederung weitgehend überflüssig. Die Bundesregierung hatte im vergangenen Jahr die im Grundgesetz festgesetzte Frist nicht eingehalten und damit die Klage des Landes Hessen ausgelöst.

Nr. 26 a

11./7. 1961: Urteil des Bundesverfassungsgerichts betr. Vorlage eines Neugliederungsgesetzes (»Hessen-Klage«)

Druck: BVerfGE 13, 54 (54–56, 71–77, 93 f.): Urteil vom 11. Juli 1961 (2 BvG 2/58, 2 BvE 1/59). »Hessen-Klage« (GG Art. 29, 93 Abs. 1 Nr. 1 und 3; BVerfGG § 90; Prozeßstandschaft; System der Verfassungsgerichtsbarkeit) (Auszug).

1. Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 GG beruft das Bundesverfassungsgericht nur zur Entscheidung von verfassungsrechtlichen Streitigkeiten zwischen Bund und Ländern; solche Streitigkeiten liegen nur vor, wenn der Antragsteller gegen den Antragsgegner Ansprüche erhebt, die sich aus einem beide Teile umschließenden materiellen Verfassungsrechtsverhältnis ergeben.

2. Art. 29 GG macht die Neugliederung des Bundesgebietes zu einer ausschließlichen Angelegenheit des Bundes; die lediglich passive Beteiligung der Länder als Objekte der von Bundes wegen vorzunehmenden Neugliederung erzeugt nicht einen Status der gegen-

wärtig bestehenden Länder, aus dem sich für diese gegen den Bund ein Anspruch auf Neugliederung ergeben könnte.

3. Das Prinzip der Bundestreue konstituiert oder begrenzt Rechte und Pflichten innerhalb eines bestehenden Rechtsverhältnisses zwischen Bund und Ländern, begründet aber nicht selbständig ein Rechtsverhältnis zwischen ihnen; die wechselseitigen rechtlichen Beziehungen, innerhalb deren Treue zu wahren ist, müssen bestehen oder durch Verhandlungen begründet werden.

4. Die Bund und Ländern gemeinsame Pflicht zur Wahrung und Herstellung der grundgesetzlichen Ordnung in allen Teilen und Ebenen des Gesamtstaates, aus der sich ein im Verfassungsrechtsstreit verfolgbarer Anspruch eines Landes gegen den Bund ergeben kann, bezieht sich nur auf die Bestimmungen des Grundgesetzes, die die Ausübung der Staatsgewalt zwischen Bund und Ländern abscheiden oder die das Verfassungsleben im Bund und in den Ländern materiell bestimmen, dagegen nicht auf die Bestimmungen des Grundgesetzes, die nur das organschaftliche Zusammenwirken der Bundesorgane ordnen oder die den Bund ermächtigen, einseitig Maßnahmen gegenüber den Ländern zu ergreifen.

5. Die Heimatbünde, die sich zur Betreibung der Volksbegehren nach Art. 29 Abs. 2 GG gebildet haben, sind, anders als die politischen Parteien, nicht notwendige Institutionen des Verfassungslebens; sie besitzen daher keine Parteifähigkeit im Organstreit.

[...]

Urteil des Zweiten Senats vom 11. Juli 1961 auf Grund der mündlichen Verhandlung vom 11. und 12. April 1961

– 2 BvG 2/58, 2 BvE 1/59 –

in den Verfahren betreffend die Pflicht der Bundesregierung, den Entwurf des Gesetzes über die Neugliederung des Bundesgebietes gemäß Artikel 29 Absatz 1, Absatz 2 Satz 3, Absatz 6 Satz 2 des Grundgesetzes einzubringen,

1. nach Artikel 93 Absatz 1 Nummer 3 des Grundgesetzes: Antragsteller: für das Land Hessen die Hessische Landesregierung, vertreten durch den Ministerpräsidenten, – Bevollmächtigte: ...; Antragsgegner: für die Bundesrepublik Deutschland die Bundesregierung[1], vertreten durch den Bundesminister des Innern, – Bevollmächtigte: ...;

[...]

---

1 Anmerkung(sziffer) in der Vorlage: Zum Beitritt des Landes Rheinland-Pfalz »auf seiten der Bundesregierung« siehe den in der mündlichen Verhandlung verkündeten Beschluß BVerfGE 12, 308 ff., und hinten S. 65.

Entscheidungsformel:

1. Die Verfahren werden zur gemeinsamen Entscheidung verbunden.

2. Die Anträge werden als unzulässig verworfen.

Gründe:

[...][2]

1. der Antrag Hessens hat zwar die Unterlassung einer Gesetzesinitiative der Bundesregierung zum Gegenstand, aber diese Initiative ist nicht Streitgegenstand als Teil des zwischen Bundesorganen sich abspielenden Gesetzgebungsverfahrens, sondern als der nach Auffassung Hessens notwendige erste Schritt zu einem den Ländern vom Bund geschuldeten Gesetz. Unterstellt man ein Recht der Länder auf Tätigwerden des Bundes nach Art. 29 GG, so wird nicht die Bundesregierung für eigenes organschaftliches Unterlassen in Anspruch genommen, sondern ihr Unterlassen wird dem Bund zugerechnet, der nach der Auffassung des Antragstellers in dieser Phase des Neugliederungsverfahrens nur durch die Bundesregierung tätig werden kann. Es geht also nicht um Rechte und Pflichten der Bundesregierung im organschaftlichen Bereich des Bundes, sondern um Rechte und Pflichten des Bundes gegenüber den Ländern. Insofern könnte die Unterlassung der Bundesregierung Gegenstand eines Bund/Länder-Streites im Sinne des Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 GG sein.

2. Der Bund kann aber durch die Unterlassung der Bundesregierung nicht das Land Hessen in seinen aus dem Grundgesetz sich ergebenden Rechten verletzt oder unmittelbar gefährdet haben. Nach § 69 in Verbindung mit § 64 BVerfGG ist der Antrag Hessens also unzulässig.

a) Aus der in § 69 vorgeschriebenen entsprechenden Anwendung des für den Organstreit gefaßten § 64 BVerfGG ergibt sich, daß auch im Bund/Länder-Streit der Antragsteller geltend machen muß, durch eine Maßnahme oder Unterlassung des Antragsgegners in seinen Rechten oder Pflichten verletzt oder unmittelbar gefährdet zu sein. Das bedeutet gegenüber Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 GG kein zusätzliches und damit verfassungswidriges Erfordernis, sondern nur die Umsetzung der allgemeinen Verfassungsnorm in das besondere Verfahrensrecht. Wenn auch Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 nur von »Meinungsverschiedenheiten über Rechte und Pflichten des Bundes und der Länder« spricht, so führen doch der geschichtliche Zusammen-

2 Die Anmerkung(sziffer) 2 befindet sich in einem hier nicht abgedruckten Textteil.

hang (Art. 19 der Weimarer Reichsverfassung), die angeführten Beispiele (Ausführung von Bundesrecht durch die Länder und Ausübung der Bundesaufsicht) sowie der systematische Zusammenhang mit Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 (»*andere* öffentlich-rechtliche Streitigkeiten«) und mit Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 (besonderes Antragsrecht der Bundesregierung und der Landesregierungen im objektiven Verfahren zur abstrakten Normenkontrolle) zu dem Schluß, daß Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 das Bundesverfassungsgericht nur zur Entscheidung von verfassungsrechtlichen Streitigkeiten zwischen Bund und Ländern eingesetzt hat. Ein solcher Rechtsstreit entsteht nicht dadurch, daß Bund und Land über die Interpretation einer Bestimmung des Grundgesetzes verschiedener Meinung sind, sondern er liegt nur vor, wenn der Antragsteller gegen den Antragsgegner Ansprüche erhebt, die sich aus einem beide Teile umschließenden materiellen Verfassungsrechtsverhältnis ergeben (vgl. BVerfGE 2, 143, [155, 159]). Allen Anträgen, über die das Bundesverfassungsgericht bisher im Verfahren nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 entschieden hat, lag ein Verfassungsrechtsverhältnis zwischen Bund und Land zugrunde, aus dem sich der im Klageweg geltend gemachte Anspruch möglicherweise ergeben konnte (vgl. BVerfGE 1, 14 [30]; 3, 52 [55]; 4, 115 [122]; 6, 309 [323, 328]; 8, 122 [128 f.]; 11, 6 [13]; Fernsehurteil vom 28. Februar 1961; C I[3], E III[4]).

b) Zwischen dem Land Hessen und dem Bund besteht aber kein Rechtsverhältnis, aus dem Hessen einen Anspruch auf Erlaß des Neugliederungsgesetzes herleiten könnte. Der Bund hat weder in den Zuständigkeitsbereich des Landes eingegriffen noch eine Norm der Verfassung mißachtet, die Rechte des Landes sichert. Art. 29 Abs. 1 Satz 1 bezeichnet als Objekt der Neugliederung ausdrücklich nur das Bundesgebiet und macht die Neugliederung zu einer ausschließlichen Angelegenheit des Bundes. Sie erfolgt durch Bundesgesetz »von Bundes wegen«, wie es in den Entwürfen zu Art. 29 GG gelautet hatte; die Streichung dieser Worte durch den Allgemeinen Redaktionsausschuß hat an der Sache nichts geändert (vgl. JöR N.F. 1, 262 ff.). Die Länder sind in das Verfahren nicht eingeschaltet. Das Gesetz bedarf nicht einmal der Zustimmung des Bundesrats als des Bundesorgans, durch das die Länder bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes mitwirken. Gerade wenn man mit Hessen das Neugliederungsgesetz als einen Akt ergänzender Verfassunggebung auffaßt, ergibt sich, daß er als aus der verfas-

3 Anmerkung(sziffer) in der Vorlage: Siehe BVerfGE 12, 205 ff. (220 ff.).
4 Anmerkung(sziffer) in der Vorlage: A.a. O. S. 259 ff.

sunggebenden Gewalt des Deutschen Volkes (Präambel) hervorgehend gedacht werden muß. Er wäre aber nicht, wie das Grundgesetz als Ganzes, an die Ratifikation durch eine qualifizierte Mehrheit der Länder gebunden. Der Bund soll nach Art. 29 Abs. 1 Satz 2 erst die Länder schaffen, die für das von der bundesstaatlichen Verfassung geordnete Zusammenwirken von Bund und Ländern vorausgesetzt werden. Daher kann der Verfassungsartikel, der dem Bund die Neugliederung aufträgt, nicht ein Rechtsverhältnis zwischen dem Bund und den gegenwärtig bestehenden Ländern begründen. Die Neugliederung ist nicht im Interesse der bestehenden Länder vorgesehen, sondern nur im Interesse des Ganzen, und sie erfolgt auch nur nach den übergeordneten Gesichtspunkten des Ganzen (Art. 29 Abs. 1). Sie kann daher auch zur Beseitigung bestehender Länder oder zu einer solchen territorialen Umgestaltung führen, daß die umgestalteten Länder nicht mehr identisch sind mit den Ländern in ihrer gegenwärtigen Gestalt. Auch daraus folgt, daß die Länder keinen gegen den Bund verfolgbaren Anspruch auf Neugliederung haben können.

Die Rechtslage kann auch nur für alle Länder gleich sein. Die Tatsache, daß in zwei Gebietsteilen mehr als ein Zehntel der stimmberechtigten Bevölkerung durch Volksbegehren den Wunsch auf Anschluß an Hessen geäußert hat, ist zunächst nur Material für den Bundesgesetzgeber, der eine Bestimmung über die Landeszugehörigkeit dieser Gebietsteile in das Gesetz aufnehmen muß. Nicht aber kann Hessen daraus irgendeinen Anspruch gegen den Bund herleiten.

c) Die bei Erlaß des Grundgesetzes bestehenden, nach seinen Vorschriften inzwischen umgestalteten oder eingegliederten Länder sind legitime Glieder des deutschen Bundesstaates, wie das Gericht bereits in seiner Entscheidung vom 23. Oktober 1951 (BVerfGE 1, 14 [51]) festgestellt hat. Ihr Status im Rahmen der bundesstaatlichen Ordnung ist nicht etwa minderen Ranges gegenüber dem der Länder, die nach der Neugliederung bestehen werden. Die im Grundgesetz enthaltene Bundesverfassung, die den Bereich der gliedstaatlichen Freiheit (grundsätzlich Art. 30 GG) und des gliedstaatlichen Einflusses bei der Bildung des Bundeswillens (grundsätzlich Art. 50 GG) umschreibt, gilt in gleicher Weise für die jeweils bestehenden Länder. Daraus folgt, daß der verfassungsrechtliche Status der gegenwärtig bestehenden Länder durch die Unterlassung der Neugliederung nicht betroffen sein kann. Die gegenwärtig bestehenden Länder sind vollwertige Gliedstaaten der Bundesrepublik Deutschland (vgl. BVerfGE 1, 14 [34]); sie werden als solche auch in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts anerkannt, wie sich

schon aus der Anwendung des Prinzips der Bundestreue auf den Bundestaat in der gegenwärtigen Gliederung ergibt. Das Grundgesetz stellt allerdings den territorialen und personalen Bestand, ja die Existenz einzelner Länder zur Disposition der Bundesgewalt, und zwar unter der Voraussetzung eines verfassungsändernden Gesetzes auch in der Zeit nach der Neugliederung. Der Bund bestimmt dadurch, welchen Gebieten der Status eines Landes zukommt. Nicht aber kann der Status eines bestehenden Landes dadurch verletzt werden, daß ein Eingriff in den territorialen Bestand eines anderen Landes oder die gewünschte Vergrößerung des eigenen Staatsgebietes unterbleibt. Die Neugliederung schafft nicht einen neuen Status für die bestehenden Länder, sondern gegebenenfalls neue Länder für den durch die Bundesverfassung bestimmten Status als Gliedstaat. Die lediglich passive Beteiligung der Länder als Objekte der von Bundes wegen vorzunehmenden Neugliederung kann nicht einen Status der gegenwärtig bestehenden Länder erzeugen, aus dem sich ein Anspruch auf Neugliederung ergeben könnte.

d) Das Prinzip der Bundestreue, auf das Hessen sich beruft, konstituiert oder begrenzt Rechte und Pflichten innerhalb eines bestehenden Rechtsverhältnisses zwischen Bund und Ländern (vgl. Fernsehurteil vom 28. Februar 1961, E II Abs. 2[5]), begründet aber nicht selbständig ein Rechtsverhältnis zwischen ihnen. Die wechselseitigen rechtlichen Beziehungen, innerhalb deren Treue zu wahren ist, müssen bestehen oder durch Verhandlungen begründet werden. In der Rechtsprechung des Gerichts ist die Bundestreue bisher herangezogen worden bei der Ausschöpfung von Kompetenzen (vgl. BVerfGE 1, 117 [131]; 3, 52 [57]; 4, 115 [140]; Fernsehurteil vom 28. Februar 1961, D II 7 b, E I 4 d[6]), bei der Herstellung eines Einverständnisses, an das das Gesetz rechtliche Folgen knüpft (vgl. BVerfGE 1, 299 [315]), bei der Erfüllung der Bund und Ländern gemeinsamen Pflicht zur Bewahrung und Herstellung der grundgesetzlichen Ordnung in allen Teilen und Ebenen des Gesamtstaates (vgl. BVerfGE 8, 122 [138 ff.]), schließlich bei der Gestaltung der Verhandlungen, die im Bereich der Gleichordnung von Bund und Ländern zu einem Vertrag führen sollten (Fernsehurteil E II[7]).

Keiner dieser Fälle liegt hier vor. Insbesondere ist Art. 29 nicht ein Bestandteil der grundgesetzlichen Ordnung, die zu wahren

---

5 Anmerkung(sziffer) in der Vorlage: Siehe BVerfGE 12, 205 ff. (255).
6 Anmerkung(sziffer) in der Vorlage: A.a. O. S. 239 f., 249 f.
7 Anmerkung(sziffer) in der Vorlage: A.a. O. S. 255 ff.

Bund und Ländern gemeinsam aufgegeben ist. Er begründet vielmehr ausschließlich ein Recht und eine Pflicht für den Bund, der diese Aufgabe in Überordnung über die Länder erfüllt. Bei der Neugliederung kann der Bund begrifflich Bundestreue im Verhältnis zu den bestehenden Ländern nicht einhalten, da die Wahrung der Interessen der bestehenden Länder bewußt aus diesem Vorgang ausgeklammert ist und ein Land sogar beseitigt werden kann. Wahrung der Bundestreue setzt wechselseitige Rechte und Pflichten voraus. Da der Bundesstaat ein gegliederter Staat ist, müssen Bund und Länder bei der Ausübung des ihnen zufallenden Anteils an der Staatsgewalt auf die Interessen des anderen Teils Rücksicht nehmen. Die Neugliederung ist dem Bund aber gerade nicht im Interesse der bestehenden Länder auferlegt. Sie soll sich nur am Wohl des Ganzen orientieren. Da Zeitpunkt und Gestalt der Neugliederung in dem durch Art. 29 bestimmten Rahmen in die Verantwortung der zuständigen Bundesorgane gelegt sind, müssen die Länder sich damit abfinden, daß die Ungewißheit ihrer Fortexistenz und ihres territorialen Bestandes ihre Gesetzgebungs- und Verwaltungstätigkeit erschwert. Das gemäße Mittel, ihr politisches Interesse an der Fixierung ihres Territorialbestandes durchzusetzen, ist nicht die Klage beim Bundesverfassungsgericht, sondern sind die politischen Mittel der Einwirkung auf die Bundesorgane, vor allem durch den Bundesrat als dem Organ, das die politischen Interessen der Länder im Bund zur Geltung bringen soll. Art. 29 Abs. 2 Satz 3 geht zwar davon aus, daß der Gesetzentwurf über die Neugliederung von der Bundesregierung eingereicht wird, weil das angesichts der komplizierten Materie naheliegt, begründet aber keineswegs ein Initiativmonopol für die Bundesregierung; auch andere nach dem Grundgesetz initiativberechtigte Verfassungsorgane sind befugt, den Entwurf für ein Neugliederungsgesetz vorzulegen (BVerfGE 5, 34 [41]).

[...]

4. Ein »Selbstbestimmungsrecht«, wie es die Beschwerdeführer geltend machen, gibt es jedenfalls nicht im deutschen Bundesstaatsrecht. Den Bewohnern der Gebiete, die nach dem 8. Mai 1945 ohne Volksabstimmung ihre Landeszugehörigkeit geändert haben, kommt nicht etwa kraft einer dem Grundgesetz übergeordneten Norm das Recht zu, ihre Zugehörigkeit zu einem deutschen Land frei zu bestimmen. Art. 29 läßt klar erkennen, daß die Verfügung über das Landesgebiet und damit die Bestimmung über die Landeszugehörigkeit der Bewohner nach dem deutschen Bundesstaatsrecht ausschließlich in der Hand des Bundesgesetzgebers liegt.

Nr. 26 b

11. 7. 1961: Das Urteil in einem zusammenfassenden Pressebericht

Druck: Stuttgarter Zeitung Nr. 157 vom 12. 7. 1961, S. 1: »Die Pflicht zur Neugliederung bleibt. Das Bundesverfassungsgericht weist die Klage Hessens gegen den Bund zurück«. Von unserem Korrespondenten. zi. Karlsruhe, 11. Juli. .

Das Bundesverfassungsgericht hat am Dienstag die hessische Klage gegen die Bundesregierung wegen der bisher versäumten Vorlage eines Neugliederungsgesetzes abgewiesen. Auch die Verfassungsbeschwerden des Heimatbundes Hessen-Nassau und des Rheinhessenbundes wurden als unzulässig verworfen.

Als Grund für die Abweisung wurde angeführt, daß die Länder in Fragen der Neugliederung zur Disposition des Bundes gestellt seien, weshalb ihnen zur Klage auf Erfüllung dieses Verfassungsauftrages jede Legitimation fehle. Doch blieb das Verfassungsgericht dabei, daß die Pflicht zur Neugliederung des Bundesgebietes nach wie vor für den Bundesgesetzgeber bestehe. Der bindende Auftrag zur Neugliederung sei ohne Rücksicht auf die Wiedervereinigung zu vollziehen.

In der Begründung heißt es, der hessischen Regierung stehe gegenüber dem Bund kein rechtlicher Anspruch auf Erlaß eines Neugliederungsgesetzes zu. Die Neugliederung falle ausschließlich in die Kompetenz des Bundes. Kein Land habe dabei ein Mitspracherecht. Ein Neugliederungsgesetz bedürfe nicht einmal der Zustimmung des Bundesrates, also des Bundesorganes, durch das die Länder bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes mitwirkten. Der Neugliederungsauftrag der Verfassung stelle den territorialen Bestand, ja sogar die Existenz einzelner Länder zur Disposition des Bundes. Die Länder seien bei der Neugliederung lediglich Objekte.

Hessen könne in der Neugliederungsfrage auch nicht das Prinzip der Bundestreue geltend machen, da bei der Neugliederung für den Bund in dieser Frage die Bundestreue im Verhältnis zu den bestehenden Ländern keine Rolle spielen dürfe, daß die Neugliederung insgesamt nur am Wohl des Ganzen und nicht an einzelnen Ländern zu orientieren sei. Es gebe kein Mittel für die Länder, den Auftrag zur Neugliederung vor dem Verfassungsgericht einzuklagen. Die politische Einwirkung auf die zur Vorlage eines Gesetzes im Bundestag befugten Bundesorgane sei das einzige Mittel zur Durchsetzung der Neugliederung.

Zum Schluß heißt es, daß die Pflicht zur Neugliederung des Bundesgebietes den zuständigen Verfassungsorganen als bindender Auftrag erteilt worden sei. Dieser Verfassungsauftrag sei ohne Rücksicht auf die Wiedervereinigung zu vollziehen. Die Verpflich-

tung zur Vorlage eines Neugliederungsgesetzes könne schon deswegen nicht gegenstandslos sein, weil in mehreren Gebietsteilen erfolgreiche Volksbegehren zustandegekommen seien und die Bevölkerung dieser Gebiete jetzt im Rahmen des Neugliederungsverfahrens über die Landeszugehörigkeit gehört werden müsse.
[...]

Nr. 27 a
Januar 1962: Gesetzentwurf zur Ausführung des Art. 29 Abs. 7 GG (Grenzkorrekturen)
Druck: Frankfurter Allgemeine Nr. 8 vom 10. 1. 1962, S. 4: »Ein Entwurf des Bundes zur Neugliederung«. Eigener Bericht. Kp. Mainz, 9. Januar (siehe auch Nr. 25).

Der Bundesinnenminister hat jetzt den Ländern den Entwurf eines Gesetzes zur Ausführung des Neugliederungsartikels 29 Absatz 7 des Grundgesetzes zur Stellungnahme zugeleitet. Wie aus der Staatskanzlei von Rheinland-Pfalz zu hören war, handelt es sich dabei um die Regelung des Verfahrens über »die sonstigen Änderungen des Gebietsstandes der Länder«. Es geht dabei in erster Linie um solche Fragen, wo sich wegen der Grenzziehung Schwierigkeiten ergeben haben. Der Gesetzentwurf des Bundesinnenministeriums stellt dazu ausdrücklich fest, daß Ländergrenzen, die nicht Grenzen der Bundesrepublik sind, geändert werden können. Zugleich werden die Bundesländer ermächtigt, hierüber untereinander Staatsverträge abzuschließen. Werden durch eine solche Gebietsänderung Gemeinden oder Gemeindeverbände berührt, so sind sie vorher zu hören. Auch bei Veränderungen in Gebieten, die sonst bewohnt sind, müssen die dort lebenden Wahlberechtigten gehört werden. Kommt keine Vereinbarung zwischen den beteiligten Ländern zustande, so sieht der Gesetzentwurf die Möglichkeit vor, daß jedes der beteiligten Länder die Entscheidung der Bundesregierung beantragen kann. Durch diesen Gesetzentwurf will die Bundesregierung die Möglichkeit schaffen, das beispielsweise die Frage von Wimpfen am Neckar zwischen Hessen und Baden-Württemberg oder das Problem der rechtsrheinischen Mainzer Vororte zwischen Rheinland-Pfalz und Hessen geregelt werden muß. Der Ministerpräsident von Rheinland-Pfalz, *Altmeier,* hatte bereits vor zehn Jahren der hessischen Landesregierung den Abschluß eines entsprechenden Staatsvertrages über die Rückgabe der rechtsrheinischen Mainzer Vororte vorgeschlagen, ohne daß jedoch die hessische Landesregierung darauf eingegangen ist.

Nr. 27 b
Oktober 1962: Verzögerung des Gesetzentwurfs zur Ausführung des Art. 29 Abs. 7 GG
Druck: Die Welt Nr. 238 vom 11. 10. 1962, S. 2: »Bundesinnenministerium: Die Länder im Verzug«. Nachrichtendienst der »Welt«. Bonn, 10. Oktober.

Das Bundesinnenministerium hat in einer Stellungnahme zu unserer Glosse »Der Vorhafen« (Die Welt vom 3. Oktober) darauf hingewiesen, daß Innenminister *Höcherl* schon im Dezember 1961 den Referentenentwurf für das Gesetz über Gebietsveränderungen der Länder nach Artikel 29 Absatz 7 des Grundgesetzes den Landesinnenministern und Innensenatoren zugeleitet habe. Bis zum 31. Januar 1962, dem von *Höcherl* genannten Termin, seien nur wenige Stellungnahmen eingegangen. Ein Land habe gegenwärtig überhaupt noch nicht geantwortet.

»Daraus ergibt sich«, betonte das Bundesinnenministerium, »daß nicht der Herr Bundesinnenminister im Verzuge ist, sondern daß die Länder sich mit ihren Stellungnahmen zu dem Entwurf sehr viel Zeit gelassen haben.«

Das Ministerium kündigte an, daß der Gesetzentwurf demnächst mit den Vertretern der zuständigen Bundes- und Landesressorts abschließend erörtert und dann dem Bundeskabinett zugeleitet werden soll. »Dabei werden auch die mit dem zwischen Niedersachsen und Hamburg abgeschlossenen Staatsvertrag über einen Gebietsaustausch zum Zweck des Baus eines Vorhafens bei Neuwerk zusammenhängenden verfassungsrechtlichen Fragen erörtert werden.«

Nr. 28 a
4. 10. 1962: Versuch zu abschließender Regelung der Baden-Frage durch ein Erstes Neugliederungsgesetz
Druck: Deutsche Zeitung (Köln) vom 5. 10. 1962: »Bald Volksentscheid in Baden. Bundesregierung legt Gesetzentwurf zur Neugliederung vor«. Von unserer Bonner Redaktion. ab. Bonn, 4. Oktober.

Mit dem Einbringen des Ersten Gesetzes zur Neugliederung des Bundesgebietes leitet die Bundesregierung jetzt die endgültige Regelung der Baden-Frage ein. In ihrem Gesetzentwurf, der am 26. Oktober vom Bundesrat im ersten Durchgang behandelt wird, trifft sie die vom Gesetzgeber verlangte Sachentscheidung, indem sie in Paragraph 1 feststellt: »Die badischen Gebietsteile verbleiben im Lande Baden-Württemberg.« Über diese Bestimmung soll die Bevölkerung des ehemaligen Landes Baden in den Regierungsbezirken Karlsruhe und Freiburg binnen sechs Monaten nach Inkrafttreten

des Gesetzes in einem Volksentscheid mit Ja oder Nein abstimmen. In der Begründung heißt es, die Bundesregierung sehe keine durchgreifenden Gründe, die es rechtfertigen würden, das Land Baden-Württemberg nach zehnjähriger erfolgreicher Aufbauarbeit und Bewährung, auch im Zusammenleben von Badenern und Württembergern, wieder aufzulösen.

Die Auffassung, daß durch die in Paragraph 1 formulierte Entscheidung die Anhänger der Wiederherstellung des Landes Baden benachteiligt würden – etwa weil das Neinsagen zu dieser Bestimmung schwerer fiele als das Jasagen zu einer gegenteiligen –, wird von der Bundesregierung nicht als berechtigt anerkannt.

In der Begründung ihrer Vorlage äußert sich die Bundesregierung auch zur Gesamtkonzeption der in Artikel 29 des Grundgesetzes vorgeschriebenen Neugliederung des Bundesgebietes. Sie ist der Meinung, daß die zur Zeit bestehenden größeren Länder – Bayern, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Baden-Württemberg – in ihrem Bestand nicht angetastet werden sollten, von etwaigen kleineren Korrekturen abgesehen. Die Regierung will andererseits nicht ausschließen, daß auch räumlich kleinere Länder, wie insbesondere die Hansestädte, bestehen bleiben sollten, wenn sie den Forderungen des Artikels 29 entsprechen, der besagt, daß die Länder nach Größe und Leistungsfähigkeit in der Lage sein müssen, die ihnen obliegenden Aufgaben wirksam zu erfüllen.

Ob und inwieweit das mittelrheinische Gebiet, das heißt der Bereich von Hessen, Rheinland-Pfalz und dem Saarland, neu gegliedert werden soll, läßt die Bundesregierung dahingestellt; eine »tragfähige Gesamtkonzeption« dafür kann nach ihrer Überzeugung zur Zeit noch nicht entwickelt werden. Die Regierung hält es im übrigen wegen der gesamtpolitischen Lage nicht für ratsam, das gesamte Bundesgebiet jetzt einer Neugliederung zu unterziehen, weil davon schwerwiegende Nachteile für die politische Stabilität und die Aktionsfähigkeit der Bundesrepublik zu befürchten wären. Daß der Verfassungsauftrag zur Neugliederung für den Gesetzgeber bindend sei, erkennt sie jedoch ausdrücklich an.

Nr. 28 b

5. 12. 1962: Vorläufig keine Gesamtkonzeption zur Neugliederung des Bundesgebietes

Druck: 4. BT Sten. Ber., Bd. 52, S. 2214 A–C.

Vizepräsident Dr. Jaeger:

Ich komme zur Frage IX/5 – des Abgeordneten *Hammersen* –:

Beabsichtigt die Bundesregierung, entsprechend dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 11. Juli 1961 noch in der 4. Legislaturperiode dem Deutschen Bundestag ihre Gesamtkonzeption zur *Neugliederung des Bundesgebiets* vorzulegen?

Herr Bundesminister, darf ich bitten.

Höcherl, Bundesminister des Innern: Die Bundesregierung hat am 26. Oktober dieses Jahres dem Bundesrat den Entwurf eines Ersten Gesetzes zur *Neugliederung des Bundesgebietes* gemäß Art. 29 Abs. 2 bis 6 des Grundgesetzes zugeleitet. Nachdem inzwischen der Bundesrat dazu Stellung genommen hat, wird der Entwurf demnächst dem Bundestag zugehen. Durch den Gesetzentwurf soll zunächst die *Badenfrage* als erste Phase im Sinne des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 30. Juli 1956 einer Lösung zugeführt werden.

In der Begründung zu dem eben erwähnten Gesetzentwurf hat die Bundesregierung ihre Gesamtkonzeption zur Neugliederung des Bundesgebietes dargelegt, soweit dies bei dem von ihr beschrittenen Weg der Phasenregelung erforderlich und möglich war. Das von Herrn Abgeordneten *Hammersen* zitierte Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 11. Juli 1961 enthält übrigens keine Ausführungen über das Erfordernis einer Gesamtkonzeption.

Die Bundesregierung wird, wenn die Badenfrage bereinigt ist und die politischen Verhältnisse dies gestatten, die Neugliederung weiter fördern. Soweit es dabei notwendig wird, die Gesamtkonzeption nach der einen oder anderen Seite weiter zu konkretisieren, wird auch das geschehen.

Vizepräsident Dr. Jaeger: Eine Zusatzfrage, Herr Abgeordneter *Hammersen.*

Hammersen (FDP): Glaubt die Bundesregierung wirklich, daß es für die Lösung dieser schwierigen Frage einer Gesamtkonzeption genügt, wenn sich der Bundestag bei der Beratung des Ersten Neugliederungsgesetzes in den Ausschüssen eine Meinung zu der Gesamtkonzeption bildet und diese dann etwa in einer Entschließung niederlegt, wie es aus dem Protokoll der von Ihnen erwähnten Bundesratssitzung hervorgeht?

Höcherl, Bundesminister des Innern: Herr Kollege, die ganze Frage ist für die Bundesregierung keine Glaubensfrage, sondern eine politische und eine Zweckmäßigkeitsfrage.

Vizepräsident Dr. Jaeger: Eine weitere Zusatzfrage!

Hammersen (FDP): Aus welchen speziellen Gründen kann zur Zeit noch nicht entschieden werden, wie der vom Vertreter des Landes Hessen im Bundesrat am 26. Oktober 1962 angesprochene *mittelrheinische Raum* im einzelnen neu zu gliedern ist, nachdem hier-

für im sogenannten *Luther-Gutachten* bereits vor Jahren konkrete Vorschläge gemacht worden sind?

Höcherl, Bundesminister des Innern: Das Gutachten reicht für eine weitere Konkretisierung nicht aus; der erste Fall einer angemessenen, politisch empfehlbaren Konkretisierung ist die Badenfrage.

Nr. 28 c

7. 12. 1962: Regierungsentwurf eines Ersten Neugliederungsgesetzes

Druck: 4. BT Anlagen, Bd. 82, Drucks. Nr. 834: Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Neugliederung des Bundesgebietes gemäß Art. 29 Abs. 1 bis 6 des Grundgesetzes (Erstes Neugliederungsgesetz) (Auszug).

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

§ 1

Die badischen Gebietsteile verbleiben im Land Baden-Württemberg.

§ 2

Über § 1 dieses Gesetzes findet gemäß Artikel 29 Abs. 3 Satz 2 des Grundgesetzes binnen sechs Monaten nach Inkrafttreten des Gesetzes in den badischen Gebietsteilen des Landes Baden-Württemberg ein Volksentscheid nach den §§ 21 bis 37 des Gesetzes über Volksbegehren und Volksentscheid bei Neugliederung des Bundesgebietes nach Artikel 29 Abs. 2 bis 6 des Grundgesetzes vom 23. Dezember 1955 (Bundesgesetzbl. I S. 835) statt.

§ 3

Der Stimmzettel hat folgenden Wortlaut:

»Stimmzettel für den Volksentscheid in den badischen Gebietsteilen des Landes Baden-Württemberg

Stimmen Sie dem § 1 des Ersten Neugliederungsgesetzes zu, der folgendes bestimmt:

Die badischen Gebietsteile verbleiben im Land Baden-Württemberg.

Ja Nein

[...]

Nr. 28 d

13. 12. 1962: Alternativentwurf der Abg. Dr. Kopf und Gen. (CDU) zu einem Ersten Neugliederungsgesetz

Druck: 4. BT Anlagen, Bd. 82, Drucks. Nr. 846: Entwurf eines Gesetzes über die Neugliederung des Gebietsteiles Baden des Bundeslandes Baden-Württemberg nach

Artikel 29 Abs. 2 und 3 des Grundgesetzes – Antrag der Abg. Dr. Kopf, Dr. h.c. Güde, Hilbert, Dr. Hauser, Dr. Bieringer und Genossen (Auszug).

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Erster Abschnitt

Volksentscheid

§ 1

Gegenstand des Volksentscheides

1. Der Gebietsteil Baden des Bundeslandes Baden-Württemberg wird nach Maßgabe dieses Gesetzes aus dem Bundesland Baden-Württemberg ausgegliedert und als selbständiges Bundesland wiederhergestellt.

2. Gebietsteil Baden sind die Regierungsbezirke Nord- und Südbaden einschließlich der durch Landesgesetz vom 30. Januar 1956 (Gesetzblatt für Baden-Württemberg S. 7) dem Regierungsbezirk Nord-Württemberg eingegliederten ehemals badischen Gemeinde Schluchtern und ausschließlich der erst nach dem Zusammenschluß der ehemaligen Länder Baden, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern badischen Gemeinden eingegliederten Gemeindeteile (Höfe) Reichenbächle, jetzt Gemeinde Lehengericht, Kreis Wolfach; Finkenhof, jetzt Gemeinde Hochhausen, Kreis Mosbach; Helmhof, jetzt Gemeinde Neckarbischofsheim, und Zimmerhöferfeld, jetzt Gemeinde Bad Rappenau, beide Kreis Sinsheim.

3. Dieses Gesetz ist gemäß Artikel 29 Abs. 3 des Grundgesetzes im Gebietsteil Baden des Bundeslandes Baden-Württemberg zum Volkentscheid zu bringen.

§ 2

Durchführung des Volksentscheides

1. Der Bundesminister des Innern bestimmt den Abstimmungstag. Der Volksentscheid findet spätestens am Sonntag, dem ... , statt.

2. Der Stimmzettel hat folgenden Wortlaut:

»Stimmzettel für den Volksentscheid in Baden am ...

Stimmen Sie dem Gesetz vom ... zu, das die Wiederherstellung des früheren Landes Baden (Gesamtbaden) als Bundesland vorsieht?

Ja nein

Das Muster des Stimmzettels bestimmt im übrigen der Bundesminister des Innern.

3. Für die Durchführung des Volksentscheides gelten die §§ 20 bis 38 des Gesetzes über Volksbegehren und Volksentscheid bei Neugliederung des Bundesgebietes nach Artikel 29 Absatz 2 bis 6 des Grundgesetzes vom 23. Dezember 1955 (Bundesgesetzbl. I S. 835).

Zweiter Abschnitt
Verfahren bei der Wiederherstellung des Bundeslandes Baden

§ 3
Wiederherstellung des Bundeslandes Baden

Wird die Abstimmungsfrage im Volksentscheid mit der Mehrheit der gültigen Stimmen bejaht, so ist mit der Bekanntmachung des Bundesministers des Innern über die Bildung der vorläufigen badischen Landesregierung (§ 7 Abs. 2) das frühere Land Baden (Gesamtbaden) als Bundesland wiederhergestellt. [...]

Nr. 28 e
Dez. 1962: Unterschied zwischen Regierungsentwurf und Entwurf des Abg. Dr. Kopf und Gen.
Druck: Der Spiegel Nr. 17 vom 22. 4. 1964, S. 26: »Neugliederung: ‚s goht ums Recht'« (Auszug).

Laut *Höcherl*-Gesetz sollte das badische Volk gefragt werden: »Stimmen Sie dem § 1 des Ersten Neugliederungsgesetzes zu, der folgendes bestimmt: Die badischen Gebietsteile verbleiben im Land Baden-Württemberg?«

Die badischen Mitglieder der Bonner CDU/CSU-Fraktion, voran der Freiburger CDU-Abgeordnete Dr. *Kopf* und der Karlsruher Abgeordnete und frühere Generalbundesanwalt Dr. Max *Güde,* waren aber mit dieser »suggestiven« Fragestellung nicht einverstanden. Sie brachten einen eigenen Gesetzentwurf ein, in dem die Frage genau umgedreht wurde: »Stimmen Sie dem Gesetz zu, das die Wiederherstellung des früheren Landes Baden vorsieht?«

Nr. 28 f
1962/1963: Scheitern des Regierungsentwurfs zur Regelung der Baden-Frage
Druck: Vorschläge zur Neugliederung, 1973, S. 30: Frühere Vorschläge.

(42) Nachdem das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 11. 7. 1961 (BVerfGE 13, 54 f.) jedoch entschieden hatte, daß der bindende Verfassungsauftrag zur Neugliederung ohne Rücksicht auf die Wiedervereinigung und die Eingliederung des Saarlandes zu vollziehen sei, brachte die Bundesregierung im Dezember 1962 den Entwurf eines ersten Neugliederungsgesetzes ein, durch den zunächst die Baden-Frage gelöst werden sollte (BT-Drucks. IV/834). Die Beratung des Entwurfs im Bundestag förderte so grundlegende Meinungsverschiedenheiten der politischen Parteien vor allem auch

in verfahrensrechtlicher Hinsicht zutage, daß der Entwurf vom IV. Deutschen Bundestag nicht mehr verabschiedet und auch in der V. Wahlperiode nicht wieder eingebracht wurde.

Nr. 29 a

5. 2. 1964: SPD-Entwurf eines Gesetzes zur Neufassung des Art. 29 GG

Druck: 4. BT Anlagen, Bd. 88, Drucks. Nr. 1896: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes. Antrag der Fraktion der SPD.

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen; Artikel 79 Abs. 2 des Grundgesetzes ist eingehalten:

Artikel I

Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (Bundesgesetzbl. S. 1) wird wie folgt geändert:

Artikel 29 erhält folgende Neufassung:

»Artikel 29

1. Das Bundesgebiet ist unter Berücksichtigung der landsmannschaftlichen Verbundenheit, der geschichtlichen und kulturellen Zusammenhänge, der wirtschaftlichen Zweckmäßigkeit und des sozialen Gefüges durch Bundesgesetz neu zu gliedern. Die Neugliederung soll Länder schaffen, die nach Größe und Leistungsfähigkeit die ihnen obliegenden Aufgaben wirksam erfüllen können.

2. In Gebietsteilen, die bei der Neubildung der Länder nach dem 8. Mai 1945 ohne Volksabstimmung ihre Landeszugehörigkeit geändert haben, kann binnen eines Jahres nach Inkrafttreten des Grundgesetzes durch Volksbegehren eine bestimmte Änderung der über die Landeszugehörigkeit getroffenen Entscheidung gefordert werden. Das Volksbegehren bedarf der Zustimmung eines Zehntels der zu den Landtagen wahlberechtigten Bevölkerung.

3. Ist ein Volksbegehren nach Absatz 2 zustande gekommen, so ist in dem betreffenden Gebietsteil bis zum 31. März 1965 ein Volksentscheid über die angestrebte Änderung der Landeszugehörigkeit durchzuführen. Stimmt eine Mehrheit, die mindestens ein Viertel der zum Landtag wahlberechtigten Bevölkerung umfaßt, der Änderung zu, so ist die Landeszugehörigkeit des betreffenden Gebietsteiles durch Bundesgesetz innerhalb eines Jahres nach Durchführung des Volksentscheides zu regeln. Wird innerhalb desselben Landes in mehreren Gebietsteilen eine Änderung der Landeszugehörigkeit verlangt, so sind die erforderlichen Regelungen in einem Gesetz zusammenzufassen.

4. Das Bundesgesetz nach Absatz 3 darf von dem Ergebnis des Volksentscheides nur abweichen, soweit dies durch Absatz 1 geboten ist und wenn die Mehrheit der Mitglieder des Bundestages zustimmt. Sieht das Gesetz die Änderung der Landeszugehörigkeit eines Gebietsteiles vor, die nicht durch Volksentscheid verlangt worden ist, so bedarf es der Annahme durch Volksentscheid in dem gesamten Gebiet, dessen Landeszugehörigkeit geändert werden soll; dies gilt nicht, soweit bei Ausgliederung von Gebietsteilen aus einem bestehenden Land die verbleibenen Gebietsteile als selbständiges Land fortbestehen sollen.

5. Nach Annahme eines Bundesgesetzes über die Neugliederung des Bundesgebietes außerhalb des Verfahrens nach Absätzen 2 bis 4 ist in jedem Gebiet, dessen Landeszugehörigkeit geändert werden soll, der Teil des Gesetzes, der dieses Gebiet betrifft, zum Volksentscheid zu bringen. Soweit dabei das Gesetz mindestens in einem Gebietsteil abgelehnt wird, ist es erneut bei dem Bundestage einzubringen. Nach erneuter Verabschiedung bedarf es insoweit der Annahme durch Volksentscheid im gesamten Bundesgebiete.

6. Bei einem Volksentscheide entscheidet die Mehrheit der abgegebenen Stimmen; Absatz 3 bleibt unberührt. Das Verfahren regelt ein Bundesgesetz. Die Neugliederung soll, falls sie als Folge des Beitritts eines anderen Teiles von Deutschland notwendig wird, innerhalb von zwei Jahren nach dem Beitritt geregelt sein.

7. Das Verfahren über jede sonstige Änderung des Gebietsbestandes der Länder regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates und der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages bedarf.«

Artikel II

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

Nr. 29 b

21. 2. 1964: CDU/CSU-Entwurf eines Gesetzes zur Neufassung des Art. 118 GG

Druck: 4. BT Anlagen, Bd. 89, Drucks. Nr. 1965: Entwurf eines Gesetzes zur Neufassung des Artikels 118 des Grundgesetzes. Antrag der Fraktion der CDU/CSU.

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen; Artikel 79 Abs. 2 des Grundgesetzes ist eingehalten:

§ 1

Artikel 118 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (Bundesgesetzbl. S 1) erhält folgende Fassung:

»Artikel 118

1. Im Gebietsteil Baden des Bundeslandes Baden-Württemberg wird innerhalb von drei Monaten nach Inkrafttreten dieses Artikels ein Volksentscheid durchgeführt über die Frage, ob das Land Baden-Württemberg aufrechterhalten oder das frühere Land Baden wiederhergestellt werden soll. Stimmberechtigt ist, wer das Stimmrecht bei einem Volksentscheid nach Artikel 29 Abs. 3 besitzt. Das Verfahren der Abstimmung wird durch Rechtsverordnung der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates geregelt.

2. Spricht sich die Mehrheit der abgegebenen Stimmen mit mindestens einem Viertel der Abstimmungsberechtigten für die Wiederherstellung des früheren Landes Baden aus, so werden aus dem Gebietsteil Baden das Land Baden, aus dem Gebietsteil Württemberg einschließlich Hohenzollern das Land Württemberg nach Maßgabe eines Bundesgesetzes gebildet, das auch die aus der Auflösung des Landes Baden-Württemberg sich ergebenden Fragen regelt. Das Gesetz bedarf der Zustimmung des Bundesrates.«

§ 2

Nach Durchführung des Volksentscheides können bei einer Neugliederung des Bundesgebiets nach Artikel 29 Abs. 2 bis 6 des Grundgesetzes nur noch Grenzgebiete des heutigen Landes Baden-Württemberg einbezogen werden, soweit die Anwendung des Artikels 29 Abs. 1 des Grundgesetzes dies erfordert.

§ 3

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

Nr. 29 c

21. 2. 1964: Begründungen für die Gesetzentwürfe von SPD und CDU/CSU

Druck: Frankfurter Allgemeine Nr. 45 vom 22. 2. 1964, S. 4: »Für eine Volksabstimmung in Baden. Der Bundestag diskutiert über die Neugliederung der Bundesländer«. Bericht unserer Bonner Redaktion. R. Bonn, 21. Februar.

Die sozialdemokratische Fraktion im Bundestag hat am Freitag ihren Antrag auf Änderung des Artikels 29, des »Neugliederungsartikels« des Grundgesetzes eingebracht. Die Unionsfraktion dagegen will den Artikel 118 des Grundgesetzes über die Neugliederung im Südwesten neu fassen lassen. Der SPD-Abgeordnete *Schäfer* begründete die Initative seiner Partei, die Volksentscheide und entsprechende Gesetze über Änderungen der Gebietszugehörigkeit unabhängig von dem allgemeinen Neugliederungsgesetz zulassen will, damit, daß gleiches Recht für alle gelten müsse. Während sich in Baden fünfzehn Prozent für das Volksbegehren auf Abstimmung über

Altbaden ausgeprochen hätten, hätten Volksbegehren im Bezirk Montabaur und in Rheinhessen 25 Prozent der Wähler auf sich vereint. Da der Artikel 118 »verbraucht« sei, könne jetzt nicht eine auf einen einzigen Fall gezielte Verfassungsänderung beschlossen werden; vielmehr müsse der Artikel 29 allgemein geändert werden. *Schäfer* betonte, die Sozialdemokraten seien für den Fortbestand von Baden-Württemberg; »dieses Land ist gut«.

Innenminister *Höcherl* nannte den sozialdemokratischen Antrag »*Zinns* Geschoß«. Es gehe dabei mehr um Großhessen als um die faire Abstimmung in Baden, die durch die von der Union beantragte Verfassungsänderung möglich werde. Auch Ministerpräsident *Kiesinger,* der als Mitglied des Bundesrates das Wort ergriff, sprach sich für den Unionsantrag aus. Er habe schon vor Jahren eine Grundgesetzänderung vorgeschlagen und warne die SPD davor, nun das Problem auf das ganze Bundesgebiet überzuwälzen.

Der Unionsabgeordnete *Süsterhenn* warnte ebenfalls davor, das Baden-Problem jetzt mit dem Artikel 29 zu belasten. Er sagte wie sein Fraktionskollege *Kopf,* nach dem Grundgesetz sei eine Sonderregelung im Südwestraum möglich. Der Artikel 118 des Grundgesetzes solle deshalb dahin neu gefaßt werden, daß in Baden innerhalb von drei Monaten nach Inkrafttreten dieses neuen Artikels ein Volksentscheid über die Frage ausgeführt wird, ob das Land Baden-Württemberg aufrechterhalten oder das frühere Land Baden wiederhergestellt werden soll. Ergibt sich eine Mehrheit der abgegebenen Stimmen für die Wiederherstellung von Baden, so wird das Land Baden gebildet. Diese Mehrheit muß mindestens ein Viertel der Abstimmungsberechtigten umfassen.

Die beiden Anträge werden an den Rechtsausschuß überwiesen.

Nr. 29 d

9. 6. 1964: Keine Zweidrittelmehrheit für die angestrebte Grundgesetzänderung

Druck: Saarbrücker Zeitung Nr. 131 vom 10. 6. 1964, S. 1: »Badenabstimmung schafft Probleme. Für Grundgesetzänderung fehlt noch die Zweidrittelmehrheit«. Drahtbericht unserer Bonner Redaktion. F.F. Bonn, 9. Juni.

Die von der Bundesregierung und der Koalition vorgeschlagene Grundgesetzänderung zugunsten einer Volksabstimmung über die politische Zukunft Baden-Württembergs kann vorläufig wegen fehlender Zweidrittelmehrheit im Bundestag nicht verabschiedet werden.

Die SPD erklärt sich nämlich nur dann zur Zustimmung bereit, wenn der Bundestag gleichzeitig ihr eigenes Initiativgesetz annimmt, das allerdings nicht nur die eventuelle Trennung Baden-Württembergs, sondern ab sofort auch die Veränderung aller anderen Landesgrenzen ermöglicht.

Abgesehen davon, daß ein derartiges Bundesgesetz wieder das heftig umstrittene Problem der Länderreform aufwirft, will die Bundestagsmehrheit eine derart schwerwiegende Vorlage nicht ohne Mitberatung und Zustimmung der Länder beschließen, die es ja in erster Linie angeht. Somit müßten beide Gesetze auf unbestimmte Zeit zurückgestellt werden.

Da die SPD die Badenabstimmung nicht gefährden möchte, schlug SPD-Fraktionsgeschäftsführer Dr. *Mommer* am Dienstag beschleunigte interfraktionelle Kompromißverhandlungen vor. Ob die SPD, sozusagen als Vorleistung, bereit wäre, jetzt für die Verfassungsänderung der Koalition zu stimmen, wenn diese sich verbindlich verpflichten würde, nach der Fühlungnahme mit den Ländern auf alle Fälle auch das SPD-Initiativgesetz anzunehmen, ist augenblicklich ebenso fraglich wie das Einverständnis der CDU/CSU und FDP zu einem derart weittragenden Schritt.

Würde es aber ohne vorherige Kompromißvereinbarung über beide Vorlagen im Bundestag zu einer Kampfabstimmung kommen, würden sowohl das Zweidrittelmehrheit erfordernde Verfassungsänderungsgesetz der Koaliton wie das SPD-Initiativgesetz abgelehnt werden. Damit wäre kaum vor den Neuwahlen von 1965 mit der Badenabstimmung zu rechnen, weil die dafür notwendige Grundgesetzänderung erst im Herbst erneut von der Regierung eingebracht und dann wieder beraten werden müßte, wobei der Junktimstreit von vorne beginnen könnte.

Nr. 30

16. 3. 1965: Gesetz zur Ausführung des Art. 29 Abs. 7 GG (Grenzkorrekturen)

Druck: BGBl. I, S. 65: Gesetz über das Verfahren bei Änderungen des Gebietsbestandes der Länder nach Artikel 29 Abs. 7 des Grundgesetzes (Auszug) (siehe auch Nr. 25, Nr. 27 a–b).

Der Bundestag hat mit der Mehrheit seiner Mitglieder und mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

§ 1

1. Grenzen zwischen Ländern können nach Maßgabe dieses Gesetzes geändert werden, wenn das Gebiet, dessen Landeszugehörig-

keit geändert werden soll, 500 ha nicht übersteigt und von nicht mehr als 100 Einwohnern bewohnt ist.

2. Das Gebiet kann bis zu 1 000 ha und die Einwohnerzahl bis zu 500 Personen betragen, wenn die Änderung erfolgt, um

a) die Landesgrenze zu begradigen,

b) die Landesgrenze an eine topographische Gegebenheit anzulehnen,

c) die Landesgrenze dem Verlauf von Grundstücksgrenzen anzupassen,

d) kleine Enklaven aufzuheben oder die staatsrechtliche Trennung geschlossener Siedlungen zu beseitigen,

e) die Rechtsverhältnisse einer Straße oder eines Gewässers zu ordnen,

f) Grundstücke wirtschaftlich sinnvoll zu teilen.

3. Werden Gebiete gegeneinander getauscht, so sind Grenzänderungen nach Absatz 1 und 2 nur zulässig, wenn keines der gegeneinander getauschten Gebiete nach Fläche und Einwohnerzahl die in Absatz 1 oder 2 vorgesehene Größe übersteigt.

§ 2

1. Die beteiligten Länder vereinbaren die Gebietsänderungen nach § 1.

2. Vor Abschluß der Vereinbarung sind die betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbände, bei bewohnten Gebieten auch die zur Volksvertretung des abgegebenen Landes wahlberechtigten Einwohner des betroffenen Gebiets zu hören.

3. Die Vereinbarung ist in den Verkündungsblättern der beteiligten Länder zu veröffentlichen und der Bundesregierung zur Bekanntgabe im Bundesanzeiger mitzuteilen; dabei ist der Zeitpunkt anzugeben, von dem an die Vereinbarung in Kraft tritt.

§ 3

1. Kommt keine Vereinbarung der beteiligten Länder zustande, so kann die Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates durch Rechtsverordnung die Gebietsänderung anordnen, wenn eines der beteiligten Länder dies beantragt und die Gebietsänderung zur zweckmäßigen Gestaltung der Landesgrenze, insbesondere zur Grenzbegradigung und zur Beseitigung von En- und Exklaven oder aus einem sonstigen dringenden öffentlichen Interesse geboten ist.

2. Vor Erlaß einer Rechtsverordnung nach Absatz 1 sind die beteiligten Länder zu hören. Sie sind verpflichtet, die erforderlichen Unterlagen vorzulegen. § 2 Abs. 2 findet entsprechende Anwendung.

[...]

Nr. 31
1965–1970: Tagungen zur Frage der Neugliederung
Druck: Vorschläge zur Neugliederung, 1973, S. 32: Tagungen.

48. Das Neugliederungsproblem stand auch im Mittelpunkt mehrerer Tagungen der Evangelischen Akademie in Loccum: im Januar 1964 zum Thema »Neuordnung des norddeutschen Raumes«, im Januar 1965 zum gleichen Thema, im Mai 1966 zum Thema »Raumordnung als Politikum« und im März 1968 zum Thema »Neugliederung der Länder«, ferner im Oktober 1970 zum Thema »Schwerpunkte gemeinsamer Planung in den norddeutschen Bundesländern«.

49. Im November 1969 hat die Freiherr-vom-Stein-Gesellschaft das Vierte Cappenberger Gespräch in Münster dem Thema gewidmet: »Zur Neugliederung des Bundesgebiets. Die deutschen Landschaften – Bausteine oder Relikte im föderalen Gefüge?«

50. Wenn diese Kette von Erörterungen, Vorschlägen und praktischen Schritten zur Neugliederung des Reiches und der Bundesrepublik Deutschland das Problem selbst auch nicht gelöst hat, so zeigt sich doch, daß der vorgefundene Zustand der Gliederung gemessen an den Aufgaben, die dem Gesamtstaat und seinen Gliedern gestellt sind, nicht nur von Experten, sondern von Politikern und von interessierten Bürgern als in hohem Maße unbefriedigend empfunden wurde. Auch hielt man durchaus Lösungen des Neugliederungsproblems für praktisch möglich.

Nr. 32
1965–1972: Vorschläge von Politikern zur Neugliederung
Druck: Vorschläge zur Neugliederung, 1973, S. 30 f.: Frühere Vorschläge.

(45) Von Äußerungen einzelner Politiker sind insbesondere die folgenden zu nennen:

der (mit dem Plan des schleswig-holsteinischen Ministerpräsidenten *Lüdemann* aus dem Jahre 1947 identische) Vorschlag des schleswig-holsteinischen Ministerpräsidenten *Lemke,* zwei Nordstaaten (Schleswig-Holstein, Hamburg und das nördliche Niedersachsen einerseits, Bremen und das übrige Niedersachsen andererseits) zu schaffen (1969);

der Vorschlag von Ministerpräsident *Meyers* (Nordrhein-Westfalen) zur Neugliederung des Bundesgebiets in sieben Länder unter Auflösung von Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und des Saarlandes (1965);

der spätere Vorschlag von Ministerpräsident *Meyers* zur Neugliederung in fünf Länder, nämlich einen Nordstaat (Hamburg, Bremen, Schleswig-Holstein und Niedersachsen), einen Staat Mittelrhein (Saarland, Hessen und Montabaur, Rheinhessen und dem Regierungsbezirk Pfalz), Rheinland-Westfalen (einschließlich Koblenz und Trier), Baden-Württemberg und Bayern (1966);

der Vorschlag von Landtagspräsident *van Nes Ziegler* (Nordrhein-Westfalen) zur Reduzierung der Länderzahl auf acht Bundesländer durch Zusammenschluß von Hamburg mit Schleswig-Holstein, von Niedersachsen mit Bremen und von Rheinland-Pfalz mit dem Saarland (1967);

der Vorschlag des baden-württembergischen Innenministers *Krause,* das Saarland, die Pfalz und das hessische Gebiet Viernheim dem Land Baden-Württemberg anzugliedern, dagegen die Regierungsbezirke Koblenz, Trier, Montabaur und Rheinhessen dem Land Hessen zuzuschlagen und damit ein »Land Mittelwest« zu bilden (1969);

das von Ministerpräsident *Kühn* (Nordrhein-Westfalen) vorgeschlagene Fünf-Länder-Modell, bei dem Nordrhein-Westfalen, Bayern und Baden-Württemberg unverändert bleiben, während Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Hamburg und Bremen zu einem Nördlichen Bundesland sowie Hessen, Rheinland-Pfalz und das Saarland zu einem Westlichen Bundesland vereinigt werden (1970);

der Vorschlag des hessischen Ministerpräsidenten *Osswald* (1971), Rheinland-Pfalz und das Saarland mit Hessen zu vereinigen unter Einbeziehung des nordbadischen Raumes um Heidelberg/Mannheim und des bayerischen Gebietes um Aschaffenburg und unter Angliederung der Gebiete nördlich des Eifelkammes mit dem Landkreis Altenkirchen an Nordrhein-Westfalen; daneben drei Alternativvorschläge:

1. Fusion von Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland, aber ohne die Pfalz, die Baden-Württemberg zugeordnet wird;

2. Angliederung der Pfalz und des Saarlandes an Baden-Württemberg sowie die Zusammenlegung der nördlichen Teile von Rheinland-Pfalz – ausgenommen die Eifel – mit Hessen;

3. Angliederung der Pfalz und des Saarlandes an Baden-Württemberg, Vereinigung der ehemaligen Regierungsbezirke Rheinhessen und Montabaur mit Hessen und – mit Korrekturen – der ehemaligen Regierungsbezirke Koblenz und Trier mit Nordrhein-Westfalen.

Auch in allen drei Alternativvorschlägen ist die Zuordnung des Aschaffenburger Raumes zu Hessen vorgesehen;

der Vorschlag des niedersächsischen Ministerpräsidenten *Kubel,* aus den Ländern Schleswig-Holstein, Hamburg, Bremen und Niedersachsen einen »Nordstaat« zu bilden (1972).

Auch die Ministerpräsidenten von Bayern *[Goppel],* Baden-Württemberg *[Kiesinger, Filbinger],* Rheinland-Pfalz *[Altmeier, Kohl]* und des Saarlandes *[Röder]* haben, wenn auch zum Teil mit abweichenden Vorstellungen im einzelnen, die Notwendigkeit der Neugliederung des Bundesgebiets bejaht.

Nr. 33
Dez. 1965: Vorläufig kein Gesetz zur Neugliederung nach Art. 29 Abs. 1–6 GG

Druck: Saarbrücker Landeszeitung Nr. 302 vom 30. 12. 1965, S. 6: »Kein Gesetz zur Neugliederung. Bundesinnenministerium legt kein Gesetz für die Länder vor«. Mainz.

Das Bundesministerium habe nicht die Absicht, ein neues Gesetz zur Neugliederung der Bundesländer vorzulegen, nachdem mit dem Ende des vorigen Bundestages das erste Gesetz dieser Art nebst drei weiteren Initiativentwürfen zum gleichen Thema unerledigt liegen geblieben und schließlich unter den Tisch gefallen waren.

Diese Mitteilung machte die Staatskanzlei in Mainz am Mittwoch nach Informationen aus Bonn. Der Vorstoß des nordrhein-westfälischen Ministerpräsidenten Dr. *Meyers* zur Verwirklichung des Artikels 29 des Grundgesetzes [siehe Nr. 31] scheine in der Bundeshauptstadt keinen tieferen Eindruck hinterlassen zu haben, kommentiert die von der rheinland-pfälzischen Staatskanzlei herausgegebene »Mainzer Korrespondenz« diese Nachricht. Erneut sei damit die Überzeugung bestätigt worden, daß der von Dr. *Meyers* entwickelte Vorschlag, »weder aktuell noch überhaupt realisierbar ist«.

Nr. 34
Frühjahr 1966: »Troeger-Gutachten«: Ergänzung der Finanzreform durch Neugliederung

Druck: Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland, 1966, S. 10 f., 70 (Auszug).

I. Das Grundgesetz in der Verfassungswirklichkeit

29. Ergeben sich unter diesem Gesichtspunkt [Änderungen des gesellschaftlichen Lebens und des sozialen Gefüges] bei jeder geschriebenen Verfassung erhebliche Schwierigkeiten, so vermehren sie sich bei der Anwendung des Grundgesetzes noch beträchtlich. Dieses Verfassungswerk ist in einer Zeit entstanden, in der die poli-

tische, wirtschaftliche und soziale Entwicklung auch nur des folgenden Jahrzehnts im Dunkeln lag. Aber auch die bitteren Erfahrungen der Vergangenheit haben mancher Regelung ihren Stempel aufgedrückt. Nicht zuletzt haben die damaligen Besatzungsmächte die Fassung des Grundgesetzes beeinflußt. Dadurch hat das Grundgesetz in vielen Teilen eine Starrheit erhalten, die die Anpassung an sich wandelnde Verhältnisse erschwert, ja zum Teil unmöglich macht.

Außerdem genügt die derzeitige Gliederung des Bundes in elf nach Größe und Leistungskraft sehr unterschiedliche Länder nicht den Ansprüchen der heutigen Zeit. Die Durchführung des Art. 29 GG ist daher ein dringendes Erfordernis. Das föderalistische Staatsprinzip wird sich nach Auffassung der Kommission um so fruchtbarer entfalten, je gleichmäßiger und leistungsfähiger die Länder sind.

[..]

IV. Die Ergänzung des Finanzausgleichs unter den Ländern (horizontaler Finanzausgleich, Änderung des Art. 107 GG)

280. Ein angemessenes Verhältnis zwischen dem Finanzbedarf und den Deckungsmitteln der einzelnen Länder läßt sich freilich durch den Finanzausgleich allein nicht erreichen. Seine Aufgabe ist es zwar, die regionalen Finanzkraftunterschiede zugunsten der leistungsschwachen Länder zu mildern; seiner Natur nach kann er aber nur auf die Symptome, nicht auf die Ursachen dieser Leistungsschwäche einwirken. Der Finanzausgleich bedarf deshalb der Ergänzung durch raumordnende Maßnahmen der regionalen Wirtschaftspolitik mit dem umfassenden Ziel, die Leistungsfähigkeit der finanzschwachen Gebiete nachhaltig zu verbessern. Die Wirksamkeit solcher Maßnahmen könnte gesteigert und die Finanzausgleichsaufgabe erleichtert werden, wenn es gelänge, durch eine Neugliederung des Bundesgebietes eine bessere Ausgeglichenheit der einzelnen Länder zu erreichen; damit könnte eine stärkere Ausnutzung der Standortbedingungen und eine größere Wirksamkeit des öffentlichen Mitteleinsatzes erreicht werden. Auf dieses vielschichtige Problem, das sich aus der noch ungelösten Aufgabe des Art. 29 GG ergibt und für die künftige bundesstaatliche Entwicklung von großer Bedeutung ist, ist bereits in anderem Zusammenhang hingewiesen worden (vgl. Tz 29).

Nr. 35 a

1967–1968: Gesetzesinitiativen der drei Bundestagsfraktionen zur Neugliederung

Druck: Vorschläge zur Neugliederung, 1973, S. 30: Frühere Vorschläge.

In den Jahren 1967/68 brachten die drei Bundestagsfraktionen neue Anträge ein, um die Neugliederung wieder in Gang zu bringen.

Nr. 35 b

19. 12. 1967: FDP-Gesetzentwurf zur Bildung eines Landes Mittelrhein-Hessen

Druck: 5. BT Anlagen, Bd. 117, Drucks. Nr. 2410: Entwurf eines Gesetzes zur Neugliederung des Bundesgebietes gemäß Artikel 29 Abs. 1 bis 6 des Grundgesetzes (Neugliederungsgesetz). Antrag der Fraktion der FDP (Auszug).

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel I

Neubildung des Landes Mittelrhein-Hessen

§ 1

Vereinigung der Länder Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland

Die Länder Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland werden zu einem Bundesland Mittelrhein-Hessen vereinigt.

§ 2

Volksentscheid

Über § 1 findet gemäß Artikel 29 Abs. 3 des Grundgesetzes binnen sechs Monaten nach Inkrafttreten dieses Gesetzes in den beteiligten Ländern ein Volksentscheid nach den §§ 21 bis 37 des Gesetzes über Volksbegehren und Volksentscheid bei Neugliederung des Bundesgebietes nach Artikel 29 Abs. 2 bis 6 des Grundgesetzes vom 23. Dezember 1955 (Bundesgesetzbl. I S. 835) statt.

§ 3

Stimmzettel

Der Stimmzettel hat folgenden Wortlaut:

»Stimmzettel für den Volksentscheid in den Ländern Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland.

Stimmen Sie dem § 1 des Neugliederungsgesetzes zu, der folgendes bestimmt:

Die Länder Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland werden zu einem Bundesland Mittelrhein-Hessen vereinigt.

Ja Nein

§ 4
Zeitpunkt der Neubildung

Wird die Abstimmungsfrage im Volksentscheid nach den §§ 2 und 3 mit der Mehrheit der gültigen Stimmen in jedem der drei Länder Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland bejaht, so ist mit der Bildung der vorläufigen Landesregierung (§ 8) das Bundesland Mittelrhein-Hessen hergestellt.

§ 5
Ministerrat

1. Die Landesregierungen von Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland bilden unmittelbar nach dem Volksentscheid nach den §§ 2 und 3 einen Ministerrat für das Land Mittelrhein-Hessen. Dieser nimmt die Befugnisse nach den §§ 6, 7, 9 bis 11 wahr. Seine Aufgabe endet mit der Bildung der vorläufigen Regierung (§ 8).

2. Der Ministerrat besteht aus fünf von der Regierung des Landes Hessen, aus vier von der Regierung des Landes Rheinland-Pfalz und aus zwei von der Regierung des Saarlandes zu bestimmenden Vertretern. Für jeden Vertreter ist ein Stellvertreter zu benennen.

3. Der Ministerrat tritt am fünften Werktag nach dem Volksentscheid zusammen. Er wählt einen Vorsitzenden und gibt sich eine Geschäftsordnung. Seine Entscheidungen erfolgen durch Mehrheitsbeschluß.

[...]

Nr. 35 c

19. 12. 1967: FDP-Antrag betr. die noch offenen Volksbegehren von 1956

Druck: 5. BT Anlagen, Bd. 117, Drucks. Nr. 2411: Antrag der Fraktion der FDP betr. Volksbegehren.

Der Bundestag wolle beschließen:

Die Bundesregierung wird aufgefordert,

dem Bundestag ihre Vorstellungen darüber binnen drei Monaten darzulegen, wie sie die Frage der noch offenen Volksbegehren zu lösen gedenkt, die durch den Entwurf eines Gesetzes zur Neugliederung des Bundesgebietes der Fraktion der FDP noch nicht berücksichtigt sind.

Nr. 35 d
17. 1. 1968: SPD-Gesetzentwurf zur Neufassung des Art. 29 GG (Wiedervorlage)
Druck: Vorschläge zur Neugliederung, 1973, S. 30: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes. Antrag der Fraktion der SPD (siehe Nr. 29 a).

Die SPD brachte 1968 ihren bereits bei der Beratung des ersten Neugliederungsgesetzes vorgelegten Antrag auf Änderung des Art. 29 GG ein, um eine rasche Abwicklung sämtlicher Volksbegehren des Jahres 1956 sicherzustellen (BT Drucks. V/2470).

Nr. 35 e
6. 2. 1968: CDU/CSU-Gesetzentwurf zur Neufassung des Art. 118 GG (Wiedervorlage)
Druck: Vorschläge zur Neugliederung, 1973, S. 30: Entwurf eines Gesetzes zur Neufassung des Artikels 118 des Grundgesetzes. Antrag der Fraktion der CDU/CSU (siehe Nr. 29 b).

Zu gleicher Zeit legte die CDU/CSU-Fraktion ihren ebenfalls schon bei der Beratung des ersten Neugliederungsgesetzes eingereichten Antrag auf Neufassung des Art. 118 GG wieder vor, um eine rasche Vorweglösung der Baden-Frage zu ermöglichen [BT Drucks. V/2541].

Nr. 36 a
Juni 1969: Änderung des Art. 29 GG erzwingt Volksentscheid in Baden
Druck: Frankfurter Allgemeine Nr. 146 vom 28. 6. 1969, S. 2: »Volksentscheid in Baden«. Kü. .

Endlich nähert sich der Volksentscheid der Badener über die Wiederherstellung ihres alten Landes der Realisierung. Der Gesetzentwurf hat den Rechtsausschuß verlassen und wird in der kommenden Woche vom Bundestag verabschiedet. Zwanzig Jahre hat es gedauert, bis der Gesetzgeber dem Befehl des Artikels 29 des Grundgesetzes nachkam. Vor dreizehn Jahren hat das Bundesverfassungsgericht seinerseits den Volksentscheid verordnet, der auf einem Volksbegehren gründet, in dem sich über 15 Prozent der Wahlberechtigten im Jahr 1956 für die Lösung Badens aus dem Land Baden-Württemberg aussprachen. Dieses war das spektakulärste von insgesamt sechs erfolgreichen Volksbegehren in der Bundesrepublik. Seitdem kämpften die Badische Volkspartei und der Heimatbund Badenerland um dieses Plebiszit. Mit Bitternis zweifelten sie an der politischen Moral der

großen Parteien, die der Minderheit verwehrte, worauf sie einen verbrieften Anspruch hatte. Falsch verstandene Heimatgefühle mischten sich mit berechtigter Erregung über die Rechtsverweigerung. Sie wird nun hoffentlich am 30. Juni 1970 ein Ende haben. Eine Chance, das inzwischen gefestigte, harmonische und auch von den meisten akzeptierte Bundesland Baden-Württemberg zu zerreißen, hat die Volksabstimmung nicht. Zu erfolgreich ist dieses Land, und zuviel Zeit ist verstrichen. Dennoch scheint es uns erfreulich, daß dieser Stachel im badischen Fleisch verschwindet.

