

Schriften zur Rechtsgeschichte

Heft 65

**Kommunale Leistungsverwaltung
im 19. Jahrhundert**

**Frankfurt am Main
unter Mumm von Schwarzenstein
1868 bis 1880**

Von

Andrea Fischer



Duncker & Humblot · Berlin

ANDREA FISCHER

**Kommunale Leistungsverwaltung
im 19. Jahrhundert**

Schriften zur Rechtsgeschichte

Heft 65

Kommunale Leistungsverwaltung im 19. Jahrhundert

**Frankfurt am Main
unter Mumm von Schwarzenstein
1868 bis 1880**

Von

Andrea Fischer



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Fischer, Andrea:

Kommunale Leistungsverwaltung im 19. Jahrhundert : Frankfurt am Main unter Mumm von Schwarzenstein, 1868 bis 1880 / von Andrea Fischer. – Berlin : Duncker und Humblot, 1995

(Schriften zur Rechtsgeschichte ; H. 65)

Zugl.: Frankfurt (Main), Univ., Diss., 1994

ISBN 3-428-08457-8

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1995 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0720-7379

ISBN 3-428-08457-8

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 

Vorwort

Diese Arbeit lag der juristischen Fakultät der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main 1994 als Dissertation vor. Herr Prof. Dr. Benöhr hatte mich auf das Thema aufmerksam gemacht und durch seinen Rat und seine Kritik wesentliche Anregung und damit beste Betreuung gegeben. Hierfür danke ich ihm herzlich. Dank schulde ich ferner dem Graduiertenkolleg Mittelalterliche und neuzeitliche Rechtsgeschichte, das es mir durch die Aufnahme als Kollegiatin ermöglichte, meine Arbeit vor einem größeren wissenschaftlichen Plenum zur Diskussion zu stellen, sowie dem Max-Planck-Institut für Europäische Rechtsgeschichte, insbesondere dessen Direktor, Herrn Prof. Dr. Stolleis, für seine großzügige finanzielle Förderung. Herrn Freiherr von Bethmann sowie der Frankfurter Historischen Kommission danke ich dafür, durch die Verleihung des Bethmann Preises großes Vertrauen in meine Arbeit gesetzt zu haben. Nicht vergessen möchte ich Frau Mumm v. Schwarzenstein, die mir den Frankfurter Oberbürgermeister Mumm als Familienmitglied näher brachte. Schließlich gilt mein Dank auch allen Mitarbeitern der von mir "heimgesuchten" Archive, insbesondere denen des Instituts für Frankfurter Stadtgeschichte. Hilfe beim Layout leisteten: Elke Heynert, Dieter Hüsken, Wolfgang Müller und Wolfgang Zöckler.

Andrea Fischer

Inhaltsverzeichnis

Problemstellung	19
I. Gegenstand der Arbeit	19
II. Forschungsstand	25
III. Quellenlage	27
IV. Fragestellung und Gang der Untersuchung	27
<i>1. Teil</i>	
Staatliche Vorgaben: Frankfurts Eingliederung 1866-1869	31
A. Einverleibung	32
I. Recht der Annexion	32
1. Erlöschen des Deutschen Bundes	32
2. Recht der Eroberung	34
3. Recht der Nation	36
4. Frankfurts Stellungnahme	36
II. Vollzug der Annexion	37
1. Annexionsgesetz	37
a) Real- oder Personalunion	37
b) Rechtmäßigkeitsfrage	38
c) Zeitpunkt der Verfassungseinführung	40
d) Annahme des Gesetzes	41
2. Inbesitznahmepatent und Proklamation	42

