

Beiträge zur Politischen Wissenschaft

---

Band 58

# Verfassunggebung in Berlin 1945-1950

Von

Dr. Werner Breunig



Duncker & Humblot · Berlin

**WERNER BREUNIG**

**Verfassunggebung in Berlin 1945 - 1950**

**Beiträge zur Politischen Wissenschaft**

**Band 58**

# **Verfassunggebung in Berlin 1945 - 1950**

**Von  
Dr. Werner Breunig**



**Duncker & Humblot · Berlin**

Gedruckt mit Unterstützung des  
Präsidenten des Abgeordnetenhauses von Berlin

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

**Breunig, Werner:**

Verfassungsgebung in Berlin 1945 - 1950 / von  
Werner Breunig. – Berlin: Duncker und Humblot, 1990  
(Beiträge zur Politischen Wissenschaft; Bd. 58)  
Zugl.: Heidelberg, Univ., Diss., 1989  
ISBN 3-428-06965-X  
NE: GT

Alle Rechte vorbehalten  
© 1990 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41  
Satz: RennerTextService, Wiesenbach bei Heidelberg  
Druck: Color-Druck Dorfi GmbH, Berlin 49  
Printed in Germany  
ISSN 0582-0421  
ISBN 3-428-06965-X

**Meinen Eltern**



## Vorwort

Die Entstehung der Verfassung von Berlin ist ein Vorgang, der in seiner Art einmalig in der Bundesrepublik ist. Die verschiedensten Faktoren haben auf diesen Prozeß eingewirkt, viele Fragen sind aufgeworfen und beantwortet worden, manche Probleme sind nicht oder nur unvollkommen gelöst worden. Es war nicht nur eine Landesverfassung zu entwerfen, die sich in die über 700jährige Rechtstradition der Stadt einfügte, sondern es mußte auch ein Kompromiß zwischen verschiedenen, stark divergierenden politischen Grundpositionen gefunden werden.

Ich meine, es ist an der Zeit, diesen Vorgang einmal wissenschaftlich zu untersuchen und im einzelnen darzustellen. Wir haben dem Verfasser dafür zu danken, daß er sich dieser Mühe unterzogen hat. Die wissenschaftliche Aufarbeitung der Vorgeschichte unserer Verfassung schafft eine sichere Basis für ihre Weiterentwicklung. Denn in einer lebendigen Demokratie ist die Verfassung kein starrer, das politische Leben einengender Rahmen, sondern eine Festschreibung rechtlicher Markierungen, die von Zeit zu Zeit auf ihren Sinngehalt überprüft werden müssen.

Verbunden durch die Verfassungswirklichkeit fließen so Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft ineinander. Eine gute Verfassung bewegt sich nur unmerklich, aber es ist notwendig, daß sie sich bewegt. Nur wer die Vergangenheit im Auge hat, kann jedoch für die Zukunft planen. Dies wird gerade durch die jüngsten politischen Ereignisse belegt. Wenn beide Teile Berlins wieder zusammenwachsen sollen, dann bedarf es nicht zuletzt einer gemeinsamen Verfassung. Eine solche Verfassung können wir nur erarbeiten, wenn wir uns auf die Verfassungsgeschichte Berlins nach 1945 zurückbesinnen.

Ich wünsche diesem wertvollen Werk eine große Verbreitung.

*Jürgen Wohlrabe*  
Präsident des Abgeordnetenhauses von Berlin





# Inhaltsverzeichnis

Verzeichnis der Abbildungen .....	13
Verzeichnis der Übersichten .....	14
Verzeichnis der Abkürzungen .....	16
Einleitung .....	23
1. Die Tradition – Kommunale Selbstverwaltung 1808–1933 .....	30
1.1. Die Städteordnung vom 19. November 1808 .....	30
1.2. Die Städteordnung vom 30. Mai 1853 .....	32
1.3. Das »Gesetz über die Bildung einer neuen Stadtgemeinde Berlin« vom 27. April 1920 .....	34
1.4. Das »Gesetz über die vorläufige Regelung verschiedener Punkte des Ge- meindeverfassungsrechts für die Hauptstadt Berlin« vom 30. März 1931 ..	37
2. Die Ausgangslage .....	40
2.1. Die alliierten Vereinbarungen von 1944/45 .....	40
2.2. Pläne für die Reorganisation der Verwaltung Berlins nach Kriegsende ....	42
2.3. Die Besetzung Berlins und die Errichtung der Viermächteverwaltung ....	48
2.4. Die Bildung von Auftragsverwaltungen .....	50
2.5. Die Neubildung von Parteien und Gewerkschaften .....	59
2.6. Die Stadtverordnetenwahlen vom 20. Oktober 1946 – Ein politischer Wen- depunkt in Berlin .....	62
2.7. Die Reforminitiativen der Stadtverordnetenversammlung .....	64
3. Die Träger der verfassungsgebenden Prozesse .....	66
3.1. Die Parteien .....	69
3.1.1. KPD .....	69
3.1.2. SPD .....	71
3.1.3. CDU .....	75
3.1.4. LDP/FDP .....	80
3.1.5. SED .....	83
3.2. Interessengruppen .....	85
3.2.1. FDGB .....	85
3.2.2. Die »Arbeitsgemeinschaft der Kirchen und Religionsgesellschaften in Groß-Berlin« .....	87
3.3. Die Alliierte Kommandantur .....	88
3.4. Der Magistrat .....	96
3.5. Die Stadtverordnetenversammlung .....	99
3.5.1. Das Plenum .....	99
3.5.2. Der Verfassungsausschuß .....	104

