

# Die Berliner Verfassung.

Dr. Otto Benecke, Beigeordneter des Deutschen Städtetages.

Das heutige Berlin ist aus 8 Städten, 59 Dörfern und 27 Gutsbezirken im Jahre 1920 gebildet worden und ist seitdem eine Einheitsgemeinde. Nach der Volkszählung vom 16. Juni 1925 hatte die Stadt 4 024 165 Einwohner, heute mögen es 4,3 Millionen sein. Die Gesamtfläche des Stadtgebiets umfaßte am 1. April 1928 87 833 ha.

Die Grundlage seiner Verfassung ist die Preußische Städteordnung für die sechs östlichen Provinzen vom 30. Mai 1853. Den Übergang von den selbständigen Stadt- und Landgemeinden zu einer Einheitsgemeinde bildete der sogenannte Zweckverband, der durch das Gesetz vom 19. Juli 1911 gebildet wurde. Die Einheitsgemeinde entstand durch das Gesetz über die Bildung einer neuen Stadtgemeinde Berlin vom 27. April 1920. Dieses Gesetz wurde neuerdings in wichtigen Punkten verändert und ergänzt durch das Gesetz über die vorläufige Regelung verschiedener Punkte des Gemeindeverfassungsrechts für die Hauptstadt Berlin vom 30. März 1931, das am folgenden Tage in Kraft trat.

In der nachfolgenden Untersuchung wird zunächst die von 1920 bis zum 31. März 1931 geltende Verfassung dargestellt; sodann werden die Gründe und Grundzüge der Reform besprochen und beleuchtet.

## I.

### Rechtszustand 1920—1931.

In Berlin galt und gilt grundsätzlich die Magistratsverfassung mit denjenigen Änderungen, die sich aus der Größe der Stadt und aus der Bezirkseinteilung ergeben. Die Stadtverordnetenversammlung besteht aus 225 Mitgliedern, die auf die Dauer von vier Jahren gewählt werden; die letzten Wahlen fanden am 17. November 1929 statt. Stadtvorstand ist der Magistrat, der aus höchstens dreißig Mitgliedern besteht, von denen mindestens zwölf unbesoldet sein müssen. Zuletzt bestand der Magistrat aus zwölf besoldeten (Oberbürgermeister, Bürgermeister und zehn Stadträte) und aus zwölf unbesoldeten Mitgliedern. Die besoldeten Mitglieder werden für zwölf Jahre, die unbesoldeten nach dem Verhältniswahlssystem für vier Jahre von der Stadtverordnetenversammlung gewählt. Für die Wahlzeit der Stadtverordnetenversammlung sind wie in den übrigen

Städten der östlichen Städteordnung Verwaltungsdeputationen bestellt, welche aus Mitgliedern des Magistrats, der Stadtverordnetenversammlung, der Bezirksämter und aus Bürgern bestehen können; sie sind Hilfsorgane des Magistrats.

Das Gesetz von 1920 sah eine weitgehende Dezentralisation vor. Berlin ist in zwanzig Verwaltungsbezirke eingeteilt, deren Anzahl und Grenzen durch Gemeindebeschluß abgeändert werden können, wenn die beteiligten Bezirke der Änderung zustimmen. Auch die Verfassung der Bezirke ist das Zweikörpersystem, die Magistratsverfassung. Jeder Bezirk hat ein Bezirksamt und eine Bezirksversammlung. Die Bezirksämter sind ausführende Organe des Magistrats und führen ihre Geschäfte nach den vom Magistrat aufgestellten Grundsätzen; sie bestehen aus je einem Bürgermeister («Bezirksbürgermeister») und mindestens sechs besoldeten oder unbesoldeten Stadträten («Bezirksstadträten»), die durch die Bezirksversammlung gewählt werden. Die Amtszeit der besoldeten Stadträte beträgt zwölf, die der unbesoldeten vier Jahre. Die Bezirksämter ernennen und versetzen die Bezirksbeamten und verwalten die Anstalten und Einrichtungen der Bezirke. Die Bezirksversammlungen bestehen aus Bezirksverordneten und denjenigen Stadtverordneten, die im Bezirk gewählt worden sind. Die Mindestzahl der Bezirksverordneten beträgt 15, die Höchstzahl 45, je nach der Größe des Bezirks. Bezirksamt und Bezirksversammlung können Bezirksdeputationen bilden, die aus Mitgliedern des Bezirksamts, aus Bezirksverordneten und aus stimmfähigen Bürgern bestehen.

Der Haushaltsplan der Stadt Berlin umfaßt auch die Bezirke. Vor seiner Aufstellung (sowie vor der Beschlußfassung über die Abgrenzung der Verwaltungsbefugnisse zwischen den städtischen Körperschaften und den Bezirksverwaltungen und bei Meinungsverschiedenheiten) sind die Bezirksbürgermeister vom Magistrat anzuhören. Der Magistrat kann Beschlüsse der Bezirksorgane, die das Gemeindeinteresse oder ein Gesetz verletzen oder ihre Zuständigkeit überschreiten, beanstanden; kommt darüber zwischen Magistrat und Bezirksorganen keine Einigung zustande, so entscheidet eine Schiedsstelle, die aus je zwei Stadtverordneten und Bezirksverordneten und aus einem von ihnen gewählten Obmann besteht. Staatsaufsichtsbehörde ist der Oberpräsident, für alle Schulanlagen das Provinzialschulkollegium.

Im übrigen gelten die Vorschriften der östlichen Städteordnung sinngemäß.

