

AUFSÄTZE

Der Bonn/Berlin-Beschluss vom 20. Juni 1991 und seine Folgen*

Hanns Jürgen Küsters

Sie gehört zu den Sternstunden des deutschen Parlamentarismus, die Entscheidung über den Bonn/Berlin-Beschluss am 20. Juni 1991. Riesengroß war die Spannung im Bonner Wasserwerk, als nach fast zwölfstündiger Debatte, in der 104 Rednerinnen und Redner zu Wort kamen, Bundestagspräsidentin Rita Süßmuth um 21.47 Uhr das Abstimmungsergebnis verkündete: Abgegebene Stimmen 660, davon gültige Stimmen 659. Für den Antrag „Bundesstaatslösung“, das meinte den „Bonn-Antrag“, Parlament und die Regierung in Bonn zu belassen, jedoch Bundesrat und den Sitz des Bundespräsidenten nach Berlin zu verlegen, 320 Stimmen; für den Antrag „Vollendung der Einheit Deutschlands“, das hieß „Berlin-Antrag“, Umzug von Parlament und Teilen der Regierung nach Berlin, 337 Stimmen, später auf 338 Stimmen korrigiert, 2 Enthaltungen.¹ Das Protokoll vermerkt: „(Lebhafter Beifall bei Abgeordneten aller Fraktionen und Gruppen)“.² In Wirklichkeit herrschten Jubel und blankes Entsetzen im Plenarsaal. Zum Schluss der Sitzung sagte Rita Süßmuth den wichtigsten Satz: „Das Ergebnis ist zu respektieren und bindet uns.“³ Gemeint waren sowohl Berlin-Befürworter, die auf diesen Ausgang mehr gehofft als vertraut hatten, als auch Bonn-Anhänger, die eigentlich nicht damit rechneten.

Führen wir uns zunächst die Ausgangslage vor Augen, fragen dann nach dem Zustandekommen des Beschlusses, der Umsetzung und den Konsequenzen.⁴

* Erweiterte Fassung des Vortrags im Rahmen der Veranstaltung „20 Jahre Bonn/Berlin-Beschluss“ am 24. Mai 2011 auf dem Petersberg in Königswinter.

1 Verhandlungen des Deutschen Bundestages, Stenographischer Bericht, Bd. 157, 12. Wahlperiode, 34. Sitzung, 20. Juni 1991, S. 2735–2926, Abstimmungsergebnis S. 2845.

2 Ebd., S. 2848.

3 Ebd.

4 Zum Forschungsstand: Helmut Herles (Hg.): Die Hauptstadt-Debatte. Der Stenographische Bericht des Bundestages. Bonn 1991. Ders. (Hg.): Das Berlin-Bonn-Gesetz. Eine Dokumentation, Bonn 1994. Franz Möller: Der Beschluss. Bonn/Berlin-Entscheidungen von 1990 bis 1994. Bonn 2002. Udo Wengst: Historiker betrachten Deutschland. Beiträge zum Vereinigungsprozeß und zur Hauptstadtdiskussion. Bonn u. a. 1992, S. 213–264. Dietmar Kansy: Der Bundestag vom Berlin-Beschluß zum Berlin/Bonn-Gesetz, in: Werner Süß (Hg.): Hauptstadt Berlin. Bd. 1: Nationale Hauptstadt – Europäische Metropole. Berlin 1995, S. 77–98. Ders.: Zitterpartie. Der Umzug des Bundestags von Bonn nach Berlin. Hamburg 2003. Volker Tschirch: Der Kampf um Bonn. Hg. vom Oberkreisdirektor des Rhein-Sieg-Kreises. Bonn 1998. Werner Süß: Der Bonn-Berlin-Kompromiß

Ausgangslage

Ausgangspunkt war die vor Gründung der Bundesrepublik Deutschland getroffene Entscheidung des Parlamentarischen Rats am 10. Mai 1949 mit 33 gegen 29 Stimmen für Bonn und gegen Frankfurt am Main als vorläufigen Sitz der leitenden Bundesorgane.⁵ In der Debatte des Deutschen Bundestages am 30. September 1949 über diese Frage⁶ machte der SPD-Abgeordnete Georg August Zinn erstmals deutlich: „Für uns ist und bleibt die eigentliche und heimliche Hauptstadt Berlin.“⁷ Am 3. November 1949 beschloss der Deutsche Bundestag auf Antrag der SPD⁸, Berlin solle für die Bundesrepublik Deutschland „in Zukunft wieder ihre Hauptstadt werden“⁹. Die KPD-Fraktion ging einen Schritt weiter und forderte: „Der Bundestag versammelt sich alsbald in Berlin.“¹⁰ Eine mögliche Verlegung des Sitzes der leitenden Bundesorgane nach Berlin wurde auf Drängen der SPD an die Abhaltung allgemeiner, freier, gleicher, geheimer und direkter Wahlen „in ganz Berlin und in der Sowjetischen Besatzungszone“ gekoppelt.¹¹ Die Entscheidung stand unter dem Diktum, provisorisch zu sein, solange Deutschland geteilt ist.¹²

In den 1970er Jahren mutierte Bonn zur Bundeshauptstadt. In seiner Regierungserklärung vom 18. Januar 1973 sprach Bundeskanzler Willy Brandt erstmals davon, es bedürfe „einer engen Kooperation von Stadt, Land und Bund, damit Bonn seine Funktion als Bundeshauptstadt gut erfüllen“ könne.¹³ Gegen Ende dieses Jahrzehnts erwartete schon niemand mehr die baldige Wiederver-

– eine faire Arbeitsteilung?, ebd., S. 99–122. Andreas Salz: Bonn–Berlin: Die Debatte um Parlaments- und Regierungssitz im Deutschen Bundestag und die Folgen. Magisterarbeit o. J., Phil. Fak. Universität Bonn, http://bonn-berlin-debatte.de/salz_bonn_berlin.pdf.

- 5 Parlamentarischer Rat, Stenographischer Bericht, I. Bd., Nr. 11, Elfte Sitzung, 10. Mai 1949, S. 264–266, Abstimmungsergebnis S. 266.
- 6 Verhandlungen des Deutschen Bundestages, Stenographischer Bericht, Bd. 1, 1. Wahlperiode 1949, 30. September 1949, S. 244–256.
- 7 Ebd., S. 245.
- 8 Deutscher Bundestag, 1. Wahlperiode 1949, Drucksache Nr. 4, Antrag der Fraktion der SPD betr. Vorläufigen Sitz der leitenden Bundesorgane, 7. September 1949.
- 9 Zum Beschluss: Verhandlungen des Deutschen Bundestages, Stenographischer Bericht, Bd. 1, 1. Wahlperiode 1949, 3. November 1949, S. 342f.
- 10 Deutscher Bundestag, 1. Wahlperiode 1949, Drucksache 135, Antrag der Abgeordneten Renner und Genossen betr.: Sitz der leitenden Bundesorgane, 1. November 1949.
- 11 Ebd., Drucksache 143, Änderungsantrag der Fraktion der SPD zu dem Antrag der Abgeordneten Renner und Genossen – Nr. 135 der Drucksachen – betr. Sitz der leitenden Bundesorgane, 2. November 1949. Verhandlungen des Deutschen Bundestages, Stenographischer Bericht, Bd. 1, 1. Wahlperiode 1949, 3. November 1949, S. 341–347.
- 12 Zur Diskussion über Bonn als vorläufigen Sitz der obersten Bundesorgane: Reiner Pommerin: Von Berlin nach Bonn. Die Alliierten, die Deutschen und die Hauptstadtfrage nach 1945. Köln u. a. 1989, S. 169–195.
- 13 Regierungserklärung Brandt in: Verhandlungen des Deutschen Bundestages, Stenographischer Bericht, Bd. 81, 7. Wahlperiode 1972, 7. Sitzung, 18. Januar 1973, S. 121–134, hier S. 133.

einigung. Das „ehemalige Provisorium“ habe sich verfestigt. Bonn sei „auf dem Wege zur ‚echten Hauptstadt‘“, begründete Bundestagspräsident Richard Stücklen im September 1979 die Neubaupläne des Deutschen Bundestages und des Bundesrates. Gleichzeitig betonte er: „Dennoch, die eigentliche Hauptstadt Deutschlands ist Berlin.“ Eines Tages werde Berlin „auch wieder voll seine alte Hauptstadtfunktion erfüllen“. Solange die Teilung des Vaterlandes „aufgezwungen bleibt“, werde „Berlin in seiner politischen Funktion als Hauptstadt – als Parlaments- und Regierungssitz des freien Deutschland – durch Bonn vertreten“. ¹⁴ Das war die offizielle Staatsdoktrin. Auf dieser Grundlage begann in den 1980er Jahren der Ausbau der Bundeshauptstadt Bonn, gestützt auf der so genannten „Bonn-Vereinbarung ’80“. ¹⁵

Wenige Wochen nach dem Mauerfall 1989 unterzeichnete Bundeskanzler Kohl am 13. Dezember 1989 persönlich die so genannte „Bonn-Vereinbarung ’90“. ¹⁶ Sie bescherte der Stadt für die kommenden zehn Jahre finanziellen Rückhalt als Bundeshauptstadt durch Bundeszuschüsse von insgesamt 1,335 Milliarden DM ¹⁷ und war angesichts immenser Bauvorhaben – neuer Plenarsaal für den 1987 abgerissenen alten Plenarsaal, neue Bürogebäude für die Abgeordneten (nach dem Architekten benannt „Schürmann-Bau“), drei Bundesministerien, dazu Bundeskunsthalle, Stiftung Haus der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland und das Gästehaus Petersberg in Königswinter ¹⁸ – von zentraler strukturpolitischer und wirtschaftlicher Bedeutung für die Region. Bonns Oberbürgermeister Hans Daniels unkte bereits, die Stadt müsse eventuell für andere Aufgaben gewappnet sein. ¹⁹

In diesen Tagen kamen bei Berlin-Anhängern wie bei Bonn-Anhängern erste Überlegungen auf, wo im Falle der Wiedervereinigung der Sitz von Regierung und Parlament sein werde. Dietmar Kansy, niedersächsischer CDU-Abgeordneter, jahrelang Mitglied des Ältestenrats, des Ausschusses für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau des Deutschen Bundestages und einer der führenden Berlin-Anhänger, fühlte sich offenbar durch Kohls Zehn-

14 Rede Stücklen in: Verhandlungen des Deutschen Bundestages, Stenographischer Bericht, 168. Sitzung, 8. Wahlperiode, 12. September 1979, S. 13401–13408, hier S. 13407.

15 Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste: Dokumentation Die Beziehungen zwischen dem Bund und der Stadt Bonn 1949–1987, Januar 1988, mit Anhang Vereinbarung zwischen der Bundesrepublik Deutschland, dem Land Nordrhein-Westfalen und der Stadt Bonn im Hinblick auf die Aufgaben der Stadt Bonn als Bundeshauptstadt vom 18. März 1980 – Bonn-Vereinbarung ’80 –, 65 S., in: Archiv für Christlich-Demokratische Politik (ACDP) 01-920-014 (Depositum Franz Möller).

