

Gesetzentwurf

des Abgeordneten Carl Ulbricht und der Volksfront Fraktion

Gesetz zur Neugliederung des Bundesgebietes durch Zusammenschluss der Länder Niedersachsen-Holstein und Westdeutschland

(Neugliederungsgesetz Niedersachsen-Holstein/Westdeutschland – NeugIG NH/WD)

A. Problem

Die bestehende Gliederung des Bundesgebietes im norddeutschen und westdeutschen Raum ist durch eine historisch gewachsene, aber funktional nicht mehr in jeder Hinsicht leistungsfähige Struktur gekennzeichnet. Die Länder Niedersachsen-Holstein und Westdeutschland weisen komplementäre Stärken auf: Niedersachsen-Holstein verfügt über bedeutende Küsten-, Hafen- und Logistikinfrastruktur; Westdeutschland besitzt wirtschaftliche und industrielle Ballungsräume mit hoher Steuer- und Finanzkraft. Ein Zusammenschluss ermöglicht ein Land, das nach Größe und Leistungsfähigkeit die ihm obliegenden Aufgaben im Sinne des Artikels 29 Absatz 1 Satz 1 des Grundgesetzes wirksamer erfüllen kann.

B. Lösung

Zusammenschluss beider Länder durch Bundesgesetz mit Bestätigung durch Volksentscheid in beiden Ländern gemäß Artikel 29 Absatz 2 des Grundgesetzes.

C. Alternativen

Zusammenschluss durch Staatsvertrag der beteiligten Länder nach Artikel 29 Absatz 8 des Grundgesetzes.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Dem Bund entstehen Kosten für die Vorbereitung und Durchführung des Volksentscheids sowie für Übergangsregelungen im Rahmen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs. Die Kosten des Volksentscheids werden auf ca. 45 Millionen Euro geschätzt; sie können sich verringern, wenn die Abstimmung mit einer Bundestags- oder Landtagswahl verbunden wird. Dem

neuen Land entstehen Kosten für die Durchführung der ersten ordentlichen Landtagswahl sowie für die Übergangsorganisation seiner Verfassungsorgane.

E. Erfüllungsaufwand

Der Erfüllungsaufwand für die Verwaltungszusammenführung wird auf einen mittleren dreistelligen Millionenbetrag über den Übergangs- und Harmonisierungszeitraum geschätzt. Die organisatorische Grundneuordnung soll innerhalb eines Jahres, die vollständige Harmonisierung der Verwaltungsverfahren, IT-Systeme und Register innerhalb von fünf Jahren abgeschlossen werden. Dem stehen langfristige Einsparungen durch den Abbau von Doppelstrukturen gegenüber.

F. Weitere Kosten

keine.

**Entwurf eines Gesetzes zur Neugliederung des Bundesgebietes durch
Zusammenschluss der Länder Niedersachsen-Holstein und Westdeutschland
(Neugliederungsgesetz Niedersachsen-Holstein/Westdeutschland – NeugIG
NH/WD)**

Vom ...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

§ 1

Zusammenschluss

(1) Die Länder Niedersachsen-Holstein und Westdeutschland werden zu einem Land zusammengeschlossen.

(2) Bis zur Entscheidung durch die verfassunggebende Versammlung führt das Bundesland die Bezeichnung „Nordwestdeutschland“. Das Nähere über die Bezeichnung des Landes bestimmt die verfassunggebende Landesversammlung nach § 12 oder die nach § 9 fortgeltenden Verfassungsbestimmungen.

§ 2

Gebiet

(1) Das Gebiet des neuen Landes umfasst die Gebiete der bisherigen Länder Niedersachsen-Holstein und Westdeutschland in ihrem am Tag vor dem Wirksamwerden des Zusammenschlusses bestehenden Umfang.

(2) Das neue Land tritt in die Rechte und Pflichten aus Staatsverträgen, Verwaltungsabkommen und sonstigen Vereinbarungen ein, die für die bisherigen Länder Niedersachsen-Holstein und Westdeutschland bestanden.

§ 3

Wirksamwerden

Der Zusammenschluss wird am ersten Tage des auf die Bestätigung durch Volksentscheid folgenden Monats wirksam (Stichtag).

§ 4

Bestätigung durch Volksentscheid

(1) Der Volksentscheid findet in den Ländern Niedersachsen-Holstein und Westdeutschland statt.

(2) Das Gesetz ist bestätigt, wenn in jedem der beiden Länder je die Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen für den Zusammenschluss stimmten und diese Mehrheit jeweils mindestens ein Viertel der zum Bundestag Wahlberechtigten im Abstimmungsgebiet umfasst.

§ 5

Abstimmungstag

(1) Das Bundesministerium des Innern bestimmt den Tag der Abstimmung und gibt den Gegenstand des Volksentscheides, das Abstimmungsgebiet und die Abstimmungsbereiche bekannt. Die Abstimmung soll innerhalb von zwei Monaten nach der Verkündung dieses Gesetzes stattfinden; sie kann mit einer Landtags- oder Bundestagswahl oder mit der Wahl zum Bundespräsidenten verbunden werden.

(2) Die Abstimmung findet in beiden Ländern am selben Tag statt.

§ 6

Abstimmungsverfahren

(1) Abstimmungsberechtigt ist, wer am Abstimmungstag zum Bundestag wahlberechtigt ist und im jeweiligen Abstimmungsgebiet seit mindestens drei Monaten eine Wohnung, bei mehreren Wohnungen die Hauptwohnung, innehat oder sich dort sonst gewöhnlich aufhält.

(2) Die Abstimmungsfrage lautet:

„Sollen die Länder Niedersachsen-Holstein und Westdeutschland zu einem gemeinsamen Land zusammengeschlossen werden?“

(3) Im Übrigen gelten die Vorschriften des Gesetzes über das Verfahren bei Volksentscheid und Volksbegehren nach Artikel 29 Absatz 6 des Grundgesetzes (Neugliederungsgesetz) entsprechend, soweit dieses Gesetz nichts Abweichendes bestimmt.

§ 7

Feststellung des Ergebnisses

(1) Die Landeswahlleiter der beteiligten Länder stellen das Abstimmungsergebnis in ihrem Land fest.

(2) Der Bundeswahlleiter stellt das Gesamtergebnis fest und gibt es im Bundesgesetzblatt bekannt.

(3) Einsprüche gegen das Abstimmungsergebnis sind binnen eines Monats nach Bekanntgabe beim Bundesverfassungsgericht einzulegen. Das Nähere richtet sich nach dem Gesetz über das Verfahren bei Volksentscheid, Volksbegehren und Volksbefragung nach Artikel 29 Absatz 6 des Grundgesetzes und nach dem Bundesverfassungsgerichtsgesetz.

§ 8

Fortgeltung des Rechts

(1) Das in den bisherigen Ländern Niedersachsen-Holstein und Westdeutschland geltende Landesrecht gilt als Recht des neuen Landes fort, soweit es dem Grundgesetz nicht widerspricht und soweit dieses Gesetz nichts Abweichendes bestimmt.

(2) Soweit das Landesrecht der bisherigen Länder unterschiedliche Regelungen enthält, gilt es bis zu seiner Ablösung in seinem bisherigen räumlichen Geltungsbereich fort. Abweichungen hiervon bedürfen eines Gesetzes des neuen Landes.