III. Ergebnis.....	43
B. Eingliederung.....	44
I. Einbau in die preußische Verwaltungsorganisation	45
1. Mittel- und Unterbehörden.....	45
a) Provisorische Verwaltung des Übergangsjahres: Zivilkommissariat und Übergangsoberpräsidium.....	46
b) Provinz- und Regierungsebene.....	47
aa) Allgemeine Verwaltung der Mittelstufe in Preußen	47
bb) Konstituierung der allgemeinen Verwaltung der Mittelstufe in Frankfurt 1867/68.....	48
(1) Entstehung.....	48
(2) Inhalt der Verordnung und des Erlasses	50
cc) Sonderbehörden auf Provinzebene.....	51
(1) Sonderbehörden in Preußen	51
(2) Preußische Sonderbehörden in Frankfurt	52
dd) Selbstverwaltung in der Mittelstufe.....	53
c) Unterbehörden.....	54
d) Ergebnis.....	55
2. Polizeiverwaltung.....	56
a) Polizeiverwaltung in Preußen	57
b) Frankfurter Polizeipräsidium	58
aa) Entstehung.....	58
bb) Gesetzliche Regelung	59
c) Ergebnis.....	60
3. Kommunale Selbstverwaltung.....	61
a) Entstehung	61
aa) Stadtverfassung bis 1866	62

(1) Entwicklung bis 1816	62
(2) Constitutionsergänzungsakte von 1816 und ihre Ergänzungen	63
bb) Gemeindeverfassungsgesetz von 1867.....	67
(1) Müllersche Punktationen	67
(2) Übernahme der Preußischen Städteordnung von 1853	70
b) Inhalt des Frankfurter Gemeindeverfassungsgesetzes	72
aa) Grundsätzliches zum Selbstverwaltungsrecht.....	72
bb) Bürger- und Einwohnerrechte und Pflichten.....	75
cc) Stadtverordnetenversammlung.....	76
dd) Magistrat.....	78
ee) Verhältnis der Stadtverordnetenversammlung zum Magistrat.....	80
ff) Finanzen.....	81
gg) Staatliche Eingriffsrechte.....	81
(1) Ernennungs- und Bestätigungsrechte.....	82
(2) Genehmigungsvorbehalte.....	82
(3) Entscheidungsrechte und Informationspflichten	83
(4) Aufsicht.....	83
c) Ergebnis.....	84
II. Rezeß.....	86
1. Problem	86
2. Gang der Rezeßverhandlungen.....	87
3. Inhalt	90
4. Ergebnis.....	91
III. Übernahme allgemeiner preußischer Gesetze.....	92
1. Steuern.....	92
2. Allgemeine Wirtschaftsgesetzgebung.....	95
3. Ergebnis.....	95

2. Teil

Kommunale Vorgaben 1868-1880

96

A.	Städtische Gremien	96
	I. Stadtverordnetenversammlung	96
	1. Liberale Parteien	97
	a) Demokratischer Wahlverein/Demokratischer Verein	97
	b) Verein der Fortschrittspartei	99
	c) Nationalliberaler Verein	100
	2. Kommunalwahlen	101
	3. Geschäftsordnung	103
	4. Ergebnis	105
	II. Magistrat und Verwaltungsämter	105
	1. Magistrat	105
	a) Geschäftsordnung	106
	b) Personelle Zusammensetzung	107
	aa) Mumm von Schwarzenstein	107
	(1) Wahl und Ernennung zum Bürgermeister	107
	(2) Werdegang	109
	Herkunft und Familie	109
	Karriere	111
	bb) Zweiter Bürgermeister und Stadträte	117
	2. Verwaltungsämter	121
	3. Bürokratisierungstendenzen	123
	4. Ergebnis	127
B.	Finanzen	128
	I. Städtische Steuern	129

