

I. Geschichte Berlins und seiner Verfassung

1. Die Zeit der Hohenzollern

Berlin entstand aus den Schwesterstädten Cölln und Berlin, die 1237 bzw. 1244 erstmals urkundlich erwähnt wurden. Cölln wurde auf einer Spreeinsel errichtet, Berlin auf dem nördlichen Gegenufer. Woher der Name „Berlin“ stammt, ist nicht abschließend geklärt. Zum Teil wird ein Zusammenhang mit dem askanischen Markgrafen Albrecht „der Bär“ und dem Bären als Wappentier hergestellt. Eine andere Deutung entnimmt den Namen der slawischen Wurzel *brl* bzw. *brlo*, was soviel wie „Morast, Sumpf, feuchte Stelle“ bedeutet. Dieser Flurname könnte von den ersten Siedlern Ende des 12. Jahrhunderts übernommen worden sein.¹

Berlin und Cölln lagen günstig an einem Spreeübergang und einem Kreuzungspunkt mittelalterlicher Handelsstraßen. Im Jahre 1307 bildeten die Schwesterstädte eine Union und erlebten einen schnellen wirtschaftlichen Aufschwung. Die günstige Lage machte den Ort für die in der Mark regierenden Fürstengeschlechter interessant. Zwischenzeitliche Autonomiebestrebungen erfuhren mit dem Beginn der Herrschaft der Hohenzollern erhebliche Einschränkungen. Die Hohenzollern waren seit Anfang des 15. Jahrhunderts das Herrschergeschlecht in der Mark Brandenburg. Sie machten Berlin-Cölln zur kurfürstlichen Residenz, indem sie Mitte des 15. Jahrhunderts mit dem Bau des Stadtschlusses begannen. Das Stadtschloss wurde in der 2. Hälfte des 16. Jahrhunderts zu einem der bedeutendsten deutschen Renaissance-Bauten ausgebaut und war fortan Sitz der brandenburgischen Kurfürsten, preußischen Könige und deutschen Kaiser.

Kurfürst Friedrich Wilhelm, der nach dem Sieg über die Schweden bei Fehrbellin (1675) der „Große Kurfürst“ genannt wurde, begann mit der Neuorganisation und Straffung des Staatswesens, um die gewachsenen Ausgaben für das Heer besser decken zu können. Mit dem Beginn der Umstrukturierung des Staatswesens legte der Kurfürst den Grundstein für das brandenburgisch-preußische Staatsgefüge. Dessen Charakter wurde einerseits vom Militär, andererseits von einem umfangreichen Beamtenapparat geprägt.

Nach dem 30jährigen Krieg (1618–1648) hatte die Doppelstadt Ende 1648 nahezu die Hälfte ihrer ca. 12 000 Einwohner verloren. Daher bot der Große Kurfürst mit dem Edikt von Potsdam 1685 den in Frankreich verfolgten

¹ Vgl. Schwenk, Berliner Stadtentwicklung von A–Z, 1997.

protestantischen Hugenotten wie auch vielen zuvor schon in Wien und anderswo verfolgten jüdischen Familien die Ansiedlung in der Mark Brandenburg an. Von den ca. 15 000 zuziehenden Hugenotten gelangten etwa 6 000 nach Berlin. Sie prägten Berlin in der Folgezeit erheblich. Berlin profitierte von der toleranten Religionspolitik (evangelisch-lutherisch und calvinistisch-reformiert). Es erlebte eine Blüte in Kunst und Kultur, Bildung und Wissenschaft (u. a. Gründung der Preußischen Staatsbibliothek), Wirtschaft und Finanzen, so dass durch den Modernisierungsschub die Fundamente und der Weg für die spätere Großstadt vorgezeichnet waren.

Seit sich Kurfürst Friedrich III. 1701 in Königsberg zu Friedrich I., König in Preußen, gekrönt hatte, war Berlin-Cölln Sitz der preußischen Könige. Im Jahre 1709 vereinte der König Berlin und Cölln mit den neu entstandenen Vorstädten Friedrichswerder, Dorotheenstadt und Friedrichstadt zu einer einheitlichen Stadtgemeinde, der königlichen Residenzstadt Berlin. Die städtische Autonomie ging dadurch allerdings verloren.

Friedrich Wilhelm I. (Regierung 1713–1740), genannt „der Soldatenkönig“, formte aus Preußen einen Militärstaat. Für das Heer wurden zwei Drittel der Staatseinnahmen aufgewandt. Dazu war eine an diesen Bedürfnissen orientierte Verwaltungsreform erforderlich. Das Heer wuchs auf 83 000 Soldaten an. Dennoch hielt sich der König in außenpolitischen Machtbestrebungen zurück. Zur Großmacht stieg Preußen erst unter Friedrich II. („der Große“, Regierung 1740–1786) auf. Das Bild Berlins wandelte sich. Als Hauptstadt Preußens musste es repräsentative Funktionen wahrnehmen. Es entstanden die Repräsentationsbauten entlang der Straße „Unter den Linden“. Neben dem Zeughaus sind hier u. a. die Hedwigskathedrale, das Palais Prinz Heinrich (die heutige Humboldt-Universität), das Opernhaus und die Bibliothek zu nennen. Ende des 18. Jahrhunderts entstand auch das Brandenburger Tor und bildete den westlichen Abschluss der „Linden“.

Der Sieg Napoleons I. über Preußen, der 1806 in Berlin durch das Brandenburger Tor einzog und die Stadt für zwei Jahre besetzt hielt, führte dazu, dass das seit Jahrhunderten bestehende „Heilige Römische Reich Deutscher Nation“, welches ohnehin nur noch ein loser Zusammenschluss vieler Einzelstaaten und Territorien ohne Zentralgewalt war, völlig zusammenbrach. Dies ebnete den Weg für Reformbestrebungen in Preußen. Es fand eine gesellschaftliche und staatliche Erneuerung statt, insbesondere durch die Stein'sche Städteordnung (1808), die Hardenberg'schen Wirtschaftsreformen (Gewerbefreiheit) und die Erziehungs- und Bildungsreform des Wilhelm von Humboldt. Neben der militärischen Bedeutung erwarb

sich Berlin von diesem Zeitpunkt an den Ruf eines Zentrums der Wissenschaft und Aufklärung. Im Jahre 1810 wurde im Zuge der Stein'schen Reformen die Friedrich-Wilhelm-Universität gegründet.

Durch die Stein'sche Städteordnung erhielt Berlin im November 1808 auch seine städtische Autonomie zurück. Mit Magistrat und Stadtverordnetenversammlung wurden zwei von der preußischen Staatsgewalt unabhängige Selbstverwaltungsorgane eingeführt. Der Magistrat, bestehend aus dem Oberbürgermeister sowie einer Anzahl von Stadträten, fungierte als ausführendes Organ der Stadtverordnetenversammlung. Diese wurde von den männlichen Einwohnern Berlins gewählt. Wahlberechtigt war nur, wer ein Grundstück in Berlin oder ein bestimmtes Einkommen besaß. Ab 1849 galt in Preußen das Dreiklassenwahlrecht. Die Bevölkerung wurde in drei Klassen eingeteilt, die je ein Drittel des Steueraufkommens erbrachten. Jede Klasse verfügte über die gleiche Anzahl von Wahlmännern, die letztlich die Abgeordneten wählten. Dies führte zu erheblichen Ungleichgewichten der Stimmenwerte zugunsten der wenigen reichen und hoch besteuerten Bürger. Das Dreiklassenwahlrecht wurde 1918 mit der Revolution abgeschafft.

Die Stadtverordnetenversammlung war die Vertretung der Bürger in allen Angelegenheiten des Gemeinwesens. Dies änderte sich 1853, als durch Gesetz die „echte Magistratsverfassung“ eingeführt wurde, was zu einer Stärkung der Rechtsstellung des Magistrats führte. Beschlüsse der Stadtverordnetenversammlung, die die Angelegenheiten des Magistrats betrafen, bedurften fortan dessen Zustimmung. Der Magistrat war somit nicht mehr bloßes Ausführungsorgan.

Mit den „Befreiungskriegen“ 1813 entwickelte sich Berlin zu einem Zentrum der patriotischen Bewegung gegen die Fremdherrschaft. 1815 wurde der Deutsche Bund, ein lockerer Staatenbund aus 35 Einzelstaaten, als Nachfolger des zerfallenen Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nation gegründet. In der folgenden „Vormärz“-Zeit stieg die Bevölkerungszahl Berlins auf über 400000 an. Der durch die gesellschaftlichen Reformen bestärkte Widerstand des im Zuge der Industrialisierung aufstrebenden Bürgertums gegen den herrschenden Adel führte schließlich zur Märzrevolution von 1848. In Berlin kam es nach einer Volksversammlung vor dem Stadtschloss zu Barrikadenkämpfen mit Toten und Verletzten, die viele Stunden andauerten und mit einem Abzug des Militärs endeten. König Friedrich Wilhelm IV. musste Zugeständnisse in Form einer verfassunggebenden Preußischen Nationalversammlung machen.

