

# Verfassung und Verwaltungsorganisation der Städte



Erster Band: Königreich Preußen



Duncker & Humblot *reprints*



# Schriften

des

## Vereins für Socialpolitik.

---

117. Band.

Verfassung und Verwaltungsorganisation  
der Städte.

---

Erster Band.

Königreich Preußen. Erster Band.



Leipzig,

Verlag von Dunder & Humblot.

1906.

Verfassung  
und  
Verwaltungsorganisation  
der Städte.

Erster Band.

**Königreich Preußen.**

Erster Band.

Mit Beiträgen von  
H. Kappelman, H. Dove, P. Lüdeckens, A. Glücksmann  
und H. Geffken.

---

Im Auftrag des Vereins für Socialpolitik  
herausgegeben.



Leipzig,  
Verlag von Duncker & Humblot.  
1906.

**Das Übersetzungsrecht wie alle andern Rechte sind vorbehalten.**

## V o r w o r t.

---

Der Ausschuß des Vereins für Socialpolitik hat in seiner Sitzung am 13. März 1903 beschlossen, Erhebungen über kommunale Socialpolitik zu veranstalten und deren Ergebnisse zu veröffentlichen. Zur näheren Umgrenzung des Unternehmens, wie zur Aufstellung eines Programms für dessen Durchführung ward ein Sonderausschuß bestellt, der am 28. Juni 1903 zu Frankfurt a. M. zusammentrat und nach eingehender Beratung der ihm gestellten Aufgabe nachkam. An den Sitzungen nahmen Teil die Herren: Oberbürgermeister Dr. Adickes (Frankfurt a. M.), Oberbürgermeister Beck (Mannheim), Dr. Bücher (Leipzig), Dr. Fuchs (Freiburg i. B.), Bürgermeister Kutzer (Fürth), Dr. Loening (Halle a. S.), Dr. Redlich (Wien), Dr. Schmöller (Berlin), Dr. Sinzheimer (München), Dr. Trimborn (Köln).

Der Sonderausschuß einigte sich dahin, daß es nicht ratsam sei, die Untersuchungen und Erhebungen sofort und gleichzeitig auf das gesamte, außerordentlich ausgedehnte Gebiet der kommunalen Socialpolitik zu erstrecken. Um den Arbeiten einen Erfolg zu sichern, sei es geboten, die Aufgabe zunächst zu beschränken. Notwendige Voraussetzung für das wissenschaftliche Verständnis und die Beurteilung der socialpolitischen Aufgaben und Leistungen der Kommunalverbände sei die Kenntnis ihrer rechtlichen und socialen Grundlagen und der darauf aufgebauten Verfassung und Verwaltungsorganisation. Socialpolitische Untersuchungen hierüber fehlten fast vollständig. Zwar enthalte die verwaltungsrechtliche Literatur der einzelnen Staaten, die hauptsächlich aus Kommentaren zu den einzelnen Gesetzen bestehe, hierfür zum Teil wertvolle Materialien, aber diese Literatur sei sehr zerstreut und schwer übersichtlich. Auch beschränke sie sich ihrer Aufgabe gemäß fast durchweg auf juristische Erörterungen. Untersuchungen und umfassende Dar-

stellungen dieser Verhältnisse vom socialpolitischen Standpunkte aus seien ein dringendes Bedürfnis. Erst wenn diesem Bedürfnisse, soweit es dem Verein möglich sei, Genüge geschehen, könne der Verein daran gehen, Untersuchungen über die einzelnen Zweige und Aufgaben der materiellen Socialpolitik der Kommunalverbände zu veranlassen. Sie seien deshalb der folgenden Arbeitsperiode vorzubehalten.

Aber auch nach einer andern Seite hin hielt der Sonderauschuß eine Beschränkung der zunächst in Angriff zu nehmenden Arbeiten für geboten. Die wirtschaftlichen und sozialen Grundlagen, die Organisation und die socialpolitischen Aufgaben der Landgemeinden und der größeren Kommunalverbände (Kreise, Provinzen usw.) erforderten eine besondere Untersuchung. Auch diese Untersuchungen seien zunächst auszuscheiden und die Arbeiten und Publikationen vorerst auf die Städte zu beschränken.

Demgemäß beschloß der Sonderauschuß, dem Ausschusse des Vereins zu empfehlen, für die zunächst in Angriff zu nehmenden Untersuchungen

1. die Kommunalpolitik der Landgemeinden und größeren Kommunalverbände auszuschließen und
2. innerhalb der städtischen Kommunalpolitik die Erhebungen „auf die rechtlichen und sozialen Grundlagen, sowie auf die Verfassung und Verwaltungsorganisation der Städte“ zu beschränken.

