

Bericht und Antrag

des Innenausschusses (4. Ausschuß)

**zu dem von der Bundesregierung eingebrachten 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 7/4167 —

A. Problem

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.

A. Bericht der Abgeordneten Gerster (Mainz) und Dr. Schäfer (Tübingen)

I. Zum Verfahren

Der von der Bundesregierung eingebrachte Gesetzentwurf wurde in der 197. Sitzung des Deutschen Bundestages am 24. Oktober 1975 an den Innenausschuß und zur Mitberatung an den Rechtsausschuß überwiesen. Der Rechtsausschuß hat den Gesetzentwurf in seiner Sitzung am 5. November 1975 beraten und empfohlen, ihn unverändert anzunehmen. Der Innenausschuß hat den Gesetzentwurf in vier Sitzungen beraten und am 28. November 1975 mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen gegen die Stimmen der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion beschlossen, seine unveränderte Annahme vorzuschlagen. Vor der Beschlußfassung hörte der Ausschuß in öffentlicher Informationssitzung Auskunftspersonen für das Komitee Volksentscheid Oldenburg, den Verein zur Förderung der oldenburgischen Heimat e. V., die Wählerinitiative Schaumburg-Lippe sowie Vertreter der in Schaumburg-Lippe in den Gebietskörperschaften vertretenen Parteien zu dem Gesetzentwurf.

II. Zum Gesetzentwurf

1. Dem Ausschuß lagen schriftliche Stellungnahmen des Bundesministers des Innern vom 29. Oktober 1975 zu der Frage, warum entgegen dem Ausgang der Volksentscheide unter Berufung auf Artikel 29 Abs. 1 des Grundgesetzes der Vorschlag gemacht wird, daß Oldenburg und Schaumburg-Lippe beim Land Niedersachsen verbleiben sollen sowie des niedersächsischen Ministerpräsidenten vom 30. Oktober 1975 vor. Diese Stellungnahme hat folgenden Wortlaut:

„Nach Artikel 56 der vorläufigen niedersächsischen Verfassung sind die kulturellen und historischen Belange der ehemaligen Länder Hannover, Oldenburg, Braunschweig und Schaumburg-Lippe durch Gesetzgebung und Verwaltung zu wahren und zu fördern. Die überkommenen heimatgebundenen Einrichtungen dieser Länder sind weiterhin dem heimatlichen Interesse dienstbar zu machen und zu erhalten, soweit ihre Änderung oder Aufhebung nicht in Verfolg organisatorischer Maßnahmen, die sich auf das gesamte Land Niedersachsen erstrecken, notwendig wird. Unter diesen Voraussetzungen wurde 1961 die ‚Oldenburg-Stiftung e. V.‘ gegründet. Ihr gehörten die Landkreise und kreisfreien Städte im Verwaltungsbezirk Oldenburg, ferner zahlreiche kreisangehörige Gemeinden sowie öffentliche und private kulturell interessierte Körperschaften und Einzelpersonen an. Der Verein hatte den Zweck, alle oldenburgischen kulturellen Bestrebungen und Einrichtungen außerhalb des staatlichen Bereichs zusammenzufassen, zu pflegen sowie die Landesbehörden im Bereich der staat-

lichen Kulturpflege zu unterstützen und zu beraten. Er sah seine Aufgabe in erster Linie darin, jedes für die Zukunft und zur Erhaltung der Überlieferung wertvolle Anliegen, sowohl seiner Mitglieder als auch sonstiger Einrichtungen, zu fördern und die kulturelle Arbeit seiner Mitglieder zu koordinieren.

Die Stiftung war in ihrem Bereich zu einem festen und bestimmenden Bestandteil des kulturellen Lebens geworden. Als Diskussionsforum und Sprachrohr aller wesentlichen kulturellen und der Heimatpflege verpflichteten Gruppen im Gebiet des ehemaligen Landes Oldenburg förderte sie zahlreiche Aktivitäten und brachte die Belange der Kultur-, Heimat- und Landespflege nachhaltig zur Geltung. Ein wesentlicher Teil ihres Wirkens vollzog sich in Arbeitsgemeinschaften, deren große Anzahl die Vielseitigkeit und Lebendigkeit der dort zusammengeschlossenen Verbände, Einrichtungen und Einzelpersonlichkeiten erkennen ließ. Das Land hat die Stiftung zuletzt mit jährlich 55 000 DM für institutionelle Förderung sowie mit zusätzlichen Sondermitteln für Einzelmaßnahmen bezuschußt.

