

GEWERKSCHAFTLICHE MONATSHEFTE

Zeitschrift für soziale Theorie und Praxis

Herausgegeben vom Bundesvorstand des Deutschen Gewerkschaftsbundes

2. JAHRGANG

AUGUST 1951

HEFT 8

Willy Brandt (MdB)

BERLIN UND BONN

Das Problem des zwölften Landes

Das Verhältnis Berlins zur Bundesrepublik hat bisher keine eindeutige Klärung erfahren. Als Problem ist es jedoch in der letzten Zeit von verschiedenen Seiten her aktualisiert worden. Die Notwendigkeit einer Klärung wird sich in den kommenden Monaten immer mehr aufdrängen. Umreißen wir zunächst den gegenwärtigen Stand der Dinge:

Die Bundesrepublik hat Berlin eine beträchtliche Finanzhilfe zuteil werden lassen. Durch Initiative des Bundestags und Bundesrats ist Berlin in eine Reihe wichtiger Bundesgesetze einbezogen worden. Gegen ein rascheres Tempo der Eingliederung und gegen Bemühungen, einen Widerruf des alliierten Einspruchs zu erwirken, durch den Berlin im Jahre 1949 der Status eines gleichberechtigten Bundeslandes verwehrt wurde, sind von Sprechern des offiziellen Bonn jedoch „staatsrechtliche“ und „außenpolitische“ Bedenken geltend gemacht worden.. Neuerdings hat sich allerdings der Bundesminister der Finanzen mit dem Gedanken befreundet, Berlin in finanzwirtschaftlicher Hinsicht den Status eines 12. Landes zu verleihen.

Von Berlin aus stellen sich die Dinge so dar, daß man die Maßnahmen der Bundesorgane durchweg für unzureichend gehalten und als allzu zögernd betrachtet hat. Das Gefühl der Isolierung vom westlichen Bundesgebiet ist trotz der Finanzhilfe und trotz der Einbeziehung in Bundesgesetze nicht gewichen. Immer wieder taucht die Befürchtung auf, daß die erstrangige nationalpolitische Bedeutung des Berliner Faktors im deutschen Westen nicht erkannt wird. Immer wieder wird die Forderung erhoben, der Bund möge in Berlin unter Beweis stellen, wie ernst es ihm mit seiner gesamtdeutschen Verpflichtung ist: mit dem Ringen um die Wiederherstellung der Einheit auf dem Boden der Freiheit.

Die drei westalliierten Kontrollmächte haben das Verhältnis Berlins zum Bund 1949 und später unterschiedlich beurteilt. Während die Amerikaner eine recht positive Haltung einnahmen, übten die Franzosen einen ausgesprochen retardierenden Einfluß aus. Die Kommandanten aller drei Westsektoren von Berlin haben sich kürzlich gegen das Bestreben gewandt, Bundesbefugnisse automatisch auf Berlin auszudehnen. Die Sachverständigen der Oberkommissare auf dem Petersberg haben sich eingehend damit befaßt, welche Folgerungen sich für Berlin aus der geplanten Ablösung des Besatzungsstatuts durch ein Vertragssystem ergeben würden. Sie sind offenbar zu dem Schluß gekommen, daß von einer Sonderlage Berlins ausgegangen werden muß, wenn die Westmächte nicht Rechte aufgeben wollen, die sie 1945 gemeinsam mit den Sowjets und gegenüber den Sowjets übernommen haben.

Was schließlich die Sowjets angeht, so verbinden sie ihre Politik der Schädigung und Drangsalierung Westberlins mit einer durch wenig Hemmungen belasteten Eingliederung des Berliner Ostsektors in die sowjetische Besatzungszone. Die Verwaltung dieser Zone — die sogenannte „Regierung der DDR“ — fühlt sich durch die auf eine vollgültige und vollberechtigte Einbeziehung Berlins (in gegebener Lage: zunächst Westberlins) in die Bundesregierung bedroht. Mit Recht, denn solange das Problem des 12. Landes nicht gelöst ist, hoffen die östlichen Machthaber, daß sich der Westen mit der Spaltung Deutschlands als Dauerzustand abfinden könnte.

