

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort .....	7
Abkürzungsverzeichnis .....	15
EINLEITUNG .....	17
1 Die Bedeutung der Thematik .....	19
2 Gegenstand der Untersuchung und Arbeitshypothese .....	21
3 Methodische Überlegungen und Erkenntnisquellen .....	24
4 Der Gang der Darstellung .....	28
1. TEIL GRUNDLAGEN DER NEUGLIEDERUNG DER LÄNDER BERLIN UND BRANDENBURG .....	31
I Das Ziel: Die Länderfusion Berlin-Brandenburg .....	33
1. Pro und Contra der Länderfusion Berlin-Brandenburg .....	34
a) Argumente für die Fusion .....	35
b) Argumente gegen die Fusion .....	36
c) Abwägung zwischen Pro und Contra .....	37
2. Die Fusionsoption und die Neugliederungsreife .....	38
a) Forschungsstand zur Fusionsoption und Neugliederungsreife der Länder Berlin und Brandenburg nach Art. 118 a GG .....	38
aa) Die Neugliederungsreife in der wissenschaftlichen Darstellung .....	40
bb) Exkurs: Die Neugliederungsreife des südwestdeutschen Raumes nach Art. 118 GG .....	44
cc) Weitere Diskussionsansätze: Die bundespolitische Komponente und die Fusionsnotwendigkeit .....	47
b) Zwischenergebnis zur Neugliederungsreife und Arbeitshypothese .....	50

<b>II Verfassungsrechtliche Grundlagen auf Bundes- und Landesebene für die Neugliederung der Länder Berlin und Brandenburg .....</b>	<b>54</b>
1. Art. 29 GG als Verfassungsgrundlage der Neugliederung des Bundesgebietes .....	54
a) Entstehungsgeschichte und Verfassungsänderungen: vom Verfassungsauftrag zur politischen Ermächtigungsgrundlage.....	54
b) Struktur und Inhalt von Artikel 29 GG (1994) .....	57
c) Sinn und Zweck des Artikels 29 GG und kritische Würdigung des Wandels.....	58
2. Art. 118 a GG als Verfassungsgrundlage der Länderfusion Berlin-Brandenburg auf Bundesebene .....	60
a) Entstehungsgeschichte des Artikels 118 a GG .....	60
b) Struktur und Inhalt des Artikels 118 a GG.....	62
aa) Der Neugliederungsbegriff.....	62
bb) Die Beteiligung der Wahlberechtigten .....	63
cc) Die Neugliederungsvereinbarung.....	64
dd) Der Streit um die materiellen Neugliederungsvoraussetzungen.....	65
c) Sinn und Zweck .....	67
3. Artikel 116 Verfassung von Brandenburg (BbgVerf), Ermächtigung auf Landesebene .....	68
a) Entstehungsgeschichte und Novellierung 1995 .....	68
b) Struktur und Inhalt .....	72
aa) Neugliederung durch Vereinigung .....	72
bb) Die Ratifizierung der Vereinbarung.....	72
cc) Die frühzeitige und umfassende Beteiligung des Landtags .....	73
dd) Zustimmung durch Volksentscheid.....	73
4. Artikel 97 Verfassung von Berlin (VvB), Ermächtigung auf Landesebene....	73
a) Entstehungsgeschichte: von Art. 85 a zu Art. 97 VvB.....	73
b) Struktur und Inhalt .....	74
aa) Neugliederung durch Staatsvertrag .....	74
bb) Die Ratifizierung des Staatsvertrages .....	75
cc) Die Volksabstimmung .....	75
5. Die Konkretisierung der Neugliederungsvoraussetzungen durch die Landesverfassungen.....	75