## II.

### Der Regierungsentwurf von 1929.

In dem Jahrzehnt der Geltung des Verfassungsgesetzes Groß-Berlin von 1920 stellte es sich heraus, daß die Verfassung der Hauptstadt in

verschiedenen Punkten änderungsbedürftig war. Die Gründe waren teils verfassungsrechtlicher, teils politischer Art und betrafen in erster Linie die Stellung des Oberbürgermeisters, die Zuständigkeit der Stadtverordnetenversammlung und die Befugnisse der Bezirke. Die auch in Berlin und seinen Bezirken geltende Magistratsverfassung ist nach weitgehend übereinstimmendem Urteil veraltet. Der Sinn dieses Verfassungssystems ist die Verbindung des abwägenden, unpolitischen Sachverständes der Verwaltung mit der auf politischer oder sonstiger Weltanschauungsverschiedenheit beruhenden, lebensnahen Mitarbeit und Kritik des Bürgers. Mit der zunehmenden Politisierung der Magistrate, zunächst ihrer unbesoldeten, dann aber auch der besoldeten Mitglieder, wurden die Magistrate immer mehr ein Ausschuß oder Spiegelbild der Stadtverordnetenversammlungen. Ein Zweikörpersystem, in dem beide Organe nach wesentlich denselben Gesichtspunkten gebildet werden, hat keinen Sinn, sondern verteuert und verschlechtert den Gang der Verwaltung. Dazu kommt, daß die unvergleichlich größeren Aufgaben der Städte im zwanzigsten Jahrhundert (Wirtschaft, Wohlfahrt, Bildung) eine stärkere Zusammenfassung der Verwaltung verlangen. Es ist daher nicht verwunderlich, daß Regierungen, Städte und Parteien sich im Lauf der Jahrzehnte von dem Zweikörpersystem (der Magistrats- oder Ratsverfassung) abwandten und wenigstens für die größeren Städte dem im Westen und Süden des Reiches bewährten Einkörpersystem (Bürgermeister- oder Stadtratsverfassung) den Vorzug gaben. Zwei wichtige allgemeine kommunale Gesetzentwürfe, der vom Deutschen Städtetag vorgelegte Entwurf einer Reichsstädteordnung und der preußische Referentenentwurf eines Selbstverwaltungsgesetzes, lehnen die Magistratsverfassung ab und gründen sich auf ein Einkörpersystem, das seine Vorzüge der preußischen Bürgermeisterverfassung und der süddeutschen Stadtratsverfassung entlehnt. Die Sozialdemokratische Partei und das Zentrum hatten sich schon früher zu einem solchen Einkörpersystem bekannt; bemerkenswert war, daß nun auch die Deutsche Volkspartei und die Deutsche Staatspartei dieses System akzeptierten, beide Parteien brachten den Entwurf des Deutschen Städtetages als Initiativgesetzentwurf im Reichstag ein. Der zweite verfassungsrechtliche Grund, der eine Neuordnung der Berliner Verfassung erzwang, betraf die Stadtverordnetenversammlung; er bezog sich sowohl auf ihre Größe als auch auf ihre Zuständigkeit. Die Stadtverordnetenversammlung bestand seit 1920 aus 225 Mitgliedern; sie ist nicht nur Parlament, sondern hat gleichzeitig gewisse Verwaltungsaufgaben, deren Erfüllung durch die Größe der Versammlung erschwert, wenn nicht verhindert wurde. Außerdem entwickelte sie sich je länger, je mehr zu einer Tribüne der Demagogie. Eine gesetzliche Verschärfung der Geschäftsordnung und die Überweisung gewisser Aufgaben an ein kleineres Gremium

erschieden zweckmäßig. Schließlich hatte sich auch gezeigt, daß Gründe der Rationalisierung und der Wirtschaftlichkeit eine gewisse Einschränkung der bezirklichen Selbständigkeit verlangten.

Auch die politischen Gesichtspunkte, die eine entscheidende und schnelle Reform verlangten, waren gewichtiger und ernster Art. Der seit 1920 amtierende Oberbürgermeister und verschiedene hohe Beamte wurden bekanntlich in eine Skandalaffäre verwickelt, die ihren Ursprung weniger in schweren Amtsvergehen als in einer schlechten und unzulänglich geführten Organisation hatten. Ein Teil der Presse bauschte die Vorkommnisse unerhört auf. Mit dem fallenden Chef wurden die Verwaltung und das Verfassungssystem mit Recht oder Unrecht identifiziert. Der moralische und zum Teil auch der finanzielle Kredit der Stadt sank über Gebühr. Die schweren Aufgaben, vor die sich die Stadt in ihrem besonderen Falle und aus allgemeinen wirtschaftlichen und kommunalen Gründen gestellt sah, verlangten eine schnelle Bereinigung durch Bildung einer neuen unbelasteten schlagkräftigen Leitung der Verwaltung. Dazu kam, daß die veraltete Organisation der Bezirke, die mangelhafte Verteilung der Befugnisse zwischen Zentrale und Bezirksverwaltungen und da und dort auch ein gewisser politischer Mißbrauch bezirklicher Selbständigkeit die Kritik der Öffentlichkeit erregt hatten.

Diese Gründe veranlaßten den damaligen Preußischen Minister des Innern Grzesinski im Jahre 1929, dem Staatsministerium den Entwurf eines neuen Verfassungsgesetzes vorzulegen, der im Jahre 1930 den Staatsrat passierte und mit dessen Änderungsvorschlägen dem Landtag zugeleitet wurde. Der Grundgedanke dieses Entwurfs war das Einkammersystem nach Art der rheinischen Bürgermeisterverfassung. Danach blieb die Bezirksverwaltung neben der Zentralverwaltung erhalten; sie mußte sich indessen gewisse Einschränkungen gefallen lassen. Die Magistratsverfassung machte einem Einkörpersystem Platz, das (wie der Entwurf einer Reichsstädteordnung) teils der rheinischen Bürgermeisterverfassung, teils der süddeutschen Stadtratsverfassung entnommen war. Die Stadtverordnetenversammlung (jetzt »Stadtvertretung« genannt) gab einen Teil ihrer Befugnisse an ein neues von und aus ihr gewähltes Organ, den »Stadtgemeindeausschuß«, ab.