Ihrer inzwischen erlangten Bedeutung entsprechend ist die Stiftung dann durch Gesetz vom 27. Mai 1974 mit Wirkung vom 1. Januar 1975 als Oldenburgische Landschaft in den Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts erhoben worden. Das Land entsprach damit einem Anliegen der Stiftung und der in ihr zusammengefaßten kulturellen Kräfte sowie einem ausdrücklichen Wunsch aller Landkreise und kreisfreien Städte im Verwaltungsbezirk Oldenburg. Die Landschaft soll die bisherige Arbeit fortführen, alle heimatgebundenen kulturellen Bestrebungen vereinigen und insbesondere auch zwischen Bevölkerung und öffentlicher Verwaltung vermitteln. Ihre Aufgaben sind in der Verordnung vom 4. Februar 1975 näher umschrieben. Insbesondere werden in ihrem Rahmen Vorhaben der Bereiche Landesgeschichte, Museen, Bildende Kunst, Denkmalschutz, Kunsthandwerk, Vor- und Frühgeschichte, Pflanzenkunde, Ornithologische Forschung, Familienforschung, Brauchtum, Niederdeutsche Bühne, Niederdeutsche Sprache und Schrifttum, Naturschutz, Umweltschutz und Landschaftspflege gefördert. Die Landschaft wird vom Land im gleichen Umfang finanziell gefördert wie die frühere Stiftung.

Das Land wird wie bisher auch in Zukunft die staatlichen Kultureinrichtungen in Oldenburg unterstützen. Die Museums- und Theaterbauten der letzten Zeit machen dies besonders deutlich. So hat das Land beispielsweise für Um- und Erweiterungsbauten bisher zur Verfügung gestellt:

- Staatstheater Oldenburg 15 Millionen DM (vorgesehen sind insgesamt 20 Millionen DM),
- Museum für Kunst- und Kulturgeschichte im Oldenburger Schloß 2 Millionen DM,
- Museum für Naturkunde und Vorgeschichte Oldenburg 4,5 Millionen DM.

Der Neubau eines Dienstgebäudes für den Botanischen Garten in Oldenburg wurde vom Land 1974/75 mit 400 000 DM finanziert. Außerdem trägt das Land die vollen Personalkosten des Museumsdorfs Cloppenburg mit z. Z. 400 000 DM jährlich.

Neben den genannten Einrichtungen werden in Oldenburg vom Land Niedersachsen regelmäßig oder in Form von Einzelzuweisungen bezuschußt: Institutionen der außerschulischen Bildung (Erwachsenenbildung, Jugendpflege), Landesbühne Nord in Wilhelmshaven, Niederdeutscher Bühnenbund, Oldenburger Jugendchor, Musikschulen, öffentliche Gärten, zahlreiche nichtstaatliche Museen im Museumsverband Niedersachsen, Freilichtbühne Lohne, Kreisorchester Diepholz/Vechta und Kulturringe.

Hingewiesen wird in diesem Zusammenhang auf den Ausbau des Staatsarchivs in Oldenburg. Das Staatsarchiv in Oldenburg, das bei der Gründung des Landes Niedersachsen über einen Beamten des höheren und einen Beamten des gehobenen Dienstes verfügte, ist heute mit vier Beamten des höheren und zwei Beamten des gehobenen Dienstes besetzt. Es hat zu Beginn der 60er Jahre eine aufwendige Erweiterung seines Dienstgebäudes erfahren, in diesem Jahr wurde ein benachbartes Grundstück mit Gebäude vom Land gekauft, um Erweiterungsmöglichkeiten zu schaffen. Das Staatsarchiv ist heute, über seine dienstlichen Aufgaben hinaus, aus dem kulturellen und historischen Leben des Verwaltungsbezirks Oldenburg nicht mehr wegzudenken.