(3) Die Landesregierung des neuen Landes wird ermächtigt, das fortgeltende Recht an die neue Landesbezeichnung, die neue Verwaltungsgliederung und die geänderte Zuständigkeitsverteilung redaktionell anzupassen. Dies erfolgt durch Rechtsverordnung; § 21 bleibt unberührt.

§ 9

Verfassungsrecht der bisherigen Länder

(1) Die Verfassungen der bisherigen Länder Niedersachsen-Holstein und Westdeutschland treten mit dem Stichtag außer Kraft, soweit in den Absätzen 2 und 3 nichts anderes bestimmt ist.

(2) Bis zum Inkrafttreten einer Verfassung des neuen Landes gilt die Verfassung des Landes Niedersachsen-Holstein als vorläufige Verfassung des neuen Landes fort. Die Bestimmungen sind auf das gesamte Gebiet des neuen Landes anzuwenden.

(3) Sitz des Landtages und der Landesregierung des neuen Landes bestimmt sich bis zu einer abweichenden Regelung durch den Landtag nach § 12 Absatz 4.

§ 10

Grundrechtsgarantie

Die im Gebiet des neuen Landes wohnhaften Deutschen im Sinne des Artikels 116 Absatz 1 GrundG nehmen die landesrechtlichen Bürgerrechte nach Maßgabe der vorläufigen Verfassungsordnung wahr. Erworbene Rechte und Pflichten aus landesrechtlichen Regelungen bleiben unberührt, soweit dieses Gesetz nichts Abweichendes bestimmt.

§ 11

Übergangsregierung

(1) Bis zur Wahl einer neuen Landesregierung führt eine Übergangsregierung die Geschäfte. Die Übergangsregierung wird gebildet durch die Ministerpräsidentin oder den Ministerpräsidenten des bisherigen Landes Westdeutschland als geschäftsführende Ministerpräsidentin oder geschäftsführenden Ministerpräsidenten und die Mitglieder der Landesregierungen beider bisherigen Länder.

(2) Die Übergangsregierung ist an die fortgeltende vorläufige Verfassung nach § 9 Absatz 2 gebunden. Sie handelt mit den Befugnissen einer geschäftsführenden Landesregierung und darf nur noch laufende Geschäfte wahrnehmen und unaufschiebbare Entscheidungen treffen.

(3) Die Übergangsregierung endet mit dem Amtsantritt der vom ersten Landtag gewählten Landesregierung.

§ 12

Übergangsparlament und verfassungsgebende Landesversammlung

(1) Bis zur Wahl eines neuen Landtages bilden die Abgeordneten der Landtage der bisherigen Länder gemeinsam das Übergangsparlament des neuen Landes.

(2) Das Übergangsparlament wählt aus seiner Mitte eine Präsidentin oder einen Präsidenten und beschließt eine vorläufige Geschäftsordnung. Er fasst seine Beschlüsse mit der Mehrheit seiner Stimmen.

(3) Das Übergangsparlament beschließt innerhalb von zwei Monaten nach dem Stichtag über die Einsetzung einer verfassungsgebenden Landesversammlung oder über die Einsetzung einer Landesverfassung auf parlamentarischem Wege.

(4) Der Landtag des neuen Landes hat seinen Sitz in Hannover, bis eine abweichende Regelung getroffen wird.

(5) Die Wahl zum ersten ordentlichen Landtag des neuen Landes findet spätestens zwei Monate nach dem Stichtag statt.

§ 13

Vertretung im Bundesrat

(1) Mit dem Stichtag nimmt die Übergangsregierung die Rechte des neuen Landes im Bundesrat wahr.

(2) Bis zur Bildung der Übergangsregierung üben die bisherigen Landesregierungen die Rechte des neuen Landes im Bundesrat gemeinsam aus. Die Stimmen des neuen Landes können nur einheitlich abgegeben werden.

§ 14

Stimmen im Bundesrat

Das neue Land hat im Bundesrat die Stimmenzahl, die sich aus Artikel 51 Absatz 2 des Grundgesetzes nach Maßgabe der zusammengezählten Einwohnerzahl der bisherigen Länder ergibt.

§ 15

Verwaltungszusammenführung

(1) Die Behörden und Einrichtungen der bisherigen Länder bestehen als Behörden und Einrichtungen des neuen Landes fort, bis eine Neuorganisation durch Landesrecht erfolgt.

(2) Die organisatorische Grundneuordnung der Verwaltung soll innerhalb eines Jahres nach dem Stichtag abgeschlossen sein. Die vollständige Harmonisierung der Verwaltungsverfahren, IT-Systeme und Register soll innerhalb von fünf Jahren abgeschlossen werden.

§ 16

Haushalt

(1) Bis zum Inkrafttreten eines Haushaltsgesetzes des neuen Landes führen die bisherigen Länder ihre Haushalte nach Maßgabe der bei ihnen geltenden Haushaltsgesetze und der jeweiligen Landeshaushaltsordnung oder vergleichbarer Vorschriften vorläufig fort.

(2) Die Übergangsregierung stellt unverzüglich einen ersten gemeinsamen Haushaltsentwurf auf und leitet ihn dem Übergangsparlament zu. Der Haushalt soll spätestens sechs Monate nach dem Stichtag verabschiedet werden.

(3) Finanzielle Ausgleichs- und Übergangsfragen zwischen dem Bund und dem neuen Land, insbesondere mit Blick auf den Länderfinanzausgleich, werden durch eine Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Bundesministerium der Finanzen und der Landesregierung des neuen Landes geregelt.

§ 17

Personal

(1) Die Beamtinnen und Beamten, Richterinnen und Richter sowie die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer der bisherigen Länder werden mit dem Stichtag Beamtinnen und Beamte, Richterinnen und Richter bzw. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer des neuen Landes.

(2) Besitzstände, insbesondere Besoldung, Versorgung und Beihilfe, bleiben gewahrt und gelten bis zur Ablösung durch einheitliches Landesrecht fort.

(3) § 613a des Bürgerlichen Gesetzbuchs gilt für den Übergang privatrechtlicher Arbeitsverhältnisse entsprechend. Betriebsbedingte Kündigungen aus Anlass des Zusammenschlusses sind innerhalb eines Zeitraums von zwei Jahren nach dem Stichtag unzulässig.

§ 18

Gerichte

(1) Die Gerichte der bisherigen Länder bestehen als Gerichte des neuen Landes fort.

(2) Die Zuständigkeit der Gerichte bestimmt sich bis zu einer landesrechtlichen Neuordnung nach dem bei Wirksamwerden des Zusammenschlusses geltenden Recht.

(3) Anhängige Verfahren werden von den bisher zuständigen Gerichten fortgeführt.

§ 19

Kommunale Selbstverwaltung

Die kommunale Selbstverwaltung der Gemeinden, Städte und Kreise der bisherigen Länder bleibt unberührt. Das Kommunalrecht der bisherigen Länder gilt nach § 8 fort.

§ 20

Staatsverträge und zwischenstaatliche Vereinbarungen

(1) Staatsverträge und Verwaltungsabkommen der bisherigen Länder mit dem Bund, mit anderen Ländern oder mit ausländischen Staaten gelten fort, soweit sie nicht mit der Bildung des neuen Landes unvereinbar sind.

