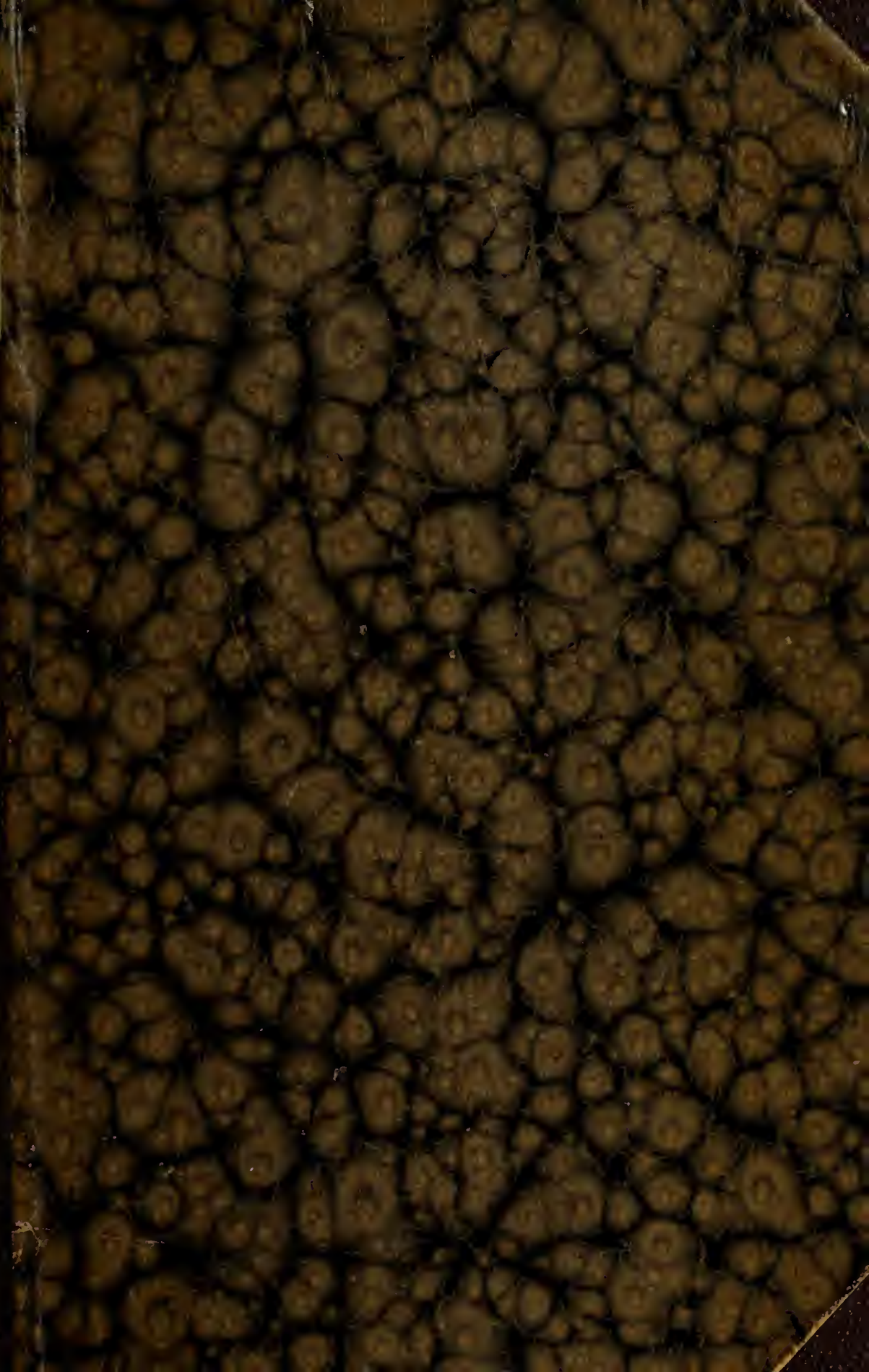


JS
5471
P5
G5





hbl, stx

JS 5471.P5G5

Steinsche Städteordnung.



3 9153 00420573 0

JS
5471
P5
G5



Digitized by the Internet Archive
in 2013

<http://archive.org/details/diesteinschestad00gier>

Die Steinsche Städteordnung.

*Mit besten Grüßen
des
Verfassers*

Rede

zur Feier des Geburtstages

Seiner Majestät des Kaisers und Königs

gehalten in der Aula

der

Königlichen Friedrich-Wilhelms-Universität zu Berlin

am 27. Januar 1909

von

Otto Gierke.

Berlin 1909.

Universitäts-Buchdruckerei von Gustav Schade (Otto Francke).

Hochansehnliche Versammlung!

Werte Amtsgenossen!

Liebe Kommilitonen!

Seine Majestät, unser Kaiser und König, vollendet heute sein fünfzigstes Lebensjahr. In alter Ehrfurcht und Treue begrüßen wir, wie alljährlich an diesem festlichen Tage, den Herrscher Preußens, das Haupt des Reiches. Mit besonders bewegtem Herzen aber sprechen wir heute, da ein halbes Jahrhundert seines Lebens sich rundet, unsere heißen Wünsche für das Glück seiner künftigen Jahre aus.

Wünsche richten sich an die ungewisse Zukunft, deren Schleier wir nicht heben können. Hoffnungsfreudige Zuversicht, daß Erfüllung winke, schöpfen wir vor allem aus der Vergangenheit. Darum blicken wir bei den Wendepunkten des Daseins gern zurück. Wir erinnern uns, wie das Große und Echte, was wir besitzen, dereinst geworden ist, und wir erheben und stärken uns durch die Erkenntnis, wie auch widrigem Schicksal gegenüber das wahrhaft Wertvolle sich siegreich behauptet hat.

Die Berliner Universität hat bei ihren Feiern sich stets mit Vorliebe in die schwere und doch so gewaltige Zeit vertieft, aus deren Ringen sie geboren ist. Je näher ihr Säkularfest rückt, desto anziehender erscheint es ihr, gerade ein Jahrhundert zurückzuschauen. Heute vor einem Jahre ließ der Festredner Fichtes Reden an die deutsche Nation, die vom 13. Dezember 1807 bis zum 20. März 1808 getönt hatten, vor uns wieder lebendig werden.

So mag es auch mir vergönnt sein, auf das wichtigste Ereignis zurückzugreifen, dessen hundertster Jahrestag seitdem in den Schoß der Zeit versunken ist.

Wer wollte daran zweifeln, daß dies der Erlaß der Preußischen Städteordnung vom 19. November 1808 war? Hat doch unser Kaiser selbst mit hohen Worten zweimal dafür gezeugt: in der Thronrede bei der Eröffnung des gegenwärtigen preußischen Landtags und in der Ansprache bei der Säkularfeier der Städteordnung in Berliner Rathause! In unzähligen Festreden und Festartikeln, in mancher gediegenen Festschrift ist mit seltener Einmütigkeit verkündigt worden, daß jener Novembertag ein Frühlingstag für das öffentliche Leben des deutschen Volkes war. Die wissenschaftliche Forschung, die sich mit verdoppeltem Eifer der Vorgeschichte des Gesetzes, den bei seinem Zustandekommen wirksamen persönlichen und sachlichen Kräften, der Durchführung der Reform in einzelnen Städten zugewandt hat, hat manches in neues Licht gerückt, manches auch neuem Zweifel unterstellt: an der Auffassung jedoch, daß der Erlaß der Städteordnung ein epochemachendes Ereignis war, hat sie nicht gerüttelt.

Warum aber erblicken wir denn in der Verkündigung dieses Gesetzes eine solche bahnbrechende Tat? Staatliche Gemeindeordnungen gab es doch vorher wie nachher! Was verschafft gerade dieser Gemeindeordnung ihren unvergleichlichen Glanz? Galt sie doch nur für die östlichen Provinzen, die der Tilsiter Friede dem verstümmelten preußischen Staat belassen hatte, und nur für die mit Stadtrecht ausgerüsteten Gemeinden, die meist tief daniederlagen und gegenüber dem flachen Lande nicht entfernt die heutige Stellung einnahmen. Was ist das Große, das Fernwirkende, das Unvergängliche, das hier geschah?

Im allgemeinen ist man auch hierüber einig. Die Städteordnung von 1808 hat zum ersten Male in deutschen Landen die

verlorene städtische Selbstverwaltung auf moderner Grundlage wiederhergestellt. Sie hat Anstoß und Beispiel für die Erneuerung des selbständigen Gemeindelebens überhaupt gegeben. Sie hat darüber hinaus für das gesamte Staatsleben jenen tiefgreifenden Umbildungsprozeß eingeleitet, dessen Ziel die Zurückverlegung des Staates in das Volk, die Wandlung des anstattlichen Staates in den genossenschaftlichen Staat war.

