Bibliothek der Brandenburgischen und Preußischen Geschichte

Oliver Werner, Detlef Kotsch, Harald Engler (Hrsg.)

Bildung und Etablierung der DDR-Bezirke in Brandenburg

Verwaltung und Parteien in den Bezirken Potsdam, Frankfurt/Oder und Cottbus 1952–1960

Berliner Wissenschafts-Verlag

Oliver Werner, Detlef Kotsch, Harald Engler (Hrsg.)
Bildung und Etablierung
der DDR-Bezirke in Brandenburg

BIBLIOTHEK DER
BRANDENBURGISCHEN UND PREUSSISCHEN GESCHICHTE

Herausgegeben
im Auftrag des Brandenburgischen Landeshauptarchivs
und der Historischen Kommission zu Berlin

von Klaus Neitmann und Michael Wildt

Band 16

Oliver Werner, Detlef Kotsch, Harald Engler (Hrsg.)

Bildung und Etablierung der DDR-Bezirke in Brandenburg

Verwaltung und Parteien in den Bezirken Potsdam, Frankfurt/Oder und Cottbus 1952–1960

BWV • BERLINER WISSENSCHAFTS-VERLAG

Bibliografische Informationen der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über http://dnb.d-nb.de abrufbar.

ISBN 978-3-8305-2209-6

Bibliothek der brandenburgischen und preußischen Geschichte (Print) ISSN 2366-858X
Bibliothek der brandenburgischen und preußischen Geschichte (Online) ISSN 2366-8598

© 2017

BWV • BERLINER WISSENSCHAFTS-VERLAG GmbH
Markgrafenstraße 12–14, 10969 Berlin
E-Mail: bwv@bwv-verlag.de, Internet: http://www.bwv-verlag.de

Alle Rechte, auch die des
Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen
Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten.

Inhalt

Zum Geleit 7
KLAUS NEITMANN

Editorische Vorbemerkung 13
OLIVER WERNER

Staat und Staatspartei. Die Verwaltungsreform der SED
in Brandenburg 1952–1960 15
DETLEF KOTSCH & HARALD ENGLER

Die Etablierung der staatlichen Bezirksverwaltungen in Brandenburg
und der übrigen DDR. Forschungsstand und Forschungsperspektiven 57
OLIVER WERNER

*

Verzeichnis der Dokumente 65

Dokumente 1952–1960 77

*

Literaturverzeichnis 301

Abkürzungsverzeichnis 307

Personenregister 311

Ortsregister 317

Zum Geleit

Die DDR-Verwaltungsreform vom 23. Juli 1952, wie sie im „Gesetz über die weitere Demokratisierung des Aufbaus und der Arbeitsweise der staatlichen Organe in den Ländern der Deutschen Demokratischen Republik“ niedergelegt war, beinhaltete den tiefgreifendsten Umbau der Staatsorganisation und der Staatsverwaltung, der sich zwischen 1945 und 1990 in der Sowjetischen Besatzungszone und der Deutschen Demokratischen Republik vollzog. Die 1945 geschaffenen fünf Länder wurden faktisch, wenn auch (noch) nicht formal, aufgelöst und durch 14 Bezirke ersetzt, die Zahl der Kreise durch die Aufgliederung der bislang bestehenden (Groß-)Kreise erheblich vermehrt, und die Über- und Unterordnungsverhältnisse zwischen den verschiedenen Verwaltungsebenen, der zentralen (Ministerien), der regionalen (Räte der Bezirke) und der lokalen (Räte der Kreise) Ebene, wurden neu geordnet.

Mit den Beschlüssen vom Juli 1952 und deren nachfolgender Umsetzung hatte die DDR knapp drei Jahre nach ihrer Gründung die Form ihres Staatsaufbaues geschaffen, die bis zu ihrem Untergang in der friedlichen Revolution von 1989/90 nahezu unverändert bestehen blieb. Die Bezirke wurden so sehr mit der DDR identifiziert, dass ihre Fortexistenz in den politischen Debatten der „Wendezeit“ über die Beseitigung des SED-Staates von Anfang an ausgeschlossen war und ihre Tätigkeit spätestens mit dem Beitritt der DDR zur Bundesrepublik Deutschland am 3. Oktober 1990 beendet wurde. Sie verschwanden geradezu geräusch- und folgenlos in der Geschichte, fast ist man geneigt zu sagen, sie landeten auf deren Kehrrichthaufen, da sie sich nie im Bewusstsein der breiten Bevölkerung mit einer eigenen Identität verankert hatten – im Gegensatz zu den Ländern, an deren Stelle sie 1952 gesetzt worden waren und die 1990 wiederauferstanden und ihre Nachfolge antraten.

Es wäre freilich verfehlt, in einem weitgespannten Rückblick auf die politische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte Deutschlands mit seinen vorwaltenden föderativen Traditionen die Bezirke zu vernachlässigen. Denn die Beseitigung der Länder und ihre Ersetzung durch Bezirke 1952 war keine minderrangige Reform der DDR/SED-Staats- und Parteiführung, sondern in diesen Maßnahmen gipfelten schließlich die seit 1945/46 unter wechselnden politischen Bedingungen verfolgten Pläne der SED zu der ihrem Machtanspruch und ihrer Machtausübung geeigneten Gestaltung des „Staatsapparates“. Die Bezirke wurden an Stelle der Länder geschaffen, um dem „demokratischen Zentralismus“ zum endgültigen Durchbruch zu verhelfen. Es galt, im Rahmen des verkündeten „Aufbaus des Sozialismus“ eine ununterbrochene Befehls- und Kontrollkette von oben nach unten zu schmieden; es galt zu gewährleisten, dass die Vorgaben und Anweisungen der Berliner Zentrale direkt den untergeordneten Verwaltungsinstanzen ohne eigenständige verfassungsrechtliche Legitimation zur Ausführung unter regelmäßiger Überprüfung vermittelt wurden. „Aufbau des Sozialismus unter den Bedingungen des gespaltenen

Deutschlands bedeutet zusätzliche Schwierigkeiten, bedeutet Erhöhung der Wachsamkeit, Schaffung der Voraussetzungen zur Verteidigung unserer Errungenschaften. Das ist alles nicht so einfach, und deshalb ist es notwendig, dass der Staat straff geleitet wird“ (Werner Eggerath am 15. August 1952, siehe Dok. 29). „Die Einheitlichkeit der Staatsführung“, die „straffe Gliederung des Staatsaufbaues“ waren erst dann gesichert, wenn nicht mehr wie zuvor „die verschiedensten Probleme in jedem Land anders behandelt wurden“, wie an den von den Landtagen verabschiedeten Gesetzen abzulesen gewesen sei (Willi Barth am 21. Oktober 1952, Dok. 50). Ein knappes Jahrzehnt später ermahnte Ministerpräsident Otto Grotewohl die Vorsitzenden der Räte der Bezirke mit allem Nachdruck: „Jeder Staatsfunktionär muss sich Klarheit schaffen über das Verhältnis Regierung, Bezirk, Kreis, Gemeinde von der Seite des Wesenszuges des demokratischen Zentralismus. Es kann keinem Organ gestattet werden, Weisungen nicht durchzuführen“ (Dok. 61).

Kein Einzelelement der Verwaltungsreform von 1952 verrät über ihren Geist und ihre Absichten mehr als das von ihr eingeführte Prinzip der „doppelten Unterstellung“: Die Fachabteilungen der Räte der Bezirke waren demnach sowohl dem Rat des Bezirkes als auch den zuständigen Fachministerien der DDR-Regierung unterstellt, weiterhin die Fachabteilungen der Räte der Kreise sowohl dem Rat des Kreises als auch der Fachabteilung des Rates des Bezirkes. Gerechtfertigt wurde das Prinzip damit, „dass es die Zentralisation der staatlichen Leitung mit einer maximalen Entwicklung der Initiative der örtlichen Organe und der schöpferischen Tätigkeit der werktätigen Massen verbindet“ (Dok. 50) – der überhöhte Anspruch verdeckt in Verbindung mit anderen Aussagen nicht, dass in erster Linie die Direktive von oben widerspruchslos und widerstandslos unten empfangen und verwirklicht und dazu den Befehlsgebern in der Zentrale der unmittelbare Zugriff auf die Befehlsempfänger in den Regionen ermöglicht werden sollte. Zu den von vornherein angestrebten Nebeneffekten der Reform gehörte es, den maßgeblichen Einfluss der SED auf den Staatsapparat durch die vermehrte Besetzung der Leitungsstellen in den neuen „Organen“ mit eigenen Parteimitgliedern und durch die betonte Zurückdrängung und Kontrolle der bürgerlichen Blockparteien noch auszubauen. Nachdem der SED in den ersten Nachkriegsjahren die Machteroberung auf dem Gebiet der Sowjetischen Besatzungszone mit entscheidender Unterstützung der Besatzungsmacht gelungen war, zementierte sie mit der Reform von 1952 endgültig ihre Machtbehauptung.

Die hier vorgelegte Quellenedition will die Vorgänge um die Bildung der Bezirke erhellen, indem sie besonders aussagekräftige Dokumente zu den Motiven und Absichten der zentralen bzw. zentralstaatlichen Initiatoren für den Übergang von der Länder- zur Bezirksstruktur, zu der Vorbereitung und Durchführung der neuen Verwaltungsorganisation und den dabei auftretenden Problemen und zum inneren Aufbau und zur Arbeitsweise der neuen Verwaltungsorgane veröffentlicht. Es versteht sich dabei für den kritischen Historiker von selbst, dass er die Äußerungen in ihrem sachlichen Gewicht, in ihrer argumentativen Stichhaltigkeit und inneren Folgerichtigkeit und Überzeugungskraft zu beurteilen hat, um etwa bestimmende politische Antriebe von nachrangigen Begründungsmustern zu sondern. So bleibt beispielsweise die angebliche Orientierung der Bezirksbildungen an regionalen wirtschaftlichen Verhältnisse fragwürdig, wenn dafür wiederholt (nur) der Bezirk Cottbus angeführt wird und weitere vergleichbare Fälle ausbleiben. Die ausge-

wählten 62 Dokumente, die teils in vollem Umfange, teils in Auszügen, aber oftmals in erheblicher Länge abgedruckt werden, sind größtenteils im Jahr 1952 entstanden. Sie ermöglichen es, sehr genau die verschiedenen Stufen des Staats- und Verwaltungsumbaues von den ersten Überlegungen und Planungen bis zum Vollzug der Maßnahmen sowie die ersten Erfahrungen mit den neuen Organen nachzuvollziehen. Eine kleinere Anzahl von Dokumenten befasst sich mit den politischen Erörterungen der weiteren (vor allem der späten 1950er Jahre) zu Änderungen in den Zuständigkeiten der Räte der Bezirke und zur erwogenen Vergrößerung ihrer Selbstständigkeit, die bezeichnenderweise recht zurückhaltend behandelt wurde.

Die Quellen entstammen Beständen des Brandenburgischen Landeshauptarchivs und des Bundesarchivs in Berlin. Sie spiegeln infolgedessen die Debatten und Vorgänge um die Reform auf der zentralen Ebene in der DDR-Hauptstadt (Ost-)Berlin, deren Umsetzung in Brandenburg sowie die Ablösung der brandenburgischen Landesregierung und Landesverwaltung durch die Räte der drei Bezirke Potsdam, Frankfurt (Oder) und Cottbus wider. Dabei dient Brandenburg als pars pro toto, soll sein Beispiel die grundsätzlichen Fragen und Dimensionen des Gegenstandes verdeutlichen und veranschaulichen, welche Absicht dadurch erleichtert und befördert wird, dass sich etliche Zeugnisse auf Grund ihrer jeweiligen Themen und ihrer Verfasser nicht nur auf Brandenburg beziehen, sondern Schlaglichter auf den Verwaltungsumbruch in anderen Bezirken und in der gesamten DDR werfen.

