

Bundesland und Hauptstadt der DDR (bis 1961)

(1) Unbemerkt von der Öffentlichkeit (?) feierten die rechtlichen Grundlagen der Bezirksverwaltung im Jahr 2008 `runden´ Geburtstag: Am **30. Januar 1958** beschloss das Abgeordnetenhaus das Bezirksverwaltungsgesetz¹; es wurde (vom Regierenden Bürgermeister Willy Brandt) am 11. Februar 1958 verkündet und trat - nach den Wahlen am 7. Dezember des Jahres - am 1. Januar 1959 in Kraft. Dieses 50jährige Jubiläum blieb vielleicht aus zwei Gründen etwas im Hintergrund, obwohl die Vorschrift mit 30 Änderungsgesetzen sowie vier Neubekanntmachungen im Schnitt immerhin alle 18 Monate im Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin auftauchte². Einerseits war die verfassungs- und einfachrechtliche Teilung Berlins in drei Westsektoren (mit den zwölf Bezirken **Charlottenburg, Kreuzberg, Neukölln, Reinickendorf, Schöneberg, Spandau, Steglitz, Tempelhof, Tiergarten, Wedding, Wilmersdorf** und **Zehlendorf**) sowie einen (in die acht Bezirke **Friedrichshain, Köpenick, Lichtenberg, Mitte, Pankow, Prenzlauer Berg, Treptow** und **Weißensee** gegliederten) sowjetischen Sektor bereits seit zehn Jahren politische Realität, so dass diese Geburtsstunde nur für einen Teil Berlins, lediglich für die Kommunalpolitik im Westen, von Bedeutung war (ist). Andererseits stellte diese Rechtsnorm auch dort keinen tiefgreifenden Einschnitt dar, weil maßgebliche Strukturmaximen der seit 1945/46 aufgebauten Bezirksverwaltungen übernommen wurden und praktische Erfahrungen der 20er Jahre einfließen. Sie sind - bis auf zu benennende Ausnahmen - nach der deutschen Vereinigung auf Gesamtberlin ausgedehnt worden und bis heute erkennbar. Insoweit kann (wieder) von einer kontinuierlichen Entwicklung der Geschichte des Bezirksverwaltungsrechts gesprochen werden.

(2) Zum Verständnis der Sektorenaufteilung ist u. a. das Londoner Abkommen vom 12. September 1944, geändert vom 14. November 1944, zwischen den Vereinigten Staaten von Amerika, Großbritannien und der UdSSR von Bedeutung: „Das Berliner Gebiet (...) wird von den bewaffneten Streitkräften (...) gemeinsam besetzt (und) in folgende drei Teile geteilt: Nordöstlicher Teil (...) wird von (...) der UdSSR besetzt. Nordwestlicher Teil wird von (...) Großbritannien besetzt. Südlicher Teil wird von (...) den Vereinigten Staaten von Amerika besetzt. Die Grenzen der Bezirke (...) sind so, wie sie nach dem Inkrafttreten der Verordnung, welche am 27. März 1938 veröffentlicht wurde (Amtsblatt der Reichshauptstadt Berlin Nr. 13 vom 27. März 1938, Seite 215), bestanden haben.“ Hinzu trat durch ein weiteres Änderungsabkommen vom 26. Juli 1945 Frankreich, das zwei Bezirke des nordwestlichen Teils (Reinickendorf und Wedding) mit Wirkung vom 13. August 1945 besetzte³ (Handbuch des Abgeordnetenhauses von Berlin, II. Wahlperiode). Bezug war die Aufteilung in Verwaltungsbezirke nach § 14 Abs. 1 (Anlage 2) des Gesetzes über die Bildung einer neuen Stadtgemeinde Berlin (Groß-Berlin-Gesetz) vom 27. April 1920: 1. Mitte, 2. Tiergarten, 3. Wedding, 4. Prenzlauer Tor, 5. Friedrichshain, 6. Hallesches Tor, 7. Charlottenburg, 8. Spandau, 9. Berlin-Wilmersdorf, 10. Zehlendorf, 11. Berlin-Schöneberg, 12. Berlin-Steglitz, 13. Berlin-Tempelhof, 14. Neukölln, 15. Berlin-Treptow, 16. Cöpenick, 17. Berlin-Lichtenberg, 18. Berlin-Weißensee, 19. Berlin-Pankow und 20. Berlin-Reinickendorf mit einer jeweiligen Ortsteildifferenzierung.