3.5.3. Das Sozialprofil der Stadtverordneten .....	115
3.5.3.1. Die Altersstruktur .....	115
3.5.3.2. Die politische Sozialisation .....	118
3.5.3.3. Der Ausbildungsgang .....	119
3.5.3.4. Die Berufsgliederung .....	121
3.5.3.5. Die konfessionelle Gliederung .....	123
3.5.3.6. Die regionale Herkunft .....	127
3.5.3.7. Die politische Herkunft .....	127
3.5.3.8. Parlamentarische Erfahrungen .....	130
3.5.3.9. Die Repräsentanz von Frauen .....	133
3.6. Bedeutende Verfassungsgeber .....	136
3.6.1. Valentin Kielinger (CDU) .....	136
3.6.2. Kurt Landsberg (CDU) .....	136
3.6.3. Friedrich-Wilhelm Lucht (SPD) .....	137
3.6.4. Hans Peters (CDU) .....	138
3.6.5. Anton Schöpke (LDP/FDP) .....	139
3.6.6. Otto Theuner (SPD) .....	139
3.7. Der Verfassungsvater: Otto Suhr (SPD) .....	140
4. Das »Bezirksverfassungsstatut« – Das erste Berliner Verfassungsgesetz nach Kriegsende .....	144
4.1. Der Magistratsentwurf .....	144
4.2. Die Abänderung des Magistratsentwurfs durch die Alliierten .....	145
4.3. Kritik am Statut .....	148
5. Der Werdegang der »Vorläufigen Verfassung von Groß-Berlin« .....	154
5.1. Die Entstehung des ersten Magistratsentwurfs einer vorläufigen Verfassung	154
5.2. Die Reaktion der Alliierten .....	164
5.3. Die Entstehung des zweiten Magistratsentwurfs einer vorläufigen Verfassung	169
5.4. Die Auseinandersetzungen auf alliierter Seite um den Termin erster Wahlen .....	174
5.5. Die Ausarbeitung der endgültigen Fassung durch die Alliierten .....	183
5.6. Der Inhalt der »Vorläufigen Verfassung von Groß-Berlin« .....	225
5.7. Schwachstellen der »Vorläufigen Verfassung von Groß-Berlin« .....	233
6. Die Genese der »Verfassung von Berlin« .....	236
6.1. Die Vorarbeiten im Verfassungsausschuß der Stadtverordnetenver- sammlung .....	236
6.2. Der Verfassungsentwurf Heinrich Ackers .....	240
6.3. Die Verfassungskonzeptionen der Parteien .....	249
6.3.1. Der SPD-Entwurf .....	250
6.3.2. Der CDU-Entwurf .....	271
6.3.3. Der SED-Entwurf .....	280
6.3.4. Die Vorstellungen der LDP .....	298
6.4. Eingaben von Interessengruppen zu den Verfassungsberatungen .....	303
6.4.1. Die Eingabe des FDGB .....	303

6.4.2. Die Eingabe der »Arbeitsgemeinschaft der Kirchen und Religions- gesellschaften in Groß-Berlin« .....	304
6.5. Die Kompromißsuche im Verfassungsausschuß .....	306
6.6. Konflikt und Konsens bei den Verfassungsberatungen im Plenum der Stadtverordnetenversammlung .....	314
6.7. Das Kontrollratsgesetz Nr. 46 und die Kontroverse zwischen den Alliierten um die staatsrechtliche Stellung Berlins .....	335
6.8. Die Viermächteberatungen über den Verfassungsentwurf .....	341
6.9. Die Spaltung der Stadt .....	351
6.10. Die Diskussion auf westalliiertes Seite um eine Genehmigung der neuen Verfassung .....	352
6.11. Berlin und die Gründung der Bundesrepublik .....	354
6.12. Das »Kleine Besatzungsstatut« .....	361
6.13. Der Auftrag zur Verfassungsrevision .....	363
6.14. Das Scheitern der Verfassungsrevision .....	366
6.15. Die Bemühungen um Gesamt-Berliner Wahlen .....	370
6.16. Berliner Verfassung und das »dynamische Kernstaatskonzept« .....	371
6.17. Die Verfassungsrevision .....	372
6.18. Westalliierte Verhandlungen über das Verhältnis West-Berlins zur Bundes- republik .....	379
6.19. Die Verfassungsberatungen der Alliierten und die Genehmigung unter Vorbehalten .....	387
7. Die »Verfassung von Berlin« im Vergleich mit anderen Verfassungen ...	399
7.1. Der Vorspruch .....	405
7.2. Die Grundlagen .....	405
7.3. Die Grundrechte .....	408
7.4. Der Aufbau und die Tätigkeit der verfassungsmäßigen Organe .....	414
7.4.1. Die Volksvertretung und die Gesetzgebung .....	414
7.4.2. Die Regierung und die Verwaltung .....	418
7.4.3. Die Rechtspflege .....	423
Schlußbetrachtung .....	426
Anhang .....	430
1. Zeittafel .....	430
2. Das »Bezirksverfassungsstatut« vom 26. September 1945 .....	439
3. Die »Vorläufige Verfassung von Groß-Berlin« vom 13. August 1946 .....	441
4. Die »Verfassung von Berlin« vom 1. September 1950 .....	451
Quellen- und Literaturverzeichnis .....	463
1. Ungedruckte Quellen .....	463
1.1. Archive .....	463
1.2. Materialien aus Privatbesitz .....	467
1.3. Interview .....	468
1.4. Schriftliche Auskünfte .....	468