Auch wenn die Edition wegen ihres territorialen Schwergewichtes als Beitrag zur brandenburgischen Landesgeschichte verstanden werden kann (und soll), liegt ihr Augenmerk in erster Linie auf der Umgestaltung der staatlichen Verwaltung in der DDR als einem (bedeutsamen) Teil der umfassenderen gesellschaftlichen Umwälzung in der DDR. Die publizierten Quellen konzentrieren sich zwar auf die Verwaltung, aber sie beschränken sich nicht auf sie, da sie eindrucksvolle Einblicke in die grundsätzlichen Überlegungen der SED- und DDR-Führung zur sozialistischen Umgestaltung von Staat und Gesellschaft gewähren. In ihren Verlautbarungen reicht der Bogen von den hohen ideologischen Vorgaben und Perspektiven bis hin zur zuweilen sperrigen, widerspenstigen Realität des Verwaltungsalltages, der den hochgespannten Erwartungen der Planziele zu oft nicht gerecht wurde und sie nicht erfüllte. Der historische Gehalt der ausgesuchten Texte offenbart sich dabei über ihren unmittelbaren Gegenstand, die Verwaltungsreform, hinaus dadurch, dass sie die Denk- und Argumentationsweise der leitenden SED-Funktionärsschicht auf ihrem proklamierten Weg zum Sozialismus und zur Planwirtschaft enthüllen. Wie dieser Weg beschritten werden sollte, von welchen Vorbildern und Gegnern man sich dabei begleitet sah, in welcher Weise mit Problemen umgegangen wurde, all das wird immer wieder oder wenigstens gelegentlich angesprochen und angedeutet. Wenige Beispiele mögen eine Ahnung von der „Mentalität“ der entscheidenden SED-Kader in den frühen 1950er Jahren vermitteln.

Den instrumentellen Umgang der SED mit der Verfassung und dem Verfassungsrecht ihres Staates gibt wohl am besten die Vorlage Willi Barths für das Politbüro der SED über die „Grundsätze der Gesetzesvorlage über die Neuorganisation im Staatsapparat“ vom 5. Juli 1952 (Dok. 10) wieder, in der störende Verfassungsbestimmungen, die den ange-

strebten Änderungen der Staatsorganisation entgegenstehen, mit leichter Hand beiseite geschoben und für belanglos und unverbindlich erklärt werden, ohne dass die Verfassung geändert werden müsse. „Die Tatsache, dass gewisse Teile der Verfassung (Art. 109ff. ‚Republik und Länder') nicht mehr den mit der Neuorganisation erreichten Zustand unserer Staatsstruktur widerspiegeln, macht eine Aufhebung dieses Teiles der Verfassung nicht notwendig", bemerkt Barth apodiktisch ohne weitere Begründung. „Es wird empfohlen, die Länderverfassungen formell nicht aufzuheben. Es lässt sich juristisch der Standpunkt vertreten, sie seien gegenstandslos geworden." Irgendein höherwertiger Rang der Verfassung, ein tiefer Respekt vor ihren unverrückbaren Bestimmungen wegen ihres legitimatorischen Charakters sind in diesen Worten nicht mehr zu erkennen, die in ihr verbindlich beschriebene Rechtsordnung wird ohne Weiteres für irrelevant erklärt, wenn sie nicht mehr zu den aktuellen politischen Zielstellungen passt, und geradezu mit einem Federstrich beiseite gefegt.

Die verfassungsrechtliche Beurteilung Barths wird einige Wochen später vom Leiter der DDR-Regierungskanzlei gewissermaßen in das Kleingedruckte des Verwaltungsformulars umgesetzt, indem er in einer Debatte über die Bezeichnung der neuen Organe bemerkt: „Es soll heißen: Bezirk Dresden, in Klammern Land Sachsen. Nicht etwa ein Briefkopf, wo oben steht ‚Land Sachsen' und darunter Bezirk Dresden. ‚Land Sachsen' kommt nur in Klammern. Es ist ja ein absterbender Körperteil" (Dok. 29). Es überrascht nicht, wenn die Reform auch mit dem Vorbild der Sowjetunion gerechtfertigt wird, wenn dazu aufgerufen wird, „die Erfahrungen aus der Sowjetunion, welche von der Studienkommission gesammelt wurden, zu verallgemeinern, die Weisung des Genossen Stalin bei uns zu verwirklichen" (Dok. 50). Da die fragliche Studienkommission freilich von ihrer Reise in die Sowjetunion zu einem Zeitpunkt zurückkehrte, zu dem Grundlinien und Detailregelungen der Verwaltungsreform bereits in den maßgeblichen SED-Gremien festgelegt waren, dürfte die Bemerkung eher dazu gedient haben, die Verwaltungsreform durch ihre angebliche sowjetische Ableitung unangreifbar zu machen, nicht aber für die tatsächliche Übernahme sowjetischer Organisationsformen sprechen.

In vielleicht für den Leser unerwarteter Weise wurden „sowjetische Erfahrungen" überprüft, als die Mitarbeiterschaft der neuen Räte der Bezirke gebildet wurde: Ehemalige Kriegsgefangene der Sowjetunion galten wegen ihrer dortigen ideologischen Unterweisung als verlässliche und vertrauenswürdige Kräfte, während ehemalige Kriegsgefangene der Westalliierten wegen ihrer Bekanntschaft mit kapitalistischen Lebensverhältnissen für verdächtig erklärt wurden und zurückgedrängt werden sollten. Für die Kaderabteilung des Rates des Bezirkes Potsdam lautete die Parole für die Zusammenstellung des Personals im Oktober 1952: „Es gilt vor allen Dingen, auch den Anteil der SED-Mitglieder zu heben und der Mitarbeiter, die in sowjetischer Kriegsgefangenschaft waren. Dagegen muss ein konsequenter Kampf geführt werden gegen das Ansteigen der Mitarbeiter, die in den kapitalistischen Ländern in Kriegsgefangenschaft waren" (Dok. 47). Die unhinterfragbaren ideologischen Frontstellungen, die Schemata des Klassenkampfgedankens werden immer wieder beschworen, die Aufmerksamkeit der Verwaltungsorgane und ihrer Mitarbeiter soll für die ständige Auseinandersetzung mit dem Klassengegner geweckt werden,

zu dem sowohl ausländische, westliche Agenten als auch die Kirche und die Großbauern im eigenen Lande gezählt wurden.

Die Texte erschließen sich dem Leser nicht einfach und leicht. Sie sind durchdrungen von der Ideologie der kommunistischen Staatspartei, von Formeln und Phrasen einer eigenen politischen Sprache, eines in sich geschlossenen Weltbildes, hinter denen die Wirklichkeit, die entscheidenden Antriebe und Ziele der Handelnden nicht leicht ausfindig zu machen sind. Mit großem, zuweilen geradezu unerträglichem Pathos wird der angeblich von der Bevölkerung verlangte Aufbruch zu neuen Ufern, der Übergang in eine bessere „demokratisierte" Staatsordnung verkündet, mit neuen Formen der Zusammenarbeit zwischen Regierung, Verwaltungsmitarbeitern, Abgeordneten und Arbeitern: „So wird unsere demokratische Entwicklung in ein höheres Stadium treten" (Dok. 10). Der bisherige parlamentarische Betrieb, die Trennung von Exekutive und Legislative werden mit allem Nachdruck verworfen, stattdessen wird mit großer Rhetorik die Vision der „Volksdemokratie" an die Wand gemalt: „Wir müssen erkennen, dass es jetzt darum geht, diese neuen Organe, die die höchsten Organe der Staatsgewalt darstellen, die außerordentliche Vollmachten haben, und die praktisch zum Ausdruck bringen, dass die Werktätigen die Leitung des Staates in die Hand nehmen, zu solchen arbeitenden Körperschaften zu machen, dass sich in ihnen der Wille der Werktätigen widerspiegelt und sie den Willen der Werktätigen durchführen" (Dok. 29). Von den Abgeordneten des Bezirkstages wurde verlangt, „dass mit der bisherigen Tätigkeit der Abgeordneten Schluss gemacht werden soll und dass die Abgeordneten eine ständige Verbindung mit den schaffenden Menschen herbeiführen werden" (Dok. 26). Die Verantwortlichen mussten freilich bald zugeben, dass die neuen Organe nicht von heute auf morgen die hochgespannten Leitbilder in ihrem Arbeitsalltag umsetzten: Es „verläuft die Arbeit noch stark im Stil der Landesregierung. Es wird administrativ gearbeitet und nicht schöpferisch geleitet. … Das Prinzip der Einbeziehung der Massen in die Lösung der staatlichen Aufgaben wird fast ebenso wenig angewandt wie die Aufklärung der Bevölkerung über die getroffenen Maßnahmen" (Dok. 48). Wie man diesen Zitaten ablesen kann, ist der Gegenstand dieses Werkes nicht nur ein gewichtiger verwaltungsgeschichtlicher Einschnitt, sondern es enthält darüber hinaus bedenkenswerte Lektionen über Sein und Schein im Umgang von Regierenden mit Regierten und verdient daher eine aufmerksame Lektüre.

*

Die vorliegende Edition von Schriftzeugnissen zur Bildung und Etablierung der Bezirke in der DDR und in Brandenburg aus den Jahren 1952 bis 1960 hat eine längere verwickelte Vorgeschichte, die das Endprodukt in besonderer Weise geprägt hat. Das ursprüngliche Vorhaben war in ein umfassendes geplantes Projekt zu „Wirtschaft und Gesellschaft in Brandenburg 1945–1955" eingegliedert, das Detlef Kotsch nach der Vollendung des Manuskriptes zu seinem 2001 erschienenen Buch „Das Land Brandenburg zwischen Auflösung und Wiederbegründung. Politik, Wirtschaft und soziale Verhältnisse in den Bezirken Potsdam, Frankfurt (Oder) und Cottbus in der DDR (1952 bis 1990)" Ende der 1990er Jahre konzipiert hatte. Seine von der Fritz Thyssen Stiftung auf Antrag des

Brandenburgischen Landeshauptarchivs und der Historischen Kommission zu Berlin geförderte Forschung zielte auf eine mehrbändige Aktenedition, in der in einem Teil neben der staatlichen auch die Entwicklung der Parteien sowie die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Folgen der Verwaltungsreform bis 1961 dokumentiert werden sollten. Detlef Kotsch nahm die Arbeiten an der Edition mit Sichtung und Auswertung von Archivbeständen und mit vorläufigen darstellerischen Entwürfen nachdrücklich auf, vermochte aber nur erste Teilergebnisse vorzulegen, bis er aus persönlichen Gründen 2000 ausschied. Ihm folgte Harald Engler nach; in die Zeit seines bis 2002 reichenden Einsatzes fielen weitere Detailrecherchen, eine Überarbeitung der Einleitung und eine konzeptionelle Konzentration des Editionsprojektes auf die Entwicklung der staatlichen Verwaltungspraxis und der in der DDR tätigen politischen Parteien.

Mit Ablauf der Projektlaufzeit lag ein Manuskript vor, in dem sich verschiedene konzeptionelle Vorstellungen mit unterschiedlichen Arbeitsständen überlagerten und eine rasche Veröffentlichung verhinderten. In den folgenden Jahren blieb es unbearbeitet, da sich die anfänglichen Hoffnungen auf seine Vollendung durch Harald Engler wegen dessen anderweitiger beruflicher Tätigkeit zerschlugen. Erst 2014 sah sich der unterzeichnende Reihenherausgeber in der Lage, mit Mitteln des Brandenburgischen Landeshauptarchivs das unvergessene Vorhaben „wiederzubeleben“, und er fand glücklicherweise für den Abschluss mit Oliver Werner einen Zeithistoriker, der durch seine damals weitgediehenen Forschungen zur Geschichte der DDR-Bezirke mit der Materie bestens vertraut war. Ihm ist es, von Harald Engler beratend unterstützt, nicht einmal innerhalb eines knappen Jahres gelungen, die vorliegenden Fragmente zu einem ansehnlichen Körper umzuformen und ein in sich geschlossenes Werk fertigzustellen. Dabei wurde ihm konzeptionell und inhaltlich freie Hand gelassen. Der Reihenherausgeber ist ihm dafür besonders zu Dank verbunden, dass er die schwierige Aufgabe so überzeugend bewältigt und die drohende Gefahr einer „Forschungsruine“ beseitigt hat. Schließlich soll nicht unerwähnt bleiben, dass das angesprochene ursprüngliche Projekt in der Antrags- und ersten Bearbeitungsphase von Wolfgang Ribbe, dem damaligen Vorsitzenden der Historischen Kommission zu Berlin, mit Rat und Tat nachhaltig begleitet worden ist. Nicht zufällig erscheint daher das jetzt erreichte Ergebnis in der gemeinsam von Historischer Kommission und Brandenburgischem Landeshauptarchiv herausgegebenen Schriftenreihe.