Das sind vielsagende, aber es sind auch vieldeutige Worte. Sie bezeichnen gewissermaßen nur den Rahmen des Geschichtsbildes, das sich dem heutigen Beschauer bietet. Wollen wir Form und Farbe des Bildes selbst, wollen wir vor allem dessen inneren geistigen Gehalt erkennen, so müssen wir konkretere Fragen stellen und lösen. Es gilt, das Wie der Neugestaltung in seiner Besonderheit, in seiner zeitlichen Bedingtheit, in seinem geschichtlichen Zusammenhange zu begreifen. Hier aber können wir uns nicht mehr auf das übereinstimmende Urteil der Kundigen berufen. Hier stoßen wir vielmehr auf alte Meinungsverschiedenheiten und auf einen gerade in jüngster Zeit mit besonderer Heftigkeit entbrannten Streit. —

Den Ausgangspunkt aller Betrachtungen über die Städteordnung wird notwendig stets der Versuch bilden, die Persönlichkeit ihres großen Schöpfers, des Freiherrn vom Stein, zu verstehen. Denn die Städteordnung ist sein persönlichstes Werk. Mit vollem Recht sprechen wir von der Steinschen Städteordnung. So wenig man das Verdienst seiner Mitarbeiter, insbesondere des lange verkannten Frey, verkleinern darf, so unumstößlich steht es doch fest, daß das Gesetz als Ganzes Steins eigenste Schöpfung ist. Aus seinem erlauchten Geiste ist die Reform geboren, und sein staatsmännischer Genius hat ihr alle ihre charakteristischen Züge aufgeprägt.

Steins Persönlichkeit aber ist einzigartig. Mit einer vom

Durchschnitt der Menschen abgezogenen Formel läßt sie sich nicht erfassen. Hierin eben zeigt es sich, daß dieser Mann zu der Gemeinschaft der Größten gehört, die auf Erden gewandelt sind. Seine gewaltige Individualität, die scheinbar Widersprechendes harmonisch eint, läßt sich erschauen, aber niemals restlos erklären. Kein Wunder daher, daß nicht nur von der Parteien Haß und Gunst sein Charakterbild entstellt ward, sondern daß auch besonnen abwägende Forscher, indem ihnen die eine oder die andere Seite seiner Denkungsart vorzugsweise ins Auge fiel, zu sehr voneinander abweichenden Gesamturteilen über den Kern seines Wesens gelangt sind. Und hierbei hat zum Teil gerade die Städteordnung eine maßgebende Rolle gespielt.

So steht insbesondere die Städteordnung im Zentrum der Aufsehen erregenden literarischen Fehde, die in jüngster Zeit über die Frage geführt ist, ob und inwieweit die Ideen der französischen Revolution auf Stein eingewirkt haben. Der Verfasser der schönen neuen Biographie des Freiherrn vom Stein, Max Lehmann, hat den Einfluß der revolutionären Gedankenwelt auf das Reformwerk seines Helden ungleich höher eingeschätzt, als dies seitens der ernstesten Geschichtsforschung bisher zu geschehen pflegte. Eine seiner Hauptstützen bildet dabei der Nachweis, daß in der Städteordnung nicht bloß Anklänge an die französische Gesetzgebung begegnen, sondern einige Stellen unmittelbar französischen Gesetzen entlehnt sind. Demgegenüber hat einer der besten Kenner der Stein-Hardenbergschen Reformgesetzgebung, Ernst von Meier, den zweiten Band seines Werkes über französische Einflüsse auf die Staats- und Rechtsentwicklung Preußens im 19. Jahrhundert fast ausschließlich der Widerlegung Lehmanns gewidmet. Eine stark persönlich zugespitzte weitere Polemik hat sich angeschlossen. Von dieser will ich hier nicht reden. Zur Sache muß ich einiges bemerken.

Die Vorstellung, daß die Reform Steins im Grunde darauf abgezielt habe, durch eine Aktion von oben das Programm der Revolution zu verwirklichen, ist früh aufgetaucht und von entgegengesetzten Standpunkten aus ins Treffen geführt. Bekanntlich schmiedeten schon zeitgenössische Gegner, die das ganze Reformwerk verwarfen, gegen Stein die Anklage des Jakobinertums. Die Städteordnung verdächtigten sie als Auflösung des Staates in Republiken. Andererseits setzten liberale Verehrer Steins oft sein höchstes Verdienst darin, daß er unter Überwindung eingewurzelter Vorurteile sich mit den Ideen von 1789 erfüllt und so die wertvollsten Errungenschaften der Revolution für Preußen nutzbar gemacht habe. Von dieser Seite aus suchte man den großen Staatsmann womöglich zum waschechten Liberalen zu stempeln. In solche Übertreibungen ist Lehmann nicht zurückgefallen. Der gegen ihn erhobene Vorwurf, daß er Stein zum Nachahmer Frankreichs mache, ist nicht ganz gerecht. Allein auch mir will es scheinen, als ob Lehmann den Einfluß französischer Ideen auf Stein weitaus zu hoch bewerte und infolge hiervon gerade die Städteordnung in falsche Beleuchtung rücke.

Stein war, wie aus sicheren Zeugnissen erhellt, ein abgesagter Feind der französischen Revolution. Zu keiner Zeit hat er ihr Sympathien gezollt. Seit der grauenvollen Wendung, die die Umwälzung nahm, und mehr noch seit der furchtbaren Katastrophe, die sie für unser Vaterland herbeiführte, kehrte Steins unversöhnlicher Haß sich gegen die französische Nation selbst. Der Kampf gegen alles welsche Wesen wurde ihm zum Lebensziel. Nun kann man ja auch vom Feinde lernen. Allein alles, was den revolutionären Neubildungen ihr typisches Gepräge verlieh, stand in grellem Widerspruch mit dem innersten Wesen des deutschen Reichsfreiherrn. Fremd war seiner aristokratisch gestimmten Seele das demokratische Ideal. Seine Denkungsart

war geschichtlich, nicht radikal. Wohl entsprungen in jener Zeit des allgemeinen Umsturzes auch seinem Feuergeiste radikale Gedanken, wo es dem patriotischen Aufschwunge Bahn zu brechen und Hemmnisse der Abschüttelung des Fremdjoches zu vernichten galt. Allein, wo er aufbaute, knüpfte er an das geschichtlich Gegebene an. Jeder rationalistischen Weltanschauung war er abhold. Durch und durch war er Germane, und es fehlte ihm nicht ein starker romantischer Zug. Unzerreißbare innere Bande verknüpften ihn mit der ständischen deutschen Vergangenheit. Konnte er da sich mit den Ideen der Revolution durchtränken und spezifisch Französisches sich aneignen?

Gleichwohl wird kein Unbefangener leugnen, daß die französischen und die preußischen Neuschöpfungen in wichtigen Punkten gemeinsame Grundgedanken aufweisen. Nur handelt es sich hier um Ausflüsse europäischer, nicht bloß französischer Geistesentwicklung. Die sogenannten Ideen von 1789 sind ja sämtlich älter, als diese Jahreszahl besagt. Sie entstammen der ungeheuren geistigen Bewegung, die durch die Namen Aufklärung, Humanität, Vernunftrecht gekennzeichnet wird. Vieles, was sie postulierten, war schon in England oder Amerika verwirklicht. Manches hatte der aufgeklärte Absolutismus durchzuführen begonnen. Die französische Revolution war nur die gewalttätige Vollstreckerin. Indem sie das Erträumte mit Einem Schlage in Tatsächliches umzusetzen unternahm, unbarmherzig das Alte zerstörend, blindlings zu den äußersten Konsequenzen stürmend, in zügelloser Neuerungssucht sich überstürzend, bereitete sie dem Naturrecht unmittelbar in seinem Siege zugleich seine nie überwundene Niederlage. Aber der Zusammenbruch des naturrechtlichen Gedankensystems bedeutete keineswegs die Ertötung der mit seiner Hilfe erarbeiteten lebensvollen positiven Gedanken. Ihnen sich verschließen konnte nur, wer lediglich die Ver-

gangenheit, nicht auch die Zukunft verstand. Das aber war nicht Steins Art.

Stein dachte geschichtlich. Aber er gehörte nicht zu den rückwärts gerichteten Geistern, denen die Gegenwart nur das Gewordene ist. Er blickte vorwärts, ihm war die Gegenwart vor allem das Werdende, er hatte das volle Gefühl für die geschichtliche Gestaltungskraft der eigenen Tat. An der Grenze zweier Zeitalter war er einer der seltenen Männer, denen Vergangenheit und Zukunft gleichmäßig Heimat sind. Darum durchdrang er sein Reformwerk mit den fortschrittlichen Ideen, die das Jahrhundert beherrschen sollten. Aus Frankreich brauchte er sie nicht zu holen. Sie lagen in der Luft. Wenn er in die Städteordnung für den Ausdruck eines modernen Gedankens, der nicht spezifisch französisch war, eine in einem französischen Gesetz geprägte Formel aufnahm oder vielmehr deren Aufnahme durch Frey guthieß, so verschlägt dies wenig zur Sache. Auch aus der Kenntnis englischer Verhältnisse empfing er wichtige Anregungen. Vorbild war ihm weder französisches noch englisches Recht. Was er schuf, war deutsches Urbild.

Im deutschen Geiste also haben wir die wahre Quelle der Steinschen Gesetzestaten zu suchen. Aus der Tiefe des deutschen Staats- und Rechtsbewußtseins schöpfte er seine großen legislatorischen Gedanken.