Die gewährten Grundrechte auf Presse- und Versammlungsfreiheit führten zu lebhaften und offenen Diskussionen. Die Preußische Nationalversammlung tagte zwei Tage nach der ersten gesamtdeutschen Nationalversammlung (der Frankfurter Paulskirchenversammlung) am 20. Mai 1848. In dieser jedoch behielten die herrschenden, reaktionär eingestellten Schichten wieder die Oberhand. Der preußische König lehnte die deutsche Kaiserkrone „aus der Hand des Volkes“ im Frühjahr 1849 ab.

König Wilhelm I. ernannte am 3. September 1862 Otto von Bismarck zum preußischen Ministerpräsidenten. Der konservative Bismarck löste den so genannten „Heereskonflikt“ zwischen König und Parlament im Sinne des Königs. Die folgende Zeit war geprägt von dem Kampf (Dualismus) zwischen Preußen und Österreich um die Vormachtstellung im Deutschen Bund. Im deutsch-dänischen Krieg (1864) zwang Bismarck Österreich als Bundesgenossen an die Seite Preußens. Aus der Niederlage Dänemarks ging Österreich geschwächt hervor. Den anschließenden „deutschen Krieg“ von 1866 entschied Preußen durch die Schlacht bei Königgrätz für sich. Im „Frieden von Prag“ wurde der Deutsche Bund aufgelöst und die Vormachtstellung Preußens in Deutschland anerkannt. Auf den Deutschen Bund folgte von 1867–1870 der von Bismarck initiierte Norddeutsche Bund mit preußischer Dominanz. Bismarck provozierte durch die „Emser Depeche“ die Kriegserklärung Frankreichs an Preußen, es kam zum deutsch-französischen Krieg von 1870–1871. Die Entscheidungsschlacht bei Sedan am 1. September 1870 brachte die Niederlage Frankreichs. Nach dem Krieg traten auch die süddeutschen Staaten dem Norddeutschen Bund bei. Dadurch kam es zur Neugründung des Deutschen Reiches, wodurch Bismarck sein Ziel der Reichseinigung „von oben“ erreicht hatte. Der preußische König Wilhelm I. ließ sich am 21. Januar 1871 in Versailles zum Deutschen Kaiser krönen. Berlin wurde zur Hauptstadt des Deutschen Reiches und war fortan Residenz des Kaisers.

In den folgenden „Gründerjahren“ entwickelten sich Berlin, seine Wirtschaft und Industrie rasant. Dabei kam Berlin seine nunmehr zentrale Lage in der Mitte des Reiches (halbe Strecke Königsberg–Köln) zugute. Die Stadt zog viele Arbeitskräfte an, was zu einem sprunghaften Anstieg der Einwohnerzahl führte. Schon zwischen 1850 und 1871 hatte sich die Bevölkerung auf 800 000 Einwohner verdoppelt. Um die Wilhelmstraße herum entstand das Regierungsviertel, u. a. mit dem Auswärtigen Amt. Der Reichstag kam zunächst in einem Provisorium zusammen. Das neue Gebäude am heutigen Platz der Republik konnte erst 1894 bezogen werden. Im Jahr 1881 schied Berlin aus der Provinz Brandenburg aus. Die Stadt war fortan eigenstän-

diger Verwaltungsbezirk und nahm so eine Sonderrolle ein. Weiterhin übte jedoch der Oberpräsident der Provinz Brandenburg die Kommunalaufsicht über Berlin aus.

2. Weimarer Republik

Der Erste Weltkrieg (1914–1918) läutete den Untergang der deutschen Monarchie ein. Ende 1918 musste der Kaiser abdanken und Philipp Scheidemann rief am 9. November 1918 von einem Fenster des Reichstags die Deutsche Republik aus. Zwei Stunden später kam es von einem Balkon des Berliner Stadtschlusses zur Ausrufung einer „Sozialistischen Republik“ durch Karl Liebknecht. Diese doppelte Proklamation der Republik war ein Anzeichen für die neuen politischen Gegensätze, die das Bild der Weimarer Republik bestimmen sollten. Ein Aufstand der Linken wurde im Januar 1919 niedergeschlagen. Ihm fielen auch die Führer der neu gegründeten Kommunistischen Partei Deutschlands (KPD), Rosa Luxemburg und Karl Liebknecht, zum Opfer. Sie wurden am 15. Januar von Freikorpsoffizieren ermordet.

Am 19. Januar 1919 wurde die Nationalversammlung gewählt. Sie tagte in Weimar. Zu dieser Wahl waren erstmals auch Frauen zugelassen. Es folgten in Berlin die so genannten „goldenen 20er Jahre“. Sie waren zum einen geprägt vom Glanz der Weltstadt, zum anderen aber von sozialen Gegensätzen und dem Aufeinanderprallen verschiedener politischer Strömungen. Berlin war zur größten Industriestadt Europas geworden und längst über seine historischen Grenzen hinaus gewachsen. Dem trug das „Gesetz über die Bildung einer neuen Stadtgemeinde Berlin“ vom 27. April 1920 Rechnung, welches am 1. Oktober 1920 in Kraft trat. Es bezog in das Stadtgebiet Berlins sieben umliegende Städte, 59 Landgemeinden und 27 Gutsbezirke ein und schuf so die Einheitsgemeinde Berlin. Damit erhielt Berlin nahezu seine heutigen Grenzen. Die Fläche wuchs auf 878 km², die Einwohnerzahl auf ca. 3,8 Mio.

Zur besseren Verwaltung wurde Berlin in 20 Bezirke eingeteilt. Es sollte eine möglichst bürgernahe Verwaltung errichtet werden. Die Aufgaben in den Bezirken nahmen von der Bevölkerung direkt gewählte Bezirksverordnetenversammlungen wahr. Für die überbezirklichen Aufgaben der Stadt war eine ebenfalls direkt von der Bevölkerung gewählte Stadtverordnetenversammlung zuständig, die aus ihrer Mitte den Magistrat wählte. Dadurch wurde die auch heute noch bestehende Zweistufigkeit der Berliner Verwaltung begründet.

Die Weltwirtschaftskrise führte 1929 zu einem sprunghaften Anstieg der Arbeitslosigkeit und der Inflation. Auch dies hatte letztlich das Ende der

Weimarer Republik zur Folge. Der Mangel an regierungsfähigen Mehrheiten im Parlament führte dazu, dass die Weimarer Republik die für ihren Bestand erforderliche politische Festigkeit nie erreichte und somit das Erstarken des Nationalsozialismus begünstigt wurde.

3. Berlin im Nationalsozialismus

Die Stabilität der Republik wurde weiter gefährdet, nachdem Reichskanzler Brüning gestürzt und der durch Hindenburg eingesetzte neue Reichskanzler von Papen auf Hitlers Druck das SA-Verbot aufhob. Papen erhoffte sich dadurch parlamentarische Rückendeckung durch die NSDAP. Wegen zahlreicher Straßenschlachten und eines drohenden Bürgerkrieges ließ sich von Papen durch den Reichspräsidenten mittels Notverordnung am 20. Juli 1932 zum Reichskommissar für Preußen ernennen und setzte den sozialdemokratischen Ministerpräsidenten Otto Braun und die Staatsregierung ab (sog. „Preußenschlag“). Die Republik verlor somit eine wichtige Stütze der Demokratie. Die für die innenpolitischen Machtverhältnisse wichtige preußische Verwaltung und Polizei unterstanden jetzt der Reichsexekutive.² Nachdem auch von Papens Nachfolger, General von Schleicher, gescheitert war, ernannte Hindenburg am 30. Januar 1933 Hitler zum Reichskanzler. Damit war das Ende der Demokratie besiegelt. Nach der „Machtergreifung“ führten die Nationalsozialisten sehr rasch die Diktatur in Deutschland ein. Sie nahmen den Reichstagsbrand vom 27. Februar 1933 zum Anlass für eine erste Notverordnung, durch die demokratische Rechte außer Kraft gesetzt wurden. Berlin wurde zur Kulisse nationalsozialistischer Machtdemonstrationen, wie dem Fackelzug durch das Brandenburger Tor am Abend der „Machtergreifung“ oder die öffentliche Bücherverbrennung am 10. Mai 1933 auf dem Opernplatz gegenüber der Universität (heutiger Bebelplatz).

Die Berliner Selbstverwaltung wurde aufgelöst. Am 12. November 1933 tagte die Stadtverordnetenversammlung zum letzten Male. Die „Einschaltung“ der Verwaltung wurde durch einen eingesetzten Staatskommissar bewirkt, der 1937 die Bezeichnung „Stadtpräsident“ erhielt. Auch das Erscheinungsbild Berlins sollte sich nach Hitlers Plänen verändern. Die Reichshauptstadt Berlin sollte das Zentrum der Macht werden. Der Architekt Albert Speer plante für die Zeit nach dem „Endsieg“ nach Hitlers Vorgaben die Hauptstadt „Germania“. Der Zweite Weltkrieg sorgte jedoch dafür, dass diese Pläne nie verwirklicht wurden. Für die Berliner Bevölke-

2 Hagen Schulze, Kleine deutsche Geschichte, DTV-Ausgabe, 6. Auflage 2003, S. 162.

zung stellte sich der Krieg bis in den Endkampf um die Stadt 1945 als Bombenkrieg dar. Ab 1943 bezogen die Alliierten die systematische Zerstörung der Stadt, die bis dahin von Bombenangriffen weit gehend verschont geblieben war, in ihre strategischen Planungen ein. Am Ende des Zweiten Weltkrieges waren in den Innenstadtbezirken ca. 50 % des Wohnraumes vernichtet worden.

