

Zur Geschichte der Selbstverwaltung in der preußischen Provinz Brandenburg

Vom Anfang des 19. Jahrhunderts bis
zur NS-Diktatur

von

Steffi Nakath

Universität Potsdam
Kommunalwissenschaftliches Institut
„Zwischen Ehrenamt und Institution“
Einführung in die Kommunalpolitik und
Kommunalverwaltung
Olaf Gründel
Wintersemester 2003/04

Inhaltsverzeichnis:

1.	Einleitung	Seite 1
2.	Die Stein-Hardenbergsche Städteordnung von 1808	Seite 2
3.	Die Preußische Kreisordnung von 1872	Seite 5
4.	Die Provinzialordnung von 1875	Seite 7
5.	Selbstverwaltung in der Weimarer Zeit	Seite 10
6.	Das Groß-Berlin-Gesetz von 1920	Seite 11
7.	Gleichschaltung der Verwaltung unter der NS-Diktatur	Seite 14
8.	Fazit	Seite 17
9.	Quellen- und Literaturverzeichnis	Seite 19
10.	Abbildungsverzeichnis	Seite 20

1. Einleitung

Die Entwicklung einer modernen Kommunalverfassung auf deutschem Boden stand in direktem Zusammenhang mit der Französischen Revolution von 1789. So erlebte Preußen am Beginn des 19. Jahrhunderts eine vernichtende Niederlage des noch weitgehend vom Absolutismus geprägten friderizianischen Staatswesens durch die aus der Revolution gestärkt hervor getretenen Kräfte eines bürgerlichen Frankreichs. Militärische Katastrophe einerseits, die vorrangig aus den überlebten gesellschaftlichen Verhältnissen herrührte, und verstärkte Aktivitäten der bürgerlichen Reformer in Deutschland andererseits, drängten auf Veränderungen. Das revolutionäre Frankreich gab nicht zuletzt auch als Besatzungsmacht der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland einen direkten Impuls, in dem es im März 1790 im Rheinland seine freiheitliche Gemeindeordnung von 1789 einführte.¹ Zur Überwindung der gesellschaftlichen Krise wurde in Preußen ein Reformwerk in Gang gesetzt, das unter dem Namen seiner beiden Hauptakteure als Stein-Hardenbergsche Reformen bekannt wurde. Mittels detaillierter, weitestgehend in Gesetze gefasster Schritte, bestand das Ziel beider Reformer darin, die auf Geburt und Grundeigentum beruhenden Vorrechte durch das Grundelement der bürgerlichen Gesellschaft abzulösen und Rechtsgleichheit aller Staatsbürger herzustellen. Hierzu wurden auch grundlegende Regularien einer kommunalen Selbstverwaltung entwickelt, deren Umsetzung seit Beginn des 19. Jahrhunderts in mehreren Etappen erfolgte. Es ging um die verwaltungsmäßige Umgestaltung der gemeindlichen und städtischen Ebene, der Kreise sowie der provinzialständischen Gesetzgebung. Die Provinz Brandenburg, bis 1815 als Mark Brandenburg bezeichnet, gilt allgemein als das Stammland Preußens, in dem sich auch in der Verwaltungsgeschichte für Preußen symptomatische Entwicklungen vollzogen.

Freiherr vom Stein umriss seine Vorstellungen wie folgt: „Man muß die Nation daran gewöhnen, ihre Geschäfte selbst zu führen und aus dem Zustand der Kindheit herauszukommen, indem eine ewig unruhige, ewig geschäftige Regierung die Menschen halten möchte...“ und „Soll Nationalsinn und Gemeingeist geweckt, Volksvertrauen gewonnen, kräftiges Leben zurückgeführt werden in den Staat ... so

¹ Wesentliche Grundelemente für die hieraus resultierende so genannten „Rheinische Bürgermeisterverfassung“ aus dem Jahre 1800 bestanden in der Einführung eines von der staatlichen Obrigkeit bestellten Verwaltungschefs (maire), der in Stadt- und Landgemeinden die Beschlüsse der von den Gemeindegütern gewählten Vertretung (conseil municipal) ausführte. Das Institut des Bürgermeisters wurde vorrangig zum dezentralen Vollzugsorgan der staatlichen Verwaltung. Der Geltungsbereich dieser ersten „modernen“ Gemeindeordnung blieb jedoch auf das Preußen des Jahres 1808 und damit auf Gebiete östlich der Elbe, die besonders stadtarm waren, beschränkt.

ist wohl nötig, dass die Regierung die Nation in sich aufnehme und ihre Intelligenz durch eine zweckmäßige Selbstvertretung um sich her versammle ...“.²

Mitwirkung am Staatsleben und öffentliche Verantwortung durch den Bürger standen im Mittelpunkt der Bemühungen beider Reformer.

2. Die Stein-Hardenbergsche Städteordnung von 1808

Einen ersten Schritt hierzu bildete das so genannte „Oktoberedikt“³ vom 9. Oktober 1807. Bereits mit diesem Edikt wurden die ständischen Schranken beim Erwerb von Grundbesitz, in der Ausübung von Gewerbstätigkeit und der Gutsuntertänigkeit⁴ aufgehoben. Eine gesetzliche Regelung der Selbstverwaltung in den Dörfern und Gutsbezirken kam jedoch auch nach 1807 nicht zustande. Es blieb in Brandenburg bei den Festlegungen des Allgemeinen Landrechts von 1794, das heißt bei dem Nebeneinander von Landgemeinden und selbständigen Gutsbezirken. War der Gutsbesitzer im Gutsbezirk ohnehin nicht nur Eigentümer, sondern auch Obrigkeit, so blieb er auch Obrigkeit für die Landgemeinde.

Für die Städte ergab sich in der Frage der Selbstverwaltung eine günstigere Entwicklung. Am 19. November 1808 folgte die Stein-Hardenbergsche Städteordnung⁵. Die Städte erhielten nunmehr das Recht, ihre Angelegenheiten in eigener Verantwortung zu erledigen. Die Städteordnung beseitigte das bisherige Organ der Überwachung der Selbstverwaltung, den Steuerrat. Sie schloss die Staatsaufsicht in enge Grenzen ein und veränderte die Verwaltungsstruktur. Oberstes kommunales Organ war die Stadtverordnetenversammlung. Als deren Vollzugsorgan fungierte der Magistrat. Die „Ordnungsverwaltung“ (Polizeiwesen) unterstand nach wie vor dem Staat, konnte jedoch durch diesen per Auftrag dem Magistrat übertragen werden. Die Bürgerrechte wurden auf alle Stadtbewohner ausgedehnt. Hinsichtlich des Wahlrechts, das als zentrales Moment kommunaler

² 8.12.1807 Hardenberg-Nachlaß H1, zitiert nach: Gerhard Ritter: Freiherr vom Stein. Eine politische Biographie, Frankfurt 1983, S. 275 und Denkschrift Rehdigers Nachlaß (St.A. Breslau) I, 11. Steins Zustimmung: B. II, S. 509, zitiert nach: Kurt Adamy/Kristina Hübener (Hrsg.): Geschichte der brandenburgischen Landtage. Von den Anfängen 1823 bis in die Gegenwart. Potsdam 1998, S. VIII.

³ „Edikt über den erleichterten Besitz des Grundeigentums und die persönlichen Verhältnisse der Landbewohner“. In: Gesetz-Sammlung für die Königlichen Preußischen Staaten (im folgenden: GS) 1807, S. 170 ff.

⁴ Mit Wirkung zum 11. November 1810.

⁵ „Ordnung für sämtliche Stände der Preußischen Monarchie mit dazugehöriger Instruktion behuf der Geschäftsführung der Stadtverordneten bei ihren ordnungsgemäßen Versammlungen“ (Originaltitel). In: GS 1808, S. 324 ff.

