

Ø

BUNDESMINISTERIUM DES INNERN

Geschäftszeichen (bei Antwort bitte angeben)

V I 1 - 110 920/15

☎ (0228)

Datum

681 - 3473
3817

16. März 1994

Bundesministerium des Innern, Postfach 17 02 90, 53108 Bonn

Fränkischer Bund e.V.
z.Hd. des Ersten Vorsitzenden
und Vertrauensmannes
Herrn Georg Dieter Ludwig
Frommannstr. 9

90419 Nürnberg

nachrichtlich:

Innenministerium
Baden-Württemberg
Postfach 10 24 43

70020 Stuttgart

Bayerische Staatsministerium
des Innern
Odeonsplatz

80539 München

Thüringer Innenministerium
Postfach 2 61

99006 Erfurt

Bundesministerium der Finanzen

Bundesministerium für Raumordnung,
Bauwesen und Städtebau
- Referat RS III 1 -

Bonn

B e s c h e i d

Betr.: Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens nach Artikel 29 Abs. 4 GG;
hier: Entscheidung über den Antrag

Bezug: Ihr Antrag vom 17. Dezember 1993

Anlg.: - 2 -

Sehr geehrter Herr Ludwig,

den Antrag des Fränkischen Bundes e.V. auf Durchführung eines Volksbegehrens nach Artikel 29 Abs. 4 GG in Verbindung mit den §§ 18 ff. des Gesetzes über das Verfahren bei Volksentscheid, Volksbegehren und Volksbefragung nach Artikel 29 Abs. 6 des Grundgesetzes (G Artikel 29 Abs. 6) (BGBl. I 1979, S. 1317) lehne ich ab. Voraussetzung für die Durchführung eines Volksbegehrens ist nach Artikel 29 Abs. 4 GG das Vorliegen eines zusammenhängenden, abgegrenzten Siedlungs- und Wirtschaftsraums. Diese Voraussetzung ist für den Raum, dessen Ausgliederung aus den Ländern Bayern, Baden-Württemberg und Thüringen und Umstrukturierung zu einem neuen Bundesland begehrt wird, nicht gegeben.

I. Neugliederung des Bundesgebietes

Die Neugliederung ist ein im Grundgesetz nach Zielsetzung und Verfahren ausdrücklich geregeltes Institut und spielt seit Jahrzehnten in der Diskussion politischer Themen eine nicht zu übersehende, wenn auch unterschiedlich gewichtige Rolle.

Das Verhältnis von Bund und Ländern wird wesentlich durch die Gliederung des Bundesgebietes in Länder bestimmt. Zwei Gesichtspunkte sind dafür maßgebend: die Leistungsfähigkeit der Länder hinsichtlich der Lösung ihrer Aufgaben und eine gewisse Homogenität in ihrer Größenordnung. Diese Homogenität war bei den durch die Besatzungsmächte nach 1945 geschaffenen

Ländern nicht gegeben. Der Verfassungsgesetzgeber - der Parlamentarische Rat - war sich darüber im klaren. In Artikel 29 GG alter Fassung hatte er deshalb die Pflicht zur Neugliederung des Bundesgebietes verankert und zugleich die Maßstäbe dafür bestimmt. Grundlage des damals verbindlichen Verfassungsauftrags zur Neugliederung (BVerfGE 5, 34, 39; 13, 54, 97) war die Ansicht, daß die Neuaufteilung des deutschen Staatsgebietes nach 1945 ein unbefriedigendes Provisorium war. Nur Bayern, Bremen und Hamburg waren 1949 in ihren historischen Grenzen erhaltene Einheiten (s. Bothe in Alternativ-Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 2, Art. 29 Rz. 4).

Die im Herbst 1970 berufene sog. "Ernst-Kommission" legte konkrete, auf große leistungsfähige Länder mit im wesentlichen einheitlicher Finanzkraft gerichtete Vorschläge für die Neugliederung des Bundesgebietes vor, die aber nicht weiter verfolgt wurden, da sie nicht die notwendige Unterstützung in Bund und Ländern fanden. Ursächlich hierfür war auch, daß sich seit 1949 die konkreten Länder zu Bestandteilen einer gewachsenen politischen Kultur entwickelt hatten (s. z.B. Bothe, AK-GG, Art. 29 Rz. 9).

Mit der Vereinigung der beiden deutschen Staaten hat sich die Problematik der inneren Gliederung des Bundesgebietes erneut gestellt. An die Stelle der bisherigen elf Bundesländer sind nun 16 getreten.

Im Rahmen des Wiedervereinigungsprozesses kam es nicht zu einer räumlichen Neugliederung gemäß Artikel 29 GG. Der Einigungsvertrag bot allerdings den Anstoß für Überlegungen, das Neugliederungsverfahren zu vereinfachen; diese haben seinerzeit bei den (alten) Ländern keine positive Resonanz gefunden. In Artikel 5 des Einigungsvertrags vom 31. August 1990 empfehlen die Regierungen der beiden Vertragsparteien den gesetzgebenden Körperschaften des vereinten Deutschlands, sich innerhalb von zwei Jahren mit den im Zusammenhang mit der deutschen Einigung aufgeworfenen Fragen zur Änderung bzw. zur Ergänzung des Grundgesetzes zu befassen. Der Prüfauftrag des Artikel 5 des Einigungsvertrags benennt das Bund-Länder-Verhältnis, und - neben anderen - auch die Möglichkeit einer Neugliederung für den Raum Berlin/Brandenburg durch Vereinbarung der beteiligten Länder.