Im einzelnen waren folgende Bestimmungen vorgesehen: die Zahl und die Abgrenzung der Bezirke sollte durch eine Verordnung des Staatsministeriums nach Anhörung der städtischen Körperschaften bestimmt werden (die gegen die bisherige Bezirkseinteilung geltend gemachten Bedenken bezogen sich hauptsächlich auf die Unterteilung des inneren Bezirks in sechs Bezirke und gegen die vielen kleinen Randbezirke). Wie früher sollte die Stadtgemeinde Berlin keiner Provinz angehören, sondern einen besonderen Bezirk bilden. Die Organe der Stadt sind:

die Stadtvertretung, der Stadtgemeindefausschuß, der Oberbürgermeister und die Verwaltungsausschüsse. Die Stadtvertretung besteht aus 150 (früher 225) Stadtverordneten, die wie bisher auf vier Jahre von den Stadtbürgern gewählt werden. Vorsitzender der Stadtvertretung mit Stimmrecht und Stichentscheid ist, wie im Einkörpersystem üblich, der Oberbürgermeister. Ausschüsse beraten die Vorlagen der Stadtvertretung vor. Die Stadtvertretung tagt öffentlich; Ausschluß der Öffentlichkeit ist möglich. Persönlich interessierte Stadtverordnete dürfen nicht mitstimmen. Der Oberbürgermeister übt das Hausrecht. Der Stadtgemeindefausschuß, dessen Vorsitzender wiederum der Oberbürgermeister ist, wird aus der Mitte der Stadtvertretung von ihr gewählt und hat 34 Mitglieder und 34 Stellvertreter; die Sitzungen sind nicht öffentlich. Der Oberbürgermeister ist Stadtvorstand; er wird von der Stadtvertretung gewählt. Unter ihm stehen zwei Bürgermeister und die Stadträte (eigentlich »Beigeordnete« im Sinne der rheinischen Bürgermeisterversfassung). Gemeinsame Besprechungen mit Bürgermeistern, Stadträten und Bezirksbürgermeistern dienen der Einheitlichkeit der Verwaltung. Die Stadtvertretung bestellt und wählt die Verwaltungsausschüsse, die aus Stadtverordneten und Bürgern bestehen und unter dem Vorsitz des Oberbürgermeisters oder seines Vertreters tagen. Die Bezirke bekommen ein Einkörpersystem; der Bezirksrat, der aus für vier Jahre gewählten Bezirksverordneten unter dem Vorsitz des Bezirksbürgermeisters besteht, tritt an die Stelle des Bezirksamts und der Bezirksversammlung. Die Zahl der Bezirksverordneten wird herabgesetzt; sie beträgt je nach der Größe des Bezirks 15 bis 35. Dem Bezirksbürgermeister (dem Bezirksvorstand) werden Bezirksbeigeordnete beigegeben, die dem Bezirksrat nicht angehören (wiederum wie in der westlichen Bürgermeisterversfassung).

Die Zuständigkeit der Organe sollte in folgender Weise gehandhabt werden: der Stadtvertretung liegen die Wahlen und alle grundsätzlichen oder wichtigen Angelegenheiten ob. Der Stadtgemeindefausschuß erledigt die übrigen Fragen und tritt an die Stelle der Stadtvertretung, wenn diese eine Sache in einer bestimmten Frist nicht erledigt. Der Oberbürgermeister führt die Verwaltung, bereitet die Beschlüsse der Stadtvertretung vor und führt sie aus; er stellt die Beamten (nach Anhörung des Stadtgemeindefausschusses) und die Arbeiter und Angestellten an. Er hat das übliche Beanstandungsrecht, wenn Beschlüsse der Stadtvertretung oder des Stadtgemeindefausschusses das bestehende Recht verletzen, und darf solchen Beschlüssen, die mit dem Staats- oder Stadtinteresse im Widerspruch stehen, die Ausführung versagen. Wenn sich die betreffenden Organe nicht einigen, so wird die Streitfrage im ersten Falle im Verwaltungsstreitverfahren, im zweiten Falle vom Oberpräsidenten entschieden. Ähnliche Bestimmungen gelten für die Organe

der Bezirke. Die Bezirksbeamten werden vom Bezirksbürgermeister nach Anhörung des Bezirksrats angestellt.

Allgemeine Bestimmungen des Entwurfs betrafen die Selbstverwaltungsangelegenheiten (Haushaltplan, Anleihen, Betriebe, Tagegelder, Benennungen der Straßen usw., die Kassen- und Rechnungskontrolle und Schulfragen), die Staatsaufsicht und die Auftragsangelegenheiten. In den Ausführungs- und Übergangsbestimmungen wurden die nicht entgegenstehenden Vorschriften der östlichen Städteordnung und der übrigen Gesetze aufrechterhalten, der Denkmalschutz wurde vorläufig geregelt und die Amtszeit des Oberbürgermeisters, des Bürgermeisters und der Stadträte sowie der Bezirksbürgermeister und -stadträte beendet. Auch die Wahlzeit der Stadtverordnetenversammlung und der Bezirksversammlungen sollte mit Inkrafttreten des Gesetzes enden.

Der Staatsrat erhob allgemeine Bedenken gegen die Verabschiedung des Berliner Gesetzes, bevor das Gemeindeverfassungsgesetz, das wie oben erwähnt für ganz Preußen die Bürgermeisterverfassung vorsieht, beschlossen sei, und schlug einige sachliche Änderungen vor. Den allgemeinen Bedenken schloß sich die Staatsregierung nicht an, sie hielt eine Änderung der Zustände in Berlin ohne eine Reform der Verfassung für unmöglich und machte sich nur in einer Reihe minder wichtiger Fragen das Votum des Staatsrats zu eigen.

Der Gesetzentwurf wurde im Mai 1930 dem Landtag zugeleitet. Der Landtag überwies den Entwurf seinem Gemeindeausschuß. Der Gemeindeausschuß beschloß im September, die Staatsregierung zu ersuchen, zuvor die Organe der Stadt Berlin anzuhören, denn es war inzwischen bekannt geworden, daß die Stadt, die bei der Einbringung des Entwurfs in den Staatsrat nicht gehört war, gegen die vorgesehene Regelung grundsätzliche Bedenken hatte.

### III.

#### Bedenken und neue Vorschläge.

Der Gesetzentwurf des Ministers Grzesinski stammte aus einer ruhigeren Zeit, als sie das Jahr 1930/31, welches für die Beschlußfassung über das Gesetz entscheidend sein sollte, war. Im Jahre 1931 war es unmöglich geworden, Stadtvertretung und Bezirksräte neu wählen zu lassen, wenn man nicht riskieren wollte, arbeits- und beschlußunfähige Körperschaften zu bekommen. Auch die Vorschriften über Staatsaufsicht, Selbstverwaltung und Auftragsangelegenheiten konnten ohne Gefahr für objektive Regelung kaum in dieser Zeit beschlossen werden. Der wichtigste Einwand aber betraf die Stellung des Oberbürgermeisters.