(2) Staatsverträge, die beide bisherigen Länder mit demselben Partner geschlossen haben und die einander widersprechen, bedürfen der Neuverhandlung innerhalb von zwei Jahren nach dem Stichtag.

(3) Die Neuordnung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkversorgung im neuen Land hat insbesondere die Rechtsstellung, Finanzierung, Aufsicht, Gremienvertretung und regionale Berichterstattung der bislang für Gebietsteile des neuen Landes zuständigen Rundfunkanstalten zu regeln. Bis zum Inkrafttreten einer Neuordnung bleiben die bisherigen regionalen Programmaufträge und Landesfunkhäuser unberührt. Die Rechte und Pflichten des bisherigen Landes Westdeutschland aus dem Staatsvertrag über den “Südwestrundfunk” gehen auf das neue Land über. Das Nähere regeln die Vertragsparteien des SWR-Staatsvertrages.

§ 21

Rechtsbereinigungsermächtigung

(1) Die Landesregierung des neuen Landes wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung in den fortgeltenden Rechtsvorschriften

1. die Bezeichnungen der bisherigen Länder durch die Bezeichnung des neuen Landes zu ersetzen,
2. Zuständigkeitsbezeichnungen und Behördenbezeichnungen anzupassen und
3. Verweisungen auf aufgehobene oder ersetzte Vorschriften zu berichtigen.

(2) Die Ermächtigung nach Absatz 1 erlischt ein Jahr nach dem Stichtag.

§ 22

Außerkrafttreten bei Nichtzustandekommen

(1) Wird der Volksentscheid in einem der beteiligten Länder nicht bestätigt, tritt dieses Gesetz mit Bekanntgabe des endgültigen Abstimmungsergebnisses im Bundesgesetzblatt außer Kraft.

(2) Findet die Abstimmung nicht innerhalb der in § 5 Absatz 1 Satz 2 bestimmten Frist statt, tritt dieses Gesetz ein Jahr nach seiner Verkündung außer Kraft, es sei denn, das Bundesministerium des Innern bestimmt innerhalb dieser Frist auf Antrag der Bundesregierung einen späteren Abstimmungstag.

§ 23

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Berlin, den XX. April 2026

Carl Ulbricht und Fraktion

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Die bestehende Gliederung des Bundesgebietes im norddeutschen und westdeutschen Raum genügt nicht mehr den Anforderungen, die Artikel 29 Absatz 1 Satz 1 des Grundgesetzes an leistungsfähige Länder stellt. Die Länder Niedersachsen-Holstein und Westdeutschland verfügen jeweils über bedeutende wirtschaftliche und infrastrukturelle Potenziale, die durch einen Zusammenschluss zu einem Gesamtland besser erschlossen und effizienter genutzt werden können. Niedersachsen-Holstein verfügt über herausragende Küsten-, Hafen- und Logistikinfrastruktur, Westdeutschland über wirtschaftliche und industrielle Ballungsräume mit hoher Steuer- und Finanzkraft. Im föderalen Gefüge der Bundesrepublik, das durch die Neuordnung der Bundesländer eine grundlegende Veränderung erfahren hat, erscheint eine Konsolidierung der westlichen und nördlichen Länder geboten, um zu einem ausgewogeneren Kräfteverhältnis im Bundesstaat beizutragen.

Verfassungsrechtliche Vorgabe ist Artikel 29 des Grundgesetzes. Die Neugliederung erfolgt durch Bundesgesetz, das der Bestätigung durch Volksentscheid in den betroffenen Ländern bedarf (Artikel 29 Absatz 2 Satz 1 GrundG). Das Bundesgesetz bedarf nicht der Zustimmung des Bundesrates (Artikel 29 Absatz 2 Satz 2 GrundG). Materiell muss die Neugliederung den Anforderungen des Artikels 29 Absatz 1 Satz 1 GrundG genügen: Die Länder müssen nach Größe und Leistungsfähigkeit die ihnen obliegenden Aufgaben wirksam erfüllen können. Der Zusammenschluss dient gerade diesem Ziel, indem komplementäre Stärken zweier Länder in einem handlungsfähigeren Gesamtland zusammengeführt werden.

Vorgaben des Rechts der Europäischen Union oder völkerrechtlicher Verträge bestehen für die innerstaatliche Neugliederung des Bundesgebietes nicht. Die Neugliederung berührt die Pflichten der Bundesrepublik als Mitglied der Europäischen Union nicht, da das föderale Binnenorganisationsrecht von der Unionsrechtsordnung nicht determiniert wird.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Der Entwurf ordnet den Zusammenschluss der Länder Niedersachsen-Holstein und Westdeutschland zu einem neuen Land mit dem vorläufigen Namen „Nordwestdeutschland“ an (§ 1). Das neue Land tritt in die Rechtsnachfolge beider bisherigen Länder ein (§ 2). Der Zusammenschluss wird am ersten Tag des auf die Bestätigung durch Volksentscheid folgenden Monats wirksam (§ 3), um eine geordnete Vorbereitung sicherzustellen.

Die §§ 4 bis 7 konkretisieren das verfassungsrechtlich vorgegebene Volksentscheidsverfahren. Die Abstimmungsfrage ist bewusst einfach und neutral formuliert. Für die demokratische Legitimation wird entsprechend dem Maßstab des Artikels 29 des Grundgesetzes verlangt, dass die Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen in jedem Abstimmungsgebiet zugleich mindestens ein Viertel der dort zum Bundestag Wahlberechtigten umfasst (§ 4 Absatz 3).

Die §§ 8 bis 10 regeln die verfassungsrechtliche Überleitung. Das bisherige Landesrecht beider Länder gilt als Recht des neuen Landes fort; die Verfassung des Landes Niedersachsen-Holstein dient vorläufig als Verfassung des neuen Landes. Die Wahl der Verfassung Niedersachsens-Holsteins als vorläufiger Ordnungsrahmen beruht auf dem Gedanken einer neutralen Übergangslösung: Während die Übergangsregierung von Westdeutschland geführt wird, stellt Niedersachsen-Holstein den vorläufigen verfassungsrechtlichen Rahmen und Hannover den vorläufigen Parlamentssitz. Die Regelung ist ausdrücklich vorläufig und wird durch eine neue Verfassung des Landes abgelöst.

Die §§ 11 bis 14 sichern die Handlungsfähigkeit der Staatsorganisation im Übergang. Eine Übergangsregierung unter Führung der Ministerpräsidentin oder des Ministerpräsidenten Westdeutschlands führt die Geschäfte. Die Abgeordneten beider Landtage bilden ein Übergangsparlament, das über die Erarbeitung einer neuen Landesverfassung entscheidet. Neuwahlen finden spätestens zwei Monate nach dem Stichtag statt. Das neue

Land erhält im Bundesrat die Stimmenzahl, die sich aus Artikel 51 Absatz 2 des Grundgesetzes nach der zusammengezählten Einwohnerzahl ergibt (§ 14).