Im Rahmen der Beratungen der Gemeinsamen Verfassungskommission wurde von Vorschlägen für eine grundsätzliche Änderung des Artikels 29 GG abgesehen, nicht zuletzt angesichts der Tatsache, daß sich die neuen Länder in einer schwierigen und störanfälligen Aufbau- und Konsolidierungsphase befinden. Für den Raum Berlin/Brandenburg wird - außerhalb des Artikels 29 GG (als Artikel 118a) - die Möglichkeit einer erleichterten Neugliederung vor-

geschlagen. Der Gesetzentwurf (Bundesrats-Drucksache 886/93, Bundestags-Drucksache 12/6633), durch den die Ergebnisse der Gemeinsamen Verfassungskommission umgesetzt werden sollen - er wurde am 4. Februar 1994 in erster Lesung im Deutschen Bundestag behandelt -, sieht zusätzlich eine Erhöhung der Geringfügigkeitsklausel in Artikel 29 Abs. 7 GG sowie die Ergänzung des allgemeinen Neugliederungsverfahrens durch eine staatsvertragliche Option in einem neuen Absatz 8 innerhalb des Artikels 29 vor (s. Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission gemäß Beschluß des Deutschen Bundestages - Drucksachen 12/1590, 12/1670 - und Beschluß des Bundesrates - Drucksache 741/91 (Beschluß) -, S. 33, 36, 85 ff. (Zur Sache 5/93), Bundestags-Drucksache 12/6000, S. 43); Meyer-Teschendorf, Territoriale Neugliederung nicht nur durch Bundesgesetz, sondern auch durch Staatsvertrag-Empfehlungen der Gemeinsamen Verfassungskommission zu Art. 29 und 118a GG -, in: Die öffentliche Verwaltung, 1993, S. 889 ff.). Durch den neuen Artikel 29 Abs. 8 GG könnten die Länder als unmittelbar Betroffene Neugliederungsmaßnahmen anstoßen. Der Bund soll auch in diesem Verfahren weiter mitwirken, weil jede Neugliederung bundesstaatliche Bedeutung hat und dem Interesse des Staatsganzen dienen soll (s. Bericht, a.a.O., S. 88 bzw. BT-Drs. 12/6000, S. 45).

II. Generelle Zulässigkeit des Antrags des Fränkischen Bundes e.V. für ein Volksbegehren zur Errichtung eines neuen Bundeslandes nach Artikel 29 Abs. 4 GG

Der vom Fränkischen Bund e.V. eingebrachte Antrag ist ein Zulassungsantrag im Sinne des Artikels 29 Abs. 4 GG, der die Bevölkerung ermächtigt, durch Volksbegehren eine Änderung der Landeszugehörigkeit zu initiieren. Artikel 29 Abs. 4 GG eröffnet den Gebietsvölkern eine fortdauernde Möglichkeit, den Anstoß zu einer Neugliederungsmaßnahme zu geben, wenn sie in Räumen wohnen, die den besonderen sozio-ökonomischen Kriterien des Absatzes 4 entsprechen.

Der Antrag ist nicht bereits deshalb unzulässig, weil für den darin bezeichneten Raum nicht eine Änderung der Landeszugehörigkeit im Sinne einer einheitlichen Zuordnung zu einem bestehenden Bundesland, sondern die Bildung eines neuen Bundeslandes gefordert wird.

Der Zweck der 1976 neu geschaffenen Absätze 4 und 5 des Artikels 29 GG war und ist es, neben den vom zuständigen Bundesgesetzgeber initiierten Neugliederungsmaßnahmen auch der Gebietsbevölkerung in besonderen, durch Landesgrenzen durchschnittlichen Problemgebieten die Möglichkeit einer Initiative für eine Neugliederungsmaßnahme zu geben (vgl. Evers in Kommentar zum Bonner Grundgesetz (BK), Artikel 29 GG, Rdnr. 20; Maunz/ Herzog in Maunz-Dürig, Artikel 29 GG, Rdnr. 75). In dem der Änderung des Artikels 29 GG im Jahre 1976 vorangegangenen "Ernst-Gutachten" (Sachverständigenkommission für die Neugliederung des Bundesgebietes, Vorschläge zur Neugliederung des Bundesgebiets gemäß Artikel 29 des Grundgesetzes, Bonn, 1972) wurde die Aufhebung der Durchschneidung bestimmter Ballungsräume (z.B. Rhein-Neckar-Raum, die Stadtstaaten Hamburg und Bremen sowie das Rhein-Main-Gebiet), also funktional integrierter Räume, durch Landesgrenzen neben der Verkleinerung der Zahl der Länder im Sinne der wirksamen Aufgabenerfüllung als ein besonderes Ziel hervorgehoben (vgl. Bericht, Tz. 216). Im Bericht der Ernst-Kommission wird auch Kritik an wirtschaftlich unzweckmäßigen Landesgrenzen und der Zuständigkeit mehrerer Länder in funktional eng verflochtenen Räumen geübt (Tz. 220, 223). Diese Ergebnisse führten letztendlich zu einer Neugestaltung des Verfahrens durch Schaffung der Sonderregelungen in den Absätzen 4 und 5 des Artikels 29 GG. Nach Sinn und Zweck geht es im Rahmen des Artikels 29 Abs. 4 GG primär um die einheitliche Zuordnung zu einem bestehenden Bundesland.

Für grenzüberschreitende Problemgebiete sollte die Lösung nicht die Bildung neuer Länder sein, sondern nur jeweils eine einheitliche Zuordnung zu einem der beteiligten Länder durch den Bundesgesetzgeber; andernfalls würde die Regelung Volksbegehren ermöglichen, um neue Stadtstaaten (jeweils mit Umland) zu schaffen, was dem verfassungsändernden Gesetzgeber des Jahres 1976 angesichts der Vorgeschichte nicht unterstellt werden kann. Auch die in Artikel 29 Abs. 4 Satz 1 GG genannte Mindestzahl von einer Million Einwohner zeigt, daß es nicht primärer Zweck der Regelung ist, Initiativen für die Bildung neuer Länder schon ab einer niedrigen, allen sinnvollen Neugliederungsbemühungen zuwiderlaufenden Einwohnerzahl zu ermöglichen.

Ungeachtet dieser Überlegungen kann der Wortlaut der Norm (Artikel 29 Abs. 4 GG) so verstanden werden, daß für die dort genannten Räume auch durch Bildung eines neuen Landes "eine einheitliche Landeszugehörigkeit herbeigeführt" werden kann (so Evers, a.a.O., Rdnr. 68). Auch nach dem Gesamtzusammenhang des neugefaßten Artikels 29 GG steht nicht eindeutig

fest, daß der Gesetzgeber innerhalb des Artikels 29 GG die Bildung eines neuen Landes durch die Herauslösung von Landesteilen ausschließen wollte. Da also der Wortlaut auch eine weitergehende Auslegung ermöglicht, d.h. das Begehren auf eine Verselbständigung als neues Land gerichtet sein kann, ist der vorliegende Antrag nicht schon von vornherein unzulässig.