Willensbildung zu betrachten ist, bleibt jedoch festzustellen, dass es nach wie vor Einschränkungen unterlag und Frauen hiervon generell ausgeschlossen waren. Das Wahlrecht war nach dem Einkommen gestaffelt. Die Schwelle von 150 Talern Jahreseinkommen sowie die Festlegung, dass zwei Drittel der zu wählenden Stadtverordneten Hausbesitzer sein mussten, schloss erneut die überwiegenden Teil der städtischen Bevölkerung vom Wahlrecht aus. Erstmalig erfolgte jedoch eine normative Trennung von Selbstverwaltungs- und Auftragsangelegenheiten. Die Stein-Hardenbergsche Städteordnung wurde erst nach dem Wiedererstarken der Reaktion am 17. März 1831 revidiert.

Gegen den Widerstand konservativer Kräfte, insbesondere der Stände, konnte sich der Gedanke der Steinschen Selbstverwaltung auf Provinzial- und Kreisebene in den folgenden Jahrzehnten bis in die 70er Jahre des 19. Jahrhunderts nicht durchsetzen. Die Neugliederung des preußischen Staatsgebietes durch Verordnung vom 30. April 1815 veränderte auch den territorialen Bestand der Mark Brandenburg. Die neu gebildete Provinz Brandenburg umfasste seit 1816:

- die Kurmark (ohne die der Provinz Sachsen zugeschlagene Altmark),
- die Neumark (ohne die an die Provinz Pommern abgetretenen Kreise Schivelbein, Dramburg und eines Teils des Kreises Arnswalde),
- das bis dahin sächsische Markgraftum Niederlausitz und die Ämter Belzig, Dahme, Jüterbog, Finsterwalde und Senftenberg sowie die Herrschaften Baruth und Hoyerswerda sowie einige Ortschaften aus den Ämtern Wittenberg, Schlieben und Seyda.⁶

In der Präambel der Verordnung wegen verbesserter Einrichtung der Provinzialbehörden vom 30. April 1815 wurde erklärt, dass man nach „definitiver Besitznahmen“ der Provinzen den Behörden „eine vereinfachte und verbesserte Einrichtung [...] geben, ihre Verwaltungsbezirke zweckmäßig einteilen, und in dem Geschäftsbetriebe selbst mit der kollegialischen Form, welche Achtung für die Verfassung, Gleichförmigkeit des Verfahrens, Liberalität und Unparteilichkeit sichert, alle Vorteile der feien Benutzung des persönlichen Talents und eines wirksamen Vertrauens ... verbinden“ wolle.⁷

⁶ Die im Jahre 1816 festgelegte territoriale Gliederung blieb im Wesentlichen bis zum zweiten Weltkrieg bestehen.

⁷ GS 1808, S.373 ff.

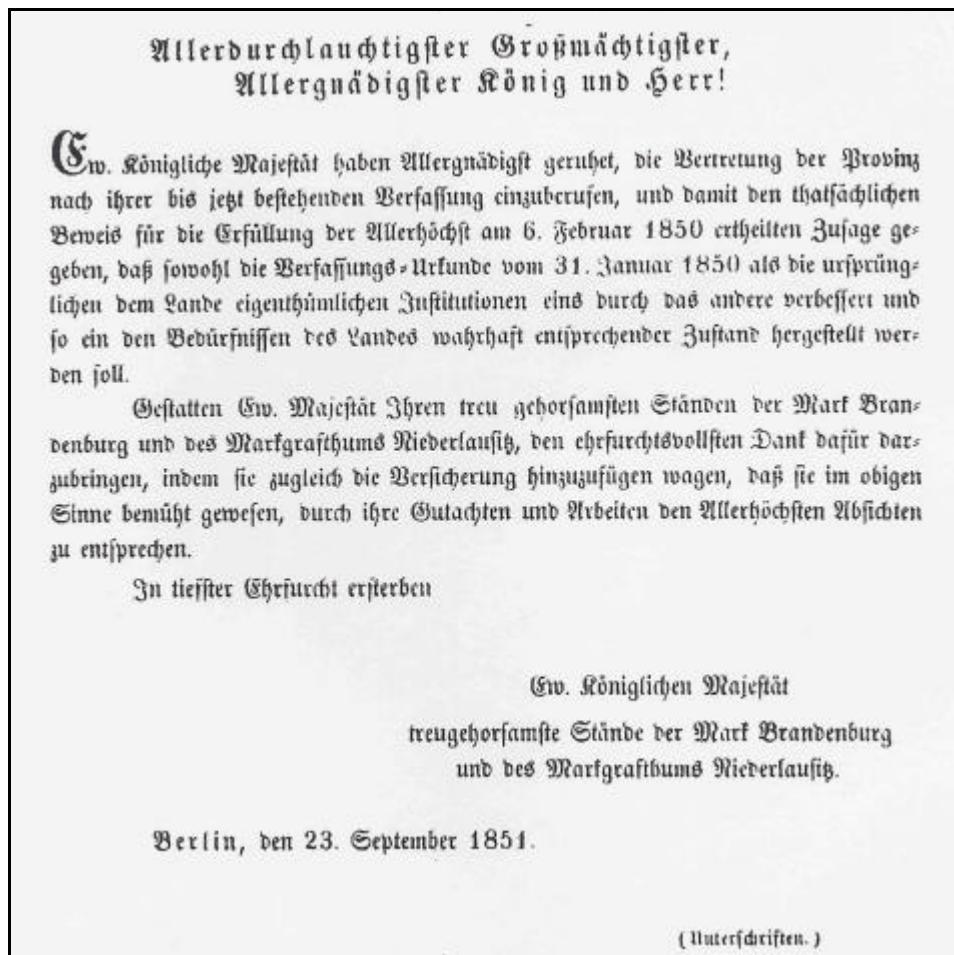
Der preußische Staat wurde in zehn Provinzen unterteilt, die jeweils in Regierungsbezirke (insgesamt 25) gegliedert waren. Innerhalb der Regierungsbezirke wiederum wurden Landkreise gebildet. Für die Provinz Brandenburg wurden die Regierungsbezirke Berlin, Potsdam und Frankfurt/Oder errichtet. An der Spitze eines jeden Regierungsbezirkes stand eine Regierung, deren Einrichtung ein Ergebnis der „Steinschen“-Reformpolitik war. Bei den Regierungen handelte es sich de facto um Universalbehörden.

In Gestalt der neuen Kreise wurden einheitliche, Stadt und Land gleichmäßig umfassende Verwaltungsbezirke der unteren Ebene geschaffen. Ausschließlich die größeren Städte sollten eigene Stadtkreise bilden. Die zwischen 1815 und 1822 vorgelegten Reformpläne für die Kreisordnung, die dem Bürgertum und den bäuerlichen Grundeigentümern eine angemessene Vertretung im Kreistag sichern sollten, scheiterten genauso wie eine Reformierung der Stellung des Landrates. Die am 17. August 1825 für die Provinz Brandenburg erlassene Kreisordnung sicherte den Rittergutsbesitzern erneut Privilegien. Die Städte konnten im Gegensatz hierzu nur je einen Vertreter und sämtliche ländliche Gemeinden des Kreises nur drei Vertreter in den Kreistag entsenden. Der Kreistag wurde vom Landrat einberufen. Die Aufgaben des Kreistages beschränkten sich auf die Beratung des Landrates in Kommunalangelegenheiten auf die Verteilung der Steuern, die gutachterliche Äußerung zu Kreisabgaben, die Verwendung der Kreismittel und die Wahl der Kreiskommunalbeamten. Der Kreistag durfte jedoch keine eigenen Steuern erheben. Erst mit dem Jahr 1841 erhielten die Kreisselbstverwaltungen das Recht, in bestimmten Fällen Kreisabgaben zu beschließen.