2. Gedruckte Quellen .....	470
2.1. Zeitungen und Zeitschriften .....	470
2.2. Aufzeichnungen, Erinnerungen, Erlebnisberichte, Reden .....	471
2.3. Verfassungstexte .....	473
2.4. Chroniken, Datenhandbücher, Dokumentensammlungen, Jahrbücher, Kommentare, Nachschlagewerke, Parlamentsmaterialien, Rechenschaftsberichte, Statistiken u. ä. ....	474
3. Literatur .....	481

## Verzeichnis der Abbildungen

Abb. 1: Die Unterschriftenseite der »Verfassung von Berlin« .....	29
Abb. 2: Berlins Verwaltungsbezirke und Besatzungssektoren .....	51
Abb. 3: Die Alliierte Kommandantur (Stand: Juli 1946) .....	89
Abb. 4: Das Viernächte-Besatzungs- und Kontrollsystem .....	93
Abb. 5: Die Sitzverteilung in der Stadtverordnetenversammlung (1. und 2. Wahlperiode) .....	101
Abb. 6: Die Sitzverteilung im Verfassungsausschuß der Stadtverordnetenversammlung (1. und 2. Wahlperiode) .....	105
Abb. 7: Die Anwesenheitsliste des Verfassungsausschusses der Stadtverordnetenversammlung (1. Wahlperiode) vom 17. Dezember 1946 (konstituierende Sitzung) .....	109
Abb. 8: Die Repräsentanz von Frauen in der Stadtverordnetenversammlung .....	135
Abb. 9: Die Entstehung des »Bezirksverfassungsstatuts« .....	149
Abb. 10: Die Entstehung der »Vorläufigen Verfassung von Groß-Berlin« .....	226
Abb. 11: Stadtverordnetenversammlung, Magistrat und Verwaltung nach der »Vorläufigen Verfassung von Groß-Berlin« .....	232
Abb. 12: Die Entstehung der »Verfassung von Berlin« (1. Phase: 1946–1948) .....	350
Abb. 13: Magistratsbeschluß Nr. 1680 vom 4. August 1950 .....	375
Abb. 14: Die Entstehung der »Verfassung von Berlin« (2. Phase: 1949/50) .....	395
Abb. 15: Volksvertretung, Regierung und Verwaltung nach der »Verfassung von Berlin« (Stand: 1950) .....	424

## Verzeichnis der Übersichten

Übersicht 1: Die Mitglieder (Oberbürgermeister, Stellvertreter des Oberbürgermeisters, Abteilungsleiter, kirchlicher Beirat) des ersten Berliner Magistrats nach dem Kriege (1945/46) .....	54
Übersicht 2: Die Mitglieder des Verfassungsausschusses der Stadtverordnetenversammlung (1. Wahlperiode) (Stand: 5. Dezember 1946) .....	106
Übersicht 3: Die Mitglieder des Verfassungsausschusses der Stadtverordnetenversammlung (2. Wahlperiode) (Stand: 1. Februar 1949) .....	112
Übersicht 4: Die Altersgliederung der Stadtverordneten .....	116
Übersicht 5: Der Ausbildungsgang der Stadtverordneten .....	120
Übersicht 6: Die Berufsgliederung der Stadtverordneten .....	122
Übersicht 7: Die konfessionelle Gliederung der Stadtverordneten .....	124
Übersicht 8: Die regionale Herkunft der Stadtverordneten .....	128
Übersicht 9: Die Mitglieder der Berliner Stadtverordnetenversammlung, die der Deutschen Nationalversammlung bzw. dem Deutschen Reichstag angehörten .....	131
Übersicht 10: Die Abänderung des Magistratsentwurfs eines Bezirksverfassungstatuts durch die Alliierte Kommandantur .....	147
Übersicht 11: Die Verfassungskonzeption der britischen Militärregierung (April 1946) .....	192
Übersicht 12: Die Abänderung des Entwurfs einer vorläufigen Verfassung durch das Koordinierungskomitee des Alliierten Kontrollrats .....	204
Übersicht 13: Die Abänderung des zweiten Magistratsentwurfs einer vorläufigen Verfassung durch die Alliierten .....	210
Übersicht 14: Die Abänderung des Grundrechtskatalogs Otto Suhrs aufgrund parteiinterner Besprechungen .....	256
Übersicht 15: Die grundrechtlichen Bestimmungen des SED-Entwurfs einer Verfassung für Berlin im Vergleich mit den grundrechtlichen Bestimmungen des SED-Entwurfs einer Verfassung für die Deutsche Demokratische Republik .....	285
Übersicht 16: Kriegsächtung, Kriegsdienstverweigerung .....	327
Übersicht 17: Namentliche Schlußabstimmung über den Verfassungsentwurf in der 65. (Außerordentlichen) Sitzung der Stadtverordnetenversammlung am 22. April 1948 .....	330
Übersicht 18: Die Abänderung des Art. 1 Abs. 2 und 3 .....	376
Übersicht 19: Funktionen des Parlaments im parlamentarischen Regierungssystem und die Ausgestaltung in der »Verfassung von Berlin« .....	400

