

Gesetzentwurf

der Bundesregierung

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

A. Zielsetzung

Der erfolgreiche Ausgang der Volksentscheide nach Artikel 29 Abs. 3 GG in Oldenburg und Schaumburg-Lippe am 19. Januar 1975 macht es erforderlich, die Landeszugehörigkeit dieser Gebietsteile binnen Jahresfrist durch Bundesgesetz zu regeln (Artikel 29 Abs. 3 Satz 2 GG).

B. Lösung

Der Entwurf sieht den Verbleib von Oldenburg und Schaumburg-Lippe beim Land Niedersachsen vor. Die Schaffung selbständiger Länder Oldenburg und Schaumburg-Lippe würde den Zielen einer zeitgerechten Neugliederung widersprechen.

C. Alternativen

keine

D. Kosten

Bund, Länder und Gemeinden werden nicht mit Kosten belastet.

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
I/4 (III/1) — 101 03 — Ne 1/75

Bonn, den 17. Oktober 1975

An den Präsidenten
des Deutschen Bundestages

Hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen 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 mit Begründung und Vorblatt.

Ich bitte, die Beschlußfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist der Bundesminister des Innern.

Der Bundesrat hat in seiner 424. Sitzung am 17. Oktober 1975 gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes beschlossen, gegen den Gesetzentwurf keine Einwendungen zu erheben.

Schmidt

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

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.

Begründung

Allgemeines

I.

Im Vollzug des Gesetzes über die Volksentscheide aufgrund der nach Artikel 29 Abs. 2 GG in den Ländern Rheinland-Pfalz und Niedersachsen zustande gekommenen Volksbegehren vom 25. Oktober 1974 (BGBl. I S. 2877) wurden am 19. Januar 1975 im Verwaltungsbezirk Oldenburg und im Landkreis Schaumburg-Lippe des Landes Niedersachsen Volksentscheide über die künftige Landeszugehörigkeit dieser Gebiete durchgeführt. Diese Volksentscheide waren erfolgreich. Von der zum Landtag wahlberechtigten Bevölkerung stimmten im Verwaltungsbezirk Oldenburg 31 v. H. und im Landkreis Schaumburg-Lippe 39,5 v. H., also jeweils eine Mehrheit, die das in Artikel 29 Abs. 3 GG geforderte Quorum übersteigt, für eine Änderung der Gebietszugehörigkeit, nämlich dafür, daß die Abstimmungsgebiete selbständige Länder werden sollen.

Nach Artikel 29 Abs. 3 Satz 2 GG ist nunmehr binnen Jahresfrist die Landeszugehörigkeit dieser beiden Gebietsteile Niedersachsens durch Bundesgesetz zu regeln. Artikel 29 Abs. 3 Satz 3 GG gestattet es, diese Regelung in einem Gesetz zusammenzufassen. Der vorstehende Gesetzentwurf dient der Erfüllung dieses Verfassungsauftrags. Das Gesetz muß spätestens am 19. Januar 1976 in Kraft treten. Es bedarf der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder des Bundestags (Artikel 29 Abs. 4 Satz 2 GG).

Die Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden werden durch dieses Gesetz nicht mit Ausgaben belastet.

II.

Artikel 29 Abs. 4 Satz 1 des Grundgesetzes bestimmt, daß dem Bundesgesetz, das über die künftige Landeszugehörigkeit der Abstimmungsgebiete entscheidet, das Ergebnis der Volksentscheide zugrunde zu legen ist; das Gesetz darf davon nur abweichen, „soweit dies zur Erreichung der Ziele der Neugliederung nach Artikel 29 Abs. 1 erforderlich ist“. Der Bundesgesetzgeber hat also zu prüfen, ob eine Wiederherstellung der vormaligen Länder Oldenburg und Schaumburg-Lippe mit den Zielen einer zeitgerechten Neugliederung übereinstimmt oder ob sie ihnen widersprechen würde. Durch die Vorlage dieses Entwurfs bringt die Bundesregierung ihre Überzeugung zum Ausdruck, daß — abweichend von dem Ergebnis der beiden Volksentscheide — der Verbleib des Verwaltungsbezirks Oldenburg und des Landkreises Schaumburg-Lippe beim Land Niedersachsen vorgesehen ist. Hierfür sind folgende Erwägungen maßgebend:

1. Eine Verselbständigung der ehemaligen Länder Oldenburg und Schaumburg-Lippe wäre mit den in Artikel 29 Abs. 1 des Grundgesetzes umschriebenen Zielen einer Neugliederung des Bundesgebietes nicht vereinbar. Die Neugliederung zielt gemäß dieser Bestimmung darauf ab, Länder zu schaffen, die „nach Größe und Leistungsfähigkeit die ihnen obliegenden Aufgaben wirksam erfüllen können“. Als weitere Maßgabe gebietet Artikel 29 Abs. 1 die „Berücksichtigung der landsmannschaftlichen Verbundenheit, der geschichtlichen und kulturellen Zusammenhänge, der wirtschaftlichen Zweckmäßigkeit und des sozialen Gefüges“.

Die vom Bundesminister des Innern einberufene Sachverständigenkommission für die Neugliederung des Bundesgebietes unter Leitung von Staatssekretär a. D. Prof. Dr. Ernst ist in ihrem im November 1972 vorgelegten Bericht „Vorschläge zur Neugliederung des Bundesgebietes gemäß Artikel 29 des Grundgesetzes“ (nachfolgend: „Bericht der Ernst-Kommission“) zu dem Ergebnis gelangt, daß eine zweckgerichtete Auslegung (die Neugliederung dient der Stärkung der Länder) ebenso wie eine Interpretation des Wortes „Berücksichtigung“ (einer schwächeren Form der Beachtung) einen Vorrang der Richtbegriffe in Artikel 29 Abs. 1 Satz 2 vor denen in Satz 1 ergibt (a. a. O. Teilziffer 79). Die Bundesregierung hält diese Auslegung für sachgerecht.

Die Bundesregierung teilt weiter die im Bericht der Ernst-Kommission a. a. O. aus dieser Interpretation abgeleitete Folgerung, daß die Länder durch die Neugliederung zur Erfüllung ihrer Aufgaben besser instand gesetzt werden sollen, als es nach ihrem jetzigen Bestand der Fall ist. Das Ziel einer besseren Erfüllung der den Ländern in einem Bundesstaat zufallenden Funktionen und einer höheren Leistungsfähigkeit ihrer Regierungen und Parlamente, eine eigenständige das Gesamtwohl fördernde Landespolitik zu betreiben, insbesondere den Anforderungen gerecht werden zu können, die an sie als Träger der Verwaltungshoheit, der kommunalen Ordnungs- und Ausgleichsfunktion und der Landesentwicklungsaufgaben gestellt werden — s. Bericht der Ernst-Kommission, Teilziffern 94 ff., insbesondere Teilziffer 123 —, führt nach Überzeugung der Bundesregierung zu der Folgerung, daß die Neugliederung die Länder gegenüber ihrer derzeitigen Größe nicht wesentlich verkleinern darf. Von dieser Auffassung geht offenbar auch der Bericht der Ernst-Kommission aus, wenn er keine Vermehrung der bestehenden elf Länder, sondern ihre Verringerung auf fünf oder sechs vorgeschlagen hat (a. a. O. Teilziffern 296 bis 305).

2. Es würde mithin den Zielen einer Neugliederung nach Artikel 29 Abs. 1 GG widersprechen, wenn aus den beiden Gebietsteilen Niedersachsens neue Bundesländer gemacht würden, die wegen ihrer zu geringen Größe und der daraus resultierenden mangelnden Leistungsfähigkeit ihre Aufgaben weniger wirksam erfüllen könnten als das jetzige Land Niedersachsen und zugleich für die Zukunft auch die Leistungsfähigkeit des verbleibenden Landes Niedersachsen erheblich schmälern würden. Durch die Schaffung zweier neuer Länder auf dem Territorium des Landes Niedersachsen würde dieses Land in drei staatliche Hoheitsbereiche aufgeteilt; damit würden wichtige räumliche Verflechtungen, insbesondere in der Küstenregion, zerschnitten und eine wirksame Koordinierung aller Maßnahmen für die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung zwischen den einzelnen Gebieten wesentlich erschwert werden. Bereits jetzt liegt das Land Niedersachsen in seiner wirtschaftlichen