Dabei ging er als preußischer Staatsmann von den gegebenen preußischen Zuständen aus. Der Reorganisation des preußischen Staatswesens widmete er seine volle Kraft. Und gemäß seiner geschichtlichen Denkungsart faßte er seine Aufgabe dahin auf, die vorhandenen preußischen Institutionen organisch fortzubilden. Aber aus dem preußischen Wesen allein konnte er sein Werk nicht herausholen. Die in manchen Geschichtswerken herrschende Vorstellung, als habe es sich im Grunde nur

um die Entfaltung altpreußischer Keime, um die Fortführung einer im Gange befindlichen und nur vielleicht zeitweise etwas ins Stocken geratenen Entwicklung gehandelt, ist unhaltbar. Solche einseitig borussische Betrachtungsweise, die auch bei Ernst von Meier sich geltend macht und in manchen Punkten seiner Polemik gegen Max Lehmann zugrunde liegt, verfärbt das Bild der historischen Wirklichkeit.

Nicht spezifisch preußisch, sondern lediglich deutsch war Steins innerstes Empfinden. Er war und blieb immer der deutsche Reichsfreiherr. Niemals wurde er ganz heimisch im preußischen Beamtentum. Die Bureaukratie bildete stets den Gegenstand seiner intensiven Abneigung. So hoch er vom Beruf des Adels dachte, so fremd waren ihm doch in vielen Punkten die Anschauungen des ostelbischen Junkertums. Zu keiner Zeit streifte er die Gesinnungen ab, die ihm auf dem Boden seiner westlichen Heimat erwachsen waren. Die „alte deutsche Vergangenheit“ in verjüngter Form wiederherzustellen, erschien ihm, wie er mehrfach ausdrücklich betonte, als das zu erstrebende Ziel. Der preußische Staat selbst war ihm zuletzt nicht Selbstzweck, sondern Mittel zu höherem Zweck. Dessen Umbildung zum starken Volksstaat sollte der Abschüttelung der Fremdherrschaft in allen deutschen Landen, der Verwirklichung der inneren Freiheit des ganzen deutschen Volkes und der Wiedervereinigung aller deutschen Stämme die Wege bereiten. Kein anderer Abschluß der großen Erneuerung schwebte ihm jemals vor als die Wiedergeburt des alten Reichs. Nur dadurch aber, daß er in erster Linie Deutscher war, wurde er befähigt, das zu vollbringen, was ein aus dem damaligen preußischen Beamtentum hervorgegangener Staatsmann zu vollbringen schwerlich vermocht hätte. Die Befruchtung des preußischen Wesens durch reichsdeutsche Gedanken verlieh seiner Reform den hinreißenden Schwung und die fernhin wirkende

Kraft. Wie ja auch in der Folgezeit immer aus der Vermählung des spezifischen Preußentums mit dem außerpreußischen Deutschtum das Kostlichste geboren wurde, was unsere Nation gewann.

Gerade die Städteordnung offenbart mit besonderer Deutlichkeit den deutschen Ursprung ihrer wesentlichen Bestimmungen.

Der sie beherrschende Grundgedanke ist doch unzweifelhaft die Organisation der Stadt im Sinne eines selbständigen Gemeinwesens. Als ein mit eigenem Leben begabtes, der vereinigten Gesamtheit der Bürger immanentes, durch gewählte Organe sich betätigendes Gemeinwesen soll die Stadt ihre Angelegenheiten selbständig verwalten. Dieser Gedanke kommt in dem berühmten Eingange der Städteordnung zum Ausdruck, wie er schon in der Nassauischen Denkschrift Steins von 1807 sich ankündigt und bei der Beratung der Städteordnung mit elementarer Gewalt zum Durchbruch gelangt.

Fragen wir aber, woher er geschöpft ist, so müssen wir antworten: aus der deutschen Vergangenheit. Mit Bewußtsein griff man auf sie zurück. Von einer Wiederherstellung der städtischen Freiheit, von einer Wiederbeseitigung der staatlichen Bevormundung, von einer Rückgabe usurpierter Rechte an die Bürgerschaft ist in der Begründung des Freyschen Entwurfes die Rede.

In der Tat darf man den Einfluß nicht unterschätzen, den bei der Reform der Stadtverfassung die Erinnerung an die ehemalige Städtefreiheit ausübte. Unauslöschlich lebte im Herzen der Nation das Gedächtnis der Blütezeit des deutschen Städtewesens fort. Schon die herrlichen Denkmäler mittelalterlicher Kunst, von denen man umgeben war, mußten es wachhalten. Im verklärenden Lichte der Überlieferung sah man die sich selbst regierenden bürgerlichen Gemeinwesen der Vorzeit. An ihrem Beispiel richtete man sich auf und nährte man die Überzeugung,

daß das deutsche Volk zu bürgerlicher Freiheit befähigt und zu ihrer Wiedererringung berufen sei. Sicherlich fand Fichte begeisterten Widerhall, als er in den Reden an die deutsche Nation die deutschen Städte des Mittelalters gegenüber den fremden Städten feierte. Besonders auch in Italien, sagt er, entstanden freie Städte. Aber, so fährt er fort: „Man vergleiche die Geschichte beider; man halte die fortwährenden Unruhen, die inneren Zwiste, ja Kriege, den beständigen Wechsel der Verfassungen und Herrscher gegen die friedliche Ruhe und Eintracht in den letzteren. Wie konnte klarer sich aussprechen, daß ein innerlicher Unterschied in den Gemütern der beiden Nationen gewesen sein müsse? Die deutsche Nation ist die einzige unter den neueuropäischen Nationen, die es an ihrem Bürgerstande schon seit Jahrhunderten durch die Tat gezeigt hat, daß sie die republikanische Verfassung zu ertragen vermöge.“ So sprach Fichte. Und er sprach diese Worte in der preußischen Hauptstadt ein Jahr vor Erlaß der Städteordnung.

Die Vorstellungen, die man sich von der Vergangenheit machte, mochten in vielen Punkten schief oder unklar sein. Darin aber, daß man der mittelalterlichen Stadt die erste Verwirklichung des Gedankens eines freien staatlichen Gemeinwesens auf deutschem Boden nachrühmte, traf man das Richtige.

In der Stadt zuerst wurde die altgermanische Genossenschaft zur Körperschaft verdichtet. Als selbständige Person trat die Stadt in ihrer unsichtbaren, dauernden Einheit der Vielheit der in ihr verbundenen Personen gegenüber. Aber diese Körperschaft war nicht die Negation, sondern die Fortbildung der Genossenschaft. Sie wahrte die genossenschaftliche Struktur. Ihre Persönlichkeit war und blieb die der verbundenen Gesamtheit immanente Einheit. So eben erwuchs die Stadt zum freien, durch seine Organe sich selbst regierenden Gemeinwesen.

Das städtische Gemeinwesen schob sich zersetzend in die herrschaftliche Ordnung des Feudalstaats ein. Gegenüber der vom Lehnswesen untrennbaren patrimonialen Ausgestaltung aller Herrschafts- und Unterwerfungsverhältnisse entfaltete es in seinem Machtbereich eine wahrhaft öffentlichrechtliche Gewalt. Legen wir den Maßstab des heutigen Staatsbegriffes an, so war überhaupt die deutsche Stadt der älteste deutsche Staat. In den städtischen Gemeinwesen zuerst sind bei uns alle jene Umbildungen vollzogen, die das Wesen des modernen Staats gegenüber der mittelalterlichen Gesellschaftsordnung konstituieren.

Nur konnte jede Stadt eben nur innerhalb des von ihr errungenen Machtbereiches die neue Staatsidee durchführen. Der Umfang dieses Machtbereiches aber war manchem Wechsel unterworfen und blieb in den verschiedenen einzelnen Städten überaus ungleich.

Betrachten wir das deutsche Städtewesen im ganzen, so springt sofort in die Augen, daß ihm in der staatlichen Gesamtentwicklung eine um vieles bedeutungsvollere Rolle beschieden war als dem Städtewesen Frankreichs oder Englands. Dagegen drängt sich bei der Vergleichung mit dem früher und mächtiger entwickelten Städtewesen Ober- und Mittelitaliens ein tiefgreifender doppelter Unterschied auf.

Erstens haben die deutschen Städte mit wenigen Ausnahmen nur geringfügige Landgebiete erworben, während die italienischen Städterepubliken sich zu Flächenstaaten auswuchsen. Darum konnte sich in Deutschland nicht, wie in Italien, die antike Unterjochung des flachen Landes durch die Stadt wiederholen. Vielmehr blieb unser öffentliches Recht wie unsere Kultur auf die gesonderte Ausgestaltung und ebenbürtige Stellung ländlicher und städtischer Daseinsordnungen gegründet.