Solche Hoffnungen der Machthaber im Osten sind zweifellos dadurch genährt worden, daß die Bundesrepublik nicht nur bei den Westmächten, sondern auch in Westdeutschland vielfach als eine staatliche Neugründung dargestellt und aufgefaßt wurde. Nach Meinung der Verfassungsgeber sollte sie ein Provisorium im Sinne der staatlichen Reorganisation sein, provisorisch darum, weil die deutsche Handlungsfreiheit zunächst nur bedingt gegeben war, vor allem aber, weil selbst diese bedingte Handlungsfreiheit nur in den westlich besetzten Zonen einen staatlichen Zusammenschluß ermöglichte. Die Neigung zum Definitivum ist seitdem häufig genug in Erscheinung getreten. Andererseits haben sich Bundestag und Bundesregierung zu ihrer gesamtdeutschen Verpflichtung bekannt. Im Rechtsausschuß des Bundestages ist eine wesentliche Klärung der Begriffe insofern erzielt worden, als die Identität zwischen „Bundesgebiet“ und deutschem Staatsgebiet (innerhalb der Grenzen von 1937) festgestellt wurde; was landläufig als Bundesgebiet bezeichnet wird, muß »Geltungsbereich des Grundgesetzes“ heißen. In diesem Zusammenhang müssen auch die Beschlüsse der New Yorker Außenministerkonferenz vom September 1950 erwähnt werden. Durch sie wurde die Bundesregierung als einzig rechtmäßige deutsche Regierung anerkannt.

Ohne diesen Teil der Argumentation zu vertiefen, darf unterstellt werden, daß Berlin im weiteren, gesamtdeutschen Sinne auf jeden Fall durch die Organe der Bundesrepublik mitvertreten werden muß. Wir behaupten aber, daß Berlin auch im engeren Sinne zum Bund gehört. Seine Vertreter haben das Grundgesetz 1948/49 mitberaten und mitbeschlossen. Das Grundgesetz ist von der damaligen Berliner Stadtverordnetenversammlung (die inzwischen durch das Abgeordnetenhaus abgelöst wurde) wie von den Landtagen im deutschen Westen bestätigt worden. In Artikel 23 des Grundgesetzes wird Berlin als eines der zwölf Länder aufgezählt, von denen die staatliche Reorganisation ausgeht.

Dieser Artikel 23 ist seinerzeit von den alliierten Militärgouverneuren suspendiert worden. Dadurch wird zunächst noch nichts daran geändert, daß Berlin nach dem Willen der deutschen Verfassungsgeber eines der zwölf Bundesländer sein sollte und daß es nach deutscher Rechtsauffassung zum Bund gehört. Zum ändern bedeutete die alliierte Suspension keineswegs, daß der Artikel 23 gestrichen wurde. Es handelte sich nicht um ein Veto, sondern um einen zeitbedingten (außenpolitisch begründeten) und nicht unbedingten Einspruch: Berlin durfte keine Abgeordneten zum Bundestag wählen. Aber es durfte eine kleinere Zahl von (acht) Abgeordneten durch indirekte Wahl entsenden. Sie erhielten kein Stimmrecht, wohl aber Rede- und Vorschlagsrecht, also die Möglichkeit, auf die Gesetzgebung des Bundes Einfluß zu nehmen. In den Bundesrat zog Berlin mit der ihm zustehenden Vertretung ein. Diese, wenn auch nicht vollberechtigte, Mitwirkung in den gesetzgebenden Körperschaften des Bundes wäre absurd, falls Berlin außerhalb des Bundes stünde.

Vertreter der Westmächte — die, wie bemerkt, untereinander nicht ganz gleicher Meinung sind — haben wiederholt zu erkennen gegeben, daß ihrer Meinung nach ein staatsrechtlicher Zusammenhang zwischen dem Bund und Berlin nicht gegeben sei. Die Militärgouverneure konnten 1949 jedoch nur gemeint haben, daß Berlin nicht auf gleiche Weise, mit den gleichen Rechten und Pflichten wie die elf Länder der Westzonen, zur Bundesrepublik gehöre. Als dann im Oktober 1950 die neue Berliner Landesverfassung in Kraft trat, erklärten die drei Westkommandanten, daß Berlin „während der Übergangsperiode keine der Eigenschaften eines zwölften Landes besitzen“ werde. Sie erklärten sich damit einverstanden, daß Berlin gemäß Artikel 87, Absatz; 2, der neuen Verfassung Bundesgesetze durch parallele Beschlußfassung übernehmen könne, bis zu dem Zeitpunkt, in dem „das Grundgesetz der Bundesrepublik in Berlin keinen Beschränkungen mehr unterliege“. Von solchen Beschränkungen hätte keine Rede zu sein brauchen, falls das Grundgesetz zu Berlin keinerlei Beziehung gehabt hätte. Eine Auslassung über die „Eigenschaften“ eines zwölften Landes war auch noch nicht gleichbedeutend mit der Verneinung einer staatsrechtlichen Verbindung.