4. Vorläufige Verfassung von 1946

Mit dem Ende des Krieges 1945 und dem Untergang der Staats- und Regierungsgewalt des Deutschen Reiches und der Auflösung Preußens verlor Berlin seinen Status als dessen Hauptstadt. Die Stadt entwickelte sich bereits in den Jahren 1945 bis 1949 von einer Stadtgemeinde und einem staatlichen Verwaltungsbezirk zu einem Land.³

Nach dem Krieg wurde Berlin als besondere gemeinsame Besatzungszone unter den vier Alliierten in Sektoren aufgeteilt. Anfang Juli 1945 waren die Sowjets, die Berlin erobert hatten, noch die einzige Besatzungsmacht der Stadt. Erst später rückten die Amerikaner und Briten in ihre Sektoren ein. Zuletzt folgten die Franzosen, die nachträglich in das „Londoner Protokoll“ vom 12. 9. 1944 über die Besatzungszonen in Deutschland und die Verwaltung von Groß-Berlin aufgenommen worden waren.⁴

Die Alliierte Kommandantur in Berlin erließ 1946 die „Vorläufige Verfassung von Groß-Berlin“ (VVGB). Gewählte Vertreter der Bevölkerung wirkten an ihr – übrigens als einziger deutscher Nachkriegsverfassung – nicht mit. Im Grunde hatte die VVGB somit keine demokratische Legitimation. Artikel (Art.) 1 Absatz (Abs.) 1 VVGB legte den neuen Status Berlins fest und formulierte: „Groß-Berlin ist die für das Gebiet der Stadtgemeinde Berlin alleinige berufene öffentliche Gebietskörperschaft“. Damit hatte Berlin mangels Einbeziehung in das Gebiet eines anderen deutschen Landes den Status eines selbstständigen Landes innerhalb des größeren Verbandes Deutschland erlangt. Die Verfassung erhielt den Charakter einer echten Magistratsverfassung, so wie sie bereits 1853 für Berlin bestand. Die Stadtverordnetenversammlung (StVV) zählte 130 Mitglieder und sollte für zwei Jahre gewählt werden. Sie wählte den Magistrat, der aus dem Oberbürgermeister, drei Bürgermeistern und bis zu 16 Stadträten bestand. Auf der Bezirksebene wurden von der Bevölkerung Bezirksverordnetenversammlungen mit 30, 40 oder 45 Mitgliedern gewählt, die ihrerseits kollegiale Bezirksämter, bestehend aus dem Bezirksbürgermeister, seinem Stellvertreter und

3 Pfennig/Neumann, Verfassung von Berlin, 1. Auflage, 1978, Art. 1 Rn. 4.

4 Vgl. Ribbe/Schmädeke, Kleine Berlin-Geschichte, Berlin 1988, S. 197.

bis zu neun Stadträten, wählten. Der neu gebildete Rat der Bürgermeister sollte als Schnittstelle zwischen Haupt- und Bezirksverwaltung fungieren. Auf der Grundlage der VVGB fanden am 20. Oktober 1946 die ersten freien Wahlen zur Stadtverordnetenversammlung statt. Diese hatte nach Art. 35 Abs. 2 VVGB die Aufgabe, bis zum 1. Mai 1948 den Entwurf einer neuen Verfassung auszuarbeiten und den Alliierten zur Genehmigung vorzulegen. Entwürfe wurden von den Fraktionen der SPD, CDU und SED vorgelegt, die zum Teil erheblich voneinander abwichen. Der Verfassungsausschuss musste also einen Verfassungstext entwerfen, der nicht nur die Zustimmung aller Fraktionen fand, sondern auch von den Alliierten genehmigt werden konnte. Die neue Verfassung wurde am 22. April 1948 von der Stadtverordnetenversammlung verabschiedet. Sie trug einen deutlichen Kompromisscharakter. Spannungen zwischen den Siegermächten verhinderten jedoch die Genehmigung. Die Sowjets hatten bereits im März 1948 den Alliierten Kontrollrat für Deutschland verlassen und verließen Anfang Juli 1948 auch die Alliierte Kommandantur in Berlin. Am 24. Juni 1948 begann die wirtschaftliche, verkehrs- und versorgungsmäßige Blockade der Westsektoren, mit der die Sowjetunion einen Abzug der westlichen Alliierten aus der Stadt und den Ausbau ihres Machtbereiches erreichen wollte. Unmittelbarer Anlass der Blockade war die Anordnung der Einführung der D-Mark in den Westsektoren Berlins durch die westlichen Stadtkommandanten. Die Westalliierten antworteten auf die Blockade mit der Berliner Luftbrücke, welche auf Anweisung des amerikanischen Militärgouverneurs, General Lucius D. Clay, durchgeführt wurde. West-Berlin wurde in mehr als 200 000 Flügen aus der Luft versorgt. Am 12. Mai 1949 gaben die Sowjets die Blockade auf. Sie bewirkte das Gegenteil der von den Sowjets beabsichtigten Ziele: Die Westmächte schlossen sich noch enger zusammen. Im April 1949 wurde die Nato gegründet und West-Berlin zum allgemeinen Symbol des Widerstandes gegen das sowjetische Willkür-Regime. Die Zugangswege nach Berlin für den zivilen Verkehr wurden aber erst 1971 durch das Vier-Mächte-Abkommen vertraglich gesichert.

5. Alliierte Verwaltung, die Spaltung Berlins und die Verfassung vom 1. September 1950

Die Weigerung der Sowjetunion, weiter im Alliierten Kontrollrat mitzuarbeiten, und die Blockade 1948 brachten die administrative und politische Spaltung der Stadt zwischen den drei Westsektoren und dem Ostsektor mit sich. Nachdem kommunistische Demonstranten die Stadtverordnetenversammlung im Neuen Stadthaus in Berlin-Mitte bereits im September

1948 gestürmt hatten, wählten die nichtkommunistischen Abgeordneten und der legale Magistrat von Groß-Berlin das Schöneberger Rathaus als Tagungsort, wohin auch ein großer Teil der Verwaltung folgte. Allerdings konnten die Sektorengrenzen noch immer frei überquert werden. Erst der Mauerbau am 13. August 1961 machte sie unpassierbar und führte zur völligen Teilung Berlins und auch Deutschlands.

Nach dem Ende der Blockade 1949 wurden die Arbeiten an der Verfassung von Berlin wieder aufgenommen. Allerdings musste der Verfassungstext an die veränderte Situation angeglichen werden. Inzwischen war die Bundesrepublik gegründet und am 23. Mai 1949 das Grundgesetz (GG) verkündet worden, die Verfassung und Gründung der DDR traten am 7. Oktober 1949 in Kraft. Beide Verfassungen beanspruchten Berlin für sich, und zwar das gesamte Stadtgebiet. Am 4. August 1949 wurde die Verfassung von Berlin (VvB) verabschiedet, die ihrerseits Geltungsanspruch für „Groß-Berlin“ erhob, faktisch aber nur in West-Berlin galt. Die Westalliierten genehmigten diese Verfassung am 29. August 1949. Sie trat am 1. September 1950 in Kraft und galt bis 1995.

In Art. 1 VvB wurden der Stadtstaatenstatus und zugleich die Zugehörigkeit zum Bundesgebiet herausgestellt. Aber die Vorbehalte der Alliierten in dem Genehmigungsschreiben zum Grundgesetz vom 12. Mai 1949, in der Genehmigung zur Berliner Verfassung und in der „Erklärung über Berlin“ vom 5. Mai 1955 führten zu Beschränkungen: (West-)Berlin sollte zunächst nicht ein zwölftes Land der Bundesrepublik werden. Daraus folgten einige Besonderheiten: Berlin durfte nur Mitglieder ohne volles Plenarstimmrecht beim endgültigen Gesetzesbeschluss (und der Kanzler-Wahl) in Bundestag und Bundesrat entsenden. Berlin durfte auch vom Bund nicht regiert („governed“) werden. Dies ergab sich aus dem Genehmigungsvorbehalt zum Grundgesetz, der in Nr. 4 des Genehmigungsschreibens der Militärgouverneure vom 12. Mai 1949 enthalten war: „... Wir interpretieren den Inhalt der Art. 23 und 144 Abs. 2 des Grundgesetzes dahin, dass er die Annahme unseres früheren Ersuchens darstellt, demzufolge Berlin keine abstimmungsberechtigte Mitgliedschaft im Bundestag oder Bundesrat erhalten und auch nicht durch den Bund regiert werden wird, dass es jedoch eine beschränkte Anzahl Vertreter zur Teilnahme an den Sitzungen dieser gesetzgebenden Körperschaften benennen darf.“⁵

Bundesgesetze galten nicht unmittelbar in Berlin, sondern mussten durch den Berliner Landesgesetzgeber übernommen werden. Die (West-)Berliner

⁵ Auszug der deutschen Übersetzung aus: Dokumente zur Berlinfrage Nr. 94.