Zweitens erstrebten die deutschen Städte niemals, wie die

italienischen Stadtstaaten, staatliche Souveränität. In der Zeit ihres Aufstieges galt ihr Kampf der werdenden Landeshoheit. Ihrer sich zu erwehren oder wieder zu entziehen, war ihr höchstes Ziel. Zu keiner Zeit dagegen widersetzten sie sich der Reichsgewalt. In ihnen hatte die monarchische Gewalt des Kaisers ihre treueste, in entscheidender Stunde freilich verschmähte Stütze. Und auch bei der mehr und mehr eintretenden föderativen Umwandlung des Reiches wollten sie zwar als selbständige Mächte neben die Landesherren treten, mit den Landesherren aber die Glieder eines höheren Verbandes bilden, dessen Einheit und Festigkeit sie am wenigsten in Frage stellten. Nur eine Minderheit unter den städtischen Gemeinwesen behauptete oder errang die ersehnte Reichsfreiheit. Sie wurden als Reichsstädte zu Mitträgern der Reichsgewalt, zugleich aber in ihrem Gebiet nun selbst zu Subjekten der Landeshoheit. Die überwiegende Mehrzahl der Städte unterlag einem Landesherrn. Auch die Landstädte wahrten zum Teil in außerordentlichem, alle in irgend einem Umfange eine eigne öffentlichrechtliche Gewalt staatlicher Art. Aber dem emporwachsenden Landesstaat gegenüber konnten sie von vornherein an die Durchsetzung staatlicher Unabhängigkeit nicht denken. In Frage stand nur, was sie in der Stellung kommunaler Verbände an selbständigen Machtbefugnissen festzuhalten imstande sein würden.

War so die staatliche Entfaltung des städtischen Gemeinwesens in örtliche und sachliche Schranken gebannt, so war auch die Mission die ihm bei der Bildung des modernen deutschen Staates zufiel, vorübergehender Art. Mit dem scheidenden Mittelalter trat die siegreiche Landeshoheit auf den Plan und nahm die Lösung der Aufgabe in ihre stärkere, Stadt und Land umspannende Hand. An den neuen Territorialstaat mußte die Stadt nun abgeben, was sie an Staatlichem erarbeitet hatte. In Vielem

wurden ihre Einrichtungen, insbesondere das von ihr geschaffene Verwaltungsrecht, das unmittelbare Vorbild der landesherrlichen Schöpfungen. Bedeutungsvoller noch wurde die Übernahme der veränderten Grundauffassung des öffentlichen Rechts, die in ihr das Feudalsystem überwunden hatte.

Eines aber übertrug sie nicht auf das Territorium. Das war der Gedanke des staatlichen Gemeinwesens! Der Territorialstaat kam vielmehr in Gestalt des rein anstaltlichen Obrigkeitsstaates zum Durchbruch. Zwar hatte es an Ansätzen zu einer anderen Entwicklung nicht gefehlt. In der Blütezeit des landständischen Wesens schien es, als solle aus dem Dualismus der Landesherrschaft und der Ständekörperschaft ein Landesgemeinwesen hervorstehen, in dem ein monarchisches Haupt und eine körperschaftlich organisierte Landesgemeinde sich zu höherer Einheit verbänden. Allein seitdem die Landstände, vor allem wegen der regelmäßigen Ausschließung des Bauernstandes, zu privilegierten Korporationen erstarrten, büßten sie die Kraft zu gemeinheitlicher Mitdarstellung des werdenden Staates ein. Mehr und mehr wurde gerade das Maß, in dem es den Landesherren größerer Territorien gelang, die Stände aus ihrer staatlichen Position zu verdrängen, entscheidend für die Intensivität der modern staatlichen Entwicklung. Der Landesherr mit seinen Beamten wurde zum alleinigen Vollstrecker der neuen Ideen. Die absolute Monarchie trat ihren Siegeslauf an. Sie aber verlieh dem obrigkeitlichen Gedanken die schroffste Prägung.

Der Staat erscheint nunmehr als eine von oben und außen in das Volk hineingebaute Anstalt. Sie ist zum Wohle des Volkes bestimmt, aber sie entstammt nicht dem Volke. Ihre jeweilige Verkörperung findet sie in der von Gott verordneten Obrigkeit. Die Persönlichkeit des Staates geht nach der vergeistigten Auffassung des aufgeklärten deutschen Absolutismus

nicht in der Persönlichkeit des Herrschers auf, wird aber vom Herrscher voll repräsentiert. Wenn Friedrich der Große sich den ersten Diener des Staates nennt, so ist ihm der Staat das unsterbliche Wesen, als dessen Werkzeug er sich fühlt. Allein die lebendige Einheit dieses Wesens, seine Aktivität und Wirkungsmacht kommt ausschließlich im Könige und den von ihm als sekundäre Werkzeuge verwandten Dienern des Staats, den Beamten, zur Erscheinung. Diese Staatspersönlichkeit ist der verbundenen Gesamtheit transzendent, nicht inmanent. Der Obrigkeit gegenüber gibt es nur Untertanen, nicht Bürger.

Der anstattliche Gedanke ergriff allmählich mit solcher Gewalt die Geister, daß er auch in den Städten den genossenschaftlichen Gedanken zurückdrängte. Selbst in den Reichsstädten verblaßte die Idee des bürgerlichen Gemeinwesens. Das Subjekt der Landeshoheit ist hier ausnahmsweise eine Korporation. Aber der zur Ausübung der Landeshoheit berufene Rat tritt auch hier als Obrigkeit kraft eignen Rechts außer und über die Gesamtheit und setzt die Bürger zu bloßen Untertanen herab. Der einst so lebendige Fluß der von innen und unten vordringenden Verfassungserneuerung gerät ins Stocken, und vielfach, wenn auch nicht überall, kommt es zu einer oligarchischen Entartung des Stadtreiments. In den Landstädten bietet sich uns, soweit ihnen öffentliche Gewalt verbleibt, dasselbe Bild in meist noch grelleren Farben dar. Verknöcherung der Ratsverfassung wie der Verfassung der einzelnen Gilden und Zünfte. Selbstergänzung statt freier Wahl. Heimlichkeit statt Öffentlichkeit. Wegfall der Bürgerversammlungen und an ihrer Stelle keine oder bloß scheinbare Bürgervertretungen. Wachsende Verengerung und Abschließung des Kreises der Bevorrechteten gegen die von der Aktivbeteiligung an den städtischen Korporationsrechten ausgeschlossene gemeine Menge. Mit dem Ver-

fall der Form des Gemeinwesens aber vollzog sich zugleich in notwendiger Wechselwirkung der Niedergang des Geistes, der einst die Form geschaffen und beseelt hatte. Spießbürgerliche Gesinnung, selbstische Privilegiensucht, engherziger Zunftgeist drohten den lebendigen bürgerlichen Gemein Sinn zu ersticken.

Solche inneren Wandlungen im Verein mit den völlig veränderten äußeren Machtverhältnissen lähmten die Widerstandskraft der Städte, als nunmehr die zur Staatsgewalt erstarkte Landeshoheit der vom Mittelalter überkommenen städtischen Selbständigkeit den Krieg erklärte.

Die moderne Staatsidee verlangte gebieterisch den Abbau der eigenen staatlichen Macht aller engeren Verbände. Staaten im Staat konnte sie nicht dulden. Das Ziel aber, das sich der obrigkeitliche Staat im Kampfe gegen die Selbstherrlichkeit der mittelalterlichen Körperschaft steckte und dessen Erreichung er sich im Ringen von Jahrhunderten schrittweise näherte, lag jenseits der hiermit bezeichneten Grenzen. Der obrigkeitliche Staat nahm für sich das Monopol der Verbandsgewalt überhaupt in Anspruch. Damit war ein als genossenschaftliches Gemeinwesen in sich selbst beruhender engerer Verband unvereinbar. Korporationsgewalt konnte nur verliehene staatliche Zuständigkeit sein. Es galt zuletzt, jede öffentlichrechtliche Körperschaft in eine Staatsanstalt umzuwandeln, deren Leben aus staatlicher Beseelung stammte und beständiger staatlicher Leitung unterlag. Nur für den Privatrechtsbereich durfte sie sich eigener Persönlichkeit erfreuen. Auch diese ihre juristische Persönlichkeit aber beruhte auf staatlichem Privileg, das ihr von außen her eine künstliche Einheit anschuf. Und indem sich der Staat über sein scheinlebendiges und ewig unmündiges Geschöpf die Obervormundschaft vorbehielt, schnürte er auch auf diesem Gebiet das eigne Leben der Korporation in enge Fesseln.

Das war das Schema, in das auch die Städte sich fügen sollten. Staatsanstalten mit juristischer Persönlichkeit. Autonomie und Selbstverwaltung kraft staatlichen Auftrags von einer staatlich bestellten Lokalobrigkeit geübte Funktionen. Ernannte oder mindestens erst kraft staatlicher Bestätigung autorisierte Magistrate. Der Kreis der eignen Gemeindeangelegenheiten auf Vermögensverwaltung beschränkt. Auch hier aber alle kommunale Lebensbetätigung ununterbrochener staatlicher Kontrolle unterworfen. jeder irgend erhebliche Beschluß an staatliche Genehmigung gebunden und schließlich gar das Gemeindevermögen als mittelbares Staatsgut willkürlichem staatlichen Eingriff preisgegeben.