16 Zur „Bonn-Vereinbarung ’90“: Jens Krüger: Die Finanzierung der Bundeshauptstadt Bonn. Berlin 2006, S. 227–233.

17 „Ich erweise der Stadt einen guten Dienst“. Kohl unterschrieb den Bonn-Vertrag 90–1,3 Milliarden Mark Zuschüsse bis 1999, in: General-Anzeiger (Bonn), 14. Dezember 1989.

18 Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Presseinformation, Bundesbauten in Bonn, 29/90, 28. Februar 1990.

19 Krüger: Die Finanzierung der Bundeshauptstadt Bonn, S. 227.

Punkte-Plan vom 28. November 1989 „elektrisiert“, der im Zuge des Aufbaus konföderativer Strukturen ein gemeinsames parlamentarisches Gremium der beiden deutschen Staaten vorsah, das seiner Ansicht nach nur in Berlin tagen könnte.²⁰ Beflügelt durch Anspielungen des Bundeskanzlers in der Sitzung der CDU/CSU-Fraktion am 6. Februar und im Fraktionsvorstand am 12. Februar 1990 auf einen Wechsel des Parlaments vom Rhein an die Spree und erste Äußerungen der Bonn-Befürworter, im Falle der Wiedervereinigung müsse Berlin nicht zwangsläufig alleinige zukünftige Hauptstadt sein,²¹ nahm die Diskussion an Fahrt auf. Die Kabinettsvorlage des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau vom 16. Februar 1990 sah die „grundsätzliche Entscheidung“ vor, „begonnene Bauvorhaben“ in Bonn „zu Ende zu führen“, „Planungen für noch nicht begonnene Bauvorhaben“ nun „bis zur Ausführungsreife“ fortzusetzen, jedoch auf einen Baubeginn vorerst zu verzichten und „Planungsaufträge für neue Baumaßnahmen“ fortan „nur zu erteilen“, wenn diese „unumgänglich“ sind.²²

Der langjährige CDU-Bundestagsabgeordnete und Landrat des Rhein-Sieg-Kreises, Franz Möller, gab in seinem Memorandum vom 10. Februar 1990 die Parole aus: „Berlin ist deutsche Hauptstadt – Bonn bleibt Regierungssitz.“ Es dürfe „kein Austrocknen, kein Ausbluten, keinen Ausverkauf“ Bonns geben.²³ Ausgangspunkt war die Annahme, Berlin werde als Hauptstadt nicht zu verhindern sein. Die Bundespolitik könne jedoch weiterhin in Bonn gemacht werden. Im Interesse Bonns war der Vorschlag einer Trennung von Hauptstadt-funktion und Regierungssitz naheliegend, barg allerdings erheblichen politischen Konfliktstoff in sich. Als der Ausschuss für innerdeutsche Beziehungen des Deutschen Bundestages drei Tage später die Empfehlung verabschiedete, „im Rahmen des Einigungsprozesses muss Berlin wieder Hauptstadt werden“,²⁴ konterte Daniels am 16. Februar mit der Bemerkung, die Hauptstadtfrage sei juristisch und politisch offen; darüber könne nur der gesamtdeutsche Souverän entscheiden.²⁵ Das implizierte zunächst einmal Ver-

20 Kansy: Zitterpartie, S. 14.

21 Schreiben Daniels an Möller, 21. Februar 1990, mit Anlage Vermerk, Ergebnis des Gesprächs des Oberbürgermeisters mit den Partei- und Fraktionsvorsitzenden bzw. -sprechern und den Bundestagsabgeordneten der im Rat der Stadt Bonn vertretenen Parteien am 16. Februar 1990, in: ACDP 01-920-001.

22 Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Tischvorlage für die Kabinettsitzung am 21.02.1990, Betr. Ausbau der Bundeshauptstadt Bonn, hier: Auswirkungen der deutschlandpolitischen Entwicklung, B III-01452-00, 16. Februar 1990, ebd.

23 Aufzeichnung Möller, Berlin ist deutsche Hauptstadt Bonn bleibt Regierungssitz, 10. Februar 1990, ebd.

24 Deutscher Bundestag, 11. Wahlperiode, Drucksache 11/6434, Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für innerdeutsche Beziehungen (17. Ausschuß), 13. Februar 1990.

25 Möller: Der Beschluss, S. 15.

schiebung und Zeitgewinn. Gleichwohl lagen damit zwei Maximalpositionen auf dem Tisch. Die Kampfgruppen formierten sich.

Vertreter der Stadt Bonn, der umliegenden Kreise und die örtlichen Bundestagsabgeordneten kamen nun in der „Möller-Runde“ und später unterstützt von der nordrhein-westfälischen Landesregierung in der „Clement-Runde“ unter Leitung des Chefs der Staatskanzlei, Wolfgang Clement, zusammen,²⁶ um die jeweiligen Gefechtspositionen abzustimmen. In Berlin gründeten die Sympathiewerber, allen voran der CDU-Bundestagsabgeordnete Jochen Feilcke und der später als Informeller Mitarbeiter des Ministeriums für Staatssicherheit enttarnte Redakteur der CDU-Ost, Peter Mugay, die „Initiative Hauptstadt Berlin“. Ihr Ziel: Berlin sollte das neue politische Zentrum des wiedervereinigten Deutschland werden.²⁷ Dies zu verhindern war das vorrangige Interesse der Bonn-Anhänger.

Bei einer gemeinsamen Sitzung der CDU/CSU-Bundestagsfraktion und der Volkskammerabgeordneten, die der „Allianz für Deutschland“ angehörten, am 29. Mai 1990 im Berliner Reichstagsgebäude nutzte DDR-Ministerpräsident Lothar de Maizière die Gelegenheit und machte mit seiner Bemerkung, in diesem Hause werde man „künftig zusammen tagen als eine Fraktion und ein Parlament“ Werbung für Berlin.²⁸

Zum Auftakt der Verhandlungen über den Einigungsvertrag am 6. Juli 1990 forderte de Maizière, unterstützt vom Berliner Senat, Berlin zur Hauptstadt des vereinten Deutschlands zu machen.²⁹ Als Begründung führte er die jahrelang von der Bundesregierung vertretene Auffassung und die Symbolwirkung der Stadt bei der Überwindung der Teilung Deutschlands an. Dagegen verwiesen die Vertreter Bonns auf die inzwischen 40 Jahre alte Demokratietradition der

26 Der so genannten „kleinen Möller-Runde“ gehörten an die CDU-Bundestagsabgeordneten Adolf Herkenrath, Editha Limbach und Franz Möller, der Oberbürgermeister der Stadt Bonn, Hans Daniels, und deren Stadtdirektor Klaus Rau. Sie traf sich einmal pro Woche in Möllers Büro, „um die Aktivitäten pro Bonn abzustimmen“. Gelegentlich wurde die Runde um die SPD-Bundestagsabgeordneten Horst Ehmke und Ingrid Matthäus-Maier sowie die FDP-Bundestagsabgeordneten Gerhart Baum und Paul Friedhoff zur so genannten „großen Möller-Runde“ erweitert. Dazu: Dokumentation. Bericht über die Aktivitäten der Bonn-Befürworter vor der Entscheidung im Deutschen Bundestag am 20. Juni 1991 über den Sitz von Parlament und Regierung, ohne Datum, in: ACDP 01-920-035.

27 Jochen Feilcke/Peter Mugay, Statement anlässlich der Pressekonferenz am 15. März 1990, Initiative Hauptstadt Berlin, ACDP 01-920-001.

28 Kansy: Zitterpartie, S. 15.

29 Erste Verhandlungsrunde über den Vertrag zur Herstellung der Einheit Deutschlands (Einigungsvertrag), 6. Juli 1990, in: Deutsche Einheit. Sonderedition aus den Akten des Bundeskanzleramtes 1989/90. Dokumente zur Deutschlandpolitik. Hg. vom Bundesministerium des Innern unter Mitwirkung des Bundesarchivs. Bearb. von Hanns Jürgen Küsters/Daniel Hofmann. München 1998, S. 1324–1331, hier S. 1326f. Dazu auch Wolfgang Schäuble: Der Vertrag. Wie ich über die deutsche Einheit verhandelte. Hg. von Dirk Koch/Klaus Wirtgen. Stuttgart 1991, S. 131–134.

Bundesrepublik. Die nordrhein-westfälische Landesregierung hatte zuvor gegenüber dem bundesdeutschen Verhandlungsführer, Bundesinnenminister Schäuble, unmissverständlich betont,³⁰ entsprechend dem Gespräch mit den Chefs der Staats- und Senatskanzleien der Länder der Bundesrepublik vom 26. Juni 1990³¹ solle die Hauptstadtfrage und die Frage des Sitzes von Regierung und Parlament nicht im Einigungsvertrag geregelt werden. Darüber sollten nach Herstellung der Einheit die zuständigen Verfassungsorgane entscheiden. Möller teilte Schäuble sogar mit, er werde dem Einigungsvertrag nicht zustimmen, „wenn darin (auch in einer Anlage oder einem Schriftwechsel) Berlin als Hauptstadt und Regierungssitz festgeschrieben werden“ sollte.³² Angesichts dieser massiven Widerstände neigte Kohl dazu, die Entscheidung dem gesamtdeutschen Parlament zu überlassen.³³ So stimmte auch Schäuble Ende Juli notgedrungen zu, die Festlegung sei im Einigungsvertrag nicht erreichbar.³⁴ Angesichts der starren Haltungen und des Widerstands der Länder Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz³⁵ kam unter Zeitdruck im August 1990 der Kompromiss im Artikel 2 Absatz 1 Einigungsvertrag zustande: Die Hauptstadt ist Berlin, über Sitz von Parlament und Regierung wird nach Herstellung der deutschen Einheit entschieden.³⁶ Damit war die Hauptstadtfrage formal geklärt, jedoch nicht die politische Substanz.

Das Zustandekommen des Bonn/Berlin-Beschlusses

Hauptstadt Berlin als repräsentative Hülle entsprach weder dem Anspruch noch dem Denken der Berlin-Befürworter. Die Bonn-Befürworter hingegen hatten einen Etappensieg errungen, weil die Kernfrage offen geblieben war. Bereits am 30. August 1990 hatte Bundeskanzler Kohl gegenüber Franz Möller die Möglichkeit einer Funktionsteilung in der zu regelnden Sitzfrage signalisiert.³⁷ Daraufhin forderte am 28. September der Kreistag des Rhein-Sieg-Kreises in einer Resolution: „Bonn muss Parlaments- und Regierungssitz auch des wiedervereinigten Deutschlands bleiben.“³⁸ Dagegen führte der Regieren-

30 Schreiben Clement an Seiters, 30. Juni 1990, in: Deutsche Einheit, S. 1284.

31 Schäuble: Der Vertrag, S. 114, S. 116.

32 Schreiben Möller an Schäuble, 3. Juli 1990, in: ACDP 01-920-002.

33 Helmut Kohl: Erinnerungen 1990–1994. München 2007, S. 196f.

34 Schreiben Schäuble an Möller, 27. Juli 1990, in: ACDP 01-920-002.

35 Vermerk Lehnguth, 17. August 1990, in: Deutsche Einheit, S. 1466–1471, hier S. 1466. Vorlage Busse und Stern an Seiters, 23. August 1990, ebd., S. 1490–1492, hier S. 1491f.

