

## Fall 6: Neue Strukturen

Die Bundesregierung hatte entsprechend der Regierungserklärung der Bundeskanzlerin B und auf Anraten namhafter Verwaltungswissenschaftler und Ökonomen die Umstrukturierung der Bundesrepublik nach betriebswirtschaftlichen Vorbildern beschlossen. Teil dieser Umstrukturierung war die Einführung eines "schlanken Föderalismus" vor allem mit dem Ziel, die Zahl der Bundesländer deutlich zu verringern. In einem ersten Schritt sollte das Land Bremen mit Niedersachsen zu dem neuen Bundesland Bremersachsen zusammengelegt werden. Der Bundestag beschloss ein entsprechendes Gesetz, das der Bevölkerung von Bremen und Niedersachsen zum Volksentscheid vorgelegt wurde. Trotz des Versprechens blühender Landschaften und einer massiven Werbekampagne der Bundesregierung für die Neugliederung ("Gemeinsam seid ihr stark") fiel das Ergebnis der Volksabstimmung katastrophal aus: 90% der Bremer stimmten gegen eine Auflösung ihres Landes, wobei sich aus Umfragen ergab, dass für diese Ablehnung weitgehend irrationale Erwägungen maßgeblich waren, etwa die Befürchtung einer strengeren Durchsetzung des Baurechts, des Verlustes hilfreicher Beziehungen und völlig unberechtigte Vorurteile gegen die Bewohner des Landes Niedersachsen.

Um dennoch ihr Projekt verwirklichen zu können, verlegte sich die Bundesregierung auf einschneidende Maßnahmen: Sie brachte den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes nach Zuleitung an den Bundesrat in den Bundestag ein, durch das ein neuer Art. 118 b GG in das Grundgesetz eingefügt werden sollte. Das Gesetz wurde mit Zweidrittelmehrheit im Bundestag und im Bundesrat verabschiedet. Die Vertreter von Bremen – allen voran Ministerpräsident M- stimmten nicht zu. Der neue Art. 118 b GG lautet:

"Die Neugliederung in dem die Länder Bremen und Niedersachsen umfassenden Gebiet kann abweichend von den Vorschriften des Artikels 29 durch Bundesgesetz erfolgen, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf."

Ist die Neuregelung des Art. 118 b GG mit dem Grundgesetz vereinbar?

**Gliederungsübersicht Fall 6****A. Formelle Verfassungsmäßigkeit****B. Materielle Verfassungsmäßigkeit**

- I. Verstoß gegen Art. 79 III 1. Alt. GG
- II. Verstoß gegen Art. 79 III 4. Alt. i.V.m. Art. 20 II GG
- III. Verstoß gegen Art. 79 III 4. Alt. i.V.m. Art. 20 I GG
  1. Beteiligung der von der Neugliederung betroffenen Länder bzw. ihrer Bevölkerung als Ausdruck ihrer Eigenstaatlichkeit
  2. Einschränkung der Eigenstaatlichkeit der Länder durch Art. 29 GG i.d.F. von 1949?
  3. Einschränkung der Eigenstaatlichkeit der Länder durch Art. 118 GG

**Lösungsvorschlag Fall 6****A. Formelle Verfassungsmäßigkeit**

Um formell verfassungsmäßig zu sein, müsste das Änderungsgesetz den Wortlaut des Grundgesetzes ausdrücklich ändern (Art. 79 I 1 GG), und es bedürfte der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages sowie zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates (Art. 79 II 2 GG). Der **Stimmen der Vertreter der betroffenen Länder** bedürfte es für die formelle Verfassungsmäßigkeit des Änderungsgesetzes dagegen nicht. Somit bestehen in formeller Hinsicht gegen die Einfügung des Art. 118 b GG in das Grundgesetz keine Bedenken

**B. Materielle Verfassungsmäßigkeit**

Ein verfassungsänderndes Gesetz, das zur Einfügung eines Art. 118 b entsprechenden Artikels in das Grundgesetz führt, könnte aber gegen die "Ewigkeitsklausel" des Art. 79 III GG verstoßen und deshalb "unzulässig" sein, also in materieller Hinsicht verfassungswidriges Verfassungsrecht darstellen.