Nicht überall gleichmäßig und kaum je in voller Reinheit wurde dieses bürokratische Ideal verwirklicht. Bekannt aber ist, wie nahe man ihm gerade in Preußen kam. Von ihrem Einzuge an hatten die Hohenzollern mit besonderer Energie die städtische wie alle ständische Libertät bekämpft. Seit den großartigen Organisationen Friedrich Wilhelms des Ersten blieb von städtischer Selbstverwaltung wenig übrig. Seine einschneidenden Reformen der städtischen Verfassung und Verwaltung räumten mit zahlreichen Mißständen auf, führten Zucht und Ordnung zurück und wirkten wohlthätig zugunsten der unteren Klassen. Der Gedanke des genossenschaftlichen Gemeinwesens aber schien in den preußischen Städten für immer zu Grabe getragen zu sein.

Und nun erweckte ihn gerade in Preußen die Steinsche Städteordnung von den Toten! Man muß sich die damaligen Zustände vergegenwärtigen, um die Kühnheit der Tat zu würdigen.

Das Ausland bot kein Vorbild. Am wenigsten die revolutionäre französische Gesetzgebung. In unversöhnlichem Gegensatz vielmehr stand ihre Grundauffassung vom Wesen der Gemeinden mit der das preußische Gesetz durchdringenden Idee.

Es gehörte zu den ersten Gewaltakten der französischen Revolution, daß sie die vom ancien régime entmündigten, aber immerhin erhaltenen Korporationen und unter ihnen auch die alten Munizipalitäten zertrümmerte. An die Stelle setzte sie die Neueinteilung von Land und Volk in mathematisch errechnete Teileinheiten. Unter völliger Aufhebung des Unterschiedes zwischen Land- und Stadtgemeinden schuf sie Departements, Distrikte, Kantone und Munizipalitäten. Die Munizipalitäten waren, wenn sie sich auch äußerlich mit den bisherigen Stadt- und Landgemeinden deckten, so gut wie die Departements Neubildungen, die des inneren Zusammenhanges mit den früheren Gemeindekörpern entbehrten. Sie waren nur die unterste Stufe der von oben beliebten Zerlegung der Nation. Die Verfassung von 1795 entzog sogar den kleineren Gemeinden überhaupt das ihnen dann von Napoleon zurückgeschenkte Sonderdasein und vereinigte sie in Kantonalmunizipalitäten.

Den neugeschaffenen Kommunalverbänden verlieh nun freilich die revolutionäre Gesetzgebung der ersten Jahre eine fast unbeschränkte Selbstregierung durch gewählte Kollegien. Allein zu lebendigen Gemeinwesen wurden sie damit keineswegs erhoben. Sie blieben geographische Abschnitte des Staatsgebiets und mechanische Abteilungen der Staatsbürgerschaft. Es wurde nur das Prinzip der Volkssouveränität dahin entfaltet, daß den Volksteilen eine entsprechende Teilsouveränität zukommen sollte. Hier paßt das Wort von der Auflösung des Staats in lokale Republiken. So scheiterte denn auch dieser Versuch an den anarchischen Zuständen, die er heraufbeschwor. Eine gründliche Reaktion trat ein. Ihr Vollender war Napoleon. Er reorganisierte das Staatswesen im Sinne schroffster Zentralisation und schuf in der Konsulatsverfassung von 1799 und vor allem im Gesetz vom 17. Februar 1800 jene Munizipalverfassung, die auf lange Zeit

hinaus in Frankreich unverändert galt und in ihren Grundzügen sich bis in unsere Tage behauptete.

Die Kommunen, Städte wie Landgemeinden, wurden nun als reine staatliche Verwaltungsbezirke eingerichtet. Ihre korporative Gestaltung diente nur dem Zweck, die Kosten der örtlichen Verwaltung aufzubringen. An der Spitze der Gemeinde stand ein staatlich ernannter Maire, unterstützt von gleichfalls ernannten Adjunkten. Als beratendes Organ trat ihm ein wiederum aus ernannten Mitgliedern zusammengesetzter Gemeinderat mit äußerst beschränkter Kompetenz zur Seite. Die Oberleitung der Gemeindeverwaltung, die fast nur Vermögensverwaltung war, lag in der Hand des Präfekten. Er konnte den Maire, die Adjunkten und die Gemeinderäte auch ihres Amtes entsetzen und in die Regelung des Gemeindehaushalts mit Zwangsbefehl eingreifen. Das Gemeindevermögen war eben auch nur ein Teil des Staatsvermögens.

Diese Gemeindeverfassung wurde auch auf deutschen Boden verpflanzt. Sie trat selbstverständlich in den Frankreich einverleibten deutschen Gebietsteilen in Geltung. Sie wurde aber auch in den französischen Vasallenstaaten in Kraft gesetzt und in den Rheinbundstaaten nachgeahmt. Es ist besonders bemerkenswert, daß in demselben Jahre, in dessen Novembertagen die preußische Städteordnung erging, das Königreich Westfalen am 11. Januar die französische Munizipalverfassung eingeführt und das Königreich Bayern das durchaus nach französischem Muster gearbeitete Gemeindeedikt vom 24. September erlassen hatte.

Das waren die aus Frankreich herüberflutenden Wogen, von denen umbrandet, die preußischen Staatsmänner den Plan faßten und durchführten, die Städte in sich selbst verwaltende Gemeinwesen umzugestalten. Und sie hätten die leitende Idee aus der fremden Quelle geschöpft? Sie taten ja in allem das

Gegenteil von dem, wodurch die revolutionäre Gemeindegesetzgebung sich von Anfang an kennzeichnete. Den geschichtlichen Unterschied zwischen Städten und Landgemeinden hielten sie aufrecht. Die überkommenen Stadtkorporationen zerschlugen sie nicht. Im möglichsten Anschluß an das Bestehende suchten sie die besonderen städtischen Einrichtungen nicht zu zerstören, sondern um- und fortzubilden. Die alte Korporation mit neuem Leben zu erfüllen und von drückenden Fesseln zu befreien, war ihr Ziel. Die reorganisierte Stadtgemeinde aber sollte nichts weniger als eine bloße staatliche Verwaltungsinstitution sein, sondern als lebendiges Gemeinwesen ein auch dem Staate gegenüber selbständiges Dasein führen.

Schwieriger ist die Frage zu beantworten, inwieweit naturrechtliche Anschauungen unabhängig von ihrer spezifisch französischen Ausprägung auf den Grundgedanken der Steinschen Städteordnung bestimmend eingewirkt haben.

Die herrschende Naturrechtslehre war allen Zwischenverbänden zwischen Staat und Individuum feindlich gesonnen. Staatsabsolutismus und Individualismus waren die Pole, um die sich der innere Streit und die fortschreitende Bewegung der Geister drehte. Den Zwischeneinheiten zwischen der souveränen Allgemeinheit und dem souveränen Individuum erklärten beide Richtungen übereinstimmend den Krieg. Besonders in Frankreich stieg die korporationsfeindliche Theorie zur Alleinherrschaft empor. Turgot in seinem berühmten Enzyklopädie-Artikel von 1757, Rousseau im *contrat social* sprachen der Korporation das Todesurteil, das die Revolution vollstreckte.

Allein in Deutschland erstand daneben eine allgemeine naturrechtliche Gesellschaftslehre, die den sozialen Körper durch eine Stufenreihe von Sozietäten von unten nach oben aufbaute, den engeren Verbänden und namentlich den Gemeinden ein aus

einem besonderen Sozialvertrage stammendes eignes Leben zuteilte und den Staat nur als die alles überwölbende höchste Sozietät auffaßte. Einst von Althusius zu einem großartigen System entfaltet, drang diese Betrachtungsweise im achtzehnten Jahrhundert wieder vor. Es ist dieselbe Richtung, der das kirchliche Kollegialsystem entsprang. Sie beeinflusste die theoretischen Konstruktionen von Just Henning Boehmer, Christian Wolff und anderen und fand ihren folgerichtigsten Ausbau in der Gesellschaftslehre von Daniel Nettelblad. Unverkennbar liegt sie auch dem von unten nach oben aufsteigenden Gesellschaftsbau zugrunde, den das Preußische Allgemeine Landrecht unter Benutzung von Nettelblads Schriften in seinem zweiten Teil aufrichtete.

Nun konnte freilich diese naturrechtliche Gesellschaftslehre mit ihren individualistischen Ausgangspunkten, ihrer Zurückführung aller Verbände auf Sozietätsverträge und ihrer Umdeutung der Gesamtpersonen in bloß kollektive Einheiten den Begriff eines lebendigen Gemeinwesens nicht hervorbringen. Auch nahm sie meist den engeren Verbänden, was sie ihnen mit der einen Hand als Sozietäten gegeben hatte, mit der anderen Hand wieder weg, indem sie das Imperium und damit alle wirkliche Gewalt allein dem Staate zuschrieb. So brach ja auch das preußische Landrecht seiner freisinnig angelegten Körperschaftslehre die praktische Spitze schließlich immer wieder ab. Insbesondere änderte seine subsidiäre Städteordnung, die zum ersten Male in Preußen gleichmäßige Vorschriften für alle Städte brachte, nichts an der staatsanaltlichen Behandlung der Städte und an dem absolutistischen Bevormundungssystem.