Formalrechtliche Vorbehalte hinderten die Westalliierten nicht, sich in der Praxis für eine möglichst enge Verbindung zwischen Westberlin und dem Bund einzusetzen. In Kreisen der Bundesregierung war man bis in die letzten Wochen geneigt, aus der alliierten Suspension des Artikels 23 „staatsrechtliche Bedenken“ abzuleiten. Solche Bedenken wurden zunächst sogar gegen die Einbeziehung Berlins in Bundesgesetze geltend gemacht, bis die Regierung nun selbst in mehreren Fällen die Einbeziehungsklausel vorgeschlagen hat. Als es sich um eine praktische Frage, wie die Einbeziehung der Berliner Post in die Bundespost, handelte, wurde allerdings noch vor wenigen Monaten erklärt, erst müsse das Problem des zwölften Landes gelöst sein, und der Verkehrsminister ließ erklären, daß er sich wegen der angeblich ungeklärten staatsrechtlichen Lage nicht für die gemäßregelten Westberliner Eisenbahner verantwortlich fühlen könne. Die Regierung zögerte dann aber mit ähnlicher Begründung bei der — inzwischen beschlossenen — Einbeziehung Berlins in die Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung.

Aus den staatsrechtlichen Erörterungen ergeben sich praktische Konsequenzen. Jene Bonner Ministerialbeamten, die einen alliierten Einspruch zum Bestandteil einer deutschen Rechtsauffassung machen wollten, konnten sich eine Regelung der Beziehungen zwischen dem Bund und Berlin nur auf dem Wege von Staatsverträgen vorstellen. Sie bedienten sich einiger geradezu grotesker Gutachten und stellten Vergleiche mit Luxemburg und Monaco an. Finanzminister *Schäffer* desavouierte diese Schriftgelehrten, als er im Juli dieses Jahres zu Papier gab, daß Berlin staatsrechtlich ohne Frage zum Bund gehöre, wenn es auch noch nicht in den Geltungsbereich des Grundgesetzes einbezogen sei. Der Vorsitzende des Berlin-Ausschusses im Bundestag, Dr. *Bucerius*, erklärte ungefähr zu gleicher Zeit, daß Berlin dem Bund nicht angehöre, aber in möglichst weitem Umfang in den Geltungsbereich des Grundgesetzes einbezogen werden solle. In Berlin selbst waren indessen nicht nur solche Stimmen laut geworden, die den langwierigen Prozeß der fortschreitenden Eingliederung befürworteten, sondern auch solche, die sich aus dem Sonderstatus — es wurden Parallelen zum Saargebiet und zu Danzig gezogen! — Vorteile versprachen.

Unserer Meinung nach kann es keinem Zweifel unterliegen, daß Berlin (und zwar das ganze Berlin, wenngleich die Rechtsbefugnisse des Landes Berlin gegenwärtig am Brandenburger Tor und am Potsdamer Platz aufhören) rechtens

zum Bund gehört. Unserer Meinung nach handelt es sich darum, daß aus einer politischen Notwendigkeit, die rechtlich fundiert ist, die entsprechenden Konsequenzen gezogen werden, Daran hat es bisher vielfach gefehlt. Die über das „Notopfer“ finanzierte Haushaltsbeihilfe des Bundes ist eher als eine umfassende karitative Maßnahme, denn als Teil eines nationalpolitischen Programms erschienen. Die fortschreitende Einbeziehung in die Bundesgesetzgebung ist — wie wir bereits erwähnten — überaus zögernd erfolgt. Nachdrückliche Vorstellungen auf dem Petersberg wegen einer Überprüfung der Stellung Berlins sind nicht erfolgt, obgleich dazu von Berliner Seite mehr als einmal aufgefordert wurde. Die Erklärung ist offenbar darin zu suchen, daß die Bundesregierung bzw. der Bundeskanzler geglaubt hat, dem wesentlich retardierenden Faktor auf alliierter Seite entgegenkommen zu sollen.