**I. Verstoß gegen Art. 79 III 1. Alt. GG**

Durch ein solches Gesetz könnte zunächst die **Gliederung des Bundes in Länder berührt werden**. Jedoch würde dieses Gesetz **nur eine Neugliederung** der Länder ermöglichen, nicht jedoch den Bundesstaat insgesamt aufheben. Durch Art. 79 III GG wird jedoch nur die **Existenz eines Bundesstaates schlechthin garantiert**, nicht aber die Existenz der derzeit bestehenden Länder. Dementsprechend soll es mit Art. 79 III 1. Alt. GG (noch) vereinbar sein, wenn nach einer Neugliederung des Bundesgebietes nur noch zwei Länder übrig bleiben

Vgl. von Mangoldt/Klein, Art. 79 Anm. VII 1 c; *Maunz/Dürig*, in: *Maunz/Dürig*, Art. 79 Rn. 33 [Bearbeitung 1960]

Selbst soweit dem nicht zugestimmt wird, wird ebenso nur das Fortbestehen mehrerer Länder verlangt, nicht jedoch das Fortbestehen der derzeit existierenden Länder

Vgl. *Bryde*, in: von Münch/Kunig, Art. 79 Rn. 30; *Evers*, in: *Bonner Kommentar*, Art. 79 Abs. 3 Rn. 212 [Bearbeitung 1982]

Damit enthält das Grundgesetz **keine Existenzgarantie** für die gegenwärtig bestehenden Länder.

Dies ergibt sich insbesondere auch aus Art. 29 GG. Diese Bestimmung sieht sowohl Veränderungen im Gebietsbestand der einzelnen Länder als auch eine Neugliederung des Bundesgebietes vor, die zur Beseitigung eines oder mehrerer Länder führen kann.

Vgl. BVerfGE 1, 14, 48; 5, 34, 38

Da diese Vorschrift in ähnlicher Form von Anfang an im Grundgesetz enthalten war, also zeitgleich mit Art. 79 III GG in Kraft getreten ist, wird man auch davon auszugehen haben, dass diese Neugliederungsmöglichkeit mit Art. 79 III GG vereinbar ist, auch wenn sich Art. 79 III GG nicht ausdrücklich hierauf bezieht. Art. 79 III GG gilt nämlich nur für verfassungsändernde Gesetze und kann daher nicht solchen Vorschriften die Geltung absprechen, die von Anfang an im Grundgesetz enthalten waren

Vgl. *Evers*, in: *Bonner Kommentar*, Art. 79 Abs. 3 Rn. 20

Dementsprechend kann sie auch nicht solchen Grundgesetzänderungen entgegenstehen, die Regelungen treffen, die solchen Vorschriften entsprechen, die bereits von Anfang an im Grundgesetz enthalten waren.

*Diese historische Auslegung des Art. 79 III GG erlaubt aber ausschließlich eine Argumentation dahingehend, dass bestimmte Regelungen jedenfalls zulässig sind. Fehlerhaft ist demgegenüber, wenn aus dem Umstand, dass bestimmte Normen, auf die Art. 79 III GG nicht Bezug nimmt, von Anfang an im Grundgesetz enthalten waren, geschlossen wird, dass diese ebenfalls Teil der Ewigkeitsklausel sind.*

Dem steht schließlich auch nicht die **Aufzählung der bestehenden Bundesländer in Satz 2 der Präambel** entgegen. Hiermit soll nur der Geltungsbereich des Grundgesetzes, das Staatsgebiet der Bundesrepublik Deutschland, umschrieben, nicht aber die Existenz der dort genannten Bundesländer - über Art. 79 III und Art. 29 GG hinaus - garantiert werden

Vgl. Scholz, in: Maunz/Dürig, Art. 23 a.F. Rn. 71 [Bearbeitung 1996]; Schweitzer, Rn. 565; krit. hierzu: H. Meyer, KritV 1993, 419 f.

Diese Aufzählung in der Präambel könnte damit allenfalls für die Frage von Bedeutung sein, ob eine Länderneugliederung auf Grundlage eines einfachen Gesetzes erst vollzogen werden kann, wenn aufgrund eines verfassungsändernden Gesetzes auch die Präambel geändert wurde. Sie kann aber nicht einer Länderneugliederung entgegenstehen, die ihre Grundlage im Grundgesetz selbst findet, sofern dieses Grundgesetz für die Länderneugliederung ein einfaches (Bundes-) Gesetz ausreichen lässt (Kunig, in: von Münch/Kunig, Art. 29 Rn. 26).

