

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 844

**Die gescheiterte Neugliederung
Berlin-Brandenburg**

Von

Ulrich Keunecke



Duncker & Humblot · Berlin

ULRICH KEUNECKE

**Die gescheiterte Neugliederung
Berlin-Brandenburg**

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 844

Die gescheiterte Neugliederung Berlin-Brandenburg

Von

Ulrich Keunecke



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Keunecke, Ulrich:

Die gescheiterte Neugliederung Berlin-Brandenburg / Ulrich Keunecke. –

Berlin : Duncker und Humblot, 2001

(Schriften zum öffentlichen Recht ; Bd. 844)

Zugl.: Greifswald, Univ., Diss., 1999

ISBN 3-428-10150-2

Alle Rechte vorbehalten

© 2001 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme: Selnow Verlagsservice, Berlin

Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0582-0200

ISBN 3-428-10150-2

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☹

Vorwort

Die Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät der Ernst-Moritz-Arndt-Universität Greifswald hat die vorliegende Arbeit im Wintersemester 1999/2000 als Inauguraldissertation zur Erlangung des akademischen Grades eines Doktors der Rechte angenommen. Rechtsprechung und Literatur wurden bis zum Ende des Jahres 1999 berücksichtigt.

Herrn *Prof. Dr. Stefan Koriath*, der die Arbeit als Doktorvater betreut hat, danke ich für sein außergewöhnliches Engagement und seine Gesprächsbereitschaft ganz herzlich. Seine Anregungen und Förderungen waren mir während der gesamten Zeit eine wertvolle Hilfe.

Für das Zweitgutachten zu dieser Arbeit im Rahmen des Promotionsverfahrens danke ich Herrn *Prof. Dr. Maximilian Wallerath*.

Besonders bedanke ich mich bei Frau *Ass. jur. Ute Meyer* für ihren unermüdlichen Einsatz und ihre anregende Kritik in mannigfaltigen Diskussionen und Korrekturlesungen. Der Staatskanzlei Brandenburg sowie der Senatskanzlei Berlin danke ich für die freundliche Unterstützung, die sie mir haben zuteil werden lassen.

Die Friedrich-Ebert-Stiftung hat die Arbeit durch die Gewährung eines Promotionsstipendiums gefördert, ohne welches ich die gescheiterte Neugliederung Berlin-Brandenburg nicht mit der erfolgten Intensität hätte bearbeiten können. Auch ihr gilt mein Dank.

Berlin, im April 2000

Ulrich Keunecke

Inhaltsverzeichnis

Fragestellung	17
---------------------	----

Erstes Kapitel

Grundlagen	20
-------------------------	----

A. Grundgesetzliche Neugliederungsoptionen	20
I. Die Systematik der Verfahrensregelungen des Art. 29 GG und seine Neugliederungsoptionen bis zum Jahre 1994	20
II. Der Neugliederungs Sonderweg: Idee und Herkunft	24
1. Die Neugliederungsregelungen im Grundgesetz von 1949	24
a) Die Verpflichtung der Art. 29 I S. 1, 118 GG zur umfassenden Neugliederung	24
b) Neugliederungs-Allzuständigkeit des Bundes gemäß Art. 29 I, VII GG ...	28
2. Erschwertes Verfahren gem. Art. 29 GG (1969) – als Folge der Baden-Frage .	29
3. Aufhebung der Neugliederungsverpflichtung und weitere Heraufsetzung der Verfahrenshürden: Neufassung des Art. 29 GG im Jahre 1976	32
B. Verfassungsrechtliche Anforderungen an eine Neugliederung gemäß Art. 29 I GG ..	36
I. Anwendungsbereich des Art. 29 I GG	38
II. Leistungsfähigkeit als Leitprinzip und Neugliederungsziel	39
1. Berücksichtigung der wirtschaftlichen Zweckmäßigkeit	42
2. Berücksichtigung der Erfordernisse der Raumordnung und der Landesplanung	44
3. Neugliederung im Bund-Länder-Finanzausgleich und andere Fremdmittel	47
a) Auswirkungen einer Neugliederung im Finanzausgleich	48
(1) Änderungen im primären Ausgleich	49
(2) Änderungen im sekundären horizontalen Ausgleich	52
(3) Änderungen im Rahmen der Bundesergänzungszuweisungen	55
b) Grundsatzüberlegungen für die Übergangsregelungen neugliederungsbedingt entfallender Finanzmittel	58
c) Entbehrlichkeit verfassungsrechtlicher Finanzausgleichs-Übergangsbestimmung	61
d) Außerhalb des Finanzausgleiches stehende Finanzmittel	63
4. Interne Finanzregelungen eines fusionierten Landes: Kompensation neugliederungsbedingter Verluste im kommunalen Finanzausgleich und durch gemeindliche Kreditaufnahme?	64
III. Berücksichtigung der landsmannschaftlichen Verbundenheit, konkretisiert durch die Berücksichtigung der geschichtlichen und kulturellen Zusammenhänge	75
1. Berücksichtigung landsmannschaftlicher Verbundenheit per Volksentscheid ..	78
a) Ausgangslage der Zulässigkeit von Volksentscheiden im Grundgesetz	78