Der Sonderauschuß beantragte weiterhin, die Erhebungen auf die Städte Osterreichs auszudehnen, und soweit sich die Möglichkeit dazu biete, auch Untersuchungen über die Städte einiger anderen außerdeutschen Staaten, wie insbesondere der Schweiz, Frankreich, England, Nordamerika, zu veranlassen und zu veröffentlichen.

Für die Erhebungen über die Verhältnisse der deutschen Städte und deren Bearbeitung wurde beschlossen, dem Ausschusse einen ausführlichen Plan vorzulegen. Grundlage der Beratungen und Beschlußfassung hierüber bildete ein von Herrn Dr. Schmoller entworfener Fragebogen. Redaktion und endgültige Feststellung des Planes wurden einem Unterausschusse übertragen, der aus den Herren Dr. Adickes, Dr. Bücher, Dr. Loening und Dr. Schmoller bestand.

Der Auschuß des Vereins nahm in seiner Sitzung vom 13. September 1903 die Anträge des Sonderauschusses an und erteilte den von Dr. Schmoller entworfenen „Leitenden Gesichtspunkten“, wie dem vorgelegten Plane der Bearbeitung (mit einigen Zusätzen) seine Genehmigung. Er beschloß, dem Unterzeichneten die Leitung der Untersuchungen und Veröffentlichungen zu übertragen. Für Osterreich war

ein besonderer Ausschuß zu bilden. Dieser österreichische Ausschuß, dessen Vorsitz Herr Dr. v. Philippovich übernahm, betraute Herrn Dr. Redlich mit der Leitung der Arbeiten.

Die von dem Unterzeichneten vorgelegte allgemeine Übersicht über die Einteilung und den Umfang der Publikationen fand die Zustimmung des Ausschusses.

In der Sitzung vom 6. Januar 1905 beschloß der Ausschuß, daß unter Berücksichtigung der eigenartigen Verhältnisse der Provinz Posen über die Städte derselben ein besonderer Band erscheinen solle. Die Leitung der Arbeiten hat Herr Dr. Bernhard (Posen) übernommen. Auch genehmigte der Ausschuß, daß die in französischer und englischer Sprache geschriebenen Berichte über die Verhältnisse der Städte des Auslandes nicht übersetzt, sondern im Original gedruckt werden.

Die „Leitenden Gesichtspunkte“, wie der Plan der Bearbeitung haben folgenden Wortlaut:

### I. Leitende Gesichtspunkte.

Es wird sich um eine doppelte Aufgabe für den Berichterstatter handeln: 1. für sein Gebiet resp. seine Stadt zu zeigen, welche soziale Klassen, welche wirtschaftlichen Verhältnisse, welcher Wohlstand, welche Hilfsquellen und Erwerbsmöglichkeiten vorhanden sind und den Hintergrund der sozialen Erscheinungen im städtischen Leben bilden; und 2. für sein Gebiet resp. seine Stadt nun nachzuweisen, wie die rechtlich bestehende Verfassung und Verwaltung der Stadt sich unter dem Einflusse dieser wirtschaftlichen Zustände und sozialen Klassen, dieser sozialen Gegensätze und ihrer Kämpfe gestaltet haben.

Es wird sich weiter aber auch darum handeln, zu zeigen, wie die großen prinzipiellen Fragen der städtischen Rechts- und Verfassungsgeschichte und ihre historisch und geographisch verschiedene Lösung (wie z. B. strenge oder lose Unterordnung unter die staatliche Obergewalt, verschiedene Wahlsysteme, Verwaltung durch bezahlte Beamte oder durch ehrenamtliche Notable) wirken und in Zusammenhang stehen mit den sozialen Zuständen resp. auf diese und ihre Folgen umgestaltend einwirken können. Man wird sich dabei losmachen müssen von mancherlei älteren vorgefaßten Meinungen. Es sei, um dies zu erläutern, nur folgendes erwähnt:

In der deutschen Geschichte haben nicht bloß die Reichs-, sondern auch die territorialen Städte bis ins 16. Jahrhundert eine große, fast eine vollständige Selbständigkeit erlangt; sie trug zuerst zu ihrer Blüte bei, dann aber hat sie einerseits die Städte untereinander und mit dem platten Lande in wirtschaftlichen und politischen Fader gebracht, ja ihr ganzes wirtschaftliches Leben und ihr ganzes kulturelles Gedeihen gelähmt und vernichtet und hat im Innern der Städte eine oligarchische Klassen- und Vetternherrschaft erzeugt, die nur im schweren Kampf durch die emporkommende Staatsgewalt von 1680—1850 beseitigt werden konnte.