Nr. 36 b

Juli 1969: Änderung des Art. 29 GG erzwingt Volksentscheide auch in Niedersachsen und Rheinland-Pfalz

Druck: Die Welt (Essen) Nr. 164 vom 18. 7. 1969, S. 2: »Neugliederung darf nicht Stückwerk bleiben. Nur ein Bundesgesetz kann wirtschaftlich vernünftige Einheiten schaffen«. Von Bernd Lampe; Hamburg.

In seiner letzten Sitzungsperiode hat der fünfte Deutsche Bundestag den Gesetzgeber durch eine Änderung des Artikels 29 GG des Grundgesetzes dazu gezwungen, dort Volksentscheide durchzuführen, wo sich 1956 mehr als zehn Prozent der Bevölkerung für eine Änderung ihrer Landeszugehörigkeit ausgesprochen hat. Auf die Volksentscheide kann jedoch verzichtet werden, wenn ein Bundesgesetz über die Neugliederung dieser Gebiete vorgelegt wird. Damit wird ein Verfassungsauftrag erfüllt, dem sich bisher alle Bundesregierungen entzogen haben.

Im Artikel 29, der einzigen Stelle im Grundgesetz, die Volksbegehren und Volksentscheide vorsieht, ist festgelegt, daß die Bewohner von Gebietsteilen, die nach dem 8. Mai 1945 ihre Landeszugehörigkeit geändert haben, innerhalb eines Jahres nach Inkrafttreten der Verfassung bekunden können, zu welchem Bundesland sie gehören wollen. Auf Wunsch der Alliierten, vor allem auf französischen Einspruch, wurde der Artikel, der auch die Neugliederung der Länder nach ihrer wirtschaftlichen Zweckmäßigkeit und Leistungsfähigkeit vorschreibt, suspendiert. Erst nachdem die Bundesregierung im Mai 1955 ihre Souveränität wiedererlangt hatte, fanden die Volksbegehren statt.

Sieben Anträge abgelehnt

Von den 15 Anträgen, die beim Bundesinnenministerium eingingen, wurden sieben abgelehnt; von acht Volksbegehren waren sechs erfolgreich.

[...]

Bei den Volksentscheiden in Rheinland-Pfalz, die wie in Schaumburg-Lippe und Oldenburg bis zum 30. Juni 1975 abgehalten werden müssen, ist nicht auszuschließen, daß sich die Bevölkerung in einigen Gebietsteilen für eine Änderung ihrer Landeszugehörigkeit ausspricht. Bisher war der Artikel 29 so ausgelegt worden, daß die Bundesrepublik nur im ganzen – etwa nach einer Wiedervereinigung – neugegliedert werden kann. Nach der Verfassungsänderung kann das Bundesgebiet nun auch in Etappen neu gegliedert werden. Die Bundesregierung hat damit die Möglichkeit, bis spätestens 1974 einen Gesetzentwurf über die Neugliederung des Südwest-Raumes vorzulegen. So könnte vermieden werden, daß nach erfolgreichen Volksentscheiden in Rheinland-Pfalz Gebietsänderungen vorgenommen werden müssen, die das Land nur noch mehr schwächen würden.
[...]

Nr. 36 c
19. 8. 1969: Erste Neufassung des Art. 29 GG (Fristsetzung für die Volksentscheide)
Druck:BGBl. I, S. 1241: Fünfundzwanzigstes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes« (siehe auch Nr. 4 und Nr. 49 e.).

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen; Artikel 79 Abs. 2 des Grundgesetzes ist eingehalten:

Artikel I

Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (Bundesgesetzbl. S. 1) wird wie folgt geändert:

Artikel 29 erhält folgende Neufassung:

»Artikel 29

1. Das Bundesgebiet ist unter Berücksichtigung der landsmannschaftlichen Verbundenheit, der geschichtlichen und kulturellen Zusammenhänge, der wirtschaftlichen Zweckmäßigkeit und des sozialen Gefüges durch Bundesgesetz neu zu gliedern. Die Neugliederung soll Länder schaffen, die nach Größe und Leistungsfähigkeit die ihnen obliegenden Aufgaben wirksam erfüllen können.

2. In Gebietsteilen, die bei der Neubildung der Länder nach dem 8. Mai 1945 ohne Volksabstimmung ihre Landeszugehörigkeit geändert haben, kann binnen eines Jahres nach Inkrafttreten des Grundgesetzes durch Volksbegehren eine bestimmte Änderung der über die Landeszugehörigkeit getroffenen Entscheidung gefordert werden. Das Volksbegehren bedarf der Zustimmung eines Zehntels der zu den Landtagen wahlberechtigten Bevölkerung.

3. Ist ein Volksbegehren nach Absatz 2 zustande gekommen, so ist in dem betreffenden Gebietsteil bis zum 31. März 1975, im Gebietsteil Baden des Landes Baden-Württemberg bis zum 30. Juni 1970 ein Volksentscheid über die Frage durchzuführen, ob die angestrebte Änderung vorgenommen werden oder die bisherige Landeszugehörigkeit bestehen bleiben soll. Stimmt eine Mehrheit, die mindestens ein Viertel der zum Landtag wahlberechtigten Bevölkerung umfaßt, der Änderung zu, so ist die Landeszugehörigkeit des betreffenden Gebietsteiles durch Bundesgesetz innhalb eines Jahres nach Durchführung des Volksentscheides zu regeln. Wird innerhalb desselben Landes in mehreren Gebietsteilen eine Änderung der Landeszugehörigkeit verlangt, so sind die erforderlichen Regelungen in einem Gesetz zusammenzufassen.

4. Dem Bundesgesetz ist das Ergebnis des Volksentscheides zugrunde zu legen; es darf von ihm nur abweichen, soweit dies zur Erreichung der Ziele der Neugliederung nach Absatz 1 erforderlich ist. Das Gesetz bedarf der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages. Sieht das Gesetz die Änderung der Landeszugehörigkeit eines Gebietsteiles vor, die nicht durch Volksentscheid verlangt worden ist, so bedarf es der Annahme durch Volksentscheid in dem gesamten Gebiet, dessen Landeszugehörigkeit geändert werden soll; dies gilt nicht, soweit bei Ausgliederung von Gebietsteilen aus einem bestehenden Land die verbleibenden Gebietsteile als selbständiges Land fortbestehen sollen.

5. Nach Annahme eines Bundesgesetzes über die Neugliederung des Bundesgebietes außerhalb des Verfahrens nach den Absätzen 2 bis 4 ist in jedem Gebiet, dessen Landeszugehörigkeit geändert werden soll, der Teil des Gesetzes, der dieses Gebiet betrifft, zum Volksentscheide zu bringen. Soweit dabei das Gesetz mindestens in einem Gebietsteil abgelehnt wird, ist es erneut bei dem Bundestage einzubringen. Nach erneuter Verabschiedung bedarf es insoweit der Annahme durch Volksentscheid im gesamten Bundesgebiet.

6. Bei einem Volksentscheide entscheidet die Mehrheit der abgegebenen Stimmen; Absatz 3 bleibt unberührt. Das Verfahren regelt ein Bundesgesetz. Die Neugliederung soll, falls sie als Folge des Beitrittes eines anderen Teiles von Deutschland notwendig wird, innerhalb von zwei Jahren nach dem Beitritt geregelt sein.

7. Das Verfahren über jede sonstige Änderung des Gebietsbestandes der Länder regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates und der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages bedarf.«

Artikel II

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

[...]

IV.
Die Neugliederungsfrage einschließlich der Volksentscheide bis zur zweiten Änderung des Art. 29 GG (1969–1976)

Nr. 37 a
28. 10.1969: Die Neugliederungsfrage in der Regierungserklärung

Druck:6. BT Sten. Ber., Bd. 71, 5. Sitzung, S. 25: Abgabe einer Erklärung der Bundesregierung.

Bundeskanzler Brandt: [...]
Für die *Länderneugliederung* werden wir von dem nach Art. 29 unseres Grundgesetzes gestellten Auftrag ausgehen.

Nr. 37 b
26. 2. 1970: Gesetz über den Volksentscheid in Baden

Druck: BGBl. I, S. 201: Gesetz über den Volksentscheid im Gebietsteil Baden des Landes Baden-Württemberg gemäß Artikel 29 Abs. 3 des Grundgesetzes (Auszug).

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

§ 1

Im Gebietsteil Baden des Landes Baden-Württemberg ist bis zum 30. Juni 1970 ein Volksentscheid über die Zugehörigkeit dieses Gebietes zum Lande Baden-Württemberg durchzuführen.

§ 2

Der Stimmzettel hat folgenden Wortlaut: »Stimmzettel für den Volksentscheid

im Gebietsteil Baden des Landes Baden-Württemberg

	Ich will,
daß das frühere Land *Baden* als selbständiges Land wiederhergestellt wird.	daß das Gebiet des *früheren Landes Baden* beim Lande *Baden-Württemberg* verbleibt.«

§ 3

Der Volksentscheid zugunsten einer Wiederherstellung des früheren Landes Baden als selbständiges Land kommt zustande, wenn eine Mehrheit, die mindestens ein Viertel der zum Landtag wahlberechtigten Bevölkerung im Gebietsteil Baden umfaßt, die Frage nach der Wiederherstellung bejaht.

§ 4

Im übrigen finden auf den Volksentscheid die Vorschriften der §§ 20 ff. des Gesetzes über Volksbegehren und Volksentscheid bei Neugliederung des Bundesgebietes nach Artikel 29 Abs. 2 bis 6 des Grundgesetzes vom 23. Dezember 1955 (Bundesgesetzbl. I S. 835) in der Fassung des Artikels 2 dieses Gesetzes Anwendung.
[...]

Nr. 37 c

5. 6. 1970: Vor dem Volksentscheid in Baden

Druck: Frankfurter Allgemeine Nr. 128 vom 6. 6. 1970, S. 6: »Badener entscheiden über den Südweststaat«. Ws. Frankfurt, 5. Juni.

An diesem Sonntag findet im Gebietsteil Baden des Bundeslandes Baden-Württemberg ein Volksentscheid aufgrund eines Volksbegehrens aus dem Jahre 1956 statt. Rund 2,5 Millionen Abstimmungsberechtigte (bei einer Gesamtbevölkerung des Südweststaats von rund neun Millionen) sollen am 7. Juni über den Fortbestand des drittgrößten Bundeslandes entscheiden. Erstmals sind auch die 18- bis 21-jährigen Badener stimmberechtigt.

Das Land Baden-Württemberg war 1952 durch den Zusammenschluß der Nachkriegsländer Württemberg-Baden (amerikanische Zone, nördlich der Autobahn Karlsruhe-Stuttgart-Ulm), Baden (Südbaden) und Südwürttemberg-Hohenzollern (französische Zone, südlich der Autobahn) entstanden.

Der Stimmzettel stellt dem Abstimmenden die Alternative: »Ich will, daß das frühere Land Baden als selbständiges Land wiederhergestellt wird« oder »Ich will, daß das Gebiet des früheren Landes Baden beim Lande Baden-Württemberg verbleibt«.

Das Gesetz über den Volksentscheid nach Artikel 29 des Grundgesetzes bestimmt, daß der Volksentscheid zugunsten der Wiederherstellung des alten Landes Baden erfolgreich ist, wenn eine Mehrheit, die mindestens ein Viertel der Abstimmenden umfaßt, sich für die Wiederherstellung Badens ausspricht. Wird diese Bedingung erfüllt, dann muß der Bundesgesetzgeber innerhalb eines Jahres ein Gesetz zur Wiederherstellung des alten Landes Baden erlassen.

Der »Heimatbund Badenerland« und die badischen Abstimmungskomitees haben nach einem harten und oft mit antischwäbischen Ressentiments geladenen Abstimmungskampf, in dessen Verlauf sie als ihr Endziel die Bildung eines modernen Bundeslandes links und rechts des oberen Rheins mit Einschluß der Pfalz und

eventuell auch Württembergs propagierten, zur Stimmabgabe für die Wiederherstellung Badens aufgerufen. Sie rechnen damit, das erforderliche Viertel der Abstimmungsberechtigten, nämlich rund 629 000 Stimmen, für Altbaden erreichen zu können, denn sie sind sicher, daß alle Altbadener ihre Stimme abgeben werden.

Bei hoher Beteiligung an der Volksabstimmung, also wenn mehr als die Hälfte der Stimmberechtigten zur Urne geht, wird es jedoch für die Befürworter Badens sehr schwer, ihr Ziel zu erreichen. Nach demoskopischen Umfragen ist die große Mehrheit der Bewohner des badischen Landesteils für die Erhaltung des Landes Baden-Württemberg. Das Problem für das Abstimmungskomitee »Vereintes Baden-Württemberg« bestand darin, diese im Abstimmungskampf schweigende Mehrheit auch an die Urne zu bekommen. Landesregierung und Landtag haben zu einem Votum für den Südweststaat aufgerufen. Sie weisen darauf hin, daß die Gefahr für den Bestand dieses bewährten Bundeslandes um so größer wird, je mehr Abstimmungsberechtigte der Urne fernbleiben.

Nr. 37 d

7. 6. 1970: Ergebnis des Volksentscheids in Baden

Druck: Frankfurter Allgemeine Nr. 130 vom 9. 6. 1970, S. 6: »Badisches Votum befriedigt Filbinger. Ein Schlußpunkt im Streit um den Südweststaat/81,9 Prozent stimmen zu«. nn. Stuttgart, 8. Juni.

Die demonstrative Bestätigung des Landes Baden-Württemberg durch die badische Volksabstimmung hat nach Ansicht der Landesregierung in Stuttgart hinter dem jahrelangen juristischen Streit der Altbadener um das Zustandekommen des nach achtzehn Jahren politisch gefestigten Südweststaates einen Schlußpunkt gesetzt, an dem nicht mehr zu rütteln ist. Etwaigen Verfassungsbeschwerden oder Anfechtungsklagen gegen das Abstimmungsergebnis werden keine Chancen gegeben, denn das Votum ist mit 81,9 Prozent für das Fortbestehen des Landes so eindeutig ausgefallen, daß weitere juristische Schritte von altbadischer Seite, so formulierte es Justizminister *Schieler,* nichts anderes als Querulantentum wäre.

Die Landesregierung verhehlt ihre Genugtuung über das Abstimmungsresultat zwar nicht, sie ist aber andererseits sichtlich bemüht, nicht in eine euphorische Stimmung zu verfallen.

Filbinger wertete vor Journalisten am Montag das Abstimmungsergebnis als »Zeugnis demokratischer Reife«, da sich die badische Bevölkerung von Vernunft und nicht von Ressentiments habe leiten lassen, aber auch als eine Ermutigung für die Landespolitik der Regierung. Das solle freilich kein Freibrief sein, sondern eher eine

Aufforderung, »in besonnener Weise« die Reformpolitik fortzusetzen. In seinem Bemühen, keine Stimmung von Siegern und Besiegten aufkommen zu lassen, richtete *Filbinger* auch ein Wort der Versöhnung an die zusammengeschrumpfte Minderheit der »Altbadener«, denen er den Respekt vor der Freiheit des politischen Bekenntnisses nicht versagte, an sie aber appellierte, nun ihre Reserve gegenüber dem Südweststaat abzulegen und sich zur Kooperation bereitzufinden.

Daß bei dem Volksentscheid 62,5 Prozent der badischen Wahlberechtigten trotz des sommerlichen Ausflugswetters die Abstimmungslokale aufsuchten und 81,9 Prozent für das Fortbestehen Baden-Württembergs votierten, hat die Anhänger des Südweststaates ebenso überrascht, wie für die Gegner das klägliche Votum von nur 18,1 Prozent für die Wiederherstellung Altbadens völlig unerwartet kam. Die Quorumsbedingung, daß 25 Prozent der Wahlberechtigten und überdies die Mehrheit der abgegebenen Stimmen für Altbaden hätten stimmen müssen, um die Loslösung Badens von Württemberg erreichen zu können, ist mit 11,3 Prozent nicht einmal annähernd erreicht worden.

In keinem der 33 Stimmkreise konnte das »Quorum« erreicht werden, selbst in den »altbadischen Kantonen« sackte deren Anhängerschaft im Vergleich zu der Volksabstimmung des Jahres 1951, die zum Zusammenschluß der nach dem Krieg entstandenen drei südwestdeutschen Länder geführt hatte, auf einen kleinen Rest zusammen. So im Landkreis Bühl von 89,6 auf 32,2 Prozent, im Landkreis Rastatt von 84,2 auf 22,4, in der Stadt Baden-Baden von 78,1 auf 25 und im Landkreis Offenburg von 79,3 auf 21,0 Prozent. Hatten in Gesamtbaden 1951 noch 52,2 Prozent gegen den Zusammenschluß der Länder votiert, so lehnten ihn jetzt, achtzehn Jahre später, nur noch 18,1 Prozent der Wahlberechtigten ab.

Die Landesregierung hofft nun, daß der Vollzug der badischen Volksabstimmung auch ein Ansporn für die allgemeine territoriale Neugliederung sein werde. Die Erklärung von Bundesinnenminister *Genscher,* daß nun der Weg frei sei für die Vorlage einer Konzeption zur Neugliederung des Bundes und daß er unverzüglich eine Kommission zur Vorbereitung einsetzen werde, ist von der Stuttgarter Landesregierung besonders begrüßt worden, zumal sie weitergehenden Plänen für eine Neuordnung im Südwesten freundlich gesonnen ist. Ministerpräsident *Filbinger* teilte mit, daß er den rheinland-pfälzischen Ministerpräsidenten *Kohl* demnächst zu einem vorbereitenden Gespräch einladen werde. Filbinger teilt die Ansicht *Kohls,* daß »der Rhein als Grenze fallen muß«.

Nr. 38 a

Juni 1970: Ankündigung einer Neugliederungskommission

Druck: Münchner Merkur Nr. 147 vom 1. 7. 1970, S. 2: »FDP will Gebietsreform forcieren. Genscher: Neugliederungs-Kommission wird bald eingesetzt«. hoh. Bonn.

Die FDP ist offenbar entschlossen, jetzt wesentlich energischer auf eine Neugliederung des Bundesgebietes zu drängen, als das bisher der Fall war. Diese Schlußfolgerung zogen jedenfalls politische Beobachter am Dienstag aus Erklärungen der beiden stellvertretenden Parteivorsitzenden *Genscher* und *Mischnick*. Während der Fraktionsvorsitzende *Mischnick* den sozialdemokratischen Koalitionspartner zu »entschlossenem Handeln« auf diesem Gebiet ermahnte, kündigte Innenminister *Genscher* an, daß er schon in den nächsten Tagen eine Sachverständigenkommission zur Vorbereitung der angestrebten Neugliederung berufen werde. »Mein Ziel ist es«, fügte der Minister hinzu, »weniger, aber leistungsfähigere, auch in ihrer Leistungsfähigkeit ausgeglichenere Bundesländer zu schaffen.« Es gehe darum, endlich den Gegensatz auch zwischen finanzschwachen und finanzstarken Bundesländern zu überwinden.

Wie *Genscher* in einem Interview mit dem Bayerischen Rundfunk mitteilte, soll die von ihm angekündigte Sachverständigenkommission innerhalb von zwei Jahren die soziologischen, wirtschaftlichen und verfassungsrechtlichen Daten vorlegen, die dann eine sachgemäße politische Entscheidung ermöglichen. Auf die Frage, ob er noch in dieser Legislaturperiode, also bis 1973, mit der Erfüllung des im Verfassungsartikel 29 enthaltenen Neugliederungsauftrages rechne, erwiderte *Genscher:* » Ob er schon erfüllt wird, ist nicht sicher. Aber ich bin überzeugt, daß wir in dieser Legislaturperiode einen ganz wesentlichen Schritt zu seiner Erfüllung tun werden.«

Nr. 38 b

Sept. 1970: Zusammensetzung der Neugliederungskommission (»Ernst-Kommission«)

Druck: Bulletin des BPA Nr. 127 vom 23. 9. 1970, S. 1319: »Kommission für die Neugliederung des Bundesgebietes«.

Das Bundesministerium des Innern teilt mit: Die vom Bundesminister des Innern berufene Sachverständigenkommission für die Neugliederung des Bundesgebietes tritt am 2. Oktober 1970 in Bonn zu ihrer konstituierenden Sitzung zusammen und wird dann unverzüglich ihre Arbeit aufnehmen.

Der Kommission gehören an: Prof. Dr. Ingo *von Münch,* Universität Bochum, und Staatssekretär a.D. Prof. Dr. *Ernst,* Münster, als

Vertreter des Staats- und Verfassungsrechts; Prof. Dr. Frido *Wagener,* Universität Bielefeld, als Sachverständiger für Verwaltungswissenschaften; Prof. Dr. Hans-Karl *Schneider,* Universität Münster, als Sachverständiger für Wirtschaftswissenschaften und Strukturpolitik; Ministerialdirektor a.D. Hermann *Fischer-Menshausen,* als Vertreter der Finanzwissenschaft; ferner die Herren Dr. Georg *Müller,* Direktor des Instituts für Raumordnung in Bad Godesberg, Ministerialrat a.D. Prof. Dr. *Gunkel,* Technische Universität Berlin, und Staatsrat a.D. Hans Adrian *Mestern* als Sachverständige für Fragen der Raumordnung und Landesplanung; Prof. Dr. Karl-Heinrich *Olsen,* Mitglied der Akademie für Raumforschung in Hannover, als Sachverständiger für Fragen der Verkehrspolitik; Prof. Dr. Fritz *Scharpf,* Universität Konstanz, als Vertreter der Sozialwissenschaften; Prof. Dr. Peter *Schöller,* Universität Bochum, als Sachverständiger für geographische Fragen und Oberbürgermeister Dr. Hans *Reschke,* Mannheim, als Sachverständiger für Kommunalfragen.

Die Kommission hat die Aufgabe, wissenschaftliche Grundlagen für eine zeitgemäße Neugliederung des Bundesgebietes zu erarbeiten und dem Bundesminister des Innern Lösungsvorschläge zu unterbreiten, die darauf abzielen, Bundesländer zu schaffen, die nach ihrer räumlichen Abgrenzung, ihrer Bevölkerungszahl und ihrer Wirtschaftskraft ausgewogener sind als die jetzigen Bundesländer.

Nr. 38 c

2. 10. 1970: Auftrag der Neugliederungskommission

Druck: Bulletin des BPA Nr. 133 vom 6. 10. 1970, S. 1386 f.: »Aufgaben der Neugliederung des Bundesgebietes. Konstituierung der Sachverständigenkommission zur Neugliederung des Bundesgebietes«.

Das Bundesministerium des Innern teilt mit: Am 2. Oktober 1970 fand in Bonn die konstituierende Sitzung der von Bundesinnenminister Hans-Dietrich *Genscher* berufenen Sachverständigenkommission für die Neugliederung des Bundesgebietes statt (vgl. Bulletin Nr. 127 vom 23. September 1970, S. 1319).

Die Kommission wählte Staatssekretär a.D. Prof. Dr. W. *Ernst,* Münster, zu ihrem Vorsitzenden.

In seiner Begrüßungsrede sprach Minister *Genscher* seinen Dank für die Bereitschaft aus, in der Sachverständigenkommission mitzuwirken. Die Neugliederung des Bundesgebietes sei ein aktuelles und vordringliches Anliegen, dessen Lösung nicht länger aufgeschoben werden dürfe. Der Minister sagte u.a., der Vollzug des Verfassungsauftrags aus Artikel 29 Grundgesetz habe seit dem Wegfall des alli-

ierten Vorbehalts im Mai 1955 eine lange, aber keineswegs befriedigende Geschichte zu verzeichnen. In ihrem Verlauf hätten im Grunde nur drei Ereignisse größere Bedeutung erlangt: Das *Luther*-Gutachten vom Jahre 1955, die erfolgreichen Volksbegehren des Jahres 1956 in Rheinland-Pfalz, Niedersachsen und Baden und die eindrucksvolle Bestätigung des 1952 gebildeten Südweststaats durch den badischen Volksentscheid vom 7. Juni d.J.

Im übrigen sei der Verfassungsauftrag des Artikel 29 GG trotz zahlreicher gesetzgeberischer Initiativen seitens der Regierung und der Parteien des Deutschen Bundestages in den vergangenen zehn Jahren immer noch unerfüllt. Zu Anfang der fünfziger Jahre sei es noch vorwiegend darum gegangen, die Ländergrenzen zu bereinigen, die nach 1945 von den Besatzungsmächten nach ihren Bedürfnissen und Interessen gezogen worden waren.

Minister *Genscher* erklärte: »Eine Neugliederung in den siebziger Jahren muß hingegen die gesamte wirtschaftliche, technische, soziologische und politische Entwicklung der letzten 20 Jahre berücksichtigen, damit Länder entstehen, ‚die nach Größe und Leistungsfähigkeit die ihnen obliegenden Aufgaben wirksam erfüllen können', wie es in Artikel 29 Absatz 1 Satz 2 Grundgesetz wörtlich heißt. Die kommende Neugliederung muß deshalb den raumordnerischen, wirtschaftlichen und soziologischen Gegebenheiten in viel stärkerem Maße Rechnung tragen, als es die Formulierung des Artikels 29 Absatz 1 Grundgesetz erwarten läßt.«

In gleichem Maße müsse auch die finanzielle Leistungsfähigkeit der Länder berücksichtigt werden. Die Ungleichheit der finanziellen Leistungskraft und damit des Lebensstandards in den einzelnen Bundesländern kollidiere mit der Forderung des Grundgesetzes nach Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet.

»Auch im Hinblick auf die fortschreitende europäische Integration erscheint es nunmehr dringend geboten, wirtschaftlich und finanziell ausgewogene oder wenigstens annähernd gleichstarke Länder zu schaffen«, betonte Minister *Genscher.*

In seinen Ausführungen wies der Bundesinnenminister darauf hin, daß die Bundesregierung schon einmal, im Jahre 1952, eine Sachverständigenkommission unter Vorsitz des früheren Reichskanzlers *Luther* eingesetzt hatte. Das Gutachten dieser Kommission vom Jahre 1955, das unter der Bezeichnung »*Luther*-Gutachten« in die Verfassungsgeschichte eingegangen ist, gelte heute nach allgemeiner Auffassung als überholt und könne nicht mehr als eine brauchbare Grundlage für eine zukunftsorientierte Neugliederung angesehen werden. Die politischen Schlußfolgerungen des Gutach-

tens, das den meisten Bundesländern einschließlich der Hansestädte, deren gesamtstaatliche Bedeutung auch diesmal mit gewürdigt werden sollte, die Erfüllung der Anforderungen des Art. 29 Abs. 1 GG bescheinigt und lediglich für den mittelwestdeutschen Raum Grenzkorrekturen empfohlen hatte, seien daher heute ebenso überholt wie seine wirtschaftlichen und politischen Prämissen und Prognosen. In seiner Methodik, insbesondere in der Erkenntnis der grundlegenden Probleme und ihrer Zusammenhänge sowie in der rechtlichen Würdigung des Art. 29 Abs. 1 GG, könne dieses Gutachten aber auch heute noch als richtungweisend gelten.

Minister *Genscher* führte weiter aus, er habe einer kleinen unabhängigen Expertenkommission, bestehend aus Wissenschaftlern und Sachverständigen aller Fachgebiete, den Vorzug gegeben. Aufgabe der Kommissionsmitglieder sei es, aus der Sicht ihres jeweiligen Fachgebietes zu gemeinsamen Vorschlägen zu kommen. Diese Vorschläge seien noch kein Vorgriff, aber eine unerläßliche Grundlage für die nachfolgenden politischen Entscheidungen, die der Bundesgesetzgeber zu treffen habe. Die Ministerpräsidenten der Länder seien in den letzten Jahren und vor allem in der jüngsten Zeit mit den verschiedenartigsten Neugliederungsvorschlägen an die Öffentlichkeit getreten. Minister *Genscher* begrüßte die darin zum Ausdruck kommende Unterstützung für das Anliegen der Neugliederung und die Bereicherung der Palette der Lösungsvorschläge. Sie seien dem Bundesgesetzgeber eine Ermutigung bei der Erfüllung des Verfassungsauftrags der Neugliederung.

Minister *Genscher* betonte, daß bei der Art der Zusammensetzung der Kommission, die beim Bundesinnenminister ressortiere, eine sorgfältige und intensive Zusammenarbeit der Mitglieder notwendig sei, wenn sie, entsprechend der Zielsetzung, innerhalb einer angemessenen Frist vor Ablauf der gegenwärtigen Legislaturperiode im Herbst 1973 zu einem Abschluß der Arbeiten gelangen solle. Es sei selbstverständlich, daß er der Kommission dabei jede erdenkliche Unterstützung gewähren werde. Vor allem werde er dafür Sorge tragen, daß die zuständigen Behörden des Bundes und der Länder die notwendige Amtshilfe leisten werden. Die Länder Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen hätten bereits Sonderbeauftragte für die Neugliederung ernannt, mit denen die Kommission im Bedarfsfalle Fühlung aufnehmen könne. Außerdem werde der Kommission das Neugliederungsreferat in der Verfassungsabteilung des Bundesministeriums des Innern attachiert.

Darüber hinaus sei an die Einrichtung einer interministeriellen Arbeitsgruppe gedacht, die den Informationsfluß von den Bundesressorts zur Kommission sicherstellen solle. Für die Zusammenar-

beit mit der Enquête-Kommission des Deutschen Bundestages, die mit dem Problem der Anpassung der föderativen Struktur befaßt sei und in Kürze ihre Arbeit aufnehmen werde, müsse gleichfalls noch ein geeigneter Weg gefunden werden. Die Kosten der Kommission für die Haushaltsjahre 1970 und 1971 seien sichergestellt.

Nr. 38 d

Ende 1970: Die Bundesregierung und die Neugliederungsfrage im Jahr 1970

Druck: Jahresbericht 1970 der Bundesregierung 1971, S. 102: Abschnitt »Bundesministerium des Innern« [...] »Volksentscheid in Baden«.

Von erheblicher verfassungspolitischer Bedeutung war der nach Art. 29 Abs. 3 GG im Gebietsteil Baden des Landes Baden-Württemberg durchgeführte Volksentscheid. Er betraf die Frage, ob Baden wieder selbständig werden oder im Lande Baden-Württemberg verbleiben solle. Der Volksentscheid, der am 7. Juni 1970 stattfand, brachte eine überwältigende Mehrheit für den Verbleib Badens im Lande Baden-Württemberg. Bei einer Stimmbeteiligung von ca. 63 v.H. sprachen sich 82 v.H. für Baden-Württemberg und 18 v.H. für ein selbständiges Land Baden aus.[1]

Neugliederung des Bundesgebietes

Durch den Volksentscheid im vormaligen Land Baden am 7. Juni 1970 ist der Weg für die Fortführung des Neugliederungsauftrages nach Artikel 29 Abs. 1 des Grundgesetzes frei geworden, zu dem sich die Bundesregierung in ihrer Regierungserklärung vom 28. Oktober 1969 ausdrücklich bekannt hat.[2] Für die dazu notwendigen umfangreichen Vorarbeiten hat der Bundesminister des Innern eine Sachverständigenkommission eingesetzt, die sich am 2. Oktober 1970 konstituiert hat. Ihr gehören unter dem Vorsitz von Staatssekretär a.D. Prof. Dr. *Ernst* 12 unabhängige Fachleute aus Wissenschaft und Praxis an.[3]

Die Sachverständigenkommission zur Neugliederung des Bundesgebietes hat die Aufgabe,

1. Grundlagen für eine zeitgemäße Neugliederung des Bundesgebietes zu erarbeiten.

2. Lösungsvorschläge zu unterbreiten, die gem. Art. 29 Abs. 1 GG darauf abzielen, Bundesländer zu schaffen, die nach ihrer

1 Vgl. Nr. 37 d.
2 Vgl. Nr. 37 a.
3 Vgl. Nr. 38 a–c.

räumlichen Abgrenzung, ihrer Bevölkerungszahl und ihrer Wirtschaftskraft ausgewogener sind als die jetzigen Bundesländer.

Die Kommission hat ihre Arbeit sofort aufgenommen; mit der Fertigstellung ihres Gutachtens wird 1972 gerechnet.[4]

Nr. 38 e

Juli 1971: Länderarbeitsgruppe zur Unterstützung der Neugliederungskommission

Druck: Frankfurter Allgemeine Nr. 152 vom 6. 7. 1971, S. 1: »Länderkommission für Fragen der Neugliederung«. Kp. Mainz, 5. Juli.

Die Bundesländer haben am Montag in Mainz eine ständige Kommission gebildet, die sich mit der Frage der Länderneugliederung nach Artikel 29 des Grundgesetzes beschäftigt. Jede Landesregierung einschließlich West-Berlin hat einen Vertreter entsandt, bei denen es sich um leitende Beamte der Staatskanzleien handelt. Wie der Chef der Staatskanzlei von Rheinland-Pfalz, *Hilf,* mitteilte, soll die Länderarbeitsgruppe die Sachverständigenkommission für die Neugliederung des Bundesgebietes, die vom Bundesinnenministerium gebildet wurde, unterstützen. Zum Vorsitzenden der Kommission wurde Staatssekretär a.D. Fritz *Rietdorf* aus Nordrhein-Westfalen gewählt.[1]

Nr. 39 a

Nov. 1971: Diskussionsvorschläge der Neugliederungskommission

Druck: Mannheimer Morgen Nr. 273 vom 27. 11. 1971, S. 1: »Alternativvorschläge der Ernst-Kommission. Kommt die Dreiteilung von Rheinland-Pfalz? Länder beraten den vertraulichen Zwischenbericht der Neugliederungsexperten/Hauptproblem: Mittelrheingebiet«. Von unserer Bonner Redaktion. Bonn.

Anstatt der jetzigen zehn Bundesländer (ohne Berlin) soll es in Zukunft nur noch sechs geben. Dies ist einer der Diskussionsvorschläge der vom Bundesinnenminister eingesetzten Neugliederungskommission. Er ist in einem vertraulichen Zwischenbericht enthalten, der gegenwärtig mit den Ländern erörtert wird. Der Bericht zeigt mehrere Alternativen auf, je nachdem, ob die Politiker

4 Vgl. Nr. 40 a.

1 Vgl. Bericht der Länderarbeitsgruppe zur Unterstützung der Sachverständigenkommission für die Neugliederung des Bundesgebiets beim Bundesminister des Innern an die Ministerpräsidentenkonferenz, in: Vorschläge zur Neugliederung des Bundesgebiets gemäß Art. 29 des Grundgesetzes, Bd. 2: Materialien zum Bericht der Sach-

bei der Neugliederung des Bundesgebiets politische, wirtschaftliche oder geschichtliche Aspekte in den Vordergrund stellen.

Zu den Denkmodellen der aus unabhängigen Wissenschaftlern bestehenden Kommission unter Vorsitz des früheren Staatssekretärs im Wohnungsbauministerium, Werner *Ernst,* gehören neben der Schaffung von zwei norddeutschen Ländern auch die Bildung eines Mittelstaates mit Hessen als Kern. In diesem Zusammenhang ist auch eine Dreiteilung des Landes Rheinland-Pfalz im Gespräch. Das Saarland soll in einem neuen Bundesland aufgehen, während die Länder Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Bayern im wesentlichen erhalten bleiben sollen.

Nach der Gesprächsrunde mit den Länderregierungen will die *Ernst*-Kommission im Frühjahr 1972 ihr Gutachten vorlegen. Bundesinnenminister Hans Dietrich *Genscher* hat angekündigt, die Bundesregierung werde noch in dieser Legislaturperiode zu der vom Grundgesetz geforderten Neugliederung des Bundesgebiets einen Gesetzentwurf vorlegen. Da die Neuordnung jedoch eine Reihe von Volksabstimmungen bedingt, wird sie mit Sicherheit in dieser Legislaturperiode nicht mehr verwirklicht werden.

Soweit bisher zu erfahren war, zeichnen sich folgende Elemente einer Neugliederung ab, die jedoch noch keineswegs den Charakter festumrissener Vorschläge haben: Aus den Ländern Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Hamburg und Bremen werden zwei norddeutsche Bundesländer gebildet, wobei Hamburg und sein Umland sowie einige Landkreise südlich der Elbe mit Schleswig-Holstein, Bremen dagegen mit Niedersachsen vereinigt wird. Teile des südöstlichen Niedersachsen im Göttinger Raum könnten dabei dem neuen Mittelstaat mit Hessen als Kern zugeschlagen werden.

Die Hansestädte Hamburg und Bremen sollen in dieser Konstruktion einen Sonderstatus erhalten, der ihnen hinsichtlich der Hafenpolitik eine bundesunmittelbare Stellung bewahrt. Als Alternative hierzu ist ferner im Gespräch die Schaffung nur eines norddeutschen Bundeslandes aus den vier erwähnten jetzigen Ländern. Diese Lösung scheint aber aus wirtschaftlichen, politischen und geographischen Gesichtspunkten weniger Chancen zu haben.

Das Hauptproblem stellt der Mittelrhein dar, für den es verschiedene Alternativen gibt. Eine davon ist, Hessen, Rheinland-Pfalz und das Saarland zu einem Mittelstaat zusammenzufügen. Diese Lösung erscheint jedoch der *Ernst*-Kommission nicht als die beste. Vielmehr stellt sie die Frage, ob Rheinland-Pfalz nicht dreigeteilt werden muß, dergestalt, daß Rheinhessen zusammen mit Hessen einen Mittelstaat bildet, während die Pfalz – und auch das Saarland – Baden-Württemberg zugeschlagen wird, die rheinland-pfälzische

Eifel oder wenigstens Teile davon aber Nordrhein-Westfalen zugeordnet werden.

Bei den heiß umstrittenen Fragen der wirtschaftlichen Zweckmäßigkeit besteht prinzipiell Einigung darüber, daß der jetzt durch eine Ländergrenze getrennte Raum Mannheim-Ludwigshafen vereint werden soll. Strittig ist allerdings, ob dieser Raum künftig zu Baden-Württemberg gehören soll, wodurch er vom Rhein-Main-Gebiet abgeschnitten wäre, oder ob dieser Raum mit Rheinland-Pfalz und Saar dem Mittelstaat einverleibt wird, wodurch der Raum Mannheim vom Industrieraum Karlsruhe losgelöst werden müßte; die dritte Variante wäre, die Pfalz ohne Ludwigshafen an Baden-Württemberg zu schlagen, den Rhein-Neckar-Raum jedoch dem neuen Mittelstaat einzuverleiben.

Nr. 39 b

Dez. 1971: Neugliederungsmodelle im Südwesten umstritten

Druck: Mannheimer Morgen Nr. 291 vom 18. 12. 1971, S. 2: »Die kritische Betrachtung: Schiefe Parteifronten in der Neugliederungsfrage«. Von Wolfgang von Gropper.

Der Staatssekretär a.D. Professor *Ernst,* der die vom Bundesinnenminister eingesetzte Neugliederungskommission leitet, trat in Wiesbaden zusammen mit dem hessischen Ministerpräsidenten *Osswald* vor der Presse auf. Der Besuch von Professor *Ernst* und einigen Mitgliedern seiner Kommission, darunter auch der Mannheimer Oberbürgermeister Dr. *Reschke,* in der hessischen Landeshauptstadt galt einer sogenannten »Feinabstimmung« mit den Vertretern der dortigen Landesregierung, die sich in den letzten Wochen mit dem am 2. November Bundesinnenminister *Genscher* überreichten und an die Landesregierungen weitergeleiteten Zwischenbericht der Kommission vertraut gemacht hatten. Am Dienstag war von Professor *Ernst* und seinen Sachverständigen bereits die saarländische Landesregierung aufgesucht worden; Besuche bei den Regierungen der übrigen Länder stehen – als eine Art Diskussionsrunde gedacht – noch bevor. Vor der Presse in Wiesbaden nun kam schließlich heraus, daß man sich einig darüber ist, den Raum Mannheim-Ludwigshafen künftig »unter ein staatliches Dach« zu bringen. Die Frage, ob dieser Raum Hessen oder aber Baden-Württemberg zugeordnet werden soll, ließ Professor *Ernst* offen. Es war dann noch von einer gewissen »Automatik« die Rede, welche die künftige Zuordnung von Mannheim-Ludwigshafen auslösen würde.

Um der endlichen Klarheit willen kann man es nicht oft genug sagen: Die Alternative, die sich für den Rhein-Neckar-Raum im Fal-

le der Neugliederung des Bundesgebietes stellt, läßt die Wahl zwischen »*Krause*-Plan« (Angliederung des Saarlandes und der gesamten Pfalz an Baden-Württemberg) und dem »Hessen-Plan« *Osswalds* (Region Unterer Neckar, die Pfalz mit gewissen Abstrichen und das Saarland zu Hessen).

Die Diskussion in den Parteien über diese Alternative stellt sich im Augenblick folgendermaßen dar: Die SPD, vor allem der Pfalz, wo dies bereits durch Mehrheitsbeschluß bekräftigt wurde, und Baden-Württembergs, wo beim SPD-Parteitag am 8. Januar ein entsprechender Beschluß herbeigeführt werden soll, ist eindeutig für den *Krause*-Plan; im Saargebiet allerdings gibt es in den Reihen der Sozialdemokraten noch gewisse Widerstände, zumindest aber Vorbehalte. Dort ist quer durch die Parteien die durchaus legitime Tugend hoch entwickelt, sich so teuer wie möglich zu verkaufen. Es wird da von den Sozialdemokraten an der Saar auf die besondere Brückenfunktion zu Frankreich verwiesen, auf noch lange nicht gelöste wirtschaftliche Strukturprobleme, auf den Wunsch nach einem Saar-Pfalz-Kanal und dergleichen mehr. Die Saarländer wollen also auch im Falle der Neugliederung ihr Extrawürstchen haben, das sie schon so oft und mit Erfolg begehrten. Was die Extrawurst anlangt, unterscheidet sich die saarländische CDU, welche die Regierung stellt, nicht allzusehr von der SPD. Dennoch glauben Kenner dem Ministerpräsidenten und CDU-Vorsitzenden *Röder* eine gewisse Vorliebe für die baden-württembergische Lösung unterstellen zu dürfen. Während Ministerpräsident *Filbinger* in Stuttgart dem vorsichtigen und zurückhaltenden Taktieren gegenüber seinem Amtskollegen *Kohl* in Mainz den Vorzug gibt, zugleich aber den Hessen-Plan mit lauten Fanfaren zurückweist, scheint sich die CDU in Rheinland-Pfalz unter der Führung des Regierungschefs *Kohl* mehr Hessen zuzuwenden. Bei einer Vereinigung mit Hessen könnte man Rheinland-Pfalz weitgehend als Ganzes unterbringen, so wird in der Mainzer Staatskanzlei argumentiert, während die Verwirklichung des *Krause*-Planes eine Zerschlagung des von den Franzosen nach 1945 abgesteckten Landes zur Folge hätte. Selbstverständlich fällt es auch der christlich-demokratischen Führung in Rheinland-Pfalz schwer, einen sozialdemokratischen Plan, wie den vom baden-württembergischen Innenminister *Krause,* zu unterstützen, und offenbar rechnet man sich in Mainz anhand statistischer Zahlen über die letzten Wahlen eine gewisse Chance aus, in einem Land, das neben dem bisherigen Hessen die größten Teile von Rheinland-Pfalz und das geschlossene Saargebiet umschließen würde, eine CDU-Mehrheit gewinnen zu können. Am liebsten wäre es wohl den rheinland-pfälzischen CDU-Führern, die sozial-liberale

Bundesregierung in Bonn würde die Neugliederungsfrage schließlich ebenfalls auf die lange Bank schieben. Denn über die Neuordnung des Bundesgebietes wird in Bonn entschieden, und da hätte man es natürlich lieber, wenn dort eindeutige Mehrheitsverhältnisse zugunsten der CDU herrschen würden. Demnach hört man speziell in CDU-Kreisen von Rheinland-Pfalz sehr häufig Zweifel an der Entschlossenheit dieser Bundesregierung, die Neugliederung durchzuführen.

Dabei ist eines sicher: Wenn sie jetzt nicht im Zuge der entfachten Initiativen durchgezogen wird, ist sie wohl für dieses Jahrzehnt und damit wahrscheinlich bis zur Errichtung eines westdeutschen Zentralstaates endgültig gestorben. In der Sache selbst wird nicht nur der Wille der Bevölkerung des Rhein-Neckar-Raumes, sondern vielmehr noch der Wille der Saarländer eine gewisse »Automatik« auslösen.

Nr. 39 c

Dez. 1972: Bremen und Hamburg sollen selbständig bleiben

Druck: Die Welt (Essen) Nr. 303 vom 30. 12. 1972, S. 6: »Bremen und Hamburg sollen selbständig bleiben«. DW. Bremen, 29. Dezember.

Bundeskanzler Willy *Brandt,* Bundesfinanzminister Helmut *Schmidt* und der SPD-Fraktionsvorsitzende Herbert *Wehner* haben den Bremer Bürgerschaftspräsidenten Dieter *Klink* (SPD) und dem Bremer Landesvorstand der SPD in fast gleichlautenden Briefen versichert, daß sich an der Selbständigkeit der beiden Hansestädte Hamburg und Bremen nichts ändern werde. Das gelte auch für den Fall, daß die Neugliederungskommission unter Prof. *Ernst* in ihrem demnächst zur Veröffentlichung kommenden Gutachten etwas anderes vorschlage.

Der Bundeskanzler kündigte in seinem Brief an, über die Neuordnung der Länder werde er in seiner bevorstehenden Regierungserklärung voraussichtlich nichts sagen.

Nr. 39 d

18. 1. 1973: Die Neugliederungsfrage in der Regierungserklärung

Druck: 7. BT Sten. Ber., Bd. 81, S. 133 A: Abgabe einer Erklärung der Bundesregierung.

Bundeskanzler Brandt: [...]

Zur *Neugliederung des Bundesgebietes* wird in Kürze das Gutachten der Sachverständigen-Kommission vorliegen. Die Bundesregierung wird nach sorgfältiger Prüfung ihre Vorschläge dazu formulieren.

Nr. 39 e

Februar 1973: Neugliederungsmodelle auch im Norden umstritten

Druck: Die Welt (Essen) Nr. 31 vom 6. 2. 1973, S. 6: »Modelle zur Neugliederung auch im Norden umstritten«. Von unserem Redaktionsmitglied Henk Ohnesorge. Hamburg, im Februar.

Bereits jetzt zeigt sich: Im norddeutschen Raum sind schon vor der Vorlage des *Ernst*-Plans die Ansichten über die Neuordnung des norddeutschen Raums völlig geteilt. In den vier Küstenländern gibt es über die Landesgrenzen hinweg keinen Konsens der Parteien.

Zwei Modelle stellt der rund 300 Seiten große sogenannte *Ernst*-Plan für Norddeutschland zur Diskussion:

– Die Zusammenfassung der Länder Bremen, Niedersachsen, Hamburg und Schleswig-Holstein zu einem Nordstaat.

– Die Zusammenfassung der Länder Bremen und Niedersachsen zu einem Nordweststaat und die Zusammenfassung der Länder Hamburg und Schleswig-Holstein zu einem Nordoststaat.

Bei der Zusammenfassung des Gebiets in zwei größere Bundesländer sollen die niedersächsischen linkselbischen Landkreise Cuxhaven, Bremervörde, Stade, Rotenburg, Winsen, Soltau, Lüneburg, Uelzen und Lüchow dem künftigen Nordoststaat zugeschlagen werden.

Bezeichnend für die Haltung in diesen Kreisen dürfte die Haltung eines Kommunalbeamten in Stade (»Wir können nicht klagen über mangelnde Förderung durch das Land Niedersachsen«) sein, der in schöner Offenheit erklärte: »Was soll's? Bisher waren wir am Rand der Peripherie. Durch eine derartige Neugliederung kämen wir an den Rand der anderen Peripherie. Wenn schon, dann ein kompletter Nordstaat – dann liegen wir schön in der Mitte!«

Praktische Erwägungen sind es auch, die den schleswig-holsteinischen Ministerpräsidenten Gerhard *Stoltenberg* (CDU) und seine Partei zu einer betont zurückhaltenden Reaktion bewegen. Der »MP« (wie der Regierungschef im Behördenjargon genannt wird) des Landes zwischen den Meeren sagte in seinem Bericht zum Jahresende 1972: »Die großen Vorzüge der Selbständigkeit unseres Landes und die möglichen Formen einer Neugliederung sind ... sorgfältig gegeneinander abzuwägen.« Nach Schätzungen des früheren Hamburger Bürgermeisters *Weichmann* würde allein die Zusammenlegung der Verwaltungen der norddeutschen Länder zusätzlich drei bis vier Milliarden DM kosten. Schleswig-Holstein, das selbst eine gründliche Gebiets- und Verwaltungsreform hinter sich hat, ist sehr kostenbewußt. Im übrigen will die CDU den Entwurf sorgfältig prüfen.

Das will auch die nicht mehr im Landtag vertretene FDP, die noch im Landtagswahlkampf das Ziel der Bildung eines Nordstaats im Wahlprogramm hatte.

Ganz anders hält es die SPD in Kiel, die ohnehin fast grundsätzlich als Opposition in allen Fragen auf Gegenkurs läuft. Trotz anderer Vorstellungen der Parteifreunde in den Stadtstaaten Bremen und Hamburg ist sie für den Nordstaat.

Hamburgs Bürgermeister Peter *Schulz* (SPD) sagt dagegen: »Das Gutachten der *Ernst*-Kommission wird einer kritischen Prüfung nicht nur in den betroffenen Ländern, sondern auch auf Bundesebene nicht standhalten.« Ähnlich seinem Kollegen, dem schleswig-holsteinischen Regierungschef, plädiert er für eine aktivierte Strukturpolitik des Bundes im norddeutschen Raum, für eine verstärkte Kooperation der norddeutschen Bundesländer. Weniger eindeutig ist die Haltung von SPD-Bürgerschaftsfraktion und Parteivorstand. Die Bürgerschaft hat eine Kommission zur Prüfung der Frage gebildet, SPD-Fraktion und Parteispitze halten sich »absolut offen«, aber wenden sich gegen »eine bloße Addition«.

Ganz anders die Hamburger FDP: Hier sind sich – ein kleines Wunder – Bürgerschaftsfraktion, Parteivorstand und Gesamtpartei in der Ablehnung einig. Der Fraktionsvorsitzende Peter-Heinz *Müller-Link* erklärt unmißverständlich, die Freie und Hansestadt könne auf eigenen Beinen stehen, bedürfe keiner Anlehnung und fahre allein am besten.

Keine einhellige Haltung hat die Hamburger CDU. Man will abwarten und den *Ernst*-Entwurf, liegt er erst vor, genau studieren.

Wieder anders ist es in Bremen, wo Senat und alle drei Parteien in ihrer ablehnenden Haltung – fixiert durch einen einstimmigen Beschluß der Bürgerschaft – einig sind. Die gemeinsame Haltung formulierte der Bürgerschaftspräsident Dieter *Klink* (SPD) auf einem Neujahrsempfang Anfang 1973 so: Die Eigenstaatlichkeit Bremens sei die optimalste Form, um die gesamtwirtschaftlichen Aufgaben der Hansestadt als Seehafen wahrzunehmen. Im übrigen werde niemand durch die weitere Selbständigkeit des kleinsten Bundeslandes benachteiligt.

Man hofft, daß zumindest in dieser Legislaturperiode des Bundestags nichts mehr geschehen wird und zitiert, was Herbert *Wehner* vor dem Parteirat der SPD sagte: »Ich halte von einer Neugliederung nur dann etwas, wenn so etwas in der Bevölkerung gewachsen ist und von ihr gewünscht wird ... Vorerst habe ich den Eindruck, daß nur diejenigen für eine Neugliederung eintreten, deren Länder davon nicht berührt werden«. Schließlich schrieb Bundesminister Helmut *Schmidt* an seinen Bremer Parteifreund *Klink:* »Bremen wird mit der politischen Behandlung der Neuordnungsfrage zufrieden sein können«.

Bleibt schließlich Niedersachsen. Dort hat die Landesregierung schon im Januar 1972 im Gespräch mit der Neugliederungskommission betont, daß »im norddeutschen Raum die mit einer Neugliederung angestrebten Ziele nur durch ein einheitliches norddeutsches Bundesland erreicht werden können. Die von der Kommission alternativ vorgeschlagene Teilung dieses Raums in einen Nordost- und einen Nordweststaat erscheint dem gegenüber nicht zweckmäßig, weil sie zu einer sehr unausgeglichenen Leistungskraft in Norddeutschland führen würde. Bei einer Neugliederung muß es nach Meinung der Landesregierung entscheidend darauf ankommen, daß Länder geschaffen werden, die nach ihrer Leistungsfähigkeit die ihnen obliegenden Aufgaben wirksam erfüllen können und die Herstellung einheitlicher Lebensverhältnisse innerhalb der Bundesrepublik ermöglichen«.

Der Fraktionschef der CDU im niedersächsischen Landtag, Wilfried *Hasselmann,* erklärt, seine Partei werde sich erst zu den Neugliederungsvorschlägen äußern, wenn eine »Kostenrechnung« vorliege.

Grundsätzlich für eine Neugliederung, aber eingeschränkt durch viele »wenn« und »aber« – keine einseitige Neugliederung nur in Norddeutschland, keine bloß »additive Lösung«, Zustimmung nur bei einer Festlegung der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern – hat sich schließlich die niedersächsische FDP durch ihren Vorsitzenden, den Bundestagsabgeordneten Rötger *Gross,* ausgesprochen.

Inzwischen hat in Bonn der FDP-Vorsitzende *Mischnick* erklärt, bei einer Neugliederung sollten die Hansestädte Hamburg und Bremen nicht in einem Nordstaat aufgehen. Für die großen Seehafenstädte bestünden besondere Probleme. Zudem sei einer Zusammenlegung von Saarland, Rheinland-Pfalz und Hessen der absolute Vorrang vor einer Neugliederung im Norden zu geben.

Nr. 40 a

20. 2. 1973: »Ernst-Gutachten« zur Neugliederung

Druck: Vorschläge zur Neugliederung des Bundesgebiets gemäß Art. 29 des Grundgesetzes 1973 (Auszug).[1]

1 Vorschläge zur Neugliederung des Bundesgebiets gemäß Art. 29 des Grundgesetzes. Hrsg. vom Bundesminister des Innern, Bonn 1973. Bd. 1: Bericht der Sachverständigenkommission für die Neugliederung des Bundesgebiets. Vorgelegt im November 1972 (267 S.). Das sog. Ernst-Gutachten wurde der Öffentlichkeit am 20. 2. 1973 vorgestellt. Vgl. Die Welt (Essen) Nr. 44 vom 21. 2. 1973, S. 1.

Der Artikel 29 des Grundgetzes
Die Richtbegriffe für die Neugliederung [S. 42 f.].

78. Für die Neugliederung sind in Art. 29 Abs. 1 GG Kriterien genannt, nämlich »landsmannschaftliche Verbundenheit«, »geschichtliche und kulturelle Zusammenhänge«, »wirtschaftliche Zweckmäßigkeit«, »soziales Gefüge«. »Größe und Leistungsfähigkeit, bezogen auf die Aufgaben der Länder«. Diese sog. Richtbegriffe sind für den Gesetzgeber rechtsverbindlich, er muß auf ihnen also die Neugliederung aufbauen. Zugleich sind damit, wie schon das *Luther*-Gutachten zutreffend festgestellt hat, vom Grundgesetz alle auf rein schematischen Gesichtspunkten wie Gradlinigkeit der Grenzen, gleiche Bevölkerungszahl usw. basierenden Neugliederungsmodelle abgelehnt.

79. Die Aufzählung der Richtbegriffe in zwei verschiedenen Sätzen (Art. 29 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG) wirft die (vom Bundesverfassungsgericht noch nicht entschiedene) Frage auf, ob zwischen den Richtbegriffen ein Rangverhältnis besteht. In bezug auf ein solches Rangverhältnis sind drei Möglichkeit denkbar, nämlich: Entweder hat Satz 1 Vorrang vor Satz 2; oder Satz 2 hat Vorrang vor Satz 1; oder Satz 1 und Satz 2 sind gleichrangig. Das *Luther*-Gutachten hatte eine Gleichrangigkeit von Satz 1 und Satz 2 angenommen. Demgegenüber ist die Kommission der Auffassung, daß das Schwergewicht und damit der Vorrang auf den in Satz 2 genannten Richtbegriffen liegt. Dies ergibt sich daraus, daß der Verfassungsgeber den Satz 2 imperativisch formuliert hat (»Die Neugliederung soll Länder schaffen, die nach Größe und Leistungsfähigkeit die ihnen obliegenden Aufgaben wirksam erfüllen können«), während Satz 1 nur eine »Berücksichtigung«, also eine schwächere Form der Beachtung »der landsmannschaftlichen Verbundenheit, der geschichtlichen und kulturellen Zusammenhänge, der wirtschaftlichen Zweckmäßigkeit und des sozialen Gefüges« vorsieht. Es folgt das auch aus dem Sinn des verfassungsrechtlichen Neugliederungsgebotes. Der föderative Staatsaufbau dient mehreren politischen Zielen und kann seine Rechtfertigung auf die Dauer nur behalten, wenn er diese Ziele [...] erreicht oder sich ihnen doch weitgehend nähert. Zur Erfüllung dieser Aufgabe sollen die Länder durch die Neugliederung besser instand gesetzt werden, als es nach ihrem jetzigen Bestand der Fall ist. Von diesem Wirkungszusammenhang hängt also letztlich das politische Schicksal des föderativen Staatsprinzips ab, das zu den Fundamenten der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland gehört. Die dieses Fundament tragende Leistungsfähigkeit der Länder muß also das entscheidende Gewicht bei der Erfüllung des Neugliederungsgebots haben.

Zusammenfassung [S. 124 f.]

294. Diese kurz zusammengefaßte globale Betrachtung der gegenwärtigen Ländergliederung und deren Bewertung unter den relevanten Kriterien und Geboten der Verfassung zeigen, daß das Neugliederungsgebot der Verfassung nach wie vor von aktueller Bedeutung ist. Die Entwicklung der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse der Regionen innerhalb des Bundesgebiets nach Inkrafttreten des Grundgesetzes hat nicht dazu geführt, daß die Ländergliederung den Normen des Art. 29 GG entspricht oder sich ihnen anpaßt, und sie wird, soweit die bisherige Entwicklung eine Prognose gestattet, auch von selbst nicht zu einem solchen Zustande führen, sondern sich weiter von ihm entfernen.

295. Zusammengefaßt ergibt diese Betrachtung, daß die gegenwärtige Gliederung des Bundesgebiets in Länder den Kriterien des Art. 29 GG in folgender Hinsicht widerspricht:

– Einige Länder sind nach Größe und Leistungsfähigkeit aus eigener Kraft nicht zur Erfüllung der ihnen obliegenden Aufgaben geeignet (Art. 29 Abs. 1 Satz 2 GG).

– Die Ländergrenzen durchschneiden in mehreren Fällen Verdichtungsräume, Stadtregionen, Zentralitäts- und Verflechtungsbereiche, Wirtschaftsräume und verlaufen zum Teil auf Verdichtungsbändern und Entwicklungsachsen. Dies widerspricht vor allem dem Gebot der wirtschaftlichen Zweckmäßigkeit der Länderbegrenzung (Art. 29 Abs. 1 Satz 1 GG). Diese Ländergrenzen erschweren zugleich durch die Aufteilung der bezeichneten Räume in verschiedene staatliche Hoheitsbereiche die gerade in diesen Räumen notwendige einheitliche Planung und Durchführung aller raumbedeutsamen Maßnahmen der öffentlichen Hand. Damit behindern sie die wirksame Erfüllung der den Ländern obliegenden Aufgaben (Art. 29 Abs. 1 Satz 2 GG).

Die Vorschläge zur Neugliederung des Bundesgebietes [S. 127 ff.]

Bezeichnung der Neugliederungsvorschläge

296. Unter Anwendung der Maßstäbe und Richtbegriffe des Art. 29 GG sowie der sonstigen relevanten Verfassungsgebote hat die Kommission folgende Vorschläge entwickelt:

– Für den nördlichen Teil des Bundesgebiets, der gegenwärtig aus den Ländern Schleswig-Holstein, Hamburg, Niedersachsen und Bremen gebildet wird, alternativ die Lösung A (ein Bundesland Nord) oder die Lösung B (zwei Bundesländer Nordost und Nordwest);

– für den mittel- und südwestlichen Raum anstelle der vier Länder Hessen, Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg und Saarland

ebenfalls alternativ zwei Lösungen, und zwar die Lösung C [...] mit den beiden Bundesländern Mittelwest C und Südwest C oder die Lösung D [...] mit den Bundesländern Mittelwest D und Südwest D; dabei Zusammenfassung des Raumes Ulm/Neu-Ulm unter der Hoheit der neuen Bundesländer Südwest C oder Südwest D;

– alle Vorschläge schließen Grenzkorrekturen in den Räumen Wertheim/Tauberbischofsheim, Ahrweiler/Neuwied, Altenkirchen, Osnabrück/Tecklenburg und Kassel/Münden ein.

297. Die Lösung A sieht die Bildung eines Bundeslandes *Nord* vor [...]. Dieses umfaßt die gegenwärtigen Länder Schleswig-Holstein, Hamburg, Niedersachsen und Bremen unter Berücksichtigung von zwei Grenzkorrekturen in den Räumen Kassel/Münden und Osnabrück/Tecklenburg:

– Aus dem niedersächsischen Kreis Münden werden die Gemeinden Benterode, Landwehrhagen, Lutterberg, Nienhagen, Sichelnstein, Speele, Spiekershausen und Uschlag (jeweils nach dem Gebietsstand vom 1. 7. 1972) dem Kasseler Raum angegliedert;

– aus dem nordrhein-westfälischen Kreis Tecklenburg werden die Gemeinden Wersen und Lotte dem Osnabrücker Raum zugeordnet [...].

298. Die Lösung B umfaßt die Bildung zweier Bundesländer [...]. Das Bundesland *Nordost* setzt sich zusammen aus den Ländern Schleswig-Holstein und Hamburg sowie folgenden niedersächsischen Kreisen: Kreisfreie Stadt Lüneburg, Landkreise Harburg, Lüchow-Dannenberg, Lüneburg, Soltau, Uelzen, kreisfreie Stadt Cuxhaven, Landkreise Land Hadeln und Stade. Das Bundesland *Nordwest* wird gebildet aus den Ländern Bremen und Niedersachsen (ohne die genannten neun Kreise) unter Berücksichtigung der Grenzkorrekturen in den Räumen Kassel/Münden und Osnabrück/Tecklenburg.

299. Die Lösung C bedeutet die Schaffung der Bundesländer Mittelwest C und Südwest C.

300. Zum Bundesland *Mittelwest C* gehören

– im wesentlichen die Länder Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland,

– ferner die baden-württembergischen Stadtkreise Mannheim und Heidelberg sowie der neue Rhein-Neckar-Kreis (Gebietsstand 1. 1. 1973);

– schließlich die genannten Gemeinden des niedersächsischen Kreises Münden.

Aus dem Lande Rheinland-Pfalz werden jedoch nach Nordrhein-Westfalen umgegliedert (jeweils Gebietsstand 22. 4. 1972):

aufgrund der engen Verflechtung mit dem Bonner Raum

– linksrheinisch der Kreis Ahrweiler mit Ausnahme der Gemeinden Bad Breisig, Brohl-Lützing, Gönnersdorf, Waldorf, Brenk, Burgbrohl, Engeln, Galenberg, Glees, Hohenleimbach, Kempenich, Niederzissen, Oberzissen, Spessart, Wassenach, Wehr und Weibern,

– rechtsrheinisch aus dem Kreis Neuwied die Gemeinden Asbach, Elsaff, Griesenbach, Krautscheid, Limbach, Schöneberg, Windhagen, Dattenberg, Kasbach, Leubsdorf, Linz am Rhein, Ockenfels, Ohlenberg, St. Katharinen (Landkreis Neuwied), Vettelschoß, Bruchhausen, Erpel, Rheinbreitbach und Unkel;

wegen der Verbindungen zum Siegerland

– der »Oberkreis Altenkirchen«, d. h. die verbandsfreie Gemeinde Herdorf und die Verbandsgemeinden Betzdorf, Daaden, Gebhardshain, Hamm (Sieg), Kirchen (Sieg) und Wissen,

– zumindest aber (alternativ anstelle des Oberkreises Altenkirchen) die Gemeinden Brachbach, Friesenhagen, Harbach, Mudersbach und Niederfischbach,

aus Rheinland-Pfalz ausgegliedert und dem Bundesland Südwest C zugeordnet wird schließlich

– der rheinland-pfälzische Kreis Germersheim mit Ausnahme der Gemeinden Freisbach, Ottersheim bei Landau, Schwegenheim und Weingarten (Pfalz) – (jeweils Gebietsstand 22. 4. 1972).

301. Das Bundesland *Südwest C* setzt sich zusammen

– im wesentlichen aus Baden-Württemberg ohne die Stadtkreise Mannheim und Heidelberg sowie den neuen Rhein-Neckar-Kreis, die dem Bundesland Mittelwest C zugeordnet werden,

– ferner aus dem überwiegenden Teil des rheinland-pfälzischen Kreises Germersheim,

– sowie dem neugebildeten bayerischen Illerkreis (Raum Neu-Ulm) – (Gebietsstand 1. 7. 1972).

Aus dem neuen baden-württembergischen Tauberkreis werden nach Bayern umgegliedert

– der Wertheimer Bereich mit den Gemeinden Dertingen, Dietenhan, Dörlesberg, Freudenberg, Höhefeld, Kembach, Rauenberg, Reicholzheim, Sachsenhausen und Wertheim (jeweils Gebietsstand 1. 1. 1973)

– sowie die vier Gemeinden Gerchsheim, Ilmspan, Schönfeld und Wittighausen (jeweils Gebietsstand 1. 1. 1973).

302. Ebenfalls zwei neue Länder, die Bundesländer Mittelwest D und Südwest D, sind bei der Lösung D [...] vorgesehen.

303. Das Bundesland *Mittelwest D* umfaßt

– im wesentlichen die Länder Hessen und Rheinland-Pfalz ohne die Pfalz,

– die genannten Gemeinden des niedersächsischen Kreises Münden.

Aus dem Land Rheinland-Pfalz werdern ferner umgegliedert zum Bundesland Südwest D

– die kreisfreie Stadt Worms

– sowie aus dem Kreis Alzey-Worms die Gemeinden Bechtheim, Bermersheim, Eich, Flörsheim-Dalsheim, Gundersheim, Gundheim, Hamm, Hohen-Sülzen, Mettenheim, Mölsheim, Mörstadt, Monsheim, Monzernheim, Offstein, Osthofen, Wachenheim und Westhofen (jeweils Gebietsstand 22. 4. 1972);

aus Rheinland-Pfalz umgegliedert zum Lande Nordrhein-Westfalen werden

– die genannten Gemeinden in den Bereichen Ahrweiler/Neuwied und Altenkirchen;

von dem Land Hessen werden dem Bundesland Südwest D zugeordnet

– der Landkreis Bergstraße mit Ausnahme der Gemeinden Bensheim, Einhausen, Heppenheim a.d. Bergstr., Lautertal, Lindenfels, Lorsch und Zwingenberg (Gebietsstand 1. 8. 1972).

304. Das Bundesland *Südwest D* umfaßt

– im wesentlichen die Länder Baden-Württemberg und Saarland sowie die Pfalz aus dem Lande Rheinland-Pfalz,

– ferner die kreisfreie Stadt Worms und die genannten Gemeinden des Kreises Alzey-Worms aus Rheinland-Pfalz

– und den hessischen Landkreis Bergstraße mit Ausnahme der genannten Gemeinden

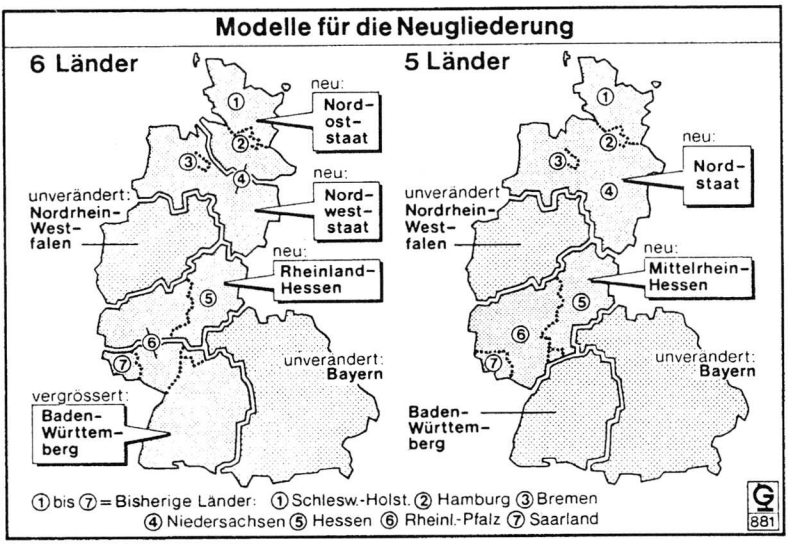
– sowie schließlich den bayerischen Illerkreis.

Aus dem Lande Baden-Württemberg ausgegliedert nach Bayern werden die genannten Gemeinden des neuen Tauberkreises.

305. Die Lösungen A und B sind von den Lösungen C und D unabhängig und demnach jeweils in beliebiger Weise zu Gesamtlösungen kombinierbar.

Somit sind vier Gesamtlösungen möglich und zwar:
zwei 5-Länder-Gesamtlösungen
AC und
AD sowie
zwei 6-Länder-Gesamtlösungen
BC und
BD.

Gesichtspunkte zur Entscheidung über die alternativen Vorschläge
Bewertung der Lösungsvorschläge insgesamt [S. 252]



Vorschläge der »Ernst-Kommission« 1973

593. Die vorstehend dargelegten Vorschläge für die Neugliederung des Bundesgebiets gehen von den Richtbegriffen des Art. 29 Abs. 1 GG und den sonstigen gliederungsrelevanten Verfassungsgeboten aus. Alle Vorschläge bleiben also im Rahmen des durch die Verfassung dem Gesetzgeber eingeräumten Entscheidungsraumes. Alle Vorschläge bedeuten eine Verbesserung gegenüber dem gegenwärtigen Zustand der Gliederung des Bundesgebiets in folgender Hinsicht:

– Die wirtschaftliche und finanzielle Leistungsfähigkeit aller Länder ist im Vergleich zu den derzeit ausgeprägten Differenzen zwischen einzelnen Ländern ausgeglichener und entspricht annähernd dem Bundesdurchschnitt.

– Keine Landesgrenze durchschneidet Stadtregionen, Zentralitäts- oder Verflechtungsbereiche, von geringfügigen Ausnahmen in Randbereichen abgesehen.

– Alle Länder sind nach Größe und Leistungsfähigkeit zur Erfüllung ihrer Aufgaben aus eigener Kraft geeignet; dies gilt auf weitere Sicht auch für das entwicklungsfähige Bundesland Nordwest.

594. Kein Vorschlag führt für die politische Struktur im Bund zu gravierenden Veränderungen der Mehrheitschancen der beiden großen Parteien oder zu einer Benachteiligung der dritten im Bundestag vertretenen Partei. Für die politische Struktur in den Ländern verbessern alle Vorschläge die Möglichkeiten der Koalitionsbildung und begünstigen damit die Dynamisierung der Regierungsbildung. Die Verringerung des Abstandes zwischen den beiden großen Parteien in den vorgeschlagenen Ländern schafft günstigere Voraussetzungen für eine höhere politische Leistungsfähigkeit.

595. Alle Reformvorschläge bedeuten hiernach eine Verbesserung für das bundestaatliche Gesamtsystem, das befähigt wird, die Aufgaben des modernen Staates in der industriellen Gesellschaft wirksamer zu erfüllen.

Nr. 40 b

20. 2. 1973: Reaktionen der politischen Parteien auf das Gutachten

Druck: Die Welt (Essen) Nr. 44 vom 21. 2. 1973, S. 1: »Sprecher der Parteien begrüßen Gutachten zur Neugliederung«. Von unserem Korrespondenten. Bonn, 20. Februar.