Übersicht 20: Grundrechtliche Bestimmungen der »Verfassung von Berlin«, die über das »Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland« hinausgehen .....	409
Übersicht 21: Grundrechtliche Bestimmungen der »Verfassung von Berlin«, die mit Bestimmungen des »Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland« korrespondieren .....	409



## Verzeichnis der Abkürzungen

<b>Abs.</b>	<b>Absatz</b>
<b>Abt.</b>	<b>Abteilung</b>
<b>ACA USSEC</b>	<b>Allied Control Authority, US-Element Secretariat</b>
<b>Acc.</b>	<b>Accession</b>
<b>ACDP</b>	<b>Archiv für Christlich-Demokratische Politik der Konrad-Adenauer-Stiftung, Sankt Augustin</b>
<b>ADN</b>	<b>Allgemeiner Deutscher Nachrichtendienst (DDR)</b>
<b>AdsD</b>	<b>Archiv der sozialen Demokratie der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn-Bad Godesberg</b>
<b>AEG</b>	<b>Allgemeine Elektrizitäts-Gesellschaft</b>
<b>AfS</b>	<b>Archiv für Sozialgeschichte</b>
<b>AG</b>	<b>Adjutant General (OMGUS)</b>
<b>AGSEC</b>	<b>Allied General Secretariat (Allied High Commission for Germany)</b>
<b>AHK</b>	<b>Alliierte Hohe Kommission</b>
<b>AKB</b>	<b>Alliierte Kommandantur Berlin</b>
<b>AKR</b>	<b>Alliiertes Kontrollrat für Deutschland</b>
<b>ÄndGVvB</b>	<b>Änderungsgesetz zur Verfassung von Berlin</b>
<b>AOF</b>	<b>Archives de l'Occupation Française en Allemagne et en Autriche, Ministère des Affaires Etrangères, Colmar</b>
<b>AöR</b>	<b>Archiv des öffentlichen Rechts</b>
<b>Art.</b>	<b>Artikel</b>
<b>ASEC</b>	<b>Allied Secretariat (Allied Control Authority)</b>
<b>b.</b>	<b>bei</b>
<b>BA</b>	<b>Bundesarchiv, Koblenz</b>
<b>Bd.</b>	<b>Band</b>
<b>Bde.</b>	<b>Bände</b>
<b>bearb.</b>	<b>bearbeitet</b>
<b>Bearb.</b>	<b>Bearbeiter</b>
<b>Bewag</b>	<b>Berliner Kraft- und Licht Aktiengesellschaft</b>
<b>BGBI.</b>	<b>Bundesgesetzblatt</b>
<b>BICO LIB</b>	<b>Bipartite Control Office, Library</b>
<b>BK/ACC</b>	<b>Berlin Kommandatura/Allied Control Council</b>