und finanziellen Leistungsfähigkeit sowohl nach dem gegenwärtigen Stand als auch in der Entwicklungstendenz unter dem Bundesdurchschnitt. Eine Zerstückelung dieses Landes müßte die schon jetzt bestehenden Probleme weiter verschärfen und würde zu einem Zustand führen, der der Erreichung der Ziele einer Neugliederung nach Artikel 29 Abs. 1 Satz 2 GG nicht nur nicht förderlich wäre, sondern diesen Zielen tendenziell entgegenwirken müßte. Die Beibehaltung der gegenwärtigen staatlichen Gliederung in Niedersachsen begründet darüber hinaus eine aussichtsreichere Ausgangslage für eine künftige Neugliederung des Bundesgebietes als diejenige Lage, die sich ergeben müßte, wenn der Gesetzgeber den Volksentscheiden stattgeben würde.

3. Es sprechen manche Gründe dafür, das Ergebnis der Volksentscheide in den vormaligen Ländern Oldenburg und Schaumburg-Lippe als Ausdruck des historisch gewachsenen Zusammengehörigkeitsgefühls zu werten. Das in Artikel 29 Abs. 1 Satz 1 GG verankerte Gebot, bei der Neugliederung auch die landsmannschaftliche Verbundenheit sowie die geschichtlichen und kulturellen Zusammenhänge zu berücksichtigen, verlangt jedoch nicht, daß Oldenburg und Schaumburg-Lippe deshalb zu selbständigen Staaten erhoben werden. Die landsmannschaftlichen, geschichtlichen und kulturellen Besonderheiten der Gebietsbevölkerungen können nämlich auch im größeren Verband des Landes Niedersachsen gewahrt werden, ohne daß dessen Fortbestand in Frage gestellt werden müßte. Die Wahrnehmung dieser Aufgabe ist freilich Ländersache. Die Regierung des Landes Niedersachsen hat hierzu auf folgendes hingewiesen:

„Die Wahrung und Förderung der kulturellen und historischen Belange der ehemaligen Länder Oldenburg und Schaumburg-Lippe bleibt auch bei weiterer Zugehörigkeit zum Lande Niedersachsen gewährleistet. Schon Artikel 56 der Vorläufigen Niedersächsischen Verfassung schreibt dies für die Gesetzgebung und Verwaltung zwingend vor. Im Jahre 1961 wurde der Gemeinnützige Verein „Oldenburg-Stiftung e. V.“ gegründet, dem die Landkreise und kreisfreien Städte sowie 66 Heimatvereine im Verwaltungsbezirk Oldenburg angehörten. Ihre Aufgabe bestand darin, alle kulturellen Bestrebungen und Einrichtungen außerhalb des staatlichen Bereichs zusammenzufassen und zu pflegen sowie die Landesbehörden im Bereich der staatlichen Kulturpflege zu unterstützen und zu beraten. Mit Wirkung vom 1. Januar 1975 ist die Stiftung entsprechend ihrer inzwischen erlangten Bedeutung als oldenburgische Landschaft in die Rechtsform einer Körperschaft des öffentlichen Rechts übergeleitet worden, die wie zuvor die Oldenburg-Stiftung, durch das Land Niedersachsen finanziell unterstützt wird. Es besteht die Möglichkeit, die Körperschaft bei Bedarf weiter auszugestalten. Die zahlenmäßig geringeren kulturellen Einrichtungen im ehemaligen Land Schaumburg-

Lippe sind von jeher eng mit denen der früheren Provinz und dem heutigen Regierungsbezirk Hannover verbunden. Sie werden in entsprechender Weise gefördert wie vergleichbare Institutionen im Verwaltungsbezirk Oldenburg.“

III.

