

Schriftlicher Bericht

des Rechtsausschusses
(12. Ausschuß)

über den von der Fraktion der SPD eingebrachten Entwurf
eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes

— Drucksache V/2470 —

über den von der Fraktion der CDU/CSU eingebrachten Entwurf
eines Gesetzes zur Neufassung des Artikels 118 des Grund-
gesetzes

— Drucksache V/2541 (neu) —

A. Bericht des Abgeordneten Erhard (Bad Schwalbach)

Der Deutsche Bundestag hat die Gesetzentwürfe — Drucksachen V/2470 und V/2541 (neu) — in seiner 154. Sitzung am 9. Februar 1968 federführend an den Rechtsausschuß und mitberatend an den Innenausschuß überwiesen. Der Innenausschuß hat mit Schreiben vom 7. März 1968 Stellung genommen. Der Rechtsausschuß hat die Gesetzentwürfe in seiner Sitzung am 25. Juni 1969 abschließend beraten.

I. Vorgeschichte

1. Das Grundgesetz enthält in Artikel 29 Abs. 1 bis 6 den Auftrag, das Bundesgebiet durch Bundesgesetz neu zu gliedern. Dieser Verfassungsauftrag ist noch nicht erfüllt; er muß erfüllt werden.

Seit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 30. Mai 1956 (BVerfGE Bd. 5 S. 35 ff.) besteht Übereinstimmung darüber, daß die Neuregelung auch in Teilregelungen (Phasen) erfolgen kann, soweit es aus einem zwingenden Grund nicht möglich ist, sie in einem Zuge durchzuführen.

Die Bundesregierung hat in der Begründung des Entwurfs eines Ersten Gesetzes zur Neugliederung des Bundesgebietes vom 7. Dezember 1962 dargelegt und begründet, daß eine allgemeine

Neugliederung des gesamten Bundesgebiets im Hinblick auf die gesamtpolitischen Belange einstweilen unmöglich und daher eine Lösung in Phasen gerechtfertigt sei. Diese im Jahre 1962 von der Bundesregierung ausgesprochene Auffassung ist auch in den folgenden Jahren nicht ernstlich in Zweifel gezogen worden.

2. Mit der Konzeption dieser Lösung in Phasen war lange schon die Vorstellung verbunden, daß die Entscheidung über den Fortbestand des Landes Baden-Württemberg oder die Wiederherstellung des alten Landes Baden als erste Phase vorweggenommen werden könne.

Nach der auf Grund des Artikels 118 GG vollzogenen Bildung des Landes Baden-Württemberg war in den ehemals badischen Gebietsteilen im Jahre 1956 ein Volksbegehren auf Wiederherstellung des früheren Landes Baden zustande gekommen; es war vom Bundesverfassungsgericht mit der Begründung zugelassen worden, daß der Wille der badischen Bevölkerung bei der Entscheidung nach Artikel 118 GG „durch die Besonderheit der politisch-geschichtlichen Entwicklung überspielt worden“ sei. Da das Bundesverfassungsgericht diese Entscheidung auf Grund des Artikels 29 GG getroffen hatte, schien die

Entscheidung der „Baden-Frage“ nunmehr in das Verfahren nach Artikel 29 GG verwiesen zu sein.

3. An diesem Punkte entzündete sich jedoch der Streit der Meinungen. Die CDU/CSU wollte das Problem in den Artikel 118 GG zurückverweisen, indem man diesen Artikel als noch nicht verbraucht ansah, oder ihn ausdrücklich wieder in Kraft setzte. Auf diese Weise hätte die Baden-Frage von den übrigen Volksbegehren gelöst und sowohl zeitlich wie sachlich für sich allein nach eigenen Regeln entschieden werden sollen. Demgegenüber bestand die SPD immer auf der gleichmäßigen Anwendung des Artikels 29 GG auf alle Volksbegehren und demgemäß auf dem Junktim zwischen der Entscheidung der Baden-Frage und den Entscheidungen in den anderen Volksbefragungsgebieten.

Es hat sich schon lange gezeigt, daß eine Lösung der Baden-Frage im Rahmen des alten oder wiederhergestellten Artikels 118 keine Mehrheit findet. Nachdem auch der 1962 mit dem Entwurf eines Ersten Neugliederungsgesetzes (Drucksache IV/834) unternommene Versuch, die Baden-Frage auf der Grundlage des Artikels 29 GG im Vorgriff zu lösen, gescheitert war, konzentrierten sich die Bemühungen auf das Ziel, durch eine Änderung des Artikels 29 GG eine praktikable Grundlage sowohl für Baden als auch für die übrigen Volksbefragungsgebiete zu finden.

4. Sachlich näherte man sich am Modell des Baden-Problems einer Regelung der Mehrheitsentscheidung in der Weise, daß die Mehrheit ein Viertel der Wahlberechtigten umfassen soll, so daß der Volksentscheid vor einem befürchteten Überspielen durch die Parole der Stimmenthaltung gesichert ist. Diese Regelung der Mehrheitsentscheidung war, wie allerdings eingesehen wurde, aus Gründen der gleichen Motive und Zwecke auch auf die anderen Volksbefragungsgebiete zu übertragen.