b) Neugliederung durch Ländervereinbarung mit Volksabstimmung: Verknüpfung von staatsrechtlicher Dogmatik mit den Voraussetzungen des Art. 29 I S. 2 GG	79
c) Die Ambivalenz eines Quorums als Erfordernis einer qualifizierten Mehrheit	83
2. Chancengleichheit der Parteien	84
IV. Entscheidungsspielräume bei den unbestimmten Rechtsbegriffen des Art. 29 I GG	86
C. Nicht ausdrücklich normierte Regelungsgegenstände eines Neugliederungsvertrages	89
I. Übergangsvorschriften – Zusammenarbeit in der Übergangszeit	89
II. Die Labilität einer ewigen Bestandsgarantie: <i>clausula rebus sic stantibus</i>	93
III. Rechtsweg für Streitigkeiten um einen und aus einem Neugliederungsvertrag ...	95
D. Grundlagen eines Neugliederungsvertrages	100
I. Rechtliche Einordnung eines Neugliederungsvertrages und sein Verhältnis zur Landesverfassung und zum Grundgesetz	100
II. Verfahren des Vertragsabschlusses	104
III. Regelungen eines Neugliederungsvertrages: Das Programm	106
IV. Die Verwirklichung der Neugliederungsprogrammpunkte in den Neugliederungsvereinbarungen und Neugliederungen seit 1945	107
1. Die Punktation zwischen Lippe und Nordrhein-Westfalen	108
2. Die versuchte Ländervereinbarung: Neugliederung zum Land Baden-Württemberg gemäß Art. 118 GG	111
3. Sonderfall Saarland gemäß Art. 23 GG: Eingliederung, nicht Neugliederung .	121
E. Alternative: Neugliederung versus kooperativer Föderalismus?	122
I. Neugliederung selbstverständlich	124
1. Ausschuß für innergebietliche Neuordnung (Euler-Ausschuß, 1949); Gutachten der Akademie für Raumforschung und Landesplanung	124
2. Effiziente Verwaltung und funktionierender Föderalismus durch Neugliederung: Weinheimer Tagung, 1950	125
II. Zurückdrängung der Neugliederungsverpflichtung zugunsten des Kooperationsgedankens	127
1. Die Länderinteressen im Luther-Ausschuß, 1952: Ansätze zum Kooperationsmodell	127
2. Neugliederung versus kooperativer Föderalismus: die kontroverse Diskussion der Loccumer Tagung, 1968	131
3. Normativierung des Kooperationsmodells als Gipfel: Finanzreform 1969	136
4. Finanzausgleich: Kurieren von Symptomen oder Alternative?	139
5. Staats- und Verwaltungsabkommen: die Verlegenheitslösung zur Neugliederung	142
III. Leistungsfähige Länder durch das Modell der Landschaften – Integration machtpolitischer Länderinteressen und der Kriterien des Art. 29 I GG (1949): Viertes Cappenberg Gespräch 1969	146
IV. Länder auf dem Reißbrett ohne ausreichende landsmannschaftliche Verbundenheit: Ernst-Gutachten, 1970–1973	148
V. Fünf neue, nicht leistungsstarke Länder: Der neuerliche Wunsch nach Neugliederung im Zusammenhang mit der Wiedervereinigung seit 1990	156

