

Quellen und Forschungen zur
Brandenburgischen und Preußischen Geschichte

Band 23

Stadt, Bürgertum und Staat im 19. Jahrhundert

Selbstverwaltung, Partizipation und Repräsentation
in Berlin und Preußen
1806 bis 1918

Von

Berthold Grzywatz



Duncker & Humblot · Berlin

BERTHOLD GRZYWATZ

Stadt, Bürgertum und Staat
im 19. Jahrhundert

Quellen und Forschungen zur
Brandenburgischen und Preußischen Geschichte

Herausgegeben im Auftrag der
Preußischen Historischen Kommission, Berlin
von Prof. Dr. Johannes Kunisch

Band 23

Stadt, Bürgertum und Staat im 19. Jahrhundert

Selbstverwaltung, Partizipation und Repräsentation
in Berlin und Preußen
1806 bis 1918

Von

Berthold Grzywatz



Duncker & Humblot · Berlin

Als Habilitationsschrift auf Empfehlung des Fachbereichs
Geschichts- und Kulturwissenschaften der Freien Universität Berlin
gedruckt mit Unterstützung der Deutschen Forschungsgemeinschaft

Die Habilitationsschrift wurde von der Stiftung der deutschen Städte, Gemeinden
und Kreise zur Förderung der Kommunalwissenschaften als herausragende Arbeit
auf dem Gebiet der Kommunalwissenschaften prämiert.

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische
Daten sind im Internet über <<http://dnb.ddb.de>> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten

© 2003 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fremddatenübernahme: Klaus-Dieter Voigt, Berlin
Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin
Printed in Germany

ISSN 0943-8629
ISBN 3-428-10562-1

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Meiner Frau Ursula E. Großpietsch-Grzywatz

Vorwort

Glücklich, wer noch hoffen kann, aus diesem Meer des Irrtums aufzutau-
chen, erklärt der an seinem intellektuellen Dasein verzweifelnde Faust sei-
nem Famulus Wagner. Selbst Gelehrter, doch der Wissenschaft voller Skep-
sis, der Sprache und den Worten voller Mißtrauen gegenüber tretend, ne-
giert Faust den Erkenntnisfortschritt. Die Erforschung des Zeitgeistes sieht
er als bloße Selbstbespiegelung, allenfalls für pragmatische Maximen gut,
die den Bezug zum wirklichen Leben verfehlt haben. Die im Bild des die-
nenden Assistenten verkörperte Wissenschaft mag sich der Enge des eigen-
en Gesichtsfeldes und der Endlichkeit des Forschens, das oft auf halbem
Wege ein Ende findet, bewußt sein, dennoch ist es nicht das sich ohne Maß
entfaltende Erkennenwollen, sondern die ihrer Bedingtheit verpflichtete
Wissensaneignung, die dem Erkenntnisfortschritt, fernab selbstenthebender
Maßlosigkeit, Ziel gibt. Weniger Grenzüberschreitung als Grenzprozeß zwi-
schen individuellem Drang und kommunikativer Bindung an den interakti-
ven Diskurs, entwickelt sich Wissenschaft immer noch in der Enge be-
schränkter Räume, doch im Dialog Weite gewinnend, verläßt sie den Zirkel
etablierter Gedankenfabriken, solange nicht findige Meister den Geist dres-
sieren und die Vernunft einschnüren. In diesem Sinne ist diese Arbeit viel-
fältigen Anregungen, wohlmeinender Begleitung und kritischem Zuspruch
verpflichtet.

Peter Steinbach und Jürgen Kocka sei an dieser Stelle für ihre helfenden
Kommentare und ihren freundlichen Rat ebenso gedankt wie Karl
Heinrich Kaufhold und Ilja Mieck, die daneben diese Arbeit als Gutachter
mit kritischen Anmerkungen begleiteten. Auch Wolfgang Hofmann bin ich
für wichtige Hinweise verbunden. Dank gebührt der Deutschen For-
schungsgemeinschaft, die meine Forschungen überhaupt erst ermöglichte
und auch die Drucklegung meiner Habilitationsschrift absicherte. Johannes
Kunisch und dem Verlag Duncker & Humblot danke ich für die freund-
liche Aufnahme und Drucklegung in den Quellen und Forschungen zur
Brandenburgischen und Preußischen Geschichte. Den Mitarbeiterinnen und
Mitarbeitern der zahlreichen Archive und Bibliotheken, die mir den Weg
zu den umfänglichen Quellen- und Literaturbeständen ebneten, sei ein
herzliches Dankeschön ausgesprochen. Nicht zuletzt danke ich Harald
Engler für manche offene Anteilnahme und freundschaftliche Aufmunte-
rung.

Daß mir bei allem kritischen Bestreben nicht „um Kopf und Busen bang“ wurde und ich mich nicht in „grillenhaften Stunden“ verlor, verdanke ich meiner Frau, die mir stets hilfreich im „Meer des Irrtums“ den Weg wies.