<b>BKC/M</b>	Berlin Kommandatura Commandants/Minutes of meeting
<b>BKD/M</b>	Berlin Kommandatura Deputy Commandants/Minutes of meeting
<b>BK/L</b>	Berlin Kommandatura/Letter
<b>BK/O</b>	Berlin Kommandatura/Order
<b>BK/R</b>	Berlin Kommandatura/Report
<b>Bln.</b>	Berlin
<b>Bras.</b>	Brasilien
<b>BzBgm.</b>	Bezirksbürgermeister
<b>BzV</b>	Bezirksverordneter
<b>CAD</b>	Civil Administration Division (OMGUS)
<b>CA/R</b>	Civil Administration Committee/Report
<b>CCFA</b>	Commandant en Chef Français en Allemagne
<b>CCG (BE)</b>	Control Commission for Germany (British Element)
<b>CDU</b>	Christlich-Demokratische Union
<b>CO Hist Br</b>	Control Office, Historical Branch (OMGUS)
<b>Co Org &amp; Progr Br</b>	Control Office, Organization and Programme Branch (OMGUS)
<b>CORC/M</b>	Coordinating Committee/Minutes of meeting
<b>CORC/P</b>	Coordinating Committee/Paper
<b>DA</b>	Deutschland Archiv
<b>DAG</b>	Deutsche Angestelltengewerkschaft
<b>DDMG</b>	Deputy Director of Military Government
<b>DDP</b>	Deutsche Demokratische Partei
<b>DDR</b>	Deutsche Demokratische Republik
<b>ders.</b>	derselbe
<b>DGB</b>	Deutscher Gewerkschaftsbund
<b>d. h.</b>	das heißt
<b>Dir Off</b>	Director's Office (OMGBS)
<b>Diss.</b>	Dissertation
<b>DNVP</b>	Deutschnationale Volkspartei
<b>DPOL/M</b>	Political Directorate/Minutes of meeting
<b>d. s.</b>	das sind
<b>dt.</b>	deutsch
<b>DtStp</b>	Deutsche Staatspartei
<b>DVP</b>	Deutsche Volkspartei
<b>EA</b>	Europa-Archiv
<b>EAC</b>	European Advisory Commission

ebd.	ebenda
ECR	Education and Cultural Relations Branch (OMGBS)
Ed.	Editor
Einf.	Einführung
eingel.	eingeleitet
e. V.	eingetragener Verein
<b>F</b>	Frankreich
f.	folgende; für
FDGB	Freier Deutscher Gewerkschaftsbund
FDJ	Freie Deutsche Jugend
FDP	Freie Demokratische Partei
FNA	Franz-Neumann-Archiv, Berlin
FO	Foreign Office
FRUS	Foreign Relations of the United States
<b>GB</b>	Großbritannien
GBI.	Gesetzblatt
Gemeinesch.	Gemeineschule
GFCC	Groupe Français du Conseil de Contrôle
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (1949)
GMFB	Gouvernement Militaire Français de Berlin
GMFGB	Gouvernement Militaire Français du Grand Berlin
GMZFO	Gouvernement Militaire pour la Zone Française d'Occupation
Gov	Government
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt (wenn ohne Zusatz: für Berlin)
GWU	Geschichte in Wissenschaft und Unterricht
<b>H.</b>	Heft
HICOG	Office of the United States High Commissioner for Germany
HICOG/BE	Office of the United States High Commissioner for Germany/Berlin Element
HICOM/M	High Commission/Minutes of meeting
HICOM/P	High Commission/Paper
Hochsch.	Hochschule
HQ	Headquarters
hrsg.	herausgegeben
Hrsg.	Herausgeber
IfZ	Institut für Zeitgeschichte, München
ISD	Information Service Division (OMGUS)

i. V. m.	in Verbindung mit
IWK	Internationale wissenschaftliche Korrespondenz zur Geschichte der deutschen Arbeiterbewegung
JÖR–NF	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart – Neue Folge
JR	Juristische Rundschau
JZ	Juristenzeitung
Kap.	Kapitel
KPD	Kommunistische Partei Deutschlands
KPdSU	Kommunistische Partei der Sowjetunion
KZ	Konzentrationslager
LA Bln.	Landesarchiv Berlin
LAZ Bln.	Landesarchiv Berlin, Zeitgeschichtliche Sammlung
LDP	Liberal-Demokratische Partei
LEG	Legal Branch (OMGBS)
LEG/R	Legal Committee/Report
LG/R	Local Government Committee/Report
LO	US Liaison Office (OMGBS)
LOC GOV/R	Local Government Committee/Report
LOG/R	Local Government Committee/Report
Manpower Div	Manpower Division (OMGUS)
Masch.	Maschinenschrift
MBliV	Ministerial-Blatt für die Preußische innere Verwaltung
MdK	Mitglied des Kreistags
MdL	Mitglied des Landtags
MdN	Mitglied der Nationalversammlung
MdPrL	Mitglied des Preußischen Landtags
MdProvL	Mitglied des Provinzial-Landtags
MdR	Mitglied des Reichstags
MGBTB	Military Government British Troops Berlin
Mitgl.	Mitglied(er)
NA	National Archives of the United States, Washington, D.C.
Nat.-vers.	Nationalversammlung
NL	Nationalliberale Partei
Nr.	Nummer
NS	Nationalsozialismus
NSDAP	Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei

<b>o. D.</b>	ohne Datum
<b>o. J.</b>	ohne Jahr
<b>OMGBD</b>	Office of Military Government (Berlin District)
<b>OMGBS</b>	Office of Military Government (Berlin Sector) (Folgebezeichnung für OMGBD)
<b>OMGUS</b>	Office of Military Government for Germany (United States)
<b>o. O.</b>	ohne Ort
<b>Org.</b>	Organisationsamt
<b>PAB</b>	Political Affairs Branch (OMGBS)
<b>parl.</b>	parlamentarisch
<b>Part.</b>	Partei
<b>PM</b>	Politische Meinung
<b>POL</b>	Section Politique (Cabinet Civil du Général CCFA)
<b>POLAD</b>	Political Adviser (OMGUS)
<b>PrGS</b>	Preußische Gesetzsammlung (vor 1907: Gesetz-Sammlung für die Königlichen Preußischen Staaten)
<b>PRO</b>	Public Record Office, London
<b>PVS</b>	Politische Vierteljahresschrift
<b>Rbl.</b>	Regierungsblatt
<b>Realgymn.</b>	Realgymnasium
<b>Rep.</b>	Repositur
<b>RGBl.</b>	Reichsgesetzblatt
<b>Rhld.</b>	Rheinland
<b>Rn.</b>	Randnummer
<b>S.</b>	Seite
<b>SED</b>	Sozialistische Einheitspartei Deutschlands
<b>SHAEF</b>	Supreme Headquarters, Allied Expeditionary Force
<b>SLUGA</b>	Special Legal Unit – Germany/Austria (SHAEF)
<b>SMAD</b>	Sowjetische Militäradministration in Deutschland
<b>Soz.</b>	Soziologie
<b>SPD</b>	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
<b>StA</b>	Stadtarchiv Berlin (Ost)
<b>State Dept</b>	State Department
<b>Sten. Ber.</b>	Stenographischer Bericht
<b>StV</b>	Stadtverordneter
<b>StVV</b>	Stadtverordnetenversammlung
<b>SZK</b>	Sowjetische Zentral-Kommandatura

<b>u.</b>	<b>und</b>
<b>u. a.</b>	<b>unter anderem</b>
<b>u. ä.</b>	<b>und ähnliches</b>
<b>u. a. a. O.</b>	<b>und an anderen Orten</b>
<b>u. a. m.</b>	<b>und andere mehr</b>
<b>UdSSR</b>	<b>Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken</b>
<b>UGO</b>	<b>Unabhängige Gewerkschaftsorganisation</b>
<b>Unterfr.</b>	<b>Unterfranken</b>
<b>US</b>	<b>United States (of America)</b>
<b>USA</b>	<b>United States of America</b>
<b>USPD</b>	<b>Unabhängige Sozialdemokratische Partei Deutschlands</b>
<b>USSR</b>	<b>Union of Soviet Socialist Republics</b>
<b>v.</b>	<b>vor</b>
<b>VA</b>	<b>Verfassungsausschuß</b>
<b>Verf.</b>	<b>Verfassung</b>
<b>VfZ</b>	<b>Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte</b>
<b>Vjh.</b>	<b>Vierteljahrshefte</b>
<b>VOBl.</b>	<b>Verordnungsblatt (wenn ohne Zusatz: der Stadt Berlin [1945–1946], für Groß-Berlin [1946–1950], für Berlin [1950–1951])</b>
<b>VRÜ</b>	<b>Verfassung und Recht in Übersee</b>
<b>VvB</b>	<b>Verfassung von Berlin (1950)</b>
<b>VVGB</b>	<b>Vorläufige Verfassung von Groß-Berlin (1946)</b>
<b>WP</b>	<b>Wahlperiode</b>
<b>WRV</b>	<b>Weimarer Reichsverfassung (1919)</b>
<b>WV</b>	<b>Wirtschaftliche Vereinigung</b>
<b>Z</b>	<b>Zentrum</b>
<b>ZfP–NF</b>	<b>Zeitschrift für Politik – Neue Folge</b>
<b>ZK</b>	<b>Zentralkomitee</b>
<b>ZParl</b>	<b>Zeitschrift für Parlamentsfragen</b>
<b>zsgest.</b>	<b>zusammengestellt</b>



## Einleitung

Am 1. Oktober 1950 trat die Verfassung von Berlin in Kraft. Im Werdegang dieser rechtlichen Grundordnung spiegelt sich die Berliner Nachkriegsgeschichte wider. Von den vier Besatzungsmächten im August 1946 mit der Ausarbeitung einer Verfassung beauftragt, beschloß die aus freien Wahlen im damals noch ungeteilten Berlin hervorgegangene Stadtverordnetenversammlung am 22. April 1948 einen Verfassungstext. Dieser wurde der Viermächte-Kommandantur zur Genehmigung vorgelegt. Die Auflösung des Kontrollorgans und die Teilung Berlins infolge der Interessengegensätze zwischen den Westmächten und der Sowjetunion verhinderten jedoch eine Entscheidung in dieser Angelegenheit. Seitens der Westmächte unter Vorbehalten genehmigt, trat die Verfassung von Berlin schließlich am 1. Oktober 1950 in Kraft. Zuvor war der Text von den Stadtverordneten in erneuten Beratungen mit dem Grundgesetz der inzwischen gegründeten Bundesrepublik Deutschland abgestimmt worden. Durch die Spaltung der Stadt blieb die Anwendung des Statuts trotz seines Gesamt-Berliner Anspruchs auf den westlichen Teil beschränkt. Heute – im Rahmen des Prozesses der Wiederherstellung der Einheit Berlins – wird eine gemeinsame Konstitution beider Teile der Stadt auf Grundlage der Verfassung von 1948, die 1950 mit wenigen Änderungen in West-Berlin in Kraft gesetzt wurde, vorbereitet.

Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich mit der Genese der in Kraft befindlichen Verfassung von Berlin. Gegenstand der Untersuchung ist auch ihre provisorisch angelegte Vorgängerin, die Vorläufige Verfassung von Groß-Berlin, die von 1946 bis 1950 die Grundlage des Berliner Verfassungsrechts bildete. Bis zur Inkraftsetzung dieser Vorläufigen Verfassung wurde Berlin nach dem Bezirksverfassungsstatut von 1945 verwaltet, dessen Entstehung ebenfalls analysiert wird.

Das Bezirksverfassungsstatut war ein knapp gefaßtes Organisationsstatut, das die Aufgabe hatte, die Einheitlichkeit des Verwaltungsaufbaus in den Berliner Bezirken herzustellen. Es wurde vom ersten Berliner Nachkriegsmagistrat mit Genehmigung der Alliierten Kommandantur erlassen. Die Vorläufige Verfassung von Groß-Berlin wurde als einzige deutsche Verfassung gemeinsam von allen vier Besatzungsmächten – jedoch unter Berücksichtigung deutscher Vorarbeiten – ausgearbeitet und erlassen. Diesem Provisorium folgte sodann die endgültige Verfassungsgebung »aus deutschem Willen«. Mit der Verfassung von Berlin erhielt die Gebietskörperschaft den Status eines Landes und einer Stadt zugleich.

Auf der Grundlage bisher unzugänglicher bzw. nicht ausgewerteter Quellen beschäftigt sich die vorliegende Arbeit mit den politischen Entscheidungspro-



zessen in der Gebietskörperschaft Berlin, die zum Bezirksverfassungsstatut, zur Vorläufigen Verfassung von Groß-Berlin und zur Verfassung von Berlin geführt haben. Der Nachvollzug dieser Entscheidungsprozesse ist zum Verständnis und zur Interpretation der Texte unerlässlich, denn er legt die Absichten der historischen Subjekte frei und vermag damit den Sinn von Verfassungsbestimmungen offenzulegen. Die Arbeit beschäftigt sich mit der Verfassungsgenese. Es geht nicht um die Gegenüberstellung von Verfassung und Verfassungswirklichkeit. Die Untersuchung soll ein Beitrag zur wissenschaftlichen Aufarbeitung der Entstehungsgeschichte der deutschen Landesverfassungen sein,<sup>1</sup> darüber hinaus ein Beitrag zur Erforschung der Berliner Nachkriegsgeschichte.

Die verfassungsgebenden Prozesse fanden unter den besonderen Bedingungen der Anwesenheit aller vier Besatzungsmächte statt. Nirgendwo sonst in Deutschland wurde eine Verfassung unter diesen Bedingungen, d. h. im Kontext einer Viermächte-Besatzungssituation geschaffen. So drängen sich folgende Fragen auf: Wie wurde Verfassungsgebung unter den Gegebenheiten von Besatzungsherrschaft durch vier Mächte realisiert? Welche Rolle spielten die Alliierten bei der Verfassungsgebung in einem Besatzungsgebiet, wo sie sich am unmittelbarsten gegenüberstanden? Wie wirkte sich das Verhältnis der Besatzungsmächte untereinander auf die Verfassungsgebung aus? Inwieweit nahm die deutsche Seite Rücksicht auf alliierte Positionen? Konnten die rechtlichen Grundordnungen unbeeinflusst von konstitutionellen Gedankengängen der Besatzungsmächte entstehen?<sup>2</sup> Oder war die Hoffnung auf einen eigenständigen demokratischen Neubeginn angesichts der gegebenen Verhältnisse alliierter Dominanz eine trügerische Hoffnung, eine Illusion? Ist die Verfassung von Berlin eine Schöpfung der Alliierten? Die zentrale Fragestellung lautet: Wie wirkten sich die besonderen Berliner Verhältnisse auf die Verfassungsgebung aus?

Besondere Aufmerksamkeit ist auch den folgenden Fragen zu widmen: Welche Diskussionsschwerpunkte gab es bei den Verfassungsarbeiten? An welchen Vorbilderverfassungen oder Richtlinien orientierte sich der Verfassungsgeber?