Potsdam, im Juni 2016

Prof. Dr. Klaus Neitmann
Direktor des Brandenburgischen Landeshauptarchivs

Editorische Vorbemerkung

Oliver Werner

Das Ergebnis der im Geleitwort skizzierten letzten Projektphase liegt hier als Dokumentenedition vor, die sich auf die staatliche Entwicklung der regionalen Mittelinstanzen in Brandenburg zwischen 1952 und 1960 konzentriert, mit einem deutlichen Schwerpunkt auf dem konstituierenden Jahr 1952. Diese Fokussierung ermöglicht es, formale und informelle Faktoren der administrativen Veränderungen ab 1952 gleichermaßen einzubeziehen. Nicht nur die strukturellen Vorgaben der zentralen Partei- und Staatsinstanzen werden umfassend dokumentiert, sondern gerade auch die oftmals sehr viel schwerer zu fassenden Rückmeldungen der Verwaltungsbasis.

Mithin werden in erster Linie nicht die brandenburgischen Verwaltungsstrukturen dokumentiert, sondern die Beziehungen zwischen den Instanzen, die sich in Kontrollberichten, Verhandlungsprotokollen, intern gehaltenen Einschätzungen und nicht zuletzt in Erfahrungsberichten von Partei- und Staatsfunktionären niederschlugen. Die hier präsentierten Unterlagen aus dem Brandenburgischen Landeshauptarchiv und dem Bundesarchiv Berlin dokumentieren auf diese Weise das Nebeneinander von administrativer Improvisation in den brandenburgischen Bezirken und lautstark behaupteter Schlüssigkeit und Folgerichtigkeit der zentral dirigierten Maßnahmen.

Daher sprechen diese Quellen keineswegs „für sich selbst“, sondern müssen immer im politischen Kontext der gesellschaftlichen Umgestaltung der frühen DDR interpretiert werden. Die vorliegende Dokumentation trägt diesem Umstand auch dadurch Rechnung, dass sie sich widersprechende Quellen nebeneinanderstellt. So wurden Anfang Juli 1952 per Beschluss des Sekretariats des ZK der SED auf regionaler Ebene „Bezirkskommissionen“ mit umfangreichem Aufgabengebiet geschaffen,[1] deren praktische Tätigkeit indes nur schleppend anlief,[2] während ihre fundamentale Bedeutung für die administrative Umgestaltung auf der Bezirksebene vom zuständigen Staatssekretär Werner Eggerath hervorgehoben wurde.[3] Eggerath erntete dafür Mitte August 1952 bei den verantwortlichen regionalen Verwaltungsfunktionären weitgehendes Unverständnis,[4] verteidigte die neuen Kommissionen aber hartnäckig, um sie dann bereits 14 Tage später durch ein knappes Schreiben für obsolet zu erklären.[5]

Die Auswahl der Edition konzentriert sich ganz überwiegend auf Dokumente staatlicher Provenienz aus den Bezirken Potsdam, Cottbus und Frankfurt (Oder) sowie auf Un-

1 Vgl. Dok. 6.
2 Vgl. etwa die Dok. 16 und 27 sowie rückblickend Dok. 46.
3 Vgl. Dok. 17.
4 Vgl. Dok. 29.
5 Vgl. Dok. 35.

terlagen der SED und der Nationalen Front zur Bezirksbildung und zur Stellung der „bürgerlichen“ Parteien.[6] Die Dokumente werden in chronologischer Reihenfolge präsentiert. Quellen mit informellem oder internem Charakter wurden besonders berücksichtigt,[7] verzichtet wurde allerdings grundsätzlich auf die Aufnahme von Dokumenten, die über andere Editionen bzw. über das Gesetzblatt der DDR leicht zugänglich sind.[8]

Eine besondere Entscheidung betraf die von Detlef Kotsch in Anlehnung an seine Monografie verfasste und von Harald Engler überarbeitete Einleitung. Der Text stützt sich auf die 2001 erschienene Arbeit über Brandenburg zwischen 1952 und 1990,[9] führt aber die Darlegungen zur Bezirksbildung prägnant auf die Dokumente zu. Wir haben uns daher entschieden, den Text in einer gestrafften, leicht aktualisierten und um die Ausführungen zu den „bürgerlichen“ Parteien gekürzten Form in die Edition aufzunehmen. Der aktuelle Forschungsstand und perspektivische Forschungsfragen zur Entwicklung der Bezirke in Brandenburg und der übrigen DDR werden in einem separaten Aufsatz von Oliver Werner erörtert.

Bei der Wiedergabe der Dokumente werden Anreden, Grußformeln, Sachbetreffe, Aktenzeichen und Verteiler weggelassen. Ziffern werden bis einschließlich „zwölf“ grundsätzlich ausgeschrieben,[10] offensichtliche Rechtschreibfehler sind stillschweigend nach der neuen Rechtschreibung korrigiert worden.[11] Auslassungen entstellen selbstverständlich nicht den Sinn des Textes und werden mit dem Auslassungszeichen „[…]“ kenntlich gemacht. Unterschiedliche Hervorhebungen in den Originaltyposkripten werden grundsätzlich durch eine **Fettsetzung** der entsprechenden Passagen wiedergegeben.

6 Vgl. etwa Dok. 7, 8 und 9.
7 Vgl. insbesondere die Dok. 10, 15, 29 und 50.
8 Neben Dokumente 1945–1949 und Dokumente 1949–1961 etwa auch Hoffmann, DDR und Judt, DDR-Geschichte.
9 Vgl. Kotsch, Brandenburg.
10 Ausnahmen bilden Datums- und Prozentangaben, statistische Aufstellungen sowie Aufzählungen. Datumsangaben wurden innerhalb der einzelnen Dokumente vereinheitlicht.
11 Unklare Fehler wurden beibehalten und mit dem Vermerk „[sic!]“ versehen; so kann etwa „Kartoffelbersorgung“ als „Kartoffelversorgung“ oder als „Kartoffelbesorgung“ gelesen werden; vgl. Dok. 29. Der durchaus unterschiedliche Ausdruck des Genitivs („des Bezirkes“ oder „des Bezirks“) wurde beibehalten.

Staat und Staatspartei. Die Verwaltungsreform der SED in Brandenburg 1952–1960

Detlef Kotsch & Harald Engler

I.

Am 25. Juli 1952 beschloss der Landtag in Potsdam seine Selbstauflösung und die Beendigung der Tätigkeit der Landesregierung zum 31. Juli 1952. Vier Tage später bestätigte das Präsidium des Landesausschusses der Nationalen Front, das im Potsdamer Kulturbundhaus „Bernhard Kellermann“ tagte, die Abgeordnetenlisten für die Bezirkstage in Potsdam, Frankfurt (Oder) und Cottbus. Auf ihren konstituierenden Sitzungen – am 8. August in Potsdam und in Frankfurt (Oder), am 11. August in Cottbus – wählten die Abgeordneten den Vorsitzenden des Rates des Bezirkes, seine Stellvertreter, den Sekretär und weitere Mitglieder des Rates, womit der Rat als staatliches Verwaltungsorgan in jedem Bezirk seine Tätigkeit aufnehmen konnte.[12]

Mit den Verwaltungsbezirken von 1952 entstand ein Typus von territorialen Verwaltungs- und Gliederungseinheiten, den es zuvor so nicht gab und der auf eigene Weise die Entwicklung des Landesterritoriums prägte. Diese Bezirke hatten mit den Regierungsbezirken der alten preußischen Provinzen[13] in den Grundsätzen nichts gemein, sie waren vielmehr wesentlicher Bestandteil des zentralisierten Staatswesens der 1949 geschaffenen DDR. Mit der faktischen Auflösung des Landes Brandenburg wie auch der Länder Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen und Mecklenburg-Vorpommern sollten die Reste des Föderalismus in der DDR, die zu diesem Zeitpunkt noch existierten, beseitigt und der Übergang zum zentralisierten Staat vollendet werden. 38 Jahre lang prägte die neue staatliche Verwaltungsstruktur die Entwicklung der Länderterritorien im Osten Deutschlands – für die historische Forschung Grund genug, sich den Bezirken als Verwaltungstypus zuzuwenden.

Wenngleich die Prozesse beim Übergang von der Länder- zur Bezirksstruktur in der gesamten DDR sehr ähnlich verliefen, werden mit der vorliegenden Quellensammlung bewusst ganz singulär das Land Brandenburg bzw. die aus dem Land hervorgegangenen Bezirke dargestellt. Gründe hierfür gibt es mehrere: Erstens lassen sich so sehr kompakt und konkret die Prozesse in einem Land darstellen. Zweitens wird das Ausmaß von Unterschieden und Ähnlichkeiten zwischen den fünf Ländern erst dann erkennbar, wenn die Einzelvorgänge dargestellt und untersucht wurden. Drittens schließlich ordnet sich die vorliegende Quellenauswahl in eine ganze Reihe landesgeschichtlicher Arbeiten zu Brandenburg ein, weshalb sich schon hieraus allein ein ganz besonderes Interesse für diese Schwerpunktsetzung ergibt.

---

12 Vgl. grundsätzlich Kotsch, Brandenburg, S. 31–83.
13 Vgl. Vogel, Brandenburg, S. 55–187.

Die Fragestellungen, auf die mit der vorliegenden Quellenedition eingegangen wird, sind die nach den zentralstaatlichen Motiven und Zielen für den Übergang von der Länder- zur Bezirksstruktur, nach den zeitlichen Abläufen und dem Charakter dieses Überganges sowie nach der Struktur, den Zuständigkeiten und der inneren Verfasstheit der neuen Verwaltungsbehörden. Dabei wird sich zeigen, dass die Ursachen und Zielstellungen aus übergeordneten Interessen abgeleitet waren und sich aus dem Charakter der Staatsverfassung der DDR und der internationalen Einbindung des östlichen deutschen Teilstaats in den sowjetischen Machtbereich ergaben. Die neue territoriale Verwaltungsstruktur hatte ganz konkrete Konsequenzen für die einzelnen historischen Landschaften und Länder, somit für Brandenburg bzw. die drei 1952 aus diesem Kernland Preußens hervorgegangenen neuen Verwaltungsbezirke Potsdam, Frankfurt (Oder) und Cottbus.

Zeitlich setzt die Quellenedition im Frühjahr 1952 ein und erstreckt sich bis 1960, also bis zu dem Zeitpunkt, zu dem die neue Verwaltungsstruktur jene Formen angenommen hatte, die bis zum Zusammenbruch des politischen Systems und zur Revolution 1989/90 existierten. Hierin eingeschlossen sind zum einen die Vorbereitung und Durchführung der Verwaltungsreform vom Sommer 1952. Zum anderen werden einzelne Aspekte der Veränderungen im Zuge der „Vervollkommnung und Vereinfachung des Staatsapparates“[14] 1957/58 dokumentiert.