Das am Dienstag in Bonn vorgelegte Sachverständigengutachten zur Neugliederung des Bundesgebietes wurde von Sprechern aller im Bundstag vertretenen Parteien begrüßt.

In dem von Professor *Ernst* an Bundeskanzler Willy *Brandt* übergebenen 267 Seiten starken Gutachten wird vorgeschlagen, die Zahl

der Bundesländer auf fünf oder sechs zu verringern, dabei würden die Hansestädte Hamburg und Bremen ihre Selbständigkeit verlieren, die Länder Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland völlig neu geschnitten werden.

Bundesinnenminister Hans-Dietrich *Genscher* äußerte bei der Übergabe, es sei zu erwarten, daß die Länder ihre eigennützigen Interessen schauspielerisch gut vertreten würden, bis hin zum Anschein der Uneigennützigkeit. Einen Vorgeschmack davon hätte man bereits bekommen. Jetzt müßte aber erreicht werden, die Mehrheit von der Richtigkeit der Vorschläge zu überzeugen. Die Bundesregierung werde das Gutachten von einer Enquête-Kommission prüfen lassen.

Die Neugliederung kann nach *Genscher* dazu beitragen, die Aushöhlung staatlicher Substanz in den Ländern zu beseitigen und ein föderatives Gegengewicht zu dem Bund zu schaffen. Allerdings dürfe dabei der Prozeß einer notwendigen Konzentration von Gesetzgebungszuständigkeiten beim Bund nicht aufgehalten oder Kompetenzen vom Bund auf die Länder zurück übertragen werden.

Bundeskanzler *Brandt* äußerte zu dem Gutachten, die Bundesregierung werde sich mit eigenen Voten und Stellungnahmen nicht vordrängen. Nach gebotener Zeit und mit der gebotenen Sorgfalt werde sie später ohne falsche Rücksicht auf Sonderinteressen ihre Ansichten vortragen.

Sprecher aller drei im Bundestag vertretenen Fraktionen haben das Gutachten grundsätzlich begrüßt. Im Gegensatz zu *Genscher* äußerte Friedrich *Vogel,* der innenpolitische Sprecher der CDU/CSU-Fraktion, künftig dürften nicht mehr einseitige Kompetenzen von den Ländern auf den Bund verlagert werden. Es müsse aber möglich sein, Entscheidungen, die besser regional getroffen würden, an die Länder zurückzugeben. Vogel äußerte ferner, eine Neugliederung müsse aus einem Guß erfolgen.

Der stellvertretende SPD-Fraktionsvorsitzende Friedrich *Schäfer* erklärte in Bonn, die gewissenhafte und präzise Vorschläge enthaltende Ausarbeitung sei eine gute Basis, um den Neugliederungsauftrag des Grundgesetzes erfolgreich einer politischen Lösung zuzuführen. Der FDP-Fraktionsvorsitzende Wolfgang *Mischnick* wertete das Gutachten als sachlichen Anstoß und ernste Mahnung, die Neuordnung des Bundesgebietes nun endlich anzupacken.

Nr. 40 c

20. 2. 1973: Reaktionen auf das Gutachten in den Ländern

Druck: SZ Nr. 43 vom 21. 2. 1973, S. 2: »Zurückhaltende Reaktionen in den Ländern«. Von unserer Stuttgarter Redaktion; sga. Stuttgart, 20. Februar.

Alle Parteien Baden-Württembergs sind sich mit der Landregierung einig: Von Baden-Württemberg dürfen im Zuge der Länderneugliederung keine wesentlichen Teile abgetrennt werden. Mit dieser Forderung, die die CDU (Regierungspartei) mit SPD und FDP (Oppositionsparteien) ohne Vorbehalt verbindet, reagierten die Abgeordneten und Ministerpräsident *Filbinger* auf die Veröffentlichung des *Ernst*-Gutachtens. Das gemeinsame Nein, das in Verhandlungen zwischen den Fraktionen zu einer gemeinsamen Haltung in der Neugliederungsfrage führen soll, gilt dem von der *Ernst*-Kommission unterbreiteten Vorschlag C, der die Herauslösung des wirtschaftsdichten Raumes Mannheim/Heidelberg aus Baden-Württemberg vorsieht. Eine solche »fühlbare Amputation« zugunsten eines größeren Hessens würde in Stuttgart niemand hinnehmen.

Der andere Teil der Alternative, die von der *Ernst*-Kommission im Südwesten für vollziehbar gehalten wird, fand hingegen den Beifall *Filbingers* und des Oppositionsführers *Krause*. Die Variante D im Gutachten, die das Saarland und die Pfalz zu Baden-Württemberg fügen wolle, erscheine als die »einzig mögliche Lösung«, sagte *Filbinger*. *Krause* setzte sich für einen »größeren Südweststaat« ein. Dieser ergebe sich als »natürliche Konsequenz«.

Filbinger, der eine Neugliederung des Bundesgebietes in zeitlich getrennten Etappen (Stufenlösung) rundweg ablehnte, maß den Kommissionsvorschlägen für den Raum Ulm (Württemberg) und Neu-Ulm (Bayern) nicht die gleiche Dringlichkeit wie den Anregungen für das Rhein-Neckar-Gebiet zu. Er begrüßte es allerdings, daß die Gutachter die »Verbindung« Neu-Ulms mit der Stadt Ulm angeregt hätten. Die Stuttgarter Regierung sei für Gespräche mit dem Nachbarland Bayern offen.

Bayern gegen Abtretung Neu-Ulms

München (ddp)

Die bayerische Regierung hat die Vorschläge abgelehnt, wonach der Illerkreis mit Neu-Ulm an einen Südweststaat abgegeben und der Tauberkreis Bayern angeschlossen werden soll. Nach Angaben eines Sprechers der Staatskanzlei »will Bayern von niemandem was, ist aber andererseits auch nicht bereit, etwas herzugeben«.

Osswald begrüßt das Gutachten

Wiesbaden (ddp)

Der hessische Ministerpräsident Albert *Osswald* hat das Gutachten begrüßt. Der Vorschlag, Rheinland-Pfalz »nahezu geschlossen«

in den mittel-westdeutschen Raum hineinwachsen zu lassen, sei das »beste Modell und eine zukunftsorientierte Einheit«. Durch die Zusammenlegung der Bundesländer Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland unter Einbeziehung des Rhein-Neckar-Raums erwachse aus den Verdichtungsgebieten Rhein-Main und Rhein-Neckar eine neue »sozio-ökonomische Einheit«.

Gegen Auflösung des Saarlandes

Mit dem Widerstand der Bevölkerung an der Saar gegen den Vorschlag, das Saarland als Bundesland aufzulösen, rechnet der saarländische Ministerpräsident Franz-Josef *Röder*. Er wolle sich jedoch solange nicht an Spekulationen über die Ländergrenzen beteiligen, wie die begründeten Forderungen nach einer Gleichstellung des Saarlandes mit den anderen Bundesländern nicht erfüllt seien.

Ohne Überraschung hat die rheinland-pfälzische Landesregierung das Gutachten der *Ernst*-Kommission zur Neugliederung der Bundesländer zur Kenntnis genommen.

Hamburg und Bremen opponieren

Hamburg (ddp)

Mit Zurückhaltung haben die norddeutschen Küstenländer Hamburg, Bremen und Schleswig-Holstein auf die Pläne der Sachverständigenkommission reagiert. Der amtierende Hamburger Bürgermeister Hans *Rau* erklärte, die Hansestadt sei nie eine »künstliche Besatzungszone« gewesen, sondern traditionell gewachsen. »Wir haben Mittel und Wege gefunden, die Grenzen zu überwinden«, erklärte *Rau*. Gemeinsame Landesplanungen seien mit Niedersachsen und Schleswig-Holstein »zum Vorteil der ganzen Region im Norden«.

Ein Sprecher des Bremer Senats erklärte, die Hansestädte seien wegen ihrer staatlichen Unabhängigkeit und Bundesunmittelbarkeit nach Größe und Leistungsfähigkeit optimal in der Lage, die seewärtigen Verkehrsbedürfnisse des Hinterlandes wahrzunehmen. Die vorgeschlagenen Flächenstaaten wären dazu nicht in der Lage.

Schleswig-Holsteins Ministerpräsident Gerhard *Stoltenberg* sagte in Kiel, die Landesregierung sei bereit, an jeder überzeugenden und sinnvollen Reform der bundesstaatlichen Ordnung mitzuarbeiten. »Ob die jetzt vorgelegten Entwürfe überzeugend sind, müssen wir in einer gründlichen Erörterung überprüfen«, erklärte *Stoltenberg*.

Ein Sprecher der Staatskanzlei in Hannover erklärte, der Landesregierung von Niedersachsen liege das Gutachten noch nicht vor, so daß eine Stellungnahme nicht möglich sei. Der Sprecher verwies auf eine frühere Stellungnahme der Staatskanzlei, in der die Forderung nach einem »Nordstaat« aus den Ländern Bremen, Hamburg, Schleswig-Holstein und Niedersachsen erhoben worden sei.

Nr. 40 d

20. 2. 1973: Rechtliche Hürden für die Verwirklichung der Vorschläge

Druck: FR Nr. 44 vom 21. 2. 1973, S. 4: »Im Hintergrund – Vorschläge binden Bonn nicht«.

Die Vorschläge, die die unabhängige Sachverständigenkommission am Dienstag zur Neugliederung des Bundesgebietes vorlegte, binden die Bundesregierung nicht. Bundeskanzler Willy *Brandt* hat die sorgfältige Prüfung des Gutachtens zugesagt und einen Gesetzentwurf zur gegebenen Zeit angekündigt. Daß es noch in dieser Legislaturperiode – also bis Herbst 1976 – zu der Neugliederung kommt, gilt in Bonn als völlig unwahrscheinlich. Die im Grundgesetz vorgeschriebene Prozedur dazu ist umständlich und wird Jahre dauern.

Zunächst muß die Bundesregierung ein Neugliederungsgesetz im Bundestag einbringen. Da nach Artikel 29 Absatz 6 des Grundgesetzes »in jedem Gebiet, dessen Landeszugehörigkeit geändert werden soll, der Teil des Gesetzes, der dieses Gebiet betrifft, zum Volksentscheid zu bringen« ist, muß die Bundesregierung das Verfahren zum Volksentscheid durch Vorlage eines Bundesgesetzes regeln (Artikel 29 Absatz 5). Nach einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts von 1961 muß das Neugliederungsgesetz vom Bundesrat, der Länderkammer, nicht gebilligt werden. Es durchläuft zwar den Bundesrat, bedarf aber nicht seiner Zustimmung.

Gehen die Volksentscheide auch nur in einem der beteiligten Gebiete negativ aus, muß die Bundesregierung das Neugliederungsgesetz im Bundestag erneut einbringen. Nach neuerlicher Verabschiedung durch das Parlament muß die Bevölkerung der gesamten Bundesrepublik – also nicht nur der betroffenen Gebiete – in einem Volksentscheid über Annahme oder Ablehnung der Gesamtneugliederung entscheiden. Es entscheidet die Mehrheit der abgegebenen Stimmen.

Das Problem wird zusätzlich kompliziert durch eine Regelung im Grundgesetz (Artikel 29 Absatz 3), wonach zustandegekommene Volksbegehren, die liegengelassen worden sind, bis zum 31. März 1975 durch Volksentscheide zu regeln sind. Es geht dabei um fünf erfolgreiche Volksbegehren aus den Jahren 1955 und 1956, bei denen unter anderem der Anschluß Rheinhessens (Montabaur) an Hessen und von Koblenz/Trier an Nordrhein-Westfalen verlangt worden waren. Mit der Begründung »Wiedervereinigung« wurden diese Volksentscheide damals zurückgestellt. Sie werden mit großer Wahrscheinlichkeit noch vor der Neugliederung durchgeführt werden müssen. Denn niemand rechnet in Bonn damit, daß eine Generallösung bis zum 31. März 1975 möglich wäre.

Volkmar Hoffmann.

Nr. 41 a

28. 2. 1973: Goppel (Bayern) für Streichung des Art. 29 GG

Druck: Stuttgarter Zeitung Nr. 50 vom 1. 3. 1973, S. 2: »Goppel: Neugliederungs-Artikel des Grundgesetzes streichen«. Leutkirch (AP).

Für eine ersatzlose Streichung des Artikels 29 des Grundgesetzes, der die Neugliederung der Bundesrepublik vorschreibt, hat sich der bayerische Ministerpräsident Alfons *Goppel* ausgesprochen. In einer Stellungnahme zu den Vorschlägen der *Ernst*-Kommission, die die »Schwäbische Zeitung« (Leutkirch) am Mittwoch veröffentlichte, vertritt *Goppel* die Auffassung, daß die von der Kommission vorgeschlagene Neugliederung nicht verwirklicht wird. Wenn aber schon neu gegliedert werde, so erklärt der CSU-Politiker, dann müßte zuerst Nordrhein-Westfalen geteilt werden.

Der bayerische Ministerpräsident äußerte weiter die Befürchtung, daß die Vorstellungen zur Neugliederung vor allem im Norden der Bundesrepublik scheitern würden, weil nicht einzusehen sei, »daß Hamburg und Bremen Teile eines irgendwie gearteten neuen Staatsgebildes werden sollen«. Er erklärt auf eine entsprechende Frage außerdem, er sehe den Freistaat Bayern bei dem Neugliederungsverfahren als nicht beteiligt an. Wenn man »ernsthaft« glaube, man könnte Staaten nach technischen und ökonomischen Gesichtspunkten allein gliedern, dann müßte nach seiner Ansicht »zuallererst auch aus föderalistischen und staatsgewichtigen Überlegungen heraus« der große Staat Nordrhein-Westfalen geteilt werden. Das ergäbe dann ein »ausgewogenes Verhältnis« unter den existierenden Gliedstaaten.

Nr. 41 b

28. März 1973: Drei Innenminister im Südwesten für baldige Neugliederung

Drucks: Frankfurter Allgemeine Nr. 75 vom 29. 3. 1973, S. 4: »Für baldige Neugliederung der Länder«. hof. Mannheim, 28. März.

Die Innenminister von Baden-Württemberg, Hessen und Rheinland-Pfalz haben sich bei einer Podiumsdiskussion in Mannheim mit Entschiedenheit für eine baldige Neugliederung des Bundesgebietes nach Artikel 29 des Grundgesetzes ausgesprochen. Den Vorschlag des bayerischen Ministerpräsidenten *Goppel*, den Artikel 29 ersatzlos zu streichen, lehnten sie übereinstimmend ab. Auch die gelegentlich diskutierte Neugliederung in Etappen, wobei eine Lösung im Südwesten einer Regelung im Norden des Bundesgebietes zeitlich vorgezogen werden sollte, fand bei den Ministern *Schiess*

(Baden-Württemberg), *Bielefeld* (Hessen) und *Schwarz* (Rheinland-Pfalz) wenig Gegenliebe. Der Oppositionsführer im Stuttgarter Landtag und frühere Innenminister Walter *Krause* schränkte ein, daß zumindest eine beschlossene Konzeption für das gesamte Bundesgebiet vorliegen müsse; dann könnte unter Umständen die Realisierung in Etappen erfolgen. Die Argumente, die für eine Neugliederung im Südwesten vorgebracht wurden, hoben in erster Linie darauf ab, daß bei Fortfall der als Entwicklungshindernis empfundenen Landesgrenzen am Rhein eine bessere und großzügigere Infrastruktur in künftig zwei statt in den jetzt vier Ländern[1] des Südwestens möglich wäre. Außerdem seien Einsparungen in den öffentlichen Haushalten zu erreichen.

Nr. 41 c

13. 4. 1973: Prof. Ernst gegen Aufhebung des Art. 29 GG

Druck: Frankfurter Allgemeine Nr. 89 vom 14. 4. 1973, S. 3: »Ernst: Wenig Chancen für Neugliederung. Der Kommissions-Vorsitzende legt einen Materialienband vor«. D.C. Bonn, 13. April.

Der Vorsitzende der Sachverständigenkommission für die Neugliederung des Bundesgebietes, *Ernst,* hat am Freitag in Bonn einen umfangreichen Materialienband zu dieser Frage der Öffentlichkeit vorgelegt.[2] In dem Band ist auch ein Bericht einer von den Ministerpräsidenten der Länder eingesetzten Kommission enthalten, dessen Grundsätze nach der Ansicht von *Ernst* in weiten Bereichen mit den Vorstellungen der vom Bund eingesetzten Sachverständigenkommission übereinstimmen. *Ernst* meinte, dieser Umstand werde in der Öffentlichkeit vermutlich erhebliche Überraschung auslösen. Die Mehrheit der Länderarbeitsgruppe halte die Neugliederung für eine (wenn auch nicht die alleinige) Voraussetzung für ein dem Grundgesetz entsprechendes Funktionieren der föderativen Staatsordnung. *Ernst* bezeichnet dennoch die Chancen für eine Neugliederung des Bundesgebiets angesichts der politischen Schwierigkeiten als »nicht sehr hoch«.

---

1 Zuvor hatte sich der saarländische Ministerpräsident Röder gegen ein Aufgehen der Saar in einem größeren Länderverbund ausgesprochen, solange diese wirtschaftlich nicht mit den Nachbarländern gleichgezogen habe. Vgl. Handelsblatt Nr. 51 vom 13. 3. 1973, S. 22: »Keine Experimente im Saarland. Die Saar wil in puncto Neugliederung mit den anderen Ländern gleichziehen«. Von Reinhold Gemperle.

2 Vorschläge zur Neugliederung des Bundesgebiets gemäß Art. 29 des Grundgesetzes. Hrsg. vom Bundesministerium des Innern, Bonn 1973. Bd. 2: Materialien zum Bericht der Sachverständigenkommission. Vorgelegt im Dezember 1972 (322 S.). Vgl. auch die Vorschläge selbst unter Nr. 40 a.

Die Frage nach einer ersatzlosen Streichung der entsprechenden Bestimmung im Grundgesetz (Artikel 29) sei denn auch ernst zu nehmen, da ein ständig mißachteter Verfassungsauftrag in der Tat für Staat und Gesellschaft eine arge Belastung darstelle. Doch werde dabei übersehen, daß der Fortbestand der gegenwärtigen Ländergliederung für die politische Entwicklung eine Einbahnstraße zum Einheitsstaat baue. Es sei daher geistige Falschmünzerei, fuhr *Ernst* fort, die Aufhebung des verfassungsrechtlichen Neugliederungsgebotes zu fordern, ohne sich zugleich mit dem Für und Wider des Einheitsstaates auseinanderzusetzen. Der Bericht der Länderkommission zeige, daß auf einer insgesamt erstaunlich breiten Basis gemeinsamer Grundsätze durchaus auch konkrete und praktikable Lösungen gefunden werden könnten. *Ernst* geht auch davon aus, daß im Zuge einer Neugliederung die derzeitige Überrepräsentation einiger Bundesländer wie der Stadtstaaten Bremen und Hamburg gegenüber Ländern wie Bayern oder Nordrhein-Westfalen abgebaut werden kann.

Ernst meinte weiter, die neuen Länder sollten – auch darin bestehe Übereinstimmung mit der Länderkommission – möglichst aus eigener wirtschaftlicher Kraft imstande sein, ihre Aufgaben zu erfüllen. Unter dieser Voraussetzung solle man auf den horizontalen Finanzausgleich dann weitgehend verzichten können; jedenfalls solle dem Ausgleich in Zukunft keine existenzerhaltende Bedeutung mehr zukommen. Schließlich sei die Mehrheit der Länderarbeitsgruppe mit Ausnahme von Bremen, Hamburg und Schleswig-Holstein der Meinung, daß unter Berücksichtigung aller Gesichtspunkte die Neugliederung zu fünf oder sechs Ländern führen sollte.

Nr. 41 d

18. 5. 1973: Die Neugliederungsfrage aus der Sicht der Enquete-Kommission Verfassungsreform

Quelle: 7. BT Enquete-Kommission Verfassungsreform, 1. (Konstituierende) Sitzung, S. 14–22: TOP »Arbeitsplanung und Verfahrensfragen« (BT Parl. Arch.).

Der Vorsitzende Abg. Prof. Dr. *Schäfer* wirft die Frage auf nach den möglichen Auswirkungen des Berichts der Sachverständigenkommission für die Neugliederung des Bundesgebietes auf die Arbeit der Enquete-Kommission. Dabei stelle sich als Hauptfrage, ob nunmehr in allen Aspekten des Bund-Länder-Verhältnisses sowohl vom bestehenden Zustand als auch zusätzlich von einem anders gegliederten Bundesgebiet ausgegangen werden müsse. Er halte eine alternative Bearbeitung der Probleme für sachdienlich. Dem

schließen sich Senator Dr. *Heinsen* und Landtagspräsident Dr. *Lemke* an mit dem Bemerken, bei den vorgelegten Vorschlägen und Materialien zur Neugliederung des Bundesgebietes handele es sich um Anregungen einer unabhängigen Kommission, die noch keinerlei Rückschlüsse auf die Entscheidung der Bundesregierung erlaubten. (Siehe hierzu die an die Mitglieder verteilten Materialien: Bericht der Sachverständigenkommission für die Neugliederung des Bundesgebietes mit dem dazugehörenden Materialband; Pressemitteilung der Sachverständigenkommission zum Bericht.)

Prof. Dr. *Scharpf* berichtet auf Bitten des Vorsitzenden über mögliche verfassungsrechtliche Auswirkungen, die sich aus der Arbeit der Sachverständigenkommission für die Neugliederung des Bundesgebietes (*Ernst*-Kommission) für die Überlegungen der Enquete-Kommission Verfassungsreform in den verschiedenen Themenstellungen des Bund-Länder-Verhältnisses ergeben könnten:

Die *Ernst*-Kommission hat Artikel 29 GG selbst nicht in Frage gestellt, sondern ihre Aufgabe darin gesehen, Vorschläge zur Erfüllung seines Verfassungsauftrages zu erarbeiten. Auf Grund dieser Vorschläge gibt es vor allem in drei Bereichen Nachfolgeprobleme verfassungsrechtlicher Natur. Der Vorschlag der *Ernst*-Kommission sieht vor, an Stelle der bisher zehn, im Hinblick auf Größe, geographische Lage, Bevölkerungs- und Sozialstruktur, Einwohnerzahl und Steuerkraft höchst unterschiedlichen Länder fünf bzw. sechs annähernd ausgeglichene Bundesländer zu schaffen. Dies hätte einerseits eine Aufwertung der Länderparlamente und damit auch der Landtagswahlen zur Folge; dieser Umstand könnte wiederum den Bund stärker als bisher motivieren, auf die Landespolitik Einfluß zu nehmen. Andererseits würden stärkere Länder entstehen, die bei einem unter sich koordinierten Vorgehen dem Bund politisch geschlossener als bisher gegenübertreten könnten. Insgesamt würde sich der politische und verfassungsrechtliche Stellenwert dergestalt egalisierter und in der Zahl verminderter Länder wesentlich erhöhen. Vor allem die veränderte Bedeutung des Länderparlamentarismus würde dann eine Überprüfung von Struktur und Arbeitsweise des Bundesrates erforderlich machen. Die bisherige Besetzung ausschließlich aus Vertretern der Länderregierungen müßte daraufhin überprüft werden, ob an ihre Stelle nicht eine stärker die politischen Verhältnisse in den Länderparlamenten repräsentierende Beschickung treten müßte. Damit steht die Beteiligung der Länderparlamente bei der Stimmabgabe im Bundesrat zur Diskussion. Der vorgelegte Vorschlag für eine Länderneugliederung hat ferner Auswirkungen auf die finanzverfassungsrechtliche und finanzpolitische Balance zwischen Bund und Ländern. Die unterschiedliche Finanz-

kraft der Länder würde weitgehend ausgeglichen; damit würden sich die Anforderungen an den horizontalen Finanzausgleich stark verringern. Zugleich würde die heute unter dem Gesichtspunkt des Finanzausgleichs erforderliche Egalisierungsfunktion der Gemeinschaftsaufgaben nach Artikel 91 a und Artikel 104 a Abs. 4 GG stark verringert; dies würde einerseits den Gedanken einer Abschaffung der Gemeinschaftsaufgaben im Hinblick auf ihre finanzielle Ausgleichsfunktion nahelegen, zugleich aber den zweiten Aspekt der Gemeinschaftsaufgaben, nämlich den der Koordination der Länderaktivitäten durch den Bund, stärker in den Blickpunkt verfassungspolitischer Überlegungen rücken lassen. Für die Enquete-Kommission bedeutet dies, daß die bereits konzipierte Weiterentwicklung der Gemeinschaftsaufgaben zu einem System gemeinsamer Planung von Bund und Ländern nochmals erörtert werden müßte.

Bei annähernd gleich großen, gleich leistungsfähigen und finanziell gleich ausgestatteten Ländern würde sich ferner die Frage der Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern neu stellen. Während die Länder heute infolge ihrer verschiedenen Ausgangslagen und Interessen unterschiedliche Gesetzgebungsvorhaben verfolgen und deshalb ein großes Koordinationsinteresse des Bundes besteht, würden gleichgeartete Länder stärker auch gleichgerichtete gesetzgeberische Vorhaben in Angriff nehmen und damit intensiver als bisher eine gewisse Selbstkoordination betreiben. Diese Verringerung des Koordinationsbedarfs auf Seiten des Bundes würde es erlauben, Bundeszuständigkeiten auf die Länder zurückzuübertragen oder wenigstens keine weiteren Kompetenzen von den Ländern auf den Bund übergehen zu lassen.

Landtagspräsident Dr. *Lemke* beurteilt die Verwirklichungschancen der Neugliederungsvorschläge insgesamt zurückhaltend. Nach wie vor gelte es, Wege für einen zweckmäßigen Finanzausgleich anzustreben; er erinnere daran, daß die Reformen an der Finanzverfassung im Jahre 1969 es nicht vermocht hätten, einen in jeder Hinsicht befriedigenden vertikalen Finanzausgleich zu entwickeln, der besser als ein horizontaler Finanzausgleich auf die Bedürfnisse der einzelnen Länder hätte eingehen können.

Prof. Dr. *Barbarino* gibt seiner Ansicht Ausdruck, kein Finanzausgleich sei in vollem Umfang geeignet, alle Unterschiede zwischen den Ländern auszugleichen. Da im Bund-Länder-Verhältnis die Mittel von vornherein nicht entsprechend den Aufgaben der Länder verteilt gewesen seien, habe man 1969 mit den Gemeinschaftsaufgaben den Versuch gemacht, einen besseren Ausgleich herbeizuführen. Die gefundene Lösung habe sich jedoch als länderfeindlich

erwiesen. Hinsichtlich der Struktur und Arbeitsweise des Bundesrates sei auch er der Auffassung, daß bei einer Verminderung der Länderzahl eine Reform ins Auge gefaßt werden müsse.

Senator Dr. *Heinsen* zweifelt daran, daß die verfassungsrechtlichen Empfehlungen der Enquete-Kommission sich danach ordnen ließen, ob eine Neugliederung des Bundesgebietes stattfinden werde oder ob es beim bisherigen Länderzuschnitt bleibe. Die Neugliederung allein werde niemals das allein maßgebliche Argument für bestimmte verfassungsrechtliche Vorschläge abgeben können.

StS a.D. Dr. *Rietdorf* geht von unterschiedlichen Voraussetzungen der Enquete-Kommission gegenüber der *Ernst*-Kommission aus. Die Enquete-Kommission müsse früher, nämlich bei Artikel 29 GG selbst, ansetzen; komme sie etwa zu dem Ergebnis, daß diese Verfassungsbestimmung beseitigt werden müsse, so erübrige sich eine Prüfung von eventuellen Folgerungen aus der Neugliederung für sonstige Verfassungsreformvorschläge. Empfehle sie dagegen, den Verfassungsauftrag des Artikels 29 GG bestehen zu lassen, so könne sie nicht davon absehen, die Folgen einer Neugliederung in ihre verfassungsrechtlichen Überlegungen einzubeziehen.

Frau Dr. *Diemer-Nicolaus* warnt davor, in den Beratungen allzuviel Gewicht auf eine mögliche Beseitigung des Artikels 29 GG zu legen; wichtiger sei unter den Gesichtspunkten der politischen Realisierungsmöglichkeiten eine Erörterung der Folgeprobleme aus dem Neugliederungsauftrag, etwa bezüglich der Struktur des Bundesrates. Aus diesem Grunde sollten die Beratungen der *Ernst*-Kommission in jedem Fall in die Überlegungen der Enquete-Kommission einbezogen werden.

Prof. Dr. *Scharpf* erinnert daran, Artikel 29 GG könne nicht isoliert gesehen werden, sondern müsse in den richtigen Zusammenhang mit der Garantie des föderativen Aufbaues der Bundesrepublik gestellt werden; wenn nur eine Länderneugliederung geeignet sei, die föderative Ordnung zu bewahren, so gebiete Artikel 79 Abs. 3 GG bereits die Befolgung des Verfassungsauftrages.

MinDirig Dr. *Schiffer* (BMI) spricht sich dafür aus, daß bei allen Einzelüberlegungen zu verfassungsrechtlichen Fragen die sich aus den Vorschlägen zur Neugliederung ergebenden Aspekte als unverzichtbare Prämissen berücksichtigt werden müßten. Die Vorschläge der *Ernst*-Kommission hätten auf zahlreiche von der Enquete-Kommission in Aussicht genommene Beratungsgegenstände ihre Auswirkungen; ihrer Problematik könne sich die Enquete-Kommission deshalb nicht entziehen.

Prof. Dr. *Kewenig* tritt dafür ein, zunächst die sich aus der Neugliederung ergebenden Probleme für die Verfassungsreform im einzel-

nen zu untersuchen; erst dann könne entschieden werden, ob sich die Abschaffung des Artikels 29 GG empfehle. Dieser Auffassung stimmt Landtagspräsident Dr. *Lemke* zu.

Der Vorsitzende Abg. Prof. Dr. *Schäfer* ist der Ansicht, Artikel 29 GG müsse darauf überprüft werden, ob er einen Beitrag zur Erhaltung und Fortentwicklung der föderativen Ordnung im Sinne des Artikels 79 Abs. 3 GG leiste oder ob seine Verwirklichung keine Vorteile für den föderativen Aufbau mit sich bringe. Erst nach dieser Prüfung könne über eine Abschaffung überhaupt gesprochen werden. Er halte es nicht für ausgeschlossen, daß die Untersuchungen der Enquete-Kommission eine solche Verfestigung des derzeitigen Länderzuschnitts erkennen lassen würden und daß eine Änderung der Ländergrenzen sich nicht unbedingt zum Vorteil der bundesstaatlichen Ordnung auswirken würde. Schon 1969 seien die Chancen für eine Neugliederung des Bundesgebietes als gering angesehen worden; deshalb habe man sich mit den verschiedenen Instrumenten der Finanzreform begnügen müssen.

Die Kommission sollte von der bestehenden Ordnung ausgehen und auf dieser Grundlage Reformvorstellungen entwickeln. Erst dann könne festgestellt werden, welche Überlegungen unter dem Einfluß des Berichts der *Ernst*-Kommission einer anderen räumlichen Struktur des Bundesgebietes angepaßt werden müßten.

Präsident Dr. *Hailer* hält ebenfalls die derzeitige Länderzahl und -größe für den geeigneten Ausgangspunkt der Kommissionsüberlegungen. Die Neugliederung sei für die Enquete-Kommission nicht der Hauptgegenstand der Beratungen, sondern allenfalls eine Einflußgröße; die Neugliederungsaspekte müßten bei den Kommissionsberatungen mitbedacht werden. Deshalb empfehle es sich nicht, Alternativen zwischen zehn und fünf Ländern in aller Breite zu entwickeln. Die Auswirkungen einer Neugliederung sollten erst dann erörtert werden, wenn die Chance einer Realisierung erkennbar werde.

Prof. Dr. *Böckenförde* macht sich diese Auffassung zu eigen, da andernfalls das Beratungspensum der Kommission zu groß und zu unübersichtlich werde. Die Kommission dürfe ihren Auftrag nicht dadurch anders gewichten, daß sie zu sehr die Auswirkungen der Neugliederung in den Mittelpunkt ihrer Erörterungen stelle.

Prof. Dr. *Kewenig* tritt dem entgegen mit dem Bemerken, der Auftrag der Kommission umfasse die im *Ernst*-Bericht untersuchte Problematik von vornherein, da der Auftrag der Enquete-Kommission schon bei Artikel 29 GG ansetze. Wenn die *Ernst*-Kommission ihre Vorschläge und Materialien nicht vorgelegt hätte, wäre es Aufgabe der Enquete-Kommission geworden, Vorstellungen auch auf

diesem Gebiet zu entwickeln. Deshalb müßten die Ergebnisse der *Ernst*-Kommission den Beratungen der Enquete-Kommission als Alternative zugrunde gelegt werden.

Der Vorsitzende Abg. Prof. Dr. *Schäfer* weist darauf hin, daß die Neugliederung von anderen verfassungsrechtlichen Fragen ohnehin nicht getrennt werden und somit auch von der Kommission nicht außer Betracht gelassen werden könne.

Prof. Dr. *Scharpf* macht darauf aufmerksam, daß die Enquete-Kommission Verfassungsreform die Frage der Neugliederung nicht nur als alternative Voraussetzung ihrer Arbeit, sondern auch als eine Lösungsmöglichkeit für die Probleme des bundesstaatlichen Aufbaues betrachten müsse. Die von der *Ernst*-Kommission vorgelegten Vorschläge seien nur eine der möglichen Antworten auf die offenen Fragen des Bund-Länder-Verhältnisses. Auch andere Lösungen als die Neugliederung hätten ihre verfassungsrechtlichen Folgeprobleme. Deshalb habe die Enquete-Kommission Verfassungsreform gar keine Möglichkeit, die Problematik des Artikels 29 GG aus ihren Überlegungen auszusparen.

MinDir *Bahlmann* (BMJ) tritt dieser Auffassung bei und betont, die Enquete-Kommission dürfe nicht einfach den bestehenden Zustand oder eine von anderer Seite dazu entwickelte Alternative hinnehmen, sondern müsse selbst die Frage untersuchen, welche Funktion Artikel 29 GG zur Erhaltung und Fortentwicklung des föderativen Systems habe. Wenn die Enquete-Kommission nach ihren Untersuchungen der verfassungsrechtlichen Probleme des Föderalismus etwa zu dem Ergebnis käme, es gebe bei Bestehen von zehn Ländern heute keine Lösungsmöglichkeiten mehr für die bundesstaatlichen Probleme, dann ergebe sich hieraus als logische Folge, daß nur noch die Neugliederung empfohlen werden könne. Schon unter diesem Gesichtspunkt dürfe die Enquete-Kommission die Neugliederung als eine Lösungsmöglichkeit der Probleme für die bundesstaatliche Ordnung nicht aus ihren Betrachtungen ausschließen.

StS *Hermans* weist auf die unterschiedlichen Ansatzpunkte der *Ernst*-Kommission und der Enquete-Kommission hin. Der Ansatzpunkt der Enquete-Kommission sei grundsätzlicher, weil bei ihren Beratungen Artikel 29 GG als solcher zur Disposition stehe. Auch müsse die Kommission die Grundfrage klären, ob eine größere oder geringere Anzahl von Ländern schon an sich einen Vor- oder Nachteil für die bundesstaatliche Ordnung darstelle. Entscheide man sich für eine Verringerung der Anzahl der Länder, dann müßten die Stimmverhältnisse und die Art der Stimmabgabe im Bundesrat verändert werden. Die Enquete-Kommission dürfe sich

nicht auf die Einzelheiten des Berichts der *Ernst*-Kommission einlassen, sondern müsse sich der Frage stellen, bei welcher föderativen Struktur das Verfassungsgefüge am besten ausbalanciert sei.

Der Vorsitzende Abg. Prof. Dr. *Schäfer* stellt fest, daß die Zusammenhänge zwischen Neugliederung und Verfassungsreform im Hinblick auf die Arbeitsweise der Enquete-Kommission nunmehr von allen Seiten eingehend beleuchtet seien und bittet Landtagspräsident Dr. *Lemke* um einen Bericht über die Tätigkeit der Länderkommission Verfassungsreform.

Nr. 41 e
Juni 1973: Südwestdeutsche SPD-Fraktionen für umfassende Neugliederung

Druck: Parlamentarisch-Politischer Pressedienst Nr. 116 vom 20. 6. 1973, S. 1: »Nr. 1: SPD-Arbeitsgruppe im Südwesten zur Länderneugliederung«. ppp/20. 6. 1973.

Die SPD-Landtagsfraktionen aus Baden-Württemberg, Hessen, Rheinland-Pfalz und dem Saarland wollen eine Arbeitsgruppe zur Länderneugliederung bilden. In einem ersten Vorgespräch in Ludwigshafen herrschte unter den vier Vorsitzenden der SPD-Landtagsfraktionen Übereinstimmung über die Notwendigkeit einer Neugliederung. Der Neugliederungsauftrag des Grundgesetzes müsse im Interesse einer dauerhaften Sicherung des föderativen Systems erfüllt werden, heißt es in einer gemeinsamen Erklärung. Einigkeit herrschte weiter, daß eine Neugliederung das gesamte Bundesgebiet erfassen müsse und nicht nur einen Teilraum, wie etwa den Südwesten. Grundlage der Konzeption sollten dabei die Vorschläge der *Ernst*-Kommission sein. In den nächsten Wochen und Monaten soll in den vier Bundesländern des Südwestens auf breiter Ebene ein Prozeß der öffentlichen Meinungsbildung in Gang gesetzt werden. Im Herbst 1973 soll dann eine 16köpfige Arbeitsgruppe, in die jede Landtagsfraktion vier Vertreter entsendet, zu einer ersten Klausurtagung zusammentreten. Das Echo auf die öffentliche Aufklärungsarbeit wie auch die Ergebnisse der Arbeitsgruppe sollen dem Bundesgesetzgeber Anfang 1975 als Entscheidungshilfe vorgelegt werden (ja/206/-/bgy).

Nr. 41 f
August 1973: Südwestdeutsche FDP-Fraktionen für partielle Neugliederung
Druck: FR Nr. 194 vom 22. 8. 1973, S. 11: »‚Eigenartige Flaute', FDP-Vorschläge zur Länderneugliederung«. Wiesbaden.

Die Freien Demokraten von Hessen, Rheinland-Pfalz und dem Saarland haben die Neugliederung, die nach Ansicht der FDP in letzter Zeit in eine eigenartige Flaute geraten ist, mit neuen Vorschlägen ins Gespräch gebracht.

Im Anschluß an eine gemeinsame Sitzung liberaler Spitzenvertreter aus den genannten Ländern in Wiesbaden berichtete der Mainzer FDP-Landtagsabgeordnete Hermann *Eicher,* der Bundesgesetzgeber müsse veranlaßt werden, noch 1974 ein umfassendes Neugliederungsgesetz nach Artikel 29 Absatz 5 des Grundgesetzes vorzulegen und damit im künftigen Bundesland »Mittelrhein-Hessen« die sonst fälligen Volksentscheide überflüssig zu machen. Sollte das nicht gelingen, müßten die Volksentscheide in Rheinhessen und Montabaur so bald wie möglich und mit aktualisierter Fragestellung durchgeführt werden.

Konkret sprachen sich die Freien Demokraten auf ihrer gestrigen Tagung dafür aus, neue Verwaltungsgebäude in den Ländern Rheinland-Pfalz, Saarland und Hessen nur nach gegenseitiger Konsultation zu errichten. Dadurch sollten Fehlinvestitionen verhindert werden, die nach einer Zusammenlegung der drei Bundesländer ans Tageslicht kommen müßten.

Als einen weiteren Schritt zur Neugliederung betrachten die FDP-Politiker ihren Vorschlag, per Staatsvertrag gemeinsame Oberbehörden für die Bergbauverwaltung, die Eichverwaltung und für den geologischen Landesdienst zu schaffen. Wer den Zusammenschluß der drei Länder ernsthaft bejahe, müsse auch einer Zusammenlegung dieser Behörden zustimmen, meinten die FDP-Vertreter, die sich gleichzeitig für eine gemeinsame Standortplanung für Kraftwerke an Rhein-Main und Saar aussprechen. bj

Nr. 41 g
Sept. 1973: Mit der Neugliederung befaßte Parteigremien
Druck: Das Parlament Nr. 37 vom 15. 9. 1973, S. 9: »Neugliederung und Parteien«.

Gremien der Parteien, die sich auf Bundes- und Landesebene mit dem Thema Neugliederung des Bundesgebietes befassen oder zu diesem Zweck gebildet werden sollen:

SPD:

Bundesebene:

Parteiausschuß für Kommunalpolitik, Städtebau und Raumordnung.

Arbeitskreise Inneres und Wirtschaftspolitik der Fraktion sollen Anträge des Parteitages von Hannover behandeln.

Bund und Länder:

Bund-Länder-Konferenz, behandelte bisher das Thema Neugliederung ohne abschließende Willensbildung.

Länderebene:

Am 16. Juni beschlossen die Fraktionsvorsitzenden von Baden-Württemberg, Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland *(Schieler, Krollmann, Dröscher, Läpple)* für Herbst 1973 die Konstituierung einer Arbeitsgruppe, bestehend aus 16 Mitgliedern der Landtage und der Parteiorganisationen. Die Arbeitsgruppe erhielt den Auftrag, im Verlauf des nächsten Jahres konkrete Vorschläge zur Beschleunigung der Neugliederung vorzulegen.

CDU/CSU:

Bundesebene:

Bundesfachausschuß für Innenpolitik. Arbeitskreis christ-demokratischer Juristen.

Bund-Länder:

Bund-Länder-Konferenz, bisher ohne Willensbildung.

Landesebene:

Arbeitskreis für Neugliederung in der Bürgerschaftsfraktion Hamburg.

FDP:

Bundesebene:

Zu konstituierender Bundesfachausschuß für Raumordnung, Wohnungswesen und Kommunalpolitik.

Bund und Länder:

Die 46. Fraktionsvorsitzendenkonferenz hat beschlossen, eine aus Vertretern der Bundestagsfraktion und der Landtagsfraktionen zusammengesetzte Kommission unter dem Vorsitz von Wolfgang *Mischnick* einzusetzen.

Länderebene:

Die Landtagsfraktionsvorsitzenden von Hessen und Rheinland-Pfalz und die parlamentarische Arbeitsgemeinschaft des Saarlandes unterhalten nicht institutionalisierte regelmäßige Kontakte.

Nr. 41 h

Okt. 1973: Südwestdeutsche CDU-Fraktionen und CSU-Fraktion gegen Stufenlösung

Druck: Deutschland-Union-Dienst Nr. 191 vom 5. 10. 1973, S. 9: »Neugliederung des Bundesgebietes«. (DUD) Mainz, 5. 10. 1973.

Nach Abschluß der zweitägigen Konferenz der Vorstände der CDU/CSU-Landtagsfraktionen aus Baden-Württemberg, Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Bayern in Stuttgart unterstrich der stellv. Vorsitzende der Mainzer Landtagsfraktion, Rudi *Geil,* die Entschließung von Stuttgart, wonach nunmehr die Bundesregierung am Zuge sei, den Verfassungsauftrag zur Neugliederung des Bundesgebietes im Geist des Grundgesetzes zu erfüllen. Es bestehe bei den CDU-Fraktionen völlige Einmütigkeit darüber, daß eine Stufenlösung, die den Süden und Südwesten des Bundesgebiets vorab neu gliedere, abzulehnen sei. Eine ausgewogene Länderneugliederung verlange vielmehr, erläuterte Rudi *Geil* die Haltung der CDU-Fraktionen weiter, die Schaffung leistungsfähiger Länder im gesamten Bundesgebiet. Es müsse davor gewarnt werden, eine Neugliederung, die dem Wohl der Gesamtheit der Bevölkerung des Bundesgebietes dienen solle, aus parteitaktischen Erwägungen heraus zu betreiben. So wäre die Absicht, mit Hilfe einer Neugliederung des Bundesgebietes die Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat zu ändern, unverantwortlich. Das Gesamtinteresse einer gesunden staatlichen Weiterentwicklung habe absolute Priorität vor parteipolitischen Interessen.

Die Konferenzteilnehmer hatten – wie der stellv. Vorsitzende der rheinland-pfälzischen CDU-Fraktion weiter berichtete – die Vorlage des *Ernst*-Gutachtens begrüßt. Es enthalte wichtige Daten, die für politische Neugliederungsentscheidungen unentbehrlich seien.

Nr. 41 i

16. 1. 1974: Filbinger und Krause (Baden-Württemberg) uneinig über Stufenlösung

Druck: Stuttgarter Zeitung Nr. 14 vom 17. 1. 1974, S. 5: »Regierung gegen Stufenplan bei Länderreform. Filbinger spricht von Manipulation – SPD-Abgeordneter Krause fühlt sich mißverstanden«. eru. Stuttgart.

Ministerpräsident *Filbinger* hat sich am Mittwoch noch einmal von jedem Versuch distanziert, die Neugliederung in der Bundesrepublik stufenweise vorzunehmen. Wenn etwa nur die Bundesländer Rheinland-Pfalz und das Saarland mit anderen Bundesländern vereinigt würden, würde dies die CDU im Bundesrat die sieben Stimmen dieser beiden Landesregierungen kosten. Darin würde die Öffent-

lichkeit eine Manipulation erblicken. Zudem sei das Ziel der Neugliederung die Schaffung ausgewogener Bundesländer. Dies würde aber nicht erreicht, wenn man nur in Süddeutschland große Bundesländer schaffe, in Norddeutschland dagegen die beiden Hansestädte selbständige Staaten blieben. Man brauche also eine einheitliche Konzeption für das ganze Bundesgebiet, die von der Bundesregierung erarbeitet werden müsse. Damit distanzierte sich *Filbinger* auch von dem SPD-Abgeordneten Walter *Krause,* der am Montag in Mannheim eine gewisse Sympathie für die stufenweise Lösung der Neugliederung hatte erkennen lassen. *Filbinger* sagte auch, daß die Landesregierung keine Initiative im Bundesrat ergreifen werde. Er selbst werde aber dagegen zu Felde ziehen, daß in Mannheim nunmehr von gewissen Kreisen Annäherungsversuche an Hessen unternommen würden. Die Bevölkerung Mannheims habe sich bei der Baden-Abstimmung 1970 ganz entschieden für Baden-Württemberg ausgesprochen.

Der Mannheimer SPD-Abgeordnete Walter *Krause* hat gegenüber dpa bekräftigt, daß er bei der Länderneugliederung »nach wie vor« für eine Gesamtkonzeption für das gesamte Bundesgebiet eintrete und gegen eine Stufenlösung sei, »die nur einen Teil des Bundesgebietes neu gliedert, den Rest aber ungeschoren läßt«. *Krause* nahm damit zu eigenen Äußerungen vom Montag in Mannheim Stellung, die offensichtlich den Eindruck erweckten, daß er inzwischen eine Stufenlösung in seine Überlegungen einbezieht.

Nach Ansicht *Krauses* sollte jedoch der »interessante« Gedanke des FDP-Politikers Karl *Moersch,* Schwierigkeiten bei der Neugliederung dadurch zu überwinden, daß man sich auf die »wirklich notwendigen Veränderungen« wie die Zusammenführung der Ballungsräume konzentriert, nicht einfach abgelehnt werden. *Krause* sprach sich dafür aus, dem Gedanken nachzugehen, ob es eine Gesamtkonzeption geben könnte, Ländergrenzen überall dort zu beseitigen, wo Ballungsräume willkürlich zerschnitten werden.

Die Stuttgarter FDP-Landtagsfraktion hat sich eindeutig von der vom früheren FDP-Landesvorsitzenden Karl *Moersch* erneut ins Gespräch gebrachten Stufenlösung bei der Neugliederung distanziert. Sie bleibe bei ihrer Auffassung, daß eine Stufenlösung im Hinblick auf die Stadtstaaten die Länderneugliederung im Norden der Bundesrepublik »auf ewig vertagen« würde.

Nr. 42 a

25. 1. 1974: Ankündigung eines Gesetzentwurfs zur Durchführung der ausstehenden Volksentscheide

Druck: 7. BT Sten. Ber., Bd. 86, S. 4962 A–B: Anlage 55.

Antwort

Bundesministers *Genscher* vom 24. Januar 1974 auf die Schriftlichen Fragen des Abgeordneten *Brandt* (Grolsheim) (SPD) (Drucksache 7/1555 Fragen 12 und 13):

Bis wann beabsichtigt die Bundesregierung, die gemäß Artikel 29 Abs. 3 GG aufgrund der erfolgreichen Volksbegehren erforderlichen Volksabstimmungen in den betreffenden Landesteilen durchzuführen?

Gibt es Überlegungen, den in Artikel 29 Abs. 3 GG genannten Termin – 31. März 1975 – durch neuerliche Verfassungsänderungen zu verschieben oder ganz fallenzulassen?

In Art. 29 Abs. 3 GG ist bestimmt, daß in den Gebieten, in denen aufgrund des Art. 29 Abs. 2 GG Volksbegehren zur Änderung der Landeszugehörigkeit erfolgreich waren, bis zum 31. März 1975 Volksentscheide darüber durchzuführen sind, ob die angestrebte Gebietsänderung vorgenommen oder die bisherige Landeszugehörigkeit beibehalten werden soll. Es handelt sich dabei um drei Volksbegehren in den vormaligen Regierungsbezirken Montabaur, Rheinhessen und Koblenz/Trier des Landes Rheinland-Pfalz und um zwei Volksbegehren im Verwaltungsbezirk Oldenburg und im Landkreis Schaumburg-Lippe des Landes Niedersachsen. Es kann – so lange der Verfassungsauftrag besteht – dahingestellt bleiben, ob die Durchführung dieser Volksentscheide politisch noch sinnvoll ist und ob die Abwicklung dieser 18 Jahre zurückliegenden, kleinräumigen Volksbegehren mit den Vorstellungen von einer modernen und zweckentsprechenden Neugliederung des Bundesgebietes noch in Einklang gebracht werden kann.

Die Bundesregierung beabsichtigt, die Volksentscheide termingerecht durchzuführen und wird einen entsprechenden Gesetzentwurf in Kürze vorlegen.

Nr. 42 b

20. 2. 1974: Vorläufiger Verzicht auf Vorlage eines Gesetzentwurfs zur Gesamtneugliederung

Druck: 7. BT Sten. Ber., Bd. 86, S. 5367 C–D: Anlage 6.

Antwort

des Parl. Staatssekretärs *Jung* vom 20. Februar 1974 auf die Mündliche Frage des Abgeordneten *Schäfer* (Appenweier) (SPD) (Drucksache 7/1700 Frage A 18):

Wann wird die Bundesregierung dem Verfassungsauftrag des Artikels 29 des Grundgesetzes nachkommen und einen Gesetzentwurf zur Frage der Länderneugliederung vorlegen?

Die Bundesregierung geht für die Neugliederung von dem in Artikel 29 GG gestellten Auftrag aus. Die Schwierigkeiten, die sich aus dem Umfang, der Tragweite und den noch nicht voll überschaubaren Konsequenzen einer in die Staatsstruktur so tief einschneidenden Maßnahme ergeben, sind offenkundig. Die Neugliederung setzt daher einen breiten Konsens aller verantwortlichen politischen Kräfte voraus, insbesondere ist die Abstimmung mit den Ländern als den Trägern des föderativen Elements notwendig. Die Reaktion der Öffentlichkeit auf das Gutachten der Sachverständigenkommission und der kontroverse Stand der öffentlichen Diskussion zeigen, daß der erforderliche Konsens bisher noch nicht zu erreichen war.

Die Bundesregierung kann einen Gesetzentwurf zur Gesamtneugliederung erst vorlegen, wenn die politische Diskussion abgeschlossen ist und die Meinungsbildung, vor allem in den verantwortlichen politischen Gremien, Lösungsmöglichkeiten aufzeigt, welche die Aussicht bieten, wenigsten von einer überwiegenden Mehrheit unterstützt zu werden. Die Bundesregierung wird darauf hinwirken, daß der Prozeß der Meinungsbildung bald zu einem positiven Ergebnis führt.

Nr. 42 c

14. 3. 1974: Vorrang der ausstehenden Volksentscheide vor Gesamtneugliederung

Druck: 7. BT Sten. Ber., Bd. 87, S. 5600 C–D: Anlage 13.

Antwort

des Bundesministers *Genscher* vom 14. März 1974 auf die Mündliche Frage des Abgeordneten Dr. *Schmitt-Vockenhausen* (SPD) (Drucksache 7/1766 Frage A 28):

Glaubt die Bundesregierung tatsächlich, daß der in ihrer Antwort vom 24. Januar 1974 auf die schriftlichen Fragen des Abgeordneten *Brandt* (Grolsheim) angekündigte Gesetzentwurf den Erfordernissen des Artikels 29 des Grundgesetzes gerecht wird, nachdem ein weiterer Bericht zur Neugliederung des Bundesgebiets von der *Ernst*-Kommission vorgelegt wurde?

Die Bundesregierung weiß, daß die Volksentscheide nach Artikel 29 Abs. 3 GG nicht als Maßnahmen zur Verwirklichung der Gesamtneugliederung im Sinne des Artikel 29 Abs. 1 gelten können, zumal dahingestellt bleiben muß, ob die Durchführung dieser Volksentscheide 18 Jahre nach Abschluß der Volksbegehren – es handelt sich um zwei Volksbegehren in Niedersachsen und um drei Volksgebehren in Rheinland-Pfalz – politisch noch sinnvoll ist.

Artikel 29 Abs. 3 GG schreibt jedoch vor, daß in den Gebieten, in denen aufgrund des Artikels 29 Abs. 2 GG Volksbegehren zur Änderung der Landeszugehörigkeit erfolgreich waren, bis zum 31. März 1975 Volksentscheide darüber durchzuführen sind, ob die angestrebte Gebietsänderung vorgenommen oder die bisherige Landeszugehörigkeit beibehalten werden soll. Solange dieses Verfassungsgebot besteht, können sich ihm die Verfassungsorgane – Bundestag, Bundesrat, Bundesregierung – nicht entziehen.

Nr. 42 d

26. 4. 1974: Vorläufiger Verzicht auf Entscheidung über Gesamtneugliederung

Druck: 7. BT Sten. Ber., Bd. 88, S. 6511 C–D: Anlage 2.

Antwort

des Bundesministers *Genscher* vom 25. April 1974 auf die Mündliche Frage des Abgeordneten Dr. h.c. *Wagner* (Günzburg) (CDU/CSU) (Drucksache 7/2008 Frage A 25):

Zu welchem Zeitpunkt und in welcher Weise beabsichtigt die Bundesregierung, Folgerungen aus dem im November 1972 vorgelegten Bericht der Sachverständigenkommission für die Neugliederung des Bundesgebiets zu ziehen?

Die Sachverständigenkommission für die Neugliederung des Bundesgebietes hat in ihrem im November 1972 vorgelegten Bericht bekanntlich empfohlen, das Bundesgebiet gemäß Artikel 29 GG in fünf oder sechs Länder neu zu gliedern und hierzu eine Anzahl von Alternativen vorgelegt.

Die Entscheidung über die Gesamtneugliederung wird die Bundesregierung treffen, wenn die politische Diskussion über die Neugliederungsfrage so weit gereift ist, daß eine Entscheidung möglich wird, die von einer überwiegenden Mehrheit unterstützt wird. Es ist offenkundig, daß der dafür erforderliche Konsens derzeit noch nicht erreicht ist. Auch eine Prognose darüber ist mir nicht möglich.

Der Bundesregierung ist bekannt, daß Landesregierungen Erwägungen zur Neuformulierung der Verfassungsvorschrift des Artikels 29 GG anstellen. So hat sich der Bayerische Ministerpräsident in einem Interview mit der Schwäbischen Zeitung vom 28. Februar 1973 sogar für eine ersatzlose Streichung dieser Vorschrift ausgesprochen. Auch namhafte Staatsrechtslehrer, beispielsweise die Professoren Werner *Weber* und Ulrich *Scheuner,* haben ihre Skepsis gegenüber der Praktikabilität des Auftrags aus Artikel 29 GG in seiner jetzigen Fassung geäußert.

Nr. 43 a

14. 6. 1974: Entwurf eines Gesetzes zur Durchführung der ausstehenden Volksentscheide

Druck: BR Drucksachen Nr. 392/74 (BT Drucks. 7/2355): Entwurf eines Gesetzes über die Volksentscheide aufgrund der nach Artikel 29 Abs. 2 GG in den Ländern Rheinland-Pfalz und Niedersachsen zustande gekommenen Volksbegehren. Gesetzentwurf der Bundesregierung (Auszug).

A. Zielsetzung

In den Ländern Rheinland-Pfalz und Niedersachsen fanden im Frühjahr 1956 Volksbegehren statt, mit denen die Änderung der Landeszugehörigkeit einzelner Gebietsteile dieser Länder angestrebt wurde. Diese Volksbegehren waren in Rheinland-Pfalz in den Regierungsbezirken Koblenz und Trier, Montabaur und Rheinhessen und in Niedersachsen im Verwaltungsbezirk Oldenburg und im Landkreis Schaumburg-Lippe erfolgreich. Art. 29 Abs. 3 des Grundgesetzes in der Fassung, die er durch das 25. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 19. August 1969 erhalten hat, schreibt vor, daß in den Gebieten, in denen Volksbegehren erfolreich waren, bis zum 31. März 1975 Volksentscheide über die Frage durchzuführen sind, ob die angestrebte Änderung vorgenommen werden oder die bisherige Landeszugehörigkeit bestehen bleiben soll.

B. Lösung

Der vorliegende Gesetzentwurf bestimmt in Ausführung dieses Verfassungsauftrages, daß die Volksentscheide bis zum 31. März 1975 durchzuführen sind, legt die Abstimmungsgebiete fest und

formuliert die Abstimmungsfragen. Für die Durchführung der Volksentscheide gilt im übrigen das Gesetz über Volksbegehren und Volksentscheid bei Neugliederung des Bundesgebietes nach Art. 29 Abs. 2 bis 6 des Grundgesetzes in der Fassung vom 26. Februar 1970 (BGBl. I S. 204). Der Abstimmungstag wird hiernach durch den Bundesminister des Innern bestimmt.

[...]

Entwurf eines Gesetzes über die Volksentscheide aufgrund der nach Artikel 29 Abs. 2 GG in den Ländern Rheinland-Pfalz und Niedersachsen zustande gekommenen Volksbegehren

Vom ... 1974

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

§ 1

Im Land Rheinland-Pfalz sind in den früheren Regierungsbezirken Koblenz, Trier, Montabaur und Rheinhessen,

im Land Niedersachsen sind im Verwaltungsbezirk Oldenburg und im Landkreis Schaumburg-Lippe nach dem Gebietsstand vom 9. April 1956

bis zum 31. März 1975 Volksentscheide über die Landeszugehörigkeit dieser Gebiete durchzuführen.

§ 2

Die Stimmzettel für die Volksentscheide im Land Rheinland-Pfalz lauten:

1. für die früheren Regierungsbezirke Koblenz und Trier

»Stimmzettel für den Volksentscheid in den früheren Regierungsbezirken Koblenz und Trier des Landes Rheinland-Pfalz

Ich will,

daß das Gebiet der früheren Regierungsbezirke Koblenz und Trier dem Land *Nordrhein-Westfalen* angegliedert wird.	daß das Gebiet der früheren Regierungsbezirke Koblenz und Trier beim Land *Rheinland-Pfalz* verbleibt.«

2. für den früheren Regierungsbezirk Montabaur

»Stimmzettel für den Volksentscheid im früheren Regierungsbezirk Montabaur des Landes Rheinland-Pfalz

Ich will,

daß das Gebiet des früheren Regierungsbezirks Montabaur dem Land *Hessen* angegliedert wird.	daß das Gebiet des früheren Regierungsbezirks Montabaur beim Land *Rheinland-Pfalz* verbleibt.«

3. für den früheren Regierungsbezirk Rheinhessen

»Stimmzettel für den Volksentscheid im früheren Regierungsbzezirk Rheinhessen des Landes Rheinland-Pfalz

Ich will,

daß das Gebiet des früheren Regierungsbezirks Rheinhessen dem Land *Hessen* angegliedert wird.	daß das Gebiet des früheren Regierungsbezirks Rheinhessen beim Land *Rheinland-Pfalz* verbleibt.«

§ 3

Die Stimmzettel für die Volksentscheide im Land Niedersachsen lauten:

1. für den Verwaltungsbezirk Oldenburg

»Stimmzettel für den Volksentscheid im Verwaltungsbezirk Oldenburg des Landes Niedersachsen

Ich will,

daß das frühere Land *Oldenburg* als selbständiges Land wiederherstellt wird.	daß das Gebiet des früheren Landes Oldenburg beim Land *Niedersachsen* verbleibt.«

2. für den Landkreis Schaumburg-Lippe

»Stimmzettel für den Volksentscheid im Landkreis Schaumburg-Lippe des Landes Niedersachsen«

Ich will,

daß das frühere Land *Schaumburg-Lippe* als selbständiges Land wiederhergestellt wird.	daß das Gebiet des früheren Landes Schaumburg-Lippe beim Land *Niedersachsen* verbleibt.«

§ 4

Der Volksentscheid zugunsten der jeweils angestrebten Änderung der Landeszugehörigkeit kommt zustande, wenn eine Mehrheit, die mindestens ein Viertel der zum Landtag wahlberechtigten Bevölkerung im Abstimmungsgebiet umfaßt, der vorgeschlagenen Änderung zustimmt.

§ 5

Im übrigen finden auf die Volksentscheide die Vorschriften der §§ 20 bis 38 des Gesetzes über Volksbegehren und Volksentscheid bei Neugliederung des Bundesgebietes nach Artikel 29 Abs. 2 bis 6 des Grundgesetzes in der Fassung vom 26. Februar 1970 (Bundesgesetzbl. I S. 204) Anwendung. Soweit in dem genannten Gesetz Vorschriften des Bundeswahlgesetzes und der Bundeswahlordnung für

entsprechend anwendbar erklärt sind, ist das Bundeswahlgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. Juli 1972 (Bundesgesetzbl. I S. 1100, 1849) und die Bundeswahlordnung in der Fassung vom 8. April 1965 (Bundesgesetzbl. I S. 239, 373), geändert durch Verordnung vom 28. Juli 1972 (Bundesgesetzbl. I S. 1353) anzuwenden.

§ 6

Dieses Gesetz gilt nach Maßgabe des § 13 Abs. 1 des Dritten Überleitungsgesetzes vom 4. Januar 1952 (Bundesgesetzbl. I S. 1) auch im Land Berlin.

§ 7

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Nr. 43 b

12. 7. 1974: Der Gesetzentwurf als Erfüllung eines Verfassungsgebotes

Druck: BR Sten. Ber., 410. Sitzung, S. 332 B–333 C: Entwurf eines Gesetzes über die Volksentscheide aufgrund der nach Artikel 29 Abs. 2 GG in den Ländern *Rheinland-Pfalz* und *Niedersachsen* zustande gekommenen Volksbegehren (Drucksache 392/74) (Auszug).

Prof. Dr. Dr. h.c. Maihofer:

[...]

Man kann mit Recht die Frage aufwerfen, ob die Realisierung dieser inzwischen 18 Jahre zurückliegenden kleinräumigen Volksbegehren heute wirklich noch sinnvoll ist, ob ihr Ergebnis nicht vielleicht zu sehr vergangenheitsbezogen ist und zu wenig den Bedingungen einer zweckentsprechenden und zukunftsweisenden Gesamtneugliederung entspricht. Indessen, hier gibt es keinen Raum für politische Opportunität. Diese Bundesregierung vollzieht mit dem vorliegenden Gesetzentwurf das erst im Jahre 1969 neuformulierte Verfassungsgebot ohne Abstriche und Einschränkungen. Es bleibt ihr gar keine andere Wahl. Diesem Verfassungsgebot muß Gehorsam verschafft werden; daran kann es für den Bundesinnenminister als Verfassungsminister keinen Zweifel geben.

Was den Entwurf im einzelnen anlangt, so möchte ich an erster Stelle seine *zeitliche Dringlichkeit* hervorheben: wenn die Volksentscheide bis zum 31. März 1975 durchgeführt sein sollen, wie es Artikel 29 Abs. 3 GG vorschreibt, dann muß der vorliegende Gesetzentwurf spätestens im Oktober dieses Jahres in Kraft treten, damit den betroffenen Ländern noch der notwendige Mindestzeitraum für die wahltechnischen Vorbereitungen bleibt.

[...]

Ich will hier nicht auf die Einzelheiten der *Vorschläge* eingehen, die Sie alle kennen, die die *Sachverständigenkommission* unter dem früheren Staatssekretär meines Hauses, Professor *Ernst,* im vergangenen Jahr in dankenswerter Klarheit und Eindringlichkeit vorgelegt hat.

Mir geht es heute allein darum zu verdeutlichen, vor welchen *prinzipiellen Alternativen* wir hier stehen.

Entweder wagen wir den Schritt zu einer *durchgreifenden Neugliederung des Bundesgebietes,* dann müssen wir uns darüber im klaren sein, daß dies einen über Jahre hinweg sich hinziehenden politischen Prozeß auslösen muß, zu dessen verfassungsgemäßer Durchführung es eines außergewöhnlichen Kraftaufwandes und politischer, aber auch finanzieller Anstrengungen unerhörten Ausmaßes bedürfte – Anstrengungen, die auch den politischen Parteien ein Höchstmaß an zielbewußtem und folgerichtigem Handeln abverlangen.

Wir müssen nüchtern in Rechnung stellen, daß dieser Prozeß über längere Zeit hinweg auch eine gewisse Instabilität unseres Staatswesens in den Augen seiner Bürger bewirken könnte und sicher zu einer tiefgreifenden Umschichtung der politischen Strukturen im Bund, in den Ländern und nicht zuletzt in den politischen Parteien führen würde. Schließlich wäre nicht außer acht zu lassen, daß eine wirklich durchgreifende Gesamtneugliederung schon technisch eine Folge von äußerst kostspieligen Veranstaltungen wäre.

Sollten wir also in Kürze darangehen, den Neugliederungsauftrag Schritt für Schritt in Verfassungswirklichkeit umzusetzen, dann müssen wir aus all diesen politischen und finanziellen Gründen die Gewißheit haben, daß zumindest die Mehrheit der demokratischen Parteien im Bund und in den Ländern wirklich bereit ist, diesen Prozeß politisch mit zu tragen.

Ohne den ehrlichen Willen der Mehrheit innerhalb der Parteien und innerhalb unserer Bevölkerung – das kann man durch empirische Untersuchungen feststellen – würde eine von oben in Gang gesetzte Neugliederungsbewegung unsere Demokratie zur Farce machen und nach Scheingeschäftigkeiten wie das Hornberger Schießen enden.

Sollten wir zu der Überzeugung gelangen, daß diese Voraussetzungen nicht vorhanden sind, dann sollten wir uns zur rechten Zeit offen und ehrlich der anderen dann unumgänglichen politischen *Alternative* stellen, die nur heißen kann – nicht einfach nur streichen –: *Änderung des Art. 29 in eine Kannbestimmung* oder gar seine vollständige Aufhebung oder jedenfalls seine Ersetzung durch eine Verfas-

sungsvorschrift, die als Rechtsgrundlage für auch in Zukunft notwendig bleibende kleinere Grenzkorrekturen zwischen Bundesländern dienen kann.

Es geht heute bei verantwortlichem Handeln in der Sache der Neugliederung vor allem, wie ich meine, um Ehrlichkeit und Glaubwürdigkeit für uns alle, die wir hier sitzen oder stehen. Ein Ausweg, der sich um eine wirkliche Entscheidung drückt, wäre politisch unheilvoll und demokratisch unverantwortbar. Die Achtung vor unserer Verfassung gebietet es, daß wir uns – noch ist Zeit, aber nicht mehr sehr lange – darüber schlüssig werden, ob wir das eine oder das andere wollen, solange wir noch Gelegenheit haben, Schaden – und ich halte ihn für sehr groß, wenn wir dies nicht bedenken – von unserem Lande abzuwenden. Dazu sind wir alle nach unserem Amtseid verpflichtet.

Nr. 44 a

Juli 1974: Zweifel am Sinn der ausstehenden Volksentscheide

Druck: Frankfurter Allgemeine Nr. 168 vom 24. 7. 1974, S. 4: »Die Sinnlosigkeit von Volksbegehren. Wenig Chancen für eine Änderung der Landeszugehörigkeit«. Von Knut Barrey. Mainz.

»Was macht man mit einem erfolgreichen Volksbegehren, das einem nicht paßt? Man schiebt es so lange in der Geschichte herum, bis es das Volk, das einmal begehrt hat, nicht mehr gibt und das lebende Volk nicht mehr weiß, was die Altvordern einmal begehrt haben.« Das ist der bissige Kommentar des Mainzer SPD-Bundestagsabgeordneten Hugo *Brandt* über Volksentscheide in Rheinland-Pfalz und Niedersachsen, die vom Grundgesetz her vorgeschrieben sind, an denen aber berechtigterweise heute niemand mehr Interesse hat.

[...]

Wegen der Sinnlosigkeit der Volksentscheide hat der bayerische Ministerpräsident vorgeschlagen, den Länderneugliederungs-Artikel 29 ganz zu streichen. Von anderen wird vorgeschlagen, die Fristen für die Volksentscheide zu tilgen, so daß die Neugliederungsfrage auf dem Tisch bleiben würde. Heute veraltet wirkende Sonderwünsche bestimmter Volksgruppen wäre man damit los, ohne den Sinn einer großräumigen Länderneugliederung zu leugnen. Vorschläge, die Volksentscheide mit einer solchen großen Lösung zu verbinden, scheinen jedenfalls gescheitert. Nicht einmal von der Verlängerung der Frist spricht derzeit noch jemand.

Nr. 44 b

August 1974: Kritik an der Verzögerung der Volksentscheide

Druck: SZ Nr. 179 vom 6. 8. 1974, S. 4: »Späte Folgen einiger Volksbegehren. Selbst als Teillösung ist die Neugliederung des Bundesgebiets unrealistisch«. Von unserem Redaktionsmitglied Robert Leicht.

Wer die Bundestagsdrucksache 7/2355 liest, der mag die ihr zugrundeliegende Aktion entweder als eine reine Geldverschwendung betrachten oder aber als einen Brennspiegel, der einige der Grundprobleme der früheren Bundesrepublik bündelt. In dieser Drucksache legt die Bundesregierung den Entwurf eines Gesetzes über die Volksentscheide aufgrund der nach Artikel 29 Abs. 2 des Grundgesetzes in den Ländern Rheinland-Pfalz und Niedersachsen zustandegekommenen Volksbegehren vor.

[...]

Gerade weil das Grundgesetz plebiszitären Entscheidungen prinzipiell ablehnend gegenübersteht, hätten die wenigen zulässigen Volksentscheide mit vollem verfassungspolitischen Respekt zügig abgewickelt werden müssen. Statt dessen hat man sie – an der Grenze zum Rechtsentzug – bis zur Gegenstandslosigkeit verzögert, ebenso die Neugliederung, deretwegen dies vorgeblich geschah. Man mag auch das Ergebnis für vernünftig halten, das Verfahren war dubios, vor allem, weil es von der Unterstellung ausging, das Volk entscheide unvernünftig.

Nr. 45 a

28. 9. 1974: Bundesregierung in Zugzwang bei Erfolg auch nur eines Volksentscheides

Druck: ZDF – Länderspiegel – vom 28. 9. 1974, Kommentarübersicht des BPA: »Prof. Dr. Werner Maihofer, Bundesminister des Innern, zu den Gesetzen über die Volksentscheide«.

