
These 20

Die Entscheidung für den Regierungs- und Parlamentsitz Berlin im wiedervereinigten Deutschland war richtig.

— . — . —

Berlin – Die gemeinsame Hauptstadt

Wolfgang Schäuble

Die Entscheidung für den Parlaments- und Regierungssitz Berlin am 20. Juni 1991 erscheint im Rückblick alternativlos und selbstverständlich zu sein. Kaum jemand, der heute von der Reichstagskuppel in den Plenarsaal hinunterschaut oder draußen auf das „Band des Bundes“, mit dem das Kanzleramt und die Parlamentsgebäude die frühere Ost-West-Grenze überspannen, kann sich eine andere Hauptstadt als Berlin im vereinten Deutschland vorstellen. Dennoch war die Entscheidung zur damaligen Zeit heftig umstritten und das Ergebnis knapper Mehrheiten.

Sehr oft wachsen Hauptstädte und Regierungssitze historisch in ihre Rolle hinein anstatt das Ergebnis einmaliger Entscheidungen zu sein. So war es auch mit Berlin im 19. Jahrhundert und so war es auch mit den territorialen Hauptstädten, die im Laufe unserer Geschichte als oft glanzvolle regionale Zentren erwachsen sind. Hauptstädte sind Identitätskerne eines Landes, sie sagen etwas über sein historisch-politisches Selbstverständnis aus. Darum ist es nicht erstaunlich, dass gerade wir Nachkriegsdeutsche es uns mit Hauptstadtbeschlüssen nicht leicht gemacht haben.

Das war schon 1949 so. Damals ging es im westlichen Teil Deutschlands nicht um eine Hauptstadt. Nach Reprä-

sensation war uns nicht zumute; in unserer Identität waren wir gebrochen und zweifelnd. Es ging um eine pragmatische Lösung für einen vorläufigen Sitz von Parlament und Regierung. Berlin kam nicht in Betracht. Es lag geografisch entfernt, mitten im sowjetischen Besatzungsgebiet, und auch sein westlicher Teil konnte, wie die Blockade gezeigt hatte, Gegenstand östlicher Pressuren werden. Die neu gegründete DDR konnte es sich da leichter machen. Der Ostsektor der alten Hauptstadt gehörte zwar staatsrechtlich nicht zur DDR, sondern zu der von den Alliierten gesondert behandelten Vier-Sektoren-Stadt – an dieser rechtlich zutreffenden Auffassung haben die Westmächte und die Bundesrepublik Deutschland bis 1990 festgehalten –, aber er lag inmitten der DDR und konnte daher mit sowjetischer Unterstützung faktisch als Regierungssitz durchgesetzt werden.

Für die neu errichtete Bundesrepublik war Bonn – das sich nicht zuletzt durch den Einsatz Adenauers im Wettbewerb mit Frankfurt am Main durchgesetzt hatte – ein Glücksfall. Die bodenständige Stadt am Rhein, Römergründung, im Mittelalter erzbischöfliche Residenz, Geburtsort Ludwig van Beethovens, Standort einer bedeutenden Universität, konnte und wollte keine „Hauptstadt“ sein. Aber sie bot einen geeigneten Rahmen für einen unpräzedenziösen Neubeginn, der von der Rückkehr zur Demokratie und vom Hineinwachsen in die westliche Allianz und von der europäischen Integration charakterisiert war. So konnte Bonn zum Symbol für den Erfolg der zweiten deutschen Demokratie werden, mit der einzigen, allerdings entscheidenden Einschränkung, dass es der Erfolg eines Teilstaates war, während der andere Teil der Deutschen gegen seinen Willen mit Gewalt abgetrennt blieb.