1 Die Untersuchung entstand im Rahmen des an der Universität Heidelberg durchgeführten, von Frank R. Pfetsch geleiteten und von der Stiftung Volkswagenwerk geförderten Forschungsprojekts zur Entstehung der Länderverfassungen in den Westzonen nach 1945; vgl. Frank R. Pfetsch unter Mitarbeit von Werner Breunig/Wolfgang Krings, Ursprünge der Zweiten Republik, Prozesse der Verfassungsgebung in den Westzonen und in der Bundesrepublik, Opladen 1990; vgl. auch Werner Breunig, Gehversuche im »Laufstall der Demokratie«, Heidelberger Forschungsgruppe untersuchte Entstehungsphase der Bundesrepublik, Landesverfassungen als Vorübungen für das Grundgesetz, in: Rhein-Neckar-Zeitung vom 23./24. Mai 1987.

2 Dr. Wilhelm Külz (LDP) erhob in der Stadverordnetenversammlung die Forderung, »in Deutschland eine deutsche Demokratie zu entwickeln und in Berlin eine deutsche Verfassung für die Stadt Berlin zu konstruieren«, »eine eigene Prägung der Verfassung für Berlin zu gewinnen«; »... wir wollen im Grunde eine eigene deutsche Demokratie auch in der Berliner Verfassung«; Sten. Ber. über die 41. (Ordentliche) Sitzung der StVV von Groß-Berlin (1. WP) am 2. September 1947, S. 58 f.

Wer (Parteien, Gruppen, Personen) übte entscheidenden Einfluß auf die inhaltliche Ausgestaltung der Verfassung aus? In welchem »Klima« entstand die Verfassung? Welche kollektiven Bewußtseinszustände bestimmen die Verfassung? Wie wurden Erfahrungen aus der Weimarer und der NS-Zeit verarbeitet, d. h. zu welchen verfassungspolitischen Folgerungen gelangte der Verfassungsgeber? Liegen die politischen Grundsatzentscheidungen, die die Verfassung ausmachen, in der Kontinuität des Gemeinwesens? Schließlich ist zu fragen, wie die Verfassung charakterisiert werden kann, welchem Typ von Verfassung sie nahesteht.

Die vorliegende Untersuchung ist durch einen Methodenpluralismus gekennzeichnet. Beispielsweise kommen Verfahren der Analyse historischer Dokumente zur Anwendung, um zunächst eine ereignisgeschichtliche Rekonstruktion der Entstehungsgeschichte des Bezirksverfassungsstatuts, der Vorläufigen Verfassung von Groß-Berlin und der Verfassung von Berlin zu ermöglichen. Dabei wird nach den Vorstellungen der jeweiligen politischen Akteure gefragt, nach ihrem Handeln, den Handlungsfolgen und -ergebnissen, nach dem Einfluß, den sie auf die Ausgestaltung der Verfassungstexte zu gewinnen vermochten sowie den Mitteln und Wegen, die sie wählten, nach den Formen des Zusammenwirkens, der Konkurrenz und/oder Kooperation zwischen Parteien, Gruppen, Parlament und Regierung sowie Besatzungsmächten, nach den Bedingungen, unter denen sie ihre Vorstellungen durchzusetzen vermochten oder auch damit scheiterten. Methoden der empirischen Sozialforschung werden in der vorliegenden Arbeit angewandt, um das Sozialprofil der Stadtverordneten zu zeichnen. Die vergleichende Methode findet dabei insofern Anwendung, als die Fraktionen einander konfrontiert, die Stadtverordneten mit der Bevölkerungsstruktur und mit den Verfassungsgebern in anderen Ländern verglichen werden. Die Kenntnis des Sozialprofils kann dazu dienen, Entscheidungsgründe transparent werden zu lassen, denn nicht nur die parteipolitische Zusammensetzung einer Konstituante, sondern auch die Charakteristika der Mandatsinhaber wie Alter, Berufsstellung, Konfession usw. beeinflussen die Entscheidungen.

Die Entstehungsgeschichte der Verfassung von 1950 und der Vorgängerverfassungen von 1946 und 1945 stellt ein Desiderat der Forschung dar. Zwar finden sich in der Berlin-Literatur einige Informationen zu diesem Thema,<sup>3</sup> eine wissenschaftlich fundierte, auf einer soliden Quellenbasis fußende Untersu-

---

3 Vgl. den knappen Abriss von Otto Uhlitz, veröffentlicht in einer vom Presse- und Informationsamt des Landes Berlin herausgegebenen Schriftenreihe: Kleine Verfassungsgeschichte Berlins, Die historischen Grundlagen des Berliner Verfassungsrechts, Berliner Forum, H. 6/69, Berlin 1969. Auch zu einem Teilaspekt steuert Uhlitz Informationen bei: Zur Geschichte des Berliner Bezirksverfassungsrechts, Eine Rückschau unter besonderer Berücksichtigung Charlottenburgs, in: Wolfgang Ribbe (Hrsg.), Von der Residenz zur City, 275 Jahre Charlottenburg, Berlin 1980, S. 317–426. Die Kommentare zur Vorläufigen Verfassung von Groß-Berlin und zur Verfassung von Berlin sichern einige Fakten zur Entstehungsgeschichte dieser rechtlichen Grundordnungen: Friedrich Haas,