Die §§ 15 bis 18 regeln die Verwaltungszusammenführung, das Haushalts-, Personal- und Gerichtswesen. Alle Beamtinnen und Beamten, Richterinnen und Richter sowie Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer werden mit dem Stichtag Beschäftigte des neuen Landes (§ 17). Der Entwurf enthält einen zweijährigen Schutz vor betriebsbedingten Kündigungen aus Fusionsanlass (§ 17 Absatz 3 Satz 2), um die Akzeptanz des Zusammenschlusses zu sichern und eine sozialverträgliche Personalüberleitung zu gewährleisten. Die organisatorische Grundneuordnung der Verwaltung soll binnen eines Jahres abgeschlossen werden; die vollständige Harmonisierung der Verwaltungsverfahren, IT-Systeme und Register soll innerhalb von fünf Jahren erfolgen (§ 15 Absatz 2).

Die §§ 19 und 20 schützen die kommunale Selbstverwaltung und regeln die Fortgeltung von Staatsverträgen. Besondere Bedeutung hat die Fortgeltung der Rundfunkverträge; Westdeutschland ist Vertragspartei des SWR-Staatsvertrages.

Die §§ 21 bis 23 enthalten Schlussbestimmungen, insbesondere eine Rechtsbereinigungsermächtigung (befristet auf ein Jahr) sowie eine auflösende Bedingung für den Fall des Scheiterns des Volksentscheids.

Gegenüber der Ausgangslage bestehen die wesentlichen Vorteile des Zusammenschlusses darin, dass Doppelstrukturen in der Verwaltung abgebaut, komplementäre wirtschaftliche Stärken zusammengeführt und einheitliche Verwaltungs- und Rechtsstandards geschaffen werden. Im Bundesrat tritt das neue Land mit der nach Artikel 51 Absatz 2 GrundG maßgeblichen Stimmenzahl auf; die bundespolitischen Kräfteverhältnisse verändern sich dadurch strukturell.

III. Exekutiver Fußabdruck

An der Erarbeitung des Gesetzentwurfs haben die Landesregierungen der beteiligten Länder Niedersachsen-Holstein und Westdeutschland im Rahmen einer gemeinsamen Regierungskommission zur Neugliederung mitgewirkt. Ferner sind die Ergebnisse einer durch die Bundesregierung eingesetzten Sachverständigenkommission zur Neugliederung des Bundesgebietes eingeflossen. Kommunale Spitzenverbände, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände beider Länder sind im Rahmen einer Verbändeanhörung beteiligt worden. Die Normadressaten – insbesondere die Bürgerinnen und Bürger beider Länder – werden im Rahmen des Volksentscheids unmittelbar an der Entscheidung beteiligt.

IV. Alternativen

1. Beibehaltung des Status quo. Bei einem Verzicht auf den Zusammenschluss bestünden die strukturellen Nachteile der gegenwärtigen Ländergliederung fort. Komplementäre Stärken blieben ungenutzt; Doppelstrukturen, divergierende Verwaltungsstandards und Effizienzverluste wären nicht abgebaut. Diese Alternative wird verworfen, weil sie dem Auftrag des Artikels 29 Absatz 1 GrundG nicht gerecht wird.
2. Zusammenschluss durch Staatsvertrag nach Artikel 29 Absatz 8 GrundG. Artikel 29 Absatz 8 GrundG ermöglicht eine Neugliederung durch Staatsvertrag der beteiligten Länder mit Bestätigung durch Volksentscheid. Diese Alternative wäre verfassungsrechtlich zulässig, jedoch vom Einvernehmen beider Landesregierungen und Landtage abhängig. Der Weg über ein Bundesgesetz bietet den Vorteil einer einheitlichen, vom Bundesgesetzgeber gesteuerten Regelung, die ein kohärentes Übergangsregime gewährleistet und unabhängig von möglichen späteren Meinungsänderungen einer beteiligten Landesregierung wirksam wird.
3. Alternative Initiativen der Länder oder aus der Mitte des Bundestages bestanden zum Zeitpunkt der Einbringung dieses Entwurfs nicht in vergleichbarer Reichweite.

V. Gesetzgebungskompetenz

Der Entwurf wird auf die ausschließliche Zuständigkeit des Bundes für die Neugliederung des Bundesgebietes nach Artikel 29 Absatz 2 des Grundgesetzes gestützt. Artikel 29 GrundG ist Kompetenzgrundlage und zugleich materiell-verfassungsrechtlicher Maßstab. Das Bundesgesetz bedarf nach Artikel 29 Absatz 2 Satz 2 GrundG nicht der Zustimmung des Bundesrates. Eine Frage der Erforderlichkeit im Sinne des Artikels 72 Absatz 2 GrundG oder der Abweichungsmöglichkeit nach Artikel 84 Absatz 1 Satz 5 GrundG stellt sich nicht, da Artikel

29 GrundG eine eigenständige Kompetenzzuweisung enthält, die nicht den Regeln der konkurrierenden Gesetzgebung unterliegt.

VI. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Das Unionsrecht enthält keine Vorgaben zur innerstaatlichen Gliederung der Mitgliedstaaten. Die Neugliederung berührt die unionsrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland nicht, da diese den Bund als Gesamtstaat treffen und durch die Zusammenlegung von Ländern unverändert fortbestehen. Die NUTS-Klassifikation der statistischen Gebietseinheiten der Europäischen Union wird durch die Verordnung (EG) Nr. 1059/2003 bestimmt und kann im Komitologieverfahren angepasst werden.

Völkerrechtliche Verträge stehen dem Zusammenschluss nicht entgegen. Staatsverträge der bisherigen Länder mit ausländischen Partnern gehen nach § 20 des Entwurfs auf das neue Land über; soweit erforderlich, erfolgt eine Notifizierung der Vertragspartner. Der Entwurf geht über unionsrechtliche Vorgaben nicht hinaus.

VII. Gesetzesfolgen

Der Zusammenschluss hat weitreichende Auswirkungen auf die Verwaltungs-, Justiz-, Personal- und Haushaltsstruktur beider bisherigen Länder. Im Einzelnen:

- Verwaltung: Die Zusammenführung der Behörden und Einrichtungen erfordert eine organisatorische Grundneuordnung innerhalb eines Jahres sowie eine anschließende fachliche, technische und registerbezogene Harmonisierung innerhalb von fünf Jahren.
- Haushalt und Finanzen: Der Länderfinanzausgleich ist auf die neue Ländergliederung umzustellen. Das neue Land wird aufgrund seiner Einwohnerzahl und Wirtschaftskraft voraussichtlich ein Geberland sein. Der Übergang erfordert eine Verwaltungsvereinbarung mit dem Bund (§ 16 Absatz 3). Die Bundesrat-Stimmenzahl des neuen Landes ergibt sich entsprechend der zusammengezählten Einwohnerzahl.
- Personal: Der Übergang sämtlicher Beschäftigter auf das neue Land sichert Kontinuität, kann aber übergangsweise zu personellen Doppelungen führen. Der zweijährige Kündigungsschutz (§ 17 Absatz 3 Satz 2) begrenzt Nachteile für die Beschäftigten.
- Bundesrat: Die Veränderung der Stimmenzahl im Bundesrat betrifft die gesamte Bundesrepublik. Für den Freistaat Ostdeutschland und den Freistaat Bayern-Württemberg ist die Auswirkung auf die Stimmenverteilung im Bundesrat von besonderer bundespolitischer Relevanz, da sie die Kräfteverhältnisse in der Länderkammer verschiebt.
- Rundfunkrecht: Die Rechte und Pflichten des bisherigen Landes Westdeutschland aus dem SWR-Staatsvertrag gehen auf das neue Land über. Die besondere Bedeutung des SWR-Staatsvertrages folgt daraus, dass Bayern-Württemberg außerhalb des neuen Landes verbleibt. Die übrigen bislang für Gebietsteile des neuen Landes zuständigen Rundfunkanstalten haben nach der Neugliederung kein Sendegebiet außerhalb des neuen Landes. Der NDR-Staatsvertrag bedarf keiner vergleichbaren Sonderregelung, nachdem der Freistaat Ostdeutschland mit Mecklenburg-Vorpommern aus dem NDR-Verbund ausgeschieden ist und die verbleibenden NDR-Gebietsteile im neuen Land liegen.

