

gen beteiligten Ressorts von sich aus zu den Ausschußsitzungen hinzuzuziehen. Als so verstandene Hilfestellung für die Ressorts wird die Unterlage des BMF begrüßt.

...³

Wormit

Termin der nächsten St-Besprechung
wird mitgeteilt.

...⁴

Nr. 290
Aufzeichnung des Bundesministers des Innern
Bonn, 28. Mai 1990

BMI, GE – 020 056/0 Bd. 3. – Hs. vermerkt: „Anlage 3“.

Grundstrukturen eines Staatsvertrages
zur Herstellung der Deutschen Einheit

1. Wesentlicher Inhalt
 - Beitrittserklärung,
 - zur Herstellung der staatlichen Einheit notwendige Rechtsangleichung, insbesondere Inkraftsetzung des Grundgesetzes gem. Art. 23 Satz 2 GG,
 - Übergangsregelungen.
 - Vor allem aus Zeitgründen sollte der Staatsvertrag keinesfalls mit der parallel vorzubereitenden Wahlgesetzgebung zur Ermöglichung einer gesamtdeutschen Wahl verknüpft werden.
2. Außen- und sicherheitspolitische Zusammenhänge

Inhalt und Umfang der in dem Staatsvertrag zu treffenden Regelungen werden wesentlich auch von den Ergebnissen der Beratungen und Abstimmungen über die außen- und sicherheitspolitischen Fragen im Zusammenhang mit der Vereinigung der beiden deutschen Staaten, insbesondere der 2+4-Gespräche, abhängen.
3. Staatsvertrag

Um dem beitretenden Teil die Möglichkeit zu geben, im Wege von Verhandlungen Einfluß auf die für ihn nach Wirksamwerden des Beitritts geltende staatliche Ordnung zu nehmen und hierüber Absprachen zu treffen, kommt in erster Linie ein – von den gesetzgebenden Körperschaften beider Seiten zu ratifizierender – Staatsvertrag in Betracht. Zwar wäre hierfür auch ein Überleitungsgesetz des Bundes möglich und ausreichend. Denn dem beitretenden Teil bleibt es unbenommen, den Beitritt erst nach Verabschiedung eines solchen Überleitungsgesetzes zu erklären bzw. durch entsprechende Befristung wirksam werden zu lassen. Für einen Staatsvertrag spricht aber vor allem, daß hierbei die Volksvertretungen beider Seiten die Letztentscheidung in der Form eines Zustimmungsgesetzes zu dem Staatsvertrag haben.

3 TOP 7 bis TOP 10 und nachfolgende Abschnitte „2. Kabinettzeitplanung“ und „3. Verschiedenes“ behandeln sachfremde Themen.

4 Nicht abgedruckt: „Kanzleiberichtigung“ zum Ergebnisprotokoll über die Besprechung der beamteten Staatssekretäre am 7. Mai 1990; dazu Nr. 269 Anm. 1 und 2.

4. Beschränkung auf die zur Herstellung der staatlichen Einheit und zur Verankerung demokratischer und rechtsstaatlicher Prinzipien notwendigen Regelungen

Mit einem Beitritt nach Art. 23 Satz 2 GG treten das Grundgesetz und das übrige Bundesrecht nicht etwa automatisch im beitretenden Teil in Kraft, sondern es bedarf hierzu besonderer gesetzlicher Regelungen. Diese sind daher in dem Staatsvertrag und dem Ratifikationsgesetz dazu zu treffen.

Hierbei sollten außer der Inkraftsetzung des Grundgesetzes bzw. derjenigen Vorschriften des Grundgesetzes, die sofort gelten sollen, zunächst nur die zur Herstellung der staatlichen Einheit und zur Verankerung demokratischer und rechtsstaatlicher Prinzipien erforderlichen materiell-rechtlichen, verfahrensrechtlichen und organisatorischen Regelungen durch Einführung der entsprechenden Vorschriften des Bundesrechts in der DDR (einschließlich der notwendigen Übergangsvorschriften und -fristen) getroffen werden. Im übrigen soll von dem Grundsatz ausgegangen werden, daß in der DDR bisher geltendes Recht weitergilt, soweit es nicht dem Grundgesetz, unmittelbar geltendem EG-Recht oder den im Staatsvertrag getroffenen Regelungen widerspricht. Die weitere Rechtsangleichung mit dem Ziel der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im gesamten künftigen Bundesgebiet sollte dem künftigen gesamtdeutschen Gesetzgeber vorbehalten bleiben. Hierfür sprechen vor allem folgende Gründe:

- die Rechtsangleichung kann wegen der unterschiedlichen politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Gegebenheiten nur stufenweise erfolgen;
- Zeitfaktor;
- dem künftigen gesamtdeutschen Gesetzgeber wird nicht vorgegriffen.

5. GG-Änderungen; Ausnahmen von der Inkraftsetzung in der DDR

Aus den gleichen Gründen sollten GG-Änderungen grundsätzlich auf die erforderlichen redaktionellen Anpassungen im Hinblick auf die Herstellung der deutschen Einheit beschränkt werden, d. h.