Im Ergebnis der Revolution von 1848 wurde die kreisständische Verfassung durch die stärker von den Selbstverwaltungsideen des liberalen Bürgertums geprägte Kreisordnung von 1850 abgelöst, die jedoch nur bis zum Jahr 1853 Bestand hatte.

Zur Illustration der Haltung von Mitgliedern des Provinziallandtages sei hier auf die Dankadresse des 10. Provinziallandtages 1851 an König Friedrich Wilhelm IV. vom 23 September 1851 verwiesen.

Abbildung 1: Dankadresse des 10. Provinziallandtags 1851 an
König Friedrich Wilhelm IV. vom 23. September 1851



Quelle: Brandenburgisches Landeshauptarchiv, Rep. 1 Oberpräsident, Nr. 1282.

Die 1853 eingeführte Städteordnung für die sechs östlichen Provinzen Preußens führte erneut zu einer verschärften staatlichen Aufsicht über die Kommunen und war durch das Dreiklassenwahlrecht gekennzeichnet. Sie galt bis 1918.

3. Die Preußische Kreisordnung von 1872

Im Jahr 1872 wurde die Kreisordnung für die sechs östlichen Provinzen (Preußen, Brandenburg, Pommern, Posen, Schlesien und Sachsen) erlassen, die Anfang 1874 in Kraft trat und einen Fortschritt im Bereich der Selbstverwaltung und der Lokalverwaltung überhaupt bedeutete. Diese Verwaltungsreform stand wesentlich unter dem Einfluss der nationalen Einigung des Jahres 1871 in Deutschland.

Mit der Preußischen Kreisordnung von 1872 wurde die klassische Dreiteilung der Kreisorgane eingeführt. Es handelte sich um folgende Institutionen:

- den Kreistag,

- den Kreisausschuss und
- den Landrat.

Für die Wahl zu den Kreisversammlungen wurden die drei Wahlverbände der größeren ländlichen Grundbesitzer, der Landgemeinden und der Städte geschaffen. Diese entsandten ihre Abgeordneten. Die Sitze wurden zwischen Stadt und Land nach der Bevölkerungszahl verteilt. Hierbei durfte die Anzahl der städtischen Abgeordneten die Hälfte der Gesamtzahl aller Abgeordneten nicht überschreiten. Angesichts der Tatsache, dass die Städte nicht mehr als die Hälfte der Sitze erhalten konnten, waren sie im Verhältnis zur Bevölkerungszahl nach wie vor benachteiligt. Städte mit einer Größe von mehr als 25.000 Einwohnern erhielten jedoch das neue Recht, aus dem Kreisverband auszuscheiden und eigene Stadtkreise zu bilden. In der Wahlordnung des Kreistages kamen immer noch ständische Elemente zum Ausdruck. Dementsprechend machten in der Folgezeit eine Reihe brandenburgischer Städte von dem Recht Gebrauch, nach Überschreitung dieser aus dem Landkreis auszuscheiden und in der Tat solche eigenen Stadtkreise zu bilden

Der Kreistag hatte den Kreiskommunalverband zu vertreten. Er beriet über die Kreisangelegenheiten und fasste hierzu Beschlüsse. Er verteilte die Staatsabgaben im Kreis, beschloss Kreisabgaben und stellte Kreisrechnungen und Kreisetats auf.

Als Vollzugsorgan der Kreisselbstverwaltung wurde in Anknüpfung an die Kreisordnung von 1850 ein Kreisausschuss gegründet. Die Kreisordnung schuf neben der staatlichen landrätlichen Verwaltung mit dem Kreisausschuss eine Selbstverwaltung des Kreises, dem eine Reihe allgemeiner Verwaltungsaufgaben und die Verwaltungsgerichtsbarkeit in erster Instanz übertragen wurde.

Der Kreisausschuss setzte sich aus dem Landrat als Vorsitzenden und sechs Mitgliedern, die von den Kreisversammlungen gewählt wurden zusammen. Er hatte die Aufgabe, die Beschlüsse des Kreistages vorzubereiten und auszuführen, die Kreisangelegenheiten zu verwalten sowie die Kreisbeamten zu ernennen. Die Aufgaben des Kreisausschusses wurden im Laufe der Zeit immer umfangreicher. Sie umfassten verschiedenste Bereiche der Landesverwaltung:

- Armen- und Wegepolizei,
- Wasserbausachen,
- feld-, gewerbe-, bau- und feuerpolizeiliche Angelegenheiten,

- Ansiedlungssachen,
- die Aufsicht über die Kommunalangelegenheiten der öffentlichen Gesundheitspflege und Justizverwaltung.

Die Kreisordnung von 1872 bewirkte eine Weiterentwicklung der Kreise zu echten Selbstverwaltungskörperschaften.

Auch nach der Kreisordnung von 1872 wurde der Landrat weiterhin vom König ernannt. Die Kreisversammlung behielt das Vorschlagsrecht, an das der König jedoch nicht mehr gebunden war. Der Landrat verkörperte als Vorsitzender des Kreistages, den er auch einberief, und insbesondere durch die Geschäftsführung im Kreistag, den staatlichen Einfluss auf die kommunale Selbstverwaltung. Der Geschäftskreis des Landrates blieb mit Ausnahme der neuen Funktion als Vorsitzender des Kreisausschusses weitgehend unverändert. Die politisch wichtigste Funktion bestand in der Verwaltung der gesamten Polizei im Kreis, die damit ausdrücklich in staatlicher Hand blieb.

