

Gesetzentwurf

der Bundesregierung

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)

A. Zielsetzung

Artikel 29 des Grundgesetzes hat durch das Dreiunddreißigste Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 23. August 1976 (BGBl. I S. 2381) eine Neufassung erhalten. In Absatz 7 der Neufassung wird dem Gesetzgeber die Regelung des Verfahrens bei sonstigen (kleineren) Änderungen des Gebietsbestandes der Länder aufgetragen. Der Gesetzentwurf dient der Erfüllung dieses Auftrags.

B. Lösung

Regelung des Verfahrens in möglichst weitgehender Anlehnung an das bisherige Recht.

C. Alternativen

keine

D. Kosten

Bund, Länder und Gemeinden werden durch das Gesetz selbst nicht mit Kosten belastet. Kosten für den Bund können bei Anwendung des Gesetzes im Einzelfalle durch die Anhörung der Bevölkerung vor Erlass eines Bundesgesetzes über eine konkrete Grenzänderung entstehen. Es handelt sich ausschließlich um Verwaltungskosten. Ihre Höhe läßt sich nicht schätzen.

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
14 (31) — 101 03 — Ne 1/78.

Bonn, den 17. März 1978

An den Herrn
Präsidenten des Deutschen Bundestages

Hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen 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) mit Begründung (Anlage 1).

Ich bitte, die Beschlußfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist der Bundesminister des Innern.

Der Bundesrat hat in seiner 454. Sitzung am 17. Februar 1978 gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes beschlossen, zu dem Gesetzentwurf wie aus der Anlage 2 ersichtlich Stellung zu nehmen.

Die Auffassung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates ist in der Gegenäußerung (Anlage 3) dargelegt.

Schmidt

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)

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) Den zur Volksvertretung des abgebenden Landes wahlberechtigten Einwohnern eines betroffenen Gebietes muß vor dem Abschluß des Staatsvertrages Gelegenheit gegeben werden, Billigung oder Ablehnung des Staatsvertrages kundzutun. Die Landesregierungen werden ermächtigt, das Verfahren durch Rechtsverordnung zu regeln.

(4) 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) Kommt ein Staatsvertrag über eine Grenzänderung oder einen Gebietsaustausch nicht zustande, so kann jedes der beteiligten Länder um die Vorlage des Entwurfs eines Bundesgesetzes über die Änderung des Gebietsbestandes ersuchen.

(2) Das Ersuchen ist an die Bundesregierung zu richten. Diese unterrichtet den Bundestag und den Bundesrat.

(3) Den beteiligten Ländern und den betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbänden muß spätestens vor der dritten Lesung eines Gesetzentwurfs im Bundestag über eine sonstige Änderung des Gebietsbestandes der Länder Gelegenheit gegeben werden, ihre Auffassung zu dem Gesetzentwurf zu äußern.

(4) Den zum Bundestag wahlberechtigten Einwohnern eines betroffenen Gebietes, die seit mindestens drei Monaten dort ihre Wohnung innehaben, muß vor der dritten Lesung eines Gesetzentwurfs im Bundestag über eine sonstige Änderung des Gebietsbestandes der Länder Gelegenheit gegeben werden, Billigung oder Ablehnung des Gesetzentwurfs kundzutun. Der Bundesminister des Innern wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates das Verfahren entsprechend den Vorschriften des Dritten Abschnitts des Gesetzes über das Verfahren bei Volksentscheid, Volksbegehren und Volksbefragung nach Artikel 29 Abs. 6 des Grundgesetzes vom ... zu regeln.

(5) 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 angemessene 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

Die Kosten eines Verfahrens nach § 3 Abs. 4 trägt der Bund. Er erstattet dem Land, dessen Gebietsteil seine Landeszugehörigkeit ändern soll, einen festen Betrag, der nach der Zahl der Anhörungsberechtigten bemessen wird, der vom Bundesminister des Innern mit Zustimmung des Bundesrates festgesetzt wird. Bei der Festsetzung werden laufende persönliche und sachliche Kosten und Kosten für die Benutzung von Räumen und Einrichtungen der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) nicht berücksichtigt.

§ 7

(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.

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 Verfah-

ren 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 Einspruchrecht 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.