¹ Bezirksverwaltungsgesetz vom 30. Januar 1958 (GVBl. S. 126), am 19. November 2008 jährte sich außerdem zum 200. Mal die Einführung der Grundzüge einer kommunalen Selbstverwaltung nach der „Ordnung für sämtliche (alte Schreibweise, d. Verf.) Städte der Preußischen Monarchie mit dazu gehöriger Instruktion, Behuf der Geschäftsführung der Stadtverordneten bei ihren ordnungsmäßigen Versammlungen“; zum „verpassten“ Jubiläum vgl. *Püttner, Prof. Dr. Dr. h. c. Günter*, 200 Jahre Preußische Städteordnung, DÖV 2008, S. 973.

² Auch zehn Jahre später (mit weiteren acht Änderungsgesetzen) hat dieser Befund Bestand.

³ Handbuch des Abgeordnetenhauses von Berlin, II. Wahlperiode.

(3) Merkmal der Regelungen war, dem Beschluss der Stadtverordnetenversammlung unter Zustimmung des Magistrats über die Berliner Verfassung⁴ folgend, insbesondere eine (potenzielle) Erstreckung auf das Gebiet von Groß-Berlin unter Gliederung in 20 Bezirken. Die Organe (von der Einwohnerschaft jeweils gewählte **Bezirksverordnetenversammlungen**, **Deputationen** und kollegial wirkende **Bezirksämter**) unterschieden sich jedoch bereits 1950 wesentlich von den eingeführten kommunalen Verwaltungsprinzipien in Ost-Berlin (u. a. mit **Stadtbezirksversammlungen** und **Räten der Stadtbezirke**)⁵. Dieser Teil der Stadt war am 7. Oktober 1949 durch Verabschiedung der Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik in der Volkskammer zur „Hauptstadt der Republik“ (also der DDR) avanciert, nachdem für das Gebiet der westalliierten Länder bereits am 23. Mai des Jahres das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland⁶ in Kraft trat und Bonn zur (provisorischen) Bundeshauptstadt bestimmt wurde. Aus heutiger Sicht ist klagend, „dass die Existenz der Gemeinden in der DDR als selbstständige Körperschaften des öffentlichen Rechts spätestens (...) 1952 endete. Hierfür kommt es maßgeblich auf die Rechtswirklichkeit und nicht allein auf den seinerzeitigen formalen Normenbestand an.“⁷ Die Spaltung Deutschlands und hinsichtlich der Auswirkung auf die Einwohnerschaft in besonderem Maß die Teilung Berlins seien als Stichworte skizziert: Ausscheiden der Sowjetunion aus dem **Alliierten Kontrollrat** und der **Alliierten Kommandantur in Berlin** am 20. Mai bzw. zum 1. Juli 1948, **Währungsreformen** (am 20. Juni 1948 im Westen, am 23. Juni 1948 im Osten Deutschlands) mit zweierlei Geld in Berlin (!), **„Luftbrücke“** vom 24. Juni 1948 bis 12. Mai 1949, **Spaltung der** demokratisch legitimierten **Stadtverordnetenversammlung** im September 1948, Auszug (und Vertreibung) der westlichen Abgeordneten ins Schöneberger Rathaus und Wahl eines eigenen Magistrats, **Volksaufstand** am 17. Juni 1953, die latent problematische Situation der Transitwege und besonders an der Sektorengrenze in Berlin sowie die Marksteine der internationalen Entwicklung (Gründung der **NATO** im April 1949 und des **Warschauer Pakts** am 14. Mai 1955); im Ergebnis eine wirtschaftssystemische und politische Sortierung in zwei Blöcke im Nachkriegseuropa (und darüber hinaus). In diesem gesellschaftspolitischen Kontext wurden am Ende der 50er Jahre die elementaren Steuerungsmaximen der (West-)Berliner Verwaltung hinsichtlich der Aufgabenzuweisung und deren Durchführungsgrundsätze neu austariert. „Es geht bei dem (...) Verhältnis Zentrale-Bezirke, Senat-Bezirksämter, Abgeordnetenhaus-BVV nicht in erster Linie (um den) Gesichtspunkt der Bequemlichkeit der einen oder anderen Stelle (...), sondern (um die) grundsätzliche Haltung (...), daß wir Gegengewichte schaffen gegen das Überhandnehmen von Entscheidungen, die auf allzu hohen Ebenen in allzu unübersichtlicher Weise gefällt werden und durch die der Demokratie ohne bösen Willen der daran Beteiligten tödlicher Schaden zugefügt werden kann.“⁸