Bevölkerung konnte an den Wahlen zum Bundestag nicht teilnehmen. Die allgemeine Wehrpflicht, wie sie nach der Wiederbewaffnung in der Bundesrepublik 1956 eingeführt wurde, galt in West-Berlin nicht. Auch dies machte die Vormachtstellung der Westalliierten, den Besatzungsstatus der Stadt und die nur eingeschränkte Souveränität der Bundesrepublik insgesamt deutlich, die bis zur Wiedervereinigung andauerte. Das Vier-Mächte-Abkommen vom 3. September 1971 ließ den Sonderstatus Berlins unberührt. Trotz fortbestehender Meinungsverschiedenheiten in Grundsatzfragen bekräftigte das Abkommen die Stellung der vier Siegermächte in Berlin und Deutschland einschließlich der weiteren Gültigkeit der Vereinbarungen und Beschlüsse der Vier Mächte aus der Kriegs- und Nachkriegszeit. Früher hatte die Sowjetunion das Andauern der gemeinsamen Zuständigkeit gelehnt. Ferner erkannte die UdSSR die Bindungen der Westsektoren an den Bund an. Neben der Regelung des zivilen Zugangs enthielten die Vereinbarungen praktische Verbesserungen, vor allem Besuchs- und Reismöglichkeiten für West-Berliner, sowie einen Gewaltverzicht.

Ost-Berlin wurde viel stärker in die DDR eingegliedert als West-Berlin in die Bundesrepublik. Eine strikte Trennung zwischen Stadtverwaltung und sowjetischer Militärverwaltung fand nicht statt. Die Militärverwaltung wurde später aufgelöst und durch eine Kontrollkommission ersetzt. Das hinderte die Sowjets jedoch nicht an Einmischungen in die inneren Angelegenheiten der DDR, was sich massiv bei der Niederschlagung des Volksaufstandes vom 17. Juni 1953 zeigte. Ost-Berlin wurde zur Hauptstadt der DDR erklärt, und durch eine Verordnung vom 7. September 1961 erhielt der Ostsektor Berlins die Stellung eines Bezirks der DDR. Ab September 1976 wurde das Gesetz- und Verordnungsblatt für Groß-Berlin (DDR) eingestellt, in dem bis dahin die übernommenen Gesetze der DDR für Ost-Berlin verkündet wurden. Gesetze der Volkskammer der DDR erhielten somit unmittelbare Geltung auch für das Gebiet von Ost-Berlin.

6. Wiedervereinigung und die überarbeitete Verfassung vom 23. November 1990

Im Jahr 1990 vollendete sich nicht nur die Einheit Deutschlands, sondern auch das seit 1948 geteilte Berlin wurde wiedervereinigt. Es wurde zu einem vollwertigen Land der Bundesrepublik Deutschland. Deutschland erhielt seine Souveränität zurück und die alliierten Vorbehaltsrechte wurden aufgehoben. Kraft des Einigungsvertrages galten das Grundgesetz und die Verfassung von Berlin im gesamten Land Berlin. Dem neuen Status musste auch die Verfassung des Stadtstaates angeglichen werden. Zu

diesem Zwecke wurde in die damals bestehende Verfassung ein Art. 88 Abs. 2 aufgenommen, der die Überprüfung der Verfassung während der ersten Wahlperiode des Gesamtberliner Abgeordnetenhauses vorsah. Am 26. September 1991 wurde eine Enquête-Kommission zur Verfassungsreform eingesetzt, die ihren Abschluss-Bericht am 9. Juni 1994 vorlegte. In ihm waren grundlegende Änderungen hinsichtlich der Grundrechte und Staatszielbestimmungen enthalten (z. T. aus dem Ost-Berliner Verfassungsentwurf entnommen), aber auch eine Veränderung der Verwaltungsstruktur, die den Berliner Bezirken mehr Eigenständigkeit zubilligte. Elemente der Volksgesetzgebung wurden eingeführt (Volksinitiative, -begehren, -entscheid) und es gab Änderungen im Parlamentsrecht und der Finanzverfassung. Eine Sonderregelung in Art. 97 VvB eröffnete zusammen mit dem neuen Art. 118a des Grundgesetzes die Möglichkeit einer Fusion (Zusammenschluss) von Berlin mit dem Land Brandenburg.

Die Verfassung wurde am 8. Juni 1995 vom Abgeordnetenhaus von Berlin verabschiedet und durch Volksabstimmung am 22. Oktober 1995, dem Tag der Wahl zum 2. Gesamtberliner Abgeordnetenhaus, bestätigt. Da die Fusionsbestrebungen mit Brandenburg in vollem Gange waren, erachtete man eine baldige gemeinsame Verfassung von Berlin-Brandenburg für nötig. Die geplante Fusion zwischen Berlin und Brandenburg scheiterte jedoch nach dem Volksentscheid vom 5. Mai 1996.

Schon bald nach ihrem Inkrafttreten wurde die Verfassung durch die Verfassungs- und Verwaltungsreform von 1998 grundlegend verändert. Das Gebietsreformgesetz verringerte die Anzahl der Bezirke von 23 auf 12, weiterhin wurden Senat und Abgeordnetenhaus verkleinert und die Stellung der Berliner Bezirke gestärkt. Auch deren innere Verwaltungsstruktur wurde umgeformt. Aus den bisherigen Ämtern wurden Leistungs- und Verantwortungszentren (LuV) gebildet, die sowohl über die Fach- als auch über die Personal- und Finanzkompetenzen verfügen und damit die Verantwortung über alle ihrem Zuständigkeitsbereich zufallenden Aufgaben erhielten. Diese Umstrukturierungen, ein angestrebtes modernes Qualitätsmanagement und nicht zuletzt die Verringerung der Bezirksanzahl sollen die Arbeitsfähigkeit, Motivation und damit Effizienz der Verwaltung steigern und zu Kostenersparnissen führen.

II. Verfassung als Ordnungsprinzip

Berlin ist ein Gliedstaat des Gesamtstaates Bundesrepublik Deutschland, der sich aus insgesamt 16 Bundesländern zusammensetzt. Die Bundesrepublik ist ein Bundesstaat (Art. 20 GG). Schließen sich mehrere Einzelstaaten zu einem Bundesstaat zusammen, entsteht dadurch ein neuer Staat. Die zusammengeschlossenen Staaten verlieren jedoch ihre Staatlichkeit nicht (Art. 30 GG). Charakteristisch für einen Bundesstaat (föderales Prinzip) ist, dass sowohl der Gesamtstaat als auch die Gliedstaaten eine eigene Staatsgewalt besitzen.

Dementsprechend haben die Gliedstaaten auch ihre eigene Verfassung. Aus der Verfassung des Bundesstaates, dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, ergibt sich allerdings, dass die Verfassungen der Gliedstaaten den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne des Grundgesetzes entsprechen müssen und das Volk in den Gliedstaaten eine Vertretung haben muss, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist (Art. 28 Abs. 1 S. 1 u. 2 GG). Diese Eigenstaatlichkeit mit gleichzeitiger Einbindung in den Bund beschreibt die Verfassung von Berlin in Art. 1 Abs. 2 und 3, während zuvor in Art. 1 Abs. 1 VvB das eigenständige Staatsgebilde beschrieben wird: Berlin ist ein deutsches Land und zugleich eine Stadt, mithin – genau wie Hamburg – ein Stadtstaat. Um die Verfassung des Landes Berlin als Gliedstaat des Bundes verstehen zu können, bedarf es also des Verständnisses der tragenden Prinzipien des Grundgesetzes.

Eine Verfassung ist die Gesamtheit der – geschriebenen und ungeschriebenen – Rechtsnormen, die die Grundordnung des Staates festlegen. Dazu gehören die Staatsform, die Einrichtung und Aufgaben der obersten Staatsorgane, die Grundsätze des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Lebens und die Rechtsstellung der Bürger.⁶ Die Verfassung der Bundesrepublik Deutschland ist das Grundgesetz, daneben existieren die Verfassungen der einzelnen Bundesländer. An der Verfassung müssen sich das untergeordnete Gesetzesrecht und das staatliche Handeln messen lassen.