36 Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands Einigungsvertrag, 31. August 1990, in: Presse und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin, Nr. 104, 6. September 1990, S. 877.

37 Möller: Der Beschluss, S. 27.

38 Rhein-Sieg-Kreis, Bonn bleibt Parlaments- und Regierungssitz im vereinten Deutschland, 28. September 1990, in: ACDP 01-920-003.

de Bürgermeister von Berlin, Walter Momper, an, für Bonn sei der „Funktionsverlust“ leichter zu ertragen als für Berlin, das „im vergleichsweise armen und strukturschwachen Ostdeutschland“ liege. Die „Glaubwürdigkeit westdeutscher Politiker“ stehe „auf dem Prüfstand“.³⁹

Nachfolgende Diskussionen bis Juni 1991 waren von einer Medienschlacht begleitet, in der beide Seiten nicht nur Samthandschuhe trugen. In der Auseinandersetzung vermischten sich sachliche Argumente und Halbwahrheiten zu mythischen Assoziationen. Berlin als Nukleus des Kalten Krieges stand für das Zusammenwachsen der Stadt und des gesamtdeutschen Staates. Das neue Berlin wurde gleichgesetzt mit der Abkehr vom Odem des Nationalsozialismus und der Hinwendung zur westlichen Demokratie, sichtbar durch den Wandel der DDR-Hauptstadt zur demokratischen gesamtdeutschen Hauptstadt mit dem Glanz einer Weltstadt-Metropole,⁴⁰ begleitet mit einem Schuss Arroganz und Überheblichkeit. Das rheinische Bonn verkörperte alle bewährten Tugenden der alten Bundesrepublik: erste beständige freiheitlich parlamentarische Demokratie in Deutschland, Verlässlichkeit, Stabilität, deutsche Bescheidenheit, kluges Verhalten, feste Verankerung im atlantischen Bündnis und Anker der europäischen Integration.⁴¹

Das Paar „Bonn – Berlin“ wurde zu Antipoden hochstilisiert: Bundesstaat contra Zentralstaat, Fortbestehen des Föderalismus versus Orientierung auf einen neuen Zentralismus, alte Länder gegen neue Länder, Westdeutschland gegen Ostdeutschland, Preußen gegen Rheinland, Westbindung und Ostbindung Deutschlands, Katholizismus und christlich-abendländische Tradition im Westen, Protestantismus und Tendenzen der Entchristlichung im Osten. Dazu kamen hohe moralische Ansprüche, die sich in den Begriffen Versprechen, Vertrauen, Worthalten und Glaubwürdigkeit widerspiegeln. Denn in vielen Sonntagsreden waren über vier Jahrzehnte die Wiedervereinigung und Berlin als eigentliche Hauptstadt beschworen worden. Die Quadratur des Kreises bestand darin, einerseits das historische Versprechen einzulösen und andererseits nicht die Demokratie-Verdienste Bonns zu negieren. Paradoxe Weise verkehrten sich ihre Sinnbilder. Plötzlich erschien Bonn als die alte Bundeshauptstadt und die alte Reichshauptstadt Berlin als neue Hauptstadt Deutschlands.⁴²

Nach der ersten gesamtdeutschen Bundestagswahl im Dezember 1990 hatte sich der Ältestenrat des Deutschen Bundestages am 27. Februar 1991 auf zwei Grundsätze verständigt: Bis zur Sommerpause sollte eine Entscheidung des

39 Schreiben Momper an Möller, 11. Oktober 1990, ebd.

40 Eberhard Diepgen: Der Umzug von Parlament und Regierung in die deutsche Hauptstadt Berlin, in: Werner Süß (Hg.): Hauptstadt Berlin. Bd. 1: Nationale Hauptstadt – Europäische Metropole. 2. Aufl. Berlin 1995, S. 43–53, hier S. 52f.

41 Möller: Der Beschluss, S. 34.

42 Zu den Pro- und Contra-Argumenten Bonn–Berlin umfangreiche Materialien in: ACDP 01-920-001.

Parlaments herbeigeführt werden, und sie sollte gesetzlich geregelt werden. Anschließend fixierten die Kontrahenten ihre Positionen.⁴³

Bundespräsident Richard von Weizsäcker hatte schon 1990 mächtig die Trommel für Berlin gerührt, nicht zuletzt bei der Verleihung der Ehrenbürgerwürde von Berlin im Juni 1990. Mit seinem Vorpreschen in der Hauptstadtfrage ging er – wie er später selbst zugab – „bis an die Grenze der Kompetenz“ seines Amtes.⁴⁴ Ende Februar 1991 bezog er in einem „Memorandum zur Hauptstadt“⁴⁵ erneut klar Stellung. Berlin sei trotz wirtschaftlicher Defizite Drehscheibe zwischen West- und Osteuropa. Zwar müsse sich „Berlin primär mit allen eigenen Kräften selbst helfen“, werde jedoch „für lange Zeit auf massive Hilfe des ganzen Landes angewiesen bleiben“. Bonn-Befürworter verübelten ihm diese Positionierung, weil sie um die Wirkung seiner Worte wussten. Dass ihm als Verfassungsorgan das Recht zur Stellungnahme zustand, blieb außen vor.

Die Mehrheit für Bonn beginne zu bröckeln, konstatierten die Bonn-Anhänger in einem Strategiegespräch Anfang März 1991 angesichts abnehmender Zustimmungszahlen für Bonn sorgenvoll.⁴⁶ Umgekehrt witterten Berlin-Befürworter Morgenluft. Eberhard Diepgen, seit dem 24. Januar 1991 wieder Regierender Bürgermeister von Berlin, kündigte an, im Falle der Wahl Bonns das Bundesverfassungsgericht anzurufen und die Entscheidung überprüfen zu lassen.⁴⁷ Die Fraktionen von CDU/CSU, FDP und SPD waren in ihren Haltungen tief gespalten. Allein Bündnis '90/Die Grünen und PDS/Linke Liste plädierten fast einhellig für Berlin. Berlin-Anhänger argwöhnten, die Bonn-Protagonisten hätten große Teile der Beamtenschaft hinter sich, die schon allein wegen ihrer Immobilien wenig geneigt sei, nach Berlin umzuziehen und daher bei der Presse Stimmung gegen die Hauptstadt mache.⁴⁸ Bonn-Anhänger sahen die überregionale Presse und mehrheitlich die politische Prominenz gegen sich.⁴⁹

Bundeskanzler Kohl, Bundesinnenminister Schäuble und Fraktionschef Alfred Dregger machten sich in der CDU/CSU-Fraktion für Berlin stark. Bei der SPD waren es Willy Brandt und Parteichef Hans-Jochen Vogel, bei der FDP Parteichef und Außenminister Hans-Dietrich Genscher, der Fraktionsvorsitzende Wolfgang Mischnick, Burkhard Hirsch und Hermann-Otto Solms. Kohl

43 Vermerk Möller, Betr. Parlaments- und Regierungssitz, 28. Februar 1991, in: ACDP 01-920-005.

44 Richard von Weizsäcker: Vier Zeiten. Erinnerungen. Berlin 1997, S. 401f.

45 Ders.: Memorandum zur Hauptstadt, Bonn, Ende Februar 1991, in: ACDP 01-920-001.

46 Vermerk Tengler, Koordinierungsrunde Parlaments- und Regierungssitz am 6. März 1991 bei der IHK Bonn, 7. März 1991, in: ACDP 01-920-005.

47 Möller: Der Beschluss, S. 47, mit Bezug auf die Stellungnahme der nordrhein-westfälischen Staatskanzlei vom 12. März 1991.

48 Kansy: Der Bundestag vom Berlin-Beschluß zum Berlin/Bonn-Gesetz, S. 79. Ders.: Zitterpartie, S. 15.

49 Möller: Der Beschluss, S. 31.

stand allerdings den Bonn-Befürwortern stets bei, wenn es um Ausgleichsmaßnahmen ging.⁵⁰ Prominente Bonn-Befürworter waren an einer Hand abzulesen: Bundesarbeitsminister Norbert Blüm, CSU-Chef Theo Waigel, die Bundesminister Gerda Hasselfeldt und Carl-Dietrich Spranger, von der SPD Horst Ehmke, Anke Fuchs, Ingrid Matthäus-Maier und Franz Müntefering sowie Otto Graf Lambsdorff von der FDP.

In einem Beschlussentwurf vom 20. März 1991⁵¹ forderten die Berlin-Vertreter mit deren Sprecher Peter Kittelmann von der CDU und Gerd Wartenberg von der SPD mit Bezug auf das Memorandum von Weizsäckers die Verlegung von Parlament und Regierung in die deutsche Hauptstadt. Die volle Funktionsfähigkeit sollte in zehn bis zwölf Jahren erreicht sein. Zudem sollte eine von der Bundestagspräsidentin eingesetzte Föderalismuskommission über die Verteilung der Institutionen befinden. Zugleich waren ein „Ausgleich für den Verlust des Parlamentssitzes und die Übernahme und Ansiedlung neuer Funktionen und Institutionen von nationaler und internationaler Bedeutung im politischen, wissenschaftlichen und kulturellen Bereich“ vorgesehen.

Diesen taktischen Winkelzug lehnten die Bonn-Anhänger ab, da er nur einen institutionellen Ausgleich enthielt, jedoch keinen finanziellen Ausgleich für die Region. Da Berlin nicht gänzlich aus dem Rennen zu werfen sein würde, war schon Mitte Februar 1991 auf Betreiben der Möller-Runde⁵² in der nordrhein-westfälischen Staatskanzlei in Düsseldorf ein knapper Gesetzentwurf zur Festlegung des Sitzes von Bundestag, Bundesrat und Bundesregierung entstanden.⁵³ Franz Möller legte dann am 21. März 1991 den leicht modifizierten Gesetzentwurf vor, der in drei Sätzen die Maximalposition beschrieb, jedoch keinen § 2 Absatz 2 mit der Möglichkeit der Durchführung von Sitzungen in der Hauptstadt enthielt: „§ 1 Hauptstadt ist Berlin. § 2 Sitz von Parlament und Regierung ist Bonn. § 3 Das Gesetz tritt am Tage der Verkündung in Kraft.“⁵⁴

Die diametral entgegengesetzten Vorstellungen rollten wie rasende Züge aufeinander zu. Bundestagspräsidentin Süssmuth suchte gemeinsam mit Bundeskanzler Kohl durch Hinzuziehung der „Organbank“, der Vertreter aller obersten Verfassungsorgane, und durch Absprache über Prozedere und Ter-

50 Helmut Kohl: *Erinnerungen 1982–1990*. München 2005, S. 628f. Ders.: *Erinnerungen 1990–1994*, S. 453f.

51 Antrag der Abgeordneten der CDU/CSU, der SPD, der FDP und von Bündnis'90/Grünen, *Vollendung der Einheit Deutschlands*, 20. März 1991, in: ACDP 01-920-006.

