

Berlin und Bonn im Spannungsfeld des geteilten Regierungssitzes – Problematiken und Aussichten einer nachhaltigen Kooperation

Helena Falke, LL.B./Alexandra Leibova, Bonn*

Das Berlin/Bonn-Gesetz von 1994 legt unter anderem fest, dass die beiden Städte in fairer Arbeitsteilung Regierungstätigkeiten wahrnehmen sollen. Doch der „Rutschbahneffekt“ und die damit verbundene mehrheitliche Verlagerung der Ministerialarbeitsplätze nach Berlin zeigen, dass das Berlin/Bonn-Gesetz nicht eingehalten wird. In diesem Beitrag sollen daher rechtliche Problematiken und ihre Justiziabilität unter Berücksichtigung der Geschichte beleuchtet sowie mögliche Lösungsansätze aufgezeichnet werden.

A. Historische Kontextualisierung

„Hauptstadt Deutschlands ist Berlin. Die Frage des Sitzes von Parlament und Regierung wird nach der Herstellung der Einheit Deutschlands entschieden“. So legte Art. 2 Abs. 1 des Einigungsvertrages zwischen der Bundesrepublik und der DDR, der am 3. Oktober 1990 in Kraft trat und den Beitritt der ostdeutschen Länder zur Bundesrepublik regelte, Berlin lediglich als neue Hauptstadt des wiedervereinigten Deutschlands fest. Der Trennung zwischen Hauptstadt einerseits und dem Sitz von Parlament und Regierung andererseits lag der Wunsch zugrunde, dem neu formierten Bundestag als legitimen Gesetzgeber die endgültige Entscheidung in dieser Frage zu überlassen. Zudem zeichnete sich bereits eine kontroverse, emotional aufgeladene Debatte zwischen den Befürwortern Bonns und Berlins ab.¹ Die Emotionalität der Diskussion und die Beharrlichkeit der beiden Lager lassen sich jedoch nur im Lichte der komplexen Geschichte der deutschen Staatlichkeit nach Ende des Zweiten Weltkrieges und der damit verbundenen Hauptstadtfrage nachvollziehen.

I. Nachkriegszeit und Entstehung der Bonner Republik

1. Der Weg zur Staatsgründung der Bundesrepublik Deutschland

Durch die Berliner Erklärung am 5. Juni 1945 übernahmen die Alliierten die Regierungsgewalt in Deutschland, das nunmehr in vier Besatzungszonen eingeteilt war. Bereits während des Krieges hatten die „Großen Drei“ darüber beraten, wie mit Nachkriegsdeutschland, insbesondere seinem Staatsgebiet, zu verfahren sei, um den Frieden in Europa dauerhaft zu sichern. Auf der Konferenz von Teheran 1943 plädierte der amerikanische Präsident Roosevelt für eine „Zerstückelung“ Deutschlands in fünf Teile und zwei international kontrollierte Gebiete, Churchill warb insbesondere für eine Isolation Preußens und die Gründung einer Donaurepublik, Stalin hingegen bevorzugte eine konsequente Aufteilung des gesamten deutschen Staatsgebiets in viele kleine Teile.² Mit der Potsdamer Konferenz 1945 wurde der Aufteilungsgedanke jedoch zunächst fallengelassen und die Dezentralisierung Deutschlands beschlossen.³

Die politisch-ideologischen Differenzen zwischen den Mächten – den Westalliierten auf der einen und der Sowjetunion auf der anderen Seite – wurden jedoch zunehmend unüberbrückbar, sodass die Gründung eines demokratischen gesamtdeutschen Staates mittlerweile unmöglich schien.⁴ So zeichnete sich die Gründung zweier Staaten ab, die in dem Beschluss der Sechs-Mächte-Konferenz 1948, einen westdeutschen Teilstaat zu gründen, resultierte. In den Frankfurter Dokumenten wurden die Ministerpräsidenten der elf westdeutschen Länder insbesondere dazu aufgefordert, eine verfassungsgebende Versammlung einzuberufen. Diese Versammlung – der Parlamentarische Rat – sollte am 1. September seine Arbeit aufnehmen, um eine Verfassung für das westdeutsche Gebiet zu entwickeln.

* Die Autorinnen studieren Rechtswissenschaft an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn und sind am Rheinischen Institut für Notarrecht tätig. Herrn Prof. Dr. Mathias Schmoeckel und Herrn Pascal Förster gilt ein besonderer Dank für die hilfreichen Hinweise und die Unterstützung bei der Erstellung dieses Aufsatzes.

¹ Galetti, Bonn und Berlin – ein gutes Team, in: Bienert/ Schaper/Wentker (Hrsg.), Hauptstadtanspruch und symbolische Politik, S. 283 (286); von Beyme, Von der Hauptstadtsuche zur Hauptstadtfindung: Die Implementation des Hauptstadtschlusses, in: Süß (Hrsg.), Hauptstadt Berlin, 1. Band, 1995, S. 55 (56).

² Rupp, Politische Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, 1978, S. 18 f.

³ Rupp (Fn. 2), S. 27.

⁴ Schlegelmilch, Hauptstadt im Zonendeutschland. Die Entstehung der Berliner Nachkriegsdemokratie 1945 – 1949, 1993, S. 69.

2. Bonn als Tagungsort des Parlamentarischen Rates

Ein Tagungsort für den Parlamentarischen Rat war zunächst nicht festgelegt worden. Um die Ausrichtung bewarben sich mehrere Städte, darunter Karlsruhe, Frankfurt am Main und Celle. Auch das Land Nordrhein-Westfalen, insbesondere die Stadt Bonn, zeigte sich interessiert, die Tagung auszurichten. Daraufhin versandte Ministerpräsident Arnold am 3. August ein Schreiben, in dem er die Vorzüge Bonns, nämlich die geeigneten Tagungs- und Unterbringungsmöglichkeiten, die räumliche Nähe zu den unzerstörten Nachbarorten wie Bad Godesberg und Königswinter sowie die universitäre Ausstattung hervorhob.⁵ Unter Verweis auf die historische und kulturelle Bedeutung Bonns fügte er hinzu: „Hier ist ältester deutscher Kulturboden, in dem freiheitliches Denken von jeher eine Heimstatt besaß.“⁶ Eine am 13. August durchgeführte telefonische Nachfrage ergab, dass von den elf Ministerpräsidenten acht für Bonn als Tagungsort stimmten. Am 1. September 1948 trat der Parlamentarische Rat im Museum Alexander Koenig schließlich zu einer feierlichen Eröffnungssitzung zusammen.⁷

3. Die Frage nach der Hauptstadt

Die Ausarbeitung der Verfassung führte vor Augen, dass ein Regierungssitz für den neu entstehenden Staat gefunden werden musste. Unter den politischen Gegebenheiten schien es allerdings kaum möglich, dass Berlin die Hauptstadt des westdeutschen Staates werden konnte: Nach der Regierungsübernahme durch die Alliierten wurde Berlin in vier Sektoren unterteilt und geriet – verstärkt durch die Währungsreform in West-Berlin und die darauffolgende Blockade durch die Sowjetunion 1948/49 – in den „Sog des Kalten Krieges“.⁸ Doch gerade darin, dass Berlin „erst im Herzen des deutschen Volkes verankert wurde, als es seine Hauptstadtfunktionen zumindest de facto (...) verloren hatte“⁹, liegt eine große Besonderheit in der Hauptstadtdiskussion. Denn solange Berlin die Rolle der Hauptstadt nicht wahrnehmen konnte, war jede andere Stadt lediglich eine Hauptstadt auf Zeit.