6.	Zwischenergebnis: Beurteilung des landes- und bundespolitischen Willens zur Länderfusion Berlin-Brandenburg .....	76
	a) Der landespolitische Fusionswille.....	77
	b) Der bundespolitische Fusionswille.....	77
2. TEIL	DIE PRAKTISCHE UMSETZUNG: AUF DEM WEG ZUR LÄNDERFUSION BERLIN-BRANDENBURG.....	79
<b>I</b>	<b>Erster Anlauf zur Länderfusion Berlin-Brandenburg 1996/99 .....</b>	<b>81</b>
1.	Rahmenbedingungen durch Bundesrecht: Das Gesetz zur Regelung der finanziellen Voraussetzungen für die Neugliederung der Länder Berlin und Brandenburg (NGG) vom 09.08.1994.....	81
	a) Entstehungsgeschichte .....	82
	b) Inhalt ausgewählter Regelungen und deren Entstehung.....	84
	aa) Verteilung der Umsatz- und Gewerbesteuer u. a., § 17 Abs. 1 FAG .....	84
	bb) Einwohnerveredelung, § 17 Abs. 2 FAG .....	84
	cc) Revisionsklausel, § 17 Abs. 3 FAG .....	87
	dd) Übergangs-Bundesergänzungszuweisungen, § 17 Abs. 4 FAG .....	89
	c) Bewertung des NGG und Erkenntnisse zur Arbeitshypothese.....	91
2.	Die Vorbereitung der landesrechtlichen Rahmenbedingungen .....	92
	a) Standpunkt der Landesparteien zur Länderfusion Anfang der 1990er Jahre.....	92
	b) Die Ergebnisse der Gemeinsamen Regierungskommission (GRK) und die Umsetzung der Empfehlungen .....	94
3.	Die Fusions-Verträge vom 27.04.1995: Der Staatsvertrag der Länder Berlin und Brandenburg über die Bildung eines gemeinsamen Bundeslandes (Neugliederungs-Vertrag) und der Staatsvertrag zur Regelung der Volksabstimmungen in den Ländern Berlin und Brandenburg über den Neugliederungs-Vertrag.....	96
	a) Entstehungsgeschichte und Ratifizierung .....	97
	b) Die Mitwirkung und das Abstimmungsverhalten der Mandatsträger.....	98
	c) Besondere Beleuchtung der Verfahrensregelungen zu den Volksabstimmungen .....	103
	aa) Zustimmung durch Volksabstimmung.....	103
	bb) Zeitpunkt der Länderfusion: 1999 oder 2002 .....	105

cc) Der Abstimmungstag .....	107
d) Bewertung der Fusions-Verträge .....	107
4. Die Vorbereitung und Durchführung der Volksabstimmungen am 05.05.1996 .....	113
a) Die Öffentlichkeitsarbeit der Regierungen und Parlamente .....	113
aa) Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit .....	113
bb) Die Berliner Öffentlichkeitsarbeit in der gerichtlichen Auseinandersetzung.....	116
b) Die Entwicklung des Volkswillens und die Umfrageergebnisse .....	118
c) Die Volksabstimmungen am 05.05.1996 – Das Scheitern des ersten Fusionsanlaufes .....	119
d) Bewertung der Öffentlichkeitsarbeit, der Entwicklung des Volkswillens und Einordnung des Abstimmungsergebnisses.....	120
5. Warum scheiterte die Fusion?.....	123
a) Gegenseitige Vorurteile .....	123
b) Die Öffentlichkeitsarbeit und die mangelnde Erfahrbarkeit der Zusammenarbeit für den Bürger .....	124
c) Die Rolle der Mandatsträger und Parteien .....	125
d) Die Haushaltslage der Länder Berlin und Brandenburg .....	127
e) Der Neugliederungs-Vertrag und der Personalabbau .....	127
f) Sonstige Gründe für das Scheitern .....	128
g) Auswertung.....	130
6. Zwischenergebnis: Die Kriterien der Neugliederungsreife und Erkenntnisse zur Arbeitshypothese.....	131
a) Der landespolitische Wille zur Länderfusion .....	131
b) Der Volkswille in Berlin und Brandenburg.....	131
c) Erkenntnisse zur Arbeitshypothese .....	131
<b>II Zweiter Anlauf zur Länderfusion Berlin-Brandenburg 2009/2012.....</b>	<b>134</b>
1. Die Entwicklung des landespolitischen Willens und des Volkswillens im Zeitraum Mai 1996 bis Oktober 2007 .....	135
a) Die Phase der Eigeninteressen: Mai 1996 bis September 1999 .....	135
b) Die Fusionsstimmen werden lauter: Oktober 1999 bis November 2003....	137
c) Die Ernüchterung: Brandenburg kippt den Fusionszeitplan .....	141
d) Das schwindende Interesse der Parlamentarier.....	145