Die Verfassung enthält die Festlegung verbindlicher Grundwerte, die das Zusammenleben der Menschen und den Handlungsspielraum der Staatsorgane in einem Staatsgefüge ermöglichen und regeln sollen. Hierzu gehö-

⁶ Creifelds Rechtswörterbuch, 14. Auflage, München 1997, Stichwort „Verfassung“.

ren insbesondere die Grundrechte, wie sie im Grundgesetz und den Landesverfassungen niedergelegt sind. Sie erklären als oberste Grundwerte die Unantastbarkeit der Menschenwürde und die allgemeine Handlungsfreiheit. Auf die Grundrechte kann sich ein Bürger unmittelbar berufen. Sie gewähren ihm grundlegende Elementarrechte und sollen vor staatlicher Willkür schützen. Die Grundrechte beinhalten u. a. Freiheiten wie die Glaubens- und Meinungs(äußerungs)freiheit sowie die Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit. Sie beinhalten aber auch bestimmte institutionelle Garantien wie den Schutz von Ehe und Familie oder die Gewährleistung des Eigentums. Von den Grundrechten zu unterscheiden sind die so genannten Staatszielbestimmungen, aus denen der Einzelne keine unmittelbaren Rechte ableiten kann. Durch sie verpflichtet sich der Staat lediglich zur Erreichung eines bestimmten Zieles. In der Berliner Verfassung sind beispielsweise folgende Staatsziele enthalten: die Arbeitsförderung (Art. 18 VvB), die Bildungs- und Kulturförderung (Art. 20 Abs. 1 und 2 VvB), die soziale Sicherung (Art. 22 Abs. 1 VvB mit der Konkretisierung in Abs. 2), die Wohnraumförderung (Art. 28 Abs. 1 VvB), der Umwelt- und Tierschutz (Art. 31 Abs. 1 und 2 VvB) und die Sportförderung (Art. 32 VvB).

Das Grundgesetz schreibt einen republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaat vor. Er ist eine parlamentarische Demokratie innerhalb eines Bundesstaates (vgl. Art. 20 GG). Die verfassungsmäßige Ordnung der Länder muss diesen Grundsätzen entsprechen (Homogenitätsklausel, Art. 28 Abs. 1 GG). Die Staatsgewalt soll vom Volke ausgehen. Es ist Träger des Staatswillens, übt diesen aber nicht selbst, sondern durch gewählte Vertreter in einem Parlament aus. Das Volk ist der Souverän des Staates, auf seine Legitimation muss sich alle staatliche Macht zurückführen lassen. Der Rechtsstaat ist durch die Gewaltenteilung (Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG), die Bindung der Staatsorgane an Recht und Gesetz (Art. 20 Abs. 3 GG) und die Garantie rechtlichen Gehörs vor den Gerichten (Art. 103 Abs. 1 GG) gekennzeichnet. Staatliches Handeln soll kalkulierbar bleiben und Willkürakte ausgeschlossen werden. Das Sozialstaatsprinzip bedarf in besonderem Maße der Konkretisierung und lässt sich formelhaft nicht beschreiben. Ein wesentliches Element ist die Fürsorge für Hilfsbedürftige. Das bundesstaatliche System beinhaltet den Zusammenschluss mehrerer Einzelstaaten zu einem neu entstehenden Gesamtstaat. Die Einzelstaaten bleiben als Gliedstaaten vorhanden. Sowohl Gesamtstaat als auch die Gliedstaaten sind mit einer eigenen, originären Staatsmacht versehen (vgl. Art. 30 GG). Nach außen (auf internationaler Ebene) handelt in der Regel nur der Gesamtstaat, während im Innenverhältnis die Gliedstaaten an

staatlichen und politischen Entscheidungsprozessen beteiligt sind. Das Grundgesetz teilt die Staatsgewalt unter Bundesstaat, Gliedstaaten und Gemeinden auf (vgl. das Recht auf kommunale Selbstverwaltung in Art. 28 Abs. 2 GG). Aus diesem föderalistischen Prinzip folgt der Grundsatz der Bundestreue: Gesamtstaat und Gliedstaaten müssen dem Wesen des Bündnisses entsprechend zusammenwirken und zur Förderung der Belange des Bundes und der Gliedstaaten beitragen.⁷

Die Bundesrepublik ist auch eine „Republik“. Die Entscheidung für die Republik besagt, dass das Staatsoberhaupt nicht auf dynastischer Grundlage und nicht auf Lebenszeit berufen wird.⁸ Nicht zwangsläufig ist die Abgrenzung von der Republik zu einem Obrigkeitsstaat oder einer Diktatur. Die Geschichte hat gezeigt, dass sich auch solche Systeme gerne mit dem freiheitlichen Begriff der Republik schmücken und letztlich die Ausfüllung des Wortes von den besonderen Machtverhältnissen und Strukturen eines Staates abhängt.

Die Verfassung nimmt Leitfunktionen wahr. Sie stellt einen gewissen Grundkonsens der ethischen und moralischen Anschauungen im Staate dar. In ihren Regelungen haben grundlegende Moralvorstellungen, die in einem Staatswesen aufgrund historischer, kultureller und ethischer Anschauungen existieren, ihren Niederschlag gefunden. Eine Verfassung gibt also eine verbindliche Werteordnung vor, die in allen Bereichen des staatlichen Zusammenlebens Bedeutung erlangen kann. An dieser Werteordnung muss sich geschriebenes Gesetzesrecht messen lassen. Die Verfassung ist Leitlinie für neue, in der Gesellschaft diskutierte Fragen und aufgeworfene Probleme (Etwa: Wann ist eine Partei verfassungsfeindlich? Wie weit darf die Forschung mit embryonalen Stammzellen gehen? Steht die Verfassung einer Volkszählung entgegen? Dürfen rückwirkend abändernde Steuergesetze erlassen werden? Hat die eingetragene Lebenspartnerschaft in dem Lichte der Verfassung Bestand? Darf die Bundeswehr ohne Zustimmung des Parlaments in einen Auslandseinsatz geschickt werden?). Selbst wenn die Verfassung keine unmittelbaren Antworten auf die gestellten Fragen gibt, so können und sollen ihre Regelungen Leitlinien für Argumente zu aktuellen politischen und gesellschaftlichen Diskussionen sein. Eine Verfassung lebt. Wie alle Rechtsnormen sind auch die Artikel einer Verfassung der Auslegung im Lichte des jeweiligen Zeitgeistes unterworfen. So wie sich ethische und moralische Vorstellungen wandeln, können

7 Vgl. Creifelds Rechtswörterbuch, Stichwort „Bundesstaat“.

8 Pieroth in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 4. Auflage, München 1997, Art. 20 Rn. 3; vgl. Art. 54 GG zur Wahl des Bundespräsidenten.

auch Verfassungsnormen in gewissem Maße veränderten Anschauungen und Gegebenheiten unterliegen. Das setzt eine Verfassung nicht der willkürlichen Interpretation von wenigen aus. Denn ein gesellschaftlicher Grundkonsens muss nach wie vor vorhanden sein. Die Angleichung und Interpretation führen im positiven Sinne vielmehr dazu, dass der Verfassungstext nicht veraltet oder mit der Zeit an Bedeutung verliert, sondern auch für neu auftretende Fragen verlässliche Leitlinien liefern kann.

Das gilt auch für die im Jahre 1995 verabschiedete überarbeitete Verfassung von Berlin, die in ihren Grundstrukturen die alte Verfassung von 1950 nicht angetastet hat. Dies wäre wegen des Homogenitätsgebots des Art. 28 Abs. 1 S. 1 und 2 GG weit gehend auch gar nicht möglich gewesen. Landesverfassungen sind zwar Ausdruck der Eigenstaatlichkeit, bestehen aber nur in dem vom Grundgesetz vorgegebenen Rahmen. Vielfach wird dieser noch durch Bundesgesetze verkleinert, die auch vor Landesverfassungen Vorrang haben (Art. 31 GG). Dies lässt sich vielfach sehr leicht nachvollziehen. So kann die VvB z. B. bestimmen, dass Berlin kein Flächenstaat, sondern Land und Gemeinde zugleich ist. Die VvB kann eigene Grundrechte für die Einwohner Berlins vorsehen. Aber auch insoweit gilt das Homogenitätsgebot und der Vorrang des Bundesrechts (Art. 142 GG, Art. 31 GG). Möglich nach dem GG ist auch die in der VvB vorgesehene Gesetzgebung im Einzelfall durch Volksentscheid an Stelle des Abgeordnetenhauses, aber nicht die Abschaffung der repräsentativen Demokratie (Art. 20 Abs. 2 GG). Wahlen zum Abgeordnetenhaus und die Ermittlung des Wahlergebnisses werden zwar durch das Berliner Landeswahlrecht geregelt. Dieses muss allerdings die Art. 28 Abs. 1 S. 2 und 20 Abs. 2 GG (nur deutsche Staatsangehörige mit Wohnsitz in Berlin sind wahlberechtigt) beachten. Die Beteiligung ehrenamtlicher Richter an der Rechtspflege kann die VvB zwar vorschreiben, aber ihr Einsatz wie auch die Organisation und Zuständigkeit der Gerichte Berlins sind weit gehend in den in Art. 95 Abs 1 GG genannten Gerichtszweigen durch das Gerichtsverfassungsgesetz und die Prozessordnungen des Bundes geregelt (Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG). Der grundsätzliche Aufbau seiner Verwaltung steht Berlin frei, aber ihre Abläufe können durch Bundesgesetz vorgeschrieben werden, wenn die Berliner Verwaltung Bundesgesetze ausführt (Art. 84 Abs. 2, Art. 108 Abs. 2 und 4 GG). Eigene Steuern und Abgaben kann Berlin zwar erheben, aber nur insoweit, wie Art. 105 Abs. 2 a GG eine Landesgesetzgebung zulässt. Seinen Haushalt kann Berlin frei gestalten (Art 109 Abs. 1 GG); die Haushaltsordnung ist allerdings durch das Haushaltsgrundsätzegesetz des Bundes vorgegeben (Art. 109 Abs. 3 GG). Diese Beispiele zeigen, dass die

Verfassung von Berlin und ihre Wirkung sowie ihr Verständnis in vielen Bereichen vom Grundgesetz und sonstigem Bundesrecht abhängen (zur Einwirkung des Rechts der Europäischen Union siehe V. 3).