⁴ Verfassung von Berlin vom 1. September 1950 (VOBl. I S. 433) mit den „Vorläufern“: Bezirksverfassungsstatut des Magistrats der Stadt Berlin vom 26. September 1945 (VOBl. I S. 103) sowie Vorläufige Verfassung von Groß-Berlin vom 13. August 1946 (VOBl. I S. 295).

⁵ Vgl. Begriffsbezeichnungen in: Hauptsatzung für die Verwaltung von Groß-Berlin vom 8. Juni 1950 (VOBl. I S. 145) als Beschluss des Magistrats „entsprechend den vom Demokratischen Block am 23. Februar 1950 empfohlenen Grundsätzen zur Strukturänderung“ i. V. m. Ordnung über den Aufbau und die Aufgaben der Stadtbezirksversammlung und ihrer Organe in den Stadtbezirken vom 8. Januar 1953 (GBl. S. 60), aufgehoben durch das Gesetz über die örtlichen Organe der Staatsmacht vom 18. Januar 1957 (GBl. S. 65), aufgehoben durch das Gesetz über die örtlichen Volksvertretungen und ihre Organe in der DDR vom 12. Juli 1973 (GBl. S. 313).

⁶ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung; nach Art. 145 Abs. 1 GG erfolgte die Feststellung über die Annahme, die Ausfertigung und Verkündung unter Mitwirkung der (West-)Abgeordneten Groß-Berlins (der Stadtverordnetenversammlung).

⁷ Beschluss des BVerwG vom 9. März 2009 (3 B 8/09) in ständiger Judikatur unter Bezug auf das Gesetz über die weitere Demokratisierung des Aufbaus und der Arbeitsweise der staatlichen Organe in den Ländern der Deutschen Demokratischen Republik vom 23. Juli 1952 (GBl. S. 613), aus: JurisPR-BVerwG 13/2009 vom 29. Juni 2009.

⁸ Willy Brandt, Präsident des Abgeordnetenhauses, Gastrede; Niederschrift der 22. (außerordentlichen) Sitzung der BVV Wilmersdorf aus Anlass der Verleihung der Stadtrechte vor 50 Jahren am 20. August 1956.

(4) Die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen der Hauptverwaltung und den Bezirksverwaltungen wurde im gleichen Zeitraum⁹ gesetzlich geregelt wie das nachstehend näher erläuterte Recht über die Bezirksverwaltung: Nach § 3 Abs. 1 nahmen die Bezirke unter maßgeblicher Beteiligung ehrenamtlich tätiger Bürger die bezirkseigenen Angelegenheiten nach den Grundsätzen der Selbstverwaltung wahr. Darüber hinaus wurden den Bezirken Aufgaben, deren Wahrnehmung zum Wirkungskreis der Hauptverwaltung zählten, übertragen (übertragene Vorbehaltsaufgaben). Das AZG bestimmte nach Absatz 2 der Vorschrift u. a., welche Angelegenheiten zu bezirkseigenen Angelegenheiten und welche zu den übertragenen Vorbehaltsaufgaben zu rechnen waren.

(5) § 5 Abs. 1 sah für jede BVV 45 Mitglieder vor, die zur gleichen Zeit und für die gleiche Dauer wie das Abgeordnetenhaus von der wahlberechtigten Einwohnerschaft des jeweiligen Bezirks gewählt wurden. Die BVV musste sich nach § 8 eine GO geben, die u. a. Näheres über die Mindeststärke und die Zusammensetzung der Fraktionen zu regeln hatte, und bildete aus ihrer Mitte den Ältestenrat, den Geschäftsordnungs- und Wahlprüfungs-, und den Haushaltsausschuss, als ständige Kontrollausschüsse den Rechnungsprüfungs-, Personal- und den Ausschuss für Eingaben und Beschwerden sowie nach Bedarf (weitere) Kontrollausschüsse für einzelne sonstige zeitlich und sachlich begrenzte Angelegenheiten (§ 9 Abs. 1).