Bei der Prüfung der Begründetheit des Antrags ist jedoch zu beachten, daß der dargelegte Sinn und Zweck des Artikels 29 Abs. 4 beachtet wird (so Evers, a.a.O., Rdnr. 68).

III. Konkrete Voraussetzungen für das Zulassungsverfahren (§§ 18 bis 20, § 21 Abs. 1 G Artikel 29 Abs. 6)

1. Der Antrag des Fränkischen Bundes e.V. erfüllt die formellen Voraussetzungen für das Zulassungsverfahren.

1.1 Zulassungsgebiet (§ 20 G Artikel 29 Abs. 6)

Die Antragsteller haben den Neugliederungsraum hinreichend konkret beschrieben. Die Durchführung eines Volksbegehrens setzt eine präzise Abgrenzung des Volksbegehrensgebiets voraus. Nach dem Verfahrensgesetz zu Artikel 29 ist es Sache der Initiatoren des Volksbegehrens, das Gebiet, für das eine einheitliche Landeszugehörigkeit begehrt wird, im Zulassungsantrag näher zu umschreiben (§ 20 G Artikel 29 Abs. 6). Diese Voraussetzung ist durch die Antragsteller erfüllt worden. Als Antragsgebiet sind genannt:

1. a) Bezirk Oberfranken,
b) Bezirk Mittelfranken,
c) Bezirk Unterfranken
jeweils Freistaat Bayern
2. Main-Tauber-Kreis des Landes Baden-Württemberg;

3. a) Kreis Meiningen,
- b) Kreis Hildburghausen,
- c) Kreis Sonneberg,
- d) Kreis Neuhaus am Rennweg des Landes Thüringen.
jeweils Land Thüringen.

Aus den genannten Gebietsteilen soll laut Antrag ein Land Franken mit einheitlicher Landeszugehörigkeit gebildet werden.

1.2 Unterstützung des Zulassungsantrags (§ 19 G Artikel 29 Abs. 6)

Der Antrag auf Durchführung eines Volksbegehrens hat auch die von § 19 G Artikel 29 Abs. 6 geforderte hinreichend qualifizierte Unterstützung in der Bevölkerung gefunden. Der Antragsteller hat am 17. Dezember 1993 8.016 Unterschriften eingereicht. Nach Überprüfung der Unterschriften mußten 832 unberücksichtigt bleiben, die teilweise aber bereits von den Gemeinden nicht anerkannt worden waren. Der Anerkennung der genannten Unterschriften stand folgendes entgegen:

- Minderjährigkeit, d.h. fehlende Wahlberechtigung des Unterzeichners,
- Fehlen der Eigenhändigkeit der Unterschrift (u.a. Unterzeichnung "im Auftrag"),
- kein Wohnsitz im betreffenden Gebiet,
- Doppeleintragung.

Die notwendige Mindestzahl von 7.000 ist damit erfüllt.

1.3 Zulässigkeit des Antrags gemäß § 21 Abs. 1 G Artikel 29 Abs. 6

Der Antrag ist nicht unzulässig gemäß § 21 Abs. 1 G Artikel 29 Abs. 6 (vgl. § 24 Abs. 4 G Artikel 29 Abs. 6), da keiner der dort genannten Tatbestände vorliegt.

2. Erfordernis eines zusammenhängenden, abgegrenzten Siedlungs- und Wirtschaftsraumes, dessen Teile in mehreren Ländern liegen (Art. 29 Abs. 4 GG in Verbindung mit § 18 G Artikel 29 Abs. 6)

Dem Antrag ist dennoch nicht gemäß § 24 Abs. 4 G Artikel 29 Abs. 6 stattzugeben, weil das Erfordernis eines zusammenhängenden, abgegrenzten Siedlungs- und Wirtschaftsraumes, dessen Teile in mehreren Ländern liegen, nicht gegeben ist.

2.1 Die Zahl der Einwohner in dem im Antrag genannten Neugliederungsraum lag lt. Angaben des Statistischen Bundesamtes mit Stand 31.12.1991 bei insgesamt 4.324.915 und damit deutlich über der gemäß Art. 29 Abs. 4 GG, § 18 G Artikel 29 Abs. 6 erforderlichen Einwohnerzahl von einer Million. Auf den Regierungsbezirk Oberfranken entfallen davon 1.083.962 Einwohner, auf den Regierungsbezirk Mittelfranken 1.621.512 und den Regierungsbezirk Unterfranken 1.273.404 (d.h. auf den bayerischen Teil des Neugliederungsraumes insgesamt 3.978.878 Einwohner = 34,31 % der bayerischen Gesamtbevölkerung), auf den Main-Tauber-Kreis des Landes Baden-Württemberg 129.934 Einwohner und auf den Kreis Meiningen 66.831, den Kreis Hildburghausen 57.150, den Kreis Sonneberg 56.620 sowie auf den Kreis Neuhaus am Rennweg 35.502 Einwohner (d.h. auf den thüringischen Teil des Neugliederungsraumes insgesamt 216.103 Einwohner).

2.2 Der vom Fränkischen Bund e.V. bezeichnete Raum ist jedoch nach eingehender Prüfung der vom Antragsteller dargelegten Gesichtspunkte unter Würdigung der eingeholten Stellungnahmen der betroffenen Bundesländer und der raumordnerischen

Stellungnahme des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau kein zusammenhängender, abgegrenzter Siedlungs- und Wirtschaftsraum im Sinne des Artikels 29 Abs. 4 GG, dessen Teile in mehreren Ländern liegen.

2.2.1. Die Auslegung dieses unbestimmten Rechtsbegriffes, der vom Grundgesetz nicht näher umschrieben wird, ist im Lichte des allgemeinen Leitbildes der Neugliederung nach Artikel 29 Abs. 1 GG auszulegen (Evers, a.a.O., Rdnr. 20, 35, 37, 60 mit weiteren Nachweisen). Dies bedeutet nicht, daß die dort genannten Richtbegriffe erfüllt sein müssen, sondern nur, daß sie als Entscheidungskriterien mit herangezogen werden können. Insbesondere kann die raumplanerische Kategorie der zentralörtlichen Verflechtungsbereiche für die Auslegung des Artikels 29 Abs. 4 GG nutzbar gemacht werden.