Gegen Art. 79 III 1. Alt. GG würde ein Art. 118 b GG also nicht verstoßen.

## II. Verstoß gegen Art. 79 III 4. Alt. i.V.m. Art. 20 II GG

Ein Art. 118 b GG könnte jedoch gegen Art. 79 III 4. Alt. i.V.m. Art. 20 II Satz 2 GG verstoßen, nach dem die Staatsgewalt vom Volke ausgeht und u.a. auch durch **Abstimmungen** ausgeübt wird. Dem könnte eine Regelung entgegenstehen, die Art. 29 GG ersatzlos aufhebt, da dies zur Folge hätte, dass auf Bundesebene kein Fall mehr vorgesehen wäre, in dem die Staatsgewalt vom Volke durch Abstimmung ausgeübt würde. Ob eine ersatzlose Streichung des Art. 29 GG tatsächlich zur Verfassungswidrigkeit des verfassungsändernden Gesetzes führen würde, kann hier jedoch dahingestellt bleiben. Denn Art. 118 b GG würde das Verfahren der Länderneugliederung nur in einem speziellen Fall ohne direktdemokratische Elemente ermöglichen, im übrigen - etwa für den Fall einer erneuten Umgliederung von Bremensachsen oder für den Fall der Neugliederung anderer Bundesländer - wären Abstimmungen aber weiterhin vorgesehen.

## III. Verstoß gegen Art. 79 III 4. Alt. i.V.m. Art. 20 I GG

Ein Art. 118 b GG könnte aber gegen das in Art. 20 I GG enthaltene **Bundesstaatsprinzip** verstoßen und deshalb mit Art. 79 III GG unvereinbar sein. Zwar garantiert auch das allgemeine Bundesstaatsprinzip nicht den Bestand der derzeit bestehenden Länder: Art. 29 GG zeigt deutlich, dass der historische Verfassungsgeber eben nicht von einer solchen Bestandsgarantie ausging

Vgl. BVerfGE 1, 14, 15, 46; 5, 34, 38

Es könnte aber als Verstoß gegen das Bundesstaatsprinzip anzusehen sein, dass Art. 118 b GG eine Zusammenlegung von Bremen und dem Niedersachsen ermöglicht, ohne diese Länder bzw. das Landesvolk in irgendeiner Form hieran zu beteiligen bzw. ohne dies in irgendeiner Form von ihrer Zustimmung

abhängig zu machen. Damit würde dem Bund ermöglicht, das **Staatsgebiet** der betroffenen Länder zu ändern, ohne deren **Staatsvolk** (durch einen Volksentscheid)

oder deren **Staatsgewalt** (durch eine Zustimmung der betroffenen Landtage oder der Landesregierungen mit Billigung der Landtage hieran zu beteiligen. Hierdurch könnte die - durch das Bundesstaatsprinzip in Art. 20 I GG garantierte und damit nach Art. 79 III GG vor Verfassungsänderungen geschützte **Eigenstaatlichkeit der betroffenen Länder** in Frage gestellt werden.

### 1. **Beteiligung der von der Neugliederung betroffenen Länder bzw. ihrer Bevölkerung als Ausdruck ihrer Eigenstaatlichkeit**

Eigenstaatlichkeit der Länder bedeutet, dass die Länder nicht zu bloßen Körperschaften "am Rande der Staatlichkeit" oder zu "höchstpotenzierten Gebietskörperschaften" in einem dezentralisierten Einheitsstaat herabsinken dürfen sondern mit **eigener** - wenn auch aufgrund der grundgesetzlichen Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern gegenständlich beschränkter - **nicht vom Bund abgeleiteter staatlicher Hoheitsmacht** ausgestattet sein müssen

Vgl. BVerfGE 34, 9, 19; BVerfGE 1, 14, 34; Stern I, § 5 IV 5 a, 169 Degenhart, Rn. 99; Hendler, Staatsorganisationsrecht, Rn. 92, 108).