*Zweites Kapitel***Der Neugliederungs-Vertrag zwischen Berlin und Brandenburg** 162

A.	Verfassungsrechtliche Grundlagen	162
I.	Neugliederungsbestimmungen im Einigungsvertrag: Art. 5 EV	162
II.	Die Berlin-Brandenburger Sonderregelung des Art. 118 a GG: Teil neuer Neugliederungsoptionen mittels Ländervereinbarung gemäß Art. 29 VIII, 118 a GG	166
III.	Ermächtigungen für die Fusion in den Landesverfassungen	173
1.	Regelung in der Brandenburger Verfassung, Art. 116 BbgVerf.	174
2.	Ergänzung der Verfassung von Berlin, Art. 97 VvB	176
B.	Aufbau des Vertragswerkes: Protokollnotizen, Briefwechsel, Organisationsstatut, Wahlgesetz, Abstimmungsvertrag	178
C.	Funktionsweise der Neugliederung: Dreiphasiges Neugliederungsprocedere	181
I.	Verhandlung, Abschluß und Inkrafttreten des Neugliederungs-Vertrages	182
II.	Übergangszeit: Kooperative Vorbereitung beider Länder durch Vereinigungskommission und Vereinigungsausschuß auf die Fusion verfassungsgemäß?	184
III.	Der Zusammenschluß: Bereitstellung des notwendigen Instrumentariums	189
1.	Die ersten Wahlen: Augenblick der Fusion und Maßgaben für das Wahlrecht des gemeinsamen Landes, Art. 14–17 NV	189
2.	Auflösung und Übergang der bisherigen Parlamente und Regierungen – Übergangsausschuß und Übergangsregierung, Art. 10–13 NV	192
3.	Verfassung des gemeinsamen Landes – Organisationsstatut als Übergangsverfassung, Art. 8, 9 NV	193
4.	Fortgelten des Neugliederungs-Vertrages in dem gemeinsamen Land: Überleitung erforderlich?	198
5.	Rechtsnachfolge, Art. 55 NV/Übergang der Hoheitsrechte	201
6.	Rechtsvereinheitlichung und -überleitung via Neugliederungs-Vertrag?	203
7.	Vertragsänderungen/Versteinерungsklausel, Art. 58 NV: <i>clausula rebus sic stantibus</i>	207
8.	Durchsetzung der Rechte aus dem Neugliederungs-Vertrag, Art. 56, 57 NV ...	210
9.	Formalia: Name, Flagge, Wappen des neuen Bundeslandes	212
D.	Schaffung eines leistungsfähigen gemeinsamen Landes gemäß Art. 29 I GG	213
I.	Die externen finanzrechtlichen Grundlagen der Neugliederung	214
1.	Finanzielle Sicherung und Übergang auf Bund-Länder-Ebene durch das Neugliederungsgesetz	215
a)	Anpassung und Übergang im Bund-Länder-Finanzausgleich	218
(1)	Anpassungen im primären Finanzausgleich	218
(2)	Anpassungen im sekundären Finanzausgleich	219
(3)	Übergangsbestimmungen und Revisionsklausel: rechtlich weit ausreichende Finanzpuffer für das neue Land	223
b)	Anpassung der Investitionsförderung Aufbau Ost und des Fonds „Deutsche Einheit“	229
2.	Generelle Unbeachtlichkeit der Neugliederung für die Bundesmittel nach Art. 91 a, 91 b, 104 a IV GG	230
a)	Finanzmittel aus den Gemeinschaftsaufgaben gemäß Art. 91 a, 91 b GG ..	232
b)	Finanzhilfen gemäß Art. 104 a IV GG	235