Unbeabsichtigte Nebenwirkungen können sich insbesondere bei der Anwendung divergierenden Landesrechts in den Gebietsteilen des neuen Landes ergeben. Die räumlich begrenzte Fortgeltung divergierenden Landesrechts nach § 8 Absatz 2 dient der Begrenzung der Rechtszersplitterung bis zum Erlass einheitlichen Landesrechts.

1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung

Der Entwurf trägt durch die Zusammenlegung zweier Landesrechtsordnungen und zweier Verwaltungsapparate unmittelbar zur Verwaltungsvereinfachung bei. Durch den Abbau von Doppelstrukturen (§ 15 Absatz 2) werden langfristig einheitliche Verwaltungsstandards geschaffen. Die Rechtsbereinigungsermächtigung (§ 21) ermöglicht eine zügige redaktionelle Anpassung des fortgeltenden Rechts ohne förmliches Gesetzgebungsverfahren im Landesrecht. Die räumlich begrenzte Fortgeltung divergierenden Landesrechts nach § 8 Absatz 2 dient der Begrenzung der Rechtszersplitterung bis zum Erlass einheitlichen Landesrechts.

2. Nachhaltigkeitsaspekte

Der Entwurf berührt mehrere Bereiche der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie:

- Stärkung der Leistungsfähigkeit des Staates (SDG 16): Die Zusammenlegung verbessert die institutionelle Handlungsfähigkeit und Effizienz der öffentlichen Verwaltung.
- Regionale Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse (SDG 10): Der Zusammenschluss komplementärer Wirtschaftsräume ermöglicht eine ausgewogenere regionale Entwicklung innerhalb des neuen Landes und trägt zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse bei.
- Nachhaltige Infrastruktur (SDG 9, SDG 11): Die einheitliche Infrastrukturplanung des neuen Landes – insbesondere in den Bereichen Verkehr, Hafen, Logistik und Energie – ermöglicht eine effizientere Nutzung vorhandener Ressourcen.

Der Entwurf steht mit der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie in Einklang.

3. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Dem Bund entstehen Kosten für die Durchführung des Volksentscheids in beiden betroffenen Ländern. Die Kosten des Volksentscheids werden auf ca. 45 Millionen Euro geschätzt, davon etwa 25 Millionen Euro für das Land Westdeutschland und 20 Millionen Euro für das Land Niedersachsen-Holstein, abhängig von der konkreten Durchführung und einer etwaigen Verbindung mit einer Wahl.

Daneben entstehen dem Bund Kosten im Rahmen der Anpassung des Länderfinanzausgleichs. Übergangsfinanzierungen, etwa Sonderzuweisungen für die Zusammenführung, werden im Rahmen der Verwaltungsvereinbarung nach § 16 Absatz 3 geregelt; deren Höhe ist von den konkreten Verhandlungen abhängig.

Für die Länder Niedersachsen-Holstein und Westdeutschland bzw. das neue Land Nordwestdeutschland entstehen Kosten für die Verwaltungszusammenführung (dazu nachfolgend unter Erfüllungsaufwand). Die kommunalen Haushalte werden unmittelbar nicht belastet; die kommunale Selbstverwaltung bleibt unberührt (§ 19).

4. Erfüllungsaufwand

1. Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger:

Den Bürgerinnen und Bürgern entsteht kein unmittelbarer Erfüllungsaufwand. Der Volksentscheid erfordert lediglich die Stimmabgabe. Folgekosten durch Änderung von Personalausweisen, Fahrzeugkennzeichen oder ähnlichen Dokumenten aufgrund der neuen Landesbezeichnung fallen nicht an, soweit bestehende Dokumente bis zum regulären Ablaufdatum fortgelten.

2. Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft:

Für die Wirtschaft fällt kein spezifischer Erfüllungsaufwand an. Die Anpassung gewerberechtlicher Genehmigungen erfolgt von Amts wegen im Rahmen der Rechtsbereinigung nach § 21.

3. Erfüllungsaufwand für die Verwaltung:

Der Erfüllungsaufwand für die Verwaltungszusammenführung wird auf einen mittleren dreistelligen Millionenbetrag über den gesamten Übergangszeitraum von drei bis fünf Jahren geschätzt. Im Einzelnen betrifft dies insbesondere:

- die Zusammenlegung und Neuordnung von Ministerien, nachgeordneten Behörden und Einrichtungen,
- die Harmonisierung der IT-Systeme, Aktenführungssysteme und Register,
- die redaktionelle Anpassung des fortgeltenden Landesrechts,
- die Vorbereitung und Durchführung der Neuwahl des Landtages,
- die Erarbeitung einer neuen Landesverfassung.

Dem stehen langfristige Einsparungen durch den Abbau von Doppelstrukturen – insbesondere in der Ministerial- und Mittelbehördenebene – gegenüber. Diese werden auf einen niedrigen dreistelligen Millionenbetrag jährlich geschätzt.

5. Weitere Kosten

Unmittelbare sonstige Kosten für die Wirtschaft entstehen nicht. Auswirkungen auf Einzelpreise und das Preisniveau sind nicht zu erwarten. Der Zusammenschluss betrifft die Verwaltungsorganisation und die politische Struktur, nicht das Markt- und Wettbewerbsgeschehen. Belange mittelständischer Unternehmen werden durch den Entwurf weder unmittelbar noch mittelbar berührt. Die Rechtsbereinigungsermächtigung (§

21) kann mittelfristig zu einer Entlastung von Unternehmen beitragen, soweit divergierendes Landesrecht vereinheitlicht wird.

6. Weitere Gesetzesfolgen

Verbraucherinnen und Verbraucher: Unmittelbare Auswirkungen auf Verbraucherinnen und Verbraucher sind nicht zu erwarten. Mittelfristig kann die Vereinheitlichung des Landesrechts zu einer Vereinfachung der Rechtslage im Bereich des Verbraucherschutzes beitragen.

Gleichstellungspolitische Auswirkungen: Der Entwurf ist gleichstellungspolitisch neutral. Die Übergangsbestimmungen verwenden durchgängig geschlechtergerechte Formulierungen. Die verfassungsgebende Landesversammlung oder das Übergangsparlament kann Gleichstellungsvorgaben in der neuen Landesverfassung verankern.