II. Entwicklung des Haushaltes	133
III. Anleihen	136
IV. Ergebnis	138

3. Teil

Bereiche der Leistungsverwaltung 140

A. Gasversorgung	140
I. Ausgangslage	140
1. Gründung der Frankfurter Gasbetriebe	141
2. Vertragslage am Ende der freistädtischen Zeit	142
a) Neue Frankfurter Gasbereitungsgesellschaft	143
b) Imperial Continental Gas Association	144
II. Submission	145
1. Ausschreibung	146
2. Bedingungsheft	147
3. Resonanz	150
III. Kommunalisierung	152
1. Aufkommen der Kommunalisierungsfrage 1867/68	152
2. Kommunalpolitische Diskussion 1869	153
3. Abschluß der Kommunalisierungsfrage 1870	158
a) Grundsätzliche Position des Magistrats	158
b) Auseinandersetzung um Publikandum	158
c) Verhandlungen mit den Gasgesellschaften	160
IV. Ergebnis und Einordnung in die deutsche Entwicklung	162
B. Müllabfuhr	165
I. Ausgangslage	166

II. Verbesserungsmaßnahmen	166
1. Polizeiverordnung	166
2. Submission	170
a) Ausschreibung	170
b) Submissionsbedingungen	171
c) Submissionsofferten	172
III. Kommunalisierung	173
IV. Fuhramt/Feuer- und Fuhramt	176
1. Geschäftsordnung	176
2. Personelle Zusammensetzung	177
3. Tätigkeit des Fuhrantes/Feuer- und Fuhramt	178
V. Weitere Entwicklung der Müllabfuhr	181
VI. Ergebnis	182
C. Wasserversorgung	185
I. Ausgangslage und Plan einer Quellwasserleitung	185
1. Wasserversorgung in freistädtischer Zeit	185
2. Plan einer Quellwasserversorgung	186
a) Initiative	186
b) Städtische Vorarbeiten	188
II. Rechtliche Ausgestaltung	189
1. Organisationsform	189
2. Vertrag zwischen Stadt und Aktiengesellschaft	191
a) Unstreitige Regelungen	192
b) Änderungen	193
3. Statuten der Aktiengesellschaft	195
4. Wassergeldtarif und Gebrauchsordnung	197
III. Tätigkeit der Aktiengesellschaft	200

1. Beziehung zu städtischen Behörden.....	200
a) Generalunternehmer.....	200
b) Finanzen	201
aa) Städtische Kredite.....	202
bb) Aufbringung der Vollendungskosten durch die Stadt	204
(1) Befürworter.....	204
(2) Gegner.....	206
(3) Lage der AG.....	208
2. Beziehung zu städtischen/staatlichen Behörden.....	209
a) Genehmigung des Unternehmens.....	209
b) Enteignungen.....	211
c) Zusammenlegungen.....	213
d) Polizeiverordnung.....	214
IV. Kommunalisierung.....	214
1. Kommunalisierungsbereitschaft.....	214
a) Städtische Organe.....	215
b) Quellwasserleitungs AG.....	216
2. Übernahmevertrag.....	216
a) Zustandekommen.....	216
b) Inhalt.....	218
3. Übernahme.....	219
a) Vollendung.....	219
b) Regulativ der Quellwasserleitungsdeputation.....	220
aa) Entstehung.....	220
bb) Inhalt und Geltungszeitraum.....	221
V. Weitere Entwicklung.....	223
1. Rechtliche Entwicklung.....	223
2. Technische Entwicklung.....	224

VI. Ergebnis.....	225
D. Markthalle.....	229
I. Ausgangslage.....	229
1. Marktwesen bis zum Ende der freistädtischen Zeit.....	230
2. Neuer Markt 1871.....	231
II. Markthallenbau.....	233
1. Vorgeschichte.....	233
2. Aktivitäten nach 1871.....	234
a) Private Initiativen.....	234
b) Städtische Behörden.....	236
aa) Einsetzung der Markthallenkommission.....	236
bb) Weitere Projektierungstätigkeit.....	237
c) Polizeipräsidium.....	240
3. Bauausführung.....	241
III. Neuregelung des Marktwesens.....	243
1. Automatischer Übergang der Marktpolizei auf die Stadt.....	243
a) Städtische Befürworter.....	244
b) Gegenposition des Polizeipräsidenten.....	245
c) Einlenken der städtischen Behörden.....	245
2. Gesetzesanpassung und Provisorium.....	246
a) Polizeiverordnung und Bekanntmachung.....	247
b) Standgelderhebung außerhalb der Halle.....	248
c) Markthallen- und Platzgeldordnung.....	249
3. Städtische Verwaltungsbehörde.....	252
a) Provisorische Marktverwaltung und Übertragung der Marktpolizei.....	252
b) Marktamt.....	254