In der Erfüllung des Auftrages der vorläufigen niedersächsischen Verfassung wurde am 12. Januar 1961 das Staatsarchiv in Bückeburg als Mittelpunkt der kulturellen und historischen Belange des ehemaligen Landes Schaumburg-Lippe geschaffen.

Die an Zahl geringeren kulturellen Einrichtungen im ehemaligen Land Schaumburg-Lippe waren von je her eng mit denen der früheren Provinz Hannover verbunden. Diese Bindung besteht heute noch, z. B. im Bereich der Theater. Stadt-hagen ist Mitglied des Zweckverbandes „Landesbühne Hannover“. Die übrigen kulturellen Einrichtungen werden im gleichen Rahmen gefördert wie die im ehemaligen Land Oldenburg, dies sind vor allem die Institutionen der außerschulischen Bildung, Kulturringe sowie Heimatmuseen und die Denkmalpflege.

Zu erwähnen ist, daß durch Gesetz vom 31. März 1955 Bückeburg im Hinblick darauf, daß diese Stadt durch Eingliederung des ehemaligen Landes Schaumburg-Lippe in Niedersachsen ihren Charakter als Landeshauptstadt eingebüßt hat,

zum Sitz des niedersächsischen Staatsgerichtshofs bestimmt wurde.

Im Jahre 1955 hat das Land Niedersachsen, ohne daß dazu eine rechtliche Verpflichtung bestand, dem Landkreis Schaumburg-Lippe etwa die Hälfte des ehemaligen Dominalvermögens des Landes Schaumburg-Lippe im damaligen Wert von über 3 Millionen DM unentgeltlich übertragen mit der Maßgabe, daß dieses ausschließlich zugunsten der Bevölkerung des Landkreises verwaltet wird.“

Außerdem hat der Niedersächsische Minister des Innern mit Schreiben vom 23. Oktober 1975 zu einzelnen im Zusammenhang mit dem Gesetzentwurf stehenden Fragen Stellung genommen.

Dem Ausschuß lag ferner das von Professor Dr. H. U. Evers erstattete Gutachten „Oldenburg und Schaumburg-Lippe nach den Volksentscheiden auf Wiederherstellung als Länder vom 19. Januar 1975“ vor, dessen Thesen 4 und 7 bis 9 wie folgt lauten:

4. Solange der Bundesgesetzgeber nicht die Ziele der Neugliederung im Sinne des Artikels 29 I GG durch ein verbindliches Gesamtkonzept konkretisiert hat, darf er von dem Ergebnis eines Volksentscheides nur abweichen, wenn eine Änderung verlangt wird, die die territoriale Gliederung des Bundesgebietes und/oder den Zuschnitt der Länder — gemessen an den Richtbegriffen des Artikels 29 I GG — empfindlich verschlechtern oder die künftige Verwirklichung noch zu konkretisierender Neugliederung nachweisbar erschweren würde.
7. Ein Land Schaumburg-Lippe wäre nach Fläche und Einwohnerzahl zu klein, um wirksam die Aufgaben eines Landes erfüllen zu können. Seine Errichtung würde das föderale Gesamtgefüge empfindlich verschlechtern, weil ein solches Land im besonderen Maße auf Anlehnung an stärkere Nachbarn angewiesen und unverhältnismäßig mit drei Stimmen im Bundesrat und als grundsätzlich gleichberechtigter Partner in den Einrichtungen des kooperativen Föderalismus vertreten wäre. Ein Abweichen von dem Ergebnis des Volksentscheides in Schaumburg-Lippe ist daher erforderlich im Sinne des Artikels 29 IV GG.
8. Ein Land Oldenburg wäre nach Größe und Einwohnerzahl in der Lage, die administrativen und politischen Aufgaben eines Landes wirksam wahrzunehmen. Die strukturell bedingte wirtschaftliche und finanzielle Leistungsschwäche müßte allerdings durch relativ hohe, in absoluten Zahlen aber bescheidene Zuschüsse aus dem Finanzausgleichssystem ausgeglichen werden, wie z. B. auch das Saarland und mit gewissem Abstand auch Niedersachsen auf Zuschüsse angewiesen ist.