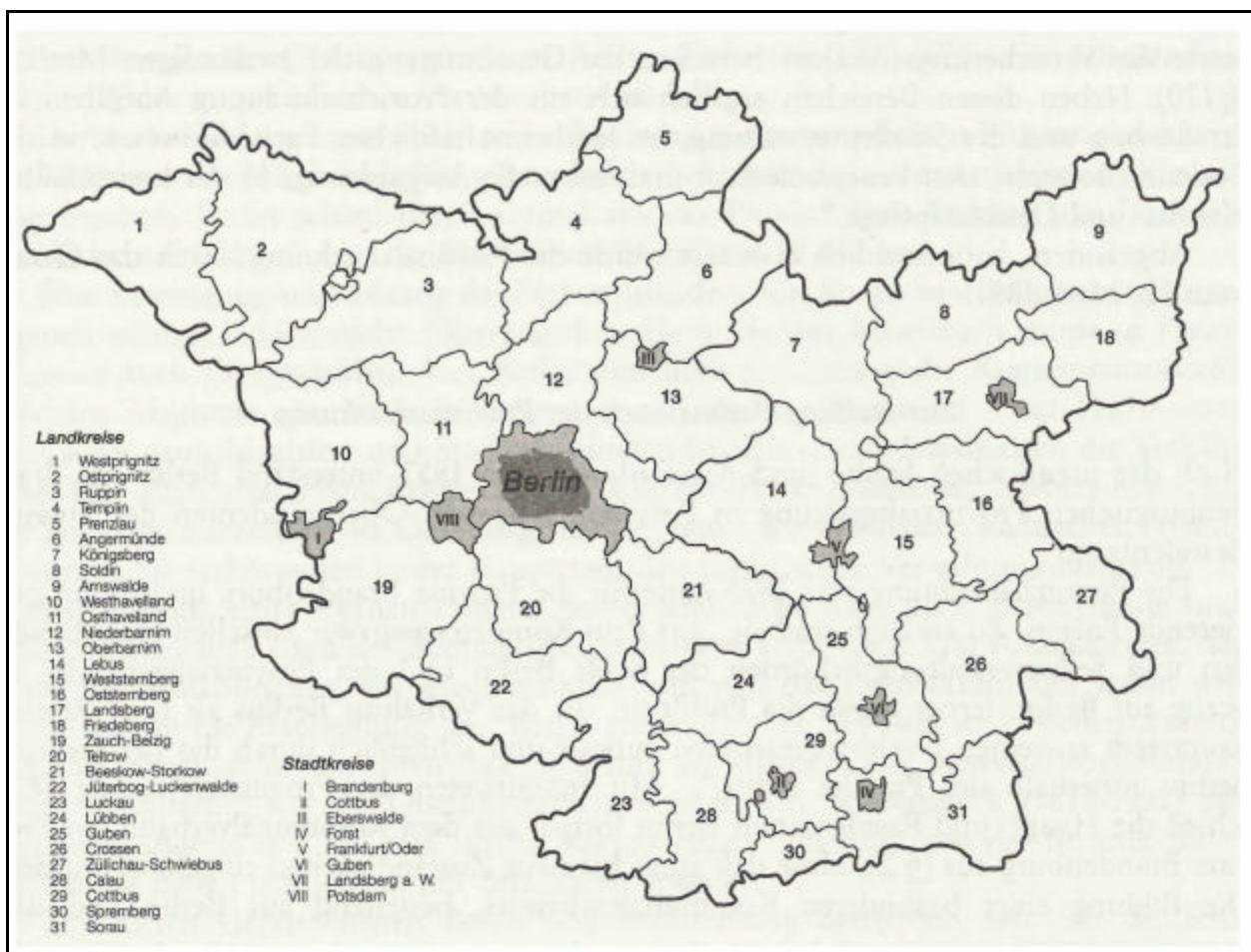
4. Die Provinzialordnung von 1875

Eine Reform der Provinzialverfassung erwies sich für den preußischen Staat aus verschiedenen Gründen als notwendig. Zu beachten war, dass die westlichen und östlichen Provinzen auf Grund ihrer unterschiedlichen wirtschaftlichen und sozialen Verfasstheit auch verwaltungspolitisch regionale Besonderheiten entwickelt hatten. Das Problem der Einheit der Verwaltung gewann bereits nach der Annexionierung von Hannover, Schleswig-Holstein und Hessen-Nassau 1864 und 1866 eine neue politische Qualität.⁸ Der Preußische Staat entschloss sich jedoch erst nach der Reichsgründung von 1871, die begonnenen Reformen nicht nur für seine Kreise, sondern auch für seine Provinzen zu vollenden.

Im Jahr 1875 wurde nach langen Auseinandersetzungen in den so genannten Kreisordnungsprovinzen auch eine neue Provinzialordnung erlassen. Als Selbstverwaltungsorgan wurde nunmehr der neue Provinzialverband geschaffen. Nach dem Vorbild der Kreisverfassung wurden die preußischen Provinzen in einen staatlichen Verwaltungsbezirk (die Provinz) sowie in einen kommunalen Verwaltungskörper (den Provinzialverband) gegliedert.

⁸ Vgl. hierzu: Karl Treppe: Kontinuität und Wandel. Zur Geschichte der landschaftlichen Selbstverwaltung Westfalens 1885-1945. In: Alfred Hartlieb von Wallthor (Hrsg.): Geschichte und Funktion regionaler Selbstverwaltung in Westfalen. Münster 1978, S. 10.

Abbildung 2: Brandenburgische Provinzialverwaltung 1875/76 bis 1918/20



Quelle: Kurt Adamy, Kristina Hübener (Hrsg.): Geschichte der Brandenburgischen Landtage. Von den Anfängen 1823 bis in die Gegenwart. Verlag für Berlin-Brandenburg. Potsdam 1998, S. 83.

Das Institut des Provinzialverbandes war nicht mehr Vertretung der Städte, sondern der Kreise und sein Gebiet deckte sich nunmehr mit dem der Provinz. Als gesetzgebende, beschlussfassende und vollziehende Organe bestimmte die Provinzialordnung

- den Provinziallandtag,
- den Provinzialsausschuss und
- den Landeshauptmann.

Infolge der Provinzialordnung vom 29. Juni 1875 wurden die früheren kommunalständischen Verbände durch den Provinziallandtag mit Sitz in Berlin ersetzt, zu welchem jeder Kreis zu 50.000 – 100.000 Einwohnern je drei, die übrigen Kreise je zwei Abgeordnete wählte.

Abbildung 3: Die Verteilung der Bevölkerung auf Kreise und Ortschaften

Zahl der Zivilbevölkerung am 1. Dezember 1910			
Regierungsbezirk Potsdam . . .	2 818 069	Regierungsbez. Frankfurt a. O. . . 1 220 860	
Stadtkreise	1 108 957	Stadtkreise	221 897
1. Brandenburg a. Havel	50 005	1. Cottbus	47 345
2. Charlottenburg	302 398	2. Forst	33 868
3. Wilmersdorf	108 411	3. Frankfurt a. Oder	63 113
4. Eberswalde	26 063	4. Guben	38 566
5. Lichtenberg	81 176	5. Landsberg a. Warthe	39 005
6. Potsdam	55 305	Landkreise	998 963
7. Neukölln	237 163	1. Arnswalde	41 167
8. Schöneberg	169 116	2. Calau	94 220
9. Spandau	79 320	3. Cottbus	52 321
Landkreise	1 709 112	4. Crossen	59 027
1. Angermünde	64 577	5. Friedeberg	53 058
2. Beeskow-Storkow	49 535	6. Guben	43 842
3. Jüterbog-Luckenwalde	72 576	7. Königsberg	92 007
4. Niederbarnim	444 588	8. Landsberg	55 604
5. Oberbarnim	76 925	9. Lebus	94 691
6. Osthavelland	75 279	10. Luckau	74 090
7. Ostprignitz	68 097	11. Lübben	33 900
8. Prenzlau	60 602	12. Oststernberg	44 104
9. Ruppin	75 989	13. Soldin	46 249
10. Teltow	434 812	14. Sorau	87 857
11. Templin	51 673	15. Spremberg	35 468
12. Westhavelland	65 411	16. Weststernberg	43 992
13. Westprignitz	80 690	17. Züllichau-Schwiebus	47 366
14. Zauch-Belzig	88 358		

Quelle: Statistische Korrespondenz vom 25. August 1911, Sondernummer.

Der Aufgabenbereich des Provinzialverbandes beschränkte sich überwiegend auf Aufgaben des Verkehrswesens, des Sozial- und Gesundheitswesens, der Kultur und der Förderung der Landwirtschaft. Das Gesetz über die allgemeine Landesverwaltung 1883 schuf auch auf der Ebene der Regierungen in den Bezirksausschüssen Organe mit ähnlichen Aufgaben wie die der Kreisausschüsse. Zugleich wurden die 1872 als mittlere Instanz errichteten Bezirksverwaltungsgerichte in die Bezirksausschüsse einbezogen.

Die Kreistage bzw. bei Stadtkreisen, Magistrat und Stadtverordnetenversammlung wählten eine entsprechend der Einwohnerzahl unterschiedliche Anzahl von Abgeordneten für den Provinziallandtag. Dieser vertrat den Provinzialverband. Er beriet und beschloss über seine Angelegenheiten und wählte den Provinzialausschuss und die leitenden Provinzialbeamten. Als ausführendes Verwaltungsorgan trat neben den Provinziallandtag der Provinzialausschuss, der aus

dem Landesdirektor und mehreren vom Provinziallandtag gewählten Mitgliedern bestand. Von dem Ausschuss wurden die Beschlüsse des Provinziallandtags vorbereitet und ausgeführt sowie die Angelegenheiten des Provinzialverbandes verwaltet. Zur Erledigung der laufenden Geschäfte unterstanden dem Provinzialsausschuss kommunale Berufsbeamte, dem wiederum der vom Provinziallandtag gewählte Landesdirektor vorstand. Eine staatliche Aufsicht über die Verwaltung des Provinzialverbandes erfolgte durch den Oberpräsidenten und den Innenminister. Die finanziellen Voraussetzungen schufen Dotationen sowie das Recht des Provinzialverbandes zur Erhebung von Steuern sowie zur Aufnahme von Anleihen.