3. Finanzielle Folgen auf EU-Ebene: Förderung durch Strukturfonds, Einzelinitiativen und Gemeinschaftsprogramme	241
II. Regelung der internen Finanzbeziehungen, Art. 27–39 NV: das Land im Land ...	245
1. Finanzpolitische Ziele auf Landesebene, Art. 27 NV	246
2. Finanzmittelverteilung zwischen Land und Kommunen	250
a) Grundlagen der Finanzmittelverteilung zwischen Land und Gemeinden ..	250
b) Einbindung der Stadt Berlin in den kommunalen Finanzausgleich?	252
c) Ausgleichsprinzip zwischen Land und der Stadt Berlin, Art. 28–34 NV ...	256
3. Haushaltskonsolidierungen in der Übergangszeit, Art. 35 NV	264
4. Die Problematik der Aufteilung von Vermögen und Verbindlichkeiten des Landes Berlin: Funktionennachfolge, Realteilung und Einwohnerschlüssel	268
III. Personalkonzept für das gemeinsame Land, Art. 40–45 NV	275
1. Sozialverträglichkeit der Schaffung einer „schlanken“ Verwaltung	275
2. Personalzusammenführung: Chancengleichheit, Funktionennachfolge, Vorbereitungen	279
IV. Neuordnung der Verwaltung: effektiv und bürgernahe?	283
1. Zweistufiger Verwaltungsaufbau des Landes, Art. 19 NV	284
2. Struktur der Kommunalverwaltung, Art. 20–23 NV	285
3. Besonderheiten der Einheitsgemeinde Stadt Berlin	288
4. Kommunalaufsicht im gemeinsamen Land: Art. 20II S. 4, Art. 22 NV	292
V. Raumordnung und Landesplanung: Ambivalenz gegenüber Art. 29 I S. 2 GG ...	294
1. Landesentwicklung, Art. 24–26 NV	294
a) Gemeinsame Landes- und Regionalplanung vor und neben dem Neugliederungs-Vertrag: teilweise von Anfang an gescheiterter Koordinationsversuch	295
b) Grundsätze der Landesentwicklung, Aufgaben der Teilräume und Regionen, Zusammenarbeit in der Landesentwicklung: Vermeintliche Erfüllung der Vorgaben des Art. 29 I S. 2 GG?	301
c) Der Landesplanungsvertrag: Art. 29 I S. 2 GG genügende Konkretisierung des Neugliederungs-Vertrages	308
2. Konformität des neuen Landes mit den Raumordnungsvorgaben des Art. 29 I S. 2 GG auf Bundesebene	313
E. Berücksichtigung landsmannschaftlicher Verbundenheit gemäß Art. 29 I GG	314
I. Rechtlicher Niederschlag im Neugliederungs-Vertrag: Zustimmung der Parlamente und Volksentscheide, Art. 3 NV – das fragwürdige Quorum	315
II. Rechtmäßigkeit der Werbekampagnen in Berlin und Brandenburg	317
III. Umfragen im Vorfeld der Volksentscheide: Stimmungsbarometer von Dezember 1994 – 5. Mai 1996 als Folge landsmannschaftlicher Verbundenheit	318
1. Persönliche Erwartungen an eine Neugliederung	321
2. Wer profitiert mehr von der Neugliederung: Berlin oder Brandenburg?	323
3. Assoziationen zu Berlin, Brandenburg und dem gemeinsamen Land	325
4. Zustimmung und Ablehnung in Berlin und Brandenburg	328
5. Gut informiert ist halb gewonnen?	332
IV. Die Volksabstimmung am 5. Mai 1996 mit Blick auf die aus den Umfrageergebnissen erkennbaren Entwicklungstendenzen	334
F. Zusammenfassende Einschätzung des Neugliederungs-Vertrages und Ausblick auf zukünftige Neugliederungsvorhaben	336