Berlin, April 2003

Berthold Grzywatz

Inhaltsverzeichnis

Einleitung

Erkenntnisinteresse, Fragestellungen, Begriffe, Methode und Quellen	1
--	---

Erstes Kapitel

Repräsentation und Partizipation als Instrumente staatlicher Erneuerung in Preußen	45
---	----

1. Staatskrise und modernisierende Verwaltungsreorganisation	45
2. Staatliche Integration durch politische Teilhabe und ökonomische Liberalität	58
3. Das korporative Prinzip gesellschaftlicher Partizipation und Repräsentation	67
4. Die Revolution als politischer Gegenpol und Antrieb der Reform	82

Zweites Kapitel

Das Kommunalrecht im Reformprozeß – Ziele und historische Wirkungen	88
--	----

1. Die historische Rezeption der preußischen Städtereform	88
2. Selbstverwaltung in theoriegeschichtlicher Perspektive	96
3. Die staatliche Bindung der Residenz Berlin im 18. Jahrhundert und der kommunalrechtliche Bruch städtischer Abhängigkeit vom Staat	112
4. Der kommunale Wirkungskreis und die Teilnahme der Gemeinde an der staatlichen Verwaltung	123
5. Das Verhältnis der Kommunalkörperschaften und die reformierte Staatsaufsicht	135
6. Die korporative Struktur der städtischen Bürgergesellschaft	147
7. Kommunalwahlrecht und Bürgergemeinde	158
8. Staatliche Gemeindeaufgaben und kommunale Zuständigkeiten – die örtliche Polizeiverwaltung	167
9. Die Wahlrechtsfrage in der Verfassungs- und Gemeinderechtsdiskussion der Reform- und Nachreformära	188

*Drittes Kapitel***Bürgerrecht und Gewerbefreiheit in der Reformzeit und im Vormärz** 217

1. Die Konkurrenz von Kommunal- und Gewerberecht 217
2. Stadtbürgerliche Allianz gegen die gewerbliche Freizügigkeit 228
3. Mittelstandsorientierte Ordnungspolitik der Kommunalkörperschaften 239
4. Die abgelehnte Öffnung zur freien Einwohnergemeinde 252
5. Die Gewerbebesteuerung als Regulierungsinstrument 257
6. Der kommunale Sozialkonservatismus und die Allgemeine Gewerbeordnung 265
7. Das Gemeinderecht und die Politisierung des Stadtbürgertums 279

*Viertes Kapitel***Kommunales Beamtentum und bürgerschaftliche Selbsttätigkeit unter der Permanenz städtischer Finanznot in der Nachreformära** 297

1. Vom Comité administratif zur reformierten Kommunalverwaltung 297
2. Die fehlende finanzielle Absicherung der Städtereform 308
3. Die staatliche Steuergesetzgebung und die Gemeindefinanzen 318
4. Die Kommunalbesteuerung und die Ordnung der städtischen Finanzwirtschaft als Gemeindekonflikt 334
5. Überblick zum Aufbau der städtischen Verwaltungsorganisation 368
6. Staatsaufsicht, kommunale Kompetenzkonflikte und die Novellierung des Städterechts 373
7. Öffentlichkeit und politisches Gemeindeleben 408

*Fünftes Kapitel***Stadterordnetenwahlen und Gemeinderepräsentation unter der ersten preußischen Städteordnung** 418

1. Wahlbewußtsein, Wahlverhalten, Wahlergebnisse und Wahlrecht 418
2. Politische Partizipation in der Gemeinde: die soziale Schichtung der stadtbürgerlichen Vertretungen 448
3. Wahlsystem und Stimmenwert – die Gestaltung der Kommunalwahlkreise . . 462

*Sechstes Kapitel***Selbstverwaltung im preußischen Verfassungsstaat** 475

1. Kommunalkörperschaften, Stadtbürgertum und Gemeinderecht in der Revolution 475
2. Kommunalamt und Nationalrepräsentation 493
3. Der umstrittene politische Kompromiß mit der Monarchie und die Sicherung stadtbürgerlicher Herrschaft 510
4. Die gescheiterte grundrechtliche Garantie der Selbstverwaltung und das Klassenwahlrecht – die Gemeindeverfassung der konstitutionellen Monarchie 541
5. Der erfolgreiche Widerstand gegen das einheitliche Kommunalrecht 570
6. Staatliche Kommunalaufsicht und städtische Autonomiebedürfnisse – das Scheitern der Gemeinderechtsnovellierung 583
7. Ortspolizei und Selbstverwaltung – der Fortbestand des staatlichen Wirkungskreises in der Kommune 598

*Siebtens Kapitel***Partizipationsdefizite und Wahlreformversuche unter dem nachrevolutionären Städterecht** 626

1. Dreiklassensystem oder gleiches Wahlrecht mit Steuerzensus – die Reform der Städteverfassung und das Kommunalwahlrecht in der Reaktionszeit 626
2. Die kommunale Opposition gegen die Politisierung des Gemeindelebens in der „liberalen Ära“ 648
3. Wirkungen des Wahlsystems und die Sozialstruktur der Gemeindevertretungen 684
4. Wählerlisten und normative Wahlrechtsbeschränkungen 715
5. Wahlbeteiligung und Partizipationstheorem 732

*Achtes Kapitel***Konflikte zwischen Stadt und Staat im Konstitutionalismus** 745

1. Kommunalisierung der Polizei – Versuche zur Ablösung staatlicher Gemeindeaufgaben 745
2. Die politische Instrumentalisierung des staatlichen Bestätigungsrechts für die leitenden Kommunalbeamten 778
3. Die Konstituierung von Kommunalwahlbezirken unter staatlicher Intervention 799
4. Städtischer Widerstand gegen das Recht des Staates zur Auflösung der Gemeindevertretungen 837
5. Die Entwicklung der Kommunalwahlbezirke 850