Der territoriale Zuschnitt im nordwestdeutschen Raum würde erheblich verschlechtert: Die Grenzziehung zwischen Bremen und seinem Umland wäre noch unzweckmäßiger als sie es heute schon ist; insbesondere aber wür-

den mit der Errichtung eines Landes Oldenburg wie durch einen Korridor die strukturschwachen niedersächsischen Gebiete an der holländischen Grenze vom niedersächsischen Zentralraum abgetrennt. Dies müßte auch die administrative Leistungsfähigkeit des Landes Niedersachsen beeinträchtigen.

9. Die Volksentscheide in Schaumburg-Lippe und Oldenburg richten sich in der Form an den Bundesgesetzgeber, in der Sache aber gegen das Land Niedersachsen. Daß nahezu 30 Jahre nach Errichtung des Landes Niedersachsen die Integration der Bevölkerung der Gebiets-teile in das Land noch nicht gelungen ist, wirft staatspolitische Fragen auf.

Vor der Schlußberatung gab der Beauftragte der Niedersächsischen Landesregierung folgende Erklärung zu Protokoll:

„Das Land Niedersachsen wird in Zukunft wie in der Vergangenheit seine Landesteile gleichmäßig fördern. Dies verlangt nicht zuletzt Artikel 56 der Vorläufigen Niedersächsischen Landesverfassung, der eine Integration aller ehemaligen Länder gebietet. Das Landesentwicklungsprogramm gibt über die Vorhaben zur Erfüllung dieser gegenüber dem gesamten Landesgebiet bestehenden Pflichten im einzelnen Auskunft. Die nach Artikel 29 des Grundgesetzes durchgeführten Volksentscheide rechtfertigen nicht eine Beyor-zugung einzelner Landesteile.“

2. Bei der öffentlichen Anhörung des Innenausschusses legten die Vertreter des Komitees Volksentscheid Oldenburg und des Vereins zur Förderung der oldenburgischen Heimat e. V. dar, daß sie den Gesetzentwurf für verfassungswidrig hielten. Sie begründeten diese Auffassung u. a. damit, daß die These von der Verhinderung einer Verschlechterung der derzeitigen Gliederung der Bundesrepublik nicht zulässig sei. Ein positiver Beweis von Vorteilen eines selbständigen Landes Oldenburg sei bei Artikel 29 Abs. 4 nicht notwendig. Vielmehr sei zu fragen, welche Gründe wiegen so schwer, daß sich der Bundesgesetzgeber über einen Volksentscheid hinwegsetzen kann. Hierzu trugen sie u. a. vor:

„Die Frage der Erforderlichkeit der Abweichung vom Volksentscheid ist an der derzeit vorhandenen Länderstruktur zu messen. Eine Abweichung vom Volksentscheid ist nicht ‚erforderlich‘, wenn nach der Absprache zwischen den Bundesländern und den Bundestagsfraktionen gesichert erscheint, daß das Grundgesetz so geändert wird, daß die Pflicht zur Neugliederung aufgehoben werden soll. In der Frage ihrer Wiederherstellung sind nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die ehemaligen Länder mit den vorhandenen Ländern gleichzubehandeln. Wenn Bremen und Saarland bestehen bleiben können, ist auch dem Volksentscheid hinsichtlich Oldenburg zu folgen.“

Bei der Frage, ob es ‚erforderlich‘ ist, Niedersachsen unverändert bestehen zu lassen, ist von der derzeitigen kooperativen und arbeitsteiligen

Struktur des Föderalismus in der Bundesrepublik auszugehen. Der geltende Länderfinanzausgleich (einschließlich eines Teils der Ergänzungszuweisungen des Bundes) kann ein selbständiges Land Oldenburg finanziell mindestens so gut wie den derzeitigen Verwaltungsbezirk Oldenburg innerhalb Niedersachsens stellen. Die Gemeinschaftsaufgaben nach Artikel 91 a GG sichern die Finanzierung von Schwerpunktaufgaben und die Koordination ihrer Planung. Nicht jedes Bundesland muß jede staatliche Aufgabe, wie z. B. im Hochschulbereich, voll wahrnehmen. Länderübergreifende Einrichtungen wie das Oberverwaltungsgericht Lüneburg und der Norddeutsche Rundfunk sind bereits jetzt vorhanden.