Die Wahl Bonns als Tagungsort des Parlamentarischen Rates war noch keine Entscheidung der Hauptstadtdfrage. Insbesondere blieb die Stadt Frankfurt am Main kraft ihres Status als traditionsreiche Handelsstadt und Sitz des Wirtschaftsrats der Bizone eine starke Konkurrenz. Zu-

dem stand die Frankfurter Paulskirche sinnbildlich für den Parlamentarismus und die politische Freiheitlichkeit. Aufgrund der günstigen politischen Mehrheitsverhältnisse setzten sich insbesondere die Sozialdemokraten für die Verlegung der Bundesorgane nach Frankfurt ein. Demgegenüber hatte das idyllische rheinische Bonn einen großen Unterstützer in Konrad Adenauer, dem Präsidenten des Parlamentarischen Rates, gefunden. Dieser führte als Argument für Bonn seine Lage und somit die Nähe zu den westlichen Demokratien an. Zudem erklärte sich die britische Militärregierung auf das Wirken Adenauers hin bereit, den Abzug der belgischen Truppen aus Bonn anzuordnen.¹⁰ Bedeutsam war jedoch vor allem, dass niemand die Teilung Deutschlands durch die Gründung eines westdeutschen Staates vorschnell anerkennen und zementieren wollte. Einem solchen Provisorium konnte das beschauliche Bonn, von Kritikern als Provinz oder „geruhige Pensiopolis“¹¹ – eine Rentnerstadt – betitelt, viel eher gerecht werden als Frankfurt.

4. Bonn als Hauptstadt der Bundesrepublik Deutschland

Der Beschluss des Parlamentarischen Rates am 10. Mai 1949 fiel mit 33 zu 29 Stimmen zugunsten von Bonn aus.¹² Zu einer endgültigen Entscheidung zugunsten Bonns fühlte sich der Parlamentarische Rat selbst allerdings nicht berufen und überließ sie dem ersten Bundestag, der sich nach dem Inkrafttreten des Grundgesetzes im September 1949 konstituierte. Am 3. November stimmten die Abgeordneten mit 200 zu 176 Stimmen gegen den von der SPD eingebrachten Antrag, den Sitz der Bundesorgane nach Frankfurt zu verlegen.¹³ Der gleich im Anschluss daran von der KPD gestellte, von der SPD abgeänderte Antrag, den Sitz der leitenden Bundesorgane sowie den Sitz des Bundestages nach der Durchführung freier Wahlen in ganz Berlin und der Sowjetischen Besatzungszone nach Berlin zu verlegen,¹⁴ zeigte die Hoffnung und das Festhalten an der Wiedervereinigung auf.

Genau wie das Grundgesetz jedenfalls wörtlich zunächst keine Verfassung der neugegründeten Bundesrepublik sein sollte, sollte auch Bonn zunächst nur ein Provisorium auf dem Weg zu einem wiedervereinigten Deutschland sein. Der Bau der Berliner Mauer am 13. August 1961 zerstörte diese Illusion auf schmerzhaft Weise.¹⁵ Erst im Laufe der Zeit wurde daher deutlich, wie bestandfest das Provisorium der zweiten Republik sein würde.

⁵ Höroldt, 25 Jahre Bundeshauptstadt Bonn, 1974, S. 23.

⁶ Brief Arnolds an Stock, 03.08.1948, in: Z 12/34, BA, zitiert nach Pommerin, Von Berlin nach Bonn, 1989, S. 73.

⁷ Pommerin, Von Berlin nach Bonn, 1989, S. 84 f.

⁸ Dann, Hauptstadtdfrage in Deutschland nach dem 2. Weltkrieg, in: Europäische Hauptstädte, in: Schieder/Brunn (Hrsg.), Hauptstädte in europäischen Nationalstaaten, 1983, S. 35 (46).

⁹ Brunn, Die deutsche Einigungsbewegung und der Aufstieg Berlins zur deutschen Hauptstadt, in: Schieder/Brunn (Hrsg.), Hauptstädte in europäischen Nationalstaaten, 1983, S. 15 (33).

¹⁰ Pommerin, (Fn. 7), S. 133.

¹¹ Carlo Schmid, Erinnerungen, 1979, S. 398.

¹² Pommerin, (Fn. 7), S. 138.

¹³ Pommerin, (Fn. 7), S. 193.

¹⁴ BT-Drucks. 1/143.

¹⁵ Bienert, »Berlin ist die Sache aller Deutschen«. Der Deutsche Bundestag, die Regierung Adenauer und die Hauptstadtdfrage, in: Bienert/Schaper/Wentker (Hrsg.), Hauptstadtdanspruch und symbolische Politik, S. 151 (182).

II. Hauptstadtbeschluss und Wiedervereinigung

So blickte Bonn auf rund 40 Jahre Hauptstadt-dasein zurück und war zum „Symbol der ersten geglückten Demokratie auf deutschem Boden“¹⁶ geworden, als im Bundestag am 20. Juni 1991 die Debatte um die Verlegung des Bundestagssitzes eröffnet wurde. Der erste eingereichte Antrag trug den Titel „Vollendung der Einheit Deutschlands“ und sah vor, dass Berlin Sitz der Bundesorgane wird. Der zweite bedeutsame Antrag aus dem Lager der Bonn-Befürworter hingegen plädierte dafür, Bundestag und Bundesregierung in Bonn zu belassen, die Sitze von Bundespräsident und Bundesrat hingegen nach Berlin zu verlegen.

Die Bonn-Befürworter beriefen sich insbesondere auf den hohen symbolischen Wert der Stadt Bonn als Sinnbild der bescheidenen Demokratie, des Friedens und der Stabilität. Die geographische Lage und somit die Nähe zu den westlichen Demokratien betone den Gedanken der europäischen Einigung und der Westintegration der Bundesrepublik.¹⁷ Berlin, das erst 1871 unter Otto von Bismarck zur Hauptstadt des Deutschen Kaiserreiches geworden¹⁸ und daher häufig dem Vorwurf einer künstlich geschaffenen, historisch illegitimen Hauptstadt ausgesetzt war,¹⁹ assoziierten sie zudem insbesondere mit zwei Weltkriegen und zwei Diktaturen.²⁰

Demgegenüber machten die Befürworter Berlins geltend, Berlin sei das langersehnte Symbol von Freiheit und Einheit, eines gesamtdeutschen Neuanfangs, der, so etwa der Bundestagsabgeordnete Wolfgang Schäuble, „für die Überwindung der Teilung Europas“²¹ stehe. Als Symbol „für das Zusammenwachsen von Ost und West“²² würde Berlin die Integration der sogenannten neuen Bundesländer gewährleisten und so den Weg für ein geeintes und ausgesöhntes Deutschland ebnen. Das in der Debatte häufig wiederkehrende Argument der Glaubwürdigkeit der westdeutschen Politik gegenüber Berlin gebiete es zudem, nun das politische Versprechen einzulösen und den Sitz von Bundestag und Bundesregierung nach Berlin zu verlegen.²³

Der Antrag zur „Vollendung der Einheit Deutschlands“ musste erst modifiziert werden, damit sich eine Mehrheit finden konnte.²⁴ Er wurde durch das Erfordernis einer fairen Arbeitsteilung zwischen Bonn und Berlin ergänzt. Auf diese Weise stimmten die Abgeordneten mit einer knappen

Mehrheit von 338 zu 320 Stimmen schließlich für Berlin. Dieser sogenannte Hauptstadtbeschluss wird durch das Berlin/Bonn-Gesetz inhaltlich erweitert und umgesetzt.