Anhang	341
I. Verfassungstexte zur Neugliederung	343
II. Richtlinien für die Aufnahme des Landes Lippe in das Gebiet des Landes Nord- rhein-Westfalen – Punktation –	352
III. Auszug aus dem Zweiten Gesetz über die Neugliederung in den Ländern Baden, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern vom 4.5.1951	354
IV. Staatsvertrag der Länder Berlin und Brandenburg über die Bildung eines gemein- samen Bundeslandes (Neugliederungs-Vertrag)	357
V. Staatsverträge zwischen Berlin und Brandenburg	386
VI. Verwaltungsvereinbarungen zwischen Berlin und Brandenburg	387
VII. Zustimmung und Ablehnung in Berlin und Brandenburg	390
VIII. Zustimmung und Ablehnung zur Neugliederung bei der Bevölkerung in Berlin und Brandenburg	391
Literaturverzeichnis	392
Sachverzeichnis	421

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	anderer Ansicht
aaO.	am angeführten Ort
Abg.	Abgordneter
abgedr.	abgedruckt
AbgH v. Bln	Abgeordnetenhaus von Berlin
ABl.	Amtsblatt
a. D.	außer Dienst
a. M.	anderer Meinung
APuZ	Aus Politik und Zeitgeschichte
Alt.	Alternative
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
Bay.	Bayern/Bayerische
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
Bbg	Brandenburg
Bd	Band
BGBI.	Bundesgesetzblatt
Bln	Berlin
BM	Bürgermeister; Berliner Morgenpost
BMinF	Bundesministerium der Finanzen
BMinI	Bundesministerium des Inneren
Br.	Bremen
BR	Bundesrat
BT	Bundestag
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungssammlung des Bundesverfassungsgerichts
BVerwGE	Entscheidungssammlung des Bundesverwaltungsgerichts
BW	Baden-Württemberg
CdSK	Chef der Senatskanzlei
DDR	Deutsche Demokratische Republik
dems.	demselben
ders.	derselbe
dies.	dieselbe(n)
d. h.	das heißt
Diss.	Dissertation
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
Drittbearb.	Drittbearbeitung

Drs.	Drucksache
DRZ	Deutsche Rechtszeitschrift
DtZ	Deutsch-Deutsche Rechtszeitschrift
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
E	Entscheidung
ebda	ebenda
EGV-K	Kommentar zu dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EU	Europäische Union
EU-K	Kommentar zur Europäischen Union
EV	Einigungsvertrag
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWGV-K	Kommentar zum EWG-Vertrag
f.	und folgende Seite; für
FA	Finanzarchiv
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
ff.	und folgende Seiten
Ff./M	Frankfurt am Main
Fn.	Fußnote
FraktVors.	Fraktionsvorsitzender
FS	Festschrift
GBI.	Gesetzblatt
GG	Grundgesetz
GG-K	Grundgesetz-Kommentar
ggü.	gegenüber
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
HA	Hauptausschuß
HdB	Handbuch
HdBStR	Handbuch des Staatsrechts
Hess.	Hessen; hessische
HH	Freie und Hansestadt Hamburg
h. M.	herrschende Meinung
Hrsg.	Herausgeber
hrsg.	herausgegeben
HS	Halbsatz
i. A.	im Auftrag
i. d. F.	in der Form
i. d. R.	in der Regel
i. E.	im Ergebnis
i. S. v.	im Sinne von
i. w. S.	im engeren Sinne
i. H. v.	in Höhe von
i. w. S.	im weiteren Sinne
JR	Juristische Rundschau
Jhg.	Jahrgang
Jh.	Jahrhundert
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart

LKV	Landes- und Kommunalverwaltung
LT	Landtag
LTPräs.	Präsident des Landtages
MA	Märkische Allgemeine
m. a. W.	mit anderen Worten
MAZ	Märkische Allgemeine Zeitung
MdL	Mitglied des Landtages
Min.	Minister
MinPräs.	Ministerpräsident
MV	Mecklenburg-Vorpommern
m. w. Bsp.	mit weiteren Beispielen
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
Nds.	Niedersachsen/niedersächsisch
NV	Neugliederungs-Vertrag zwischen Berlin und Brandenburg
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NW	Nordrhein-Westfalen
Nr.	Nummer
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
o.	ohne
o. J.	ohne Jahresangabe
OStadtDir.	Oberstadtdirektor
ÖTV	Gewerkschaft Öffentlicher Dienst, Transport und Verkehr
PlenProt.	Plenarsitzungsprotokoll
PR	Parlamentarischer Rat
Prot.	Protokoll
PVS	Politische Vierteljahresschrift
rd.	rund
RegBM	Regierender Bürgermeister von Berlin
RegSpr.	Regierungssprecher
RGZ	Reichsgericht in Zivilsachen
Rn.	Randnummer
RP	Rheinland-Pfalz
RuP	Recht und Politik
S.	Satz; Seite
s.	siehe
s. a.	siehe auch
Saarl.	Saarland; saarländisch
SachsAnh	Sachsen-Anhalt; Sachsen-Anhaltinisch
Sächs.	sächsisch
Sen.	Senator
SenFin.	Senatsverwaltung für Finanzen
SenVw.	Senatsverwaltung
SenStadtUm	Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz
SH	Schleswig-Holstein
Sitzg.	Sitzung
s. o.	siehe oben
StenBer.	Stenographischer Bericht

StGH	Staatsgerichtshof
StKanz.	Staatskanzlei
StMin.	Staatsminister
StRat	Staatsrat
StS	Staatssekretär
s. u.	siehe unten
SuS	Staatswissenschaften und Staatspraxis
SZ	Süddeutsche Zeitung
Th.	Thüringen
TOP	Tagesordnungspunkt
TS	Teilstrich
TSP	Tagesspiegel
Tz.	Teilzahl
urspr.	ursprünglich
Verf.	Verfassung
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
v.	von
vgl.	vergleiche
VvB	Verfassung von Berlin
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwArch.	Verwaltungsarchiv
WRV	Weimarer Reichsverfassung
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
Ziff.	Ziffer
ZParl.	Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
zul.	zuletzt
Zweitbearb.	Zweitbearbeitung

Fragestellung

Erstmalig in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland haben mit Berlin und Brandenburg die politischen Kräfte zweier Länder deren Neugliederung versucht und nach der Klärung der rechtlichen und finanziellen Voraussetzungen in einem Staatsvertrag – dem Neugliederungs-Vertrag (NV)¹ – die Modalitäten ihrer angestrebten Fusion geregelt.

Eine Untersuchung der gescheiterten Neugliederung Berlin-Brandenburg erschöpft sich auf den ersten Blick in einer sozialwissenschaftlichen Analyse der Volksabstimmungen in den beiden Ländern. Warum hat die Bevölkerung im Land Brandenburg und großenteils auch in Berlin dagegen gestimmt? Bei näherer Betrachtung eröffnen sich indes weitere unterschiedliche Bereiche, die eng miteinander verwoben sind: Welche ökonomischen Verhältnisse sind erforderlich, um eine Neugliederung zu ermöglichen? Welche Rolle spielen die politischen Akteure? Welche Umstände haben zu den maßgeblichen rechtlichen Bestimmungen geführt? Die beispielhaft genannten Fragen zeigen, daß der Ausgangspunkt der Arbeit genau festzulegen ist. Eine rechtswissenschaftliche Untersuchung muß sich von den Wirtschafts- sowie den Politikwissenschaften abgrenzen. Allerdings ist eine randscharfe Trennung nicht immer möglich. Gerade Verfassungsnormen und staatsrechtliche Verträge sind Folgen politischen Handelns, das seinerseits durch gesellschaftliche Strömungen und ökonomische Aspekte geleitet ist. Dieser Hintergrund kann bei der rechtlichen Untersuchung des Neugliederungs-Vertrages nicht unberücksichtigt bleiben.