Es ist davon auszugehen, daß die Gelegenheit zu solcher Willensäußerung der Bevölkerung die Entscheidungsgrundlage verbessern, der Entstehung von Mißtrauenshaltungen vorbeugen und die Annahme der schließlich getroffenen Entscheidung erleichtern kann. Die Bewohner der betroffenen Gebiete haben hier nicht verbindlich über die Grenzänderung zu entscheiden. Dem steht schon der Wortlaut des Artikels 29 Abs. 7 GG (Staatsvertrag der Länder oder Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates und der Mehrheit der Mitglieder des Bundestags) im Vergleich zu Artikel 29 Abs. 2 GG (Bundesgesetz mit anschließendem Volksentscheid) entgegen. Vereinbar damit und gesamtpolitisch wünschenswert ist aber, daß der von der Gebietsänderung unmittelbar betroffene Personenkreis angehört wird. Dies entspricht übrigens der bisherigen Regelung, wie sie in § 2 des Gesetzes über das Verfahren bei Änderungen des Gebietsbestandes der Länder nach Artikel 29 Abs. 7 vom 16. März 1965 getroffen ist. Die Anhörung kann, da es sich wie bei jeder von Staats wegen der Bevölkerung zuerkannten Beteiligung um die Ausübung von Statusrechten handelt (vgl. BVerfGE 8, 104/114) nicht in formloser Weise (etwa vergleichbar der Regelung in § 51 BImSchG) vorgenommen werden. Vielmehr ist hier-

für ein rechtlich geregeltes, demokratischen Grundsätzen entsprechendes und daher jeder Person die gleiche Äußerungsmöglichkeit einräumendes Verfahren vorzusehen.

Das vorliegende Gesetz bedarf der Zustimmung des Bundesrates und der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages (Artikel 29 Abs. 7 Satz 2 GG).

Bund, Länder und Gemeinden werden zunächst nicht mit Kosten belastet. Für den Bund werden Kosten erst bei der Anwendung des Gesetzes im Einzelfalle durch die Anhörung der Bevölkerung vor Erlass eines Bundesgesetzes entstehen, für die Länder werden Kosten erst bei der Anwendung des Gesetzes im Einzelfalle durch Anhörungen entstehen, die parallel zu Staatsvertragshandlungen vorzunehmen sind. Eine Schätzung der Kosten, deren Höhe davon abhängt, ob und inwieweit Anhörungen auf Grund des Gesetzes durchgeführt werden, ist nicht möglich.

B. Einzelbegründung

Zu § 1

Der besseren Verständlichkeit halber wird in Absatz 1 der materielle Inhalt des Artikels 29 Abs. 7 GG wiederholt.

Der in Artikel 29 Abs. 7 GG getroffenen Abgrenzung der „sonstigen Änderungen des Gebietsbestandes der Länder“ von der Neugliederung nach den Absätzen 2 bis 5 entspricht es, daß bei einem Austausch von Gebieten die Abwicklung im vereinfachten Verfahren dann möglich ist, wenn jedes einzelne der betroffenen Gebiete eine Einwohnerzahl von nicht mehr als 10 000 umfaßt. Absatz 2 stellt dies klar.

Zu § 2

Kleinere Gebietsänderungen nach Artikel 29 Abs. 7 GG sollen in erster Linie durch vertragliche Vereinbarung der beteiligten Länder bewirkt werden. Die für den Vertragsschluß zuständigen Landesorgane und die rechtlichen Voraussetzungen der Wirksamkeit des Vertrages bestimmen sich nach dem Recht der jeweils vertragschließenden Länder.

Über den Wortlaut des Grundgesetzes hinaus räumt der Entwurf außer den betroffenen Gemeinden nicht nur den betroffenen Kreisen, sondern auch den übrigen betroffenen Gemeindeverbänden ein Anhörungsrecht ein. Dies erscheint sinnvoll, um auch den insoweit vorhandenen Sachverstand in das Verfahren einzubringen.

Die Pflicht, die nach Artikel 29 Abs. 7 erforderliche Anhörung durchzuführen, muß schon aus staatsrechtlichen und verwaltungsorganisatorischen Gründen das abgebende Land treffen; aber auch in dem aufnehmenden Lande können Gemeinden und Gemeindeverbände „betroffen“ sein, soweit sie nämlich Gebietsteile des abgebenden Landes aufzunehmen haben werden. Die Länder müssen den Gebietskörperschaften die Gründe für die beabsichtigte Neuregelung der Landeszugehörigkeit des betroffenen Gebietes mitteilen. Die anhörungsberechtigten Gemeinden und Gemeindeverbände müssen so

rechtzeitig in Kenntnis gesetzt werden, daß ihre Auffassungen bei den Staatsvertragsverhandlungen noch verwertet werden können.