52 Vermerk Rauen, Gespräch am 15. Februar 1991, Teilnehmer: Limbach, Möller, Daniels, Rauen, 18. Februar 1991, in: ACDP 01-920-005.

53 Schreiben Chef der Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen an Blüm, Möllemann, Ehmke, Möller, Hoyer, Matthäus-Meier, Daniels, Dieckmann, Dörrhöfer-Tucholski, 19. Februar 1991, mit Anlage: Entwurf eines Gesetzes zur Festlegung des Sitzes von Bundestag, Bundesrat und Bundesregierung, ebd.

54 Möller: *Der Beschluss*, S. 37.

mine das weitere Entscheidungsverfahren zu entschärfen.⁵⁵ Am 24. April stand zumindest der Fahrplan: Erstens sollte es einen Grundsatzbeschluss mit späterer Konkretisierung in Gesetzesform geben.⁵⁶ Das erforderte eine Überarbeitung der beiden Anträge und öffnete die Tür für Verhandlungen im nachfolgenden Gesetzgebungsverfahren. Zweitens wurde der 20. Juni als Termin der Debatte und Abstimmung festgelegt. Drittens sollte der Bundesrat einen Tag später seine Entscheidung treffen, womit eine parallele Beschlussfassung ermöglicht würde. Und viertens sollte es auf Vorschlag Berlins für die unterlegene Stadt einen gesetzlich festgeschriebenen Ausgleich geben. In diesem Gremium wurde wohl auch erstmals über die Aufteilung von Regierungsfunktionen gesprochen.

In der ausführlichen Beratung der CDU/CSU-Fraktion am 24. April unterstrichen die beiden früheren Fraktionsvorsitzenden, Bundespräsident a. D. Karl Carstens und Bundestagspräsident a. D. Rainer Barzel den Wert der Demokratietradition der Bundesrepublik⁵⁷ und verstärkten damit die positive Grundstimmung für Bonn. Auf der Suche nach einem Kompromiss schlug Heiner Geißler ein Konsensmodell nach der Grundsatz vor: nicht Bonn *oder* Berlin, sondern Bonn *und* Berlin. Konkret: Legislative und Exekutive werden räumlich getrennt. Der Sitz von Bundespräsident, Bundestag und Bundesrat sollte Berlin, der Sitz der Bundesregierung Bonn sein. Fünf Aspekte sprachen dafür: Das Glaubwürdigkeitsproblem wäre gelöst, Berlin nicht nur formal Hauptstadt, Arbeitsmarktprobleme würden sich in Grenzen halten, entstehende Kosten wären überschaubar und Raumordnungsprobleme lösbar.⁵⁸ Wolfgang Schäuble unterstützte „eine Entscheidung für Berlin, die Bonn nicht im Stich lassen darf“, eine Entscheidung, die Klarheit für Berlin bringt, „die Folgen für Bonn begrenzt“ und „befrieden kann“.⁵⁹ Das Konsensmodell hatte nur einen Haken: Keine Stadt bekäme einen finanziellen Ausgleich.

Für Möller war es die zweitbeste Lösung, wenn die Rahmenbedingungen eingehalten würden, sprich: Die Regelung müsste dauerhaft sein, also nicht über kurz oder lang den befürchteten Rutschbahn-Effekt auslösen und Bonns „Tod auf Raten“ einleiten.⁶⁰ Abweichend von der Maximalposition sah sein Kompromiss nun vor, der Deutsche Bundestag zieht nach Berlin, Bonn bleibt Sitz der Bundesregierung, die Festlegung erfolgt per Gesetz, die Funktionsfä-

55 Kansy: Zitterpartie, S. 28

56 Möller: Der Beschluss, S. 38–40.

57 CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag, 12. Wahlperiode, Protokoll der Fraktions-sitzung, 24. April 1991, Sondersitzung: Parlamentsitz Bonn/Berlin, S. 18–34, in: ACDP 08-012-106/3 (Bestand CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag).

58 Äußerung Geißler, ebd., S. 63–66.

59 Äußerung Schäuble, ebd., S. 5–11, hier S. 11.

60 Möller: Der Beschluss, S. 43.

higkeit muss in zehn bis zwölf Jahren erfolgt sein, was eine gewisse Rücksicht auf die Forderungen Berlins implizierte.⁶¹

Auf dem SPD-Bundesparteitag vom 28. bis 31. Mai in Bremen erhielt bei einer Abstimmung Bonn zwar mit 203 Stimmen gegenüber Berlin mit 202 Stimmen eine Stimme mehr, doch war zugleich die Forderung für eine Volksabstimmung über die Sitzfrage verabschiedet worden,⁶² die Bundeskanzler Kohl allerdings strikt zurückwies⁶³. Die geringe Neigung in der SPD, vor allem bei Otto Schily und Peter Conradi, den Sitz von Bundestag und Bundesregierung zu trennen,⁶⁴ komplizierte die Situation zusätzlich. In der CDU/CSU-Fraktion gab auf Druck der Bonn-Befürworter Fraktionschef Alfred Dregger zu bedenken, eine vollständige Verlegung aller Bundesorgane nach Berlin, also eine „Totallösung“, überfordere den Bund und Bonn. Machbar sei eine Konsenslösung, bei der Berlin Sitz des Parlamentes und Bonn Regierungssitz bleibe. Auch Kohl hielt eine Konsenslösung für denkbar, so dass einige Bundesbehörden in Bonn verblieben und ein Totalumzug erst in 10 bis 15 Jahren in Betracht käme. Bei der Aussprache am 3. Juni herrschte lediglich dahingehend ein gewisses Einvernehmen, auf der Grundlage des Geißler-Vorschlags weiter nach einer einvernehmlichen Lösung zu suchen.⁶⁵

Am 6. Juni veröffentlichte Hamburgs Erster Bürgermeister und damaliger Bundesratspräsident, Henning Voscherau, einen weiteren Vorschlag, nämlich den Sitz des Bundespräsidenten, des Bundesrates, des Bundesverfassungsgerichts und des Auswärtigen Amtes nach Berlin zu verlegen und Bundestag und Bundesregierung in Bonn zu belassen.⁶⁶

Je näher die Entscheidung rückte, desto hektischer wurden die Bemühungen, in Konsensgesprächen eine Einigung zu finden.⁶⁷ Berlin-Anhänger waren zwar für die Totallösung, erkannten jedoch, dass diese die Stadt und den Bund überforderten. Auch die Bonn-Befürworter signalisierten nun, auf der Basis des

61 Dokumentation. Bericht über die Aktivitäten der Bonn-Befürworter vor der Entscheidung im Deutschen Bundestag am 20. Juni 1991 über den Sitz von Parlament und Regierung, ohne Datum, in: ACDP 01-920-035.

62 Die Doppelhauptstadt droht, in: Der Spiegel, Nr. 24, 10. Juni 1991, S. 18–21, hier S. 18.

63 Möller: Der Beschluss, S. 40.

64 Ebd., S. 62.

65 CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag, 12. Wahlperiode, Protokoll der Fraktions-sitzung, 3. Juni 1991, 63 S., hier S. 62, in: ACDP 08-012-107/1. Möller: Der Beschluss, S. 46–48. Kansy: Der Bundestag vom Berlin-Beschluß zum Berlin/Bonn-Gesetz, S. 82.

66 Bundesrat, Mitteilung an die Presse, Bundesratspräsident Dr. Voscherau schlägt Konsenslösung im Streit „Berlin oder Bonn“ vor, 92/91, 6. Juni 1991, in: ACDP 01-920-011.

67 Vermerk Möller über die Sitzung der Organbank am 6. Juni 1991, von 16.00 bis 19.30 Uhr, 10. Juni 1991, in: ACDP 01-920-035. Protokoll der Besprechung zur Erarbeitung eines Fragenkatalogs im Zusammenhang mit der Festlegung des Parlaments- und Regierungssitzes am 7. Juni 1991, ebd. Schreiben Schäuble an Süßmuth, 10. Juni 1991 mit Anlage: Fragenkatalog des Parlaments im Zusammenhang mit der Festlegung des Parlaments- und Regierungssitzes, ebd.

Voscherau-Vorschlags einen Konsens anzustreben, wenn sichergestellt sei, dass die Region um Bonn nicht ausblute. Letztlich ging es um den Erhalt der Arbeitsplätze und Strukturmaßnahmen. Eigenen Berechnungen⁶⁸ zufolge standen für Bonn 59.600, für den Rhein-Sieg-Kreis 35.900, zusammen 95.500 Arbeitsplätze auf dem Spiel. Nach Schätzungen wären davon 30 Prozent der Erwerbstätigen betroffen mit einem Einkommen von 6,2 Mrd. DM, einer Kaufkraft von 2,3 Mrd. DM, Vermögen von 21,2 Mrd. DM und 240 Mill. DM Steuereinnahmen. Die nordrhein-westfälische Staatskanzlei bezifferte Umzugskosten gar auf 50 bis 60 Mrd. DM.⁶⁹

Intensive Gespräche führten zur Modifikation der Beschlussvorlagen, um schwankende Abgeordnete für den eigenen Antrag zu gewinnen. Durch Unterschrift auf streng vertraulichen Listen wurden die eigenen Anhänger zusammengetrommelt⁷⁰ und Anhänger der anderen Gruppierungen überprüft.⁷¹ Das verhärtete die Fronten, die nur in einem Punkte übereinstimmten: Dem Beschluss am 20. Juni muss die Ausformulierung des Gesetzes folgen, die Handlungsspielraum für Kompensationen bot. Selbst der Versuch von Wolfgang Clement, noch in der Nacht zum 20. Juni mit einer Modifikation des Voscherau-Plans – Bundespräsident, Bundesrat und Teile der Bundesregierung, gemeint waren Kanzleramt und Auswärtiges Amt, sollten nach Berlin ziehen, eventuell der Bundestag dort einige Plenarsitzungen abhalten – eine Einigung herbeizuführen, scheiterte.⁷² So standen in der Bundestagsdebatte insgesamt fünf Anträge zur Abstimmung.

Der modifizierte Berlin-Antrag mit dem Titel „Vollendung der Einheit“ wurde unter anderem von Willy Brandt, Wolfgang Schäuble, Burkhard Hirsch, Wolfgang Thierse und Hans-Jochen Vogel eingebracht. Der Vorschlag lag am 14. Juni 1991⁷³ auf dem Tisch von Bundespräsident von Weizsäcker, Bundeskanzler Kohl und Bundestagspräsidentin Süssmuth mit dem Hinweis, es seien „einige weitere Kompensationsmaßnahmen für die Stadt Bonn aufgenommen“ worden. Die Berlin-Befürworter seien „weiterhin interessiert, einer Konsensverfahrenslösung zuzustimmen“, doch sehe es „im Moment aufgrund der Hal-

68 Daten zur Bedeutung der Hauptstadtfunction für die Hauptstadtregion Bonn-Rhein-Sieg, ohne Datum, 5 S., in ACDP 01-920-002.