- Anpassung der Präambel,
- Änderung von Art. 23 Satz 1 GG,
- Streichung von Art. 23 Satz 2 GG.

Darüber hinaus sollte allerdings durch Änderung von Art. 29 GG die Möglichkeit für eine spätere Neugliederung des Bundesgebietes erleichtert werden.

Über Forderungen zur Änderung des Grundgesetzes, wie z. B.

- Staatszielbestimmung Umweltschutz,
- Staatszielbestimmung Recht auf Arbeit,

sollte der künftige gesamtdeutsche Gesetzgeber nach gründlicher Vorbereitung (ggf. durch eine hochrangig besetzte Expertenkommission) und Beratung entscheiden.

Von der Inkraftsetzung in der DDR auszunehmen sind die Vorschriften über Kriegsfolgenlasten und Lastenausgleich (Art. 120 und 120a GG). Welche weiteren Vorschriften auszunehmen sind, z. B. aus dem Bereich der Finanz- oder der Wehrverfassung, bedarf noch näherer Prüfung.

6. Staatsorganisationsrechtliche Übergangsvorschriften

Nach derzeitigem Stand ist nicht ausgeschlossen, daß die DDR im Zeitpunkt eines möglichen Beitritts noch nicht, wie vorgesehen, in Länder gegliedert ist oder die Länder der DDR noch keine funktionsfähigen Verfassungsorgane haben. Für die Wahrnehmung von deren Aufgaben müssen ggf. Übergangsvorschriften getroffen werden, z. B. könnten bis zur Bildung von Landesregierungen in den Ländern der DDR deren Aufgaben geschäftsführend vom bisherigen Ministerrat der DDR wahrgenommen werden.

Mit Inkraftsetzung des Grundgesetzes im Gebiet der DDR bzw. ihren Ländern wird der Zuständigkeitsbereich der Bundesorgane (z. B. Bundespräsident, Bundesverfassungsge-

richt) auch auf das Gebiet der DDR erstreckt. Für die Übergangszeit bis zur Bildung einer gesamtdeutschen Bundesregierung sollten Mitglieder des bisherigen Ministerrats der DDR an den Sitzungen der Bundesregierung mit Initiativ-, Mitberatungsrecht teilnehmen.

Im Hinblick darauf, daß die künftigen Länder der DDR nach dem Ergebnis der Konferenz der Regierungschefs von Bund und Ländern vom 16. Mai 1990¹ bis Ende 1994 nicht in den Länder-Finanzausgleich einbezogen werden sollen, sind organisatorische Vorkehrungen zur Wahrung der Belange dieser Länder erforderlich. Das Nähere bedarf noch eingehender Prüfung und Abstimmung.

7. Beschränkung auf Materien, die der Regelungskompetenz des Bundes unterliegen

Die Regelungen im Staatsvertrag zur Rechtsangleichung sollten – abgesehen von der notwendigen Übereinstimmung von weitergeltendem DDR-Recht insbesondere mit dem Grundgesetz – prinzipiell auf der Regelungskompetenz des Bundes (Art. 73 ff., Art. 83 ff. GG) unterliegende Materien beschränkt werden. Hinsichtlich der der landesrechtlichen Regelung unterliegenden Materien sollte daher angestrebt werden, daß seitens der zuständigen DDR-Organen rechtzeitig die erforderlichen Vorkehrungen und Regelungen erfolgen. Dies schließt nicht aus, daß zur Vermeidung von nicht hinnehmbaren Regelungslücken – über eine Vorschrift zur Wahrnehmung der Aufgaben der Landesregierungen bis zu deren Bildung hinaus – Übergangsregelungen im Staatsvertrag getroffen werden.

8. EG-Problematik

Nach dem Grundsatz der beweglichen Vertragsgrenzen des allgemeinen Völkerrechts in Verbindung mit Art. 227 Abs. 1 EWG-Vertrag erstrecken sich die EG-Verträge nach einem Beitritt der DDR zur Bundesrepublik Deutschland auch auf das Gebiet der DDR bzw. ihrer künftigen Länder. Es bedarf somit keiner neuen Vertragsverhandlungen des künftigen Gesamtdeutschland mit den EG-Partnern über die Mitgliedschaft in der EG. Mit der Erstreckung der EG-Verträge gelten prinzipiell auch die aufgrund von Art. 189 ff. EWG-Vertrag erlassenen Verordnungen unmittelbar im Gebiet der DDR bzw. ihrer künftigen Länder. Für Richtlinien gem. Art. 189 ff. EWG-Vertrag sowie für EuGH-Entscheidungen gilt dies nur im Außenverhältnis gegenüber der EG und den EG-Partnern. Das hierauf beruhende Recht der Bundesrepublik Deutschland ist daher durch den Staatsvertrag auch in der DDR in Kraft zu setzen.

Da für die Anwendbarkeit des EG-Rechts und des darauf beruhenden Bundesrechts z.T. jedoch nicht die tatsächlichen Voraussetzungen in der DDR gegeben sein werden, sind Verhandlungen mit den EG-Organen über die notwendigen Übergangsvorschriften und -fristen erforderlich.