Das Erfordernis eines abgegrenzten Siedlungs- und Wirtschaftsraumes verweist auf sozio-ökonomische Verflechtungsbereiche und hebt dabei die siedlungsstrukturellen und ökonomischen Beziehungen innerhalb eines Raumes hervor. Leitbild des Artikel 29 Abs. 4 GG sind damit großräumige und/oder dichtbesiedelte Verflechtungsbereiche, deren Abgrenzung sich aus der funktionsräumlichen Gliederung der Bundesrepublik Deutschland in Teilräume ergibt. Entsprechend der Grundentscheidung des Artikels 29 GG in der Fassung von 1976, die die bestehende Situation respektiert, sind für die Gangbarkeit des Weges des Artikels 29 Abs. 4 GG nicht die Vorgeschichte Anknüpfungspunkt, sondern die heutigen Siedlungs- und Wirtschaftsgrenzen (Maunz/Herzog, a.a.O., Art. 29 GG, Rdnr. 72). In deutlicher Steigerung gegenüber den vergleichbaren Richtbegriffen des Abs. 1 des Artikels 29 GG (hier insbesondere: "wirtschaftliche Zweckmäßigkeit", "Erfordernisse der Raumordnung und Landesplanung") erfordert Abs. 4 mit der Voraussetzung eines zusammenhängenden, abgegrenzten Siedlungs- und Wirtschaftsraums, dessen Teile in mehreren Ländern liegen, ein erhebliches Maß an siedlungsstruktureller und wirtschaftlicher Zusammengehörigkeit des Raumes sowie eine für die Bevölke-

rung und die Wirtschaft als Problem deutlich spürbare Beeinträchtigung durch die den Raum zerschneidenden Landesgrenzen. Das Problem der in Artikel 29 Abs. 4 GG vorausgesetzten Räume (Evers, a.a.O., Rdnr. 20: "besondere Problemgebiete") muß gerade in der Zerschneidung eines siedlungsstrukturellen und wirtschaftlich funktional zusammengehörigen Raums durch Landesgrenzen in mehrere Teile liegen. Diese einzelnen Teile müssen ihrerseits wieder Teilgewicht erreichen, da Absatz 4 ein bestimmtes Maß an Beeinträchtigung der wirtschaftlichen Zweckmäßigkeit und Leistungsfähigkeit durch die bestehende Grenze voraussetzt (vgl. Evers, a.a.O., Rdnr. 62; von Münch, Grundgesetz-Kommentar, Bd. 2, Art. 29, Rdnr. 49). In der Begründung zu § 18 G Artikel 29 Abs. 6 (BT-Drs. 8/1646) heißt es denn auch, daß es sich um einen "großräumigen Verflechtungsraum mit oberzentralen Funktionen im Sinne der in Raumordnung und Landesplanung entwickelten Begriffe handeln muß". Ausdrücklich wird hervorgehoben, daß nur dann die Kriterien, die Artikel 29 Abs. 1 GG für Größe und Leistungsfähigkeit von Ländern gibt, verwirklicht sind.

Als ein maßgebliches Kriterium für die Abgrenzung eines Siedlungs- und Wirtschaftsraumes gelten in der Raumordnung in Wissenschaft und Praxis die sog. "Pendlerverflechtungen". Sind die Verflechtungen über die Grenze eines Gebietes hinaus sehr hoch, ist die Annahme eines abgegrenzten Siedlungs- und Wirtschaftsraums zu verneinen.

Bei dem Volksbegehrensgebiet nach Artikel 29 Abs. 4 GG muß es sich also um große grenzüberschreitende Ballungsräume handeln, die sozio-ökonomische Verflechtungsbereiche bilden, die durch unterschiedliche Landeszugehörigkeit beeinträchtigt werden. Danach kommen in Betracht zentralörtliche Verflechtungsbereiche der höheren Stufe, also Oberzentren und die ihnen zugeordneten Einzugsbereiche. Ob den Anforderungen des Artikels 29 Abs. 4 GG auch genügt ist, wenn mehrere oberzentrale Verflechtungsbereiche zusammen in Betracht kommen

können, weil zwischen ihnen interregionale Beziehungen bestehen, die den Gesamttraum gegenüber dem Umland abheben, wie dies etwa bei einer polyzentralen Struktur der Fall sein könnte (so wohl Evers, a.a.O., Rdnr. 61), kann letztlich dahinstehen, da im vorliegenden Fall auch diese weniger weitgehenden Voraussetzungen nicht erfüllt sind. Artikel 29 Abs. 4 GG ist nur in dicht besiedelten oberzentralen Verflechtungsbereichen mit der genannten Mindesteinwohnerzahl anwendbar, also in sog. großen, grenzüberschreitenden Ballungsräumen (vgl. hierzu auch Maunz/Herzog, ebd., Rdnr. 73; Bothe, AK-GG, Art. 29 Rz. 16). Als zusammenhängend ist ein solcher Raum anzusehen - und auch nur dann -, wenn er (mindestens) eine zusammenhängende äußere Begrenzung hat (vgl. Begründung zu § 18 G Artikel 29 Abs. 6, a.a.O.).

Hierbei ist auch zu berücksichtigen, daß eine Abgrenzung zu den Neugliederungsfällen durch Bundesgesetz des Artikels 29 Abs. 1, 2, 3 GG, die weit höhere Anforderungen stellen, möglich sein muß. Würde man diese Konstellation zulassen, so sind an die Intensität und Besonderheit solcher "interregionalen Beziehungen" gegenüber den Beziehungen zu anderen Räumen und Zentren sowie an die Abgegrenztheit des Gesamttraumes in siedlungsstruktureller und in wirtschaftlicher Hinsicht bei der Geltendmachung der Zusammengehörigkeit mehrerer oberzentraler Verflechtungsbereiche die tatsächlichen Anforderungen derart hoch zu stellen, daß eine Abgrenzung zu dem allgemeinen Neugliederungsverfahren, das nicht durch ein Volksbegehren ermöglicht werden kann, noch möglich ist.

- 2.2.2. Bei Anwendung der oben entwickelten Kriterien auf den im Antrag als Land Franken bezeichneten Raum kann nicht festgestellt werden, daß die Voraussetzungen des Artikels 29 Abs. 4 GG erfüllt sind.