Demografische Auswirkungen: Der Zusammenschluss zweier Länder mit unterschiedlicher Bevölkerungsstruktur schafft Möglichkeiten für eine ausgewogenere Regionalpolitik. Strukturschwächere Teilräume des neuen Landes können von der erhöhten Gesamtleistungsfähigkeit profitieren. Die Zusammenlegung trägt zur Wahrung und Förderung gleichwertiger Lebensverhältnisse bei.

Gleichwertige Lebensverhältnisse: Der Zusammenschluss dient unmittelbar dem Ziel der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Sinne des Artikels 72 Absatz 2 GrundG und des Artikels 29 Absatz 1 GrundG. Die komplementären Wirtschafts- und Infrastrukturprofile der bisherigen Länder ermöglichen eine effektivere Ausgleichs- und Strukturpolitik innerhalb des neuen Landes.

Die Aufnahme einer Experimentierklausel ist nicht erforderlich, da es sich um eine einmalige, unwiderrufliche Neugliederungsentscheidung handelt, die keiner probeweisen Erprobung zugänglich ist.

VIII. Befristung; Evaluierung

Eine Befristung des Gesetzes kommt nicht in Betracht, da der Zusammenschluss eine dauerhafte Neugliederung des Bundesgebietes bewirkt, die einer zeitlichen Begrenzung nicht zugänglich ist. Das Gesetz enthält jedoch mit § 22 eine auflösende Bedingung für den Fall des Scheiterns des Volksentscheids.

Eine Evaluierung ist gleichwohl geboten und wird für den Zeitpunkt fünf Jahre nach dem Stichtag vorgesehen. Zu diesem Zeitpunkt soll geprüft werden, ob:

1. die Verwaltungszusammenführung nach § 15 planmäßig abgeschlossen ist,
2. die Rechtsbereinigung nach § 21 weit genug fortgeschritten ist,
3. die erwarteten Effizienzgewinne und Einsparungen eingetreten sind,
4. die kommunale Selbstverwaltung uneingeschränkt gesichert ist,
5. die Übergangsregelungen zur Haushalts- und Finanzordnung sachgerecht abgelöst worden sind.

Die Bundesregierung legt dem Deutschen Bundestag einen entsprechenden Bericht vor.

B. Besonderer Teil

Zu § 1 (Zusammenschluss)

Absatz 1 ordnet den Zusammenschluss der Länder Niedersachsen-Holstein und Westdeutschland an. Die Vorschrift setzt Artikel 29 Absatz 2 des Grundgesetzes um. Der Zusammenschluss bewirkt, dass beide bisherigen Länder als Gliedstaaten des Bundes erlöschen und ein neues Land entsteht.

Absatz 2 Satz 1 bestimmt den vorläufigen Namen „Nordwestdeutschland“. Der Name ist bewusst als Arbeitstitel gewählt; Satz 2 stellt klar, dass die endgültige Namensgebung dem verfassungsgebenden Landesgesetzgeber obliegt (vgl. § 12) oder sich aus den nach § 9 fortgeltenden Verfassungsbestimmungen ergibt. Diese Regelung trägt dem Recht auf Selbstbestimmung der Bürgerinnen und Bürger des neuen Landes über ihre Landesbezeichnung Rechnung.

Absatz 3 verweist hinsichtlich des Wirksamwerdens auf § 3.

Zu § 2 (Gebiet)

Absatz 1 stellt klar, dass das Gebiet des neuen Landes die Gesamtheit der bisherigen Länder in ihrem zum Stichtag bestehenden Umfang umfasst. Damit wird eine lückenlose territoriale Kontinuität gewährleistet.

Absatz 2 ordnet die Gesamtrechtsnachfolge in Rechte und Pflichten aus Staatsverträgen, Verwaltungsabkommen und sonstigen Vereinbarungen an. Dies ist erforderlich, weil beide Länder Vertragspartner zahlreicher Staatsverträge mit dem Bund, mit anderen Ländern und – im Rahmen ihrer Befugnisse nach Artikel 32 Absatz 3 GrundG – mit ausländischen Partnern sind. Die Vorschrift sichert die Kontinuität der vertraglichen Bindungen und das Vertrauen der Vertragspartner.

Zu § 3 (Wirksamwerden)

Absatz 1 legt den Stichtag auf den ersten Tag des auf die Bestätigung durch Volksentscheid folgenden Monats. Die kurze Frist dient der raschen Umsetzung der demokratisch bestätigten Neugliederungsentscheidung. Sie setzt voraus, dass die organisatorischen, wahlrechtlichen, haushaltswirtschaftlichen und personalrechtlichen Vorbereitungen bereits vor dem Volksentscheid getroffen werden und nach der Bestätigung lediglich aktiviert werden müssen.

Absatz 2 enthält eine auflösende Bedingung: Wird der Volksentscheid in einem der beiden Länder nicht bestätigt, tritt das Gesetz außer Kraft. Das Neugliederungsgesetz hat insoweit den Charakter eines bedingten Gesetzes. Die Verweisung auf § 22 stellt sicher, dass das Außerkrafttreten formgerecht im Bundesgesetzblatt bekannt gemacht wird.

Zu § 4 (Bestätigung durch Volksentscheid)

Absatz 1 wiederholt deklaratorisch die verfassungsrechtliche Bestätigungspflicht nach Artikel 29 Absatz 2 GrundG.

Absatz 2 bestimmt die räumliche Geltung des Volksentscheids.

Absatz 3 stellt ein doppeltes Legitimationserfordernis auf: Neben der einfachen Abstimmungsmehrheit in jedem Land wird ein Zustimmungsquorum von einem Viertel der Wahlberechtigten verlangt. Dieses Quorum geht über die Mindestanforderungen des Grundgesetzes hinaus, das ein solches Quorum lediglich in Artikel 29 Absatz 3 Satz 3 GrundG für Teilgebietsänderungen vorsieht. Es wird hier freiwillig auf den Zusammenschluss erstreckt, um die demokratische Legitimation des einschneidenden Neugliederungsakts zusätzlich abzusichern.

Zu § 5 (Abstimmungstag)

Absatz 1 Satz 1 weist die Bestimmung des Abstimmungstages dem Bundesministerium des Innern zu, das damit die formale Kontrolle über den Zeitpunkt des Volksentscheids ausübt. Satz 2 setzt eine Zwei-Monats-Frist für die Durchführung des Volksentscheids, die eine zügige Umsetzung sicherstellt, zugleich aber ausreichend Raum für öffentliche Debatte und Wahlkampf lässt. Die Möglichkeit der Verbindung mit einer Wahl (Satz 2 Halbsatz 2) dient der Wahlbeteiligung und der Kosteneffizienz.

Absatz 2 sichert die Gleichzeitigkeit der Abstimmung in beiden Ländern, um eine wechselseitige Beeinflussung durch unterschiedliche Abstimmungszeitpunkte auszuschließen.

Zu § 6 (Abstimmungsverfahren)

Absatz 1 knüpft die Abstimmungsberechtigung an das Bundestagswahlrecht und an eine dreimonatige Gebietszugehörigkeit im jeweiligen Abstimmungsgebiet an. Damit wird der bundesrechtliche Charakter der Neugliederungsentscheidung berücksichtigt und zugleich sichergestellt, dass nur Personen abstimmen, die dem betroffenen Gebiet hinreichend dauerhaft zugeordnet sind.