*Neuntes Kapitel***Städtebürgertum, kommunale Parteien und das Gemeindewahlrecht
im Kaiserreich** 864

1. Die gescheiterte Wahlrechtsliberalisierung nach der Reichsgründung..... 864
2. Die preußische Steuerreform, der städtische Linksliberalismus und das
Klassenwahlrecht..... 881
3. Versuch einer antiplutokratischen Korrektur – die Novellierung des Wahl-
verfahrens von 1893..... 892
4. Die Zuspitzung der kommunalen Wahlrechtseinschränkungen und ihr Ein-
fluß auf die Wahlrechtsreform bis zur Jahrhundertwende..... 907
5. Die Stabilisierung des Dreiklassenwahlrechts in den Gemeinden nach
1900 – Abteilungsrestituierung und politische Desintegration..... 925
6. Sozialdemokratische Reforminitiativen zum Kommunalwahlrecht..... 943

*Zehntes Kapitel***Die politische Unterrepräsentation der Großstadt – kommunale
Bemühungen zur Reform des Landtagswahlrechts und zur Revision
der Wahlkreiseinteilung in Preußen** 957

1. Das preußische Wahlsystem und die Unterprivilegierung der Großstadt... 957
2. Der Widerstand der Gemeindekörperschaften gegen die Wahlrechtsnovelle
von 1910..... 1005
3. Das verweigerte kommunale Petitionsrecht – städtische Wahlrechtsinitiati-
ven und die Schranke der Gemeindeangelegenheiten..... 1031
4. Die Stadtgemeinden und die Wahlrechtsfrage im Ersten Weltkrieg..... 1037
5. Modernisierung zwischen Beharren und Fortschritt – Wahlrecht und Wahl-
kreise vor dem deutschen Zusammenbruch..... 1061
6. Epilog..... 1077

*Schluß***Kommunale Selbstverwaltung und politische Teilhabe in der
Gemeinde als Faktoren politischer Modernisierung in Preußen** 1085

- | | |
|--|------|
| Statistischer Anhang..... | 1112 |
| Quellen- und Literaturverzeichnis..... | 1190 |
| Personenregister..... | 1273 |
| Ortsregister..... | 1286 |
| Sachregister..... | 1290 |

Verzeichnis der Tabellen im Statistischen Anhang

- Tabelle 1a Einnahmen und Ausgaben der Berliner Armenverwaltung 1808
- Tabelle 1b Einnahmen und Ausgaben der Berliner Armenpflege 1831–1850
- Tabelle 1c Die Gesamtkosten des Armenwesens und der öffentlichen Krankenpflege in Berlin 1861–1910/11
- Tabelle 2 Wahlberechtigung und Wahlbeteiligung bei den Stadtverordnetenwahlen in Berlin 1809–1913
- Tabelle 3 Bürger und Bürgergemeinde in Berlin 1809–1907
- Tabelle 4 Die Schichtung der Wähler nach Einkommens- und Berufsgruppen bei der Berliner Kommunalwahl von 1831
- Tabelle 5 Wahlbeteiligung nach Berufsgruppen bzw. der Stellung im Beruf bei der Berliner Kommunalwahl von 1831
- Tabelle 6 Die Berliner Stadtverordneten nach Berufsgruppen bzw. der Stellung im Beruf 1809–1849
- Tabelle 7 Die Berliner Stadtverordneten nach der Stellung im Beruf bzw. Berufsgruppen 1850–1914
- Tabelle 8 Kommunale Wahlberechtigung unter den einzelnen Städteordnungen in Berlin 1828–1883
- Tabelle 9 Die Anteile der Wählerklassen an der Summe der Wahlberechtigten in Berlin 1850–1883
- Tabelle 10 Stimmberechtigte und Wahlbeteiligung nach Wählerklassen bei den Berliner Stadtverordnetenwahlen 1854–1913
- Tabelle 11 Die Verteilung der kommunalen Ehrenämter Berlins nach Einkommensgruppen im Jahre 1860
- Tabelle 12 Ergebnis der Ergänzungswahl zur Berliner Stadtverordneten-Versammlung im Jahre 1868
- Tabelle 13 Die Zahl der eingetragenen Gemeindewähler, die Abteilungsgrenzen und durchschnittlichen Steuersätze in Berlin 1889–1910
- Tabelle 14 Wahlbeteiligung bei den Landtagswahlen in Berlin 1849–1913
- Tabelle 15 Wahlbeteiligung bei den Reichstagswahlen in Berlin 1871–1912
- Tabelle 16 Kosten der Ortspolizeiverwaltung sowie des Feuerlösch- und Nachtwachwesens in Berlin 1861–1892/93
- Tabelle 17 Städtische Kosten der staatlichen Ortspolizeiverwaltung in Berlin 1893–1916/17
- Tabelle 18 Wahlberechtigte und Bevölkerung nach Wählerabteilungen in Berlin 1850–1878
- Tabelle 19 Zu- und Abnahme der Wahlberechtigten nach Wählerabteilungen sowie das jährliche Bevölkerungswachstum Berlins 1854–1878
- Tabelle 20 Die Bevölkerung der Berliner Kommunalwahlbezirke in den Jahren 1864, 1871 und 1875