Die Zusammengehörigkeit dieses Raumes kann im wesentlichen nur als landsmannschaftliche Verbundenheit in

Verbindung mit geschichtlichen und kulturellen Zusammenhängen geltend gemacht werden (s. auch Ausführungen des Antragstellers). Diese wären zwar bei allgemeinen Neugliederungsüberlegungen nach Abs. 1 des Artikels 29 GG zu berücksichtigen, reichen aber für die besonderen Voraussetzungen eines Volksbegehrens nach Absatz 4 nicht aus.

Die Prüfung des Antrags führt gerade nicht zu dem Ergebnis, daß es sich um einen zusammenhängenden, abgegrenzten Siedlungs- und Wirtschaftsraum handelt, dessen Teile in mehreren Ländern liegen. Dies wird nachstehend im einzelnen für die in Anspruch genommenen Teile der Länder Baden-Württemberg, Bayern und Thüringen dargestellt. Die im Antrag genannten Gebiete bilden keinen großräumigen hinreichend gegenüber angrenzenden Gebieten abgegrenzten Ballungsraum mit hinreichend intensiver sozio-ökonomischer Verflechtung, der aus der Aufspaltung in mehrere Länder gelöst und zu einem gemeinsamen Bundesland zusammengefaßt werden sollte. Bei der Prüfung konnten die dafür erforderlichen siedlungsstrukturellen und ökonomischen Verflechtungen sowie der erforderliche innere Zusammenhang dieser Gebiete nicht festgestellt werden. Es kann auch nicht festgestellt werden, daß durch die Zugehörigkeit des beantragten Neugliederungsraumes zu drei Bundesländern Probleme entstanden sind, die nur durch die Herstellung einer einheitlichen (neuen) Landeszugehörigkeit gelöst werden können. Zudem entspricht die Herauslösung eines großen Teils eines Landes aus einem bestehenden Bundesland nicht der Zielvorgabe des Artikels 29 Abs. 4 GG (Zusammenführung eines zusammenhängenden, abgegrenzten Siedlungs- und Wirtschaftsraumes, dessen Teile in mehreren Ländern liegen).

Das Land Franken, wie es in dem Antrag beschrieben ist, weist eine polyzentral charakterisierte Raum- und Siedlungsstruktur auf. Erkennbar ist auch eine teilweise Überlagerung der Verflechtungsbereiche der zentralen Orte unterschiedlicher Hierarchiestufen.

Es genügt im Sinne des von Artikel 29 Abs. 4 GG geforderten Raumes nicht, daß durchaus ausgeprägte Verflechtungen zwischen dem baden-württembergischen Main-Tauber-Kreis und dem Regierungsbezirk Unterfranken bestehen:

Der Main-Tauber-Kreis kann mit dem weitaus überwiegenden Teil seiner Fläche der eigenständigen naturräumlichen Einheit Tauberland zugeordnet werden. Er ist durch eine ausgesprochen dünne Besiedlung geprägt, durchsetzt von Mittelstädten entlang der Flußachse. Hierin bildet sich die relative Verkehrsferne zu den Wirtschaftszentren ab. Überregionale Verkehrslinien sind die Eisenbahn und Autobahn, die die Anbindung an die Oberzentren Heilbronn und Würzburg bilden. Die wirtschaftlichen Verflechtungen des Main-Tauber-Kreises mit seinen angrenzenden Gebieten werden durch die zentralörtliche Gliederung und die Pendlerbeziehungen besonders zum Ausdruck gebracht.

Seit der 1973 in Kraft getretenen Kreisreform ist der neugebildete Main-Tauber-Kreis in Baden-Württemberg der Region Franken und damit planungspolitisch dem Oberzentrum Heilbronn zugeordnet. Gestützt wurde diese Zuordnung von den landespolitischen Absichten und regionalplanerischen Zielsetzungen, diesen Landkreis trotz seiner peripheren Lage stets als Baustein fest in der Region zu verankern bzw. durch strukturpolitische Maßnahmen in die Region zu integrieren. Durch den Ausbau der Verkehrsinfrastruktur, z.B. den Bau der Autobahn Heilbronn-Würzburg, konnten auf diesem Sektor spürbare Fortschritte erzielt werden. Die Versorgungsbeziehungen der Bevölkerung tendieren allerdings durch die Nähe Würzburgs stark dorthin; bei Einkaufsverflechtungen sind Verwaltungsgrenzen und -zuordnungen nicht wirksam. Dank seiner im wesentlichen im Taubertal entwickelten Zentren ist der Main-Tauber-Kreis ein eigenständiger Arbeitsmarkt mit einem geringen Einpendlerüberschuß. Im Zuge der Abgrenzung der Fördergebietskulisse im Rahmen der Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung

rung der regionalen Wirtschaftsstruktur" wurden auf der Basis eines Gutachtens (Juni 1990) "Arbeitsmarktregionen" als einschlägige Raumkategorien abgegrenzt. Basis hierfür waren eine Erreichbarkeitsanalyse und die Pendlerbeziehungen. Der hier in Frage stehende Main-Tauber-Kreis wurde als eigenständige Arbeitsmarktregion ausgewiesen.

Relativ geringe wechselseitige Verflechtungen bestehen zwischen dem Main-Tauber-Kreis und dem übrigen Regionsgebiet. Dagegen sind die Pendlerströme nach Bayern mit rund 2.500 Auspendlern doppelt so hoch bzw. aus Bayern mit rund 3.300 Einpendlern dreimal so hoch wie diejenigen in die Ziel- bzw. aus den Herkunftsgebieten in Baden-Württemberg. Von den Auspendlern nach Bayern steuern allein mehr als 1.200, also etwa die Hälfte, das Oberzentrum Würzburg an. Ähnlich verhält es sich bei den Einpendlern in umgekehrter Richtung.

Innerhalb Baden-Württembergs bzw. der baden-württembergischen Region Franken ist der Main-Tauber-Kreis ein sozio-ökonomisch recht eigenständiges Gebiet. Dies wird vor allem durch die beschriebenen Pendlerströme augenfällig nachvollziehbar. Die engen Beziehungen zum Würzburger Raum sind demnach entfernungsbedingt und in jedem ähnlich gelagerten Fall zu finden, selbst bei Beziehungen über Staatsgrenzen hinweg (z.B. Raum Basel, Konstanz).