Das Einkörpersystem (die Stadtrats- oder Bürgermeisterverfassung) ist gewiß richtig und geeignet für alle mittleren und größeren Kommunen; für Berlin bedarf dieses System gewisser Korrekturen. Die Konzentration

der gesamten Verwaltung in der Hand eines Mannes ist für eine Stadt von über vier Millionen Einwohnern kaum durchführbar; der Oberbürgermeister braucht die Unterstützung einer Reihe hervorgehobener Wahlbeamten (Bürgermeister oder Stadträte), die in seinem Auftrag die großen Verwaltungsgebiete leiten und beaufsichtigen. Den Vorsitz der Stadtvertretung muß ein besonderer Vorsteher führen; der Oberbürgermeister kann dieses Amt neben seinen sonstigen Pflichten nicht ausüben. Auch die Stellung des Stadtgemeindevorstandes mußte stärker durchdacht und neugestaltet werden. Schließlich bedurfte die Verteilung der Befugnisse zwischen Zentrale und Bezirken der nochmaligen Prüfung und Beratung.

Diese Gedanken wurden im Ministerium, im Rathaus und in der Presse lebhaft erörtert. Der Magistrat forderte den Landtag auf, den Regierungsentwurf in etwa diesem Sinne zu revidieren. Einen ähnlichen Beschluß faßte der Organisationsausschuß der Berliner Stadtverordnetenversammlung. Staatsminister Severing, der als Nachfolger der Minister Grzesinski und Professor Dr. Waentig inzwischen die Leitung des Innenministeriums übernommen hatte, machte sich wichtige Teile dieser Vorschläge zu eigen und empfahl eine schnelle Verabschiedung des Gesetzentwurfs mit den entsprechenden Korrekturen. Nach seinen Erklärungen (Ende Januar 1931 im Gemeindevorstand des Landtags) sollte die Verfassung und Verwaltung der Stadt Berlin etwa folgendes Gesicht erhalten: Gemeindevorstand ist der Oberbürgermeister, in dessen Auftrag und unter dessen Verantwortung die Beamten und Angestellten der Stadt und ihrer Einrichtungen ihre Ämter verwalten. Die Verantwortung wird ihm dadurch erleichtert, daß ihm als ständige Vertreter fünf Bürgermeister beigegeben sind, die an der Spitze der großen Verwaltungsgebiete der Stadt stehen (Kämmerei; Wohlfahrtswesen; Bildungswesen; Wirtschaft und Bauwesen; Organisation, Syndikat und Personalien). Unter den Bürgermeistern stehen die Stadträte, nicht mehr als Mitglieder eines Kollegiums (Stadtrat oder Magistrat), sondern gleichsam als Beigeordnete im Sinne der rheinischen Bürgermeisterverfassung. Dann folgen die übrigen oberen, mittleren und unteren Beamten und Angestellten und die Arbeiter. Oberbürgermeister, Bürgermeister und Stadträte werden von der Stadtverordnetenversammlung gewählt. Die übrigen Beamten werden vom Oberbürgermeister nach Anhörung des Stadtgemeindevorstandes bestellt. An der Spitze der Bezirksverwaltungen stehen die Bezirksbürgermeister, die von den Bezirksräten gewählt werden; ihnen sind als hauptamtliche Wahlbeamte Bezirksbeigeordnete beigegeben, deren Wahl gleichfalls dem Bezirksrat obliegt. Die übrigen Beamten stellt der Bezirksbürgermeister nach Anhörung des Bezirksrates an. Ehrenamtliche Stadträte und Beigeordnete haben in diesem System keinen Platz.

Diese Gemeindeverfassung ist neuartig und auch für den Theoretiker reizvoll; sie ist keines der in Deutschland gebräuchlichen Systeme, sondern entlehnt jeder der drei Hauptarten, der Magistratsverfassung, der rheinischen Bürgermeisterverfassung und der süddeutschen Stadtratsverfassung, wertvolle und erprobte Bestandteile. Nach den Ministererklärungen sollte die Verfassung der Stadt grundsätzlich eine Art Zweikörpersystem sein: Gemeindebeschlüsse entstehen durch übereinstimmendes Votum des Bürgermeisterkollegiums und der Stadtvertretung. Das Kollegium besteht aus dem Oberbürgermeister als Vorsitzenden und den fünf Bürgermeistern. Die Stadtvertretung soll (wie bisher unter eigenen Vorstehern) aus 150 Stadtverordneten bestehen; die Verringerung der Zahl von 225 auf 150 sollte indessen erst nach der Neuwahl des Jahres 1933 in Kraft treten. Bei der Stadtvertretung liegen die Entscheidungen über die großen und wichtigen Dinge; die übrigen Entschließungen liegen dem Stadtgemeindevausschuß ob. Dieser Ausschuß besteht aus 34 Stadtverordneten, die von und aus der Stadtvertretung nach dem Verhältnissystem gewählt werden. Wenn die Stadtvertretung eine der ihr übertragenen Aufgaben (ausschließlich der Wahlen) nicht erledigen kann oder will, so geht ihre Machtbefugnis in dieser Frage auf den Ausschuß über. Die Beschlüsse des Stadtgemeindevausschusses bedürfen nicht der Zustimmung des Bürgermeisterkollegiums. So wandelt sich also dann das Zweikörpersystem in ein Einkörpersystem. Daraus folgt zweierlei: wie in den übrigen Einkörpersystemen muß der Oberbürgermeister namens der Verwaltung im Ausschuß mit Stimmrecht den Vorsitz führen, während die Bürgermeister lediglich beratende Stimme haben. Zum andern wird logischerweise der Ausschuß das geeignete Organ, um Meinungsverschiedenheiten zwischen Stadtverwaltung und Bürgermeisterkollegium und Stadtvertretung auszugleichen; denn in ihm vereinigen sich die Gewalten beider Organe. Bei Differenzbeschlüssen zwischen Bürgermeisterkollegium und Stadtvertretung sollte also künftig nicht mehr die Aufsichtsbehörde, sondern ein Organ der Selbstverwaltung entscheiden. Die Bedeutung eines solchen Systemwandels liegt auf der Hand. Die Verhandlungen und Abstimmungen des Ausschusses sollten vertraulich, die der Stadtvertretung im allgemeinen öffentlich sein. Dem Oberbürgermeister ist das übliche Einspruchsrecht gegen Beschlüsse der städtischen Organe, die das bestehende Recht, das Staats- oder Stadtinteresse verletzen, gegeben. Für die Verfassung der Bezirke eignet sich am besten das Einkörpersystem. Bezirksamt und Bezirksversammlung werden wie im Entwurf von 1929 zu einem Bezirksrat vereinigt, dem der Bezirksbürgermeister vorsitzt und der im übrigen aus gewählten Bezirksverordneten besteht. Die Amtszeit der hauptamtlichen Bezirksstadträte endet mit Inkrafttreten des Gesetzes, es sei denn, daß sie auto-