Trotz allen Zögerns und aller Unzulänglichkeiten hat es jedoch keinen Stillstand gegeben. Es gibt bereits eine lange Reihe von Bundesgesetzen, die gemäß Artikel 87/2 von Berlin übernommen worden sind. Hier sei nur daran erinnert, daß die Gerichtsorganisation des Bundes in Berlin eingeführt wurde und daß der Bundesgerichtshof auch für Berlin zuständig ist. Auf sozialpolitischem Gebiet begann das Werk der Einbeziehung mit dem Bundesversorgungsgesetz. Es wurde fortgesetzt mit dem — allerdings gerade in Berlin besonders umstrittenen — Gesetz gemäß Artikel 131 des Grundgesetzes, dem Gesetz über die Bundesanstalt, dem Rentenzulagegesetz, und auch in die Planungen für den reichlich verspäteten und reichlich unzulänglichen Lastenausgleich ist Berlin einbezogen.

Durch das Rentenzulagegesetz, das der Bundestag unmittelbar vor den Sommerferien verabschiedete, ist allerdings eine Frage von grundsätzlicher Bedeutung aufgerollt worden. Die Bundesregierung hatte in diesem Fall von sich aus die Einbeziehung Berlins vorgeschlagen, um sie mit der Forderung einer schematischen Angleichung Berlins an die Organisation der Rentenversicherung im deutschen Westen zu verknüpfen. Berlin wurde dadurch einem außerordentlichen Druck ausgesetzt, denn es konnte an der — wenn auch äußerst mangelhaften — Aufbesserung der Renten nicht teilhaben, wenn es nicht der Auflösung seiner einheitlichen Sozialversicherung in die Invaliden- und Angestelltenversicherung (mit unterschiedlichen Leistungen bei gleichen Beiträgen) und einer wesentlichen Senkung der Leistungen für die Krankenversicherung der Rentner zustimmte. Der Bundesrat hatte sich gegen diese Art des Vorgehens gewandt. Er hatte darüber hinaus gesetzssystematische Einwände erhoben, da die Angleichung des Rechts der Berliner Sozialversicherung an das des Bundes in den Rahmen der angekündigten Neuregelung im gesamten Bund gehört haben würde. Die Mehrheit des Bundestages hat sich von diesen Einwänden nicht beeindruckt lassen, und das ganze Beispiel soll nur zeigen, in welcher Zwangslage sich Berlin- zuweilen auf dem Wege der Eingliederung befindet.

Berlin hat nicht nur keine Einwendungen erhoben, sondern sich positiv interessiert gezeigt, daß der Bund in den Mauern der eigentlichen, wenn auch gegenwärtig gespaltenen Hauptstadt administrativ wirksam wird. Das ist beispielsweise auf dem Wege über das Bundeskriminalamt und das Wirtschaftssicherheitsgesetz bereits geschehen, und beim Amt für Verfassungsschutz sind lediglich die Einwände einiger alliierter Stellen aufgetaucht, die aus doktrinären Gründen vorläufig verhindern wollen, daß Berlin von Bonn aus durch Rechtsverordnungen „regiert“ wird. Dabei ist auf der anderen Seite ohne Widerspruch alliierter Stellen festgestellt worden, daß Organe der Bundesrepublik von Berlin aus für das ganze westliche Bundesgebiet tätig sein können. So ist denn ja auch

beispielsweise das Aufsichtsamt für das Versicherungs- und Bausparwesen durch Beschluß des Bundestages nach Berlin verlegt worden. Die Regierung hat Berlin auch als Sitz des Bundesverwaltungsgerichts vorgeschlagen. Das sind Schwalben, die noch keinen Sommer bringen, und in Berlin herrscht gerade darüber Unzufriedenheit, daß in der Frage der Verlegung von Bundesbehörden so wenig geschehen ist. Nichtsdestoweniger aber ist die Frage im Sinne unserer Rechtsauffassung entschieden, so sehr die praktischen Maßnahmen zu wünschen übriglassen mögen. Auch auf völkerrechtlichem Gebiet ist die Mitvertretung Berlins durch den Bund im Grunde bereits positiv entschieden, wemgleich der Eifer der Bundesvertreter auch auf diesem Gebiet zu Beanstandungen Anlaß geben kann.