Der Liberalismus und Radikalismus des 19. Jahrhunderts hat dann zwar mit Recht gegen die weitgehende staatliche Bevormundung gekämpft, sehr oft aber überz



Ziel hinausgeschossen und geglaubt, vollste Unabhängigkeit gegenüber der Regierung sei das eigentliche Geheimnis guter Selbstverwaltung. Gneist hat gezeigt, daß damit gar leicht lokale Parlamente entstehen, in welchen egoistische Klasseninteressen den Ausschlag geben. Ernst v. Meier konnte es noch neuerdings aussprechen, daß eigentlich „alle Selbstverwaltung leicht zur Klassenherrschaft werde“, wenn nicht die staatliche Kontrolle es hindere.

Dem entsprach die deutsche Gesetzgebung des 19. Jahrhunderts, welche ein erhebliches Maß der Staatskontrolle der Gemeinden beibehielt, vor allem den Gemeinfinn der Bürgerschaft zu heben suchte, Stadtvertretung und Stadtmagistrat in richtige Verbindung bringen wollte, überwiegend aber den Einfluß den Hausbesitzern und reicheren Klassen durch das Wahlrecht sicherte. Es wird hauptsächlich zu erörtern sein, wie weit der letztere Umstand günstig oder ungünstig gewirkt hat. Ein abgestuftes Gemeindevahlrecht hat den guten Sinn, den größeren Steuerzahlern und den Gebildeten, sowie den dauernden Elementen der Bürgerschaft einen erheblichen Einfluß zu sichern, das Parteitreiben und das Demagogentum zurückzudrängen; aber es kann ein solches Wahlrecht auch zu Klassenmißbräuchen aller Art führen. In England hat die Ausdehnung des Wahlrechts innerhalb der Selbstverwaltung auch den Arbeitern ermöglicht, sich an derselben in ausgedehnter Weise zu beteiligen, und es scheint das überwiegend von guten Folgen gewesen zu sein. Dabei wird man freilich nicht übersehen dürfen, daß in England auch bei diesem Wahlrecht der konservative Grundzug des Volkes und der große Einfluß der besitzenden Klassen, die Beschränkung der Kommunalzuständigkeit und die der Kommunalsteuer auf eine proportional, nicht progressiv gestaltete Mietssteuer erhalten geblieben sind.

So erscheinen die folgenden Punkte als die wichtigsten der Erörterung:

## II. Plan der Bearbeitung.

- I. Stadtgebiet.** — Einwohnerschaft (Gemeindeangehörige). — Heimatsrecht (Bayern). — Bürgerschaft. Erwerb und Verlust des Bürgerrechts. (Sogen. Ortsbürgergemeinde und sogen. Einwohnergemeinde.) Rechtliche und soziale Gliederung der Einwohnerschaft und der Bürgerschaft.
- II. Vertretung der Bürgerschaft.** — Wahlrecht und Wahlart (Wahl nach Bezirken). Aufstellung der Wählerlisten (haben sich hierbei Mißbräuche herausgebildet?). Vorschriften über eine bestimmte Zahl von Hausbesitzern. Verschiedene Wahlsysteme (Dreiklassenwahlrecht, gleiches Wahlrecht mit Zensus oder anderen Beschränkungen). — Vertretung der Arbeiterschaft. Soziale Folgen des Wahlsystems. Größe der Vertretung: Wird sie zu einem Stadtparlament? Wahlperioden und deren Einfluß. Kommissionen der Gemeindevertretung und deren Einfluß. Besteht eine sozialpolitische Kommission und wenn, welchen Einfluß übt sie aus? Voranschlag des Stadthaushaltes und dessen Beratung in der Vertretung und der dafür eingesetzten Kommission. Kommunale Parteien und deren Einfluß und Programme. Werden die Wahl und die Tätigkeit der Gemeindevertreter von den politischen Parteien beeinflusst?

Einfluß der Presse, der städtischen Bezirksvereine usw. auf die Wahlen und die Vertretung.

Art der Kandidatenaufstellung.

Welche soziale Elemente sind in der Vertretung vorhanden, welche vorherrschend? (Einfluß der Rechtsanwälte, Ärzte usw.) — Statistische Berufsgliederung der Mitglieder.

Liegt Gefahr vor, daß die Interessen einzelner sozialen Klassen oder einzelner Mitglieder die Gemeindevertretung beeinflussen? Einfluß auf die Steuerpolitik (vgl. VII, 4), auf die Besetzung der Stadttämter (Patronage).

Beteiligung der Mitglieder an Lieferungen für die Stadt, an Aktiengesellschaften usw.

### III. Gemeindevorstand und Gemeindebeamte.

#### 1. Gemeindevorstand und höhere Beamte.

Magistratsverfassung. Stellung des Bürgermeisters in dem Magistrat.