Inhaltsverzeichnis	15
aa) Rechtliche Ausgestaltung.....	254
bb) Tätigkeit.....	255
IV. Ergebnis.....	257
Lösungsansatz:	
Zum System der Frankfurter Leistungsverwaltung	261
Quellen- und Literaturverzeichnis	273

Abkürzungen

Abt.	= Abteilung
AG	= Aktiengesellschaft
ALR	= Allgemeines Preußisches Landrecht
Anm.	= Anmerkung
Art.	= Artikel
BA	= Bundesakte
Bl.	= Blatt
CEA	= Constitutionsergänzungsakte
Diss.	= Dissertation
Dok.	= Dokument
fl	= Gulden
GemVG	= Gemeindeverfassungsgesetz
Gesetz u. StatutenS	= Gesetz- und Statutensammlung
GewO	= Gewerbeordnung
GO Mag	= Geschäftsordnung des Magistrats
GO StvV	= Geschäftsordnung der Stadtverordnetenversammlung
grds.	= grundsätzlich
GStA	= Geheimes Staatsarchiv Merseburg
Hg.	= Herausgeber
HRG	= Handwörterbuch zur deutschen Rechtsgeschichte
HStA	= Hessisches Hauptstaatsarchiv Wiesbaden
HwbdKw	= Handwörterbuch der Kommunalwissenschaften
HwbdStw	= Handwörterbuch der Staatswissenschaften
HZ	= Historische Zeitschrift
KabO	= Kabinettsordre
KB	= Kommissionsbericht
kr	= Kreuzer
M	= Mark
MA	= Magistratsakte
Mag.	= Magistrat
MPS	= Mitteilungen aus den Protokollen der Stadtverordnetenversammlung
o. V.	= ohne Vornamensangabe

PGS	= Preußische Gesetzessammlung
praes.	= praesentiert
PStO	= Preußische Städteordnung
PV	= Preußische Verfassung
StvV	= Stadtverordnetenversammlung
StvVA	= Akte der Stadtverordnetenversammlung
StvVP	= Protokoll der Stadtverordnetenversammlung
VB	= Verwaltungsbericht
VerfG	= Verfassungsgeschichte
Verh. pr. AH	= Verhandlungen des preußischen Abgeordnetenhauses
VerwG	= Verwaltungsgeschichte
VO	= Verordnung
WSchlA	= Wiener Schlußakte
zit.	= zitiert

Problemstellung

"Die Zeiten sind vorüber, wo Frankfurt in einer gewissen Selbstgenügsamkeit, getragen von dem Gefühle der ihm beiwohnenden Bedeutung, sich auf sich selbst zurückziehen und seine Entwicklung gemächlich der Zeit und der Gunst der Umstände überlassen mochte. Frankfurt hat heute alle Ursache, sich ernstlich zu rühren und in richtiger Erfassung seiner Lage und der gebotenen Mittel zu streben, einer der Zentralpunkte jenes großen Welt- und Verkehrslebens zu werden, das durch die Anreize, welche es den Vermögenden bietet, fähig ist, die Vorteile der Freizügigkeit in umfassender und nachhaltiger Weise der Stadt zuzuwenden."¹

Mit diesem Aufruf - der noch heute Gültigkeit haben dürfte - proklamierte der Frankfurter Oberbürgermeister Mumm in seinem ersten Verwaltungsbericht vom 14.12.1869 die Hinwendung der Stadt zu bewußter Verwaltungstätigkeit, zu einer "*umfangreichen modernen Wirtschaftstätigkeit der Gemeinden*",² zur Leistungsverwaltung.