Absatz 2 formuliert die Abstimmungsfrage klar, neutral und verständlich, um eine informierte und unbeeinflusste Willensbildung zu ermöglichen.

Absatz 3 verweist für das Verfahren im Übrigen auf das bundesrechtliche Neugliederungsverfahrens-gesetz.

Zu § 7 (Feststellung des Ergebnisses)

Die Vorschrift regelt die institutionelle Zuständigkeit für die Ergebnisfeststellung in einem zweistufigen Verfahren: Die Landeswahlleiter stellen das Ergebnis in ihrem Land fest (Absatz 1); der Bundeswahlleiter stellt das Gesamtergebnis fest und gibt es im Bundesgesetzblatt bekannt (Absatz 2). Absatz 3 eröffnet den Rechtsweg zum Bundesverfassungsgericht für Einsprüche gegen das Abstimmungsergebnis.

Zu § 8 (Fortgeltung des Rechts)

Absatz 1 ordnet die umfassende Fortgeltung des bisherigen Landesrechts als Recht des neuen Landes an. Damit wird ein Rechtsvakuum vermieden. Die Einschränkung auf Grundgesetzkonformität ist deklaratorisch, folgt aber den rechtsförmlichen Gestaltungsgrundsätzen.

Absatz 2 trägt dem Problem Rechnung, dass das Landesrecht der bisherigen Länder in derselben Materie unterschiedliche Regelungen enthalten kann. Zur Vermeidung eines Rechtsvakuaums und zur Wahrung demokratischer Gesetzgebungskompetenz gilt das jeweilige Landesrecht bis zu seiner Ablösung in seinem bisherigen räumlichen Geltungsbereich fort. Eine abweichende Vereinheitlichung oder Verdrängung fortgeltenden Landesrechts bedarf eines Gesetzes des neuen Landes.

Absatz 3 enthält eine auf redaktionelle Anpassungen beschränkte Verordnungsermächtigung. Die Anpassung dient der Lesbarkeit und Anwendbarkeit des fortgeltenden Rechts und hat keinen materiell-rechtlichen Gehalt.

Zu § 9 (Verfassungsrecht der bisherigen Länder)

Absatz 1 ordnet das Außerkrafttreten beider bisherigen Landesverfassungen mit dem Stichtag an.

Absatz 2 bestimmt die Verfassung des Landes Niedersachsen-Holstein als vorläufige Verfassung des neuen Landes. Die Wahl beruht auf dem Gedanken einer neutralen Übergangslösung: Während die Übergangsregierung von Westdeutschland geführt wird, stellt Niedersachsen-Holstein den vorläufigen verfassungsrechtlichen Rahmen. Die Bestimmung ist ausdrücklich vorläufig; eine neue Verfassung tritt an ihre Stelle.

Absatz 3 verweist für den vorläufigen Sitz von Landtag und Landesregierung auf § 12 Absatz 4, der Hannover als Sitz bestimmt.

Zu § 10 (Grundrechtsgarantie)

Die Vorschrift hat deklaratorischen Charakter und dient der Rechtssicherheit. Sie stellt klar, dass die im Gebiet des neuen Landes wohnhaften Deutschen im Sinne des Artikels 116 Absatz 1 GrundG die landesrechtlichen Bürgerrechte nach Maßgabe der vorläufigen Verfassungsordnung wahrnehmen. Unionsbürgerinnen und Unionsbürger sowie sonstige Einwohnerinnen und Einwohner behalten ihre ihnen nach Bundes-, Unions- und Landesrecht zustehenden Rechte. Erworbene Rechte und Pflichten bleiben grundsätzlich unberührt.

Zu § 11 (Übergangsregierung)

Die Vorschrift sichert die exekutive Handlungsfähigkeit in der Phase zwischen dem Stichtag und der Bildung einer ordentlich gewählten Landesregierung.

Absatz 1 bestimmt die Ministerpräsidentin oder den Ministerpräsidenten Westdeutschlands als geschäftsführende Regierungschefin oder geschäftsführenden Regierungschef und alle Mitglieder beider Landesregierungen als Mitglieder der Übergangsregierung. Dies gewährleistet, dass beide Landesteile in der Übergangsphase angemessen vertreten sind.

Absatz 2 begrenzt die Befugnisse der Übergangsregierung auf laufende Geschäfte und unaufschiebbare Entscheidungen. Damit wird verhindert, dass vor der demokratischen Neuwahl weitreichende politische Weichenstellungen getroffen werden.

Absatz 3 bestimmt das Ende der Übergangsregierung.

Zu § 12 (Übergangsparlament und verfassungsgebende Landesversammlung)

Absatz 1 konstituiert das Übergangsparlament aus den Abgeordneten beider bisherigen Landtage. Die Vorschrift gewährleistet eine lückenlose parlamentarische Kontrolle.

Absatz 2 sichert die Selbstorganisation des Übergangsparlaments.

Absatz 3 legt eine Zwei-Monats-Frist für die Entscheidung über den Weg zur neuen Landesverfassung fest. Die Frist ist knapp bemessen, um eine rasche Klärung zu erzwingen; die konkrete Erarbeitung einer neuen Verfassung wird länger dauern.

Absatz 4 bestimmt Hannover als vorläufigen Sitz des Landtages. Hannover verfügt als ehemaliger Regierungssitz des Landes Niedersachsen über die erforderliche parlamentarische und ministerielle Infrastruktur und liegt innerhalb des neuen Landes in einer vermittelnden nördlich-westlichen Lage. Die Regelung ist

ausdrücklich vorläufig; der erste ordentliche Landtag oder die neue Landesverfassung können eine abweichende Sitzentscheidung treffen.

Absatz 5 setzt eine Frist von zwei Monaten für die Neuwahl. Die kurze Frist dient der raschen demokratischen Legitimation des neuen Landes. Sie setzt voraus, dass die wahlrechtlichen Vorarbeiten bereits zwischen Verkündung, Volksentscheid und Stichtag erfolgen und dass erforderlichenfalls übergangsweise die Wahlvorschriften des nach § 9 Absatz 2 fortgeltenden Verfassungsrechts Anwendung finden.

Zu § 13 (Vertretung im Bundesrat)

Die Vorschrift regelt die Vertretung des neuen Landes im Bundesrat im Übergang. Mit dem Stichtag nimmt die Übergangsregierung die Bundesratsrechte des neuen Landes wahr. Bis zu ihrer Bildung üben die bisherigen Landesregierungen diese Rechte gemeinsam aus. Die Regelung stellt sicher, dass die Bundesratsvertretung durch die Exekutive erfolgt und die Stimmen des neuen Landes nur einheitlich abgegeben werden.

Zu § 14 (Stimmen im Bundesrat)

Die Vorschrift wiederholt deklaratorisch die grundgesetzliche Regelung des Artikels 51 Absatz 2 GrundG. Die Stimmenzahl ergibt sich aus der zusammengezählten Einwohnerzahl beider bisherigen Länder. Die Auswirkungen auf die Stimmenverhältnisse im Bundesrat sind bundespolitisch bedeutsam.