Die Einrichtung der Verwaltungsbezirke im Jahr 1952 bildete einen herausragenden und spektakulären Vorgang bei der Formung der DDR zum zentralistischen Einheitsstaat. Die Verwaltungsreform von 1952 steht dabei jedoch nicht allein als singuläres Ereignis im historischen Raum. In strikter Ablehnung des extrem zentralisierten nationalsozialistischen Staatswesens aus der Zeit vor 1945 hatte die sowjetischen Besatzungsmacht nach Kriegsende in Ostdeutschland zunächst föderale Strukturen wiederbelebt und ihre Besatzungszone sehr rasch in fünf Länder gegliedert. Selbst die Gründungsverfassung von 1949 definierte die DDR als Bundesstaat. Die Verfassungen der Länder aus den Jahren 1946/47 blieben in Kraft, Landtage und Landesregierungen behielten weitgehend ihre Kompetenzen.[15]

Jedoch kollidierte diese Entwicklung mit der sich im Verlauf der zweiten Hälfte der 1940er Jahre herausgebildeten offiziellen Staatstheorie, die auf die Herrschaftssicherung einer kleinen bürokratischen Elite an der Spitze der Partei und des Staates gerichtet war. Als grundlegendes Organisationsprinzip des gesamten politischen Systems in seinen drei Subsystemen – der eigenen, hegemonialen Partei (SED), der staatlichen Verwaltung (in der DDR „Staatsapparat“ genannt) sowie in den übrigen Massenorganisationen und den sogenannten Blockparteien – galt der „Demokratische Zentralismus“. Danach waren alle Stellen und Personen innerhalb des politischen Systems zur widerspruchslosen Umsetzung der Beschlüsse und Anordnungen der übergeordneten Organe verpflichtet. Zur Legitimierung der Führungsorgane wurden Wahlen „von unten nach oben“ durchgeführt, allerdings mit pseudodemokratischem Charakter: Da die Kandidaten nach ihrer Wahl,

14 Vgl. Kotsch, Brandenburg, S. 91–98.
15 Vgl. Foitzik, Sowjetische Kommandanturen.

teilweise sogar schon vor ihrer Aufstellung, durch die übergeordneten Organe zu bestätigen waren, kontrollierten diese Instanzen praktisch den gesamten Wahlvorgang und sicherten damit ihre Führungsrolle.

Während diese Entwicklung für die SED bereits seit 1948/49 abgeschlossen war, verlief dieser Prozess im Bereich der staatlichen Verwaltung erheblich langsamer und zurückhaltender. Der Verwaltungsaufbau vollzog sich zunächst vor allem auf der Ebene der Länder bzw. Provinzen, deren Grenzen die Sowjetische Militäradministration durch Befehl Nr. 5 vom 9. Juli 1945 festgelegt hatte.[16] Den regionalen SMA-Chefs[17] nachgeordnet waren deutsche Landes- bzw. Provinzialverwaltungen, denen mit SMAD-Befehl Nr. 110 vom 22. Oktober 1945 unter Vorrang der Kontrollratsgesetze und SMAD-Befehle die Befugnis zum Erlassen von Gesetzen und Verordnungen mit Gesetzeskraft eingeräumt wurde.[18] Deren Geltungsbereich erstreckte sich auch auf die Bereiche, die früher in die Gesetzgebungskompetenz des Reiches gefallen waren.[19]

Parallel dazu entstanden Behörden auf gesamtzonaler Ebene. Eingeleitet wurde diese Entwicklung mit dem SMAD-Befehl Nr. 17 vom 27. Juli 1945, der die Errichtung von elf Zentralverwaltungen sanktionierte.[20] Die Zentralverwaltungen unterstanden direkt den entsprechenden Abteilungen der Sowjetischen Militäradministration und hatten lediglich deren Anordnungen auszuführen. Bereits im Jahr 1946 erhielten sie erste gestaltende Kompetenzen. Am 4. Juni 1947 wurde mit dem SMAD-Befehl Nr. 138 die Deutsche Wirtschaftskommission (DWK) als zentrale Zonenverwaltung für die vier Ressorts Industrie, Brennstoff und Energie, Handel und Versorgung sowie Land- und Fortwirtschaft gebildet.[21] Schrittweise wurden ihr gegenüber den Ländern Planungs-, Anordnungs- und Kontrollbefugnisse eingeräumt, und der SMAD-Befehl Nr. 32 vom 12. Februar 1948 stattete die DWK mit Rechtssetzungsbefugnissen aus.[22] Mit ihren Kontrollkommissionen auf gesamtzonaler Ebene, in den Ländern und Kreisen sowie den örtlichen Volkskontrollausschüssen schuf die DWK 1948/49 wichtige Institutionen für die sich anbahnende Zentralverwaltungswirtschaft sowjetischen Typs.[23]

Dennoch war die staatliche Verwaltung noch nicht durchgängig zentralistisch organisiert. Die Fortexistenz der Landtage und Landesregierungen sowie der Länderkammer in der SBZ bildete einen erheblichen Widerspruch zum totalitären Herrschaftsanspruch der Parteiführung, der nicht nur darin bestand, alle wichtigen Stellen mit den eigenen Vertretern besetzt zu haben, sondern auch durch zentralistische Strukturen jederzeit den direkten Zugriff auf alle Bereiche der Gesellschaft zu besitzen. Gerade dieser Anspruch war durch die föderale Organisation der staatlichen Organe nicht unumschränkt gegeben. Dieser Zustand wurde auch nicht durch die ostdeutsche Staatsgründung am 7. Oktober 1949

16 Der Befehl Nr. 5 ist abgedruckt in Dokumente 1945–1949, S. 33.
17 Vgl. Geßner/Sacharow, Inventar.
18 Der Befehl Nr. 110 ist abgedruckt in Dokumente 1945–1949, S. 71–72.
19 Vgl. dazu grundsätzlich Foitzik, SMAD.
20 Der Befehl Nr. 17 ist auszugsweise abgedruckt in Dokumente 1945–1949, S. 69–70.
21 Der Befehl Nr. 138 ist abgedruckt in Dokumente 1945–1949, S. 140–141.
22 Der Befehl Nr. 32 ist abgedruckt in ebd., S. 149.
23 Vgl. Horstmann, Logik.

beseitigt, so unvollkommen und funktionsuntüchtig sich das föderale Staatswesen der DDR in den ersten Jahren auch präsentierte.

Die DDR wurde zunächst als Bundesstaat definiert und in wichtigen Bereichen auch als Bundesstaat organisiert. Damit stellen sich zwei Fragen: erstens die nach den Gründen, die DDR als Bundesstaat zu konstituieren, und zweitens, warum nur knapp drei Jahre später die föderalen Elemente im Staatsaufbau der DDR wieder beseitigt wurden.[24] Allein der Hinweis auf die II. Parteikonferenz (9.–12. Juli 1952), auf der der „Aufbau des Sozialismus zur grundlegenden Aufgabe in der Deutschen Demokratischen Republik"[25] erklärt und damit die Gesellschaftsprogrammatik der SED nun klar benannt wurde, reicht als Erklärungsmuster nicht aus. Der Verweis liefert keine Antwort auf die Frage, warum mit der Auflösung der Verfassungsorgane der Länder nach nur drei Jahren die DDR-Verfassung in einem wichtigen Punkt ausgehöhlt und 15 Jahre lang gegen bestehendes Verfassungsrecht verstoßen wurde, bis 1968 die zentralistische Staatsgliederung Eingang in den Verfassungstext fand. Damit eng verbunden ist die Frage, warum die SED-Führung ausgerechnet im Sommer 1952 den „Aufbau des Sozialismus" in den Mittelpunkt ihrer Gesellschaftsprogrammatik stellte.

Die Entscheidung, die DDR zunächst föderal zu organisieren, und die Revision dieser Entscheidung knapp drei Jahre später waren nur bedingt ein Ergebnis der Entwicklungen in der SBZ bzw. in der DDR selbst. Wäre es nach dem Willen der SED-Führung um Walter Ulbricht gegangen, der im Auftrag Moskaus schon unmittelbar bei Kriegsende die örtliche Verwaltung in der Region Berlin-Brandenburg zu organisieren begann und dabei nach dem viel zitierten Grundsatz handelte, dass alles demokratisch auszusehen habe, doch er und seine Genossen alles in der Hand haben müssten,[26] hätte es kaum einen langen föderalen Umweg auf dem Weg zum zentralistischen Staat gegeben. In dem „Entwurf einer Verfassung für die deutsche demokratische Republik", der als gesamtdeutscher Verfassungsentwurf am 14. November 1946 vom Parteivorstand der SED beraten und beschlossen wurde, sprach sich die SED-Führung klar gegen einen föderativen Staatsaufbau aus.[27]

Dafür gab es zwei wesentliche Gründe: Zum einen widersprach der Föderalismus prinzipiell dem kommunistischen Verständnis von Machtausübung, weil dadurch die Herrschaft der Zentrale nicht gesichert werden konnte. Zum anderen war die strikte Ablehnung des Föderalismus auch der Situation im Nachkriegsdeutschland geschuldet. Die Länder in den Westzonen erwiesen sich, kaum dass sie gebildet waren, als Betätigungsfeld jener politischen Kräfte, die in der Ostzone bekämpft wurden: Sozialdemokraten

24 Die offizielle Geschichtsschreibung der SED formulierte, dass „die historisch entstandenen Länder und deren beträchtliche Kompetenzen" es erschwert hätten, „die sozialistische Umgestaltung einheitlich zu leiten". Die „Reorganisation der staatlichen Organe" habe „die führende Rolle der Arbeiterklasse" gestärkt und „ihr Bündnis mit den werktätigen Bauern und der Intelligenz" gefestigt; Geschichte der SED, S. 281.

25 Protokoll der II. Parteikonferenz, S. 492.

26 Vgl. Leonhard, Revolution, S. 358.

27 Vgl. die Stellungnahme der Abteilung Staats- und Rechtsfragen des ZK der SED zur Frage der Länderkammer aus dem Jahr 1958, S. 1, in: BArch, DY 30/IV 2/13/258.

und antikommunistische bzw. prowestliche Politiker der CDU und der liberalen Parteien. Wenn sich die SED-Führung gegen den Föderalismus aussprach, vermischten sich alte Ressentiments gegen den traditionellen süddeutschen Liberalismus und den westrheinischen Separatismus mit der antiwestlichen Haltung in dem sich abzeichnenden bzw. beginnenden Kalten Krieg. Die Forderung nach Errichtung eines zentralisierten Einheitsstaates bedeutete somit auch eine Abwehrhaltung gegen die politischen Gegner in Deutschland. Die Mehrzahl der Politiker in den Westzonen trat ihrerseits für einen starken Föderalismus ein und wussten sich dabei eins mit den westlichen Besatzungsmächten. Besonders die USA und Frankreich förderten schon bald nach Kriegsende die Herausbildung starker Länder – die Amerikaner, weil sie lebensfähige und mit eigener Kompetenz ausgestattete Einzelstaaten, die sich zu einem Bundesstaat vereinigten, als wesentliche Voraussetzung eines demokratischen Systems betrachteten, und die Franzosen, weil sie aus Gründen der Machtpolitik und gesamteuropäischer Interessen ohnehin lieber einen Deutschen Bund sahen.[28]

Dennoch blieb die SED-Führung in der Frage des Staatsaufbaus jahrelang zur Zurückhaltung gezwungen. Der Grund dafür lag in den Prioritäten der sowjetischen Deutschlandpolitik, die eine Schlüsselrolle in den europa- und weltpolitischen Strategien der Kreml-Führung spielte. Auch wenn bis heute die sowjetische Deutschland- und Europapolitik in der Forschung kontrovers diskutiert wird, war der SBZ (und unmittelbar nach ihrer Gründung auch der DDR) zunächst offenbar die Rolle eines strategischen Spielballs zugedacht, der zugleich einen militärischen Aufmarschraum gegenüber dem Westen und ein wirtschaftlich auszubeutendes Objekt darstellte.[29] Allzu rasche politische Weichenstellungen wie in den ostmittel- und südosteuropäischen Ländern des sowjetischen Machtbereiches vermied man hier zunächst.[30]

Dieser Umstand wirkte sich auch auf die Frage nach den Formen des Staatsaufbaus bzw. der öffentlichen Verwaltung in der SBZ aus. Auf der Potsdamer Konferenz (17. Juli bis 2. August 1945) hatte die UdSSR einer „Dezentralisation der politischen Struktur“[31] zugestimmt und anschließend in ihrer Besatzungszone am schnellsten Länderverwaltungen aufgebaut. Doch war aus sowjetischer Sicht damit keine föderale Struktur des Staatswesens in Deutschland auf Dauer festgelegt, sondern nur für eine Übergangszeit. Schon bald konfrontierte sie die Westmächte mit der Forderung nach einem deutschen Einheitsstaat mit starker Zentralregierung – wovon sich die sowjetische Führung, die schon bald ihre Ohnmacht gegenüber den Entwicklungen in den Westzonen erkannte, mehr Einfluss auch dort versprach – und der Forderung nach drastischer Einschränkung der Rechte der Länder, konnte sich aber damit auf den Außenministerkonferenzen 1946/47 nicht durchsetzen. Nach der Londoner Sechsmächtekonferenz im Frühjahr und Sommer 1948 musste die sowjetische Führung zur Kenntnis nehmen, dass sie über keine Möglichkeiten verfügte, den föderalen Staatsaufbau im Westen Deutschlands zu verhindern. Die separate

28 Vgl. Henke, Politik.
29 Vgl. Foitzik, Sowjetische Interessenpolitik.
30 Vgl. O’Sullivan, Stalins „Cordon sanitaire“.
31 Zitiert nach Benz, Potsdam, S. 213.

westdeutsche Staatsbildung, auf die die Entwicklung nunmehr zusteuerte, durchkreuzte das gesamte sowjetische Machtkalkül für Mittel- und Westeuropa. Wenn überhaupt, so blieb Moskau ein nennenswerter Einfluss auf Deutschland und die deutsche Frage nur dann erhalten, wenn sich der Kreml in der Frage des Staatsaufbaus kompromissbereit gab, also Abschied nahm von der starren Forderung nach einer Zentralregierung, und den Föderalismus als legitimer Form der Staatlichkeit in Deutschland anerkannte.