I. Gegenstand der Arbeit

Ziel der vorliegenden Arbeit ist es, zum Verständnis der Mechanismen der Leistungsverwaltung beizutragen. Für die Entwicklung der Verwaltungstätigkeit ist diese von besonderer Bedeutung. An ihr läßt sich zeigen, aus welchen Gründen die Verwaltung ausgedehnt wurde, und welche Interessen dem entgegenstanden. Bemerkenswert ist dabei sowohl die Entwicklung eines ökonomischen Instrumentariums zur Finanzierung als auch das Aufgreifen von juristischen Ausgestaltungsmöglichkeiten.

Im Gegensatz zur Eingriffsverwaltung, der ordnenden Verwaltung, die in die Rechtssphäre des Bürgers eingreift, spricht die Verwaltungslehre heute von Leistungsverwaltung, wenn dem Bürger Vergünstigungen gewährt wer-

¹ VB 1869 das Zitat findet sich bei *Varrentrapp*, S. 5.

² Vgl. hierzu *Rüfner*, Formen, S. 87.

den.³ Zweifel könnten gegenüber dem Begriff Leistungsverwaltung angebracht sein, weil er primär auf die Institutionen Trägerschaft, die Verwaltung, abstellt und nicht wie der Forsthoffsche Begriff der "Daseinsvorsorge" an eine bestimmte Gruppe von Leistungen, an die lebensnotwendigen Güter, anknüpft. Zudem bietet der Begriff "Daseinsvorsorge" eine normative und sozialgeschichtliche Erklärung.⁴ Da er jedoch zu einem "Allerweltsbegriff" geworden ist, zu einem politischen Schlagwort, wird der für die Rechtswissenschaft präzisere Terminus "Leistungsverwaltung" vorgezogen.⁵ Auch dieser geht auf Forsthoff zurück, der ihn in seiner Schrift "Die Verwaltung als Leistungsträger"⁶ entwickelt hat. Eine systematische Untersuchung zum Begriff erfolgte erstmals 1973 durch Göttrupp. Bereits bei Forsthoff wurde deutlich, daß sich der Bedeutungsinhalt von "Leistungsverwaltung" nicht in der juristischen Komponente erschöpft, sondern auch rechtliche und gesellschaftliche Implikationen, wie die Daseinsvorsorge, d.h. alle Veranstaltungen der öffentlichen Hand, enthält.⁷

Den Untersuchungsgegenstand im engeren Sinne bildet die kommunale Leistungsverwaltung.

Während dem Staat im Zeitalter des Liberalismus und der Zurückbildung des polizeilichen Tätigkeitsbereiches die ideologische Grundlage für ein Eingreifen in wirtschaftliche und soziale Bereiche entzogen wurde, galt die Führung der gemeindlichen Verwaltungsgeschäfte als Leitung eines Geschäfts. Die vom Liberalismus vorgenommene Trennung zwischen Staat und Gesellschaft ordnete die Gemeinden dem gesellschaftlichen Bereich zu. Infolgedessen übertrug die liberale Staatsauffassung die für den Staat geltenden Grundsätze des *laissez faire, laissez aller* nicht auf die Gemeinden.⁸

Zeitlich und örtlich ist eine Begrenzung auf die Leistungsverwaltung im Frankfurt der Oberbürgermeisterjahre Daniel Heinrich Mumms von Schwarzenstein, also 1868-1880, gewählt worden.

³ Maurer, Rdnr. 22.

⁴ Siehe hierzu Hofmann, Daseinsvorsorge, S. 167; vgl. zu den Unschärfen des Begriffes Leistungsverwaltung: Wittkämper S. 28 f; Krabbe, Kommunalpolitik, S. 17.