Voraussetzung jeder Staatlichkeit - und damit auch für die Staatlichkeit der Bundesländer - ist jedoch nach allgemeiner Auffassung das Vorliegen von drei Elementen: **Staatsvolk, Staatsgebiet und Staatsgewalt.**

*Das Staatsvolk eines Bundeslandes wird im Hinblick auf Art. 33 Abs. 1 GG, der jede Differenzierung unter den Deutschen bei den staatsbürgerlichen Rechten und Pflichten untersagt, dahingehend umschrieben, dass zum Staatsvolk eines Bundeslandes jeder Deutsche gehört, der in dem betreffenden Land sesshaft ist (Stern I, § 19, III 2 c, S. 669, siehe hierzu auch BVerfGE 83, 37, 53; 83, 60, 71). Die Staatsgewalt in einem Bundesland wird von den Organen ausgeübt, welche von der Landesverfassung hierzu berufen sind (insbesondere Landtag und Landesregierung).*

Damit gehört zum Wesen der Staatlichkeit aber grundsätzlich auch, dass die Entscheidung über den Fortbestand oder Untergang eines Staates von der Staatsgewalt der betroffenen Staaten ausgeht und nicht einseitig von einem anderen Staat getroffen wird. So wird etwa mittlerweile die Annexion eines Staates durch einen anderen Staat allgemein als völkerrechtswidrig angesehen.

Das BVerfG erkennt zudem an, dass sich aus dem **demokratischen Prinzip** ergebe, dass ein Volk über seine staatliche Grundordnung und damit auch über das Fortbestehen seines Staates grundsätzlich selbst zu bestimmen habe (BVerfGE 1, 14, 50). Dementsprechend könnte eine unbeschränkte Dekretierung des Gebietes der Länder durch Bundesgesetz dem Bundesstaatsprinzip widersprechen. Ein solcher Verstoß würde auch nicht durch die in Art. 118 b vorgesehene Zustimmung des Bundesrates zu dem Neugliederungsgesetz "geheilt", da die betroffenen Länder im Bundesrat ohne weiteres auch überstimmt werden können.

Damit erscheint Art. 118 b GG als mit dem Prinzip der Eigenstaatlichkeit der Länder unvereinbar, so dass ein Verstoß gegen Art. 79 III GG vorliegen könnte, wenn sich nicht aus anderen im Grundgesetz von Anfang an enthaltenen Bestimmungen ergibt, dass der Verfassungsgeber bezüglich

der Neugliederung von Bundesländern Einschränkungen der Eigenstaatlichkeit der Länder zulässt. Solche Einschränkungen könnten sich aus Art. 118 GG ergeben.

## 2. Einschränkung der Eigenstaatlichkeit der Länder durch Art. 29 GG i.d.F. von 1949?

Zu Art. 29 GG i.d.F. von 1949, der - anders als die heutigen Art. 29 VII und Abs. 8 GG - grundsätzlich keine Beteiligung der Länder bei der Neugliederung des Bundesgebietes vorsah, hat das BVerfG ausgeführt, dass die **Neugliederung des Bundesgebietes** nach Art. 29 I GG allein **Angelegenheit des Bundes** sei; sie erfolge grundsätzlich durch Bundesgesetz "von Bundes wegen". Die Länder seien in dieses Verfahren nicht eingeschaltet. Auch sei die Neugliederung nicht im Interesse der bestehenden Länder vorgesehen, sondern nur im Interesse des Ganzen. Die **Länder seien insoweit bloße Objekte** der von Bundes wegen durchzuführenden Neugliederung (BVerfGE 13, 54, 73 ff.; 49, 10, 13). Hieraus könnte man schließen, dass Art. 79 III GG keinen Regelungen entgegensteht, die die Neugliederung des Bundesgebiets ohne Beteiligung der betroffenen Länder zulassen.