Aus den in Abschnitt A dargelegten Gründen ist auch eine Anhörung der Bevölkerung des betroffenen Gebiets angezeigt. Um der Bedeutung der Volksmeinung im Gebietsänderungsverfahren gerecht zu werden, wird die Anhörung zeitlich so gelegt, daß einerseits ein fertiges Konzept vorhanden ist, daß aber andererseits noch keine abschließende Entscheidung durch die zuständigen Organe getroffen ist. Die Anhörung der betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbände im Anfangsstadium und die Anhörung der betroffenen Bevölkerung im Endstadium des Verfahrens gewährleistet, daß die Auffassung der Betroffenen in möglichst weitem Ausmaße zur Geltung gebracht werden kann.

Absatz 4 entspricht dem Bedürfnis nach Rechtsklarheit. Da es sich um Vereinbarungen handelt, die Auswirkungen auf die innere Gliederung des Gesamtstaates haben, ist eine Veröffentlichung nicht nur in den Verkündungsblättern der Länder, sondern auch im Bundesgesetzblatt geboten.

Zu § 3

Entsprechend der in Artikel 29 Abs. 7 GG niedergelegten primären Zuständigkeit der Länder für sonstige Änderungen ihres Gebietsbestandes räumt § 3 Abs. 1 des Entwurfs den betroffenen Ländern für den Fall, daß ein angestrebter Staatsvertrag zwischen ihnen nicht zustande kommt, die Möglichkeit ein, den Anstoß für den Erlass eines entsprechenden Bundesgesetzes zu geben. Das Initiativrecht der Bundesregierung — wie auch von Bundestag und Bundesrat — wird dadurch nicht eingeschränkt. Die Bundesregierung hat Bundestag und Bundesrat über ein bei ihr eingehendes Ersuchen eines Landes zu unterrichten (Absatz 2). Das Recht des Landes, einen entsprechenden Antrag im Bundesrat zu stellen, um diesen zu einer Gesetzesinitiative zu veranlassen, bleibt unberührt.

Absatz 3 regelt die Anhörung der betroffenen Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände. Diese Anhörung obliegt dem die Gesetzgebungsinitiative ergreifenden Verfassungsorgan. Dieses kann das Verfahren durch Geschäftsordnungsbestimmungen regeln, durch die sichergestellt sein muß, daß die Anhörung spätestens vor der dritten Lesung im Bundestag stattfindet. Die Bundesregierung beabsichtigt für die Fälle, in denen sie die Gesetzesinitiative ergreift, eine entsprechende Bestimmung in dem Sinne zu treffen, daß die Anhörung vor ihrer Entscheidung über die Einbringung des Gesetzentwurfs stattfindet.

Der Bevölkerung wird nach Absatz 4 die Möglichkeit gegeben, durch Zustimmung oder Ablehnung ihre Auffassung zu der beabsichtigten Gebietsänderung kundzutun. Dies wird in dem Zeitpunkt geschehen, in dem der Bundestag vor seiner abschließenden Entscheidung steht, d. h. also nach der zweiten, aber vor der dritten Lesung des Gesetzentwurfs. Für das Verfahren der Anhörung kann auf die Bestimmungen über die Durchführung von Volksbefra-

gungen in dem gleichzeitig vorgelegten Entwurf eines Gesetzes über Volksentscheid, Volksbegehren und Volksbefragung nach Artikel 29 Abs. 6 des Grundgesetzes zurückgegriffen werden. Dem Bundesminister des Innern wird die Ermächtigung erteilt, das Verfahren entsprechend den dort getroffenen Bestimmungen durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates zu regeln.

Die Pflicht der beteiligten Länder zur Vorlage der erforderlichen Unterlagen (Absatz 4) soll dem Bundesminister des Innern die Möglichkeit geben, die zuständigen Verfassungsorgane über die Verhältnisse zu informieren.