Und Berlin? Es stand repräsentativ für Gesamtdeutschland und verkörperte zugleich den Zustand der Teilung. Vom Ostteil der Stadt ging 1953 der DDR-weite Volksauf-

stand gegen die SED-Diktatur aus. Seit 1961 war die Stadt durch die Mauer getrennt. 1989 wurde hier mit dem Durchbruch der Mauer der Fall des Eisernen Vorhangs und damit das Ende des Ost-West-Konfliktes besiegelt. „Die deutsche Frage ist offen, solange das Brandenburger Tor zu ist“, hatte Bundespräsident Richard von Weizsäcker einmal gesagt. Als das Brandenburger Tor geöffnet wurde, vor jetzt 20 Jahren, konnte die deutsche Frage endlich zum Abschluss gebracht werden.

Dass dabei die Hauptstadtfrage noch einmal aufgerollt wurde, kam für manche überraschend. Die DDR-Seite hatte sich auf Berlin als Hauptstadt festgelegt. Und auf bundesdeutscher Seite gab es eine seit Jahren stabile Beschlusslage. In seinen ersten Sitzungen 1949 hatte der Bundestag beschlossen, dass Berlin für die Bundesrepublik Deutschland „in Zukunft wieder Hauptstadt werden soll“: „Die leitenden Bundesorgane verlegen ihren Sitz in die Hauptstadt Deutschlands, Berlin, sobald allgemeine, freie, gleiche, geheime und direkte Wahlen in ganz Berlin und in der sowjetischen Besatzungszone durchgeführt sind“ (11./14. Sitzung des ersten Deutschen Bundestages, 1949). Dieser Beschluss wurde in den folgenden Wahlperioden immer wieder bekräftigt, zuletzt im Februar 1990. In der 8. Wahlperiode bestätigte der damalige Bundestagspräsident Richard Stücklen: „Solange uns die Teilung unseres Vaterlandes aufgezwungen bleibt, wird Berlin in seiner politischen Funktion als Hauptstadt – als Parlaments- und Regierungssitz des freien Deutschland – durch Bonn vertreten.“

Dieser Konsens wurde nun in Frage gestellt. Die Zustimmung zum Einigungsvertrag auf beiden Seiten konnte nur durch die Aushilfe sichergestellt werden, dass in dem Vertrag begrifflich zwischen „Hauptstadt“ und „Regierungssitz“ unterschieden und die Entscheidung über den Regierungssitz dem künftigen Bundestag überlassen wurde.

Die Bundestagsdebatte am 20. Juni 1991 gehört zu den eindrucksvollsten, die ich in langer parlamentarischer Erfahrung erlebt habe. Die Kontroverse wurde in aller Klarheit ausgetragen – wobei die Grenzen der beiden Lager quer zu den Fraktionen verliefen –, und zugleich mit Fairness und im gegenseitigen Verständnis.

Die öffentliche Diskussion im Umfeld war lebhaft und nicht immer sachlich. Könnte man mit dem Bundestag in eine Stadt ziehen, die die Hauptstadt des verbrecherischen NS-Regimes gewesen war? War Berlin nicht auch schon zu Beginn des Jahrhunderts die Hauptstadt wilhelminischer Geltungssucht gewesen? Das war natürlich eine ganz und gar verkürzte Sichtweise: Von Berlin aus hatte Bismarck eine europäische Gleichgewichtspolitik betrieben; die Stadt war Zentrum der deutschen Arbeiterbewegung und moderner Standort für Forschung und Technologie. Hier war am 9. November 1918 die Republik ausgerufen worden, hatte Friedrich Ebert als erster Reichspräsident amtiert und Gustav Stresemann die Versöhnung mit den ehemaligen Kriegsgegnern angestrebt. Es war das politische Zentrum der ersten deutschen Demokratie; dass sie scheiterte, lag nicht an der Hauptstadt.