Die Länder als bloße Objekte der Neugliederung anzusehen, ließe sich zudem vor allem dadurch begründen, dass **Art. 29 IV 2 GG i.d.F. von 1949** vorsah, dass dann, wenn ein Bundesneugliederungsgesetz nicht die erforderliche Mehrheit der Stimmen in den betroffenen Ländern erreichte, dieses Gesetz erneut im Bundestag einzubringen war und dem Volk im gesamten Bundesgebiet zur Abstimmung zu unterbreiten war. Sinn dieser Regelung war zu verhindern, dass die im gesamtstaatlichen Interesse durchzuführende Neugliederung des Bundesgebietes nicht am Willen einzelner Teile des gesamten Bundesvolks scheitern dürfe. Damit ermöglichte Art. 29 GG i.d.F. von 1949 die Auflösung eines Bundeslandes sowohl gegen den Willen der betroffenen Landtage und Landesregierungen (die nach Art. 29 GG i.d.F. von 1949 an der Neugliederung ohnehin nicht beteiligt waren) als auch gegen den Willen seiner Bevölkerung. Das BVerfG hat gerade im Hinblick auf Art. 29 IV 2 GG i.d.F. von 1949 ausdrücklich darauf hingewiesen, dass es dem Grundgesetz - und damit auch Art. 79 III GG - nicht widerspricht, wenn ein Land gegen den Willen seiner Bevölkerung im Zuge seiner Neugliederung seine Existenz verliert (BVerfGE 1, 14, 48).

Jedoch ist fraglich, ob aus dem Umstand, dass Art. 29 IV 2 GG i.d.F. von 1949 eine Länderneugliederung auch gegen den Willen der betroffenen Länder und deren Bevölkerung zuließ, geschlossen werden kann, dass auch solche Verfassungsänderungen mit Art. 79 III GG vereinbar sind, die - wie der neue Art. 118 b GG - eine Länderneugliederung ohne jede Beteiligung der Länder und deren Bevölkerung durch einfaches Bundesgesetz vorsehen. Das BVerfG hat nämlich gerade in der Beteiligung der betroffenen Bevölkerung am Neugliederungsverfahren eine Verwirklichung des **Selbstbestimmungsrechts des Volkes** gesehen, was es als zentrales Verfassungsprinzip bezeichnete (BVerfGE 5, 34, 42). Die in Art. 29 IV GG in seiner ursprünglichen Fassung vorgesehene Möglichkeit, den regionalen Mehrheitswillen der Bevölkerung durch den Mehrheitswillen des Gesamtvolkes zu überwinden, erschien vor diesem Hintergrund als Aus-

nahme von diesem Grundsatz, der sich vor allem auch daraus rechtfertigte, dass die aus den ehemaligen Besatzungszonen hervorgegangenen Länder nach 1945 (mit Ausnahme der Hansestädte und Bayerns) weitgehend als **historische Zufallsprodukte** angesehen, so dass gerade deshalb auch eine Neugliederung im gesamtstaatlichen Interesse als unbedingt erforderlich erschien - und damit auch die Möglichkeit, sich sträubende Bevölkerungsteile zu überstimmen. Nachdem jedoch die (westdeutschen) Bundesländer durch Zeitablauf (und politische Leistungen) im Bewusstsein der Bevölkerung verankert wurden, wurde bei Neufassung des Art. 29 GG im Jahre 1976 diese Möglichkeit des Bundes-oktrois abgeschafft

Vgl. Evers, in: Bonner Kommentar, Art. 29 Rn. 49; *Maunz/Herzog/Scholz*, in: *Maunz/Dürig*, Art. 29 Rn. 15

Da Art. 29 IV GG i.d.F. von 1949 somit sowohl unter systematischen als auch unter historischen Gesichtspunkten als Ausnahmebestimmung anzusehen ist, kann sie nicht als Begründung herangezogen werden, um eine Länderneugliederung ohne jede Beteiligung der betroffenen Länder bzw. ihrer Bevölkerung durch einfaches Bundesgesetz als mit Art. 79 III GG vereinbar erscheinen zu lassen.