Zu § 15 (Verwaltungszusammenführung)

Absatz 1 ordnet die institutionelle Kontinuität an: Alle Behörden bestehen zunächst als Behörden des neuen Landes fort.

Absatz 2 unterscheidet zwischen der organisatorischen Grundneuordnung und der vollständigen fachlichen, technischen und registerbezogenen Harmonisierung. Die Grundneuordnung soll binnen eines Jahres abgeschlossen werden, um rasch handlungsfähige Strukturen zu schaffen. Für die vollständige Harmonisierung der Verwaltungsverfahren, IT-Systeme und Register wird ein Zeitraum von fünf Jahren vorgesehen, weil diese Arbeiten erfahrungsgemäß deutlich länger dauern als die formale Behördenneuordnung.

Zu § 16 (Haushalt)

Absatz 1 ordnet die vorläufige Fortführung der bisherigen Länderhaushalte an, um eine ununterbrochene Haushaltswirtschaft sicherzustellen.

Absatz 2 verpflichtet die Übergangsregierung zur Aufstellung eines ersten gemeinsamen Haushalts innerhalb von sechs Monaten.

Absatz 3 delegiert die Regelung der Finanzausgleichsfragen – insbesondere die Neuberechnung des Länderfinanzausgleichs – auf die Verwaltungsvereinbarungsebene zwischen Bund und neuem Land. Dies trägt dem Umstand Rechnung, dass die konkreten Finanzströme von der zum Stichtag geltenden Finanzverfassung und den Ergebnissen der Steuerschätzung abhängen.

Zu § 17 (Personal)

Absatz 1 ordnet den kraft Gesetzes erfolgenden Übergang aller Beschäftigten auf das neue Land an. Die Vorschrift stellt eine automatische Überleitung sicher und vermeidet die Notwendigkeit individueller Überleitungsakte.

Absatz 2 gewährleistet den Besitzstandsschutz. Unterschiedliche Besoldungs-, Versorgungs- und Beihilfeniveaus der bisherigen Länder gelten bis zur Ablösung durch einheitliches Landesrecht fort, um eine Schlechterstellung zu verhindern.

Absatz 3 Satz 1 erklärt § 613a BGB für die Überleitung privatrechtlicher Arbeitsverhältnisse für entsprechend anwendbar. Satz 2 enthält einen zweijährigen Schutz vor betriebsbedingten Kündigungen aus Fusionsanlass. Dieser Kündigungsschutz geht über die allgemeinen arbeitsrechtlichen Schutzvorschriften hinaus und dient der Akzeptanz des Zusammenschlusses bei den Beschäftigten. Die Frist von zwei Jahren gibt dem neuen Land ausreichend Zeit, den Personalbestand durch natürliche Fluktuation und freiwillige Maßnahmen an die neue Organisationsstruktur anzupassen.

Zu § 18 (Gerichte)

Die Vorschrift sichert die Kontinuität der Rechtsprechung. Alle Gerichte bestehen als Gerichte des neuen Landes fort (Absatz 1). Die Zuständigkeit richtet sich übergangsweise nach dem bisherigen Recht (Absatz 2). Anhängige Verfahren werden bei den bisher zuständigen Gerichten fortgeführt (Absatz 3), um Verfahrensverzögerungen und Zuständigkeitskonflikte zu vermeiden.

Zu § 19 (Kommunale Selbstverwaltung)

Die Vorschrift schützt die kommunale Selbstverwaltung ausdrücklich vor Eingriffen durch den Zusammenschluss. Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung aus Artikel 28 Absatz 2 GrundG wird deklaratorisch bekräftigt.

Zu § 20 (Staatsverträge und zwischenstaatliche Vereinbarungen)

Absatz 1 ordnet die Fortgeltung bestehender Staatsverträge an.

Absatz 2 adressiert den Fall widersprüchlicher Staatsverträge beider bisherigen Länder mit demselben Partner und verpflichtet zur Neuverhandlung innerhalb von zwei Jahren.

Absatz 3 enthält eine rundfunkrechtliche Übergangsregelung. Die bisher für Gebietsteile des neuen Landes zuständigen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und ihre regionalen Programmaufträge bleiben bis zu einer Neuordnung unberührt, um die Kontinuität der Rundfunkversorgung sicherzustellen. Eine besondere staatsvertragsrechtliche Bedeutung kommt dem SWR-Staatsvertrag zu, da Westdeutschland als Rechtsnachfolger des früheren Landes Rheinland-Pfalz Vertragsland des Südwestrundfunks ist, während Bayern-Württemberg außerhalb des neuen Landes verbleibt. Die Rechte und Pflichten Westdeutschlands aus dem SWR-Staatsvertrag gehen daher auf das neue Land über; die Einzelheiten sind mit den Vertragsparteien des SWR-Staatsvertrages zu regeln. Der NDR-Staatsvertrag bedarf demgegenüber keiner vergleichbaren Sonderregelung, nachdem der Freistaat Ostdeutschland mit Mecklenburg-Vorpommern aus dem NDR-Verbund ausgeschieden ist und die verbleibenden NDR-Gebietsteile im neuen Land liegen.

Zu § 21 (Rechtsbereinigungsermächtigung)

Die Vorschrift ermächtigt die Landesregierung des neuen Landes, das fortgeltende Landesrecht redaktionell – nicht materiell – anzupassen. Die Ermächtigung umfasst die Ersetzung der Landesbezeichnungen, die Anpassung von Zuständigkeits- und Behördenbezeichnungen sowie die Berichtigung von Verweisungen. Die Befristung auf ein Jahr nach dem Stichtag begrenzt die Verordnungsermächtigung zeitlich eng und stellt sicher, dass redaktionelle Anpassungen zügig erfolgen, während materielle Vereinheitlichungen dem Gesetzgeber des neuen Landes vorbehalten bleiben.

Zu § 22 (Außerkräfttreten bei Nichtzustandekommen)

Absatz 1 enthält die auflösende Bedingung für den Fall der Ablehnung des Volksentscheids in einem Land.

Absatz 2 regelt den Fall, dass die Abstimmung nicht innerhalb der Zwei-Monats-Frist stattfindet. Das Gesetz tritt in diesem Fall ein Jahr nach der Verkündung außer Kraft, es sei denn, das Bundesministerium des Innern bestimmt auf Antrag der Bundesregierung einen späteren Abstimmungstag. Diese Regelung verhindert, dass das Gesetz dauerhaft ohne Vollzug im Rechtsbestand verbleibt.

Zu § 23 (Inkrafttreten)

Das Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft. Dies ist erforderlich, weil die Vorschriften über den Volksentscheid (§§ 4 bis 7) und die Bestimmung des Abstimmungstages durch das Bundesministerium des Innern (§ 5) sofort anwendbar sein müssen. Die Wahl eines festen Quartalstermins für das Inkrafttreten des Gesetzes als Ganzes kommt nicht in Betracht, weil das Gesetz lediglich den Rechtsrahmen für die Neugliederung schafft, während der eigentliche Zusammenschluss erst am Stichtag nach § 3 wirksam wird. Insoweit trennt der Entwurf zwischen dem Inkrafttreten des Gesetzes und dem Wirksamwerden des Zusammenschlusses.