Die Bundesregierung hat die Beweislast dafür, daß das vorgeschlagene Gesetz ‚erforderlich‘ ist. Diese Beweisführung fehlt vollkommen. Hierzu bedarf es u. a. der Vorlage einer Übersicht über die regionale Aufteilung der Haushaltsmittel des Landes in den letzten fünf, zehn und 25 Jahren auf die acht Regierungsbezirke. Hierzu bedarf es der Vorlage von Alternativrechnungen zum Gemeindefinanzausgleich (welcher im Länderfinanzausgleich berücksichtigt wird).

Auch hinsichtlich der Verwaltungskraft sprechen keine zwingenden Gründe gegen die Befolgung des Volksentscheides; in der Behörde des Präsidenten des Niedersächsischen Verwaltungsbezirks Oldenburg mit den nachgeordneten Landesbehörden steht eine weit gefächerte qualifizierte und eingespielte Verwaltungsorganisation zur Verfügung. Die Doppelkosten von Ministerialinstanz und Mittelinstanz entfallen. Ein selbständiges Land Oldenburg würde daher entsprechend dem Bevölkerungsanteil mit $\frac{1}{8}$ der Kosten der Ministerialinstanz in Hannover auskommen, zumal ein Teil der Verwaltungsaufblähung in den letzten 15 Jahren vermieden werden kann.

Die Ansicht des Bundesinnenministers, daß die ‚landmannschaftliche Verbundenheit‘ und die ‚geschichtlichen und kulturellen Zusammenhänge‘ im Oldenburger Lande gleichwertig innerhalb Niedersachsens gewahrt werden können, trifft nicht zu. Hier spricht der Volksentscheid für sich selbst. Dasselbe ergibt sich aus der mangelnden Aufgeschlossenheit der Landesregierung gegenüber Oldenburg, die in ihrem unzureichenden Beitrag zur Gesetzesbegründung zum Ausdruck kommt.

Die Gesetzesvorlage ist auch nach Artikel 20 GG verfassungswidrig, da sie sich ohne zwingenden Grund über einen im Rahmen der Volkssouveränität zulässig ausgeübten Volksentscheid hinwegsetzt.“

Der Verein zur Förderung der oldenburgischen Heimat e. V. hielt die Wiederherstellung Oldenburgs sogar in jedem Fall für zwingend geboten.

Der Vertreter der Wählerinitiative Schaumburg-Lippe schloß sich der verfassungsrechtlichen Argumentation des Komitees Volksentscheid Oldenburg an, schränkte aber ein, daß sich das Ergebnis des Volksentscheides in der Sache nicht an den

Bund, sondern an das Land Niedersachsen richte. Die Vertreter der Parteien aus Schaumburg-Lippe hielten eine Wiederherstellung eines selbständigen Landes weder verfassungsrechtlich noch verfassungspolitisch für geboten.

3. Die Ausschlußmehrheit hielt die in der Anhörung vorgetragene Argumentation nicht für zwingend. Sie folgte vielmehr der Auffassung der Bundesregierung, wie sie in der Begründung des Gesetzentwurfs — Drucksache 7/4167 — S. 3 bis 6 zum Ausdruck gebracht worden ist. Sie teilt darüber hinaus die in dem Schreiben des Bundesministers des Innern vom 29. Oktober 1975 dargelegte Auffassung, die folgenden Wortlaut hat:

„Der Vorschlag der Bundesregierung beruht auf der Vorschrift des Artikels 29 Abs. 4 Satz 1 Halbsatz 2 GG, welche bestimmt, daß das Bundesgesetz nach Artikel 29 Abs. 3 Satz 2 GG von dem Ergebnis des Volksentscheides nur abweichen darf, soweit dies zur Erreichung der Ziele der Neugliederung erforderlich ist. Die Ziele der Neugliederung des Bundesgebietes bestehen nach Artikel 29 Abs. 1 GG darin, unter Berücksichtigung der landsmannschaftlichen Verbundenheit, der geschichtlichen und kulturellen Zusammenhänge, der wirtschaftlichen Zweckmäßigkeit und des sozialen Gefüges Länder zu schaffen, die nach Größe und Leistungsfähigkeit die ihnen obliegenden Aufgaben wirksam erfüllen können.