69 Kansy: Zitterpartie, S. 29.

70 Dazu Schreiben [Kittelmann] an die Mitglieder der Landesgruppe der Berliner CDU-Bundestagsabgeordneten, 17. April 1991, und Unterschriften: (Stand: 2. Juni 1991), beide in: ACDP 08-012-422/1.

71 Schreiben Doris Bach an die Mitglieder der Landesgruppe Berlin der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, 18. Juni 1991, und Vermerk für Kittelmann, Betr. Unterschriften (Stand: 18. Juni 1991)/Ba, ebd.

72 Möller: Der Beschluss, S. 62.

73 Antrag von Abgeordneten der CDU/CSU, der SPD, der FDP und von Bündnis 90/Grünen, 14. Juni 1991, in: ACDP 08-012-422/1.

tung der Bonn-Befürworter nicht so aus“.⁷⁴ Der Antrag enthielt verlockende Angebote an Bonn und die Region, nämlich den Auftrag, eine „faire Arbeitsteilung“ zwischen Berlin und Bonn zu vereinbaren, wobei Bonn auch nach dem Umzug des Parlaments nach Berlin Verwaltungszentrum der Bundesrepublik Deutschland bleiben sollte, indem „Bereiche in den Ministerien und die Teile der Regierung, die primär verwaltenden Charakter“ haben, „ihren Sitz in Bonn behalten“. Dort sollte auch der Bundesrat verbleiben. Dadurch bliebe „der größte Teil der Arbeitsplätze in Bonn erhalten“. Eine unabhängige Föderalismuskommission sollte Vorschläge zur Verteilung der Institutionen unterbreiten. Schwankenden Abgeordneten hielten die Berlin-Anhänger damit den Köder hin, der ins Herz der Argumentation der Bonn-Befürworter traf, nämlich einen Teil der Regierung zu behalten und einen Ausgleich zu bekommen.⁷⁵

Unter dem Titel „Bundesstaatslösung für eine Aufgabenteilung zwischen der Hauptstadt Berlin, dem Parlaments- und Regierungssitz Bonn und den neuen Bundesländern“ war der Bonn-Antrag unter anderem von Norbert Blüm, Wolfgang Bötsch, Editha Limbach, Franz Möller, Horst Ehmke, Gerhart Baum und Irmgard Adam-Schwaetzer unterzeichnet.⁷⁶ Darin konzedierte die Bonn-Anhänger nun die Verlegung des Sitzes des Bundespräsidenten und des Bundesrates, einen zweiten Dienstsitz der Bundesregierung, die Tagungen der Bundesversammlung sowie gelegentliche Sitzungen des Deutschen Bundestages in Berlin. Zur Regelung der Sonderbelastungen sollte mit Berlin ein Hauptstadtvertrag geschlossen werden und das Land wie die neuen Länder Finanzhilfen des Bundes zur Überwindung der Teilung erhalten.

Aus dem Geißler-Vorschlag entwickelte sich der „Konsensantrag Berlin/Bonn“, der unter anderen von Volker Rühle, Michael Glos, Lothar de Maizière, Heribert Scharrenbroich, Rainer Eppelmann, Dietmar Kansy und Reinhard von Schorlemer unterstützt wurde.⁷⁷ Demnach sollten Bundestag und Bundespräsident nach Berlin umziehen, der Bundesrat, die Bundesregierung und die Ministerien in Bonn bleiben und das Nähere ein Gesetz regeln. Hinzu kam die

74 Im Wortlaut gleiche Schreiben Kittelmann an Friedrich Bohl, Alfred Dregger, Heiner Geißler, Helmut Kohl, Günther Krause, Maria Michalk, Karl-Heinz Spilker, Wolfgang Schäuble, Oscar Schneider und Richard von Weizsäcker mit Antrag von Abgeordneten der CDU/CSU, der SPD, der FDP und von Bündnis '90/Die Grünen, alle 14. Juni 1991, sowie Antrag Schreiben Kittelmann an Süßmuth, 17. Juni 1991, alle ebd.

75 Deutscher Bundestag, 12. Wahlperiode, Drucksache 12/815, Antrag der Abgeordneten Willy Brandt, Burkhard Hirsch, Günther Krause u. a., Vollendung der Einheit Deutschlands, 19. Juni 1991.

76 Ebd., Drucksache 12/814, Antrag der Abgeordneten Norbert Blüm, Wolfgang Bötsch, Horst Ehmke, u. a., Bundesstaatslösung für eine Aufgabenteilung zwischen der Hauptstadt Berlin, dem Parlaments- und Regierungssitz Bonn und den neuen Bundesländern (Bonn-Antrag), 19. Juni 1991.

77 Ebd., Drucksache 12/817, Antrag der Abgeordneten Heiner Geißler, Pauls Laufs, Karl-Heinz Hornhues u. a., Konsensantrag Berlin/Bonn, 19. Juni 1991.

Garantie, dass mit der gesetzlichen Regelung die Verlagerung des Sitzes der Bundesregierung und der Ministerien nach Berlin ausgeschlossen wäre. Baumaßnahmen des Parlaments in Bonn sollten fortgeführt werden. Von Ausgleichsmaßnahmen für die Region war keine Rede. Gerade deshalb lehnten die Bonn-Anhänger den Vorschlag ab. Hatten die Berlin-Befürworter den Vorschlag zunächst gutgeheißen in der insgeheimen Hoffnung, wenn erst der Bundestag in Berlin sei, werde schon über kurz oder lang die Bundesregierung folgen, wurden dann Zweifel laut, wie es mit Ausgleichsmaßnahmen aussehe, falls man verliere. Der Antrag fiel mit 147 Ja-Stimmen und 489 Nein-Stimmen bei 18 Enthaltungen durch – also auch mit Stimmen der Bonn-Befürworter.⁷⁸

Damit erledigte sich auch der von Otto Schily und Peter Conradi eingebrachte Antrag „Zur Erhaltung der Funktionsfähigkeit der parlamentarischen Demokratie“⁷⁹, der als Gegenantrag zu dem Konsensantrag lediglich die örtliche Trennung von Bundestag und Bundesregierung verhindern sollte.⁸⁰

Das Radikalkonzept der Gruppe PDS/Linke Liste um Gregor Gysi forderte im Berlin-Antrag die sofortige Inkraftsetzung des Beschlusses „Bestimmung der Hauptstadt Berlin zum Sitz von Parlament und Bundesregierung“⁸¹ und nannte als „Aufgabe von Bundesregierung und Bundestag“ lediglich „Fördermaßnahmen für die Stadt Bonn“, die „die Infrastruktur der Stadt erhalten“. Kurz vor der Abstimmung zog Gysi in einer Erklärung zur Geschäftsordnung den Antrag wegen mangelnder Erfolgsaussicht zurück.⁸²

In der Debatte⁸³ fielen sehr häufig die Begriffe Glaubwürdigkeit und Versprechen, doch traten keine wirklich neuen Aspekte mehr zu Tage. Die namentliche Abstimmung ermöglicht die genaue Zuordnung.⁸⁴ Während sich die Lager bei den beiden damals großen Parteien in etwa die Waage hielten – bei der CDU/CSU überwogen die Bonn-Befürworter mit 10 Stimmen (164 zu 154), bei der SPD gar mit 16 Stimmen (126 zu 110) –, stimmten zwei Drittel der FDP-Abgeordneten (53 zu 26), die PDS/Linke Liste mit einer Ausnahme (15 zu 1) und Bündnis '90/Die Grünen mit zwei Ausnahmen (6 zu 2) für Ber-

78 Verhandlungen des Deutschen Bundestages, Stenographischer Bericht, Bd. 157, 12. Wahlperiode, 20. Juni 1991, S. 2840.

79 Deutscher Bundestag, 12. Wahlperiode, Drucksache 12/816, Antrag der Abgeordneten Peter Conradi, Otto Schily, Brigitte Adler u. a., Zur Erhaltung der Funktionsfähigkeit der parlamentarischen Demokratie (Erhaltung der Funktionsfähigkeit), 19. Juni 1991.

80 Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 12. Wahlperiode, Stenographische Berichte Bd. 157, 20. Juni 1991, S. 2843.

81 Deutscher Bundestag, 12. Wahlperiode, Drucksache 12/818, Antrag des Abgeordneten Gregor Gysi und der Gruppe der PDS/Linke Liste, Bestimmung der Hauptstadt Berlin zum Sitz von Parlament und Bundesregierung (Berlin-Antrag), 19. Juni 1991.

82 Verhandlungen des Deutschen Bundestages, Stenographischer Bericht, Bd. 157, 12. Wahlperiode, 20. Juni 1991, S. 2845.

83 Ebd., S. 2735–2840.

84 Ebd., S. 2846–2848.

lin. Die kleineren Parteien gaben also den Ausschlag. Abgeordnete der neuen Länder votierten eindeutig für Berlin, vermutlich aus wirtschaftlichen und finanziellen Erwägungen des Aufbaus Ost. Mehrheitlich war eine nord- und ostdeutsche Präferenz für Berlin und eine west- und süddeutsche Mehrheit für Bonn erkennbar.⁸⁵ Das Durchschnittsalter der Bonn-Befürworter und der Berlin-Befürworter wich kaum voneinander ab. Es lag bei CDU/CSU, SPD und FDP jeweils um die 50 Jahre.⁸⁶ Auffallend war lediglich, dass die Gruppe der unter 45-Jährigen mehrheitlich für Berlin stimmte, während bei den über 45-Jährigen eine leichte Mehrheit für Bonn votiert hatte.⁸⁷

Später behaupteten Bonn-Befürworter, neun Stimmen, die gefehlt hätten, wären von jenen Abgeordneten gekommen, die zuvor für Bonn eingetreten seien. Die Akten belegen jedoch, dass sich von jenen neun Abgeordneten sechs schon einige Tage zuvor anders entschieden hatten. Außerdem führten die Verlierer wiederholt an, sie hätten in den vergangenen Monaten stets nicht nur große Teile der politischen Prominenz gegen sich gehabt, sondern auch die führende überregionale deutsche Presse. Doch was wollte die deutsche Bevölkerung, und was vermittelte die Presse?