(6) Die BVV verfügte nach § 12 über ein Entscheidungsrecht in folgenden bezirkseigenen Angelegenheiten:

- Ermittlung des jährlichen Finanzbedarfs als Unterlage für den Haushaltsplan;
- Verwendung von Verfügungsmitteln;
- Einsetzung und Aufhebung von Deputationen und die Bestimmung ihres Geschäftsbereichs;
- zu Deputationsbeschlüssen, die vom Bezirksamt wegen Zuständigkeitsüberschreitung oder Verletzung des Gemeinwohls beanstandet waren;
- Aufhebung von Deputationsbeschlüssen;
- die Zustimmung zu Grenzberichtigungen;
- Angelegenheiten, die der Bezirksverordnetenversammlung durch besondere Rechtsvorschrift zur Beschlussfassung zugewiesen waren.

In anderen als bezirkseigenen Angelegenheiten, die für die Verwaltung des Bezirks von Bedeutung waren, konnte die BVV nach § 14 Empfehlungen aussprechen. Betrafen die Empfehlungen dagegen Angelegenheiten, deren Erledigung nicht in die bezirkliche Zuständigkeit fiel, leitete sie das Bezirksamt an die zuständigen Stellen weiter und unterrichtete die BVV über den Abschluss der Angelegenheit.

⁹ Gesetz über die Zuständigkeiten in der allgemeinen Berliner Verwaltung (Allgemeines Zuständigkeitsgesetz - AZG) vom 2. Oktober 1958 (GVBl. S. 947, 1020).

(7) Wichtigste Aufgaben waren nach § 16 Abs. 1 die Wahl und die Kontrolle der Mitglieder des BA und die Bildung der Deputationen (in bezirkseigenen Angelegenheiten und der übertragenen Vorbehaltsaufgaben). Diese wurden zur Teilnahme an der Verwaltung des Bezirks nach Maßgabe der fachlichen Erfordernisse eingesetzt (§ 19) und umfassten als Wirkungskreis den Geschäftsbereich einer Abteilung oder eines Amtes der Bezirksverwaltung. Unter dem Vorsitz des zuständigen Mitglieds des BA oder der Vertretung (aus der Verwaltung) gehörten diesem Gremium nach § 20 sechs BV und vier sachkundige Wahlberechtigte des Bezirks (BD) auf Vorschlag der Fraktionen an. Für beide Personengruppen galt das Höchstzahlverfahren (§ 21 Abs. 1 und 3), um die Mehrheits- und Stärkeverhältnisse in der BVV abzubilden. Fraktionen blieben insoweit mitunter ohne Sitz, durften nach §§ 9 Abs. 4 Satz 2, 21 Abs. 2 ggf. wie in Ausschüssen jedoch zumindest beratend mitwirken.

(8) In bezirkseigenen Angelegenheiten hatten die Deputationen Entscheidungsrecht über die wichtigen Fragen des (jeweiligen) Geschäftsbereichs, dazu zählten: Verwaltungsgrundsätze für ihren Geschäftsbereich und Ausnahmen von diesen Grundsätzen, richtungweisende Einzelentscheidungen, nicht ständig wiederkehrende Geschäfte von erheblicher sachlicher oder geldlicher Bedeutung, ferner Angelegenheiten, die ihnen von der BVV zur Erledigung überwiesen oder die ihnen vom Vorsitzenden oder vom BA vorgelegt wurden, sowie Angelegenheiten, deren Vorlage sie allgemein oder im Einzelfall verlangten (§ 26). Verletzte die Entscheidung einer Deputation das Gemeinwohl und wurde sie vom BA nicht beanstandet, so konnte die BVV nach § 13 die Entscheidung aufheben und selbst entscheiden. Dieser Beschluss band die Deputation und das BA. In der Praxis trat insoweit ein erhebliches Spannungsfeld zwischen dem Beschlussrecht der Deputation und dem Aufhebungs- und Selbstentscheidungsrecht der BVV auf, während dem BA ohne Zweifel eine politische und rechtliche Nachrangigkeit zugewiesen wurde.