Den durchaus bestehenden naturräumlichen, siedlungs- und wirtschaftsstrukturellen Gemeinsamkeiten sowie räumlichen Verflechtungen mit den jenseits der Landesgrenze liegenden fränkischen Gebieten des Freistaats Bayern steht die lange Zugehörigkeit dieses Gebiets zu Baden und Württemberg bzw. zu Baden-Württemberg gegenüber. Wirtschafts- und landesentwicklungspolitisch ist der Main-Tauber-Kreis voll in das Land Baden-Württemberg integriert. Seit Bestehen der Region Franken in Baden-Württemberg sind die Bindungen an die übrigen Regionsteile und das Land durch landes- und regionalpolitische Aktivitäten noch gewachsen.

Bei einer Umgliederung der Region Franken in ein neues Bundesland Franken würden diese Beziehungen ohne Not zerrissen und eine kontinuierliche Entwicklung abrupt beendet. Die vom Antragsteller gewünschte Umorientierung des Main-Tauber-Kreises auf das neue Bundesland würde - wenn überhaupt - nur allmählich wirksam werden. Vielmehr wäre zu erwarten, daß die bestehende Integration des Main-Tauber-Kreises in das Land Baden-Württemberg bei Umgliederung in ein Bundesland Franken von einer Randlagensituation abgelöst würde, wie sie in der gegenwärtigen Situation als überwunden angesehen werden kann.

Der Wechsel in ein anderes Bundesland brächte demnach für die Bewohner des Main-Tauber-Kreises und seine Entwicklung keine Vorteile, weil die notwendigen und sinnvollen Verflechtungen mit Würzburg und seinem Umland auch über die Verwaltungsgrenzen hinweg bereits derzeit uneingeschränkt möglich sind.

Der Main-Tauber-Kreis würde als peripheres Anhängsel in einem bis nach Thüringen und an die tschechische Grenze reichenden neuen Staatsgebilde aufgehen, zu dem er - abgesehen vom eng begrenzten Würzburger Raum - keine Bindungen hätte.

Somit ist für den Main-Tauber-Kreis die Zugehörigkeit zu einem für die Durchführung eines Volksbegehrens vorausgesetzten zusammenhängenden, abgegrenzten Siedlungs- und Wirtschaftsraum für ein Bundesland Franken zu verneinen.

Auch ausgehend von denjenigen Bereichen des Volksbegehrensgebietes, die im Bundesland Bayern liegen, ist die Voraussetzung eines zusammenhängenden, abgegrenzten Siedlungs- und Wirtschaftsraumes, dessen Teile in mehreren Ländern liegen, nicht gegeben:

Hier bestehen zwar - wie angeführt - Verflechtungen zwischen dem baden-württembergischen Main-Tauber-Kreis

und dem Regierungsbezirk Unterfranken des Landes Bayern sowie den in das Volksbegehrensgebiet einbezogenen südthüringischen Landkreisen und dem fränkischen Grenzraum; letztgenannte Beziehungen sind jedoch durch eine gewisse Einseitigkeit in Richtung Franken gekennzeichnet. Auch deckt sich der Umfang des Volksbegehrensgebiets in weiten Teilen mit den Grenzen der bestehenden Regionen gemäß Artikel 13 Abs. 2 Nr. 1 des Bayerischen Landesplanungsgesetzes und initiiert damit nach außen einen gewissen strukturellen Zusammenhang. Die innere Struktur des Gebietes ist hingegen aufgrund ihrer Polyzentralität durch einen stark teilräumig geprägten Charakter gekennzeichnet. Hinzu kommt eine relativ ausgeprägte Eigenständigkeit der Teilräume, die auf einer stark interregionalen Ausrichtung auf das jeweilige Oberzentrum (Würzburg oder Nürnberg) beruht. Eine besondere interregionale Beziehung zwischen den oberzentralen Verflechtungsbereichen besteht in dem betreffenden Raum nicht. Zwar sind in den Grenzbereichen der Verflechtungsbereiche Überlappungen erkennbar, diese erreichen jedoch nicht annähernd die Bedeutung, welche das Volksbegehrensgebiet als einen zusammenhängenden, abgegrenzten Siedlungs- und Wirtschaftsraum aus dem Gesamttraum Bundesrepublik Deutschland hervorzuheben vermöchte.

Der Rückgriff auf landsmannschaftliche, geschichtliche oder kulturelle Verbindungen vermag das grundsätzliche Erfordernis des Artikels 29 Abs. 4 GG nicht zu verdrängen. Ausschlaggebend sind die strukturellen Aspekte. Das Bestehen von Verflechtungen sozio-ökonomischer Art reicht nicht aus, vielmehr bedarf es eines großräumigen Verflechtungsbereichs, dessen Abgrenzung sich aus der funktionsräumlichen Gliederung der Bundesrepublik Deutschland ergibt, d.h. aus deren gegebener oder angestrebter Aufteilung nach in sich ausgewogenen, einheitlichen Lebens- und Wirtschaftsräumen. Landsmannschaftliche Gesichtspunkte können dies nicht relativieren; ihre Überprüfung spielt im Rahmen der Zulassung eines Volksbegehrens gemäß Artikel 29 Abs. 4 GG keine Rolle.

Sie wären gegebenenfalls in den einem erfolgreichen Volksbegehren nachfolgenden Verfahrensabschnitten bei der Prüfung durch den Bundesgesetzgeber zu berücksichtigen. Dabei müßte dann aber auch z.B. darauf eingegangen werden, daß der Neugliederungsraum im baden-württembergischen Bereich lediglich den Main-Tauber-Kreis, nicht jedoch das gesamt Gebiet des Regionalverbandes Franken (vgl. § 22 Abs. 1 Nr. 2 des baden-württembergischen Landesplanungsgesetzes) umfaßt.

Deutlich wird der fehlende Zusammenhang im Sinne des Artikels 29 Abs. 4 GG auch an den in das Volksbegehrensgebiet einbezogenen Landkreisen von Thüringen. Es kann weder von einem industriellen Ballungsraum dieser Thüringer Landkreise zusammen mit den aufgeführten bayerischen Regierungsbezirken und Teilen Baden-Württembergs ausgegangen werden noch bestehen zwischen den thüringer und bayerischen Landesteilen "interregionale Beziehungen", "die den Gesamtraum gegenüber dem Umland abheben" im Sinne von "zentralörtlichen Verflechtungsbereichen der höheren Stufe" (Maunz/Herzog, a.a.O., Rdnr. 61). Industrielle Schwerpunkte dieses Gesamtraumes liegen lediglich im Großraum Nürnberg/Erlangen/Fürth.