Bürgermeister als Gemeindevorstand (Rheinisches System).

Wahl, Bestätigung, Ernennung des Bürgermeisters und der Magistratsmitglieder.

Periodizität oder Lebenslänglichkeit der Wahl oder Ernennung?

Besoldete Beamte, deren Vorbildung (Anforderungen und tatsächliche Verhältnisse) und Rechtsstellung. Technische höhere Beamte. Magistratsaffessoren.

Höhe der Besoldung des Bürgermeisters, der Magistratsmitglieder und höheren Beamten; Nebenbeschäftigung, Verträglichkeit mit Verwaltungsratsstellen.

Ehrenbeamte im Magistrat (vgl. V). Das französische System, reiche Leute zu Bürgermeistern zu wählen (Elsaß-Lothringen).

#### 2. Subaltern- und Unterbeamte.

Ernennung, Besoldung, soziale Stellung, Einfluß auf die Gemeindeverwaltung, Entlassung.

### IV. Verhältnis des Gemeindevorstandes zu der Gemeindevertretung.

Rechtliche Ordnung und tatsächliche Gestaltung. Einfluß des Gemeindevorstandes auf die Gemeindevertretung. Dualismus. Einfluß des Bürgermeisters in den Städten, in welchen er Vorsitzender der Gemeindevertretung ist.

Etwas Konflikte des Gemeindevorstandes und der Gemeindevertretung und deren Erlebigung. Gesetzliche Bestimmungen hierüber.

In welchem der beiden Kollegien liegen die treibenden Ursachen des Fortschritts?

Ergänzung des Magistrats aus den Gemeindevertretern.

Gemischte Kommissionen, deren Zusammensetzung, rechtliche Stellung und Wirksamkeit.

Vergleich des Verhältnisses des Gemeindevorstandes zu der Gemeindevertretung mit dem der Staatsregierung zu dem Parlamente.

### V. Heranziehung der Bürger zu anderweiten städtischen Ehrenämtern (Bezirksvorsteher, Armen- und Schulverwaltung usw.).

**Pflicht zur Übernahme von Ehrenämtern.** Welche Klassen der Bevölkerung werden vorzugsweise zu solchen Ehrenämtern herangezogen? Inwieweit ist es möglich, Arbeiter heranzuziehen? Werden Ehrenämter (insbesondere in der Armenverwaltung) Frauen übertragen? Wie sind die tatsächlichen Zustände?

Wie wirkt das deutsche System, Bürger in möglichst weitem Umfang zur Übernahme von Ehrenämtern heranzuziehen, gegenüber der englischen und französischen Gepflogenheit, die Ausführung der einzelnen Verwaltungsgeschäfte besoldeten subalternen Beamten zu übertragen?

## **VI. Verhältnis der Stadt zu den umliegenden Landgemeinden.**

**Eingemeindung.** Rechtliche Vorschriften. Inwieweit hat eine Eingemeindung von Landorten schon stattgefunden? Wird eine solche für die nächste Zukunft beabsichtigt?

**Überfiedlung der Industrie in Landorte.** Vorteile und Nachteile für die Nachbarorte durch die Stadt.

**Verpflichtung der Stadt zu Zuschüssen an die Landgemeinden, in welchen die in der Stadt beschäftigten Arbeiter ihren Wohnsitz haben.**

**Verkehrspolitik der Stadt im Verhältnis zu den umliegenden Landgemeinden.**

## **VII. Verhältnis der Städte zu der Staatsregierung.**

1. Abgrenzung der kommunalen und der staatlichen Aufgaben. Übertragung staatlicher Aufgaben an die Städte zur Ausführung.
2. Staatsaufsicht im allgemeinen. Aufsichtsbehörden. Staatliche Zwangsmittel (sogen. Zwangsetatifizierung, Beanstandung usw.).
3. Staatsgesetz und städtische Autonomie. Inwieweit ist der Autonomie der Stadt durch Staatsgesetz Raum gelassen? Städtische Statuten und deren Genehmigung. Kommunalverwaltung nach Staatsgesetzen oder nach Ortsstatuten. Welche Nachteile und Mißbräuche erzeugt das eine und das andere System in sozialpolitischer Beziehung?
4. Die städtischen Finanzen und die Staatsaufsicht. Beherrschung der Finanzgebarung durch Klasseninteressen und Mehrheiten, sowie Einwirkung und Abhilfe gegen eingetretene Mißstände.
5. Die Polizei und die Gemeinde. Übertragung der Polizeiverwaltung an die Gemeinde, den Magistrat, den Bürgermeister. Führt sie zu Nachteilen? Wird dadurch ein Einfluß der herrschenden Klassen auf die Polizeiverwaltung ermöglicht? Macht sich ein solcher Einfluß geltend? Werden dadurch Energie und Erfolg der Polizeiverwaltung geschwächt? Sind die polizeilichen Zustände weniger gut als in solchen Städten, in denen eine Staatsbehörde die Polizei verwaltet?