- Tabelle 21 Die durchschnittliche Zahl der Wahlberechtigten in einzelnen Berliner Kommunalwahlbezirken 1854–1868
- Tabelle 22 Einwohner und Wahlberechtigte in ausgesuchten Berliner Wahlbezirken im Jahre 1878
- Tabelle 23 Wahlberechtigte nach Wahlbezirken und Wählerabteilungen in Berlin 1876 und die Mandatsverteilung nach der Wahlbezirksreform von 1880
- Tabelle 24 Stadtverordnetenmandate und ortsanwesende Bevölkerung nach Wahlbezirken in Berlin 1881
- Tabelle 25 Wahlberechtigte und Stadtverordnetenmandate nach Kommunalwahlbezirken und Wählerabteilungen in Berlin 1882 (vor der Reform der Wahlbezirkseinteilung)
- Tabelle 26 Tableau der neuen Einteilung der Berliner Kommunalwahlbezirke 1882
- Tabelle 27 Einwohner und Stadtverordnetenmandate in deutschen Großstädten 1902–1909
- Tabelle 28 Abteilungsbildung in ausgesuchten Landtagswahlbezirken Preußens 1888 und 1892
- Tabelle 29 Der Einfluß der Einkommensteuerveranlagung nach dem Gesetz vom 24. Juni 1891 auf die Abgrenzung der Wählerabteilungen bei den Stadtverordnetenwahlen in Berlin 1891/92
- Tabelle 30 Urwählerabteilungen auf staatssteuerlicher Grundlage im zweiten Berliner Landtagswahlkreis 1888, 1891 und 1892 nach den Verfahrensvorschlägen der Beratungskommission des preußischen Abgeordnetenhauses
- Tabelle 31 Die Wählerabteilungen in preußischen Stadt- und Landgemeinden 1891, 1893 und 1895/96
- Tabelle 32 Die Wählerabteilungen in preußischen Stadt- und Landgemeinden 1891 und 1896/97
- Tabelle 33 Wählerabteilungen in preußischen Stadt- und Landgemeinden nach verschiedenen Wahlverfahren
- Tabelle 34 Landtagswahlbezirke Berlins und des Umlandes 1860
- Tabelle 35 Abgeordnete und Einwohner nach Regierungsbezirken in Preußen 1858, 1863 und 1895
- Tabelle 36 Die projektierte Wahlkreisumwandlung für Berlin und den Regierungsbezirk Potsdam im Jahre 1868
- Tabelle 37 Die Berliner Landtagswahlbezirke nach der Reform von 1906
- Tabelle 38 Neue Landtagswahlbezirke in Preußen nach der Reform von 1906
- Tabelle 39 Die Vertretung der Wahlkreise Berlins, der Provinz Brandenburg sowie der preußischen Provinzen nach der Wahlbezirksrevision von 1906
- Tabelle 40 Großstädtische Wahlkreise mit Mandatsgewinnen nach der Regierungsvorlage zur Reform des preußischen Landtagswahlrechts im Jahre 1917
- Tabelle 41 Großstädtische Wahlkreise mit mindestens 250000 Einwohner pro Abgeordnetenmandat im Jahre 1913
- Tabelle 42 Großstädtische Wahlkreise mit Verhältniswahlrecht nach den Beschlüssen des Preußischen Herrenhauses (Antrag Wermuth/Johansen)
- Tabelle 43 Mandatsgewinne großstädtischer Wahlkreise nach den Beschlüssen der Kommission des Herrenhauses im Jahre 1918

Abkürzungsverzeichnis

A. a. O.	Am angegebenen Ort
AB	Ausführungsbestimmung
AbänderGO	Denkschrift von Westphalen, betreffend die Gesetzentwürfe wegen Änderung der Gemeindeordnung vom 11. März 1850
ABIKurmReg	Amtsblatt der Königlichen Kurmärkischen Regierung
ABlRegBln	Amtsblatt der Königlichen Regierung zu Berlin
ABlRegPdm	Amtsblatt der Königlichen Regierung zu Potsdam
ABlRegPdmuStBln	Amtsblatt der königlichen Regierung zu Potsdam und der Stadt Berlin
Abs.	Absatz
AfK	Archiv für Kommunalwissenschaften
AfS	Archiv für Sozialgeschichte
AGVS	Annalen des Deutschen Reichs für Gesetzgebung, Verwaltung und Statistik
AInstr	Ausführungsinstruktion
AIPAH	Anlagen zu den stenographischen Berichten über die Verhandlungen des Hauses der Abgeordneten
AIPHH	Anlagen zu den stenographischen Berichten über die Verhandlungen des Herrenhauses
ALR	Allgemeines Landrecht
Anm.	Anmerkung
AöR	Archiv für öffentliches Recht
APSV	Annalen der Preußischen innern Staats-Verwaltung
AS	Aktenstück
AStVversCh	Akten der Stadtverordneten-Versammlung in Charlottenburg
AVO	Ausführungsverordnung
BACHVB	Bezirksamt Charlottenburg – Verwaltungsbücherei
Bd.	Band
BerGemKom	Bericht der Gemeindekommission bzw. der Kommission für das Gemeindewesen
Bl.	Blatt
BLHA	Brandenburgisches Landeshauptarchiv
BlnBO	Berliner Bauordnung
CBIBln	Communal-Blatt für die Haupt- und Residenzstadt Berlin
DS	Drucksache
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
Ebd.	Ebenda