Umfrageergebnisse schwankten. Gab es zunächst eine Mehrheit für Bonn als Parlaments- und Regierungssitz, zeichnete sich unmittelbar nach der Wiedervereinigung im Oktober 1990 eine Mehrheit in Westdeutschland wie in Ostdeutschland für Berlin ab. Sie änderte sich jedoch wieder im März 1991, als im Westen eine relative Mehrheit für Bonn im Gegensatz zu den Deutschen im Osten, die sich für Berlin aussprachen, festgestellt wurde.⁸⁸ Gleichwohl rechneten nach einer Umfrage der Wickert-Institute (Tübingen) 87,3 Prozent der Deutschen im Westen und 94,1 Prozent der Deutschen im Osten damit, dass in zehn Jahren Parlament, Regierung und der Sitz des Bundespräsidenten in Berlin sein würden.⁸⁹ Im Mai 1991 wiederum ermittelte aufgrund einer repräsentativen Umfrage die „Forschungsgruppe Wahlen“ (Mannheim) für das ZDF-Politbarometer auf die Frage „Wo soll der Sitz der Bundesregierung sein?“ 42 Prozent für Berlin und 54 Prozent für Bonn. Auf die Frage nach dem langfris-

85 Udo Wengst: Wer stimmt für Bonn, wer für Berlin? Die Entscheidung über den Parlaments- und Regierungssitz, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 22 (1991) 3, S. 339–343.

86 Durchschnittsalter der Bundestagsabgeordneten bei der Entscheidung über den Parlaments- und Regierungssitz, aufgeschlüsselt nach Berlin- und Bonn-Befürwortern, ohne Datum, in: ACDP 08-012-422/1.

87 Altersmäßige Zusammensetzung der Bonn- und Berlin-Befürworter bei der Entscheidung über den zukünftigen Parlaments- und Regierungssitz nach Jahrganggruppen, ohne Datum, ebd.

88 Hunderttausende: Ab in den Westen. Spiegel-Umfrage über die politische Situation im März (II): Die deutsch-deutschen Probleme, in: Der Spiegel, Nr. 12, 18. März 1991, S. 50–57, hier S. 57.

89 Umfrage: 90 Prozent für Berlin als Regierungssitz. Bundestag entscheidet vor Sommerpause, in: Münchner Merkur, 26. März 1991.

tigen Regierungssitz sprachen sich allerdings 60 Prozent für Berlin und 35 Prozent für Bonn aus.⁹⁰ Nach einer Umfrage des Forsa-Instituts (Dortmund) für RTL plus waren Anfang Juni 43 Prozent der Bundesbürger für Berlin gegenüber 49 Prozent für Bonn. Unter den Deutschen im Osten wurden im April 82 Prozent und Anfang Juni nur noch 69 Prozent für Berlin festgestellt.⁹¹

Unmittelbar vor der Debatte des Deutschen Bundestages am 20. Juni war das Meinungsbild in den Umfrageergebnissen noch widersprüchlicher und bot somit für die Abgeordneten kaum Anhaltspunkte. Eine Umfrage des Emnid-Instituts (Bielefeld) in der Zeit vom 22. Mai bis 14. Juni, die der Senat von Berlin in Auftrag gegeben hatte, kam zu dem Ergebnis, „fast zwei Drittel der Bundesbürger“ erwarteten, Berlin werde Sitz der Bundesregierung. Einer repräsentativen Erhebung des Infas-Instituts (Bonn-Bad Godesberg) zufolge, die der Westdeutsche Rundfunk bezahlt hatte, plädierten 53 Prozent für den Verbleib von Parlament und Regierung in Bonn, während sich 43 Prozent für die Verlegung nach Berlin äußerten. Forsa führte am 17. und 18. Juni eine Umfrage durch, bei der sich 52 Prozent für Berlin als langfristigen Regierungssitz aussprachen, während 44 Prozent für Bonn waren. Allerdings gab es eine breite Übereinstimmung von 81 Prozent, dass Bundestag und Bundesregierung am gleichen Ort arbeiten sollten.⁹² Vollkommen unsicher war die Meinung über das Abstimmungsverhalten der Abgeordneten. 33 Prozent der Befragten meinten bei einer Umfrage der Wickert-Institute, die Politiker würden für Bonn stimmen, 23 Prozent tendierten zu Berlin und 44 Prozent glaubten an einen Kompromiss.⁹³ Am Tag der Debatte und Abstimmung meldete das Forsa-Institut, das eine Umfrage im Auftrag von SAT 1 durchgeführt hatte: „Die Stimmung ist klar: Absolute Mehrheit für Bonn“. 52 Prozent der Befragten sprachen sich für Bonn und 40 Prozent für Berlin aus, 8 Prozent hatten keine Meinung.⁹⁴ Zu ähnlichen Ergebnissen kam auch das Infas-Institut bei seiner Umfrage für den WDR: „Künftiger Regierungssitz Bonn 53 Prozent Berlin 43 Prozent keine Angabe 4 Prozent“.⁹⁵

90 Bundespresseamt (BPA)-Nachrichtenabt. Ref. II A 5, Rundf.-Ausw. Inland, Fernseh-/Hörfunkspiegel I, 27.05.1991, Politbarometer (Auszug), ZDF/24.05.91/22.10/Loy, in: ACDP, Pressearchiv, 13/1/3 Hauptstadt.

91 BPA-Nachrichtenabt. Ref. II A 5, Rundf.-Ausw. Inland, Fernseh-/Hörfunkspiegel I, 10.06.91, FORSA-Umfrage, RTL plus/07.06.1991/18.45/FB, ebd., 13/1/5 Forsa.

92 Dpa-Meldung, bas435 3 pl 301, dpa 944, 19. Juni 1991, ebd., 13/1/5 EMNID.

93 BPA-Nachrichtenabt. Ref. II A 5, Rundf.-Ausw. Inland, Fernseh-/Hörfunkspiegel II, 19.06.91, UMFRAGE 0619, RTL plus/19.06.91/07.05/WS, HALLO EUROPA, ebd., 13/1/5 Wickert.

94 BPA-Nachrichtenabt. Ref. II A 5, Rundf.-Ausw. Inland, Fernseh-/Hörfunkspiegel I, 20.06.91, FORSA-Meinungsumfrage, SAT 1/19.06.91/18.45/Fb, GUTEN ABEND, DEUTSCHLAND, ebd., 13/1/5 Forsa.

95 BPA-Nachrichtenabt. Ref. II A 5, Rundf.-Ausw. Inland, Fernseh-/Hörfunkspiegel II, 20.06.91, infas-Umfrage, DFS/19.06.91/22.10/De, IM BRENNPUNKT, ebd., 13/1/5 Infas.

Je nach politischem Standort der Presse fielen die Argumente pro oder contra Bonn und Berlin aus. In einer von der FAZ am 6. April 1990⁹⁶ veröffentlichten Umfrage sprach sich „jeder vierte“ für Bonn aus, dagegen „mehr als die Hälfte“ für Berlin. Infratest kam bei einer Umfrage für den „General-Anzeiger“ (Bonn) am 9./10. Juni 1990⁹⁷ zu ganz anderen Zahlen. 48,7 Prozent plädierten für Bonn und 32,2 Prozent für Berlin. Bei Fragen nach dem Anforderungsprofil der künftigen Hauptstadt als Symbol für demokratische und freiheitliche Tradition sprachen sich 51,5 Prozent für Berlin und 24,6 Prozent für Bonn aus, als Symbol der Einheit Deutschlands 67,6 Prozent für Berlin und 17,7 Prozent für Bonn und hinsichtlich der Kompatibilität zum föderalistischen Aufbau lag Berlin mit Werten von 45,2 Prozent gegenüber Bonn mit 21,0 Prozent vorn. Lediglich bei der Frage nach dem Symbol nationaler Bescheidenheit rangierte Bonn mit 45,0 Prozent deutlich vor Berlin mit 30,7 Prozent, wobei 9,8 Prozent eine Gleichverteilung erkannten. In der Hauptstadtfrage votierten 48,7 Prozent für Bonn und nur 32,2 Prozent für Berlin, für Frankfurt/Main sprachen sich 1,5 Prozent und für München 0,7 Prozent aus.

In Meinungsumfragen verbuchte Bonn hinsichtlich der Verkörperung politischer Stabilität Pluspunkte, während langfristig Berlin als Parlaments- und Regierungssitz bei den Deutschen punktete. Die wiedervereinten Deutschen wünschten sich im Grunde beides: die freiheitlich-demokratische Tradition der alten Bonner Republik und das Flair der neuen Metropole Berlin. Die Entscheidung zugunsten Berlins fand in der Bevölkerung breite Zustimmung. Die Wickert-Institute ermittelten bei 79,1 Prozent der Befragten, „die Entscheidung sei gut für die Republik“, 17,2 Prozent lehnten dies ab.⁹⁸ Etwas weniger euphorische Zahlen veröffentlichte im Juli 1991 „Der Spiegel“. Einer Emnid-Umfrage von Ende Juni/Anfang Juli zufolge meinten 54 Prozent, die Entscheidung für Berlin sei „richtig“, 43 Prozent hingegen hielten sie für „falsch“.⁹⁹

Das Berlin/Bonn-Gesetz

Während die Berlin-Anhänger die Entscheidung als „Berlin-Beschluss“ präsentierten, erkannten die Bonn-Befürworter, der 20. Juni 1991 war zwar „ein schwarzer Tag für uns“, doch „der Beschluss gibt uns noch Luft zum Atem“¹⁰⁰.

96 Für Berlin, in: FAZ, 6. April 1990.

97 Wolfgang Wentsch: Die Mehrheit der Bürger will Bonn als Hauptstadt. Repräsentative Infratest-Umfrage für den General-Anzeiger, in: General-Anzeiger (Bonn), 9. Juni 1990. Dazu auch: Die Hauptstadtfrage. Analysen – Meinungen und eine Umfrage von Infratest für diese Zeitung, in: General-Anzeiger (Bonn), Sonderbeilage, 9./10. Juni 1991.

98 „Berlin ist gut für Deutschland“, in: Frankfurter Neue Presse, 27. Juni 1991.

99 Nur noch so beliebt wie die Russen. Spiegel-Umfrage über die Einstellung der Ost- und Westdeutschen zueinander, in: Der Spiegel, Nr. 30, 22. Juli 1991, S. 24–29, hier S. 29.

100 Bericht Möller im Kreisausschuß, Blick zurück im Zorn, aber auch entschlossen nach vorn!, 24. Juni 1991, in: ACDP 01-920-013.

Die Umsetzung des „Doppelbeschlusses“, wie ihn Franz Möller nannte,¹⁰¹ nämlich den „Kernbereich der Regierungsfunktionen in Berlin“ anzusiedeln und „zwischen Berlin und Bonn“ eine dauerhafte und „faire Arbeitsteilung“ herzustellen, stand fortan unter dem Diktum „Umzug und Ausgleich“.¹⁰² Die Bonn-Anhänger suchten nun im Gesetzgebungsverfahren den Ausgleich für Bonn und die Region unter Wahrung der zugestandenen Belange nach der Devise durchzusetzen: Wer aus Kostengründen Teile des Beschlusses in Frage stellt, stellt alles in Frage¹⁰³ und hebt damit die Geschäftsgrundlage auf. Bonn beanspruchte nun den Ausgleich für den Verlust, auch wenn es Verwaltungszentrum bleiben sollte.