Die Wirtschaftswissenschaft untersucht den Neugliederungs-Vertrag etwa auf seine ökonomischen Auswirkungen². Sie stellt eine Kosten-Nutzen-Rechnung³ für den Berlin-Brandenburger Raum auf und mißt an ihr den volkswirtschaftlichen Wert des Vertrages. Das Kernstück der Rechtswissenschaft dagegen ist die Rechtsdogmatik, die Erkenntnis des geltenden Rechtes. Es geht darum, den Regelungsgehalt ei-

¹ Geht es im folgenden um die Neugliederungsvereinbarung zwischen Berlin und Brandenburg, so wird die von beiden Ländern gewählte Schreibweise „Neugliederungs-Vertrag“ übernommen. Im übrigen wird die herkömmliche Schreibweise „Neugliederungsvertrag“ verwandt.

² Sie untersucht die Zusammenhänge und Vorgänge der Erzeugung, Verteilung und des Verbrauches von Gütern und Leistungen zur menschlichen Bedürfnisbefriedigung, vgl. etwa *Cezanne*, Allgemeine Volkswirtschaftslehre, 1997, S. 3 f.; *Klug*, Die Grundlagen der Wirtschaftswissenschaft, 1982, S. 63 ff.; *Peters*, Einführung in die Theorie der Wirtschaftssysteme, 1993, S. 10 f.

³ Zur Kosten-Nutzen-Rechnung siehe *Klug*, Die Grundlagen der Wirtschaftswissenschaft, 1982, S. 70 ff.

ner Norm zu ermitteln: Die Norm ist unter Anwendung eines vorgegebenen Instrumentariums auszulegen: Sie ist zunächst nach ihrem Wortlaut zu untersuchen⁴. Ferner ist die Norm in ihrem grammatikalischen, systematischen und sinnhaften Gesamtzusammenhang zu lesen, in den sie eingebettet ist⁵. Zuletzt ist die Genese der Norm hinzuzuziehen⁶. Damit ist der Rahmen vorgegeben, in dem die gescheiterte Neugliederung Berlin-Brandenburg untersucht wird.

Die von dem Vorhaben betroffenen Materien behandelt die Arbeit grundlegend vorab im *1. Kapitel*. Es geht um

- die Qualität der seinerzeit zur Verfügung stehenden grundgesetzlichen Neugliederungsoptionen (A.),
- die inhaltlichen Anforderungen an eine Länderneugliederung mittels Neugliederungsvertrag (B., C.),
- die Grundlagen eines Neugliederungsvertrages (D.) sowie
- das Verhältnis zwischen Neugliederung und kooperativem Föderalismus (E.).

Diese Komplexe ergeben in ihrer Gesamtheit den normativen Obersatz, unter den ein Neugliederungsvertrag zu subsumieren ist. Als solcher ist er – da er nicht nur für die Neugliederung Berlin-Brandenburg gelten soll – abstrakt zu halten. Er bildet die überwölbende rechtliche Fragestellung an eine Neugliederung.

An diesen Anforderungen muß sich der Neugliederungs-Vertrag messen lassen. Das *2. Kapitel* der Untersuchung betrachtet zunächst dessen konkrete verfassungsrechtliche Bestimmungen (A.). Im weiteren bestimmt es seine Regelungsinhalte einschließlich der ihn ergänzenden Nebenbestimmungen – Protokollnotizen, Begründung, Organisationsstatut, Briefwechsel, Staatsvertrag zur Volksabstimmung, Gesetz über die erste Wahl, etc. –, sowie deren Verhältnis zueinander und stellt sie den im *1. Kapitel* erarbeiteten Anforderungen gegenüber (B.–E.).