Im Sinne der Raumordnung und Landesplanung erfüllen Meiningen, Hildburghausen und Sonneberg lediglich mittelzentrale Funktionen. Alle darüber hinausgehenden Versorgungsfunktionen werden durch das teilfunktionale Oberzentrum Suhl-Zella/Mehlis bzw. das Oberzentrum Erfurt ausgefüllt.

Aufgrund des Entwicklungsstandes der südthüringer Wirtschaft ist bis auf wenige Ausnahmen die Orientierung auf den regional begrenzten Raum Südthüringen (teilweise auch Ost- und Mittelthüringen) gegeben. Eine Orientierung nach Süden wurde bis 1989 durch die innerdeutsche Grenze verhindert und entwickelt sich wegen des vorhandenen Gefälles zur fränkischen Wirtschaft im Freistaat Bayern nur sehr langsam. Artikel 29 Abs. 4 GG setzt jedoch einen bereits bestehenden zusammenhängenden, abgegrenzten Siedlungs- und Wirtschaftsraum voraus.

Deutlich wird die fehlende Abgrenzbarkeit der im Zulassungsantrag benannten Kreise ebenfalls, wenn die Ergebnisse der Gebietsreform in Thüringen, die zum 1. Juli 1994 wirksam wird, berücksichtigt werden. Die Verflechtung der genannten Landkreise zu anderen Thüringer Landkreisen hat dazu geführt, daß der neue Landkreis Meiningen nach der Gebietsreform um den Landkreis Schmalkalden sowie Teile des Landkreises Suhl erweitert wurde. Auch Hildburghausen wurde um Teile des Landkreises Suhls erweitert; der Landkreis Neuhaus a.R., der als "Kunstkreis" von der DDR erst nach 1952 geschaffen wurde, wird wieder aufgelöst und dem Landkreis Saalfeld und dem Landkreis Sonneberg zugeschlagen. Auch diese Reform macht deutlich, daß eine Verflechtung derart wie sie Artikel 29 Abs. 4 GG fordert, im Hinblick auf die Thüringischen Landkreise nicht besteht.

Aus der laufenden Raumbenutzung der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (vgl. Tabelle der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung im Anhang) läßt sich der Schluß ziehen, daß die Pendlerverflechtungen in den meisten Gebietsteilen über die "Außengrenzen" des genannten Gebietes (Neugliederungsraum) sehr hoch sind (Ein- und Auspendler), also kein abgegrenzter Siedlungs- und Wirtschaftsraum besteht. Diese Aussage wird dadurch verdeutlicht, daß beispielsweise die Zahl der Auspendler aus Teilen des Bezirks Unterfranken (Region Bayerischer Untermain) in die Region Untermain (Großraum Frankfurt/Hessen) wesentlich höher ist als mit anderen fränkischen Regionen. Das Prüfungsergebnis wird auch durch den Raumordnungsbericht der Bundesregierung von 1993 bekräftigt. Aus der Karte (Anlage) 3.2 geht deutlich hervor, daß die Verflechtungen des genannten Gebietes mit anderen Bezirken Bayerns (Oberbayern, Oberpfalz) sowie mit dem Großraum Frankfurt sehr ausgeprägt sind. Insofern zeigt auch die Karte des Raumordnungsberichts, daß es sich bei dem genannten Gebiet nicht um einen zusammenhängenden abgegrenzten Siedlungs- und Wirtschaftsraum handelt.

Dem im Antrag genannten Neugliederungsraum fehlt es zudem nach den vorangegangenen Ausführungen auch an der erforderlichen zusammenhängenden äußeren Begrenzung.

IV. Ergebnis

Dem Antrag des Fränkischen Bundes e.V. auf Zulassung eines Volksbegehrens zur Gründung eines Bundeslandes Franken kann deshalb nicht stattgegeben werden. Das Begehren des Fränkischen Bundes e.V. ist nicht auf die Lösung des in Artikel 29 Abs. 4 GG geregelten Sonderproblems (Landeszugehörigkeit eines von Landesgrenzen zerschnittenen zusammengehörigen Verflechtungsbereichs) gerichtet, sondern auf die Abtrennung eines beträchtlichen Teils des Freistaats Bayern mit bislang einheitlicher Landeszugehörigkeit unter Hinzunahme kleinerer in Nachbarländern liegender, aber nicht überzeugend abgegrenzter weiterer Teilräume.

Den Landesregierungen war gemäß § 24 Abs. 1 S. 2 G Artikel 29 Abs. 6 Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben; ihre Stellungnahmen haben Eingang in diesen Bescheid gefunden.

Rechtsmittelbelehrung

Gegen diesen Bescheid kann der Antragsteller innerhalb eines Monats nach Zustellung der Entscheidung Beschwerde beim Bundesverfassungsgericht einlegen (vgl. § 24 Abs. 5 G Artikel 29 Abs. 6).

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag

Laitenberger
Laitenberger



Pressemitteilung

Gemäß § 24 des Gesetzes über das Verfahren bei Volksentscheid, Volksbegehren und Volksbefragung nach Art. 29 Abs. 6 des Grundgesetzes vom 30. Juli 1979 hat das Bundesministerium des Innern nunmehr über den am 17. Dezember 1993 eingereichten Antrag des Fränkischen Bundes e.V. zur Errichtung eines Bundeslandes Franken innerhalb von drei Monaten entschieden. Die Prüfung hat zu einer Ablehnung des Antrags geführt, weil die in Art. 29 Abs. 4 des Grundgesetzes genannte Voraussetzung eines "zusammenhängenden, abgegrenzten Siedlungs- und Wirtschaftsraum[es], dessen Teile in mehreren Ländern liegen" nicht erfüllt ist. Wie gesetzlich vorgesehen (§ 24 Abs. 1 des genannten Gesetzes) hatten die Regierungen der betroffenen Länder Baden-Württemberg, Bayern und Thüringen Gelegenheit zur Äußerung innerhalb eines Monats. Ihre Stellungnahmen haben Eingang in den Bescheid gefunden.