Nachdem das Bundeskabinett am 25. Juni die Einrichtung des „Arbeitsstabes Berlin/Bonn“ beschlossen hatte,¹⁰⁴ der die weiteren Maßnahmen vorbereiten sollte, erhielten die Bonn-Vertreter in einem Gespräch bei Bundeskanzler Kohl am 8. Juli Unterstützung für die ganzheitliche Umsetzung des Beschlusses.¹⁰⁵ Im zweiten Gespräch am 2. Oktober¹⁰⁶ präzisierten sie in einem Zehn-Punkte-Programm ihre Forderungen: mindestens 70 Prozent der Arbeitsplätze in Bonn zu belassen und 81 Mill. DM, später auf 210 Mill. DM aufgestockt, als Soforthilfe und Signal zur Wirtschaftsförderung zu erhalten sowie den Anschluss der Region an das internationale Fernverkehrssystem zu gewährleisten.¹⁰⁷ Kohl bekräftigte außerdem, Bonn solle bedeutende politische Aufgabenbereiche behalten.¹⁰⁸ Daraus erwuchs die Forderung, die Bundesregierung solle ihren Sitz neben Berlin auch in Bonn haben.

Feste Terminvorgaben bestimmten die weiteren Verhandlungen. Bis zum 31. Dezember 1991 sollte ein Konzept für den Umzug des Deutschen Bundestages stehen, in vier Jahren die Arbeitsfähigkeit in Berlin hergestellt und in spätestens zehn bis zwölf Jahren die volle Funktionsfähigkeit erreicht sein.¹⁰⁹ Die

101 Möller: Der Beschluss, S. 75, 92.

102 Ebd., S. 74–82.

103 Ebd., S. 86f.

104 Kohl: Erinnerungen 1990–1994, S. 355.

105 Möller, Vermerk für Herrn Bundeskanzler Dr. Kohl anlässlich des Gesprächs im Kanzleramt am 8. Juli 1991, in: ACDP 01-920-011. Möller: Der Beschluss, S. 83–85.

106 Vermerk über das zweite Gespräch der CDU-Vertreter der Region Bonn mit Bundeskanzler Kohl „über die weitere Umsetzung des Beschlusses des Deutschen Bundestages vom 20.6.1991“; Teilnehmer: „BM Schäuble, BM Krause, BM Seifers Vertreter der CDU/CSU-Bundestagsfraktion sowie der Landesvorsitzende der CDU Nordrhein-Westfalen, BM Norbert Blüm“, ohne Datum, sowie Vermerk Möller für Herrn Bundeskanzler Dr. Helmut Kohl anlässlich des Gesprächs im Kanzleramt am 2. Oktober 1991, beide in: ACDP 01-920-017. Möller: Der Beschluss, S. 98–100.

107 Zum Zehn-Punkte-Programm von Stephan Eisel: Gipfeltreffen zwischen Kohl und Regional-CDU. Christdemokraten legen Forderungskatalog vor – „Große Sorge“ über Parteaustritte, in: General-Anzeiger (Bonn), 3. Juli 1991.

108 Möller: Der Beschluss, S. 99.

109 Ebd., S. 92f.

Strategie der Berlin-Anhänger zielte darauf, den Umzug möglichst schnell zu vollziehen unter der Maßgabe, kein Provisorium schaffen, sondern die dauerhafte Umsiedlung sicherstellen.¹¹⁰ Sie warfen den Bonn-Freunden vor, diese würden quasi ex post versuchen, den Umzugsbeschluss in Frage zu stellen und deren Realisierung hinauszuzögern, damit alles noch mehr Geld koste.¹¹¹ Wiederum waren die Bonn-Befürworter besorgt, Berlin würde auch finanziell der große Gewinner sein, und für Bonn bleibe nichts mehr übrig. Dies schürte in Berlin Befürchtungen, die Beamtenschaft werde den Umzug so lange wie möglich verhindern, um mehr für Bonn herauszuholen, als der Beschluss hergab. Zudem rief Kohl nun am 27. Juni 1991 dazu auf, sich auch um die Belange Bonns zu kümmern.¹¹²

Die weiteren Verhandlungen wurden in verschiedensten Gremien und Beratungskreisen geführt. Der Ältestenrat des Deutschen Bundestages setzte vier Kommissionen ein: die Föderalismuskommission, sie war aus Repräsentanten aller Verfassungsorgane, der obersten Bundesbehörden und unabhängiger Persönlichkeiten besetzt und erarbeitete von Ende Oktober 1991 bis Ende Mai 1992 Vorschläge für die Verteilung der nationalen und internationalen Institutionen, die dem Deutschen Bundestag bis zum 30. Juli 1992 Beschlüsse ermöglichen sollten. Die Baukommission war für die Planungen insbesondere in Berlin sowie die Personal- und Sozialkommission für die Regelung dienstrechtlicher Fragen zuständig. Die Konzeptkommission unter Leitung von Bundestagspräsidentin Süßmuth sollte die Verlegung des Parlaments und des Kernbereichs der Regierungsfunktionen von Bonn nach Berlin gestalten.¹¹³

Zunächst bedurfte es der Definition, was eine „faire Arbeitsteilung“ bedeutete. Dazu hatten die Staatskanzleien von Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz, die Stadt Bonn sowie der Rhein-Sieg-Kreis und der Kreis Ahrweiler in einer gemeinsamen Front Eckpunkte für die Verhandlungen mit dem Bund festgesetzt. Dieses Papier enthielt als Kernforderungen die Bundesministerien für Verteidigung, Post und Telekommunikation, Wissenschaft und Forschung sowie die Kultusministerkonferenz in Bonn zu belassen.¹¹⁴ Der interministerielle Arbeitsstab der Bundesregierung unter Leitung von Staatssekretär Kropfenstedt vom Bundesinnenministerium präsentierte in einem Zwischenbericht

110 Kansy: Der Bundestag vom Berlin-Beschluß zum Berlin/Bonn-Gesetz, S. 86f.

111 Ders.: Zitterpartie, S. 26.

112 Ebd., S. 36

113 Zur Einsetzung und den Aufgaben der Kommissionen ebd., S. 36f. Ders.: Der Bundestag vom Berlin-Beschluß zum Berlin/Bonn-Gesetz, S. 86. Vermerk Möller über Beschluss des Ältestenrates zur Ausführung der Berlin-Bonn-Beschlusses, 5. September 1991, in: ACDP 01-920-016. Möller: Der Beschluss, S. 102–104.

114 Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen, Stadt Bonn, Rhein-Sieg-Kreis, Staatskanzlei Rheinland-Pfalz, Kreis Ahrweiler: Eckpunkte für die Verhandlungen mit dem Bund über die Umsetzung des Beschlusses des Deutschen Bundestages vom 20. Juni 1991, in: ACDP 01-920-15.

vom 30. September 1991 drei Lösungen: Die „vertikale Teilung“ meinte, eine Reihe von Ministerien vollständig nach Berlin zu verlagern, die „horizontale Teilung“ bedeutete, Ministerien aufzuteilen in einen ministeriellen Kernbereich und einen sonstigen ministeriellen Bereich, die jeweils ihren Standort sowohl in Berlin als auch in Bonn haben würden. Das dritte so genannte „Kombinationsmodell“ oder „Kopfstellenmodell“,¹¹⁵ das dem Kabinett vorgelegt wurde,¹¹⁶ sah die Aufteilung der Ministerien nach Bereichen mit stärkeren ministeriellen und mehr administrativen Aufgaben vor. Es beabsichtigte, einzelne Ressorts in Bonn zu belassen oder diese nur in Teilen nach Berlin zu verlegen. Die Entscheidung darüber wurde mittels Festlegung von Politikbereichen für Berlin und Bonn getroffen, die der Ältestenrat des Deutschen Bundestages am 12. Dezember 1991 aufgrund des Zwischenberichts seiner Konzeptkommission billigte.¹¹⁷ Daraus folgte, dass zehn Ministerien nach Berlin verlegt würden und acht Ministerien – nämlich die Bundesministerien für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, der Verteidigung, für Gesundheit, für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, für Forschung und Technologie, für Bildung und Wissenschaft sowie für wirtschaftliche Zusammenarbeit – ihren ersten Dienstsitz in Bonn beibehalten sollten. Somit könnte Bonn ein eigenes politisches Profil entwickeln und eine beständige und faire Arbeitsteilung ermöglicht werden.¹¹⁸

Dem Deutschen Bundestag lag nach harten Verhandlungen am 26. Juni 1992 der Zweite Zwischenbericht¹¹⁹ vor, der wichtige Eckpunkte eines Berlin/Bonn-Gesetzes enthielt: die Regelung des Sitzes der Verfassungsorgane, den Grundsatz der Aufteilung der Ministerien auf Berlin und Bonn, der Verbleib bzw. die Verlegung von Arbeitsplätzen, die Schaffung von Politikbereichen in Bonn, die Zusammenarbeit und Unterstützung der Funktionsfähigkeit Berlins als Hauptstadt, Ausgleichsmaßnahmen für Bonn sowie dienstrechtliche Regelungen für Mitarbeiter, denen Nachteile entstehen würden.

Inzwischen hatten sich die finanzpolitischen Belastungen des Bundes jedoch zum eigentlichen Streitpunkt entwickelt. Angesichts knapper Kassen, des verstärkten Bewusstseins der Kosten für den Aufbau Ost und konjunkturbedingter Mindereinnahmen von Steuern entbrannte im Frühjahr 1993 vollends

115 Möller: Der Beschluss, S. 94f., S. 98.

116 Ebd., S. 97. Kansy: Zitterpartie, S. 39.

117 Deutscher Bundestag, 12. Wahlperiode, Drucksache 12/1832, Unterrichtung durch die Präsidentin des Deutschen Bundestages, Zwischenbericht der Konzeptkommission des Ältestenrates vom 11. Dezember 1991, 12. Dezember 1991.

