Schleswig-Holsteinischer Landtag Kommissionsvorlage 17/43

Der Ministerpräsident des Landes Schleswig-Holstein Staatskanzlei

Der Ministerpräsident | Staatskanzlei Postfach 71 22 | 24171 Kiel

An den Vorsitzenden der Enquetekommission "Norddeutsche Kooperation" des Schleswig-Holsteinischen Landtages Herrn MdL Markus Matthießen Landeshaus Kiel Ihr Zeichen: L 218
Ihre Nachricht vom: 22.12.10
Mein Zeichen: Meine Nachricht vom: -

Dr. Andreas Timmermann Klaus Dietrich Neuhausen Klausdietrich.neuhausen@stk.landsh.de Telefon: 0431 988-1720

Telefax: 0431 988-1954

12 Januar 2011

Enquetekommission "Norddeutsche Kooperation"

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

mit Schreiben vom 22.12.10 haben Sie uns gebeten, zur 10. Sitzung der Enquetekommission am 24.01.11 zu den die Stimmgewichtung im Bundesrat betreffenden Auswirkungen einer Länderfusion der Freien und Hansestadt Hamburg mit Schleswig-Holstein schriftlich Stellung zu nehmen. Dieser Bitte kommen wir gern mit den nachfolgenden Ausführungen nach.

Die Zusammensetzung des Bundesrates bestimmt sich nach Artikel 51 GG: Art. 51 Abs.2 GG lautet:

"Jedes Land hat mindestens drei Stimmen, Länder mit mehr als zwei Millionen Einwohner haben vier, Länder mit mehr als sechs Millionen Einwohnern fünf, Länder mit mehr als sieben Millionen Einwohnern sechs Stimmen."

Die Stimmenzahl der Länder wird somit nach der Zahl der Einwohner – nicht nach der Zahl der Wahlberechtigten oder der "deutschen Staatsangehörigen" – bemessen. Die streitige Verfassungsrechtsfrage nach dem Verhältnis dieser Zählweise zu dem Demokratieprinzip des Artikel 20 Abs. 2 GG (Volkssouverän ist die Summe aller deutschen Staatsangehörigen im Sinne des Art. 116 GG) stellt sich unabhängig von einer möglichen Länderfusion und sollte der wissenschaftlichen juristischen Erörterung vorbehalten bleiben. Sie wird daher hier im Zusammenhang mit der Frage nach der Stimmengewichtung eines fusionierten Landes bzw. der Vermeidung eines Stimmenverlustes im Falle einer Länderfusion nicht weiter vertieft.

Zur Frage der Ermittlung der für die Sitzverteilung nach Art. 51 Abs. 2 GG maßgeblichen Einwohnerzahlen der Länder ist in § 27 der Geschäftsordnung des Bundesrates geregelt:

"Die Anzahl der Stimmen, die dem Land nach Artikel 51 Abs 2 des Grundgesetzes zusteht, bemisst sich nach den Ergebnissen der amtlichen Bevölkerungsfortschreibung, sofern nicht die Ergebnisse einer amtlichen Volkszählung vorliegen."

Der Freien und Hansestadt Hamburg stehen bei einer Einwohnerzahl von rd. 1,77 Mio. drei Sitze im Bundesrat zu. Schleswig-Holstein besitzt entsprechend seiner Einwohnerzahl von rd. 2,83 Mio Einwohnern vier Sitze (Quelle der Einwohner-Zahlenangaben: Statistisches Bundesamt).

Insgesamt ergibt sich aus den jeweiligen Einwohnerzahlen derzeit folgende Sitzverteilung im Bundesrat:

		31.12.2008			
Bundesland	E	Bevölkerung ¹	Sitze im BR	EW pro Sitz	
	insgesamt	männlich			
		Anzahl			
Nordrhein-Westfalen	17.933.064	8.746.419	9.186.645	6	2.988.844
Bayern	12.519.728	6.138.101	6.381.627	6	2.086.621
Baden-Württemberg	10.749.506	5.285.894	5.463.612	6	1.791.584
Niedersachsen	7.947.244	3.901.052	4.046.192	6	1.324.541
Hessen	6.064.953	2.970.447	3.094.506	5	1.212.991
Sachsen	4.192.801	2.049.173	2.143.628	4	1.048.200
Rheinland-Pfalz	4.028.351	1.977.031	2.051.320	4	1.007.088
Berlin	3.431.675	1.680.502	1.751.173	4	857.919
Schleswig-Holstein	2.834.260	1.387.798	1.446.462	4	708.565
Brandenburg	2.522.493	1.249.312	1.273.181	4	630.623
Sachsen-Anhalt	2.381.872	1.165.683	1.216.189	4	595.468
Thüringen	2.267.763	1.118.827	1.148.936	4	566.941
Hamburg	1.772.100	865.921	906.179	3	590.700
Mecklenburg- Vorpommern	1.664.356	825.124	839.232	3	554.785
Saarland	1.030.324	501.185	529.139	3	343.441
Bremen	661,866	321.814	340.052	3	220.622
Gesamt:	82.002.356			69	1.188.440
fiktiv: SH / HH	4.606.360	2.253.719	2.352.641	4	1.151.590