Entw	Entwurf
Erg.-H.	Ergänzungsheft
Erg.bd.	Ergänzungsband
f.	folgend
FBPG	Forschungen zur Brandenburgischen und Preußischen Geschichte
ff.	fortlaufend folgend
GBStBln	Gemeindeblatt der Stadt Berlin
GemKom	Gemeindekommission
GemKomPAH	Gemeindekommission des Preußischen Abgeordnetenhauses
GesEntw	Gesetzentwurf
GesEntwBGO 1851	Gesetzentwurf, betreffend die Beibehaltung der Gemeinde-Ordnung vom 11. März 1850 als Städte-Ordnung für die sechs östlichen Provinzen der Monarchie, 24. November 1851
GesEntwFor 1860	Gesetzentwurf Forckenbeck, betreffend einige Abänderungen der Städte-Ordnung für die sechs östlichen Provinzen der Preußischen Monarchie vom 30. Mai 1853, und Aufhebung des Gesetzes vom 25. Februar 1856, 1860
GG	Grundgesetz
GO 1850	Gemeinde-Ordnung für den Preußischen Staat vom 11. März 1850
GODemEntw	Gemeindeordnungsentwurf der demokratischen Linken vom 10. August 1848
GORegEntw	Regierungsentwurf für die Gemeindeordnung
GORhPr 1845	Gemeindeordnung für die Rheinprovinz vom 23. April 1845
GRMagBln 1834	Regulativ über das Geschäfts-Verfahren für den Magistrat in Berlin vom 14. Juli 1834
GS	Gesetzessammlung für die Königlichen Preußischen Staaten/Preußische Gesetzessammlung
GStAPK	Geheimes Staatsarchiv Preußischer Kulturbesitz Berlin
GuG	Geschichte und Gesellschaft
HBdkWuP	Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis
HBKVVRPr	Handbuch des kommunalen Verfassungs- und Verwaltungsrechts in Preußen
HWBdKW	Handwörterbuch der Kommunalwissenschaften
HZ	Historische Zeitschrift
IMS	Informationen zur modernen Stadtgeschichte
i. Verb. m.	in Verbindung mit
InstrReg 1808	Geschäfts-Instruktion für die Regierungen in sämtlichen Provinzen vom 26. Dezember 1808
InstrStMag 1835	Instruktion für die Stadtmagistrate vom 25. Mai 1835
IWK	Internationale wissenschaftliche Korrespondenz zur Geschichte der Arbeiterbewegung.
JBL	Jahrbuch für Brandenburgische Landesgeschichte

JfW	Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte
JGMOD	Jahrbuch für die Geschichte Mittel- und Ostdeutschlands
JGVV	Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im Deutschen Reiche
JVGB	Der Bär von Berlin. Jahrbuch des Vereins für die Geschichte Berlins
KO	Kreisordnung
KomBer	Kommissionsbericht
KomEntwNatVers	Kommissionsentwurf der Nationalversammlung für die preußische Verfassungsurkunde
LAB	Landesarchiv Berlin
LGO 1891	Landgemeindeordnung für die sieben östlichen Provinzen der Monarchie vom 2. Juli 1891
LGORW 1841	Landgemeinde-Ordnung für die Provinz Westfalen vom 31. Oktober 1841
Lit.	Litera
LP	Legislaturperiode
LVG 1883	Gesetz über die allgemeine Landesverwaltung vom 30. Juli 1883
MBliV	Ministerialblatt für die gesamte innere Verwaltung
MVGB	Mitteilungen des Vereins für die Geschichte Berlins
MinInstr	Ministerialinstruktion
Nr.	Nummer
OPrVerfUrk	Okroyierte Verfassungsurkunde für den preußischen Staat
OrgLVG 1880	Gesetz über die Organisation der allgemeinen Landesverwaltung vom 26. Juli 1880
PAH	Preußisches Abgeordnetenhaus
PEK	Erste Kammer des preußischen Landtages
PHH	Preußisches Herrenhaus
PrGewO 1845	Allgemeine Gewerbeordnung vom 17. Januar 1845
PJ	Preußische Jahrbücher
PolRegl 1810	Polizeireglement der Residenz Berlin vom 5. Januar 1810
PolRegl 1822	Reglement für das Berliner Polizeipräsidium vom 18. September 1822
PrOtribE	Entscheidungen des Königlichen Geheimen Obertribunals
PrOVGE	Entscheidungen des Preußischen Oberverwaltungsgerichts
PrVerfUrk	Verfassungsurkunde für den preußischen Staat
PrVerwBl	Preußisches Verwaltungsblatt
PVG 1850	Gesetz über die Polizei-Verwaltung vom 11. März 1850
PVG 1931	Polizeiverwaltungsgesetz vom 1. Juni 1931
PrWoBl	Preußisches Wochenblatt
PZK	Zweite Kammer des preußischen Landtages
Rep.	Repositur
RGBl	Reichsgesetzblatt