»Verfassung muß Verfassung bleiben, und das bedeutet für den Verfassungsminister, daß er diesem verfassungsmäßigen Gebot, die Volksentscheide bis zum 31. März 1975 durchzuführen, Geltung verschaffen muß. Man muß sich aber schon heute darüber im klaren sein, daß, wenn auch nur ein einziger Volksentscheid erfolgreich sein wird, daß das einen Zugzwang bedeuten wird, binnen eines Jahres dann ein Gesamtneugliederungskonzept vorzulegen. Es bleibt also dann nur noch eine ganz geringe Frist, daß sich alle Parteien klarwerden darüber, ob sie diese große Anstrengung der Gesamtneugliederung des Bundesgebietes in Angriff nehmen werden; denn dazu genügt es nicht, wenn der Innenminister ein Neugliede-

rungskonzept vorlegt. Dahinter muß der ehrliche Wille aller Parteien stehen, dieses große politische und finanzielle Engagement wirklich auf sich zu nehmen; denn sonst endet das alles in einer Farce der Demokratie, an der wir nur alle, alle Parteien, Bund und Länder, Schaden nehmen würden.«

Nr. 45 b

6. 11. 1974: Keine Vorlage eines Gesetzentwurfs über die Gesamtneugliederung vor Durchführung der Volksentscheide

Druck: 7. BT Sten. Ber., Bd. 90, S. 8515 A–8516 C: Vorlage eines Gesetzentwurfs über die Gesamtneugliederung des Bundesgebiets noch vor der Durchführung der Volksentscheide in Rheinland-Pfalz und Niedersachsen.

Vizepräsident von Hassel.

Ich rufe Frage 15 des Herrn Abgeordneten *Gerster* (Mainz) auf:

Ist die Bundesregierung bereit und in der Lage, noch vor der Durchführung der Volksentscheide in Rheinland-Pfalz und Niedersachsen einen Gesetzentwurf über die nach Artikel 29 des Grundgesetzes vorgeschriebene Gesamtneugliederung des Bundesgebiets vorzulegen?

Bitte, zur Beantwortung, Herr Staatssekretär!

Dr. *Schmude,* Parl. Staatssekretär beim Bundesminister des Innern: Wegen des Zusammenhangs der Fragen 15 und 16 würde ich sie mit Genehmigung des Fragestellers gern gemeinsam beantworten.

Vizepräsident von Hassel: Einverstanden. Dann rufe ich auch Frage 16 des Herrn Abgeordneten *Gerster* (Mainz) auf:

Teilt die Bundesregierung meine Auffassung, daß die zu Volksentscheiden aufgerufenen Bürger in Rheinland-Pfalz und Niedersachsen vor Abgabe ihrer Stimme zumindest darüber Kenntnis haben sollten, ob und in welcher Weise die Bundesregierung die Gesamtneugliederung des Bundesgebiets durchzuführen gedenkt?

Dr. *Schmude,* Parl. Staatssekretär beim Bundesminister des Innern: Herr Kollege *Gerster,* die Bundesregierung hält es nicht für sachgemäß, noch vor der Durchführung der *Volksentscheide* in den Ländern Rheinland-Pfalz und Niedersachsen einen Gesetzentwurf über die *Gesamtneugliederung des Bundesgebietes* vorzulegen. Nach wie vor ist sie der hier mehrfach vorgetragenen Auffassung, daß ein von ihr zu unterbreitender Vorschlag einer Gesamtneugliederung die Billigung einer überwiegenden Mehrheit der politischen Öffentlichkeit zur Voraussetzung haben sollte.

Wie der Bundesminister des Innern vor dem Plenum des Bundesrates am 12. Juli 1974 ausgeführt hat, müßte eine von oben in Gang

gesetzte Neugliederungsbewegung ohne den ehrlichen Willen der Mehrheit innerhalb der Parteien und innerhalb unserer Bevölkerung nach Auffassung der Bundesregierung unsere Demokratie zur Farce machen und nach Scheingeschäftigkeiten wie das Hornberger Schießen enden. Nach dem gegenwärtigen Stand der Meinungslage ist mit dem erforderlichen Mindestkonsens nicht zu rechnen.

Aus diesen soeben vorgetragenen Gründen hat sich die Bundesregierung bisher nicht für ein konkretes Konzept der Gesamtneugliederung des Bundesgebietes entschieden. Eine solche Absicht könnte demnach den zu Volksentscheiden aufgerufenen Bürgern nicht bekanntgegeben werden.

Die Bundesregierung geht im übrigen davon aus, daß die in der Diskussion stehenden Neugliederungsvorschläge für den mittelwestdeutschen Raum, die sämtlich den Bestand des Landes Rheinland-Pfalz berühren, der Bevölkerung in den Abstimmungsgebieten bekannt sind oder ihr bis zum Abstimmungstermin noch bekannt werden.

Vizepräsident von Hassel: Eine Zusatzfrage des Abgeordneten *Gerster.*

Gerster (Mainz) (CDU/CSU): Herr Staatssekretär, teilen Sie meine Auffassung, daß Art. 29 Abs. 3 des Grundgesetzes, der die Durchführung der Volksentscheide bis zu einem bestimmten Termin, nämlich bis zum 31. März 1975, vorschreibt, im Hinblick darauf geschaffen wurde, mit Hilfe der Volksentscheide die Gesamtneugliederung voranzutreiben?

Dr. *Schmude,* Parl. Staatssekretär beim Bundesminister des Innern: Diese Auffassung kann ich nicht teilen, Herr Kollege *Gerster.* Je nach dem Ergebnis der jetzt durchzuführenden Volksentscheide werden sich weitere Notwendigkeiten einer baldigen Neugliederung ergeben oder nicht ergeben.

Vizepräsident von Hassel: Eine zweite Zusatzfrage, Herr Abgeordneter *Gerster.*

Gerster (Mainz) (CDU/CSU): Herr Staatssekretär, kann ich dann, wenn die Bundesregierung bis zur Durchführung der Volksentscheide kein Gesamtkonzept vorlegt oder vorlegen kann, davon ausgehen, daß bei einem positiven Verlauf auch nur eines Volksentscheids die Bundesregierung verfassungsgemäß an eine Teilneugliederung denkt?

Dr. *Schmude,* Parl. Staatssekretär beim Bundesminister des Innern: Wie ich eben schon dargelegt habe, Herr Kollege *Gerster,* hat sich die Bundesregierung bisher noch nicht für ein konkretes Konzept der Neugliederung – oder auch einer Teilneugliederung – entschieden. Wenn einer der Volksentscheide den von Ihnen jetzt an-

gesprochenen Verlauf haben sollte, werden daraus die notwendigen Folgerungen zu ziehen sein. Welcher Art diese Folgerungen sein werden, kann ich hier noch nicht sagen; insoweit kann ich der Entscheidung der Bundesregierung nicht vorgreifen.

Vizepräsident von Hassel: Eine weitere Zusatzfrage, Herr Abgeordneter *Gerster.*

Gerster (Mainz) (CDU/CSU): Herr Staatssekretär, ist Ihnen bekannt, daß nach Art. 29 des Grundgesetzes dann, wenn ein Volksentscheid positiv verläuft, wenn also von der Bevölkerung eine Veränderung gewünscht wird, der Bundesgesetzgeber grundsätzlich verpflichtet ist, innerhalb eines Jahres dem Votum der Bevölkerung entsprechend eine Teilneugliederung vorzunehmen, und muß nicht unter diesem Gesichtspunkt dann zumindest ein Konzept der Bundesregierung vorliegen, damit nicht etwa im Jahre 1976 eine Teilneugliederung notwendig wird, die später möglicherweise bei einer Gesamtneugliederung wieder über den Haufen geworfen wird.?

Dr. *Schmude,* Parl. Staatssekretär beim Bundesminister des Innern: Wenn Sie den Begriff der Teilneugliederung, Herr Kollege *Gerster,* so einschränken, wie Sie es jetzt tun, nämlich auf das beschränken, was sich aus dem Votum beim Volksentscheid unmittelbar ergibt, so stimme ich Ihnen voll und ganz zu. Was die Weiterungen betrifft, die sich aus einem solchen Teilneugliederungsentwurf ergeben könnten, so kann ich, wie gesagt, weiteren Entscheidungen der Bundesregierung jetzt noch nicht vorgreifen. Die Bundesregierung bedauert selbst, daß die bisher diskutierten Möglichkeiten und Vorschläge nicht in weiteren Bereichen zu einer einheitlichen Meinungsbildung geführt haben.

Vizepräsident von Hassel: Eine letzte Zusatzfrage, Herr Abgeordneter *Gerster.*

Dr. *Gerster* (Mainz) (CDU/CSU): Herr Staatssekretär, könnten Sie mir dann sagen, warum die Bundesregierung seit Vorlage des *Ernst*-Gutachtens, also des Ergebnisses der *Ernst*-Kommission, worin ja Vorschläge zu einer Gesamtneugliederung unterbreitet werden, nicht die Diskussion zumindest in den zuständigen Gremien, etwa im Innenausschuß des Bundestages, begonnen hat, um wenigstens in dieser Frage voranzukommen, und kann ich aus dieser Nichttätigkeit schließen, daß die Bundesregierung derzeit kein aktuelles und konkretisiertes Interesse an einer Gesamtneugliederung hat?

Dr. *Schmude,* Parl. Staatssekretär beim Bundesminister des Innern: Die Bundesregierung hat durchaus ein Interesse daran, dem Verfassungsgebot des Art. 29 auch insoweit nachzukommen, als sich diese Verfassungsvorschrift über den Bereich der jetzt durch-

geführten Volksentscheide hinaus erstreckt. Die Bundesregierung hat demgemäß die Neugliederungsvorschläge der von Professor *Ernst* geleiteten Sachverständigenkommission bereits im Frühjahr 1973 allen beteiligten Stellen im Bund und in den Ländern sowie der gesamten Öffentlichkeit zur Stellungnahme unterbreitet. Diese Vorschläge fanden bei der Presse, bei der betroffenen Bevölkerung und insbesondere bei den betroffenen Ländern ein überwiegend negatives Echo. Die Haltung der politischen Parteien ist je nach der lokalen Interessenlage verschieden. Eine einheitliche Stellungnahme der Parteien auf Bundesebene liegt nicht vor. Dies ist die Ausgangssituation, in der die Bundesregierung bisher davon abgesehen hat, einen größeren Neugliederungsentwurf vorzulegen.

Vizepräsident von Hassel: Eine Zusatzfrage, der Abgeordnete *Jäger* (Wangen).

Jäger (Wangen) (CDU/CSU): Herr Kollege *Schmude,* Sie sprachen, wenn ich Sie recht verstanden habe, in Ihrer ersten Antwort von einem gewissen politischen Mindestkonsens in der deutschen Öffentlichkeit, ohne den die Bundesregierung keinen umfassenden Neugliederungsentwurf vorlegen wird. Mich würde interessieren, welche Anforderungen die Bundesregierung an einen solchen Mindestkonsens stellt, damit diese Voraussetzung ihrer Politik überhaupt eintreten kann.

Dr. *Schmude,* Parl. Staatssekretär beim Bundesminister des Innern: Ich habe versucht, Herr Kollege *Jäger,* in der ersten Anwort, die ich Herrn Kollegen *Gerster* gegeben habe, deutlich zu machen, daß die Bundesregierung der Auffassung ist, daß ein von ihr zu unterbreitender Vorschlag einer Gesamtneugliederung die Billigung einer überwiegenden Mehrheit der politischen Öffentlichkeit zur Voraussetzung haben sollte. Die Bundesregierung, ob sie es bedauert oder nicht, muß zur Kenntnis nehmen, daß ein ohne diese Voraussetzung vorgelegter Vorschlag zum Scheitern verurteilt wäre und eine Geschäftigkeit vortäuschen würde, die in Wirklichkeit zu keinem Ergebnis führen kann.

Nr. 46 a

19. 1. 1975: Ergebnisse der Volksentscheide in Niedersachsen und Rheinland-Pfalz

Druck: Keesings's Archiv der Gegenwart 1975, S. 19197 f.: »Volksentscheide in Rheinland-Pfalz verwerfen, in Niedersachsen fordern Neugliederung«.

Am 19. Januar fanden laut »Das Parlament« in den niedersächsischen Gebieten Oldenburg und Schaumburg-Lippe sowie in den rhein-

land-pfälzischen Gebieten Rheinhessen, Montabaur und Koblenz/Trier Volksentscheide über die Volksbegehren von 1956 (siehe 5737 B) betreffend eine territoriale Neugliederung statt.

Grundlage der Volksbegehren wie der Volksentscheide ist Artikel 29 des *Grundgesetzes* (siehe 1924 B), in dem entsprechende Vorschriften zur Frage einer Neugliederung des Landes- und Bundesterritoriums enthalten sind; die 1956 realisierten Volksbegehren für Volksentscheide in den 5 genannten Gebieten mußten vor dem 31. März 1975 durchgeführt werden; anschließend ist binnen eines Jahres nach dem Volksentscheid vom Bundestag ein entsprechendes Gesetz zu verabschieden, dem das Ergebnis der Volksentscheide zu Grunde zu legen ist, von dem das Gesetz nur dann abweichen darf, wenn dies zur Erreichung der Neugliederungsziele auf Bundesebene notwendig ist.

Bei den *Volksentscheiden* gab es folgende vorläufige amtliche Endergebnisse:

	Stimmberechtigt	% Stimmbeteiligung	% Ja-Stimmen
Niedersachsen			
Oldenburg	605 000	38,3	30,9
Schaumburg-Lippe	62 000	50,5	39,6
Rheinland/Pfalz			
Rheinhessen	348 000	29,0	7,1
Montabaur	207 000	46,1	14,2
Koblenz/Trier	139 000	39,5	13,0

In den 20 Stimmkreisen der 3 Volksentscheide in *Rheinland-Pfalz* erreichten die Vertreter der Umgliederung nirgendwo eine Mehrheit; lediglich in den Stimmkreisen Altenkirchen mit 23,2 %, Neuwied mit 22,5 % und Ahrweiler mit 20,7 % für einen Anschluß an Nordrhein-Westfalen und in Rhein-Lahn mit 19,4 % für einen Anschluß an Hessen wurde ein Ergebnis in der Nähe des Quorums erreicht.

Die unerwartet hohen Ergebnisse in den niedersächsischen Volksentscheiden werden in Kommentaren damit begründet, daß in Oldenburg eine Reihe von Abstimmungskreisen ihre Interessen bei der geplanten Kreisreform nicht ausreichend berücksichtigt sähen und dementsprechend in dieser Form Kritik gegenüber den Plänen der Landesregierung geäußert hätten; auch für *Schaumburg-Lippe* wird als Motiv Protestwahl angenommen, und zwar wegen nicht ausreichender wirtschaftlicher Entwicklungshilfen durch Hannover.

Die *oldenburgischen* Abstimmungskreise im Einzelnen: Vechta, das Cloppenburg angegliedert werden soll, stimmte mit 62,6 % für die Wiederherstellung von Oldenburg; Cloppenburg selbst mit 52,8 %;

die Stadt Delmenhorst, die ihre Kreisfreiheit verlieren soll, mit 53,3 %; Oldenburg-Land mit 32,9 % und der Kreis Ammerland mit 30,9 %. Unter der 25 %-Grenze blieben der Kreis Friesland mit 23,7 %, Oldenburg-Stadt mit 19,5 %, der Kreis Wesermarsch mit 12,0 % und die Stadt Wilhelmshaven mit 7,6 %.

Nr. 46 b

21. 1. 1975: Verzicht auf Neugliederungsgebot als Folge der Volksentscheide?

Druck: Die Welt (Essen) Nr. 17 vom 21. 1.975, S. 1 f.: »Volksentscheide in Niedersachsen setzen Bonn unter Zugzwang«. Melder/Lampe, Bonn/Hannover.

Nach den Volksentscheiden für eine Selbständigkeit der zu Niedersachsen gehörenden Gebiete Oldenburg und Schaumburg-Lippe hat nun der Bundestag das Wort. Es gilt als sicher, daß er eine Eigenständigkeit der beiden Landesteile ablehnt. Bei seiner Entscheidung muß er sich jedoch auch zur neuen Aufgliederung der Bundesrepublik äußern. Es gilt als wahrscheinlich, daß der Bundestag dieses Problem durch eine Änderung des Grundgesetzes löst.

Die Abstimmungen in Oldenburg und Schaumburg-Lippe haben den Bundesgesetzgeber in Verlegenheit gebracht. Von dem Ergebnis des Volksentscheids darf nur dann abgewichen werden, wenn es den Neugliederungsplänen entgegensteht. Bekanntlich hat jedoch in Bund und Ländern niemand mehr ein Interesse an einer Neugliederung des Bundesgebietes.

Schwierigkeiten macht wieder einmal Artikel 29 des Grundgesetzes, in dem der Auftrag zur Neugliederung verbindlich steht. Dort heißt es im Absatz 4 über das Gesetz, das innerhalb eines Jahres nach dem Volksentscheid vom Bundestag verabschiedet werden muß: »Dem Bundesgesetz ist das Ergebnis des Volksentscheids zugrunde zu legen; es darf von ihm nur abweichen, soweit dies zur Erreichung der Ziele der Neugliederung erforderlich ist.«

Da mit Sicherheit auch nach diesen Abstimmungen das Interesse an einer Länderneugliederung nicht wächst und ausgeschlossen ist, daß der Bundestag der Selbständigkeit von Oldenburg und Schaumburg-Lippe zustimmen könnte, muß eine abweichende dritte Möglichkeit gefunden werden, um aus der Klemme zu kommen.

Zur Änderung der Verfassung angesichts der Widerstände gegen eine Neugliederung war bereits von einigen Bundes- und Landespolitikern vorgeschlagen worden, den Artikel 29 des Grundgesetzes entweder ganz zu streichen oder den Neugliederungsauftrag von einer Muß-Bestimmung zu einer Kann-Bestimmung umzuformulieren.

In Bonn gilt es als ausgeschlossen, daß der Gesetzentwurf, in dem die Zugehörigkeit von Oldenburg und Schaumburg-Lippe geklärt werden muß, im Alleingang vom Bundesinnenministerium vorgelegt werden könnte. Ein solches Gesetz, so hieß es am Montag in Bonn, könne nur in einer gründlichen Abstimmung zwischen allen Parteien und den betroffenen Ländern ausgearbeitet werden.

Der Vorsitzende der Sachverständigenkommission zur Neugliederung der Bundesländer, Prof. *Ernst,* vertrat gestern die Auffassung, der Volksentscheid könne einen neuen politischen Anstoß für die Länderneugliederung liefern. Eine Wiederherstellung der Eigenständigkeit von Oldenburg und Schaumburg-Lippe wäre zwar nicht im Sinne des Neugliederungsgutachtens, das seit zwei Jahren vorliegt und eine Verringerung der Länder auf fünf vorsieht. Jedoch könne der Entscheid ein Hebel sein, das Thema wieder auf den Tisch zu bringen.

Auch der hessische Ministerpräsident Albert *Osswald* erklärte, die Bundesregierung sei nun verpflichtet, umgehend ein Gesamtkonzept für die Neugliederung des Bundesgebiets vorzulegen.

Der Vorsitzende des Bundestagsinnenausschusses, Prof. Friedrich *Schäfer,* warf gegenüber dpa die Frage auf, ob nicht jetzt eine Länderneugliederung großen Ausmaßes in Bewegung gesetzt werde. Er sprach sich für eine Umwandlung des Grundgesetzartikels 29 in eine Kann-Vorschrift aus. Der FDP-Fraktionsvorsitzende *Mischnick* forderte dazu auf, den Grundgesetzauftrag zu Neugliederung ernst zu nehmen, da niemand daran denken könne, das Bundesland Niedersachsen zu zerstückeln.

In Schaumburg-Lippe hatten sich am Sonntag 39,6 und in Oldenburg 30,9 Prozent der insgesamt 665 000 Wahlberechtigten für eine Verselbständigung entschieden. Mindestens 25 Prozent waren für einen erfolgreichen Ausgang notwendig.

Der niedersächsische Ministerpräsident *Kubel* wertete die Ergebnisse von Oldenburg und Schaumburg-Lippe unter parteipolitischen Aspekten. Ihn habe das Ergebnis »überrascht«. Landespolitische Probleme hätten nicht zur Abstimmung gestanden. Die Christlichen Demokraten hätten längst nicht die vorangegangenen Wahlergebnisse erreicht.

[...]

Nr. 46 c

22. 1. 1975: Selbständigkeit Hamburgs und Bremens durch die Volksentscheide nicht berührt

Druck: Stuttgarter Nachrichten Nr. 17 vom 22. 1. 1975, S. 2: »Schmidt sagt Hamburg und Bremen Selbständigkeit zu«. Von unserem Redaktionsmitglied, Bonn (wbn).

Bundeskanzler *Schmidt* soll nach zuverlässigen Informationen den Bürgermeistern von Hamburg und Bremen (beide SPD) zugesichert haben, daß ein möglicher Regierungsentwurf für die Neugliederung des Bundesgebietes die Selbständigkeit der beiden Stadtstaaten nicht gefährden werde. Diese Zusage soll in Telefongesprächen erfolgt sein, in denen die beiden Bürgermeister der Stadtstaaten sowie der niedersächsische Ministerpräsident *Kubel* nach den erfolgreichen Abstimmungen in Oldenburg und Schaumburg-Lippe sich Klarheit über die Absichten der gegenwärtigen Bundesregierung verschaffen wollten. Auch der niedersächsische Ministerpräsident *Kubel* erhielt vom Bundeskanzler eine beruhigende Antwort. Dies kann nichts anderes bedeuten, daß auch die Bundesregierung – in Übereinstimmung mit der Mehrheit aller Parteien – alles bei alten belassen will. Die Bundesregierung wird allerdings gezwungen sein, einen Plan für eine völlige Neuordnung des Bundesgebietes vorzulegen oder den Artikel 29 des Grundgesetzes in eine Kannvorschrift zu ändern. Dafür fände die Regierung mit Sicherheit die Mehrheit des gesamten Bundestages.

Nr. 47

1. 2. 1975: Keine Erörterung der Neugliederungsfrage in der Enquete-Kommission Verfassungsreform

Quelle: 7. BT. Enquete-Kommission Verfassungsreform, 14. Sitzung, S. 54 (BT Parl. Arch., Auszug).

Der Vorsitzende Abg. Prof. Dr. *Schäfer* regt an, die Aspekte der Neugliederung in der Sitzung der Kommission vom 3. bis 5. März 1975 zu berücksichtigen. Es könne geprüft werden, inwieweit der Problemkreis der Finanzverfassung von den Überlegungen zur Neugliederung des Bundesgebietes beeinflußt werden könnte. Landtagspräsident Dr. *Lemke* hält eine Befassung der Enquete-Kommission mit Fragen der Neugliederung nicht für erforderlich. Die möglichen Entscheidungen zu Artikel 29 GG seien politisch absehbar; die Kommission solle unter Aspekten der Arbeitsökonomie auf eine theoretische Erörterung dieser Fragen verzichten.[1]

1 Tatsächlich wurde die Neugliederungsfrage dann nur punktuell im Zusammenhang mit der Finanzverfassung angesprochen. Vgl. z. B. Kurzprotokoll der 16. Sitzung der Enquete-Kommission Verfassungsreform vom 21./22. 3. 1975, S. 16/68 (MinRat

Nr. 48 a

Sept. 1975: CDU/CSU-regierte Länder für Festschreibung des Gebietsstandes

Druck: Stuttgarter Nachrichten Nr. 209 vom 11. 9. 1975, S. 2: »Filbinger deutet Einlenken der CDU/CSU-regierten Länder an. Endgültig Aus für Länderneugliederung? ‚Der Zeitpunkt zur Festschreibung des gegenwärtigen Bestandes ist gekommen'«. Stuttgart (dpa).

Der baden-württembergische Ministerpräsident Hans *Filbinger* hat am Mittwoch die Bereitschaft der CDU/CSU-regierten Länder angedeutet, einer Änderung der Neugliederungsvorschrift im Grundgesetzartikel 29 in eine »Kann«-Bestimmung zuzustimmen. Über diese Frage hätten bereits in Bonn Gespräche zwischen Vertretern dieser Bundesländer stattgefunden.

Filbinger begründete diese Bereitschaft damit, daß die fristgerechte Vorlage des auch von ihm bisher vertretenen Gesamtkonzepts für die Neugliederung nicht mehr möglich erscheine. Es habe sich in dieser Frage offenbar eine Kluft zwischen Verfassungsauftrag und Verfassungswirklichkeit aufgetan.

Ausgangspunkt für die Grundgesetzänderung müsse die Überlegung sein, daß die Bundesländer seit dem Inkrafttreten der Verfassung in über 25 Jahren ein »beträchtliches Maß an innerer Integration« erreicht hätten und daß sich bei der Bevölkerung weithin ein »Landesbewußtsein« gebildet habe. Die Funktionsfähigkeit eines Bundestaats werde zudem auf die Dauer beeinträchtigt, wenn über seinen Gliedstaaten »ständig das Fallbeil einer zwangsweisen Auflösung schwebt«.

Filbinger erklärte weiter, er halte jetzt den Zeitpunkt für gekommen, den gegenwärtigen Bestand der Länder im Grundsatz festzuschreiben und zu verhindern, daß über den Willen der Landesbevölkerung hinweg neue Länder allein durch Entscheidung des Bundes und der Bundesbevölkerung geschaffen werden.

Da sich andererseits die künftige Entwicklung heute nicht völlig überblicken lasse, sollte nach den Vorstellungen *Filbingers* die Möglichkeit einer künftigen Neugliederung in der Verfassung prinzipiell offengehalten werden. Maßgebliches Element für Neugliederungsmaßnahmen könnte dann neben dem Bundesgesetz eine Volksabstimmung in jeweils betroffenen bisherigen Bundesländern sein.

Ruhe, BMF): »Von starken Unterschieden zwischen den Ländern in Fläche und Wirtschaftskraft werde wohl auch in Zukunft ausgegangen werden müssen; eine Neugliederung des Bundesgebietes in wenige, etwa gleichstarke Länder scheine geringe Realisierungschancen zu haben. Lösungen der bestehenden Probleme müßten also in den Bereichen der Steuerverteilung, der Planung und des Finanzausgleichs gesucht werden« (BT Parl. Arch.).

Damit wäre gewährleistet, daß die weitere Entwicklung in Übereinstimmung mit der betroffenen Bevölkerung verläuft, erklärte der Ministerpräsident.

Für Ballungsräume, die durch Ländergrenzen zerschnitten sind, wie etwa der Rhein-Neckar-Raum um Mannheim/Ludwigshafen, könnte dabei an eine Sonderregelung gedacht werden, die möglicherweise auch der Bevölkerung ein Initiativrecht bei Neugliederungsmaßnahmen einräumt. *Filbinger* wies darauf hin, daß Baden-Württemberg seit langem gerade für das durch eine Ländergrenze durchschnittene Rhein-Neckar-Gebiet eine befriedigende Lösung anstrebe. Da sich die Bundesregierung nicht in der Lage sehe, hier einen politischen Vorschlag zu machen und durchzusetzen, gehe es der Landesregierung jetzt darum, eine mögliche Länderneugliederung gerade für diesen Raum auch künftig im Grundgesetz offenzuhalten.

Nr. 48 b

17. 10. 1975: Bundesregierung für Beibehaltung des Gebietsstandes und Neufassung des Art. 29 GG

Druck: BR Sten. Ber., 424. Sitzung, S. 279 C–281 B: Entwurf eines Gesetzes über die Regelung der Landeszugehörigkeit des Verwaltungsbezirks Oldenburg und des Landkreises Schaumburg-Lippe nach Artikel 29 Abs. 3 Satz 2 des Grundgesetzes (Drucksache 551/75).

Der Ausschuß für Innere Angelegenheiten empfiehlt dem Bundesrat, gegen den Gesetzentwurf gemäß Art. 76 Abs. 2 GG keine Einwendungen zu erheben. Aber zunächst hat Bundesinnenminister Dr. *Maihofer* das Wort.

Prof. Dr. Dr. h.c. Maihofer, Bundesminister des Innern: Herr Präsident, meine Damen und Herren! Mit der Vorlage dieses Gesetzentwurfs zur Regelung der Landeszugehörigkeit des Verwaltungsbezirks Oldenburg und des Landkreises Schaumburg-Lippe erbittet die Bundesregierung die Mitwirkung auch des Bundesrates zur Lösung eines Problems, dessen Regelung das Grundgesetz allen an der Gesetzgebung beteiligten Verfassungsorganen des Bundes aufgetragen hat.

Art. 29 Abs. 3 Satz 2 des Grundgesetzes verpflichtet uns, nach den beiden erfolgreichen Volksentscheiden in Oldenburg und Schaumburg-Lippe binnen Jahresfrist über die Landeszugehörigkeit dieser beiden Gebietsteile Niedersachsens durch Bundesgesetz zu befinden. Der Entwurf eines entsprechenden Bundesgesetzes liegt Ihnen heute im ersten Durchgang vor. Er besagt knapp und klar, daß die beiden Gebietsteile beim Land Niedersachsen verbleiben.

Das Grundgesetz selbst gibt in Art. 29 Abs. 4 Satz 1 den Maßstab vor für die Entscheidung darüber, ob dem Votum der Abstimmenden in Oldenburg und Schaumburg-Lippe zu folgen ist oder nicht. Diese Vorschrift besagt zwar zunächst, daß grundsätzlich der Gesetzgeber dem Ergebnis erfolgreicher Volksentscheide zu folgen hat, jedoch kann und muß er von ihnen dann abweichen, wenn dies zur Erreichung der Ziele der Neugliederung nach Abs. 1 erforderlich ist. Dies ist nach Auffassung der Bundesregierung aus den folgenden Gründen der Fall.

Erstens. Selbständige Länder Oldenburg und Schaumburg-Lippe könnten wegen ihrer zu geringen Größe und der daraus sich ergebenden mangelnden Leistungsfähigkeit ihre Aufgaben weniger wirksam erfüllen als das jetzige Land Niedersachsen; sie würden zugleich für die Zukunft auch die Leistungsfähigkeit des verbleibenden Landes Niedersachsen erheblich schmälern.

Zweitens. Die *Beibehaltung der gegenwärtigen staatlichen Gliederung in Niedersachsen* begründet darüber hinaus eine aussichtsreichere Ausgangslage für eine künftige Neugliederung des Bundesgebietes, als sie entstünde, wenn der Gesetzgeber den Volksentscheiden stattgeben würde. – Ich komme gleich darauf zurück.

Drittens. Die Bundesregierung ist im übrigen der Auffassung, daß die landsmannschaftlichen, geschichtlichen und kulturellen Besonderheiten von Oldenburg und Schaumburg-Lippe auch im größeren Verband des Landes Niedersachsen gewahrt und gepflegt werden können, ohne daß dessen Fortbestand in Frage gestellt werden müßte.

Die Bundesregierung ist daher der Überzeugung, daß die Entscheidung über den Inhalt des Gesetzes gar nicht anders ausfallen konnte, als es in ihrem Gesetzentwurf vorgeschlagen wird. Wir alle sind uns bewußt, daß es politisch unbefriedigend ist, über die beiden Volksentscheide hinweggehen zu müssen, ohne zugleich – und das ist der Hauptgrund, warum ich hier rede – eine *großräumige Neugliederung im Bundesgebiet* in Angriff nehmen zu können. Aber die gleichzeitige Vorlage eines Bundesgesetzes über die Neugliederung des Bundesgebietes nach einer umfassenden und gebietsmäßig konkretisierten Konzeption wäre nur dann sinnvoll und vom Verfassungsauftrag des Art. 29 Abs. 1 des Grundgesetzes her verantwortbar, wenn die dabei vorzusehenden Änderungen des Gebietsbestandes der Länder Aussicht hätten, die mehrheitliche Zustimmung der politischen Parteien und vor allem der betroffenen Bevölkerung zu finden.

Diese Voraussetzungen liegen derzeit nicht vor. Denn ein auf der Grundlage etwa der *Ernst*-Vorschläge vorgelegter Neugliederungsvorschlag der Bundesregierung hätte – darüber gibt es keine Mei-

nungsverschiedenheiten; ich meine, auch nicht in diesem Hause – gegenwärtig keinerlei Aussicht, die Billigung der Mehrheit der betroffenen Bevölkerung zu erlangen.

Wenn so in absehbarer Zeit keine Aussicht besteht, auf dem alten Wege der nach Art. 29 GG vorgesehenen Neugliederung weiterzukommen, so gilt es nach meiner Überzeugung *neue Wege* zu suchen.

Am 22. Januar 1975 habe ich bereits im Innenausschuß des Deutschen Bundestages angekündigt, daß ich darüber Gespräche mit allen verantwortlichen politischen Kräften in Bund und Ländern aufnahmen würde. Seitdem haben eine Reihe von Gesprächen und Sitzungen stattgefunden, an denen Vertreter der Koalition wie der Opposition sowie Repräsentanten der an der Neugliederungsproblematik besonders interessierten Länder beteiligt waren.

Ziel dieser Erörterungen war der Regierungsentwurf für eine *Neufassung des Art. 29 GG*, der Aussicht hat, die für eine Verfassungsänderung erforderliche Zweidrittelmehrheit sowohl im Bundestag als auch im Bundesrat zu finden. Die Erörterungen haben Übereinstimmung zwischen den Teilnehmern in allen wesentlichen Grundzügen erbracht. Dazu gehören die folgenden *essentiellen Punkte:*

Erstens. Die Möglichkeit einer Neugliederung des Bundesgebietes muß auch in Zukunft erhalten bleiben. Dafür bedarf es einer Ermächtigung im Grundgesetz. Eine Streichung des Art. 29 GG kommt deshalb nicht in Betracht.

Zweitens. Die Motivation für eine Neugliederung hat sich aber in dem Vierteljahrhundert seit Inkrafttreten des Grundgesetzes gewandelt. Eine Verfassungsbestimmung, die den Bedürfnissen der Zeit gerecht werden soll, kann das nicht außer acht lassen. Art. 29 in seiner derzeitigen Fassung sollte primär eine Korrektur der künstlich von den Besatzungsmächten nach Kriegsende geschaffenen Ländergrenzen ermöglichen. Seitdem aber haben sich die bestehenden Länder gefestigt und zu einer staatlichen Identität gefunden. Daraus folgt zwar nicht, daß diese Identität unter allen Umständen unantastbar sein muß. Das Motiv einer Wiederanknüpfung an die vor der Neubildung der jetzigen Länder geltende gebietliche Gliederung reicht aber nicht mehr aus, um einen erneuten Eingriff in den Bestand der Länder zu legitimieren. Künftig kann eine Neugliederung nur in Betracht kommen, um zu gewährleisten, daß die Länder nach Größe und Leistungsfähigkeit die ihnen obliegenden Aufgaben wirksam erfüllen können.

Drittens. Der gefestigten staatlichen Identität der nach Kriegsende gebildeten Länder soll auch dadurch Rechnung getragen werden, daß eine Neugliederung gegen den mehrheitlichen Willen der Bevölkerung dieser Länder nicht mehr in Betracht kommen soll.

Viertens. Da eine Neugliederung des Bundesgebietes letztlich durch eine Entscheidung der betroffenen Bevölkerung legitimiert werden muß, erscheint es sachgerecht, als Anstoß dazu auch ein Volksbegehren in näher zu definierenden besonders relevanten Gebieten vorzusehen. Kommt ein solches Volksbegehren zustande, ist dies zwar keine ausreichende Legitimation dafür, dem Bundesgesetzgeber bereits ein bestimmtes Neugliederungsprogramm zwingend vorzugeben. Auf der anderen Seite sollte aber ein erfolgreiches Volksbegehren den Bundesgesetzgeber zu einem Tätigwerden veranlassen. In Betracht käme dabei, daß der Bundesgesetzgeber dann entweder eine Neugliederungsregelung treffen und einem Volksentscheid zuführen oder eine Volksbefragung in dem von einer Neugliederung betroffenen Gebiet durchführen muß, die je nach ihrem Ausgang weitere Bindungen für ihn erzeugt.

Fünftens. Aus allen diesen Gründen entspricht ein strikter Verfassungsauftrag zur Neugliederung nicht mehr den gegenwärtigen Gegebenheiten. An seine Stelle soll eine *Ermächtigung zur Neugliederung* treten.

Sechstens und letztens. Die Neugliederung soll wie bisher in die alleinige Zuständigkeit des Bundesgesetzgebers fallen, der insoweit einer Zustimmung des Bundesrates – wie auch bisher schon – nicht bedarf. Ein anderes gilt für *Gebietsänderungen relativ kleinen Umfanges.* Für sie sieht auch der geltende Art. 29 Abs. 7 ein erleichtertes Verfahren vor. Diese Möglichkeiten sollen in begrenzter Weise ausgeweitet werden.

Ich gehe davon aus, daß die politischen Erörterungen über Möglichkeiten einer Neufassung des Art. 29 mich in Kürze in den Stand setzen, dem Kabinett den Entwurf eines die Verfassung in diesem Punkt ändernden Gesetzes vorzulegen. Dabei ist es weder rechtlich möglich noch geboten, im vorhinein bereits zu allen Details Konsens festzustellen. Es genügt die Übereinstimmung in den Grundzügen, wie sie eben dargelegt worden sind. Alsdann wird es in der Verantwortung des Deutschen Bundestages und des Bundesrates liegen, für eine Neufassung des Neugliederungsartikels unseres Grundgesetzes Sorge zu tragen, die den Erfordernissen der Gegenwart wie denen der Zukunft gerecht wird.

Präsident Kubel: Ich danke Ihnen, Herr Bundesinnenminister *Maihofer,* für diese sehr *frühzeitige Unterrichtung des Bundesrates* über ein so hochpolitisches Vorhaben.

Ich hatte bereits gesagt, daß der Ausschuß für Innere Angelegenheiten empfiehlt, *keine Einwendungen* gegen den in Rede stehenden Gesetzentwurf *zu erheben.*

Gibt es einen Widerspruch gegen diese Empfehlung? – Das ist nicht der Fall. Der Bundesrat hat demnach so *beschlossen.*

Nr. 48 c

10. 12. 1975: Die Bundestagsfraktionen zum Verbleib von Oldenburg und Schaumburg-Lippe bei Niedersachsen

Druck: 7. BT Sten. Ber., Bd. 96, S. 14341 A–B, 14341 D–14342 B, 14344 B: Zweite und dritte Beratung des von des Bundesregierung eingebrachten Entwurfs eines Gesetzes über die Regelung der Landeszugehörigkeit des Verwaltungsbezirks Oldenburg und des Landkreises Schaumburg-Lippe nach Artikel 29 Abs. 3 Satz 2 des Grundgesetzes.

Dr. Schäfer (Tübingen) (SPD): [...]

Meine Damen und Herren, der Gesetzentwurf, wie er von der Regierung vorgelegt wurde und wie er vom Innenausschuß dem Hause vorgelegt wird, kann nach den Bestimmungen der Verfassung gar nicht anders lauten, weil der Richtwert des Art. 29 Abs. 1 Satz 2 uns verwehrt, dem Ergebnis des Volksentscheides zu folgen. Deshalb wird die SPD-Fraktion diesem Gesetzentwurf zustimmen und aus den Gründen, die ich dargelegt habe, Ihren Entschließungsantrag ablehnen.

(Beifall bei der SPD und der FDP)

Gerster (Mainz) (CDU/CSU): [...]

Dem nach Art. 29 Abs. 3 des Grundgesetzes zu beschließenden Bundesgesetz über die Landeszugehörigkeit von Oldenburg und Schaumburg-Lippe ist nach Abs. 4 dieses Grundgesetzartikels das Ergebnis der *Volksentscheide* in diesen Gebietsteilen zugrunde zu legen. Hiervon darf lediglich abgewichen werden, soweit dies zur Erreichung der *Ziele der Gesamtneugliederung* des Bundesgebiets erforderlich ist.

Da zur Zeit bei der Bundesregierung keinerlei konkrete Absichten oder Pläne für eine Gesamtneugliederung des Bundesgebiets bestehen,

(von *Alten-Nordheim* [CDU/CSU]: Sehr wahr!)

erhebt sich die Frage, ob eine Errichtung der Länder Oldenburg und Schaumburg-Lippe überhaupt Zielen einer Gesamtneugliederung des Bundesgebiets widersprechen kann; denn konkrete Ziele einer Gesamtneugliederung können überhaupt nur existieren, wenn in der Tat der Plan besteht, dieses Bundesgebiet neu zu gliedern.

Hier sind wir im Gegensatz zu der Auffassung vom Kollegen Professor Schäfer der Meinung, daß sehr wohl auch verfassungsrechtliche Bedenken gegen den von der Bundesregierung vorgelegten Entwurf eines Bundesgesetzes bestehen.

(*Carstens* [Emstek] [CDU/CSU]: Das könnte noch sehr wesentlich werden!)

Folgt der Bundesgesetzgeber trotz dieser Bedenken nicht dem Willen der Mehrheit der Bevölkerung in Oldenburg und Schaumburg-Lippe, lehnt er also die Errichtung dieser Bundesländer ab, muß er sich folgender Konsequenzen bewußt sein:

Wenn unser Grundgesetz in einer einzigen Sachfrage, nämlich der Neugliederung des Bundesgebiets, die Durchführung von Volksentscheiden vorsieht, dann mit Sicherheit nur deshalb, weil es der Auffassung der Bevölkerung in dieser Sachfrage eine besonders gravierende Bedeutung beimißt. Dem von der Mehrheit getragenen Ergebnis eines Volksentscheides muß daher mit allen erdenklichen und verantwortbaren Mitteln Rechnung getragen werden.

(Sehr wahr! bei der CDU/CSU)

Andernfalls würde der Volksentscheid zur Farce, fühlte sich der Bürger hintergangen, würde sein Demokratieverständnis auf eine allzu harte Probe gestellt.

(Beifall bei der CDU/CSU)

Für den Fall Oldenburg und Schaumburg-Lippe kann dies nur bedeuten, daß zwar aus gesamtstaatlichen Erwägungen heraus keine Errichtung neuer Bundesländer verantwortet werden kann, daß jedoch *innerhalb des Landes Niedersachsen* dem Wunsch der Bevölkerung nach *größerer Eigenständigkeit* soweit wie möglich entsprochen werden muß. Der federführende Innenausschuß hat daher im Rahmen seiner Beratungen die Landesregierung von Niedersachsen wiederholt um Stellungnahme zu der Frage gebeten, ob sie bereit ist, im Rahmen des Landesrechtes dem Willen der Oldenburger und Schaumburg-Lipper Bevölkerung nach größerer Eigenständigkeit Rechnung zu tragen. Herr Professor *Schäfer,* Sie selbst haben als Vorsitzender dieses Ausschusses dreimal Anfragen an die Landesregierung gerichtet, was nur dem Ziel dienen konnte, tatsächlich ein größeres Entgegenkommen der Landesregierung zu erfahren. Die Antwort der Landesregierung war jedoch ebenso knapp, bündig, unmißverständlich und verblüffend: Das Land Niedersachsen sieht sich außerstande, den Schwierigkeiten, denen der Bund bei der Erfüllung des Verfassungsauftrages aus Art. 29 des Grundgesetzes begegnet, durch Maßnahmen nach Art einer Föderalisierung des Landes Rechnung zu tragen. Diese Haltung der Landesregierung von Niedersachsen ist um so bemerkenswerter, weil die in einem Hearing des Innenausschusses befragten Verantwortlichen aus Oldenburg und Schaumburg-Lippe übereinstimmend festgestellt haben, daß die Voten der Volksentscheide nicht nur an den Bundesgesetzgeber zum Zwecke der Neugliederung, sondern zumindest ebenso

an den Landesgesetzgeber und Landesregierung gerichtet waren, um eine Respektierung landesinterner Interessen zu erreichen.

[...]

Dr. Wendig (FDP): [...]

Vor der sachlichen Erörterung der Frage, ob hier nicht eine andere Lösung im Sinne von Abs. 4 geboten ist, steht die Vorfrage, ob bei einer solchen Entscheidung die *Ziele einer Länderneugliederung* insgesamt konkret konzipiert sein müssen. Herr Kollege Gerster ist auf diese Frage eingegangen. Der Entwurf der Bundesregierung verneint in Übereinstimmung mit der überwiegenden Meinung der Wissenschaft diese Frage und läßt es allein auf die *allgemeinen Richt- und Leitsätze in Abs. 1 des Art. 29* Grundgesetz ankommen. Dem kann ich für meine Fraktion nur zustimmen. Offensichtlich sind die Träger der Volksentscheide in Oldenburg und Schaumburg-Lippe selber, jedenfalls überwiegend, der Meinung gewesen, daß eine Wiederherstellung der alten Länder auch von den mit ja votierenden Bürgern im letzten Ergebnis meist nicht angestrebt worden ist. Geht man aber, was nach meiner Meinung zwingend ist, davon aus, daß Art. 29 Abs. 4 nur auf die allgemeinen Leitsätze in Art. 29 Abs. 1 GG verweist, kann an der Richtigkeit der Lösung des Zielkonflikts im Sinne des Regierungsentwurfs überhaupt kein Zweifel sein. Damit erweist sich die Entscheidung, die der Regierungsvorlage zugrunde liegt, nicht nur als verfassungsrechtlich tragbar, sondern auch als von der Sache her zwingend.

[...]

Nr. 48 d

Anfang 1976: Die Bundesregierung und die Neugliederungsfrage im Jahr 1975

Druck: Jahresbericht 1975 der Bundesregierung, 1976, S. 89: Abschnitt »Bundesministerium des Innern«. [...]. »Neugliederung des Bundesgebietes«.

Entsprechend dem Gesetz über die Volksentscheide auf Grund der nach Artikel 29 Abs. 2 GG in den Ländern Rheinland-Pfalz und Niedersachsen zustande gekommenen Volksbegehren vom 25. Oktober 1974 wurden am 19. Januar 1975 in den vormaligen Regierungsbezirken Koblenz und Trier, Montabaur und Rheinhessen des Landes Rheinland-Pfalz sowie im Verwaltungsbezirk Oldenburg und im Landkreis Schaumburg-Lippe des Landes Niedersachsen Volksentscheide über deren weitere Landeszugehörigkeit durchgeführt. Hierbei sprach sich die Bevölkerung der drei Abstimmungsgebiete in Rheinland-Pfalz mehrheitlich für den Fortbestand ihres

Landes aus, während die Abstimmungsberechtigten im Verwaltungsbezirk Oldenburg und im Landkreis Schaumburg-Lippe mit der erforderlichen Mehrheit für die Wiederherstellung ihrer früheren Eigenstaatlichkeit votierten. Gemäß Artikel 29 Abs. 4 Satz 1 GG war vom Bundesgesetzgeber zu entscheiden, ob eine Wiederherstellung der vormaligen Länder Oldenburg und Schaumburg-Lippe mit den Zielen einer zeitgerechten Neugliederung übereinstimmen oder ob sie ihnen widersprechen würde.

Die Bundesregierung gelangte zu der Auffassung, daß dem Ergebnis der Volksentscheide in Niedersachsen nicht gefolgt werden könne, weil die Schaffung zweier neuer Länder auf dem Boden des Landes Niedersachsen mit den Anforderungen des Artikels 29 Abs. 1 GG unvereinbar wäre. Sie brachte im September 1975 einen Gesetzentwurf ein, welcher bestimmt, daß der Verwaltungsbezirk Oldenburg und der Landkreis Schaumburg-Lippe beim Land Niedersachsen verbleiben. Das Gesetz wurde noch 1975 verabschiedet.

Nr. 48 e

9. 1. 1976: Gesetz über den Verbleib von Oldenburg und Schaumburg-Lippe bei Niedersachsen

Druck: BGBl. I, S. 45: Gesetz über die Regelung der Landeszugehörigkeit des Verwaltungsbezirks Oldenburg und des Landkreises Schaumburg-Lippe nach Artikel 29 Abs. 3 Satz 2 des Grundgesetzes.

Der Bundestag hat mit der Mehrheit seiner Mitglieder das folgende Gesetz beschlossen:

§ 1

Der Verwaltungsbezirk Oldenburg und der Landkreis Schaumburg-Lippe – nach dem Gebietsstand vom 9. April 1956 – verbleiben beim Land Niedersachsen:

§ 2

Dieses Gesetz gilt nach Maßgabe des § 13 Abs. 1 des Dritten Überleitungsgesetzes vom 4. Januar 1952 (Bundesgesetzbl. I S. 1) auch im Land Berlin.

§ 3

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Die verfassungsmäßigen Rechte des Bundesrates sind gewahrt.
Das vorstehende Gesetz wird hiermit verkündet.

[...]

Nr. 49 a

28. 1. 1976: Bundeskabinett für Änderung des Art. 29 GG in »Kann«-Bestimmung

Druck: Frankfurter Allgemeine Nr. 24 vom 29. 1. 1976, S. 3: »Gebot zur Neugliederung künftig als ‚Kann'-Vorschrift«. Rdh. Bonn, 28. Januar.

Das Verfassungsgebot zur Neugliederung des Bundesgebietes soll durch eine »Kann«-Vorschrift ersetzt werden, die die Möglichkeit der Neugliederung für die Zukunft bewahrt, sie jedoch vom Druck eines Verfassungsauftrags befreit. Ein Gesetz zur Änderung des Artikels 29 des Grundgesetzes hat das Bundeskabinett am Mittwoch beschlossen. Es soll zugleich die Reihenfolge der für eine Neugliederung leitenden Gesichtspunkte neu formulieren, daß nicht mehr – wie in der bisherigen Fassung – die landsmannschaftlichen, geschichtlichen und kulturellen Zusammenhänge, sondern die wirtschaftliche Zweckmäßigkeit und die Erfordernisse der Raumordnung und Landesplanung die erste Stelle einnehmen. Außerdem soll für die Neugliederung künftig ausschließlich der Wille der betroffenen Bevölkerung maßgebend sein und die Möglichkeit der Volksbefragung insitutionalisiert werden.

Das von Bundesinnenminister *Maihofer* initiierte Gesetz zieht die Konsequenzen daraus, daß die umfassende Neugliederung des Bundesgebietes, die als Möglichkeit der Korrektur der zum beträchtlichen Teil nach Maßgabe der Besatzungszonen nach 1945 neu entstandenen Länder gedacht war, keine Aussicht auf Erfolg mehr hat. Den entscheidenden Grund dafür sieht die Bundesregierung darin, daß die damals gebildeten Länder inzwischen eine gefestigte staatliche und politische Identität gewonnen haben. Gleichwohl möchte die Bundesregierung an der Möglichkeit zur Neugliederung festhalten, weil sie eine ersatzlose Streichung des Artikels für nicht vertretbar hält. Sie will mit diesem Gesetz aber die Ziele und Modalitäten einer Neugliederung an die Erfordernisse der Gegenwart anpassen.

Nr. 49 b

2. 4. 1976: Komitee Volksentscheid Oldenburg gegen Änderung des Art. 29 GG

Druck: Frankfurter Allgemeine Nr. 80 vom 3. 4. 1976, S. 2: »Komitee Volksentscheid kritisiert Bundesregierung«. Tgn. Hannover, 2. April.

Das Komitee Volksentscheid Oldenburg, das sich mit einer Verfassungsbeschwerde gegen das Bundesgesetz über die weitere Zugehörigkeit der vormals als Länder selbständigen Gebiete des Verwal-

tungsbezirks Oldenburg und des Landkreises Schaumburg-Lippe wehrt, hat der Bundesregierung am Freitag »instinktloses« Vorgehen vorgeworfen. Der Vorwurf bezieht sich auf die Vorlage des Gesetzentwurfs zur Änderung des Grundgesetz-Artikels 29, der bisher die Pflicht zur Neugliederung des Bundesgebietes beinhaltet, nun jedoch, wie das Komitee meint, zu einer nichtssagenden Kann-Vorschrift abgewertet werden soll. Angesichts des schwebenden Verfahrens, das durch die Verfassungsbeschwerde des Komitees in Gang gekommen sei, sei das Bemühen um die Grundgesetzänderung instinktlos. Das Komitee, das mit einer Entscheidung des Karlsruher Bundesverfassungsgerichts in der zweiten Jahreshälfte rechnet, sprach die Erwartung aus, daß sich die für die Verfassungsänderung erforderliche Zweidrittelmehrheit im Bundestag nicht finden möge. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung war im März im Bunderat mit zwei Änderungsvorschlägen angenommen worden; ein Termin für die Einbringung im Bundestag ist noch nicht abzusehen.

Nr. 49 c

2. 4. 1976: Vorschläge der Bundesregierung zur Änderung des Art. 29 GG

Druck: 7. BT Anlagen, Bd. 219, Drucks. Nr. 7/4958: Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 29 GG). Gesetzentwurf der Bundesregierung (Auszug).

B. Lösung

Der Entwurf sieht gegenüber der bisherigen Fassung des Artikels 29 GG folgende Änderungen vor:

1. An die Stelle des bisherigen strikten Verfassungsauftrags zur Neugliederung tritt, den veränderten Verhältnissen entsprechend, eine »Kann«-Vorschrift.

2. Eine Neugliederung ist künftig darauf auszurichten, Länder von solcher Größe und Leistungsfähigkeit zu schaffen, daß sie die ihnen obliegenden Aufgaben wirksam erfüllen können.

3. Rang und Reihenfolge der Richtbegriffe des Artikels 29 Abs. 1 GG werden in Anpassung an die Ziele einer zeitgemäßen Neugliederung neu formuliert und geordnet.

4. Für die Neugliederung ist künftig ausschließlich der Wille der betroffenen Bevölkerung maßgebend. Eine Neugliederung gegen den mehrheitlichen Willen eines betroffenen Landes soll daher künftig nicht mehr möglich sein. Deshalb ist auch ein Gesamtvolksentscheid wie nach der bisherigen Bestimmung des Artikels 29 Abs. 5 Satz 3 GG nicht mehr vorgesehen.

5. Als Anstoß für eine Neugliederung werden in zusammenhängenden, über mehrere Länder sich erstreckenden Wirtschaftsräumen von mindestens 1 Million Einwohnern Volksbegehren zugelassen, denen der Bundesgesetzgeber im Erfolgsfalle entweder durch Vorlage eines Neugliederungsgesetzes mit anschließendem Volksentscheid oder mit dem neu eingeführten Institut einer Volksbefragung entsprechen muß.

6. Die Neugliederung erfolgt – wie bisher – durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates nicht bedarf, mit anschließendem Volksentscheid. Volksentscheide und Volksbefragungen bedürfen für ihr Zustandekommen einer qualifizierten Mehrheit.

7. Kleinere Änderungen im Gebietsbestand der Länder nach Artikel 29 Abs. 7 GG sind im Wege des Staatsvertrags zwischen den beteiligten Ländern oder durch zustimmungspflichtiges Bundesgesetz auch weiterhin zulässig; die Obergrenze für solche vereinfachten Gebietsveränderungen wird jedoch auf 10 000 Einwohner erhöht.

Nr. 49 d

2. 4. 1976: Begründung der Bundesregierung zur Änderung des Art. 29 GG

Druck: 7. BT Anlagen, Bd. 219, Drucks. Nr. 7/4958: Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 29 GG). Gesetzentwurf der Bundesregierung.

2. Gründe für eine Neufassung des Artikels 29 GG

Die bisherigen Erfahrungen zeigen, daß die Ausgestaltung des Verfassungsauftrags in Artikel 29 die Neugliederung des Bundesgebietes in mehr als zwei Jahrzehnten nicht bewirken konnte. Ein wesentlicher Grund hierfür ist darin zu sehen, daß ein Bedürfnis für eine Neugliederung heute auf anderen Motivationen beruht als im Jahre 1949. Damals ging es darum, der Bevölkerung die Möglichkeit einzuräumen, die von den Besatzungsmächten gezogenen künstlichen Ländergrenzen zu korrigieren. Mit der Abwicklung der Volksbegehren nach den Absätzen 2 bis 4 des Artikels 29 GG ist diese Phase der Neugliederung als abgeschlossen zu betrachten. Dabei ist die Tatsache nicht zu übersehen, daß die nach dem Zweiten Weltkrieg entstandenen Länder in Jahrzehnten eigener Staatlichkeit eine beachtliche staatliche und politische Identität gewonnen haben. Wenn heute eine Neugliederung die Integrität bestehender Länder soll beeinträchtigen können, so kann sie nur dadurch legitimiert werden, daß sie erforderlich erscheint, um eine anders nicht mehr gegebene Leistungsfähigkeit der in Frage stehenden Regionen zur Erfüllung der ihnen zufallenden Aufgaben in ihrer Gesamtheit zu sichern. Das muß auch zu einer gewissen Veränderung in der Rang-

und Reihenfolge der Richtbegriffe des Artikels 29 Abs. 1 GG führen. Ein weiterer Grund für den mangelnden Erfolg des bisherigen Artikels 29 GG ist darin zu suchen, daß er die Neugliederungsinitiative (von den Volksbegehren nach den Absätzen 2 und 3 abgesehen) allein Bundesorganen zuweist. Insoweit geht er über das durch die bundesstaatliche Struktur gerechtfertigte Erfordernis, daß ein das föderative Kräfteverhältnis im Bund so erheblich berührender Akt wie die Neugliederung nur durch ein Gesetz des Bundes sanktioniert werden kann, hinaus und nötigt die Bundesorgane und die sie tragenden – bundesweiten – politischen Kräfte dazu, nicht nur zu dem »ob«, sondern auch zu den an Ort und Stelle jeweils umstrittenen gebietlichen Alternativen des »wie« einer Neugliederung vorab Stellung zu beziehen.

Es erscheint daher dem Ziel einer Neugliederung dienlich, zumindest fakultativ in den für eine Neugliederung in Betracht kommenden Gebieten Volksbegehren der betroffenen Bevölkerung als Anstoß für eine Neugliederung zuzulassen.

Aufgrund der bisherigen Erfahrungen und grundsätzlicher verfassungspolitischer Erwägungen kann die Bundesregierung sich nicht die in der politischen Diskussion der letzten Jahre mehrfach gemachte Anregung zu eigen machen, einfach die Aufhebung des Verfassungsartikels über eine Neugliederung des Bundesgebietes vorzuschlagen. Denn damit würde die Möglichkeit einer Neugliederung, auch wo starke sachliche Gründe – nicht zuletzt im Interesse der Sicherung der Leistungsfähigkeit der Länder selbst – für sie sprechen, beseitigt. Die Bundesregierung schlägt daher vor, dem Neugliederungsartikel eine den strukturellen Erfordernissen des Staatswesens wie den realen politischen Chancen in gleicher Weise angemessene Neufassung zu geben.

Nr. 49 e

23. 8. 1976: Zweite Neufassung des Art. 29 GG (Vom Gebot zum Angebot)[1]

Druck: BGBl. I, S. 2381: Dreiunddreißigstes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 29 und 39).

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen; Artikel 79 Abs. 2 des Grundgesetzes ist eingehalten:

1 Vgl. Vom Gebot zum Angebot. Grablegung oder zeitgemäße Wiederbelebung des Neugliederungs-Gedankens? Von Hermann Rudolph, in: FAZ Nr. 39 vom 16. 2. 1976, S. 10.

Artikel I

Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (Bundesgetzbl. S. 1) wird wie folgt geändert:

1. Artikel 29 erhält folgende Neufassung:

Artikel 29

1. Das Bundesgebiet kann neu gegliedert werden, um zu gewährleisten, daß die Länder nach Größe und Leistungsfähigkeit die ihnen obliegenden Aufgaben wirksam erfüllen können. Dabei sind die landsmannschaftliche Verbundenheit, die geschichtlichen und kulturellen Zusammenhänge, die wirtschaftliche Zweckmäßigkeit sowie die Erfordernisse der Raumordnung und der Landesplanung zu berücksichtigen.

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

3. Der Volksentscheid findet in den Ländern statt, aus deren Gebieten oder Gebietsteilen ein neues oder neu umgrenztes Land gebildet werden soll (betroffene Länder). Abzustimmen ist über die Frage, ob die betroffenen Länder wie bisher bestehenbleiben sollen oder ob das neue oder neu umgrenzte Land gebildet werden soll. Der 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. 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 die Landeszugehörigkeit gemäß Absatz 2 geändert wird, oder daß in den betroffenen Ländern eine Volksbefragung stattfindet.

5. Die Volksbefragung ist darauf gerichtet festzustellen, ob eine in dem Gesetz vorzuschlagende Änderung der Landeszugehörigkeit Zustimmung findet. Das Gesetz kann verschiedene, jedoch nicht

mehr als zwei Vorschläge der Volksbefragung vorlegen. Stimmt 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. Findet 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 Bundesgsetz zur Bildung des vorgeschlagenen Landes zu erlassen, das der Bestätigung durch Volksentscheid nicht mehr bedarf.

6. Mehrheit im Volksentscheid und in der Volksbefragung ist die Mehrheit der abgegebenen Stimmen, wenn sie mindestens ein Viertel der zum Bundestag Wahlberechtigten umfaßt. Im 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. Sonstige Äußerungen 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 10 000 Einwohner hat. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates und der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages bedarf. Es muß die Anhörung der betroffenen Gemeinden und Kreise vorsehen.«

2. Artikel 39 Abs. 1 und 2 erhält folgende Fassung:

[...]

3. Artikel 45, 45 a Abs. 1 Satz 2, Artikel 49 werden gestrichen.

Artikel II

Artikel I Nr. 1 dieses Gesetzes tritt am Tage nach der Verkündung, Artikel I Nr. 2 und 3 treten am 14. Dezember 1976 in Kraft.

Das vorstehende Gesetz wird hiermit verkündet.

[...]

Nr. 49 f
Ende 1976: Die Bundesregierung und die Neugliederungsfrage im Jahr 1976

Druck: Jahresbericht 1976 der Bundesregierung, 1977, S. 86: Abschnitt »Bundesministerium des Innern«. [...]. »Neugliederung des Bundesgebietes«.

Nach den erfolgreichen Volksentscheiden in den Gebietsteilen Oldenburg und Schaumburg-Lippe des Landes Niedersachsen hatte

der Bundesgesetzgeber aufgrund des Artikels 29 Abs. 4 GG über die Landeszugehörigkeit beider Gebietsteile zu befinden. Die Entscheidung fiel zugunsten des Verbleibes von Oldenburg und Schaumburg-Lippe beim Land Niedersachsen (Gesetz vom 9. Januar 1976 – BGBl. I S. 45 –).

Zur Lösung der Neugliederungsproblematik legte die Bundesregierung im Frühjahr 1976 den Entwurf einer Grundgesetzänderung – Artikel 29 – mit folgenden Änderungen vor:

Aus der dem Bundesgesetzgeber bisher auferlegten Verpflichtung zu einer Neugliederung des Bundesgebietes wurde eine Ermächtigung,

bei der Schaffung von Ländern ist oberste Richtschnur, daß sie nach Größe und Leistungsfähigkeit die ihnen obliegenden Aufgaben wirksam erfüllen können;

der betroffenen Bevölkerung wird ein weitgehendes Mitentscheidungsrecht bei Neugliederungsmaßnahmen eingeräumt,

die Bevölkerung kann auch von sich aus Neugliederungsvorhaben in Gang bringen.

V.
Die Neugliederungsfrage bis zum Beginn des Einigungsprozesses (1976–1989)

Nr. 50
9. 12. 1976: Neugliederungsfrage kein Beratungsgegenstand der Enquete-Kommission Verfassungsreform

Druck: 7. BT Anlagen, Bd. 227, Drucks. Nr. 7/5924, S. 6; Zur Sache 2/77, S. 15 f.: Schlußbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform.

Die Frage der Neugliederung des Bundesgebietes war nicht Gegenstand der Beratungen. Die Kommission hat auch auf die Entwicklung von alternativen Modellen verzichtet, die auf einer Aufteilung in fünf oder sechs Länder hätten beruhen können. Sie ist bei ihren Überlegungen vor allem zur Planung, zur Finanzverfassung, zur Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen und zur Stellung des Bundesrates von der gegenwärtigen Ländereinteilung ausgegangen.

Nr. 51 a
17. 3. 1978: Regierungsentwurf für ein Ausführungsgesetz zu Art. 29 Abs. 6 GG (Verfahren bei Volksentscheid usw.)

Druck: 8. BT Anlagen, Bd. 241, Drucks. Nr. 8/1646: Entwurf eines Gesetzes über das Verfahren bei Volksentscheid, Volksbegehren und Volksbefragung nach Artikel 29 Abs. 6 des Grundgesetzes (G Artikel 29 Abs. 6) (Auszug).

Begründung

A. Allgemeines

1. Durch das Dreiunddreißigste Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 23. August 1976 (BGBl. I S. 2381) hat Artikel 29 GG eine Neufassung erhalten. Absatz 6 dieser Neufassung überträgt dem Bundesgesetzgeber die Regelung des Näheren über Volksentscheid, Volksbegehren und Volksbefragung. Der Entwurf dient der Erfüllung dieses Auftrages.

2. a) Artikel 29 Abs. 2 GG bestimmt, daß Maßnahmen zur Neugliederung des Bundesgebietes durch Bundesgesetz ergehen, das der Bestätigung durch Volksentscheid bedarf. Um zu gewährleisten, daß der durch Abstimmung im Volksentscheid zu ermittelnde Wille der Bürger sich ordnungsgemäß artikulieren kann, sind genaue Regelungen für den Volksentscheid erforderlich, die den für allgemeine Wahlen getroffenen ähnlich sein müssen. Hiermit befaßt sich der Erste Abschnitt des Entwurfs, der sich an die im Gesetz

über Volksbegehren und Volksentscheid bei Neugliederung des Bundesgebietes nach Artikel 29 Abs. 2 bis 6 GG in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Februar 1970 (BGBl. I S. 204) gefundene Lösung anlehnt; dabei werden die durch die Fortenwicklung des Bundeswahlrechts erforderlichen Änderungen berücksichtigt. Zweck des Entwurfs ist nicht die Regelung bestimmter konkreter Neugliederungsprobleme, sondern lediglich die Schaffung des Rahmens, innerhalb dessen sich das Verfahren bei konkreten Neugliederungsmaßnahmen abzuspielen hat. Die Festlegung der konkreten Abstimmungsfrage bleibt dem nach Artikel 29 Abs. 2 GG zu erlassenden Bundesgesetz über eine jeweils bestimmte Neugliederungsmaßnahme vorbehalten.

b) Artikel 29 Abs. 4 GG sieht vor, daß in einem zusammenhängenden, abgegrenzten Siedlungs- und Wirtschaftsraum, dessen Teile in mehreren Ländern liegen und der mindestens eine Million Einwohner hat, von einem Zehntel der zum Bundestag Wahlberechtigten durch Volksbegehren gefordert werden kann, für diesen Raum eine einheitliche Landeszugehörigkeit herbeizuführen. Wenn auch die Initiative für derarige Volksbegehren bei den Bürgern der in Betracht kommenden Gebiete zu liegen hat, so muß doch der Staat, um einen reibungslosen und ordnungsgemäßen Ablauf zu gewährleisten, seine Organisation hierfür zur Verfügung stellen. Da andererseits der Staat nicht verpflichtet sein kann, jede auch noch so aussichtslose Anregung zur Veränderung der territorialen Gliederung des Bundesgebietes durch Zurverfügungstellen seiner Institutionen zu unterstützen, erscheint es geboten, der Durchführung von Volksbegehren ein Antragsverfahren vorzuschalten. In gleicher Weise verfuhren schon das Reichsgesetz über den Volksentscheid vom 27. Juni 1921 (RGBl. S. 790) und das Gesetz über Volksbegehren und Volksentscheid bei Neugliederung des Bundesgebietes nach Artikel 29 Abs. 2 bis 6 vom 23. Dezember 1955 (BGBl. I S. 835); soweit die Länder in ihrem Recht das Institut des Volksbegehrens vorsehen, haben sie das Verfahren ähnlich geordnet.
[...]

Nr. 51 b

17. 3. 1978: Regierungsentwurf für ein Ausführungsgesetz zu Art. 29 Abs. 7 (Grenzkorrekturen)

Druck: 8. BT Anlagen, Bd. 241, Drucks. Nr. 8/1647: Entwurf eines Gesetzes über das Verfahren bei sonstigen Änderungen des Gebietsbestandes der Länder nach Artikel 29 Abs. 7 des Grundgesetzes (G Artikel 29 Abs. 7) (Auszug).

Begründung

A. Allgemeines

Durch das Dreiunddreißigste Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 23. August 1976 (BGBl. I S. 2381) hat Artikel 29 GG eine Neufassung erhalten. Die Absätze 1 bis 5 der Neufassung regeln die Möglichkeiten der Bildung von neuen oder neu umgrenzten Ländern; dem Bundesgesetzgeber ist in Absatz 6 die Regelung des Verfahrens als Aufgabe gestellt. Mit dem gleichzeitig vorgelegten Entwurf eines Gesetzes über Volksentscheid, Volksbegehren und Volksbefragung soll dieser Auftrag erfüllt werden.

Absatz 7 der Neufassung will kleinere Gebietsänderungen zwischen Bundesländern in einem erleichterten Verfahren ermöglichen. Dem Bundesgesetzgeber wird die Regelung dieses Verfahrens aufgetragen. Der Erfüllung dieses Auftrags dient der hiermit vorgelegte Gesetzentwurf.

Bereits nach der früheren Fassung des Artikels 29 Abs. 7 GG war für »sonstige« Änderungen des Gebietsbestandes der Länder ein besonderes, durch Bundesgesetz zu regelndes und gegenüber der »großen« Neugliederung vereinfachtes Verfahren vorgesehen. Das Gesetz über das Verfahren bei Änderungen des Gebietsbestandes der Länder nach Artikel 29 Abs. 7 des Grundgesetzes vom 16. März 1965 (BGBl. I S. 65) in der Fassung des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über das Verfahren bei Änderungen des Gebietsbestandes der Länder nach Artikel 29 Abs. 7 des Grundgesetzes vom 9. August 1971 (BGBl. I S. 1241) steckte den Rahmen für solche kleineren Gebietsänderungen ab.

Die Problematik der damaligen Regelung lag in der Notwendigkeit, eine Abgrenzung der »großen« Neugliederung von den »kleinen« Gebietsänderungen im Sinne des Artikels 29 Abs. 7 GG zu finden. Aus der Systematik des Artikels 29 GG wurde seinerzeit hergeleitet, daß Gebietsänderungen im vereinfachten Verfahren verfassungsrechtlich zulässig seien, wenn eine Größe von 1 000 ha und 500 Personen, (später von 1 000 ha und 2 000 Personen) nicht überschritten werde. Nach der Neufassung des Artikels 29 GG bedarf es keiner interpretatorischen Bemühungen um die Abgrenzung von »großer« und »kleiner« Neugliederung mehr. Die Neufassung legt vielmehr für »sonstige Änderungen« des Gebietsbestandes der Länder ausdrücklich fest, daß sie – ohne flächenmäßige Begrenzung – im vereinfachten Verfahren nach Absatz 7 vorgenommen werden können, wenn das Gebiet von nicht mehr als 10 000 Einwohnern bewohnt wird. Aus der Systematik der Neufassung des Artikels 29 GG ergibt sich, daß sämtliche Änderungen des Gebietsbestandes der Länder, die unterhalb der in Artikel 29

Abs. 7 festgelegten Schwelle bleiben, dem Verfahren nach Absatz 7 unterworfen sind und die Verfahren nach Absätzen 2 bis 5 hierauf nicht anzuwenden sind.

Da im konkreten Falle einer sonstigen Änderung des Gebietsbestandes der Länder stets entweder ein Staatsvertrag der beteiligten Länder oder ein zustimmungsbedürftiges Bundesgesetz erforderlich ist, dem die konkreten Einzelheiten zu überlassen sind, kann sich der Entwurf auf solche Regelungen beschränken, welche, die Staatsvertragsverhandlungen oder ein Gesetzgebungsverfahren vorbereitend oder begleitend, ein Mit- und Einspracherecht der betroffenen Gebietskörperschaften und Bevölkerungsteile gewährleisten, sowie auf die Regelung der Rechtsfolgen bei einem Gebietsübergang.