B. Das Berlin/Bonn-Gesetz: Inhalt und Folgen

Das Berlin/Bonn-Gesetz vom 26. April 1994 regelt insbesondere die Grundsätze über die Verlegung des Bundestages und der Bundesregierung von Bonn nach Berlin sowie die Sicherung der Wahrnehmung von Regierungstätigkeiten in beiden Städten. Im Vordergrund steht dabei gemäß § 2 Nr. 1 die „Sicherstellung einer dauerhaften und fairen Arbeitsteilung“ zwischen der Hauptstadt Berlin und der Bundesstadt Bonn. Diese Arbeitsteilung soll erreicht werden, indem zwischen einem Kernbereich und weiteren „Politikbereichen“ differenziert wird. Während der Kernbereich des Regierungshandelns in Berlin angesiedelt werden soll, werden der Erhalt und die Förderung Bonns gemäß § 1 Abs. 3 etwa in den Bereichen Bildung und Wissenschaft, Umwelt, Landwirtschaft, Entwicklungspolitik und internationale Politik sowie Verteidigung angestrebt. Die ausdrückliche Aufzählung dient insbesondere dazu, Bonn ein trennscharfes Verwaltungsprofil zu verleihen. Gleichzeitig könne der Standort durch die Ansiedlung weiterer Institutionen gestärkt werden.²⁵ Die Bundesministerien befinden sich in Berlin und in Bonn, wobei jedes Ministerium auch in der jeweils anderen Stadt einen Dienstsitz erhalten soll. Zudem soll gemäß § 4 Abs. 4 der größte Teil der Arbeitsplätze der Bundesministerien in Bonn erhalten bleiben. Durch das Berlin/Bonn-Gesetz soll die Region Bonn zudem einen Ausgleich für den Verlust von Parlaments- und Regierungssitz erhalten, gemäß § 6 Abs. 1 etwa durch die Ansiedlung neuer Institutionen von nationaler und internationaler Bedeutung am Standort Bonn.

In Bonn und in den angrenzenden Regionen führte der Verlust von Parlaments- und Regierungssitz zu Befürchtungen negativer Folgen in wirtschaftlicher und kultureller Hinsicht. Doch die Kompensationsmaßnahmen führten insgesamt zu einer positiven und nachhaltigen Entwicklung Bonns und der umliegenden Region.²⁶ Arbeitsplatzverluste durch den Umzug nach Berlin wurden durch die Verlagerung von Bundesbehörden, Behördenteilen und bundesgeförderten Einrichtungen nach Bonn ausgeglichen, sodass sich der Bund weiterhin als ein wichtiger Arbeitgeber der Region darstellt. Die Niederlassung der VN-Organisationen schuf Arbeitsplätze für ca. 1000 Beschäftigte und ließ Bonn zu einem internationalen Zen-

¹⁶ Winkler, Der lange Weg nach Westen, 2. Band, 2000, S. 607.

¹⁷ Galetti, (Fn. 1), S. 287.

¹⁸ Pommerin, (Fn. 7), S. 6.

¹⁹ Pommerin, (Fn. 7), S. 6.

²⁰ Galetti, (Fn. 1), S. 287.

²¹ Schäuble, Bundestagsrede vom 20. Juni 1991, Plenarprotokoll 12/34, 2747 A.

²² von Teichmann, Bundestagsrede vom 20. Juni 1991, Plenarprotokoll 12/34, 2795 B.

²³ Galetti, (Fn. 1), S. 287.

²⁴ Galetti, (Fn. 1), S. 290.

²⁵ Galetti, (Fn. 1), S. 294.

²⁶ BMUB (Hrsg.), Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für den Berlin-Umzug und den Bonn-Ausgleich zum Sachstand der Umsetzung des Gesetzes zur Umsetzung des Beschlusses des Deutschen Bundestages vom 20. Juni 1991 zur Vollendung der Einheit Deutschlands vom 26. April 1994 (Berlin/Bonn-Gesetz), Februar 2017, S. 81.

trum erwachsen.²⁷ Darüber hinaus profitiert Bonn von der Ansiedlung der Konzernzentralen zweier DAX-Unternehmen. Die Deutsche Post DHL Group und die Deutsche Telekom AG beschäftigen zusammen ca. 25.400 Mitarbeiter/-innen in der Region.²⁸

Dennoch gehen sowohl einige faktische als auch rechtliche Probleme mit dem geteilten Regierungssitz einher. Die effektive Zusammenarbeit zwischen den Ministerien in Bonn und ihrem Gegenüber sowie den Verfassungsorganen in Berlin erfordert durch die Aufteilung einen höheren Arbeitsaufwand. Die Arbeitsteilung erschwert sowohl den fachlichen als auch den persönlichen Austausch innerhalb der jeweiligen Ressorts und ist vor allem im Hinblick auf informelle Kommunikation oftmals hinderlich. Darüber hinaus verursachen Dienstreisen zwischen Bonn und Berlin nicht nur Reisekosten, sondern mit Blick auf die effiziente Nutzung der Arbeitszeit auch Opportunitätskosten. Auch wenn die genannten Nachteile durch mobiles Arbeiten gemindert werden, ist dies in einer Reiseumgebung nur begrenzt möglich.²⁹ Daher ist in den letzten Jahren eine Abwanderungstendenz innerhalb der Ministerien zugunsten Berlins zu beobachten. Diese als „Rutschbahneffekt“³⁰ bezeichnete Entwicklung hat zur Folge, dass immer mehr Arbeitsstellen nach Berlin verlagert werden. Geschuldet ist dies einerseits der gesetzlich geforderten Ansiedlung des Kernbereichs der Regierungsfunktionen in Berlin, aber zum anderen auch dem individuellen Interesse der Beschäftigten.³¹ Inwieweit die Abwanderung zugunsten Berlins im Widerspruch zu den Bestimmungen des Berlin/Bonn-Gesetzes steht, bedarf einer eingehenden Untersuchung des rechtlichen Rahmens und der Folgen eines möglichen Rechtsverstoßes.