Allein gleichwohl war es für die Wiedererstehung der deutschen Gemeindefreiheit keineswegs bedeutungslos, daß die Naturrechtslehre in Deutschland diese Wendung nahm. Die

Körperschaft empfing damit die ihr in Frankreich versagte vernunftrechtliche Sanktion. Die genossenschaftliche Auffassung gewann der anstaltlichen Korporationstheorie gegenüber an Boden. Eine zukünftige organische Gesellschaftslehre wurde vorbereitet. Die germanische Vergangenheit mit ihrem kraftvoll blühenden Genossenschaftswesen rückte in veränderte Beleuchtung.

Unverkennbar wirkten die von dieser naturrechtlichen Gesellschaftslehre entwickelten Gedanken auch auf die geschichtlich denkenden Gegner des Naturrechts unmittelbar oder mittelbar ein. Vor allem war trotz alles Kampfes gegen die uniformierenden und nivellierenden Tendenzen des Naturrechts Justus Möser von ihnen befruchtet, als er für die Erneuerung der korporativen Idee in modernem Geiste in die Schranken trat und nicht nur die autonome und selbständige Organisation aller Lebenskreise zum Fundament des Staats machen wollte, sondern auch seinem Glauben an die Macht der freien Assoziation in oft prophetischer Weise Ausdruck lieh.

Gerade Justus Möser aber war unter allen älteren Zeitgenossen vielleicht der nächste Geistesverwandte des Freiherrn vom Stein und in der Geschichtsauffassung sein Lehrmeister. Aus Möser's Werken vornehmlich stammte das Bild, das sich Stein von der deutschen Vergangenheit machte. Und aus den „patriotischen Phantasien“ des Osnabrücker advocatus patriae mochte der Reformator den Glauben an die unversieglige Kraft des germanischen Genossenschaftsgeistes und den Mut zu dessen Wiederbelebung zunächst in den städtischen Verbänden schöpfen.

In der Tat war in aller inneren Entartung und äußeren Umklammerung das alte bürgerliche Gemeinwesen nicht ganz erstorben. Es schlummerte nur. Wenn daher als Ziel der Städteordnung verkündet wurde, „den Städten eine selbständigere und bessere Verfassung zu geben, in der Bürgergemeine einen festen

Vereinigungspunkt gesetzlich zu bilden, ihnen eine tätige Einwirkung auf die Verwaltung des Gemeinwesens beizulegen und durch diese Teilnahme Gemeinsinn zu erregen und zu erhalten“, so erschien als der geeignetste Weg dahin die Umbildung der bestehenden Stadtkorporationen im Geiste der Überlieferungen der städtischen Blütezeit.

Aus der deutschen Vergangenheit daher schöpfte man nicht nur den das Ganze durchdringenden Gedanken des sich selbst verwaltenden bürgerlichen Gemeinwesens, sondern auch die Grundzüge der neuen Verfassung. Die geschlossene Bürgerschaft mit förmlicher Aufnahme ins Bürgerrecht, Leistung des Bürgereides und dem alten Inhalt des Bürgerrechts hielt man fest. Daneben gab es nach wie vor bloße Schutzverwandte. Innerhalb der Bürgerschaft aber hob man alle Klassenunterschiede und Vorrechte auf. Der deutschen Ratsverfassung blieb man treu. An der Spitze der Stadt steht der Magistrat als nach außen vertretende und nach innen regierende Obrigkeit. Er ist ein Kollegium, in dem der Bürgermeister (in den großen Städten Oberbürgermeister genannt) nur das vorsitzende Mitglied ist, während ihm außerdem der Kämmerer und in großen Städten zwei gelehrte Stadträte, ein Baurat, ein Syndikus und 12—15 unbesoldete Stadträte, in mittleren Städten ein Syndikus und 7—12 Ratsherren, in kleinen Städten 4—6 Ratsmänner angehören. In Wiederanknüpfung an die alten Traditionen erfolgt die Berufung aller Magistratsmitglieder durch Wahl, die namens der Bürgerschaft von der Stadtverordnetenversammlung vollzogen wird; nur die Oberbürgermeister der großen Städte werden bloß zu königlicher Ernennung präsentiert. Anstatt der Lebenslänglichkeit wird wieder das Prinzip der periodischen Erneuerung durchgeführt; die Amtsperiode beträgt 6, nur bei den Syndici und gelehrten Stadträten 12 Jahre. Dem Magistrat gegenüber aber wird die eigentliche Trägerschaft des genossenschaft-

lichen Gemeinwesens in die Gesamtheit der Bürger zurückverlegt. Doch wird unter Wegfall der Reste der Bürgerversammlung die Gesamtheit unmittelbar nur bei der Wahl ihrer Repräsentanten tätig. Im übrigen wird sie durch die in großen Städten aus 60—102, in mittleren aus 36—60, in kleinen aus 24—36 Mitgliedern bestehende Stadtverordnetenversammlung repräsentiert, die als Beschluß- und Kontrollorgan des Gemeinwesens eine sehr umfassende und selbständige Zuständigkeit empfängt. Sie geht aus allgemeinen, direkten und geheimen Wahlen hervor. Daß der Wahlakt mit gottesdienstlicher Handlung beginnt, entspricht Steins tief religiösem Sinn. In der Bestimmung, daß zwei Drittel der Gewählten Hausbesitzer sein müssen, spiegelt sich die aus Möser geschöpfte Geschichtsauffassung Steins, die in dem Grundeigentum die Basis der alten deutschen Freiheit erblickte. Für die Bildung einer den Magistrat beschränkenden und bindenden Bürgervertretung bot die deutsche Stadtgeschichte mancherlei Anknüpfungspunkte, insbesondere in der Unterscheidung von engerem und weiterem Rat. Neu aber war die scharfe äußere Sonderung und funktionelle Trennung der beiden Kollegien. Nur die aus Magistratsmitgliedern und Bürgern gemischten Deputationen und Kommissionen für einzelne Verwaltungszweige, vor allem für Kirchen-, Schul- und Armenwesen, hatten im alten deutschen Stadtrecht ihr Vorbild.

In der Bildung und Stellung der Stadtverordnetenversammlung also kamen vornehmlich die Ideen zum Durchbruch, die nicht aus verjüngtem Geiste der deutschen Vergangenheit, sondern aus einer ganz neuen Gedankenwelt entstammten. Hier öffnete sich das Tor, durch das die naturrechtlichen Ideen, die sogenannten Ideen von 1789, in die Städteordnung einströmten. In bewußtem Gegensatz zu der ständisch-korporativen Repräsentation der Vorzeit wurde mit Einem Schlage das moderne Repräsentativsystem in

voller Reinheit verwirklicht. Der genossenschaftlichen Gliederung der Bürgerschaft, diesem Hauptmerkmal der alten deutschen Stadt, wird jede politische Bedeutung entzogen. „Das jetzt sich nach Klassen und Zünften teilende Interesse der Bürger“, das im Eingange des Gesetzes beklagt wird, soll durch einheitlichen bürgerlichen Gemeinsinn überwunden werden. Lediglich nach Bezirken wird auf Grund des allgemeinen und gleichen Stimmrechts der Bürger gewählt. „Die Wahl der Stadtverordneten“, so heißt es in § 73. „nach Ordnungen, Zünften und Korporationen in den Bürgerschaften wird dagegen hierdurch völlig aufgehoben; es nehmen an den Wahlen alle stimmbfähigen Bürger Anteil, und es wirkt jeder lediglich als Mitglied der Stadtgemeinde ohne alle Beziehung auf Zünfte, Stand, Korporation und Sekte.“ Und in § 110 folgen die berühmten Sätze, die den Stadtverordneten die Unabhängigkeit von jeder Instruktion und die Freiheit von jeder Rechenschaftspflicht ihren Wählern gegenüber zusichern und mit den Worten fortfahren: „Das Gesetz und ihre Wahl sind ihre Vollmacht. ihre Überzeugung und ihre Ansicht vom allgemeinen Besten der Stadt ihre Instruktion, ihr Gewissen aber die Behörde, der sie deshalb Rechenschaft zu geben haben. Sie sind im vollsten Sinne Vertreter der ganzen Bürgerschaft, mithin so wenig Vertreter des einzelnen Bezirks, der sie gewählt hat, noch einer Korporation, Zunft usw., zu der sie zufällig gehören.“ Diese Sätze, abgesehen von dem Tribunal des Gewissens, sind den Bestimmungen französischer Gesetze, des Gesetzes vom 22. Dezember 1789 und den Konstitutionen von 1791 und 1795, für die Nationalvertretung nachgebildet und auf die Stadtvertretung übertragen. Auf deutschem Boden begegnen sie in der Städteordnung zum ersten Male. Doch sind sie nur Ausdruck der allgemeinen Ideen, die der auf das moderne Repräsentativsystem hinarbeitenden Bewegung der Geister entsprungen waren. Sie verliehen der Stadtverordneten-

versammlung die Merkmale des ersten modernen Parlaments, das in Deutschland das Licht erblickte.