Die Mitwirkung der Bevölkerung ist vom Grundgesetz, das plebiszitäre Elemente der politischen Entscheidungsbildung zugunsten der Handlungsformen der parlamentarisch-repräsentativen Demokratie im übrigen ausgeschlossen hat, bei den Entscheidungen über die Gebietszugehörigkeit in Neugliederungsverfahren nach Artikel 29 Abs. 2 bis 5 GG ausdrücklich gefordert. Das Grundgesetz hat hier der Bevölkerung ein weitgehendes, unmittelbares und ggf. letztentscheidendes Mitwirkungsrecht eingeräumt. Es erscheint angebracht – auch wenn dies in Artikel 29 Abs. 7 GG nicht ausdrücklich vorgeschrieben ist – gesetzliche Möglichkeiten zu schaffen, um den Willen der betroffenen Bevölkerung auch bei sonstigen Änderungen des Gebietsbestandes der Länder in angemessener Weise zur Geltung zu bringen.

[...]

Nr. 51 c

26. 4. 1979: Stellungnahmen der Bundestagsfraktionen zu den beiden Gesetzentwürfen

Druck: 8. BT Sten. Ber., Bd. 110, S. 11847 B–11850 C: Zweite und dritte Beratung des von der Bundesregierung eingebrachten Entwurfs eines Gesetzes über das Verfahren bei Volksentscheid, Volksbegehren und Volksbefragung nach Artikel 29 Abs. 6 des Grundgesetzes (G Artikel 29 Abs. 6) – Zweite und dritte Beratung des von der Bundesregierung eingebrachten Entwurfs eines Gesetzes über das Verfahren bei sonstigen Änderungen des Gebietsbestandes der Länder nach Artikel 29 Abs. 7 des Grundgesetzes (G Artikel 29 Abs. 7) (Auszug).

Dr. Miltner (CDU/CSU): Frau Präsidentin! Meine Damen und Herren! Die beiden Gesetzentwürfe zur Ausführung von Art. 29 Abs. 6 und 7 setzen fast genau zum 30. Jahrestag des Grundgesetzes einen Schlußstrich unter die seit Bestehen der Bundesrepublik andauernde

Diskussion über die Neugliederung des Bundesgebietes. Die Tatsache, daß diese verfassungspolitisch bedeutsame Entwicklung heute ohne größere Anteilnahme der Öffentlichkeit zu Ende gebracht werden kann, zeigt, daß die Bevölkerung den bestehenden föderalistischen Aufbau in unserem Land akzeptiert hat. Das Ergebnis ist im Interesse unseres demokratischen und föderalistischen Staatswesens zu begrüßen.

[...]

Nach wie vor kontrovers ist die Frage, ob das Gesetz zu Art. 29 Abs. 6 und die auf Grund dieses Gesetzes zu erlassenden Rechtsverordnungen der *Zustimmung des Bundesrates* bedürfen. Die CDU/CSU teilt die Auffassung des Bundesrates, daß diese Regelungen zustimmungsbedürftig sind. Auch wenn wir, insbesondere im Innenausschuß, die Gepflogenheit haben, nicht darauf zu insistieren und darüber abzustimmen, halte ich doch im vorliegenden Falle die Frage der Zustimmungsbedürftigkeit für überaus bedeutsam. Dann nämlich, wenn es um das Verfahren bei Volksentscheid, Volksbegehren und Volksbefragung oder um das Verfahren bei sonstigen Änderungen des Gebietsbestandes eines Landes geht, ist eben insbesondere die Verwaltung eines Landes oder der Länder angesprochen.

Die Zustimmungsbedürftigkeit der Regelungen ergibt sich aber zusätzlich auch daraus, daß wir im Innenausschuß einige Änderungen beschlossen und z. B. auch den Beschluß gefaßt haben, daß die Bevölkerung eines in seinem Bestand zu ändernden Gebietes vor der zweiten Lesung eines Bundesgesetzes gehört werden muß. Gerade diese besonderen Regelungen führen eben zu einer Berührung des heute vorliegenden Bundesgesetzes mit der Landesverwaltung. Daher sind wir der Auffassung, daß der Gesetzentwurf die landeseigene Verwaltung regelt. Die Verordnungen, die in diesem Gesetz vorgesehen sind, bedürfen ebenfalls der Zustimmung des Bundesrates.

Im übrigen werden von meiner Fraktion gegen die Einzelregelungen der beiden Gesetzentwürfe keine grundsätzlichen Einwendungen erhoben. Diese Regelungen betreffen notwendige Details und Modalitäten der in Art. 29 Abs. 6 und 7 niedergelegten grundsätzlichen Bestimmungen über Volksentscheid, Volksbegehren und Volksbefragung sowie über das Verfahren bei kleinen Gebietsänderungen.

Die Bundestagsfraktion der CDU/CSU wird daher den Gesetzentwürfen zu Art. 29 Abs. 6 und 7 zustimmen.

(Beifall bei der CDU/CSU)

Wittmann (Straubing) (SPD): Frau Präsident! Meine Damen und Herren! Wenn der Deutsche Bundestag heute in zweiter und dritter

Lesung den Gesetzentwurf über das Verfahren bei Volksentscheid, Volksbegehren und Volksbefragung – Bundestagsdrucksache 8/2705 – verabschiedet, erfüllt er eine Aufgabe, die er sich bei der Änderung des Grundgesetzartikels 29 im Jahre 1976 selbst gestellt hat.

Bei diesem Gesetz geht es nicht um die Regelung eines bestimmten, konkreten Neugliederungsproblems, sondern um die Schaffung eines Rahmens, innerhalb dessen sich das Verfahren bei einer konkreten Neugliederungsmaßnahme abzuspielen hat. Da das Abstimmungsverfahren beim Volksentscheid in seiner technischen Durchführung weitgehend dem Verfahren einer allgemeinen Wahl gleicht, sieht der diesbezügliche Abschnitt des Gesetzes eine entsprechende Anwendung zahlreicher Vorschriften des Bundeswahlgesetzes vor.

[...]

Bei den Beratungen des Gesetzentwurfs konnte eine weitgehende Übereinstimmung erzielt werden. Unterschiedlicher Auffassung waren wir nur in der Frage der Zustimmung des Bundesrats. Die Koalition war der Meinung, daß dieses Gesetz nicht der *Zustimmung des Bundesrates* bedarf. Bei den Änderungen wurde jeweils eine Anpassung an den Wortlaut des Bundeswahlgesetzes vorgenommen.

Die sozialdemokratische Bundestagsfraktion wird dem vorliegenden Gesetzentwurf zu Art. 29 Abs. 6 des Grundgesetzes zustimmen.

Meine Damen und Herren, lassen Sie mich gleich noch ein paar Bemerkungen zu dem Gesetzentwurf in Bundestags-Drucksache 8/2706 machen. Mit diesem Gesetz – hier sehe ich mehr Möglichkeiten, daß sich noch etwas bewegt – sollen Verfahren für kleine Gebietsänderungen zwischen den Bundesländern geregelt werden. Gebietsänderungen sind danach möglich, wenn das Gebiet eine Bevölkerung von etwa 10 000 Einwohnern umfaßt, wenn sich also Bürger eines Raumes mit 10 000 Einwohnern für eine andere Länderzugehörigkeit entscheiden.

(Zustimmung bei der SPD)

Diese Änderung muß durch Staatsvertrag der beteiligten Länder oder durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates erfolgen. Die Anhörung der betroffenen Gemeinden und Kreise muß durchgeführt werden. Die Bürger in dem betroffenen Raum sind zu befragen. Auch diesem Gesetzentwurf wird die sozialdemokratische Bundestagsfraktion ihre Zustimmung geben.

(Beifall bei der SPD und bei Abgeordneten der FDP und der CDU/CSU)

Dr. Wendig (FDP): Sehr geehrte Frau Präsident, ich will mich bemühen, meinen Beitrag in dieser Aussprache kurz zu halten.

(Beifall bei der FDP)

Meine Damen und Herren! Gebietsreform in Deutschland ist ein leidiges Problem mit einer leidigen Geschichte. Dazu will ich weiter nichts sagen. Seit der Verabschiedung des Art. 29 in seiner neuen Fassung im Jahre 1976 ist es um die Frage der Neugliederung des Bundesgebietes ziemlich still geworden. Das liegt nicht allein daran, daß Art. 29 Abs. 1 nunmehr eine Kann-Vorschrift enthält – davon war ja schon die Rede –; vielmehr ist es offentsichtlich so, daß nach allgemeiner Auffassung in unserem Land die Frage einer grundlegenden Neugliederung des Bundesgebietes nicht zu den vordringlichsten Aufgaben unserer Tage gehört.

[...]

Im übrigen bestand im Innenausschuß auch über die wenigen Änderungen gegenüber dem Regierungsentwurf Übereinstimmung, ausgenommen die Frage der *Zustimmungsbedürftigkeit.* Meine Fraktion hält den Entwurf nicht für zustimmungsbedürftig. Ich verweise darauf, daß das Gesetz von den Ländern nicht als eigene Angelegenheit ausgeführt wird und in den Vorschriften zu Art. 29 alter Fassung damals übereinstimmend eine Zustimmung durch den Bundesrat nicht für erforderlich gehalten wurde.

Die zweite Entscheidung betrifft das Verfahren bei kleineren Gebietsänderungen, also bei Gebietsänderungen in Bereichen bis zu 10 000 Einwohnern. Auch hier wird nur das Verfahren geregelt.

Wir, die Freien Demokraten, begrüßen es ausdrücklich, daß in dem Entwurf, ohne daß es im Grundgesetz vorgeschrieben ist, das Gebot enthalten ist, auch bei den kleineren Gebietsänderungen den dort Ansässigen die Gelegenheit zu geben, Billigung oder Ablehnung des Gesetzentwurfs kundzutun. Wir halten es – wie das auch schon im Innenausschuß die Meinung war – für notwendig, daß der Bundestag in einem solchen Falle schon vor der zweiten Lesung eines solchen Gesetzes weiß, wie die Bevölkerung denkt.

[...]

Vielleicht ist eine Neugliederung des Bundesgebiets in gleich starke Länder nicht der einzige Weg, auf dem man diesem Verfassungsgebot entsprechen kann. Eine Änderung der Finanzverfassung und damit auch des Finanzausgleichs könnte ähnliches bewirken. Man kann aber kaum daran zweifeln, daß es der föderativen Struktur der Bundesrepublik Deutschland besser entspräche, würde die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse durch eine Gliederung des Bundesgebietes in Länder erreicht, die gleich leistungsstark sind.

[...]

Im übrigen empfehle ich namens der FDP-Fraktion die Annahme beider Entwürfe.

(Beifall bei der FDP und bei der SPD)

Nr. 51 d

27. 4. 1979: Hauptelemente des Gesetzes zur Ausführung des Art. 29 Abs. 6 GG

Druck: Frankfurter Allgemeine Nr. 98 vom 27. 4. 1979, S. 6: »Beschluß des Bundestags über Länderneugliederung«. Helmut Herles. Bonn, 26. April.

Die Änderung des Grundgesetzartikels 29 über die Länderneugliederung im Jahre 1976 hat dem Gesetzgeber eine Aufgabe gestellt, die der Bundestag mit der Verabschiedung des Gesetzes über das Verfahren bei Volksentscheid, Volksbegehren und Volksbefragung am Donnerstag erfüllt hat. Falls sich nun in einer Region, die sich auf mehrere Bundesländer erstreckt und die mindestens eine Million Einwohner umfaßt, der Wunsch nach einer einheitlichen Landeszugehörigkeit regt, wird ein Volksbegehren vorgesehen. Dies müssen 7 000 Bürger mit einer Unterschrift unterstützen. Nach einem erfolgreichen Volksbegehren muß sich der Bundestag zwischen drei Möglichkeiten entscheiden: erstens Beibehaltung der bisherigen Ländergliederung, zweitens Änderung der Landeszugehörigkeit entsprechend der im Volksbegehren erhobenen Forderung, was durch Volksentscheid gemäß Artikel 29 Absatz 2 des Grundgesetzes bestätigt werden muß; drittens Anordnung einer Volksbefragung in den betroffenen Ländern. Dabei ist die Frage zu formulieren, ob der bisherige Zustand beibehalten werden soll oder eine andere Landeszugehörigkeit gewünscht werde. Die Koalitionssprecher *Wittmann* (SPD) und *Wendig* (FDP) sowie der CDU-Abgeordnete *Miltner* begrüßten das Gesetz, wobei *Wendig* zugleich zu bedenken gab, daß es wünschenswert bleibe, das Bundesgebiet in etwa gleich starke Länder zu gliedern.

Nr. 51 e

30. 7. 1979: Gesetz über das Verfahren nach Artikel 29 Abs. 6 GG

Druck: BGBl. I, S. 1317: Gesetz über das Verfahren bei Volksentscheid, Volksbegehren und Volksbefragung nach Artikel 29 Abs. 6 des Grundgesetzes (G Artikel 29 Abs. 6) (Auszug).

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Erster Abschnitt

Volksentscheid:

§ 1

Gegenstand des Volksentscheides

Gegenstand des Volksentscheides ist das gemäß Artikel 29 Abs. 2 des Grundgesetzes beschlossene Gesetz über eine Maßnahme zur Neugliederung. Abzustimmen ist über die Frage, ob die betroffenen

Länder wie bisher bestehenbleiben sollen oder ob das neue oder neu umgrenzte Land gebildet werden soll.

§ 2

Abstimmungsgebiet

Das Abstimmungsgebiet besteht aus den Ländern, aus deren Gebieten oder Gebietsteilen ein neues oder neu umgrenztes Land gebildet werden soll (betroffene Länder). Das Abstimmungsgebiet wird so untergliedert, daß

1. jeder Gebietsteil, der eine neue Landeszugehörigkeit erhalten soll;

2. der übrige Teil jedes betroffenen Landes

einen eigenen Abstimmungsbereich bilden.

[...]

§ 14

Feststellung des Abstimmungsergebnisses und des Ergebnisses des Volksentscheides

1. Die Abstimmungsvorsteher übermitteln das Abstimmungsergebnis dem Kreisabstimmungsleiter. Dieser stellt das Abstimmungsergebnis seines Kreises, sofern erforderlich, getrennt nach Abstimmungsbereichen, oder seiner kreisfreien Stadt zusammen und übermittelt es nach Feststellung durch den Kreisabstimmungsausschuß dem Landesabstimmungsleiter. Dieser stellt das Abstimmungsergebnis für jeden Abstimmungsbereich des betroffenen Landes zusammen. Der Landesabstimmungsausschuß stellt das Abstimmungsergebnis (Satz 3) fest; er ist berechtigt, rechnerische Berichtigungen an den Feststellungen der Abstimmungsvorstände und Kreisabstimmungsausschüsse vorzunehmen. Der Landesabstimmungsleiter übermittelt das Abstimmungsergebnis dem Gesamtabstimmungsleiter. Der Gesamtabstimmungsleiter stellt das Abstimmungsergebnis zusammen. Dabei sind die Zahlen der in jedem Abstimmungsbereich (§ 2 Satz 2) und der in jedem der betroffenen Länder Abstimmungsberechtigten gesondert auszuweisen. Ebenso ist mit den Zahlen der abgegebenen, der gültigen, der Stimmen für die eine und der Stimmen für die andere der zur Abstimmung gestellten Fragen zu verfahren. Sollen mehrere Gebietsteile eines betroffenen Landes ihre Landeszugehörigkeit zugunsten der Zugehörigkeit zu demselben neuen oder neu umgrenzten Land ändern, so sind auch die Summen der für diese Gebietsteile ermittelten Zahlen auszuweisen.

2. Der Gesamtabstimmungsausschuß stellt das Abstimmungsergebnis fest; dabei ist im Falle von Absatz 1 Satz 9 das Ergebnis für alle Gebietsteile zusammengefaßt festzustellen. Der Gesamtabstimmungsausschuß stellt auch fest, ob der Volksentscheid nach

Artikel 29 Abs. 3 Satz 3 und 4 zustande gekommen ist oder nicht. Der Gesamtabstimmungsleiter übermittelt das Abstimmungsergebnis und die Feststellung nach Satz 2 dem Bundesminister des Innern.

3. Für die Prüfung des Abstimmungsergebnisses und die Entscheidung über die Gültigkeit der Abstimmung gilt das Wahlprüfungsgesetz in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 111-2, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 24. Juni 1975 (BGBl. I S. 1593) entsprechend; abweichend von § 2 Abs. 2 kann den Einspruch jeder Stimmberechtigte, jede Gruppe von Stimmberechtigten sowie in amtlicher Eigenschaft jeder Landesabstimmungsleiter und der Gesamtabstimmungsleiter einlegen. Gegen die Entscheidung des Bundestages ist die Beschwerde an das Bundesverfassungsgericht zulässig. Die Beschwerde kann ein Stimmberechtigter, dessen Einspruch vom Bundestag verworfen worden ist, wenn ihm mindestens einhundert Stimmberechtigte beitreten, der Gesamtabstimmungsleiter oder ein Landesabstimmungsleiter binnen eines Monats seit der Beschlußfassung des Bundestages beim Bundesverfassungsgericht erheben.

[...]

Zweiter Abschnitt
Volksbegehren

§ 18
Gegenstand des Volksbegehrens

In einem zusammenhängenden, abgegrenzten Siedlungs- und Wirtschaftsraum, dessen Teile in mehren Ländern liegen und der mindestens eine Million Einwohner hat (Neugliederungsraum), wird auf Antrag ein Volksbegehren nach Artikel 29 Abs. 4 des Grundgesetzes durchgeführt. Das Volksbegehren muß darauf gerichtet sein, für den Neugliederungsraum eine einheitliche Landeszugehörigkeit herbeizuführen.

§ 19
Zulassungsantrag

1. Die Durchführung eines Volksbegehrens ist beim Bundesminister des Innern zu beantragen. Der Antrag muß von mindestens eins vom Hundert der bei der letzten Wahl zum Bundestag wahlberechtigten Einwohner des Raumes, für den das Volksbegehren beantragt wird, jedoch von nicht mehr als 7 000 Einwohnern persönlich und handschriftlich unterzeichnet sein.

2. Unterschriftsberechtigt ist jeder Einwohner des Raumes, der bei der Stellung des Antrages zum Bundestag wahlberechtigt ist und seit mindestens drei Monaten in dem Raum eine Wohnung, bei

mehreren Wohnungen seine Hauptwohung, innehat oder sich sonst gewöhnlich aufhält.

§ 20

Inhalt des Zulassungsantrages

Im Antrag ist anzugeben

1. der Raum, für den eine einheitliche Landeszugehörigkeit herbeigeführt werden soll, und

2. die für den Raum begehrte Landeszugehörigkeit.

Weitere Zusätze in Überschrift und Wortlaut des Zulassungsantrages sind nicht statthaft; sie sind bei der Veröffentlichung des Antrages nach § 25 wegzulassen.

[...]

§ 36

Feststellung und Prüfung des Eintragungsergebnisses

1. Nach Ablauf der Eintragungsfrist schließen die Gemeinden die Eintragungslisten ab, bestätigen auf den Eintragungslisten, daß die Eintragungsberechtigten am Tage der Eintragung eintragungsberechtigt waren und übersenden die Eintragungslisten dem Kreiseintragungsleiter. Der Kreiseintragungsausschuß prüft die Vollständigkeit der Eintragungen, entscheidet über deren Gültigkeit und stellt das Ergebnis für den Bereich seines Kreises oder seiner kreisfreien Stadt fest.

2. Der Kreiseintragungsleiter übermittelt das Eintragungsergebnis dem Landeseintragungsleiter. Dieser stellt die Eintragungsergebnisse zusammen. Der Landeseintragungsausschuß ist berechtigt, rechnerische Berichtigungen an den Feststellungen der Eintragungsvorstände und Kreiseintragungsausschüsse vorzunehmen. Der Landeseintragungsleiter übermittelt das Eintragungsergebnis im Lande dem Gesamteintragungsleiter.

3. Der Gesamteintragungsausschuß stellt fest, wie viele Eintragungsberechtigte sich gültig eingetragen haben und ob danach das Volksbegehren zustande gekommen ist. Bei der Errechnung der zum Bundestag Wahlberechtigten nach Artikel 29 Abs. 4 des Grundgesetzes ist die Zahl der für die Wahl zum Bundestag Wahlberechtigten im Raume des zugelassenen Volksbegehrens zum Zeitpunkt des Endes der Eintragungsfrist maßgebend. Der Gesamteintragungsleiter übermittelt dem Bundesminister des Innern das Ergebnis der Eintragung in dem Raum des zugelassenen Volksbegehrens.

4. Für die Prüfung des Eintragungsergebnisses und die Entscheidung über die Gültigkeit des Volksbegehrens sind die Vorschriften des Wahlprüfungsgesetzes entsprechend anzuwenden; abweichend von § 2 Abs. 2 kann den Einspruch jeder Eintragungsberechtigte,

eine Gruppe von Eintragungsberechtigten sowie in amtlicher Eigenschaft jeder Landeseintragungsleiter und der Gesamteintragungsleiter einlegen. Gegen die Entscheidung des Bundestages ist die Beschwerde an das Bundesverfassungsgericht zulässig. Die Beschwerde kann ein Eintragungsberechtigter, dessen Einspruch vom Bundestag verworfen worden ist, wenn ihm mindestens einhundert Eintragungsberechtigte beitreten, ein Landeseintragungsleiter und der Gesamteintragungsleiter binnen eines Monats seit der Beschlußfassung des Bundestages beim Bundesverfassungsgericht erheben.

§ 37

Veröffentlichung des Eintragungsergebnisses

Der Bundesminister des Innern veröffentlicht die Feststellung über das Zustandekommen des Volksbegehrens im Bundesgesetzblatt und das Eintragungsergebnis im Bundesanzeiger.

Dritter Abschnitt

Volksbefragung

§ 38

Gegenstand der Volksbefragung

Gegenstand der Volksbefragung ist das gemäß Artikel 29 Abs. 4 und 5 des Grundgesetzes beschlossene Gesetz, mit dem eine Änderung der Landeszugehörigkeit vorgeschlagen wird. Die Frage ist so zu formulieren, daß der Befragte eindeutig zum Ausdruck bringen kann, ob er der vorgeschlagenen Änderung der Landeszugehörigkeit zustimmen oder ob er den bisherigen Zustand beibehalten wissen möchte. Stellt das Gesetz zwei Änderungsvorschläge zur Wahl, so ist die Frage so zu formulieren, daß der Befragte eindeutig zum Audruck bringen kann, welcher der beiden vorgeschlagenen Änderungen der Landeszugehörigkeit er zustimmen oder ob er den bisherigen Zustand beibehalten wissen möchte.

§ 39

Geltung von Vorschriften des Ersten Abschnitts

Für Volksbefragungen gelten die Vorschriften der §§ 2 bis 17 entsprechend. Ungültig nach § 12 Abs. 1 Nr. 5 ist eine Stimme auch dann, wenn mehr als einer der Fragen zugestimmt wird.

Vierter Abschnitt

Schlußbestimmungen

[...]

Nr. 51 f

30. 7. 1979: Gesetz über das Verfahren nach Artikel 29 Abs. 7 GG

Druck: BGBl. I, S. 1325: Gesetz über das Verfahren bei sonstigen Änderungen des Gebietsbestandes der Länder nach Artikel 29 Abs. 7 des Grundgesetzes (G Artikel 29 Abs. 7) (Auszug).

Der Bundestag hat mit der Mehrheit seiner Mitglieder und mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

§ 1

1. Grenzen zwischen Ländern können nach Maßgabe dieses Gesetzes geändert werden, wenn das Gebiet, dessen Landeszugehörigkeit geändert werden soll, von nicht mehr als 10 000 Einwohnern bewohnt ist.

2. Gebiete können zwischen Ländern nach Maßgabe dieses Gesetzes ausgetauscht werden, wenn keines der ausgetauschten Gebiete von mehr als 10 000 Einwohnern bewohnt ist.

§ 2

1. Die beteiligten Länder können Gebietsänderungen nach § 1 durch Staatsvertrag vereinbaren.

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

3. 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

1. 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. Die beteiligten Länder hören vorher die betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbände; sie teilen das Ergebnis der Anhörung in ihrer Äußerung nach Satz 1 mit.

2. Die beteiligten Länder sind verpflichtet, dem Bundesminister des Innern auf Anforderung die erforderlichen Unterlagen vorzulegen.

§ 4

Verwaltungsvermögen von Körperschaften des öffentlichen Rechts in dem abzutretenden Gebiet geht, soweit der Staatsvertrag oder das Bundesgesetz nichts Abweichendes vorsieht, gegen ange-

messene Entschädigung auf die im aufnehmenden Land zuständige entsprechende Körperschaft des öffentlichen Rechts über. Dies gilt nicht für das Vermögen der Kirchen, der mit den Rechten einer Körperschaft des öffentlichen Rechts ausgestatteten Religionsgemeinschaften und der den Aufgaben einer Kirche oder Religionsgemeinschaft dienenden Körperschaften des öffentlichen Rechts und für das Vermögen der im Bereich der Sozialversicherung tätigen Körperschaften des öffentlichen Rechts.

§ 5

1. Mit der Gebietsänderung erhalten, soweit das aufnehmende Land oder das Bundesgesetz nichts Abweichendes bestimmt, in dem betroffenen Gebiet die Rechtsvorschriften des aufnehmenden Landes Geltung; die Rechtsvorschriften des abgebenden Landes treten außer Kraft.

2. Soweit für Rechte und Pflichten in Gebieten, deren Landeszugehörigkeit geändert ist, Wohnsitz, Wohnung oder Aufenthalt Voraussetzung ist, gilt hierfür auch der Wohnsitz, die Wohnung oder der Aufenthalt in dem abgebenden Land vor der Gebietsänderung als Wohnsitz, Wohnung oder Aufenthalt in dem aufnehmenden Land.

§ 6

1. Dieses Gesetz tritt am ersten Tage des auf die Verkündung folgenden Kalendermonats in Kraft. Gleichzeitig treten das Gesetz über das Verfahren bei Änderungen des Gebietsbestandes der Länder nach Artikel 29 Abs. 7 des Grundgesetzes vom 16. März 1965 (BGBl. I S. 65), geändert durch das Gesetz vom 9. August 1971 (BGBl. I S. 1241), und die Verordnung über das Verfahren nach den §§ 2 und 3 des Gesetzes über das Verfahren bei Änderung des Gebietsbestandes der Länder nach Artikel 29 Abs. 7 des Grundgesetzes vom 3. Dezember 1965 (BGBl. I S. 1896) außer Kraft.

2. Grenzänderungsverfahren nach Artikel 29 Abs. 7 des Grundgesetzes in der Fassung des Gesetzes vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1241), die beim Inkrafttreten dieses Gesetzes bereits eingeleitet waren, werden nach dem bisher geltenden Recht zu Ende geführt.

Das vorstehende Gesetz wird hiermit ausgefertigt und wird im Bundesgesetzblatt verkündet.

[...]

Nr. 52

Dez. 1982: Zusammenschluß von Saarland und Rheinland-Pfalz erneut im Gespräch

Druck: FR Nr. 291 vom 16. 12. 1982, S. 1: »Im Saarland wächst Angst um die politische Eigenständigkeit. Politiker aller Landtagsparteien wenden sich gegen Spekulationen über Zusammenschluß des Saarlands mit Rheinland-Pfalz«. Saarbrücken, 15. Dezember.

Im Saarland wächst die Angst, daß der mit 1,06 Millionen Einwohnern kleinste Flächenstaat der Bundesrepublik auf Grund seiner hohen Verschuldung und der verschärften Krise in der Stahlindustrie, an der fast 40 000 Arbeitsplätze hängen, die politische Eigenständigkeit verlieren könnte. Politiker aller drei im Landtag vertretenen Fraktionen sahen sich während der dreitägigen Haushaltsberatungen wiederholt veranlaßt, auf die Eigenstaatlichkeit des Saarlandes zu pochen. Sie dürfe von niemandem in Zweifel gezogen werden. Die »verderbliche Stimmungsmache« von außen müsse aufhören, damit das »Selbstwertgefühl der Saarländer« nicht weiter aus »Böswilligkeit oder Unkenntnis« verletzt werde.

Die seit Tagen wuchernde Spekulation, die Verschuldung des Saarlandes führe unweigerlich zum Bankrott, da sie 1983 mit sechs Milliarden Mark das Volumen des Landeshaushalts von 3,9 Milliarden Mark bereits beträchtlich übersteige, erhielt durch eine Veröffentlichung der Mainzer »Allgemeinen Zeitung« neue Nahrung. Unter Berufung auf die »Umgebung« des rheinland-pfälzischen Ministerpräsidenten Bernhard *Vogel* (CDU) berichtete das Blatt am Mittwoch, die Mainzer Landesregierung halte eine Fusion des Saarlandes mit Rheinland-Pfalz dann für möglich, wenn gleichzeitig eine Neugliederung im Norden in Angriff genommen werde, wo Bremen in einer schweren Finanzkrise stecke. Zu überlegen seien auch die Auswirkungen auf den Bundesrat, in dem die Union nach der Zusammenlegung des Saarlandes mit Rheinland-Pfalz die drei Stimmen aus Saarbrücken verlöre.

Der Mainzer Regierungssprecher Hanns *Schreiner* stellte auf Befragen der FR derartige Überlegungen in Abrede. Weder habe sich das Kabinett mit der Lage des Saarlandes beschäftigt noch habe es Gespräche über dieses Thema gegeben. Für »abstrus« hält der Regierungssprecher die Darstellung, daß der Fortbestand eines mehr oder weniger lebensfähigen Bundeslandes von den Stimmen im Bundesrat abhängig gemacht werden könnte. *Schreiner* erinnerte aber daran, daß sich die Landesregierung vor rund zehn Jahren, als die Frage einer Länder-Neugliederung schon einmal diskutiert wurde, für die Gründung eines großen, leistungsstarken Südwest-Landes unter Einschluß von Rheinland-Pfalz, Hessen und dem Saarland eingesetzt hatte.

In der Saarbrücker Staatskanzlei hieß es, ein finanzieller Anlaß wäre »das letzte«, ernsthafte Überlegungen über eine Fusion anzustellen. Das Saarland behalte seine Eigenstaatlichkeit und werde diese auch durch die von außen aufgedrängte Diskussion nicht in Frage stellen lassen, sagte Regierungssprecher Hans G. *Baum* der FR. *Baum* gab allerdings zu, daß die hohe Verschuldung den politischen Bewegungsspielraum »auf null« reduzieren würde, sollte es doch zu dem in letzter Minute durch eine neue Finanzspritze des Bundes gerade noch einmal abgewehrten Konkurs der ARBED Saarstahl kommen. Dann nämlich müßten die vom Land im Rahmen der Rettungsaktion übernommenen Bürgschaften von rund 500 Millionen Mark gezahlt werden.

Daß die Saarländer in puncto Eigenstaatlichkeit äußerst sensibel sind, hängt mit der Geschichte des Landes zusammen, das erst vor 25 Jahren nach einer Volksabstimmung wieder in den deutschen Staatsverband eingegliedert wurde. Nach 1945 faktisch Frankreich angeschlossen, sprachen sich seine Bewohner 1955 vor allem deshalb für die Bundesrepublik aus, weil ihnen die bisherige Saar-Regierung demokratische Rechte vorenthalten hatte. Deshalb habe, meinte der Regierungssprecher, die Eigenständigkeit für einen Saarländer auch eine größere Bedeutung als etwa für jemanden in Hamburg, Bremen und Niedersachsen.

Folglich waren sich auch die Landtagsparteien so einig wie selten. CDU-Fraktionschef Werner *Scherer* verwahrte sich gegen die Häme, mit welcher Klischeevorstellungen »aus dem Mülleimer der Geschichte« gezogen würden, als handle es sich um eine »Konzertierte Aktion« gegen die Saar. Josef *Ley* von der FDP äußerte sich »besorgt«, und Oppositionsführer Friedel *Läpple* reichte gar die Hand zum Bund. Derartige Angriffe müßten gemeinsam abgewehrt werden.

Nr. 53 a

15. 11. 1985: Gesetzentwurf zur Änderung des Art. 29 Abs. 7 GG (»Lex Mainz«)

Druck: 10. BT Anlagen, Bd. 326, Drucks. 10/4264: Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 29 Abs. 7).

Gesetzentwurf

der Abgeordneten *Gerster* (Mainz), *Doss,* Frau *Rönsch,* Dr. *Geißler,* Dr. *Dregger,* Dr. *Waigel* und der Fraktion der CDU/CSU,

Der Abgeordneten *Schäfer* (Mainz), *Mischnick* und der Fraktion der FDP,

der Abgeordneten *Tatge,* Frau *Hönes* und der Fraktion DIE GRÜNEN sowie
der Abgeordneten *Delorme, Fischer* (Osthofen) und Genossen[1]

A. Problem
Nach Artikel 29 Abs. 7 Grundgesetz können kleinere Änderungen des Gebietsbestandes der Länder in einem vereinfachten Verfahren durch Staatsverträge der beteiligten Länder oder durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates erfolgen, wenn das Gebiet, dessen Landeszugehörigkeit geändert werden soll, nicht mehr als 10 000 Einwohner hat. Soll die Landeszugehörigkeit von Gebietsteilen mit mehr als 10 000, aber weniger als 30 000 Einwohnern geändert werden, um diese Gebiete in diejenige Gemeinde zurückzugliedern, von der sie zwischen dem 8. Mai 1945 und dem Inkrafttreten des Grundgesetzes getrennt worden sind, bleibt nur das auf dieses Vorhaben nicht zugeschnittene Verfahren zur Neugliederung des Bundesgebietes gemäß Artikel 29 Abs. 2 bis 6 Grundgesetz.

B. Lösung
Das vereinfachte Verfahren gemäß Artikel 29 Abs. 7 Grundgesetz wird auf den Fall erstreckt, daß Gebiete über eine Landesgrenze hinweg zurückgegliedert werden sollen, die nicht mehr als 30 000 Einwohner besitzen und zwischen dem 8. Mai 1945 und dem Inkrafttreten des Grundgesetzes von der aufnehmenden Gemeinde getrennt worden sind.

C. Alternativen
keine

D. Kosten
keine
Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 29 Abs. 7)
Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen; Artikel 79 Abs. 2 des Grundgesetzes ist eingehalten:

Artikel I

Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1) wird wie folgt geändert:
Artikel 29 Abs. 7 wird wie folgt geändert:

1 Antragsteller waren die Fraktionen der CDU/CSU, der FDP und der GRÜNEN sowie 39 Abgeordnete der SPD.

1. Folgender neuer Satz 2 wird eingefügt:
»Die Landeszugehörigkeit von Gebieten bis zu 30 000 Einwohnern kann auf gleiche Weise geändert werden, wenn dadurch die zwischen dem 8. Mai 1945 und dem Inkrafttreten dieses Grundgesetzes verlorene Einheit einer Gemeinde ganz oder teilweise wiederhergestellt werden kann.«
2. Die bisherigen Sätze 2 und 3 werden Sätze 3 und 4.

Artikel II

Dieses Gesetz tritt am ... in Kraft.

Bonn, den 15. November 1985
[Es folgen die Namen der Antragsteller][2]

Begründung

Allgemeiner Teil

Die Vorlage erweitert für Ausnahmefälle den Geltungsbereich des vereinfachten Verfahrens gemäß Artikel 29 Abs. 7 des Grundgesetzes zur Änderung der Landeszugehörigkeit von Gebietsteilen.
[...]
Ein Bedürfnis für die vorgeschlagene Ergänzung des Artikels 29 Abs. 7 zeigt z. B. die Lage der früheren rechtsrheinischen Vororte der Stadt Mainz, die heute von Wiesbaden verwaltet werden. Amöneburg, Kastel und Kostheim sind durch die Landesgrenze zwischen Hessen und Rheinland-Pfalz von Mainz getrennt. Diese Trennung beruht auf einer Anordnung des Hauptquartiers der amerikanischen Militärregierung vom 25. Juli 1945, die diese Mainzer Vororte dem Regierungsbezirk Wiesbaden zuwies, und einer Bekanntmachung des Regierungspräsidenten von Wiesbaden vom 10. August 1945, die diese Vororte in die Stadt Wiesbaden eingliederte.
Durch die Ergänzung des Artikels 29 Abs. 7 entstehen keine Kosten, da hiermit noch keine Gebietsänderungen bewirkt werden, sondern insoweit nur ein Verfahren angeboten wird.

Besonderer Teil

Zu Artikel I

Der neu einzufügende Satz 2 knüpft an das vereinfachte Verfahren gemäß Satz 1 an und erweitert dessen Anwendungsbereich.

Zu Artikel II

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

---

2 Antragsteller waren die Fraktionen der CDU/CSU, der FDP und der GRÜNEN sowie 39 Abgeordnete der SPD.

Nr. 53 b

15. 11. 1985: Gesetzentwurf zur Änderung des Ausführungsgesetzes zu Art. 29 Abs. 7 GG

Druck: 10. BT Anlagen, Bd. 326, Drucks. 10/4265: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über das Verfahren bei sonstigen Änderungen des Gebietsstandes der Länder nach Artikel 29 Abs. 7 des Grundgesetzes«.

Gesetzentwurf

der Abgeordneten *Gerster* (Mainz), *Doss,* Frau *Rönsch,* Dr. *Geißler,* Dr. *Dregger,* Dr. *Waigel* und der Fraktion der CDU/CSU,

der Abgeordneten *Schäfer* (Mainz), *Mischnick* und der Fraktion der FDP,

der Abgeordneten *Tatge,* Frau *Hönes* und der Fraktion DIE GRÜNEN sowie

der Abgeordneten *Delorme, Fischer* (Osthofen) und Genossen

A. Problem

Durch Ergänzung des Artikels 29 Abs. 7 Grundgesetz durch das ... zur Änderung des Grundgesetzes vom ... wird der Anwendungsbereich des vereinfachten Verfahrens zur Änderung der Landeszugehörigkeit von Gebieten erweitert. Da gemäß Artikel 29 Abs. 7 Grundgesetz durch Bundesgesetz das Verfahren bei sonstigen Änderungen des Gebietsbestandes näher ausgestaltet ist, ist dieses Bundesgesetz an die Änderung des Grundgesetzes anzupassen.

B. Lösung

Der Entwurf nimmt die durch die Änderung des Artikels 29 Abs. 7 erweiterte Anwendungsmöglichkeit des vereinfachten Verfahrens in das Ausführungsgesetz auf.

C. Alternativen

keine

D. Kosten

keine

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über das Verfahren bei sonstigen Änderungen des Gebietsbestandes der Länder nach Artikel 29 Abs. 7 des Grundgesetzes

Der Bundestag hat mit der Mehrheit seiner Mitglieder und mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel I

Das Gesetz über das Verfahren bei sonstigen Änderungen des Gebietsbestandes der Länder nach Artikel 29 Abs. 7 des Grundgesetzes vom 30. Juli 1979 (BGBl. I S. 1325) wird wie folgt geändert:

In § 1 wird nach Absatz 2 folgender Absatz 3 angefügt:

»3. Die Landeszugehörigkeit von Gebieten bis zu 30 000 Einwohnern kann nach Maßgabe dieses Gesetzes geändert werden, wenn dadurch die zwischen dem 8. Mai 1945 und dem Inkrafttreten des Grundgesetzes verlorene Einheit einer Gemeinde ganz oder teilweise wiederhergestellt werden kann.«

Artikel II

Dieses Gesetz tritt am ... in Kraft.

Bonn, den 15. November 1985

[Es folgen die Namen der Antragsteller][1]

Begründung

Allgemeiner Teil

Mit Änderung des Artikels 29 Abs. 7 des Grundgesetzes durch das ... Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom ... wird die Möglichkeit geschaffen, die Landeszugehörigkeit auch solcher Gebiete im Wege des vereinfachten Verfahrens zu ändern, die mehr als 10 000, aber weniger als 30 000 Einwohner haben und die zwischen dem 8. Mai 1945 und dem Inkrafttreten des Grundgesetzes aus einer ursprünglich einheitlichen Gemeinde herausgelöst worden sind. Da Artikel 29 Abs. 7 des Grundgesetzes die nähere Ausgestaltung des vereinfachten Verfahrens einem Bundesgesetz überläßt, ist in dieses der durch die Änderung des Grundgesetzes bewirkte erweiterte Geltungsbereich des vereinfachten Verfahrens aufzunehmen. Das Verfahren selbst muß an diese Ergänzung nicht angepaßt werden, da seine Ausgestaltung auch dem jetzt erweiterten Anwendungsbereich des Artikels 29 Abs. 7 Grundgesetz gerecht wird.

Besonderer Teil

Zu Artikel I

Das Ausführungsgesetz zu Artikel 29 Abs. 7 wiederholt in § 1 den materiellen Inhalt des Artikels 29 Abs. 7 Grundgesetz. Aufzunehmen ist daher der erweiterte Anwendungsbereich des vereinfachten Verfahrens.

Zu Artikel II

Diese Vorschrift betrifft das Inkrafttreten des Gesetzes.

---

1 Antragsteller waren die Fraktionen der CDU/CSU, der FDP und der GRÜNEN sowie 39 Abgeordnete der SPD.

Nr. 53 c

5. 6. 1986: Anhörung zur geplanten Änderung des Art. 29 Abs. 7 GG

Druck: Allgemeine Zeitung (Mainz) vom 6. 6. 1986: »Die Staatsrechtler waren sich einig: AKK-Gesetz ist verfassungskonform. Gestern Anhörverfahren in Bonn. ‚Die direkt betroffenen Bürger sollen selbst entscheiden'«. Von Helmuth Wirth. Bonn.

Treffpunkt war der Sitzungssaal F 12 der SPD im Bonner Bundeshaus. Gut fünf Stunden lang haben sich gestern Mitglieder des Rechtsausschusses und des Innenausschusses, aber auch unmittelbar betroffene Bundestagsabgeordnete die Argumente der Staatsrechtler, der Bürgerinitiativen, der beiden Oberbürgermeister von Mainz und Wiesbaden zum Thema AKK angehört, haben mit einem ganzen Fragenkatalog versucht, die Aussagen zu vertiefen. Vor dem Hintergrund jenes Gesetzentwurfs, der eine kommunalpolitische Rückkehr von Amöneburg, Kastel und Kostheim – kurz AKK – nach Mainz ermöglichen soll. Insgesamt dreizehn Parteien kamen zu Wort.

Nur Kaffeesatzdeuter mögen in dieser Zahl ein Orakel sehen. Denn zumindest unter den fünf Staatsrechtlern gab es im Endeffekt gewisse Übereinstimmungen. Die wichtigste ist wohl die: von der verfassungsrechtlichen Seite aus gesehen sind keine Bedenken gegen den Gesetzentwurf vorzubringen, der von der CDU/CSU, von den Freien Demokraten, von den Grünen und von einem Teil der SPD-Abgeordneten eingebracht wurde.

Danach sollte Artikel 29 Absatz sieben des Grundgesetzes so geändert werden, daß Gebietsveränderungen nicht – wie bisher – auf einen Bereich von 10 000 Einwohnern beschränkt bleiben, sondern auf 30 000 erweitert werden. Die zunächst aufgetretenen Bedenken, daß damit ein »Flächenbrand in Sachen Neugliederung« im Bundesgebiet entstehen könnte, werden dann gegenstandslos, wenn nach dem jetzt vorliegenden Entwurf verfahren wird. Danach sollen nur Gebiete zurückgeführt werden, die »zwischen dem 8. Mai 1945 und dem Inkrafttreten des Grundgesetzes von der aufnehmenden Gemeinde getrennt worden sind«.

Sechs Fragen hatte der Rechtsausschuß des Bundestages den beteiligten Parteien vorgelegt. Sie sollten unter anderem begründen, was für und was gegen die Gesetzesänderung spricht. Die verfassungsrechtliche Unbedenklichkeit sollte ebenso dargestellt werden wie die Folgen einer Gesetzesänderung. Schließlich ging es auch darum, ob bei einer Neuregelung eine Volksbefragung oder eine Volksabstimmung vorgesehen werden müsse.

Die Staatsrechtler holten weit aus. Der Salzburger Universitätsprofessor *Evers,* der für die hessische Staatskanzlei tätig war, stellte die Belange des Gemeinwohls in den Vordergrund, das Willkürliche

im Akt von 1945 möchte er so nicht sehen. Auch nicht, daß dadurch die Einheit einer Gemeinde gestört wurde. Aber gerade diese Einheit ist für den Mainzer Professor Peter *Schneider* von herausragender Bedeutung.

Für Professor *Ernst,* der einst das Neugliederungsgutachten ausgearbeitet hatte, stellte sich die Frage, warum Mainz nur von AKK spreche und nicht auch von den übrigen drei Stadtteilen Gustavsburg, Ginsheim und Bischofsheim, die 1945 ebenfalls abgetrennt worden waren. In diesem Fall wurde der Stadt Mainz eine Art Salamitaktik unterschoben – zuerst AKK, dann die Mainspitzengemeinden. Dem ist Oberbürgermeister Jockel *Fuchs* klar entgegengetreten: zum einen seien die Bindungen zur Mainspitze nie so eng gewesen wie zu AKK, zum anderen gebe es südlich des Mains keine Wünsche zu einer Rückkehr.

Wenn schon keine Neugliederung des Bundesgebietes möglich sei, sollte sich aber der Gesetzgeber Gedanken für Zwischenlösungen machen, empfahl Professor *Bothe* (Frankfurt). Vielleicht könnte ein Staatsvertrag auch eine Variante dabei sein. Von Volksabstimmungen in diesem Zusammenhang wollte Professor *Faber* (Hannover) nicht viel wissen. Sein Kollege aus Saarbrücken, *Murswiek,* sprach sich dagegen dafür aus, die Gesetzesänderung mit einem Volksentscheid zu verbinden.

Waren die Ausführungen der Staatsrechtler mehr allgemeingrundlegender Natur für Bonn, so packten die beiden Oberbürgermeister das heiße Eisen ziemlich direkt an.

OB Achim *Exner* (Wiesbaden) sieht in der Rückgliederung von AKK nach Mainz schwerwiegende Folgen für die Kurstadt; er bemühte Mangel an Gewerbegebiet, Schwierigkeiten bei der künftigen Müllentsorgung, wenn der *Dyckerhoff*-Steinbruch für Wiesbaden wegfalle, und zählte noch eine andere Reihe von Nachteilen auf. Er jedenfalls werde weiter für den Verbleib von AKK bei Wiesbaden kämpfen. *Exner* bat darum, von einer Grundgesetzänderung abzusehen. Im übrigen sei bei den Bürgergesprächen »Magistrat vor Ort« in den drei Stadtteilen die AKK-Frage mit keinem Wort von den Bürgern angesprochen worden. Also ...?

Diesen Schuh wollte sich Oberbürgermeister Jockel *Fuchs* (Mainz) nicht anziehen. Wenn er in AKK weile, zuletzt bei der Einweihung der Barbarossasäule, werde er immer wieder von den Bürgern gefragt, weshalb Mainz nichts unternehme. Unmißverständlich ließ *Fuchs* wissen: AKK soll selbst bestimmen – gleichgültig wie, aber eine Lösung müsse es jetzt geben.

Während des Hearings unter den wechselnden Vorsitzenden Herbert *Helmrich,* Dr. *Schwenk* und Dr. *de With* kamen auch die Bür-

gerinitiativen »Gemeinschaft vereintes Mainz« (Fritz *Grebner*), »Bürger für AKK« (Heinz *Michel) und »AKK-Bürger für Hessen« (Richard Schneider*) zu Wort; ebenso Professor Karl *Holzamer* und Professor Lothar *Weeser-Krell,* der schon 1984 einen Meinungstest in AKK auf wissenschaftlicher Basis vorgenommen hatte. Rückschritte bei der Rückkehr von AKK nach Rheinland-Pfalz ortete dabei Richard *Schneider.* Er zählte einen ganzen Katalog von unterschiedlichen Bedingungen auf, unter denen die Bürger in beiden Ländern leben.

Nach den Statements wollten es die Abgeordneten noch genauer wissen. Johannes *Gerster* (CDU): »Gibt es nun verfassungsrechtliche Bedenken oder nicht?« Professor *Evers:* »Unbedenklich, wenn man von den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes ausgeht.« Karl *Delorme* (SPD): »Welchen Stellenwert mißt OB *Exner* der in der nächsten Woche beginnenden AKK-Befragung bei? *Exner* wollte sich auf seine Erklärung nach mehr Selbständigkeit für AKK zurückziehen, doch Heinz *Michel* erinnerte an das Wahlversprechen der SPD von 1985, das anders aussah und damals zu einem Sieg der Sozialdemokraten im Stadtkreis Wiesbaden führte.

Rudi *Schmitt* (SPD) sprach den Nachbarschaftsvertrag zwischen beiden Städten an, und Hannelore *Rönsch* (CDU) wollte wissen, ob sich die Stadt Mainz bei einem negativen Bescheid der AKK-Bevölkerung zufriedengeben werde. Jockel *Fuchs:* »Wir werden die Entscheidung respektieren.« Und Helmut *Schäfer* (FDP) wollte in jedem Fall verhindert sehen, daß die AKK-Bevölkerung bei einer Abstimmung majorisiert werde.

Für den Leiter der hessischen Staatskanzlei, Leo *Giani,* sieht die Sachlage so aus, daß AKK an diesem Zustand mehr oder weniger selbst schuld ist. 1945 hätten die drei Gemeinden die Gelegenheit zu einem Volksbegehren gehabt. Konterte Fritz *Grebner:* »Damals hatten die Leute in den zerstörten Städten wahrlich andere Sorgen.«

Der Rechtsausschuß des Bundestages wird sich – so Abgeordneter Johannes *Gerster* – möglicherweise noch vor der Sommerpause mit dem gesamten Fragenkomplex beschäftigen.

Nr. 53 d

20. 6. 1986: Erklärung von J. Gerster MdB (CDU) zur »AKK«-Frage

Druck: CDU/CSU-Fraktion – Pressedienst.

Der Vorsitzende der CDU-Landesgruppe Rheinland-Pfalz/Saarland, *Johannes Gerster* (Mainz), MdB, erklärt: Hessische Bürger wollen in die Landeshauptstadt Mainz zurück

1945 wurden durch die Besatzungsgrenze die bis dahin rechtsrheinischen Mainzer Vororte von der Stadt Mainz abgetrennt. Die Vororte Mainz-Amöneburg, Mainz-Kastel und Mainz-Kostheim (AKK-Gemeinden) wurden von da an bis heute von der Stadt Wiesbaden mitverwaltet.

Die Bürger der AKK-Gemeinden wollten seither immer nach Mainz zurück, das wußten auch die Mainzer und bestritten die Wiesbadener.

Daher wurde im November 1985 von mir ein Vorschlag zur Ergänzung des Art. 29 Abs. 7 GG vorgelegt, der als Gesetzesinitiative von der CDU/CSU-Fraktion, der FDP-Fraktion, der Fraktion »Die Grünen« und von 39 Mitgliedern der SPD-Fraktion dann im Bundestag eingebracht wurde.

Die Landesregierung von Hessen, getrieben vom SPD-Oberbürgermeister *Exner* von Wiesbaden, hat diese Initiative abgelehnt und sich geweigert, über eine Rückgliederung der AKK-Gemeinden überhaupt zu reden.

Zur Schwächung dieser Initiative hat der SPD-Oberbürgermeister von Wiesbaden eine Werbe- und Versprechungskampagne für Wiesbaden und gegen Mainz gestartet und als krönenden Abschluß eine schriftliche Volksbefragung gestartet, die vom 9.–13. Juni 1986 durchgeführt wurde.

Das Ergebnis liegt nun vor und sieht folgendermaßen aus: Trotz eines erschwerten, komplizierten Abstimmungsverfahrens beteiligten sich 64,7 % der wahlberechtigten Bürger der AKK-Gemeinden an der Befragung und damit genauso viele wie bei der letzten Kommunalwahl

Es stimmten:

für Wiesbaden:	32,7 %
für Mainz:	61,25 %
für den Status selbständiger Gemeinden (weder Wiesbaden noch Mainz)	6,0 %

Die Bürger haben entschieden. Dies sollte für den gesamten Bundestag eine Verpflichtung sein, nun die gesetzlichen Bedingungen für eine Rückgliederung der AKK-Gemeinden nach Mainz zu schaffen.

Wiesbaden und die Landesregierung von Hessen, repräsentiert von einer Partei, die früher einmal mehr Demokratie wagen wollte, sollten ihren Widerstand gegen den Bürgerwillen aufgeben.

Nr. 53 e

20. 6. 1986: Ergebnis der Bürgerbefragung in Amöneburg, Kastel und Kostheim (»AKK«)

Druck: Allgemeine Zeitung (Mainz) vom 20. 6. 1986: »Mainz pocht auf Rückkehr. Abstimmung in AKK ergibt Mehrheit/Exner: Verbleib bei Wiesbaden«. RD. Wiesbaden/Mainz. (Eig. Bericht).

Mit einem »doppelten« Ergebnis endete die schriftliche Befragung der 17 576 wahlberechtigten Bürger in den ehemaligen rechtsrheinischen Mainzer Stadtteilen Amöneburg, Kastel und Kostheim (AKK) durch die Stadt Wiesbaden. Da diese die Regelung durchgesetzt hatte, daß Nichtabstimmen als Votum für den gegenwärtigen Status quo gerechnet würde, gibt es nun eine Wiesbadener und eine Mainzer Auswertung des gestern ermittelten Auszählungsergebnisses.

Während Wiesbaden zu seinen Gunsten die Tatsache bewertet, daß ein knappes Drittel der Befragten keine Auskunft gab, und so ermittelte, daß nur 41,4 Prozent der Befragten eine Rückkehr der drei Stadtteile nach Mainz wünschten, gehen die Mainzer ausschließlich von der Summe der gültigen Stimmen aus. Nach ihrer Zählung sprachen sich 61,2 Prozent für Mainz aus, 32,7 Prozent für Wiesbaden und gut sechs Prozent für eine Selbständigkeit. Die Mehrheiten für Mainz ergaben sich in Kastel und Kostheim, wohingegen der Stadtteil Amöneburg sich eindeutig nach Wiesbaden hin orientierte: 47,9 Prozent (nach Wiesbadener Zählweise) beziehungsweise 68,8 Prozent (nach Mainzer Zählweise) entschieden sich für Wiesbaden.

In einer ersten Bewertung meinte denn auch der Oberbürgermeister der hessischen Landeshauptstadt, Achim *Exner:* »Wir haben es jetzt nicht mehr mit einem AKK-, sondern mit einem KK-Problem zu tun.« Er selbst hält das Ergebnis gleichwohl nicht für ausreichend, um damit eine Änderung des Grundgesetzes zu rechtfertigen. Die Stadt Mainz ihrerseits erklärte, nicht einmal ein Drittel der Befragten habe sich für Wiesbaden ausgesprochen. Oberbürgermeister Jockel *Fuchs:* »... es ergeben sich doppelt so viele Stimmen für eine Vereinigung mit Mainz wie für den Verbleib bei Wiesbaden. Die Bewohner von AKK sind Mainzer und wollen Mainzer bleiben!« Schlüsse aus der Befragung muß nun der Bundestag ziehen, wenn er über die angestrebte Änderung des Grundgesetzes entscheiden soll.

Die AKK-»Abstimmung« im Spiegelbild der Zahlen

	Wahlberechtigte	Abgegebene Stimmen	Prozent	Gültige Stimmen	Für Mainz	Für Wiesbaden	Für selbständig
Insgesamt	17 576	12 145	69,1 %	11 276	6 902	3 691	683
					61,2 %	32,7 %	6,00 %
Amöneburg	877	630	71,8 %	568	152	390	26
					26,76 %	68,66 %	4,58 %
Kastel	6 710	4 641	69,2 %	4 378	2 603	1 538	237
					59,46 %	35,13 %	5,41 %
Kostheim	9 989	6 874	68,8 %	6 330	4 147	1 763	420
					65,51 %	27,85 %	6,64 %

So liest sich das Befragungsergebnis, wenn man es in gleicher Weise darstellt wie bei Wahlen üblich. Mainz und Wiesbaden hatten freilich vereinbart, daß Stimmenthaltungen als Zustimmung zum »Status quo« der AKK-Gemeinden gewertet werden können. Nun gibt es zwei verschiedene Zählweisen. Diese hier ist die allgemein übliche, politischem Brauch entsprechende...

Nr. 53 f

11. 11.1986: Beschlußempfehlung des Rechtsausschusses zur Änderung des Art. 29 Abs. 7 GG

Druck: 10. BT Anlagen, Bd. 342, Drucks. 10/6398: Beschlußempfehlung (Auszug).

Der Bundestag wolle beschließen,

den Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 29 Abs. 7) – Drucksache 10/4264 – in der aus der nachstehenden Zusammenstellung (Anlage 1) ersichtlichen Fassung anzunehmen;

den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über das Verfahren bei sonstigen Änderungen des Gebietsbestandes der Länder nach Artikel 29 Abs. 7 des Grundgesetzes – Drucksache 10 4265 –in der aus der nachstehenden Zussammenstellung (Anlage 2) ersichtlichen Fassung anzunehmen.

Bonn, den 11. November 1986

Der Rechtsausschuß

Helmrich *Dr. Emmerlich* *Gerster* (Mainz)

Vorsitzender Berichterstatter

[...]

III. *Begründung der Beschlußempfehlung*

1. Allgemeines

a) Die Mehrheit des Rechtsausschusses hält es für erforderlich, in Artikel 29 Abs. 7 des Grundgesetzes die Voraussetzungen zu schaffen, um die ehemaligen rechtsrheinischen Mainzer Vororte Amöneburg, Kastel und Kostheim nach Rheinland-Pfalz zurückzugliedern und damit eine kommunale Einheit mit der Stadt Mainz zu ermöglichen. Die Anhörung habe deutlich erwiesen, daß die sog. AKK-Orte historisch, aufgrund der topographischen Gegebenheiten und im Empfinden der Mehrheit der Einwohner mit Mainz verbunden sind.

Diese Verbundenheit habe historische Wurzeln, sie gehe auf eine langjährige, 1945 zerstörte kommunale Einheit mit Mainz zurück. Diese Verbindung bestehe trotz der Trennung durch die Landesgrenze und die Zugehörigkeit zur Stadt Wiesbaden fort. Dies finde seinen Ausdruck in der räumlichen Nähe zum Mainzer Stadtkern, den Ergebnissen von Meinungsumfragen, in örtlichen Traditionen, im Vereinsleben und zuletzt auch im Namen der AKK-Orte, die jeweils den Namen der Stadt Mainz als Zusatz führen.

Eine Trennung der sog. AKK-Vororte von Wiesbaden und Hessen würde keine unlösbaren Folgeprobleme aufwerfen. Die in der Anhörung in diesem Zusammenhang erörterten Fragen, z. B. das Schicksal der im AKK-Gebiet befindlichen Dienststelle der hessischen Bereitschaftspolizei oder der ebenfalls dort gelegenen Abfalldeponie für Wiesbaden, könnten sich durch Vereinbarungen zwischen den beteiligten Städten und Bundesländern regeln lassen.

Wie auch in der Anhörung bestätigt worden sei, könne man die sog. AKK-Orte nur zurückgliedern, wenn zuvor Artikel 29 des Grundgesetzes entsprechend geändert oder ergänzt worden sei. Die bisher in Artikel 29 des Grundgesetzes enthaltenen Verfahren zur Neugliederung des Bundesgebietes seien für räumlich und hinsichtlich der betroffenen Einwohnerzahl erheblich größere Neugliederungsmaßnahmen zugeschnitten.

Auch verfassungsrechtlich stoße die vorgeschlagene Änderung des Grundgesetzes nicht auf Bedenken. Die Schranke, die Artikel 79 Abs. 3 des Grundgesetzes für Verfassungsänderungen aufstelle, werde nicht berührt. In der Anhörung hätten dies alle hierzu befragten Sachverständigen deutlich gemacht. Dieser Feststellung habe sich auch Prof. Dr. *Evers* angeschlossen, der ursprünglich in einem für die hessische Landesregierung erstellten Gutachten zur Verfassungswidrigkeit des Gesetzentwurfs gekommen sei. In der Anhörung habe er klargestellt, daß der Entwurf unbedenklich sei, wenn man ihn an den Grundsätzen messe, die das Bundesverfas-

sungsgericht zur Interpretation des Artikels 79 Abs. 3 entwickelt habe.

Mit sonstigen Neugliederungsvorhaben habe man sich aus Anlaß des vorliegenden Gesetzentwurfs nicht auseinanderzusetzen. Die jetzt angestrebte Ergänzung des Artikels 29 Abs. 7 des Grundgesetzes erschöpfe ihre Bedeutung in einer Anwendung zur Änderung der Landeszugehörigkeit der sog. AKK-Orte.

Abweichend vom Entwurf in Drucksache 10/4264 habe man sich entschlossen, eine Volksbefragung vorzusehen, falls von dem erweiterten vereinfachten Verfahren Gebrauch gemacht werden solle. Da das Zugehörigkeitsgefühl der Bewohner der AKK-Vororte zu Mainz einen entscheidenden Faktor bei einer Rückgliederung bilde, werde nunmehr die Durchführung einer vorherigen Volksbefragung in diesen Orten zwingend vorgeschrieben. Dies decke sich mit verfassungspolitisch begründeten Anregungen, die in der Anhörung von den Sachverständigen, aber z. B. auch in der gemeinsamen Stellungnahme der Bundesminister des Innern und der Justiz vorgetragen worden seien. Um etwaige verfassungsrechtliche Bedenken auszuräumen, solle das Erfordernis der Volksbefragung ausdrücklich in Artikel 29 Abs. 7 des Grundgesetzes vorgesehen, also nicht nur auf einfach-gesetzlicher Ebene festgelegt werden.

In der Sache habe man sich für eine – rechtlich nicht bindende – Volksbefragung und gegen ein Letztentscheidungsrecht der betroffenen Bevölkerung in Gestalt eines Volksentscheids entschieden. Hierfür sei die Überlegung maßgebend gewesen, daß ein Volksentscheid dem Charakter und der Systematik des vereinfachten Verfahrens gemäß Artikel 29 Abs. 7 des Grundgesetzes widersprochen hätte. Damit solle aber die Bedeutung, die dem Ergebnis einer durchgeführten Volksbefragung zukomme, nicht gemindert werden. Auch die Entscheidung für eine Volksbefragung sei von der Vorstellung getragen, daß eine durch Artikel 29 Abs. 7 des Grundgesetzes in der vorgeschlagenen Fassung ermöglichte Gliederungsmaßnahme nicht gegen den sich im Ergebnis einer Volksbefragung widerspiegelnden Willen der betroffenen Gebietsbevölkerung durchgeführt werden solle.

[...]

Nr. 53 g

12. 11. 1986: Erklärung von G. Fischer MdB (SPD) zur »AKK«-Frage

Druck: Parlamentarisch-Politischer Pressedienst Nr. 217 vom 12. 11. 1986, S. 6: »Kommentar. Der Streit um die Wiesbadener Vororte«. Von Gernot Fischer MdB, Mitglied des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages, Vorsitzender des SPD-Bezirkes Rheinhessen.

Zu den derzeitigen Beratungen des Entwurfs eines Änderungsgesetzes zu Artikel 29 Absatz 7 des Grundgesetzes, durch den die Rückgliederung der 1945 der Stadt Wiesbaden zugeschlagenen ehemaligen Mainzer Vororte nach Mainz erreicht werden soll, ist festzustellen: Der Ausgang der bevorstehenden Abstimmung des Deutschen Bundestages über die beabsichtigte Ergänzung des Artikels 29 Absatz 7 des Grundgesetzes ist ungewiß. Nicht etwa deshalb, weil – wie von CDU-Seite im Vorfeld des Geschehens es darzustellen versucht wird – die erforderliche Anzahl von SPD-Stimmen fehlen könnten, sondern weil es innerhalb der CDU/CSU-Fraktion zunehmend Stimmen gibt, die »AKK« eher für den Titel einer Provinzposse halten als für ein ernsthaftes und wichtiges politisches Anliegen.

Da man aber angesichts der Fraktionsbeschlußlage in der CDU nicht offen »wider den Stachel löcken« möchte, werden einige Abgeordnete ganz einfach – selbstverständlich entschuldigt – der Abstimmung fernbleiben. Bekanntlich müssen zwei Drittel der gesetzlichen Zahl der Mitglieder des Bundestages, das sind 332 Abgeordnete, der Grundgesetzänderung zustimmen. Die Koalition und die Grünen, deren Abgeordnete angeblich alle das Anliegen der Mainzer unterstützen, verfügen insgesamt über 305 Stimmen, 27 Abgeordnete der SPD müßten mitstimmen – angesichts des Abstimmungsergebnisses in der SPD-Bundestagsfraktion wahrlich keine utopische Erwartung.

Doch was nutzen die Bemühungen derjenigen in der SPD-Bundestagsfraktion, die in einer für die SPD schwierigen politischen Lage weitere Kolleginnen und Kollegen für das Anliegen der Mainzer zu gewinnen versuchen, wenn diejenigen, die großspurig die Grundgesetzänderung zu ihrer »Herzenssache« gemacht haben, nunmehr wortbrüchig werden. Wir werden sorgsam darauf achten, wieviele Stimmen aus den eigenen Reihen der Kollege Gerster (CDU) zusammenbringt. Der jetzt schon erkennbare Versuch, ein Fehlschlagen der SPD politisch anzulasten, wird scheitern.

Nr. 53 h

13. 11. 1986: Keine Zweidrittelmehrheit für Änderung des Art. 29 Abs. 7 GG

Druck: Frankfurter Allgemeine Nr. 266 vom 15. 11. 1986, S. 3: »Da stand ‚schwarz' gegen ‚rot'. Rechtsrheinische Mainzer Vororte bleiben hessisch«. Von Helmut Herles. Bonn, 14. November.

Die historische Widersinnigkeit, daß Stadtteile, die Mainz-Amöneburg, Mainz-Kastel und Mainz-Kostheim heißen, bei Wiesbaden bleiben, ist jetzt im Bundestag bestätigt worden. Eine zur Rückkehr der rechtsrheinischen Mainzer Orte an die rheinland-pfälzische Landeshauptstadt notwendige Grundgesetzänderung scheiterte an der SPD-Fraktion des Bundestages. Die Mehrheit des Parlaments aus CDU/CSU, FDP, den Grünen und einer Gruppe von 17 SPD-Abgeordneten reichte nicht zu der zur Verfassungsänderung notwendigen Zwei-Drittel-Mehrheit. Die SPD-Abgeordneten sprachen nicht offen aus, warum sie sich zum größten Teil der Fraktionsdisziplin unterwarfen und damit ihren Fraktionskollegen, den Mainzer Bürgermeister *Delorme,* ebenso im Stich ließen wie sie dem interfraktionellen Votum des Mainzer Stadtrates widersprachen und den in Befragungen erklärten Volkswillen der drei Gemeinden außer acht ließen. Für die SPD ging es um eine Machtfrage. Mainz ist die Landeshauptstadt von Rheinland-Pfalz, Wiesbaden die Landeshauptstadt von Hessen. Da stand »schwarz« gegen »rot«. Der Grüne-Abgeordnete *Schierholz* begründete seine Stimmenthaltung in diesem Sinne politisch: 80 Prozent der Ausländer hätten sich dort für einen Verbleib bei Wiesbaden ausgesprochen, weil das Ausländerrecht in Hessen von ihnen als humaner empfunden worden sei. So weit war man in der SPD-Fraktion nicht gegangen. Aber ihren Mitgliedern wurde unmißverständlich bedeutet, daß sie sich möglichst der Mehrheit fügen sollten, weil eine Rückkehr der 1945 von einem amerikanischen Besatzungsoffizier Wiesbaden unterstellten Mainzer Vororte möglicherweise der SPD die Chance nähme, in Wiesbaden den Bürgermeister zu stellen. Und da es in Hessen in der letzten Zeit auf jede Stimme ankommt, hätte dies möglicherweise auch landespolitische Auswirkungen. Der Rechtsausschuß hatte im Bericht seines Vorsitzenden *Helmrich* (CDU) und der Berichterstatter *Emmerlich* (SPD) und *Gerster* (CDU) mit Mehrheit die Grundgesetzänderung empfohlen, nachdem er die Oberbürgermeister der betroffenen Städte (beide SPD), Bürgerinitiativen, Rechtswissenschaftler und die Bundesländer angehört hatte (sieben Stimmen der CDU/CSU-Fraktion, je eine Stimme aus den Fraktionen der SPD, FDP und der Grünen gegen drei Stimmen aus der SPD-Fraktion).

Im Rechtsausschuß war die Zwei-Drittel-Mehrheit vorhanden. Aber er konnte das Problem nicht politisch, sondern mußte es gesetzestechnisch schildern: nach Artikel 29 Absatz 7 des Grundgesetzes können kleinere Änderungen des Gebietsbestandes der Länder in einem vereinfachten Verfahren durch einen Staatsvertrag der beteiligten Länder oder durch ein Bundesgesetz erfolgen, wenn jenes Gebiet nicht mehr als 10 000 Einwohner hat. Da aber die drei 1945 abgetrennten Vororte (»AKK-Orte«) mehr als 10 000 Einwohner haben, sollte Artikel 29 des Grundgesetzes dahingehend erweitert werden, daß Gebiete über eine Landesgrenze hinweg zurückgegliedert werden sollten, die zwischen dem Kriegsende am 8. Mai 1945 und dem Inkrafttreten des Grundgesetzes von ihrer Gemeinde abgetrennt worden sind. Außerdem schlug der Ausschuß vor, die Bevölkerung durch eine Volksbefragung zu beteiligen.

Geschichtsstunde im Bundestag

In der Bundestagsaussprache kam nicht nur die am Rhein übliche nachbarschaftliche Nähe und Rivalität zwischen dem stärker römisch geprägten und Frankreich enger verbundenen linken und dem mehr mit den Kelten, Germanen und »Brückenköpfen« zusammenhängenden rechten Rheinufer zur Sprache, die den Mainzern zeigen sollten, daß nicht alle Wiesbadener so strikt am »Besatzungsrecht« festhalten wie der frühere Oberbürgermeister *Schmitt. Der Mainzer CDU-Abgeordnete Gerster* erinnerte an die Teilung seiner Vaterstadt aufgrund der Zonengrenzen von 1945 zwischen Franzosen und Amerikanern und an die Möglichkeit, nun eine Entscheidung nach dem Volkswillen dieser drei Gemeinden zu treffen. Der stellvertretende SPD-Fraktionsvorsitzende *Emmerlich* begründete die Ablehnung einer Änderung des Grundgesetzes gegenüber dieser Allparteienkoalition unter Einschluß eines Teils eigener Genossen. *Emmerlich* argumentierte konservativ: die Gliederung des Bundesgebietes sei abgeschlossen, die Bundesrepublik sei kein Provisorium mehr. Man könne nicht kommunale Probleme mit Verfassungsänderungen lösen. Dies könnte sonst zu einem Wiederaufleben der Neugliederungsdiskussion führen und damit die Stabilität der föderativen Struktur der Bundesrepublik in Frage stellen. Der Mainzer FDP-Abgeordnete *Schäfer* sagte: »Der Kosmopolitismus der Menschen hat seine Wurzeln in der Heimatverbundenheit«. Dies sage er gerade als außenpolitischer Sprecher seiner Fraktion. Auch der ihm folgende und für die Mehrheit der Grünen sprechende Abgeordnete *Tatge* berief sich auf die Historie. Er sprach als Pfälzer den Dank an Mainz und Rheinhessen für die Gründung der ersten freien Republik auf deutschem Boden im Jahre 1792 aus, der Mainzer Republik. Aber weder er noch der SPD-Abgeordnete

Delorme, der von den kulturellen, sozialen und emotionalen Bindungen der Mainzer über den Strom hinweg sprach, konnten die SPD-Fraktion von ihrer Disziplinierung abbringen. Auch nicht die Berufung auf *Heuss* – »Länder kommen und gehen, unsere Städte aber bleiben. Helfen Sie dem 2 000-jährigen Mainz.« Die meisten seiner Genossen halfen ihm nicht. Diese Folge der deutschen Teilung durch die Besatzungsmächte 1945 bleibt. Bezeichnend für das Umschwenken in der SPD-Fraktion war, daß selbst Abgeordnete, die mit *Delorme* ursprünglich das Gesetz eingebracht und unterschrieben hatten, nun weder mit *Delorme* stimmten noch sich der Stimme in der namentlichen Abstimmung enthielten.