9. Völkerrechtliche Verträge

Auch die von der Bundesrepublik Deutschland abgeschlossenen völkerrechtlichen Verträge erstrecken sich nach dem Grundsatz der beweglichen Vertragsgrenzen nach einem Beitritt der DDR zur Bundesrepublik Deutschland grundsätzlich auf das Gebiet der DDR bzw. ihrer künftigen Länder; d.h. die Bindung der Bundesrepublik Deutschland grundsätzlich im Außenverhältnis gegenüber dem(n) jeweiligen Vertragspartner(n) gilt dann auch für dieses Gebiet. Doch dürfte nach der – nicht eindeutigen – Völkerrechtspraxis insbesondere in bezug auf die Vertragsbindungen der DDR u. U. sich etwas anderes ergeben für Verträge bestimmter Kategorien (Verträge mit territorialen Beziehungen, Verträge hochpolitischen Charakters, Mitgliedschaft in internationalen Organisationen). Hier bedarf es im einzelnen noch näherer Prüfung. Zur innerstaatlichen Geltung auch

1 Nr. 280.

für das Gebiet der DDR bzw. ihrer künftigen Länder bedarf es gem. Art. 59 Abs. 2 GG entsprechender Regelungen im Staatsvertrag.

Besonderer Prüfung bedarf auch, aus welchen von der DDR abgeschlossenen völkerrechtlichen Verträgen die Bundesrepublik Deutschland Verpflichtungen übernehmen soll.

10. Berlin-Problematik

Vor allem vom Ergebnis der 2+4-Gespräche hinsichtlich des künftigen Status von Berlin wird abhängen, welche Regelungen im Staatsvertrag zur Rechtsangleichung für die beiden Teile der Stadt mit dem übrigen Bundesgebiet einerseits und der DDR bzw. ihren künftigen Ländern andererseits getroffen werden können. Bislang gilt Bundesrecht – einschließlich der Vertragsgesetze zu völkerrechtlichen Verträgen – aufgrund der Vorbehaltsrechte der Alliierten in Berlin (West) nicht in vollem Umfang. Ähnlich ist Berlin (Ost) zwar umfassender, aber ebenfalls nicht vollständig in das Rechtssystem der DDR integriert. Bei den für Berlin zu treffenden Regelungen wird auch zu berücksichtigen sein, daß die Bemühungen von Senat und Magistrat in Berlin auf eine baldige Verwaltungs- und Rechtsangleichung zwischen beiden Teilen Berlins gerichtet sind.

11. Zur Notwendigkeit wirtschaftlicher Vorkehrungen

Der Staatsvertrag über die Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion sieht u. a. in Artikel 14 Maßnahmen vor, die eine rasche strukturelle Anpassung der Unternehmen in der DDR an die neuen Marktbedingungen erleichtern, um die Grundlage für mehr Wachstum und zukunftssichere Arbeitsplätze zu schaffen. Konkrete Maßnahmen sind von den Regierungen der Vertragsparteien vereinbart worden bzw. noch zu vereinbaren.

Es wird zu entscheiden sein, inwieweit diese Maßnahmen nach Herstellung der deutschen Einheit fortzuführen sind.

Darüber hinaus steht einer gesamtdeutschen Regierung das gesamte Instrumentarium der regionalen und sektoralen Strukturpolitik zur Verfügung, wie es in der Bundesrepublik Deutschland etwa zur Überwindung von Krisen in bestimmten Wirtschaftsbereichen (Montanindustrie, Werften) oder zum Abbau von regionalen Unterschieden der Arbeits- und Lebensbedingungen (z. B. Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ mit Sonderprogramm Ruhrgebiet) eingesetzt worden ist bzw. weiterhin eingesetzt wird.

Eine gesamtdeutsche Regierung kann – gestützt auf mit der marktwirtschaftlichen Praxis vertraute Verwaltungsbehörden – die Erfahrungen der Bundesrepublik Deutschland mit der Bewältigung des regionalen und sektoralen Strukturwandels auch für die Strukturpassung in der DDR unmittelbar nutzen. Dabei kann auf auftretende wirtschaftliche Probleme schnell und flexibel reagiert werden.

12. Verfahren, Zeitplan

Im Bundesministerium des Innern sind die Vorarbeiten für den Staatsvertrag aufgenommen worden, um ggf. zügig handeln zu können und eine Verabschiedung in der laufenden Legislaturperiode des 11. Deutschen Bundestages zu ermöglichen. Dies würde bedingen, daß der Staatsvertrag bis spätestens Anfang September 1990 ausgehandelt und paraphiert ist und das Gesetzgebungsverfahren eingeleitet werden kann. Der Bundesminister des Innern strebt daher an, die Verhandlungen in der 2. Juli-Hälfte aufzunehmen. Dafür ist von entscheidender Bedeutung eine baldige Erklärung der Regierung der DDR zum beabsichtigten Beitrittstermin.