Entscheidend aber ist letzten Endes für Berlin, gerade auch in seiner Auseinandersetzung mit dem Osten, wie sich die wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse gestalten werden. Eine Tatsache ist nun einmal, daß Berlin eine unvergleichlich ungünstigere Ausgangsbasis als das westliche Bundesgebiet aufzuweisen hat. Die Gründe sind weitgehend bekannt: die 85prozentige Demontage durch die Sowjets im Jahre 1945, die Blockade und Nachblockade, das Abgeschnittensein und die dauernde Schikanierung. Daraus ergibt sich, daß die Berliner Industrie heute auch noch nicht annähernd die Hälfte dessen zu leisten imstande ist, was die westdeutsche Industrie — gemessen am Standard des Jahres 1936 — trotz aller Behinderungen zu leisten vermag. Zum andern hat es Berlin bei einer Einwohnerzahl der Westsektoren in Höhe von 2,2 Millionen Menschen noch immer nicht nur mit einer außergewöhnlichen sozialpolitischen Belastung, sondern auch weiterhin mit annähernd 300 000 Arbeitslosen zu tun. Die Löhne der eigentlichen deutschen Hauptstadt liegen unter denen des deutschen Westens. Der Westen hat sich bisher auf ganz unzulängliche Weise darum bemüht, daß Berlin zumindest dem wirtschaftlichen und sozialen Standard des Westens — trotz aller seiner Schwächen! — angepaßt wird.

Als Voraussetzung dazu bedarf es einer tatsächlichen Eingliederung auf der finanzwirtschaftlichen Ebene. Wegen seiner unverschuldeten Notlage kann Berlin seinen Stadt- und Landeshaushalt nicht mit eigenen Mitteln zum Ausgleich bringen. Zum eigentlichen Landesbedarf des Berliner Haushalts kommen allerdings jene Mehrausgaben hinzu, die sich aus der Einbeziehung in Bundesgesetze und aus der fortschreitenden Angleichung an bundesgesetzliche Regelungen ergeben. Um diesen Komplex drehen sich die gegenwärtigen Auseinandersetzungen, die das Gesetz zur Regelung der finanziellen Beziehungen zwischen dem Bund und Berlin zum Gegenstand haben.

Bis zum Herbst vorigen Jahres gab es auf diesem Gebiet überhaupt keine eindeutige Rechtsbasis. Im Oktober 1950 wurde dann eine Verwaltungsvereinbarung zwischen der Bundesregierung und dem Berliner Senat (damals noch Magistrat) getroffen. Diese lief am 31. März ab, und seitdem hat man hinter den Kulissen einiges Hin und Her wegen des Inhalts einer Neuregelung erleben können. Die Berliner Abgeordneten und der Berlin-Ausschuß des Bundestages stellten sich auf den Standpunkt, daß für die in bundesgesetzliche Formen zu kleidende Neuregelung zwei Grundsätze maßgebend sein sollten. Einmal wollte man die Erträge des „Notopfers“ einzig und allein dem Berliner Haushalt zugeführt wissen, d. h. etwa 50 Millionen DM im Monat. Zum andern wollte man festgestellt haben, daß Berlin im übrigen den westdeutschen Ländern

gleichgestellt werden sollte. Mit anderen Worten sollte der Bund auch in Berlin die ihm zustehenden Steuern und Abgaben einstreichen, um auf der anderen Seite für die ihm nach dem Grundgesetz und nach dem Bundesgesetz entstehenden Mehrausgaben aufzukommen.

Die Tatsache solcher Mehrausgaben berechtigt noch nicht, von einer zusätzlichen Berlinhilfe zu sprechen, denn auch für andere steuerschwache Länder wird ein solches Rechenstück nicht aufgemacht. Der Finanzminister hat sich nun prinzipiell auf den Boden des Finanzgesetzes Berlin-Bonn gestellt, das nach den Richtlinien des Berlin-Ausschusses und nach den Vereinbarungen des Hauptausschusses im Berliner Abgeordnetenhaus ausgearbeitet worden und dem Bundestag auf Vorschlag der drei großen Fraktionen des Bundestages noch vor den Parlamentsferien in erster Lesung unterbreitet worden war. Inzwischen hat Dr. Schäffer einen Regierungsentwurf beschließen lassen, der die Zweckgebundenheit des „Notopfers“ für Berliner Landesausgaben nicht anerkennen will und es der Bundesregierung überlassen möchte, wie sich die Anpassung des Berliner Rechts im einzelnen an das Bundesrecht vollziehen soll. Um diese beiden Gesetzentwürfe wird im September in Bonn hart gerungen werden, und man darf kaum damit rechnen, daß eine Entscheidung vor der Monatswende September/Oktobre vorliegen wird.

Von der Entscheidung über das Finanzgesetz Berlin-Bonn aber wird es weitgehend abhängen, ob das Problem des zwölften Landes seiner Lösung nähergebracht wird. Und von der Entscheidung über das zwölfte Land hängt es wiederum ab, ob man dem offiziellen Bonn glaubt, daß es sich mit allen zur Verfügung stehenden Kräften um die Wiedervereinigung mit den Ländern Nr. 13 bis 17 bemüht.