Das Inkrafttreten der Provinzialordnung für Brandenburg stellte einen wesentlichen Schritt auf dem Wege Brandenburgs zu seiner provinziellen Selbstverwaltung dar. Erst durch diese Reform wurde eine bis dahin unbekannte Entfaltung kommunaler Selbstverwaltung auf provinzieller Ebene möglich, die sich parallel zur Entwicklung des Deutschen Reiches zu einem modernen Leistungs-, Vorsorge und Verwaltungsstaat vollzog.

Erst die Landesgemeindeordnung für die sieben östlichen Provinzen von 1891 und die Weimarer Reichsverfassung von 1919 brach die Macht der Gutsherrschaft. Willensbildendes Hauptorgan in den Kommunen wurde nun die demokratisch gewählte Gemeindevertretung.

5. Selbstverwaltung in der Weimarer Zeit

Versailler Vertrag und Weimarer Reichsverfassung wirkten einschneidend auf die territoriale Gestalt Preußens und seiner Provinzen. So wurde die Provinz Brandenburg zu einer „Grenzprovinz“ des deutschen Reiches.⁹

⁹ Vgl. Die Provinz Brandenburg (insbesondere als Grenzgebiet). In: Stiftung Preußischer Kulturbesitz, Geheimes Staatsarchiv Berlin-Dahlem, Abt. Merseburg, Rep. 77, Tit. 497c Bd. 1 Nr. 34 (Allgemeine Provinzialangelegenheiten Brandenburg, August 1923 bis 1933), Bl. 67 ff.

Abbildung 4: Die Provinz Brandenburg als „Grenzprovinz“



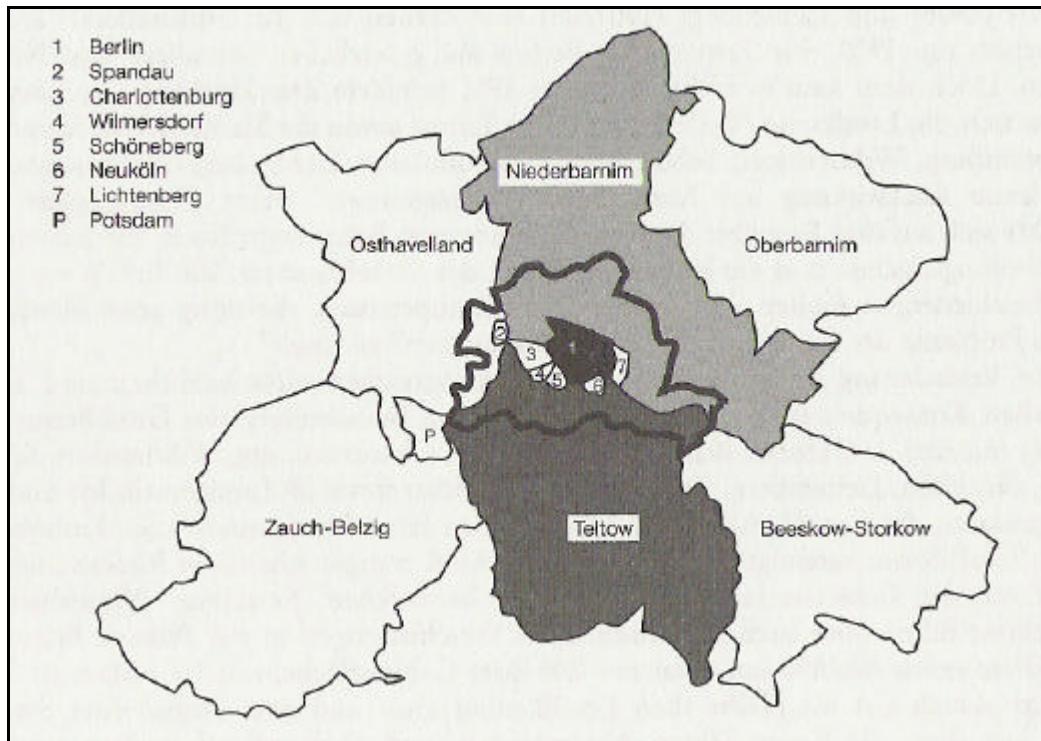
Quelle: Kurt Adamy, Kristina Hübener (Hrsg.): Geschichte der Brandenburgischen Landtage. Von den Anfängen 1823 bis in die Gegenwart. Verlag für Berlin-Brandenburg. Potsdam 1998, S. 163.

Die Struktur der staatlichen und kommunalen Verwaltung in der Provinz Brandenburg wurde von den Ergebnissen der Novemberrevolution 1918/19 kaum berührt. Die Beseitigung des reaktionären Dreiklassenwahlrechts und die Einführung des allgemeinen, gleichen und geheimen Wahlrechts zu den Provinziallandtagen, Kreistagen, Stadtverordnetenversammlungen und Gemeindeversammlungen bedeutete einerseits einen großen Fortschritt bei der Verwirklichung des demokratischen Prinzips in den Vertretungskörperschaften. Andererseits blieben die Institutionen der Verwaltung in ihrer traditionellen Struktur erhalten. Es handelte sich bei den Organen der Selbstverwaltung in der Provinz und den Städten um den Provinziallandtag, den Kreistag und den Kreisausschuss sowie die Stadtverwaltungen. Zu bemerken ist an dieser Stelle auch, dass in der Provinz Brandenburg noch bis einschließlich zur Tagung des Provinziallandtages im Frühjahr 1920 die Abgeordneten nicht direkt von der wahlberechtigten Bevölkerung gewählt wurden. Erst nach dem Inkrafttreten des Groß-Berlin-Gesetzes am 27. April 1920 wurden Neuwahlen zum Provinziallandtag auf völlig neuer Grundlage durchgeführt.

6. Das Groß-Berlin-Gesetz von 1920

Versuche, der besonderen Stellung der Stadt Berlin innerhalb der Provinz Brandenburg Rechnung zu tragen, sind bereits im 19. Jahrhundert zu beobachten. Berlin war 1875 aus dem Kommunalverband der Provinz Brandenburg ausgeschieden. Das Gesetz über die Organisation der allgemeinen Landesverwaltung vom 26. Juli 1890 bestimmte in seinem § 1, dass unabhängig von der Verwaltungseinteilung des Staatsgebietes in Provinzen, Regierungsbezirke und Kreise „die Stadt Berlin aus der Provinz Brandenburg ausscheidet und einen Verwaltungsbezirk für sich bildet“.¹⁰ So hatten sich verschiedene Städte im Laufe der Zeit fast zu „Großstädten“ entwickelt. Hierzu gehörten Schöneberg, Rixdorf/Neukölln, Wilmersdorf, Lichtenberg. Eine gewisse Vorentscheidung bildete der 1911 gebildete „Zweckverband Groß-Berlin“. Zu diesem Gebilde hatten sich die Landkreise Niederbarnim und Teltow sowie die Städte Berlin, Spandau, Charlottenburg, Wilmersdorf, Schöneberg, Neukölln und Lichtenberg zusammengeschlossen.

Abbildung 5: Zweckverband Groß-Berlin und Landesplanungsgebiet



Quelle: Ch. Engeli, Landesplanung in Berlin-Brandenburg, a.a.O., S. 37.

¹⁰ Vgl. hierzu: Walther Hubatsch (Hrsg.): Grundriß zur deutschen Verwaltungsgeschichte 1815 – 1945. Reihe A: Preußen. Bd. 5 Brandenburg. Bearbeitet von Werner Vogel. Marburg/Lahn 1975, S. 46.

Die Zuständigkeit des Zweckverbandes beschränkte sich jedoch auf drei Bereiche:

- die Koordinierung von Bebauungsplänen,
- die Sicherung von Erholungsflächen,
- die Vereinheitlichung des Verkehrsnetzes.