Bereits Anfang 1948 deutete sich ein sowjetischer Stimmungswandel in Bezug auf die staatliche Organisation an. Er kam jedoch zu spät und wirkte wenig glaubhaft, um noch auf westlicher Seite Veränderungen bewirken zu können. Dieser Stimmungsumschwung äußerte sich in dem Entwurf für eine gesamtdeutsche Verfassung, den der von der SED organisierte „2. Volkskongress für Einheit und gerechten Frieden" im März 1948 vorlegte: Er enthielt ein Bekenntnis zum Föderalismus und sah die Schaffung entsprechender staatlicher Strukturen vor. Vieles deutet darauf hin, dass diese Orientierung aus Moskau stammte und sich aus übergeordneten strategischen Interessen der Sowjetunion ergab. Schon während des Krieges hatte sich eine Planungsgruppe im sowjetischen Außenministerium unter Leitung des stellvertretenden Ministers Maxim Litwinow mit Fragen der Organisation des Staatswesens im Nachkriegsdeutschland beschäftigt und einer Föderalisierung des Staatswesens durchaus Vorteile abgewonnen, allerdings vorrangig als Alternative zum zentralistischen NS-Staat.[32] Insofern war diese Fragestellung für Moskau nicht neu.

Verändert hatte sich jetzt jedoch die Zielstellung. Es ging nun nicht mehr vorrangig darum, Deutschland niederzuhalten. Stattdessen erwies sich die Debatte um die Organisation des Staatswesens als ein wichtiger Punkt in der Auseinandersetzung mit den Westmächten um den künftigen Einfluss auf Deutschland und um die Stellung Deutschlands in Europa, was Grundfragen der sowjetischen Außenpolitik tangierte. Während die Planer und Entscheidungsträger in Moskau die Fragen der staatlichen Organisation in Deutschland vor allem unter strategischem Blickwinkel sahen, betrachtete die Führung der Sowjetischen Militäradministration in Deutschland diese Fragen viel unmittelbarer, woraus sich auch Unterschiede ergaben. In der SMAD favorisierte man die zonale Zentralverwaltung, die sich leichter und effektiver als die einzelnen Landesregierungen lenken lassen würde. Die im Juni 1947 verfügte Errichtung der Deutschen Wirtschaftskommission als zentrale Zonenverwaltung mit Planungs-, Anordnungs- und Kontrollbefugnissen entsprang einer eigenmächtigen Entscheidung der SMAD, die ihrem Chef, Marschall Wassili D. Sokolowski, herbe Kritik aus Moskau eintrug und offenbar nur geduldet wurde, um das Gesicht gegenüber den Westmächten zu wahren.[33] Zugleich erachtete es die SMAD-Leitung für notwendig, der Führung in Moskau das mögliche Erstarken des Föderalismus in der sowjetischen Besatzungszone als unerwünschte Entwicklung darzustellen. Für die SED-Führung bedeutete das Bekenntnis zum Föderalismus von vornherein nur eine taktische Wendung, die eigentlich ihrem Verständnis von Macht völlig zuwiderlief. Otto Gro-

32 Vgl. Kleßmann, Thesen.
33 Vgl. die Stellungnahme des sowjetischen Außenministeriums in: AVPRF, F. 082, op. 34, p. 150, d. 38, Bl. 6–9.

tewohl sprach im Februar 1948 von der Notwendigkeit, „die bisher auf einer zu engen Länderbasis geführte Wirtschaft für die ganze sowjetische Besatzungszone auf einer höheren Ebene zu planen“.[34]

In der Praxis hat die DDR nicht einen einzigen Tag als wirklicher Bundesstaat funktioniert. Die Entscheidungskompetenz lag in den wichtigen Fragen nach wie vor bei der sowjetischen Führung, auch wenn sie im Zuge der ostdeutschen Staatsgründung die Verwaltungsfunktion an die Behörden der DDR übergab und die SMAD in die Sowjetische Kontrollkommission (SKK) umwandelte.[35] Auf deutscher Seite, die zwar größere Vollmachten und Gestaltungsmöglichkeiten erhielt, aber dennoch weiter von der sowjetischen Führung abhängig blieb, wuchs der Einfluss des im Januar 1949 gebildeten Politbüros der SED als Quasi-Regierung. Sowohl die Provisorische Regierung als auch die auf die ersten Volkskammerwahlen vom 15. Oktober 1950 folgende Regierung – bald Ministerrat genannt – beschränkte sich in wichtigen Fragen auf die Ausführung von Politbürobeschlüssen.[36]

Wenig gestaltende Energie kam aus den Ländern selbst, die wegen ihrer mangelhaften Gesetzgebungsarbeit wiederholt von der sowjetischen Besatzungsmacht gerügt wurden. Von Anfang an waren durch die Personalpolitik der SMAD Kommunisten in die Schlüsselämter der Länderverwaltungen gebracht worden, deren politisches Selbstverständnis keine Instrumentalisierung föderaler Mechanismen gegen den Führungsanspruch der Zentrale befürchten ließ. Von vielen als unzuverlässig und unsicher geltenden Sozialdemokraten und bürgerlichen Politikern hatte man sich bereits wieder getrennt. Die Ministerpräsidenten und Minister der seit der Staatsgründung im Amt befindlichen Landesregierungen verliehen ihren Ämtern noch weniger Eigenständigkeit als die meist auch schon angepassten Amtsinhaber der ersten Jahre. Als wirksames Mittel zur Durchsetzung von SED-Interessen erwies sich gegenüber den SED-Mitgliedern, die die meisten Leitungsfunktionen innehatten, das Institut der Parteidisziplin.[37] Schließlich nahm die Regierung der DDR über die Organisations- und Instrukteur-Abteilung (bald nur noch „Org.-Instrukteur-Abteilung“ genannt) des Ministeriums des Innern bereits sehr unmittelbaren Einfluss auf die Tätigkeit der Landesregierungen, ohne dass es dafür eine staatsrechtliche Grundlage gab.[38]

---

34 Vgl. „Neues Deutschland“ vom 10. Februar 1948, S. 1: „Was müssen wir tun? Auf diese Frage antwortet Otto Grotewohl“.

35 Vgl. Scherstjanoi, SKK-Statut.

36 Vgl. Lapp, Ministerrat, S. 10–22.

37 Vgl. etwa die im Frühjahr 1951 im ZK der SED entstandene Analyse „Lehren aus der Konferenz von Staatsfunktionären am 24./25. Februar 1951“ in: BArch, DO 1 (Ministerium des Innern), Nr. 26084, Bl. 252–268; generell vgl. Schwarzenbach, Kaderpolitik, S. 62–83.

38 Diese Abteilung war nach § 25 der Dienstordnung der Regierung der DDR vom 3. November 1949 im Ministerium des Innern der DDR, Hauptabteilung Staatliche Verwaltung, errichtet worden. Sie hatte die Durchsetzung der Regierungspolitik zu sichern und deren Umsetzung zu kontrollieren, wozu in allen zentralen Regierungsstellen sowie in den Behörden auf Landes-, Kreis- und kommunaler Ebene Org.-Instrukteur-Abteilungen geschaffen wurden, die wiederum einer zentralen Org.-Instrukteur-Abteilung des MdI unterstanden; vgl. deren Berichte wie z. B. „Über die Maßnahmen

Dennoch erwies sich die verbleibende föderale Struktur für die Zentrale als Hindernis bei der Machtausübung. Eine straffe zentrale Leitung und Kontrolle war angesichts der Existenz von Ländern nur begrenzt möglich. Vor allem erwies es sich immer wieder als schwierig, die Landesparlamente und -regierungen untereinander zu einem abgestimmten Handeln zu bewegen, was den Verwaltungsaufwand der Zentrale ins Unermessliche steigerte und die Effizienz einschränkte, weshalb die SED-Führung bereits auf dem III. Parteitag 1950 eine Stärkung der zentralen Leitungsorgane in Aussicht stellte.[39]

So begann man nach der Staatsgründung, den Ländern und auch den kommunalen Selbstverwaltungsorganen Kompetenzen zu entziehen und diese auf die Zentrale zu verlagern. Schon wenige Monate nach der Staatsgründung wurden die Länder und Kommunen ihrer Finanzhoheit beraubt, die in der SBZ durch ein auf SMAD-Befehlen beruhendes System gegenseitiger Ab- und Zuführungen sowie die Anfänge der zentralen Planwirtschaft bereits stark eingeschränkt gewesen war.[40] Mit dem Haushaltsgesetz für 1950 wurden die Länder-, Kreis- und Gemeindehaushalte in den zentralen Haushalt eingegliedert, worauf am 15. Dezember 1950 mit dem Gesetz über die Reform des öffentlichen Haushaltswesens das Prinzip der Einheitlichkeit des Staatshaushaltes zur Einführung gelangte. Fortan gab es nur noch einen Haushaltsplan der DDR, dem der Volkswirtschaftsplan der Republik zugrunde lag und der die Haushalte aller Staatsorgane und Gebietseinheiten umfasste.[41]

Doch auch nach dieser Einschränkung, so fundamental sie war, existierte immer noch kein vollständig zentralisiertes Staatswesen. Der stärker hervortretende Herrschaftsanspruch der SED-Führung und die inzwischen etablierte zentrale Planwirtschaft verlangten hingegen regelrecht eine Reform der staatlichen Strukturen in der DDR. Die sich aufdrängende Alternative hieß: entweder Zentralisierung des Staatswesens oder Relativierung der Planwirtschaft, entweder Festigung der Herrschaft der SED-Führung oder Erosion der gerade etablierten politischen Ordnung in der DDR. Die sowjetische Besatzungsmacht sah aus übergeordneten Erwägungen zunächst keinen Handlungsbedarf. Erst 1952, als es der Führung in Moskau aufgrund der deutschlandpolitischen Situation – inzwischen waren mit der fortschreitenden Westintegration der Bundesrepublik und ihrer inneren Konsolidierung wichtige Entscheidungen gefallen – kaum noch als aussichtsreich erschien, weiterhin an ihrem deutschlandpolitischen Neutralitätskonzept festzuhalten, gab sie der schon lange drängenden SED-Führung den Weg frei. Frühere Zurückhaltung in Bezug auf die politische Umgestaltung der DDR hin zur kommunistischen Parteidiktatur war nur noch aus untergeordneten Gründen notwendig, etwa der propagandistischen Selbstdarstellung der DDR; die grundsätzlichen Erwägungen waren entfallen.