Ernst zu nehmen waren dagegen andere Überlegungen: Würde nicht Bonn, das sich um den Wiederaufbau der deutschen Demokratie verdient gemacht hat, durch den Wegzug der politischen Zentrale schwer geschädigt werden mit Folgen für viele Menschen, die in der Stadt und der Region vom Parlaments- und Regierungsbetrieb mittelbar und unmittelbar beruflich abhängig waren? Würde die Verlagerung wichtiger Verfassungsorgane in eine große, auch repräsentativere Hauptstadt nicht einen Zentralisierungssog zur Folge haben, war überhaupt eine starke Hauptstadt mit unserer bundesstaatlichen Ordnung und Praxis verträglich?

Ich war damals und bin auch heute überzeugt, dass diese Sorge um die bundesstaatliche Ordnung unberechtigt

ist. Der Föderalismus ist in Deutschland historisch gewachsen und im Bewusstsein der Menschen tief verwurzelt; auch das schnelle Wiederaufstehen der in den 1950er Jahren von der SED-Regierung beseitigten Länder in der untergehenden DDR war dafür ein deutliches Indiz. Auch durch eine stärkere, repräsentative Hauptstadt ist unser Föderalismus, wie wir inzwischen durch die Erfahrung bestätigt finden, nicht gefährdet. Darüber hinaus hat der Bund im Ergebnis der Entscheidung vom Juni 1991 durch eine Föderalismuskommission Vorschläge erarbeiten lassen, nach denen Bundesinstitutionen auch in den neuen Ländern angesiedelt worden sind: das Bundesarbeitsgericht in Erfurt, das Bundesverwaltungsgericht und ein Senat des Bundesgerichtshofes in Leipzig, das Bundesumweltamt, das vorher in Berlin angesiedelt war, in Dessau. Auch dies hat die bundesstaatliche Struktur der Bundesrepublik, auch in den neuen Ländern, gestärkt.

Für die Stadt Bonn und ihre Umgebung hat das Berlin-Bonn-Gesetz von 1994 Klarheit geschaffen. Zwischen der Bundeshauptstadt und der Bundesstadt wurde ein Kompromiss gefunden, der für Bonn Ausgleichsleistungen und eine durchaus positive Perspektive enthält. Die Hauptsitze der Ministerien wurden zwischen Berlin und Bonn geteilt, mit Nebensitzen in der jeweils anderen Stadt; über zwanzig Bundesinstitutionen verlegten ihren Sitz nach Bonn, einige weitere errichteten dort Nebenstellen. Für Bonn wurde zudem ein neues Profil erarbeitet, dessen Schwerpunkte in den Bereichen Wissenschaft, Forschung und Technologie liegen. Zu diesem Konzept gehört auch die vermehrte Ansiedlung europäischer und internationaler Institutionen und Organisationen, etwa von Arbeitseinheiten der Vereinten Nationen im ehemaligen Abgeordnetenhochhaus, dem „Langen Eugen“. Von allen Mitarbeitern der Bundesregierung arbeiten heute noch immer mehr in Bonn als in Berlin; die Gesamtzahl der staatlichen Arbeitsplätze blieb an-

nähernd erhalten; hinzu kommt die Ansiedlung der Folgeunternehmen der Bundespost, darunter der Telekom. Es ist also nicht überraschend, dass die Einwohnerzahl Bonns von 1996 bis 2006 nicht ab-, sondern zugenommen hat. Dazu kamen Ausgleichszahlungen von knapp 1,5 Milliarden Euro von 1995 bis 2004. Die Sorge, dass Bonn zur Krisenregion werden könnte, ist also ausgeräumt worden; und als in diesem Jahr eine Bilanz des Jahrzehnts seit dem Wegzug des Bundestages gezogen wurde, konnte auch aus Bonner Sicht festgestellt werden, dass es der Stadt zumindest nicht schlechter geht als vor 1999.