S.	Seite
s.	siehe
SDSAH	Sammlung sämtlicher Drucksachen des Hauses der Abgeordneten
SDSEK	Sammlung der Drucksachen der Ersten Kammer
Sess.	Session
Sh.	Sonderheft
SJbdSt	Statistisches Jahrbuch Deutscher Städte
SJStBln	Statistisches Jahrbuch der Stadt Berlin
SJStCh	Statistisches Jahrbuch der Stadt Charlottenburg
SMH	Sozialistische Monatshefte
Sp.	Spalte
StBBln	Stenographische Berichte über die öffentlichen Sitzungen der Stadtverordneten-Versammlung zu Berlin
StBCh	Amtliche Berichte über die Verhandlungen der Charlottenburger Stadtverordneten-Versammlung in den öffentlichen Sitzungen nach stenographischer Aufnahme
StBEK	Stenographische Berichte über die Verhandlungen der durch das Allerhöchste Patent/durch die Allerhöchste Verordnung einberufenen Kammern. Berlin. Erste Kammer
StBNV	Stenographische Berichte über die Verhandlungen der Versammlung zur Vereinbarung der Preußischen Staatsverfassung
StBPAH	Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Hauses der Abgeordneten
StBPHH	Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Herrenhauses
StBZK	Stenographische Berichte über die Verhandlungen der durch das Allerhöchste Patent/durch die Allerhöchste Verordnung einberufenen Kammern. Berlin. Zweite Kammer
StGemGBln	Gesetz über die Bildung einer neuen Stadtgemeinde Berlin vom 27. April 1920
StO 1808	Ordnung für sämtliche Städte der Preußischen Monarchie mit dazu gehöriger Instruktion, Behuf der Geschäftsführung der Stadtverordneten bei ihren ordnungsgemäßen Versammlungen, vom 19. November 1808
StO 1831	Revidierte Städte-Ordnung für die Preußische Monarchie vom 17. März 1831
StO 1853	Städte-Ordnung für die sechs östlichen Provinzen der Preußischen Monarchie vom 30. Mai 1853
StOEntw 1852	Entwurf einer Städte-Ordnung für die sechs östlichen Provinzen der Preußischen Monarchie, 29. November 1852
StOEntw 1861	Entwurf einer Revidierten Städte-Ordnung für die Preußische Monarchie nach den Beschlüssen der Gemeindegemission des Abgeordnetenhauses vom 22. April 1861

StOEntw 1862	Entwurf einer Städte-Ordnung für den Umfang der Monarchie mit Ausschluß der Hohenzollernschen Lande vom 3. Februar 1862
StOEntw 1876	Entwurf einer Städteordnung für die Provinzen Preußen, Brandenburg, Pommern, Schlesien und Sachsen vom 9. März 1876
StOEntwBrünVin 1852	Städteordnungs-Entwurf der liberalen Fraktion von Brünneck/von Vincke vom 24. Januar 1852
StVVersBln	Stadtverordneten-Versammlung zu Berlin
StVVersCh	Stadtverordneten-Versammlung zu Charlottenburg
SVfS	Schriften des Vereins für Socialpolitik
SVGB	Schriften des Vereins für die Geschichte Berlins
T.	Teil
Tit.	Titel
u.	und
VerfGRVorl	Entwurf eines Verfassungsgesetzes für den Preußischen Staat, 20. Mai 1848 (Regierungsvorlage)
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VerwBBln	Bericht über die Gemeinde-Verwaltung der Stadt Berlin
VerwBCh	Bericht über die Verwaltung und den Stand der Gemeinde-Angelegenheiten des Stadtkreises/der Stadt Charlottenburg
VerwBPPmBln	Verwaltungsbericht des Königlichen Polizei-Präsidiums von Berlin
Vgl.	Vergleiche
VHKB	Einzel-/Veröffentlichungen der Historischen Kommission zu Berlin
VSWG	Vierteljahrschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte
VStBln	Vorlagen für die Stadtverordneten-Versammlung zu Berlin
VStCh	Vorlagen für die Stadtverordneten-Versammlung zu Charlottenburg
WAbtGes 1900	Gesetz, betreffend die Bildung der Wählerabtheilungen bei den Gemeindewahlen vom 30. Juni 1900
WBdSVR	Wörterbuch des deutschen Staats- und Verwaltungsrechts
WRegl 1861	Reglement zur Verordnung vom 30. Mai 1849 über die Ausführung der Wahlen zum Hause der Abgeordneten vom 4. Oktober 1861
WRegl 1870	Reglement zu der Verordnung vom 30. Mai 1849 und dem Gesetze vom 11. März 1869 über die Ausführung der Wahlen zum Hause der Abgeordneten vom 10. Juli 1870
WRegl 1893	Reglement über die Ausführung der Wahlen zum Hause der Abgeordneten für den Umfang der Monarchie mit Ausnahme der Hohenzollernschen Lande vom 18. September 1893
WVerfG 1892	Gesetzentwurf, betreffend Änderung des Wahlverfahrens vom 24. Dezember 1892

WVO 1849	Verordnung betreffend die Ausführung der Wahl der Abgeordneten der Zweiten Kammer vom 30. Mai 1849
ZfG	Zeitschrift für Geschichtswissenschaft
ZfHS	Zeitschrift für Historische Sozialwissenschaft
ZG 1876	Gesetz, betreffend die Zuständigkeit der Verwaltungsbehörden und der Verwaltungsgerichtsbehörden im Geltungsbereiche der Provinzialordnung vom 29. Juni 1875. Vom 26. Juli 1876
ZG 1883	Gesetz über die Zuständigkeit der Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsbehörden vom 1. August 1883
Ziff.	Ziffer
ZPSB	Zeitschrift des Königlich Preußischen Statistischen Bureaus
ZPGL	Zeitschrift für Preußische Geschichte und Landeskunde
ZVGB	Zeitschrift des Vereins für die Geschichte Berlins

Einleitung

Erkenntnisinteresse, Fragestellungen, Begriffe, Methode und Quellen

1.