Nr. 54 a

Dez. 1987: Wiederaufleben der Diskussion über einen Nordstaat

Druck: Die Welt (Bonn) Nr. 300 vom 28. 12. 1987, S. 4: »Aus mehreren schwachen wird kein starkes Land. 3 Fragen an Karl Eduard Claussen«.

Erhebliche Bedenken gegen die Bildung eines Nordoststaates aus den Bundesländern Hamburg und Schleswig-Holstein macht der Kieler Innenminister Karl Eduard *Claussen* geltend. Der Kieler CDU-Politiker nimmt damit zu Forderungen des bisherigen Hamburger Senats-Pressechefs Thomas *Mirow* und des früheren Finanzsenators Horst *Gobrecht* Stellung. Die Fragen stellte Diethart *Goos.*

Was halten Sie von der Hamburger Idee, einen Nordoststaat aus Hamburg und Schleswig-Holstein zu bilden?

Claussen: Diese Diskussion um die Neugliederung des Bundesgebietes ist schon sehr alt. Sie hatte in den siebziger Jahren ihren Höhepunkt in der Folge des Berichts der Sachverständigen-Kommission Neugliederung des Bundesgebietes. Dieser sah neben anderen Varianten auch die Bildung eines sogenannten Nordoststaates aus Schleswig-Holstein, Hamburg und Nord-Niedersachsen vor. Die Zusammenlegung allein von Schleswig-Holstein und Hamburg stand aus verschiedenen Gründen nicht zur Debatte. Meine jetzige Position ist folgende:

– Keine der früheren Überlegungen bietet entscheidende und nachhaltige Verbesserungen für den norddeutschen Raum gegenüber dem bisherigen Zustand.

– Die Leistungs- und Wirtschaftskraft Schleswig-Holsteins hat sich seit den fünfziger und sechziger Jahren erheblich verbessert. Wir sind nicht mehr das Armenhaus der Bundesrepublik. Der Zwang zum Zusammenschluß auf Länderebene ist dadurch eher

kleiner geworden. Allerdings gilt dies unter der Voraussetzung eines angemessenen und sachgerechten Länderfinanzausgleichs.

– Aus mehreren schwächeren Ländern wird noch kein starkes Land entstehen. Außerdem ist zu berücksichtigen, daß die norddeutschen Länder im Bundesrat jetzt durch einen relativ hohen Stimmenanteil gemeinsam ein großes Gewicht haben, das nach einer Zusammenlegung vermindert würde.

– Probleme der Zusammenarbeit zwischen Hamburg und Schleswig-Holstein sind bisher im Regelfall einvernehmlich gelöst worden. Im übrigen würden viele Probleme als solche in der kommunalen Zusammenarbeit auch durch eine einheitliche Landesregierung nicht beseitigt sein. Das gewachsene soziale und kulturelle Gefüge Schleswig-Holsteins würde an Gewicht verlieren. Schleswig-Holstein ist eines der wenigen Bundesländer, die sich geschichtlich als eine substantielle Einheit darstellen.

– Die Randlage der schleswig-holsteinischen Region würde beim Zusammenschluß durch das Eigengewicht Hamburgs verstärkt. Das hätte insbesondere erhebliche Nachteile für den Landesteil Schleswig.

Wäre ein Nordoststaat die geeignete Möglichkeit, dem Nord-Süd-Gefälle entgegenzuwirken?

Claussen: Das sogenannte Nord-Süd-Gefälle hat viele Ursachen, die wesentlich in den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen liegen, die zum größten Teil nicht durch eine Neu-Schneidung von Landesgrenzen verändert werden.

Gibt es rechtliche Bedenken?

Claussen: Nein.

Nr. 54 b

2. 2. 1988: Von Münch (Hamburg) für Diskussion über einen Nordstaat

Druck: Handelsblatt (Düsseldorf) Nr. 23 vom 3. 2. 1988,S. 3: »Föderalismus/Gespräch mit dem Zweiten Bürgermeister, Ingo von Münch – Existenzfähigkeit der Stadtstaaten. Plädoyer für Neuordnung der norddeutschen Länder«. Von Peter Heinacher; Handelsblatt, Dienstag, 2. 2. 1988. Hamburg.

Für eine intensive Diskussion über eine politische Neuordnung der nördlichen Bundesländer Schleswig-Holstein, Hamburg, Niedersachsen und Bremen zu einem »Nordstaat« hat sich der Zweite Bürgermeister der Hansestadt Hamburg, Ingo von Münch, ausgesprochen.

In einem Gespräch mit dem Handelsblatt wies er darauf hin, daß angesichts zunehmender haushaltspolitischer Schwierigkeiten in

den nördlichen Bundesländern sowie durch die sich abzeichnende verstärkte Verlagerung von Kompetenzen nach Brüssel im Rahmen der »Einheitlichen Europäischen Akte« das gesamte System des Föderalismus neu überdacht werden müsse.

Es habe sich gezeigt, so der FDP-Politiker weiter, daß kleine Stadtstaaten unter den gegenwärtigen Bedingungen »ihren elementaren Problemen nicht mehr gewachsen sind«. Die Hansestadt Hamburg habe derzeit einen Schuldenstand in Höhe von 16 Mrd. DM, mehr als 100 000 Arbeitslose (13,8 %), rund 120 000 von Sozialhilfe abhängige Bürger und eine Deckungslücke im Haushalt 1988 von mehr als 1 Mrd. DM. Zudem nehme die Bevölkerung kontinuierlich ab. Dringend geforderte Verbesserungen im Länderfinanzausgleich könnten die »finanzielle Manövrierfähigkeit« auf Dauer nicht sichern. Besonders belaste die Hansestadt die Entsorgung: »Ein Land, das nicht in der Lage ist, seine Abfälle zu beseitigen, wird auf Dauer nur als Teil einer größeren Gemeinschaft existieren können.«

Als Ursache für die Diskussion um den »Nordstaat« sieht *von Münch* primär die »unglaubliche finanzielle Bedrängnis Hamburgs«. Direkte finanzielle Vorteile seien für die Hansestadt bei einer Neugliederung zwar nicht zu erwarten. Allerdings könne die größere ökonomische Potenz eines »Nordstaates« grundlegende Strukturveränderungen leichter ermöglichen.

Die Stadtstaaten Hamburg und Bremen seien grundsätzlich im Vergleich mit den süddeutschen Ländern benachteiligt. Die Unternehmen, so *von Münch,* würden große politische Einheiten, die mehr Expansionsmöglichkeiten böten, vorziehen. Er gehe davon aus, daß die überwiegende Mehrheit der Unternehmer in den norddeutschen Ländern sich für einen »Nordstaat« aussprechen würden. Allerdings habe sich die Hamburger Handelskammer bisher zurückhaltend zu der neuen Diskussion geäußert. Entscheidend für diese Haltung ist nach Ansicht des FDP-Politikers die stark ausgeprägte hanseatische Tradition, die grundlegenden Systemveränderungen entgegensteht.

Von Münch: »Ein funktionierender Bundesstaat muß in der Lage sein, den politischen Nachwuchs aus den eigenen Landesgrenzen zu rekrutieren. Politische Potenz ergibt sich nur aus einer gewissen geographischen Größe.«

Der Staatsrechtler betonte, daß er nach wie vor an den Ergebnissen der von der Bundesregierung 1971 berufenen Sachverständigenkommission für die Neugliederung des Bundesgebietes (deren Mitglied *von Münch* war) festhalte. Die seinerzeit vorgelegten zwei Lösungsvorschläge, die für Norddeutschland den Aufbau eines

Bundeslandes »Nord« oder die Bildung eines »Nordoststaates« (Schleswig-Holstein, Hamburg und niedersächsisches Umland) und eines »Nordweststaates« (Bremen und Niedersachsen) vorsahen, seien heute aktueller denn je.

Entscheidende ökonomische Impulse könnten im Falle einer Realisierung der Neugliederung von dem Neubau eines Flughafens in der Region ausgehen. Besondere Bedeutung maß *von Münch* dabei dem Luftfrachtverkehr zu. Daneben wies der FDP-Politiker auf die Notwendigkeit einer verbesserten Anbindung an Skandinavien durch den Bau einer Brücke oder eines Tunnels von Fehmarn nach Dänemark hin. Ein derartiges Projekt könne eine wesentliche Belebung des Tourismus in Norddeutschland zur Folge haben. Zur Nivellierung des Süd-Nord-Gefälles seien zudem verstärkt gezielte Investitionen, »wie sie nur von größeren Staatsgebilden getätigt werden können«, notwendig. In diesem Zusammenhang wies *von Münch* besonders auf das Erfordernis des weiteren Ausbaus der Technischen Universität Harburg hin. Die »einzige TU nördlich Hannovers« sei »leider viel zu spät errichtet worden«.

Auf die Frage, welche rechtlichen Möglichkeiten zur Durchsetzung eines »Nordstaates« bestünden, meinte *von Münch,* daß der Bund nach Art. 29 GG eine Neugliederung mit Zustimmung des Bundesrates anordnen könne. Erforderlich sei allerdings zuvor ein Volksentscheid, wobei die gesamte Bevölkerung in der betroffenen Region abzustimmen habe. Somit sei die Zustimmung aller betroffenen Länder nicht erforderlich. Unter Hinweis auf den Art. 79 GG Abs. 3 betonte der Politiker, daß die Existenz der Länder keineswegs garantiert sei. Die derzeitige Konstellation der Bundesstaatlichkeit könne auch durch weniger als 11, beispielsweise durch 5 Bundesländer ersetzt werden.

Nach Einschätzung *von Münchs* ist der Gedanke des »Nordstaates« »auf dem Vormarsch«. Allerdings seien die politischen Widerstände groß. Für die Parteien bedeute der »Nordstaat« ein Risiko, das »von vielen Politikern gescheut wird«. »Diese Einstellung ist ein Armutszeugnis für die Politik. Von rund 400 Parlamentariern in Kiel, Hamburg, Bremen und Hannover müßten 300 ihren Platz räumen«. Damit würden sich »viele an ihren Funktionen klebenden Politiker« derzeit wohl kaum abfinden können. Zu den großen Problemen der Durchsetzbarkeit eines »Nordstaates« gehöre zudem die Wahl einer von allen Seiten akzeptierten Hauptstadt.

Mit Blick auf die »Einheitliche Europäische Akte« wies *von Münch* darauf hin, daß in der Zeit zwischen 1949 und 1984 von 35 Grundgesetzänderungen allein 24 die Bundesstaatlichkeit tangierten. Die Gesetzgebungskompetenzen des Bundes seien erheblich zu Lasten

der Länder ausgeweitet worden. Der Bund habe im Finanzbereich eine beherrschende Stellung erhalten. Die Europäische Einigungsbewegung müsse zwangsläufig in diesem Gefolge weitere Veränderungen des deutschen Föderalismus bringen.

Einem Abzug von Kompetenzen der Länder in den Bereichen Kultur- und Medienpolitik stehe er allerdings skeptisch gegenüber. Veränderungen seien lediglich im Bildungs- und Wissenschaftsbereich denkbar. Nach Ansicht des Staatsrechtlers ist eine Angleichung der Studiensysteme die zwangsläufige Folge der Anstrengungen für ein vereintes Europa. Der FDP-Politiker bezeichnete die Koordination der Zusammenarbeit zwischen zentralistischen und föderativen Staaten als eine der »hervorstechensten Herausforderungen für Brüssel«. Ein ökonomisch starker »Nordstaat« könne einerseits seine Aufgaben innerhalb Europas effektiver erfüllen, andererseits seine Forderungen gegenüber Europa wirkungsvoller vertreten.

Nr. 54 c

10. 2. 1988: Gobrecht (Hamburg) für Nordstaat aus vier Ländern

Druck: Hamburger Abendblatt Nr. 34 vom 10. 2. 1988, S. 1: »Lübeck als Hauptstadt? Diskussion um den Nordstaat beschäftigt die Bürgerschaft«. Von Veit Ruppersberg. Hamburg.

Alle Parteien müssen jetzt Stellung beziehen, ob die Freie und Hansestadt Hamburg in einem Nordstaat aufgehen soll. Die SPD bringt das Reizthema Länderneugliederung mit einer großen Anfrage vor die Bürgerschaft. »Hamburg muß seine Rolle neu definieren«, sagt dazu der frühere Finanzsenator Horst *Gobrecht* (SPD).

Ausgangspunkt des Vorstoßes sind die Wirtschaftsprobleme der norddeutschen Länder, unter denen Hamburg besonders zu leiden hat. »Der Norden muß deshalb seine Kräfte bündeln«, erläuterte *Gobrecht* die Zielrichtung des Vorstoßes, über den die Bürgerschaft demnächst debattieren wird. Vorher muß der Senat dem Parlament Auskunft geben, ob er einen Zusammenschluß der vier Küstenländer Niedersachsen, Bremen, Hamburg und Schleswig-Holstein oder – als kleine Lösung – nur von Hamburg und Schleswig-Holstein für sinnvoll hält.

Nach Auffassung des Ex-Finanzsenators, jetzt Vorstandsmitglied der SPD-Bürgerschaftsfraktion, ist die Aufgliederung Norddeutschlands in zwei Stadtstaaten und zwei Flächenländer keineswegs optimal. Persönlich plädiert *Gobrecht* für einen Nordstaat aus vier Ländern: »Das bringt mehr als andere Alternativen.« Dabei sieht er die

Hansestadt an der Elbe als Hauptstadt des neuen großen Bundeslandes. Denn: »Hamburg ist die natürliche Metropole des Nordens.«

Bürgermeister Klaus *von Dohnanyi* sieht dies anders. Er denkt mehr über eine Verbindung von Hamburg und Schleswig-Holstein nach. Der Senatschef favorisiert in dem Fall eher Lübeck als Hauptstadt, heißt es. Sein Argument: Hamburg würde dann von politisch-administrativem Ballast einer Länderkapitale entlastet, könnte alle Energien auf seine Zukunft konzentrieren.

Genaueres über seine Vorstellungen will *Dohnanyi* morgen in einem mit Spannung erwarteten Vortrag vor dem Übersee-Club offenlegen. Das Thema: »Hamburg – Stadtstaat und Verfassung: eine Existenzfrage«. 800 Zuhörer können das Grundsatzreferat, das im Atlantic Hotel auch per Video in Nebensäle übertragen wird, verfolgen. Die Plätze sind längst vergeben.

Die FDP-Fraktion sprach sich unterdessen für eine offene Diskussion über den Nordstaat aus. Das Thema dürfe jedoch nicht »von der Notwendigkeit der konkreten Bewältigung der (in Hamburg, d. Red.) anstehenden Probleme ablenken«. Fraktionschef Frank-Michael *Wiegand* bezeichnet sich als »leidenschaftlichen Gegner einer staatlichen Selbstaufgabe Hamburgs«.

Dagegen hält der zweite Bürgermeister Ingo *von Münch* (FDP) das Thema Nordstaat heute für aktueller denn je, wenn auch die politischen Widerstände groß seien.

In den Nachbarländern hat das Hamburger Gedankengut bisher keinen Anklang gefunden. »Es besteht überhaupt keine Veranlassung, die Idee eines Nordstaates wiederaufleben zu lassen«, sagte der niedersächsische Regierungssprecher Hilmar *von Poser*. Niemand hätte Verständnis, wenn gewachsene Strukturen nun wieder zerschlagen würden.

In den Nachbarländern wird statt dessen eine engere Zusammenarbeit auf zwischenstaatlicher Ebene befürwortet.

Nr. 54 d

10. 2. 1988: Bremen gegen Diskussion über einen Nordstaat

Druck: Neue Osnabrücker Zeitung vom 11. 2. 1988: »Nordstaat-Debatte sorgt für Ärger. Bremen droht mit Gang nach Karlsruhe«. Hannover/Bremen (mü-Eb./dpa).

Die Diskussion um einen »Nordstaat« aus den beiden Bundesländern Schleswig-Holstein und Hamburg hat zu einer Verstimmung zwischen den Sozialdemokraten an Weser und Elbe geführt. Bremens Regierungschef Klaus *Wedemeier* (SPD) zeigte sich am Mittwoch gegenüber dpa »sehr verbittert« und auch verärgert darüber,

daß sein Hamburger Kollege Klaus *von Dohnanyi* (SPD) ihn »nicht konsultiert« habe, bevor er diese Diskussion in Gang setzte.

Sollte der Versuch gemacht werden, den Nordstaat über eine Grundgesetzänderung zu erreichen, würde Bremen nach den Worten *Wedemeiers* das Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe anrufen. Die Schicksalsfrage für die Stadtstaaten dürfe nicht auf einer »parteipolitischen Spielwiese« von zwei Ministerpräsidenten entschieden werden.

Die Diskussion um den Nordstaat ist nach Ansicht des Bremer Regierungschefs »ernst zu nehmen«. Der geschäftsführende schleswig-holsteinische Ministerpräsident Henning *Schwarz* (CDU) hat laut *Wedemeier* inzwischen in dieser Frage »Gesprächsbereitschaft signalisiert«. Auf der Konferenz der norddeutschen Ministerpräsidenten hätten *Schwarz* und *Dohnanyi* in Hannover offen über einen Nordstaat diskutiert. Ursprünglich sei die Reaktion der Regierung in Kiel eher ablehnend gewesen. Dies habe sich geändert, nachdem *Dohnanyi* »als Bonbon« Lübeck als mögliche Landeshauptstadt eines Nordstaates ins Gespräch gebracht habe.

Der SPD-Fraktionsvorsitzende in der Bremischen Bürgerschaft, Claus *Dittbrenner,* befürchtet, daß das kleinste Bundesland im Fall einer solchen Verschmelzung in eine »Sogwirkung« geraten und als Stadtstaat von der Landkarte verschwinden könnte.

Nach Ansicht des Bremer CDU-Landesvorsitzenden Bernd *Neumann* wäre ein solcher Nordstaat »völlig unrealistisch« und »abwegig«. Am Ende des komplizierten Verfahrens für die Schaffung eines Nordstaates müsse auf jeden Fall eine Volksabstimmung stehen. Über den Ausgang einer solchen Abstimmung in Bremen hat *Neumann* keinen Zweifel. Das Bewußtsein der Eigenständigkeit sei in Bremen traditionell besonders stark ausgeprägt.

Der niedersächsische Ministerpräsident Ernst *Albrecht* (CDU) sieht für einen Nordstaat keine Chance. In einem Interview sagte *Albrecht:* »Ich glaube, daß es den Hamburgern Ernst ist.« Auch die niedersächsische FDP sprach sich gegen einen Nordstaat aus. Der stellvertretende Landesvorsitzende, Wirtschaftsminister Walter *Hirche,* bezeichnete die erneute Diskussion als wenig ergiebig. Entscheidend für die weitere Entwicklung des Nordens sei nicht das »politische Phantom Nordstaat«, sondern das reale und konzertierte Vorgehen der Nordländer in Bonn und Brüssel.

Auch der schleswig-holsteinische Oppositionsführer Björn *Engholm* (SPD) hält die Bildung eines Nordstaates gegenwärtig nicht für realisierbar. »Ich sehe nicht, daß eine Neuschneidung der Ländergrenzen jetzt auf einmal möglich wäre«, erklärte der Politiker im SPD-Pressedienst.

Nr. 54 e

11. 2. 1988: Von Dohnanyi (Hamburg) für engere Zusammenarbeit mit Schleswig-Holstein

Druck: Hamburger Abendblatt Nr. 36 vom 12. 2. 1988, S. 3: »Die Rede des Ersten Bürgermeisters vor dem Übersee-Club. Das heutige System lähmt Hamburgs Politik«. Hamburg (Auszug).

»Hamburg-Stadtstaat und Verfassung: eine Existenzfrage« war die dritte programmatische Rede überschrieben, die Bürgermeister Klaus *von Dohnanyi* vor dem Übersee-Club im Atlantic Hotel hielt. Dabei setzte sich Hamburgs Regierungschef gestern äußerst kritisch mit dem historisch gewachsenen staatlichen Aufbau der Hansestadt und ihren politischen Institutionen auseinander. »Ein schwerfälliges Management kann sich gerade der kleine Betrieb nicht leisten«, sagte er, auf den Stadtstaat an der Elbe bezogen. *Dohnanyi* plädierte in seinem Grundsatzreferat für eine gründliche Verfassungsreform.

Seine Begründung: »Ich bin davon überzeugt, daß unser politisches System für die Durchsetzung der Neuorientierung heute noch nicht so leistungsfähig ist, wie es sein müßte und sein könnte.«

[...]

Der Diskussion um den Nordstaat widmete *Dohnanyi* in seiner Rede überraschend wenig Gewicht. Einem aus den vier Küstenländern bestehenden Nordstaat erteilte der Bürgermeister eine Absage. Mehr ging er auf das Verhältnis von Hamburg und Schleswig-Holstein ein. Sie seien in besonderer Weise verbunden. »Sie sollten eine besondere Beziehung entwickeln, ohne daß dies gleich ein neues Bundesland bedeuten muß.« Beide Länder sollten eine gemeinsame Arbeitsgruppe für eine intensivere Zusammenarbeit bilden.

[...]

V. Ruppersberg/S. von Bargen

Nr. 54 f

16. 2. 1988: Vorläufiges Ende der Diskussion über einen Nordstaat

Druck: General-Anzeiger (Bonn) Nr. 29 819 vom 16. 2. 1988, S. 13: »Kaum Chancen für ‚Nordstaat'. Bürgermeister von Dohnanyi schraubte Erwartungen zurück«. Von Ludwig Greven, Hamburg. (Reuter).

Die wachsenden wirtschaftlichen und finanziellen Probleme der vier norddeutschen Bundesländer haben die Idee eines einheitlichen »Nordstaats« neu belebt. Doch die Diskussion über einen Zusammenschluß von Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Hamburg und Bremen zu einem Bundesland scheint fast zu Ende, bevor sie richtig begonnen hat.

Nachdem die drei anderen Regierungschefs im Norden der Republik den Gedanken schnell verworfen hatten, schraubte nun auch Hamburgs Bürgermeister Klaus *von Dohnanyi,* der die Debatte mit ausgelöst hatte, die Erwartungen deutlich zurück.

Als Sinn eines Zusammengehens der Küstenländer hatte der frühere Hamburger Finanzsenator Horst *Gobrecht* bei einem Vorstoß der SPD-Fraktion in der Bürgerschaft die »Bündelung der Kräfte« genannt.

Die Probleme, so wird es auch in den drei anderen Ländern gesehen, sind im Norden der Bundesrepublik ähnlich: Die Arbeitslosigkeit liegt zum Teil deutlich über dem Bundesdurchschnitt, das Wirtschaftswachstum hinkt hinter dem Süden her, die Strukturprobleme bei den Werften und der Ansiedlung neuer Industrien sind längst nicht gelöst, und Finanzsorgen drücken die Länder-Haushalte.

Betroffen sind vor allem die beiden Stadtstaaten. Sie stellen als »Metropolen« Schulen, Theater und Krankenhäuser auch für das Umland; sie tragen schwer an den Hafen- und Sozialhilfe-Lasten; sie müssen sich mit der Müllentsorgung plagen; und sie sind Land und Kommune zugleich. Doch die »Pendler« – in Hamburg rund 200 000 – bezahlen ihre Steuern in den Nachbarländern.

Schon Anfang der 70er Jahre hatten sich Sachverständigenkommissionen der Bundesregierung und der Hamburger Bürgerschaft mit der ursprünglich auch im Grundgesetz verlangten Neugliederung der Bundesländer befaßt. Doch die Initiative versandete schnell.

Drei Lösungsmöglichkeiten wurden auch jetzt wieder zur Diskussion gestellt: Der Zusammenschluß aller vier Küstenländer oder die Bildung eines Nord-Ost-Staates aus Hamburg und Schleswig-Holstein entweder einschließlich des nördlichen Niedersachsens (und somit des gesamten Unterelberaumes) oder ohne diese Landkreise.

Die Zusammenschluß-Idee wurde von Vertretern der Hamburger Wirtschaft aufgegriffen, wie etwa dem Vorstandsmitglied der Deutschen Bank, Eckard *van Hooven. Gobrecht,* der als der frühere Finanzsenator vor allem Doppelausgaben und Verwaltungskosten einsparen will, brachte es auf die Formel: »Bei den Häuptlingen sparen, nicht nur bei den Indianern«. Von rund 40 Ministern und Senatoren könnten 30 eingespart werden.

Doch bei den drei Nachbarländern besteht offenbar wenig Neigung, die Eigenständigkeit aufzugeben. Niedersachsens Ministerpräsident Ernst *Albrecht* meinte, wenn man mehrere Finanzschwache zusammenlege, gebe das noch keinen »Starken«.

Schleswig-Holsteins amtierender Regierungschef Henning *Schwarz* (CDU) sprach sich ähnlich wie SPD-Spitzenkandidat Björn *Engholm* stattdessen für eine noch engere Kooperation in den bestehenden Gremien aus. Und auch Bremens Bürgermeister Klaus *Wedemeier* winkte schnell ab.

Angesichts dieser Skepsis nannte *Dohnanyi* bei einer Grundsatzrede vor dem Hamburger Überseeclub den Gedanken eines »Nordstaates« nur noch eine »ferne Perspektive«. Die Entwicklung seit 1946 habe offenbar eine kaum zu ändernde Realität geschaffen.

Nr. 55

8. 3. 1988: Vogel (Rheinland-Pfalz) und Wallmann (Hessen) für Bürgerbefragung in den »AKK«-Gemeinden

Druck: Allgemeine Zeitung (Mainz) vom 9. 3. 1988: »Vogel und Wallmann bringen AKK in Bundesrat. Gemeinsame Initiative für eine Bürger-Befragung«. Re. Mainz. (Eig. Bericht).

Mit einer gemeinsamen Initiative im Bundesrat wollen die Landesregierungen von Rheinland-Pfalz und Hessen den Bewohnern der ehemaligen Mainzer Vororte Amöneburg, Kastel und Kostheim die Möglichkeit eröffnen, selbst über ihre kommunale Zukunft zu entscheiden.

Die Ministerpräsidenten *Vogel* und *Wallmann* betonten gestern nach einer Sitzung ihrer Kabinette in Mainz, Ziel sei eine Befragung der Bürger der seit 1945 von Wiesbaden verwalteten AKK-Vorte.

Das Ergebnis der – so *Wallmann* – »fairen, eindeutigen und unbezweifelbaren« Abstimmung der Bürger solle maßgebend für die künftige Stadt- und Landeszugehörigkeit der rechtsrheinischen Gebiete sein, die nach Kriegsende auf Anordnung der Alliierten von Mainz abgetrennt und Wiesbaden zugeordnet worden waren.

Die Initiative im Bundesrat soll durch Änderung des Artikels 29 des Grundgesetzes die Gebietsveränderung ermöglichen. Gegenwärtig läßt das Grundgesetz Grenzkorrekturen in Bereichen bis 10 000 Einwohner zu. Um eine Lösung für Amöneburg, Kastel und Kostheim anstreben zu können, muß diese Zahl auf 30 000 angehoben werden.[1] Die beiden Landesregierungen aus CDU und FDP beauftragten gestern ihre Staatskanzleien, die Folgen einer mögli-

1 Seit der Änderung des Art. 29 GG durch das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 27.10.1994 (BGBl. I, S. 3146) ist die Umgliederung von Gebietsteilen bis zu 50.000 Einwohnern nach einem vereinfachten Verfahren – durch Staatsvertrag oder ein einfaches Bundesgesetz – möglich. Vgl. auch »Wiedervereinigung über den Rhein hinweg?«, in: FAZ Nr. 224 vom 26.9.1994, S. 2.

chen Grenzkorrektur zwischen beiden Bundesländern und ihren Hauptstädten bis zum 1. Juni dieses Jahres zu klären.

In diesen Prozeß sollen auch Mainz und Wiesbaden eingeschaltet werden. Die Ergebnisse dieser Gespräche werden in einer weiteren gemeinsamen Kabinettssitzung noch in diesem Jahr erörtert, erklärte der rheinland-pfälzische Ministerpräsident *Vogel*.

Der hessische Regierungschef *Wallmann* machte in einer Erklärung deutlich, daß es der hessischen Koalition nicht darum gehe, die Bürger der AKK-Stadteile zur Rückkehr zu Mainz aufzufordern. »Wir wollen lediglich, daß ein sauberer und klarer Weg zur Volksbefragung eingeschlagen wird.«

Nr. 56a

Febr. 1989: Voscherau (Hamburg) und Engholm (Schleswig-Holstein) für Vertragsgemeinschaft

Druck: Wirtschaftswoche (Düsseldorf) Nr. 7 vom 10. 2. 1989, S. 29–32: »Klönschnack mit Folgen«.

Zwar sind Pläne, alle vier norddeutschen Bundesländer in einem Nordstaat zu vereinen, vorerst vom Tisch. Doch Hamburg und Schleswig-Holstein sollen zusammenrücken. Die Regierungschefs *Voscherau* und *Engholm* wollen aus neidischen Nachbarn eine Norddeutsche Gemeinschaft machen.

Ausgebrütet hat Henning *Voscherau* die Idee zusammen mit seinem Freund Björn *Engholm* in dessen Lübecker Wohnung am Ufer der Wakenitz: Hamburgs Erster Bürgermeister und Schleswig-Holsteins Ministerpräsident wollen eine Norddeutsche Gemeinschaft schmieden.

Es klingt eher utopisch. Nach den Vorstellungen der beiden regierenden Sozialdemokraten sollen Hamburg und Schleswig-Holstein als geschlossene Wirtschaftsregion agieren und politische und wirtschaftliche Probleme künftig gemeinsam lösen. Eine Exekutiv-Institution mit Sitz in Lübeck soll dafür sorgen, daß getroffene Entscheidungen auch durchgezogen werden – mit Hilfe politischer Unabhängigkeit und eines eigenen Finanztopfes. Und abgesichert werden soll die Norddeutsche Gemeinschaft mit einem Netz von Staatsverträgen, in denen Kooperation und Arbeitsteilung genau geregelt wären. Der Hamburger Senat und die Kieler Landesregierung müßten dafür Teile ihrer Souveränität abtreten.

Skepsis, ob die Ergebnisse ihres Klönschnacks ernst gemeint seien, läßt keiner der Sozialdemokraten zu. *Voscherau* im Januar: »Mein Vorschlag, eine Norddeutsche Gemeinschaft einzurichten, ist aktu-

eller denn je. Die Politik des Senats möge auch daran gemessen werden, wie erfolgreich wir bei der Umsetzung dieses Vorschlags in der Praxis sind.«

Die »neue Dimension staatsrechtlich institutionalisierter Zusammenarbeit« (*Voscherau*) wird zwar sicher nicht mehr in diesem Jahrtausend vollendet. Doch ein erster Beschluß ist schon gefaßt: Hamburg und Schleswig-Holstein koordinieren Teile ihrer Umweltpolitik. Die Gesellschaft zur Beseitigung von Sonderabfällen, die beiden Ländern gemeinsam gehört, soll ein Deponiekonzept für stark und schwach belastete Abfälle erstellen. Die Kieler Landesregierung hat sich verpflichtet, in Brunsbüttel eine Sonderabfall-Verbrennungsanlage mit einer Kapazität von 35 000 Tonnen zu errichten. Sie soll die einzige norddeutsche Müllverbrennungsanlage in Hamburg entlasten. Ergänzende Vereinbarungen mit Niedersachsen und Bremen werden angestrebt, ein komplettes norddeutsches Entsorgungskonzept gilt als Fernziel.

Das Angebot an die Nachbarn südlich der Elbe läßt erkennen, daß *Voscherau* und *Engholm* bei ihrer Norddeutschen Gemeinschaft eher eine Vierer- als eine Zweierlösung anstreben. Doch um mit Länderpatriotismen und CDU-Parteiinteressen nicht in Konflikt zu geraten, ist nicht mehr vom großen Nordstaat die Rede, den *Voscheraus* Vorgänger Klaus *von Dohnanyi* vergebens propagierte, sondern von Einzelprojekten. So wird in diesem Frühjahr unter Beteiligung aller vier Länder eine Olympia GmbH gegründet, die die Sommerspiele im Jahr 2004 in den Norden holen soll. Das Bewußtsein der wirtschaftlich leidenden Küstenländer, in einem Boot zu sitzen, hat sich so weit entwickelt, daß *Voscherau* von einer »norddeutschen Bewerbungskampagne« spricht, die »die Vorzüge der vier Bundesländer dokumentieren« soll.

So kämpft das rot-schwarze Quartett, zu dem noch der niedersächsische Ministerpräsident Ernst *Albrecht* (CDU) und Bremens Bürgermeister Klaus *Wedemeier* (SPD) gehören, auch einig dafür, daß wichtige Bundesprojekte im Norden realisiert werden: etwa die Magnetschwebebahn Transrapid. Selbst die Bewerbung Hannovers um die Weltausstellung 1998 wird von den Nachbarn – wenn auch wenig enthusiastisch – unterstützt.

Und die Wirtschaft zieht mit. Seit Anfang Dezember 1988 existiert eine Arbeitsgemeinschaft norddeutscher Unternehmerverbände, die die Interessen der Arbeitgeber- und Unternehmensverbände der Nachbarländer koordonieren soll. Ins Gespräch brachte die Kieler Finanzministerin Heide *Simonis* auch eine zentrale Abwicklung des Kredit- und Auslandsgeschäfts der Landesbanken der vier Küstenländer. Dies vor allem für den Fall, daß nach einer Fusi-

on von Westdeutscher und Hessischer Landesbank im Norden »ein Gegengewicht« geschaffen werden müsse.

Ein Kuratorium Küste der norddeutschen Industrie- und Handelskammern hat sich bereits konstituiert und soll die Landesregierungen regelmäßig beraten.

[...].

Nr. 56 b

Febr. 1989: Hamburgs FDP gegen Länderneugliederung

Druck: Flensburger Tageblatt vom 13. 2. 1989: »FDP wehrt sich gegen ein Land »Norddeutschland«. Erste Veranstaltung des Liberalen Freundeskreises« (ft).

Am ersten Gesprächsabend des vor kurzem ins Leben gerufenen Liberalen Freundeskreises nahmen der Hamburger Wirtschaftssenator *Rahlfs* (FDP), der Flensburger FDP-Kreisvorsitzende Prof. *Stenzel* und von der FDP im Kreis Schleswig-Flensburg der stellv. Kreisvorsitzende Erich *Malonek* teil.

Senator *Rahlfs* behandelte Probleme der regionalen Wirtschaftsförderung in Norddeutschland aus Hamburger Sicht. Strikt wandte er sich gegen den Gedanken, aus den Ländern Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Hamburg und Bremen ein Bundesland »Norddeutschland« zu machen. Eine solche Lösung bringe keine Vorteile. Zum Beispiel sei die kostspielige Bildung einer zusätzlichen Verwaltungsebene nötig. Auch sei zu beachten, daß das südliche Niedersachsen wirtschaftlich stärker nach Ostwestfalen und nach Nordhessen orientiert sei und somit ganz andere Interessen habe als die Küstenregionen. Vielmehr müsse man stärker auf regionale Zusammenarbeit und Koordination setzen. *Rahlfs* verwies dazu auf die guten Erfahrungen, die Hamburg mit der Wirtschaftsförderungsgesellschaft Schleswig-Holstein gemacht habe.

Derartige Zusammenarbeit – auch zwischen den Landesregierungen – sei allerdings dringend geboten – schon allein der entstehende europäische Binnenmarkt zwinge dazu. So müsse man in gemeinsamen Bemühungen für die Elektrifizierung der Bahnstrecken in Norddeutschland kämpfen, wobei nach Ansicht des Hamburger Senators aus übergeordneter norddeutscher Sicht die Strecke Hamburg-Flensburg erste Priorität genießen müsse. Auch eine Untertunnelung des Nord-Ostsee-Kanals bei Rendsburg sei ins Auge zu fassen, sie würde eine nicht unerhebliche Zeiteinsparung bringen. Auch der Bau einer weiteren Röhre für den Hamburger Elbtunnel und der Ausbau und die bessere Verkehrsanbindung des Hambur-

ger Flughafens gehören zu solchen Vorhaben, die nur gemeinsam in Gang gesetzt und bewältigt werden können.

Kritisch äußerte sich *Rahlfs* zu den Werftsubventionen. Hamburg mache hier nur mit, um seinen Werften keinen Nachteil entstehen zu lassen.

In der Diskussion wurde auch über das Ausländerwahlrecht gesprochen.

[...]

VI.
Die Neugliederungsfrage im Einigungsprozeß bis zur Gründung der fünf neuen Bundesländer (1989–1990)

Nr. 57 a
März 1990: Wiederaufleben der Neugliederungsdiskussion im Zusammenhang mit dem Einigungsprozeß

Druck: General-Anzeiger (Bonn) Nr. 30443 vom 5. 3. 1990, S. 2: »Eine neue Länder-Karte im Zuge der deutschen Einheit? Hamburgs Bundessenator Gobrecht wünscht einen »Nordstaat« – Politische und wirtschaftliche Aspekte«. Von unserem Korrespondenten Thomas Wittke. Bonn.

In der Bundesrepublik mehren sich die Initiativen, die im Rahmen des Einigungsprozesses auch eine Neugliederung des Bundesgebietes fordern.

»Das ist kein ganz einfacher Weg, aber alle Argumente sprechen für meinen Vorschlag«, sagt Hamburgs Bundessenator Horst *Gobrecht*. Er ist davon überzeugt, daß sein Vorschlag für einen neuen Nordstaat keine schlechten Chancen auf Verwirklichung hat. Gerade im Zusammenhang mit der Vereinigungsdebatte und ihrem rechtlichen Rahmen müsse die föderale Neustrukturierung debattiert werden, fordert er. Kern seines Gedankens: Die Bundesländer Bremen, Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein sollen sich zu einem »Nordstaat« zusammenschließen.

Der Vertreter der Hansestadt in Bonn, ein ausgewiesener Finanzexperte, zählt zwei besonders wichtige Vorteile einer solchen Lösung auf. Zum einen würde die Stellung der einzelnen Länder gegenüber dem Bund gestärkt werden. Immer wieder, so seine Erfahrung, könnten sich einzelne, zumal kleinere, Bundesländer mit dringenden Wünschen nicht durchsetzen, weil die politische Macht des Landes wenig Durchsetzungsfähigkeit besitze. Bei einem Nordstaat, den *Gobrecht* durch einen Südweststaat (Rheinland-Pfalz, Hessen, Saarland; das *Lafontaine*-Land wehrt sich aber entschieden dagegen) ergänzt sehen möchte, könnte sich das politische Zentrum in Bonn schnödes Ignorieren nicht leisten.

Neben dem politischen kommt ein wirtschaftlicher Aspekt hinzu: Die Überlebensfähigkeit kleinerer Bundesländer, zumal in einer gesamtdeutschen föderalistischen Struktur, scheint immer fraglicher. Die Spitze des Hamburger Senats steht inzwischen voll hinter der Nordstaat-Idee. Die Landesregierung in Hannover will das sturmfeste und erdverwachsene Niedersachsen dagegen ohne weiteres nicht preisgeben. Sie pocht auf ihre Unabhängigkeiten und

wirtschaftliche Kraft. Politisch ziehen die vier Nordstaaten in Bonn aber häufiger an einem Strang.

Einen Schritt weiter geht der schleswig-holsteinische Ministerpräsident Björn *Engholm*. Er will sein Land mit Hamburg und dem wieder zu bildenden Land Mecklenburg-Vorpommern zusammenbringen. Er begründet dies mit Zweifeln, ob die neuen DDR-Länder finanziell überlebensfähig seien. Deshalb müsse auch in der Bundeshauptstadt endlich die Überlegung nach einer völligen Neugestaltung der deutschen Länder-Karte begonnen werden.

Die juristischen Voraussetzungen sind jedenfalls vorhanden. Unterstellt, Mecklenburg würde nach Artikel 23 Grundgesetz noch in diesem Jahr den Beitritt zur Bundesrepublik fordern, könnte eine Neugliederung nach Art. 29 der Verfassung erfolgen. Der besagt, daß das Bundesgebiet neu gegliedert werden kann, um die Leistungsfähigkeit der Länder zu garantieren. Dabei sind unter anderem »landsmannschaftliche Verbundenheit (und) die geschichtlichen und kulturellen Zusammenhänge« zu beachten. Verbundenheit und ähnliche historische Wurzeln seien zwischen den Nordstaaten und Pommern, dessen Plattdeutsch dem Norddeutschen immer noch ähnelt, sehr stark gegeben. In den betroffenen Ländern müßte dann ein Volksentscheid stattfinden.

Eine Kleinigkeit kann solche Prozesse aber behindern: Bundesdeutsche Landtagsabgeordnete müssen um ihre Pfründe fürchten, weil man Parlamentssitze künftig brüderlich an deutsche Politikerkollegen aus dem Osten abtreten soll. Erste besorgte Anfragen hat Senator *Gobrecht* schon registriert.

Nr. 57 b

18. 4. 1990: Gobrecht (Hamburg) für Neugliederung in sieben Bundesländer

Druck: Frankfurter Allgemeine Nr. 91 vom 19. 4. 1990, S. 5: »Hamburg schlägt Neugliederung vor. »Sieben Länder auf dem Gebiet der beiden deutschen Staaten«. Helmut Herles. Bonn, 18. April.

Der Hamburger Bevollmächtigte beim Bund, Senator *Gobrecht* (SPD), hat den beiden deutschen Staaten vorgeschlagen, mit einer gemeinsamen überparteilichen Kommission im kommenden »Bundesstaat Deutschland« eine Länderneugliederung vorzubereiten. Das sei eine einmalige historische Chance. Dazu sei eine Neufassung des Artikels 29 des Grundgesetzes notwendig, der in seiner jetzigen Gestalt ein »Neugliederungs-Verhinderungsartikel« sei. Nach *Gobrechts* Vorstellung sollte es künftig sieben deutsche Länder geben, fünf aus den heutigen elf der Bundesrepublik und zwei aus

den ehemals fünf Ländern in der DDR. Dies sei auch im Blick auf die europäische Einigung notwendig, da die EG keine »Zwergstaaten«, sondern starke »Regionen« als Motor der Entwicklung Europas brauche.

Gobrecht, der zugleich ein ausgewiesener Finanzpolitiker ist, führte zur Begründung seines Vorschlages auch die »irreparablen Haushaltsschwierigkeiten« der kleinen Länder Bremen und Saarland und die Schwierigkeiten mit dem Länderfinanzausgleich an, der nun zum zweiten Mal vor dem Bundesverfassungsgericht auf dem Prüfstand stehe. Der Sinn des Föderalismus werde ausgehöhlt, wenn kleine Länder nur noch Kostgänger des Bundes oder der starken Länder seien. Außerdem werde der Bund künftig mehr Geld in die DDR leiten und die Länder für diese Hilfe heranziehen, weshalb für den Länderfinanzausgleich weniger Geld zur Verfügung stehen werde. Er könne die Meinung des Bremer Finanzsenators *Grobecker* zwar verstehen, teile sie aber nicht, daß die Hansestädte »Wunschkinder« des Grundgesetzes seien und deshalb auch vom Bund und den starken Ländern bezahlt werden müßten.

Gobrecht beruft sich auf den Vorschlag der nach dem ehemaligen Staatssekretär *Ernst* genannten Kommission, deren Vorschläge von 1972 nichts an Aktualität eingebüßt hätten. Die Pläne dieser Kommission, die vom damaligen Bundeskanzler *Brandt* und dem Bundesinnenminister jener Zeit, *Genscher,* eingesetzt worden war, waren nicht zuletzt am Widerstand der Hansestädte gescheitert. Bremen hält nach wie vor an seiner Eigenständigkeit fest. *Gobrecht* sieht in Hamburg unterdessen den Ersten Bürgermeister *Voscherau* (SPD), den Zweiten Bürgermeister *von Münch* (FDP), der damals Mitglied der Kommission war, Schleswig-Holstein, mit Abstrichen den niedersächsischen Ministerpräsidenten *Albrecht* (CDU) und dessen Gegenkandidaten *Schröder* (SPD) auf seiner Seite. Außerdem verlangten der hessische Ministerpräsident *Wallmann* (CDU) und Bayerns Bevollmächtigter beim Bund, *von Waldenfels* (CSU), eine Länderneugliederung. Diese Reihe von Politikern zeige, daß eine Neugliederung der Länder kein Thema für einen Streit zwischen den Parteien sei. Im Hamburger Senat widerspricht der Justizsenator *Curilla Gobrecht.*

Für das Bundesgebiet schlägt *Gobrecht,* auf der *Ernst*-Kommission aufbauend, eine Gliederung in fünf Länder vor, wonach Bayern (rund 11 Millionen Einwohner und rund 380 Milliarden Mark Bruttoinlandsprodukt), Baden-Württemberg (9,3 Millionen Einwohner/340 Milliarden Mark Bruttoinlandsprodukt) und Nordrhein-Westfalen (16,7 Millionen Einwohner/550 Milliarden Bruttoinlandsprodukt) unverändert bleiben sollen. (Daß beispielsweise niemand an Bayerns

Gestalt rühren will, erklärt mit, warum es dem bayerischen Bevollmächtigten leicht fällt, für eine Länderneugliederung einzutreten. Dies wäre sicher nicht mehr der Fall, wenn es in Bayern einen Streit um eine Neugliederung gemäß den älteren historischen Landschaften gäbe, also die Franken und die Schwaben wieder eigene Länder wollten, wofür sich schon Heimatbünde und Geschichtsvereine erwärmen.)

In erster Linie will *Gobrecht* eine Neugliederung im Norden erreichen, den Nord-Staat, um das Gefälle zugunsten des Südens in der Bundesrepublik auszugleichen. Dazu sollten sich Schleswig-Holstein, Niedersachsen und die beiden Hansestädte Hamburg und Bremen zusammenzuschließen. Das Land »Norddeutschland« hätte rund 12 Millionen Einwohner und ein Bruttoinlandsprodukt von mehr als 400 Milliarden Mark.

Daß der Teufel auch hier im Detail steckt, wurde sichtbar, als *Gobrecht* nach der Hauptstadt des künftigen Nordlandes befragt wurde: Als Hamburger nannte er zuerst Hamburg und gab zu, daß der in dieser Frage »ergebnisoffene« schleswig-holsteinische Ministerpräsident Engholm eher an einen Nordstaat aus Schleswig-Holstein, Hamburg und Mecklenburg denke mit Lübeck als Hauptstadt. »Engholm ist aus Lübeck.« Niedersachsen habe seine ursprüngliche Haltung, mehr auf eine Kooperation zwischen den norddeutschen Ländern zu setzen, zugunsten des Nordstaates verändert, wie *Gobrecht* aus Äußerungen von Ministerpräsident *Albrecht* (CDU) und dem Spitzenkandidaten *Schröder* (SPD) entnahm. In der Mitte der Bundesrepublik sollen die Länder Hessen, Rheinland-Pfalz und das Saarland zusammengefügt werden. Dieses Land »Rhein-Main-Saar« hätte rund 10,2 Millionen Einwohner und ein Bruttoinlandsprodukt von rund 460 Milliarden Mark. Die landsmannschaftliche Verbundenheit und die in der Nachkriegszeit entstandene oder gewachsene Identifizierung der von der Neugliederung betroffenen »Landeskinder« blieben bei einer solchen Lösung weitgehend erhalten, »weil ganze Länder zu neuen zusammengefügt und nicht etwa bestehende Länder zersplittert und dann technokratisch zu neuen addiert würden«.

Würden diese Maßstäbe in der DDR angelegt, so wäre die zur Zeit hauptsächlich erörterte Wiederbelebung der fünf Länder »problematisch«. Sachsen wäre mit 4,8 Millionen Einwohnern mit Abstand das größte Land. Die anderen Flächenländer ohne Berlin hätten nur zwischen 3 Millionen (Sachsen-Anhalt) und 2,1 Millionen (Mecklenburg) Einwohner. Für das Gebiet der heutigen DDR käme eher die Gründung von »nur zwei Ländern« in Frage, »wenn sie nach Bevölkerungszahl und Fläche sowie nach den möglichen wirt-

schaftlichen Perspektiven mit den im heutigen Bundesgebiet vorgeschlagenen vergleichbar sein sollten. Dies könnten das Land Mecklenburg-Brandenburg einschließlich Berlins und das Land Sachsen-Thüringen einschließlich des Landes Sachsen-Anhalt sein.

Nr. 57 c

19. 4. 1990: Rau (Nordrhein-Westfalen) ebenfalls für Diskussion über Neugliederung

Druck: Die Welt (Bonn) Nr. 92 vom 20. 4. 1990, S. 1: »Auch Rau will Frage der Ländergrenzen neu stellen. Lebhafte Diskussion der Gobrecht-Vorschläge in Bonn«. Nea. Bonn.

Im Zuge der rasanten deutsch-deutschen Entwicklung sind auch die Grenzen der Bundesländer erneut in die Diskussion geraten. Der nordrhein-westfälische Ministerpräsident Johannes *Rau* kündigte gestern an, er wolle mit seinen Ministerpräsidentenkollegen in nächster Zeit über eine Neugliederung der Bundesländer sprechen. Wegen unterschiedlicher Einwohnerzahlen, die von 650 000 (Bremen) bis zu 17 Millionen (Nordrhein-Westfalen) reichen, müsse man auf die Dauer zu einer Neuordnung kommen, sagte *Rau*.

Am Mittwoch hatte bereits der Hamburger SPD-Senator *Gobrecht* vorgeschlagen, nicht nur in der DDR, sondern auch in der Bundesrepublik die Länder neu zu gliedern. *Gobrechts* Vorschläge haben gestern in Bonn ein lebhaftes Echo ausgelöst.

CSU-Generalsekretär Erwin *Huber* nannte eine solche Neugliederung zugunsten fünf größerer Bundesländer »für Bürger und Politiker vorteilhaft«. Entscheidungen in einem vereinten Deutschland mit dann 16 Ländern würden »immer länger dauern«. Außerdem gebe es dann statistisch pro Jahr viermal Landtagswahlen.

Der Leiter der rheinland-pfälzischen Staatskanzlei, Staatssekretär Hanns *Schreiner* (CDU), meinte dagegen: »Aus eigener leidvoller Erfahrung wissen wir, was es heißt, ein künstliches Gebilde, ein Bindestrichland zu sein, und wie lange es dauert, bis sich so etwas wie ein Landesbewußtsein bildet.« Das alles würde in einem »Rhein-Main-Staat« (Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland) von neuem aufbrechen. Alle finanziellen Probleme, die aus der unterschiedlichen Größe der Bundesländer erwachsen, seien anders lösbar. Außerdem sei nicht zu erwarten, daß in der DDR entsprechend große und leistungsfähige Länder entstehen.

DDR-Innenminister *Diestel* hatte am Mittwoch in Bonn erklärt, man sehe zwar, daß es bei der Abgrenzung der in der DDR angestrebten Länder einige Probleme gebe. Aber die Regierung werde

nicht darum herumkommen, sich an den traditionellen Ländergrenzen zu orientieren.

Der Grundgesetzartikel 29, der ursprünglich einen »Auftrag« zur Neugliederung des Bundesgebiets enthielt, wurde angesichts jahrelanger fruchtloser Diskussionen 1976 durch den Bundestag mit Zweidrittelmehrheit in eine Kann-Vorschrift umgewandelt. Als Kriterien für eine Neugliederung sind nun in dieser Rangfolge »die landsmannschaftliche Verbundenheit, die geschichtlichen und kulturellen Zusammenhänge, die wirtschaftliche Zweckmäßigkeit sowie die Erfordernisse der Raumordnung und der Landesplanung zu berücksichtigen«.

Aus Kreisen der Bundesregierung hieß es dazu gestern, man betrachte in Bonn auch die neuen Vorschläge mit einer gewissen Zurückhaltung.

Nr. 58

19. 4. 1990: De Maizière (DDR) kündigt Bildung von Ländern an

Druck: Sten. Ber. der Volkskammer der DDR, 10. Wahlperiode, 3. Tagung, S. 41 ff., hier S. 49 f.: Regierungserklärung des Ministerpräsidenten der Deutschen Demokratischen Republik (Auszug).

*Ministerpräsident de Maizi*ère: [...]

Wir werden die Macht dezentralisieren. 1991 soll es wieder Länder geben. Die Wahlen dazu sollen im Spätherbst dieses Jahres stattfinden.

(Vereinzelt Beifall)

Die Länderstruktur ist eine Grundbedingung für die deutsche Einheit, eine Grundstruktur für Demokratie und eine Bedingung für eine erfolgreiche Umstrukturierung unserer Wirtschaft.

Wirtschafts- und Steuerreform müssen der Länderreform vorausgehen, denn neben historischen und kulturellen Gesichtspunkten ist die Eigenfinanzierung der Länder unter Beachtung des Finanzausgleichs ein Grundpfeiler des Föderalismus. Zur Herausbildung der kommunalen Selbstverwaltung werden gegenwärtig eine Kommunalverfassung und ein Länder-Einführungsgesetz erarbeitet.

Was in den Ländern vor sich geht, einschließlich der Wahl der Landeshauptstadt, bestimmt dann jedes Land selbst.

Wir haben in der DDR eine Vielzahl offener Gebietsfragen, die zum Teil vor der Länderbildung geregelt werden müssen. Die Menschen in den betroffenen Gebieten müssen dazu gehört werden. Fast 2 000 Briefe mit geschichtlichen Abhandlungen und Unterschriftensammlungen ganzer Kreise sind dabei zu berücksichtigen.

Nr. 59 a

20. 4. 1990: Wiederaufnahme der Vorschläge der Ernst-Kommission von 1972

Druck: Handelsblatt (Düsseldorf) Nr. 77 vom 20. 4. 1990, S. 2: »Die Vorschläge zur Neuordnung der Länder in der Bundesrepublik greifen auf Anregungen der Ernst-Kommission von 1972 zurück. Besitzstandsdenken steht sinnvoller Reform entgegen«. Von Hans Jörg Sottorf.

DDR-Ministerpräsident Lothar *de Maizière* hat am Donnerstag in seiner Regierungserklärung angekündigt, 1991 solle es in der DDR wieder Länder geben.

Die geplante Neugründung von Ländern in der DDR hat in der Bundesrepublik diejenigen politischen Kräfte erneut auf den Plan gerufen, die für eine Länder-Neugliederung des Bundesgebietes eintreten.

Der Hamburger Senator für Bundesangelegenheiten, Horst *Gobrecht,* sprach zum Beispiel von einer »historischen Chance«, die genutzt werden müsse, um starke föderalistische Glieder in einem neuen Bundesstaat zu schaffen. Im Zusammenhang mit der Neugründung von Ländern in der DDR könnte die »längst überholte Kleinstaaterei« in der Bundesrepublik überwunden werden. Horst *Gobrecht* steht mit seiner Meinung nicht allein da.

Im Grunde genommen greifen die Vorschläge auf die Anregungen zurück, die die sogenannte *Ernst*-Kommission bereits 1972 gemacht hatte. Diese von dem ehemaligen Staatssekretär im Bundesinnenministerium, Werner *Ernst* geleitete unabhängige Kommission von Wissenschaftlern drängte auf eine Länder-Neugliederung und schlug vor, Bayern, Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen in der bisherigen Form bestehen zu lassen.

Neu geschaffen werden sollten ein Bundesland Mittelwest, das aus Hessen, Rheinland-Pfalz und dem Saarland hervorgehen sollte, und ein »Nordstaat« durch Zusammenlegung von Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Hamburg und Bremen.

Dieser Vorschlag war vernünftig, denn er folgte dem Grundgesetzgebot, für eine Neugliederung des Bundesgebietes zu sorgen, die die landsmannschaftliche Verbundenheit, die geschichtlichen und kulturellen Zusammenhänge, die wirtschaftliche Zweckmäßigkeit sowie die Erfordernisse der Raumordnung und der Landesplanung berücksichtigen sollte.

Die *Ernst*-Kommission sah in einer solchen Neugliederung auch eine Stärkung des Föderalismus, weil eine unzureichende wirtschaftliche und finanzielle Leistungsfähigkeit einzelner Länder zu Abhängigkeiten vom Bund und von den finanzstarken Ländern führen müsse.

Die *Ernst*-Kommission kam auch zu der Erkenntnis, daß die nach 1945 gezogenen Landesgrenzen in einigen Fällen die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung in der Bundesrepublik »in hohem Maße« beeinträchtigten und die Planung und Infrastrukturpolitik der Länder erheblich erschwerten, zumeist sogar verhinderten.

Die Empfehlungen der *Ernst*-Kommission waren damals politisch nicht durchzusetzen, weil das Besitzstandsdenken der Länderparlamentarier und -bürokraten unüberwindlich war. An dieser Hürde dürften auch die jetzt wieder aus der Versenkung hervorgeholten alten Überlegungen scheitern.

Die Bundesländer Rheinland-Pfalz, Hessen und das Saarland haben sich sofort zu Wort gemeldet und auf ihrer Eigenständigkeit beharrt. Historisch gewachsene Gebilde solle man ihrer Eigenständigkeit nicht berauben, hieß es.

Der Deutsche Bundestag hatte bereits 1976 vor den politischen Schwierigkeiten kapituliert, als er die ursprünglich in der Verfassung verankerte Pflicht zur Neugliederung des Bundesgebietes in eine »Kann-Bestimmung« abänderte.

Obwohl allein schon vor dem Hintergrund eines gleichmäßigeren Finanzaufkommens der Bundesländer eine Neugliederung nicht nur sinnvoll, sondern sogar notwendig erscheint, dürften die Reformansätze heute wie damals am »verkrampften Traditionalismus« (Senator Horst *Gobrecht*) scheitern. Die Bundesrepublik wird also elf Bundesländer in einen künftigen deutschen Gesamtstaat einbringen. Ob die DDR die Kraft hat, eine Neugründung der Länder mit einer Neugliederung zu verbinden, erscheint ebenfalls sehr zweifelhaft.

Nr. 59 b
20. 4. 1990: CDU in Hessen und Thüringen für gemeinsames Bundesland

Druck: FR Nr. 93 vom 21. 4. 1990, S. 1: »Die CDU sieht Hessen-Thüringen schon als ‚Herz Deutschlands'. Vorsitzende in Wiesbaden und Eisenach träumen von Länder-Wiedervereinigung. ‚Historisch näher als Pfalz und Saarland'«. Von unserem Korrespondenten Richard Meng. Wiesbaden, 20. April.

Die CDU in Hessen und Thüringen setzt bei einer Länder-Neugliederung nach der deutschen Vereinigung auf die Bildung eines gemeinsamen Landes Hessen-Thüringen. Der thüringische CDU-Vorsitzende Uwe *Ehrich* sagte am Freitag in Wiesbaden, bei einer solchen »mittelfristig« anstehenden Neugliederung komme Hessen

wegen der »historischen Bezüge« für Thüringen eher als Partner in Frage als Nachbarbezirke auf dem heutigen DDR-Gebiet. Der hessische CDU-Generalsekretär Franz Josef *Jung* wandte sich dagegen, in der Diskussion über die Neugliederung die Gebiete von Bundesrepublik und DDR »separat« zu sehen.

Der Hamburger Bundessenator Horst *Gobrecht* (SPD) hatte in dieser Woche mit seinem Vorschlag eine breite Diskussion ausgelöst, in einem vereinten Deutschland die Länder neu zu gliedern. Bayern, Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen könnten nach Gobrechts Meinung bestehen bleiben. Dagegen sollten sich die Stadtstaaten Hamburg und Bremen mit Schleswig-Holstein und Niedersachsen zu einem »Nordstaat« zusammenschließen und Hessen, Rheinland-Pfalz und das Saarland das fünfte Bundesland bilden. In der DDR sollten sich, so der Vorschlag Hamburgs, zwei Länder, bestehend aus Mecklenburg und Brandenburg einschließlich Berlin sowie Sachsen und Thüringen einschließlich Sachsen-Anhalt bilden.

Auch wenn zunächst einmal die Wiederherstellung des Landes Thüringen Priorität vor weitergehenden Überlegungen haben müsse, gebe es doch historische Gründe dafür, daß ein Land Hessen-Thüringen »Vorrang« vor einem Zusammenschluß etwa zwischen Hessen und Rheinland-Pfalz haben müsse, meinte dazu Franz Josef *Jung* für Hessens CDU am Freitag. Eine künftige Länder-Neugliederung, die er spätestens im Rahmen einer Europäischen Politischen Union für notwendig halte, müsse »Brücken schlagen« zwischen der heutigen Bundesrepublik und der heutigen DDR. 16 Bundesländer (elf aus der heutigen Bundesrepublik, fünf aus der DDR) seien »eindeutig zuviel«.

Jung und *Ehrich* wollen die regelmäßige politische Abstimmung zwischen ihren beiden Landesverbänden demnächst noch verstärken. Am nächsten Wochenende soll in Eisenach unter dem Motto »Hessen-Thüringen, das Herz Deutschlands in Europa« erstmals eine gemeinsame Funktionärskonferenz der hessischen und thüringischen CDU stattfinden. *Jung* und *Ehrich* sprachen sich außerdem für einen schnellen Zusammenschluß der Bundes-CDU mit der Ost-CDU aus, der nach Ansicht des hessischen CDU-Generalsekretärs noch vor der Bundestagswahl im Dezember vollzogen werden sollte. Der Fraktionschef der hessischen Grünen, Joschka *Fischer,* bewertete die Überlegungen zur Gründung eines Landes Hessen-Thüringen als »öffentliche Bankrotterklärung« der hessischen Union und ihres Ministerpräsidenten Walter *Wallmann,* »in Hessen für Hessen Politik zu machen«.

Gerster: Kein Flickerlteppich mehr

Bonn (AP). Der Vorschlag aus Hamburg ist auch in der CDU/CSU-Bundestagsfraktion auf ein positives Echo gestoßen. »Sieben Bundesländer reichen aus«, sagte der innenpolitische Sprecher der Fraktion, Johannes *Gerster,* am Freitag in Bonn. »Der großherzogliche deutsche Flickerlteppich aus vornapoleonischer Zeit paßt nicht in eine zusammenwachsende europäische Kulturlandschaft.«

Gerster sagte weiter, er könne sich »als Vorsitzender der CDU-Landesgruppe Rheinland-Pfalz/Saarland« einen gemeinsamen Südweststaat aus Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland gut vorstellen. In dieser Diskussion sei »etwas weniger Provinzialismus und etwas mehr Mut zu vernünftigen Lösungen« erforderlich.

Regierungssprecher Dieter *Vogel* sagte dagegen in Bonn, für die Bundesregierung spielten Überlegungen zu einer Neugliederung der Länder bisher keine Rolle. Vor einer neuen föderalistischen Struktur gebe es auf dem Weg der deutschen Einheit »wichtigere Aufgaben«, um die Währungs- und Sozialunion zu erreichen. *Vogel* wollte jedoch nicht ausschließen, daß sich die Bundesregierung noch in diesem Jahr mit diesem Thema befasse.

Eine Länderreform kann nach Meinung des Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts, Roman *Herzog,* nur über mehrere Volksentscheide erreicht werden. In einem Interview der Bielefelder »Neuen Westfälischen« (Freitagsausgabe) sagte er, der Weg zu einer Neuordnung der Länderstruktur in der Bundesrepublik sei in Artikel 29 des Grundgesetzes geregelt.

Nr. 59 c

22. 4. 1990: Wedemeier (Bremen) für Erhaltung des Stadtstaates

Druck: Frankfurter Allgemeine Nr. 94 vom 23. 4. 1990, S. 5: »Neugliederung im Norden möglich«. why. Bremen, 22. April.

Der Präsident des Bremer Senats, *Wedemeier* (SPD), hält es für möglich, daß sich Hamburg und Schleswig-Holstein zu einem neuen Bundesland vereinigen werden, doch auf keinen Fall unter Einbeziehung Bremens. Mit diesen Worten hat der Bremer Regierungschef zu den Vorstellungen des Hamburger Senators *Gobrecht* (SPD) Stellung bezogen, der Schleswig-Holstein, Hamburg, Bremen und Niedersachsen zu einem »Nordstaat« im Zuge der Vereinigung der Bundesrepublik mit der DDR zusammenschließen möchte. *Wedemeier* machte unter anderem verfassungsrechtliche Gründe für die Beibehaltung der Selbständigkeit Bremens geltend.

In einem Gespräch mit dem »Weser-Kurier« sagte der Bremer Bürgermeister, zwar könnten Bundestag und Bundesrat mit einfacher Mehrheit die gesetzliche Grundlage für einen Nordstaat schaffen, entscheidend für seine Realisierung sei jedoch laut Verfassung die Bevölkerung Bremens und Bremerhavens. Sie müßte in einer Volksabstimmung über die Zukunft des Bundeslandes bestimmen. »Und da bin ich ganz sicher, daß es eine satte Mehrheit für die Erhaltung der Eigenständigkeit (Bremens) gibt.« Auch im Bremer Landesparlament, der Bürgerschaft, stünden alle Fraktionen hinter Bremens Selbständigkeit, sagte der Bürgermeister.

Zur Frage eines Zusammenschlusses von Hamburg und Schleswig-Holstein stellte *Wedemeier* fest: »Das sollen die beiden Länder ruhig machen. Dann wäre Bremen der einzige Stadtstaat in Deutschland«, und das Tauziehen um einen gerechteren Finanzausgleich ließe sich dann sicherlich schnell beenden. Andere, auch CDU-regierte Bundesländer, hätten schon signalisiert, daß sie der Hansestadt Bremen entgegenkommen würden, sofern nicht Hamburg davon profitieren würde. Hamburg dagegen habe sich offensichtlich selbst aufgegeben und wolle statt dessen die Metropole im Norden werden.

Eine solche Lösung jedoch würde sich äußerst negativ auf den Unterweserraum, auf die Wirtschafts- und Hafeninvestitionen sowie auf den Arbeitsmarkt in Bremen selbst und im niedersächsischen Umland auswirken. Der Bremer Justizsenator *Kröning* (SPD) sagte dazu, auch der Artikel 23 schütze die Selbständigkeit des Bundeslandes Bremen, nachdem die Zusammenführung der beiden deutschen Staaten über Artikel 146 des Grundgesetzes nicht mehr zur Debatte stehe.

Nr. 59 d
April 1990: Albrecht (Niedersachsen) für Länderneugliederung

Druck: Die Welt (Bonn) Nr. 96 vom 25. 4. 1990, S. 8: »Albrecht für Neugliederung der Länder«.jan, Bonn.

Niedersachsens Ministerpräsident Ernst *Albrecht* geht davon aus, daß »spätestens nach der Wiedervereinigung « auch in der Bundesrepublik ernsthaft über eine Länderneugliederung diskutiert werde. Er rechne damit, sagte er in einem Interview der Hannoverschen »Neue Presse«, daß die DDR bei ihrer Neuorganisation zunächst wieder fünf Länder bilden werde, die aber auf Dauer nicht lebensfähig seien, genauso wie die kleinen Bundesländer Probleme hätten.

Der CDU-Politiker vertrat deshalb die Ansicht, daß für den Norden Länderkombinationen über die innerdeutsche Grenze hinweg

interessanter seien als etwa die zuletzt vom Hamburger Bundessenator Horst *Gobrecht* wieder ins Gespräch gebrachte Idee eines Nordstaats aus Hamburg, Bremen, Schleswig-Holstein und Niedersachsen.

Demgegenüber lehnten Politiker des Saarlandes derzeitige Länderneugliederungspläne, etwa mit Rheinland-Pfalz, kategorisch ab. Wer erwarte, in Mainz und Wiesbaden könnten saarländische Probleme besser gelöst werden, irre gewaltig, sagte SPD-Fraktionschef Reinhard *Klimmt.* Wenn die Hamburger ihre Selbständigkeit aufgeben wollten, sei das ihre Sache. Der CDU-Fraktionsvorsitzende Peter *Jacoby* sagte, überdies vernachlässige die Diskussion völlig den europäischen Integrationsprozeß.

Nr. 59 e

28./29. 4. 1990: Engholm (Schleswig-Holstein) und Voscherau (Hamburg) für »Norddeutsche Gemeinschaft«

Druck: Handelsblatt (Düsseldorf) Nr. 83 vom 30. 4. 1990, S. 9: »Nordländer/Einem manifestierten ‚Nordstaat' werden keine echten Chancen gegeben«. Handelsblatt, Sa./So., 28./29. 4. 1990. has Kiel.

Die Länder Schleswig-Holstein und Hamburg wollen künftig stärker miteinander kooperieren. Das Ziel ist eine »Norddeutsche Gemeinschaft«.

Die Regierungschefs beider Länder, *Engholm* und *Voscherau,* verständigten sich darauf, ein Gutachten zu bestellen, das Wege zu einer solchen Gemeinschaft bis hin zu einer Länderneugliederung aufweisen soll.

Hintergrund der Initiative sind Befürchtungen insbesondere aus Kiel, das nördlichste Bundesland könnte nach Wegfall der Blockgrenzen und mit Einführung des Binnenmarktes noch weiter ins regionale und wirtschaftliche Abseits geraten. Dabei gehen *Engholm* und *Voscherau,* wie sie beide deutlich machten, davon aus, daß die Bildung eines kürzlich wieder vorgeschlagenen Nordstaates aus allen vier norddeutschen Küstenländern praktisch keine Chancen habe, nachdem aus Bremen und Hannover entsprechende Absagen vorlägen. Gleichwohl will man beide Länder über den Stand der Gespräche informieren und ihnen die Möglichkeit eines »Beitritts« zur Norddeutschen Gemeinschaft offenhalten.

Im einzelnen soll das Gutachten die organistorisch-administrativen, rechtlichen, politischen, regional- und wirtschaftspolitischen sowie finanziellen Konsequenzen verschiedener Lösungsmöglichkeiten aufzeigen und Empfehlungen für den Aufbau gemeinsamer

Institutionen geben. Zum Vergleich sollen im Gutachten auch die 1973 von der sogenannten *Ernst*-Kommission vorgeschlagenen Varianten für eine Länderneugliederung Norddeutschlands aufgegriffen und im Hinblick auf die veränderten wirtschaftlichen und finanziellen Rahmenbedingungen, den EG-Binnenmarkt, die Öffnung nach Osten und die Zunahme der Stadt-Umland-Verflechtungen aktualisiert werden.

Insbesondere erhoffen sich beide Länderchefs von den Fachleuten Empfehlungen, wie die bislang ungelösten Interessenkonflikte in der Wirtschafts- und der Umweltpolitik bewältigt werden können. Deshalb sieht man als Prüfstein und Schwerpunkt des Gutachtens die Einrichtung von Instanzen an, die verbindlich übergeordnete Interessen definieren und entscheiden. Mit der Untersuchung, die im Oktober vorliegen soll, wurde der Direktor des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung in Köln, Prof. Fritz W. *Scharpf*, beauftragt.[1]

Beide Länder bemühen sich seit vielen Jahren um einen Interessenausgleich. Dabei geht es in der Wirtschaftspolitik vorrangig um gemeinsame Ansiedlungsbemühungen national und international. Bislang kommen die meisten Unternehmensansiedlungen in Schleswig-Holstein durch Abwanderung von Betrieben aus Hamburg zustande. Umgekehrt hat Hamburg erhebliche Probleme mit der Abfallentsorgung. Die in Ermangelung eigener Kapazitäten genutzte DDR-Deponie Schönberg in der Nähe von Lübeck ist wiederum seit Jahren in Schleswig-Holstein Stein des Anstoßes massiver Proteste wegen möglicher Grundwassergefährdung der Hansestadt. Auch in der Verkehrspolitik haben beide Länder offenkundig Schwierigkeiten, einen gemeinsamen Nenner zu finden. Inzwischen hat man sich untereinander und mit dem Bund darauf verständigt, den von Schleswig-Holstein zu einem Drittel mitgenutzten Hamburger Flughafen Fuhlsbüttel durch eine Schnellstraße an die Autobahn A7 von Hamburg nach Flensburg anzubinden.