matisch in das Amtsverhältnis eines Bezirksbeigeordneten übergeführt werden wollen. Die Zahl der Bezirksbeigeordneten muß, damit Überbesetzungen vermieden werden, durch Ortsstatut festgelegt werden. Die notwendige Verringerung der Zahl der Bezirksverordneten tritt dadurch ein, daß zunächst die Stadtverordneten, die in ihren Bezirken zugleich Bezirksverordnete sind, aus den Bezirksräten ausscheiden, und daß die Zahl der Bezirksverordneten im übrigen nach dem Ergebnis und der Reihenfolge der damaligen Wahl von unten abgestrichen wird. Die Zahl der Bezirke sollte erst bei der Neuwahl Winter 1933 verkleinert werden. Die Amtszeit der gegenwärtigen Magistratsmitglieder sollte mit Inkrafttreten des Gesetzes enden. Die Stadtvertretung sollte also die einzigartige Gelegenheit haben, den Oberbürgermeister, die fünf Bürgermeister und sämtliche Stadträte, die gesamte Leitung der Reichshauptstadt, neu zu wählen und das Gesicht der Stadtverwaltung von Grund aus zu ändern.

Der Berichterstatter des Gemeindevorschusses, Abg. Bürgermeister Hirsch-Dortmund, brachte die den Vorschlägen des Ministers entsprechenden Formulierungen als seinen Antrag im Ausschuß ein. Obwohl Regierung und Rathaus in den wesentlichen Fragen einig waren, konnte sich der Gemeindevorschuß zu einer grundlegenden Reform der Berliner Verfassung und Verwaltung nicht entschließen. Nach langwierigen Verhandlungen zwischen Regierung und Koalitionsparteien (Sozialdemokraten, Zentrum und Staatspartei) wurde ein Kompromiß geschlossen, das vom Gemeindevorschuß und wenige Tage danach vom Landtag bestätigt und zum Gesetz erhoben wurde. Der Staatsrat machte von seinem Einspruchsrecht gemäß Artikel 42 der Preußischen Verfassung keinen Gebrauch. Unter dem 31. März 1931 wurde das neue Gesetz in der Gesetzsammlung publiziert.

#### IV.

#### Die neue Verfassung.

An dem geltenden Verfassungssystem und an dem Dualismus Zentrale und Bezirksverwaltung wird grundsätzlich nichts geändert. Die Städteordnung für die sechs östlichen Provinzen vom 30. Mai 1853 und das Gesetz über die Bildung einer neuen Stadtgemeinde Berlin vom 27. April 1920 nebst den zu ihnen ergangenen abändernden, ergänzenden und erläuternden Vorschriften bleiben auch für die Stadtgemeinde Berlin im allgemeinen in Kraft; das neue Gesetz beschränkt sich darauf, »verschiedene Punkte des Gemeindeverfassungsrechts für die Hauptstadt Berlin vorläufig zu regeln«. Verfassungsmäßig bestellte Organe der Stadtgemeinde Berlin sind nunmehr die Stadtverordnetenversammlung, der Gemeindevorschuß, der Magistrat und der Oberbürgermeister. An der Zusammensetzung der Stadtverordneten-

versammlung (225 Stadtverordnete) wird nichts geändert. Der Stadtverordnetenvorsteher bekommt eine schärfere Geschäftsordnungsgewalt; er darf einen Stadtverordneten bei grober Ungebühr oder wiederholten Zuwiderhandlungen gegen die Geschäftsordnung für einen oder mehrere Sitzungstage (höchstens für sieben Sitzungstage, jedoch nicht über sechs Monate hinaus) aus der Versammlung ausschließen. Der Ausschluß aus der Versammlung hat den Ausschluß aus allen Ausschüssen auf die gleiche Dauer zur Folge. Durch den Ausschluß verliert der Stadtverordnete den Anspruch auf Ersatzgelder und sonstige Vergütungen. Auf Antrag des Ausgeschlossenen entscheidet die Stadtverordnetenversammlung in ihrer nächsten Sitzung ohne Aussprache über die Berechtigung des Ausschlusses; erklärt die Stadtverordnetenversammlung den Ausschluß für berechtigt, so steht dem Ausgeschlossenen binnen zwei Wochen die Klage im Verwaltungsstreitverfahren zu; die Klage hat keine aufschiebende Wirkung (§ 2).

Der Stadtgemeindeausschuß besteht aus 45 Mitgliedern, die von der Stadtverordnetenversammlung nach dem Verhältniswahlssystem aus ihrer Mitte gewählt werden. Für die Mitglieder des Ausschusses werden Stellvertreter in der gleichen Anzahl bestellt (§ 3). Vorsitzender des Ausschusses mit vollem Stimmrecht und mit Stichentscheid ist der Oberbürgermeister (§ 4). Die Sitzungen des Stadtgemeindeausschusses sind nicht öffentlich. Die Stadtverordneten haben das Recht, teilzunehmen. Der Ausschuß kann für Teile seiner Beratungen oder für bestimmte Mitteilungen die Vertraulichkeit beschließen, welche auch die teilnehmenden Stadtverordneten bindet. Der Vorsitzende hat eine ähnliche Hausgewalt wie der Vorsteher in der Stadtverordnetenversammlung (§ 5).