Letzten Endes konnte der Zweckverband die anstehenden Probleme aus Mangel an umfassenderen Kompetenzen nicht lösen und war zum Scheitern verurteilt.¹¹

Einen grundlegenden Schritt in der Abkopplung Berlins stellt erst das Gesetz über die Bildung der Stadtgemeinde Groß-Berlin (Groß-Berlin-Gesetz) vom 1. Oktober 1920 dar. Territorial wurden nun per Gesetz die Städte Berlin, Charlottenburg, Wilmersdorf, Schöneberg, Neukölln, Lichtenberg, Köpenick und Spandau vereinigt. Hinzu kamen 59 Landgemeinden und 27 Gutsbezirke. Es entstand die Einheitsgemeinde „Groß-Berlin“.

Für die Provinz Brandenburg resultierten aus dieser Entwicklung verschiedenste Probleme:

- Die Landkreise Niederbarnim, Teltow und Osthavelland wurden durch die Gebietsverluste zu „Restkreisen“. Sie erlitten schwere steuerliche Einbußen, nachdem fast zwei Drittel ihrer ehemaligen Einwohner nunmehr zu „Groß-Berlin“ gehörten.
- Die umfangreich ehemals im Berliner Umland angesiedelte Industrie war ebenfalls in der neuen Stadtgemeinde angesiedelt.
- Die Brandenburgische Provinzialverwaltung verlor eine Reihe prominenter Verwaltungsfachleute.

Die Auseinandersetzungen mit Berlin um eine angemessene Entschädigung für die Provinz Brandenburg zogen sich bis 1924 hin. Rückwirkend zahlte Berlin insgesamt 263.149.300 M, die der Provinzialverwaltung zur Verfügung gestellt wurden.¹²

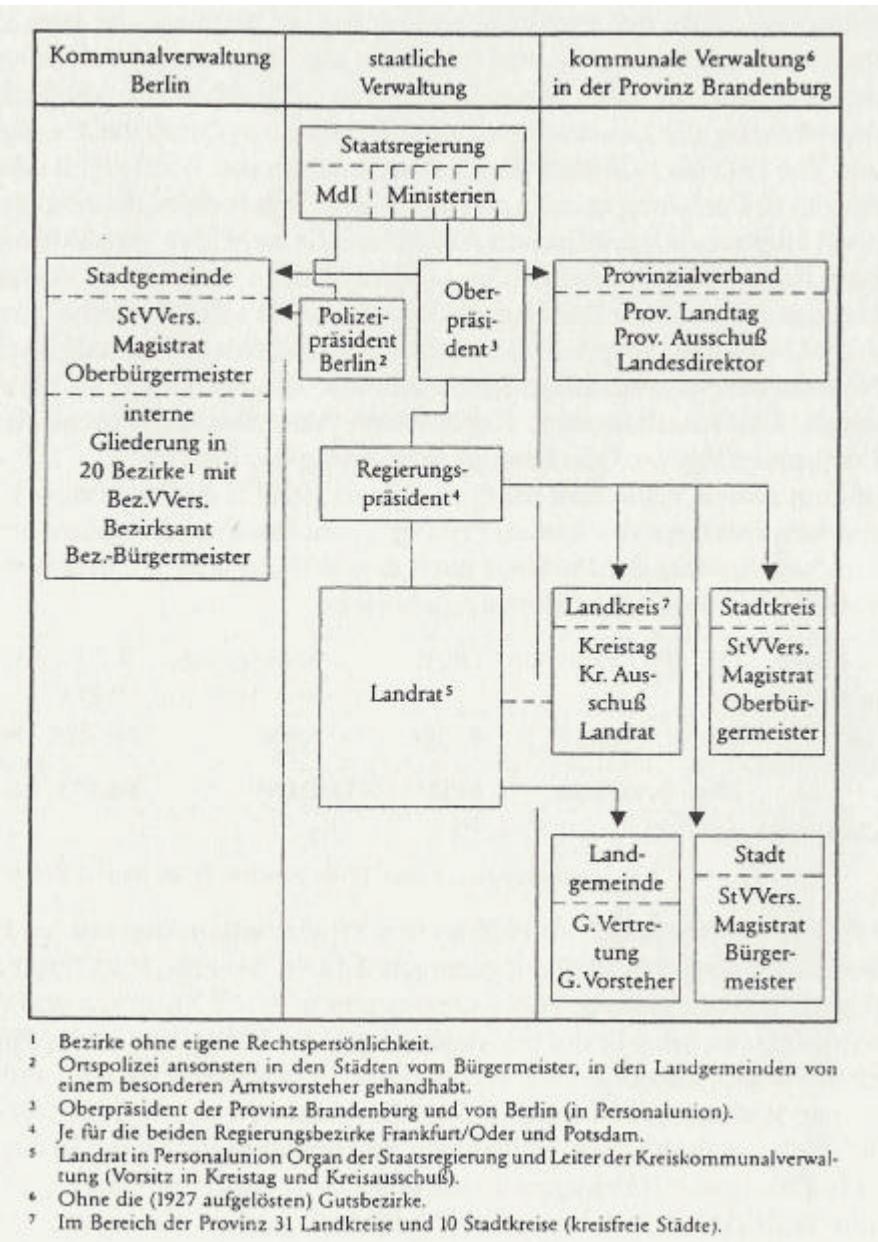
Andererseits muss hier auch darauf hingewiesen werden, dass in der Folge mit dem Gesetz vom 3. Dezember 1920 für die Provinz Brandenburg endlich das demokratische Verhältniswahlrecht eingeführt wurde. Damit entfiel die bis dahin indirekte Wahl zu den Kreistagen und zum Provinziallandtag.

¹¹ Vgl. hierzu Christoph Engeli: Landesplanung in Berlin-Brandenburg. Eine Untersuchung zur Geschichte des Landesplanungsverbandes Brandenburg-Mitte 1929-1936. Stuttgart 1986, S. 35 ff.

¹² Kurt Adamy/Kristina Hübener (Hrsg.): Geschichte der brandenburgischen Landtage. Von den Anfängen 1823 bis in die Gegenwart, S. 173.

Der für Brandenburg typische Verwaltungsdualismus zeigte sich nunmehr bis 1930/33 in einer Dreiteilung.

Abbildung 6: Der Verwaltungsdualismus in Brandenburg 1920 bis 1930/33



Quelle: Kurt Adamy/Kristina Hübener. Provinz Brandenburg – Gau Kurmark. Eine verwaltungsgeschichtliche Skizze. In: Brandenburg in der NS-Zeit. Berlin 1993, S. 15.