C. Rechtliche Problemkreise des Berlin/Bonn-Gesetzes

I. Verstoß gegen § 4 Abs. 4

§ 4 Abs. 4 Berlin/Bonn Gesetz sieht vor, dass der größte Teil der Arbeitsplätze der Bundesministerien in der Bundesstadt Bonn erhalten werden soll. Es wird diskutiert, ob diesbezüglich ein Verstoß seitens der Bundesregierung vorliegt, da bereits 2008 der Anteil der Beschäftigten in Bonn unter 50 % sank und sich Ende 2017 weniger als ein Drittel aller ministeriellen Arbeitsplätze in den Bundesministerien in Bonn befanden.³²

Die Bundesregierung selbst sieht in der derzeitigen Verteilung der ministeriellen Arbeitsplätze zwischen Bonn und Berlin keinen Rechtsverstoß. Der Gesetzgeber habe § 4 Abs. 4 des Berlin/Bonn-Gesetzes bewusst als eine „Soll-Vorschrift“ im Sinne der verwaltungsrechtlichen Ermessenslehre gestaltet, sodass in der Regel eine Verpflichtung besteht, die betreffende Maßnahme zu ergreifen und nur in atypischen Fällen davon abgewichen werden darf.³³ Die derartige Ausgestaltung der Norm diene dazu, der Bundesregierung einen gewissen Spielraum für zeitbedingte Anpassungen zur Verfügung zu stellen. Für diese Ansicht spreche auch der Wortlaut des § 4, der die Bundesregierung weder durch eine klare Untergrenze hinsichtlich der zu erhaltenden Ministerialplätze, noch durch eine ausdrückliche Formulierung zum Handeln verpflichtet.³⁴ Zudem ergebe sich dies auch aus der im Grundgesetz verankerten Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers und dem Ressortprinzip (Art. 65 Satz 2 GG), wonach jedem Bundesminister die Organisationshoheit seines Geschäftsbereichs obliege.³⁵

Jedoch erscheint die Unterscheidung zwischen einem typischen und atypischen Fall bezüglich der Verteilung von Ministerialarbeitsplätzen nicht sachdienlich. Daher wird in der Literatur unter anderem vertreten, dass der Begriff „sollen“ im Kontext eines Regel-Ausnahme-Verhältnisses ausgelegt werden muss.³⁶ Demnach müssten die Ministeriumsarbeitsplätze für die Dauer einer Amtszeit von der jeweiligen Bundesregierung grundsätzlich so aufgeteilt werden, dass die Untergrenze von knapp über 50% eingehalten werde. Abweichungen nach unten seien nur zulässig, soweit sie aus sachlichen Gründen zu bestimmten Zeitpunkten innerhalb einer Amtszeit erfolgen. Eine Unterschreitung, die über eine Amtszeit hinausgeht, unterlaufe das Regel-Ausnahme-Verhältnis und stelle damit einen Rechtsverstoß gegen § 4 Abs. 4 Berlin/Bonn-Gesetz dar.³⁷ In einem Gutachten, das von der Bundesstadt Bonn, dem Rhein-Sieg-Kreis und dem Kreis Ahrweiler in Auftrag gegeben wurde, wird die Auslegung des Begriffs „sollen“ nach der Ermessenslehre des Verwaltungsrechts im Sinne einer „Soll-Vorschrift“ abgelehnt.³⁸ Dagegen spreche, dass sich dieses Konzept des Verwaltungsrechts auf Ermessensentscheidungen von Verwaltungsbehörden beziehe und nicht auf Regierungshandeln. Es sei somit nicht ohne weiteres übertragbar.³⁹ Die Verwendung des Wortes „sollen“ erkläre sich durch das Spezifikum der Organisationsgewalt des Bundeskanzlers, welche den Einfluss von

²⁷ BMUB, (Fn. 26), S. 82.

²⁸ BMUB, (Fn. 26), S. 82.

²⁹ BMUB, (Fn. 26), S. 84.

³⁰ Heintzen, Der verfassungsrechtliche Status der Bundesstadt Bonn, Berlin 2000, S. 11.

³¹ BMUB, (Fn. 26), S. 82.

³² Zahlen beruhen auf einer schriftlichen Anfrage der Bundestagsabgeordneten Katja Dörner und Ulrich Kelber vom 11.01.2018, <http://katja-doerner.de/wp-content/uploads/2018/01/180110-Antwort-schriftliche-Frage-Stellenverteilung-12-2017.pdf>, zuletzt aufgerufen am 06.09.2018; BMUB, (Fn. 26), S. 1.

³³ Schoch, Jura 2010, 358, (359); Kment/Vorwalter, JuS 2015, 193, (198 f.).

³⁴ Stumpf, NWVBl. 2014, 166 (171).

³⁵ BT-Drucks. 17/14483 vom 02.08.2013.

³⁶ Stumpf, (Fn. 34).

³⁷ Stumpf, (Fn. 34), 172.

³⁸ Heintzen, Strukturelle und aktuelle Probleme des Berlin/Bonn-Gesetzes – Rechtsgutachten, 2012, S. 12.

³⁹ Heintzen, (Fn. 38), S. 10.

Parlament und Gerichten auf die Organisations- und Personalentscheidungen innerhalb der Bundesregierung beschränkt.⁴⁰ Dabei seien Globalvorgaben im Gegensatz zu Detailvorgaben zulässig, solange der Bundesregierung genügend Gestaltungsspielraum gewährt werde. Diese Unterscheidung verdeutlicht auch der Gesetzgebungsauftrag des Art. 22 Abs. 1 S. 3 GG. § 4 Abs. 4 Berlin/Bonn-Gesetz sei folglich dahingehend zu verstehen, dass eine feste Untergrenze von knapp über 50% festgelegt werde, die auch nicht durch die Verwendung des Wortes „sollen“ relativiert werde.⁴¹ Stünde auch dieser Grenzwert im Rahmen der Organisationsgewalt des Bundeskanzlers in deren Ermessen, wäre die Regelung des § 4 Abs. 4 Berlin/Bonn-Gesetz überflüssig und würde ihre Normqualität verlieren.⁴² Gleichzeitig werde der Organisationsgewalt des Bundeskanzlers genüge getan, indem durch die Verweisung auf die voranstehenden Absätze des § 4 Berlin/Bonn-Gesetz und durch die Bestimmung „der größte Teil“ oberhalb der Untergrenze viel Gestaltungsspielraum gelassen werde.⁴³ Selbst wenn man die Regelung des § 4 Abs. 4 im Sinne einer „Soll-Vorschrift“ interpretiert, ergibt sich im Übrigen nichts anderes, weil die Schwere und Dauer der Abweichung den Ermessensspielraum überschreiten und zudem keine zwingenden Gründe, die für einen atypischen Ausnahmefall sprechen, ersichtlich sind.⁴⁴ Insofern führen alle genannten Interpretationen der Norm zu dem Schluss, dass die derzeitige Aufteilung der Arbeitsplätze zwischen Berlin und Bonn, die nicht der gesetzlichen Vorgabe des § 4 Abs. 4 Berlin/Bonn-Gesetz entspricht, objektiv rechtswidrig sei und möglicherweise subjektive Rechte des Landes Nordrhein-Westfalen verletze.⁴⁵

II. Justiziabilität möglicher subjektiver Rechte

Konsequenterweise stellt sich im Folgenden die Frage, ob und wie die Stadt Bonn oder das Land Nordrhein-Westfalen gegen eine Verletzung von § 4 Abs. 4 Berlin/Bonn-Gesetz gerichtlich vorgehen könnten. In Betracht kommt zunächst sowohl eine verfassungsrechtliche, als auch eine verwaltungsrechtliche Klage.