Der zuletzt genannte Zweck der Neugliederung ist gegenüber den übrigen Richtbegriffen des Artikels 29 Abs. 1 GG vorrangig. Weder Schaumburg-Lippe mit einer Fläche von 337 qkm und einer Bevölkerung von ca. 87 000 Einwohnern, noch das vormalige Land Oldenburg mit einer Fläche von 5 473 qkm und rd. 865 000 Einwohnern könnten, wenn sie selbständige Länder würden, diesem Kriterium genügen.

Ohne daß zu den bisher vorliegenden wissenschaftlichen Versuchen, die einheitliche Maßstäbe für die Abschätzung der optimalen oder der zumindest anzustrebenden Größe neuer Bundesländer postulieren (vgl. etwa F. Wagener, Einwohnerzahl und Aufgabenerfüllung der Länder, in Materialien zum Bericht der Sachverständigenkommission für die Neugliederung des Bundesgebietes, Teil E), abschließend Stellung genommen werden müßte, kann jedenfalls gesagt werden, daß Länder von der Bevölkerungszahl und Wirtschaftsstruktur, wie sie für Oldenburg und erst recht für Schaumburg-Lippe gelten würden, hinter den für die Bewertungsfähigkeit des jetzigen Landes Niedersachsen geltenden Maßstäben zurückbleiben müßten. Es stellt kein geeignetes Gegenargument dar, wenn darauf verwiesen wird, daß es derzeit Bundesländer gibt, deren Bevölkerungszahl nicht sehr viel größer oder sogar noch geringer als die des Landesteiles Oldenburg ist. Denn dem Neugliederungsgebot des Artikels 29 Abs. 1 GG würde es zuwiderlaufen, neue Länder zu schaffen, die wegen mangelnder Leistungsfähigkeit bereits vom Tage ihrer Gründung an eines Zusammenschlusses

mit weiteren Gebieten bedürftig werden, um ein Mindestmaß an Leistungsfähigkeit überhaupt erreichen zu können.

Es kommt hinzu, daß das Land Niedersachsen durch eine Verselbständigung von Oldenburg und Schaumburg-Lippe in seiner räumlichen Gestaltung erheblich beeinträchtigt würde. Ein selbständiges Land Oldenburg würde sich in das restliche Niedersachsen wie ein Keil hineinschieben und es in zwei Räume spalten, die nur an einer einzigen Stelle, nämlich an der gemeinsamen Grenze der Landkreise Diepholz und Osnabrück in der Nähe des Dümmersees, auf eine Länge von etwa 7 km miteinander verbunden wären. Diese einzige geographische Verbindung zwischen den beiden Teilen des Landes ist zudem in Ost-West-Richtung verkehrsmäßig nicht erschlossen. Der Verkehr zwischen beiden Teilen des Landes wäre (wenn man von dem See-Verkehr über die Nordsee absieht) zu Lande nur mit zweimaliger Überschreitung von Landesgrenzen möglich. Die Erhebung von Oldenburg und Schaumburg-Lippe zu selbständigen Ländern würde das Land Niedersachsen, dessen wirtschaftliche Leistungsfähigkeit ohnedies den Bundesdurchschnitt noch nicht erreicht hat, demnach in seiner Größe und auch in seiner Leistungsfähigkeit noch weiter wesentlich beeinträchtigen und sein wirtschaftliches, finanzielles und politisches Potential erheblich schmälern. Es würde aber der Zielsetzung eines zeitgerecht verstandenen Neugliederungsauftrags widersprechen, wenn das Ergebnis der in Artikel 29 Abs. 3 GG angeordneten Volksentscheide dazu benutzt werden könnte, um bestehende Länder zu zerstückeln und in ihrer Leistungsfähigkeit zu schwächen, statt sie durch eine Neugliederung zur Erfüllung ihrer Aufgaben besser instand zu setzen, als es nach ihrem jetzigen Bestand der Fall ist. Richtschnur für die Neugliederung ist nicht in erster Linie das Interesse einzelner Länder oder Landesteile an ihrer politischen Selbständigkeit, sondern das Interesse des Gesamtstaates an der Schaffung bzw. Erhaltung leistungsfähiger Gliedstaaten.