III. Tragende Prinzipien einer demokratischen Verfassung

1. Gewaltenteilung

Die Gewaltenteilung (Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG) ist konstitutives Merkmal eines Rechtsstaates. Sie dient der Aufspaltung der politischen Macht in drei Funktionsbereiche: in die legislative (gesetzgebende), die exekutive (ausführende) und die judikative (rechtsprechende) Gewalt. Durch die gegenseitige Kontrolle der drei Staatsgewalten soll eine Mäßigung staatlichen Handelns erreicht und die Konzentration von Macht in den Händen einer oder mehrerer Personen bzw. Institutionen vermieden werden. Die Legislative wird von einem gewählten Parlament ausgeübt. Die Gesetze werden von der Exekutive ausgeführt. Die Judikative überprüft die Einhaltung der Gesetze durch die Exekutive bzw. den Verstoß von Rechtsnormen gegen höherrangiges Recht (in bestimmten Fällen durch eine Verfassungsgerichtsbarkeit).

2. Rechtsstaat

Neben der Gewaltenteilung zeichnet den Rechtsstaat die Bindung der Staatsgewalt an Recht und Gesetz aus (Art. 20 GG, Art. 59 VvB). Die Bindung an Recht und Gesetz ist als die Bindung an die Verfassung und an förmliche Gesetze zu verstehen, aber auch an alle anderen Rechtsvorschriften, einschließlich des Gewohnheitsrechts und des unmittelbar anwendbaren EU-Rechts.⁹ Die Bindung der Staatsgewalten an die Gesetze dient der Voraussehbarkeit staatlichen Handelns. Willkürakte werden so unterbunden. Wo dem Staat durch Gesetz ein Entscheidungsspielraum zugebilligt wird (Regelfall), greift das Verhältnismäßigkeitsprinzip als weiteres Grundprinzip des Rechtsstaats ein. Es besagt, dass eine staatliche Maßnahme zur Erreichung des angestrebten Zweckes geeignet sein muss, es kein milderes Mittel zur Zweckerreichung geben darf (Erforderlichkeit) und schließlich die Maßnahme unter Abwägung der Umstände im Einzelfall

⁹ Jarass in: Jarass/Pierothe, Grundgesetz, 4. Auflage, München 1997, Art. 20 Rn. 26.

auch angemessen ist (Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne). So sollen übertriebene Reaktionen des Staates verhindert werden. Darüber hinaus zeichnet sich der Rechtsstaat durch die Gewährung so genannter Justizgrundrechte aus. Dem einzelnen Bürger soll es jederzeit möglich sein, sich bei Eingriffen in seine subjektiven Rechte an einen unabhängigen, nur dem Gesetz unterworfenen Richter zu wenden, um so die Überprüfung staatlichen Handelns und bei festgestellter Rechtswidrigkeit dessen Rückgängigmachung erreichen zu können.

3. Demokratie

Das Wort „Demokratie“ entstammt dem Griechischen und bedeutet „Volks-herrschaft“. Sie zeichnet sich dadurch aus, dass staatliche Entscheidungen auf das Staatsvolk als Träger des Staatswillens zurückführbar sind. Bei einer direkten Demokratie entscheidet das Volk unmittelbar über anstehende Rechtsfragen. In der Bundesrepublik und ihren Ländern gilt hingegen das Prinzip der repräsentativen Demokratie. Entscheidungen werden von in regelmäßigen Abständen gewählten Volksvertretungen getroffen. Eine Einflussnahme des Volkes bleibt in der Regel auf die jeweiligen Wahlen beschränkt. Ausnahmen ergeben sich, wo die Verfassung Elemente der direkten Demokratie enthält. In Berlin finden sich in der Verfassung von 1995 entsprechende Regelungen in Art. 61 bis 63 sowie Art. 72 Abs. 2 VvB (Volksinitiative, Volksbegehren, Volksentscheid, Bürgerentscheide).

Die Entscheidungsfindung folgt dem Mehrheitsprinzip. Je nach Tragweite einer Entscheidung können für deren Annahme verschiedene Mehrheiten erforderlich sein (etwa einfache Mehrheit oder Zwei-Drittel-Mehrheit). Bezugspunkte sind entweder die anwesenden Stimmberechtigten, so genannte relative Mehrheit bzw. Abstimmungsmehrheit (Regelfall, vergleiche [vgl.] Art. 43 VvB), oder die Mehrheit aller Stimmberechtigten (also einschließlich der abwesenden Stimmberechtigten) ist erforderlich (z. B. im Falle eines Misstrauensantrages, vgl. Art. 57 Abs. 3 VvB). Eine Zwei-Drittel-Mehrheit schließlich verlangt die Zustimmung von zwei Dritteln der Stimmberechtigten (vgl. Art. 54 Abs. 2 VvB – Beschluss über die Selbstauflösung des Abgeordnetenhauses von Berlin [AvB; nachfolgend Abgeordnetenhaus] –, Art. 97 Abs. 2 VvB – Staatsvertrag über die Bildung eines gemeinsamen Bundeslandes mit Brandenburg –, Art. 100 VvB – Änderung der VvB). Das Mehrheitsprinzip darf auf der anderen Seite nicht dahin gehend verstanden werden, dass Minderheiten keinen Schutz genießen sollen. Zum Schutz von Minderheiten in der Bevölkerung sind explizite Bestimmungen im Grundrechtskatalog der VvB enthalten. Auch parlamentarische

Minderheiten genießen bestimmte Schutzrechte. So muss etwa ein Untersuchungsausschuss oder eine Enquête-Kommission eingerichtet werden, wenn ein Viertel der Mitglieder des Abgeordnetenhauses dies verlangt. Auch sind alle Fraktionen nach ihrem Stärkeverhältnis in den Ausschüssen vertreten, fraktionslose Abgeordnete sind ohne Stimmrecht beteiligt; jeder Abgeordnete hat das Rederecht.

Notwendig für eine funktionierende parlamentarische Demokratie ist es, dass in regelmäßigen Abständen Wahlen zur Volksvertretung stattfinden. In Berlin werden Abgeordnetenhaus und mit ihm die Bezirksverordnetenversammlungen (BVV) für die Dauer von fünf Jahren gewählt, frühere Neuwahlen sind möglich (vgl. Art. 54 VvB). Den Wahlen zum Berliner Abgeordnetenhaus und zu den Bezirksverordnetenversammlungen liegen die tragenden Grundsätze der allgemeinen, gleichen, geheimen und direkten (vgl. Art. 39, 70 VvB) sowie freien (vgl. Art. 38 GG) Wahl zugrunde. Die allgemeine Wahl bedeutet, dass alle wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürger Berlins ihre Stimme abgeben können. Gleiche Wahl heißt, dass jede abgegebene Stimme den gleichen Zählwert hat. Der Erfolgswert kann hingegen unterschiedlich sein. So fällt die gültig abgegebene Stimme derjenigen nicht ins Gewicht, die für eine Partei stimmen, welche die 5%-Hürde nicht überschreitet. Diese Sperrklausel dient dazu, der Gefahr einer Zersplitterung zu begegnen und die Funktionsfähigkeit des Parlaments abzusichern. Gleichheit der Wahl bedeutet auch Chancengleichheit der Kandidatinnen und Kandidaten. Die Wahlen müssen geheim erfolgen. Jeder Wahlberechtigte soll seine Stimme unabhängig von Beeinflussungen oder Kontrolle durch Dritte abgeben können. Der Grundsatz der direkten Wahl besagt, dass Kandidaten bzw. die jeweilige Parteiliste unmittelbar gewählt werden. Nicht ausdrücklich in der VvB niedergelegt ist der Grundsatz der freien Wahl. Er ist aber im Grundgesetz verankert und gilt als allgemeines Rechtsprinzip für alle Volksvertretungen. Die Parteien oder Wählervereinigungen können ohne staatliche Beeinflussung Bewerberinnen und Bewerber aufstellen und die Wahlberechtigten können diese nach ihrer freien Entscheidung wählen. Es steht den Bürgern auch frei, sich der Wahl zu enthalten.