Der Magistrat besteht aus dem Oberbürgermeister, zwei Bürgermeistern, neun weiteren hauptamtlichen besoldeten und sechs ehrenamtlichen unbesoldeten Mitgliedern (Stadträten). (Bisher bestand der Magistrat aus dem Oberbürgermeister, dem Bürgermeister, zehn hauptamtlichen besoldeten und zwölf ehrenamtlichen unbesoldeten Stadträten.) Die Magistratsmitglieder werden von der Stadtverordnetenversammlung gewählt (§ 6). Gemeindevorstand ist der Magistrat bzw. der Oberbürgermeister (§ 7). Der Oberbürgermeister sitzt dem Magistrat mit Stimmrecht und Stichentscheid vor (§ 8). Die hauptamtlichen Mitglieder des Magistrats sind als besoldete Beamte auf zwölf Jahre zu wählen; die ehrenamtlichen Stadträte erhalten eine Aufwandsentschädigung von 250 RM. monatlich (d. h. man wird nicht darauf rechnen dürfen, daß sie ein volles Dezernat verwalten). Der Oberbürgermeister wird durch die Aufsichtsbehörde, die übrigen Mitglieder des Magistrats werden durch den Oberbürgermeister vor ihrem Amtsantritt vereidigt (§ 9). Zur Erhaltung der Einheitlichkeit der Ver-

waltung hat der Oberbürgermeister regelmäßig gemeinsame Besprechungen des Magistrats mit den Bezirksbürgermeistern abzuhalten. Der Voranschlag der für die Verwaltungsbezirke im Haushaltplan der Stadt bereitzustellenden Mittel ist stets zum Gegenstand der gemeinsamen Besprechungen zu machen (§ 10).

Was die Zuständigkeit der Organe der Stadtverwaltung betrifft, so liegt der Stadtverordnetenversammlung ob die Beschlußfassung über die freiwillige Übernahme neuer Selbstverwaltungsangelegenheiten, die Schaffung von Anstalten und Betrieben der Stadt, die Beteiligung an Unternehmungen, die in Form des öffentlichen oder privaten Rechts betrieben werden, die Feststellung des Haushaltplans sowie die Bewilligung und die Art der Deckung außerplanmäßiger Ausgaben, die Prüfung und Feststellung der Jahresrechnung und die Entlastung, die Festsetzung von Gemeindeabgaben und Tarifen, die Aufnahme jedes lang- oder kurzfristigen Darlehens mit Ausnahme der vorübergehenden Kassenkredite, die Verfügung über städtisches Vermögen, den Erwerb von Grundstücken, die Übernahme von Bürgschaften, die Wahl des Oberbürgermeisters, der Bürgermeister und Stadträte und die Versetzung des Oberbürgermeisters in den Ruhestand sowie die Wahl der Ehrenbeamten, die Einrichtung oder Aufhebung von Beamtenstellen sowie den Erlaß der Besoldungsordnung für die städtischen Beamten, die Stellungnahme der Stadt zu einer Änderung der Gemeindegrenzen. Die Stadtverordnetenversammlung ist befugt, die Beschlußfassung hierüber dem Stadtgemeindevausschuß für die Dauer ihrer Wahlzeit zu übertragen. Dagegen kann sie die Beschlußfassung über Ortssatzungen und die Vornahme der Wahlen zum Staatsrat nicht dem Stadtgemeindevausschuß überlassen (§ 11). Die Beschlüsse der Stadtverordnetenversammlung und des Stadtgemeindevausschusses mit Ausnahme von Wahlen bedürfen der Zustimmung des Magistrats. Versagt der Magistrat einem Beschluß die Zustimmung, oder wird einem Beschluß des Magistrats die Zustimmung versagt, so finden die Bestimmungen des § 36 der Städteordnung für die sechs östlichen Provinzen in Verbindung mit § 17 Abs. 1 Nr. 1 des Zuständigkeitsgesetzes mit der Maßgabe Anwendung, daß zur Herbeiführung einer Verständigung eine gemeinsame Beratung zwischen dem Magistrat und dem Stadtgemeindevausschuß unter dem Vorsitz des Oberbürgermeisters stattfindet (§ 12).

Soweit nicht eine Zuständigkeit der Stadtverordnetenversammlung begründet ist, beschließt der Stadtgemeindevausschuß mit den Befugnissen einer Vertretungskörperschaft. In den Fällen, in denen der Stadtgemeindevausschuß über Angelegenheiten zu beschließen hat, deren Erledigung ihm von der Stadtverordnetenversammlung übertragen ist, ist der Stadtgemeindevausschuß auf Verlangen des Magistrats

oder von zwei Drittel der Mitglieder des Stadtgemeindevausschusses verpflichtet, die Angelegenheit ohne selbständige Entscheidung der Stadtverordnetenversammlung mit seiner gutachtlichen Stellungnahme zur Beschlußfassung vorzulegen (§ 13).

Der Magistrat bereitet die Beschlüsse der Stadtverordnetenversammlung und des Stadtgemeindevausschusses vor. Er beschließt über alle Vorlagen, die der Stadtverordnetenversammlung oder dem Stadtgemeindevausschuß zu machen sind. Er hat nach Anhörung des Stadtgemeindevausschusses für die Stadtgemeinde und die Verwaltungsbezirke die zur Einheitlichkeit der Verwaltung erforderlichen Grundsätze aufzustellen (§ 14).

Der Oberbürgermeister führt die Verwaltung; er führt die Beschlüsse der Stadtverordnetenversammlung und des Stadtgemeindevausschusses, denen der Magistrat zugestimmt hat, aus. Er leitet und verteilt die Geschäfte und beaufsichtigt die Geschäftsführung. Er ist Dienstvorgesetzter der Beamten der Stadtgemeindevverwaltung sowie der Baupolizeibeamten der Bezirke und führt die Aufsicht über sie. Er stellt mit Ausnahme der von der Stadtverordnetenversammlung zu wählenden oder vom Magistrat zu ernennenden leitenden Beamten und Angestellten die Angestellten und Arbeiter der Stadtverwaltung an und entläßt sie (§ 15).