Man könnte die Frage aufwerfen, ob nicht auch in diesem Punkte eine Fortbildung des ererbten Rechts möglich und vielleicht dem Bruch mit der Geschichte vorzuziehen gewesen wäre. Ließ sich nicht auch der korporative Aufbau des Gemeinwesens in genossenschaftlichem Geiste verjüngen? Und hat nicht die rauhe Wirklichkeit den idealen Satz, daß jeder Volksvertreter Vertreter des ganzen Volkes und lediglich zur Wahrnehmung des Gesamtinteresses berufen ist, mehr und mehr fast zur Fiktion gestempelt? Doch ist es müßig, solche Fragen aufzuwerfen. Mit unwiderstehlicher Gewalt trieb der Strom der Zeit in der Richtung des modernen Repräsentativsystems vorwärts. Was die Städteordnung brachte, entsprach dem allgemeinen Bewußtsein der vorgeschrittenen Geister. Genug, daß sie auch hier Gedanken Bahn gebrochen hat, die siegreich das öffentliche Leben sich unterworfen und alle freien Verfassungen gestaltgebend durchdrungen haben.

Auf die Einwirkung des Vorbildes der englischen Selbstverwaltung ist in der Städteordnung vor allem wohl die starke Vorliebe für unentgeltliche Ehrenämter, die umfassende Heranziehung des Laienelements zu aktiver Betätigung im Dienste des Gemeinwesens, die energische und durch Androhung empfindlicher Nachteile gestützte Betonung der Bürgerpflicht zur Übernahme städtischer Funktionen einschließlich der Wahlpflicht zurückzuführen.

Von selbst endlich versteht es sich, daß die Städteordnung dem modernen Staatsgedanken, der die Eingliederung der Gemeinden wie aller anderen öffentlichen Körperschaften in den staatlichen Organismus fordert, Rechnung tragen mußte. Bei aller Freiheit der von ihr den Städten gewährten Selbstverwaltung und bei noch so völliger Abkehr vom bisherigen Bevormundungssystem konnte sie doch auf die „oberste Aufsicht des Staates“

über die Städte nicht verzichten. Sie widmete ihr den ersten Titel. Aber auffallend geringfügig sind die den Staatsbehörden vorbehaltenen Aufsichtsrechte. Sie beschränken sich auf die Bestätigung neuer Statuten, die Genehmigung der Magistratswahlen, die Entscheidung auf Beschwerden einzelner Bürger oder ganzer Abteilungen über das Gemeinwesen und in finanzieller Hinsicht auf bloße Einsichtnahme in die gedruckten Rechnungsextrakte oder die öffentlich darzulegenden Rechnungen über die Verwaltung des Gemeindevermögens. Welche ungeheure Veränderung des bestehenden Zustandes! Aber freilich! In Ansehung der Finanzverwaltung, der Feststellung des Etats, der Aufnahme von Anleihen, der Veräußerung und Belastung von Grundvermögen eine auf die Dauer nicht haltbare Auslieferung der Gesamtinteressen an die souveräne Willkür der Stadtverordnetenversammlung, die auf diesem Gebiet auch durch den Magistrat nicht beschränkt werden konnte.

Auf der anderen Seite mußte die Städteordnung infolge der sie durchdringenden modernen Staatsauffassung dem neuen Gemeinwesen die den Städten noch verbliebenen Rechte staatlicher Natur notwendig überhaupt entziehen. Die Stadt sollte nicht wieder zum Staat im Staat werden, sondern dem Staat als eine von ihm wesensverschiedene Gemeinde gegenüber-treten. Ihr sollte ein eigener, aber auf die durch den örtlichen Gemeinschaftszweck bestimmten Angelegenheiten beschränkter Wirkungskreis zustehen. So nahm man den Städten, was man als staatliches Hoheitsrecht ansah, insbesondere die Gerichtsbarkeit und die Polizei. Daß man auch die Ortspolizei aus dem kommunalen Wirkungskreise ausschied und nur ihre Ausübung kraft staatlichen Auftrages an Gemeindeorgane übertrug, während doch die Aufbringung der Kosten Gemeindesache blieb, widersprach freilich der deutschen Rechtsauffassung und eigentlich

auch dem Grundgedanken der Städteordnung. Doch ist es in Preußen bis heute dabei verblieben.

Die geniale Gesetzesschöpfung Steins bestand glänzend die Probe der Überführung in reales Sein. Der Glaube an die unverwüstliche Zeugungskraft des deutschen Genossenschaftsgeistes, an die Möglichkeit der Wiedererweckung des bürgerlichen Gemeinnes, an die Befähigung der deutschen Bürgerschaften zur Selbstverwaltung hatte nicht getrogen. Die neue Verfassung bewährte sich als fruchtbarer Boden für ein schnell emporschwachsendes und kräftig aufblühendes städtisches Gemeinleben.

So wurde denn auch die preußische Städteordnung von 1808 zum Vorbilde für die Reorganisation der städtischen Gemeinwesen in ganz Deutschland. Vielfach freilich folgte man erst spät und zögernd ihrem Beispiel. Auch nach Abschüttelung der Fremdherrschaft blieb längere Zeit hindurch in den zurückgewonnenen oder neu erworbenen westlichen Landesteilen Preußens wie in den ehemaligen Rheinbundstaaten die französische Munizipalverfassung oder eine ihr nachgeahmte Gemeindeverfassung in Kraft. Vollständig ausgetilgt wurden die Spuren der fremden Einwirkung zum Teil bis heute nicht. Allein im ganzen siegte zuletzt überall das verjüngte vaterländische Stadtrecht Steinscher Prägung. Von den zahllosen in der Folgezeit erlassenen Städteordnungen oder die Städte einschließenden Gemeindeordnungen atmet keine den gleichen freien Geist, wie er aus der Städteordnung von 1808 uns entgegenweht. Keine kann sich mit ihr an schöpferischer Bildungskraft messen. Keine auch redet die schöne schwungvolle Sprache, die den an modernes Gesetzesdeutsch gewöhnten heutigen Leser des hundertjährigen Gesetzes so eigenartig anmutet und so mächtig ergreift. Alle aber haben sie ihr Bestes unmittelbar oder mittelbar aus der sprudelnden Quelle geschöpft, die Stein aus dem Felsen schlug.

Im Laufe des seither verfloßenen Jahrhunderts haben sich gewaltige Veränderungen im äußeren und inneren Leben der Städte vollzogen, von denen auch ihre Verfassung nicht unberührt blieb. Die Städteordnung von 1808 gilt nicht mehr. Auch in den alten Provinzen Preußens ist sie durch neue Ordnungen verdrängt. Dabei ist nicht nur Einzelnes geändert. Die Grundlage des städtischen Gemeinwesens ist im Zusammenhange mit der Durchführung der Gewerbefreiheit, der Freiheit des Bodenerwerbes und der Freizügigkeit verschoben. Das Bürgerrecht hat seinen einstigen ökonomischen Inhalt eingebüßt. An Stelle der geschlossenen Bürgergemeinde ist die offene Einwohnergemeinde getreten. Die außerordentliche Erweiterung des Kreises der stimmberechtigten Bürger hat ihr Gegengewicht in der Abschaffung des gleichen Wahlrechts zugunsten des Dreiklassensystems gefunden. Die Wahlpflicht ist beseitigt, die Amtsperioden sind verlängert, die städtischen Kollegien sind verkleinert. Das Verhältnis zwischen beiden Kollegien ist durch Stärkung der Stellung des Magistrats gegenüber der Stadtverordnetenversammlung abgewandelt. Sehr verschärft ist, insbesondere hinsichtlich der Verwaltung des Gemeindevermögens, die staatliche Aufsicht. Es ist hier nicht der Ort, zu prüfen, inwieweit die Reformen nur Notwendiges getan oder das Maß des Notwendigen überschritten, inwieweit sie Segen oder Unsegen gebracht haben. Eins jedenfalls springt bei einem Vergleich mit der Steinschen Städteordnung in die Augen: unsere heutige Stadtverfassung trägt einerseits kapitalistischere, andererseits bürokratischere Züge.

Unverkennbar türmen sich ja auch vor allem in den modernen Großstädten mit ihrer riesenhaft angewachsenen fluktuierenden Bevölkerung der kommunalen Selbstverwaltung Schwierigkeiten entgegen, von denen vor hundert Jahren niemand etwas ahnen konnte. Man erwäge nur, daß nach der Städteordnung

von 1808 eine Stadt mit 10 000 Seelen schon als „große“, eine Stadt mit 3500 Seelen als „mittlere“ Stadt gilt, während heute die Bevölkerung Berlins die eines jeden deutschen Einzelstaates mit Ausnahme der Königreiche, die mancher anderen Stadt die manches Kleinstaates übertrifft. Die Verwaltung aber dieser großen Gemeinwesen ist streng zentralisiert. In ihrer Gliederung ist man über die schon in der Städteordnung von 1808 vorgesehene geographische Zerlegung in Stadtbezirke mit ihren von den städtischen Zentralorganen bestellten Bezirksvorstehern nicht hinausgekommen. Da wird die lebendige Teilnahme aller Bürger am Gemeinleben nur allzuleicht zur Fiktion. Die erzieherische Wirkung der Selbstverwaltung kann nicht ins Breite dringen. Eine Fülle von Gemeinschaftskräften liegt brach. Wer wollte leugnen, daß mehr und mehr eine städtische Bürokratie emporgediehen ist, die sich von der staatlichen Bürokratie nur in der Farbe unterscheidet? Dazu aber sind die Aufgaben des städtischen Gemeinwesens umfangreicher und verwickelter geworden, während ihre Lösung durch die Steigerung der Interessengegensätze und des Klassenzwistes erschwert wird. Nach langer Versäumnis ist man sich des sozialpolitischen Berufes der Gemeinde bewußt geworden und hat — hier zögernd, dort mit energischem Griff — seine Erfüllung in die Hand genommen. Durchweg ringt man nach neuen Zielen, deren Erreichung schwerlich ohne einschneidende Änderungen des städtischen Verfassungs- und Verwaltungsrechts gelingen wird.