Zu § 4

§ 4 enthält eine subsidiäre, durch Staatsvertrag der Länder oder Bundesgesetz nach Artikel 29 Abs. 7 ausschließbare Norm über die Behandlung des Verwaltungsvermögens — mit Ausnahme des Kirchenvermögens und des Vermögens der im Bereich der Sozialversicherung tätigen Körperschaften des öffentlichen Rechts — im abzutretenden Gebiet. Zur Ermittlung der angemessenen Entschädigung sind jeweils Lasten und Nutzen des Verwaltungsvermögens gegeneinander abzuwägen. Streitigkeiten hierüber sind nach §§ 40, 50 VwGO durch die Verwaltungsgerichte zu entscheiden.

Zu § 5

Mit der Gebietsänderung sollen — soweit das aufnehmende Land oder das Bundesgesetz nichts Abweichendes bestimmen — die Rechtsvorschriften des aufnehmenden Landes Geltung erhalten, während die Vorschriften des abgebenden Landes außer Kraft treten.

Die Rechtsordnung knüpft in zahlreichen Fällen, insbesondere auch im Wahlrecht, bei Rechten und

Pflichten an eine Mindestdauer des Wohnsitzes, des Wohnens oder des Aufenthalts einer Person in der Gemeinde oder dem Lande an. Absatz 2 trifft Vor-sorge, daß durch die Gebietsänderung insoweit für die Betroffenen kein Rechtsnachteil entsteht.

Zu § 6

Mit den Kosten einer im Verfahren der Bundesgesetzgebung vorgenommenen Befragung der betroffenen Bevölkerung muß, da es sich um eine Bundesaufgabe handelt, entsprechend der Regelung in § 42 des Gesetzes über Volksentscheid, Volksbegehren, Volksbefragung, der Bund belastet werden. Anhörungen, die im Zuge der Verhandlungen über Staatsverträge der Länder vorzunehmen sind, fallen dagegen in den Aufgabenbereich der Länder, die dementsprechend auch die hierbei entstehenden Kosten zu tragen haben.

Zu § 7

Mit dem Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes werden das obsolet gewordene, auf der Regelungskompetenz des früheren Artikels 29 Abs. 7 GG beruhende Gesetz über das Verfahren bei Änderungen des Gebietsbestandes der Länder nach Artikel 29 Abs. 7 des Grundgesetzes und eine auf Grund dieses Gesetzes erlassene Verordnung außer Kraft gesetzt.

Es erscheint erforderlich, für Landesgrenzänderungsverfahren, bei denen das Verfahren zur Anhörung der Einwohner bereits eingeleitet wurde, zu bestimmen, daß sie nach den Vorschriften des Gesetzes vom 16. März 1965 zu Ende geführt werden. Dies ist insbesondere deshalb angezeigt, weil die Anhörung nunmehr in §§ 2 und 3 abweichend vom bisherigen Recht geregelt wird. Ein hierunter fallendes Gebietsänderungsvorhaben ist im Verhältnis zwischen Baden-Württemberg und Bayern in der Schwebe.

Anlage 2

Stellungnahme des Bundesrates**1. Zu § 2 Abs. 3 und § 3 Abs. 4**

- a) § 2 Abs. 3 ist zu streichen.
- b) § 3 Abs. 4 ist zu streichen.

Begründung

Die in § 2 Abs. 3 und § 3 Abs. 4 vorgesehene Befragung der betroffenen Bevölkerung neben der Anhörung der betroffenen Gemeinden und Kreise ist im Wortlaut des Artikels 29 Abs. 7 GG nicht erwähnt.

Sie ist nicht nur überflüssig, sondern daneben auch verfassungspolitisch nicht unbedenklich: Die betroffene Bevölkerung soll zwar gehört werden, jedoch soll ihr Votum weder für die staatsvertragschließenden Länder (§ 2) noch für den Bundesgesetzgeber (§ 3) irgendeine bindende Bedeutung haben. Setzen sich die betroffenen Länder oder der Gesetzgeber trotz ablehnenden Votums über das Ergebnis der Bevölkerungsanhörung hinweg, so kann die Durchführung einer solchen Anhörung nur politische Frustration erzeugen.