### 3. Einschränkung der Eigenstaatlichkeit der Länder durch Art. 118 GG

Jedoch könnte sich aus Art. 118 S. 2 GG ergeben, dass das Grundgesetz eine Länderneugliederung ohne Beteiligung der betroffenen Länder und ihrer Bevölkerung nicht als Verstoß gegen Art. 79 III GG ansieht. Hier wird in Art. 118 S. 2 GG eine Neugliederung der Länder Baden, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern durch Bundesgesetz zugelassen, das nur eine **Volksbefragung** vorsehen muss. Das BVerfG hat diesbezüglich jedoch betont, dass es dem demokratischen Prinzip entspreche, dass die Staatsbildung ihre Grundlage im Volkswillen findet, und dass es mit diesem Gedanken unvereinbar wäre, wenn der im Ergebnis der Volksbefragung zum Ausdruck gekommene Wille des Volkes für den Bundesgesetzgeber nur unverbindliche Richtschnur wäre, von der er auch abweichen könne (BVerfGE 1, 14, 41). Jedoch hielt es das BVerfG für zulässig, dass in dem Gesetz nach Art. 118 S. 2 GG die Bevölkerung eines der betroffenen Länder von der Bevölkerung der anderen betroffenen Länder überstimmt wird (BVerfGE 1, 14, 49). Dies hat das BVerfG jedoch mit der **besonderen Situation des Südwestraums** bei Inkrafttreten des Grundgesetzes begründet: Es hob hervor, dass der Verfassungsgeber bei Erlass des Grundgesetzes diese Situation als besonders unbefriedigend und **zur Neuordnung reif** betrachtet habe, man dementsprechend eine rasche und einfache Neugliederung dieser Länder wollte, die am Widerspruch der betroffenen Länder (bzw. ihrer Bevölkerung) nicht scheitern dürfe (BVerfGE 1, 14, 49).

Mit diesem Argument ließe sich zwar unter Umständen auch die Notwendigkeit eines ähnlichen Verfahrens bezüglich der Auflösung des Landes Bremen begründen, das wegen seiner derzeitigen Haushaltslage und seiner geringen Größe von den anderen Ländern (mit Ausnahme der Stadtstaaten) durchgängig als "zur Neuordnung reif" betrachtet wird. Es darf indes nicht verkannt werden, dass die Länder Baden, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern in zweierlei Hinsicht an der Schaffung des Art. 118 GG mitgewirkt und dieser Vorschrift auch zugestimmt hatten: Zum

einen waren diese Länder über ihre (nach dem Verhältniswahlrecht von den Landtagen gewählten) Vertreter im Parlamentarischen Rat an der Schaffung des Art. 118 GG beteiligt, zum anderen hatten die Ländervertretungen dieser Länder nach Art. 144 I GG dem Grundgesetz und damit auch dessen Art. 118 ausdrücklich zugestimmt, der sich seinerseits ausdrücklich und damit auch erkennbar mit der Neugliederung im Südwestraum befasste. Hierin lässt sich eine **antizipierte Beteiligung** der von Art. 118 GG betroffenen Länder an der durch Art. 118 GG ermöglichten Neugliederung sehen, so dass es auch deshalb nicht ohne weiteres als Systembruch anzusehen ist, wenn Art. 118 S. 2 GG eine Neugliederung dieser Länder auch ohne ihre Beteiligung bzw. ohne Beteiligung ihrer Bevölkerung zulässt (vgl. hierzu auch die Nachweise bei BVerfGE 1, 14, 21 ff.).

Damit haben sie sich zwar auch der Möglichkeit von Grundgesetzänderungen - auch der Änderungen des Neugliederungsverfahrens nach Art. 29 GG - gegen ihren Willen unterworfen. Jedoch finden diese Möglichkeiten ihre Grenze in Art. 79 III GG und damit insbesondere auch in der Eigenstaatlichkeit der Länder.

#### 4. Ergebnis zu III

Hält man dementsprechend eine Beteiligung der von einer Neugliederung betroffenen Länder bzw. ihrer Bevölkerung für eine wesentliche Voraussetzung ihrer Staatlichkeit, dann verstößt der geträumte Art. 118 b GG gegen Art. 79 III GG i.V.m. dem Bundesstaatsprinzip des Art. 20 I GG.

#### Zwischenergebnis:

Die Einfügung einer dem erdachten Art. 118 b GG entsprechenden Vorschrift in das Grundgesetz wäre somit materiell verfassungswidrig.

#### Gesamtergebnis

Eine Vorschrift, die dem Art. 118 b GG entspricht, dürfte deshalb auch im Wege der Verfassungsänderung nicht in das Grundgesetz eingefügt werden. Damit ist eine Auflösung des Landes Bremen gegen den Willen der Bremer Bevölkerung bzw. des Bremer Landtages nicht möglich.