Die Bürgermeister sind die ständigen Vertreter des Oberbürgermeisters. Reihenfolge sowie Art und Umfang der Vertretung werden vom Oberbürgermeister geregelt. Für den Fall, daß auch die Bürgermeister an der Vertretung des Oberbürgermeisters verhindert sind, kann der Oberbürgermeister die Vertretungsbefugnis der Bürgermeister einem Stadtrat übertragen. Die Stadträte sind die ständigen Vertreter des Oberbürgermeisters für bestimmte Geschäftszweige der Stadtgemeindevverwaltung (§ 16).

Als Führer der Verwaltung ist der Oberbürgermeister für die Leitung und Beaufsichtigung sämtlicher Geschäftszweige verantwortlich. Er ist berechtigt, die Bürgermeister und Stadträte mit Weisungen und Anweisungen zu versehen, für die er verantwortlich ist. Als ständige Vertreter des Oberbürgermeisters tragen die Bürgermeister und Stadträte die Verantwortung für die von ihnen zu erledigenden Geschäfte, unbeschadet der Verantwortlichkeit des Oberbürgermeisters für die von ihm erteilten Weisungen und Anweisungen. Im übrigen bleibt die Rechtsstellung des Oberbürgermeisters, der Bürgermeister und der Stadträte als Mitglieder des Magistratskollegiums unverändert (§ 17).

Auch in der Bezirksverwaltung bleibt das Zweikörpersystem bestehen. Gegenüber dem bisherigen Zustand treten drei Änderungen ein: die Bezirksversammlung verliert das Recht, ihre Vorsitzenden selbst zu wählen; Vorsitzender der Versammlung mit Stimmrecht

und Stichentscheid ist der Bezirksbürgermeister. Im Gegensatz zum bisherigen Zustand sind die Sitzungen der Bezirksversammlungen nicht öffentlich. Schließlich wird die Aufwandsentschädigung der ehrenamtlichen Mitglieder der Bezirksämter auf 125 RM. begrenzt (§§ 18—20).

Über das Verhältnis der Stadtverwaltung und ihrer Organe zu den Verwaltungsbezirken und deren Organen sind nach § 21 des Gesetzes nähere Bestimmungen durch die Ortssatzung zu treffen. Der Beschluß über den Erlaß der Ortssatzung bedarf der Genehmigung durch das Staatsministerium. Kommt die Ortssatzung innerhalb eines Jahres nach Inkrafttreten dieses Gesetzes nicht zustande, so erläßt das Staatsministerium die Satzung. In der Satzung sind der Kreis der von der Stadtgemeindeverwaltung zu verwaltenden und der von den Verwaltungsbezirken wahrzunehmenden Selbstverwaltungsangelegenheiten und der Kreis der der Stadtgemeindeverwaltung vorbehaltenen und der von den Verwaltungsbezirken wahrzunehmenden Auftragsangelegenheiten zu bezeichnen. Die Aufgabenkreise sind in der Satzung dergestalt abzugrenzen, daß die Angelegenheiten, die wegen ihrer Bedeutung für die gesamte Stadtgemeinde eine einheitliche Verwaltung erfordern, als Angelegenheiten der städtischen Gemeinschaft von den Organen der Stadtgemeinde und alle sonstigen Angelegenheiten als Angelegenheiten der engeren Bezirksgemeinschaft von den Organen des Verwaltungsbezirks verwaltet werden. Die Satzung darf Abweichungen von den geltenden Vorschriften des Kommunalabgabenrechts sowie von der auf dem Gebiet des Schulwesens getroffenen Regelung nicht enthalten (§ 22).

Die Bezirksämter unterliegen den Weisungen und Anweisungen des Oberbürgermeisters, soweit auf den Verwaltungsgebieten, die den Verwaltungsbezirken übertragen sind, Grundsätze aufgestellt sind (§ 23).

Die Beamten und leitenden Angestellten der Stadtgemeindeverwaltung werden auf Vorschlag des Oberbürgermeisters vom Magistrat ernannt, soweit es sich nicht um die von der Stadtverordnetenversammlung zu wählenden Magistratsmitglieder handelt. Der Oberbürgermeister vereidigt die Beamten der Stadtgemeindeverwaltung; er entscheidet über die Versetzung dieser Beamten in den Ruhestand. Diese Vorschriften finden auf die Beamten der Baupolizei in den Verwaltungsbezirken Anwendung (§ 24).

Über die Versetzung der Beamten der Verwaltungsbezirke in die Stadtgemeindeverwaltung, über die Versetzung der Beamten der Baupolizei sowie über die Versetzung der Beamten der Verwaltungsbezirke entscheidet der Oberbürgermeister nach Anhörung der beteiligten Bezirksbürgermeister. Auf Ehrenbeamte, Bezirksbürgermeister und Bezirksstadträte findet diese Vorschrift keine Anwendung (§ 25).

Der Oberbürgermeister und die Bürgermeister werden durch das Staatsministerium bestätigt, die Stadträte und die Mitglieder der Bezirksämter durch die Aufsichtsbehörde (§ 26). Die im Geltungsbereich der Städteordnung für die sechs östlichen Provinzen den städtischen Organen gegenüber geltenden Vorschriften über die Staatsaufsicht finden auf den Stadtgemeindevorschuss, den Oberbürgermeister, die Bezirksversammlungen und die Bezirksämter entsprechende Anwendung (§ 27).

Die Wahlzeit der unbesoldeten Mitglieder des Magistrats endet mit dem Inkrafttreten des Gesetzes. Das Gesetz ist mit dem 31. März 1931 in Kraft getreten. Die zuständigen Minister erlassen die nötigen Ausführungsbestimmungen (Art. II und III).

## V.

### Kritik.

Nachdem der Landtag sich nicht hatte dazu entschließen können, eine großzügige Neuordnung des Berliner Stadtverfassungsrechts durchzuführen, mußte man sich damit begnügen, wenigstens die größten Fehler der bisherigen Verfassung auszumerzen. Gewisse Verbesserungen gegenüber dem alten Zustand sind unverkennbar: die stärkere Konzentrierung der Verwaltung und des Beamtenernennungsrechts beim Oberbürgermeister; die Entdemagogisierung der Stadtverwaltung; die Übertragung wichtiger Aufgaben auf ein kleineres, aktionsfähigeres Gremium, den Stadtgemeindevorschuss; die Versachlichung der Bezirksversammlungen.