Die Stalin-Note vom 10. März 1952 an die Westmächte, die den Vorschlag einer Wiedervereinigung Deutschlands zu einem neutralen Staat enthielt, markierte das definitive

zur Entwicklung des demokratischen Staatsbewusstseins der Angestellten des Staatsapparates“ von 1951 in: BArch, DO 1 (Ministerium des Innern), Nr. 26084, Bl. 63–70.

39 Vgl. Protokoll des III. Parteitages, S. 64.

40 Vgl. Türke, Demokratischer Zentralismus, S. 66.

41 Vgl. Buck, Finanzhaushalte.

Ende derartiger sowjetischer Deutschlandpolitik – egal, ob das Angebot nun ehrlich gemeint war – dann hat die ablehnende Antwort Moskau endgültig die Nichtigkeit weiterer Hoffnungen in dieser Angelegenheit klargemacht – oder durch das Anfachen einer Kontroverse auf westlicher Seite lediglich das Projekt der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft verzögern bzw. verhindern sollte – in diesem Fall hätte sich Moskau tatsächlich schon zuvor von diesem Konzept verabschiedet. In dieser Konstellation ließ Moskau der SED-Führung nun freie Hand, ihre Parteiherrschaft durch neue Strukturen und klare Aufgabenstellungen auszubauen.[42]

Mit der Vorbereitung und den Planungsarbeiten für die Verwaltungsreform waren zunächst zwei Dienststellen befasst: die Abteilung Staatliche Verwaltung im Zentralkomitee der SED (Leiter: Anton Plenikowski, Stellvertreter: Willi Barth) und die Hauptabteilung Staatliche Verwaltung im Ministerium des Innern (Leiter: Klaus Sorgenicht). Der exakte Zeitpunkt, an dem die Planungen begannen, ist schwer zu bezeichnen und zu belegen. Da bereits im April 1952 erste Planungspapiere vorlagen, müssen die Vorbereitungen aber schon mehrere Wochen, wenn nicht gar Monate zuvor begonnen haben.[43] Bereits am 27. Februar 1952 hatte sich Ulbricht auf einer Konferenz mit den 1. Sekretären der SED-Kreisleitungen konkret zum Plan einer Verwaltungsreform geäußert. Er nutzte die wirtschaftlichen Schwierigkeiten, die sich in der gesamten DDR damals zeigten, um hieraus ein „bürokratisches Zurückbleiben in großen Teilen des Staatsapparates, der wirtschaftlichen Organe“ abzuleiten.[44]

II.

Im April 1952 stand die Grundidee der Verwaltungsreform fest. Geplant war die vertikale Neuordnung des Staatsapparates und der Parteibehörden, wozu die Verwaltungsgrenzen in der gesamten DDR radikal geändert werden sollten. Die Planer griffen auf die Idee der früheren Mittelbehörden zurück, also der Regierungsbezirke, in die bis zum Kriegsende z. B. die preußischen Provinzen unterteilt gewesen waren und die es in abgewandelter Form auch einigen Teilen der SBZ gegeben hatte.[45] Die nun neu zu schaffenden Verwaltungsbezirke ließen sich durch Wegfall der Landesbehörden unkompliziert dem Ministerrat direkt unterstellen.

Auch über die Aufgaben und Kompetenzen der Bezirksverwaltungen, die vor allem ausführende Verwaltungsorgane sein sollten, vorrangig auf der Basis von zentralen Gesetzen, Anweisungen und Direktiven zu handeln hätten und über ihre Tätigkeit gegenüber der Regierung rechenschaftspflichtig wären, wurde schnell Übereinstimmung erzielt. An die Stelle der Länderverwaltungen sollten je zwei bis drei Bezirksverwaltungen treten, wobei die Landesgrenzen, die dann keine Rolle mehr spielten, nicht unbedingt mit den

42 Vgl. Staritz, Gründung, S. 208–218.
43 Vgl. Mielke, Länder, S. 66–75.
44 Zitiert nach Kotsch, Brandenburg, S. 44.
45 Vgl. Schreckenbach, Bezirksverwaltungen.

Bezirksgrenzen deckungsgleich sein sollten. Die Kreise waren drastisch zu verkleinern, womit deren Anzahl sich fast verdoppeln würde. Längere Debatten, die von einer ganzen Flut neuer Planungspapiere begleitet waren, löste einmal die Frage nach der konkreten territorialen Gestalt der Bezirke aus, was für Brandenburg mit einer lang andauernden Unsicherheit bei der Suche nach dem Sitz der Verwaltungsbehörden verbunden war. Die zweite Frage betraf die Personalauswahl, vor allem die Wahl der Führungskader, womit sich die SED-Führung bis zum unmittelbaren Vollzug der Reform beschäftigte.

Als Anton Plenikowski am 24. April 1952 in einer Beschlussvorlage für das Sekretariat des ZK der SED die ersten Planungsergebnisse seiner Abteilung vorlegte, schlug er die Bildung von 13 Bezirken vor, die in insgesamt 205 Kreise zu untergliedern seien. Bei der exakten Festlegung der Bezirksgrenzen, für die eine Zentrale Kommission nach Konsultation der Innenminister der Länder, der betreffenden Landräte sowie der 2. Landes- und Kreissekretäre der SED eine Vorlage zu unterbreiten habe, sollten „die Grenzen der Bezirke und Kreise entsprechend den politischen, wirtschaftlichen und verkehrstechnischen Zweckmäßigkeiten festgelegt werden".[46] Konkrete Kriterien fanden sich in der Vorlage jedoch nicht, obwohl gerade diese für eine effektive Bezirkseinteilung Priorität besessen hätten. Die weitere Entwicklung zeigt, dass mit dieser Planungsvorlage bereits präjudizierend einige Positionen umrissen waren. Erstens spielten die alten Landesgrenzen für die Bezirkseinteilung nur noch eine untergeordnete Rolle. Zweitens sollten die neu entstehenden Bezirke deutlich größer sein als die zeitweilig nach dem Kriegsende existierenden Verwaltungsbezirke. Drittens sollte es auch in den neuen Verwaltungseinheiten sogenannte Volksvertretungen geben, die zunächst nicht gewählt, sondern durch Aufteilung der aufzulösenden Landtage und Kreistage zu bilden seien; die Bezeichnungen lauteten Bezirkstag, Kreistag, Stadtverordnetenversammlung und Gemeindevertretung. Die Verwaltungsorgane sollten sich Rat des Bezirkes, Rat des Kreises, Rat der Stadt und Rat der Gemeinde nennen. Viertens stand fest, dass die staatliche Neugliederung allein in die Kompetenz der Parteiführung fiel und dass ausgewählte Organe der Regierung zur Unterstützung herangezogen würden, während die Länder und Kreise aus der Phase der Planung und Vorbereitung weitgehend ausgeschlossen blieben. Deren Vertreter durften, sofern sie der SED angehörten, nach Aufforderung ihre Ansichten äußern, hatten jedoch keine eigene Planungskompetenz.

Bereits am 29. April 1952 beriet das Politbüro über diese Vorlage, die inzwischen in einigen Punkten verändert worden war.[47] Die Zahl der Bezirke, deren Bildung nun verbindlich beschlossen wurde, war auf 14 gestiegen. Anstelle von Oranienburg wurde für den geplanten brandenburgischen Nordbezirk nun Neuruppin als Sitz der Verwaltung genannt. Während der Bezirk Frankfurt 16 Kreise umfassen sollte, waren für den Bezirk Potsdam elf Kreise und für den Bezirk Neuruppin sieben Kreise vorgesehen.

In die Zentrale Kommission, die die Federführung für die weiteren Planungen hatte, wurden Anton Plenikowski, Klaus Sorgenicht sowie Hans Warnke (Staatssekretär im In-

46 Vgl. Dok. 2.

47 Vgl. das Protokoll Nr. 109 der Politbüro-Sitzung am 29. April 1952, in: BArch, DY 30/IV 2/2/209, Bl. 10.

nenministerium), Werner Eggerath (als Ministerpräsident von Thüringen bereits mit den Vorbereitungen zur Bildung einer Koordinierungs- und Kontrollstelle des Ministerrates für die Arbeit der örtlichen Verwaltungsorgane betraut) und Ernst Lange (Stellvertretender Vorsitzender der Zentralen Kommission für Staatliche Kontrolle) berufen. Die Bildung weiterer Kommissionen, so für die Erarbeitung der Stellenpläne und für die Auswahl der Gebäude in den künftigen Verwaltungszentren, wurde angekündigt.[48]

Diese Planungen wären ohne Rückkopplung zur sowjetischen Führung undenkbar gewesen. Schon im März verfügte das Politbüro die Entsendung einer Delegation zum Studium der Arbeit der Staatlichen Organe in die UdSSR, der neben Plenikowski, Sorgenicht und Lange auch der sehr talentierte und flexible Herbert Kröger von der Deutschen Verwaltungsakademie angehörte.[49] In der UdSSR machte sich die Gruppe mit der Struktur und Arbeitsweise regionaler bzw. örtlicher Volksvertretungen (Sowjets) und Staatsorgane (Exekutivkomitees) vertraut.[50] Ohne größere Beanstandung wurden in Moskau die in der DDR angestrebten Veränderungen akzeptiert. Als Wilhelm Pieck in Vorbereitung der II. Parteikonferenz vom 29. März bis 10. April in Moskau weilte, spielten diese Fragen bei den Besprechungen mit Stalin, Molotow, Malenkow, Mikojan und Bulganin nur eine sehr untergeordnete Rolle. Die sowjetische Seite interessierte sich vorrangig für die möglichen politischen und ideologischen Einflussmöglichkeiten der SED auf die Bundesrepublik, für den Stand der geheimen Aufrüstung in der DDR und für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit jenes Staates, der nach wie vor hohe Reparationen an die UdSSR zu leisten hatte.[51] Konkreter verliefen die Konsultationen mit der Sowjetischen Kontrollkommission. Am 7. Mai informierte Pieck den Chef der SKK, Marschall Tschuikow, über den Planungsstand der Verwaltungsreform, wobei dieser den Bericht eher uninteressiert entgegennahm, lediglich einige Kreise als zu groß befand und sodann das Gespräch auf Fragen der Grenzsicherung und andere Sicherheitsaspekte überleitete.[52]

Anfang Mai wurde für die Verwaltungsreform eine neue Institution gegründet: die Koordinierungs- und Kontrollstelle für die Arbeit der Verwaltungsorgane. Wohl um der mangelnden Effektivität der Regierungstätigkeit zu begegnen, hatte der Ministerrat insgesamt fünf Koordinierungs- und Kontrollstellen (Ko.-Ko.-Stellen) eingerichtet.[53] Die Leitung der Ko.-Ko.-Stelle für die Arbeit der Verwaltungsorgane übernahm mit Wirkung vom 16. Mai der gleichzeitig zum Staatssekretär beim Ministerpräsidenten berufene Werner Eggerath, der damit sein Amt als Ministerpräsident von Thüringen aufgab. Personell

48 Vgl. Dok. 2.

49 Vgl. das Protokoll Nr. 104 der Politbüro-Sitzung am 25. März 1952, in: BArch, DY 30/IV 2/2/204, Bl. 19–20.

50 Vgl. Foitzik, Sowjetische Kommandanturen, S. 24, der allerdings auf den späten Reisetermin verweist, der einen Einfluss der Studienerfahrungen auf die Planung in der DDR fraglich erscheinen lässt.

51 Vgl. Badstübner/Loth, Wilhelm Pieck, S. 382–399.

52 Vgl. ebd., S. 403. Hier findet sich auch einer der wenigen Hinweise auf eine direkte Genehmigung der Bezirksbildung durch sowjetische Stellen: „Einteilung der DDR / keine Einwände / einige Kreise zu groß“.