In Berlin gilt ein personalisiertes Verhältniswahlrecht (eine Verbindung von Mehrheits- und Verhältniswahl) mit der Variation des Ausgleichsmandats.¹⁰ Die Wahlberechtigten haben eine Erststimme für eine/n Wahlkreisbewerber/in und eine Zweitstimme für die Bezirks- oder Landesliste. In den Wahl-

¹⁰ Vgl. zu den Einzelheiten Magen in: Pfennig/Neumann, Verfassung von Berlin, 3. Auflage, Art. 39 Rn. 10ff.

kreisen sind diejenigen Kandidaten direkt gewählt, die die relative Mehrheit der abgegebenen gültigen Erststimmen erzielen. Die Anzahl der gültigen Zweitstimmen entscheidet jedoch über die Zahl der einer Partei insgesamt zustehenden Parlamentssitze. Dabei werden zunächst von der gesetzlichen Mindestzahl von 130 Sitzen diejenigen Wahlkreissitze abgezogen, die von Kandidaten direkt errungen wurden. Die verbleibenden Sitze werden auf die einzelnen Landeslisten, welche die 5 %-Hürde für die Abgeordnetenhaus-Wahl übersprungen haben, nach dem mathematischen Verfahren „Hare-Niemeyer“ entsprechend dem Verhältnis der jeweils errungenen Zweitstimmen verteilt. Eine Besonderheit bilden die so genannten Überhang- und Ausgleichsmandate. Hat eine Partei mehr Direktmandate erreicht als ihr nach dem Verhältniswahlrecht zustehen, so behält sie diese Mandate als so genannte Überhangmandate. Dadurch erhöht sich zwangsläufig die Mindestzahl der Abgeordneten. Im Gegensatz zu den Wahlen zum Deutschen Bundestag werden Überhangmandate im Berliner Wahlrecht durch die Vergabe von Ausgleichsmandaten an andere Parteien kompensiert, so dass letztlich der Listenproporz wieder hergestellt wird (Verhältniswahl).

Demokratie lebt von Meinungsvielfalt. Diese wird vom Recht auf freie Meinungsäußerung geschützt. In der parlamentarischen Demokratie ist es üblich, dass mehrere Parteien mit unterschiedlichen Zielvorstellungen im Parlament vertreten sind. Zur Kontrolle der regierenden Parteien ist eine Opposition erforderlich, die mäßigend und kontrollierend eingreifen kann. Opposition bedeutet Gegensätzlichkeit gegenüber den an der Macht befindlichen Kräften in politischen Angelegenheiten.

Die politische Demokratie ist auch in heutiger Zeit äußeren Angriffen ausgesetzt, die es abzuwehren gilt. Aus diesem Grunde muss eine Demokratie „streitbar“ sein, um sich gegen diese Angriffe zur Wehr setzen zu können. Dies geschieht zunächst durch die Gerichte, die Handlungen von Bürgern oder Gruppierungen auf ihre Rechtmäßigkeit hin überprüfen und entsprechende Sanktionen aussprechen können. Die Verfassung gewährt darüber hinaus „jedermann“ ein Widerstandsrecht in den Fällen, in denen die in der Verfassung niedergelegten Grundrechte offensichtlich verletzt werden (Art. 36 Abs. 3 VvB). Das Widerstandsrecht hat einen konservierenden, nicht einen revolutionären Charakter. Dies bedeutet, dass das Widerstandsrecht nur zur Wiederherstellung der vormals bestehenden Grundrechtsordnung eingesetzt werden darf. Es dient nicht dazu, eine neue zu schaffen. Ein „Recht auf Umsturz“ besteht nicht. Das Widerstandsrecht ist nur äußerstes Mittel für den Fall, dass die gewöhnlichen rechts-

staatlichen Instrumente (z. B. Anrufung der Gerichte) versagen; es gilt zudem ein „Übermaßverbot“.

Das demokratische System kann in seinen Grundprinzipien nicht abgeschafft werden. Hierfür sorgt im Bereich des Grundgesetzes die so genannte „Ewigkeitsklausel“ des Art. 79 Abs. 3 GG, der bestimmt, dass die Gliederung des Bundes, die Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung und die elementaren Grundrechte aus Art. 1 und 20 GG (Menschenwürde, Demokratie, Rechtsstaat) nicht durch eine Verfassungsänderung abgeändert werden können.

4. Grundrechte

Seit der Staatenbildung gab es Bestrebungen, für das Individuum unverzichtbare Rechte zu gewährleisten, die dieses gegen staatlichen Machtmissbrauch schützen. Aber erst im 17. und 18. Jahrhundert nahmen diese Bestrebungen konkrete Gestalt an. Der Philosoph John Locke (1632–1704) sah den Menschen grundsätzlich als ein gemeinschaftsbezogenes Wesen an und nahm den Staat in die Pflicht, die Gesetze und die natürlichen Rechte des Menschen zu achten. Er sprach den Bürgern ein Widerstandsrecht für den Fall zu, dass der Staat zu tief in die Grundrechte des Individuums eingreife. Die Gedanken Lockes von Gewaltenteilung und Grundrechten fanden Niederschlag in der Verfassung der Vereinigten Staaten von 1791 und den ihr nachgeschalteten Amendements. Zuvor enthielt die „Virginia Bill of Rights“ von 1776 die erste gesamthafte und verfassungskräftige schriftliche Festlegung von Grundrechten im modernen Sinne.¹¹ Im Zuge der französischen Revolution erfolgte mit der Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1789 eine Festschreibung von Grundrechten in Kontinentaleuropa. Schon zuvor, in der Zeit von 1628 bis 1689, wurden in England mit der „Petition of Rights“, der „Habeas-Corpus-Akte“ und der „Bill of Rights“ drei Gesetze festgeschrieben, die den Bürgern grundrechtsähnliche Rechte gewährleisteten. Seit dem 19. Jahrhundert sind die Bürger- und Menschenrechte auch bestimmend für die Verfassungen der deutschen Einzelstaaten, obwohl von „Grundrechten“ zunächst nirgendwo die Rede war. Erst mit der Paulskirchenverfassung von 1848 wurde in Deutschland der Anschluss an bisherige Entwicklungen von Grundrechten in anderen Ländern erreicht.

Grundrechte lassen sich in verschiedene Kategorien einteilen. Zunächst kann man zwischen Bürgerrechten und Menschenrechten unterscheiden.

11 Pieroth/Schlink, Staatsrecht II. Grundrechte, 10. Auflage 1994, Rn. 20.

Bürgerrechte, wie z. B. die Berufsfreiheit, Freizügigkeit, Vereins- und Versammlungsfreiheit stehen nur den Bürgern des Staatswesens zu, für das die Grundrechte gelten. Menschenrechte hingegen, wie die Glaubens- und Meinungsfreiheit oder das allgemeine Persönlichkeitsrecht, werden für alle gewährleistet, die sich im Staate aufhalten. Man kann Grundrechte aber auch nach ihren unterschiedlichen Funktionen gliedern: Die Freiheitsrechte, wie z. B. Glaubens- und Meinungsfreiheit, Pressefreiheit, Versammlungsfreiheit oder auch die Freizügigkeit, dienen der Aufrechterhaltung der individuellen Freiheit des Einzelnen gegenüber der staatlichen Hoheitsgewalt im Rahmen der Gesetze, die sich ihrerseits an den Freiheitsrechten messen lassen müssen. Gleichheitsrechte, wie das Willkürverbot, die Gleichheit von Mann und Frau oder die Wahlfreiheit, schreiben die Chancengleichheit fest und garantieren somit, dass der Einzelne nicht zum Objekt staatlicher Willkür wird. Verfahrensrechte, wie die Rechtswegegarantie und das Recht auf rechtliches Gehör, dienen der Umsetzung des Rechtsstaates. Institutionelle Garantien, wie Ehe und Familie, das Eigentum und das Erbrecht, gewährleisten den Erhalt bestimmter Einrichtungen, die aufgrund ihrer besonderen Bedeutung für das Zusammenleben der Gemeinschaft und die Lebensgestaltung des Einzelnen dem grundrechtlichen Schutz unterliegen müssen. In jüngster Zeit wird Grundrechten auch die Funktion von Leistungs- und Teilhaberechten beigemessen. Leistungs- und Teilhaberechte weichen von der klassischen Funktion der Grundrechte ab. Sie dienen nicht zur Abwehr von staatlichen Eingriffen in die Handlungsfreiheit des Einzelnen, sondern geben dem Betroffenen im Einzelfall einen Anspruch auf eine staatliche Leistung. Damit unterscheiden sie sich von den Staatszielbestimmungen, die dem Einzelnen gerade keinen einforderbaren Anspruch auf eine Leistung gewähren, sondern nur Handlungsaufforderungen an den Staat sind. Klassische Gewährleistungen des Staates sind insofern die Eröffnung des Zuganges zu Gerichten (vgl. Art. 15 Abs. 4 VvB), die Gewährung rechtlichen Gehörs (vgl. Art. 15 Abs. 1 VvB, Art 103 Abs. 1 GG) oder die Beantwortung einer Petition (Art. 34 VvB, Art. 17 GG).¹² Bei verschiedenen Grundrechten besteht dort, wo die Grundrechtsausübung auf die Nutzung bestimmter staatlicher Einrichtungen angewiesen ist, ein Anspruch auf sachgerechte Teilhabe an dieser Einrichtung, insbesondere ein Anspruch auf Zulassung. So können z. B. Pressevertreter aus dem Gleichbehandlungsgrundsatz und dem Grundsatz der Pressefreiheit einen Anspruch auf sachgerechte Teilnahme bei von der Regierung regelmäßig veranstalteten Presseinformationsveranstaltungen geltend machen. Hat

12 Jarass in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, Vorb. vor Art. 1, Rn. 7.

der Staat hier ein Monopol, so kann ein Ausschluss eines Journalisten nur insoweit gerechtfertigt sein, als mangelnde Kapazitäten nicht die Teilnahme aller Interessierten zulassen. Das Grundrecht der Berufsfreiheit gewährt etwa ein Recht auf Zulassung zu einem Hochschulstudium, sofern notwendige Kapazitäten vorhanden und die subjektiven Zulassungsvoraussetzungen erfüllt sind.