e)	Der stete Wechsel von Hoffnung und Ernüchterung: die Regierungsvereinbarung vom 14.01.2005, das Bundesverfassungsgerichtsurteil vom 19.10.2006 und die Ziele der Föderalismusreform II.....	148
f)	Bewertung des landespolitischen Willens, des Volkswillens und Erkenntnisse zur Arbeitshypothese .....	156
2.	Der Einfluss des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems auf die Länderfusion Berlin-Brandenburg.....	162
a)	Die Wechselwirkungen zwischen dem bundesstaatlichen Finanzausgleich und der Länderneugliederung.....	162
b)	Die Haushaltslage in Berlin: Der Weg nach Karlsruhe als Fusionschance .....	167
aa)	Die Vorbereitung, die Durchführung und die Erkenntnisse des Normenkontrollverfahrens.....	168
bb)	Die Fusionsaussichten ohne Notlagendotationen.....	175
c)	Das novellierte Finanzausgleichssystem: Fusionsanreiz oder -hemmnis? .....	176
aa)	Die Einwohnerveredelung: Das Stadtstaatenprivileg und die Dünnsiedlerpauschale, § 8 Abs. 3 MaßstG i. V. m. § 9 Abs. 2, 3 FAG.....	177
bb)	Die Kosten politischer Führung, § 12 Abs. 6 MaßstG i. V. m. § 11 Abs. 4 FAG .....	182
cc)	Die extreme Haushaltsnotlage, § 12 Abs. 4 MaßstG.....	183
dd)	Bewertung der Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems und Ausblick.....	184
3.	Die Vertiefung der Zusammenarbeit und deren Erfahrbarkeit für den Bürger .....	188
a)	Der Staatsvertrag über die Errichtung einer Gemeinsamen Rundfunkanstalt der Länder Berlin und Brandenburg vom 25.06.2002	192
aa)	Entstehungsgeschichte und wesentlicher Regelungsinhalt .....	193
bb)	Der ewige Streitpunkt: Der Sitz der Anstalt .....	195
cc)	Bewertung der Rundfunkfusion .....	196
b)	Der Staatsvertrag über die Errichtung gemeinsamer Fachobergerichte der Länder Berlin und Brandenburg vom 26.04.2004.....	197
aa)	Entstehungsgeschichte und wesentlicher Regelungsinhalt .....	198
bb)	Der Hauptstreitpunkt: Cottbus als Sitz des gemeinsamen Finanzgerichts .....	200
cc)	Die Vertiefung der Zusammenarbeit in der Justiz: der Mahngerichtsvertrag vom 13.12.2005 .....	202

dd) Bewertung der Gerichtsfusion.....	202
c) Der Staatsvertrag über die Errichtung eines Gemeinsamen Juristischen Prüfungsamtes der Länder Berlin und Brandenburg vom 02.04.2004.....	205
aa) Entstehungsgeschichte und wesentlicher Regelungsinhalt: Wo ist der Sitz des Amtes?.....	205
bb) Bewertung des Staatsvertrages .....	206
d) Bewertung der Zusammenarbeit und Erfahrbarkeit.....	206
4. Zwischenergebnis: Die Kriterien der Neugliederungsreife und Erkenntnisse zur Arbeitshypothese.....	209
a) Der landespolitische Wille zur Länderfusion .....	209
b) Der Volkswille in Berlin und Brandenburg.....	209
c) Erkenntnisse zur Arbeitshypothese .....	210
 3. TEIL  ERGEBNISSE UND HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN .....	213
 1. Die Neugliederungsreife nach Art. 118 a GG .....	215
2. Die Beantwortung der Untersuchungsfrage .....	217
a) Die Neugliederungsreife Berlins .....	217
b) Die Neugliederungsreife Brandenburgs.....	218
c) Die verbesserte Ausgangslage .....	218
d) Die unbekannte Größe: Die Bundeskomponente .....	219
3. Die Handlungsempfehlungen an die Landesregierungen und -parlamente.....	220
 ANHANG .....	225
 <b>Literaturverzeichnis.....</b>	<b>231</b>