1 Vgl. Fritz W. Scharpf/Arthur Benz: Kooperation als Alternative zur Neugliederung. Zusammenarbeit zwischen den norddeutschen Ländern, Baden-Baden 1991 (146 S.). Die Untersuchung entstand zwischen Mai und September 1990 als Gutachten, das die Länder Hamburg und Schleswig-Holstein gemeinsam in Auftrag gegeben hatten. Vgl. Scharpf/Benz, a. a. O., S. 5 f.

Nr. 59 f
1. 5. 1990: Schröder (Niedersachsen) für Neugliederungskommission aus »elder statesmen«
Druck: Frankfurter Allgemeine Nr. 101 vom 2. 5. 1990, S. 6: »‚Elder statesmen sollen Neuordnung der Länder beraten' «. jöb. Hannover, 1. Mai.

Der niedersächsische Oppositionsführer und Herausforderer des Ministerpräsidenten, *Schröder* (SPD), hat vorgeschlagen, die früheren Bundeskanzler und Bundespräsidenten sollten einen Vorschlag zur Neugliederung der Bundesländer erarbeiten und sich Gedanken über die künftige deutsche Hauptstadt machen. Der »Kommission der elder statesmen« sollten die Alt-Kanzler *Schmidt* und *Brandt* (beide SPD), die ehemaligen Präsidenten *Carstens* (CDU) und *Scheel* (FDP) sowie der frühere Bundestagspräsident *Barzel* (CDU) angehören.

Nr. 59 g
9. 5. 1990: Vogel (Konrad-Adenauer-Stiftung) für Stärkung des föderalen Prinzips
Druck: Frankfurter Allgemeine Nr. 108 vom 10. 5. 1990, S. 5: »Vogel warnt vor Partikularismus. Föderalismus im geeinten Deutschland/Neue Gliederung der Länder«. rw. Mainz, 9. Mai.

Der Vorsitzende der Konrad-Adenauer-Stiftung, Bernhard *Vogel,* hält eine Neugliederung der Länder – trotz ihm gegenwärtig unüberwindlich erscheinender Schwierigkeiten – nur dann für sinnvoll, wenn sie die alten Trennungslinien des früheren Eisernen Vorhangs möglichst häufig überschreite. *Vogel,* ehemaliger Ministerpräsident von Rheinland-Pfalz, sagte bei der Eröffnung des Sommersemesters der Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer in seinem Vortrag über deutsche Einheit und Föderalismus, nichts würde schneller und umfassender zu vergleichbaren Lebensbedingungen in beiden Teilen Deutschlands führen als ein Zusammengehen von Mecklenburg und Schleswig-Holstein, von Niedersachsen und Sachsen-Anhalt, von Thüringen und Hessen; die Diskussion um den Finanzausgleich zwischen den Ländern sowie zwischen Bund und Ländern würde zur Marginalie werden.

Vogel warnte allerdings: So günstig der Zeitpunkt für eine völlige Revision der Ländergrenzen, so sinnvoll die Reduzierung auf weniger, aber vergleichbarere und leistungsfähigere Länder auch seien – »wir übernehmen uns, wenn wir dies auch noch auf die Tagesordnung für 1990 und 1991 setzen«, sagte *Vogel.* Wer so argumentiere, müsse in Kauf nehmen, daß ein so günstiger Zeitpunkt so schnell

nicht wiederkomme, daß – habe man sich erst einmal an 15 oder 16 Länder gewöhnt – das Gesetz der Gewöhnung jede Veränderung doppelt schwierig mache. Aber eine Veränderung sei grundsätzlich nur möglich, wenn das Kräfteverhältnis im Bundesrat gewahrt bleibe; das betreffe sowohl die politische wie auch die regionale Ausgewogenheit.

Durch den Bundesrat wirken die Länderregierungen bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes mit. *Vogel* sagte, 16 Länder würden den Entscheidungsprozeß sicherlich nicht einfacher machen; mehr Länder bedeuten nicht mehr Föderalismus, das Gegenteil treffe zu, die Gefahr der Regionalisierung und des Partikularismus wachse. Aber angesichts der symbolischen Bedeutung, die gerade die Forderung nach Wiederherstellung der vor 1952 bestehenden Länder für die friedliche Revolution in der DDR gehabt habe, sei es nur politischer Realismus, anzunehmen, daß die fünf Länder der DDR wiedererstünden.

Daß über den Prozeß und das Tempo der Einigung Deutsch-lands kein parteiübergreifender Konsens herrsche, wollte *Vogel* nicht dramatisieren. »Die Grundentscheidung ist irreversibel.« Über die Bedeutung des föderalen Prinzips bestehe weitgehende Übereinstimmung. Die Parteien der großen Koalition in der DDR hätten sich für die Wiederherstellung der Länder entschieden. Hierbei habe sicher eine Rolle gespielt, daß die erstrebte freiheitliche Demokratie und die Einführung der Sozialen Marktwirtschaft für die rekonstituierten Länder der DDR leichter über Artikel 23 zu erreichen sei. Wichtiger sei jedoch, daß mit der Wiederherstellung der Länder die zentralistischen Strukturen des alten SED-Staates aufgebrochen würden. Auch 40 Jahre sozialistische Einheitspolitik hätten keine DDR-Identität schaffen können und weder demokratische Grundwerte noch die gewachsenen landsmannschaftlichen und kulturellen Traditionen historischer Länder auszumerzen vermocht. Wenn die Einheit nach Artikel 23 gelinge, sei dies auch ein großer Sieg für das föderale Prinzip in der Geschichte Deutschlands.

Vogel erinnerte daran, die Tradition des Föderalismus und das Engagement für föderale Strukturen seien nicht überall in gleicher Weise ausgeprägt. Die Gründungsphase der Bundesrepublik zeige, daß die föderale Idee nicht im protestantischen Norden ihre entscheidenden Impulse erhielt, sondern im überwiegend katholischen Süden und Westen. Vereinigung heiße – so zitierte *Vogel* einen Spitzenpolitiker –: Deutschland werde norddeutscher, ostdeutscher, protestantischer. Es sei noch schwer abzuschätzen, wie sich dies auf die bundesstaatliche Ordnung auszwirken werde. Eines aber sei sicher: Zum Nord-Süd-Gefälle, das die Diskussionen in der Bun-

desrepublik geprägt habe, komme ein Ost-West-Gefälle; und der Norden werde stärker werden.

Im Blick auf die Entwicklung des Föderalismus bemerkte *Vogel,* die Bundesrepublik sei eine Schöpfung der Länder, nicht umgekehrt. In den sechziger und siebziger Jahren sei eine Zunahme unitarischer Tendenzen festzustellen gewesen, eine wachsende Mobilität der Bevölkerung, das Verblassen alter sozialer und landschaftlicher Zugehörigkeit, die Vereinheitlichung der Lebensform. Der »kooperative« Föderalismus sei modern geworden, die Zuständigkeit des Zentralstaates sei gewachsen. Doch *Vogel* glaubt, heute habe der Föderalismus neuen Auftrieb bekommen, die Zentralgewalt stehe unter Rechtfertigungszwang, nicht die Länder.

Nach Ansicht von *Vogel* fördert die Wahrung des föderalen Prinzips in Deutschland unter der Perspektive der europäischen Union solche Länder, die im Verhältnis zum Bund starkes föderatives Gewicht haben. Die anstehenden Veränderungen in der Europäischen Gemeinschaft würden die eigentliche Herausforderung für das deutsche Verfassungssystem sein: »Wie kann man Europa föderal strukturieren, und wie kann man lebendige deutsche föderale Strukturen erhalten?« Zwar erstreckten sich heute Kontrollen durch die EG auf Politikbereiche, die in die Domäne der Länder gehörten. Aber unabhängig von Brüsseler Zentralisierungstendenzen seien in wichtigen Mitgliedsländern Bestrebungen zu erkennen, der Zentralmacht Einhalt zu gebieten.

Längerfristig erscheint es *Vogel* wichtig, daß die Bereitschaft, durch dezentrale Entscheidungsstrukturen Schwierigkeiten bürgernäher zu bewältigen, auch in anderen Teilen Europas politisch an Gewicht gewinnt. Die Regionen in Europa sind heute bei der Brüsseler Kommission im »Beirat der Regionen« vertreten. Das ist *Vogel* zu wenig. Es müsse darüber nachgedacht werden, zur Stärkung des föderalen Prinzips in Europa eine zweite europäische Kammer zu schaffen. Dies müsse bei den im Dezember beginnenden Regierungsverhandlungen über eine politische Union diskutiert werden.

Nr. 59 h

19. 7. 1990: Teufel (Baden-Württemberg) für Länderneugliederung

Druck: Frankfurter Allgemeine Nr. 166 vom 20. 7. 1990, S. 4: »Teufel für Neugliederung der Länder. ‚Die erste Gelegenheit ist schon vertan'. Baden-Württemberg als Muster«. bhr. Stuttgart, 19. Juli.

Für eine Neugliederung der Länder in West- und Mitteldeutschland hat sich der Vorsitzende der CDU-Fraktion im baden-württember-

gischen Landtag, *Teufel,* ausgesprochen. Die jetzt bestehenden Bundesländer, sagte *Teufel,* seien in der Nachkriegszeit von den Besatzungsmächten willkürlich zusammengefügt worden. Es sei dem Föderalismus sicherlich dienlich, wenn sie nach sinnvolleren Kriterien neu geordnet würden, wobei die historisch-kulturellen Zusammenhänge ebenso berücksichtigt werden müßten wie die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit. Es sollten auch »grenzüberschreitende Lösungen« zwischen der Bundesrepublik und der DDR in die Überlegungen einbezogen werden.

Es sei erfreulich, sagte *Teufel,* daß sich in der DDR das Länder-Bewußtsein auch nach Auflösung der Länder über Jahrzehnte erhalten habe. Dies mache auch verständlich, warum in der DDR mit dem Wiedererstehen der fünf Länder Thüringen, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Brandenburg und Mecklenburg an alte Tradition angeknüpft werde. Allerdings sei damit die erste Gelegenheit einer Neugliederung der Länder schon vertan worden. *Teufel* sagte in Stuttgart, er sei sich sicher, daß es im Bundesgebiet sofort Folgen gehabt hätte, wenn in der DDR statt fünf nur drei Länder gebildet würden.

In diesem Jahr, sagte *Teufel,* seien bei der Verwirklichung der deutschen Einheit wichtigere Fragen zu klären als die Neugliederung der Länder. Danach aber sei es – schon wegen des Länderfinanzausgleichs – unausweichlich, darüber nachzudenken. Die bisherige Form der Zuwendung finanzstarker Länder an schwächere Nachbarn könne nicht weiter praktiziert werden, weil dann alle westdeutschen Länder, die jetzt noch Geld erhielten, zu »Zahlern« würden. Derzeit sind nur Baden-Württemberg und Hessen »Zahler-Länder«.

Auf die Frage, wie er sich die Neugliederung der Länder vorstelle, antwortete *Teufel,* dazu wolle er als Baden-Württemberger keine Ratschläge erteilen. Denn Baden-Württemberg sei das einzige Bundesland, das eine Neuordnung nach Artikel 29 des Grundgesetzes vollzogen habe. Das jetzige Baden-Württemberg entstand erst 1952 aus dem Zusammenschluß von Württemberg-Baden, Württemberg-Hohenzollern und Baden, wobei in Südbaden der Widerstand am heftigsten war.

Jüngste Umfragen haben ergaben, daß mehr als zwei Drittel der Deutschen in der Bundesrepublik wollen, daß das Bundesland, in dem sie leben, in den derzeitigen Grenzen bestehen bleibe. Wenn dennoch Änderungen vorgenommen würden, sollten sie vor allem zu ausgewogenen Wirtschaftsstrukturen führen.

Nr. 59 i

19. 7. 1990: Bundesinnenministerium und Bundesjustizministerium für Änderung des Art. 29 GG

Druck: H. Albert, Föderalismusdiskussion, 1992, S. 27 ff.

Vorschlag BMI zur Änderung von Artikel 29 Grundgesetz

Stand 19. Juli 1990.

1. Die Bundesrepublik Deutschland umfaßt die Länder Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen.

2. Aus Anlaß der Herstellung der deutschen Einheit kann das Bundesgebiet bis zum 31. Dezember 1999 neu gegliedert werden mit dem Ziele, daß dadurch Länder nach Größe und Leistungsfähigkeit die ihnen obliegenden Aufgaben wirksamer erfüllen können.

3. Bis zum 31. Dezember 1995 können die beteiligten Länder die Neugliederung durch Staatsverträge regeln. Die Bundesregierung ist zu hören.

Die Staatsverträge müssen in den von der Neugliederung unmittelbar betroffenen Ländern und in den ebenso betroffenen Gebietsteilen Volksentscheide darüber vorsehen, ob die in dem jeweiligen Staatsvertrag vorgesehene Änderung der Landeszugehörigkeit Zustimmung findet.

4. Soweit nicht eine Neugliederung nach Absatz 2 bis zum 31. Dezember 1995 zustandekommt, kann sie bis zum 31. Dezember 1999 durch Bundesgesetz vorgenommen werden. Das Bundesgesetz bedarf der Bestätigung durch Volksentscheid. Die betroffenen Länder sind zu hören.

5. Der Volksentscheid (nach Absatz 4) findet in den betroffenen Ländern und in den betroffenen Gebietsteilen statt. Er kommt zustande, wenn er in jedem der betroffenen Länder und in jedem betroffenen Gebietsteil die Zustimmung der Mehrheit findet. Soweit beim Volksentscheid das Bundesgesetz in einem betroffenen Land oder in einem betroffenen Gebietsteil keine Mehrheit findet, kann es erneut beim Bundestag eingebracht werden. Nach erneuter Verabschiedung bedarf es der Annahme durch Volksentscheid mit einer Mehrheit im gesamten Bundesgebiet.

6. Mehrheit im Volksentscheid ist die Mehrheit der abgegebenen Stimmen, wenn sie mindestens ein Viertel der zum Bundestag gehörenden Wahlberechtigten umfaßt. Im übrigen wird das Nähere über den Volksentscheid in den Fällen des Absatzes 3 durch Landesgesetz, in den Fällen der Absätze 4 und 5 durch Bundesgesetz geregelt.

7. Sonstige Änderungen des Gebietsbestandes der Länder können auch über den 31. Dezember 1999 hinaus 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. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages sowie des Bundesrates bedarf. Es muß die Anhörung der betroffenen Gemeinden und Kreise vorsehen.

Alternative BMJ zur Änderung von Artikel 29 Grundgesetz
Stand 19. Juli 1990

1. Absatz 1 erhält folgende Fassung:

»1. Die Bundesrepublik Deutschland umfaßt die Länder Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen.«

2. Die bisherigen Absätze 1 (ohne Satz 2) bis 7 des Art. 29 GG werden Absätze 2 bis 8.

3. Nach Absatz 8 wird folgender Absatz 9 eingefügt:

»9. Abweichend von den Bestimmungen der Absätze 3 bis 8 kann das Bundesgebiet bis zum 31. Dezember 1999 durch Vereinbarung der beteiligten Länder neu gegliedert werden. Die Vereinbarung bedarf der Bestätigung durch Bundesgesetz.«

Nr. 60 a

22. 7. 1990: Gesetz zur Bildung von Ländern in der DDR

Druck: GBl. der DDR I Nr. 51, S. 955: Verfassungsgesetz zur Bildung von Ländern in der Deutschen Demokratischen Republik – Ländereinführungsgesetz – (Auszug).

Territoriale Gliederung

§ 1

1. Mit Wirkung vom 14. Oktober 1990 werden in der DDR folgende Länder gebildet:

– Mecklenburg-Vorpommern;

durch Zusammenlegung der Bezirksterritorien Neubrandenburg, Rostock und Schwerin,

ohne die Kreise Perleberg, Prenzlau und Templin;

– Brandenburg

durch Zusammenlegung der Bezirksterritorien Cottbus, Frankfurt/Oder und Potsdam,

ohne die Kreise Hoyerswerda, Jessen und Weißwasser,
zuzüglich der Kreise Perleberg, Prenzlau und Templin;
– Sachsen-Anhalt
durch Zusammenlegung der Bezirksterritorien Halle und Magdeburg,
ohne den Kreis Artern,
zuzüglich des Kreises Jessen;
– Sachsen
durch Zusammenlegung der Bezirksterritorien Dresden, Karl-Marx-Stadt/Chemnitz und Leipzig,
ohne die Kreise Altenburg und Schmölln;
zuzüglich der Kreise Hoyerswerda und Weißwasser;
– Thüringen
durch Zusammenlegung der Bezirksterritorien Erfurt, Gera und Suhl,
zuzüglich der Kreise Altenburg, Artern und Schmölln.

2. Berlin, Hauptstadt der DDR, erhält Landesbefugnisse, die von der Stadtverordnetenversammlung und vom Magistrat wahrgenommen werden.

§ 2

1. Das Staatsgebiet der DDR ist unteilbar. Maßnahmen zur Neugliederung der Länderstruktur der DDR bedürfen eines Gesetzes der Republik. Die betroffenen Länder sind zu hören.

2. Änderungen von Grenzen der Länder der DDR, die im Ergebnis von Bürgerbefragungen in Gemeinden und Städten begehrt werden und von der Gemeindevertretung bzw. Stadtverordnetenversammlung beschlossen wurden, bedürfen eines Staatsvertrages zwischen den beteiligten Ländern.

3. Wollen Gemeinden oder Städte nach der Länderbildung in das Land zurückkehren, dem sie am 23. Juli 1952 angehörten, ist ihrem in Bürgerbefragungen bekundeten und durch die Volksvertretungen bestätigten Willen stattzugeben, sofern dadurch keine Ex- bzw. Enklaven entstehen.

Grundsätzliche Bestimmungen

§ 3

1. Die Deutsche Demokratische Republik ist ein Bundestaat, in dem die Gewaltenteilung garantiert ist. Die Gesetzgebung ist an die verfassungsmäßige Ordnung, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung an Gesetz und Recht gebunden.

2. Die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern muß den Grundsätzen des republikanischen, freiheitlichen, demokratischen, sozialen und ökologisch orientierten Rechtsstaates entsprechen. In

Die neuen Bundesländer 1990

den Ländern, Kreisen und Gemeinden muß das Volk eine Vertretung haben, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist.

3. Den Gemeinden muß das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Auch die Kreise haben im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung.

4. Die Republik gewährleistet, daß die verfassungsmäßige Ordnung der Länder den Bestimmungen der Absätze 2 und 3 entspricht.

§ 4

Die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben ist Sache der Länder, soweit dieses Gesetz keine andere Regelung trifft oder zuläßt.

§ 5

Das Recht der Republik bricht Landesrecht.

[...]

Nr. 60 b

22. 7. 1990: Fünf neue Bundesländer in veränderten Grenzen

Druck: Frankfurter Allgemeine Nr. 168 vom 23. 7. 1990, S. 1 f.: »Neue Grenzen für die alten Länder Mitteldeutschlands. Volkskammer verabschiedet das Ländereinführungsgesetz/Sonderstatus für Ost-Berlin«. Ws. Berlin, 22. Juli.

Durch die Wiederherstellung der auf ihrem Territorium bis 1952 bestehenden Länder wird die DDR für den Rest ihres Bestehens »ein Bundesstaat, in dem die Gewaltenteilung garantiert ist«. Die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern muß den Grundsätzen des republikanischen, freiheitlichen, demokratischen, sozialen und ökologisch orientierten Rechtsstaates entsprechen. So steht es in dem Verfassungsgesetz zur Bildung von Ländern in der DDR, das die Volkskammer auf ihrer Sondertagung am Sonntag beschlossen hat. Zusammen mit dem Ländereinführungsgesetz wurde auch das Gesetz über die Wahlen zu den Landtagen verabschiedet.

Die Länder treten an die Stelle der 1952 auf Druck der SED-Führung geschaffenen 14 Bezirke. Das jetzt verabschiedete Ländereinführungsgesetz sieht vor, daß in der DDR mit Wirkung vom 14. Oktober die fünf Länder Mecklenburg-Vorpommern (aus den Bezirken Neubrandenburg, Schwerin und Rostock), Brandenburg (aus den Bezirken Cottbus, Frankfurt/Oder und Potsdam), Sachsen-Anhalt (aus den Bezirken Halle und Magdeburg), Sachsen (aus den Bezirken Dresden, Chemnitz und Leipzig) und Thüringen (aus den Bezirken Erfurt, Gera und Suhl) wiederhergestellt werden.

Ost-Berlin erhält Landesbefugnisse, die von der Stadtverordnetenversammlung und vom Magistrat wahrgenommen werden. Die Stadtverordnetenversammlung wird ermächtigt, ein Wahlgesetz für die Wahl von Abgeordneten für ein Gesamtberliner Parlament zu erlassen. Nach der Vereinigung der beiden Teile Berlins soll entschieden werden, ob Groß-Berlin ein selbständiges Land des vereinigten Deutschland sei oder mit dem Land Brandenburg zu einem Land Berlin-Brandenburg zusammengelegt werden soll.

Die bis 1952 bestehenden fünf Länder der DDR werden durch das Ländereinführungsgesetz nicht in ihren alten Grenzen, sondern in modifizierter Form wiederhergestellt. Damit soll der Entwicklung der vergangenen 38 Jahre Rechnung getragen werden, in denen sich vor allem die wirtschaftlichen Strukturen der Länder verändert haben. In 15 Kreisen mußte daher entschieden werden, welchem der neu gebildeten Länder der jeweilige Kreis zugeordnet werden sollte. In all diesen Kreisen fanden Bürgerbefragungen zur künftigen Zugehörigkeit statt, die freilich nicht den Charakter von Volksentscheiden hatten. Vielmehr mußten die Kreistage entscheiden und an die Volkskammer den Antrag stellen, welchem Land der Kreis zugeordnet werden sollte. In zwölf Kreisen stimmte die Entscheidung des Kreistages mit dem Ergebnis der Bürgerbefragung überein.

So entschieden sich die Kreise Prenzlau und Templin (Bezirk Neubrandenburg), Perleberg (Bezirk Schwerin) und Herzberg (Bezirk Cottbus) für die Zuordnung zum Land Brandenburg. Der Kreis Jessen (Bezirk Cottbus) entschied sich für das Land Sachsen-Anhalt.

Für das Land Sachsen entschieden sich die Kreise Eilenburg, Torgau und Delitzsch (Bezirk Leipzig) sowie Hoyerswerda und Weißwasser (Bezirk Cottbus). Die Kreise Artern (Bezirk Halle) und Schmölln (Bezirk Leipzig) stimmten für die Zuordnung zum Land Thüringen.

In drei Kreisen setzte sich der Kreistag über das Ergebnis der Bürgerbefragung hinweg: Im Kreis Altenburg stimmten bei einer Beteiligung von 55,3 Prozent der Einwohner 53,8 Prozent für die Zuordnung zu Sachsen. Der Kreistag beschloß mit 38 zu 25 Stimmen die Zuordnung des Kreises zum Land Thüringen. Im Kreis Senftenberg votierten bei einer Beteiligung von 61,7 Prozent der Einwohner 54,1 Prozent für Sachsen. Der Kreistag beschloß mit 39 gegen 38 Stimmen die Zuordnung zu Brandenburg. Im Kreis Bad Liebenwerda stimmten bei einer Beteiligung von 58,5 Prozent der Einwohner 53,1 Prozent für die Zuordnung zu Sachsen. Der Kreistag entschied mit 28 zu 17 Stimmen die Zuordnung zu Brandenburg.

Diesen Entscheidungen der Kreistage wollte die Volkskammer zunächst nicht ohne weiteres zustimmen. Bis Redaktionsschluß war noch nicht darüber abgestimmt worden, ob in diesen Kreisen noch Volksentscheide stattfinden sollen oder die Entscheidungen der Kreistage von der Volkskammer übernommen werden.

Weitere Gebietskorrekturen sind nach der Länderbildung möglich. Das Ländereinführungsgesetz sieht ausdrücklich vor, daß dem Willen jener Gemeinden oder Städte, die nach der Länderbildung in das Land zurückkehren wollen, dem sie am 23. Juli 1952 angehört haben, stattzugeben ist, wenn dieser Wille in Bürgerbefragungen bekundet und durch die Volksvertretung bestätigt wurde. Die sich dadurch ergebenden Änderungen von Grenzen der Länder müssen in einem Staatsvertrag zwischen den beteiligten Ländern festgelegt werden. Bisher haben rund 140 Städte und Gemeinden solche Wünsche angemeldet.

Welches die Hauptstädte der fünf Länder sein sollen, darüber sagt das Ländereinführungsgesetz nichts. Die Länder sollen das selber entscheiden. Während Potsdam für Brandenburg, Erfurt für Thüringen und Dresden für Sachsen als Landeshauptstädte so gut wie sicher sind, wird in Mecklenburg-Vorpommern zwischen Schwerin und Rostock und in Sachsen-Anhalt zwischen Halle und Magdeburg heftig darüber gestritten, wo Landesregierung und Landtag ihren Sitz haben sollen.

Der jeweilige erstgewählte Landtag, dem zugleich die Aufgabe einer verfassunggebenden Landesversammlung obliegt, muß nach dem Ländereinführungsgesetz spätestens am 14. Tag nach der Wahl zusammentreten. Spätestens am 20. Tag nach seinem Zusammentritt hat er eine vorläufige Landesregierung zu bilden. Damit ist sichergestellt, daß die fünf Länder der DDR, die ja nach dem Beitritt der DDR zur Bundesrepublik Deutschland nach Artikel 23 des Grundgesetzes die Nachfolge des zweiten deutschen Staates antreten, rechtzeitig vor dem Beitritt funktionierende Parlamente und Regierungen haben.

Auf die Bildung eines Länderrates – der dem Bundesrat entspräche – hat die Volkskammer verzichtet. Statt dessen wurde eine Übergangsregelung geschaffen. Die Ministerpräsidenten der Länder und der Oberbürgermeister von Ost-Berlin besitzen bis zur Herstellung der Einheit Deutschlands ein Einspruchsrecht im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung, der Rahmengesetzgebung der Republik, bei der Verwendung des Eigentums in staatlicher Treuhandverwaltung und bei der Verteilung der Finanzen.

Der Einspruch gilt als eingelegt, wenn die Mehrheit innerhalb von einem Monat nach Beschlußfassung von dem Einspruchsrecht

Gebrauch macht. Der Einspruch der Mehrheit der Ministerpräsidenten der Länder und des Oberbürgermeisters von Ost-Berlin kann von der Volkskammer nur mit einer Zweidrittelmehrheit abgewiesen werden. »Sonst gilt das Gesetz als nicht beschlossen.«

Nach dem Ländereinführungsgesetz haben die fünf Länder der DDR im wesentlichen die gleichen Rechte und Befugnisse wie die Länder in der Bundesrepublik. In Länderhoheit fallen vor allem kulturelle Angelegenheiten, Polizei, Justiz und Bildung.

Die Landtagswahlen, die in den fünf Ländern der DDR am 14. Oktober stattfinden sollen, wurden in einem Gesetz geregelt, das die Volkskammer ebenfalls beschlossen hat. Das Gesetz sieht bei den Landtagswahlen eine Fünf-Prozent-Klausel vor. Nach dem Gesetz hat der Landtag von Mecklenburg-Vorpommern 66, der von Brandenburg 88, der von Sachsen-Anhalt 98, der von Sachsen 160 und der von Thüringen 88 Abgeordnete.

Nr. 61 a

24. 8. 1990: Späth (Baden-Württemberg), Wedemeier (Bremen) und Wallmann (Hessen) gegen Änderung des Art. 29 GG

Druck: BR Sten. Ber., 617. Sitzung, S. 438 B ff., hier S. 441 A f., 448 A f., 450 C–D: 2. a) Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 51 Abs. 2 GG) – Antrag der Länder Baden-Württemberg, Bayern und Hessen – (Drucksache 551/90); b) Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 51 Abs. 2 GG gemäß Artikel 76 Abs. 1 GG – Antrag des Landes Nordrhein-Westfalen – (Drucksache 557/90) (Auszug).

Dr. h.c. Späth (Baden-Württemberg): Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Es tut mir leid, Herr Kollege *Momper,* daß ich Ihnen hinsichtlich dessen, was Sie hier ausgeführt haben, wirklich nachhaltig widersprechen muß[1] . Ich will das in zwei Richtungen tun.

Erstens haben Sie sich auf die Väter des Grundgesetzes sowie darauf berufen, was diese alles abgewogen haben. Die Väter des Grundgesetzes – Mütter waren auch dabei, lieber Kollege Schröder – haben einen *Artikel* 29 konstruiert, in dem sie ausdrücklich die Verpflichtung zur Länderneugliederung in das Grundgesetz geschrieben haben, und zwar in klarer Erkenntnis, daß die *Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse* mit der damals vorhandenen Länderstruktur im Grunde nicht hergestellt werden kann. Dazu gibt es ganz interessante Untersuchungen. Lesen Sie einmal nach, was etwa die *Troeger-Kommission* Anfang der 70er Jahre zur großen Finanzreform

1 Momper (Berlin, SPD) hatte sich gegen eine Veränderung der Stimmenverhältnisse im Bundesrat ohne die Mitwirkung der neu hinzukommenden Länder ausgesprochen. Vgl. BR 617. Sitzung, S. 439 D–441 A.

festgestellt hat, daß nämlich das Problem einer Finanzreform in der Bundesrepublik ohne eine Neuordnung der Länder gar nicht lösbar sei. Dies alles war Gegenstand der parlamentarischen Beratungen zum Grundgesetz. Deshalb enthält Artikel 29 einen klaren Auftrag zur Länderneugliederung und *Artikel 118* einen Sonderauftrag in bezug auf den deutschen Südwesten. Ich kann deshalb unbefangen über dieses Thema reden, weil in der ersten Länderversammlung das Gebiet Baden-Württembergs zehn Stimmen hatte, nämlich *Baden* drei, *Südwürttemberg* drei und *Nordwürttemberg-Baden* vier. Das heißt, wir sind mit *zehn Stimmen* in den Bundesrat gekommen und haben jetzt noch fünf. Insoweit habe ich überhaupt keinen Nachholbedarf hinsichtlich der Frage der Stimmenzahl, sondern ich sage dazu nur: Der Grundgesetzgeber hat gewußt, daß es mit großen und kleinen Ländern wegen der sich daraus ergebenden Probleme auf die Dauer nicht gutgehen werde, und er hat die Bundesrepublik im Grunde so angelegt, daß nach einiger Zeit eine Neugliederung in Richtung gleichgewichtiger Länder erfolgen solle.

Diesen Satz des Artikels 29 hat man 1976 im Einvernehmen aus dem Grundgesetz aus der puren Erkenntnis entfernt, daß das nicht mehr zu schaffen sei. Wäre das geschehen, wäre die Struktur der Stimmenverhältnisse im deutschen Bundesrat völlig anders. Das haben die Väter und Mütter des Grundgesetzes gewollt. Dem sind wir nicht gefolgt.

Das, was ich gerade sagte, ist eigentlich deckungsgleich mit der Aussage, die ich hier früher einmal getroffen habe: Nur Mut bei dem Versuch zur Länderneugliederung! Dazu gab es ja in den letzten Monaten viele Stimmen. Aber das wahrscheinliche Ergebnis zeichnet sich immer deutlicher ab, nämlich, daß gar nichts geschieht.

Ich habe dafür Verständnis und sage gleich dazu: Wenn die DDR ihre Länder neu gebildet hat, wird wahrscheinlich das gleiche geschehen. Wenn sich diese erst formiert und ihre Identität gefunden haben, werden sie sicherlich Wichtigeres zu tun haben, als sich selbst wieder in Frage zu stellen.

Es gibt eine Ausnahme, Herr Kollege Momper. Sie haben gerade eine Rede gehalten, die im Widerspruch zu dem Beschluß stand, den Sie im Innerdeutschen Ausschuß heute morgen durchgesetzt haben, nämlich eine *Sonderregelung* im Hinblick auf die Entwicklung *Berlins* und *Brandenburgs* vorzusehen, indem wir gewissermaßen bereit sind zu sagen: Beide Länder könnten sich im eigenen Interesse gemeinsam entwickeln. Das haben wir sofort bejaht. Wir haben gesagt: Das ist deren Sache. Und das wollen Sie im Bundesrat ohne Brandenburg beschlossen haben? – Das erscheint mir nach Ihrer Rede in einem völlig neuen Licht. Denn eigentlich müßten Sie Ihren

Antrag jetzt mit Scham im Gesicht zurückziehen. Denn Sie haben damit genau das versucht, was Sie hier gerügt haben und was fast ein Verfassungsbruch wäre.

Insoweit ist das Ganze nicht sehr schlüssig. Sehr viel schlüssiger ist es, wenn wir sagen: Die Welt und auch das Grundgesetz haben sich weiterentwickelt. Unsere heutige Erkenntnis kommt in dem anderen Teil des gerade von mir erwähnten Entschließungsantrags von Bremen zum Ausdruck. Bremen sagt damit im Grunde ganz klar: Es ist eigentlich nicht zulässig, daß eine Gruppe von Ländern versucht, Gesetzesinitiativen zu entwickeln, die den *Bestand der kleinen Länder gefährden* könnten, sondern die kleinen Länder sind nun einmal da. Es hat keinen Sinn, über die kleinen Länder in der DDR zu reden, solange es so kleine Länder wie das *Saarland* und *Bremen* in der Bundesrepublik gibt. Die großen Länder müssen eigentlich inzwischen akzeptieren, daß sich mit dieser großen Spannbreite der Föderalismus entwickelt hat. Im Gegensatz zu den Vätern und Müttern des Grundgesetzes haben wir den Artikel 29 umformuliert und wollen es jetzt auch dabei belassen. Im Grunde akzeptieren wir, daß aus der DDR im Schnitt kleinere Länder hinzukommen, und zwar mit all den damit verbundenen Folgen.

Zu den Folgen will ich nachher noch zwei oder drei Sätze sagen. Klar ist, auch die kleinen Länder in der DDR können von uns erwarten, daß wir diese Entwicklung akzeptieren. Die eigentliche Gretchenfrage ist, daß wir sagen: Kein Land soll im Hinblick auf seine Größe in Frage gestellt werden. Deshalb halte ich es übrigens für eine gute Sache, wenn das im deutschen Bundesrat vor dem Beitritt der DDR einmal klargestellt wird. [...]

Wedemeier (Bremen): [...]

In seiner Grundsatzposition zur Vereinigung der beiden deutschen Staaten auf der Grundlage des Artikels 23 Grundgesetz hat der Senat der Freien Hansestadt Bremen bereits vor den ersten freien und demokratischen Wahlen zur Volkskammer Mitte März dieses Jahres darauf hingewiesen, daß er für jede weitere staatliche Entwicklung die *föderale Ordnung* und ihre *Vielgestaltigkeit* sowie ihre Verankerung im Willen des Volkes, wie sie Artikel 29 des Grundgesetzes ausdrückt, für *unabdingbare Grundsätze* jeder deutschen Verfassung hält.

Im Zusammenhang mit dem Vertrag über die Herstellung der deutschen Einheit, dem zweiten Staatsvertrag, sahen die Pläne der Bundesregierung zunächst eine *Neufassung des Artikels* 29 Grundgesetz vor. Der Senat vermochte nicht zu erkennen, warum anläßlich der Diskussion über notwendige Änderungen des Grundgesetzes

für den Einigungsvertrag eine Novellierung dieses Artikels erwogen wurde.

Die Vorschrift hat, wie der Kollege *Späth* bereits gesagt hat, ihre jetzige Fassung im Jahre 1976 erhalten. Sie ermöglicht *Änderungen der Landesgrenzen* und Länderzuschnitte auch entlang der bisherigen Grenze zwischen der Bundesrepublik und der DDR. Grenzkorrekturen sind ohnehin nicht erfaßt.

Eine Änderung des Artikels 29 wäre auch nicht damit zu begründen gewesen, daß die Vorschrift aus wohlerwogenen Gründen die Neugliederung von der Zustimmung der betroffenen Bevölkerung abhängig macht. Erinnert sei nur an die vielen Nachteile und Unzulänglichkeiten, die die ohne Einwohnerbefragung durchgeführten *Gebietsreformen* der 60er und 70er Jahre für die betroffenen Bürgerinnen und Bürger mit sich gebracht hat.

Eine Änderung der Gewichtung des Willens der betroffenen Bevölkerung in Artikel 29 liefe vielmehr all jenen Bestrebungen zuwider, die für eine Stärkung des *partizipativen* und *plebiszitären Elements* in der Verfassung eintreten. Es wäre unglaubwürdig und unhistorisch, diejenige Bestimmung des Grundgesetzes zu revidieren, die solche Elemente einzigartig enthält.

Wir haben uns daher frühzeitig dafür eingesetzt, die Änderungen des Grundgesetzes auf das einigungsbedingt Notwendige zu beschränken, und haben jegliche Änderung des Artikels 29 abgelehnt. Dank der gefundenen Unterstützung nahm die Bundesregierung dieses Vorhaben auch zurück. Die Diskussion über die Zukunft der Länder, jedenfalls soweit es den Artikel 29 angeht, wurde damit beendet.

[...]

Der Senat der Freien Hansestadt Bremen hält die Zustimmung zur Änderung des Artikels 51 Grundgesetz für vertretbar – und wird sich auch so verhalten –, aber nur als Konsequenz aus der Tatsache, daß Deutschland künftig aus 16 Ländern bestehen wird. Das verpflichtet uns gleichzeitig dazu, *keine Länderneugliederung gegen den Willen eines Landes* oder gar der Bevölkerung dieses Landes zu betreiben, also den Bestand des Artikels 29 Grundgesetz zu sichern. Ich möchte hinzufügen: Das heißt nicht, daß über eine Länderneugliederung nicht geredet werden könnte und vernünftige Lösungen nicht auch die Zustimmung von Landesregierungen finden würden. Nur, wenn Landesregierungen zu dieser Einschätzung kommen, müssen sie auch den Mut haben, ihrer Bevölkerung ein Ja zu einer solchen Einschätzung zu empfehlen, und dürfen sich nicht hinter einem geänderten Artikel 29 verstecken, der bei einer Staatsvertragslösung den Willen der Bevölkerung ausschließt.

Das ist meine Meinung dazu. Wir wollen mit der Entschließung, die wir heute annehmen, nicht erreichen, daß keine Länderneugliederungen mehr erfolgen. Die Gründe dafür sind genannt worden. Es hatte Sinn, damals eine solche Entscheidung zu treffen. Wenn bei uns immer mehr über die *Aufnahme von plebiszitären Elementen in die Verfassung* geredet wird, müssen diejenigen, die das fordern – ich gehöre zu diesen –, auch dadurch glaubwürdig bleiben, daß sie dieses plebiszitäre Element nicht herausnehmen.

Ich will auch noch etwas zu den Ländern der DDR sagen. Es wird heute sehr taktisch darüber diskutiert, ob das ein Vorteil oder ein Nachteil für die Länder der DDR sei oder nicht. Ich beziehe mich jetzt nur auf die vom Innerdeutschen Ausschuß vorgeschlagene *Empfehlung zu Artikel* 29 des Grundgesetzes. Ich sehe darin einen großen Vorteil für die Länder der DDR. Hiermit verpflichten wir uns nämlich für die Zukunft, Ländergrenzen nicht gegen den Willen der Bevölkerung neu zu ziehen.

Wenn man daran denkt, wie Ländergrenzen in der DDR nach 40 Jahren DDR – nicht nur nach 40 Jahren Diktatur; diese hat länger gedauert – neu entstanden sind, dann weiß man, welche Identität die Menschen dort mit ihren Ländern haben. Wir garantieren ihnen mit unserer Entscheidung heute, daß wir nur mit ihrem Willen und nicht gegen ihren Willen Ländergrenzen ändern werden. Das ist für die künftigen Länder der DDR von großer Bedeutung.

Dr. Wallmann (Hessen): [...]

Herr Kollege *Wedemeier,* Sie haben hier eine Initiative zu *Artikel* 29 des Grundgesetzes eingebracht. Die Hessische Landesregierung wird diesem Ihrem Petitum folgen. Nur, meine Damen und Herren, wir sollten dabei eines nicht unterschlagen: Wir wollen damit eine bestehende Bestimmung des Grundgesetzes hier noch einmal bestätigen. Wir schaffen damit nichts Neues. Indem wir es so formulieren und annehmen – auch darüber muß man sich im klaren sein –, binden wir künftige Mitglieder dieses Bundesrates nicht.

(*Wedemeier* [Bremen]: Die freuen sich darüber!)

– Sie haben soeben selbst gesagt, Herr Kollege *Wedemeier*, daß damit eine *Neugliederung* innerhalb des künftigen vereinigten Deutschlands *nicht ausgeschlossen* sein dürfe. Das wäre auch unmöglich. Dazu sage ich ganz praktisch: Eine Neugliederung ist mit Sicherheit nötig. Ob sie aber auch möglich und durchsetzbar ist, ist – darin stimme ich dem Kollegen *Späth* zu – mit einer gehörigen Anzahl von Fragezeichen versehen.

Nur, Herr Kollege *Wedemeier*, in eine Situation dürfen wir alle nicht kommen: In Artikel 29 des Grundgesetzes ist eindeutig fest-

gelegt, daß die Bürgerinnen und Bürger letzten Endes per *Volksentscheid* ihr Votum abzugeben haben. Wenn hier nun der Eindruck entstehen sollte, daß darüber nachgedacht wird, diese letzte Entscheidung der Bürgerinnen und Bürger auszuschließen, wäre das fatal. Das darf unter keinen Umständen der Fall sein.

(Frau Dr. *Rüdiger* [Bremen]: Das war ja in der Diskussion)

– Ich sage das deshalb, damit es hier keinen Zweifel gibt. Für die Hessische Landesregierung ist ausschlaggebend, hier zuzustimmen, wohl wissend, daß wir damit im Grunde genommen etwas bestätigen, was längst Verfassungsrecht ist und von dem wir annehmen, daß das auch in Zukunft so sein wird, ohne mit Sicherheit sagen zu können, wie der Bundesrat in Zukunft insoweit entscheiden wird.

Nr. 61 b

24. 8. 1990: Gesetzentwurf für Neuverteilung der Stimmen im Bundesrat

Druck: BR Drucks. Nr. 551/90 (Beschluß), Anlage 1: Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes. (Artikel 51 Abs. 2 GG).

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen; Artikel 79 Abs. 2 des Grundgesetzes ist eingehalten:

Artikel 1

Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. I S. 1), zuletzt geändert durch Gesetz vom 21. Dezember 1983 (BGBl. I S. 1 481), wird wie folgt geändert:

Artikel 51 Abs. 2 erhält folgende Fassung:

»2. Jedes Land hat mindestens drei Stimmen, Länder mit mehr als zwei Millionen Einwohnern haben vier, Länder mit mehr als drei Millionen Einwohnern fünf, Länder mit mehr als fünf Millionen Einwohnern sechs, Länder mit mehr als sieben Millionen Einwohnern sieben, Länder mit mehr als zwölf Millionen Einwohnern acht Stimmen.«

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

Begründung:

A. Allgemeines

Nach dem von der Volkskammer am 22. Juli 1990 beschlossenen Ländereinführungsgesetz werden in der DDR die fünf neuen Länder Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen gebildet. Die Landtagswahlen sind für den

14. Oktober 1990 vorgesehen. Mit dem Beitritt nach Artikel 23 Satz 2 GG erhalten diese Länder im Bundesrat Sitz und Stimme. Die dadurch erfolgende Änderung des Stimmverhältnisses von größeren, mittleren und kleineren Ländern erfordert eine Neubestimmung der Verteilung der Länderstimmen im Bundesrat, damit die bisherige Ausgewogenheit der Stimmenverteilung gewahrt bleibt.

1. Nach der bisherigen Fassung des Art. 51 Abs. 2 GG ist bei einer Gesamtzahl von 45 Stimmen sowie einer Mindestzahl von 3 Stimmen für jedes Land und einer maximalen Zahl von 5 Stimmen für die großen Länder eine ausgewogene Stimmenverteilung zwischen den kleinen, mittleren und großen Ländern unter den 11 Ländern der Bundesrepublik Deutschland gewährleistet. Diese Stimmenverteilung ist ein sachgerechter Kompromiß zwischen der den Föderalismus prägenden Eigenstaatlichkeit jedes Landes einerseits und dem Gewicht seiner Bevölkerungszahl andererseits. Die Kappung verhindert eine übergroße Dominanz der bevölkerungsreichen Länder. Ein wesentliches Charakteristikum und wichtiges Strukturprinzip der jetzigen Stimmenverteilung ist es, daß sie den großen Ländern zumindest eine Sperrminorität gegen Verfassungsänderungen sichert.

2. Den 5 neuzubildenden Ländern auf dem Gebiet der DDR würden bei Bevölkerungszahlen von derzeit

– Brandenburg 2,7 Mio.
– Mecklenburg-Vorpommern 2,1 Mio.
– Sachsen 4,9 Mio.
– Sachsen-Anhalt 2,99 Mio.
– Thüringen 2,5 Mio.

je 4 Stimmen zukommen, ebenso dem aus West-Berlin und Ost-Berlin gebildeten Land Berlin (3,1 Mio. Einwohner). Das würde angesichts der derzeitigen geringen Stimmenspreizung die ausgewogene Verteilung des Grundgesetzes stören, den kleineren und mittleren Ländern ein deutliches Übergewicht einräumen und den größeren Ländern die bisherige Sperrminorität entziehen. Eine solche käme hingegen den neugebildeten Ländern zusammen mit einem weiteren Land zu.

Hinzu kommt, daß die legislativen Kompetenzen des Bundesrates seit Geltung des Grundgesetzes in einem erheblichen Umfang ausgeweitet worden sind. Der Verfassungsgeber war bei Schaffung des Grundgesetzes davon ausgegangen, daß der Komplex der zustimmungsbedürftigen Gesetze lediglich 10 % der gesamten Rechtsetzung durch den Bund beträgt. Bereits in der ersten Legislaturperiode zeigte sich jedoch, daß nahezu 42 % aller Bundesgesetze zustimmungspflichtig waren. Inzwischen hat sich dieser Prozentsatz

auf nahezu 2/3 erhöht. Diese Zunahme der Zustimmungsbedürftigkeit ist zwar nicht Ausdruck einer Stärkung der Länderkompetenzen in unserem bundesstaatlichen Staatsgefüge. Sie ist vielmehr die notwendige Folge des vorausgegangenen erheblichen Verlustes der Länder an eigenstaatlichen Gesetzgebungskompetenzen. Festzuhalten bleibt aber, daß der Bundesrat damit zunehmend den Charakter einer zweiten Kammer angenommen hat, die wegen des verfassungsrechtlich eingeräumten unüberwindbaren Vetorechts bei zustimmungsbedürftigen Gesetzen gleichberechtigt mitbeschließt.

Auch angesichts dieser Verfassungswirklichkeit erscheint es geboten, die Stimmenrelation im Bundesrat stärker an die Relation der Einwohnerzahlen der Länder in einem geeinten Deutschland anzupassen.

Das soll durch eine stärkere Stimmenspreizung des Gesetzentwurfes bewirkt werden, die dann zu einer Erhöhung der Stimmenzahl im Bundesrat von 45 auf 79 Stimmen führt (ggf. 80 bzw. 81 Stimmen, wenn Sachsen-Anhalt über die Schwelle von 3 Mio., Sachsen über die Schwelle von 5 Mio. Einwohnern kommt).

Diese Änderung der Stimmenverteilung beläßt jedem Land wie bisher mindestens 3 Stimmen und sieht vor

– bei 2 bis 3 Mio. Einwohnern 4 Stimmen,
– bei 3 bis 5 Mio. Einwohnern 5 Stimmen,
– bei 5 bis 7 Mio. Einwohnern 6 Stimmen,
– bei 7 bis 12 Mio. Einwohnern 7 Stimmen und
– über 12 Mio. Einwohnern 8 Stimmen.

Diese Stimmenneuverteilung bedeutet:

– 8 Stimmen für Nordrhein-Westfalen;
– 7 Stimmen für Bayern, Baden-Württemberg und Niedersachsen;
– 6 Stimmen für Hessen;
– 5 Stimmen für Sachsen (ggf. 6 Stimmen bei über 5 Mio. Einwohnern), Rheinland-Pfalz, Berlin;
– 4 Stimmen für Sachsen-Anhalt (ggf. 5 Stimmen bei über 3 Mio. Einwohnern), Brandenburg, Schleswig-Holstein, Thüringen und Mecklenburg-Vorpommern;
– 3 Stimmen für Hamburg, Saarland und Bremen.

Diese Neuverteilung ist aus den bisherigen Grundstrukturen des Art. 51 Abs. 2 GG entwickelt und sichert auf ihrer Grundlage allen Ländern eine sachgerechte Mitwirkung im Bundesrat. Dies gilt auch für die neuhinzukommenden Länder auf dem Gebiet der DDR, deren Stimmenanteil auch bei der Stimmenverteilung des Gesetzentwurfes noch überproportional zu ihrem Bevölkerungsanteil ist. Hingegen würde bei einer Belassung der bisherigen Stimmenverteil-

lung den neu hinzukommenden Ländern z. B. gegenüber dem Land Nordrhein-Westfalen ein 4-faches Stimmengewicht bei geringerer Gesamtbevölkerungszahl zukommen und weiter hätten sie zusammen mit Berlin die schon erwähnte Sperrminorität gegen Verfassungsänderungen.

B. *Zu den einzelnen Bestimmungen*

1. *Zu Art.* 1

Artikel 1 enthält die Neuverteilung der Stimmen, wonach bei einer Mindeststimmenzahl von 3 Stimmen für jedes Land Ländern von mehr als 2 bis 3 Mio. Einwohnern 4 Stimmen, mehr als 3 bis 5 Mio. Einwohnern 5 Stimmen, mehr als 5 bis 7 Mio. Einwohnern 6 Stimmen, mehr als 7 bis 12 Mio. Einwohnern 7 Stimmen und von über 12 Mio. Einwohnern 8 Stimmen zukommen.

2. *Zu Artikel* 2

Artikel 2 regelt das Inkrafttreten. Damit soll sichergestellt werden, daß mit dem Beitritt nach Art. 23 Abs. 2 GG die neue Stimmenverteilung wirksam wird.

Nr. 61 c

24. 8. 1990: Bundesrat gegen Novellierung des Art. 29 GG

Druck: BR Drucks. Nr. 551/90: Entschließung, Anlage 2.

Der Bundesrat ist der Auffassung, daß Neugliederungen des Bundesgebietes auf der Grundlage des geltenden Artikels 29 GG gelöst werden können und insoweit kein Novellierungsbedarf besteht. Eine Neugliederung ist durch einfaches Bundesgesetz möglich, wenn die betroffenen Bevölkerungsteile der Neugliederung zustimmen.

Begründung:

Artikel 29 GG gewährleistet im Falle einer Neugliederung, daß nur solche Länder entstehen, deren Zuschnitt und landsmannschaftliche Zusammensetzung sicherstellt, daß sie von ihren Einwohnerinnen und Einwohnern als ihr Land abzeptiert werden.

Die föderale Struktur der Bundesrepublik lebt von dem Nebeneinander großer und kleiner Länder. Sie hat die regionale, gesellschaftliche und politische Vielfalt sowie die Verschiedenartigkeit der Aufgaben der Regionen der Bundesrepublik nicht zuletzt durch

das Nebeneinander von Ländern unterschiedlichen Zuschnitts wirksam zur Geltung gebracht.

Andere als die in Artikel 29 GG genannten Gründe sind nicht geeignet, zu dauerhaften neuen Strukturen zu führen. Nur eine Neugliederung, die die Vorgaben des Artikels 29 GG beachtet, wird überhaupt Aussicht haben, im Bewußtsein des Souveräns des demokratischen Staates Wurzeln zu schlagen.

Unbeschadet dieses Grundsatzes befürwortet der Bundesrat eine erleichterte Neugliederung im Bereich der Länder Berlin und Brandenburg in Anlehnung an die Sonderregelung des Artikels 118 GG für die früheren Länder Baden, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern.

Nr. 62 a

31. 8. 1990: Feststellung der Länder, der Hauptstadt, des Stimmverhältnisses im Bundesrat und der Rechtswahrung durch den Einigungsvertrag

Druck: BGBl. II Nr. 35, S. 890: Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands – Einigungsvertrag (Auszug).

Artikel 1

Länder

1. Mit dem Wirksamwerden des Beitritts der Deutschen Demokratischen Republik zur Bundesrepublik Deutschland gemäß Artikel 23 des Grundgesetzes am 3. Oktober 1990 werden die Länder Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen Länder der Bundesrepublik Deutschland. Für die Bildung und die Grenzen dieser Länder untereinander sind die Bestimmungen des Verfassungsgesetzes zur Bildung von Ländern in der Deutschen Demokratischen Republik vom 22. Juli 1990 – Ländereinführungsgesetz – (GBl. I Nr. 51 S. 955) gemäß Anlage II maßgebend.

2. Die 23 Bezirke von Berlin bilden das Land Berlin.

Artikel 2

Hauptstadt, Tag der Deutschen Einheit

1. Hauptstadt Deutschlands ist Berlin. Die Frage des Sitzes von Parlament und Regierung wird nach der Herstellung der Einheit Deutschlands entschieden.

2. Der 3. Oktober ist als Tag der Deutschen Einheit gesetzlicher Feiertag.

Artikel 4
Beitrittsbedingte Änderungen des Grundgesetzes

Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland wird wie folgt geändert:

1. Die Präambel wird wie folgt gefaßt:

»Im Bewußtsein seiner Verantwortung vor Gott und den Menschen,

von dem Willen beseelt, als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen, hat sich das Deutsche Volk kraft seiner verfassungsgebenden Gewalt dieses Grundgesetz gegeben.

Die Deutschen in den Ländern Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen haben in freier Selbstbestimmung die Einheit und Freiheit Deutschlands vollendet. Damit gilt dieses Grundgesetz für das gesamte Deutsche Volk.«

2. Artikel 23 wird aufgehoben.

3. Artikel 51 Abs. 2 des Grundgesetzes wird wie folgt gefaßt:

»2. Jedes Land hat mindestens drei Stimmen, Länder mit mehr als zwei Millionen Einwohnern haben vier, Länder mit mehr als sechs Millionen Einwohnern fünf, Länder mit mehr als sieben Millionen Einwohnern sechs Stimmen.«

[...]

Artikel 44
Rechtswahrung

Rechte aus diesem Vertrag zugunsten der Deutschen Demokratischen Republik oder der in Artikel 1 genannten Länder können nach Wirksamwerden des Beitritts von jedem dieser Länder geltend gemacht werden.

Nr. 62 b

31. 8. 1990: Prüfauftrag für eine Neugliederung des Raumes Berlin-Brandenburg im Einigungsvertrag

Druck: BGBl. II Nr. 35, S. 890: Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands – Einigungsvertrag – (Auszug).

Artikel 5

Künftige Verfassungsänderungen

Die Regierungen der beiden Vertragsparteien empfehlen den gesetzgebenden Körperschaften des vereinten Deutschlands, sich innerhalb von zwei Jahren mit den im Zusammenhang mit der deutschen Einigung aufgeworfenen Fragen zur Änderung oder Ergänzung des Grundgesetzes zu befassen, insbesondere

– [...]

– in bezug auf die Möglichkeit einer Neugliederung für den Raum Berlin/Brandenburg abweichend von den Vorschriften des Artikels 29 des Grundgesetzes durch Vereinbarung der beteiligten Länder,

– [...]

Nr. 63

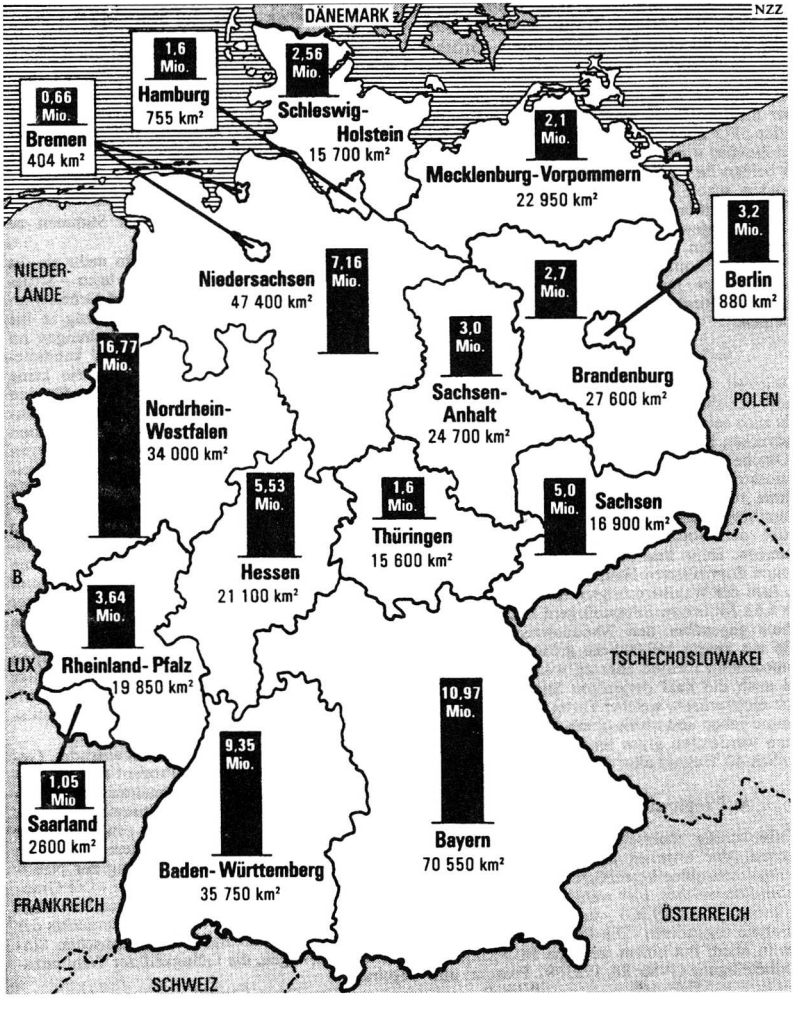
5. 10. 1990: Vorbehalte gegen einen Nordstaat

Druck: Die Welt (Bonn) Nr. 234 vom 6. 10. 1990, S. 4: »Vorbehalte gegen den Nordstaat«. D.G. Schwerin.

Die norddeutschen Regierungschefs *Wedemeier* (Bremen), *Voscherau* (Hamburg), *Schröder* (Niedersachsen) und *Engholm* (Schleswig-Holstein) streben eine enge Zusammenarbeit mit dem neuen Bundesland Mecklenburg-Vorpommern an. Das versicherten die vier SPD-Politiker gestern zum Abschluß ihrer Regionalkonferenz in Schwerin.

Bremens Bürgermeister *Wedemeier* sagte als Vorsitzender der Runde, diese angestrebte Kooperation bedeute keinen Vorgriff auf einen aus den fünf Küstenländern gebildeten Nordstaat, der als Gegengewicht des bestehenden Nord-Süd-Gefälles von maßgeblichen Politikern immer wieder gefordert wird. Vielmehr gehe es darum, die gemeinsamen norddeutschen Interessen unter Einschluß der neuen Bundesländer Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt im Bundesrat optimal zur Geltung zu bringen.

Alle Regierungschefs sprachen sich für enge Zusammenarbeit norddeutscher Werften unter Einbeziehung der neuen Deutschen Maschinen- und Schiffbau AG Rostock als Auffangesellschaft des



Die Einwohnerzahlen der 16 Länder 1990

früheren VEB Schiffbaukombinats aus. Es dürfe nicht zur Fusion der DMS mit der Großwerft Bremer Vulkan AG kommen.

Mit ihrer Schwerin-Konferenz wollten die Regierungschefs auch *Klingner,* Schleswig-Holsteins Justizminister und SPD-Spitzenkandidat in Mecklenburg-Vorpommern, im Wahlkampf unter die Arme greifen. *Klingner* schloß nach der Landtagswahl vom 14. Oktober eine Große Koalition mit der CDU nicht aus.

Nr. 64 a

14. 10. 1990: Wahlen in den fünf neuen Bundesländern

Druck: Keesing's Archiv der Gegenwart 60. Jg., 1990, S. 34961: »Wahlen in den fünf neuen Bundesländern und in Bayern« (Auszug).

Am 14. Oktober fanden in den fünf neuen Bundesländern, die auf dem ehemaligen DDR-Gebiet gebildet worden sind, die ersten freien Landtagswahlen seit 44 Jahren statt – die Wahlen im Land Berlin werden am 2. Dezember durchgeführt. Zugleich wählten die Bayern einen neuen Landtag.

1. Die Wahl in den fünf neuen Bundesländern

Von den rund 11,4 Millionen Wahlberechtigten beteiligten sich durchschnittlich 68,7 % an der Wahl (in Mecklenburg-Vorpommern 65,2, in Brandenburg 67,4, in Thüringen 72,1, in Sachsen 73,5 und in Sachsen-Anhalt 65,6 %). Um die insgesamt 509 Sitze der fünf neuen Landtage bewarben sich 2 291 Listen- und 1 382 Direktkandidaten. Die CDU ging als klarer Sieger aus den Wahlen hervor, sie wird in vier der aus der ehemaligen DDR entstandenen Länder den neuen Ministerpräsidenten stellen. Nur in Brandenburg wurde die SPD die stärkste Partei. Das Endergebnis (Stimmen in %) sieht folgendermaßen aus:

	CDU	SPD	PDS	FDP	Grüne	Bünd. 90	DSU
Sachsen	53,8	19,1	10,2	5,3	5,6		3,5
Thüringen	45,4	22,8	9,7	9,3	6,5		3,3
Sachsen-Anhalt	39,0	26,0	12,0	13,5	5,3		1,7
Mecklenburg-Vorpommern	38,3	27,0	15,7	5,5	4,2	2,2	0,8
Brandenburg	29,4	38,3	13,4	6,6	2,8	6,4	1,0

Mandate	insgesamt	CDU	SPD	PDS	FDP	Grüne/ Bünd. 90
Sachsen	160	92	32	17	9	10
Thüringen	89	44	21	9	9	6
Sachsen-Anhalt	106	48	27	12	14	5
Mecklenburg-Vorpommern	66	29	21	12	4	0
Brandenburg	88	27	36	13	6	6

Nr. 64 b

28. 10. 1992: Neue Bundesländer politisch handlungsfähig

Druck: NZZ Fernausgabe Nr. 251 vom 30. 10. 1990, S. 1 f.: »Ostdeutsche Länder politisch handlungsfähig. Konstituierende Sitzungen der fünf neuen Landtage«.

In den fünf neuen Ländern der ehemaligen DDR sind am Wochenende die Landtage zu ihren konstituierenden Sitzungen zusammengekommen. In Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Sachsen-Anhalt wählten die Parlamente auch bereits die Ministerpräsidenten.

eg. Berlin, 28. Oktober

38 Jahre nach der Auflösung der Länder durch das SED-Regime haben sich am Wochenende oder kurz zuvor die Parlamente der neuen Länder auf dem Gebiet der ehemaligen DDR konstituiert. Als letzte der fünf Volksvertretungen kam der Landtag von Sachsen-Anhalt am Sonntag in Dessau zu seiner ersten Sitzung zusammen. Die Entstehung politisch handlungsfähiger Landtage, der in Mecklenburg-Vorpommern bereits die Regierungbildung folgte, markiert den weitgehenden *Abschluß eines Interregnums,* in dem die Zentralinstanzen die Funktionen der im Entstehen begriffenen Länder wahrnahmen. Der späte Termin der Landtagswahlen erleichterte es Bonn und Ostberlin, Entscheidungen zu präjudizieren. Da die neuen, wirtschaftlich zunächst sehr schwachen Länder weiterhin überdurchschnittlich auf Bonner Hilfe angewiesen sein werden, wird jedoch die Gewichtsverschiebung im föderalen System Deutschlands zugunsten der zentralstaatlichen Ebene mittelfristig Bestand haben, zumal Bonn es auf Grund der krassen Interessenunterschiede zwischen den neuen und den alten Ländern künftig leichter fallen dürfte, diese gegeneinander auszuspielen.

Wahl dreier Ministerpräsidenten

Weil es abgesehen von der Bestimmung des Einigungsvertrages, welche eine maximal vierzehntägige Frist zur Konstituierung einräumte, keinerlei Regularien für das Prozedere der Parlaments- und

Regierungsbildung gab, verständigten sich die Länder auf eine gemeinsame Reihenfolge für die ersten Arbeitsschritte. Hierzu gehört die Wahl des Ministerpräsidenten und des Landtagspräsidenten, ferner die Verabschiedung der Geschäftsordnung und der unterschiedlich benannten »Vorschaltgesetze«. Bis zum Inkrafttreten der Verfassungen bilden sie die vorläufige konstitutionelle Ordnung. In Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Sachsen-Anhalt wählten die Landtage inzwischen die Ministerpräsidenten. Überraschenderweise erhielt der der CDU angehörende *Alfred Gomolka* in Schwerin bei seiner Wahl nicht nur die Unterstützung von CDU und FDP, die zusammen mit einem parteilosen Abgeordneten über 34 der 66 Sitze verfügen, sondern auch zwei Stimmen aus dem Oppositionslager. Anschließend wurden die acht Minister, von denen zwei die FDP stellt, vereidigt. In Sachsen-Anhalt wurde der CDU-Kandidat *Gerd Gies* zum Ministerpräsidenten gewählt. Zu Beginn der Sitzung verzichtete ein CDU-Abgeordneter auf seinen Sitz zugunsten von *Gies,* der bei den Wahlen kein Mandat erhalten hatte.

Unbekannte Gesichter

Am Vorabend hatten sich in Sachsen-Anhalt CDU und FDP auf die endgültigen Koalitionsmodalitäten geeinigt, die der FDP drei der neun Ressort einräumen. In Thüringen, wo der CDU nur ein Sitz zur absoluten Mehrheit fehlte, vermochten die Liberalen ebenfalls drei Ministerposten in der Regierung des designierten CDU-Ministerpräsidenten *Duchac* zu ergattern. Auf den bisher vorliegenden Kabinettslisten figurieren weitgehend unbekannte Namen. Amtsinhaber mit politischen und Verwaltungserfahrungen sind rar, zumal man mit Ausnahme der Justizminister weitgehend auf »Westimporte« verzichtet.

Bei der Wahl des sächsischen Ministerpräsidenten votierten zahlreiche Oppositionsabgeordnete für *Kurt Biedenkopf,* der nach vielen Niederlagen in der Partei und in der nordrhein-westfälischen Landespolitik nun doch noch einmal zu reüssieren vermochte. *Biedenkopf* hat nach der Wende in der DDR eine Gastprofessur in Leipzig angetreten. In Sachsen, das sich künftig laut Parlamentsbeschluß wie Bayern als Freistaat tituliert, fand er bisher eine weit größere Zustimmung als in seiner eigenen Partei, in der er mit seinen mitunter unkonventionellen Ideen nur begrenzt auf Resonanz stieß. Er erhielt bei einer absoluten CDU-Mehrheit von 92 Sitzen die Stimmen von 120 der 152 anwesenden Abgeordneten.

»Ampel-Koalition« in Brandenburg

Rechtzeitig zum Auftakt der Parlamentsarbeit war in Brandenburg als letztem der Länder die Phase der Koalitionsfindung abge-

schlossen worden. SPD, FDP und Bündnis 90 einigten sich in Potsdam definitiv auf ein Regierungsbündnis. Als Alternative zu dieser nach den Parteifarben benannten »Ampel-Koalition« war eine Große Koalition aus SPD und CDU erwogen worden, da die Liberalen zunächst die programmatischen Differenzen zu dem aus der Bürgerbewegung hervorgegangenen Bündnis 90 in den Vordergrund stellten. Der SPD-Politiker *Stolpe* soll am kommenden Donnerstag zum Ministerpräsidenten gewählt werden. Im Zuge der Konstituierung stand in Mecklenburg und Sachsen-Anhalt die Frage der künftigen Hauptstadt an. Sie hatte die Gemüter in den vergangenen Wochen und Monaten beträchtlich erhitzt, nicht nur in den Kommunen. die sich mit allem Einsatz um die Würde und die mit ihr verbundenen wirtschaftlichen Vorteile bewarben.

Deutlicher als erwartet setzte sich in der parlamentarischen Abstimmung im nördlichsten der neuen Länder das verträumte *Schwerin,* das als ehemalige Residenz eines kleinen Fürstentums die Tradition und das Vorhandensein zahlreicher repräsentativer Bauten für sich ins Feld führte, gegen die Hafenstadt und Wirtschaftsmetropole Rostock durch. In Sachsen-Anhalt konkurrierten Magdeburg, Halle und kurz vor Torschluß auch noch Dessau um den Regierungssitz; schließlich obsiegte am Sonntag Magdeburg.

Erhebliches Arbeitspensum

Die Landtage stehen nun vor einem erheblichen Arbeitspensum, das in kürzester Frist bewältigt werden muß. Während die zentralen und kommunalen Funktionen relativ reibungsfrei in die neue Ordnung übergeführt werden konnten, mußte mit den Ländern erst eine völlig *neue politische Ebene* geschaffen werden. Die Landtage haben als wichtigste der unmittelbar anstehenden Aufgaben Verfassungen zu verabschieden. Inzwischen liegen in allen Ländern Entwürfe vor, die die seit Sommer unter Beteiligung der Bürger geführten Verfassungsdiskussionen abschließen.