Es bedurfte dann noch der Einigung über die Phasenlösung, wie sie auch der mitberatende Innenausschuß empfohlen hat. Daß die Entscheidung der Baden-Frage zeitlichen Vorrang haben soll, entsprach schon lange den Überzeugungen und dem Willen aller Beteiligten. Dagegen ist im Hinblick auf die anderen Volksbefragungsgebiete und ihre Probleme von repräsentativen Sprechern auf die neuen Aspekte in Raumordnung, Regionalplanung, Infrastruktur und Verkehrsplanung hingewiesen worden, die voreilige Entscheidungen in diesen Räumen nicht ratsam erscheinen lassen. Insoweit deutet man in breiter Übereinstimmung auf die Mitte der

Siebziger Jahre als einen Zeitpunkt, in dem die Reifung der weiteren Entwicklungen die gebotenen Entscheidungen möglich gemacht haben wird.

Auf der Grundlage dieser Erwägungen hat der Rechtsausschuß die entsprechende Änderung des Artikels 29 GG auf der Grundlage des SPD-Entwurfs, der den für die Phasenlösung unpraktikablen Volksentscheid im gesamten Bundesgebiet wegfallen läßt, dem Bundesgesetzgeber die letzte Entscheidungsbefugnis gibt, ihn aber weiter an die allgemeinen Ziele der Neugliederung nach Absatz 1 gebunden sein läßt, beschlossen.

II. Im einzelnen

Absatz 1 entspricht unverändert dem bisherigen Absatz 1 des Artikels 29 GG. In Absatz 2 kommt der alte Satz 2 der bisher geltenden Fassung in Wegfall, weil er im Rahmen der Neufassung entbehrlich wird; im übrigen entspricht auch Absatz 2 der bisher geltenden Fassung in Artikel 29 GG.

In Absatz 3 werden die Termine für die Volksentscheide festgelegt: für Baden bis 30. Juni 1970, für die übrigen Gebiete bis 31. März 1975.

Absatz 3 enthält ferner die neue Mehrheitsregelung und bestimmt, daß nach Durchführung des Volksentscheids die Landeszugehörigkeit des Volksbefragungsgebietes innerhalb Jahresfrist nach Durchführung des Volksentscheids durch Bundesgesetz zu regeln ist.

Absatz 4 bestimmt dreierlei:

- a) daß das Bundesgesetz nach Absatz 3 der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages bedarf,
- b) daß dem Bundesgesetz das Ergebnis des Volksentscheids zugrunde zu legen ist.
- c) daß das Bundesgesetz von dem Ergebnis des Volksentscheids abweichen darf, wenn die in Absatz 1 umschriebenen Ziele der Neugliederung diese Abweichung erfordern; nur unter dieser Voraussetzung ist die Abweichung vom Volksentscheid zulässig, so daß andere Gründe ausgeschlossen sind.

Im Satz 3 des Absatzes 4 sowie in den Absätzen 5 und 6 werden Verfahrensfragen geregelt; es wird dabei der Tatsache Rechnung getragen, daß der bisher in Absatz 4 des geltenden Artikels 29 GG vorgesehene Volksentscheid im gesamten Bundesgebiet in Wegfall kommt.

Absatz 7 entspricht dem bisherigen Absatz 7 des Artikels 29 GG.

Bonn, den 27. Juni 1969

Erhard (Bad Schwalbach)

Berichterstatte

B. Antrag des Ausschusses

Der Bundestag wolle beschließen,

1. den Gesetzentwurf — Drucksache V/2470 — in der aus der nachstehenden Zusammenstellung ersichtlichen Fassung anzunehmen;
2. den Gesetzentwurf — Drucksache V/2541 (neu) — für erledigt zu erklären.

Bonn, den 27. Juni 1969

Der Rechtsausschuß

Dr. Reischl	Erhard (Bad Schwalbach)
Stellv. Vorsitzender	Berichterstatler

Zusammenstellung
des von der Fraktion der SPD eingebrachten Entwurfs
eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes
— Drucksache V/2470 —
mit den Beschlüssen des Rechtsausschusses
(12. Ausschuß)

Entwurf**Beschlüsse des 12. Ausschusses****Entwurf eines Gesetzes zur Änderung
des Grundgesetzes**

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 1969 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

**Entwurf eines . . . Gesetzes zur Änderung
des Grundgesetzes**

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) **unverändert**

(2) **unverändert**

(3) Ist ein Volksbegehren nach Absatz 2 zustande gekommen, so ist in dem betreffenden Gebietsteil bis zum 31. März **1975, im Gebietsteil Baden des Bundeslandes Baden-Württemberg bis zum 30. Juni 1970** ein Volksentscheid über die angestrebte Änderung der Landeszugehörigkeit durchzuführen. Stimmt eine Mehrheit, die mindestens ein Viertel

Entwurf

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 verbleibenden 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 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.

Beschlüsse des 12. Ausschusses

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) **Dem Bundesgesetz ist das Ergebnis des Volksentscheids 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 Gebietssteile 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 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 Bundesgebiet.

(6) **unverändert**

(7) **unverändert**

Artikel II

unverändert