Die Frage nach dem Verhältnis von Stadt, Bürgertum und Staat verweist auf den Zusammenhang lokaler Herrschaft und Verwaltung. Das 19. Jahrhundert hat in den Gemeinden einen Typus der körperschaftlichen Verwaltung geschaffen, welche die Gegenwart gemeinhin als kommunale Selbstverwaltung apostrophiert. Als unverzichtbarer Teil der Organisation des demokratischen Rechtsstaates ist sie zwar nicht grundrechtlich normiert, aber institutionell garantiert. Die Existenz der Gemeinde als organisatorische Einheit im Staatsaufbau wird rechtlich ebenso gewährleistet wie dieser Anspruch Schutz und Sicherung findet. Gegen eine Verletzung des Selbstverwaltungsrechts ist die Möglichkeit der Verfassungsbeschwerde eröffnet. Gleichwohl besitzt die einzelne Gemeinde kein unantastbares Existenzrecht, sie bleibt nur institutionell, nicht individuell geschützt.¹ Das Grundgesetz der Bundesrepublik stellt wesentliche Grundmerkmale der kommunalen Selbstverwaltung durch ausdrückliche Normierung fest, indem für den Umfang des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts das Universalitäts- und Eigenverantwortlichkeitsprinzip entwickelt wird.

Die Weimarer Reichsverfassung hatte die Selbstverwaltung der Gemeinden und Gemeindeverbände zum Bestandteil der Grundrechte erklärt, ihren Rechtsgehalt freilich insofern eingeschränkt, als sie lediglich „innerhalb der Schranken der Gesetze“ wirksam werden konnte. Obwohl die rechtliche

¹ Zusammenfassend kann von einer institutionellen Rechtssubjektsgarantie der Gemeinden, einer objektiven Rechtsinstitutionsgarantie der gemeindlichen Selbstverwaltung und einer subjektiven Rechtsstellungsgarantie zugunsten der Kommunen gesprochen werden. Reinhard Hender, *Selbstverwaltung als Ordnungsprinzip. Zur politischen Willensbildung und Entscheidung im demokratischen Verfassungsstaat der Industriegesellschaft*, Köln u. a. 1984. Werner Weber, *Staats- und Selbstverwaltung in der Gegenwart (= Göttinger rechtswissenschaftliche Studien, H. 9)*, ²Göttingen 1967. Kritisch gegen den Begriff der institutionellen Garantie Franz-Ludwig Knemeyer, *Die verfassungsrechtliche Gewährleistung des Selbstverwaltungsrechts der Gemeinden und Landkreise*, in: *Selbstverwaltung im Staat der Industriegesellschaft. Festgabe zum 70. Geburtstag von Georg Christoph Unruh*, hrsg. von A. von Mutius (= Schriftenreihe des Lorenz-von-Stein-Instituts für Verwaltungswissenschaften Kiel, Bd. 4), Heidelberg 1983, S. 209–226, hier besonders S. 211–213.

Ausgestaltung der kommunalen Selbstverwaltung nicht ohne gesetzliche Grundlage erfolgen durfte und behördliche Eingriffe in das Selbstverwaltungsrecht eine gesetzliche Ermächtigung erforderten, hatte es den Anschein, als wären der Bestand und die weitere Gestaltung der Selbstverwaltung unter die Dispositionsfähigkeit des Landesgesetzgebers gestellt. Erst die Lehre, daß durch Verfassungsnormen bestimmten Einrichtungen ein besonderer Schutz zu gewähren war, die ihre wesentliche Umgestaltung oder die Beseitigung ihrer strukturgebenden Merkmale verhinderte, erfaßte die Stellung der Selbstverwaltung im Gebäude der Weimarer Verfassung und sah sie einer Norm verbunden, die eine institutionelle Garantie enthielt.² Die Weimarer Republik hatte die Selbstverwaltung über den Rahmen landesrechtlicher Regelungen hinaus im Reichsrecht festgelegt. Die Versuche, das Gemeinderecht auf nationaler Ebene zu vereinheitlichen, scheiterten indessen allesamt. Nur auf Länderebene kam es zu Gesamtrevisionen der Gemeindeordnungen, die allerdings nur die süd- und mitteldeutschen Länder erfaßten, während Preußen von den Neuordnungen ausgenommen war.³

In Preußen erhielt sich ebenso die überlieferte Rechtszersplitterung der kommunalen Selbstverwaltung wie die ältere Gemeindegesetzgebung. Sie war überwiegend im ersten Jahrzehnt der Nachrevolutionsperiode entstanden und blieb mit Ausnahme ihrer politischen Regelungen ohne wesentliche Änderungen bis in neuerer Zeit in Kraft. Die preußische Städteordnung von 1853, die der Liberalismus in polemischer Absicht nach dem ministeriellen Hauptvertreter der Reaktionszeit als „Westphälische Städteordnung“ bezeichnete, überlebte selbst die Novemberrevolution. Erst zu Beginn der dreißiger Jahre, nach fast achtzigjähriger Geltungsdauer, wurde sie zunächst durch die Krisenverordnungen eingeschränkt und wenig später Mitte Dezember 1933 durch das Preußische Gemeindeverfassungsgesetz sowie das gleichzeitig erlassene Gemeindefinanzgesetz abgelöst. Die neue Kommunalordnung war keineswegs ein genuines Werk des NS-Regimes, sondern vielmehr „ein technisch auf der bisherigen Gesetzgebung aufbauendes, von staatsautoritärem Geist geprägtes und von der Ministerialbürokratie

² Carl Schmitt, *Verfassungslehre*, München-Leipzig 1928, S. 170 ff. Dazu auch Fritz Stier-Somlo, *Das Grundrecht der kommunalen Selbstverwaltung unter besonderer Berücksichtigung des Eingemeindungsrechts*, in: *AöR*, 56. Jg. (1929), S. 1–93.