Wie schon der Inhalt zeigt, sind diese Ausführungen und der Fragebogen zunächst für die Mitarbeiter bestimmt, welche es übernommen haben, über die Verhältnisse der deutschen Städte zu berichten. Indes wurden sie auch den Mitarbeitern mitgeteilt, welche über die Städte des Auslandes Berichte zusagten. Sie sollten dazu dienen, ihnen die Zwecke darzulegen, welche der Verein mit den von ihm veranstalteten

Untersuchungen und Publikationen verfolgt, und auf die Verhältnisse hindeuten, deren Berücksichtigung vor allem von Wichtigkeit schien. Im übrigen aber mußte es den ausländischen Berichterstattern überlassen bleiben, dem Bericht nach ihren Ermessen die Gestaltung zu geben, die sie nach den rechtlichen und sozialen Verhältnissen der Städte, über die sie zu berichten hatten, für die angemessenste erachteten.

Aber auch die Berichterstatter über die deutschen Städte sollten durch den Fragebogen nicht gebunden werden. Schon die Verschiedenheit der Verhältnisse in den einzelnen deutschen Staaten hätte dies verboten. Der Fragebogen hatte zunächst die Aufgabe, für die äußere Gestaltung der Berichte einen Anhalt zu geben, um das Gebiet der gegenwärtigen Erhebung von den andern, der Zukunft vorbehaltenen abzugrenzen. Sodann sollten in ihm aber auch, so vollständig wie möglich, diejenigen Fragen aufgenommen werden, deren Erörterung dem Ausschusse erwünscht erschien, um eine klare Erkenntnis der Verhältnisse zu ermöglichen. Daß für einzelne Berichtgebiete die Fragen zu ergänzen oder einzelne anders zu formulieren seien, hat der Ausschuß nicht verkannt. Es mußte den sachverständigen Berichterstattern überlassen bleiben, innerhalb des durch den Zweck der Erhebungen und den Fragebogen gezogenen Rahmens der von ihnen übernommenen Aufgabe in wissenschaftlicher Selbständigkeit, aber auch unter eigener wissenschaftlicher Verantwortlichkeit gerecht zu werden. Die eingehende Erörterung mancher in den Fragebogen aufgenommenen Fragen setzt eine sehr genaue, auf langjähriger Erfahrung beruhende Kenntnis der städtischen Verhältnisse, der sozialen und persönlichen Kräfte, die auf sie einwirken, voraus, wie sie nicht von jedem Berichterstatter erwartet werden konnte. Auch mußte berücksichtigt werden, daß die amtliche Stellung einzelner Berichterstatter ihnen nicht immer erlaubte, eine jede der in dem Fragebogen enthaltenen Fragen nach allen in Betracht kommenden Seiten hin zu erörtern und zu beantworten. Auch in dieser Beziehung mußte jedem Berichterstatter die Freiheit gelassen werden, den Bericht zu gestalten und zu begrenzen. Es konnte deshalb nicht erwartet werden, daß alle Berichte in gleichmäßiger Weise allen Anforderungen entsprechen werden, die an eine abschließende und erschöpfende, wissenschaftliche Untersuchung zu stellen sind. Alle vorliegende Berichte werden aber das Verdienst in Anspruch nehmen dürfen, daß sie die Lösung einer Aufgabe, die bisher in dieser Weise noch nicht gestellt war, gefördert haben. Sie werden dazu beitragen, eine Lücke in unserer staatswissenschaftlichen und sozialpolitischen Literatur auszufüllen. Die Hoffnung darf ausgesprochen

werden, daß die gegenwärtige Publikation, wie dies der Ausschuß des Vereins für Sozialpolitik beabsichtigt hat, eine wissenschaftliche Grundlage bildet, auf der die künftigen Erhebungen und Publikationen des Vereins über die kommunale Sozialpolitik beruhen können.

Aufrichtigen Dank schuldet der Unterzeichnete den zahlreichen Mitgliedern und Freunden des Vereins im In- und Auslande, die ihn mit Rat und Tat unterstützten und die Verhandlungen mit den Mitarbeitern teils vermittelten, teils selbst führten.