Grundsätzlich gelten Grundrechte nur in der Beziehung von Grundrechtsträgern zur öffentlichen Gewalt. Dies folgt aus der bereits dargestellten klassischen Funktion der Grundrechte. Denn die drei Staatsgewalten sind an Gesetz und Recht gebunden. Eine unmittelbare Wirkung zwischen Privatleuten entfalten Grundrechte nicht. Allerdings können sie, beispielsweise in einer Vertragsbeziehung zwischen zwei Privatleuten, eine so genannte Ausstrahlungswirkung oder mittelbare Drittwirkung entfalten. Das bedeutet, dass die Grundrechte zur Auslegung von Verträgen oder unbestimmten Rechtsbegriffen, wie etwa den „guten Sitten“, herangezogen werden können. Sie erlangen dann mittelbar Bedeutung für die Rechtsbeziehung zwischen den Vertragspartnern.

5. Bundesstaat

Charakteristisch für den Bundesstaat ist seine eigene Organisation durch eine Bundesverfassung und seine eigene Staatsgewalt in den von der Bundesverfassung genannten Bereichen. In allen anderen Bereichen verbleibt die Staatsgewalt bei den Gliedstaaten (Art. 30 GG). In Deutschland ist der Gesamtstaat eine repräsentative Demokratie mit Zwei-Kammer-System, d. h. Bundesparlament (Deutscher Bundestag, Art. 38 GG) und Staatenkammer als Repräsentanz der Gliedstaaten (Bundesrat, Art. 50 GG), eigener Regierung und Exekutive (Bundesregierung, Art. 62 GG, bundeseigene Verwaltung Art. 86 GG) und eigener Gerichtsbarkeit (Art. 93, 95 GG). Die (von beiden Kammern beschlossenen) Gesetze des Gesamtstaates haben Vorrang vor dem Recht der Gliedstaaten (Art. 31 GG). Deren Ordnung darf nicht gegen die tragenden Verfassungsprinzipien des Gesamtstaates verstoßen (Art. 28 GG). In der Regel können für eine bestimmte Aufgabe nicht Gesamtstaat und die Gliedstaaten gleichzeitig zuständig sein. Daher ist eine Aufteilung der Staatsgewalt zwischen Gesamtstaat und Gliedstaaten erforderlich. Diese Aufteilung und notwendige Abgrenzung nimmt das Grundgesetz vor, nicht etwa die Landesverfassungen (z. B. im Rahmen der Verteilung der Gesetzgebungsbefugnisse, vgl. Art. 70 ff. [= und folgende], 105 GG bei der Ausgestaltung der Verwaltungsform, Art. 84 ff. GG bei der Gerichtsorganisation, Art. 92 ff. GG). Dabei zwingt das bundesstaatliche

(föderale) Prinzip zur gegenseitigen Abstimmung, Rücksichtnahme und zu einer Zusammenarbeit, die dem Wesen dieser Staatsform gerecht wird. Bund und Länder haben daher die Pflicht zum bundesfreundlichen Verhalten (Bundestreue). Das gilt auch in den Außenbeziehungen zu anderen Staaten, für die grundsätzlich der Bund zuständig ist (Art. 32 GG, vgl. auch Art. 24 GG).

Eine Sonderstellung nimmt das Verhältnis zur Europäischen Union (EU) ein: nach Art. 23 GG wird die Europäische Union wie ein Bundesstaat behandelt, zu dem Deutschland gehört. Dessen Vertretung in den Organen der EU erfolgt nach europäischem Recht durch den Bund. Die deutschen Bundesländer sind Regionen im Verhältnis zur EU und verfügen nach europäischem Recht über eigene Beziehungen zur EU. Innerstaatlich ist die Beteiligung der Bundesländer an Deutschlands Mitwirkung (durch den Bund) in Gesetzgebung und Verwaltung der Europäischen Union durch Art. 23 GG geregelt. Insofern ist Art. 23 GG auch eine Präzisierung des Bundestreue-Prinzips.

IV. Inhalte der Verfassung von Berlin (VvB)

1. Grundlagen

Die ersten fünf Artikel der VvB enthalten grundsätzliche Regelungen zum Staatsgefüge Berlins. Zunächst wird der Status Berlins als Stadtstaat festgelegt, in dem Landesverwaltung und Stadtgemeindeverwaltung nicht getrennt sind (Art. 1 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 3 Abs. 2 VvB). Art. 1 Abs. 2 VvB stellt zudem ausdrücklich fest, dass Berlin ein Land der Bundesrepublik Deutschland ist. Diese besondere Regelung erklärt sich aus der Entstehungsgeschichte der VvB und der früheren Insellage West-Berlins, umgeben von der DDR. Darüber hinaus enthält der erste Abschnitt das Bekenntnis zur repräsentativen Demokratie sowie zur Gewaltenteilung und legt das Staatsgebiet Berlins fest. Die in Art. 4 VvB aufgezählten Bezirke genießen den Schutz der Verfassung und können nicht ohne gesetzliche Grundlage aufgelöst oder zusammengelegt werden. Art. 5 VvB schließlich enthält Bestimmungen zu Landesflagge und Landeswappen.

2. Grundrechte und Staatsziele

Die Berliner Verfassung enthält einen Katalog von Grundrechten und Staatszielbestimmungen, der in seinem Umfang über denjenigen des

Grundgesetzes hinausgeht (vor allem bei den vielfältigen Staatszielbestimmungen). Aus den Staatszielbestimmungen kann der Einzelne jedoch keine Rechte herleiten (siehe auch III.4). Die gerichtliche Überprüfung im Rahmen der Organklage, etwa für den Fall, dass eine Oppositionsfraktion gegen den Senat auf Einhaltung der Staatsziele klagt, ist bereits dadurch beschränkt, dass der Weg, der zur Erreichung der staatlichen Ziele beschritten werden könnte, im Ermessen der beteiligten Organe liegt und nicht von einem Gericht vorgegeben werden darf.

Grundsätzlich gewährt bereits das Grundgesetz dem Einzelnen einen ausreichenden Grundrechtsschutz gegenüber staatlicher Willkür. Dass insbesondere die Freiheitsgrundrechte nahezu wörtlich auch in den Landesverfassungen zu finden sind, beruht darauf, dass den Bürgern der Weg zu den Landesverfassungsgerichten eröffnet werden soll. Verstößt ein Akt der Berliner Verwaltung oder der Gerichte gegen Landesgrundrechte, kann der Betroffene – nach Erschöpfung des Rechtsweges – das Berliner Landesverfassungsgericht, den Verfassungsgerichtshof (VerfGH), im Wege der Verfassungsbeschwerde anrufen. Der VerfGH ist oberster Hüter der Landesverfassung. Bundesverfassungsgerichtsbarkeit und Landesverfassungsgerichtsbarkeit existieren somit grundsätzlich getrennt voneinander. Das Bundesverfassungsgericht überprüft Akte des Bundes und der Länder am Maßstab des GG, die Landesverfassungsgerichte sind hinsichtlich des Prüfungsgegenstandes auf Akte der Landesgewalt und hinsichtlich des Prüfungsmaßstabes auf die Landesverfassung beschränkt.¹³

3. Gesetzgebung

Als Gesetzgebung bezeichnet man den Akt des Erlasses von allgemein verbindlichen Rechtssätzen, entweder in einem formellen Gesetzgebungsverfahren durch die zur Gesetzgebung berufenen Organe (formelle Gesetze) oder allgemein den Erlass von Rechtssätzen durch hoheitliche Stellen (dazu gehören dann auch Satzungen und Rechtsverordnungen). Die formelle Gesetzgebung ist der Volksvertretung vorbehalten. Eine Besonderheit bilden die Institute der Volksgesetzgebung durch Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid. Rechtsverordnungen und Satzungen können etwa durch die Verwaltung oder die öffentlich-rechtlichen Körperschaften Berlins (z. B. die Universitäten) erlassen werden. In aller Regel bedarf es dazu einer Ermächtigung durch formelles Gesetz.

¹³ Von Lampe in: Pfenning/Neumann, VvB, 3. Auflage, Berlin 2000, Art. 84 Rn. 1.