53 Vgl. den Beschluss der Regierung vom 9. Mai 1952, Anlage 6 zum Protokoll der 81. Sitzung, in: BArch, DC 20/1/3/106, Bl. 46–47.

ging die Ko.-Ko.-Stelle aus der Hauptabteilung Staatliche Verwaltung des MdI hervor, deren Chef Klaus Sorgenicht Leiter der neuen Hauptabteilung Staatliche Organe wurde. Als Vorsitzender der für die weiteren Planungen eingerichteten Zentralen Kommission war Eggerath zum obersten Planungschef und ersten Berater der Partei- und Staatsführung avanciert. In der Praxis wurde die Dualität zwischen Eggerath und Plenikowski, der im zentralen Parteiapparat über die besseren Verbindungen verfügte, nie ausgeräumt. Selbst Willi Barth schob sich mit eigenen Entwürfen, die in das Politbüro gelangten, immer wieder nach vorn.

Der Fortgang der Reform drohte in eine Sackgasse ergebnisloser Betriebsamkeit zu geraten, da immer mehr Kommissionen fortwährend neue Konzepte und Vorschläge hervorbrachten, Entscheidungen aber nicht fielen. In dieser Situation trat Walter Ulbricht, der in der SED-Führung von Anfang an die Zuständigkeit für alle Fragen der Staatsorganisation an sich gezogen hatte, aus seiner auf diesem Gebiet seit der 8. ZK-Tagung im Februar 1952 zu beobachtenden Zurückhaltung heraus. Am 17. Juni 1952 legte er verbindlich fest, dass die neuen Bezirksstrukturen bis zum 1. August 1952 zu schaffen seien und die Verwaltungsapparate spätestens am 15. August ihre Tätigkeit aufzunehmen hatten.[54] Für die neuen Kreise galten als entsprechende Termine der 1. bzw. 15. September, woraus sich alle anderen Termine herleiteten – Behandlung der Gesetzesvorlage in der Volkskammer bis zum 23. Juli, dazu bis spätestens 17. Juli Beratung und Abstimmung in der Regierung. Um die Parteien und Organisationen des Demokratischen Blocks zu informieren, was durch Franz Dahlem am 7. Juli geschehen sollte, musste der Ministerpräsident die Vorlage bis spätestens zum 5. Juli auf den Tisch bekommen, woraus sich als letzter Tag für die Erarbeitung des Papiers der 3. Juli ergab. Eine kleine Kommission, zu der u. a. Willi Barth, Hans Warnke, Karl Polak[55] und der ZK-Mitarbeiter Werner Manneberg gehörten, erstellte den Entwurf. Als Termin für die Vorlage im Politbüro wurde der 14. Juli bestimmt, sodass bis zu diesem Termin noch letzte Veränderungen vorgenommen werden konnten. Die Zentrale Kommission unter Werner Eggerath hatte nur noch operative Befugnisse und Koordinierungsfunktionen zwischen allen beteiligten Seiten wahrzunehmen. Zur Struktur der künftigen Räte der Bezirke und Kreise legte Ulbricht fest, dass sie sich aus einem Vorsitzenden und sechs Mitgliedern zusammenzusetzen hätten, wobei als Vorsitzende ausschließlich SED-Mitglieder in Frage kämen und zum Stellvertreter je nach Struktur ein Ratsmitglied einer anderen Partei gewählt werden könne.[56]

Nun erst wurden einige wirkliche brisante Fragen aufgeworfen. Das größte Problem ergab sich aus der bestehenden Verfassungslage, wonach die Existenz von Ländern in der DDR vorgegeben war. Um die Verfassung nicht schon nach weniger als drei Jahren zu revidieren, gelangten die Planer im Zentralkomitee zu der Auffassung, nicht die Länder selbst aufzulösen, sondern nur ihre Organe, also Landtage und Landesregierungen.

54 Vgl. die Aktennotiz von Willi Barth vom 2. Juli 1952, in: BArch, NY 4090/432 (Nachlass Otto Grotewohl), Bl. 63–65.

55 Zu Karl Polak (1905–1963), einem führenden Staatsrechtler der DDR, vgl. Müller-Enbergs, Wer war wer, S. 666.

56 Vgl. BArch, NY 4090/432 (Nachlass Otto Grotewohl), Bl. 65.

Auch ihre Verfassungen sollten nach dieser Vorstellung nicht suspendiert, sondern zu einem späteren Zeitpunkt für gegenstandslos erklärt werden, was im ZK verfassungsrechtlich für unbedenklich gehalten wurde. Aus dieser Rechtsauffassung heraus sollte auch die Länderkammer, über deren Schicksal bis dahin wohl kaum nachgedacht worden war, bestehen bleiben.[57]

Auch über die Befugnisse und Aufgaben der Bezirkstage und der neu zu bildenden Kreistage wurden die Vorstellungen, die sich sehr stark am sowjetischen Vorbild orientierten, konkreter. Sie sollten vorrangig Agitationsbühnen des sozialistischen Aufbaus sein, was mit den alten Land- und Kreistagen mit ihren aus der Weimarer Republik entlehnten Strukturen und Geschäftsordnungen nicht möglich war. Die Volksvertretungen sollten nicht in konkurrierende Fraktionen zerfallen, die alternative Anträge einbrachten und in kontroversen Debatten um Positionen rangen, Entscheidungen der Verwaltung hinterfragten oder gar kritisierten. Sie sollten vielmehr die Beschlüsse, die in den wirklichen Entscheidungszentren gefallen waren, durch Zustimmung legitimieren und durch Einstimmigkeit ein harmonisches Bild von den politischen Verhältnissen vermitteln. Damit erfüllten die Volksvertretungen eine ideologische Funktion. Zwar wurde auch Kontrolle für angebracht gehalten, doch mussten die Volksvertreter selbst jederzeit kontrollierbar und steuerbar sein.[58]

Eine Schlüsselfunktion kam in diesem Geflecht der Aufgaben und Zuständigkeiten den für die einzelnen Sachgebiete zu bildenden „ständigen Kommissionen“ zu. Sie sollten kontrollieren und zugleich selbst an der Verwaltungstätigkeit teilnehmen, was einen erheblichen Arbeitsaufwand für deren Mitglieder bedeutete. Die Frage, ob die Abgeordneten, die in ihren Berufen verblieben, zu dieser aufwendigen Tätigkeit zeitlich und fachlich in der Lage überhaupt wären, wurde nicht gestellt. Der SED-Führung gelang es auf diese Weise, die Grenzen zwischen Legislative und Exekutive zu verwischen.[59]

Der weitere Ablauf der Ereignisse entsprach dem von Walter Ulbricht skizzierten Zeitplan. Am 3. Juli verabschiedete das Sekretariat des ZK der SED die „Direktive für die Überleitung der Staatlichen Organe in die neuen Bezirke und Kreise“.[60] Auf der II. Parteikonferenz machte die SED-Führung ab dem 9. Juli die Öffentlichkeit mit dem unmittelbar bevorstehenden Umbau des Staatsapparates in der DDR bekannt. Zwar unterblieb jeder Hinweis auf die staats- und verfassungsrechtliche Dimension dieses Projektes. Dass es sich um eine tiefgreifende Veränderung der staatlichen Grundlagen der ostdeutschen Gesellschaft handelte, wurde hingegen sehr deutlich herausgestellt. Fünf Tage nach Be-

57 Vgl. Dok. 10.

58 Vgl. Kurzweg, Parteiherrschaft.

59 Vgl. Dok. 10. Als Walter Ulbricht vier Jahre später, am 23. April 1956, vor dem Nationalrat der Nationalen Front die Notwendigkeit der Bezirksbildung darlegte, sprach er von „Mammutlandtage[n] und ihre[n] Landesregierungen, die weit von der Bevölkerung entfernt waren, wogegen die Bezirkstage sehr viel operativer die Leitung des wirtschaftlichen und kulturellen Aufbaus durchführen“. Ulbricht propagierte einen „erforderlich[en] Kampf gegen einen in unserer Tradition tief verankerten Bürokratismus […], dessen Tendenz es ist, den Staatsapparat über die Parlamente herrschen zu lassen“; BArch, DY 30/IV 2/12/69, Bl. 7–8.

60 Vgl. das Dok. 6 sowie die Brandenburg betreffenden Anlagen als Dok. 7, 8 und 9.

endigung der Konferenz, am 17. Juli, stand auf der Tagesordnung des Ministerrates die Behandlung des Gesetzentwurfes „Über die weitere Demokratisierung des Aufbaus und der Arbeitsweise der staatlichen Organe in den Ländern der Deutschen Demokratischen Republik“,[61] womit sich der enge Terminplan für die Verabschiedung des Gesetzes durch die Volkskammer am 23. Juli einhalten ließ.[62]

In der letzten Julidekade geriet die Verwaltungsreform indes erneut in Turbulenzen, da wichtige Planungsarbeiten noch nicht zum Abschluss gebracht waren und die Sowjetische Kontrollkommission plötzlich ultimative Forderungen stellte. Die Sowjets waren teilweise nicht mit der territorialen Einteilung einverstanden. Innerhalb weniger Tage waren neue Vorstellungen über die Einrichtung von Abteilungen bei den Räten zu entwickeln, deren Zahl nach Auffassung der SKK geringer als geplant sein sollte. Zugleich bestand die SKK auf der Schaffung von ständigen Kommissionen für Justiz- und Polizeiarbeit, was nach deutschen Planungen nicht vorgesehen war.[63]

Als problematisch erwiesen sich die Gewinnung von Personal an den künftigen Verwaltungssitzen und die Bereitstellung von Verwaltungsgebäuden, zumal die SKK die Umwidmung von Wohnraum in Büros für Verwaltungszwecke untersagte. Bis zuletzt wurde um die Verteilung der Führungspositionen in den künftigen Bezirken gerungen. Besonders kompliziert gestalteten sich diese Probleme für Brandenburg, da hier erst sehr spät die Entscheidung über die endgültige Bezirkseinteilung fiel. Bis Anfang Juni bestand der Plan, das Land Brandenburg in einen Nord-, einen Südwest- und einen Südostbezirk aufzuteilen, wobei sowohl Oranienburg als auch Neuruppin als Verwaltungssitz des Nordbezirkes im Gespräch waren. Erst in der letzten Planungsphase entstand die Idee, im Südosten einen Bezirk mit Cottbus als Verwaltungssitz zu schaffen, um dort das künftige Entwicklungszentrum der Kohle- und Energieindustrie zusammenzufassen. Damit gehörte der Bezirk Cottbus zu den wenigen Beispiele einer Bezirksgründung nach tatsächlich wirtschaftlichen Aspekten.[64] Ob eine derartige Konzentration einzelner Wirtschaftszweige und deren weiterer Ausbau sinnvoll sind, ist eine andere Frage. Es fällt aber auf, dass weder die Frage einer Konzentration von Wirtschaftszweigen noch die einer sinnvollen Mischung bei der Entscheidungsfindung im Politbüro oder im Sekretariat des ZK behandelt worden wären oder dass dort entsprechende Planungspapiere vorgelegen hätten. „Wirtschaftliche und verkehrstechnische Zweckmäßigkeit“, wie in den ersten Strategiepapieren vom April 1952 formuliert,[65] wurde in den meisten Fällen der Neugliederung kaum erreicht und wohl auch gar nicht ernsthaft angestrebt. Schon nach rund eineinhalb Jahren fiel die Bilanz in diesen Punkten sehr kritisch aus. So bemerkte Eggeraths Nach-

61 Vgl. das Protokoll der 92. Sitzung der Regierung, 17. Juli 1952, Vorlage Nr. 1373, in: BArch, DC 20/I/118, Bl. 1–3.

62 Das „Gesetz über die weitere Demokratisierung des Aufbaus und der Arbeitsweise der staatlichen Organe in den Ländern der Deutschen Demokratischen Republik“ vom 23. Juli 1952 ist abgedruckt in Dokumente 1949–1961, S. 99–101, sowie im Gesetzblatt der DDR, Teil I, 1952, S. 613–614.

63 Vgl. das Protokoll der Sitzung der zentralen Regierungskommission am 19. Juli 1952, in: BArch, DO 1 (Ministerium des Innern), Nr. 26099, Bl. 61–65.