Verfassungssystematisch ist ferner auf folgendes hinzuweisen: Artikel 29 Abs. 7 GG schreibt die Anhörung der kommunalen Gebietskörperschaften aus zwei Gründen vor: zum einen als betroffene Rechtsträger, zum anderen, weil ihre Vertretungsorgane nach dem Grundsatz der repräsentativen Demokratie als die berufenen Vertreter der von der Umgliederung betroffenen engeren Gemeinschaft gelten. Es erscheint daher wenig konsequent, dieses Prinzip durch eine weitere Anhörung nach dem (Ausnahme-) Grundsatz der unmittelbaren Demokratie zu durchbrechen. Bei umstrittenen Umgliederungen müßten die kommunalen Vertretungsorgane ein Votum im Hinblick auf einen ungewissen Ausgang der späteren Anhörung der Bevölkerung scheuen.

Rechtspolitisch wäre daneben zu erwarten, daß die Länder von der Möglichkeit, Umgliederungen einvernehmlich durch Staatsvertrag vorzunehmen, nur beschränkt Gebrauch machen könnten, wenn die Anhörung der betroffenen Bevölkerung obligatorisch bliebe.

2. Zu § 3

In § 3 Abs. 3 sind die Worte „und den betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbänden“ zu streichen und folgender Satz anzufügen:

„Die beteiligten Länder hören vorher die betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbände; sie teilen das Ergebnis der Anhörung in ihrer Äußerung nach Satz 1 mit.“

Begründung

Die Anhörung der betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbände hat durch die Länder zu erfolgen und nicht durch Bundesorgane. Dem Bund ist der „Durchgriff“ auf die Gemeinden untersagt (BVerfGE 39, 109).

3. Zu § 6

§ 6 ist zu streichen.

Begründung

- a) Folge des Streichungsvorschlags zu § 3 Abs. 4.
- b) Abgesehen davon ist der Bundesrat der Auffassung, daß die Neugliederungsgesetze von den Ländern ausgeführt werden und die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren von Landesbehörden regeln. Die gleiche Auffassung hat der Bundesrat auch schon früher vertreten — vgl. BT-Drucksache II/1616, S. 21 und BR-Drucksache 71/70 (Beschluß) —. Daraus ergibt sich gemäß Artikel 104 a Abs. 1 GG, daß die fraglichen Kosten von den Ländern zu tragen sind.

Gegenäußerung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates

1. Zu 1. (§ 2 Abs. 3, § 3 Abs. 4)

Dem Vorschlag wird nicht zugestimmt. Die Bundesregierung hält an ihrer Auffassung fest, daß es angebracht ist, eine gesetzliche Möglichkeit zu schaffen, um den Willen der betroffenen Bevölkerung auch bei kleineren Gebietsänderungen in angemessener Weise zur Geltung zu bringen; auf die Darlegungen im Allgemeinen Teil der Begründung zum Gesetzentwurf wird hingewiesen. Im übrigen würde die vom Bundesrat vorgeschlagene Streichung von § 2 Abs. 3 und § 3 Abs. 4 des Entwurfs noch hinter den bisherigen Rechtszustand zurückführen, der eine Anhörung der Bevölkerung vorsieht (vgl. § 2 des Gesetzes über das Verfahren bei Änderungen des Gebietsbestandes der Länder nach Artikel 29 Abs. 7 des Grundgesetzes vom 16. März 1965 und die Verordnung vom 3. Dezember 1965).

2. Zu 2. (§ 3)

Dem Vorschlag wird nicht zugestimmt. Der vom Bundesrat zitierten Entscheidung des Bundesver-

fassungsgerichts lag ein Sachverhalt zugrunde, der die Gemeinden als Teile der Landesverwaltungsorganisation betraf. Hier dagegen sollen die Gemeinden und Gemeindeverbände als Betroffene und nicht in ihrer Eigenschaft als Verwaltungseinheiten des Landesbereichs angehört werden. Im übrigen findet die Anhörung im Rahmen eines Verfahrens der Bundesgesetzgebung statt. Daher kann es den jeweils in Betracht kommenden Verfassungsorganen nicht verwehrt werden, sich unmittelbar ein Bild vom Meinungsstand bei den Betroffenen zu verschaffen.

3. Zu 3. (§ 6)

Der Streichung von § 6 des Entwurfs, wo lediglich die sich unmittelbar aus Artikel 104 a Abs. 1 GG ergebende Kostenfolge für Anhörungen der Bevölkerung im Rahmen eines Verfahrens der Bundesgesetzgebung gezogen wird, kann aus den unter 1 dargelegten Gründen nicht zugestimmt werden.