Auch an dieser Stelle ihnen allen Dank auszusprechen, ist dem Unterzeichneten eine angenehme Pflicht. Ohne ihre nie versagende Hilfe wäre es kaum möglich gewesen, das vor drei Jahren aufgestellte Programm durchzuführen. Nur wenige, allerdings bedauerliche Lücken ließen sich trotz aller Bemühungen nicht ausfüllen. Auf einige Berichte mußte verzichtet werden, da geeignete Berichtersteller nicht zu gewinnen waren. Ein festzugesagter Bericht ist leider nicht geliefert worden.

Halle a. S., im April 1906.

G. Loening.

# Inhaltsverzeichnis.

Seite

## **Vorwort.**

Von Professor Dr. E. Loening . . . . . V

## **Königreich Preußen. Erster Band.**

### **I. Die Verfassung und Verwaltungsorganisation der preussischen Städte nach der Städteordnung vom 30. Mai 1853.**

Von Stadtrat H. Kappelmann in Erfurt.

Vorbemerkung . . . . .	3
I. Die Stadtverfassung . . . . .	6
II. Die Organisation der städtischen Verwaltung. . . . .	54

### **II. Berlin.**

Von Heinrich Dove, Landgerichtsrat a. D., Syndikus der Handelskammer zu Berlin, Mitglied des Reichstags.

Einleitung . . . . .	95
1. Gebiet und Bevölkerung . . . . .	101
2. Verhältnis der Stadt zur Umgebung . . . . .	102
3. Vorteile und Nachteile für die Umgebung . . . . .	109
4. Die Eingemeindungsfrage . . . . .	112
5. Gemeinbeangehörigkeit und Bürgerrecht . . . . .	120
6. Stadtverordnetenversammlung . . . . .	123
7. Magistrat . . . . .	129
8. Magistratsassessoren und Hilfsarbeiter. . . . .	130
9. Subaltern- und Unterbeamte . . . . .	132
10. Der Oberbürgermeister . . . . .	133
11. Verhältnis der städtischen Behörden zueinander . . . . .	134
12. Weitere Organe der städtischen Selbstverwaltung . . . . .	135
13. Verhältnis der Selbstverwaltung zur Staatsverwaltung . . . . .	136
14. Die Stellung Berlins im Staatsorganismus. . . . .	141
15. Das Abgabewesen . . . . .	143
16. Städtische Betriebe . . . . .	148
17. Ortsstatute auf Grund der Sozialgesetzgebung . . . . .	152

**III. Magdeburg.**

Von Stadtrat Paul Lübdewens in Magdeburg.

I. Stadtgebiet, Einwohnerschaft, Bürgerschaft . . . . .	155
II. Vertretung der Bürgerschaft . . . . .	160
III. Gemeindevorstand und Gemeindebeamte . . . . .	165
1. Gemeindevorstand und höhere Beamte . . . . .	165
2. Subaltern- und Unterbeamte . . . . .	169
IV. Verhältnis des Gemeindevorstandes zu der Gemeindevertretung. . . . .	174
V. Heranziehung der Bürger zu anderweiten städtischen Ehrenämtern . . . . .	181
VI. Verhältnis der Stadt zu den umliegenden Landgemeinden . . . . .	184

**IV. Breslau.**

Von Magistratsassessor Dr. Alfred Glücksmann in Breslau.

Erster Teil: Breslaus wirtschaftliche Lage und die soziale Gliederung der Bevölkerung . . . . .	189
Zweiter Teil: Die innere Organisation der städtischen Verwaltung . . . . .	195
1. Die Vertretung der Bürgerschaft . . . . .	195
2. Gemeindevorstand und Gemeindeberufsbeamte . . . . .	208
3. Die Ehrenbeamten der Stadt . . . . .	215
Dritter Teil: Die Beziehungen der Stadtgemeinde zu Nachbarschaft und Obrigkeit . . . . .	220
1. Die Entwicklung der Stadt Breslau im Rahmen der Umgebung . . . . .	220
2. Die Breslauer Stadtverwaltung im Rahmen der staatlichen Ver- waltungsorganisation. . . . .	231

**V. Die Städte der Rheinprovinz mit besonderer Berücksichtigung der Stadt Köln a. Rh.**

Von Professor Dr. Heinrich Geffken in Köln a. Rh.