⁵ So auch u.a. Göttrupp, *passim*; Rübner, S. 87; Matzerath, Leistungsverwaltung, S. 9; Wittkämper, S. 28 f; zur Problematik der Konzentration auf die Daseinsvorsorge, vgl. Matzerath, Buchbesprechung, S. 362.

⁶ Forsthoff, Verwaltung, S. 6.

⁷ Matzerath, Leistungsverwaltung, S. 4.

⁸ Göttrupp, S. 33 ff; Matzerath, Leistungsverwaltung, S. 12; Reulecke, S. 63; Matzerath, Urbanisierung, *passim*.

Ausschlaggebend war, daß sich in den Jahren 1867-1918 die kommunale im Vergleich zur staatlichen Tätigkeit in erheblichem Umfang ausdehnte. So stiegen die Sach- und Personalausgaben der Gemeinden zwischen 1870 und 1913 um das elffache, während die der Bundesstaaten nur um das Fünffache wuchsen.⁹ Die siebziger Jahre markieren den Beginn der qualifizierten Phase der Urbanisierung.¹⁰

Mit Frankfurt wurde typologisch eine Handels- und Gewerbestadt älterer Tradition zum Untersuchungsgegenstand gemacht.¹¹ Sie zeigte im untersuchten Zeitraum einen niedrigen Industrialisierungsgrad.¹² Kanngießer charakterisierte Frankfurt 1892 folgendermaßen:

"Frankfurt ist seinem Wesen nach ein Emporium des Handels, der aber weit mehr im Geldmarkt (Börsen- und Bankwesen) als im eigentlichen Warenhandel seinen Schwerpunkt findet; es ist ferner eine Luxusstadt, welche auf einen starken Fremdenverkehr und auf die fortschreitende Ansiedlung wohlhabender Bevölkerungselemente angewiesen ist."¹³

An dieser Charakterisierung änderte auch die 1877 erfolgte Eingemeindung des mehr gewerblich-industriellen Bornheims nichts. Frankfurts Bevölkerung von 91.000 Einwohnern im Jahre 1870/71¹⁴ erfüllt fast heutige Kategorien einer Großstadt, nämlich 100.000 Einwohner.¹⁵ 1874 war diese Grenze bereits überschritten.¹⁶

Die Untersuchung speziell Frankfurts ist von Bedeutung, weil sich dort 1866 - kurz vor Beginn der Amtszeit Mumms - ein höchst bemerkenswerter staats-, völker- und verwaltungsrechtlicher Umbruch vollzogen hatte. Frank-

⁹ Hofmann, VerwG III, S. 578 ff; Bajohr, S. 69.

¹⁰ Hardtwig, Großstadt, S. 20 m.w.H.; Nipperdey, S. 159; Reulecke, S. 20. Belege bei Silbergleit passim.; Mombert, passim.

¹¹ Zu dieser Eingruppierung: Gall, Stadt, S. 17 andere Stadttypen sind: frühindustrielle Gewerbestadt, Industriestadt, Residenz-, Verwaltungsstadt und Universitätsstadt; vgl. Krabbe, Kommunalpolitik mit ähnlicher Typologie, S. 103; vgl. Bothe, S. 704 f.

¹² Steitz, S. 176; Rebentisch, S. 91 ff; vgl. die Gewerbezahl in: Beiträge zur Statistik, S. 23 ff, S. 242; zur gewerblichen Rangstellung Frankfurts; Hinderliter, passim.

¹³ Kanngießer, Gegenwart, S. 56.

¹⁴ VB 1872, S. 2; vgl. auch Silbergleit, Tabellen S. 8.

¹⁵ Zur Problematik der Übertragung heutiger Großstadtgrenzen (100.000 Einwohner auf Städte im 19. Jh, vgl. Hardtwig, Großstadt, S. 21.

¹⁶ Zur Bevölkerungsentwicklung vgl. VB 1874, S. 5; 1877 S. 4; vgl. Rebentisch, S. 95; Hohorst, S. 45: 1875-1890 wuchs Frankfurt um 74,5%.