Auf der andern Seite darf nicht übersehen werden, daß auch nach dem neuen Gesetz die Verfassung an so schweren Mängeln leidet, daß man nicht weiß, ob die neuen Männer mit dem Apparat fertig werden. Die Magistratsverfassung, die bei ihrer Begründung für ganz andere Verhältnisse gedacht war, und deren Unzulänglichkeit auch für Berlin längst erkannt war, bleibt in Kraft. »Die in Einzelheiten versuchten Korrekturen werden«, wie von dem Präsidenten des Deutschen Städte-tages in seinem bekannten Schreiben an den Stadtverordnetenvorsteher von Berlin überzeugend dargelegt wurde, »sich in der Praxis überwiegend als belanglos, zum Teil als widerspruchsvoll, zum Teil als weitere Verschlechterung erweisen. Das unzulängliche Zweikammersystem, das in seiner alten Form nach dem einmütigen Urteil der ganz erdrückenden Mehrheit aller Sachkenner schon für die Mittel- und Großstädte überlebt ist, soll trotzdem in vollem Umfang aufrechterhalten bleiben, so daß der ursprüngliche gute Gedanke einer Konzentration der Zuständigkeit und Verantwortung nunmehr in das Gegenteil verkehrt ist. Die Verwischung der Zuständigkeiten und insbesondere der Verantwortlichkeiten, die Tatsache, daß kein Beschluß keiner

Körperschaft wirklich endgültig ist, die nur aus der parlamentarischen Behandlung erklärlichen Widersprüche im Aufbau müssen die bisherigen Mängel der Organisation verstärken.« Nach den ursprünglichen Plänen des Innenministeriums sollten, wie oben dargelegt wurde, Beschlüsse der Stadtvertretung der Zustimmung des Bürgermeisterkollegiums bedürfen. Lehnte die Stadtvertretung die Beschlußfassung ab oder trat das Bürgermeisterkollegium den Beschlüssen der Stadtvertretung nicht bei, so sollte die Entscheidung an den Stadtgemeindevausschuß übergehen, der unter dem Vorsitz des Oberbürgermeisters die beschließende Gewalt des Bürgermeisterkollegiums und der Stadtvertretung in sich vereinigte. Durch diese Konstruktion sollte das Verantwortungsgefühl der Selbstverwaltungsorgane erhöht und eine starke Garantie für ein Funktionieren der Selbstverwaltung gegeben werden. Durch die Ausschaltung der Staatsaufsicht erhoffte man eine Erhöhung des moralischen und finanziellen Kredits der Reichshauptstadt. Das neue Gesetz setzt an die Stelle dieses klaren Aufbaus einen Wirrwarr der Zuständigkeiten und gibt jedem Selbstverwaltungsorgan die Möglichkeit, auszuweichen. Nach wie vor kann die Stadtverordnetenversammlung sich bei verfehlten Beschlüssen damit trösten, daß der Magistrat Einspruch erheben wird. Sogar der Stadtgemeindevausschuß kann in diesem beruhigenden Gefühl seine Beschlüsse fassen. Er kann sogar auf eigenen Beschluß oder auf Beschluß des Magistrats die Verantwortung von sich auf die Stadtverordnetenversammlung zurückschieben. Und schließlich steht über allen Beschlüssen städtischer Organe die Staatsaufsichtsbehörde, so daß Dr. Mulert recht hat, wenn er in seinem Schreiben sagt, daß »kein Beschluß keiner Körperschaft wirklich endgültig ist«.

Auch die Konstruktion des Magistrats gibt zu schweren Bedenken Anlaß. Die Vorschläge des Innenministeriums gingen darauf hinaus, ein Bürgermeisterkollegium mit einem Oberbürgermeister und fünf Bürgermeistern zu schaffen, in deren Händen die gesamte Verwaltung sich konzentrierte. Das neue Gesetz bestellt einen Oberbürgermeister, zwei Bürgermeister, neun besoldete Stadträte und sechs ehrenamtliche Stadträte. Ursprünglich war wohl daran gedacht, daß die beiden Bürgermeister unter der Verantwortung des Oberbürgermeisters eine Art Unteraufsicht über die von den Stadträten zu verwaltenden Dezerne ausüben sollten. Nachdem nun jedoch aus den oben dargelegten Gründen die ehrenamtlichen Stadträte keine oder doch nur sehr unwesentliche Dezerne verwalten bleibt nichts anderes übrig, als daß auch den Bürgermeistern die Verwaltung einiger Dezerne übertragen wird. Die Überlastung der besoldeten Stadträte würde sonst zu groß. Der Hauptfehler der Konstruktion liegt darin, daß einmal die Bürgermeister sowohl eine eigene Dezerneverwaltung als auch Aufsicht über die

Tätigkeit ihrer Kollegen, der Stadträte, ausüben werden, und daß anderseits der Oberbürgermeister, der seine Aufsichtsgewalt durch die Bürgermeister gehen lassen wird, der Praxis der Stadtverwaltung zu deren Schaden sehr weit entrückt ist. Schließlich ist es bedauerlich, daß der Landtag nicht die Gelegenheit benutzt hat, die Berliner Schulverwaltung zu vereinheitlichen. Nach dem aufrechterhaltenen Berliner Gesetz von 1920 bleibt die Schulverwaltung, abgesehen von den Berufs- und Fachschulen, Angelegenheit der Bezirke. Dazu gehören das Ernennungsrecht der Leiter und Lehrer an den höheren, mittleren und Volksschulen und die äußere Verwaltung dieser Schulen. Der Zentralverwaltung bleiben auf diese Weise nur das sehr problematische Recht der Grundsatzgesetzgebung und die Anweisungsbefugnis im Rahmen dieser Grundsätze. Es wäre besser gewesen, zumindest das Ernennungsrecht der Zentralverwaltung zu übertragen.

Auf eine Reihe geringfügigerer Bedenken ist an dieser Stelle bewußt nicht eingegangen worden.

Der Kritiker des Verfassungsgesetzes und die Berliner Bevölkerung werden sich mit dem alten Worte trösten müssen: Männer — nicht Maßnahmen!