1. Zulässigkeit einer verfassungsrechtlichen Klage

Um einen Rechtsverstoß gegen § 4 Abs. 4 Berlin/Bonn-Gesetz seitens der Bundesregierung zu rügen, kommt für das Land NRW vorrangig ein Bund-Länder-Streit gem. Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 GG in Betracht. Im Rahmen der Zulässigkeitsvoraussetzung eines Bund-Länder-Streits stößt die Prüfung jedoch spätestens bezüglich der Antragsbefugnis an ihre Grenzen. Die Antragsbefugnis setzt voraus, dass der Antragsteller geltend macht, durch eine Maßnahme oder Unterlassung des Antragsgegners in einem verfassungsrechtlichen Recht aus dem Bundesstaatsverhältnis verletzt oder unmittelbar gefährdet zu sein, §§ 69, 64 Abs. 1 BVerfGG.⁴⁶ Auf eine Verletzung eigener Rechte könnte sich das Land Nordrhein-Westfalen allerdings nicht berufen, da es durch § 4 Abs. 4 Berlin/Bonn-Gesetz nur mittelbar-faktisch begünstigt wird. Der Gegenstand des Verfahrens wäre in diesem Fall auch keine Streitigkeit um durch das Grundgesetz übertragene Rechte und Pflichten aus dem Bundesstaatsverhältnis. Darüber hinaus wäre es mit dem im Verfassungsrecht verankerten Grundsatz der föderalen Gleichheit nicht vereinbar, nur einem Bundesland durch ein einfaches Gesetz bei einem gesamtstaatlichen Regelungsthema Rechte einzuräumen, dies den restlichen Bundesländern aber vorzuenthalten.⁴⁷

Auch die kommunale Verfassungsbeschwerde (Art. 93 Abs. 1 Nr. 4b GG) scheidet aus, da diese nur gegen ein Gesetz gerichtet werden kann. Dafür müsste gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 4b GG jedoch durch ein Gesetz in das Recht auf Selbstverwaltung eingegriffen worden sein. Vorliegend sind jedoch nicht die Regelungen des Berlin/Bonn-Gesetzes umstritten, sondern deren Vollzug durch die Bundesregierung. Dieses Vorgehen könnte allenfalls gegen ein Gesetz in Betracht gezogen werden, welches das Berlin/Bonn-Gesetz aufhebt oder zulasten der Stadt Bonn ändert.

2. Zulässigkeit einer verwaltungsrechtlichen Klage

a) Verfassungsrechtliche Streitigkeit

Die Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs erfordert gem. § 40 Abs. 1 S. 1 VwGO, dass eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit vorliegt, die nicht-verfassungsrechtlicher Art ist. Ein Anspruch der Stadt Bonn aus § 4 Abs. 4 Berlin/Bonn-Gesetz könnte sich gegen die Bundesregierung richten und daher materiell Fragen des Verfassungslebens betreffen, sodass die daraus resultierende Streitigkeit verfassungsrechtlicher Natur ist.⁴⁸ Dabei muss allerdings berücksichtigt werden, dass regelmäßig eine sogenannte doppelte Verfassungsunmittelbarkeit gefordert wird, um das Vorliegen einer verfassungsrechtlichen Streitigkeit

⁴⁰ Heintzen, (Fn. 38), S. 11.

⁴¹ Heintzen, (Fn. 38), S. 12.

⁴² Heintzen, (Fn. 38), S. 13.

⁴³ Heintzen, (Fn. 38), S. 12, 13.

⁴⁴ Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestags (Hrsg.), Weitere Verlagerung von ministeriellen Arbeitsplätzen nach Berlin. Anmerkungen zum Gutachten „Strukturelle und aktuelle Probleme des Berlin/Bonn-Gesetzes, WD 3 – 3000 – 086/16, 2016, S. 4.

⁴⁵ Heintzen, (Fn. 30), S. 36.

⁴⁶ Gröpl, Staatsrecht I, 10. Auflage 2018, Rn. 1769.

⁴⁷ Heintzen, (Fn. 38), S. 23.

⁴⁸ Heintzen, (Fn. 38), S. 23.

zu begründen. Zweck dieser Ausschlussregelung ist eine Abgrenzung zur Verfassungsgerichtsbarkeit im Hinblick auf Streitigkeiten zwischen Staatsorganen untereinander.⁴⁹ Erfasst sind demnach lediglich Streitigkeiten, deren inhaltlicher Kern im Verfassungsrecht liegt und die zwischen zwei unmittelbar am Verfassungsleben teilnehmenden Rechtsträgern bestehen.⁵⁰ Der Streit um den geteilten Regierungssitz ist demnach nicht verfassungsrechtlicher Natur und kann vor einem Verwaltungsgericht ausgetragen werden.

b) Justizfreier Hoheitsakt

Dennoch befremdet die Vorstellung, dass ein Verwaltungsgericht sich mit der Ministerialorganisation des Bundes zu beschäftigen hätte.⁵¹ In Betracht kommt es daher, das Vorgehen der Bundesregierung als einen justizfreien Hoheitsakt zu sehen, der sich einer gerichtlichen Überprüfung entzieht. Diskutiert wird in diesem Rahmen vornehmlich die Justiziabilität von Regierungsakten, welche als außerhalb des Gesetzgebungsverfahrens vorgenommene staatsleitende Akte oberster Staatsorgane zu verstehen sind.⁵²

Allerdings ist die Auffassung, diese Regierungsakte seien wegen ihrer politischen Bedeutung nicht justiziabel, in der rechtsstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes nicht haltbar, da auch die Regierungsgewalt als Teil der vollziehenden Gewalt durch Art. 20 Abs. 3 GG und Art. 1 Abs. 3 GG umfassend an Recht und Gesetz gebunden ist.⁵³ Eine solche Interpretation würde letzten Endes zu dem Schluss führen, Politik gehe dem Recht vor. Solche „vorkonstitutionellen Relikte“⁵⁴ sind nicht mehr mit dem „umfassenden Charakter des Grundgesetzes, sämtliche Ausübung von Staatsgewalt rechtlich einzufangen“⁵⁵, vereinbar. Darüber hinaus sind die staatsleitenden Hoheitsakte im Grundgesetz normiert, sodass für eine rechtliche Bewertung durchaus ausreichend Anknüpfungspunkte vorliegen.⁵⁶ Insgesamt gilt daher, dass Regierungsakte als Rechtsakte nicht Teil eines justizfreien Raumes sind. Sie stellen somit Rechtsstreitigkeiten im Sinne des § 40 Abs. 1 S 1 VwGO dar.⁵⁷ Jedoch begründet die Justiziabilität der Regierungsakte nicht gleichzeitig die Kompetenz der Verwaltungsgerichte. Im Regelfall wird es sich um eine verfassungsrechtliche Streitigkeit handeln, sodass Rechtsschutz nur durch die Erhebung einer verfassungsrechtlichen Klage erlangt werden kann. Demnach kommt eine Verletzung subjek-

tiv-öffentlicher Rechte nur selten in Betracht. Überschreiten die Wirkungen der Regierungsakte allerdings den intern-staatsorganisatorischen oder zwischenstaatlichen Bereich und beeinträchtigen sie auf diese Weise subjektive öffentliche Rechtspositionen, ist der Verwaltungsrechtsweg über § 40 Abs. 1 S. 1 eröffnet.⁵⁸

c) Klagebefugnis

Die Klagebefugnis nach § 42 Abs. 2 VwGO setzt, auch in analoger Anwendung, die Möglichkeit der Verletzung eines konkret zu benennenden subjektiv-öffentlichen Rechts voraus.⁵⁹ Ein subjektives öffentliches Recht verleiht die Rechtsmacht, vom Staat ein bestimmtes Tun, Dulden oder Unterlassen verlangen zu können, welches der Verfolgung eigener Interessen dient.⁶⁰ In den meisten Fällen fehlt es jedoch an einem subjektiven Recht, welches die Kläger geltend machen können, und somit auch an der Klagebefugnis.⁶¹