(9) Das BA umfasste im Übrigen nach § 34 Abs. 1 d. BzBm und sieben Bezirksstadträtinnen bzw. Bezirksstadträte und wurde für die Dauer von sechs Jahren (§ 35) einzeln (mit 'politischer' Mehrheit) gewählt. Die Wahlperiode wich demnach untereinander und von der der BVV ab.

(10) Durch das Gesetz über die Rechtsstellung der Bezirksamtsmitglieder vom **1. August 1960** wurde dieser Personenkreis zu Beamten auf Zeit, nach § 8 Abs. 1 dieser Vorschrift in unterschiedlichen Besoldungsgruppen je nach ihrer Funktion. Die Übergangsregelung machte eine bezirksverwaltungsgesetzliche Anpassung erforderlich¹⁰ (§ 35 Abs. 1 Satz 2).

(11) Zu der den Gemeinden zugewiesenen Bauleitplanung des neu geschaffenen Bundesbaugesetzes¹¹ war wegen der zweistufigen Stadtverwaltungsstruktur ein Ausführungsgesetz des Landes vom **2. Oktober 1960** erforderlich. Danach wurde der BVV nach § 12 Nr. 7 dieser besonderen Rechtsvorschrift ein Entscheidungsrecht zum Entwurf eines Bebauungsplans zugebilligt, das nach einer Vorberatung im Ausschuss wahrgenommen werden durfte¹². Die Bildung eines solchen Gremiums musste jedoch in § 9 Abs. 1 ergänzt werden, weil der dortige Kanon der Kontrollausschüsse abschließend war. Im Hinblick auf den - der Zeit geschuldeten - erheblichen Umfang dieser kommunalen Aufgabe wurde das Verhältnis zu den Aufgaben der Deputationen dadurch weiteren Konflikten ausgesetzt.

¹⁰ § 10 des Gesetzes über die Rechtsstellung der Bezirksamtsmitglieder vom 12. Juli 1960 (GVBl. S. 652).

¹¹ Bundesbaugesetz vom 23. Juni 1960 (BGBl. I S. 341), später: BauGB.

¹² § 15 des Gesetzes zur Ausführung des Bundesbaugesetzes vom 21. Oktober 1960 (GVBl. S. 1080).

(12) Am 13. August 1961, einem Sonntag, begann die DDR mit Stacheldraht und dem Ausheben eines Grabens mit dem Bau einer befestigten Grenze um West-Berlin. Der Verlauf richtete sich strikt nach der Gebietsbeschreibung Groß-Berlins (ausführlich **Rdnr. 2**). Die Berliner Mauer teilte die Stadt, letzte Rudimente einer Zusammenarbeit auf der Verwaltungsebene (insbesondere bezüglich Verkehr, Gas-, Strom-, Be- und Entwässerung) und trennte damit auch Familien und Freundschaften. Einher ging dieses Ereignis mit massiven Menschenrechtsverletzungen bis zur Tötung - für 28 Jahre. So starben zwischen dem 13. August 1961 und dem 9. November 1989 infolge der Anwendung des Schießbefehls durch Grenztruppen der DDR oder durch Unfälle mindestens 140 Personen, darunter 101 Flüchtlinge, 30 Personen aus Ost und West, die ohne Fluchtabsicht verunglückten oder erschossen wurden, und acht im Dienst getötete Grenzsoldaten¹³. Das bezirksverwaltungsrechtliche Regelungswerk wurde hingegen nicht berührt, in der Praxis bedeutete dieser tiefgreifende Einschnitt in die Stadtgeschichte Berlins jedoch auch ein plötzliches Arbeitskräftedefizit in den Verwaltungsgliederungen sowie einen erheblichen Ersatz ehrenamtlich Tätiger mit Wohnsitz in den östlichen Bezirken bzw. den Stadtrandlagen.

¹³ Vgl. berliner-mauer-gedenkstaette.de (abgerufen am 20. Mai 2015).