118 Möller: Der Beschluss, S. 105–108.

119 Deutscher Bundestag, 12. Wahlperiode, Drucksache 12/2850, Beschlussempfehlung des Ältestenrates zum zweiten Zwischenbericht der Konzeptkommission des Ältestenrates zur Umsetzung des Beschlusses des Deutschen Bundestages vom 20. Juni 1991 zur Vollendung der Einheit Deutschlands, 26. Juni 1992.

die Auseinandersetzung über die Beschleunigung oder Verschiebung des Umzugs.¹²⁰ Im CDU/CSU-Fraktionsvorstand sprach sich der Fraktionsvorsitzende Schäuble dafür aus, „mit weniger Aufwand nach Berlin umzuziehen“. Daniels plädierte gar dafür, die Entscheidung „im nächsten Bundestag zu überdenken“. Allenthalben war Sparen angesagt, doch bitte zu Lasten der jeweils anderen Seite.¹²¹ Schätzungen der Umzugskosten bewegten sich zwischen 20 und 30 Mrd. DM, allein die Umbaukosten des Reichstags stiegen von 210 auf 605 Mill. DM. Von Mitgliedern der Baukommission wurden die Kosten hingegen auf 13 bis 20 Mrd. DM veranschlagt.¹²² Die Erarbeitung eines definitiven Zeitplans war unumgänglich. Ende Juni 1993 beriet die CDU/CSU-Fraktion darüber.¹²³ Zugleich sollten die Ausgleichsmaßnahmen aufgrund eines Gesetzes konkretisiert werden. Gegen die Bestrebungen der Bonn-Befürworter wurde im Herbst 1993 der Beginn der 14. Legislaturperiode (ab 1998) als Umzugstermin fixiert. Dabei stand allgemein der Wunsch im Vordergrund, zu Beginn des neuen Jahrtausends in Berlin zu sein.¹²⁴ Am 12. Oktober 1993 beschloss das Bundeskabinett den Umzug bis zum Jahre 2000.¹²⁵

Der Inhalt des Berlin/Bonn-Gesetzes, die Aufteilung zwischen Berlin und Bonn und die Regelung der Kernbereiche der Regierungsfunktionen, die in Berlin angesiedelt werden sollten, wurden letztlich in einem Spitzengespräch der Partei- und Fraktionsvorsitzenden bei Bundeskanzler Kohl am 14. Januar 1994 geklärt.¹²⁶ Die Ergebnisse flossen dann in den Dritten Zwischenbericht des Ältestenrates vom 20. Januar 1994 ein.¹²⁷ Mit Festlegung des Zeitraums für den Umzug bis zum Jahre 2000, der Begrenzung der Umzugskosten bis maximal 20 Mrd. DM und der Zusicherung der Ausgleichszahlungen wurden die Eckpunkte des Berlin/Bonn-Gesetz fixiert. Für Bonn und die Region war ein Ausgleich in Höhe von 2,81 Mrd. DM vorgesehen mit zukunftsfähigen Projekten für Bonn als Wirtschafts-, Wissenschafts- und Kulturstandort und als

120 Kansy: Zitterpartie, S. 56f.

121 Möller: Der Beschluss, S. 134, zu den Diskussionen um Sparvorschläge S. 137–142. Kansy: Zitterpartie, S. 57f.

122 Kansy: Der Bundestag vom Berlin-Beschluß zum Berlin/Bonn-Gesetz, S. 89.

123 CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag, Protokoll der Fraktionssitzung, 29. Juni 1993, S. 79–120, in: ACDP 08-012-121/1.

124 Kansy: Der Bundestag vom Berlin-Beschluß zum Berlin/Bonn-Gesetz, S. 94f. Möller: Der Beschluss, S. 142f.

125 Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Pressemitteilung Nr. 385/93, 12. Oktober 1993, in: ACDP 01-920-026.

126 Ergebnisvermerk über das „parteiübergreifende Spitzengespräch beim Bundeskanzler vom 14.1.1994“, ohne Datum, in: ACDP 01-920-027. Kansy: Der Bundestag vom Berlin-Beschluß zum Berlin/Bonn-Gesetz, S. 96f. Möller: Der Beschluss, S. 155–158.

127 Deutscher Bundestag, 12. Wahlperiode, Drucksache 12/6615, Beschlussempfehlung des Ältestenrates zum dritten Zwischenbericht der Konzeptkommission des Ältestenrates zur Umsetzung des Beschlusses des Deutschen Bundestages vom 20. Juni 1991 zur Vollen- dung der Einheit Deutschlands, 20. Januar 1994.

Standort für Entwicklungspolitik sowie nationale und internationale Einrichtungen. Die Vereinten Nationen, das Center for Advanced European Studies and Research und der Anschluss des Köln/Bonner Flughafens an das ICE-Netz gehörten dazu. Maßgeblich zu verdanken waren die Ergebnisse den harten Verhandlungen von Franz Möller in der überparteilichen Sondierungsgruppe, die aus der Konzeptkommission hervorgegangen war.¹²⁸ Berlin erhielt für seine zusätzlichen Aufgaben 1,3 Mrd. DM. Auch in der Frage der gesamtstaatlichen Repräsentation wurde ein Kompromiss erzielt: Der Bund sollte sowohl die Bundeshauptstadt Berlin als auch die Bundesstadt Bonn bei der Wahrnehmung der gesamtstaatlichen Repräsentation unterstützen.

Nach Verabschiedung des Gesetzes¹²⁹ am 10. März 1994 durch den Deutschen Bundestag¹³⁰ stimmte der Bundesrat am 18. März ebenfalls zu¹³¹. Das Gesetz¹³² trat dann am 7. Mai 1994 in Kraft. Mit dieser Einigung war auch der Weg für die Vereinbarung über die Ausgleichsmaßnahmen für die Region Bonn geebnet, die am 29. Juni 1994 zwischen der Bundesrepublik Deutschland, den Ländern Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz sowie der Region Bonn – der Bundesstadt Bonn, dem Rhein-Sieg-Kreis und dem Kreis Ahrweiler – zur Unterschrift kam.¹³³

Die Frage von Glaubwürdigkeit, Berechenbarkeit und Verlässlichkeit wurde zwei Jahre später mit der erneuten Beschlussfassung über den Sitz des Bundesrats nochmals in Frage gestellt. Als der Bundesrat am 5. Juli 1991 der Empfehlung des Deutschen Bundestages gefolgt war und sich für Bonn als Sitz ausgesprochen hatte,¹³⁴ unterstützten keineswegs alle Länder diese Entscheidung. Nach Verabschiedung des Berlin/Bonn-Gesetzes wuchsen bei den Ministerpräsidenten der Länder Bayern, Hessen, Niedersachsen und Sachsen – Max Streibl, Hans Eichel, Gerhard Schröder und Kurt Biedenkopf – die Sorgen, der

128 Kansy: Zitterpartie, S. 61. Möller: Der Beschluss, S. 158–160.

129 Gesetz zur Umsetzung des Beschlusses des Deutschen Bundestages vom 20. Juni 1991 zur Vollendung der Einheit Deutschlands (Berlin/Bonn-Gesetz), 26. April 1994, in: Bundesgesetzblatt (BGBl.) 1994 I, S. 918–921.

130 Deutscher Bundestag, Stenographischer Bericht, Bd. 173, 216. Sitzung, Plenarprotokoll 12/216, 10. März 1994, S. 18609–18631.

131 Bundesrat, Stenographischer Bericht, 667. Sitzung, Plenarprotokoll 667, 18. März 1994, S. 79.

132 Gesetz zur Umsetzung des Beschlusses des Deutschen Bundestages vom 20. Juni 1991 zur Vollendung der Einheit Deutschlands (Berlin/Bonn-Gesetz) vom 26. April 1994, in: BGBl. 1994 I, Nr. 27, 6. Mai 1994, S. 918–921.

133 Vereinbarung über die Ausgleichsmaßnahmen für die Region Bonn zwischen der Bundesrepublik Deutschland, den Ländern Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz und der Region Bonn (Bundesstadt Bonn, Rhein-Sieg-Kreis, Kreis Ahrweiler), 29. Juni 1994, in: Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen (GV. NW.) 1994, S. 970.

134 Bundesrat, Stenographischer Bericht, 633. Sitzung, 5. Juli 1991, S. 279–294, Abstimmungsergebnis S. 293.

Bundesrat könnte vom politischen Geschehen in Berlin abgekoppelt werden.¹³⁵ Diepen forderte, der Bundesrat müsse auf Dauer in Berlin angesiedelt werden. Gegen den Widerstand von Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein revidierte die Länderkammer ihren Beschluss vom 5. Juli 1991 und entschied am 27. September 1996, ihren Sitz nach Berlin zu verlegen.¹³⁶ Einen sachlichen Grund gab es dafür nicht, nur den politischen: gegenüber Bundestag und Bundeskanzler nicht aufgrund örtlicher Entfernung an Einfluss zu verlieren.

Fazit

Zusammenfassend lässt sich zur historischen Bedeutung des Bonn/Berlin-Beschluss von 1991 festhalten:

Erstens, der Beschluss war zunächst das Ergebnis einer Kampfabstimmung aufgrund mangelnder Kompromissbereitschaft aller Beteiligten. Diese resultierte aus der Furcht, am Ende mit leeren Händen da zu stehen und einen gewaltigen Prestige- und Imageverlust zu erleiden. Politische, wirtschaftliche und strukturelle Konsequenzen einer einseitigen Entscheidung waren für Protagonisten beider Seiten Ansporn, eine Funktionsteilung anzustreben. Der Berlin-Antrag hatte den Vorzug, das historische Versprechen gegenüber Berlin als Hauptstadt mit politischer Substanz und die Leistungen Bonns, in der sich 40 Jahre lange die freiheitliche parlamentarische Demokratie entwickelte, politisch besser in Einklang zu bringen. Die Bonn-Befürworter hätten mit Zustimmung zum Konsensantrag vielleicht die Bundesregierung in Bonn halten können, dafür jedoch keine Ausgleichsmaßnahmen für die Region eingehandelt. Die Entscheidungen über das Prozedere eröffneten Spielräume für weitere Verhandlungen und materielle Konzessionen im Gesetzgebungsprozess.

Zweitens, das Berlin/Bonn-Gesetz nahm dem Beschluss durch die Ausgestaltung Berlins und die Festschreibung Bonns als Bundesstadt die Schärfe. Denn die Lösung im Berlin/Bonn-Gesetz stellte eine Mischung aus mehreren Modellen mit dem Kern des beschlossenen Berlin-Antrags und dem abgeschwächten Konsensmodell dar.

Drittens, die Berlin-Anhänger erreichten die Aufwertung des ursprünglichen Hauptstadtbeschlusses aus dem Einigungsvertrag 1990, die Bonn-Anhänger setzten in der Substanz die vollständige Umsetzung des Beschlusses im Berlin/Bonn-Gesetz durch. Aus regionalpolitischer Sicht entscheidend waren die Zusage einer dauerhaften „fairen Arbeitsteilung“ und der Verbleib der Mehrzahl der Arbeitsplätze. Die Tragfähigkeit dieser Lösung zeigte sich inzwischen. Im-

135 Dazu Edmund Stoiber: Der Bundesrat: Zukunftsorientierter Föderalismus in der Hauptstadt Berlin, in: Werner Süß (Hg.): Hauptstadt Berlin. Bd. 3: Metropole im Umbruch. Berlin 1996, S. 127–137.

136 Bundesrat, Stenographischer Bericht, 702. Sitzung, 27. September 1996, S. 427–435.

mer wiederkehrende öffentliche Debatten in den Folgejahren um die vollständige Verlegung des Regierungssitzes von Bonn nach Berlin belegen aber, dass Bonn um die Dauerhaftigkeit des Bonn/Berlin-Beschlusses stets wird kämpfen müssen.

Viertens, Bundeshauptstadt und Bundesstadt haben erheblich von den Regelungen profitiert – finanziell, wirtschaftlich, kulturell. Sie werden auch weiterhin mit der Aufgabenteilung leben können. Denn in Bonn und der Region ebenso wie in Berlin gelang der Strukturwandel. Das war bei der Beschlussfassung keineswegs absehbar.