Die Grundrechte, welche üblicherweise einen Grundstock an subjektiv-öffentlichen Rechten bieten, können im vorliegenden Fall nicht herangezogen werden, da die Stadt Bonn als juristische Person des öffentlichen Rechts nicht grundrechtsfähig ist. Subjektive Rechte können aber auch durch einfache Gesetze begründet werden. Dabei muss durch Auslegung bestimmt werden, ob die Norm einen Rechtsanspruch oder nur eine Rechtspflicht konstituiert. Letzteres verpflichtet zwar die Verwaltung, im öffentlichen Interesse tätig zu werden, jedoch ohne dem Einzelnen einen Anspruch auf das Verwaltungshandeln zu verleihen. Ohne das Vorliegen eines subjektiv-öffentlichen Rechts besteht demnach kein allgemeiner Normbefolgungsanspruch.⁶²

Zur Bestimmung eines solchen subjektiven Rechts kann die Schutznormtheorie herangezogen werden.⁶³ Demnach begründen Rechtsnormen grundsätzlich dann ein subjektives öffentliches Recht, wenn sie nicht nur den Interessen der Allgemeinheit, sondern zumindest auch Individualinteressen zu dienen bestimmt sind.⁶⁴ Die Norm muss folglich den Individualinteressenschutz bezwecken, was durch Auslegung zu bestimmen ist. Eine bloß faktische Begünstigung des Einzelnen, die lediglich aus der Normbefolgung selbst resultiert (sog. Rechtsreflex), ist hierbei nicht ausreichend.⁶⁵ Die Begründung eines subjektiven Rechts und die damit einhergehenden Vorteile müssen vom Gesetzgeber gewollt sein.⁶⁶

⁴⁹ Hufen, Verwaltungsprozessrecht, 10. Auflage 2016, § 11 Rn. 4.

⁵⁰ Hufen, (Fn. 49), § 11 Rn. 49; Schenke, Verwaltungsprozessrecht, 15. Auflage 2017, Rn. 127 f.

⁵¹ Heintzen, (Fn. 38), S. 23.

⁵² Schenke, Verwaltungsprozessrecht, 15. Auflage 2017, Rn. 92.

⁵³ Schenke, (Fn. 52), Rn. 93.

⁵⁴ Hufen, (Fn. 49), § 11 Rn. 7.

⁵⁵ Unruh, in: Fehling/Kastner/Störmer (Hrsg.), Handkommentar Verwaltungsrecht, 4. Auflage 2016, § 40 VwGO Rn. 75.

⁵⁶ Unruh, (Fn. 55).

⁵⁷ Ehlers/Schoch, Rechtsschutz im öffentlichen Recht, Berlin 2009, § 21 Rn. 51.

⁵⁸ Unruh, (Fn. 56), § 40 VwGO Rn. 76.

⁵⁹ Voßkuhle/Kaiser, JuS 2009, 16 (17).

⁶⁰ Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 19. Auflage 2017, § 8 Rn. 2; Scharl, Die Schutznormtheorie, 2018, S. 23.

⁶¹ Ehlers, JURA 2008, 183 (185).

⁶² Voßkuhle/Kaiser, (Fn. 59), 17.

⁶³ Scharl, Die Schutznormtheorie, 2018, S. 25.

⁶⁴ BVerfGE 27, 297 (307); BVerfGE 52, 122 (128); BVerfGE 101, 157 (163); Maurer, (Fn. 60), § 8 Rn. 8; Voßkuhle/Kaiser, (Fn. 59).

⁶⁵ Voßkuhle/Kaiser, (Fn. 59).

⁶⁶ Maurer, (Fn. 60), § 8 Rn. 8.

d) Subjektive Rechte der Stadt Bonn

In Bezug auf potentielle subjektive Rechte der Stadt Bonn lässt § 4 Abs. 4 Berlin/Bonn-Gesetz verschiedene Interpretationen zu. Einerseits könnte § 4 Abs. 4 lediglich „dem gesamtstaatlichen Interesse an einer demokratisch legitimierten Lösung der Hauptstadtfrage“⁶⁷ dienen, nicht aber konkreten Interessen der Städte Bonn oder Berlin. Für dieses Verständnis spräche, dass sich ein subjektives Recht auf Entscheidungen nach den Absätzen 1 bis 3 über den Sitz der Bundesministerien beziehen müsste, die ihrerseits eher Allgemeininteressen dienen.

Weiterhin wird das Bestehen eines subjektiven Rechts der Stadt Bonn vom Verständnis des Begriffs „sollen“ beeinflusst. Im Rahmen der verwaltungsrechtlichen Ermessenslehre weist eine „Soll-Vorschrift“ auf einen weniger verbindlichen Charakter hin als eine „Muss-Vorschrift“. Der Gesetzgeber hätte folglich auch die Formulierung „muss“ verwenden können, um die Bundesregierung an eine feste Untergrenze von knapp über 50% zu binden. Dies legt den Schluss nahe, dass die Normierung eines Anspruchs der Stadt Bonn nicht gewollt war. Allerdings bedeutet die Verwendung einer „Soll-Vorschrift“ eine strikte Bindung für den Regelfall und eröffnet Ermessen nur in einem eng begrenzten Rahmen.⁶⁸ Vor diesem Hintergrund kann davon ausgegangen werden, dass die Ausgestaltung der Bestimmung dazu dient, der Organisationsgewalt des Bundeskanzlers Rechnung zu tragen. Konsequenterweise würde dann ein subjektives Recht der Stadt Bonn bestehen, das die Überschreitung des Toleranzspielraums verhindern und die Beachtung der gesetzlichen Schranke⁶⁹ in § 4 Abs. 4 gewährleisten soll. Danach könnte die Bundesstadt Bonn mit Blick auf das Selbstorganisationsrecht und der Organisationsgewalt des Bundeskanzlers zwar keine konkreten Einzelentscheidungen einfordern, könnte aber die Einhaltung der im Gesetz vorgegebenen Mindestanforderungen hinsichtlich der in Bonn angesiedelten Ministerialarbeitsplätze verlangen.⁷⁰

Gegen die Annahme eines subjektiven Rechts der Stadt Bonn spricht wiederum ein Vergleich mit anderen Sitzentscheidungen. Beispielsweise wird der Sitz des Bundesverfassungsgerichts in Karlsruhe, § 1 Abs. 2 BVerfGG, mit der Formulierung „Der Sitz des Bundesverfassungsgerichts ist Karlsruhe“ festgelegt. Obwohl die Verwendung des Wortes „ist“ im Gegensatz zu „soll“ ein viel stärkeres Anrecht suggeriert, wird die Sitzentscheidung nicht als subjektives Recht der Kommune verstanden.⁷¹

Dem kann jedoch entgegengehalten werden, dass aufgrund des Ausgleichsgedankens, welcher den Zweck des Berlin/Bonn-Gesetzes maßgeblich beeinflusst, und der besonderen und bedeutsamen historisch-politischen Rolle der Stadt Bonn keine vergleichbare Interessenlage besteht.