¹⁾ Quelle: Statistisches Bundesamt

Aus der vorstehenden Übersicht wird deutlich, dass mit dem relativ groben Rechenraster des Artikels 51 Abs. 2 GG in Verbindung mit der Festlegung einer Länder-Mindeststimmenzahl von drei Sitzen die Spanne in der Anzahl der Einwohner, die durch jeweils eine Stimme im Bundesrat repräsentiert werden, zwischen 220 Tsd. Einwohnern (Bremen) bis zu knapp 3 Mio. Einwohnern (Nordrhein-Westfalen) ausgesprochen groß ist. Im Bundesdurchschnitt würde eine Stimme im Bundesrat rechnerisch 1,188 Mio. Einwohner repräsentieren.

Durch eine Fusion der Freien und Hansestadt Hamburg mit Schleswig-Holstein ohne weitergehende Gebietsveränderungen entstünde ein neues Land mit rd. 4,61 Mio. Einwohnern. Nach der geltenden Regelung des Artikels 51 Abs. 2 GG stünden diesem Land im Bundesrat vier Stimmen zu. Im Vergleich zu dem Status quo wären das drei Stimmen weniger als beide Länder heute innehaben.

Zentrale Rechtsgrundlage für eine Neugliederung des Bundesgebietes ist Artikel 29 GG. Jedoch enthalten weder Artikel 29 noch die Sonderregelungen in den Artikeln 118 (Neugliederung von Baden und Württemberg) und 118a GG (Neugliederung von Berlin und Brandenburg) Ausführungen zu einer Veränderung der Berechnungsgrundlagen für die Sitzverteilung im Bundesrat. Auch die Empfehlungen der Gemeinsamen Verfassungskommission vom 05.11.1993 (BT Drs. 12/6000) enthalten zwar einen Vorschlag zur Einfügung des Art.118a in das Grundgesetz, nicht jedoch Vorschläge zu Artikel 51 Abs. 2 GG. Bundesrechtlich wurde die seinerzeit geplante Fusion der Länder Berlin und Brandenburg durch die Einfügung des Art. 118 a in das Grundgesetz sowie durch das Gesetz zur Regelung der finanziellen Voraussetzungen für die Neugliederung der Länder Berlin und Brandenburg vom 09.11.1994 (BGBI. I, S. 2066) begleitet. Der seinerzeitige Staatsvertrag der Länder Berlin und Brandenburg über die Bildung eines gemeinsamen Landes enthielt ebenfalls keinerlei Ausführungen zu eventuellen Erwägungen, eine Änderung der Sitzverteilung im Bundesrat mit Blick auf die geplante Fusion anzustreben.

Zu einer Änderung der Rechtslage im Sinne der aufgeworfenen Frage "wie können etwaige Stimmenverluste verhindert werden" wäre eine Novellierung des Artikels 51 Abs. 2 GG erforderlich. Zur Zielrichtung einer möglichen Reform des Artikel 51 Abs. 2 GG, bedarf es unseres Erachtens einer sorgfältigen juristisch-wissenschaftlichen Analyse und Folgenabschätzung, die im Rahmen dieser Stellungnahme nicht möglich ist. Grundsätzlich könnte im Rahmen dieser Arbeit zur Weiterentwicklung der Bundesratssitzverteilung anlässlich einer Fusion der Freien und Hansestadt Hamburg mit Schleswig-Holstein vorweg geprüft und entscheiden werden, ob nicht zuletzt angesichts der eingangs erwähnten verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die heutige Sitzberechnung an der bisherigen Rechenmethode festgehalten werden sollte. Wenn als Ergebnis bei dem derzeitigen Rechenschema des Art. 51 Abs. 2 GG festgehalten würde, bliebe es zunächst bei der Tatsache, dass ein fusioniertes Hamburg/Schleswig-Holstein mit einer Einwohnerzahl von rd. 4,606 Millionen vier Sitzen im Bundesrat erhalten würde. Es läge bei dem Quotienten aus Einwohnerzahl und Sitz noch leicht unter dem Bundesdurchschnitt.

Der Bundesrat würde nach geltender Rechtslage durch den fusionsbedingten Wegfall von drei Stimmen von derzeit 69 auf dann 66 Sitze – und damit auf eine gerade Anzahl von Stimmen - verkleinert. Auch hier könnte unseres Erachtens mit Blick auf die Fragestellung nach Optionen der Vermeidung fusionsbedingter Stimmverluste im Bundesrat ein Ansatzpunkt für eine Reformüberlegung liegen. Um wieder eine ungerade Anzahl von Sitzen zu erreichen, könnte Art. 51 Abs. 2 GG zum Beispiel dahingehend verändert werden, dass die Grenze zum Erhalt von fünf Sitzen von derzeit sechs auf vier Millionen Einwohner gesenkt würde. In diesem Falle würden direkt Sachsen, Rheinland-Pfalz und ein neues Land Hamburg/Schleswig-Holstein durch je einen zusätzlichen Sitz profitieren. Der Bundesrat behielte mit 69 seine heutige, ungerade Stimmenzahl. Mittelbar würde auch Hessen von einer derartigen Variante profitieren, da es die sechs-Millionen-Grenze nur um rd. 64 Tsd. Einwohner überschreitet.