Wenn aber trotz aller Hindernisse die städtische Selbstverwaltung sich kraftvoll behauptet hat, wenn sie in ihrem Kern gesund geblieben ist und uns auch heute als kostbares Besitztum gilt, so verdankt sie das in erster Linie dem Umstand, daß die Grundzüge des großen Erneuerungswerkes von 1808 durch alle späteren Ordnungen nicht verwischt sind. Und je mehr die

unerläßlichen Reformen der geltenden Städteordnungen sich mit dem Geiste erfüllen werden, der das alte Gesetz beseelt, desto zuversichtlicher dürfen wir hoffen, daß die Selbstverwaltung der bürgerlichen Gemeinwesen auch in Zukunft alle Schwierigkeiten und Gefahren siegreich überwinden wird.

Nach mehr als 70 Jahren können wir so auch heute getrost die bekannten Worte wiederholen, die einst Dahlmann in seiner Politik schrieb: „Der Freiherr vom Stein ist, indem er hier den Grund zu Preußens Rettung legte, in tieferem Sinne als König Heinrich, der bloß Festungen bauen konnte, der Städteerbauer Deutschlands geworden.“

Wir müssen aber auf Grund der seitherigen geschichtlichen Erfahrung die Fernwirkung der wahrhaft königlichen Tat, durch die Friedrich Wilhelm III. Steins Entwurf zum Gesetze erhob, noch um vieles höher einschätzen.

Die Städteordnung wurde der Ausgangspunkt für die Erneuerung der körperschaftlichen Selbstverwaltung überhaupt. Langsam und nicht ohne Rückschläge vollzog sich die Entwicklung. Zuletzt aber setzte sich der Gedanke des sich selbst verwaltenden Gemeinwesens in allen Gliedverbänden des Staates durch. Er bestimmte die Neugestaltung der Landgemeinden, er durchwaltete die Organisation der weiteren Kommunalverbände, der Kreise, der Provinzen, er erweckte die unendliche Fülle von Sonderleben in verjüngten oder neu geschaffenen Genossenschaften des öffentlichen Rechts.

Aber damit nicht genug! Die Städteordnung entzündete auch die Flamme, in deren Glut der Staat selbst seine Umschmelzung zum genossenschaftlichen Gemeinwesen erfuhr.

Der Freiherr vom Stein erblickte die Vollendung der nationalen Wiedergeburt, für die er sich mit so herrlichem Erfolge einsetzte, immer in der volkstümlichen Ausgestaltung

von Staat und Reich. Als Krönung des Gebäudes, das aufzurichten er mit der Städteordnung begonnen hatte, dachte und erstrebte er die Schaffung einer Volksvertretung. Das Geschick mißgönnte ihm die Weiterführung seines Werkes. Das emporsteigende Jahrhundert aber hat den Volksstaat gebracht. Erst nach seiner Umbildung zum Volksstaat konnte Preußen seinen geschichtlichen Beruf zur Führung Deutschlands in die Hand nehmen. Und als die Zeit erfüllt war, und die Zauberformel „Kaiser und Reich“, die in der deutschen Seele den Einheitsgedanken wach hielt, Fleisch und Blut gewann, da erstand auch der neue deutsche Gesamtstaat als ein zugleich auf die Einzelstaaten und auf die Volksgesamtheit gegründetes genossenschaftliches Gemeinwesen. Der große Baumeister des Reiches, der einzige Staatsmann des Jahrhunderts, der Gewaltigeres als Stein vollbrachte, entlockte mit genialer Sicherheit der Idee des Volksstaates ihre werbende Kraft.

So ist der anstaltliche Staat des absolutistischen Zeitalters in den genossenschaftlichen Staat der Gegenwart übergeführt. Der Staat als Träger der höchsten irdischen Macht ist uns das lebendige Gemeinwesen, dessen kraftvolle Einheit aus der organischen Zusammenfassung der gesamten Volkskraft stammt. In ihm wird das Volk selbst Person. Seine Persönlichkeit ist immanente Gesamtpersönlichkeit. Sie lebt in allen Gliedern des großen Körpers, sie heischt von ihnen allen Hingabe und pflichtmäßigen Dienst, sie gewährt aber auch ihnen allen Anteilsrecht an ihrem unsterblichen Sein. Nicht bloß in der entscheidenden Mitwirkung einer gewählten Volksvertretung bei Ausübung der obersten Funktionen der Staatsgewalt, auch in der Mitbetätigung nicht beamteter Volksgenossen bei der Rechtsprechung und in Bereiche der staatlichen Selbstverwaltung bei der Verwaltung kommt die aktive Wiederbeteiligung des Volkes am Staatsleben zum Ausdruck.

Aufrecht aber, in unverminderter Bedeutung und Kraft, steht in deutschen Volksstaate der Gegenwart die deutsche Monarchie. In dem Verzicht auf ihr Alleinrecht hat sie ihre Weisheit, in der Behauptung ihrer überragenden Stellung ihre Stärke bewährt. In ihr hat der anstattliche Staat unserer Nation ein Vermächtnis von unvergleichlichem Wert hinterlassen. Aus ihren tief in die Geschichte eingesenkten Wurzeln saugt sie immer wieder frischen Lebenssaft. Sie vor allem ist die lebendige Institution, die uns mit den vergangenen Geschlechtern verbindet und die Geistesschätze hütet, die einst erleuchtete Fürsten, die in vorderster Reihe die großen Hohenzollernkönige der Staatsseele eingestiftet haben. So ist sie auch heute unserem Volksbewußtsein das teuerste nationale Gut. In der erhabenen Person des Monarchen wird ihm die unsichtbare Staatspersönlichkeit sichtbar. Ehrfurcht, Vertrauen und Liebe bringt das Volk, soweit es deutsch empfindet, seinem Monarchen entgegen.

Darin aber gerade beruht die Stärke unserer Monarchie, daß sie nicht mehr über und außer dem Gemeinwesen steht, sondern sich dem genossenschaftlichen Staate als anstattliche Spitze einfügt. Der Monarch ist nicht mehr der Staat, auch nicht mehr das einzige selbständige und unmittelbare, sondern nur das oberste und zentrale Organ des Staats.

Doch ist er nicht bloß, wie auch der Präsident der Republik, das Oberhaupt des Staats, sondern zugleich das staatsrechtliche Haupt des Volkes. Denn als geborener Repräsentant der Volkseinheit tritt er aus der Reihe der Staatsbürger heraus. Seine Person ist unverletzlich. Er ist daher, obschon das Recht auch ihn bindet, doch dem Rechtszwange nicht unterworfen. Weder das Volk noch die Volksvertretung kann im Rahmen der Verfassung ihn zwingen. Andererseits ist auch die Volksgesamtheit und ihre Vertretung jedem äußeren Rechtszwange ent-

rückt. So beruht nunmehr alle Sicherheit und Stetigkeit, alle Harmonie und Kraft des Staatslebens auf der unerzwingbaren freien Einigkeit von Fürst und Volk.

Unser Kaiser und König ist sich dessen bewußt. Mit hoher Auffassung seines monarchischen Herrscherrechts verbindet er eine aus tiefem sittlichen Ernst geborene selbstlose Hingabe an seine Herrscherpflicht. So hat er denn auch klar erkannt, daß nichts anderes das Heil des großen Ganzen gewährleistet, als die innere Einigkeit von Fürst und Volk. In freier, hochherziger Entschliebung hat er jüngst durch offenes Bekenntnis zu solcher Überzeugung dunkles Gewölk, das sich angesammelt hatte, lichtend zerstreut. Mit um so freudigerem Herzen erneuern wir ihm heute das alte Gelöbniß unverbrüchlicher Treue. Und mit um so froherer Zuversicht schöpfen wir an dem Tage, an dem ihn ein halbes Jahrhundert auf der Höhe des Lebens grüßt, aus der Rückschau auf das ganze Jahrhundert die Hoffnung, daß unseren innigen Wünschen für sein und des Vaterlandes untrennbar verwobenes Glück in den kommenden Jahren Erfüllung beschieden sein wird. Gott erhalte, Gott schütze, Gott segne auch fortan unseres Kaisers Majestät!