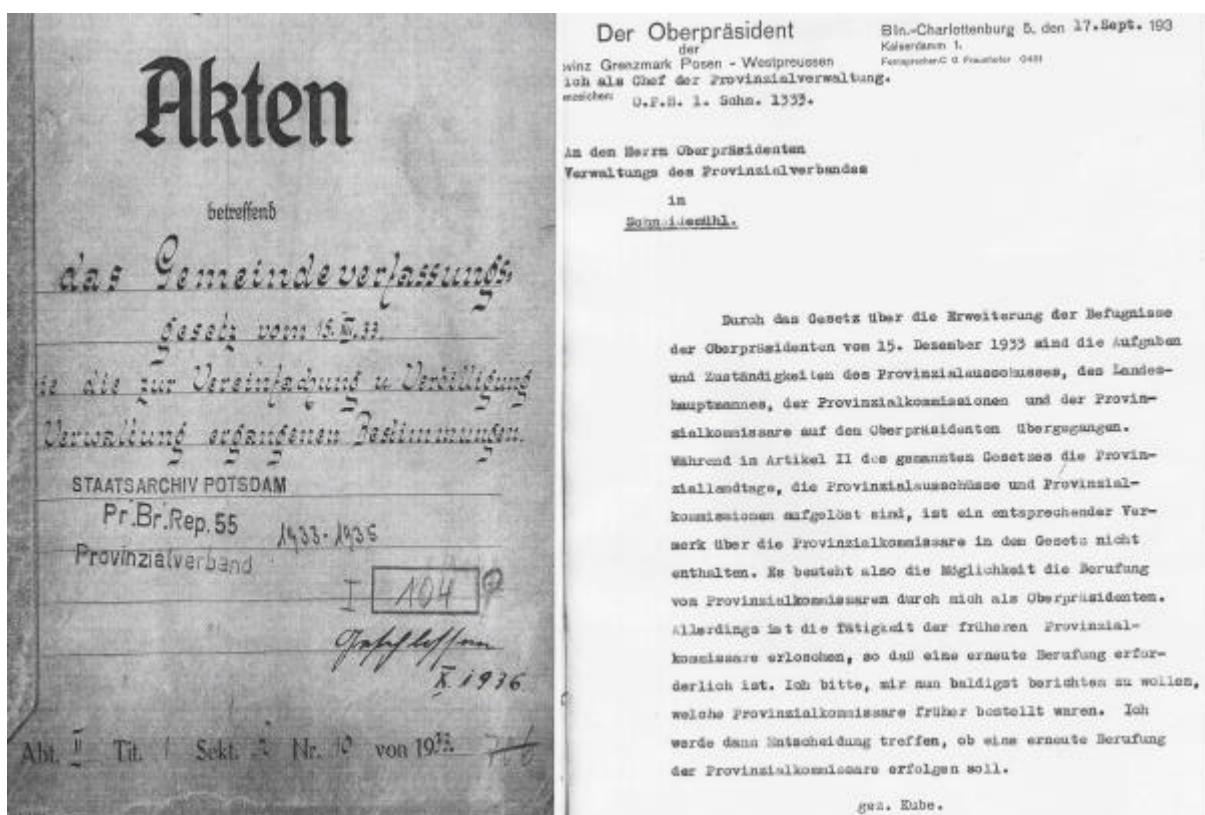
7. Gleichschaltung der Verwaltung unter der NS-Diktatur

Die „Machtergreifung“ des Nationalsozialismus beendete in Deutschland den bürgerlichen Parlamentarismus. Reichsweit vollzog sich ein rasanter Abbau der Demokratie, der mit dem Ermächtigungsgesetz vom 21. März 1933 legalisiert wurde. Dieser Prozess vollzog sich in drei Schichten:

- als Ausschaltung der Länder und der Parteien außerhalb der NSDAP,
- Zerschlagung der inneren Opposition in der NS-Bewegung,
- Gleichschaltung aller Institutionen und Verbände des öffentlichen Lebens in Wirtschaft und Kultur.

Die kommunale Selbstverwaltung wurde auch in Brandenburg unter der NS-Diktatur beseitigt. Die Tradition der Selbstverwaltung in den Städten, die durch den Freiherrn vom Stein begründet worden war, endete mit der Durchsetzung des „Führerprinzips“. Die Organe des brandenburgischen Provinzialverbandes wurden als demokratisch gewählte Vertretungskörperschaften Schritt für Schritt ausgeschaltet. Bereits im Mai 1933 wurde der Provinziallandtag „außer Wirkung“ gesetzt. Mit dem Gesetz vom 17. Juli 1933 wurde die endgültige Beseitigung der Provinzial-Selbstverwaltung in Gang gesetzt, indem die Rechte des Provinziallandtages auf den Provinzialsausschuss übertragen wurden. Der Provinziallandtag, der Provinzialsausschuss und seine Kommissionen wurden durch das preußische Gesetz über die Erweiterung der Befugnisse der Oberpräsidenten vom 15. Dezember 1933 aufgelöst.

Abbildung 7: Schreiben des Oberpräsidenten der Provinz Grenzmark Posen als Chef der Provinzialverwaltung vom 17. September 1933



Quelle: Brandenburgisches Landeshauptarchiv, Rep. 55 Provinzialverband Nr. 104.

Die Aufgaben und Zuständigkeiten des Provinzialsausschusses gingen ab 1. Januar 1934 an den Oberpräsidenten über.¹³ Dieser wiederum war aufgrund des Gesetzes für die Führung der Geschäfte des Provinzialverbandes unter der Bezeichnung „Der Oberpräsident (Verwaltung des Provinzialverbandes)“ allein verantwortlich geworden. Der Oberpräsident wurde im Bereich des Provinzialverbandes allgemein durch den Landesdirektor (seit 1937 Landeshauptmann) vertreten. Grundsätzlich blieb festzustellen, dass die bis dahin vom Oberpräsidenten wahrgenommene allgemeine Kommunalaufsicht auf das Reichs- und Preußische Innenministerium überging.¹⁴ Die Gemeindeordnung vom 30. Januar 1935 beendete die freie städtische Selbstverwaltung. Bildeten bis dahin Abgeordnetenwahl und Verantwortlichkeit des Bürgermeisters gegenüber der Gemeinde in den Städten einen Bereich freier verantwortlicher Tätigkeit der Bürger, wurden jetzt Bürgermeister, Beigeordnete und Ratsherren (Stadtverordnete) von Partei bzw. Staats wegen ernannt. Die Vielfalt der Gemeindeverfassung wurde auf ein einheitliches Kommunalverfassungssystem reduziert.¹⁵

Am 9. November 1938 wurden die Bezirksregierungen aufgehoben. Die Mittelinstanzen wurden beim Oberpräsidenten zusammengefasst. Abgeschlossen wurde die Gleichschaltung der Verwaltungsinstanzen mit dem Gesetz vom 5. Juli 1939. Per Dekret wurden die Behörden der Länder zu Reichsbehörden erklärt, die Provinz wurde zu einer Instanz der Reichsverwaltung, d.h. zu einem nachgeordneten Verwaltungsgebiet der Reichsregierung.

Die Stadt Berlin nahm erneut eine Sonderstellung ein. Die dortige Verwaltungsstruktur sollte schnellstmöglich im Sinne einer Durchsetzung des „Führerprinzips“ umgewandelt werden. Hierzu wurden mehrere Übergangsgesetze verabschiedet. Bereits am 14. März 1933 bestellte das preußische Innenministerium einen Kommissar zur besonderen Verwendung beim Magistrat der Hauptstadt Berlin. Am 31. Mai 1933 erfolgte die gesetzliche Bestätigung. Zunächst hatte der Staatskommissar der Hauptstadt nur ein Vorschlags- und Vetorecht gegenüber dem

¹³ Die Provinzialsausschüsse waren als kollegiale Beschlussorgane vergleichbar mit den städtischen Magistraten.

¹⁴ Zur Beratung des Oberpräsidenten war per Gesetz vom Juli 1933 ein Provinzialrat geschaffen worden, der jedoch keine selbständige Entscheidungs- bzw. Zustimmungsbefugnis hatte. Vgl. hierzu: Kurt Adamy/Kristina Hübener: Provinz Mark Brandenburg – Gau Kurmark. Eine verwaltungsgeschichtliche Skizze. In: Dietrich Eichholtz (Hrsg.): Brandenburg in der NS-Zeit. Studien und Dokumente. Brandenburgische Landeszentrale für politische Bildung. Berlin 1993, S. 19 f.

¹⁵ Vgl. Bruno Gebhardt: Handbuch der Deutschen Geschichte. Bd. 4. Stuttgart 1959, S. 195 ff.