Das Augenmerk ist in diesem Zusammenhang auch auf die Umsetzung der Volksabstimmungsregelungen gerichtet. Das juristische Blickfeld erweitert sich um Kriterien der Politikwissenschaft⁷. Von Bedeutung sind ihre sozialwissenschaftlichen Aspekte, um die Motive zu ermitteln, derentwegen die Bevölkerung gegen die Neu-

⁴ Vgl. BVerfGE 1, 299 (312); 10, 234 (239 ff.); 11, 126 (130 ff.).

⁵ Vgl. Müller, F., *Juristische Methodik*, 1989, S. 199 ff.

⁶ Vgl. BVerfGE 1, 299 (312). – Dementsprechend berücksichtigt das BVerfG den Willen den Gesetzgebers nur insoweit, „als er ein auf andere Art und Weise aufgefundenes Ergebnis bestätigt“, Müller, F., *Juristische Methodik*, 1989, m. w. N. zum BVerfG, vgl. nur E 2, 124 (132 ff.); 3, 248 (252); 6, 32 (38 f.); 6, 55 (72 f.).

⁷ Die Politikwissenschaft befaßt sich auf theoretischer Ebene mit dem menschlichen Zusammenleben im Gemeinwesen, praktisch mit der Analyse politischer Ordnungen und Vorgänge, vgl. etwa Lietzmann, *Politikwissenschaft in der Bundesrepublik Deutschland*, in: ders./Bleek, Wilhelm (Hrsg.), *Politikwissenschaft*, 1996, S. 38 ff.; Naßmacher, *Politikwissenschaft*, 1998, S. 13 ff.

gliederung stimmte. Es stellt sich die Frage, ob die grundgesetzlich erforderliche „Berücksichtigung der landsmannschaftlichen Verbundenheit“ hinreichend Beachtung gefunden hat.

Die Gegenüberstellung des Neugliederungs-Vertrages mit den mannigfaltigen Anforderungen an eine Neugliederung sieht sich einer besonderen Problematik ausgesetzt: Der Vertrag regelt eine Vielzahl von Materien – etwa Finanzen, Personal oder Landesplanung. Für die Untersuchung, ob diese Regelungen ihren Anforderungen entsprechen, ist zu einem wesentlichen Teil Sachverhaltsermittlung durch Sachverständige erforderlich. Liegen Gutachten oder anderweitige Stellungnahmen vor, werden diese als Sachverhaltsermittlung zugrunde gelegt. Desweiteren wurden mit der Senatskanzlei Berlin, verschiedenen Senatsverwaltungen sowie auf brandenburgischer Seite mit der Staatskanzlei Interviews geführt, um den Sachverstand der am Neugliederungs-Vertrag Beteiligten einzubinden⁸. Darüber hinaus verbleibt die Begründung zu dem Vertragswerk als wichtige Quelle. Da sich die Untersuchung auf die juristischen Aspekte konzentrieren soll, beschränkt sie sich im übrigen auf eine Plausibilitätsprüfung.

Im *Anhang* der Arbeit finden sich neben den verfassungsrechtlichen Neugliederungsnormen – darunter Art. 29 GG als zeitliche Synopse – (I.) die Neugliederungsvereinbarung zwischen Lippe und Nordrhein-Westfalen (II.), das Neugliederungsgesetz zum Land Baden-Württemberg (III.) sowie der Neugliederungs-Vertrag einschließlich Protokollnotizen und Briefwechsel (IV.). Ferner enthält der Anhang eine Zusammenstellung der bisher zwischen Berlin und Brandenburg abgeschlossenen Staatsverträge (V.) und Verwaltungsvereinbarungen (VI.) sowie eine graphische (VII.) und tabellarische (VIII.) Übersicht über die zeitliche Entwicklung der Zustimmung und Ablehnung zur Neugliederung in der Bevölkerung beider Länder.

⁸ Aufgrund der Bitte der Gesprächspartner werden Interviews anonym zitiert.