64 Vgl. Dok. 15.

65 Vgl. Dok. 2.

folger Günter Heyden im Februar 1954, bei der Bezirksbildung seien „ernsthafte Fehler“ begangen worden, indem etwa „ungünstige Verkehrsverhältnisse […] entstanden sind, was den berechtigten Unwillen der Bevölkerung“ hervorgerufen habe.[66]

Wesentlich blieb aber die politische Zweckmäßigkeit des Verfahrens, weshalb trotz kritischer Bilanz die Bezirksgliederung unverändert blieb. Das betraf die Gliederung in vom Ministerrat direkt geführte Verwaltungseinheiten und deren territoriale Einteilung. Das mit Beschluss vom 17. Juli 1952 geschaffene Präsidium des Ministerrates, das nach den Kompetenzüberschneidungen der Ko.-Ko.-Stellen die Arbeitsfähigkeit des Kabinetts wiederherstellen sollte, bildete somit die notwendige Bedingung für die vertikale Neugliederung des Staates.[67] Doch auch Sicherheitsfragen, auf die in diesem Zusammenhang weder von den Akteuren noch in der späteren Literatur bisher ausreichend hingewiesen wurde, spielten zweifellos eine erhebliche Rolle. Vor allem die Überwachung der Westgrenze und der Umlandgrenze zu den Berliner Westsektoren, für die die bewaffneten Organe ebenso zuständig waren wie die örtlichen Partei- und Staatsorgane, stand dabei im Vordergrund der Überlegungen. Am 26. Mai 1952 war die Einführung einer neuen Grenzordnung beschlossen worden, über die schon seit längerer Zeit diskutiert worden war.[68] Die gesamte West-Berliner Umlandgrenze befand sich nun im Bezirk Potsdam. Die Länder selbst wurden erst sehr spät in die Verwaltungsreform einbezogen. Ihre Aufgaben erstreckten sich ausschließlich auf die Umsetzung zentraler Direktiven sowie auf die exakte Berichterstattung über den Fortgang der Veränderungen in ihren Territorien. Zwei parallele Prozesse waren zu bewältigen, deren Dimension sich in umgekehrter Proportion zu der zur Verfügung stehenden Zeit verhielt: die Abwicklung der Einrichtungen des Landes und der Aufbau der Behörden der Bezirke. Für beide Prozesse verantwortlich waren die Ministerpräsidenten, die damit ihre letzte große Aufgabe zu erfüllen hatten. Angeleitet wurden sie durch die Koordinierungs- und Kontrollstelle für die Arbeit der Verwaltungsorgane unter Staatssekretär Eggerath; abzustimmen hatten sie sich mit den 1. Landessekretären der SED.

Die Abwicklung der Regierungsstellen regelte in Brandenburg Ministerpräsident Jahn mit den „Genossen Minister[n]“ bzw. mit den „Genossen Hauptabteilungsleitern in den Ministerien mit bürgerlichen Ministern“.[69] Aus Berlin reiste eine Instrukteursgruppe an, aus der für jedes Ministerium ein Instrukteur zuständig war. Den Instrukteuren waren über alle Vorgänge Mitteilung zu machen; bestimmte Entscheidungen bedurften ihrer Zustimmung. Jeder Instrukteur berichtete für sein Ressort an die Ko.-Ko.-Stelle. Zusam-

66 Schreiben des Leiters der Hauptabteilung Örtliche Organe des Staates beim Ministerpräsidenten, Günter Heyden, an Otto Grotewohl, 17. Februar 1954, in: BArch, NY 4090/432 (Nachlass Otto Grotewohl), Bl. 177–178.

67 Vgl. Lapp, Ministerrat, S. 20.

68 Vgl. Verordnung über Maßnahmen an der Demarkationslinie zwischen der Deutschen Demokratischen Republik und den westlichen Besatzungszonen Deutschlands vom 26. Mai 1952. Anlage l zum Protokoll der 84. (außerordentlichen) Sitzung der Regierung vom 26. Mai 1952, in: BArch, DC 20/1/3-109, Bl. 78–79.

69 Vgl. Dok. 11.

menfassende Berichte der Gruppe lieferte zusätzlich der Leitinstrukteur für das Land Brandenburg Schulz.[70]

Der wichtigste und schwierigste Teil der Arbeit bestand im Aufbau der Bezirksbehörden, wozu im Land Brandenburg am 17. Juli 1952 drei Bezirkskommissionen gebildet wurden.[71] Bis zu zehn Mitglieder stark, vereinten diese Kommissionen das künftige Führungspersonal für die Räte der Bezirke, die Bezirksleitungen der SED sowie von FDGB und FDJ. Daneben fungierte für jeden Bezirk ein Organisationskomitee, das in Personalunion vom Vorsitzenden der Bezirkskommission geleitet wurde und sich in mehrere Unterkommissionen untergliederte, im Einzelnen für territoriale Fragen, für Kaderfragen, für die personelle Zusammensetzung der Bezirks- und Kreistage, für Gebäude und für die grundsätzliche administrative Überleitung.[72]

Damit waren zugleich die bis Ende Juli noch immer nicht geklärten Problemkreise umrissen, mit deren Lösung die Kommissionen z. T. bis Ende August befasst waren. Im Land Brandenburg stellten sich diese Probleme mit besonderer Schärfe, was sich aus der verspäteten Entscheidung zur Bildung des Bezirkes Cottbus ergab.[73] Die überhasteten Planungen für Cottbus wirkten wiederum auf die Planungen und Entscheidungen in Potsdam und Frankfurt (Oder) zurück, wo sich vor allem die Personalpläne immer wieder als Makulatur erwiesen. Im Einzelnen ging es um Lösungen zu folgenden Punkten:

Territoriale Fragen: Nachdem die Bezirkseinteilung für Brandenburg auf der zentralen Ebene entschieden worden war, oblag den Bezirkskommissionen – nicht ohne die jeweilige Bestätigung durch zentrale Behörden – die Klärung wesentlicher Detailfragen. Hierzu zählten die endgültige Festlegung der Bezirksgrenzen sowie die Kreiseinteilung und Festlegung der Verwaltungssitze. An Mecklenburg und Sachsen-Anhalt waren Unterlagen über die zu den Bezirken Schwerin, Neubrandenburg und Magdeburg wechselnden Kreise zu übergeben, von Sachsen-Anhalt und Sachsen für die zu Potsdam und Cottbus kommenden Kreise zu übernehmen. Die Abstimmungen zwischen Cottbus und Frankfurt (Oder) über die Zugehörigkeit einiger Gemeinden zu dem einen oder anderen Bezirk zogen sich entsprechend in die Länge.[74]

Personalfragen: Um Massenentlassungen zu vermeiden und die Funktionsfähigkeit der Bezirksverwaltungen zu gewährleisten, sollte das Personal der aufzulösenden Landesministerien und der anderen Behörden übernommen werden. Neben den sogenannten kaderpolitischen Aspekten, auf die später eingegangen wird, erwies sich die mangelnde Mobilität der Mitarbeiter als Haupthindernis. Kaum jemand war bereit, seinen Potsdamer Arbeitsplatz gegen einen Schreibtisch in Frankfurt oder Cottbus einzutauschen und damit auch den Wohnort zu wechseln, zumal in den neuen Bezirkszentren kaum Wohnungen

70 Vgl. Dok. 12 und 14.

71 Zur Tätigkeit dieser Kommissionen sind die jeweiligen Berichte über den Stand der Durchführung der Verwaltungsreform aussagekräftig, die regelmäßig an Staatssekretär Eggerath gesandt wurden; vgl. die Dok. 11, 13, 24, 25, 26, 28, 31, 32, 34, 36, 37, 40 und 42.

72 Vgl. Dok. 45.

73 Dieser Zusammenhang wurde auch in der Verwaltung selbst gesehen, vgl. Dok. 49.

74 Vgl. etwa das Protokoll über die Besprechung zum „Stand der Überleitung – Bezirk Cottbus“, 2. August 1952, in: BLHA, Rep. 401, Nr. 58, Bl. 16.

zu bekommen waren. In Potsdam hatten sich viele gerade eingerichtet, nicht wenige Mitarbeiter auch in den meist attraktiven Gemeinden im Umland von Potsdam.[75] Für zahlreiche Betroffene bildete die geringe Aussicht auf einen angemessenen Arbeitsplatz für den Ehepartner in Frankfurt oder Cottbus ein ebenso gewichtiges Argument gegen einen Wechsel. Während so für die Bezirksbehörden in Potsdam ausreichend Personal zur Verfügung stand, entwickelte sich die Suche nach geeigneten Mitarbeitern für die beiden anderen Bezirksbehörden zu einem längerfristigen Problem, das sowohl die untere Ebene wie auch die mittlere Leitungsebene tangierte.[76] Am 25. August zählte die Cottbusser Bezirksverwaltung 307 Mitarbeiter[77] – das entsprach 65 Prozent der zu besetzenden Stellen –, zwei Wochen später waren immerhin 412 der 496 Stellen besetzt.[78] In Frankfurt entwickelte sich die Situation ähnlich.[79] Knapp die Hälfte der Mitarbeiter wurde aus den Landesbehörden übernommen, ein Viertel aus der Kreis- und Stadtverwaltung. Die restlichen Beschäftigten hatten zuvor meist in anderen Verwaltungen und Organisationen bzw. in Betrieben gearbeitet.

Gebäudefragen: Von erheblicher Tragweite erwies sich der Mangel an geeigneten Verwaltungsgebäuden in den neuen Bezirksstädten. Vor allem Cottbus, wo es nie eine größere Anzahl von Verwaltungen gegeben hatte und somit auch nie entsprechende Gebäude errichtet worden waren, war davon betroffen. Deshalb entstanden in der noch immer kriegszerstörten Stadt zahlreiche Baracken – eine Methode, nach der auch in Frankfurt und in vielen Kreisstädten der Mangel an Büroflächen behoben wurde. Finanziert wurde das Barackenbauprogramm durch die kurzfristige Bereitstellung von mehreren Millionen DM aus dem zentralen Staatshaushalt und die Freigabe von Kontingentscheinen für das Material durch die Regierung.[80] Auch Schulen, Wohnheime und Villen, oft bereits von der sowjetischen Besatzungsmacht nach dem Krieg beschlagnahmt und nun teilweise abgegeben, dienten fortan Verwaltungszwecken.[81]

Personelle Zusammensetzung der Bezirks- und Kreistage: Keinesfalls wollte die SED-Führung den Umbau des politischen Systems in der DDR mit dem unkalkulierbaren

75 Vgl. Dok. 39.

76 Vgl. Dok. 24; die zur selben Zeit (Anfang August 1952) aus Cottbus genannte Zahl von 283 übernommenen Mitarbeitern erwies sich in der Praxis als überhöht, da viele Betroffene, die anfangs zum Wechsel bereit waren, am Ende doch nicht nach Cottbus gingen; vgl. BLHA, Rep. 801, Nr. 136, Bl. 128.

77 Vgl. ebd., Bl. 93.

78 Vgl. das Schreiben des Vorsitzenden des Rates des Bezirkes Cottbus an Staatssekretär Eggerath, 9. September 1952, in: ebd., Bl. 97.

79 Bis zum 15. September 1952 waren 336 Stellen besetzt, was 73,5 Prozent der Sollstärke entsprach; vgl. die Aufstellung der Kaderabteilung des Rates des Bezirkes Frankfurt (Oder), in: BLHA, Rep. 601, Nr. 5990. Zur Weigerung von Landesbediensteten, nach Frankfurt zu wechseln, vgl. auch den Abschlussbericht der Zentralen Kommission für Staatliche Kontrolle, Bezirksinspektion Frankfurt (Oder) vom 3. Oktober 1952, in: BArch, DO 1 (Ministerium des Innern), Nr. 26100, Bl. 261–262, sowie Dok. 47.

80 Vgl. Dok. 27.

81 Vgl. den Vorschlag der Gebäudekommission des Kreises Frankfurt (Oder) vom 6. Juli 1952, in: BLHA, Rep. 601, Nr. 29, Bl. 16–20, sowie das entsprechende Schreiben der Stadt Potsdam vom 20. Juli 1952, in: BLHA, Rep.401, Nr. 58, Bl. 147–155.