Das zur Wahrung der Ziele des Artikels 29 Abs. 1 GG erforderliche Abweichen des Bundesgesetzes vom Ergebnis der Volksentscheide (vgl. dazu die Ausführungen oben zu II, 1 und 2) ist nicht davon abhängig, daß im gleichen Zug auch die Gesamtneugliederung des Bundesgebietes nach Artikel 29 Abs. 1, 5 und 6 GG in Angriff genommen oder daß dem Begehren der Volksentscheide in den beiden Abstimmungsgebieten bereits eine gebietsmäßig konkretisierte Gesamtkonzeption der Neugliederung des Bundesgebietes entgegengesetzt wird. Ein solches Erfordernis fände im Grundgesetz keine Stütze, es wäre zudem im Hinblick auf die Jahresfrist des Artikels 29 Abs. 3 Satz 2 GG nicht zu verwirklichen. Um die Notwendigkeit eines von den Zielen der Volksentscheide in Oldenburg und Schaumburg-Lippe abweichenden Gesetzes deutlich zu machen, reicht es aus darzutun — wie vorstehend geschehen —, daß den in Artikel 29 Abs. 1 GG niedergelegten maßgeblichen Grundsätzen für eine zeitgerechte Neugliederung mit der Schaffung neuer Länder von unzulänglicher Leistungsfähigkeit nicht entsprochen werden könnte.

Die Vorlage eines Bundesgesetzes über die Neugliederung des Bundesgebietes nach einer umfassenden und gebietsmäßig konkretisierten Konzeption erscheint erst dann sinnvoll und dem Verfassungsauftrag des Artikels 29 Abs. 1 GG nur dann förderlich, wenn die dabei vorzusehenden Änderungen des Gebietsbestands der Länder Aussicht haben, eine mehrheitliche Zustimmung bei den verantwortlichen politischen Kräften bzw. in der betroffenen Bevölkerung zu finden.

Der Öffentlichkeit liegen die Vorschläge der Ernst-Kommission zur Neugliederung des Bundesgebietes vor (a. a. O. Teilziffern 296 bis 305). Diese zum Teil als Alternativen angebotenen Vorschläge entsprechen nach Auffassung der Bundesregierung den Richtbegriffen in Artikel 29 Abs. 1 GG. Sie erscheinen auch als für die Verwirklichung einer zeitgerechten Gliederung des Bundesgebietes geeignet. Es

ist deshalb möglich und zu hoffen, daß die weitere Entwicklung eine politische Meinungslage schafft, die eine Inangriffnahme der Neugliederung des Bundesgebietes auf der Grundlage der Vorschläge der Ernst-Kommission als aussichtsreich erscheinen läßt. Im gegenwärtigen Zeitpunkt ist dies allerdings noch nicht der Fall und nach Auffassung der Bundesregierung innerhalb der durch Artikel 29 Abs. 3 Satz 2 GG für die Verabschiedung des vorliegenden Gesetzentwurfs gebotenen Frist auch nicht erreichbar.

Einzelbegründung

§ 1

Die Vorschrift sieht für die beiden niedersächsischen Abstimmungsgebiete des Volksentscheids vom 19. Januar 1975 die Beibehaltung der bisherigen Landeszugehörigkeit vor. Da die beiden Abstimmungsgebiete mit der gegenwärtigen verwaltungsmäßigen Gebietsgliederung nicht übereinstimmen, war es bereits bei der Anordnung der Volksentscheide in § 1 des Gesetzes 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 (BGBl. I S. 2877) notwendig, auf den Umfang dieser Gebiete z. Z. der Durchführung der Volksbegehren im Jahre 1956 abzustellen, um die Deckungsgleichheit der Gebiete von Volksbegehren und Volksentscheid herbeizuführen (vgl. die Begründung zu § 1 des Gesetzes vom 25. Oktober 1974, BT-Drucksache 7/2355 S. 6). Aus dem gleichen Grunde muß auch bei der Entscheidung über die weitere Landeszugehörigkeit der beiden Abstimmungsgebiete Niedersachsens auf deren Gebietsstand von 1956 abgestellt werden.

§ 2

Die Vorschrift enthält die übliche Berlin-Klausel.

§ 3

Das Gesetz kann am Tage nach der Verkündung in Kraft treten. Es muß nach Artikel 29 Abs. 3 Satz 2 GG spätestens am 19. Januar 1976 in Kraft treten.