Inzwischen ist der leidenschaftliche Streit von 1991 selbst Geschichte, und wir können heute erfahrener und gelassener auf seine Ergebnisse schauen. Die Entscheidung für Berlin war richtig. Sie war es schon um unserer Glaubwürdigkeit willen. Eine Stadt zur Hauptstadt zu ernennen, ohne ihr auch die Hauptstadtfunktionen zuzuweisen, wäre eine Täuschung gewesen, vielleicht auch eine Selbsttäuschung, denn ob eine solche Entscheidung dauerhaft Bestand gehabt hätte, erscheint mir zweifelhaft.

Natürlich ging es auch um Arbeitsplätze und Strukturpolitik, um Standortvor- und -nachteile, Verwaltungseffizienz, Umzugs- und Reisekosten. All diese Aspekte hatten ihre Berechtigung. Aber sie alle waren nicht entscheidend. Entscheidend war die Frage: Wie sehen wir uns und wie wollen wir von anderen wahrgenommen werden als wiedervereinigtes Deutschland?

Ich hatte immer den Eindruck: Dem Streit über Bonn oder Berlin lagen letztlich zwei Sichtweisen zugrunde, die man etwas pointiert als westdeutsche und als gesamtdeutsche Perspektive bezeichnen könnte. Wir haben 1989/90 durch den Mut und die Entschlossenheit der Menschen in der DDR, die das SED-Regime gestürzt, den Mauerdurchbruch erzwungen und lautstark die deutsche Einheit gefordert haben, und anschließend durch eine

umsichtige Politik die Einheit unseres Landes wiedergewonnen.

Das ist mehr als eine bloße Erweiterung der Bundesrepublik wie bei der „kleinen Wiedervereinigung“, dem Beitritt des Saarlandes 1957. Es ist die Wiedergewinnung unserer Identität als geeinte Nation, und die müssen wir jetzt mit Leben erfüllen. Wir müssen lernen – und sind seit zwei Jahrzehnten dabei –, uns nicht mehr als Westdeutsche und Ostdeutsche, sondern als Deutsche zu sehen. Und wir müssen in etwas weiterem Rahmen lernen, uns nicht mehr als Westeuropäer oder Osteuropäer, sondern als Europäer zu sehen, denn mit dem Sturz des Eisernen Vorhangs hat auch die Teilung des Kontinents ihr glückliches Ende gefunden. Budapest, Prag, Warschau, auch Tallinn, Riga und Vilnius sind heute Hauptstädte in der Europäischen Union, und die Entscheidung für Berlin war auch ein Ja zu Gesamteuropa. Berlin war das Zentrum der deutschen und europäischen Teilung, in dem sich die Lage des Landes und des Kontinents wie unter einem Brennglas verdichtete. Es ist heute das Zentrum des Zusammenwachsens, in dem die Vergangenheit mit ihren Lasten, die Gegenwart mit ihren Erfolgen und Problemen und die Perspektiven ebenso anschaulich werden.

Dennoch finde ich die Redensart von der „Berliner Republik“ verkehrt. Es ist ein falscher Denkansatz, eine vergangene „Bonner“ und eine gegenwärtige „Berliner Republik“ einander gegenüberzustellen. Wir leben nach wie vor in der Bundesrepublik Deutschland, mit ihrem bewährten Grundgesetz, der freiheitlichsten Verfassung, die wir je hatten, mit ihrer Sozialen Marktwirtschaft, mit ihrem in der Bevölkerung breit getragenen demokratischen Konsens, mit ihren funktionierenden Institutionen und mit ihrer Einbindung in die Atlantische Allianz und die Europäische Union. Dies alles hat die Bundesrepublik Deutschland geprägt, in ihren ersten vierzig Jahren ebenso wie heute.

Aber heute ist es nicht mehr die unvollendete, die teilweise provisorische Republik, in der wir leben, sondern es ist die Bundesrepublik Deutschland, die ihre Vollendung gefunden hat und auf gutem Wege ist, auch ihre innere Einheit zu finden. Die Entscheidung für Berlin war dafür weichenstellend.