In der Begründung der Bundesregierung zu dem Gesetzentwurf ist des weiteren näher dargelegt, daß die Beibehaltung der gegenwärtigen staatlichen Gliederung für jede künftige Neugliederung des Bundesgebietes, insbesondere des norddeutschen Raumes (der ohnehin zahlreiche Strukturmängel aufweist) eine bessere Ausgangslage schafft, als sie entstehen würde, wenn der Gesetzgeber den Volksentscheiden stattgäbe. Auch diese Überlegung konnte bei der Entscheidung über die Landeszugehörigkeit der beiden Abstimmungsgebiete nicht außer Betracht bleiben.

Wenn der Bundesregierung z. T. entgegengehalten wird, sie habe bei ihrem Vorschlag die Gesichtspunkte der landsmannschaftlichen Verbundenheit und der geschichtlichen und kulturellen Zusammenhänge zu wenig berücksichtigt, so wird dabei außer acht gelassen, daß diese weit- hin immateriellen und vorwiegend historisch

bestimmten Kriterien auch nach der geltenden Fassung des Artikels 29 Abs. 1 GG keinen Vorrang vor den Gesichtspunkten der Leistungsfähigkeit und der wirtschaftlichen Zweckmäßigkeit besitzen, sondern im Falle einer Kollision mit diesen zurückzustehen haben, wenn anders dem dominierenden Gebot des Artikels 29 Abs. 1 Satz 2 GG nicht genügt werden kann. Die historischen, landsmannschaftlichen und kulturellen Belange in Oldenburg und Schaumburg-Lippe können auch dann gefördert und gepflegt werden, wenn der Fortbestand des Landes Niedersachsen nicht in Frage gestellt wird. Die Wahrnehmung dieser Aufgabe fällt jedoch in die ausschließliche Zuständigkeit des Landes Niedersachsen.“

4. Die Mitglieder der Fraktion der CDU/CSU wiesen darauf hin, daß dem Bundesgesetz nach Artikel 29 Abs. 3 Satz 2 GG das Ergebnis der Volksentscheide zugrunde zu legen ist und daß es von diesem Ergebnis nur abweichen darf, soweit dies zur Erreichung der Ziele der Neugliederung erforderlich ist (Artikel 29 Abs. 4 Satz 1 GG). Da sich zur Zeit eine Gesamtneugliederung des Bundesgebietes nicht abzeichne und sogar die Streichung des Neugliederungsgebotes im Grundgesetz öffentlich diskutiert werde, sei es fraglich, ob die Errichtung der Länder Oldenburg und Schaumburg-Lippe überhaupt noch Zielen der Neugliederung widersprechen könne. Daraus resultierten die verfassungsrechtlichen Bedenken, sich über die Volksentscheide hinwegzusetzen.

Da auf der anderen Seite der Schaffung der Länder Oldenburg und Schaumburg-Lippe vielfältige Bedenken entgegenstünden, müsse ein Ausweg gefunden werden, der dem durch die Volksentscheide zum Ausdruck gekommenen Willen der Bevölkerung von Oldenburg und Schaumburg-Lippe nach größerer Eigenständigkeit Rechnung trage. Hier biete sich eine Resolution des Bundestages an, die die Bundesregierung auffordere, ihren Einfluß auf das Land Niedersachsen geltend zu machen, dem Willen der Bevölkerung durch geeignete Maßnahmen nachzukommen.