I. Die geschichtlichen Grundlagen der rheinischen Städteverfassung. . . . .	243
1. Die Zeit des alten deutschen Reiches . . . . .	243
2. Die Zeit der französischen Herrschaft . . . . .	245
3. Die Zeit vom Beginn der preussischen Herrschaft bis zum Erlaß der Städteordnung von 1856 . . . . .	252
II. Die gegenwärtige Verfassung und Verwaltungsorganisation der rheini- schen Städte und ihre sozialen Folgen, insbesondere in Köln. . . . .	256
1. Stadtgebiet. Einwohnerschaft. Bürgerschaft . . . . .	256
2. Vertretung der Bürgerschaft. . . . .	262
3. Gemeindevorstand und Gemeindebeamte . . . . .	271
4. Verhältnis des Gemeindevorstandes zu der Gemeindevertretung . . . . .	281
5. Heranziehung der Bürger zu städtischen Ehrenämtern . . . . .	283
6. Eingemeindungen und Verkehrspolitik . . . . .	286
7. Verhältnis der Städte zu der Staatsregierung . . . . .	288

Die Verfassung und Verwaltungs-  
organisation der preußischen Städte nach  
der Städteordnung vom 30. Mai 1853.

Von

Stadtrat **Kappelman**

in Erfurt.

---





Wer es unternimmt, den Anfängen und Wurzeln der heute von unseren Kommunen geübten praktischen Sozialpolitik nachzugehen, wird leicht geneigt sein, den Boden hierfür allein in der Entwicklung sozialer Bestrebungen der letzten Jahrzehnte zu suchen. Die Tatsachen scheinen diesem Standpunkt auch Berechtigung zu geben. Haben doch in der Tat erst die letzten Jahrzehnte uns eine zielbewußte und planmäßige Förderung sozialer Probleme, eine organisatorische Arbeit auf diesem modernen Gebiete kommunaler Fürsorge gezeigt. Es gilt dies sowohl für die auf gesetzlichem Zwange beruhenden, den Gemeinden und namentlich den Städten neu auferlegten Pflichten, als auch für die aus freier Entschließung erzeugten Leistungen. Man denke u. a. an die Mitwirkung städtischer Verwaltungsarbeit bei Ausführung der großen sozialpolitischen Gesetze, der auf dem Gebiet sozialer Fürsorge liegenden Novellen zur Gewerbeordnung, an Gewerbe- und Kaufmannsgerichte. Andererseits an die mannigfachen, immer mehr und mehr planmäßig und in festeren Formen sich bewegenden Arbeiten freier sozialer Bestrebungen, wie: Wohnungsfürsorge, kommunale Bodenpolitik, Arbeitsnachweis- und Rechtsschutzstellen, Gesundheits- und Wohlfahrtspflege für die arbeitenden Klassen, für die Jugend, Volksbäder, Wärmestuben, Kaffeehallen, Ferienkolonien, öffentliche Lesehallen und Büchereien, Volks- und Jugendspiele und dergleichen mehr.

Und doch reichen jene Wurzeln weiter, als nur in die Ackerkrume der jüngsten Schicht sozialer Fürsorge innerhalb kommunalen Lebens. Ihre letzten Verzweigungen und feinsten Spitzen dringen tiefer bis in den gewachsenen Boden kommunaler Selbstverwaltung. Aus ihm entspringt in erster Linie das Wollen und Können unserer Städte auf dem Gebiete gesunder Sozialpolitik — im weiteren Sinne dieses Wortes —, aus ihm allein schöpfen sie die eigene Kraft zur vollen und reichen Entwicklung der Früchte sozialen Wirkens. Einzig und allein die Begründung und der Ausbau kommunaler Selbstverwaltung konnte die

Vorbedingung schaffen für das Entstehen zielbewußter Sozialpolitik im Schoße unserer Städte. Und zur richtigen Würdigung der Aufgaben, der Ziele und der bisher gewonnenen Früchte dieser Politik gehört deshalb vor allem die Erfassung der Grundlagen dieser Selbstverwaltung, wie sie in der Städteordnung vom 30. Mai 1853 für das Hauptgebiet der preußischen Monarchie ihren inneren und äußeren Abschluß gefunden hatten. Es kann und soll nicht geleugnet werden, daß die Geschichte unseres Städtewesens auch in früheren Jahrhunderten Beispiele sozialen Wirkens innerhalb der deutschen Gemeinwesen aufweist. Doch würde zum Verständnis der sozialen Aufgaben der Gegenwart nicht viel gewonnen sein, wollte man diesen Spuren eifriger nachgehen. Die Anschauungen, die Lebensbedingungen, die Aufgaben waren in der Stadt des Mittelalters und der folgenden Jahrhunderte doch so wesentlich verschieden von denen unserer Zeit, daß die Ausbeute zwar ihren historischen Wert behielt, zur Förderung praktischer Zwecke aber gar wenig beitragen möchte. Auch ist es kein stetiger Gang der Entwicklung, der uns dabei leiten könnte. Dem jahrhundertelangen Ringen der deutschen Städte nach Macht und Ansehen und ihrem endlichen glänzenden Siege um die Wende des 14. Jahrhunderts, ihrer dann etwa zwei Jahrhunderte lang währenden höchsten Blüte und Kräftentfaltung folgte eine lange Periode äußeren und inneren Zerfalls. Wetterwirtschaft, Ausbeutung städtischer Ämter zu selbstüchtigen Zwecken, sinnlose Finanzgebarung, innere und äußere Fehden, die Greuel des 30jährigen Krieges, die aufsteigende Territorialmacht der Fürsten und Herren — alles trug dazu bei, die deutschen Städte bis in den Beginn des 18. Jahrhunderts hinein fast zu Zerrbildern kommunalen Wesens herabzuwürdigen. Und die im 18. Jahrhundert aus dem Landeshoheitsgedanken geborene und durch den Einfluß französischer Staatskunst genährte Auffassung der Städte als rein staatlicher Verwaltungsbezirke mußte vollends der Betätigung verständiger Sozialpolitik den Boden abgraben. Vergebens werden wir noch im Allgemeinen Landrecht, das ja auch der Stadtverfassung ein besonderes Kapitel widmet, Spuren suchen, die an moderne Auffassungen von den selbständigen Aufgaben unserer Städte auf sozialem Gebiete anklingen. Dem Landrecht sind die Städte nichts anderes als „privilegierte Korporationen“ und „hauptsächlich zum Aufenthalte solcher Einwohner bestimmt, welche sich mit der Verarbeitung oder Verfeinerung der Naturerzeugnisse und mit dem Handel beschäftigen.“<sup>1</sup> Erst die befreiende Lat