Eine Gegenüberstellung der derzeitigen Sitzverteilung bzw. des aktuellen Mehrheitsverhältnisses mit fiktiven Rechnungen entsprechend den vorstehenden Überlegungen sähe wie folgt aus:

Sitzverteilung im Bundesrat nach A- / B-Ländern

Stand: Dezember 2010

Bundesland	Staus quo			fiktiv (nur Fusion Ham- burg / Schleswig- Holstein)			fiktiv (Fusion einschl. Änderung Art. 51 Abs. 2 GG)		
	insges.	Sitze A- Land	B- Land	insges.	Sitze A- Land	B- Land	insges.	Sitze A- Land	B- Land
Baden- Württemberg	6		6	6	l J	6	6		6
Bayern	6		6	6		6	6		6
Berlin	4	4		4	4		4	4	
Brandenburg	4	4		4	4		4	4	
Bremen	3	3		3	3		3	3	
Hamburg	3		3						
Fiktiv: HH / SH				4	***************************************	4	5		5
Hessen	5		5	5		5	5		5
Mecklenburg- Vorpommern	3	3		3	3		3	3	
Niedersachsen	6		6	6		6	6		6
Nordrhein- Westfalen	6	6		6	6		6	6	
Rheinland- Pfalz	4	4		4	4		5	5	
Saarland	3		3	3		3	3		3
Sachsen	4		4	4		4	5		5
Sachsen- Anhalt	4		4	4		4	4		4
Schleswig- Holstein	4		4						
Thüringen	4		4	4		4	4		4
_	69	24	45	66	24	42	69	25	44

Weitere Auswirkungen einer möglichen Fusion der Freien und Hansestadt Hamburg mit Schleswig-Holstein ergäben sich bezogen auf den Bundesrat z.B. bei der turnusmäßig zwischen den Ländern wechselnden Besetzung des Amtes des Bundesratspräsidenten. Auch bei der Besetzung der BR-Ausschüsse würde sich eine Veränderung ergeben, da nach § 11 GO Bundesrat jedes Land nur durch einen Vertreter repräsentiert wird.

Am Rande sei angemerkt, dass eine Fusion der Freien und Hansestadt Hamburg mit Schleswig-Holstein auch für die Ministerpräsidenten- und die Fachministerkonferenzen Auswirkungen haben würde. Auch hier würde ein fusioniertes neues Land Hamburg/Schleswig-Holstein statt zweier nur noch eine Stimme besitzen. Dies wäre unter anderem von Bedeutung als z.B. die Ministerpräsidentenkonferenz in Angelegenheiten mit Auswirkungen auf die Haushalte der Länder und ihrer Einrichtungen sowie die Schaffung von Gemeinschaftseinrichtungen einstimmig beschließt, andere Entscheidungen jedoch mit einer Mehrheit von mindestens 13 Stimmen treffen kann.

Im Fazit dürften also, zumindest nach derzeitiger Rechtslage, Stimmverluste in den vorgenannten Gremien nicht zu vermeiden sein. Davon zu unterscheiden und daher an dieser Stelle nur kurz erwähnt sind denkbare andere Auswirkungen, die sich zwar nicht im Stimmgewicht eines Fusionslandes ausdrücken, aber den politischen Einfluss im Bund-/Länder-Verhältnis betreffen. Zumeist hat die Größe eines Landes Einfluss auf die Ressourcen und das Gewicht, die es auf Bundesebene einsetzt, was sich erfahrungsgemäß in der Zahl der Anträge in den Ausschüssen und im Plenum des Bundesrates ausdrückt sowie in den Chancen, diesen zum Erfolg zu verhelfen. Je größer die Länder, desto eher nehmen ihre Vertreter auf informeller Ebene koordinierende Funktionen wahr, etwa im Rahmen der sog. A-/B-Länder-Koordinierung. Schließlich ist im Wechselverhältnis zwischen den beiden Kammern, Bundestag und Bundesrat, die Zahl der Bundestagsabgeordneten nicht ganz unerheblich, insofern sich in größeren Landesgruppen auch ein stärkeres Gewicht des betreffenden Teilstaates widerspiegelt.

Entsprechend Ihrer Einladung sind wir gern bereit, die vorstehenden Ausführungen in der 10. Sitzung der Enquetekommission am 24.01.11 mündlich zu erläutern. Wir weisen jedoch ausdrücklich darauf hin, dass diese Stellungnahme insbesondere zu möglichen Optionen der Verhinderung von fusionsbedingten Stimmverlusten lediglich die Auffassung der Unterzeichner wiedergibt und sich zudem zu dieser Frage eine vertiefte juristischwissenschaftliche Begutachtung und Folgenabschätzung anbieten könnte.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Timmermann

Neuhausen