Verzeichnis der Abkürzungen

AA	Auswärtiges Amt
AdG	Keesing"s Archiv der Gegenwart
AKK	Amöneburg, Kastel, Kostheim (Stadtteile von Mainz bzw. Wiesbaden)
APUZG	Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zu der Wochenzeitung Das Parlament
ARBED	Aciéries Réunies de Burbach-Eich-Dudelange S. A.
BCSV	Badische Christlich-Soziale Volkspartei
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BMI	Bundesministerium des Innern
BMJ	Bundesministerium der Justiz
BPA	Presse- und Informationsamt der Bundesregierung
BR	Bundesrat
BRV	Bismarcksche Reichsverfassung
BT Anlagen	Verhandlungen des Deutschen Bundestages, Drucksachen
BT Parl. Arch.	Deutscher Bundestag, Parlamentsarchiv
BT Sten. Ber.	Verhandlungen des Deutschen Bundestages, Stenographische Berichte
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Gesetz über das Bundesverfassungsgericht
BVP	Bayerische Volkspartei
CDU	Christlich Demokratische Union
CSU	Christlich Soziale Union
DDP	Deutsche Demokratische Partei
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DP	Deutsche Partei
dpa	Deutsche Presseagentur
DStP	Deutsche Staatspartei
DSU	Deutsche Soziale Union
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
DVP	Deutsche Volkspartei
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FDP	Freie Demokratische Partei
FR	Frankfurter Rundschau
FU	Föderalistische Union
GBl.	Gesetzblatt

GG	Grundgesetz
GUS	Gemeinschaft unabhängiger Staaten (früher UdSSR)
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
GVK	Gemeinsame Verfassungskommission des Bundestages und des Bundesrates
JböffR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart Neue Folge
JZ	Juristenzeitung
KPD	Kommunistische Partei Deutschlands
MdB	Mitglied des Bundestages
MdBBü	Mitglied der Bremischen Bürgerschaft
MdHBü	Mitglied der Hamburgischen Bürgerschaft
MdL	Mitglied des Landtages
MinDir	Ministerialdirektor
MinDirig	Ministerialdirigent
MVP	Mecklenburg-Vorpommern
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
PR	Parlamentarischer Rat
PVS	Politische Vierteljahresschrift
RegDir	Regierungsdirektor
RGE(Sch)	Entscheidungen des Reichsgerichts – Sammlung der Schiedssprüche 1881–1897
RMI	Reichsministerium des Innern
RMJ	Reichsministerium der Justiz
SBZ	Sowjetisch besetzte Zone
SMAD	Sowjetische Militäradministration in Deutschland
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
StS	Staatssekretär
SWF	Südwestfunk
SZ	Süddeutsche Zeitung (München)
TU	Technische Universität
VEB	Volkseigener Betrieb
VOBl.	Verordnungsblatt
VZG	Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte
WRV	Weimarer Reichsverfassung
Z	Zentrum
ZBLG	Zeitschrift für bayerische Landesgeschichte
ZDF	Zweites Deutsches Fernsehen

Verzeichnis der Abbildungen

1. Die Länder der Bundesrepublik Deutschland — Schutzumschlag
Graphik: Günter Reinhardt, Bonn

2. Die Wappen des Bundes und der Länder – Stimmenverteilung im Bundesrat (insgesamt 68 Stimmen) — Vor- und Nachsatz
Informationsmaterial des Bundesrates

3. Deutschland unter den Besatzungsmächten — 30
Hans Dollinger/Thilo Vogelsang (Hrsg.): Deutschland unter den Besatzungsmächten 1945–1949, 1967
Verlag Kurt Desch, München

4. Hermann Höpker Aschoff – Reinhold Maier – Hans Luther – Werner Ernst — 118
Presse- und Informationsamt der Bundesregierung – Bundesbildstelle

5. Abstimmung über den Zusammenschluß von Baden, Baden-Württemberg und Württemberg-Hohenzollern am 9. Dezember 1951 — 152
Globus-Kartendienst

6. Volksbegehren auf Neugliederung in Niedersachsen und Rheinland-Pfalz im April und September 1956 — 182
Stuttgarter Zeitung

7. Vorschläge der Ernst-Komission für die Neugliederung des Bundesgebietes vom Februar 1973 — 258
Globus-Kartendienst

8. Neugliederung der DDR nach dem Ländereinführungsgesetz vom 22. Juli 1990 — 376
Neue Zürcher Zeitung

9. Die 16 Länder im neuen Bundesstaat seit dem 3. Oktober 1990 — 392
Neue Zürcher Zeitung

Quellen- und Literaturverzeichnis

I. Quellen

1. Ungedruckte Quellen

Archiv für Christlich-Demokratische Politik, St.Augustin (ACDP)
I-056-006 u. 007 Nachlaß Josef Beyerle
I-237-005/1 Nachlaß Eduard Wahl
IV-007-103/1 Junge Union

Auswärtiges Amt – Politisches Archiv (AA, Polit. Arch.)
Abt. 2 Az. 202-02, Bd. 1: 1949–1950
Az. 202-02, Bd. 2: 1951–1952
(Südweststaat)

Bundesarchiv Koblenz (BA Koblenz)
B 106/2659–2662 Sachverständigenausschuß für die Neugliederung des Bundesgebietes

Bundesarchiv Potsdam (BA Potsdam)
RMI 15.01-13536 und 13537 Bestrebungen zur Abtrennung des Rheinlandes und der Pfalz August 1923–Dezember 1926
RMI 15.01-16947 und 16948 Bildung von Großthüringen, Bd. 1: März 1919–März 1922;
Bd. 2: März 1922–September 1923
RMI 15.01-16.950 Die Wendenfrage Dezember 1918–Dezember 1922
RMI 15.01-16.951 Groß-Hessen Bd. 1: Februar 1919–Januar 1924
RMI 15.01-16.990 und 16.991 Zentralstelle für die Gliederung des Deutschen Reiches (Art. 18 der Verfassung), Bd. 1: Mai 1919–Oktober 1920; Bd. 2: Oktober 1920–November 1925
RMI 15.01-17018 Bestrebungen zur Abtrennung der Länder vom Reich. Separatistenbewegungen Bd. 1: Februar 1920–September 1925
RMJ 30.01-6867 Streitigkeiten zwischen Preußen und Hamburg wegen der Landeshoheit über die »Hohe Rade«, Bd. 1: Juni 1878–März 1881
RMJ 30.01-6872 Grenzstreitigkeiten zwischen den beiden Großherzogtümern Mecklenburg und der Freien und Hansestadt Lübeck Bd. 1: Januar 1887–Juli 1890

Bundesrat – Bibliothek (BR Bibl.)
P 44 Bundesrat Drucksachen Nr. 1/1949-551/90
P 59 Protokolle des Rechtsausschusses des Bundesrates

Deutscher Bundestag – Bibliothek (BT Bibl.)
Beiträge zur innergebietlichen Neuordnung. Institut für Raumforschung, Bonn. Als Manuskript vervielf., Bad Godesberg 1952

Deutscher Bundestag – Parlamentsarchiv (BT Parl. Arch.)
(30.) Ausschuß für innergebietliche Neuordnung. Sitzungsprotokolle 1.–21. Sitzung 1949–1953
Enquete-Kommission für Fragen der Verfassungsreform
Kommission Sitzungsprotokolle 1.–35. Sitzung 1973–1976
Unterkommission I »Bund und Länder« 1.–11. Sitzung 1973–1974
Unterkommission II »Parlament und Regierung« 1.–11. Sitzung 1973–1974
Ausschußdrucksachen Nr. 57–163 1972–1976

2. Gedruckte Quellen

a) Akten, Denkschriften, Gutachten, Protokolle usw.

Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland. Hrsg. im Auftrag des Auswärtigen Amts von Hans-Peter Schwarz, München. Bd. 1: Adenauer und die Hohen Kommissare 1949–1951. Bearb. Frank-Lothar Kroll/Manfred Nebelin, 1989. Bd. 2: Adenauer und die Hohen Kommissare 1952. Bearb. Frank-Lothar Kroll/Manfred Nebelin, 1990.

Altmeier, Peter: Reden 1946–1951. Hrsg. Karl Martin Graß und Franz-Josef Heyen, Boppard 1979.

Baden-Württemberg oder Baden und Württemberg? Rechtsgutachten erstattet im Auftrage des Herrn Bundesministers des Innern über die Frage: »Wie ist verfassungsrechtlich die Lage zu beurteilen, die durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 30. Mai 1956 und durch das Volksbegehren im Gebietsteil Baden des Bundeslandes Baden-Württemberg entstanden ist?« [Von] Herbert Krüger, Karl H. Neumayer, Hans Schneider. [Maschinenschr.] Frankfurt a.M.-Berlin 1960.

Die Bundesländer. Beiträge zur Neugliederung der Bundesrepublik. Referate von H. L. Brill, E. Scheu und C. W. Aubin. Vorberichte von W. Münchheimer, F. Glum, H. Hartmann. Diskussion und Ergebnisse der Weinheimer Tagung, Frankfurt a.M. 1950.

Bundesrat: Sitzungsberichte bzw. Stenographische Berichte über die Sitzungen des Bundesrates, 1.–622. Sitzung 1949–1990.

Bundesrat: Unterrichtung durch die Kommission Verfassungsreform des Bundesrates. Stärkung des Föderalismus in Deutschland und Europa sowie weitere Vorschläge zur Änderung des Grundgesetzes = BR-Drucksache 360/92 vom 14. 5. 1992.

Bundestag Drucks.: Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 1.–11. Wahlperiode 1949–1990. Anlagen zu den Stenographischen Berichten, Bd. 1–423, Bonn 1950–1990.

Bundestag Sten. Ber.: Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 1.–11. Wahlperiode 1949–1990. Stenographische Berichte, Bd. 1–154, Bonn 1950–1990.

Burhenne, Wolfgang E. (Hrsg.): Die Verfassungen und Landtags-Geschäftsordnungen der DDR-Länder bis 1952, Bielefeld 1990.

Deutschland im Wiederaufbau. Tätigkeitsbericht der Bundesregierung für das Jahr 1951–1959. Hrsg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bonn 1952–1960. Von 1960 bis 1966 unter dem Titel

Deutsche Politik, ab 1967 unter dem Titel Jahresbericht der Bundesregierung fortgesetzt.
Ernst-Kommission siehe: Vorschläge zur Neugliederung.
Feuchte, Paul (Bearb.): Quellen zur Entstehung der Verfassung von Baden-Württemberg. Erster Teil: Gründung des Landes und Überleitungsgesetz, Stuttgart 1986.
Gemeinsame Verfassungskommission: Bericht der GVK gemäß Beschluß des Deutschen Bundestages – Drucksachen 12/1590, 12/1670 – und Beschluß des Bundesrates – Drucksache 741/91 (Beschluß) = BT-Drucksache 12/6000 vom 5. 11. 1993.
Gesetzblatt der Deutschen Demokratischen Republik 1990.
Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland. Hrsg.: Kommission für die Finanzreform, Stuttgart u.a. 1966 [Troeger-Gutachten].
Hölscher, Wolfgang (Bearb.): Nordrhein-Westfalen. Deutsche Quellen zur Entstehungsgeschichte des Landes 1945/46. Hrsg. in Verbindung mit Walter Först, Düsseldorf 1988.
Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung. Hrsg. Bundesarchiv Koblenz, Boppard/Rh. Bd. 1: 1949 (Bearb. Ulrich Enders und Konrad Reiser) 1982. Bd. 2: 1950 (Bearb. Ulrich Enders und Konrad Reiser) 1984. Bd. 3: 1950: Wortprotokolle (Bearb. Ulrich Enders und Konrad Reiser) 1986. Bd. 4: 1951 (Bearb. Ursula Hüllbüsch) 1988. Bd. 5: 1952 (Bearb. Kai von Jena) 1989. Bd. 6: 1953 (Bearb. Ulrich Enders und Konrad Reiser) 1989. Bd. 7: 1954 (Bearb. Ursula Hüllbüsch) 1993.
Der Kampf um den Südweststaat. Verhandlungen und Beschlüsse der gesetzgebenden Körperschaften des Bundes und des Bundesverfassungsgerichtes, München 1952.
Luther-Kommission siehe: Die Neugliederung des Bundesgebietes.
Die Neugliederung des Bundesgebietes. Gutachten des von der Bundesregierung eingesetzten Sachverständigenausschusses. Hrsg. vom Bundesminister des Innern, Bonn u.a. 1955 [Luther-Gutachten].
Der Parlamentarische Rat 1948–1949. Akten und Protokolle, hrsg. vom Deutschen Bundestag und vom Bundesarchiv unter Leitung von Kurt G. Wernicke und Hans Booms. Bd. 1: Vorgeschichte, bearb. von Johannes Volker Wagner, Boppard a.Rh. 1975. Bd. 2: Der Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee, bearb. von Peter Bucher, Boppard a.Rh. 1981. Bd. 3: Ausschuß für Zuständigkeitsabgrenzung, bearb. von Wolfram Werner, Boppard a.Rh. 1986.
Probleme der innergebietlichen Neuordnung gemäß Artikel 29 Abs. 1 des Grundgesetzes. Gutachten der Akademie für Raumforschung und Landesplanung im Auftr. des Deutschen Bundestages, Ausschuß für innergebietliche Neuordnung, Bremen-Horn 1953.
Quellen zur Entstehung der Verfassung von Baden-Württemberg siehe Feuchte, Paul (Bearb.).
Scharpf, Fritz W./Benz, Arthur: Kooperation als Alternative zur Neugliederung? Zusammenarbeit zwischen den norddeutschen Ländern, Baden-Baden 1991.

Schlußbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform: siehe Gemeinsame Verfassungskommission.
Steininger, Rolf (Bearb.): Die Ruhrfrage 1945/46 und die Enstehung des Landes Nordrhein-Westfalen. Britische, französische und amerikanische Akten. Hrsg. in Verbindung mit Walter Först, Düsseldorf 1988.
Vorschläge zur Neugliederung des Bundesgebiets gemäß Art. 29 des Grundgesetzes. Hrsg. vom Bundesministerium des Innern, Bonn 1973. Bd. 1: Bericht der Sachverständigenkommission für die Neugliederung des Bundesgebiets. Vorgelegt im November 1972. Bd. 2: Materialien zum Bericht der Sachverständigenkommission. Vorgelegt im Dezember 1972 [Ernst-Gutachten].

b) Zeitungen, Zeitschriften und Pressekorrespondenzen

Deutscher Bundestag – Pressedokumentation (BT Pressedokumentation)

030–12	Ländergrenzen, Länderumbildungen
030/12/0	Bildung des Südweststaates
030/12/1	Rheinland-Pfalz: Regierungsbezirk Pfalz an Bayern
030/12/2	Rheinland-Pfalz: Regierungsbezirk Pfalz an Baden-Württemberg
030/12/3	Rheinland-Pfalz: Rheinhessen an Hessen
030/12/4	Rheinland-Pfalz: Regierungsbezirk Trier und Regierungsbezirk Koblenz an Nordrhein-Westfalen
030/12/5	Rheinland-Pfalz: Regierungsbezirk Montabaur an Hessen
030/12/6	Wiederherstellung des Landes Oldenburg
030/12/7	Wiederherstellung des Landes Schaumburg-Lippe
030/13	Südweststaat

Einzelne Zeitungen, Zeitschriften und andere Periodika

Allgemeine Zeitung (Mainz)
Bonner Rundschau
Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung
Deutsche Zeitung (Köln)
Deutschland-Union-Dienst (DUD)
Frankfurter Allgemeine Zeitung
Frankfurter Rundschau
freie demokratische Korrespondenz (fdk)
Flensburger Tageblatt
General-Anzeiger (Bonn)
Hamburger Abendblatt
Handelsblatt (Düsseldorf)
Kölner Stadtanzeiger
Mannheimer Morgen
Münchner Merkur
Neue Osnabrücker Zeitung
Die Neue Zeitung (Frankfurt a.M.)
Neue Zürcher Zeitung
Das Parlament (Bonn)

Parlamentarisch-Politischer Pressedienst (PPP)
Rhein-Neckar-Zeitung (Heidelberg)
Saarbrücker Landeszeitung
Saarbrücker Zeitung
Der Spiegel (Hamburg)
Stuttgarter Nachrichten
Stuttgarter Zeitung
Süddeutsche Zeitung (München)
Vorwärts (Bonn)
Die Welt (Essen, Bonn)
Westdeutsche Allgemeine Zeitung (Essen)
WirtschaftsWoche (Düsseldorf)

3. Monographien und Beiträge

Albert, Helmut: Die Föderalismusdiskussion im Zuge der deutschen Einheit, in: Kurt Bohr (Hrsg.): Föderalismus. Demokratische Struktur für Deutschland und Europa, München 1992, S. 1–29.

Alemann, Ulrich von/Heinze, Rolf G./Hombach, Bodo (Hrsg.): Die Kraft der Region: Nordrhein-Westfalen in Europa, Bonn 1990.

Apelt, Willibalt: Geschichte der Weimarer Verfassung, München ²1964.

Baum, Walter: Die »Reichsreform« im Dritten Reich, in: VZG 3. Jg., 1955, S. 36–56.

Bayer, Detlef: Die Konstituierung der Bundesländer Brandenburg,
Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen, in: DVBl. 106. Jg., 1991, S. 1014–1024.

Benz, Wolfgang: Süddeutschland in der Weimarer Republik. Ein Beitrag zur deutschen Innenpolitik 1918–1933, Berlin 1970.

Blanke, Bernhard/Wollmann, Hellmut (Hrsg.): Die alte Bundesrepublik. Kontinuität und Wandel, in: Leviathan. Zeitschrift für Sozialwissenschaft, Sonderheft 1991.

Blaschke, Karlheinz: Alte Länder – Neue Länder. Zur territorialen Neugliederung der DDR, in: APUZG B 27/90 vom 29. Juni 1990, S. 39–54.

Böhn, Georg Friedrich: Wiederaufbau der Verwaltung, in: Franz-Josef Heyen (Hrsg.): Rheinland-Pfalz entsteht. Beiträge zu den Anfängen des Landes Rheinland-Pfalz in Koblenz 1945–1951, Boppard 1984, S. 1–30.

Bohley, Peter: Chancen und Gefährdungen des Föderalismus, in: Kurt Bohr (Hrsg.): Föderalismus. Demokratische Struktur für Deutschland und Europa, München 1992, S. 31–84.

Boldt, Hans: Föderalismus im Widerstreit der Interessen. Die Bundesrepublik vor und nach der Finanzreform von 1969, in: Jochen Huhn/Peter-Christian Witt (Hrsg.):
Föderalismus in Deutschland. Traditionen und gegenwärtige Probleme. Symposion an der Universität Kassel 10. bis 12. April 1991. Baden-Baden 1992, S. 145–164.

Braas, Gerhard: Die Entstehung der Länderverfassungen in der Sowjetischen Besatzungszone Deutschlands 1946/47, Köln 1987.

Bradler, Günther: Eine Vorstufe zur Entstehung des Bundeslandes Baden-Württemberg: Der »Großschwaben-Plan« des preußischen Regierungspräsidenten Dr. Emil Belzer innerhalb der Diskussion um die »Reichsreform« in den Jahren 1920 bis 1922, in: Zeitschrift für Hohenzollerische Geschichte 13. Jg., 1977, S. 91–118.

Bradler, Günther: Aspekte des südwestdeutschen Regionalismus. Der bayerische Landkreis Lindau und die hohenzollerischen Lande in der Südweststaatdiskussion, in: Beiträge zur Landeskunde. Regelmäßige Beilage zum Staatsanzeiger von Baden-Württemberg Nr. 6, Dezember 1981, S. 8–14.

Broszat, Martin: Der Staat Hitlers, München [11]1986.

Burg, Peter: Der Föderalismus im Kaiserreich. Politische Strukturen und Prozesse, in: Jochen Huhn/Peter-Christian Witt (Hrsg.): Föderalismus in Deutschland.

Traditionen und gegenwärtige Probleme. Symposion an der Universität Kassel 10. bis 12. April 1991, Baden-Baden 1992, S. 55–73.

Doemming, Klaus-Berto v., u.a.: Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, in: JböffR N.F. 1, 1951, S. 1–941, siehe Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes.

Dollinger, Hans/Vogelsang, Thilo (Hrsg.): Deutschland unter den Besatzungsmächten 1945–1949, München 1967.

Düwell, Karl: Die Entwicklung des westdeutschen Föderalismus bis zur Mitte der 1960er Jahre, in: Jochen Huhn/Peter-Christian Witt (Hrsg.): Föderalismus in Deutschland. Traditionen und gegenwärtige Probleme. Symposion an der Universität Kassel 10. bis 12. April 1991, Baden-Baden 1992, S. 127–144.

Donner, Hartwig/Berlit, Uwe: Verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Konsequenzen der Wiedervereinigung für die Bundesstaatlichkeit Deutschlands, in: ZParl 23. Jg., 1992, S. 316–338.

Egloffstein, Winfried Frhr. von und zu: Die Entwicklung der Neugliederung in Deutschland unter besonderer Berücksichtigung ihrer verfassungsrechtlichen Probleme, München, Diss. jur., 1957.

Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes. Im Auftrage der Abwicklungsstelle des Parlamentarischen Rates und des Bundesministers des Innern auf Grund der Verhandlungen des Parlamentarischen Rates bearb. von Klaus-Berto von Doemming, Rudolf Werner Füsslein und Werner Matz, in: JböffR N.F. 1, 1951, S. 1–941.

Ernst, Werner: Die Alternative: Neugliederung des Bundesgebiets, in: DVBl. 106. Jg., 1991, S. 1024–1031.

Ernst, Werner: Föderalismus braucht leistungsfähige Länder. Maßgeblich muß bei einer Volksabstimmung das Votum aller Steuerzahler sein, in: SZ Nr. 36 vom 13. 2. 1992, S. 11.

Eschenburg, Theodor: Das Problem der Neugliederung der Deutschen Bundesrepublik dargestellt am Beispiel des Südweststaates. Hrsg. Institut zur Förderung öffentlicher Angelegenheiten e.V., Frankfurt a.M. 1950.

Eschenburg, Theodor: Verfassung und Verwaltungssaufbau des Südweststaates, Stuttgart 1952.
Faber, Karl-Georg: Rheinland-Pfalz, in: Geschichte der deutschen Länder. »Territorien-Ploetz«, Bd. 2: Die deutschen Länder vom Wiener Kongreß bis zur Gegenwart hrsg. von Georg Wilhelm Sante und A.G. Ploetz Verlag, Würzburg 1971, S. 686–700.
Fait, Barbara: Real praktizierter Föderalismus in der SBZ/DDR. Über Entstehung und Auflösung der fünf Länder 1945–1952, in: Geschichte im Westen 6. Jg., 1991, S. 7–18.
Fenske, Hans: Rheinland-Pfalz und die Neugliederung der Bundesrepublik, in: 40 Jahre Rheinland-Pfalz. Eine politische Landeskunde. Hrsg. von Peter Haungs, Mainz 1986, S. 103–130.
Feuchte, Paul: Verfassungsgeschichte von Baden-Württemberg, Stuttgart 1983.
Foelz-Schroeter, Marie-Elise: Föderalistische Politik und nationale Repräsentation 1945–1947. Westdeutsche Länderregierungen, zonale Bürokratien und politische Parteien im Widerstreit, Stuttgart 1974.
Först, Walter (Hrsg.): Die Länder und der Bund. Beiträge zur Entstehung der Bundesrepublik Deutschland, Essen 1989.
Först, Walter: Zwischen Reichsreformdiskussion und Wiedervereinigung. Die mitteldeutschen Länder von 1945 und 1990, in: Karl Dietrich Bracher u.a. (Hrsg.): Staat und Parteien. Festschrift für Rudolf Morsey zum 65. Geburtstag, Berlin 1992, S. 935–959.
Fromme, Friedrich-Karl: Das alte Lied von der Neugliederung, in: FAZ Nr. 42 vom 19. 2. 1973, S. 1.
Geeb, Hans Karl: Zur Frage der Neugliederung des Bundesgebiets. Sachverständigenausschuß der Bundesregierung erarbeitet Unterlagen für einen Gesetzentwurf, in: Bulletin des BPA Nr. 52 vom 18. 3. 1953, S. 440 ff.
Gelberg, Karl-Ulrich: Die Bayerische Pfalzpolitik 1945–1956 (mit einem Quellenanhang), in: ZBLG 58, 1995, S. 637–672.
Hartmann, Jürgen (Hrsg.): Handbuch der deutschen Bundesländer, Frankfurt a.M. – New York ^{2}1994
Haungs, Peter (Hrsg.): 40 Jahre Rheinland-Pfalz. Eine politische Landeskunde, Mainz 1986.
Heimers, Peter Manfred: Unitarismus und süddeutsches Selbstbewußtsein. Weimarer Koalition und SPD in Baden in der Reichsreformdiskussion 1918–1933, Düsseldorf 1992.
Hennings, Almuth: Der unerfüllte Verfassungsauftrag. Die Neugliederung des Bundesgebietes im Spannungsfeld politischer Interessengegensätze, Hamburg 1983.
Herdegen, Matthias: Neugliederung des Bundesgebietes im Spannungsfeld zwischen staatsrechtlicher Kontinuität und Effizienzerwartung, in: Kurt Bohr (Hrsg.): Föderalismus. Demokratische Struktur für Deutschland und Europa, München 1992, S. 123–137.
Herzog, Roman: Einheit und Föderalismus, in: Die politische Meinung 36. Jg., 1991, S. 4–10.

Hesse, Joachim Jens/Renzsch, Wolfgang (Hrsg.): Föderalstaatliche Entwicklung in Europa, Baden-Baden 1991.
Hölscher, Wolfgang: Die Länderbildung in der britischen Besatzungszone, in: Adolf M. Birke/Eva A. Mayring (Hrsg.): Britische Besatzung in Deutschland. Aktenerschließung und Forschungsfelder, London 1992, S. 81–102.
Hoffmann, Peter: Widerstand, Staatsstreich, Attentat. Der Kampf der Opposition gegen Hitler, München 1969.
Huber, Ernst Rudolf: Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. 3: Bismarck und das Reich, Stuttgart u.a. ^{3}1988. Bd. 4: Struktur und Krisen des Kaiserreichs, Stuttgart u.a. 1969. Bd. 7: Ausbau, Schutz und Untergang der Weimarer Republik, Stuttgart u.a. 1984.
Hug, Wolfgang: Die Region in ihrer Geschichte, in: Alexander Schweickert (Hrsg.): Südbaden, 1992, S. 36–99.
Huhn, Jochen: Die Aktualität der Geschichte. Die westdeutsche Föderalismusdiskussion 1945–1949, in: Jochen Huhn/Peter-Christian Witt (Hrsg.): Föderalismus in Deutschland. Traditionen und gegenwärtige Probleme. Symposion an der Universität Kassel 10. bis 12. April 1991, Baden-Baden 1992, S. 31–53.
Huhn, Jochen/Witt, Peter-Christian (Hrsg.): Föderalismus in Deutschland.
Traditionen und gegenwärtige Probleme. Symposion an der Universität Kassel 10. bis 12. April 1991, Baden-Baden 1992.
Isensee, Josef: Einheit in Ungleichheit: der Bundesstaat. Vielfalt der Länder als Legitimationsbasis des deutschen Föderalismus, in: Kurt Bohr (Hrsg.): Föderalismus. Demokratische Struktur für Deutschland und Europa, München 1992, S. 139–162.
Isensee, Josef: Idee und Gestalt des Föderalismus im Grundgesetz, in: Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Hrsg. von Josef Isensee und Paul Kirchhof, Bd. IV: Finanzverfassung – Bundesstaatliche Ordnung, Heidelberg 1990, S. 517–691.
Isensee, Josef: Mehr Recht durch weniger Gesetze?, in: Zeitschrift für Rechtspolitik 18. Jg., 1985, S. 139–145.
John, Jürgen: Die Reichsreformdiskussion in der Weimarer Republik, in: Jochen Huhn/Peter-Christian Witt (Hrsg.): Föderalismus in Deutschland. Traditionen und gegenwärtige Probleme. Symposion an der Universität Kassel 10. bis 12. April 1991, Baden-Baden 1992, S. 101–126.
Kaiser, Karl: Deutschlands Vereinigung. Die internationalen Aspekte. Mit den wichtigsten Dokumenten. Bearb. von Klaus Becher, Bergisch-Gladbach 1991.
Keesing's Archiv der Gegenwart 18./19. Jg. 1948/49–60. Jg. 1990.
Kilian, Michael: Das System des Länderfinanzausgleichs und die Finanzierung der neuen Bundesländer, in: JZ 46. Jg., 1991, S. 425–431.
Kisker, Gunter: Die Bundesländer im Spannungsfeld zwischen deutsch-deutscherVereinigung und europäischer Integration, in: Joachim Jens Hesse/Wolfgang Renzsch (Hrsg.): Föderalstaatliche Entwicklung in Europa, Baden-Baden 1991, S. 117–139.

Klatt, Hartmut: Neubeginn für Bund und Länder, in: Die politische Meinung 36. Jg., 1991, S. 21–16.
Klatt, Hartmut: Zur Notwendigkeit einer Reföderalisierung Gesamtdeutschlands, in: Politische Studien 42. Jg., 1991, S. 355–371.,
Klein, Eckart: Bundesstaatlichkeit im vereinten Deutschland, in: Die Wiedervereinigung und damit zusammenhängende Rechtsprobleme. Deutsche Sektion der Internationalen Juristen-Kommission. Jahrestagung vom 16. bis 18. November 1990 in Bensberg, Heidelberg 1991, S. 23–43.
Köser, Helmut: Politik und Verwaltung, in: Alexander Schweickert (Hrsg.): Südbaden, Stuttgart 1992, S. 100–130.
Konstanzer, Eberhard: Die Entstehung des Landes Baden-Württemberg, Stuttgart u.a. 1969.
Küppers, Heinrich: Staatsaufbau zwischen Bruch und Tradition. Geschichte des Landes Rheinland-Pfalz 1946–1955, Mainz 1990.
Laufer, Heinz: Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland, München ^{6}1991.
Matz, Klaus-Jürgen: Reinhold Maier (1889–1971). Eine politische Biographie, Düsseldorf 1989.
Menzel, Eberhard: Zur völkerrechtlichen Lage Deutschlands. Ein Zwischenbericht über den gegenwärtigen Stand der wissenschaftichen Auseinandersetzung, in: Europa-Archiv Bd. 2, 1947, S. 1009–1016.
Mitteilungen des Deutschen Instituts für Föderalismusforschung. Hrsg. Deutsches Institut für Föderalismusforschung e.V., Hannover, Heft 1, September 1992.
Möller, Horst: Weimar. Die unvollendete Demokratie, München 1985.
Morsey, Rudolf: Föderalismus im Bundesstaat. Die Rolle des Ministerpräsidenten und des Landes Rheinland-Pfalz bei der Gründung und in den Anfangsjahren der Bundesrepublik Deutschland, in: Rheinland-Pfalz. Der Minister für Bundesangelegenheiten (Hrsg.): 40 Jahre Rheinland-Pfalz. Beiträge zur Geschichte des Landes, Bonn ^{2}1988, S. 9–36.
Mühlhausen, Walter: »...die Länder zu Pfeilern machen...«. Hessens Weg in die Bundesrepublik Deutschland 1945–1949, Fulda 1989.
Münchheimer, Werner: Die Neugliederung Deutschlands. Grundlagen-Kritik-Ziele und die Pläne zur »Reichsreform« von 1919–1945, 1949.
Münchheimer, Werner: Die Versuche zur Neugestaltung der deutschen Länder von 1919 bis 1945. Eine Übersicht, in: Die Bundesländer. Beiträge zur Neugliederung der Bundesrepublik. Referate von Hermann L. Brill et al., Frankfurt a.M. 1950.
Multhaupt, Wulf Friedrich: Die Länder in der DDR. Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Heft 110, Bonn 1990.
Muszynski, Bernhard: Die ostdeutschen Bundesländer und die kritische Masse für eine Reform des deutschen Föderalismus, in: Hartmann, Jürgen (Hrsg.): Handbuch der deutschen Bundesländer, Frankfurt a.M.–New York ^{2}1994, S. 49–63.
Peters, Hans: Die Verfassungsentwicklung in Deutschland seit 1945 bis zum Bonner Grundgesetz, in: Hermann Wandersleb (Hrsg.): Recht,

Staat, Wirtschaft. Schriftenreihe für Staatswissenschaftliche Fortbildung, Stuttgart-Köln 1950, S. 82–121.
Pfetsch, Frank R.: Ursprünge der Zweiten Republik. Prozesse der Verfassungsgebung in den Westzonen und in der Bundesrepublik, Opladen 1990.
Preuß, Hugo: Weltkrieg, Demokratie und Deutschlands Erneuerung: in: ASS 44. Bd., 1917/18, S. 242–264.
Ravens, Karl: Neugliederungsfrage für die Bundesregierung noch offen, in: Das Parlament 23. Jg., Nr. 37 vom 15. 9. 1973, S. 10.
Rebentisch, Dieter: Führerstaat und Verwaltung im Zweiten Weltkrieg.
Verfassungsentwicklung und Verwaltungspolitik 1939–1945, Stuttgart 1989.
Renzsch, Wolfgang: Finanzverfassung und Finanzausgleich. Die Auseinandersetzungen um ihre politische Gestaltung in der Bundesrepublik Deutschland zwischen Währungsreform und deutscher Vereinigung (1948 bis 1990), Bonn 1991.
Rheinland-Pfalz entsteht. Beiträge zu den Anfängen des Landes Rheinland-Pfalz in Koblenz 1945–1951. Hrsg. Franz-Josef Heyen, Boppard 1984.
Ritter, Gerhard: Carl Goerdeler und die deutsche Widerstandsbewegung, Stuttgart 1956.
Romeyk, Horst: Nordrhein-Westfalen und der Bund, in: Nordrhein-Westfalen, Kernland der Bundesrepublik, hrsg. vom nordrhein-westfälischen Hauptstaatsarchiv, Siegburg 1989, S. 15–49.
Rutz, Werner/Scherf, Konrad/Strenz, Wilfried: Die fünf neuen Bundesländer. Historisch begründet, politisch gewollt und künftig vernünftig?, Darmstadt 1993.
Sauer, Paul (Bearb.): Die Entstehung des Bundeslandes Baden-Württemberg. Eine Dokumentation. Hrsg. vom Landtag von Baden-Württemberg in Verbindung mit dem Hauptstaatsarchiv Stuttgart, Ulm 1977.
Schäfer, Hans: Probleme einer Neugliederung des Bundesgebietes. Vortrag gehalten vor der Berliner Juristischen Gesellschaft am 1. Februar 1963, Berlin 1963.
Schäfer, Hans: Zur Neugliederung des Bundesgebiets. Bemerkungen zur Regierungsvorlage eines Ersten Gesetzes I–II, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Nr. 182 vom 2. 10. 1962, S. 1541 f. und Nr. 183 vom 3. 10. 1962, S. 1547 f.
Schäuble, Wolfgang: Der Vertrag. Wie ich über die deutsche Einheit verhandelte. Hrsg. und mit einem Vorwort von Dirk Koch und Klaus Wirtgen, Stuttgart 1991.
Scharpf, Fritz W.: Entwicklungslinien des bundesdeutschen Föderalismus, in: Bernhard Blanke/Hellmut Wollmann (Hrsg.): Die alte Bundesrepublik. Kontinuität und Wandel, in: Leviathan Sonderheft 12, 1991, S. 146–159.
Scharpf, Fritz W.: Regionalisierung des europäischen Raums. Die Zunkunft der Bundesländer im Spannungsfeld zwischen EG, Bund und Kommunen, in: Ulrich von Alemann/Rolf G. Heinze/Bodo Hom-

bach (Hrsg.): Die Kraft der Region: Nordrhein-Westfalen in Europa, Bonn 1990, S. 32–46.
Scharpf, Fritz W.: Wirft eine Neugliederung neue Fragen auf? Ausgangs- und Folgeprobleme, in: Das Parlament 23. Jg., Nr. 37 vom 15. 9. 1973, S. 10.
Scharpf, Fritz W./ Benz, Arthur: Kooperation als Alternative zur Neugliederung? Zusammenarbeit zwischen den norddeutschen Ländern, Baden-Baden 1991.
Scheurig, Bodo (Hrsg.): Deutscher Widerstand 1938–1944. Fortschritt oder Reaktion?, München ²1984.
Schmädeke, Jürgen/Steinbach, Peter (Hrsg.): Der Widerstand gegen den Nationalsozialismus. Die deutsche Gesellschaft und der Widerstand gegen Hitler, München-Zürich 1985.
Schmidt, Robert H.: Saarpolitik 1945–1957. Bd. 1–3, 1959–1962.
Schneider, Hans-Peter: Die bundesstaatliche Ordnung im vereinigten Deutschland, in: NJW 44. Jg., 1991, S. 2448–2455.
Schulz, Gerhard: Zwischen Demokratie und Diktatur. Verfassungspolitik und Reichsreform in der Weimarer Republik, Bd. 1 und 2, Berlin-New York 1987. Bd. 1: Die Periode der Konsolidierung und der Revision des Bismarckschen Reichsaufbaus 1919–1930, ²1987. Bd. 2: Deutschland am Vorabend der Großen Krise, 1987.
Schweickert, Alexander (Hrsg.): Südbaden, Stuttgart 1992.
Storbeck, Anna Christine: Die Regierungen des Bundes und der Länder seit 1945, München-Wien 1970.
Wagener, Frido: Neubau der Verwaltung. Gliederung der öffentlichen Aufgaben und ihrer Träger nach Effektivität und Integrationswert, Berlin 1969.
Wagner, Helmut: Constantin Frantz – Phantast oder Visionär?, in: Kommunität. Vierteljahreshefte der Evangelischen Akademie 10. Jg., 1966, S. 155–167.
Wagner, Helmut: Strukturen und Typen deutscher Länder. Eine Untersuchung über den Regionalismus in Deutschland, in: PVS X. Jg., 1969, S. 80–98.
Wagner, Helmut: Die territoriale Gliederung Deutschlands in Länder seit der Reichsgründung. Eine politologische Studie zur Raumordnung, in: Studien zur territorialen Gliederung Deutschlands im 19. und 20. Jahrhundert. Forschungsbericht des Ausschusses »Historische Raumforschung« der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover 1971, S. 1–47.
Wand, Walter Rudi: Dr. Gebhard Müller. Demokrat – Staatsmann – Präsident des Bundesverfassungsgerichts, in: JböffR N.F. Bd. 84, 1985, S. 89–104.
Weber, Hermann: Die DDR 1945–1990, München ²1993.
Die Wiedervereinigung und damit zusammenhängende Rechtsprobleme. Deutsche Sektion der Internationalen Juristen-Kommission. Jahrestagung vom 16. bis 18. November 1990 in Bensberg. Mit Beiträgen von Ronald Brachmann et al. Heidelberg 1991.

Personenregister

Aufgeführt sind nur diejenigen politischen bzw. beruflichen Funktionen, die die betreffenden Personen zum Zeitpunkt ihrer Erwähnung in der Dokumentation wahrgenommen haben und die der Anlaß dafür waren, daß sie im Zusammenhang mit der Neugliederungsfrage genannt wurden.

Adenauer, Konrad, Präsident des Parlamentarischen Rates 1948–1949 (CDU), Bundeskanzler 1949–1963 45, 56 f., 61, 100, 121, 123 f.

Albert, Helmut, Referatsleiter in der saarländischen Staatskanzlei ab 1989 88 ff., 373

Albrecht, Ernst, niedersächsischer Ministerpräsident 1976–1990 (CDU) 87, 348, 350, 353, 358 f., 366 f.

Alten-Nordheim, Odal von, MdB 1969–1976 (CDU) 300

Altmeier, Peter, rheinland-pfälzischer Ministerpräsident 1947–1969 (CDU) 36, 66, 69, 200 ff., 213, 228

Amelunxen, Rudolf, Oberpräsident der Provinz Westfalen 1945–1946, nordrhein-westfälischer Ministerpräsident 1946–1947 (parteilos) 32

Aubin, Hermann C.W., Historiker 58, 60

Bahlmann, Kai, MinDirig/MinDir im BMJ 1969–1982 271

Barbarino, Otto, Finanzwissenschaftler 268 f.

Bargen, Susanne von, »Hamburger Abendblatt« 349

Barrey, Knut, »Frankfurter Allgemeine« 285

Barzel, Rainer, MdB 1957–1987, Bundestagspräsident 1983–1984 (CDU) 369

Baum, Hans Georg, Sprecher des saarländischen Ministerpräsidenten (Regierungsangestellter) 1979–1985 326

Beck, Ludwig, Generaloberst a.D., am 20. 7. 1944 hingerichtet 25

Belzer, Emil, preußischer Regierungspräsident für die Hohenzollernschen Lande 1919–1926 21

Bergstraesser, Ludwig, Präsident der Provinz Starkenburg ab 21. 4. 1945, auch für Oberhessen ab 30. 6. 1945, für den ehem. Volksstaat Hessen rechts des Rheins 8. 8. 1945–16. 10. 1945 (SPD) 29

Bertram, Helmut, MdB ab 3. 11. 1949–1953 (Z, ab 1951 FU) 132

Beyerle, Josef, württemberg-badischer Justizminister 1945–1951 (CDU) 126 f.

Biedenkopf, Kurt, sächsischer Ministerpräsident seit 1990 (CDU) 395

Bielefeld, Hanns-Heinz, hessischer Innenminister 1970–1976 (F.D.P.) 265

Bieringer, Adolf, MdB 1961–1965 (CDU) 218

Bismarck, Otto Fürst von, Reichskanzler 1871–1890 12

Blaschke, Karlheinz, Landes- und Kirchenhistoriker 87 f.
Blücher, Franz, Stellvertreter des Bundeskanzlers 1949–1957 (FDP), Bundesminister 135 f., 138 f.
Böckenförde, Ernst-Wolfgang, Staatsrechtler 270
Bothe, Michael, Staatsrechtler 332
Brandt (Grolsheim), Hugo, MdB 1969–1983 (SPD) 277, 279, 285
Brandt, Willy, Bundeskanzler 1969–1974 (SPD) 70, 72, 103, 236, 249, 259 f., 263, 358, 369
Brill, Hermann Louis, MdB 1949–1953 (SPD), Hon.-Prof. f. öffentl. Recht 58, 60
Brüning, Kurt, Präsident der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hannover) 158 f.
Carstens (Fehmarn), Karl, Bundespräsident 1979–1984 369
Carstens (Emstek), Manfred, MdB ab 1972 (CDU) 301
Claussen, Karl Eduard, schleswig-holsteinischer Innenminister 1983–1988 (CDU) 342 f.
Clay, Lucius D., General, Militärgouverneur der amerikanischen Besatzungszone 1947–1949 121
Clement, Wolfgang, Chef der nordrhein-westfälischen Staatskanzlei (Minister für besondere Aufgaben) 1990–1995 106
Cronauer, Harald, Landesvorsitzender der saarländischen F.D.P. 1991–1994 96
Cronenberg, Dieter-Julius, MdB 1976–1994 (F.D.P.), Bundestagsvizepräsident 1984–1994 96, 99
Curilla, Wolfgang, als hamburgischer Senator Präses der Justizbehörde 1986–1991 (SPD) 358
Delorme, Karl, Bürgermeister a.D. (Mainz), MdB 1983–1987 (SPD) 80, 327–330, 333, 340, 342
Diemer-Nicolaus, Emmy, MdB 1957–1972 (FDP/F.D.P.) 269
Diepgen, Eberhard, Regierender Bürgermeister von Berlin 1984–1989, ab 1991 (CDU) 95
Diestel, Peter-Michael, Minister des Innern der DDR 1990 (DSU/CDU) 360 f.
Dittbrenner, Claus, MdBBü 1979–1995 (SPD), Fraktionsvorsitzender 1987–1995 348
Dohnanyi, Klaus von, Präsident des Senats und Erster Bürgermeister von Hamburg 1981–1988 (SPD) 82, 347–351, 353
Doss, Hansjürgen, MdB ab 20. 7. 1981 (CDU) 326–330
Drake, Heinrich, Landespräsident von Lippe 1945–1947 32 f.
Dregger, Alfred, MdB ab 1972 (CDU) 80, 326–330
Drews, Bill, preußischer Staatskommissar für die Verwaltungsreform 1917 und 1919–1920, Präsident des Preußischen Oberverwaltungsgerichts 1921–1937 18
Dröscher, Wilhelm, MdL Rheinland-Pfalz 1971–1979 (SPD), Fraktionsvorsitzender 1971 und 1975 274
Duchac, Josef, thüringischer Ministerpräsident 1990–1992 (CDU) 395
Dyckerhoff Zementwerke AG (Wiesbaden) 332
Ehlers, Hermann, MdB 1949–1954 (CDU), Bundestagspräsident 1950–1954 133 ff.
Ehrich, Uwe, Vorsitzender des Landesverbandes der CDU Thüringen Januar–August 1990 363 f.
Eichel, Hans, hessischer Ministerpräsident ab 1991 (SPD) 96

Eicher, Hermann, MdL Rheinland-Pfalz 1967, 1971–1983 (FDP) 273
Emmerlich, Alfred, MdB 1972–1990 (SPD) 336 f., 340 f.
Engholm, Björn, schleswig-holsteinischer Ministerpräsident 1988–1993 (SPD) 83, 87, 348, 350, 352 f., 357, 359, 367 f., 391
Ernst, Werner, Staatssekretär a.D. (BMBau/BMI), Vorsitzender der Sachverständigenkommission für die Neugliederung des Bundesgebietes 1970–1973 71, 96, 240 f., 244, 246, 265 f., 293, 332, 358
»Ernst-Gutachten« (1973) 45, 71–74, 78, 100, 245 ff., 249–257, 259, 265, 279, 284, 289 f., 297
– Reaktionen der politischen Parteien 259 f., 272–276
– Reaktionen in den Ländern 261 f., 264, 272 f., 275 f.
– und Enquete-Kommission Verfassungsreform 1973 267, 269–272
– Wiederaufnahme der Vorschläge 1990 358, 362 f., 368
»Ernst-Kommission« 36, 70 ff., 86, 96, 240–245, 247, 249
Eschenburg, Theodor, Politikwissenschaftler 47
Euler, August-Martin, MdB 1949–10. 9. 1958 (bis 1956 FDP, nach wiederholtem Fraktionswechsel 1957–1958 DP), Vorsitzender des BT-Ausschusses für innergebietliche Neuordnung 1949–1953 139–142, 157
»Euler-Ausschuß« 58 f., 157
»Euler-Plan« (1951) 139 f., 141 f., 157
Evers, Hans-Ulrich, Staatsrechtler 331 ff., 337
Exner, Achim, Oberbürgermeister von Wiesbaden ab 1985 (SPD) 332–335
Faber, Heiko, Staatsrechtler 332
Filbinger, Hans, baden-württembergischer Ministerpräsident 1966–1978 (CDU) 69, 76 f., 228, 238 f., 248, 261, 275 f., 295 f.
Fischer (Osthofen), Gernot, MdB 1980–1987 (SPD) 327–330, 339
Fischer, Joschka (Joseph), MdL Hessen 1987–1991 (GRÜNE), Fraktionsvorsitzender 1987–1991 364
Fischer-Menshausen, Hermann, Ministerialdirektor a.D. (BMF), Finanzwissenschaftler 241
François-Poncet, André, Hoher Kommissar für die französische Besatzungszone 1949–1955 50
Freiherr-vom-Stein-Gesellschaft 226
Frick, Wilhelm, Reichsminister des Innern 1933–1943 (NSDAP) 24
Fuchs, Jockel, Oberbürgermeister von Mainz 1965–1987 (SPD) 332 f., 335
Geeb, Hans, Regierungsdirektor im BMI 181, 183–190
Geil, Rudi (Rudolf), MdL Rheinland-Pfalz 1971–1993 (CDU), stellv. Fraktionsvorsitzender 1973–1976 275
Geißler, Heiner (Heinrich), MdB 1965–11. 10. 1967, ab 1980 (CDU) 326–330
Gemperle, Reinhold, »Handelsblatt« (Düsseldorf) 265
Genscher, Hans-Dietrich, Bundesminister des Innern 1969–1974 (F.D.P.) 70, 72, 75, 239–243, 246 f., 260, 277 ff., 358
Gerster (Mainz), Johannes, MdB 1972–1976, ab 13. 8. 1977 (CDU) 80 f., 287–290, 300, 302, 326–330, 333, 336, 339 ff., 365

Giani, Leo Paul, Chef der hessischen Staatskanzlei (Staatssekretär) 1985–1987 (SPD) 333
Gies, Gerd, Ministerpräsident von Sachsen-Anhalt 1990–1991 (CDU) 395
Giese, Friedrich, Staatsrechtler 201
Glum, Friedrich, Politikwissenschaftler und Staatsrechtler 58
Gobrecht, Horst, als hamburgischer Senator Präses der Finanzbehörde 1984–1987 und Bevollmächtigter beim Bund 1988–1991 (SPD) 82, 86, 342, 346 f., 350, 356–360, 362–365, 367
Goerdeler, Carl Friedrich, Verwaltungsjurist und Politiker, am 20. 2. 1945 hingerichtet 25
Göring, Hermann, preußischer Ministerpräsident 1933–1945 (NSDAP) 23 ff.
Gomolka, Alfred, Ministerpräsident von Mecklenburg-Vorpommern 1990–1992 (CDU) 395
Goos, Diethart, »Die Welt« (Bonn) 342
Goppel, Alfons, bayerischer Ministerpräsident 1962–1978 (CSU) 69, 228, 264
Grebner, Fritz, Bürgerinitiative »Gemeinschaft vereintes Mainz« 333
Greven, Ludger, »General-Anzeiger« (Bonn) 349–351
Grobecker, Claus, bremischer Senator für Finanzen 1985–1991 (SPD) 358
Gropper, Wolfgang von, »Mannheimer Morgen« 247 ff.
Groß, Rötger, MdB 1972–5. 7. 1974 (F.D.P.), Vorsitzender der FDP/F.D.P. Niedersachsen 1968–1978 252
Güde, Max, MdB 1961–1969 (CDU) 218 f.
Gunkel, Friedrich, Stadt-, Regional- und Landesplaner 241
Hailer, Walter, Präsident des baden-württembergischen Staatsgerichtshofes 1970–1976 270
Hammersen, Walter, MdB 1961–1965 (FDP) 215 ff.
Hartmann, Helfried, Deutsches Büro für Friedensfragen (Stuttgart) 58
Hassel, Kai-Uwe von, MdB 1965–1980 (CDU), Bundestagsvizepräsident 1972–1976 287–290
Hasselmann, Wilfried, MdL Niedersachsen ab 1963 (CDU), Fraktionsvorsitzender 1970–1976 252
Hauser (Sasbach), Hugo, MdB 11. 3. 1960–1976 (CDU) 218
Heimerich, Hermann, Oberbürgermeister von Mannheim 1928–1933 und 1949–1955 (SPD) 58, 60
Heinacher, Peter, »Handelsblatt« (Düsseldorf) 343–346
Heinsen, Ernst, als hamburgischer Senator Bevollmächtigter beim Bund 1. 1. 1973–1974 (SPD) 267, 269
Held, Heinrich, bayerischer Ministerpräsident 1924–1933 (BVP) 16
Helmrich, Herbert, MdB 1976–1994 (CDU) 332, 336, 340
Herles, Helmut, »Frankfurter Allgemeine« 318, 340 ff., 357–360
Hermans, Herbert, Staatssekretär a.D. (rheinland-pfälzisches Justizministerium 1947–1948) 271 f.
Herzog, Roman, Präsident des Bundesverfassungsgerichts 1987–1994 365
Heuss, Theodor, MdR 1924–1928, 1930–1933 (DDP/DStP), Bundespräsident 1949–1959 20, 53, 135 f., 138 f., 342

Hilbert, Anton, MdR 1949–1969 (CDU) 218
Hilf, Willibald, Chef der rheinland-pfälzischen Staatskanzlei (Staatssekretär) 1969–1976 (CDU) 245
Hirche, Walter, stellv. Vorsitzender des Landesverbandes der F.D.P Niedersachsen 1978–1994, niedersächsischer Wirtschaftsminister 1986–1990 348
Hitler, Adolf, Reichskanzler 1933–1945 (NSDAP) 22 ff.
Höcherl, Hermann, Bundesminister des Innern 1961–1965 (CSU) 214, 216 f., 219, 223
Hoegner, Wilhelm. bayerischer Ministerpräsident 1945–1946, 1954–1957 (SPD) 28
Hönes, Hannegret, MdB ab 13. 4. 1985–1987 (GRÜNE) 327 f.
Höpker Aschoff, Hermann, Präsident des Bundesverfassungsgerichts 1951–1954 117
Hoffmann, Volkmar, »Frankfurter Rundschau« 263
Hofmann, Ursula, »Frankfurter Allgemeine« 264 f.
Holzamer, Karl, erster Intendant des ZDF 1962–1977 333
Hooven, Eckard van, Vorstandsmitglied der Deutschen Bank 350
Huber, Erwin, Generalsekretär der CSU 1988–1994 360
Jaeger (Wangen), Claus, MdB 1972–1987, 1. 7. 1988–1994 (CDU) 290
Jaeger (Bayern), Richard, MdB 1949–1980 (CSU), Bundestagsvizepräsident 1957–1965 215 f.
Jahn (Münster), Friedrich-Adolf, MdB 1972–1994 (CDU) 97
Jakoby, Peter, MdL Saarland ab 1980 (CDU), Fraktionsvorsitzender ab 1990 367
Jung, Franz Josef, Generalsekretär der hessischen CDU 1987–1991, MdL Hessen ab 1983 365
Jung (Kandel), Kurt, MdB ab 17. 5. 1966–1983 (FDP/F.D.P.), Parl. Staatssekretär im BMI 1972–1974 278
Kaisen, Wilhelm, Präsident des Senats und Bürgermeister von Bremen 1945–1965 (SPD) 28, 32
Katz, Rudolf, Vizepräsident des Bundesverfassungsgerichts 1951–1959, Präsident des 2. Senats 1951–1959 151, 153, 196
Keil, Wilhelm, Präsident der württembergischen Verfassunggebenden Landesversammlung 1919–1920 (SPD) 20
Kewenig, Wilhelm, Staats- und Völkerrechtler 269 ff.
Kiesinger, Kurt-Georg, baden-württembergischer Ministerpräsident 1958–1966 (CDU) 69, 223, 228
Klein (Bremen), Günter, MdB 1990–1994 (CDU) 98
Klimmt, Reinhard, MdL Saarland ab 1975 (SPD), Fraktionsvorsitzender ab 1985 367
Klingner, Klaus, schleswig-holsteinischer Justizminister ab 1988 (SPD) 393
Klink, Dieter, MdBBü ab 1959, Präsident der bremischen Bürgerschaft 1971–1995 (SPD) 249, 251
Koch-Weser, Erich, Reichsminister des Innern 1919–1921, Reichsminister der Justiz 1928–1929 (DDP) 18
König, Pierre, General, Militärgouverneur der französischen Besatzungszone 1945–1949 121
Kohl, Helmut, rheinland-pfälzischer Ministerpräsident 1969–

1976 (CDU), Bundeskanzler ab 1982 69, 80. 103, 228, 239, 248
Kopf, Hermann, MdB 1949–1969 (CDU) 217 ff., 223
Kopf, Hinrich Wilhelm, Oberpräsident/Ministerpräsident von Hannover 1945–1946 (SPD) 32 f.
Krause, Günter, Staatssekretär beim Vorsitzenden des Ministerrats der DDR 1990 (CDU) 91, 265
Krause, Walter, MdL Baden-Württemberg 1952–1980 (SPD), Fraktionsvorsitzender 1961–1966, Innenminister 1966–1972 69, 227, 248, 261, 275 f.
Kröning, Volker, bremischer Senator für Justiz und Verfassung und Senator für Sport 1987–1991 (SPD) 96, 98, 366
Krollmann, Hans, MdL Hessen 1970–1991 (SPD), Fraktionsvorsitzender 1972–1973 274
Kubel, Alfred, niedersächsischer Ministerpräsident 1970–1976 (SPD) 32, 228, 293 f., 299
Kühn, Heinz, nordrhein-westfälischer Ministerpräsident 1966–1978 (SPD) 69, 227
Läpple, Friedel, MdL Saarland ab 1970 (SPD), Fraktionsvorsitzender 1973–1985 274, 326
Lafontaine, Oskar, saarländischer Ministerpräsident ab 1985 (SPD) 356
Lampe, Bernd, »Die Welt« (Essen) 233 f., 292
Lehr, Robert, Oberpräsident der Nord-Rheinprovinz 1945–1946 (CDP), Bundesminister des Innern 1950–1953 (CDU) 33, 135 f., 138 f., 160 f.
Leicht, Robert, »Süddeutsche Zeitung« (München) 286
Lemke, Helmut, schleswig-holsteinischer Ministerpräsident 1963–1971 (CDU), Landtagspräsident 1971–1983 226, 267 f., 270, 272, 294
Ley, Josef, MdL Saarland ab 1980 (F.D.P.), Fraktionsvorsitzender 1982–1985 326
Lüdemann, Hermann, schleswig-holsteinischer Ministerpräsident 1947–1949 (SPD) 42 f., 226
Luther, Hans, Reichskanzler a.D., Vorsitzender des »Bundes zur Erneuerung des Reiches« 1928, Vors. des Sachverständigenausschusses für die Neugliederung des Bundesgebietes 1952–1955 16 f., 60 f., 161 ff.
»Luther-Ausschuß« 36, 62 f., 160–165
»Luther-Bund« (Bund zur Erneuerung des Reiches) 16 f.
»Luther-Gutachten« (1955) 45, 62 f., 71 f., 100, 164 f., 170–177, 201, 203, 217, 242
Magirus, Karl, Sprecher der Gruppe »Schwaben-Kapitel«, Befürworter eines »Reichslandes Schwaben« 1918/1919 20
Maier, Reinhold, württemberg-badischer Ministerpräsident 1945–1952, erster Ministerpräsident von Baden-Württemberg 1952–1953 (FDP/DVP) 29, 47, 49 f., 117, 128, 154
Maihofer, Werner, Bundesminister des Innern 1974–1978 (F.D.P.) 75 f., 283 ff., 286 f., 296–299, 304
Maizière, Lothar de, Vorsitzender des Ministerrates der DDR 1990 (CDU) 84, 89, 361 f.
Malonek, Erich, stellv. Kreisvorsitzender der F.D.P. Schleswig-Flensburg 354
Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung (Köln) 368
Mehs, Matthias Joseph, MdB 1949–1953 (CDU) 133

Melder, Heinz-Joachim, »Die Welt« (Essen) 292
Meng, Richard, »Frankfurter Rundschau« 363 ff.
Mestern, Hans Adrian, hamburgischer Staatsrat a.D., Sachverständiger für Raumordnung und Landesplanung 241
Meyers, Franz, nordrhein-westfälischer Ministerpräsident 1958–1966 (CDU) 226 ff.
Michel, Heinz, Bürgerinitiative »Bürger für AKK« 333
Miltner, Karl, MdB 1969–20. 5. 1988 (CDU) 314 f., 318
Mirow, Thomas, Pressesprecher des Hamburgischen Senats 1983–1987 (SPD) 82, 342
Mischnick, Wolfgang, MdB 1957–1994 (FDP/F.D.P.), Fraktionsvorsitzender 1968–1990, stellv. FDP-Bundesvorsitzender 1964–1988 240, 252, 260, 274, 293, 326–330
Moersch, Karl, MdB ab 1. 9. 1964–1976 (FDP/F.D.P.), Parl. Staatssekretär/Staatsminister 1970–1976 276
Mommer, Karl, MdB 1949–1969 (SPD), Parl. Geschäftsführer 1957–14. 12. 1966 224
Momper, Walter, Regierender Bürgermeister von Berlin 1989–1991 (SPD) 104, 380 ff.
Müller, Gebhard, württemberg-hohenzollernscher Staatspräsident 1948–1952 (CDU), baden-württembergischer Ministerpräsident 1953–1958 (CDU) 47, 49 f., 130 f., 154
Müller, Georg, Direktor der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (Bonn-Bad Godesberg) 241
Müller-Link, Peter-Heinz, MdHBü 1953–1974 (FDP/F.D.P.), Fraktionsvorsitzender 1966–1974 251
Münch, Ingo von, Staatsrechtler, Stellvertreter des Präsidenten des Senats und Zweiter Bürgermeister von Hamburg 1987–1991 (F.D.P.) 82, 240 f., 343–347, 358
Münchheimer, Werner, Institut zur Förderung öffentlicher Angelegenheiten (Frankfurt a.M.) 58
Murswiek, Dietrich, Staatsrechtler 332
Napoleon I. (Napoléon Bonaparte), Erster Konsul 1799–1804, Kaiser der Franzosen 1804–1814/15 19, 132, 365
Nes Ziegler, John van, Präsident des nordrhein-westfälischen Landtags 1966–1970 (SPD) 227
Neumann, Bernd, Landesvorsitzender der CDU Bremen ab 1979, MdBBü 1971–1987 (CDU) 96, 348
Niggemeyer, Maria, MdB 1949–1961 (CDU) 134
Ohnesorge, Henk, »Die Welt« (Essen) 250 ff.
Olsen, Karl-Heinrich, Stadt-, Regional und Landesplaner 241
Osswald, Albert, hessischer Ministerpräsident 1969–1976 (SPD) 69, 227, 247 f., 261 f., 293
Pelschow, Martin, Oberregierungsrat in der niedersächsischen Landesverwaltung 158 f.
Poser, Hilmar von, niedersächsischer Regierungssprecher (Staatssekretär) 1976–1988 (CDU) 347
Prantl, Heribert, »Süddeutsche Zeitung« (München) 100
Preusker, Victor-Emanuel, MdB 1949–1961 (bis 1956 FDP, nach wiederholtem Fraktionswechsel ab 1960 (CDU/CSU) 134 f.

Preuss, Hugo, Staatsrechtler, Staatssekretär/Minister des Innern 1918–1919, Reichsminister des Innern 1919 (DDP) 13, 25
Rahlfs, Wilhelm, als hamburgischer Senator Präses der Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Landwirtschaft 1987–1991 (F.D.P.) 354 f.
Rau, Hans, als hamburgischer Senator Präses der Finanzbehörde 1970–1973 (F.D.P.), Stellvertreter des Präsidenten des Senats und Bürgermeister 1972–1974 262
Rau, Johannes, nordrhein-westfälischer Ministerpräsident ab 1978 (SPD) 360
Ravens, Karl, Parl. Staatssekretär im Bundeskanzleramt 1972–16. 5. 1974 (SPD) 73
Reschke, Hans, Oberbürgermeister von Mannheim 1956–1972 (parteilos) 241, 247
Rietdorf, Fritz, Staatssekretär a.D. (nordrhein-westfälisches Innenministerium 1967–1970) 245, 269
Robertson, Sir Brian, General, Militärgouverneur der britischen Besatzungszone 1947–1949 121
Röder, Franz-Josef, saarländischer Ministerpräsident 1959–1979 (CDU) 69, 228, 248, 262, 265
Rönsch (Wiesbaden), Hannelore, MdB ab 1983 (CDU) 326–330, 333
Rudolph, Hermann, »Frankfurter Allgemeine« 307
Rüdiger, Vera, bremische Senatorin für Gesundheit und Senatorin für Bundesangelegenheiten sowie Bevollmächtigte beim Bund 1988–1991 (SPD) 385
Ruhe, Hans, Ministerialrat im BMF 1969–1983 294 f.
Ruppersberg, Veit, »Hamburger Abendblatt« 346 f., 349
Schäfer (Tübingen), Friedrich, MdB 1957–14. 2. 1967, 1969–1980 (SPD), stellv. Fraktionsvorsitzender 1969–1980, Vorsitzender der Enquete-Kommission Verfassungsreform 1971–1976 68, 222 f., 260, 266, 270 ff., 293 f., 300 f.
Schäfer, Hans, Staatssekretär im BMI 1962–1966, 1969–1971 71
Schäfer (Appenweier/Offenburg), Harald B., MdB 1972–1994 (SPD) 278
Schäfer (Mainz), Helmut, MdB ab 9. 11. 1977 (F.D.P.) 326–330, 333, 341
Schäffer, Fritz, bayerischer Ministerpräsident 1945 (CSU) 28
Schäuble, Wolfgang, Bundesminister des Innern 1989–1991 (CDU) 88 f.
Scharpf, Fritz (Politik- und Verwaltungswissenschaftler) 73, 241, 267, 269, 271, 368
Scharping, Rudolf, rheinland-pfälzischer Ministerpräsident 1991–1994 (SPD) 82
Scheel, Walter, Bundespräsident 1974–1979 369
Scherer, Werner, MdL Saarland 1955–1990 (CVP/CDU), Fraktionsvorsitzender 1981–1984 326
Scheu, Erwin, Georgraph 58
Scheuner, Ulrich, Staatsrechtler 74, 280
Schieler, Rudolf, baden-württembergischer Justizminister 1966–1972 (SPD), MdL Baden-Württemberg 1960–1980, Fraktionsvorsitzender 1973–1976 238, 274
Schierholz, Henning, MdB 14. 3. 1985–1987 (GRÜNE) 340
Schiess, Karl, baden-württembergischer Innenminister 1972–1978 (CDU) 264

Schiffer, Eckart, MinDirig/MinDir im BMI 1974–1991 269
Schlebusch, Hubert, braunschweigischer Ministerpräsident 1945–1946 (SPD) 32
Schmid, Carlo, Mitglied des Parlamentarischen Rates 1948–1949 (SPD), Bundestagsvizepräsident 1949–1966, 1969–1972 44, 198 f.
Schmidt, Helmut, Bundesminister der Finanzen 1972–1974 (SPD), Bundeskanzler 1974–1982 103, 249, 251, 294, 369
Schmidt, Josef, »Stuttgarter Nachrichten« 158 f.
Schmitt (Wiesbaden), Rudi, Oberbürgermeister a.D. (Wiesbaden), MdB 1980–1987 (SPD) 333, 341
Schmitt-Vockenhausen, Hermann, MdB 1953–2. 8. 1979 (SPD) 278 f.
Schmude, Jürgen, Parl. Staatssekretär im BMI 1974–1976 (SPD) 287–290
Schneider, Hans-Karl, Wirtschaftswissenschaftler 241
Schneider, Peter, Staatsrechtler 332
Schneider, Richard, Bürgerinitiative »AKK-Bürger für Hessen« 333
Schöller, Peter, Geograph 241
Scholz, Rupert, Staatsrechtler, MdB ab 1990 (CDU), Vorsitzender der GVK 1991–1993 (gemeinsam mit Henning Voscherau, s.d.) 96 f.
Schreiner, Hanns, rheinland-pfälzischer Regierungssprecher 1969–1991, zugleich Chef der Staatskanzlei (Staatssekretär) 1988–1991 325, 360
Schröder (Düsseldorf), Gerhard, Bundesminister des Innern 1953–1961 (CDU) 191, 198 ff., 204
Schröder (Hannover), Gerhard, MdL Niedersachsen ab 1986 (SPD), Fraktionsvorsitzender 1986–1990, Ministerpräsident ab 1990 358 f., 369, 391
Schulenburg, Graf von der, Friedrich-Werner, Diplomat, am 10. 11. 1944 hingerichtet 26
Schulz, Peter, Präsident des Senats und Erster Bürgermeister von Hamburg 1971–1974 (SPD) 251
Schwarz, Heinz, rheinland-pfälzischer Innenminister 1971–1976 (CDU) 265
Schwarz, Henning, schleswig-holsteinischer Geschäftsführender Ministerpräsident 1987–1988 (CDU) 348, 350
Schwenk (Stade), Wolfgang, MdB ab 3. 6. 1974–1987 (SPD) 332
Simonis, Heide, schleswig-holsteinische Finanzministerin 1988–1993 (SPD) 353
Simpfendörfer, Wilhelm, Landesvorsitzender der CDU Nord-Württemberg 1949–1958 129
Sottorf, Hans Jörg, »Handelsblatt« (Düsseldorf) 362 f.
Späth, Lothar, baden-württembergischer Ministerpräsident 1978–1991 (CDU) 380–384
Stather, Erich, hessischer Regierungssprecher (Staatssekretär) ab 1991 (SPD) 82
Stenzel, Arnold, Kreisvorsitzender der F.D.P. Schleswig-Flensburg 1982–1986, 1989–1990 354
Sting, Heinz, Regierungsdirektor in der niedersächsischen Landesverwaltung 158 f.
Stoiber, Edmund, bayerischer Innenminister 1988–1993 (CSU), Ministerpräsident ab 1993 (CSU) 96
Stolpe, Manfred, brandenburgischer Ministerpräsident ab 1990 (SPD) 94 f., 395

Stoltenberg, Gerhard, schleswig-holsteinischer Ministerpräsident 1971–1982 (CDU) 250, 262
Süsterhenn, Adolf, rheinland-pfälzischer Justiz- und Kultusminister 1946–1951 (CDU), Staatsrechtler, MdB 1961–1969 (CDU) 36, 60 f., 161, 223
Tabillion, Reiner, MdL Saarland ab 1986 (SPD), stellv. Fraktionsvorsitzender ab 1991 99
Tantzen, Theodor, oldenburgischer Ministerpräsident 1945–1946 (FDP) 32
Tatge, Willi, MdB ab 18. 6. 1985–1987 (GRÜNE) 327–330, 341
Teufel, Erwin, MdL Baden-Württemberg ab 1972 (CDU), Fraktionsvorsitzender 1978–1991, baden-württembergischer Ministerpräsident ab 1991 (CDU) 87, 96, 371 f.
Titzrath, Werner, »Westdeutsche Allgemeine« (Essen) 162 ff.
Troeger, Heinrich, Vizepräsident der Deutschen Bundesbank 1958–1969, Vorsitzender der Kommission Finanzreform 1964–1966 68
»Troeger-Gutachten« (1966) 68, 228 f., 380 f.
Vogel, Bernhard, rheinland-pfälzischer Ministerpräsident 1976–1988 (CDU), Vorsitzender der Konrad-Adenauer-Stiftung (St. Augustin) 1989–1995, thüringischer Ministerpräsident ab 1992 (CDU) 87, 325, 351 f., 369 ff.
Vogel, Dieter, Sprecher der Bundesregierung und Chef des Bundespresseamtes (Staatssekretär) 1990–1995 88, 365
Vogel (Warendorf/Ennepetal), Friedrich, MdB 1965–6. 10. 1966, 1969–1994 (CDU) 260
Voscherau, Henning, Präsident des Senats und Erster Bürgermeister von Hamburg ab 1988 (SPD), Vorsitzender der GVK 1991–1993 (gemeinsam mit Rupert Scholz. s.d.) 83, 86, 104, 352 f., 358, 367 f., 391
Wagener, Frido, Verwaltungswissenschaftler 71 f., 241
Wagner (Günzburg), Leo, MdB 1961–1976 (CSU) 279
Waigel, Theodor, MdB ab 1972 (CSU) 326–330
Waldenfels, Georg Frhr. von, bayerischer Minister für Bundes- und Europaangelegenheiten und Bevollmächtigter beim Bund 1987–1990 (CSU) 358
Wallmann, Walter, hessischer Ministerpräsident 1987–1991 (CDU) 351 f., 358, 364, 380, 384 f.
Weber, Werner, Staatsrechtler 74, 280
Wedemeier, Klaus, Präsident des Senats und Bürgermeister von Bremen 1985–1995 (SPD) 96, 347 f., 351, 353, 365 f., 380, 382 ff., 391
Weeser-Krell, Lothar, Wirtschaftswissenschaftler 333
Wegner, Konstanze, MdB ab 31. 8. 1988 (SPD) 104
Wehner, Herbert, MdB 1949–1983 (SPD), Fraktionsvorsitzender 1969–1983 249, 251
Weichmann, Herbert, Präsident des Senats und Erster Bürgermeister von Hamburg 1965–1971 (SPD) 250
Wendig, Friedrich, MdB 1972–1983 (F.D.P.) 80, 302, 316 f., 318
Werber, Friedrich, MdB 1953–1961 (CDU) 198 f.
Wessel, Helene, MdB 1949–13. 10. 1969 (Z, ab 1951 FU, ab 1952 fraktionslos, ab 1957 SPD) 132

Wiegand, Frank-Michael, MdHBü 1987–1993 (F.D.P.), Fraktionsvorsitzender 1987–1991 347

Wirth, Helmuth, »Allgemeine Zeitung« (Mainz) 331 ff.

With, Hans de, MdB 1969–1994 (SPD) 332

Wittke, Thomas, »General-Anzeiger« (Bonn) 356 f.

Wittmann (Straubing), Otto, MdB 1969–1980 (SPD) 315 f., 318

Wittrock, Karl, MdB 1953–8. 5. 1963 (SPD) 199

Wohleb, Leo (Leonhard), Präsident des Staatssekretariats für Südbaden/Baden, badischer Staatspräsident 1946–1952 (BCSV/CDU) 49, 129

Wuermeling, Franz-Josef, MdB 1949–1969 (CDU) 133 f.

Zinn, Georg August, hessischer Ministerpräsident 1951–1969 (SPD) 204, 223

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Weniger Länder – mehr Föderalismus? : die Neugliederung des Bundesgebietes im Widerstreit der Meinungen 1948/49 – 1990 ; eine Dokumentation / bearb. von Reinhard Schiffers. – Düsseldorf : Droste, 1996
(Dokumente und Texte ; Bd. 3)
ISBN 3-7700-5195-5
NE: Schiffers, Reinhard [Bearb.]; GT

∞ Das Papier erfüllt die Anforderungen nach DIN ISO 9706 : 1995, Information und Dokumentation; Papier für Schriftgut und Druckerzeugnisse: Voraussetzungen für die Alterungsbeständigkeit.

EX OFFICINA
1996

Satz
Monotype Garamond
Müller · Satz Grevenbroich

Papier
Geese Hamburg

Gewebe
Bamberger Kaliko

Druck
Verlagsdruckerei Schmidt
Neustadt/Aisch

Printed in Germany