<sup>1</sup> §§ 86, 108 Teil II, Titel 8 Preuß. Allgem. Landr.

der Stein-Hardenberg'schen Gesetzgebung vermochte unsere Städte auf den Boden zu stellen, in dem heute ihre Kraft wurzelt, dem sie die Saat für die seitdem gewaltig erstarkte kommunale Entwicklung, für wahre kommunale Sozialpolitik anvertrauen durften: die kommunale Selbstverwaltung. Gelegentlich der Beratung der Städteordnung von 1853 in der Ersten Kammer spricht ein Redner — Dr. Weit — mit bezug auf die Städteordnung von 1808 davon, daß ein „tiefer Kenner Friedrich Wilhelm III. und dessen großen Minister mit größerem Rechte als den Kaiser Heinrich die Städtebegründer Deutschlands nenne.“ (Sitzung vom 26. Februar 1852. Stenogr. Verhandlungen Band I, S. 482.) Mit Recht hebt Lebens die fundamentale Bedeutung des Gesetzeswertes der Städteordnung von 1808 hervor und rühmt den klaren Ausdruck des neuen Gedankens der Selbstverwaltung der Stadt durch die Bürgerschaft, der sich wiederholt in dem trefflichen Gesetz findet<sup>1</sup>. So heißt es in den einleitenden Worten u. a. „... das dringend sich äußernde Bedürfnis einer wirksamern Teilnahme der Bürgerschaft an der Verwaltung des Gemeinwesens überzeugten uns von der Notwendigkeit, den Städten eine selbständigere und bessere Verfassung zu geben, in der Bürgergemeinde einen festen Vereinigungspunkt gesetzlich zu bilden, ihnen eine tätige Einwirkung auf die Verwaltung des Gemeinwesens beizulegen und durch diese Teilnahme Gemein Sinn zu erregen und zu erhalten.“ Erklärlich war es, daß sich der Gegensatz der neuen Idee der Selbstverwaltung zu dem vorhergehenden gouvernementalen System etwas stürmisch Bahn brach, daß der Bürgerschaft in ihrer Vertretung — der neugeschaffenen Stadtverordnetenversammlung — das Schwergewicht der Verwaltung vindiziert, daß der Magistrat mehr zum rein ausführenden Organ gestempelt wurde. So sagt § 108 der Städteordnung von 1808: „Die Stadtverordneten erhalten durch ihre Wahl die unbeschränkte Vollmacht, in allen Angelegenheiten des Gemeinwesens der Stadt die Bürgergemeinde zu vertreten, sämtliche Gemeineangelegenheiten für sie zu besorgen und in betreff des gemeinschaftlichen Vermögens, der Rechte und der Verbindlichkeiten der Stadt und der Bürgerschaft, namens derselben verbindliche Erklärungen abzugeben.“ Und § 174 beginnt mit dem Satz: „Der Magistrat ist die ausführende Behörde.“ Unverkennbar ist auch diese Tendenz des Gesetzes eine Folge des starken Einflusses, den die durch die französische Revolution geborenen, in Deutschland u. a. durch Kant begünstigten freiheitlichen Ideen sowie insbesondere das französische

<sup>1</sup> Lebens, Die Stadtverordneten. Berlin 1899, S. 1 ff.