Oberbürgermeister. Mit Gesetz vom 15. Dezember 1933 erhielt zum Januar 1934 das bisher dem Oberpräsidenten zustehende Kommunalaufsichtsrecht. Ab 1. Mai 1934 bekleidete er die Stellung einer staatlichen Verwaltungsbehörde mit den Aufgaben eines Oberpräsidenten (Gesetz vom 28. März 1934). Am 1. Januar 1937 erhielt Berlin als „Reichshauptstadt“ eine neue Verfassung und bildete fortan einen „Stadtkreis mit den Aufgaben eines Provinzialverbandes“.¹⁶ Der Stellung eines Oberpräsidenten wurde äußerlich durch die neue Bezeichnung „Stadtpräsident“ Rechnung getragen. Die Kommunalaufsicht zog jedoch das Innenministerium an sich. Es kam in der Folgezeit zu ständigen Kompetenzstreitigkeiten.¹⁷ Indem unter der NS-Diktatur die Trennung von Staats- und Selbstverwaltung aufgehoben wurde, war der für Preußen typische und traditionelle Dualismus von Staats- und Kommunalverwaltung zerstört.

8. Fazit

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass am Ende des 18. Jahrhunderts in der Mark Brandenburg wie in anderen preußischen Territorien eine Verwaltungsorganisation bestand, die wie folgt zu kennzeichnen ist: Auf der untersten Ebene, den Gemeinden, wurden in den Dörfern die Verwaltungsaufgaben von den Dorfschulzen wahrgenommen. Diese waren in der Regel von adligen oder landesherrlichen Grundherren bzw. deren Vertretern abhängig und wurden von diesen eingesetzt. In den Städten Brandenburgs existierte am Ende des 18. Jahrhunderts eine Verwaltung, die vom absolutistischen Staat und seinem Bestreben nach genereller Zuständigkeit geprägt wurde. Eine Mitbestimmung der Bürger war weitgehend ausgeschlossen, lediglich in größeren Städten begrenzt aus der oberen Schicht der Bürger möglich.

Die Freiherren von Hardenberg und vom Stein standen an der Spitze einer kleinen Gruppe hoher preußischer Würdenträger, die sich eine tief greifende Veränderung von Gesellschaft und Verwaltung zum Ziel gesetzt hatten. Sie entwickelten – wie

¹⁶ Die „Verordnung über die Verfassung und Verwaltung der Reichshauptstadt Berlin“ (August 1944) erklärte Joseph Goebbels, der bis dahin die Funktion des Berliner Gauleiters inne hatte, zum „Regierungspräsidenten von Berlin“. Vgl. hierzu: Adamy/Hübener. Provinz Mark Brandenburg – Gau Kurmark. Eine verwaltungsgeschichtliche Skizze. In: Dietrich Eichholz (Hrsg.): Brandenburg in der NS-Zeit. Studien und Dokumente. Brandenburgische Landeszentrale für politische Bildung. Berlin 1993, S.20.

¹⁷ Übersicht über die Bestände des Brandenburgischen Landeshauptarchivs Potsdam (Staatsarchiv Potsdam). Teil II. Behörden und Institutionen in der Provinz Brandenburg 1808/16 bis 1945. Bearbeitet von Lieselott Enders, Rudolf Knaack u.a. Weimar 1967, S. 415 f.

dargelegt – weitgehende Selbstverwaltungsvorstellungen. Der Prozess der Umsetzung dieser Ideen vollzog sich durchaus widersprüchlich und insbesondere in den siebziger Jahren des 19. Jahrhunderts.

In der preußischen Provinz Brandenburg entstand ein typischer Dualismus von staatlicher und kommunaler Verwaltung, der erst durch die NS-Diktatur mit dem „Führerprinzip“ beendet wurde.

Anknüpfend an die Stein-Hardenbergschen Traditionen orientierten sich die kommunalen Verwaltungen in den Gemeinden und Kreisen im Territorium der ehemaligen Provinz Brandenburg nach der Zerschlagung der NS-Diktatur wieder an den bis 1933 gültigen Prinzipien der Selbstverwaltung. Im weiteren Verlauf der Entwicklung kam es jedoch in der 1949 gegründeten DDR erneut zu einer Reduzierung der Selbstverwaltungselemente und einer Zunahme zentralisierter staatlicher Macht. Erst das „Gesetz über die Selbstverwaltung der Gemeinden und Landkreise in der DDR (Kommunalverfassung)“ vom 17. Mai 1990 diente der Wiederherstellung der kommunalen Selbstverwaltung.¹⁸ Angesichts der Vielzahl an aktuellen Problemen im Bereich der kommunalen Selbstverwaltung des Landes Brandenburg dürfte verschiedentlich ein Rückblick in deren Geschichte sinnvoll sein.

¹⁸ Vgl. hierzu: Werner Künzel: Kommunalpolitik in Brandenburg. In: Andreas Kost/Hans-Georg Wehling (Hrsg.): Kommunalpolitik in den deutschen Ländern. Eine Einführung. Westdeutscher Verlag. Wiesbaden 2003, S.80.

Quellen- und Literaturverzeichnis:

Brandenburgisches Landeshauptarchiv (im Folgenden BLHA). Rep. 1 Oberpräsident.

BLHA. Rep. 2 A Regierung Potsdam I Kom..

BLHA. Rep. 3 B Regierung Frankfurt/Oder I Kom..

BLHA. Rep. 54 Provinziallandtag.

BLHA. Rep. 55 Provinzialverband.

Kurt Adamy/Kristina Hübener (Hrsg.): Geschichte der brandenburgischen Landtage. Von den Anfängen 1823 bis in die Gegenwart. Verlag für Berlin-Brandenburg. Potsdam 1998.

Christiane Büchner/Jochen Franzke (Hrsg.): Kommunale Selbstverwaltung. Beiträge zur Debatte. Bd. 5. Berliner Debatte Wissenschaftsverlag. Berlin 1999.

Dietrich Eichholtz (Hrsg.): Brandenburg in der NS-Zeit. Studien und Dokumente. Brandenburgische Landeszentrale für politische Bildung. Berlin 1993.

Gerd Heinrich/Friedrich-Wilhelm Henning/Kurt G.A. Jeserich (Hrsg.): Verwaltungsgeschichte Ostdeutschlands 1815-1945. Organisation – Aufgaben – Leistungen der Verwaltung. Stuttgart 1993.

Walther Hubatsch (Hrsg.): Grundriß zur deutschen Verwaltungsgeschichte 1815 – 1945. Reihe A: Preußen. Bd. 5 Brandenburg. Bearbeitet von Werner Vogel. Marburg/Lahn 1975.

Walther Hubatsch: Grundlinien preußischer Geschichte. Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt 1988.

Andreas Kost/Hans-Georg Wehling (Hrsg.): Kommunalpolitik in den deutschen Ländern. Eine Einführung. Westdeutscher Verlag. Wiesbaden 2003.

Hiltrud Nassmacher/Karl-Heinz Nassmacher: Kommunalpolitik in Deutschland. Leske + Budrich. Opladen 1999.

Übersicht über die Bestände des Brandenburgischen Landeshauptarchivs Potsdam (Staatsarchiv Potsdam). Teil II. Behörden und Institutionen in der Provinz

Brandenburg 1808/16 bis 1945. Bearbeitet von Lieselott Enders, Rudolf Knaack u.a.
Verlag Herman Böhlaus Nachfolger. Weimar 1967.

Abbildungsverzeichnis:

Abbildung 1:

Dankadresse des 10. Provinziallandtags 1851 an König
Friedrich Wilhelm IV. vom 23. September 1851

Seite 5

Abbildung 2:

Brandenburgische Provinzialverwaltung 1875/76 bis 1918/20

Seite 8

Abbildung 3:

Die Verteilung der Bevölkerung auf Kreise und Ortschaften

Seite 9

Abbildung 4:

Die Provinz Brandenburg als „Grenzprovinz“

Seite 11

Abbildung 5:

Zweckverband Groß-Berlin und Landesplanungsgebiet

Seite 12

Abbildung 6:

Der Verwaltungsdualismus in Brandenburg 1920 bis 1930/33

Seite 14

Abbildung 7:

Schreiben des Oberpräsidenten der Provinz Grenzmark Posen als Chef der
Provinzialverwaltung vom 17. September 1933

Seite 15