Tabelle 1: Zielgebiete von Auspendlern der Raumordnungsregionen von Ober-, Mittel- und Unterfranken (einschließlich des Main-Tauber-Kreises)

Herkunftsregion der Auspendler	Anzahl der Auspendler nach den Zielgebieten		Anzahl der Auspendler gesamt
	Andere Raumordnungsregionen innerhalb des genannten Gebietes	Raumordnungsregionen außerhalb des genannten Gebietes	
Franken	2.332	15.587	17.919
Bayer. Untermain	1.677	16.233	17.910
Würzburg	7.256	652	7.908
Main-Rhön	7.284	568	7.852
Oberfranken-West	2.880	11	2.891
Oberfranken-Ost	3.249	1.388	4.637
Mittelfranken	3.443	1.338	4.781
Westmittelfranken	15.371	1.490	16.861
Summe	43.492	37.267	80.759

Quelle: Laufende Raubeobachtung der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (BfLR)






Tabelle 2: Herkunftsgebiete von Einpendlern in die Raumordnungsregionen von Ober-, Mittel- und Unterfranken (einschließlich des Main-Tauber-Kreises)


Zielregion der Einpendler	Anzahl der Einpendler aus		Anzahl der Einpendler gesamt
	anderen Raumordnungsregionen innerhalb des genannten Gebietes	Raumordnungsregionen außerhalb des genannten Gebietes	
Franken	3.438	9.221	12.659
Bayer. Untermain	1.576	3.042	4.618
Würzburg	6.822	166	6.988
Main-Rhön	3.976	246	4.222
Oberfranken-West	6.371	-	6.371
Oberfranken-Ost	2.092	4.832	6.924
Mittelfranken	37.726	15.391	53.117
Westmittelfranken	4.096	581	4.677
Summe	66.097	33.479	99.576

Quelle: Laufende Raumbewertung der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (BfLR)




Karte 3.2 Pendlereinzugsbereiche der Verdichtungsräume

Pendler in die Verdichtungsräume
in v.H. der Auspendler

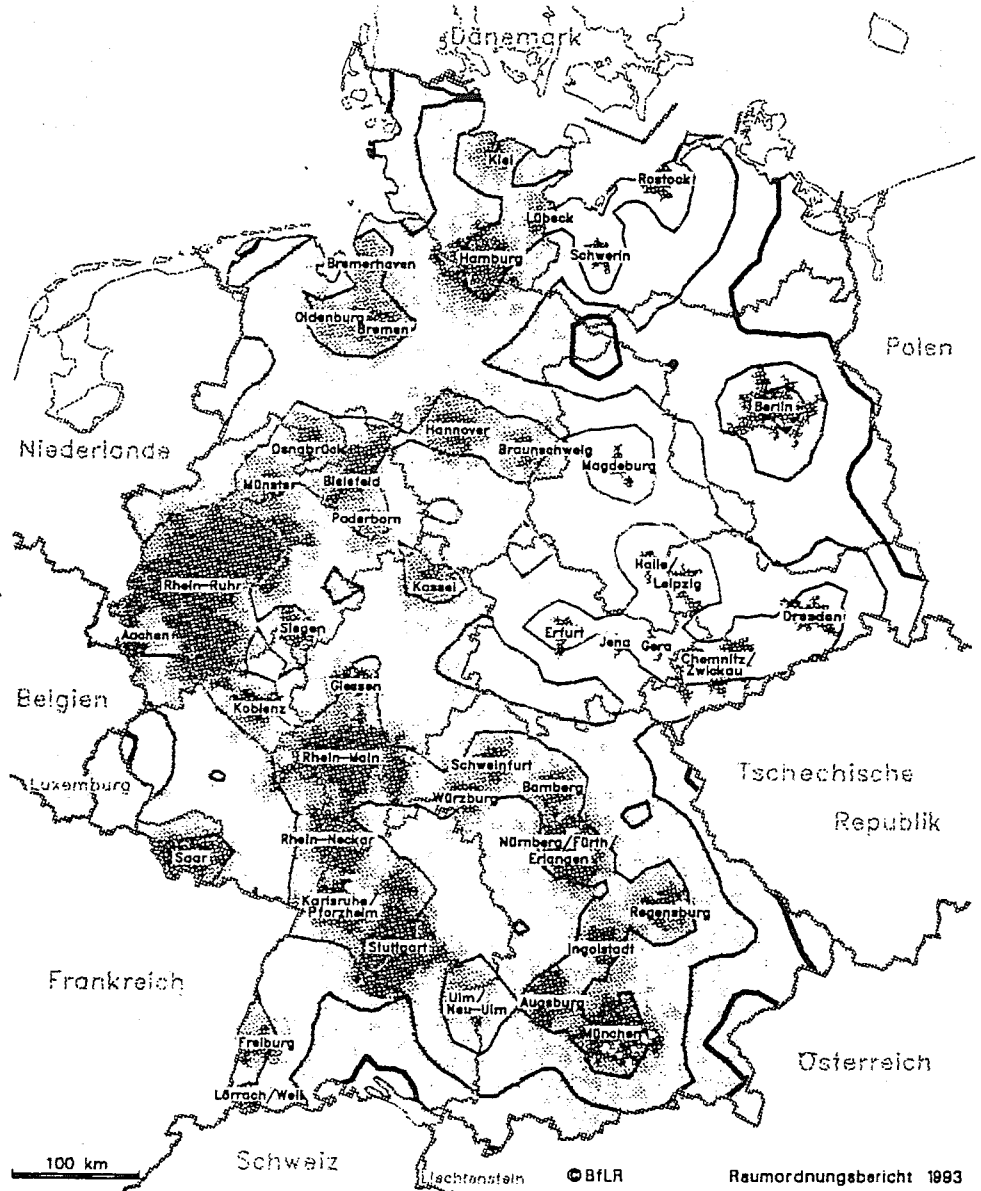
- keine Pendler 
- bis unter 30 
- 30 bis unter 50 
- 50 bis unter 75 
- 75 und mehr 

Verdichtungsraum 

PKW-Reisezeit von jeder
Gemeinde zum nächsten
Verdichtungsraumkern, in Minuten

- bis 30 
- bis 60 
- bis 90 

Anm.: Für die neuen Länder
liegen keine Angaben über
die Pendelverflechtungen vor



Quelle: Laufende
Raumbeobachtung der
BfLR - Gemeinden

100 km

Schweiz

Lichtenstein

© BfLR

Raumordnungsbericht 1993