Die Umsetzung dieses Gedankens ist eine „Pflicht, die sich daraus ergibt, daß Bonn über 4 Jahrzehnte der deutschen Teilung die Funktion des provisorischen Sitzes von Parlament und Regierung wahrgenommen hat“.⁷² Im Antrag zur Vollendung der Einheit Deutschlands, dessen Umsetzung im Berlin/Bonn-Gesetz resultierte, heißt es, dass Bonn auch nach Umzug des Parlaments nach Berlin weiterhin das Verwaltungszentrum der Bundesrepublik Deutschland bleibt, wodurch der größte Teil der Arbeitsplätze in Bonn erhalten bliebe.⁷³ Der Wortlaut des Antrags lässt auf den parlamentarischen Willen schließen, die Zusicherungen für die Stadt Bonn nicht dem Ermessen der Bundesregierung zu überlassen.

Dieser Wille spiegelt sich ebenfalls zu Beginn des Gesetzes selbst wider: Gemäß § 1 Abs. 1 Berlin/Bonn-Gesetz ist es „Zweck des Gesetzes (...) die Wahrnehmungen von Regierungstätigkeiten in der Bundeshauptstadt Berlin und in der Bundesstadt Bonn zu sichern und einen Ausgleich für die Region Bonn zu gewährleisten.“ Dafür spricht auch der abgelehnte Berlin-Antrag, der lediglich unbestimmte Fördermaßnahmen zum Erhalt der Infrastruktur Bonns vorsah.⁷⁴ Ein fortschreitender Abzug von ministeriellen Arbeitsplätzen würde die Stadt Bonn gegen den gesetzgeberischen Willen zu einem reinen Verwaltungszentrum degradieren und langfristig materiell sogar den Status als „Bundesstadt“ bedrohen.⁷⁵

Zudem wird die Bundesstadt Bonn bereits im Gesetzestitel konkret benannt und von § 4 Abs. 4 Berlin/Bonn-Gesetz unmittelbar begünstigt. So sprechen sowohl die Entstehungsgeschichte als auch der Telos des Gesetzes dafür, dass es der Absicherung und dem Schutz der Interessen der Bundesstadt Bonn dient.⁷⁶ § 4 Abs. 4 Berlin/Bonn-Gesetz ist außerdem aus materieller Sicht hinreichend konkret, um einem potentiellen Kläger Rechte gewährleisten zu können.⁷⁷

Demnach scheint die Begünstigung der Stadt Bonn eher Zweck und gerade nicht nur Folge der jeweiligen Entscheidung zu sein, was wiederum für das Bestehen eines subjektiven Rechts nach der Schutznormtheorie spricht.

D. Perspektiven – Darstellung möglicher Lösungsansätze

Fest steht, dass sich die Abwanderung der Bundesbehörden von Bonn in Richtung Berlin in der Zukunft noch weiter verschärfen wird. Neueinstellungen erfolgen überproportional häufiger am Dienort Berlin, während drei Viertel der momentan in Bonn Beschäftigten in den kommenden

⁶⁷ Heintzen, (Fn. 38), S. 22.

⁶⁸ Rode, § 40 VwVfG und die deutsche Ermessenslehre, 2002, S. 69 f.

⁶⁹ Battis, LKV 1995, 28 (30).

⁷⁰ Stumpf, (Fn. 34), 173.

⁷¹ Heintzen, (Fn. 30), S. 38 f.

⁷² Begründung Nr. 6 des angenommenen Antrags zur Vollendung der Einheit Deutschlands, BT Drucks. 12/815 vom 19.06.1991.

⁷³ BT-Drucks. 12/815 vom 19.06.1991.

⁷⁴ BT-Drucks. 12/818 vom 19.06.1991.

⁷⁵ Stumpf, (Fn. 34), 173.

⁷⁶ Stumpf, (Fn. 34), 173.

⁷⁷ Stumpf, (Fn. 34), 173.

20 Jahren in den Ruhestand treten werden.⁷⁸ Da allerdings wegen § 4 Abs. 1 und Abs. 2 Berlin/Bonn-Gesetz unstreitig ein Komplettumzug der Ministerien nach Berlin mit der derzeitigen Rechtslage nicht vereinbar ist, stellt sich die Frage, wie zugunsten von Rechts- und Planungssicherheit die rechtlichen Problemkreise des Gesetzes überwunden werden können.

I. Änderung des Berlin/Bonn-Gesetzes

Ein möglicher Lösungsansatz, welcher vor allem in rechtlicher Hinsicht Klarheit schaffen könnte, wäre eine Änderung des Berlin/Bonn-Gesetzes. Vorstellbar ist dabei keineswegs nur eine Änderung zugunsten Berlins, die einen Komplettumzug aller Ministerien festlegt, sondern auch die konkrete Regelung einer Kompromisslösung zwischen Berlin und Bonn.

Grundsätzlich ist der Gesetzgeber befugt, das als einfaches Recht ausgestaltete Berlin/Bonn-Gesetz mit der entsprechenden einfachen Mehrheit nach Art. 42 I 1 GG zu modifizieren. Die dazu erforderliche Gesetzgebungskompetenz liegt kraft Natur der Sache vor.⁷⁹ Gehindert wird der Gesetzgeber dabei nicht durch Zusagen in Koalitionsvereinbarungen, da diese keine rechtliche Verbindlichkeit im Sinne eines Vertrages aufweisen.⁸⁰ Auch der bloße Wortlaut, der von einer *dauerhaften* Aufgabenteilung zwischen Berlin und Bonn spricht, stellt keine Unabänderbarkeitsgarantie dar. Es kann nicht sein, dass der Gesetzgeber durch Wortlautanpassungen auf einfachgesetzlicher Ebene einer Regelung dieselbe Bestandskraft verleiht, wie es Art. 79 Abs. 3 GG exklusiv für den Kernbereich der Verfassung vorsieht.⁸¹

Ein verbindliches Verbot, das Berlin/Bonn-Gesetz in seinem Kernbereich zu verändern, müsste sich vielmehr unmittelbar aus dem Grundgesetz ergeben.⁸² Zum Teil wird vertreten, eine solche Schranke liege aus Gründen des verfassungsrechtlichen Vertrauensschutzes vor.⁸³ Dafür müsste jedoch zunächst ein verfassungsrechtlich geschütztes Recht der Stadt Bonn auf Einhaltung der im Berlin/Bonn-Gesetz niedergeschriebenen Kernbereichsregelungen bestehen. Einen solchen Anspruch räumt das Grundgesetz Bonn zumindest nicht ausdrücklich ein.⁸⁴ Teilweise wird aus der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG abgeleitet, die Stadt Bonn habe 1994 einen Anspruch darauf gehabt, „sich auf einer gesicherten rechtlichen Grundlage neu zu orientieren“.⁸⁵ Dieser Schutz gelte allerdings nur temporär und werde zu-

nehmend schwächer, je unabhängiger die Stadt von ihrer ehemaligen Hauptstadtfunktion würde.⁸⁶ Unter Verweis auf die oben dargestellte positive wirtschaftliche und politische Entwicklung der Stadt Bonn in den vergangenen zwanzig Jahren ist daher kein Vertrauensschutz anzunehmen. Dennoch ist nicht ausgeschlossen, dass im Falle einer Gesetzesänderung zu Lasten Bonns weitere Ausgleichsansprüche begründet werden.⁸⁷

Im Ergebnis lässt sich feststellen, dass der Gesetzgeber jedenfalls umfassend befugt ist, das Berlin/Bonn-Gesetz und somit auch das Kombinationsmodell zu ändern.