³ Zur Geschichte der kommunalen Selbstverwaltung in der Weimarer Republik vgl. Otto Gönnenwein, *Gemeinderecht*, Tübingen 1963, S. 17–22. Hans Herzfeld, *Demokratie und Selbstverwaltung in der Weimarer Epoche* (= Schriftenreihe des Vereins zur Pflege kommunalwissenschaftlicher Aufgaben e.V., Berlin, Bd. 2), Stuttgart 1957. Dieter Rebentisch, *Die Selbstverwaltung in der Weimarer Zeit*, in: *HBdKWuP*, hrsg. von G. Püttner, Bd. 1, Grundlagen, ²Berlin u.a. 1982, S. 86–100. Kurt G.A. Jeserich, *Kommunalverwaltung und Kommunalpolitik*, in: *Deutsche Verwaltungsgeschichte*, Bd. 4, *Das Reich der Republik und in der Zeit des Nationalsozialismus*, hrsg. von dems./H.Pohl/G.-Ch. von Unruh, Stuttgart 1985, S. 488–524.

getragenes politisches Konzept“,⁴ das man durch nicht unerhebliche Zugeständnisse an das NS-Regime abzusichern gesucht hatte.

Die im 19. Jahrhundert von der kommunalen Selbstverwaltung vorgezeichneten Bahnen strahlten demnach bis in die jüngere Vergangenheit aus, und dies nicht nur in Form einer Kontinuitätslinie, die Gemeindeautonomie gegen staatliche Ansprüche behauptete sowie das Verhältnis von Staat und Gemeinde in einem Dualismus sah, sondern auch in der Funktion örtlicher Verwaltungstätigkeit, Aufgaben und unterschiedliche Wirkungskreise zu konzentrieren und im Interesse gesellschaftlicher Subsistenzbedürfnisse auszuführen. In der Demokratie hat sich, trotz der rechtlich aufrecht erhaltenen Unterscheidung zwischen eigenem und übertragenem Wirkungskreis, die Auffassung durchgesetzt, daß die Gemeinde zunächst der ausschließliche und eigentliche Träger der öffentlichen Verwaltung ist. Die Verschränkung von freiwilligen Aufgaben der Gemeinden, gesetzlichen Pflichtaufgaben, gesetzlich verbindlichen temporären Hilfsleistungen und jenen Auftragsangelegenheiten, welche die kommunale Selbstverwaltung regelmäßig für den Staat und andere Körperschaften des öffentlichen Rechts erledigt, hat zu einer Art Mischverwaltung geführt, die es kaum mehr erlaubt, von einem praktischen Nebeneinander der verschiedenen Wirkungskreise auszugehen.⁵ Die weithin anerkannte Theorie von der Allzuständigkeit der Gemeinden verfestigt zunehmend ihr Eingehen in die Staatsverwaltung, in dessen Folge Gemeindeexekutive und Staatsaufsicht zu Ungunsten sowohl der Teilhabe bürgerschaftlicher Vertretungen als auch der kommunalen Eigeninitiative näher zusammenrücken.

Die verfassungsrechtliche Diskussion sah in diesem Prozeß die Tendenz eines materiellen Entörtlichungsprozesses traditioneller Gemeindeaufgaben oder einer Auflösung der örtlichen Gemeinschaft durch funktionsgesellschaftliche Lebensformen angelegt, die zu einem Plädoyer für eine Neukonzeption der kommunalen Selbstverwaltung herausforderten.⁶ Der Prozeß

⁴ Horst Matzerath, Nationalsozialismus und kommunale Selbstverwaltung (= Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften e. V., Bd. 29), Stuttgart u. a. 1970, S. 125. Siehe auch Albert von Mutius, Kommunalverwaltung und Kommunalpolitik, in: Deutsche Verwaltungsgeschichte, Bd. 4, S. 227–264.

⁵ Thomas Ellwein, Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1973, S. 46–59.

⁶ Joachim Burmeister, Verfassungstheoretische Neukonzeption der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie (= Studien zum öffentlichen Recht und zur Verwaltungslehre, Bd. 19), München 1977. Siehe auch die Thesen und Beiträge zur Gewährleistung des Handlungs- und Entfaltungsspielraums der kommunalen Selbstverwaltung auf dem 53. Deutschen Juristentag, Verhandlungen des 53. Deutschen Juristentages, Berlin 1980, hrsg. von der ständigen Deputation des Deutschen Juristentages, 2 Bde., München 1980. Hier insbesondere das Referat von Raimund Wimmer, Stellung der Kommunen im Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit, a. a. O., Bd. 2,