Die Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion schlugen folgenden Entschließungsantrag vor:

„Nachdem das Gesetz über die Landeszugehörigkeit des Verwaltungsbezirks Oldenburg und des Landkreises Schaumburg-Lippe nach Artikel 29 Abs. 3 des Grundgesetzes trotz der erfolgreichen Volksentscheide in Oldenburg und Schaumburg-Lippe am 19. Januar 1975, in denen sich das Volk in beiden Teilen des Landes Niedersachsen für die Wiederherstellung der früheren Länder Oldenburg und Schaumburg-Lippe ausgesprochen hat, an der Zugehörigkeit des Verwaltungsbezirks Oldenburg und des Landkreises Schaumburg-Lippe zum Lande Niedersachsen festhält, erwartet der Deutsche Bundestag, daß das Land Niedersachsen der landsmannschaftlichen Ver-

bundenheit der Bevölkerung von Oldenburg und Schaumburg-Lippe und den geschichtlichen und kulturellen Zusammenhängen in beiden Landesteilen Rechnung trägt.

Der Deutsche Bundestag erwartet insbesondere, daß

- die in dem Ergebnis des Volksentscheides im Gebiet des Verwaltungsbezirks Oldenburg zum Ausdruck gekommenen Vorstellungen und Wünsche bei der Gebiets- und Verwaltungsreform im Lande Niedersachsen Berücksichtigung finden; landsmannschaftlich gewachsene Strukturen sollen nicht auseinandergerissen werden;
- ein zu bildender oldenburgischer Kommunalverband mit der Zuständigkeit für die Regionalplanung ausgestattet wird und bei Maßnahmen, die die heimatgebundenen Einrichtungen im Sinne des Artikels 56 der Niedersächsischen Verfassung betreffen, ein Anhörungsrecht erhält;
- die schon bestehende oldenburgische Landschaft ausgebaut, vor allem an der Verwaltung kultureller Einrichtungen des ehemaligen Landes Oldenburg beteiligt wird und zu diesem Zweck auch eine bessere finanzielle Ausstattung erhält;
- der heute noch vom Lande Niedersachsen verwaltete Teil des Dominalvermögens des ehemaligen Landes Schaumburg-Lippe einer neu zu schaffenden Einrichtung übertragen wird, die das Vermögen im Interesse der Bevölkerung des Landkreises Schaumburg-Lippe verwaltet und nutzt.

Die Bundesregierung wird aufgefordert, ihren Einfluß geltend zu machen, daß das Land Niedersachsen den Erwartungen nachkommt, und dem Deutschen Bundestag darüber nach Ablauf von zwei Jahren zu berichten.“

Ergänzend wiesen die Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion auf folgende Erwägung hin: Es könne nicht angehen, daß das Land Niedersachsen auf die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes verweise, der allerdings aus den Volksentscheiden keine Konsequenzen ziehe, und daß der Bund auf die Zuständigkeit des Landes Niedersachsen für Maßnahmen im Rahmen des Landesgesetzgebers verweise, das erklärt habe, ebenfalls keine Konsequenzen ziehen zu wollen und daß deshalb überhaupt nichts geschehe. Hier müsse der Bund klar zu erkennen geben, daß er es für notwendig halte, daß das Land geeignete Maßnahmen ergreife. Nur so könne eine völlige Mißachtung des Wählerwillens vermieden werden.

Nachdem die Mehrheitsfraktionen es abgelehnt hatten, dem vorgenannten Entschließungsantrag zuzustimmen, lehnten die Mitglieder der Fraktion der CDU/CSU aus diesem Grunde den Gesetzentwurf ab.

Bonn, den 28. November 1975

Dr. Schäfer (Tübingen) **Gerster (Mainz)**

Berichterstatler

B. Antrag des Ausschusses

Der Bundestag wolle beschließen,

1. den Gesetzentwurf — Drucksache 7/4167 — unverändert anzunehmen;
2. die zu dem Gesetzentwurf eingegangenen Petitionen und Eingaben für erledigt zu erklären.

Bonn, den 28. November 1975

Der Innenausschuß

Dr. Schäfer (Tübingen)

Vorsitzender und Berichterstatter

Gerster (Mainz)

Berichterstatter