II. „Bonn-Vertrag“

Ein weiterer Lösungsansatz findet sich im Koalitionsvertrag der 19. Legislaturperiode. Hierin haben sich die Regierungsparteien CDU, CSU und SPD für das Berlin/Bonn-Gesetz und den Erhalt Bonns als zweites bundespolitisches Zentrum ausgesprochen. Geplant sei der Abschluss einer vertraglichen Zusatzvereinbarung, des sog. „Bonn-Vertrags“, zwischen dem Bund, der Region Bonn, dem Bundesland Nordrhein-Westfalen und dem Bundesland Rheinland-Pfalz.⁸⁸ Der „Bonn-Vertrag“ soll dabei eine Ergänzung zum Berlin/Bonn-Gesetz darstellen, dieses jedoch nicht ersetzen. In dieser Vereinbarung sollen sowohl die Arbeitsteilung zwischen Berlin und Bonn als auch das „Engagement des Bundes für den internationalen Standort Bonn, die Kompetenzcluster Wissenschaft, Entwicklungspolitik, Nachhaltigkeit, Cybersecurity verbindlich geregelt werden.“⁸⁹

Als Grundlage soll § 6 Abs. 5 Berlin/Bonn-Gesetz dienen, in dem vertragliche Vereinbarungen vorgesehen sind, um einen angemessenen Ausgleich für die Region Bonn zu schaffen.⁹⁰ Jedoch sind die Detailfragen bezüglich der Art des Vertrages und seiner rechtlichen Verbindlichkeit noch nicht abschließend geklärt. Neben den verfassungsrechtlich geregelten Fällen finden sich noch weitere Formen des Zusammenwirkens zwischen dem Bund und den Ländern. Diese „außerrechtlichen“ Kooperationsformen dienen der Abstimmung und einem einheitlichen Vorgehen der föderativen Einheiten.⁹¹ Trotz fehlender Verankerung im Grundgesetz steht es diesen nicht vorgegebenen Kooperationserscheinungen nicht entgegen, solange sie im Einklang mit der verfassungsrechtlichen Ordnung stehen.⁹² Die Möglichkeiten der Zusammenarbeit wei-

⁷⁸ BMUB, (Fn. 26), S. 83.

⁷⁹ Menzenbach, Änderung des Berlin/Bonn-Gesetzes und damit verbundener Maßnahmen – Notwendige Schritte und verfassungsrechtliche Grenzen, WD 3 – 040/07, 2007, S. 13.

⁸⁰ Menzenbach, (Fn. 79), S. 10.

⁸¹ Stumpf, (Fn. 34), 168.

⁸² Stumpf, (Fn. 34), 168.

⁸³ Heintzen, (Fn. 38), S. 28.

⁸⁴ Stumpf, (Fn. 34), 168.

⁸⁵ Heintzen, (Fn. 30), S. 61.

⁸⁶ Heintzen, (Fn. 34), S. 30.

⁸⁷ Menzenbach, (Fn. 79), S. 13.

⁸⁸ Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode, S. 129 Z. 6046 – 6049.

⁸⁹ Kelber, Pressemitteilung „Meine Einschätzung: Wie Bonn vom neuen Koalitionsvertrag profitieren würde“ vom 07.02.2018, <https://www.ulrich-kelber.de/service/archiv/pressemitteilungen/pressemitteilung/index.html?datum=2018-02-07+01:00:00>, zuletzt aufgerufen am 30.08.2018

⁹⁰ Telefoninterview mit Ulrich Kelber, MdB vom 05.09.2018.

⁹¹ Gröpl, (Fn. 46), Rn. 701.

⁹² Gröpl, (Fn. 46), Rn. 702.

sen eine vielfältige Ausgestaltung auf und reichen dabei von politischen Absprachen bis hin zu Staatsverträgen und gemeinsamen Einrichtungen.⁹³ Der Abschluss eines „Bonn-Vertrags“ könnte die rechtlichen Probleme des Berlin/Bonn-Gesetzes allerdings nur überwinden, wenn dieser rechtsverbindlich wäre.

Vorstellbar wäre beispielsweise ein Staatsvertrag zwischen dem Bund und den Bundesländern Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz, in dem eine Verteilung der Arbeitsplätze, einzelner Abteilungen oder ganzer Behörden festgelegt wird. Eine weitere Möglichkeit wäre der Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrages auf staatsrechtlicher Ebene im Sinne der §§ 54 ff. VwVfG. Als Träger originärer Hoheitsgewalt steht es den Ländern frei, in Bereichen ihrer Zuständigkeit Vereinbarungen miteinander und unter Beteiligung des Bundes zu treffen.⁹⁴

Die Beteiligten könnten in diesen Fällen die ihnen zustehenden Rechte vor einem deutschen Gericht einklagen.⁹⁵ Eine Übereinkunft ohne rechtliche Bindungswirkung könnte zwar, zumindest vorübergehend, auf politischer, jedoch nicht auf rechtlicher Ebene Klarheit schaffen. Es bleibt abzuwarten, wie sich das politische Spannungsfeld in diesem Bereich entwickelt. Konkretere Ansätze und Vorstellungen der Beteiligten bezüglich des „Bonn-Vertrags“ sind jedenfalls voraussichtlich erst 2019 zu erwarten.⁹⁶

E. Fazit

Als das Berlin/Bonn-Gesetz 1994 beschlossen wurde, war die Entscheidung, Berlin zur Hauptstadt des wiedervereinten Deutschlands zu ernennen, bereits gefallen. Mit dem Erfordernis einer fairen Arbeitsteilung hat sich der Gesetzgeber für einen geteilten Regierungssitz und somit einen Kompromiss zwischen Berlin und Bonn entschieden. Er würdigte somit die Errungenschaften der Bonner Republik und löste gleichsam das Versprechen ein, die Hauptstadt des freien Deutschlands nach Berlin zu verlegen. Heute, rund zwanzig Jahre nach dem Abschied vom Bonner Provisorium, gelingt es dem Berlin/Bonn-Gesetz nicht, eine eindeutige Ausgestaltung der Arbeitsteilung zu bewirken. Nicht nur im Hinblick auf Effizienz- und Kostengründe ist das Gesetz umstritten. Regelmäßige Forderungen nach der Abschaffung der „anachronistischen“ Regelung⁹⁷ stehen dem Vorwurf des Rechtsverstößes und dem historisch-symbolgeprägten Festhalten am geteilten Regierungssitz gegenüber. Dabei könnte eine Neuregelung einen zeitgemäßen Kompromiss herbeiführen, um eine gemein-

same Zukunftsvorstellung zu entwickeln. Vor allem aber würde sie Rechtssicherheit und Klarheit schaffen. Insbesondere könnte durch den „Bonn-Vertrag“ eine Regelung gefunden werden, die die einzigartige historische Rolle der Bundesstadt Bonn berücksichtigen und festigen kann.

⁹³ Gröpl, (Fn. 46), Rn. 703.

⁹⁴ Gröpl, (Fn. 46), Rn. 707.

⁹⁵ Gröpl, (Fn. 46), Rn. 707, 708.

⁹⁶ Telefoninterview mit Ulrich Kelber; MdB vom 05.09.2018.

⁹⁷ Zawatka-Gerlach, 20 Jahre nach dem Berlin/Bonn-Gesetz, bpb.de, <http://www.bpb.de/geschichte/deutsche-einheit/20-jahre-hauptstadt-beschluss/181669/meinung-20-jahre-nach-dem-berlin-bonn-gesetz>, zuletzt aufgerufen am 17.09.2018.